



**Gemeente
Haarlem**

rapport

Inzicht in Inhuur

1 september 2021
Rekenkamercommissie

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding	6
1. Onderzoeksaanpak	8
2. Externe inhuur toegelicht	9
1.1 Vormen van externe inhuur	10
1.2 Motieven voor externe inhuur	10
1.3 Perspectieven op inhuur	11
3. Beleid in Haarlem	13
Bevindingen	15
4. Externe inhuur in cijfers	21
Bevindingen	24
5. Betrokkenheid gemeenteraad	27
Bevindingen	28
6. Samenvatting van de toetsing aan het normenkader	30
7. Conclusies en aanbevelingen	32
7.1 Conclusies	32
Nieuw beleid	33

7.2	Aanbevelingen	34
8.	Bestuurlijke wederhoor	36
9.	Nawoord	41
	Lijst geïnterviewden	42
	Bronnenlijst	43
	Bijlage I	45

Samenvatting

De rekenkamercommissie (RKC) heeft onderzoek gedaan naar de externe inhuur van de gemeente Haarlem. De afgelopen jaren vroeg de raad een aantal keren aandacht voor de ontwikkeling van de omvang van de externe inhuur. Voor 2014 daalde deze sterk in omvang en na 2014 nam het weer sterk toe. In het onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag: is het beleid voor externe inhuur doelmatig en doeltreffend en is de raadsinformatie toereikend?

Het onderzoek is uitgevoerd door Inge Mulders (voormalig secretaris RKC), Geerten Kruis (extern lid) en Joris Blokpoel (intern lid). In het onderzoek werd de werking van het beleid in de periode 2018 tot 2020 getoetst. Omdat integraal beleid in deze periode ontbrak, is een beleidsreconstructie opgesteld. Dertien onderzochte inhuurdossiers uit 2019 zijn vervolgens getoetst aan het gereconstrueerde beleid.

Eerst zijn het beleid en de procedures in beeld gebracht en is nagegaan in hoeverre het beleid door de organisatie wordt nageleefd. Uit het onderzoek blijkt dat het in de periode 2010-2020 ontbrak aan een integraal beleid voor externe inhuur, waardoor de organisatie geen duidelijke visie had op de gewenste omvang van de inhuur. Wel hanteerde de organisatie praktische werkinstructies die bekend waren bij de afdelingen/leidinggevenden. De werkinstructies waren echter op onderdelen verouderd en stonden open voor meerdere werkwijzen. Ook bleek dat het Europees aanbestedingsbeleid en het eigen inkoopbeleid onvoldoende werden gevolgd.

Daarnaast is onderzocht hoeveel en waarvoor de gemeente Haarlem inhuurt en hoe deze cijfers in vergelijking staan met andere gemeenten. Hieruit blijkt dat de externe inhuur van de gemeente Haarlem in de onderzoeksperiode niet hoog is in vergelijking met andere gemeenten. Wel is het percentage externe inhuur – nadat dit in de periode 2012-2014 fors was teruggebracht – in de jaren hierna weer toegenomen. Van centrale sturing op een inhuurdoelstelling was in de onderzoeksperiode echter geen sprake en de monitoring vindt met name op afdelingsniveau plaats. Aanvragen voor inhuur worden in veel gevallen gebundeld beoordeeld en in de door de RKC onderzochte inhuurdossiers werden deze altijd door de directie goedgekeurd. Ten slotte is ook gekeken hoe de raad in positie is gebracht. De RKC concludeert dat raadsinformatie gefragmenteerd en niet actueel is en dat er niet altijd dezelfde soort informatie is verstrekt.

Ingegeven door de raadsmotie en de bevindingen van de accountant is in 2020 door de directie een nieuw concernkader voor externe inhuur vastgesteld. De door de RKC onderzochte inhuur valt nog onder het oude beleid. Medio 2020 is de beleidswijziging geëffectueerd en verder aangescherpt, waarbij ook een aantal bevindingen van de RKC zijn geadresseerd. In de aanbevelingen van de RKC is hier rekening mee gehouden.

De aanbevelingen luiden als volgt:

1. Visie op inhuur ontwikkelen: De RKC beveelt aan om het college opdracht te geven op korte termijn een visie op externe inhuur als onderdeel van de flexibele schil van de personele bezetting te ontwikkelen in het nieuwe Strategische Personeelsbeleid.
2. Aanscherpen van de beheersing van inhuur. De RKC beveelt aan het college opdracht te geven:
 - a. De streefwaarde in de begroting te baseren op de personeelsbegroting die een onderverdeling kent naar afdelingen en naar externe inhuur.
 - b. In de HR-rapportages de (substantiële) wijzigingen in de personeelsbegroting op centraal en afdelingsniveau te laten toelichten. Daarbij moet eventuele dekking uit materieel budget altijd worden toegelicht.

- c. De ontwikkeling van de inhuur en de personeelsbegroting intensief te monitoren.
- 3. Borgen informatievoorziening en agendering. De RKC beveelt aan het college opdracht te geven om:
 - a. In de begroting en het jaarverslag de raad te informeren over de ontwikkeling van de financiële omvang van de externe inhuur en daarbij in het jaarverslag een toelichting te geven op die ontwikkeling.
 - b. Het beleid met betrekking tot externe inhuur minimaal eens per vier jaar expliciet te agenderen aan de hand van een evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van dit beleid.

Inleiding

Externe inhuur is vaak een onderwerp van gesprek als het over kostenposten van de overheid gaat. Het gaat dan vaak over de oplopende uitgaven aan interim-managers en adviseurs met hoge tarieven. In de praktijk omvat de inhuur echter ook vaak mensen die nodig zijn om de primaire processen te laten draaien. Dienstverlening aan de balies en het tijdig verstrekken van uitkeringen zijn hier enkele voorbeelden van. Externe inhuur valt onder de bedrijfsvoering van de gemeente. Daarmee is het een collegebevoegdheid, omdat het de uitvoering van het beleid betreft. De gemeenteraad is hierbij niet 'aan zet'. Toch is inhuur bij tijd en wijle ook onderwerp van debat in de gemeenteraad. Vaak vanuit het financieel perspectief, bijvoorbeeld bij bezuinigingsrondes of als er tekorten dreigen. Het budgetrecht ligt immers wel bij de raad en inhuurkrachten staan bekend als 'dure' krachten. In 2019 werd ook in de Haarlemse raad, tijdens de behandeling van het jaarverslag over 2018, de ontwikkeling van de inhuur kritisch bekeken. Aanleiding vormde de sterke stijging van de inhuur sinds 2014, terwijl er juist in de jaren daarvoor een sterke daling was gerealiseerd. Deze actualiteit in combinatie met opmerkingen van de accountant over de rechtmatigheid van de inhuur vormden voor de RKC aanleiding dit onderzoek te starten.

Bij de behandeling van het jaarverslag 2018 werd de motie aangenomen waarmee het college van de raad opdracht kreeg voor de inhuur de zogenoemde Roemernorm¹ als streefwaarde te hanteren en voortaan ook te rapporteren over het aantal fte's aan inhuur. De raad gaf daarmee blijk van kostenbewustzijn en tevens de behoefte te hebben aan meer transparante informatie over externe inhuur. Daarnaast wijst de raad er in de motie op dat de kwaliteit van de organisatie gebaat is bij vaste formatie.

Het college heeft eind 2019 een traject in gang gezet gericht op uitvoering van de motie. Hierdoor vond het RKC-onderzoek plaats in een periode van beleidswijziging. De door de RKC onderzochte inhuur valt nog onder het oude beleid. Medio 2020 is de beleidswijziging geëffectueerd en verder aangescherpt, waarbij ook een aantal bevindingen van de RKC zijn geadresseerd.

Voor dit onderzoek heeft de RKC de centrale vraag algemeen geformuleerd: *Is het beleid voor externe inhuur doelmatig en doeltreffend en is de raadsinformatie toereikend?*

De deelvragen daarbij zijn:

- Wat is het beleid, wat zijn de procedures en hoe wordt het beleid nageleefd?
- Hoeveel en waarvoor wordt er ingehuurd (inzicht voor de raad) en hoe presteert Haarlem in vergelijking met andere gemeenten?
- Is de raad goed in positie?

De structuur van het rapport volgt bovenstaande driedeling: beleid, cijfers en raad. Na een toelichting op de onderzoeksaanpak en het normenkader, zullen in dit rapport als eerste de afbakening van inhuur, de motieven voor en perspectieven op inhuur worden toegelicht. Vervolgens zullen opzet en bestaan van het beleid worden onderzocht en zal aan de hand van cijfers de ontwikkeling van inhuur en de resultaten van het beleid worden gepresenteerd. Tot slot wordt aandacht besteed aan de rol en positie van de raad. Per onderdeel wordt getoetst aan de relevante onderdelen uit het normenkader. Ook zullen per onderdeel de relevante onderdelen van het nieuwe Concernkader Externe Inhuur, worden weergegeven. Zo kan de lezer de bevindingen ook in de context van het nieuwe beleid beoordelen. Op basis van de bevindingen heeft de RKC

¹ Maximaal 10% externe inhuur.

conclusies en aanbevelingen geformuleerd waarop een bestuurlijk reactie is gevraagd. Met deze reactie en het nawoord van de RKC wordt het rapport afgesloten.

1. Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek zijn allereerst de relevante beleidsdocumenten als nota's en stukken uit de planning- en control (P&C) cyclus verzameld en geanalyseerd. Er bleek voor de onderzoeksperiode geen recent integraal beleidsdocument voor externe inhuur te zijn. Daarom vormt een beleidsreconstructie, waarin het beleid is gereconstrueerd aan de hand van onderdelen van andere beleidsdocumenten, onderdeel van dit onderzoek. De inhuurdata zijn verkregen uit de P&C documenten, nota's en de registratie van de gemeente. Op deze wijze is een beeld gevormd van het beleid en de resultaten en van de omvang en samenstelling van de externe inhuur. Vervolgens is door interviews met een aantal direct betrokken afdelingshoofden, de directie en de OR nader onderzoek gedaan naar de praktijk van de inhuur. Ook zijn 13 individuele inhuurdossiers uit 2019 onderzocht op de mate waarin conform beleid is gewerkt en de wijze waarop besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden. Zo is een beeld neergezet van de praktijk van externe inhuur bij de gemeente. De externe inhuur van de gemeente Haarlem is ook vergeleken met de inhuur van andere gemeenten.

Onderzoeksperiode

Op afdelingsniveau is de inhuur over de periode 2018-2020 onderzocht. Verder teruggaan in de tijd op afdelingsniveau was niet mogelijk, omdat er per 1 januari 2018 een organisatieaanpassing heeft plaatsgevonden en afdelingsdata van vóór en na die datum niet op elkaar aansluiten. Op organisatieniveau gaat het onderzoek terug tot 2010, omdat dat jaar als startpunt voor het tot in 2020 geldende beleid wordt beschouwd.

Normenkader

Voor dit onderzoek heeft de RKC een normenkader opgesteld waaraan de bevindingen worden getoetst om tot een oordeel te komen en centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Het normenkader bestaat uit de volgende tien onderdelen:

4. De gemeente heeft actueel beleid ten aanzien van externe inhuur waarin de doelen, uitgangspunten en afwegingen zijn opgenomen. Dit beleid is gebaseerd op een probleemanalyse en is integraal onderdeel van het strategisch personeelsbeleid.
5. Dit beleid is geoperationaliseerd in een werkinstructie met procedures voor afdelingen/leidinggevenden en directie waarin taken, verantwoordelijkheden en werkprocessen helder zijn beschreven.
6. Het beleid is in lijn met Europese en Haarlemse (aanbestedings-)regels en wordt in de praktijk rechtmatig uitgevoerd.
7. Het beleid en de uitwerking zijn bekend bij de afdelingen/leidinggevenden en wordt transparant nageleefd. Daarbij wordt inhuur zorgvuldig afgewogen.
8. De omvang, samenstelling en kosten van externe inhuur worden sluitend geregistreerd.
9. De gemeente monitort de ontwikkelingen in de externe inhuur (met indicatoren) en de naleving van het beleid. Hierover wordt gerapporteerd aan het college.
10. De rapportages zijn volledig en bevatten informatie over de mate van doelrealisatie, de samenstelling en de kosten van externe inhuur, vergelijking met andere gemeenten en de afwijkingen in de praktijk.
11. Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en indien nodig wordt er bijgestuurd.
12. De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de externe inhuur van de gemeente Haarlem. De raadsinformatie is transparant.
13. Externe inhuur wordt ten minste een maal per jaar door de gemeenteraad besproken.

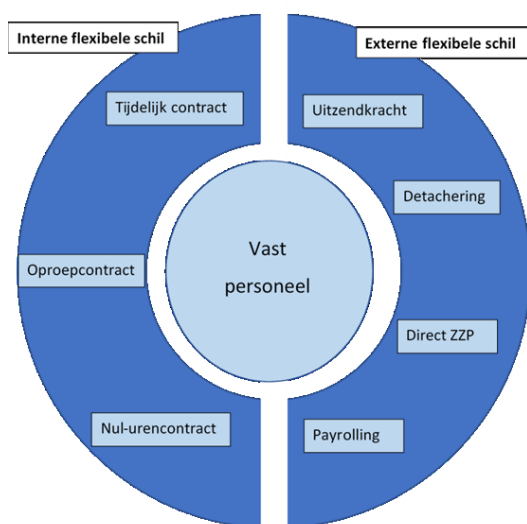
2. Externe inhuur toegelicht

Voor de definitie van externe inhuur wordt in navolging van het BBV en de VNG de definitie conform Vensters voor Bedrijfsvoering en de Personeelsmonitor van het A+O fonds gemeenten gehanteerd:

“het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.”

Kenmerkend voor externe inhuur is dat er een gezagsverhouding ontstaat: de ingehuurde kracht wordt een onderdeel van de gemeentelijke organisatie en voert de werkzaamheden uit onder leiding van een medewerker van de gemeente. De ingehuurde kracht heeft een inspanningsverplichting: hij moet het overeengekomen aantal uren werken. Een ingehuurde medewerker gaat aan de slag als bijvoorbeeld baliemedewerker, beleidsmedewerker of projectleider, werkzaamheden die ook door het vaste personeel van de gemeente worden uitgevoerd. Hij/zij krijgt een werkplek, een werkaccount en draait mee op een afdeling. Dit in tegenstelling tot een *uitbestede dienst* waarbij een resultaatverplichting geldt. Er wordt dan een overeenkomst gesloten voor het leveren van een bepaald resultaat (een product, advies of onderzoek). Door dit onderscheid worden b.v. advocaten, accountants en consultants niet tot de externe inhuur gerekend. Deze werkzaamheden worden bovendien veelal op afstand verricht. De opdrachtnemer doet dit (grotendeels) vanuit zijn of haar eigen organisatie.

Diensten die worden uitgevoerd in het kader van *werken in regie* zoals de uitvoering van de Wmo of directievoering in de wegenbouw worden ook niet tot de inhuur gerekend.



