



## Visie op externe inhuur

Rekenkameronderzoek naar de inzet van het instrument externe inhuur

6 januari 2019

# Visie op externe inhuur

## Rekenkameronderzoek naar de inzet van het instrument externe inhuur

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond	4
1.2 Doel en vraagstelling	4
1.3 Afbakening	5
1.4 Methodes	5
1.5 Leeswijzer	6
2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Bevindingen	7
2.2 Conclusies	8
2.3 Aanbevelingen	9
3. Onderbouwing	11
3.1 Aard en omvang externe inhuur	11
3.2 Beleid	16
3.3 Inhuurproces	19
3.4 Externe inhuur op de werkvloer	21
3.5 Toekomst	22
3.6 Rol van de raad	23
4. Bestuurlijke reactie	24
5. Nawoord	27
Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen	28
Bijlage 2 Gesprekspartners	29
Bijlage 3 Toetsingskader	30
Bijlage 4 Nieuw organisatie-model	31
Bijlage 5 Overzicht aandacht voor externe inhuur in P&C-documenten	32

## Voorwoord

Bij de presentatie van het rekenkamerrapport van 2017, waarin de doeltreffendheid van het werk van de rekenkamer van de afgelopen jaren is onderzocht, zijn enkele goede voornemens geuit. Een daarvan was om bij nieuwe onderzoeksonderwerpen niet alleen te kijken naar het beleid van voorgaande jaren. Ook een blik in de toekomst, een zogenaamd ex-ante onderzoek, zou in beeld moeten komen.

*Externe Inhuur*, het onderzoeksonderwerp dat vervolgens voor dit jaar is gekozen, heeft duidelijk al zo'n toekomstgerichte component. Natuurlijk wilden we weten hoe het bestaande beleid eruit ziet en wat er in de praktijk van terecht komt. Maar belangrijk was voor ons ook of er naar de personeelsontwikkeling in de nabije toekomst wordt gekeken. Er is nu al sprake is van een krapte op de arbeidsmarkt, die de komende jaren naar verwachting nog toeneemt. Daarom de vraag: "hoe gaat de gemeente hiermee om en is het beleid daarop al voorbereid?".

Nieuw was dit jaar ook de samenwerking met een ander onderzoeksbureau. We hebben een groot aantal jaren een vruchtbare relatie met bureau Berenschot gehad. Van beide kanten leek het verstandig om dit echter niet een gewoonterelatie te laten worden. Het aanbestedingstraject leverde een zestal reacties op, waarna we met 3 bureaus gesprekken hebben gevoerd. Uiteindelijk is dit onderzoek gegund aan bureau Radar, met van beide kanten de intentie om dit niet eenmalig te laten zijn. Vanuit Radar is het onderzoek uitgevoerd door de heer Geerten Kruis. Namens de rekenkamercommissie heeft mevrouw Aljona Wertheim het onderzoek gecoördineerd.

Naast de genoemde veranderingen willen we niet onvermeld laten, dat we ook afscheid hebben genomen van Rob Malag. Hij was gedurende 8 jaar de voorzitter van de rekenkamercommissie en had daarmee zijn maximale 2 termijnen volgemaakt. Ook op deze plaats willen wij hem nog eens uitdrukkelijk bedanken voor de manier waarop hij de rekenkamercommissie van Raalte de huidige vorm als gewaardeerde partner van de gemeenteraad heeft gegeven.

Wij hopen met dit onderzoek de gemeenteraad handvatten te geven om het personeelsbeleid in het algemeen en de externe inhuur in het bijzonder de komende tijd te kunnen beoordelen. Voor ons is zeker, dat dit onderwerp een belangrijk en actueel thema is in het doeltreffend functioneren van de gemeente Raalte.

Tenslotte willen wij iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan dit rapport. Ook deze keer kregen we weer alle steun van de medewerkers van de gemeente Raalte bij het aanleveren van documenten en het beantwoorden van vragen. Onze dank gaat ook uit naar de ondersteuning door de medewerkers van de griffie.

6 januari 2019

Mevrouw Aljona Wertheim – Davygora      lid rekenkamercommissie

De heer Dick Hoek                              lid rekenkamercommissie

De heer Bob Wissink                          voorzitter rekenkamercommissie

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

De aanleiding voor dit onderzoek is de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Externe inhuur (ook wel inhuur derden genoemd) is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van de gemeente door een private organisatie met winstoogmerk.<sup>1</sup> Hierbij wordt tegen betaling personele capaciteit en deskundigheid ingezet, zonder dat daar een aanstelling tegenover staat. Als gevolg van de huidige hoogconjunctuur moeten gemeenten zich steeds nadrukkelijker afvragen in welke mate en op welke wijze gebruik moet worden gemaakt van externe inhuur. Hierbij moeten zij een afweging maken:

- met welke personele inzet de continuïteit, snelheid en kwaliteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering het beste is gediend;
- en hoe dat tegen zo laag mogelijke kosten kan worden gerealiseerd.

Externe inhuur is een onderdeel van de flexibele schil die gemeenten nodig hebben om bijvoorbeeld pieken en dalen in het werk, een vacatureperiode, of ziekte- en zwangerschapsverlof op te kunnen vangen. Maar ook om snel innovaties door te kunnen voeren of specialistische kennis in te kunnen zetten voor een tijdelijke klus kan flexibele arbeid een oplossing zijn. Naast externe inhuur bestaat deze flexibele schil uit interne flexibele arbeid (bijvoorbeeld deeltijd-, oproep-, nuluren-contracten en contracten voor bepaalde tijd) en kunnen gemeenten ook ervoor kiezen om werkzaamheden uit te besteden of samenwerkingen (vgl. DOWR) aan te gaan.

Interne flexibele arbeid	Externe inhuur	Overig vormen flexibele arbeid
<ul style="list-style-type: none"><li>- Tijdelijk personeel</li><li>- Trainees</li><li>- Oproepkrachten</li><li>- Overwerk en variabele werktijden</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Uitzendkrachten</li><li>- Payroll-constructies</li><li>- Detacheringen</li><li>- ZZP-ers</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Uitbesteding<sup>2</sup></li><li>- Samenwerking (bv regionaal in een GR of publiek-private samenwerking)</li></ul>

## 1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is bijdragen aan de kaderstelling voor - en een toekomstvisie op - externe inhuur als onderdeel van het personeelsbeleid van de gemeentelijke organisatie. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Hoe wordt het instrument externe inhuur ingezet binnen het personeelsbeleid van de gemeente Raalte en is dit toekomstbestendig?*

Om tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen is een aantal deelvragen en een bijbehorend normenkader opgesteld (zie bijlage 3). In het onderzoek is gekeken naar de

---

<sup>1</sup> Deze definitie voor gemeenten is afgeleid van de definitie die de Rijksoverheid hanteert.

<sup>2</sup> Uitbesteding verschilt in 2 opzichten van externe inhuur. Bij uitbesteden is er sprake van een resultaatsverplichting (aanleveren van tevoren gespecificeerd product of dienst) onder aansturing van de opdrachtnemer. Bij externe inhuur is er sprake van een inspanningsverplichting en aansturing door de opdrachtgever.

doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en van de uitvoering en naar de kaderstelling en controle door de raad. De deelvragen luiden als volgt:

#### 1 Beleid en Uitvoering

- a. Wat is het beleid van de gemeente met betrekking tot externe inhuur en op welke wijze wordt hier in de praktijk uitvoering aan gegeven?
- b. Hoe wordt binnen het personeelsbeleid geanticipeerd op de toenemende schaarste op de arbeidsmarkt en andere relevante ontwikkelingen?

#### 2 Doeltreffendheid

- a. Welke invloed heeft externe inhuur op de kwaliteit en continuïteit van werkprocessen en daarmee op de realisatie van beleidsdoelen nu en in de toekomst?

#### 3 Doelmatigheid

- a. Wat was in de periode 2014-2017 de omvang en samenstelling van de externe inhuur ten opzichte van de totale loonsom uitgesplitst naar beleidsvelden?
- b. Hoe verhouden in de periode 2014-2017 de kosten van externe inhuur zich tot de kosten voor andere vormen van flexibele arbeid?

#### 4 Kaderstelling en controle

- a. Welke kaders heeft de gemeenteraad gesteld over beleid met betrekking tot externe inhuur?
- b. Wat betekenen de verwachte ontwikkelingen op het gebied van externe inhuur voor de kaderstellende rol van de raad?
- c. Hoe wordt de gemeenteraad nu en in de toekomst geïnformeerd over externe inhuur en op welke wijze vult de raad haar controlerende rol in?
- d. Op welke wijze wordt het huidige beleid m.b.t. externe inhuur geëvalueerd?

### **1.3 Afbakening**

De focus in dit onderzoek ligt op het instrument externe inhuur, waarbij ook de rol die dit speelt binnen het bredere personeelsbeleid van de gemeente in beschouwing wordt genomen. De ontwikkeling van de aard en omvang van de externe inhuur is in kaart gebracht voor de periode 2014-2017. Tijdens de interviews en documentenstudie is daarnaast nadrukkelijk aandacht besteed aan ontwikkelingen die momenteel spelen en ook in de nabije toekomst relevant zullen zijn voor het personeelsbeleid van de gemeente.

### **1.4 Methodes**

De dataverzameling voor dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de maanden mei tot en met juli 2018. Hierbij zijn de volgende methodes ingezet:

- Analyse kwantitatieve informatie externe inhuur 2014-2017: Om de feitelijke aard en omvang van de externe inhuur in de periode 2014-2017 in kaart te brengen zijn kwantitatieve gegevens opgevraagd bij de ambtelijke organisatie en geanalyseerd. Dit betreft data uit de gemeentelijke financiële administratie. De gegevens van de gemeente Raalte zijn afgezet tegen landelijke cijfers uit de Personeelsmonitor 2017 van het A&O fonds gemeenten.
- Documentenanalyse: Bestuderen van raadsstukken en interne documentatie van de ambtelijke organisatie over personeelsbeleid en externe inhuur. Dit betreft onder andere

visie- en beleidsdocumenten van de gemeente over de organisatieontwikkeling en het personeelsbeleid, P&C-documenten en andere relevante raadsstukken (zie bijlage 2).

- Interviews: Er is gesproken met de gemeentesecretaris en de managers van 3 teams waar regelmatig wordt ingehuurd: Team Participatie, Team O&P (Ontwikkeling en Projecten) en Team Advies (hieronder valt ook het cluster HR).<sup>3</sup> Ook is er gesproken met een strategisch beleidsadviseur financiën.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen van dit rapport samengevat en wordt uiteengezet welke conclusies en aanbevelingen hieruit naar voren komen. In hoofdstuk 3 wordt uitgebreider ingegaan op de onderbouwing van de bevindingen. Hierbij worden achtereenvolgens de aard en omvang van externe inhuur, het beleid en de uitvoering en de rol van de raad ten aanzien van externe inhuur behandeld. In hoofdstuk 4 en 5 zijn de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport en het nawoord van de rekenkamercommissie weergegeven.

