



**Een onderzoek naar het flexibele  
personeelsbeleid van de Gemeente  
Dordrecht**

**Rekenkamercommissie Dordrecht**



# COLOFON

## Samenstelling

### Rekenkamercommissie

Jeroen Kerseboom | voorzitter

Karin Meijer | lid

Coen Cransveld | lid

### Secretariaat RKC

Postbus 8, 3300 AA Dordrecht

[rekenkamercommissie@dordrecht.nl](mailto:rekenkamercommissie@dordrecht.nl)

[dordrecht.nl/rekenkamercommissie](http://dordrecht.nl/rekenkamercommissie)

Twitter @RKCDordrecht

[www.facebook.com/](http://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)

[rekenkamercommissiedordrecht](http://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)

Femke Lagerveld | Secretaris

Tel: 078 7704984

E-mail: [fm.lagerveld@dordrecht.nl](mailto:fm.lagerveld@dordrecht.nl)

Sylvia Khadjé | Bestuursassistent

Tel: 078 7704998

E-mail: [s.khadje@dordrecht.nl](mailto:s.khadje@dordrecht.nl)



Dit onderzoek is uitgevoerd door



Jos Mevissen en Joris Timmerman

onder verantwoordelijkheid van de  
Rekenkamercommissie

Drukker | Next door Reclamestudio

Opmaak | Sylvia Khadjé

Publicatie november 2017





# Inhoudsopgave

<b>DEEL I: BESTUURLIJKE NOTA</b>	<b>9</b>
<b>1 OVER DIT ONDERZOEK</b>	<b>11</b>
1.1 AANLEIDING	11
1.2 DOELSTELLING	11
1.3 HISTORIE	12
<b>2 CONCLUSIES</b>	<b>14</b>
2.1 GEEN ZICHT OP AARD EN OMVANG VAN EXTERNE INHUUR	14
2.2 GEEN GRIP OP DE INHUUR	15
2.3 GEEN GEMEENTELIJK KADER, GEEN BELEID	16
2.4 CONSEQUENTIES OPGAVENGESTUURD WERKEN VOOR EXTERNE INHUUR ONVOLDOENDE DOORDACHT	17
<b>3 AANBEVELINGEN</b>	<b>18</b>
3.1 INZICHTELIJK MAKEN VAN DE INHUUR	18
3.2 NOODZAAK VAN INHUUR BEPALEN	19
3.3 UITWERKEN VAN DE GEWENSTE GEVOLGEN VAN OPGAVENGESTUURD WERKEN VOOR DE INZET VAN EXTERNEN	19
<b>BESTUURLIJKE REACTIE</b>	<b>21</b>
<b>NAWOORD</b>	<b>29</b>



<b>DEEL II: NOTA VAN BEVINDINGEN</b>	<b>33</b>
<b>4 INLEIDING</b>	<b>35</b>
4.1 VRAAGSTELLING	35
4.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK	37
4.3 FLEXIBELE ARBEID NADER TOEGELICHT	39
4.4 LEESWIJZER	41
<b>5 OMVANG EXTERNE INHUUR</b>	<b>42</b>
5.1 INLEIDING	42
5.2 UITGAVEN AAN EN OMVANG VAN INHUUR	42
5.3 SAMENSTELLING VAN EXTERNE INHUUR	46
<b>6 INHUURBELEID</b>	<b>50</b>
6.1 WEL OF GEEN BELEID?	50
6.2 INHUURKADER IN DE PRAKTIJK	54
<b>7 PERSONELE INHUUR IN DE PRAKTIJK</b>	<b>57</b>
7.1 INHUURREDENEN	57
7.2 VOOR- EN NADELEN VAN INHUUR	58
7.3 TRANSPARANTIE INHUUR	60
7.4 DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID	62
7.5 VERSCHIL INHUURBELEID EN PRAKTIJK?	63
<b>8 TOEKOMST</b>	<b>65</b>
<b>9 TOETSING NORMEN EN CONCLUSIES</b>	<b>67</b>
9.1 TOETSING NORMENKADER	67
9.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	72









# DEEL I: Bestuurlijke nota





## **1 Over dit onderzoek**

### **1.1 Aanleiding**

Ter voorbereiding op ons werkprogramma 2016 heeft de rekenkamercommissie Dordrecht het bewonerspanel van het Onderzoekcentrum Drechtsteden gevraagd welke onderwerpen onderzocht zouden moeten worden. Uit deze enquête bleek dat 29% van de deelnemers wil dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar externe inhuur van personeel. Dit onderwerp scoorde daarmee het hoogst van alle onderwerpen. Eind 2016 zijn we ons onderzoek gestart.