De *flexibele schil* is een ruimer begrip dan externe inhuur. De flexibele schil is een term voor het deel van het personeelsbestand dat flexibel inzetbaar is, dat relatief eenvoudig kan worden aangetrokken of afgestoten. Organisaties kunnen met een flexibele schil om hun personeelsbestand sneller inspelen op wisselende omstandigheden en behoeften. De flexibele schil kan bestaan uit zowel interne als externe medewerkers, dus medewerkers mét en zonder rechtstreeks dienstverband bij de gemeente. Bij een rechtstreeks dienstverband zijn dit bijvoorbeeld oproepkrachten, mensen met een tijdelijk of een nul-urencontract. Dit is de interne flexibele schil. Bij de externe flexibele schil gaat het om inhuur van bijvoorbeeld detacheringskrachten of zzp'ers. De interne flexibele schil blijft in dit

onderzoek grotendeels buiten beschouwing.

Haarlem hanteert in het beleid het begrip 'reguliere inhuur'. Onder de overige of niet-reguliere inhuur wordt verstaan wat in het BBV wordt gerekend tot de 'uitbestede diensten'. Deze worden door het BBV expliciet buiten de definitie van inhuur gesteld. Het hanteren van eigen jargon draagt niet bij aan de eenduidigheid.

1.1 Vormen van externe inhuur

Bij externe inhuur kan voor verschillende vormen worden gekozen. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Uitzendkrachten: de ingehuurde kracht wordt door een uitzendbureau beschikbaar gesteld aan de gemeente. Afhankelijk van de duur van de relatie met het uitzendbureau heeft de uitzendkracht te maken met het uitzendbeding. Dat wil zeggen dat de uitzendkracht bij het wegvallen van de opdracht of bij ziekte geen recht heeft op loon. Na de eerste fase, die maximaal 78 weken (1,5 jaar) duurt, krijgt de uitzendkracht meer zekerheden. Uitzendwerk betreft vaak lager ingeschaalde operationele of ondersteunende functies.

Detachering: de gedetacheerde medewerker is in dienst van een bureau, maar werkt bij de gemeente. Het (detacherings-)bureau verzorgt ook de werving. Dit betreft vaak specialistische functies. Een gedetacheerde medewerker heeft meer zekerheden dan een uitzendkracht, doordat hij een formele arbeidsrelatie heeft met het detacheringsbureau. Dit houdt in dat de gedetacheerde een opzegtermijn heeft, doorbetaald krijgt in periodes wanneer geen werk beschikbaar is en niet zomaar ontslagen kan worden.

Payrolling: in deze constructie verzorgt de gemeente vaak wel de werving en selectie, maar wordt het werkgeverschap overgedragen aan een payrollonderneming. De ingehuurde kracht is in dienst van de payrollonderneming wordt vaak langdurige en exclusief ter beschikking gesteld aan de gemeente. De opdrachtgever (de gemeente) vermijdt op deze wijze de financiële risico's van een (tijdelijk) dienstverband zoals het risico van een werkloosheidsuitkering na afloop van het dienstverband. Het verschil met uitzendkrachten is dat iemand met een payrollcontract vaak een vast dienstverband heeft met de intermediaire organisatie. Deze vorm is vaak goedkoper dan detachering of het inhuren van een zzp-er.

De gemeente Haarlem maakt geen gebruik meer van deze constructie. Tot 2017 was dit op beperkte schaal wel het geval, maar dit is mede op verzoek van de gemeenteraad afgebouwd.

Directe inhuur (zonder intermediair) van bijvoorbeeld een Zelfstandige zonder personeel (ZZP): Vaak gaat dit om hoger ingeschaalde functies.

1.2 Motieven voor externe inhuur

Er zijn verschillende motieven voor inhuur, de voornaamste zijn:

Tijdelijk capaciteitsgebrek

Door een piekbelasting als gevolg van bijvoorbeeld seizoenen, implementatie van nieuwe regelgeving, projecten of door bezettingsproblemen veroorzaakt door ziekte, zwangerschap of vertrek van vaste werknemers. Er wordt geen structureel hogere capaciteitsbehoefte voorzien. Behoefte aan specifieke expertise (kennis en/of ervaring).

Soms is behoefte aan kennis die niet in de organisatie aanwezig is. Het kan zijn dat de expertise slechts tijdelijk nodig is. Bijvoorbeeld voor de doorontwikkeling van specifieke ICT of een incidenteel technisch project.

Strategisch keuze voor meer flexibiliteit in het personeelsbestand.

Externe inhuur is onderdeel van de flexibele schil van de organisatie die de organisatie in staat stelt sneller in te spelen op wisselende omstandigheden.

Krapte op de arbeidsmarkt

Voor sommige functiegebieden is er op de arbeidsmarkt als geheel meer vraag dan aanbod. De gemeente heeft als publieke organisatie dan moeite om binnen het salarisgebouw van de overheid vaste krachten aan te trekken.

Externe inhuur is zoals gezegd een onderdeel van de flexibele schil van een organisatie. De motieven voor een flexibele schil en externe inhuur zijn daarom grotendeels hetzelfde. Externe invulling van de flexibele schil heeft als praktisch voordeel dat ook de werving van kandidaten kan worden uitbesteed en het biedt vaak nog meer flexibiliteit in bijvoorbeeld de contractduur. Dit is vooral aantrekkelijk als de behoefte op korte termijn bestaat en van korte duur is. Hier staat tegenover dat de kosten aanzienlijk hoger zijn.

1.3 Perspectieven op inhuur

Externe inhuur kan vanuit verschillende perspectieven worden gezien en dit is van invloed op de beoordeling van de inhuur. De voornaamste perspectieven worden hieronder toegelicht.

Financieel perspectief: de (directe) kosten van extern ingehuurde krachten zijn over het algemeen hoger dan krachten met een dienstverband bij de gemeente. De leverancier van de externe krachten brengt hiervoor immers kosten in rekening. Voor een gemeente als eigenrisicodragers WW² zit er ook een potentieel financieel voordeel aan ingehuurde krachten, door dat er geen risico wordt gelopen op de kosten van een mogelijke WW-uitkering van de ingehuurde kracht. Vanuit financieel perspectief rijst bijvoorbeeld de vraag of de personele lasten van de gemeente door externe inhuur niet onnodig hoog zijn?

Managementperspectief: met ingehuurde krachten kan worden ingespeeld op de (tijdelijke) behoefte aan specifieke kennis, piekbelasting van de organisatiebehoefte, het wegwerken van achterstanden of vervanging bij ziekte of vertrek. Inhuur biedt bovendien flexibele extra capaciteit zonder de risico's/kosten van een dienstverband. Ook blijkt het voor de organisatie soms niet mogelijk specifieke expertise aan te trekken op de arbeidsmarkt. Nadeel van externe inhuur vanuit dit perspectief is dat de ingehuurde kennis (vaak) niet wordt verankerd in de organisatie. Vanuit managementperspectief rijst bijvoorbeeld de vraag of de organisatie steeds in kwantitatief en kwalitatief opzicht over de juiste bezetting beschikt? Of de vraag of de organisatorische voordelen van inhuur inclusief kennisoverdracht worden benut?

Sociaal maatschappelijk perspectief: flexibele arbeidskrachten hebben geen vast dienstverband en hebben daardoor vaak een onzekerder positie op de arbeidsmarkt die doorwerkt in bijvoorbeeld de mogelijkheden om een huis te kopen of de keuze voor een gezin. Een goede werkgever maakt daarom niet onnodig gebruik van flexkrachten. De overheid zou het voorbeeld moeten geven als goed werkgever. Vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief rijst bijvoorbeeld de vraag of de gemeente de nadelen voor flexkrachten wel voldoende meeweegt in de afweging over inhuur?

² Gemeenten zijn eigenrisicodragers voor de WW (Werkloosheidswet). Dat betekent dat gemeenten zelf de uitkeringen van ontslagen ambtenaren moeten betalen. In ruil daarvoor hoeven gemeenten ook geen WW-premies af te dragen.

Rechtmatigheidsperspectief: als bij externe inhuur bepaalde Europese drempelbedragen worden overschreden zijn de aanbestedingsregels van kracht. Ook heeft de gemeente zelf inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld.

Vanuit rechtmatigheidsperspectief rijst bijvoorbeeld de vraag of alle inhuurcontracten tot stand komen conform het Europese en Haarlemse beleid?

3. Beleid in Haarlem

Het jaar 2010 wordt als startpunt van het beleid in dit onderzoek beschouwd, omdat er in dat jaar een begin werd gemaakt met een stevige operatie om de externe inhuur te beperken. De afspraken daartoe waren vastgelegd in het coalitieakkoord van 2010. De aanleiding lag in de kredietcrisis 2007-2011 waardoor de gemeente een flinke bezuinigingsronde moest inzetten. Het beperken van de externe inhuur van € 18 mln. naar € 9 mln. was één van de overeengekomen bezuinigingsmaatregelen.

Zoals al werd vermeld bij de onderzoeksaanpak, bleek er voor de onderzoeksperiode 2010-2020 geen integraal beleidsdocument met betrekking tot externe inhuurbeleid te bestaan. Ook een bovenliggend integraal personeelsbeleid bestaat niet. Tijdens het onderzoek was het Strategisch Personeelsbeleid wel in ontwikkeling³ en dit wordt naar verwachting eind 2021 vastgesteld. Het nieuwe Concernkader Externe Inhuur is medio 2020 door de directie vastgesteld en eind 2020 gewijzigd.

De externe inhuur die in dit onderzoek is onderzocht valt onder de beleidsuitgangspunten die naar aanleiding van de bezuinigingsronde sinds 2010 werden vastgesteld. Aangezien vrijwel alle data die in dit onderzoek worden betrokken dateren uit de periode van vóór het nieuwe Concernkader Externe Inhuur, zal de praktijk aan dit 'oude' beleid worden getoetst. Het 'nieuwe' beleid zal worden meegenomen bij bespreking van de bevindingen.

213a onderzoek

Om de overeengekomen bezuiniging op de externe inhuur vorm te geven werd in 2010 een zogenoemd 213a onderzoek⁴ gedaan. De conclusie van dit onderzoek luidt, dat er niet zozeer sprake is van een beheersingsprobleem, maar van een sturings- en doelmatigheidsvraagstuk. Er wordt onvoldoende gestuurd op de hoeveelheid en de prijs van inhuur en er wordt onvoldoende afgewogen of inhuur wel de meest doelmatige keuze is op korte én lange termijn. De begrotingsdiscipline is volgens het onderzoek voldoende op orde in de zin dat er geen sprake is van overschrijdingen.

Beleid 2010: Nee, tenzij...

Met het vaststellen van het 213a onderzoeksrapport Van buiten naar binnen stelde het college in 2010 ook nieuwe uitgangspunten voor de inhuur van externen vast. Het doel was het realiseren van een aanzienlijke besparing. Kern van het beleid is een strakkere sturing op de volume- en prijskant door een goede inrichting van de sturing, het opwerpen van drempels voor inhuur en het stimuleren van het benutten van alternatieven voor inhuur. Dit alles werd vervat in 13 maatregelen, de belangrijkste daarvan waren:

- Acceptatie van productieverlies. Kwaliteitsvermindering of vertraging bij vacatures of ziekte, zodat minder snel een beroep hoeft te worden gedaan op de inhuur van externen. Uitzonderingen worden gemaakt voor terreinen waar wettelijke termijnen van besluitvorming bestaan (bezwaarschriften, vergunningen) of waar vertraging maatschappelijk ongewenst is (uitkeringen).

³ Toezegging 2018/808083 d.d. 8 november 2018, dat de integrale nota personeelsbeleid in februari 2019 gereed zal zijn.

⁴ Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht het college periodiek onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De Haarlemse gemeenteraad heeft in de verordening vastgelegd, dat er jaarlijks minimaal twee onderzoeken moeten worden uitgevoerd.

- Coördinatie door Inkoop en HRM voor de uitvoering van het beleid: het verzamelen van informatie uit de administratie, het maken en actueel houden van beleidsregels, het afsluiten en monitoren van contracten met leveranciers, het verzorgen van rapportages voor directie en bestuur, het verzamelen van kennis van buiten de gemeente en het waar mogelijk samenwerken met andere (overheids-)organisaties.
- (Mantel)contracten (zie toelichting hieronder) sluiten met bedrijven waarvan Haarlem regelmatig diensten afneemt, te beginnen met de bedrijven met de grootste omzet in Haarlem. Het aantal leveranciers van externen wordt teruggebracht, bijvoorbeeld van 300 naar 200.
- Een extern ingehuurd persoon krijgt in principe een contract voor ten hoogste 6 maanden. Verzoeken tot ontheffing van deze regel worden aan de directie voorgelegd.
- De tarieven van externen worden gebonden aan een maximum dat gerelateerd is aan het salarisoniveau van de functie (dus salarisoniveau plus een aanvaardbare opslag). Verzoeken tot ontheffing van deze regel worden aan de directie voorgelegd.
- In de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag geeft het college inzicht in de kosten van de inhuur van externen.

Mantel- of raamcontract

Een raamcontract voor inhuur is een, vaak meerjarige, afspraak tussen een opdrachtgever (de gemeente) en een uitzendbureau of detacheringsbureau om tegen vooraf vastgelegde tarieven en voorwaarden tijdelijk personeel te leveren. Met raamcontracten voor inhuur kan een organisatie tegemoet komen aan praktische en formele bezwaren. Raamcontracten komen tegemoet aan praktische bezwaren omdat het bewerkelijk is om voor elke inhuurkracht (tientallen per jaar) steeds een zoektocht te moeten starten door bij diverse bureaus of op de markt te zoeken naar de kracht die voldoet aan de wensen en vervolgens tot prijsafspraken te komen. Op juridisch vlak krijgt een organisatie bij langdurige of veelvoudige inhuur te maken met de Europese aanbestedingsregels voor diensten. Een raamcontract moet volgens deze regels ook worden aanbesteed, maar door het meerjarig karakter en een kleiner aantal leveranciers, hoeft dit bewerkelijke traject minder vaak te worden doorlopen.

De uitgangspunten uit 2010 komen in 2020⁵ terug in diverse werkinstructies voor leidinggevend en op het intranet van de gemeente. Op diverse pagina's van het intranet staat informatie over het werkproces voor tijdelijk werk, de werkwijze binnen raamcontracten tot en met schaal 9 en raamcontracten vanaf schaal 10 en de verwerking van inhuur in de financiële administratie.

Samengevat komt de werkinstructie op het volgende neer:

- De budgethouder (= vaak het afdelingshoofd) meldt de aanvraag voor tijdelijk werk via het FIX-systeem
- HRM controleert volledigheid van de aanvraag
- De budgethouder onderzoekt of er interne of regionale kandidaten zijn
- Als er na 30 dagen geen interne of regionale kandidaat is, kan een verzoek worden ingediend bij de directie waarbij de volgende beslispunten worden gehanteerd:
 - Geen interne of regionale kandidaat beschikbaar
 - Nut, noodzaak en risico van geen inhuur is in kaart gebracht
 - Beschikbaarheid budget (dekking) en inhuurplafond uit begroting (akkoord van de afdeling Concerncontrol)
- Een contract van maximaal 6 maanden, per maand opzegbaar en kennisoverdracht aan interne medewerkers geborgd. Bij afwijking van deze regel moet nut en noodzaak worden aangetoond.