---

<sup>3</sup> Vanaf 1 januari 2019 komen deze teams te vervallen en wordt er een nieuwe organisatiestructuur van kracht met 6 domeinen in plaats van 10 teams.

## 2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Bevindingen

#### 2.1.1 Beleid en uitvoering

##### Beleidscontext: omvangrijke opgaven maar beperkte middelen

Vanaf de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 werkt de gemeente Raalte met een vast loonsomkader. Hier is voor gekozen om meer 'speelruimte' te hebben om frictiekosten en knelpunten als gevolg van bezuinigingen op te kunnen vangen en gelijktijdig in de ontwikkeling van de organisatie te kunnen investeren. Dit was nodig omdat er aanmerkelijke opgaven lagen voor de organisatie (o.a. op het gebied van digitaal werken, procesmatig werken en de ambitie om meer naar buiten gericht te zijn). Ook zijn de loonkosten hoog omdat veel ambtenaren al relatief lange tijd voor de gemeente werkten en in hoge salarisschalen (inclusief uitloop- en garantieschalen) zitten. De extra speelruimte ontstaat wanneer er iemand uit een hoge salarisschaal vertrekt en er een goedkopere persoon voor terugkomt. Door het loonsomkader stuurt de raad op euro's in plaats van op Fte's.

##### Geen formeel beleid, wel ongeschreven regels en vaste procedures

De gemeente Raalte heeft geen beleidsdocumenten opgesteld over externe inhuur. Wel wordt er een aantal ongeschreven regels en uitgangspunten gehanteerd en worden er vaste procedures gevolgd. Deze zijn voor een belangrijk gedeelte gericht op beheersing van de kosten. Zo is externe inhuur pas een optie als een vraag om personele capaciteit niet kan worden ingevuld door interne flexibiliteit (vaste formatie) of personeel van omliggende gemeenten (de talentenregio). Daarnaast vindt er toetsing plaats door collega's uit de ambtelijke organisatie, waarbij ook nadrukkelijk naar de financiën wordt gekeken. Externe inhuur wordt niet achteraf met de betreffende persoon geëvalueerd.

##### Toenemende krapte op de arbeidsmarkt

De afgelopen jaren zijn er door de gemeente verschillende documenten opgesteld waarin wordt ingegaan op de veranderende omgeving en de gevolgen hiervan voor de gemeentelijke organisatie. Ook de toenemende krapte op de arbeidsmarkt wordt hierin benoemd. In haar probleemanalyse gaat de gemeente niet in op de gevolgen die deze ontwikkelingen hebben voor externe inhuur.

Teammanagers geven aan dat het in de praktijk – ondanks de toenemende krapte op de arbeidsmarkt- de gemeente tot op heden nog steeds lukt om goede kandidaten te vinden voor vacatures. Door een arbeidsmarktcampagne met 'spraakmakende advertenties' is bewust ingezet op werving van nieuwe medewerkers. Wel kost het voor sommige functies steeds meer moeite om deze ingevuld te krijgen. Gevolgen hiervan voor externe inhuur kunnen zijn, dat er soms ook langer externen moeten worden ingehuurd om tijdelijke gaten op te vullen, dat er hogere tarieven worden gevraagd en dat het soms moeilijker is om externen, die in het verleden goed hebben gefunctioneerd, weer terug te krijgen voor een nieuwe opdracht.

#### 2.1.2 Doeltreffendheid

##### Externe inhuur wordt ingezet als bedrijfsvoering-instrument

Het instrument externe inhuur wordt ingezet ten behoeve van de bedrijfsvoering en draagt daarmee bij aan de kwaliteit en de continuïteit van de werkprocessen. Er wordt om verschillende redenen gebruik gemaakt van externe inhuur, waaronder tijdelijke vervanging, piekbelasting, het tijdelijk in

huis halen van specifieke kennis of in situaties waarin nog niet duidelijk is hoe deze op lange termijn ingevuld moeten gaan worden. De wijze waarop aandacht wordt besteed aan aansturing en kennisoverdracht verschilt per team en opdracht.

### **2.1.3 Doelmatigheid**

#### Externe inhuur is toegenomen maar lager dan in referentiegemeenten

De totale kosten voor externe inhuur zijn in de periode 2014-2017 gestegen van 1,8 miljoen euro tot 2,5 miljoen euro. Voor een belangrijk deel is dit het gevolg van extra taken die de gemeente er heeft bijgekregen, met name in het sociaal domein. Het percentage externe inhuur ten opzichte van de totale loonkosten is de afgelopen jaren gestabiliseerd op 14 à 15 procent. Landelijk is dit percentage gemiddeld 17 procent en bij een referentiegroep van gemeenten met 20 duizend tot 50 duizend inwoners eveneens gemiddeld 17 procent. De kosten externe inhuur per team en project fluctueren sterk van jaar tot jaar. Ongeveer de helft van de kosten heeft betrekking op het sociaal domein.

#### Aard en omvang van externe inhuur niet goed in beeld

De in dit rapport gepresenteerde cijfers zijn het resultaat van een analyse die is uitgevoerd in het kader van dit onderzoek. De gemeente Raalte beschikt zelf niet over een eenduidig, gedetailleerd en actueel overzicht van de aard en omvang van externe inhuur. In verschillende documenten (P&C-documenten en de benchmark Vensters voor Bedrijfsvoering) rapporteert de gemeente afwijkende cijfers. Ook is niet in beeld hoe de omvang van verschillende typen inhuur (specialistisch, beleidsgevoelig, uitvoerend, leidinggevend etc.) zich ontwikkelen omdat dit niet wordt geregistreerd.

### **2.1.4 Kaderstelling en controle**

#### Beperkte rol voor de raad

Door het vaststellen van het loonsomkader heeft de raad, vanuit zijn kaderstellende rol, zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten. Het mandaat ten aanzien van externe inhuur ligt voor een belangrijk deel in de organisatie bij de teammanagers. Zij maken per individueel geval een afweging of het inzetten van externe inhuur de juiste optie is. De rol van de raad is beperkt. In de raad is weinig aandacht voor het onderwerp.

De gemeenteraad wordt door raadsstukken (zoals visiedocumenten) op de hoogte gehouden over de organisatieontwikkeling. Ook heeft de gemeentesecretaris in het najaar van 2017 tijdens een raadspleinsessie een presentatie gegeven over de organisatieontwikkeling. Hierbij is ook het onderwerp externe inhuur enkele keren kort benoemd. Daarnaast wordt in de plan- en controldocumenten van de gemeente Raalte gerapporteerd over externe inhuur. Externe inhuur wordt niet op organisatieniveau periodiek geëvalueerd.

## **2.2 Conclusies**

### **2.2.1 Externe inhuur in het vizier**

Er is geen formeel beleid vastgelegd over externe inhuur, maar er worden door de organisatie wel beheersmatige uitgangspunten en procedures gehanteerd. Tot op heden functioneren deze (vanuit financieel oogpunt) goed en zijn de kosten voor externe inhuur de afgelopen jaren weliswaar toegenomen, maar lager dan in referentiegemeenten. Of dit ook toekomstbestendig is – of dat er aanvullende maatregelen nodig zijn - laat zich op voorhand moeilijk voorspellen. Relevante ontwikkelingen hierbij zijn onder andere de wijze waarop de toenemende krapte op de arbeidsmarkt zich verder ontwikkelt en vragen die vanuit de samenleving op de gemeente afkomen. Het is daarom



noodzakelijk dat de aard en omvang van externe inhuur goed in beeld zijn, zodat er indien nodig bijgestuurd kan worden. Dit is nu niet het geval. De gemeente beschikt niet over een adequaat cijfermatig overzicht van de aard en omvang van externe inhuur. Daarnaast wordt externe inhuur - zowel op organisatieniveau als op het niveau van individuele opdrachten - niet geëvalueerd.

### **2.2.2 Visie op externe inhuur**

De inzet van het instrument externe inhuur door de gemeente Raalte heeft een praktische insteek. Het wordt ingezet ten behoeve van de bedrijfsvoering bij bijvoorbeeld ziekte, vacatures en projecten waarbij specialistische kennis nodig is. Een strategische visie op de rol van externe inhuur binnen het personeelsbeleid (en de strategische personeelsplanning) van de organisatie ontbreekt. Er is bijvoorbeeld niet vastgelegd hoe externe inhuur bijdraagt aan de ambitie om flexibel in te kunnen spelen op vragen uit de samenleving, of hoe het zich verhoudt tot de talentontwikkeling van de eigen medewerkers.

Door de teammanagers wordt per individueel geval gekeken naar de wenselijkheid en kosten van externe inhuur. Maar op organisatieniveau worden geen systematische afwegingen gemaakt over de kosten en baten van externe inhuur ten opzichte van andere vormen van flexibele arbeid. Hierdoor is het onduidelijk of het instrument externe inhuur optimaal wordt ingezet.

Doordat besluitvorming veelal in de organisatie plaatsvindt is de rol van de raad ten aanzien van dit onderwerp beperkt. Als externe inhuur vanuit een strategische visie wordt benaderd - en niet langer uitsluitend als een instrument ten behoeve van de bedrijfsvoering - is een grotere betrokkenheid van de raad gewenst.

## **2.3 Aanbevelingen**

### **2.3.1 Externe inhuur in het vizier**

1. Zorg voor een eenduidig, gedetailleerd en actueel overzicht van de aard en omvang van externe inhuur:
  - a. Zorg voor een uniforme verslaglegging van externe inhuur in de gemeentelijke financiële administratie. Conform het vernieuwde Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dient hierbij te worden aangesloten bij de definitie, die ook de benchmarks Vensters Voor Bedrijfsvoering (VVB) en HR-monitor A+O fonds gemeenten hanteren.
  - b. Maak hierbij – naast onderscheid naar team/ domein of project – ook onderscheid naar verschillende typen inhuur (specialistisch, beleidsgevoelig, uitvoerend, leidinggevend etc.), zodat ontwikkelingen op organisatieniveau geduid kunnen worden.
  - c. Monitor externe inhuur niet geïsoleerd, maar beschouw dit in het bredere perspectief van de ontwikkeling van de totale apparaatskosten (waar ook andere vormen van flexibele arbeid, zoals interne flexibiliteit, uitbesteding en regionale samenwerking onderdeel van uitmaken).
2. Evalueer met regelmaat de ontwikkeling van de aard en omvang van externe inhuur en de werking van de beheersmaatregelen en rapporteer hierover aan de raad.
3. Voer na afloop van iedere inhuuropdracht een evaluatie uit met de betreffende persoon om meer zicht te krijgen op mogelijke verbeterpunten ten aanzien van het opdrachtgeverschap van de gemeente.