De externe inhuur van personeel is een actueel onderwerp. Dit blijkt onder andere uit de recente cao-onderhandelingen, waarbij naast loonsverhoging voor ambtenaren, het terugdringen van externe inhuur een harde eis is van de bonden.

Het inhuren van personeel is onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeenten. Daarmee is het weliswaar een onderwerp dat valt binnen de verantwoordelijkheid van het college, maar de gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om er op toe te zien dat gemeenschapsgelden effectief en efficiënt worden ingezet om gemeentelijke doelen te realiseren. Ook voor de inhuur kan de raad een kader opstellen en/of uitgangspunten formuleren voor de bedrijfsvoering, en daarmee voor het personeelsbeleid en de daaraan gekoppelde inhuur van extern personeel.

### **1.2 Doelstelling**

De aanleiding van ons onderzoek is niet dat er signalen zijn dat er 'te veel' zou worden ingehuurd. Het gebruik maken van externe capaciteit is een voordehandliggende keuze als de eigen deskundigheid op een bepaald terrein en/of op een bepaald moment tekort schiet.

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek bijdragen aan (de kaderstelling voor) de langetermijnvisie van de gemeentelijke organisatie en aan een daarbij passend personeels- en inhuurbeleid. Wij hebben hiertoe onderzocht hoe de gemeente in de afgelopen jaren met inhuur is omgegaan, welke kaders werden gehanteerd en wat er bekend is over de effectiviteit en de efficiëntie van de externe inhuur.

### 1.3 Historie

Externe inhuur is een onderwerp dat al lang de aandacht geniet van de gemeentelijke organisatie, de raad en de rekenkamercommissie. Bijna 15 jaar geleden (in 2003) gaf de gemeenteraad aan de stadscontroller de opdracht om een onderzoek te laten uitvoeren naar de *"omvang en aard van externe inhuur en de redenen om te kiezen voor externe inhuur"*. In de aanbiedingsbrief van het onderzoek lezen we *"dat de beperkte nauwkeurigheid waarmee de registratie van externe inhuur plaatsvindt het geven van een gedetailleerd beeld in de weg staat"*.<sup>1</sup> De conclusies van dit onderzoek<sup>2</sup> waren:

- dat externe inhuur in Dordrecht vooral benut werd om capaciteitsproblemen in de uitvoering van reguliere werkzaamheden op te vangen en om specialistische kennis in te huren;
- dat het sturingsconcept op inhuur te verbeteren is door te kiezen voor één specifiek inhuurmodel en dat model vervolgens consequent toe te passen;
- dat het gehele inhuurproces beter, scherper kan, door:
  - het verbeteren van de kennis van relevante regelgeving,
  - betere afweging tussen zelf doen, extern inhuren of uitbesteden,
  - beter gebruik te maken van juridische advisering door de afdeling Inkoop,
  - betere registratie van externe inhuur (juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid),
  - verbetering van de kwaliteit van de AO, van de dossiervorming en van kennisuitwisseling tussen de diverse betrokkenen bij externe inhuur binnen de gemeente.