⁵ Begin 2020 in het kader van dit onderzoek geïnventariseerd.

- Een maximumtarief conform de tabel van het Ministerie van Financiën en onderhandeling over tarief. Boven € 108/uur geen toestemming. Bij korter dan 6 maanden en tarief hoger dan € 100/uur moeten risico's in beeld zijn gebracht.

Verder wordt benadrukt dat het van belang is om het juiste onderscheid tussen inhuur (inspanningsverplichting) en uitbestede dienst (resultaatverplichting) te maken. Ook hiervoor staat er een toelichting op intranet.

Met deze instructies kan de budgethouder via intranet een formulier invullen om toestemming voor tijdelijk werk aan te vragen bij de directie.

Overig relevant beleid:

- Europese aanbestedingsregels: bij een contractwaarde (de initiële contractwaarde inclusief verlengingsopties) boven de drempel een Europese aanbesteding moet plaatsvinden. In 2020 bedroeg het drempelbedrag € 214.000, - exclusief btw. aanbesteden bij contractwaarde >
- Haarlems inkoopbeleid (2011-2014)⁶: Bij een contractwaarde tussen de € 50.000 en de Europese drempel en moet dit worden gemeld aan Team Inkoop voor een bindend advies. Dit maatwerkadvies kan variëren van een enkelvoudige onderhandse aanbesteding tot een nationale openbare aanbesteding.
- Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI). Deze wet schrijft voor dat elk bedrijf dat op de een of andere manier tegen vergoeding arbeidskrachten ter beschikking stelt als zodanig geregistreerd moet staan in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Het doel van de wet is malafide intermediairs te weren om zo uitbuiting tegen te gaan. De leidinggevende moet dit controleren op een intern beschikbare lijst van betrouwbare leveranciers of bij de Kamer van Koophandel.
- Wet Arbeidsmarkt in Balans die beoogt de kloof tussen vaste contracten en flexibele contracten kleiner te maken. Door deze wet is o.a. de WW-premie voor vaste contracten verlaagd en de ketenregeling van kracht geworden. Daardoor kunnen werkgever en werknemer maximaal 3 tijdelijke contracten in maximaal 3 jaar aangaan. Het volgende contract is dan automatisch een vast contract. De WW-maatregel heeft voor de gemeente als eigenrisicodragers WW weinig effect. De ketenregeling heeft geen betrekking op externe inhuur.

Bevindingen

1. De gemeente heeft actueel beleid ten aanzien van externe inhuur waarin de doelen, uitgangspunten en afwegingen zijn opgenomen. Dit beleid is gebaseerd op een probleemanalyse en is integraal onderdeel van het strategisch personeelsbeleid.

Er bestond in de onderzoeksperiode geen beleidsdocument ten aanzien van externe inhuur. Dit heeft de RKC deels kunnen reconstrueren met het rapport 2010 en de praktische werkinstructies voor budgethouders op het intranet van de gemeente. Er bestaat ook geen strategisch personeelsbeleid waarvan inhuurbeleid en/of de werkinstructies integraal onderdeel uitmaken. De in het onderzoek betrokken stukken omvatten tot en met medio 2020 geen doelstelling met betrekking tot de gewenste omvang van de externe inhuur of de flexibele schil.

⁶ Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2011-2014 is nog van kracht. Dit wordt naar verwachting in 2021 geactualiseerd.

De *Directienota Proces en beleid inhuur* (2020) start met de presentatie van knelpunten in het werkproces en doet op basis daarvan een aanpassingsvoorstel. De nota omvat niet de analyse waaruit de knelpunten voortkomen. De aanpassingen zijn verwerkt in het *Concernkader Externe Inhuur* (2020) dat als doel heeft rechtmatige inhuur tot stand te brengen en het beleggen van de verantwoordelijkheden. Uitgangspunt is dat externe in huur zowel wenselijk als soms noodzakelijk is voor een weerbare en flexibele organisatie. In dit Concernkader wordt de *Roemernorm* (maximaal 10% externe inhuur) als streefwaarde genoemd.

2. Dit beleid is geoperationaliseerd in een werkinstructie met procedures voor afdelingen/leidinggevend en directie waarin taken, verantwoordelijkheden en werkprocessen helder zijn beschreven.

De werkinstructies op intranet sluiten in 2020 aan op het collegebesluit uit 2010. Hierin zijn de taken, verantwoordelijkheden en werkprocessen beschreven voor budgethouders, HRM, CC en de directie. De instructies zijn niet in één document gevat, maar staan verspreid op het intranet. De instructies zijn op onderdelen verouderd. De verouderde instructies zijn niet verwijderd van het intranet.

Dat de werkinstructies op intranet zijn verouderd blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat in 2020 nog wordt gesproken over hoofdafdelingen die sinds 1 januari 2018 niet meer bestaan. Ook blijkt het uit de verwijzing naar de tabel met tarieven van het Ministerie van Financiën, die sinds 2018 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) wordt gepubliceerd. De Haarlemse tabel voor tarieven die in het invulformulier daadwerkelijk wordt gehanteerd is hierop gebaseerd, maar verouderd en is sinds 2013 niet geactualiseerd. De berekeningswijze die aan de tabel van BZK ten grondslag ligt, is in 2018 gewijzigd en dat heeft geleid tot een verlaging van de tarieven in de Rijkstabel. In de berekening daarvan is het aantal productieve uren verhoogd, de overhead verlaagd en de kostenopslag geschrapt. Daardoor zijn er verschillen ontstaan tussen de twee tabellen. Zie de tabel hieronder.

	Haarlem uurtarief € ex.btw.	BZK 2020 uurtarief € ex.btw.
Schaal 9	68	64
Schaal 10	73	69
Schaal 11	80	77
Schaal 12	88	80

Bron: Gemeente Haarlem en Handleiding Overheidstarieven 2020

Overigens stelt het Rijk deze tabel alleen op voor onderlinge verrekeningen van personeelsinzet, niet voor inhuur c.q. overeenkomsten met marktpartijen. In Haarlem gelden deze tarieven als leidraad.

3. Het beleid is in lijn met Europese, Nederlandse en Haarlemse (aanbestedings-) regels en wordt in de praktijk rechtmatig uitgevoerd.

In de werkinstructies voor leidinggevend met betrekking tot externe inhuur wordt geen aandacht besteed aan de aanbestedingsregels of het inkoopbeleid van de gemeente. Er wordt zoveel mogelijk ingehuurd via raamcontracten. Wel is er in de instructies aandacht voor de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI).

Vanuit het BBV wordt onderscheid gemaakt tussen een uitbestede dienst en externe inhuur. Dit is van belang opdat kostensoorten op de juiste wijze worden geboekt en een betrouwbaar inzicht in de kosten van de gemeente ontstaat. De werkinstructies volgen hierbij één op één de VNG-

definitie. In de P&C documenten wordt dit onderscheid pas in de Programmabegroting voor 2021 onder voorbehoud gemaakt.

Rechtmatigheid

De rechtmatigheid van de inhuur heeft al enige jaren de aandacht van de accountant. Sinds 2017 wijst de accountant op financiële onrechtmatigheden die voor een belangrijk deel zijn te wijten aan het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels bij externe inhuur. Dat betekent dat de gemeente inhuuropdrachten onterecht niet Europees heeft aanbesteed. De omvang van de financiële onrechtmatigheden bedraagt ongeveer € 2,5 mln. De accountant wijst er ook op dat er daarnaast ook nog sprake is van formele onrechtmatigheden, doordat de gemeente bij inkopen met een totale waarde van € 1,5 mln. is afgeweken van het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. De accountant baseert zich hierbij op bevindingen van het Auditteam van de gemeente. Het gaat daarbij om de aanbestedingen onder de Europese drempel waarbij volgens eigen voorschriften bij een contractwaarde groter dan € 50.000 volgens een bindend maatwerkadvies van de afdeling Inkoop moet worden ingekocht of aanbesteed. Maar omdat het eigen inkoopbeleid van de gemeente geen onderdeel uitmaakt van het overeengekomen normenkader voor het onderzoek van de accountant, worden deze formele onrechtmatigheden niet meegewogen in het oordeel van de accountant.

Een van de mogelijke oplossingen voor dit rechtmatigheidsissue is werken met raamcontracten. Dit was in 2010 ook de beleidskeuze. Door met een beperkter aantal leveranciers van tijdelijke arbeidskrachten te werken, moet weliswaar nog steeds Europees worden aanbesteed, maar minder vaak en zijn verlengingen niet of in mindere mate een risico voor de rechtmatigheid van de inhuur. Haarlem heeft eind 2020 ruim 50 raamcontracten voor externe inhuur met zo'n 45 leveranciers. Dit betreft inhuur voor technisch adviseurs en projectleiders in het fysiek domein, veel verschillende ICT-functies, omgevingsspecialisten, KCC-medewerkers, klantmanagers, beleidsmedewerkers, financieel specialisten, archiefbewerkers en algemeen administratief personeel. Een ruwe schatting luidt dat inmiddels zo'n 80% van de inhuur via raamcontracten plaatsvindt. Het totaal aantal verschillende leveranciers voor inhuur bedroeg in 2019 ongeveer 120. Dit is veel lager dan de 200 à 300 in 2010.

Een ander aspect van rechtmatigheid betreft het onderscheid tussen uitbestede dienst of inhuur. In drie van de dertien door de Rekenkamercommissie onderzochte dossiers was dit aspect aan de orde. In één dossier was er duidelijk sprake van een onrechtmatigheid, omdat met de inhuur een vacature werd vervuld terwijl dit als uitbestede dienst was behandeld. In de andere twee dossiers lijkt er sprake van een grijsgebied. De scheidslijn tussen uitbesteden en inhuur is niet scherp. Het is daardoor onduidelijk waar precies de grens ligt tussen bijvoorbeeld het uitbrengen van een beleidsadvies (uitbestede dienst) en het doorvertalen van dat advies naar beleidskaders of beleidsnota's (inhuur). Een uitbestede dienst heeft als 'voordeel' dat het onder het beleid dat in 2019 van kracht was, niet aan de directie hoeft te worden voorgelegd en dat de uitgaven niet uit het personeelsbudget hoeven te worden gedekt. Er wordt immers een product geleverd.

In de praktijk is het effect van meer aandacht voor en toezicht op rechtmatigheid van inhuur waarneembaar: op een aantal van de onderzochte dossiers wordt de inhuur nu actief afgebouwd. Tegelijkertijd wordt het beleid ook wel ontweken door het van inhuurbureau wisselen van inhuurkrachten. Zij stappen dan over naar een bureau waarmee de gemeente een (nieuw) raamcontract heeft.

Om te voldoen aan de WAADI hanteert de gemeente een lijst met gecontroleerde leveranciers. Door te werken met raamcontracten wordt dit risico nadrukkelijk beheersbaar.

4. Het beleid en de uitwerking zijn bekend bij de afdelingen/leidinggevenden en wordt (rechtmatig en transparant) nageleefd. Daarbij wordt inhuur zorgvuldig afgewogen.

Uit de interviews met afdelingshoofden blijkt dat zij allen goed op de hoogte zijn van het werkproces voor inhuur waarbij alle inhuuraanvragen via de directie moeten lopen. Dit wordt bewerkstelligd door het formulier op intranet dat verplicht moet worden ingevuld om een aanvraag bij de directie te kunnen indienen. Het formulier omvat een aantal verplichte velden waardoor een aanvraag niet zonder motivatie, tarief en termijn kan worden ingediend. Ook het akkoord van de afdeling Concerncontrol is verplicht. HRM zorgt ervoor dat de volledige aanvragen (wekelijks) aan de directie worden voorgelegd.

De RKC heeft in dit onderzoek dertien inhuurdossiers uit 2019 onderzocht⁷. Dit waren de drie inhuurdossiers met de grootste financiële omvang, deze bleken alle te zijn ingehuurd door de afdeling Project- en Contractmanagement (PCM) en daarnaast tien inhuurdossiers van de overige afdelingen met een grote financiële omvang. De dossierstudie bleek een arbeidsintensief onderdeel van het onderzoek doordat de inhuurinformatie niet centraal wordt beheerd. De afdeling HRM heeft weliswaar een coördinerende rol, maar dit betreft slechts het aanvraagformulier. Voor alle overige informatie, zoals de nota's waarnaar in de formulieren wordt verwezen, de contracten en de informatie over onduidelijkheden in de formulieren moest een beroep worden gedaan op de 11 betrokken afdelingen.

Uit bestudering van dertien inhuurdossiers blijkt dat er twee aspecten in de werkwijze zijn die een beoordeling van de inhuur bemoeilijken: veelvuldig verlengen en *bulkaanvragen*. Bij verlengingen en inhuur die valt binnen een bulkaanvraag worden de formulieren minder volledig ingevuld. De informatie is dan in eerdere aanvragen of nota's te vinden of ontbreekt soms geheel.

Het begrip *bulkaanvragen* zal kort worden toegelicht. Bij een aantal afdelingen is de totale externe inhuur jaarlijks terugkerend en van grote omvang (€ 0,5 tot € 2,5 mln.). Om de administratieve rompslomp van de inhuur te beperken wordt bij deze afdelingen een zogenoemde bulkaanvraag met het totaalbedrag voor inhuur bij de directie neergelegd. De bulkaanvraag wordt vaak gemotiveerd in een nota waarin de noodzaak en de aanpak worden toegelicht en waarin ook een doorkijk naar de toekomst is opgenomen. Hierop geeft de directie akkoord. In de individuele aanvragen wordt vervolgens voor onderdelen van het formulier volstaan met een verwijzing naar de bulkaanvraag. Er dan geen sprake meer van een individuele toelichting. Ook komt het vaak voor dat voor een hele groep externe krachten in één keer akkoord wordt gevraagd. Bijvoorbeeld voor vijf klantmanagers of veertien procesmanagers tegelijkertijd. De inhuur wordt ook dan niet meer op individueel niveau toegelicht. De bulkaanvragen kan ook worden gezien als onderdeel van de personeelsplanning in de zin dat afdelingshoofden voorafgaand aan het jaar inschatten hoeveel externe inhuur nodig zal zijn.

De RKC heeft de dossiers onderzocht op de belangrijkste elementen uit het in 2010 vastgestelde beleid: 1) motivatie in combinatie met de noodzaak tot inhuur, 2) tarieven en 3) termijnen.

1) Motivatie en noodzaak inhuur.