### 2.3.2 Visie op externe inhuur

4. Bespreek met de raad in welke mate en op welke wijze zij bij dit onderwerp betrokken wil zijn. Is de huidige werkwijze – waarbij door de organisatie wordt gestuurd op beheersmatige aspecten – voldoende, of is er de ambitie om kaders te stellen in de vorm van een strategische visie? In deze visie op de rol van externe inhuur binnen het personeelsbeleid van de gemeente kan onder andere aandacht worden besteed aan:
  - a. De wijze waarop externe inhuur bijdraagt aan de doelen en de ontwikkeling van de organisatie.
  - b. De rol (en ontwikkeling) van het eigen personeel: wanneer (en waarom) wordt er gekozen voor een vaste medewerker en wanneer voor inhuur?
  - c. De flexibiliteit van de organisatie: wat is een optimale kernbezetting (kwalitatief en kwantitatief) en welke flexibele schil pas hierbij?

## 3. Onderbouwing

### 3.1 Aard en omvang externe inhuur

#### 3.1.1 Ontwikkeling externe inhuur 2014-2017

##### Stijgende kosten voor externe inhuur

Uit een analyse van financiële gegevens van de gemeente Raalte blijkt, dat de totale kosten voor externe inhuur zijn gestegen van € 1,8 miljoen in 2014 tot € 2,5 miljoen in 2017 (zie tabel 3.1). Dit is een stijging van 42 procent. De loonkosten voor het eigen personeel namen in deze periode toe met 13 procent tot € 14,9 miljoen in 2017. Uit navraag bij de gemeentelijke organisatie komt naar voren, dat deze toename van de kosten voor externe inhuur en salarissen vooral komt doordat de gemeente er extra taken heeft bijgekregen. Zo zijn de loonkosten in 2015 toegenomen ten opzichte van 2014 omdat Raalte vanaf dit jaar de 'gastheergemeente' is van de personeels- en salarisadministratie van de DOWR (samenwerkingsverband van de gemeenten Deventer, Olst, Wijhe en Raalte). Voor de nieuwe taken van de gemeente als gevolg van de decentralisaties op het sociaal domein (eveneens vanaf 2015) is er in de beginjaren veel gebruik gemaakt van externe inhuur. In paragraaf 3.1.2 wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven aan externe inhuur per beleidsterrein.

**Tabel 3.1 Ontwikkeling personele kosten (in miljoenen euro's) in de periode 2014-2017.**

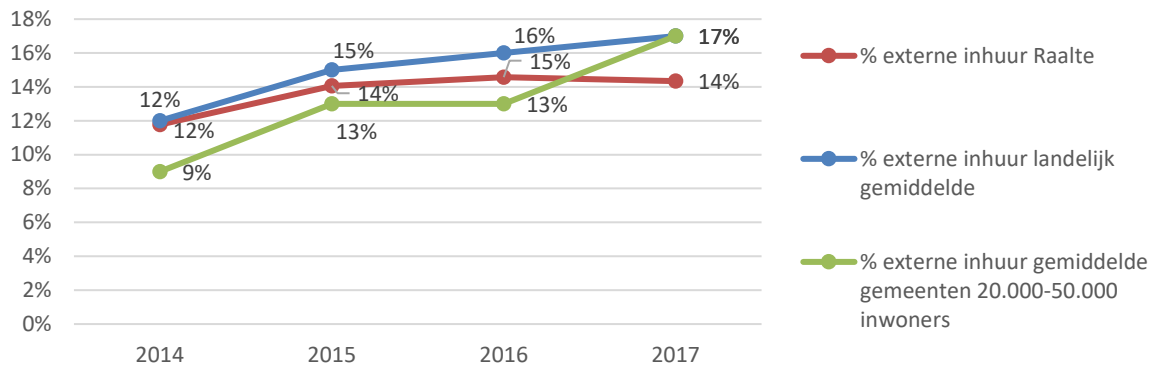
	2014	2015	2016	2017	Δ%
Kosten externe inhuur	1,8	2,3	2,5	2,5	+42%
Salariskosten	13,1	14,1	14,7	14,9	+13%
Totale personele kosten (Externe inhuur + salarissen)	14,9	16,4	17,2	17,4	+17%

*Bron: Analyse op basis van financiële gegevens van de gemeente Raalte.*

##### Relatief iets minder externe inhuur dan in andere gemeenten

In vergelijking met andere Nederlandse gemeenten maakt Raalte relatief iets minder gebruik van externe inhuur (zie figuur 3.1). De kosten voor externe inhuur bedroegen in 2017 14 procent van de totale personele kosten van de gemeente. Landelijk is dit percentage gemiddeld 17 procent en bij een referentiegroep van gemeenten met 20 duizend tot 50 duizend inwoners eveneens gemiddeld 17 procent. Daarnaast is in figuur 3.1 te zien, dat het percentage externe inhuur in Raalte de afgelopen jaren minder sterk is toegenomen dan in andere gemeenten en de afgelopen jaren is gestabiliseerd.

**Figuur 3.1 Ontwikkeling externe inhuur als percentage van de totale personele kosten (externe inhuur plus salarissen) in de periode 2014-2017.**



Bronnen: Analyse op basis van financiële gegevens van de gemeente Raalte & de Personeelsmonitor 2017 van het A&O fonds gemeenten.

### 3.1.2 Externe inhuur per team en projecten

#### Kosten externe inhuur per team fluctueren sterk

In de financiële administratie van de gemeente Raalte wordt onderscheid gemaakt tussen personele kosten (waaronder externe inhuur) voor de teams, verantwoord op de kostenplaatsen, en kosten voor projecten. Deze laatste kosten worden geboekt binnen de desbetreffende projecten en daar is een apart projectbudget voor beschikbaar. In tabel 3.2 is per jaar weergegeven voor welke teams en projecten er het meeste is uitgegeven aan externe inhuur. Hieruit komt naar voren, dat de kosten voor externe inhuur per team van jaar tot jaar sterk verschillen. In 2017 werd er relatief het meeste ingehuurd voor de teams Participatie (€ 398.000), Leren Werken Ondernemen (€ 396.000), Advies (€ 243.000) en Ontwikkeling en Projecten (€ 239.000). Andere teams waar de afgelopen jaren veel is ingehuurd zijn het team Samenleving (€ 515.000 in 2016 en € 349.000 in 2015) en het team Beheer en & Onderhoud (€ 283.000 in 2016 en € 226.000 in 2015). Ook de kosten externe inhuur, die in de administratie niet aan de teams worden toegeschreven, verschillen sterk van jaar tot jaar.

**Tabel 3.2 Uitgaven aan externe inhuur per kostenplaats in de periode 2014-2017.**

	2014	2015	2016	2017
<b>Teams:</b>				
Participatie	€ 282.000	€ 492.000	€ 141.000	€ 398.000
Leren Werken Ondernemen	-	-	€ 334.000	€ 396.000
Advies	€ 143.000	€ 35.000	€ 193.000	€ 243.000
Ontwikkeling en Projecten	€ 11.000	€ 190.000	€ 139.000	€ 239.000
Samenleving	€ 157.000	€ 349.000	€ 515.000	€ 170.000
Beheer & Onderhoud	€ 251.000	€ 226.000	€ 283.000	€ 160.000
Klant Contact Centrum (KCC)	€ 30.000	€ 40.000	€ 47.000	€ 124.000
Bestuurssecretariaat	€ 75.000	€ 45.000	€ 0	€ 80.000
Communicatie & administratie	€ 103.000	€ 196.000	€ 65.000	€ 39.000
Ruimte	€ 58.000	€ 21.000	€ 45.000	€ 21.000
Vergunningen & Handhaving	€ 37.000	€ 104.000	€ 150.000	€ 0 <sup>4</sup>
<b>Overige kostenplaatsen:</b>				
Riolering	-	€ 7.000	€ 118.000	€ 165.000
Transformatiebudget sociaal domein	-	€ 30.000	€ 177.000	€ 159.000
Bedrijfsvoeringsraad DOWR	€ 133.000	€ 34.000	€ 41.000	€ 89.000
Personeels- en Salarisadm. DOWR	€ 138.000	€ 38.000	€ 2.000	€ 21.000
Inhuur personeel sociaal domein	-	-	€ 194.000	-
Combinatiefunctionarissen	€ 242.000	€ 166.000	-	-
Re-integratie en participatie	-	€ 149.000	-	-
<b>Overig</b>	<b>€ 93.000</b>	<b>€ 187.000</b>	<b>€ 69.000</b>	<b>€ 191.000</b>
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.753.000</b>	<b>€ 2.309.000</b>	<b>€ 2.513.000</b>	<b>€ 2.495.000</b>

Bron: Analyse op basis van financiële gegevens van de gemeente Raalte.

#### Veel externe inhuur voor taken in het sociaal domein

Ongeveer de helft van de kosten voor externe inhuur heeft betrekking op het sociaal domein.<sup>5</sup> Dit wordt vooral veroorzaakt door de extra taken die de gemeente Raalte vanaf 2015 kreeg door de decentralisatie van het sociaal domein van Rijk naar gemeenten.

Naast dat een substantieel gedeelte van de loonkosten van de teams, die zich met dit beleidsterrein bezighouden (Team Participatie, Team Leren Werken Ondernemen en Team Samenleving), wordt besteed aan externe inhuur, zijn er de afgelopen jaren ook extra middelen hiervoor beschikbaar gesteld door de raad. In 2017 betrof dit een bedrag van € 159.000 en in 2016 bedragen van € 177.000 en € 194.000 (zie tabel 3.2).

Uit tabel 3.3 komt naar voren, dat het percentage externe inhuur per team in sommige gevallen substantieel afwijkt van het gemeentegemiddelde van 14 procent. Bij de meeste teams bedraagt het

<sup>4</sup> Door team vergunningverlening & handhaving is in 2017 € 179.000 aan externe inhuur besteed. Doordat dit functioneel is geboekt binnen projecten en producten en niet op de kostenplaats verantwoord is, is dit niet als zodanig zichtbaar in tabel 3.2.

<sup>5</sup> In 2017 werd 45 procent ( $€ 1.123.000 / € 2.495.000 = 45\%$ ) van de kosten voor externe inhuur uitgegeven voor taken in het sociaal domein en in 2016 bedroeg dit percentage 54 procent ( $€ 1.361.000 / € 2.513.000 = 54\%$ ).

percentage externe inhuur maximaal 20 procent. Uitzonderingen hierop zijn het Team Leren Werken Ondernemen (42% in 2017 en 40% in 2016) en het Team Samenleving (41% in 2016 en 30% in 2015).