In 2005 heeft de toenmalige Rekenkamer Dordrecht een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de programmabegroting 2005 en de beleidsprogramma's (inclusief het programma bedrijfsvoering).<sup>3</sup> Een van de conclusies die daarbij werd

---

<sup>1</sup> Brief van de Algemene Directie aan het College van B&W d.d. 28 februari 2005

<sup>2</sup> Hitimana-Willems, R en J.Vroom (2005) *Inhuur van externen, Bewust en verantwoord?*, Dordrecht, StadsBestuurs Centrum, februari 2005

<sup>3</sup> Rekenkamer Dordrecht (2005) *Onderzoek begroting 2005*.



getrokken is: *"De kwaliteit van de paragraaf bedrijfsvoering vinden wij redelijk goed, zij het dat voorgeschreven informatie over externe inhuur ontbreekt".* En bij de aanbevelingen lezen we dat het aan de raad is om te besluiten welke minimale eisen zij stelt aan bijvoorbeeld *"het opnemen van door de raad gewenste specifieke informatie zoals programmakosten, apparaatskosten en inhuur externen."*

Met onderhavig onderzoek hebben we onderzocht in welke mate er verbeteringen zijn opgetreden. Bestaat er anno 2016 formeel vastgelegd gemeentelijke beleid voor de inhuur van externen en zo ja, hoe wordt dat beleid in de praktijk nageleefd? Wat zijn de aard en de omvang van de externe inhuur in de periode 2013-2015 en in hoeverre is deze externe inhuur doelmatig, doeltreffend en transparant? In hoeverre sluiten visie en beleid op de huidige en toekomstige ontwikkeling van het personeelsbestand aan op de taken en ambities van het gemeentebestuur van Dordrecht? In dit rapport geven we antwoord op bovenstaande vragen.



## 2 Conclusies

De gemeente Dordrecht heeft nog onvoldoende zicht en greep op de aard en de omvang van de externe inhuur. In de afgelopen tien jaar is er op dat vlak weinig verbeterd. Pogingen om de omvang te beperken en om een organisatiebreed beeld te hebben van de aard van de inhuur hebben nauwelijks wat opgeleverd. Aan de vooravond van een reorganisatie van het ambtelijk apparaat is dat een zorgelijke constatering. We lichten deze conclusies hieronder toe.

### 2.1 Geen zicht op aard en omvang van externe inhuur

De gemeente Dordrecht beschikt op dit moment niet over een kant-en-klaar totaaloverzicht van de omvang en de aard van de externe inhuur van personeel. Alleen door uitgebreide analyse op grootboekrekeningen krijgen we hier zicht op en dan blijkt dat ruim de helft van de externe inhuur wordt ingezet voor reguliere werkzaamheden (met name ziekte en vacaturevervulling). Voor het overige deel wordt de inzet op externe inhuur momenteel nagenoeg gelijk verdeeld tussen het inhuren van specialisten en het inhuren van medewerkers voor specifieke projecten. De laatste groep (projecten) laat wel een stijgende lijn zien. Er zijn geen cijfers bekend over de omvang van de verschillende typen inhuur. Het gaat onder andere om uitzendkrachten en zzp'ers.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Het gaat specifiek om de economische hoofdcategorie) 'inhuur' (3.0). Daarnaast wordt in de gemeentelijke verslaggeving ook wel externe inhuur geboekt onder 'extern advies' (het betreft dan externe experts voor advies 'in huis'). Navraag bij de gemeente leert echter dat de boekingen voor Dordrecht op de categorie 'extern advies' vrijwel nooit 'advies in huis' betreffen.



## 2.2 Geen grip op de inhuur

In de praktijk wordt er dubbel zo veel geld aan inhuur besteed dan geraamd. Dat is deels het gevolg van de manier van ramen: budget voor inhuur is deels opgenomen in het regulier personeelsbudget. De keuze voor inhuur is geheel overgelaten aan de afdelingsmanagers.

In de afgelopen jaren is in de gemeente Dordrecht steeds meer extern ingehuurd (van 7,6 miljoen euro in 2013 naar 12,3 miljoen in 2016). Als percentage op de totale personeelskosten zien we een stijging van 17% naar zeker 20%. De reden waarom dit gebeurt is niet duidelijk. Het verschil tussen gebudgetteerde inhuur en gerealiseerde inhuur is de afgelopen jaren ook steeds groter geworden (tot 7,2 miljoen in 2016). Het verschil ontstaat doordat een substantieel deel van de inhuur niet onder de noemer 'inhuur' wordt begroot en verscholen zit in andere budgetten. Wat er aan inhuur is gerealiseerd wordt pas duidelijk bij het verschijnen van de jaarrekening.<sup>5</sup>

Daarnaast maakt Dordrecht een verschil tussen direct en indirect geboekte kosten voor externe inhuur. De direct geboekte kosten neemt men niet mee als externe inhuur omdat men deze beschouwt als 'vaste' externe inhuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om bemensing van de externe fietsenstalling en de parkeerhandhaving. Deze kosten rekent de gemeente Dordrecht niet tot de 'flexibele schil'.