In het beleid uit 2010 wordt benadrukt dat vertraging (of productieverlies) zal worden geaccepteerd tenzij dit maatschappelijk ongewenst is of als er sprake is van wettelijke termijnen die gehaald moeten worden. In de onderzochte dossiers wordt ter motivatie een aantal keer volstaan met het belang van de afronding van het uitgelopen project of de nog steeds openstaande

⁷ De selectie heeft plaatsgevonden op basis van bedragen in 2019 geboekt op kostensoort 43001 Externe inhuur. Door de selectie van de duurste dossiers zijn de bevindingen mogelijk niet representatief voor de lagere salarisschalen.

vacature. Slechts één keer wordt verwezen naar de in het beleid genoemde wettelijke termijnen. Bij inhuur die valt onder de bulkaanvragen wordt de noodzaak niet in het formulier toegelicht en wordt vaak verwezen naar een separate nota. In een aantal gevallen ontbreekt de toelichting geheel.

Het aanvraagformulier voor inhuur is hetzelfde als het formulier voor tijdelijke capaciteit. In het gedeelde formulier moet de afdeling expliciet afwegen of in de tijdelijke capaciteitsbehoefte kan worden voorzien door interne of regionale kandidaten alvorens tot inhuur over te gaan. Bij een aanvraag tot inhuur is deze afweging (de facto) al gemaakt. De afweging wordt in de onderzochte dossiers meestal niet meer toegelicht. Een enkele keer blijkt de vacature al langer onvervuld open te staan, maar vaak wordt dit onderdeel van het formulier (onder verwijzing van de bulkaanvraag) niet zinnig ingevuld. De formulieren geven al met al weinig inzicht in de motivatie en noodzaak.

2) Tarieven

Het inhuurtarief lag in 12 van de 13 onderzochte dossiers boven de tarieven uit de Haarlemse tabel. Bij inhuur via de in het onderzoek betrokken raamcontracten zijn in die contracten vaste tarieven vastgelegd die vaak (veel) hoger liggen dan de tabellen van BZK en de gemeente Haarlem, met name voor de hogere functies. Binnen het fysiek domein worden voor inhuur en interne doorbelasting veel hogere maximumtarieven gehanteerd vanwege de hoge markttarieven. De directie heeft met deze motivatie ingestemd. Ook in andere raamcontracten zijn vaak hogere tarieven vastgelegd.

	Haarlem tabel maximum	Tarief raamcontracten Fysiek Domein	Tarief raamcontracten Financieel
Schaal 11	80	118	80-90
Schaal 12	88	125	110-120

Bron: Gemeente Haarlem

In de onderzochte dossiers wordt slechts één keer het overschrijden van het maximumtarief onderbouwd met de complexiteit van de opdracht. In alle andere elf dossiers met een overschrijding van het maximumtarief ontbreekt de toelichting. Waarschijnlijk was dit mogelijk doordat in het formulier het veld 'verwacht uurtarief' niet werd ingevuld. In dat geval wordt er niet vergeleken met de tabel en hoeft een hoger tarief niet te worden gemotiveerd.

In een aantal gevallen bleken de betaalde tarieven hoger dan de tarieven die werden vermeld in de bulkaanvragen. In een aantal gevallen werden tarieven verhoogd bij verlenging van het contract.

3) Termijnen

In alle onderzochte dossiers is sprake van verlenging van het contract. De totale inhuur van de onderzochte dossiers varieerde van 8 maanden tot 10 jaar, met een gemiddelde van ruim 30 maanden. Daarmee zijn de inhuurtermijnen veel langer dan de maximale zes maanden uit het beleid en vormen verlengingen geen uitzondering. In de onderzochte dossiers worden verlengingen niet altijd gemotiveerd. Waar dat wel gebeurt geeft de afdeling aan graag de opgebouwde kennis of ingewerkte kracht te willen behouden. Ook uitstel van een project of het niet vervullen van de vacature zijn redenen om te verlengen. Dit beeld wordt ook in de interviews bevestigd. De afzonderlijke inhuurtermijnen die voor akkoord aan de directie werden voorgelegd bedroegen, een uitzondering daargelaten, niet langer dan 6 maanden. Een deel van de onderzochte inhuur duurt ook in het najaar van 2020 nog voort.

Directiebehandeling

Van de besluitvorming in de directie over de inhuuraanvragen wordt geen verslag gemaakt. De RKC heeft dit dus niet zelf kunnen nagaan. Wel is uit navraag gebleken dat 10 van de 13 onderzochte

dossiers aan de directie zijn voorgelegd. Bij één van deze tien dossiers heeft de directie aanvullende informatie gevraagd alvorens akkoord te gaan. Bij een ander dossier is sprake van een aanvraagformulier met informatie die niet lijkt te kunnen kloppen, doordat er in het aanvraagformulier onder verwijzing naar de bulkaanvraag toestemming wordt gevraagd voor inhuur van een afdelingshoofd. Twee dossiers zijn niet aan de directie voorgelegd, omdat sprake zou zijn van een uitbestede dienst. Dit is in ieder geval bij één dossier onjuist en beide uitgaven zijn wel volledig op de rekening Inhuur derden geboekt.

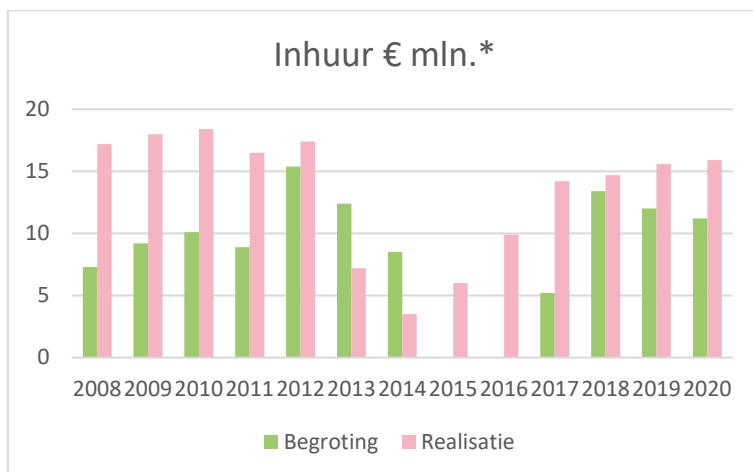
De verplichte route via de directie wordt door veel afdelingshoofden als een omslachtig en tijdrovend proces ervaren, waarvan de toegevoegde waarde wordt betwijfeld. In de praktijk is het volgens de afdelingshoofden vaak slechts een administratieve stap en volgt vrijwel altijd een akkoord van de directie.

Hoofdpunten nieuw beleid – Concernkader Externe Inhuur

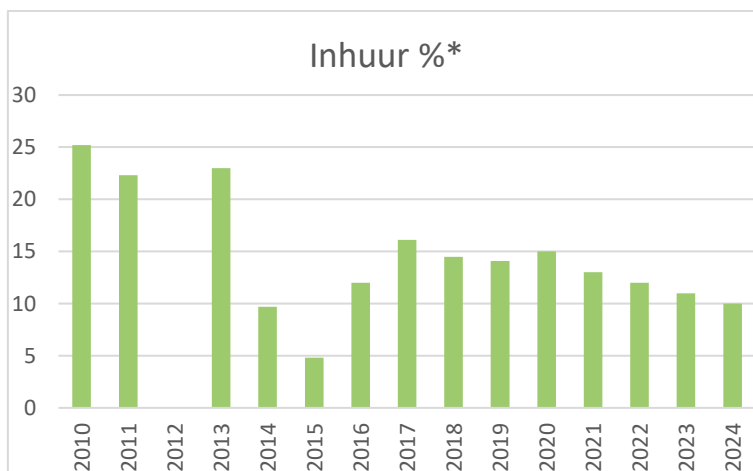
- Beslissingsbevoegdheid inhuur bij afdelingshoofden i.p.v. de directie, tenzij het richtbedrag wordt overschreden en andere afdelingen geen ruimte over hebben.
- De inhuur moet (na selectie van de kandidaat) worden aangemeld met het formulier Aanvraag Tijdelijk Werk.
- Afschaffing maximum termijn van 6 maanden
- Tarieventabel gehandhaafd, er mag in principe niet van deze tarieven worden afgeweken.
- Beheer en onderhoud van Concernkader Externe Inhuur door afdeling HRM.
- Aandacht voor rechtmatigheid van de inhuur

4. Externe inhuur in cijfers

Naar aanleiding van de coalitieafspraken uit 2010 over externe inhuur wordt vanaf 2011 in het jaarverslag gerapporteerd over de resultaten van de reductie van uitgaven aan inhuur. Dit gebeurt aan de hand van zowel de miljoenen euro's als met het percentage van de loonsom. De gegevens zijn niet jaarlijks gepubliceerd, waardoor er gegevens ontbreken in de onderstaande grafieken.



* voor 2015 en 2016 is geen begroting in euro's beschikbaar, voor 2020 is de realisatie gebaseerd op de eindejaarsverwachting in de HR-rapportage T2.



* Voor 2012 is geen percentage beschikbaar. Voor 2020-2024 is het % de streefwaarde uit de begroting.

De berekening van het inhuur als percentage van de loonsom geschiedt conform BBV als volgt:

Indicator extern inhuur % =	$\frac{\text{€ inhuur}}{\text{€ loonsom} + \text{€ inhuur}} \times 100\%$
-----------------------------	---

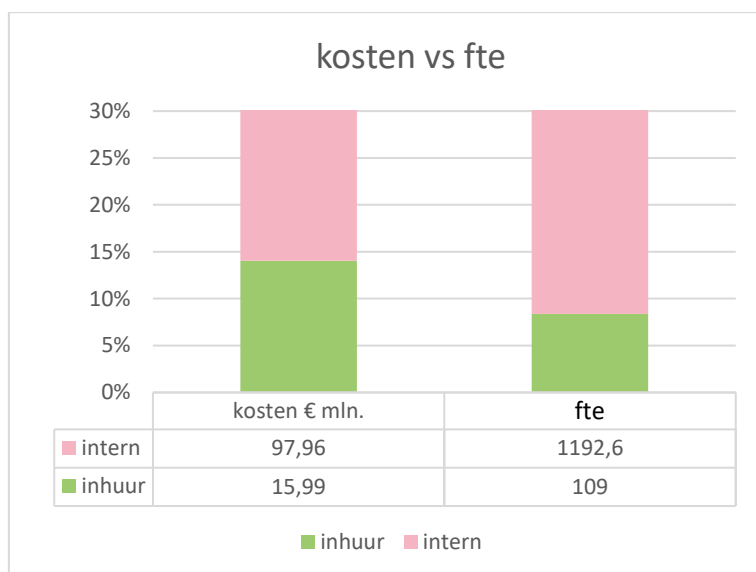
In 2015 en 2016 verdwijnt de inhuur tijdelijk als onderwerp uit de jaarverslagen van de gemeente tot het BBV de indicator in 2017 verplicht voorschrijft. De tijdreeks van de indicator is met behulp van diverse bronnen samengesteld. Uit de cijfers wordt duidelijk dat de begroting en de realisatie van de externe inhuur vaak uit elkaar liggen. Zie hiervoor ook het hoofdstuk over de

raadsinformatie. Tot het in het voorjaar van 2020 gepubliceerde Jaarverslag 2019 stond vermeld dat Haarlem nog geen onderscheid maakt tussen een inspanningsverplichting en een resultaatverplichting. Dit komt niet overeen met het BBV, zie hoofdstuk 2 Externe Inhuur Toegelicht.

Uit de grafiek met inhuur in % mln. is af te lezen dat de uitgaven aan inhuur (realisatie) niet afnemen. De daling van het inhuurpercentage in de grafiek Inhuur% wordt veroorzaakt door een toename van de loonsom.

Kosten van inhuur

Het aandeel van de inhuur in fte's in de bezetting in verhouding tot het aandeel van de inhuur in de personeelslasten geeft een indruk van de extra kosten die inhuur met zich meebrengt.



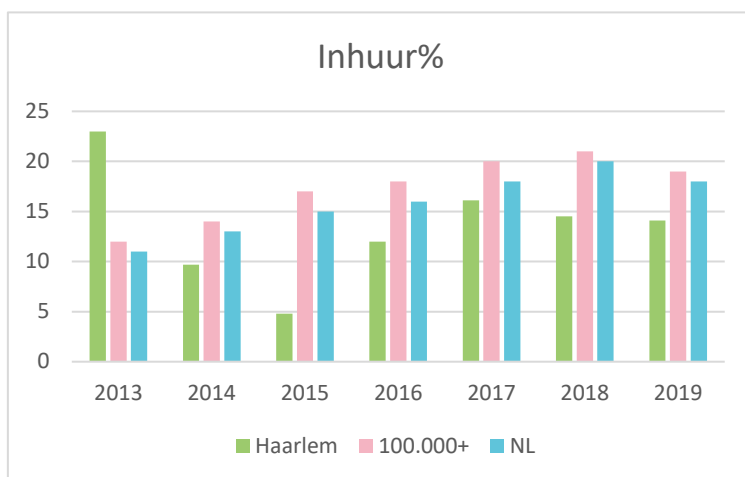
Bron data: HR Rapportage T2 2020

Uit de grafiek is op te maken dat de inhuur ongeveer 8,4% van het totale aantal fte bedraagt⁸ en dat de kosten hiervan ongeveer 14% van de totale personeelslasten zijn. Ruwweg kan op basis daarvan worden gesteld dat een fte inhuur gemiddeld ongeveer 67% duurder is dan een interne kracht.

Benchmark

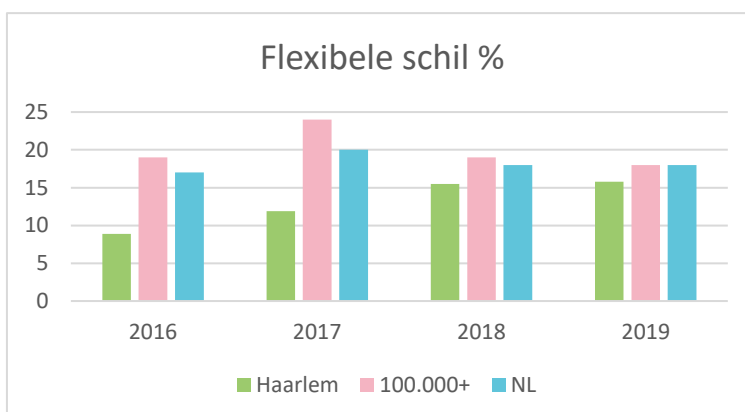
De inhuur in Haarlem wordt met de gegevens van de Personeelsmonitor A+O Fonds Gemeenten vergeleken met die in andere gemeenten. Zie onderstaande grafiek. Na een aanvankelijk veel hoger dan gemiddelde inhuur in 2013, ligt de inhuur sinds 2014 onder het gemiddelde van Nederland en de 100.000+ gemeenten. Daarbij valt wel op dat de toename in de periode 2015-2018 in Haarlem veel sterker was dan in de andere gemeenten. Een waarschijnlijk verklaring hiervoor is een inhaaleffect na de grote afname van de inhuur in de jaren 2014 en 2015. Voor zowel Haarlem als de vergelijkingsgroep lijkt er na 2018 sprake te zijn van een lichte daling.