**Tabel 3.3 Percentage externe inhuur per team in de periode 2014-2017.**

	2014	2015	2016	2017
Leren Werken Ondernemen	-	-	40%	42%
Bestuurssecretariaat	30%	17%	0%	27%
Klant Contact Centrum (KCC)	2%	3%	4%	20%
Participatie	20%	24%	8%	19%
Ontwikkeling en Projecten	1%	13%	9%	17%
Samenleving	13%	30%	41%	15%
Advies	10%	2%	8%	13%
Beheer & Onderhoud	12%	11%	12%	7%
Communicatie & administratie	14%	21%	10%	6%
Ruimte	4%	1%	3%	2%
Vergunningen & Handhaving	3%	8%	10%	0%
<b>Gemiddelde totale organisatie</b>	<b>12%</b>	<b>14%</b>	<b>15%</b>	<b>14%</b>

### 3.1.3 Inzicht in aard en omvang externe inhuur

#### Verschillen tussen begroting en realisatie

Sinds de programmabegroting 2017 wordt er in de planning & control-documenten van de gemeente gepubliceerd over het percentage externe inhuur.<sup>6</sup> In tabel 3.4 is te zien dat het percentage externe inhuur jaarlijks wordt begroot op 3 à 4 procent, maar dat de realisatie aanmerkelijk hoger uitvalt. Navraag bij de gemeentelijke organisatie levert hiervoor als verklaring op dat externe inhuur in veel gevallen een incidenteel karakter heeft. Hierdoor is er voorafgaand aan het jaar nog niet bekend op welke plekken binnen de gemeentelijke organisatie externe inhuur nodig is. In deze gevallen wordt er gedurende het jaar een gedeelte van andere budgetten (in veel gevallen budget dat aanvankelijk bestemd was voor de loonkosten voor het eigen personeel) overgeheveld naar kosten externe inhuur. De totale personele kosten (loonkosten vaste formatie plus externe inhuur) blijven dan gelijk.

---

<sup>6</sup> Vanaf de programmabegroting 2017 is het vernieuwde Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van kracht. Externe inhuur is hierin opgenomen als een van de verplichte variabelen waarover gemeenten moeten publiceren.

**Tabel 3.4 Begrote en gerealiseerde kosten voor externe inhuur in de periode 2014-2021.**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Begroot:</b>								
Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021					4%	3%	3%	3%
Programmabegroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020				4%	3%	3%	3%	
<b>Realisatie:</b>								
Programmabegroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020			11%*					
Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021				10%**				
Jaarstukken 2017				13%				
Vensters voor Bedrijfsvoering 2017			14%	17%				
Analyse grootboekgegevens	12%	14%	15%	14%				

Bronnen: Planning & control-documenten gemeente Raalte, Vensters voor Bedrijfsvoering 2017 (managementsamenvatting gemeente Raalte) en analyse op basis van financiële gegevens van de gemeente Raalte.

\* betreft de externe inhuur tot en met augustus 2016.

\*\* betreft de externe inhuur tot en met augustus 2017.

#### Afwijkende cijfers over externe inhuur

De cijfers die de gemeente in verschillende documenten rapporteert over het gerealiseerde percentage externe inhuur komen niet met elkaar overeen. In tabel 3.4 is te zien dat de gemeente over de kosten externe inhuur in 2017 percentages heeft gepubliceerd van 10 procent, 13 procent en 17 procent. Bij het cijfer van 10 procent dient aangemerkt te worden, dat dit gegevens betreft tot en met augustus 2017 en dat het mogelijk is dat dit cijfer hierna nog is toegenomen.

De gemeentelijke organisatie geeft aan dat dit waarschijnlijk wordt veroorzaakt, doordat de definitie voor externe inhuur (waarnaar wordt verwezen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten - BBV) niet bij iedereen binnen de organisatie goed bekend is en daarom niet (in alle gevallen) exact wordt gevolgd. Zo wordt uitbesteding in de gemeentelijke administratie in sommige gevallen mogelijk geregistreerd als externe inhuur. Doordat gegevens niet eenduidig zijn geregistreerd, ontstaan er interpretatieverschillen en verschillende cijfers. De kwantitatieve gegevens die voor dit onderzoek zijn aangeleverd (onderste regel van de tabel) zijn waarschijnlijk het meest accuraat. Deze zijn handmatig nagelopen en waar nodig gecorrigeerd.

#### Beperkt inzicht in de samenstelling van externe inhuur

In haar financiële administratie gebruikt de gemeente Raalte één kostensoort voor externe inhuur. Hierdoor is het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen verschillende typen externe inhuur (specialistisch, beleidsgevoelig, uitvoerend, leidinggevend etc.). In veel andere gemeenten worden (in navolging van het Rijk) wel verschillende kostensoorten gebruikt voor externe inhuur en kan dit onderscheid wel worden gemaakt.<sup>7</sup> Voor het jaar 2017 zijn wel de kosten voor teammanagers apart gelabeld in de financiële administratie. In dit jaar werd € 317.000 besteed aan de extern ingehuurd teammanagers (11 procent van de totale kosten voor externe inhuur).

<sup>7</sup> [hrdatabank.aeno.nl/externe-inhuur#](http://hrdatabank.aeno.nl/externe-inhuur#)

## 3.2 Beleid

### 3.2.1 Beleidscontext

#### Omvangrijke opgaven

De afgelopen jaren zijn er verschillende visie- en beleidsdocumenten opgesteld, waarin wordt ingegaan op de veranderende omgeving en de gevolgen hiervan voor de gemeentelijke organisatie. Dit zijn de Ontwikkelagenda<sup>8</sup>, de HR-routekaart<sup>9</sup>, het Programmaplan Organisatieontwikkeling<sup>10</sup> en het Organisatieplan<sup>11</sup>. Andere documenten, waarin wordt ingegaan op de veranderende rol van de gemeentelijke organisatie, zijn de I-visie<sup>12</sup> en de leidraad ambitie in dienstverlening<sup>13</sup>. In al deze documenten wordt op verschillende aspecten de nadruk gelegd, maar in grote lijnen liggen ze inhoudelijk in elkaars verlengde en zit er veel overlap tussen de documenten.

De overkoepelende ambitie, die in deze documenten naar voren komt is de wens van de gemeente om meer naar buiten gericht te zijn en een 'gewaardeerd partner' te zijn voor inwoners, organisaties en instellingen. Andere belangrijke aspecten, die worden benoemd, zijn onder andere de bezuinigingen, die de gemeente de afgelopen periode heeft doorgevoerd, de relatief lage mobiliteit van het personeelsbestand, ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en extra taken en ontwikkelingen op het sociale en het fysieke domein. In box 3.1 zijn de belangrijkste externe uitdagingen en interne trends, die in de HR-routekaart van de gemeente worden benoemd, puntsgewijs weergegeven. In aanvulling op deze punten wordt in het organisatieplan uit 2018 gewezen op de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Hierover wordt het volgende aangegeven: *"Vanaf 2018 wordt de arbeidsmarkt als 'gespannen' getypeerd. Het is voor onze organisatie een uitdaging goede mensen binnen te halen en te blijven binden."* Het onderwerp externe inhuur wordt in de visie- en beleidsdocumenten van de gemeente Raalte niet expliciet benoemd.

---

<sup>8</sup> Ontwikkelagenda Raalte: #mooiraaltemakenwesamen (2015).

<sup>9</sup> Iedereen in zijn kracht: HR-routekaart naar gewaardeerd partnerschap, 2016-2018 (2016).

<sup>10</sup> Programmaplan Organisatieontwikkeling: "Ons Raalte" als gewaardeerd partner verder op weg, 2017-2019 (2017).

<sup>11</sup> Organisatieplan 2018-2022 (versie 8.0 – definitief).

<sup>12</sup> I-visie 2018-2022 (DOWR – Deventer, Olst, Wijhe en Raalte).

<sup>13</sup> Ambitie in dienstverlening, het verschil maken voor Raalte.



### Box 3.1 Belangrijkste uitdagingen en interne trends

De belangrijkste uitdagingen voor de gemeentelijke organisatie zijn:

- veranderende rol van de overheid (overheidsparticipatie, netwerksamenleving, partnerschap, enz.);
- veranderingen in de dienstverlening door digitalisering (en robotisering) en grotere selfservice van inwoners;
- in hoog tempo verdergaande technologie en sociale innovatie;
- decentralisatie van taken op het sociaal domein;
- ontwikkelingen op het fysieke domein;
- onvoorspelbare economie en arbeidsmarkt, veranderingen binnen de beroepsbevolking.

De belangrijkste interne trends zijn:

- digitaal werken / het nieuwe werken;
- bezuinigingen en de noodzaak om processen efficiënter (“leaner”) te maken en medewerkers flexibeler in te kunnen zetten;
- vergrijzing en ontgroening van het personeelsbestand;
- veranderingen in cao en arbeidsverhoudingen;
- de (in het algemeen) lage arbeidsmobiliteit onder onze medewerkers.

*Bron: HR-Routekaart*

#### Cultuurverandering en nieuwe organisatiestructuur

Om de ambitie om als organisatie meer naar buiten toe gericht te zijn te realiseren is er vanaf 2015 ingezet op een cultuurverandering, onder andere gericht op de rolopvatting van medewerkers.<sup>14</sup> Met betrekking tot het personeelsbestand is er hierbij gestuurd op de mobiliteit van medewerkers en tevens geïnvesteerd in de werving van nieuwe medewerkers door het inzetten van ‘spraakmakende advertenties’. Daarnaast wordt er in de komende periode een nieuwe organisatiestructuur geïntroduceerd. Ook hierbij is het uitgangspunt om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij vragen uit de samenleving. In de nieuwe structuur zijn er 6 domeinen in plaats van 10 teams en hierdoor ook minder managers en op centraal niveau meer overzicht over de organisatie. Sinds enige tijd wordt er informeel al min of meer conform de nieuwe structuur gewerkt en vanaf 1 januari 2019 wordt de nieuwe structuur ook formeel van kracht. Het nieuwe organigram is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

#### Extra speelruimte door een vast loonsomkader

Vanaf de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 werkt de gemeente Raalte met een vast loonsomkader. Dit is een door de raad vastgesteld bedrag (lump sum), dat wordt besteed aan loonkosten. Hiervoor is gekozen om meer ‘speelruimte’ te hebben om frictiekosten en knelpunten als gevolg van bezuinigingen op te kunnen vangen en gelijktijdig de ontwikkelopgave en ambities van de organisatie te kunnen verwezenlijken.<sup>15</sup> Vanwege financiële tekorten was er in de periode hiervoor bezuinigd op het aantal medewerkers (24 FTE in 2010-2014 en nog eens 15 FTE vanaf 2015)<sup>16</sup> en waren in de begroting geen knelpuntbudgetten meer opgenomen en ontwikkelbudgetten

---

<sup>14</sup> Interview met gemeentesecretaris (16 juni, 2018).