De praktijk leert dat afdelingsmanagers in grote mate van vrijheid kunnen beslissen over de omvang en aard van de externe inhuur. Vanuit integraal management mogen zij zelf bepalen hoe het afdelingsbudget wordt ingezet; dat kan door het werven van vast personeel, maar ook door externe krachten in te huren. Degenen die beslissingsbevoegd zijn om externen in te huren, besluiten daartoe binnen de logica van hun eigen afdeling. Dat blijkt ertoe te leiden dat er

---

<sup>5</sup> De begroting gaat uit van een (vast) formatiebudget per afdeling, waarin (nog) geen onderscheid is gemaakt tussen eigen personeel en extern ingehuurd personeel. Gedurende het jaar gemaakte kosten voor inhuur personeel worden wel geboekt als inhuur. Gevolg is dat pas bij het opstellen van de jaarrekening duidelijk wordt welk deel van het formatiebudget besteed is aan externe inhuur.



organisatiebreed een andere omvang en een andere verdeling van soorten inhuur is dan de individuele 'inhuurders' zeggen te verwachten. Leidinggevendenden kunnen hun eigen inhuurproces transparant vinden, maar op organisatieniveau is het dat zeker niet.

Voor het werven van nieuw personeel geldt dat er eerst binnen de eigen afdeling wordt gezocht, daarna in de rest van de gemeentelijke organisatie, daarna in Drechtstedenverband en pas daarna extern. Het budgettaire kader van externe inhuur wordt daarmee bepaald door het beschikbaar gestelde afdelingsbudget en het inkoopkader levert de aanbestedingsregels voor inkoop. Het is onduidelijk of altijd eerst binnen de organisatie wordt gekeken naar geschikte medewerkers.

### **2.3 Geen gemeentelijk kader, geen beleid**

Er is geen formeel inhuurbeleid vastgesteld door de raad, terwijl daar een belangrijk deel van het gemeentelijk budget aan wordt besteed: 11% van het budget van Dordrecht bestaat uit personeelskosten. Daarvan wordt meer dan 20% besteed aan externe inhuur (2,5% van de totale lasten). De raad heeft geen maximaal inhuurpercentage vastgesteld. Het college bepaalt zelf voor hoeveel geld er mag worden ingehuurd.

Er zijn geen specifieke doelen voor externe inhuur geformuleerd. Er worden wel voor- en nadelen van externe inhuur gesignaleerd <sup>6</sup>, maar met het ontbreken van specifieke doelen kan doeltreffendheid niet systematisch in kaart worden gebracht. Er wordt op organisatieniveau geen systematische kosten-baten afweging gemaakt.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Als voordelen worden genoemd: tijdelijke deskundigheid waarover men kan beschikken, de overdracht van kennis op interne medewerkers, flexibiliteit en het makkelijk kunnen opvangen van piekbelasting. Nadeel is dat de kennis verdwijnt als de externen weggaan. Een tweede nadeel is het ontbreken van lokale kennis en het hebben van een lokaal netwerk bij externen.

<sup>7</sup> Op individueel niveau selecteren de afdelingsmanagers meer op kwaliteit dan op prijs.





## **2.4 Consequenties opgavengestuurd werken voor externe inhuur onvoldoende doordacht**

Het college van Dordrecht wil met de ambtelijke organisatie een beweging maken naar opgavengestuurd werken, waarbij de te realiseren maatschappelijke opgaven centraal staan. De gemeente heeft echter geen beeld van wat de gevolgen van deze manier van werken zouden kunnen of moeten zijn voor het zittend personeel en voor de inhuur van externen. De organisatieverandering die is ingezet, houdt weinig tot geen rekening met de mogelijkheden die het zittend personeel biedt. Dit kán leiden tot een relatief grote mismatch tussen ambities van de organisatie en capaciteiten van het personeelsbestand.