⁸ Fte betreft een momentopname augustus 2020, kosten% o.b.v. EJV 2020.



Bron: Personeelsmonitor A&O Fonds Gemeenten

Als de flexibele schil van de organisatie wordt vergeleken, waarbij naast de externe inhuur ook de interne flexibele contracten worden meegenomen, heeft Haarlem het omslagpunt in de opwaartse trend nog niet bereikt. In andere gemeenten is dit al duidelijk waarneembaar in 2017. Zie de grafiek hieronder. Sinds 2017 geeft een steeds groter deel van de gemeenten aan de kosten van de inhuur actief omlaag te willen brengen. In 2019 is dit bij 68% van de gemeenten het voornemen. Dit doet men vooral door het eigen personeel te flexibiliseren, door het omzetten van inhuur in vaste of tijdelijke dienstverbanden en door het aangaan van raamcontracten. In Haarlem staat dit voornemen sinds 2020 in de begroting.



Bron: Personeelsmonitor A&O Fonds Gemeenten en Vensters voor Bedrijfsvoering

De invoering van de 'payroll toeslag' in de CAO-gemeenten per 1 oktober 2018 heeft de populariteit van deze vorm van inhuur sterk verminderd. De toeslag beoogt de totale beloning, d.w.z. inclusief IKB, levensloop en pensioen, voor payrollwerknemers op gelijk niveau te brengen met die van ambtenaren. Deze toeslag geldt niet voor uitzendkrachten, gedetacheerden en ZZP-ers. Haarlem maakt geen gebruik (meer) van payroll werknemers.

Inhuur afdelingen 9

In de volgende tabel wordt weergegeven op welke afdelingen het meest aan inhuur wordt besteed en hoeveel procent de inhuur van de loonsom van de afdeling betreft.

⁹ Zie bijlage I voor een compleet overzicht van inhuur op de afdelingen

	Realisatie 2019	
Afdeling	€	% Loonsom
Project- en Contractmanagement	2.462.212	37,6%
Maatschappelijke Ondersteuning	1.935.569	22,2%
Vergunningen Toezicht en Handhaving	1.241.471	19,6%
Informatievoorziening	1.127.076	20,1%
Werk en Inkomen	821.775	11,3%
Gemeente Totaal	15.588.830	14,1%

Bron: Gemeente Haarlem

Een korte toelichting per afdeling

- De afdeling *Project- en Contractmanagement* (PCM) is actief in het fysiek domein en heeft een flexibele schil om de bezetting te laten mee-ademen met de hoeveelheid werk in de ruimtelijke projecten, die soms lastig te voorspellen is. Waar het de vaste formatie betreft heeft de afdeling vaak moeite technisch adviseurs en projectleiders aan te trekken.
- De afdeling *Maatschappelijke Ondersteuning* (MO) is een grote afdeling, die zich onder andere bezighoudt met de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De afdeling werkt met meldingen die binnen wettelijke termijnen moeten worden afgehandeld. De afdeling heeft ook te maken met implementatie van nieuwe regelgeving die voor piekbelasting zorgt.
- Bij de afdeling *Vergunningen, Toezicht en Handhaving* (VTH) vormen vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wabo en de APV de kerntaken. Ook deze afdeling heeft te maken met wettelijke termijnen en een wisselende vraag. De ontwikkeling van de bouw is een bepalende factor. Omdat de leges voor Wabo-vergunningen maximaal kostendekkend mogen zijn, is het riskant een hoge vaste bezetting aan te houden. Een deel van inhuur die wordt geboekt op het budget van VTH wordt bij andere afdelingen ingezet.
- De afdeling *Informatievoorziening* (IV) heeft de afgelopen jaren een aantal grote ICT-projecten uitgevoerd waarvoor geen vaste formatie was voorzien.
- En de afdeling *Werk en Inkomen* (WI) ten slotte is verantwoordelijk voor onder andere de bijstandsuitkeringen waarvan de procedure wettelijke termijnen kent en de trajecten om mensen naar de arbeidsmarkt te begeleiden. De bezetting ademt mee met het aantal uitkeringsgerechtigden. De toename van het aantal statushouders is mede oorzaak van de toegenomen inhuur, omdat de caseload per medewerker bij statushouders minder hoog kan zijn.

Door de toename van de vraag bij overheden zijn er ambtenaren die ervoor kiezen ZZP-er te worden. Ook dit noodzaakt gemeenten tot meer werving of inhuur.

Bevindingen

5. De omvang, samenstelling en kosten van externe inhuur worden sluitend geregistreerd.

De kosten van externe inhuur worden geboekt op hoofdrekening 43001 *Inhuur derden*. De RKC is geen (aanwijzingen voor) onregelmatigheden in de boekingen tegengekomen. De betere registratie van inhuur volgt uit de beleidswijziging van 2010. In 2013 kondigt het college nogmaals aan dat zal worden tegengegaan dat inhuur met niet-inhuurbudget wordt gedekt.

De RKC heeft geconstateerd dat het uiteindelijk geboekte bedrag op deze rekening veel hoger is (40%) dan initieel aan inhuur was begroot. Er bestaat ook een groot verschil tussen de begrote inhuur en het budget dat aan het begin van het jaar is gealloceerd op de rekening *Inhuur derden* en

verschillen in werkwijze tussen afdelingen. Gedurende het boekjaar wordt er veelvuldig budget overgeheveld van personeelskosten gerelateerde rekeningen naar de rekening *Inhuur derden*. Ook wordt er materieel budget overgeheveld naar het personeelsbudget.

De omvang van de externe inhuur van de gemeente wordt uitsluitend financieel geregistreerd als de optelsom van de inhuur door de afdelingen van de gemeente. De omvang in fte is in 2020 geïnterpreteerd op verzoek van de gemeenteraad. In de HR-rapportages wordt uitsluitend gerapporteerd over de kosten van inhuur naar afdeling. Niet over schaalniveaus, functiegebieden of contractvormen.

Sinds de ambtelijke fusie met de gemeente Zandvoort in 2018 wordt er in de personeelsadministratie geen onderscheid meer gemaakt tussen de gemeenten. De kosten van de inhuur worden dus deels gemaakt voor uitvoering van beleid van de gemeente Zandvoort. De kosten worden gedekt uit de algemene vergoeding die Zandvoort daarvoor betaald.

6. De gemeente monitort de ontwikkelingen in de externe inhuur (met indicatoren) en de naleving van het beleid. Hierover wordt gerapporteerd aan het college.

Naar aanleiding van het nieuwe inhuurbeleid van 2010 werd er nadrukkelijk gestuurd op verlaging van de inhuur en werd er intensief (maandelijks) gemonitord. Na verloop van tijd werd de intensieve monitoring afgebouwd, omdat de inhuur afnam en de organisatie het gevoel kreeg grip te hebben op de inhuur.

Monitoring vindt in latere jaren plaats aan de hand van de HR-kwartaalrapportages die in de directie worden geagendeerd. In de rapportages zijn onder andere per afdeling de uitgaven aan inhuur opgenomen. Om beter aan te sluiten op de P&C-cyclus zijn de kwartaalrapportages inmiddels omgezet naar tertiaalrapportages, eens per vier maanden. Na invoering van de verplichte BBV-indicator in 2017, wordt deze in de loop van 2019 ook in de rapportages opgenomen. De rapportages en de ontwikkeling van de externe inhuur worden wel besproken in de staf van de wethouder met bedrijfsvoering in de portefeuille, maar er wordt niet over gerapporteerd aan het college omdat het de bedrijfsvoering betreft. De RKC verwacht dat de externe inhuur door de motie met betrekking tot de Roemernorm en de bezuinigingsdruk ook op bestuurlijk niveau een relevanter thema zal worden.

Uit de gesprekken met afdelingshoofden komt naar voren dat inhuur op afdelingsniveau intensief wordt gemonitord aan de hand van afdelingsoverzichten. Bij de ene afdeling maandelijks, bij de andere afdeling per kwartaal. Vanuit de directie heeft elk afdelingshoofd twee keer per jaar een P&C-gesprek met het verantwoordelijk directielid waarin de externe inhuur één van de mogelijke besprekspunten is.

7. De rapportages zijn volledig en bevatten informatie over de mate van doelrealisatie, de samenstelling en de kosten van externe inhuur, vergelijking met andere gemeenten en de afwijkingen in de praktijk.

Tot eind 2018 omvatte de HRM kwartaalrapportage niet meer dan één A4. Daarin stond in een tabel de besteding aan inhuur per afdeling en een smiley die groen kleurde als de inhuur lager lag dan het voorgaande jaar. Er was geen beleidsdoelstelling of indicator in opgenomen. Vanaf eind 2018 wordt de HR-rapportage uitgebreid en krijgt inhuur meer aandacht. Naar aanleiding van de motie wordt in de loop van 2019 de indicator inhuurpercentage in de interne rapportage geïntroduceerd en wordt het project aangekondigd dat gericht is op het verbeteren van het inhuurproces en de rechtmatigheid van de inhuur en het uitvoering geven aan de motie. Afwijkingen op financieel vlak worden met ingang van 2019 besproken in de rapportage. Er zijn afdelingen die niets hebben begroot en wél inhuur boeken en ook afdelingen die al vroeg in het

jaar het inhuurbudget overschrijden. Dit is mogelijk, omdat het niet verplicht is het voor inhuur benodigde budget op de rekening Inhuur derden beschikbaar te hebben. Er is geen uniforme werkwijze.

In de meerjarenbegroting heeft Haarlem sinds 2018 conform het BBV een streefwaarde voor de externe inhuur opgenomen. Deze wordt eind 2019 als beleidsdoelstelling in de HR-rapportage opgenomen. Voor 2020 is de streefwaarde 15%. De ontwikkeling van de indicator wordt gedurende het jaar gemonitord aan de hand van de optelsom van de door afdelingsmanagers opgegeven *eindejaarsverwachtingen* voor de inhuur en de begrote personeelskosten (inclusief inhuur). Na afloop van het jaar wordt de realisatie berekend conform de BBV-formule. Het begrip Roemernorm en de streefwaarde worden in de 2020 vastgestelde tertaalrapportages nog niet gehanteerd. Er is in de HR-rapportage geen vergelijking met andere gemeenten opgenomen.

8. Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en indien nodig wordt er bijgestuurd.

Voorafgaand aan dit onderzoek is de externe inhuur voor het laatst in 2010 in het kader van een 213a-onderzoek onderzocht. Verder is de praktijk van de externe inhuur in 2019/2020 door een interne werkgroep in kaart gebracht. Deze beide interne onderzoeken zijn geen volwaardige beleidsevaluatie waarin het lopende beleid is beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Bijsturing heeft er wel plaatsgevonden naar aanleiding van de interne onderzoeken. Naar aanleiding van de coalitieafspraken uit 2010 werden nieuwe uitgangspunten vastgesteld die na 2012 tot een sterke afname van de inhuur hebben geleid. Ook het in 2020 vastgestelde Concernkader Externe Inhuur kan als een bijsturing worden beschouwd. De wijziging van het inhuurproces is voornamelijk ingegeven door de bevindingen van de accountant en de motie uit 2019.

Hoofdpunten nieuw beleid – Concernkader Externe Inhuur

- Monitoring van fte (voorlopig) en kosten van externe inhuur in de tertaalrapportage.
- Monitoring op afdelings- en organisatieniveau a.d.h.v. de richtbedragen per afdeling en de door de afdelingsmanagers gegeven eindejaarsverwachting externe inhuur.
- Streefwaarde inhuur uit begroting als maatstaf.

5. Betrokkenheid gemeenteraad

Externe inhuur wordt tot de bedrijfsvoering gerekend en is derhalve een collegebevoegdheid. De raad toont desalniettemin wel betrokkenheid bij het thema zoals blijkt uit de aangenomen moties in de loop der jaren:

- Motie 5 juli 2012 *Hogere ambitie terugdringen externe inhuur*
Strekking: versnelde afbouw van de inhuur om sneller te bezuinigen.
- Motie november 2017 *Vast werk verdient een vaste Haarlemse baan*
Strekking: schoonmakers en andere facilitaire medewerkers in vaste dienst nemen zodra contracten met externe partijen aflopen.
- Motie 4 juli 2019 *Vast geeft comfort*
Strekking: meer inzicht in inhuur door rapportage in fte, meer vaste bezetting voor meer kwaliteit en Roemernorm als streefwaarde in verband met de hoge kosten van inhuur.

Uit de moties blijkt dat de raad externe inhuur vanuit wisselende perspectieven beoordeelt. Uit de moties uit 2012 en 2019 spreekt vooral het financieel (en management) perspectief, uit de motie uit 2017 spreekt het sociaal-maatschappelijk perspectief.

Raadsinformatie

De raad werd voor de invoering van de verplichte BBV-indicator alleen desgevraagd over externe inhuur geïnformeerd. In de periode 2012-2014 was er als gevolg van de coalitieafspraken tot een bezuiniging op de externe inhuur en de motie veel aandacht in de raad voor dit onderwerp. Het College leverde op verzoek een aantal nota's aan¹⁰. Deze nota's besteden vrij gedetailleerd aandacht aan de ontwikkeling van de inhuur, de omvang van inhuur per afdeling, de verwachte bezuiniging per afdeling en de omvang van de inhuur langer dan 6 maanden. De reeks nota's wordt in 2014 afgesloten met een gunstige verwachting ten aanzien van de externe inhuur voor 2014 en de mededeling dat de raad voortaan via de P&C-cyclus zal worden geïnformeerd. In 2015 en 2016 wordt de raad echter niet over de ontwikkeling van inhuur geïnformeerd.

In de P&C-stukken vanaf 2012 wordt gesproken over een inhuurplafond. Het plafond volgt uit de motie van 2012 waarin het college van de raad de opdracht krijgt om de beperking van de inhuur tot € 10 mln. reeds in 2014 te realiseren in plaats van in 2018. De jaarlijkse plafonds zijn niet door de raad vastgelegd, maar worden door het college gepresenteerd in de nota 'Rapportage Externe inhuur oktober 2012'. De plafonds worden gedurende de operatie, naar aanleiding van de behaalde resultaten, neerwaarts bijgesteld.

In de begroting wordt door de raad niet expliciet het begrote bedrag voor externe huur vastgelegd, slechts de streefwaarde voor de BBV-indicator. In de kadernota en de bestuursrapportages wordt de raad gedurende het lopende begrotingsjaar regelmatig om akkoord op begrotingswijzigingen en/of extra budget voor inhuur gevraagd. Deze bedragen kan de raad door het ontbreken van het totaalbudget voor inhuur niet in de juiste context plaatsen.