<sup>15</sup> Interview met gemeentesecretaris (16 juni, 2018).

<sup>16</sup> Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 (p. 99).

sterk teruggebracht. Daarnaast werkten veel ambtenaren al relatief lange tijd voor de gemeente<sup>17</sup>, waardoor men veelal in hoge salarisschalen zat (inclusief uitloop- en garantieschalen) en de loonkosten relatief hoog waren. Als gevolg hiervan was de organisatie kwetsbaar, terwijl er gelijktijdig wel grote opgaven lagen (zie vorige paragrafen).

Door te kiezen voor een vast loonsomkader wordt er niet meer (zoals in het verleden) gestuurd op Fte's, maar op euro's. Als vertrekpunt is de loonsom begroting 2015 genomen, waarbij rekening wordt gehouden met autonome ontwikkelingen (zoals de ontwikkeling van de cao), te realiseren bezuinigingen, taakverminderingen en taakuitbreidingen. De extra speelruimte om te kunnen manoeuvreren – en investeringen in het personeel te kunnen doen – ontstaat wanneer er iemand, die in een hoge salarisschaal (of uitloopschaal) zit, vertrekt en er een goedkopere persoon voor terugkomt. In 2018 bedraagt het loonsomkader 15,4 miljoen euro.<sup>18</sup>

Aan het loonsomkader is een egalisatiereserve (de reserve Strategische PersoneelsPlanning – SPP) gekoppeld.<sup>19</sup> Mee- en tegenvallers binnen de loonsom worden aan de reserve SPP toegevoegd c.q. onttrokken (egalisatie). Naast het opvangen van frictiekosten van de bezuinigingen en knelpunten als gevolg van organisatieveranderingen, wordt deze reserve ook gebruikt voor investeringen in organisatieontwikkeling, duurzame inzetbaarheid en mobiliteit.<sup>20</sup> Voorbeelden hiervan zijn investeringen in de verjonging van de organisatie, mobiliteit bevorderende maatregelen, trainees, opleidingen en in sommige gevallen ook externe inhuur.<sup>21</sup>

### 3.2.2 Beleid externe inhuur

#### Geen uitgeschreven beleid gericht op externe inhuur

De gemeente Raalte heeft geen beleidsdocumenten opgesteld over externe inhuur. Gevraagd naar de rol van externe inhuur binnen het personeelsbeleid geven betrokkenen aan dat de cultuurverandering binnen de organisatie de afgelopen jaren de kern was van het personeelsbeleid. De primaire focus hierbij ligt op de kwaliteit van de mensen die de gemeente in vaste dienst heeft. *“Deze blijven hier vaak lange tijd werken, dus dit moet goed zijn. (...) Externe inhuur is de afgelopen jaren hooguit een afgeleid onderwerp geweest. (...) Er is niet echt beleid, maar het is meer een kwestie van gezond verstand gebruiken.”* Hoewel er geen formeel beleid over externe inhuur is, zijn er wel ongeschreven regels die binnen de organisatie worden toegepast. Ook worden er binnen de organisatie vaste procedures gevolgd ten aanzien van het inhuurproces. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

Algemene regels over de loonsom en het formatiebeheer zijn vastgelegd in de kadernota loonsomsturing en de notitie 'muteren formatie-, bezetting en organisatiegegevens'.

---

<sup>17</sup> 25% van de ambtenaren werkte langer dan 25 jaar bij de gemeente Raalte, slechts 15 medewerkers waren jonger dan 35 jaar en de gemiddelde leeftijd van de medewerkers was ruim 48 jaar (Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021, p. 99).

<sup>18</sup> Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 (p. 128).

<sup>19</sup> Bij de voorjaarsnota 2014 zijn 3 reserves samengevoegd tot één Reserve Strategische PersoneelsPlanning. Om voldoende middelen in deze reserve te hebben is hierbij een eenmalige dotatie gedaan van € 280.000. Dit bedrag is gelijk aan het positieve resultaat op de personeelslasten in 2014. Een storting van € 500.000 die in het verleden is gedaan in een revolving fund om de bezuinigingen 2010-2014 te realiseren, zal vanaf 2019 uit de reserve SPP terugvloeien naar de algemene middelen.

<sup>20</sup> Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 (p. 101).

<sup>21</sup> Interview met gemeentesecretaris (16 juni, 2018).

In box 3.2 is een overzicht weergegeven van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de loonsom en het formatiebeheer. In grote lijnen houdt dit in, dat de raad de begroting vaststelt, het college stelt het loonsombudget en de formatie per team vast en de directie en het management zijn verantwoordelijk voor het sturen op de realisatie van vastgestelde taken binnen het beschikbare budget en formatie.

### Box 3.2: Verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van loonsom en formatiebeheer

- Alle wijzigingen in de totale loonsom moeten in principe door de gemeenteraad worden vastgesteld. Meestal gebeurt dat bij de begrotingsbesprekingen (nieuw beleid). Vaststellen van de begroting is de bevoegdheid van de gemeenteraad.
- Het college stelt de omvang en de verdeling van de formatie in het formatieplan en het functieboek vast. Als er nieuwe taken naar de gemeente toekomen, zoals bij de 3-D's of weggaan, zoals bij de Omgevingsdienst, die gevolgen hebben voor de totale loonsom, dan stelt het college de raad voor om de loonsom te wijzigen.
- Formatieoverdracht tussen de domeinen wordt altijd ter besluitvorming voorgelegd aan de directie.
- De manager heeft binnen zijn domein/team bevoegdheden en vrijheden om het loonsombudget en de medewerkers naar eigen inzicht in te zetten, met het oog op vooraf vastgestelde resultaten. Dit met inachtneming van organisatie brede spelregels en ambities op het gebied van P&O-beleid.

*Bron: Notitie spelregels loonsom en formatiebeheer (1-1-2018)*

## 3.3 Inhuurproces

### Verschillende redenen om gebruik te maken van externe inhuur

Het inhuurproces kan op verschillende manieren verlopen.<sup>22</sup> Het beginpunt is wanneer een teammanager wordt geconfronteerd met een vraag om extra personele capaciteit. Deze gaat vervolgens kijken op welke wijze dit het beste kan worden ingevuld: bijvoorbeeld door het flexibel inzetten van de vaste formatie, door samenwerking met de buurgemeenten (de talentenregio), door uitbesteding of door externe inhuur. Uit de interviews komt een aantal redenen naar voren om te kiezen voor externe inhuur. Voorbeelden hiervan zijn:

- tijdelijke vervanging (zoals ziektevervanging en zwangerschapsverlof);
- piekbelasting (bijvoorbeeld bij het klantcontactcentrum of bij het behandelen van vergunningsaanvragen);
- het tijdelijk in huis halen van specifieke kennis (voorbeelden hiervan zijn het inhuren van een projectleider voor de ontwikkeling van een sporthal of strategisch organisatieadvies door een interimmanager);
- in situaties waarin nog niet duidelijk is hoe deze op lange termijn ingevuld moeten gaan worden (dit was bijvoorbeeld het geval bij de decentralisaties in het sociaal domein).

Verder is een belangrijk uitgangspunt dat vaste/ reguliere taken (en taken waar een vast budget voor beschikbaar is) zoveel mogelijk worden uitgevoerd met de vaste formatie, terwijl externe inhuur een oplossing kan zijn bij tijdelijke pieken en klussen (en taken met een tijdelijk budget). Eén van de geïnterviewden plaatst hierbij de kanttekening, dat het in sommige gevallen echter ook nuttig kan zijn om juist wel vaste taken uit te laten voeren door externe inhuur. Vaste medewerkers krijgen hierdoor de ruimte om andere werkzaamheden te verrichten en te werken aan de doorontwikkeling

---

<sup>22</sup> Interviews met teammanagers en gemeentesecretaris (16 juni, 2018).

van de organisatie. Ook wordt benoemd dat externe inhuur een verrijking kan zijn, omdat externen kennis meenemen over hoe zaken in andere gemeenten zijn georganiseerd en als buitenstaander naar de organisatie kunnen kijken (blik van buiten).

#### Toetsing door collega's in mobiliteitsgroep

Nadat een keuze is gemaakt hoe de benodigde extra personele capaciteit het beste kan worden ingevuld, stelt de manager een voorstel hiervoor op.<sup>23</sup> Dit voorstel wordt besproken in de 'mobiliteitsgroep'. Hier wordt het voorstel getoetst door een financieel adviseur, een HR-adviseur en 2 managers. Zij hanteren hierbij de volgende uitgangspunten:

- er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van interne flexibiliteit (de vaste formatie);
- daarna wordt gekeken naar mogelijkheden om gebruik te maken van personeel van andere gemeenten in de regio (via 'de talentenregio');
- als ook dit niet mogelijk blijkt is externe inhuur een optie (via 'de talentenregio huurt in').

Als blijkt dat een vraag om extra personele capaciteit niet met de vaste formatie van de gemeente Raalte kan worden opgevangen, dan kan de vraag worden uitgezet in de talentenregio. De talentenregio is een samenwerkingsverband van 24 overheidsorganisaties in Overijssel, Gelderland en Flevoland. Deze organisaties hebben een interne markt voor personeel die op verschillende manieren kan worden ingezet, onder andere om een tijdelijke vraag om extra personele capaciteit op te vangen. Als het niet mogelijk blijkt om de vraag met behulp van de talentenregio op te lossen, dan is het uitzetten van een vraag om externe inhuur via de inhuurdesk 'talentenregio huurt in' een optie. Deze inhuurdesk plaatst een advertentie op haar website en doet een voorselectie van kandidaten. Dit bestaat uit het selecteren van een aantal brieven/ Cv's op basis van de criteria die van tevoren door de betreffende teammanager zijn opgesteld. Uit de kandidaten die door de inhuurdesk zijn geselecteerd wordt (na een gesprek) een keuze gemaakt. Onder het drempelbedrag van € 50.000 hoeven opdrachten voor externe inhuur niet per se via de inhuurdesk te worden uitgezet en kunnen deze ook enkelvoudig onderhands worden weggezet.