## 3 Aanbevelingen

Om te komen tot meer en beter zicht op de externe inhuur, en om er meer grip op te houden, mede in het licht van de aanstaande reorganisatie, doen we de volgende aanbevelingen:

### 3.1 Inzichtelijk maken van de inhuur

We bevelen het college aan om te zorgen voor een actueel, betrouwbaar en volledig totaaloverzicht van de inhuur van externen. Besteed in dit overzicht ten minste aandacht aan de financiële omvang, het type inhuur (uitzendkracht, detachering vanuit bureau, zzp'er et cetera), aantal fte's en de duur van de inhuur en de taak waarvoor wordt ingehuurd.

- Creëer dit overzicht op organisatieniveau en per afdeling. Dit zorgt ervoor dat duidelijk wordt waar, waarvoor en tegen welke kosten wordt ingehuurd. Maak hierbij ook duidelijk om hoeveel fte het gaat en dat die niet via interne werving is te verkrijgen.
- Bespreek in de raad niet alleen de begroting maar ook de werkelijk gerealiseerde cijfers over inhuur, want dit geeft aan hoe goed er is begroot en of de begroting bijstelling behoeft. Onderzoek tevens waarom er geen toestemming wordt gevraagd voor het ophogen van het inhuurbudget in de begroting.
- Evalueer met regelmaat de externe inhuur op kosten versus baten. Betrek daarin in elk geval de effecten op de eigen arbeidsorganisatie. Onderzoek in hoeverre de som van inhuurbeslissingen op afdelingsniveau overeenkomt met wat de organisatie als wenselijke hoeveelheid inhuur heeft gedefinieerd. Kijk hierbij ook of de aannahme klopt dat afdelingsmanagers efficiëntere keuzes maken tussen externe inhuur of (interne) werving.



### **3.2 Noodzaak van inhuur bepalen**

We bevelen het college aan om een probleemanalyse uit te voeren van het extern inhuren van personeel met daarin aandacht voor de voor- en nadelen van inhuur voor de gemeentelijke organisatie en haar doelen. Daarbij gaat het om de vraag: welke taken moeten en welke taken kunnen door de eigen organisatie worden uitgevoerd? Een dergelijke analyse vereist dat in elk geval wordt nagegaan of de eigen arbeidsorganisatie erop is ingericht om de noodzakelijke taken uit te voeren, wat ervoor nodig is om dat te kunnen doen als dat nog niet het geval is en wat de consequenties zijn van het al dan niet externaliseren van deze taken.

Daarnaast bevelen we aan om een beleidskader te ontwikkelen waarin staat beschreven in welke situaties wel en in welke situaties niet mag worden overgegaan tot externe inhuur. In dit beleidskader kan duidelijk gemaakt worden welke doelen met externe inhuur worden nagestreefd. Net als bij inkoopopdrachten kan ook bij externe inhuur de verplichting opgenomen worden, bij opdrachten boven een bepaald budget, meervoudig aan te besteden.

De raad bevelen we aan om zich hierover te laten informeren bij de begroting en bij de jaarstukken, zodat hij kan besluiten om uitgangspunten mee te geven, respectievelijk een oordeel kan vellen of er meer dan wel minder externe inhuur gewenst is.

### **3.3 Uitwerken van de gewenste gevolgen van opgavengestuurd werken voor de inzet van externen**

We bevelen het college aan om op basis van de door de raad geformuleerde uitgangspunten, een visie op te stellen voor het opgavengestuurd werken. Een belangrijk onderdeel daarvan is wat opgavengestuurd werken betekent voor de gehele organisatie en dus ook voor de inhuur; ontwikkel dus ook een visie op externe inhuur. Uit deze visie moet onder meer duidelijk blijken hoe externe inhuur zich verhoudt tot:

- de rol/inzet van eigen personeel. Geef aan wanneer en waarom de organisatie kiest voor eigen personeel, voor inhuur of voor uitbesteding;



- de elementen die op dit moment volgens het onderhavige onderzoek deel uitmaken van het huidige inhuurkader: integraal management, budgettair kader, inkoopkader en wervingsprocedures. Dit zorgt ervoor dat het voor de betrokkenen helder wordt in hoeverre van hen bij inhuur in de toekomst iets anders wordt verwacht dan op dit moment het geval is;
- de aankomende verandering van de organisatiestructuur.