Streefwaarde P&C-documenten niet onderbouwd met inhuurbegroting

Voor zover inhuur expliciet werd begroot, gebeurde dit op afdelingsniveau en vaak

¹⁰ 2012/422604 Nota Rapportage externe inhuur oktober 2012, 2013/122314 Externe inhuur analyse 2012, maatregelen 2013, 2013/424929 Informatienota inhuur langer dan 6 maanden en 2014/084130 Brief inzake ontwikkeling externe inhuur en inhuurplafond 2014.

extracomptabel. Uit de interviews blijkt dat de organisatie geen voorschrift kende om de inhuur volledig te begroten in de exploitatiebegroting. Hierdoor was de stand van der realisatie ten opzichte van de exploitatiebegroting niet bruikbaar voor de monitoring van de externe inhuur: de RKC heeft voor de onderzoeksperiode 2018-2020 geen gemeentelijke (extracomptabele) inhuurbegroting aangetroffen die verband houdt met de streefwaarde in de P&C-documenten. De streefwaardes in de begroting werden niet gebaseerd op een personeelsbegroting, maar op de trend van de inhuur in de afgelopen jaren. Daardoor kon de situatie ontstaan dat een hogere realisatie dan begroot werd gecombineerd met een lagere BBV-indicator dan verwacht.

	Financieel 2019	Streefwaarde P&C 2019
Begroting	11,1 mln.	16,5%
Realisatie	15,6 mln.	14,1%

Bronnen: HR Rapportages en P&C documenten

In 2019 was de realisatie van de inhuurindicator met 14,1% lager dan de streefwaarde van 16,5%, terwijl er op de rekening Inhuur derden meer werd geboekt dan was.

De daling van het percentage werd veroorzaakt door de stijging van de loonsom (zie formule BBV indicator blz. 15). De RKC constateert dat er in de onderzoeksperiode geen verband was tussen de begroting van de inhuur en de streefwaarde in de P&C documenten. Dit wordt bevestigd door het college dat eind 2020 aan de raad laat weten dat er in het najaar van 2021 voor het eerst ervaring zal worden opgedaan met opstellen van een begroting voor de gemeentelijke inhuur gerelateerd aan de vastgestelde streefwaarde¹¹.

De raad ontvangt dus ongelijksoortige informatie over de inhuur van de gemeente: In de begroting en het jaarverslag tot 2014 informatie over inhuur in miljoenen euro's, vanaf 2018 informatie over inhuur aan de hand van het inhuurpercentage, in tussentijdse financiële rapportages verschillende afzonderlijke bedragen voor extra inhuur en naar aanleiding van de motie uit 2019 vanaf 2021 ook informatie over de inhuur in fte's.

Bevindingen

9. De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de externe inhuur van de gemeente Haarlem. De raadsinformatie is transparant.

De raad ontvangt sinds 2018 structureel alleen informatie over de streefwaarde en realisatie van de verplichte BBV-indicator voor externe inhuur, het percentage. In de afdoening van de motie Vast geeft comfort, worden ook bedragen vermeld. Het college heeft aangegeven de informatie over de met de motie gevraagde aantal fte's inhuur in het jaarverslag 2020 op te nemen.

De informatie over inhuur is niet transparant doordat de raad ongelijksoortige (percentages en euro's) informatie ontvangt die niet op elkaar aansluiten. Hierdoor heeft de raad geen compleet beeld van de externe inhuur. De informatie is enerzijds zeer geaggregeerd (de streefwaarde) en anderzijds zeer gedetailleerd (budgetaanvraag voor inhuur op een specifieke activiteit).

¹¹ 2020/1014876

10. Externe inhuur wordt ten minste een maal per jaar door de gemeenteraad besproken.

In de raad is er periodiek aandacht voor het onderwerp externe inhuur. Dit heeft echter een ad hoc karakter. De aanleiding in 2019 waren de sterk oplopende kosten van de inhuur. Het onderwerp wordt niet jaarlijks geagendeerd. Daartoe ontbrak het de raad ook aan informatie.

Hoofdpunten nieuw beleid – Concernkader Externe Inhuur

- Het concernkader gaat niet in op raadsinformatie

6. Samenvatting van de toetsing aan het normenkader

	Norm	Bevinding
1	De gemeente heeft actueel beleid ten aanzien van externe inhuur waarin de doelen, uitgangspunten en afwegingen zijn opgenomen. Dit beleid is gebaseerd op een probleemanalyse en is integraal onderdeel van het strategisch personeelsbeleid.	In de onderzoeksperiode was er geen actueel en uitgewerkt beleid, maar slechts gefragmenteerde werkinstructies. In de zomer van 2020 is er een gewijzigd intern kader vastgesteld dat gericht is op verbetering van de rechtmatigheid, meer sturing en meer verantwoordelijkheid bij afdelingsmanagers.
2	Dit beleid is geoperationaliseerd in een werkinstructie met procedures voor afdelingen/leidinggevenden en directie waarin taken, verantwoordelijkheden en werkprocessen helder zijn beschreven.	De oude uitgangspunten waren geoperationaliseerd, al stond het niet in één document. Het nieuwe werkproces is wel integraal.
3	Het inhuurbeleid is in lijn met Europese en Haarlemse (aanbestedings-)regels en wordt in de praktijk rechtmatig uitgevoerd.	Er was weinig aan dacht voor rechtmatigheid in de werkinstructies voor inhuur die tot medio 2020 van kracht waren. Met de raamcontracten en het nieuwe werkproces zal dit verbeteren.
4	Het beleid en de uitwerking zijn bekend bij de afdelingen/leidinggevenden en wordt transparant nageleefd. Daarbij wordt inhuur zorgvuldig afgewogen.	Het beleid is goed bekend. De afweging van inhuur is in de onderzochte dossiers meestal niet verifieerbaar en de wel aanwezige informatie is vaak incompleet.
5	De omvang, samenstelling en kosten van externe inhuur worden sluitend geregistreerd.	Afgezien van enkele onregelmatigheden worden de kosten juist geregistreerd. Wel verschilt de werkwijze per afdeling. De samenstelling van de inhuur wordt niet geregistreerd. De inhuur werd tot in 2020 niet op alle afdelingen realistisch begroot.
6	De gemeente monitort de ontwikkelingen in de externe inhuur (met indicatoren) en de naleving van het beleid. Hierover wordt gerapporteerd aan het college.	De monitoring was lange tijd weinig intensief. Er ontbrak bovendien een streefwaarde. Dit is inmiddels gewijzigd. Aan het college wordt niet gerapporteerd.
7	De rapportages zijn volledig en bevatten informatie over de mate van doelrealisatie, de samenstelling en de kosten van externe inhuur, vergelijking met andere gemeenten en de afwijkingen in de praktijk.	De rapportages worden sinds 2019 verbeterd. Door toevoeging van de streefwaarde, het bespreken van afwijkingen en het opnemen van de eindejaarsverwachtingen per afdeling is het nu beter mogelijk de ontwikkeling van de externe inhuur te monitoren.
8	Het beleid wordt periodiek geëvalueerd en indien nodig wordt er bijgestuurd.	Er heeft in de onderzochte jaren geen beleidsevaluatie plaatsgevonden. Wel is er bijgestuurd aan de hand van knelpunten in de praktijk, de motie en de accountant.
9	De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de externe inhuur van de gemeente Haarlem. De raadsinformatie is transparant.	De raad ontvangt sinds 2018 de streefwaarde voor de BBV-indicator en de realisatie. De raad ontvangt geen financiële informatie over inhuur. Tussentijdse budgetaanvragen voor externe inhuur kan de raad daardoor niet in context plaatsen.
10	Externe inhuur wordt ten minste een maal per jaar door de gemeenteraad besproken.	De raad ontvangt in de P&C-documenten informatie, maar heeft slechts ad hoc aandacht voor externe inhuur.

Bevindingen in relatie tot nieuw beleid

Het nieuwe Concernkader externe inhuur is vooruitlopend op het nieuwe Strategisch Personeelsbeleid in 2020 vastgesteld. Met het nieuwe kader wordt een aantal beperkende elementen uit de oude werkinstructies geschrapt zoals de maximum termijn en de goedkeuring van de directie. Tegelijkertijd worden maatregelen geïmplementeerd om de grip te vergroten zoals sturing a.d.h.v. richtbedragen en de eindejaarsverwachting per afdeling en invoering van tweedelijnstoezicht. Dit beleid is echter pas recent van kracht geworden. Het was daardoor niet mogelijk om de effecten van het nieuwe beleid op de nieuwe praktijk al mee te nemen in dit onderzoek.

Ex-ante kan worden gesteld dat de beleidswijziging gevolgen zal hebben op onder andere de rechtmatigheid van de inhuur. De RKC verwacht dat deze door meer toezicht in de 2e lijn verder zal verbeteren. Ook het werken met een streefwaarde en richtbedragen per afdeling, meer aandacht voor een realistische inhuurbegroting en monitoring gedurende het jaar zullen naar verwachting een positief effect hebben op de beheersing van de inhuur.

7. Conclusies en aanbevelingen

De afgelopen jaren vroeg de raad een aantal keren aandacht voor de ontwikkeling van de omvang van de externe inhuur bij de gemeente Haarlem. Dit vormde voor de RKC de aanleiding dit onderzoek te starten. Met het onderzoek wil de RKC antwoord geven op de vraag: *Is het beleid voor externe inhuur doelmatig en doeltreffend en is de raadsinformatie toereikend?* Deze vraag wordt beantwoord met behulp van drie deelvragen en een normenkader.

De externe inhuur en het beleid daarvoor bleken volop in beweging in de onderzoeksperiode 2010-2020. De omvang van de inhuur als percentage van het personeelsbudget nam eerst scherp af, nam daarna weer toe en daalt inmiddels weer. Op afdelingsniveau zijn data over de periode 2018 tot medio 2020 zijn onderzocht. In het onderzoek werd de werking van het beleid in die periode getoetst aan het in die periode geldende beleid. Daartoe zijn de dertien onderzochte inhuurdossiers uit 2019 getoetst aan het beleid dat van kracht was in 2019.

Met behulp van het normenkader komt de RKC tot drie conclusies:

7.1 Conclusies

1. Opzet, bestaan en werking van beleid was beperkt

Integraal en actueel beleid ten aanzien van externe inhuur met een beleidsdoelstelling en een bovenliggend strategisch personeelsbeleid ontbrak in de onderzoeksperiode. In 2010 werden wel uitgangspunten geformuleerd, maar deze werden niet verder uitgewerkt in beleid. Gevolg van het ontbreken van beleid is dat de organisatie geen visie had op de gewenste omvang van de inhuur. Uit de groene smileys in de HR-rapportage maakt de RKC op dat met betrekking tot de omvang 'minder is beter' het uitgangspunt was, maar in de periode 2015-2019 werden er geen maatregelen getroffen om dat te bewerkstelligen.

De praktische werkinstructies voor inhuur bleken goed bekend bij de afdelingshoofden, maar boden ook ruimte voor verschillende werkwijzen. Ook stelde de accountant diverse malen dat er tekortkomingen waren met betrekking tot de rechtmatigheid van de inhuur: het Europees aanbestedingsbeleid en het eigen inkoopbeleid werden onvoldoende gevolgd.

Het hoofdpunt uit het inhuurbeleid uit 2010, het Nee, *tenzij-principe*, lijkt buiten beeld te zijn geraakt en heeft inmiddels plaatsgemaakt voor de Roemernorm. Het accepteren van productieverlies uit het beleid uit 2010 leek in de onderzoeksperiode niet meer aan de orde of werd niet expliciet afgewogen.

2. Centrale sturing beperkt, maar inhuur is nu niet hoog

Vooropgesteld: de externe inhuur van de gemeente Haarlem is niet hoog vergeleken met andere gemeenten. Dit is het resultaat van strakke sturing op de omvang van de inhuur in de jaren 2012-2014, maar dit effect is deels al weer tenietgedaan.

Hoewel het BBV sinds 2017 verplicht een streefwaarde voor de externe inhuur te publiceren, wordt de ontwikkeling van het percentage in de HR-rapportages pas sinds eind 2019 gerelateerd aan de streefwaarde in de begroting. De monitoring van de inhuur kreeg pas in recente jaren weer meer aandacht. De inhuur kon daardoor in de jaren 2014-2018 weer oplopen. Van centrale sturing op een inhuurdoelstelling was in de onderzoeksperiode geen sprake.

In de monitoring wordt alleen gekeken naar de omvang van de inhuur en niet naar de samenstelling. De prestaties van Haarlem worden in de HR-rapportage ook niet vergeleken met andere gemeenten en er vindt geen reguliere rapportage over inhuur aan het college plaats. Alle inhuuraanvragen moesten tot medio 2020 conform beleid aan de directie worden voorgelegd.

De aangevraagde inhuur was in de onderzochte dossiers vrijwel altijd akkoord. De dekking kon komen uit het personeelsbudget, maar ook uit overheveling van materieel budget. De werking van en sturing vanuit de voorschriften met betrekking tot tarieven en termijnen bleek in de onderzochte dossiers beperkt. Voor hogere functies wordt in (raam-) contracten vaak afgeweken van de tarieventabel en met opeenvolgende verlengingen van inhuurcontracten werd de maximumtermijn van 6 maanden vaak ruimschoots overschreden. Doordat er veel gewerkt werd met bulk aanvragen werden bovendien niet alle inhuuraanvragen individueel gemotiveerd en beoordeeld.

Op afdelingsniveau wordt de inhuur op de bij het onderzoek betrokken afdelingen meer nauwgezet gemonitord, al zijn er tussen afdelingen wel verschillen in de werkwijze. Daarbij is er vooral aandacht voor het budget en de termijnen.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het inhuurbeleid (als instrument van het personeelsbeleid) zijn in de onderzoeksperiode niet geëvalueerd. Bijsturing vond wel plaats naar aanleiding van de motie en de bevindingen van de accountant.

3. Raadsinformatie beperkt

Tijdens de onderzoeksperiode werd er in de P&C-documenten overgestapt van informatie in euro's naar een % (de verplichte BBV-indicator) en er waren ook jaren zonder informatie. De raadsinformatie was daardoor gefragmenteerd over de jaren heen doordat niet altijd hetzelfde soort informatie is verstrekt. Gedurende het jaar wordt de raad wel bij tijd en wijle om budget voor extra inhuur gevraagd. Zonder financieel beeld zijn deze aanvragen voor de raad lastig in de juiste context te plaatsen. Het onderwerp kreeg bij de raad wel aandacht (zie moties), maar werd desondanks niet jaarlijks geagendeerd door het college of de raad.

Voor beantwoording van de centrale vraag ontbreekt het belangrijkste document: het integrale beleid. Dit is deels ondervangen met een beleidsreconstructie, maar een goede beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid blijft lastig. Het onderzoek wijst uit dat de omvang van de externe inhuur in Haarlem op dit moment geen reden tot zorg is. De BBV-indicator, waarin de inhuur wordt uitgedrukt als percentage van de totale personeelslasten, laat zien dat de inhuur in Haarlem (14,1% in 2019) lager ligt dan het gemiddelde in dat van vergelijkbare gemeenten (19%) en Nederland (18%). Na een forse ingreep op de inhuur daalde deze tot het zeer lage niveau van 4,8% in 2015, terwijl de inhuur in de rest van het land juist opliep. Het laat wel zien dat de organisatie onder politieke druk en met een strikt beleid ten aanzien van tarieven en termijnen en een centrale positie voor de directie grip heeft gekregen op de omvang van de inhuur. De stijging van de inhuur na 2015, zonder dat er sprake was van een beleidswijziging, is wel aandachtspunt. In twee jaar tijd liep de inhuur op tot 16,1% en er werd een verdere stijging voorzien. De in 2010 beoogde centrale sturing en grip op inhuur zijn in de praktijk na verloop van tijd uitgehold, mede doordat de begrenzing van de tarieven en termijnen slechts voor een deel van de inhuur effectief is. Pas na de motie uit 2019 die oproep tot toepassing van de Roemernorm als streefwaarde werd de stijging van de inhuur weer omgebogen. De totale uitgaven aan inhuur zijn nog altijd lager dan op het hoogste punt van 18,4 mln. in 2013.