#### Financiële dekking uit verschillende budgetten

Bij haar toets kijkt de mobiliteitsgroep ook nadrukkelijk naar de financiële dekking van het voorstel.<sup>24</sup> Het voorstel om een externe in te huren moet altijd volledig gedekt zijn. Uit de interviews komt naar voren, dat hierbij gebruik wordt gemaakt van verschillende budgetten. Bij inhuur voor tijdelijke vervanging vanwege ziekte kan er bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van het budget 'Vervanging bij ziekte'. Dit is een bedrag van circa 200.000 euro per jaar, waarop aanspraak kan worden gedaan tot de hoogte van de loonsom van de persoon die wordt vervangen. Omdat bij externe inhuur de kosten hoger liggen dan deze loonsom, moet er in deze gevallen ook aanvullend budget beschikbaar moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld uit het eigen loonsomkader van het betreffende team.

Ook wordt externe inhuur vaak gefinancierd met incidentele budgetten. Bij de inhuur van projectleiders wordt er bijvoorbeeld vaak gebruik gemaakt van het budget van het betreffende project. Als de gemeente werkt met partijen die zelf iets willen starten/ontwikkelen (bijvoorbeeld projectontwikkelaars), dan is er ook projectleiding nodig. Dit is dan een soort accountmanager tussen de gemeente en betrokkenen. De kosten voor deze projectleider worden door de betreffende projectontwikkelaar betaald. Ook komt uit de P&C-documenten van de gemeente naar voren dat de afgelopen jaren bedragen voor externe inhuur zijn onttrokken aan de reserve zorg en de reserve participatie (zie bijlage 5).

---

<sup>23</sup> Interviews met teammanagers en gemeentesecretaris (16 juni, 2018).

<sup>24</sup> Interviews met teammanagers en gemeentesecretaris (16 juni, 2018).

De mobiliteitsgroep rapporteert periodiek aan de directie. Niet alle externe inhuur wordt getoetst door de mobiliteitsgroep. Om gebruik te kunnen maken van de reserve SPP (Strategische Personeelsplanning) is toestemming van de directie nodig (dit loopt niet via de mobiliteitsgroep).<sup>25</sup> Ook heeft de mobiliteitsgroep geen rol bij de inhuur van projectleiders.

### 3.4 Externe inhuur op de werkvloer

#### Aandacht voor aansturing en overdracht

Er is geen standaard werkwijze voor het inwerken en aansturen van externen. Uit de interviews komen verschillende manieren naar voren hoe dit plaatsvindt, zoals:

- het toegewezen krijgen van een 'buddy' die hen wegwijs maakt in de organisatie en de systemen waarmee wordt gewerkt,
- het organiseren van kennismakingsgesprekken en
- een-op-een controles van rapportages en beschikkingen (bij extern ingehuurde uitvoerders).

Ook wordt hierbij verwezen naar enkele basisdocumenten (bijvoorbeeld over de kernwaarden van de organisatie en de visie op de dienstverlening) op het intranet van de gemeente, waarvan iedereen kennis moet hebben. Ook is er - voor alle nieuwe medewerkers - een online inwerkmodule.

Verder benadrukken de geïnterviewden, dat personen die worden ingehuurd, komen voor een specifieke klus, die effectief en efficiënt moet worden uitgevoerd. De begeleiding die zij krijgen is er dan ook met name op gericht om snel aan het werk kunnen gaan. Dit is maatwerk gericht op het werkveld (en de werkzaamheden), die iemand moet gaan uitvoeren.

Wat betreft de borging van kennis op het moment dat externen de organisatie weer verlaten, constateren geïnterviewden geen knelpunten. Hierbij wordt aangegeven, dat het belangrijk is om niet pas op het moment, dat iemand vertrekt een overdracht te regelen, maar dat het beter is om tussentijds kennis te delen en te zorgen dat informatie bij alle betrokkenen bekend is. Daarnaast geldt bij het uitvoeren van veel van de reguliere werkprocessen, dat deze sowieso goed geregistreerd en overgedragen moeten worden (ook als deze niet door externen worden uitgevoerd). Ook worden externen regelmatig opnieuw voor een opdracht ingehuurd door de gemeente, waardoor hun kennis behouden blijft.

Externe inhuur wordt niet structureel achteraf geëvalueerd. Wel wordt er tussentijds op vaste momenten gekeken of de samenwerking bevalt, of er bijgestuurd moet worden en of er verlengd zal worden. Eén van de geïnterviewden geeft aan, dat het wel interessante informatie over het opdrachtgeverschap van de gemeente op kan leveren om samen met de betreffende persoon afsluitend te evalueren. Binnen het sociaal domein worden met externe krachten wel eindgesprekken gevoerd waarbij wordt geëvalueerd.

#### Dynamiek op de werkvloer

Geïnterviewden geven aan, dat het inhuren van externen over het algemeen geen onrust op de werkvloer met zich mee brengt bij de gemeente. Wanneer er (te) veel externen zijn binnen een team kan dit leiden tot klachten uit de organisatie over de belasting, die het inwerken van externen met zich meebrengt. Ook is het dan lastig om een cluster op te bouwen en samen aan de toekomst te werken. Enkele jaren geleden heeft dit wel gespeeld, toen er relatief veel werd ingehuurd voor de

---

<sup>25</sup> Een uitzondering hierop is het budget 'Vervanging bij ziekte'. Deze is gekoppeld aan het SPP, maar loopt wel via de mobiliteitsgroep.

nieuwe taken op het sociaal domein. Bij de meeste clusters spelen dergelijke problemen echter niet en geeft het inhuren van externen de vaste medewerkers juist extra lucht als zij veel werk met relatief weinig mensen moeten doen.

Soms komt het voor dat personen die worden ingehuurd blijven en vaste medewerker worden. Dit gebeurt met name bij detacheringen uit de talentenregio (omliggende gemeenten). Wel moet hier altijd een sollicitatieprocedure aan voorafgaan en leidinggevenden kunnen niet zelfstandig besluiten om externen een vast contract aan te bieden. Vacatures moeten altijd eerst intern opengesteld worden. Als externen langer dan een half jaar voor de gemeente werkzaam zijn, kunnen zij reageren op interne vacatures.

### 3.5 Toekomst

#### Gevolgen toenemende krapte op de arbeidsmarkt

Geïnterviewden geven aan dat het – ondanks de toenemende krapte op de arbeidsmarkt - de gemeente tot op heden nog steeds lukt om goede kandidaten te vinden voor vacatures. Zij merken hierbij op, dat de extra aandacht die de gemeente besteedt aan haar vacatureteksten (zie paragraaf 3.2.1) hierbij waarschijnlijk een positieve rol speelt. Gelijktijdig herkennen teammanagers wel, dat het voor sommige functies steeds meer moeite kost om deze ingevuld te krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor financieel specialisten. Bij het sociaal domein zijn er de afgelopen jaren medewerkers van de uitvoering doorgestroomd naar beleid om hier opengevallen vacatures op te kunnen vullen.

Over de gevolgen van de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt voor externe inhuur is tijdens de interviews een aantal opmerkingen gemaakt. Eén van de teamleiders gaf aan dat – omdat het zoeken naar nieuwe medewerkers iets langer duurt – er soms ook langer externen moeten worden ingehuurd om tijdelijke gaten op te vullen. Een andere teamleider gaf aan, dat zij de indruk heeft dat de tarieven voor externe inhuur de afgelopen periode iets zijn toegenomen. Ook merkt men, dat het soms moeilijker is om externen, die in het verleden goed hebben gefunctioneerd, weer terug te krijgen voor een nieuwe opdracht.

#### Externe inhuur als onderdeel van het strategisch personeelsbeleid

Tot slot is alle geïnterviewden gevraagd om verbeterpunten voor de toekomst te benoemen. Het punt dat hierbij het vaakst werd benoemd is, dat externe inhuur (duidelijker) gelinkt kan worden aan het strategisch personeelsbeleid van de gemeente. Eén van de teammanager verwoordt dit als volgt: *“Er wordt gedaan wat nodig is zonder dat hier een duidelijke visie aan ten grondslag ligt.”* Hierbij merkt men op dat het juist wel relevant is om externe inhuur niet geïsoleerd bekijken, maar *“in het brede vraagstuk van talentontwikkeling van de eigen medewerkers en welke aanvulling van buiten hierbij wenselijk is (...)”*. In het najaar van 2018 zal er uitgebreider worden gekeken naar de strategische personeelsplanning van de gemeente en de wijze waarop functies zich binnen de organisatie ontwikkelen. Onderliggende vragen hierbij zijn: *‘Welk type werknemers heb je nodig?’* en *‘hoe zorg je ervoor dat alle posities duurzaam bezet zijn?’* Naast bijvoorbeeld opleiden en werven is externe inhuur een vraagstuk dat ook relevant is om – in het verlengde hiervan - aan de orde te stellen.

#### Alle medewerkers en werkzaamheden moeten op organisatieniveau goed in beeld zijn

Teammanagers geven aan dat zij veel zeggenschap hebben en dat er veel flexibiliteit is. Maar hierdoor is er wel minder overzicht op organisatieniveau. Er wordt binnen de teams goed gekeken of inhuur in voorliggende gevallen de juiste optie is, of dat het ook intern kan worden opgelost. Maar als over de hele linie alle klussen en medewerkers beter in beeld zijn, kan dit verder worden

verbeterd en ook meer vanuit het strategisch personeelsbeleid worden benaderd. De nieuwe organisatiestructuur met 6 domeinen en een MT (managementteam) in plaats van 10 teams wordt hierbij genoemd als een goede ontwikkeling die leidt tot meer overzicht en ontschotting. Hierbij wordt aangegeven, dat dit ook van de organisatie vraagt om medewerkers kansen te geven. Inhuur van externen is vaak makkelijker dan om een interne medewerkers een kans te geven, met hierbij in het begin extra hulp en begeleiding. Door op organisatieniveau beter in beeld te hebben welke medewerkers toe zijn aan een nieuwe functie en welke medewerkers nog een stapje kunnen maken, kan er nog meer gebruik worden gemaakt van interne mobiliteit. Dit leidt tot een doorontwikkeling van de organisatie: medewerkers zo goed mogelijk inzetten op de talenten die zij hebben. Ook de mobiliteitsgroep zou hierbij in de toekomst een belangrijkere rol kunnen spelen. Waar zij nu nog voornamelijk toetst op de financiën en de gevolgde procedure, zou deze dan meer vanuit een visie op de organisatie en het personeelsbeleid kunnen opereren.