# Bestuurlijke reactie



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan  
de voorzitter Rekenkamercommissie  
de heer J.S. Kerseboom  
Postbus 8  
3300 AA DORDRECHT

**Gemeentebestuur**  
Spuiboulevard 300  
3311 GR DORDRECHT  
**T** 14078  
[www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)

**Contactpersoon**  
M.C.A. Bakx  
**T** (078) 770 3912  
**E** [mca.bakx@dordrecht.nl](mailto:mca.bakx@dordrecht.nl)

**Datum** 29 augustus 2017  
**Ons kenmerk** SBC/1916027  
**Betreft** Bestuurlijke reactie op concept rapport Inhuur Rekenkamercommissie Dordrecht

Geachte heer Kerseboom,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar "inhuur". Hierbij volgt onze bestuurlijke reactie hierop.

Inhuur is voor een goede bedrijfsvoering van een gemeente essentieel. Het vormt een belangrijke aanvulling op de aanwezige kennis en kunde van het eigen personeel als kwalitatief of kwantitatief een bepaalde uitdaging niet kan worden waargemaakt. Ook is inhuur van oudsher een gevoelig onderwerp. Voorkomen moet immers worden dat externe inhuur de kansen voor het eigen, vaste personeel verkleint of dat er onnodig hoge kosten voor externe inhuur worden gemaakt zonder optimaal gebruik te maken van de eigen kracht van de organisatie.

In deze tijd, waarin van de gemeente veel meer flexibiliteit wordt verwacht om makkelijk in te springen op uitdagingen in de maatschappij, wordt effectieve inzet van externe inhuur dan ook steeds belangrijker. De omvang van de inhuur wordt daarbij steeds minder zeggend; immers de noodzaak van externe inhuur wordt steeds meer gevormd door de maatschappelijke uitdagingen. Het belangrijkste met betrekking tot externe inhuur is om zo goed mogelijk gebruik te maken van het eigen, vaste personeel en daar waar het met het vaste personeel niet haalbaar is (kwantitatief of kwalitatief) op zo efficiënt mogelijk manier effectief gebruik te maken van externe krachten.

Het fenomeen "inhuur" bestaat in vele vormen en maten en ook daarover bestaat regelmatig verschil van inzicht of interpretatie. Uitzendbureaus, ZZP-ers, pay-rollconstructies, detacheringen, inkoop van diensten; het heeft allemaal met het onderwerp te maken. Met name het verschil tussen inhuur van personeel en de inkoop van bepaalde diensten (met concreet eindresultaat) is soms verwarrend. Een belangrijk onderscheidend criterium in de definitie van de VNG is de vraag of een ingehuurde functionaris een plek in de hiërarchie van een organisatie krijgt.

**Datum** 29 augustus 2017

**Ons kenmerk** SBC/1916027

### **Reactie op het rapport "inhuur"**

#### 1. Proces

Wij constateren dat het rapport bij vlagen onder hoge tijdsdruk tot stand is gekomen. Waar de interviews en de aangeleverde informatie binnen korte tijd, vlak voor de Kerst van 2016, georganiseerd was, is het concept rapport vlak voor de zomervakantie 2017 opgeleverd. Ondanks het aanbod om naar aanleiding van het ambtelijke wederhoor nadere informatie te delen en in gesprek te gaan over onder andere de definitie van inhuur, is hier door de Rekenkamercommissie helaas geen gebruik van gemaakt.

Ook is de verantwoordelijke wethouder met het onderwerp PenO in zijn portefeuille niet betrokken in het onderzoek. Wij achten dit gezien de doelstelling van het rapport opmerkelijk, juist omdat de rekenkamercommissie met dit onderzoek wil bijdragen aan (de kaderstelling voor) de langetermijnvisie van de gemeentelijke organisatie en aan een daarbij passend personeels- en inhuurbeleid (aldus het rapport). Een bestuurlijke overweging kan hierbij niet ontbreken.