Nieuw beleid

Ingegeven door de raadsmotie en de bevindingen van de accountant is in 2020 door de directie een nieuw concernkader voor externe inhuur vastgesteld en wordt er de komende jaren verder gewerkt aan het afbouwen van de inhuur naar de streefwaarde van 10%. De hoofdpunten van dit kader zijn in dit rapport per hoofdstuk weergegeven. Een flink aantal van de bevindingen van de RKC wordt daarmee al geadresseerd. Dit betreft onder andere een integrale werkinstructie, aandacht voor rechtmatigheid, monitoring en een beleidsdoelstelling.

7.2 Aanbevelingen

Zoals hiervoor gesteld wordt met het nieuwe concernkader voor externe inhuur al aan een flink aantal bevindingen van de RKC tegemoet gekomen. Toch resteert er nog een aantal punten dat om aandacht vraagt.

1. Visie op inhuur ontwikkelen

In het nieuwe concernkader externe inhuur ontbreekt een visie op externe inhuur als instrument binnen het personeelsbeleid. De streefwaarde voor de inhuur (10%) is ingegeven door de motie in 2019. De RKC is van mening dat naast de politieke wens ook vanuit onder andere het managementperspectief een visie op de rol en omvang van inhuur dient te worden ontwikkeld. Welke omvang van de flexibele schil en daarbinnen de externe inhuur is er nodig om de opgaven van de organisatie te realiseren? Ook andere factoren, zoals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor specifieke beroepsgroepen, de budgettaire situatie van de gemeente en de opgaven van de gemeente zijn daarop van invloed. De streefwaarde moet een afweging zijn tussen politieke, financiële, maatschappelijke en managementbelangen, met een duidelijke motivatie voor de keuzes. De motieven om over te gaan tot inhuur op operationeel niveau worden in het nieuwe kader wel genoemd, maar een strategische afweging op organisatieniveau ontbreekt. Die visie op inhuur moet onderdeel vormen van het strategisch personeelsbeleid, dat de organisatie al enige jaren ontbeert.

De RKC beveelt aan om het college opdracht te geven op korte termijn een visie op externe inhuur als onderdeel van de flexibele schil van de personele bezetting te ontwikkelen in het nieuwe Strategisch Personeelsbeleid.

2. Aanscherpen van de beheersing van inhuur

De nieuwe werkwijze beoogt de grip op de omvang van de inhuur te vergroten door onder meer het toevoegen van de streefwaarde en intensievere monitoring. Tegelijkertijd mag er worden afgeweken van de tabel met maximumtarieven en wordt de maximum inhuurtermijn geschrapt. Dit, in combinatie met decentralisatie van de inhuurbeslissing en de mogelijkheid materieel budget over te hevelen naar het personeelsbudget, maakt dat 'in control' zijn niet is geborgd. Ondanks de streefwaarde in de begroting, zit er geen harde begrenzing op de financiële omvang van de inhuur en blijft uitvoering die niet in lijn is met het beleid mogelijk.

Om de streefwaarde een sturende werking te laten hebben, is het van belang dat deze wordt gebaseerd op een realistische personeelsbegroting. Dit was voorheen niet het geval. Pas als de streefwaarde voor inhuur is gebaseerd op de personeelsbegroting en daarmee het financieel kader voor de organisatie vormt, kan er sturing vanuit gaan. Zolang het personeelsbudget gedurende het jaar kan worden aangevuld met materieel budget, is de sturende werking van een streefwaarde niet optimaal. Ook de wijzigingen in de personeelsbegroting en inhuurbegroting moeten daarom worden gemonitord.

Om tijdig te kunnen bijsturen is monitoring van belang. Daarvoor is nodig dat afdelingen een uniforme werkwijze hanteren met onder andere een realistische personeelsbegroting, een accurate administratie en actuele 'eindejaarsverwachtingen' voor inhuur.

De RKC beveelt daarom aan het college opdracht te geven

a) De streefwaarde in de begroting te baseren op de personeelsbegroting die een onderverdeling kent naar afdelingen en naar externe inhuur.

b) In de HR-rapportages de (substantiële) wijzigingen in de personeelsbegroting op centraal en afdelingsniveau te laten toelichten. Daarbij moet eventuele dekking uit materieel budget altijd worden toegelicht.

c) De ontwikkeling van de inhuur en de personeelsbegroting intensief te monitoren.

3. Borgen informatievoorziening en agendering

In de afgelopen 10 jaar is de stijging van de inhuur twee keer omgebogen door politieke begrenzing. De eerste keer door afspraken in een coalitieakkoord en de tweede keer door een motie. Budgettaire schaarste dwingt tot keuzes, die ook politiek relevant zijn, omdat het van invloed is op de beleidsrealisatie. Het krappe gemeentebudget kan immers ook anders worden aangewend. Voor een goede kaderstelling en controle dient de raad structureel en eenduidig over de inhuur te worden geïnformeerd. Voor beter inzicht van de raad is het gewenst om naast het BBV-percentage ook inzicht te krijgen in de begrote en gerealiseerde uitgaven aan externe inhuur.

De RKC beveelt aan om het college opdracht te geven om:

a) In de begroting en het jaarverslag de raad te informeren over de ontwikkeling van de financiële omvang van de externe inhuur en daarbij in het jaarverslag een toelichting te geven op die ontwikkeling.

b) Het beleid met betrekking tot externe inhuur minimaal eens per vier jaar expliciet te agenderen aan de hand van een evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van dit beleid.

8. Bestuurlijke wederhoor



Rekenkamercommissie
T.a.v. Irene van den Bosch
Postbus 511
2003 PB Haarlem

Datum 25 mei 2021
Afdeling HRM
Contact Laura Wytema
Telefoon 023-511 3051
E-mail lwytema@haarlem.nl

rekenkamercommissie@haarlem.nl

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op conceptrapport Externe inhuur

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met belangstelling heeft het college kennisgenomen van uw onderzoek, conclusie en aanbevelingen in het rapport Externe inhuur. Het college wil u allereerst dankzeggen voor het gedegen werk. U heeft duidelijk tijd en energie in dit constructieve onderzoek geïnvesteerd. Het college herkent zich op hoofdlijnen in de weergave van de feiten in het rapport. Het college is u erkentelijk voor de wijze waarop u de ontwikkeling in het denken en de vertaling naar beleid over de jaren in kaart hebt gebracht. En hoe u zich vervolgens op de toekomst richt. Het rapport biedt handvatten om een reactie te kunnen geven en met de raad het gesprek over externe inhuur te vervolgen. Voordat wij ingaan op uw aanbevelingen, reageren wij graag op de beschouwing in uw rapport.

Perspectieven op externe inhuur

U biedt in uw inleiding en Hoofdstuk 2 'Externe inhuur toegelicht' een handzaam begrippenkader. Per perspectief geven wij graag een verdiepende zienswijze.

Sociaal maatschappelijk perspectief

U geeft aan dat een goed werkgever niet onnodig gebruik maakt van flexkrachten. Het college blijft dit uitgangspunt onderschrijven. Waar mogelijk doet het college voorstellen om inhuur om te zetten naar vaste formatie. Het college geeft meerdere betekenissen aan goed werkgeverschap in relatie tot inhuur. Wij willen een inclusieve organisatie zijn, waar medewerkers en externe inhuur waar mogelijk gelijk behandeld worden. Door het bieden van een prettig werkklimaat wordt het aantrekkelijker om in dienst van de gemeente te treden. Ook wordt gestuurd op het voorkomen van uitwassen, zoals het langdurig verlengen van inhuur.

Het terughoudende beleid ten aanzien van inhuur heeft zijn vruchten afgeworpen. Uit uw benchmark blijkt dat gemeente Haarlem significant minder inhuurt dan vergelijkbare 100.000+ gemeenten. Dit toont dat de gemeente afgelopen jaren effectieve maatregelen trof om het bewustzijn m.b.t. de doelmatigheid van inhuur te verhogen en de totale inhuur te beheersen.

Graag ons kenmerk vermelden bij uw reactie.
Postbus 511, 2003 PB Haarlem

Kenmerk: 2021/194840
Telefoonnummer: 14 023 | www.haarlem.nl

1/5

De Roemernorm is in de eerste plaats een norm van het Rijk, die bewust niet is opgelegd aan provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten voeren immers hun eigen huishouding en zijn in financieel opzicht anders vormgegeven. Veel gemeenten streven in de geest van het sociaal-maatschappelijk perspectief na niet onnodig gebruik te maken van externe inhuur. Evenwel laat de benchmark zien dat het gemiddelde aandeel inhuur binnen 100.000+-gemeenten structureel minstens 1,5 keer zo hoog is als de Roemernorm van 10%. De moeite om op het totaal van de organisatie de streefwaarde van 10% te behalen, herkennen wij uit de praktijk. De afgelopen jaren is de arbeidsmarkt veranderd. Het aandeel flexkrachten is toegenomen. Dit geldt niet alleen voor de meer uitvoerende functies zoals baliemedewerkers, maar ook onder kenniswerkers. In de laatste groep zijn veel zelfstandigen die bewust kiezen voor de vrijheid, en de daarmee gepaard gaande grotere onzekerheid. Dat wij te maken hebben met een (nationale) arbeidsmarkt die buiten onze invloedssfeer ligt, brengt ons bij het managementperspectief.

Managementperspectief of bestuurlijk perspectief

U geeft een overzicht van de verschillende overwegingen die meespelen om toch voor externe inhuur te kiezen, ondanks de wens om de inzet van flexkrachten in algemene zin te beperken. Met ingehuurde krachten kan worden ingespeeld op de (tijdelijke) behoefte aan specifieke kennis, piekbelasting van de organisatiebehoefte, het wegwerken van achterstanden of vervanging bij ziekte of vertrek. Ook is er nu in diverse vakgebieden sprake van een krappe arbeidsmarkt of spelen seizoensinvloeden een rol. Inhuur biedt bovendien flexibele extra capaciteit zonder de risico's en soms hoge kosten van een dienstverband. U noemt dit het managementperspectief. Het college ziet dit als een bestuurlijk perspectief, omdat het verder reikt dan een overweging in het kader van bedrijfsvoering. De organisatie is instrumenteel in het realiseren van de doelen en ambities van de raad, en daarmee het bereiken van de gewenste maatschappelijke resultaten. Essentieel daarbij is dat er tijdig een goede functiemix aanwezig is (in aantallen, flexibel en vast, kennis en kunde) om de door de raad vastgestelde opgaven te kunnen realiseren. Sturen op middellange en lange termijn betekent ook rekening houden met conjuncturele ontwikkelingen die de volumes werk bepalen. Concrete voorbeelden hiervan zijn de fluctuerende hoeveelheden aanvragen in het sociaal domein en het aantal ontwikkelprojecten in de stad. Om inwoners de dienstverlening te kunnen bieden waar zij recht op hebben en om de ontwikkelpotentie van de stad ten volle te benutten, is de beschikking over een flexibele schil van belang.

Bij de inzet van externe inhuur geldt niet alleen het bestuurlijk perspectief van Haarlem, maar ook dat van Zandvoort. Beide gemeenten maken immers gebruik van één ambtelijk apparaat en kunnen hier autonome besluiten over nemen. Het college van Zandvoort heeft in een aantal projecten in de fysieke leefomgeving bewust gekozen voor inzet van externe inhuur. Met de inzet van externen wordt de realisatie van deze projecten versneld.



Financieel perspectief

U geeft een genuanceerd beeld over de kosten van inhuur. Het college kan niet bevestigen of externe inhuur duurder of minder duur is dan vast personeel. Dit heeft een aantal redenen.

Uurtarieven voor externe inhuur zijn over het algemeen hoger dan ambtenaren in dienst van de gemeente. Maar de gemeente draagt voor eigen personeel werkgeverslasten en risico's op langdurige arbeidsongeschiktheid en werkloosheid na ontslag. Overheidswerkgevers zijn onder andere verplicht eigenrisicodragers op grond van artikel 72a van de Werkloosheidswet. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor de re-integratie om werkloze (ex-)werknemers weer aan het werk te helpen en kosten van de WW-uitkering dragen. De omvang van het eigen risico is vastgelegd in de cao Gemeenten. Deze cao is verstrekkender dan de Werkloosheidswet. Daarmee zijn de werkgeversrisico's van een vast dienstverband (veel) groter dan bij externe inhuur. Het wettelijk kader en de cao Gemeenten maken dat de kosten om capaciteit elders in te zetten (bijvoorbeeld n.a.v. een bestuurlijke koerswijziging) of het ambtelijk apparaat te krimpen (in het kader van bezuinigingen) significant hoger zijn bij het vaste personeelsbestand dan in de flexibele schil.

Rechtmatigheidsperspectief

Europese wet- en regelgeving en Haarlems inkoopbeleid bieden een helder kader voor de grenzen van inhuur. De interne beheersing heeft blijvende aandacht van het college. Het afwijken van Haarlems inkoopbeleid moet goed gemotiveerd en expliciet besloten worden door de directie.

Afweging tussen perspectieven bij keuze voor inhuur

Concluderend ziet het college dat de afweging tussen het sociaal-maatschappelijk, management of bestuurlijk perspectief en de verschillende financiële perspectieven per casus én op organisatieniveau zullen moeten plaatsvinden. Op basis van deze overweging geven wij een reactie op uw aanbevelingen.

De aanbevelingen van de rekenkamer

1. Visie op inhuur ontwikkelen

De RKC beveelt aan om het college opdracht te geven op korte termijn een visie op externe inhuur als onderdeel van de flexibele schil van de personele bezetting te ontwikkelen in het nieuwe Strategisch Personeelsbeleid.

Het college geeft graag uitvoering aan deze aanbeveling. Wij ondersteunen uw conclusie: de omvang van de flexibele schil moet een afweging zijn tussen de verschillende perspectieven, met een duidelijke motivatie voor de keuzes. Daartoe is een afwegingskader nodig, om keuzes per opgave en op organisatieniveau te kunnen maken, en over gemaakte keuzes te kunnen verantwoorden. Het in 2020 ontwikkelde beleid naar aanleiding van de motie 'Vast geeft comfort' biedt dit strategisch afwegingskader nog onvoldoende. De visie op externe inhuur als onderdeel van de flexibele schil wordt ontwikkeld en opgenomen in het Strategisch Personeelsbeleid. Wij nemen de inbreng van de raad naar aanleiding van dit onderzoeksrapport graag mee in het beleid.