### **3.6 Rol van de raad**

#### Geen specifieke kaders over inhuur

Het belangrijkste kader dat door de raad wordt vastgesteld ten aanzien van de personeelskosten is het loonsomkader (zie paragraaf 3.2.3). Door uit te gaan van een vaste loonsom, heeft de raad zekerheid over de omvang van deze bestedingen. Specifiek ten aanzien van het onderwerp externe inhuur is de rol van de raad beperkt. De raad heeft geen beleid vastgesteld over externe inhuur en ook geen percentage (van de personeelskosten) dat maximaal aan externe inhuur mag worden besteed. De teammanagers hebben een grote mate van vrijheid om externe inhuur naar eigen inzicht in te zetten ten behoeve van de bedrijfsvoering en de realisatie van de door de raad vastgestelde opgaven.

Als er voor projecten externe inhuur nodig is (bijvoorbeeld een externe projectleider), dan wordt dit opgenomen in het raadsvoorstel voor dit betreffende project. Over het algemeen worden hier door de raad geen vragen over gesteld.

#### Informatievoorziening

In de planning & control-documenten rapporteert de gemeente Raalte over het percentage externe inhuur (zie paragraaf 3.1.3). Dit is één van de verplichte indicatoren waar de gemeente conform het vernieuwde Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) over moet rapporteren. Ook op andere plekken in de planning & control-documenten van de gemeente Raalte wordt het onderwerp externe inhuur met enige regelmaat benoemd. In bijlage 5 is een overzicht hiervan opgenomen. In het najaar van 2017 heeft de gemeentesecretaris tijdens een raadspleinsessie een presentatie gegeven over de organisatieontwikkeling, waarbij ook het onderwerp externe inhuur enkele keren kort is benoemd.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> - Presentatie gemeentesecretaris over de organisatieontwikkeling (Raadspleinsessie 12 september 2017).

## **4. Bestuurlijke reactie**

Op de volgende bladzijden is integraal de bestuurlijke reactie namens het college van B en W opgenomen, zoals die ontvangen is op 20 december 2018.



Rekenkamercommissie gemeente Raalte  
t.a.v. de heer B. Wissink

<b>Uw kenmerk:</b>	<b>Uw brief van:</b> 30-10-2018	<b>Zaaknummer:</b> 21857-2018	<b>Datum:</b> 20 december 2018
<b>Onderwerp:</b> onderzoek rekenkamercommissie externe inhuur	<b>Bijlagen:</b> n.v.t.	<b>Voor informatie:</b> Erna Veldkamp, tel.: (0572) 347 799	

Geachte heer Wissink,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoeksrapport over uw visie op externe inhuur. U vraagt ons om een bestuurlijke reactie op dit rapport. In deze brief geven wij u onze reactie.

#### **Conclusies in het rapport**

U concludeert in het rapport dat wij externe inhuur wel in het vizier hebben, maar geen formeel beleid hebben vastgelegd en geen strategische visie hebben ontwikkeld. De inzet van het instrument externe inhuur heeft een praktische insteek. De organisatie hanteert beheersmatige uitgangspunten en procedures. Deze functioneren tot op heden goed, maar de vraag is of dit toekomstbestendig is.

#### **Aanbevelingen in het rapport**

U doet ons vier aanbevelingen. Hieronder gaan wij daar nader op in.

*Aanbeveling 1. Zorg voor een eenduidig, gedetailleerd en actueel overzicht van de aard en omvang van externe inhuur.*

Wij onderschrijven de nut en noodzaak van het verzamelen van gegevens op het gebied van externe inhuur, en het vertalen hiervan naar sturingsinformatie en verantwoordingsinformatie. We gaan deze informatie in 2019 ontwikkelen, in combinatie met andere benchmarks, zoals Vensters Voor Bedrijfsvoering. Daarbij oriënteren we ons op andere gemeenten; hoe doen zij het.

*Aanbeveling 2. Evalueer met regelmaat de ontwikkeling van de aard en omvang van externe inhuur en de werking van de beheersmaatregelen en rapporteer hierover aan de raad.*

Externe inhuur is een bedrijfsvoeringsinstrument en daarmee een onderdeel van de bedrijfsvoering. We willen de paragraaf bedrijfsvoering, als onderdeel van de beleidsdocumenten in de P&C cyclus, gaan benutten om de raad te informeren over de inzet van dit instrument. Hierbij maken we gebruik van de nog te ontwikkelen sturingsinformatie en verantwoordingsinformatie, zoals genoemd onder aanbeveling 1.

*Aanbeveling 3. Voer na afloop van iedere inhuuropdracht een evaluatie uit met de betreffende persoon om meer zicht te krijgen op mogelijke verbeterpunten ten aanzien van het opdrachtgeverschap van de gemeente.*

We vinden het belangrijk eerst helder te hebben welke informatie we hiermee willen ophalen en hoe we om willen gaan met de verbeterpunten. We vinden het verstandig eerst aanbeveling 1 en 2 nader uit te werken en daarna onderzoeken of en hoe we deze aanbeveling gaan oppakken.

*Aanbeveling 4. Bespreek met de raad in welke mate en op welke wijze zij bij dit onderwerp betrokken wil zijn. Is de huidige werkwijze voldoende, of is er de ambitie om kader te stellen in de vorm van een strategische visie?*

We praten de raad geregeld bij over de organisatieontwikkeling en onze ambities en uitdagingen. Voor het laatst was dat afgelopen oktober. We koersen op drie sporen: Inrichten van de organisatie, Resultaatgericht sturen en Leren & Ontwikkelen. Zie ook de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2019.

Een belangrijk onderdeel van het laatste spoor, Leren & Ontwikkelen, is de strategische personeelsplanning (SPP). Deze strategische personeelsplanning is een hulpmiddel om op een effectieve manier te sturen op een optimale en toekomstbestendige bezetting van onze organisatie. In 2019 willen we een dergelijke planning gaan maken. We willen het komende jaar investeren in SPP om ook het juiste personeel te hebben voor de maatschappelijke opgaven die de gemeente wil aanpakken. Belangrijke aspecten zijn o.a. aantrekkelijk werkgeverschap, adequate competenties, juiste inhoudelijk kennis, optimale wendbaarheid en mobiliteit, goede vervanging van taken. Externe inhuur is nadrukkelijk onderdeel van een SPP. We zijn graag bereid ook in 2019 de raad te blijven meenemen in deze ontwikkelingen.

#### **Tenslotte**

We zien uit naar de behandeling van het rekenkamerrapport in de raad en hopen u voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte,

  
de secretaris  
Karin Cornelissen

  
de burgemeester  
Martijn Dadema

## 5. Nawoord

Dit nawoord is, zoals gebruikelijk bij onderzoeken van de rekenkamercommissie Raalte, een reactie op het bestuurlijk hoor en wederhoor van het college van burgemeester en wethouders.

De rekenkamercommissie merkt op dat het college geen uitspraak doet over de bevindingen en conclusies. Maar uit het feit, dat de meeste aanbevelingen worden overgenomen, menen we te mogen opmaken, dat de conclusies worden onderschreven.

De rekenkamercommissie is blij met de toezeggingen naar aanleiding van aanbevelingen 1 en 2 om de gegevensverzameling en evaluatie met betrekking tot de *externe inhuur* in 2019 te verbeteren en daarover de raad te informeren.

De reactie op aanbeveling 3 vinden we wat voorzichtig. Het opzetten van een kader voor verbeterpunten is natuurlijk verstandig, maar ondertussen in een exitgesprek naar verbeterpunten vragen kan al wel belangrijke informatie opleveren. Dit kan direct tot verbeteringen leiden, waarmee de vraag hoe om te gaan met verbeterpunten al een eerste beantwoording heeft gekregen.

Uit de reactie op aanbeveling 4 leiden we af, dat er al een ambitie is om een kader te stellen in de vorm van een strategische visie. Wij hopen dat de raad die ambitie ondersteunt en dat er op het terrein van flexibele arbeid in het algemeen en dus *externe inhuur* in het bijzonder een toekomstgerichte strategie wordt ontwikkeld.

Aangezien de spanning op de arbeidsmarkt het afgelopen onderzoekjaar alleen maar groter is geworden, bevestigt dat de oproep van de rekenkamercommissie in dit onderzoek om een toekomstgericht beleid. Wij hopen met dit rapport daar een bijdrage aan te leveren en wensen de raad en de bestuurders veel wijsheid toe bij de verdere besluitvorming.

Tenslotte bedanken we nogmaals alle betrokkenen uit de ambtelijke organisatie voor de constructieve medewerking. Wel verzoeken we het college dringend om bij de komende onderzoeken het bestuurlijk hoor en wederhoor tijdig aan te leveren, dus conform de verordening binnen 1 maand. Dit jaar heeft de bijna verdubbeling van de tijdslimiet de aanlevering van het rapport aan de raad sterk vertraagd.

## Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

- Ambitie in dienstverlening, het verschil maken voor Raalte (2018).
- Grootboekgegevens uit de financiële administratie van de gemeente Raalte (2014-2017).
- Iedereen in zijn kracht: HR-routekaart naar gewaardeerd partnerschap, 2016-2018 (2016).
- I-visie 2018-2022 (DOWR – Deventer, Olst, Wijhe en Raalte).
- Jaarstukken 2017.
- Managementsamenvatting Vensters voor bedrijfsvoering 2017.
- Ontwikkelagenda Raalte: #mooiraaltemakenwesamen (2015).
- Organisatieplan 2018-2022 (versie 8.0 – definitief).
- Personeelsmonitor 2017 van het A&O fonds gemeenten.
- Presentatie Karin Cornelissen (gemeentesecretaris) over de organisatieontwikkeling (Raadspleinsessie 12-9-2017).
- Programmabegroting 2016 en meerjarenraming 2017-2021.
- Programmabegroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020.
- Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021.
- Programmaplan Organisatieontwikkeling: “Ons Raalte” als gewaardeerd partner verder op weg, 2017-2019 (2017).
- Raadsinformatienotitie verkenning in de dienstverlening (4702-2017, 6 juni 2017).
- Spelregels Loonsom en Formatiebeheer 1-1-2018.
- Voorgenomen besluit vaststelling organisatieplan 2018-2022, inrichting van de directie en functieprofielen directeur en domeinmanager.
- Zomernota 2017.