2. Aanscherpen van de beheersing van inhuur

De RKC beveelt daarom aan het college opdracht te geven:

- a) De streefwaarde in de begroting te baseren op de personeelsbegroting die een onderverdeling kent naar afdelingen en naar externe inhuur.*
- b) In de HR rapportages de (substantiële) wijzigingen in de personeelsbegroting op centraal en afdelingsniveau te laten toelichten. Daarbij moet eventuele dekking uit materieel budget altijd worden toegelicht.*
- c) De ontwikkeling van de inhuur en de personeelsbegroting intensief te monitoren.*

Het college geeft in de eerste plaats uitvoering aan de ambities die door de gemeenteraad bepaald zijn. Door het vaststellen van de streefwaarde heeft de raad ook een uitspraak gedaan hoe uitvoering te geven. Zoals toegelicht bij het 'bestuurlijk perspectief', worden in de uitvoering afwegingen gemaakt over de verhouding tussen de vaste en flexibele schil, en binnen de flexibele schil de inzet van externe inhuur. Dit betekent dat afwegingen ten aanzien van inhuur altijd gerelateerd zijn aan de bestuurlijke ambities en daarmee de maatschappelijke opgaven waaraan de organisatie werkt. Inhuur moet doelmatig en doeltreffend zijn.

Het college ziet dat in sommige delen van de organisatie het aandeel inhuur ver onder de streefwaarde blijft. In andere onderdelen, waaronder het fysiek domein, is het aandeel externe inhuur significant hoger. Dit hangt onder andere samen met de aard van het werk en krapte op de arbeidsmarkt. De bestuurlijke opgaven en de daarbij benodigde functiemix verschillen per domein. Daarom is het zinvol om inhuurpercentages en de daaraan ten grondslag liggende motivaties op een lager aggregatieniveau dan de totale organisatie te monitoren. Het college volgt de redenering dat intensievere monitoring nodig is.

De huidige totstandkoming van informatie over inhuur is arbeidsintensief en gebeurt grotendeels handmatig. Het college streeft naar automatisering van de belangrijkste stuurgegevens. Een belangrijke randvoorwaarde voor intensievere monitoring is de inrichting en onderlinge aansluiting van de diverse financiële en personele informatiesystemen van de organisatie. Deelbegrotingen worden uit verschillende systemen opgebouwd. Op basis van de inbreng van de raad en het te ontwikkelen strategisch beleid op de flexibele schil, wil het college in kaart brengen welke wijzigingen en investeringen nodig zijn om de administratieve systemen in te richten op de gewijzigde informatiebehoefte van college en raad. In deze impactanalyse zal de vraag welke onderverdelingen handzaam zijn voor monitoring en verantwoording worden beantwoord. In de monitoring moet ook rekening worden gehouden met het gegeven dat de organisatie aan de bestuurlijke opgaven van twee gemeentebesturen werkt.



3. *Borgen informatievoorziening en agendering*

- a) *In de begroting en het jaarverslag de raad te informeren over de ontwikkeling van de financiële omvang van de externe inhuur en daarbij in het jaarverslag een toelichting te geven op die ontwikkeling.*
- b) *Het beleid met betrekking tot externe inhuur minimaal eens per vier jaar expliciet te agenderen aan de hand van een evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van dit beleid.*

Het college neemt de aanbeveling om via de begroting en het jaarverslag te rapporteren over de ontwikkelingen van de financiële omvang van externe inhuur graag over, met dien verstande dat er een investering nodig is om de informatievoorziening op het gewenste niveau te brengen. Dit betekent dat het college in de begroting en jaarstukken rapporteert op basis van de informatie die op dit moment uit de administratieve systemen beschikbaar is. De informatievoorziening over inhuur wordt verrijkt als het Strategisch Personeelsbeleid (met daarin het inhuurbeleid) is vastgesteld en de daaruit volgende (her)inrichting van de informatiesystemen gerealiseerd is.

Als het de wens is van de raad om eens per vier jaar onderzoek te doen naar het inhuurbeleid, dan geeft het college hier graag uitvoering aan.

Tot slot

Zoals gezegd is het college verheugd met uw constructieve en toekomstgerichte rapport. Het college spant zich in om sturing, beheersing en informatievoorziening over externe inhuur te versterken, en maakt hierover graag afspraken met de gemeenteraad. Met het Strategisch Personeelsbeleid zal het college een nadere uitwerking van de beoogde doorontwikkeling aan de raad aanbieden.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. C.M. Lenstra

drs. J. Wienen

Graag ons kenmerk vermelden bij uw reactie.

Kenmerk: 2021/194840
Telefoonnummer: 14 023 | www.haarlem.nl

5/5

9. Nawoord

De RKC is verheugd de resultaten van het langverwachte onderzoek aan de raad te kunnen presenteren. In dit onderzoek zijn zowel de termijn voor ambtelijke wederhoor als de termijn voor het bestuurlijke wederhoor op verzoek van de gemeente verlengd en ook het aanleveren van documenten door de ambtelijke organisatie heeft veel tijd in beslag genomen. Als gevolg daarvan wordt dit rapport veel later dan gepland gepubliceerd.

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan zich te herkennen in het geschetste beeld en gaat het college uitvoerig in op het begrippenkader en op de aanbevelingen. Op twee punten gaan wij hieronder kort in:

- In de bestuurlijke reactie gaat het college in op de verschillende perspectieven (sociaal/ maatschappelijk, management/ bestuurlijk en financieel) die meewegen bij het maken van keuzes omtrent externe inhuur. Het college geeft aan dat de afwegingen tussen deze perspectieven per casus én op organisatieniveau zullen moeten plaatsvinden. De RKC deelt deze opvatting en ziet het nader uitwerken van een afwegingskader als een goede manier om dit op een gestructureerde en uniforme wijze te verankeren in de besluitvorming over externe inhuur binnen het strategisch personeelsbeleid.
- In reactie op de aanbevelingen over het aanscherpen van de beheersing van inhuur (2a t/m c) geeft het college aan dat de zij enerzijds uitvoering geeft aan de ambities die door de gemeenteraad zijn bepaald, terwijl anderzijds de raad middels een streefwaarde ook uitspraak heeft gedaan hoe hieraan uitvoering gegeven moet worden. De RKC merkt hierbij op dat de raad weliswaar een streefwaarde heeft vastgesteld, maar dat hier in de praktijk weinig sturende werking van uitgaat. Een koppeling tussen deze streefwaarde en het (strategisch) personeelsbeleid en een gedegen monitoring op organisatieniveau (verdiept met informatie op afdelingsniveau) zijn noodzakelijke voorwaarden om deze sturing te kunnen verbeteren.

Tot slot stellen wij met tevredenheid vast dat het onderwerp externe inhuur de afgelopen periode in toenemende mate aandacht heeft van het college. Waar gedurende de onderzoeksperiode integraal beleid ontbrak, zijn de afgelopen periode stappen gezet om dit te verbeteren. Deze ambitie komt ook naar voren uit het nawoord waarin het college een verdere doorontwikkeling aankondigt in het Strategisch Personeelsbeleid. De aanbevelingen uit dit rapport kunnen hierbij dienen als handvatten om verbeteringen ten aanzien van sturing, beheersing en informatievoorziening verder door te kunnen voeren.

Lijst geïnterviewden

Afdelingshoofd HRM
Afdelingshoofd Informatievoorziening
Afdelingshoofd Maatschappelijke Ondersteuning
Afdelingshoofd Project en Contractmanagement
Afdelingshoofd Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Afdelingshoofd Werk en Inkomen
Directeur Bedrijfsvoering
Projectleider Externe Inhuur
Vertegenwoordigers van de Ondernemingsraad

Bronnenlijst

Bestuurlijke stukken

2008046815 Protocol flexibel capaciteitsbeheer Stadsbedrijven
2010095510 Coalitieakkoord 'Het Oog op morgen' en voordracht wethouders
2010340393 Collegebesluit n.a.v. 213a Rapport externe inhuur _Van buiten naar binnen_
2011074298 Nota bezuinigen coalitieakkoord
201107202012 Motie Hogere ambitie terugdringen externe inhuur 5 juli 2012
20120705 Motie Hogere ambitie terugdringen externe inhuur 5 juli 2012
20121115 Verslag vergadering commissie Bestuur d.d. 15_11_2012
2012422604 B&W Nota _Rapportage Externe inhuur oktober 2012
2013122314 Externe inhuur analyse 2012 en maatregelen 2013
2013424929 Externe inhuur langer dan 6 maanden
2014087791 Cie. Bestuur_Brief wethouder Mooij d.d. 5 maart 2014 inzake Ontwikkelingen externe inhuur en inhuurplafond
2014084130 Ontwikkelingen externe inhuur en inhuurplafond 2014
201811 Toezegging wethouder Botter over nota personeelsbeleid
2017531187 Motie 8 "Vast werk verdient een vaste Haarlemse baan"
2019589924 2. Bijlage 1_Auditrapportage EU-aanbestedingen excl. Hoofdstuk 3
2019567870 Motie "Vast geeft comfort" 4 juli 2019
2019093101 Strategisch Inkoopbeleid
2019093083 Collegebesluit Strategisch Inkoopbeleid
20201014876 Inhuur en Roemernorm (002)
Afdoening motie 18 "Vast geeft comfort"
Beantwoording technische vraag OPH over begroting 2020-2024
Beantwoording technische raadvragen PB20-24 o.a. inhuur
Bijlage ter afdoening toezegging Roemernorm
Coalitieprogramma Duurzaam Doen 2018-2022
Coalitieprogramma Haarlem 2014-2018 pdf 20140512 definitief
Geaccordeerd Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2011-2014
Rapport onderzoek uitbestede diensten_definitief 30042014
Verslagen en transcripten van gemeenteraad en raadscommissies

Interne informatie

Basis+mei+2017+SOPi+compleet+A5-formaat
Bijlage bij raamovereenkomst JS Consultancy
Concernkader externe inhuur Bijlage DT 18 juni 2020
Concernkader externe inhuur Haarlem v 3 juni 2020- vastgesteld op 2 juli 2020
Concernkader externe inhuur Haarlem v 3 december 2020
Directienota Formatie ontwikkeling IV 2019 incl. flexschil vs 1.4 def
Directienota Proces en beleid inhuur
Directienota tussenrapportage project Inhuur 13 maart 2020
Directienota uurtarieven 2020 v9a
DT nota bij HR Rapportage Eerste kwartaal 2020 (1)
Export-Vensters-voor-Bedrijfsvoering-29-10-2020-165050
HR rapportage 2018 Q1
HR rapportage 2018 Q2
HR rapportage 2018 Q3
HR rapportage 2018 Q4 dd 18-04 v2

HR rapportage Q1-2019 na DT
 HR rapportage Q2-2019
 HR rapportage Q3 2019
 HR rapportage Q4 20200326 def
 HR rapportage T1 2020 versie NT BV 24 juni
 HR rapportage T2 2020
 Insite, Directiebesluit inhuur IV 2019
 Insite, Nieuwe partners externe inhuur
 Insite, schema Inhuurproces
 Insite, Tijdelijk werk Regioflex Inhuur
 Insite, Wat is inhuur
 Insite, compliance inhuur
 Insite, inhuur tot en met schaal 9
 Insite, inhuur vanaf schaal 10
 Insite, Waadi check inhuur
 Insite, wat is een uitbestede dienst
 Managementsamenvatting Vensters Bedrijfsvoering-2020-Haarlem
 Organisatie in ontwikkeling 12 mei 2017
 Raamcontract SOPI Basis+mei+2017+SOPI+complete+A5-formaat
 Raamovereenkomst JS Consultancy
 Raamovereenkomst Balance Procap APPM
 SPP-personeelsplan 2016-2020
 Stand van zaken implementatie motie 18 'Vast geeft comfort' v 1.0 Bijlage bij DT 18-06-2...
 Tabel inhuurtarieven Haarlem
 Visie organisatie Jan Scholten november 2015
 Werkinstructie externe inhuur leidinggevenden

Overige bronnen

AO-Personeelsmonitor-2016
 AO-Personeelsmonitor-2017
 AO-Personeelsmonitor-2018
 AO Personeelsmonitor-2019
 Beantwoording-kamervragen-over-de-stijging-van-externe-inhuur-bij-gemeenten
 Externen blijven cashen bij overheid dure inhuurkrachten kosten al 14 miljard
 Personeelsmonitor-2019
 Rapportages2020 Vensters voor Bedrijfsvoering
 Handleiding-overheidstarieven 2014
 Handleiding+Overheidstarieven+2017
 Handleiding_overheidstarieven_2018
 Handleiding-overheidstarieven-2019
 Handleiding-overheidstarieven-2020
 Regioplan, De-inzet-van-flexibele-arbeid-bij-gemeenten, 2016
 Rekenkamer Amsterdam Onderzoeksrapport-Inhuur-met-beleid
 Rekenkamer Raalte Rapport – Visie-op-externe-inhuur
 Rekenkamer Rotterdam druk-op-inhuur

Bijlage I

	2019			
Afdeling	Begroting	Definitieve begroting	Realisatie	+/-
Bedrijven	158.413	158.413	402.664	-244.251
BBOR	567.000	374.000	679.327	-305.327
Bestuur en Communicatie	26.258	26.258	85.145	-58.887
Concerncontrol	-	-	237.550	-237.550
DIA	347.972	347.972	348.144	-172
ECDW	31.000	31.000	168.696	-137.696
Facilitaire zaken	555.097	555.097	606.374	-51.277
Financien	70.638	70.638	50.230	20.408
Griffie	-	-	28.950	-28.950
HRM	-	-	347.814	-347.814
Informatievoorziening	31.150	181.150	1.127.076	-945.926
Interne Dienstverlening	462.300	567.300	622.605	-55.305
Jeugd, Onderwijs en Sport	-	-	349.673	-349.673
Juridisch Zaken	80.000	270.000	171.232	98.768
Klantcontactcentrum	650.742	688.064	742.232	-54.168
Maatschappelijke Ondersteuning	691.939	806.939	1.935.569	-1.128.630
Managementondersteuning	287.000	109.000	318.504	-209.504
Omgevingsbeleid	649.921	465.921	668.239	-202.318
Gebiedsmanagement	590.339	728.339	598.042	130.297
PCM	2.798.005	2.254.005	2.462.212	-208.207
SMSR	592.852	592.852	162.174	430.678
Vastgoed	102.868	127.868	302.920	-175.052
Veiligheid en Handhaving	204.485	1.380.485	1.109.770	270.715
VTH	1.500.000	1.500.000	1.241.471	258.529
Werk en Inkomen	667.632	817.632	821.775	-4.143
Totaal	11.065.611	12.052.933	15.588.830	-3.535.897

Bron: HR Rapportages 2019

Dit is een uitgave van de Rekenkamercommissie Haarlem,
1 september 2021

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 023-5114885
haarlem.nl