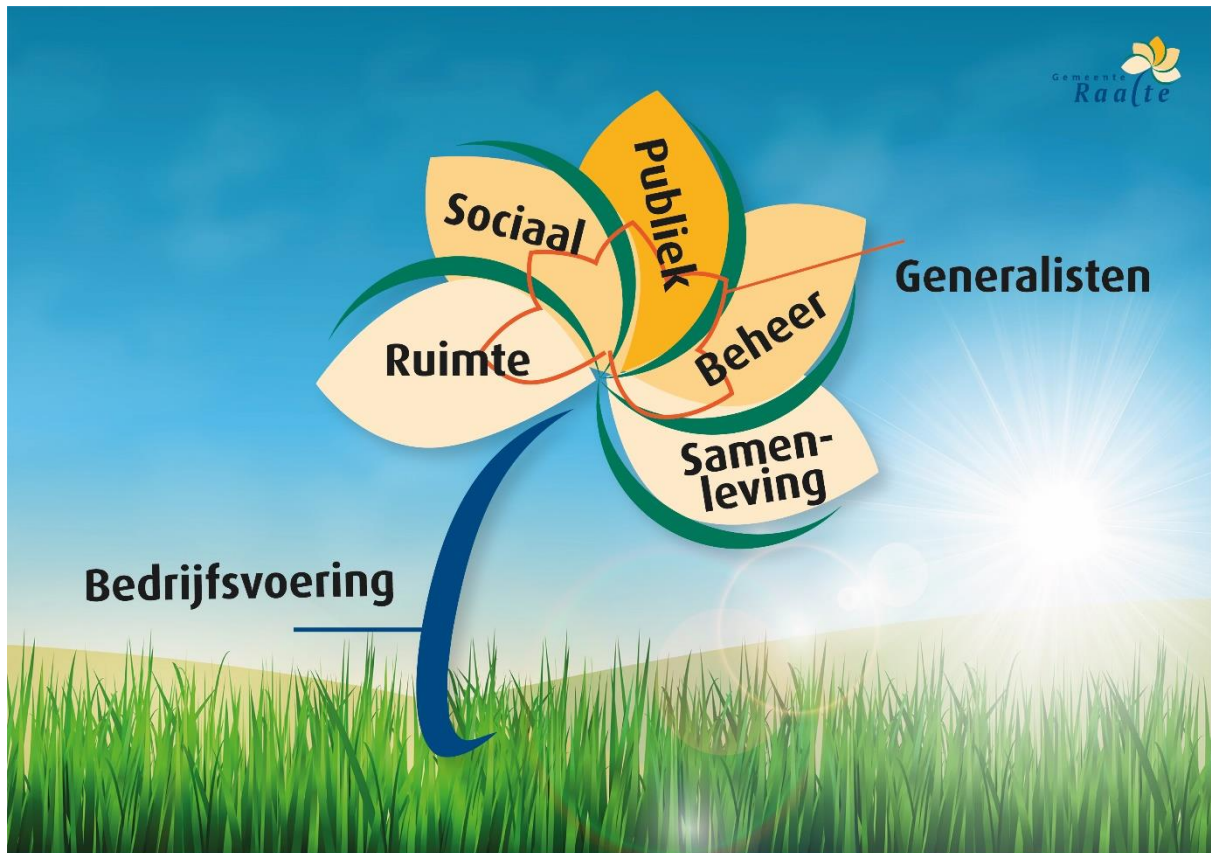
## **Bijlage 2 Gesprekspartners**

- Erna Veldkamp - strategisch beleidsadviseur financiën
- Estelle Steen - teammanager O & P
- Karin Cornelissen - gemeentesecretaris
- Mieke Lammerts van Bueren - teammanager Advies
- Tamara Schrör - teammanager Participatie

## Bijlage 3 Toetsingskader

	Deelvraag	Norm
<b>1 Beleid &amp; Uitvoering</b>	a. Wat is het beleid van de gemeente met betrekking tot externe inhuur en op welke wijze wordt hier in de praktijk uitvoering aan gegeven?	I. Er is beleid geformuleerd over externe inhuur. II. Het beleid is geoperationaliseerd in regels en richtlijnen over: het proces en de stappen hierbinnen; doel en uitgangspunten; duur en kosten; de afweging tussen externe inhuur en andere vormen van (flexibele) arbeid; monitoring en sturing; evaluatie.
	b. Hoe wordt binnen het personeelsbeleid geanticipeerd op de toenemende schaarste op de arbeidsmarkt en andere relevante ontwikkelingen?	I. Er is een toekomstvisie op personeelsbeleid en de rol van externe inhuur hierbinnen. II. Aan deze visie ligt een onderbouwde probleemanalyse (van de arbeidsmarkt en de taken van de gemeente) ten grondslag.
<b>2 Doeltreffendheid</b>	a. Welke invloed heeft externe inhuur op de kwaliteit en continuïteit van werkprocessen en daarmee op de realisatie van beleidsdoelen nu en in de toekomst?	I. Externe inhuur draagt bij aan de kwaliteit en continuïteit van de werkprocessen. II. Er is aandacht voor het inwerken en de begeleiding van externe medewerkers. III. Er is aandacht voor de kennisoverdracht van externe medewerkers aan het interne personeel
<b>3 Doelmatigheid</b>	a. Wat was in de periode 2014-2017 de omvang en samenstelling van de externe inhuur ten opzichte van de totale loonsom uitgesplitst naar beleidsvelden?	I. De omvang, samenstelling en kosten van externe inhuur worden sluitend geregistreerd. II. De inzet van externe inhuur vindt plaats binnen de hiervoor gestelde kaders (waaronder de begroting).
	b. Hoe verhouden in de periode 2014-2017 de kosten van externe inhuur zich tot de kosten voor andere vormen van flexibele arbeid?	I. Er is adequate informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de kosten van externe inhuur ten opzichte van andere vormen van flexibele arbeid. II. Deze informatie wordt geanalyseerd en waar nodig wordt er bijgestuurd.
<b>4 Kaderstelling &amp; controle</b>	a. Welke kaders heeft de gemeenteraad gesteld met betrekking tot externe inhuur?	I. De gemeenteraad heeft de kaderstelling besproken en vastgesteld.
	b. Wat betekenen de verwachte ontwikkelingen op het gebied van externe inhuur voor de kaderstellende rol van de raad?	I. Er is actueel inzicht in verwachte interne en externe ontwikkelingen die raken aan het personeelsbeleid in algemene zin en daarbinnen de externe inhuur in het bijzonder. II. De gemeenteraad heeft kennisgenomen van de verwachte ontwikkelingen en op basis daarvan besproken of het kader aangepast moet worden of niet.
	c. Op welke wijze wordt het huidige beleid m.b.t externe inhuur geëvalueerd?	I. Beleid, werking en resultaten worden periodiek geëvalueerd.
	d. Hoe wordt de gemeenteraad nu en in de toekomst geïnformeerd over externe inhuur en op welke wijze vult de raad haar controlerende rol in?	I. Externe inhuur komt tenminste 1 keer per jaar aan de orde in de gemeenteraad. II. De informatie over externe inhuur wordt gerelateerd aan de gestelde kaders en de begroting.

## Bijlage 4 Nieuw organisatiemodel



## Bijlage 5 Overzicht aandacht voor externe inhuur in P&C-documenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de keren dat het onderwerp externe inhuur de afgelopen jaren in de P&C-documenten van de gemeente is benoemd.

<p>Programmabegroting 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Inhuur van een juridische planoloog ivm vrijkomende agrarische bebouwing:</u> “Voorgesteld wordt een eenmalig bedrag van € 50.000 beschikbaar te stellen voor tijdelijke inhuur van een juridisch planoloog. Van het gevraagde bedrag wordt getracht 50%, zijnde € 25.000, op te vangen binnen de reguliere begroting.” (Programma 6.1 – Ruimtelijke Ordening, p. 68-69)</li> <li>- <u>Taakuitbreiding/ vermindering externe inhuur sociaal domein (budget neutraal binnen sociaal domein):</u> € 345.000 (loonsomkader 2017) (bedrijfsvoering, p. 128)</li> <li>- <u>Eenmalige inhuur voor begeleiding en projectleiding transformatieproces sociaal domein (besluit begroting 2017):</u> € 180.000 (onttrekking uit de reserve zorg in 2018). (sociaal domein, p.164)</li> </ul>
<p>Jaarstukken 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Positief resultaat DOWR-percelen:</u> Over 2017 is een positief resultaat behaald van circa € 50.000. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door een voordeel van € 40.000 op personeel gebonden kosten (inhuur) en gebouw gebonden kosten (schoonmaakkosten, printwerk en porti). (Overzicht baten en lasten, p.208)</li> <li>- <u>Meer lasten wegen tov begroting:</u> (...) anderzijds nemen de kosten van inhuur toe ten laste van de algemene middelen (Programma 4.2 Integraal beheer openbare ruimte, p. 227)</li> <li>- <u>Meer kosten riolering dan begroot:</u> Aan met name inhuur derden, inspectiekosten, onderhoud en externe adviezen is meer uitgegeven dan waar rekening mee is gehouden. (Programma 4.3 Milieu en duurzaamheid, p. 230)</li> </ul>
<p>Programmabegroting 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Tijdelijke formatie-uitbreiding financiële functie:</u> De werkdruk is in 2016 binnen de financiële functie sterk gestegen. Dit komt grotendeels door extra werkzaamheden voor de jaarrekening (accountant), de extra inzet op het sociaal domein en voor de verschillende teams. Daarnaast brengt de wisselende bezetting in de teams (inhuurkrachten), de grote veranderingen ten gevolge van de vernieuwingen BBV en nieuwe zaken zoals Vensters voor bedrijfsvoering extra werkzaamheden met zich mee (nieuw beleid 2017-2020).</li> <li>- <u>Taakuitbreiding/ vermindering externe inhuur sociaal domein (budget neutraal binnen sociaal domein):</u> € 295.000 (loonsomkader 2016) &amp; € 345.000 (loonsomkader 2017) (bedrijfsvoering, p. 118)</li> <li>- <u>Inzet externe inhuur voor sociaal domein in 2015 en 2016:</u> Er is bewust gekozen voor het gedeeltelijk op tijdelijke basis inzetten van personeel (voornamelijk inhuur) voor de jaren 2015 en 2016. Dit om eerst te bezien welke werkzaamheden een structureel karakter hebben en moeten leiden tot structurele personeelsuitbreiding en welke werkzaamheden een meer tijdelijk karakter hebben en met tijdelijke inhuur kunnen worden opgevangen. Op basis van de ervaring met de aard en omvang van de nieuwe taken is besloten om de bestaande formatie vanaf 2017 nogmaals uit te breiden met ca 5 fte. (...) Met deze structurele inzet van personeel wordt het mogelijk de nieuwe taken op een goede en duurzame manier uit te voeren en de inhuur van extern personeel omlaag te brengen. Dit past binnen de budgettaire ruimte in het sociaal domein. (Sociaal domein, p. 158)</li> </ul>
<p>Zomernota 2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Onttrekking reserve zorg:</u> Eenmalige inhuur 2017 en 2018 t.b.v. begeleiding en projectleiding transformatieproces WMO/Jeugd a € 360.000 (p.77).</li> <li>- <u>Onttrekking reserve participatie:</u> tbv Inhuur teammanager LWO a € 53.000 in 2017 (p.95).</li> </ul>