#### 2. Definitie

Opvallend in het rapport is de gehanteerde definitie. Het rapport spreekt daarbij ook wisselend van "inhuur" en "flexibele schil". Onduidelijk blijft in hoeverre bepaalde inkoop van diensten meegenomen wordt in deze definitie. Wel duidelijk is dat de Rekenkamer een andere definitie gebruikt dan de reguliere, landelijke gehanteerde definitie van de VNG. Hierdoor lijken ook andere kaders te zijn gehanteerd bij het in beeld brengen van de omvang van de inhuur. Wij achten een helder onderscheid tussen inhuur in de "hiërarchie" (zoals de VNG het heeft opgenomen in de definitie) en de inkoop van diensten of adviezen wel van belang om een gedegen uitspraak te kunnen doen over de omvang, wijze van registratie en sturing van/op "inhuur". Onduidelijk is dan ook wat de meerwaarde van het hanteren van deze afwijkende definitie voor het onderzoek is geweest. In ieder geval maakt het de vergelijking met andere gemeenten niet mogelijk en is er onduidelijkheid ontstaan over wat nou precies wel en wat nou precies niet is meegerekend in de getallen.

#### 3. Registratie

Een heldere conclusie die wordt getrokken in het concept rapport is dat geen zicht op de aard en de omvang van inhuur is. Enerzijds zal dit vermoedelijk te maken hebben gehad met de afwijkende definitie die is gehanteerd door de Rekenkamer. Anderzijds wellicht door de nieuwe manier van registreren die in 2015 is geïntroduceerd. Hieronder omschrijven we het proces van registratie, sturing en grip op inhuur zoals dit op dit moment in Dordrecht is georganiseerd.

#### 4. Personele registratie en grip

In Dordrecht wordt, net als de meeste gemeenten van vergelijkbare omvang, gebruik gemaakt van het integraal management principe. Dit betekent dat een verantwoordelijk manager van een team, afdeling of sector integraal verantwoordelijk is voor alle bedrijfsvoering aspecten, waaronder dus eigen formatie en inhuur. We gaan er hierbij vanuit de manager zelf het beste zicht heeft op de optimale inzet van arbeidskrachten en zelf het beste de keuze kan maken of externe inhuur noodzakelijk is.

Wel moeten de managers voldoen aan gemeentebreed (of veelal regionaal) vastgestelde beleidsregels met betrekking tot verantwoording en bedrijfsvoering zoals het Werving en Selectiebeleid, het Sociale Beleidskader en de Dordtse nota P-sturing. Elke afdeling heeft uiteraard ook een personeelsadviseur en een controller.

#### 5. Keuzes



**Datum** 29 augustus 2017  
**Ons kenmerk** SBC/1916027

Wanneer er sprake is van een capaciteitsvraagstuk wordt in eerste instantie gekeken of het gaat om een tijdelijke of permanente vraag. Voor een permanente vraag zal de manager in principe vast personeel werven. Alle capaciteitsvraagstukken worden regionaal afgestemd en uitgezet. De verzoekende manager kan via een formulier zijn of haar capaciteitsvraagstuk indienen. Er wordt dan eerst gekeken of binnen de eigen organisatie(s) geschikte kandidaten zijn voordat extern wordt gekeken naar oplossingen. Alleen in bijzondere gevallen (bv zeer hoge spoed of een zeer specifieke doelgroep of klus) wordt direct extern gezocht. Op deze manier wordt het aanwezige potentieel in de formatie eerst ten volle benut, voordat externe inzet nodig is.

#### 6. Registratie

Wanneer besloten is dat externe inhuur noodzakelijk is, wordt de betreffende persoon aangemeld via het IDU proces (In-, Door- en Uitstroom). Bij dit proces wordt geregistreerd om wat voor "nieuwe medewerker" het gaat; vast in dienst, tijdelijk in dienst, inhuur, detachering of stage etc. Zonder dit proces krijgt de persoon geen account en daarmee geen toegang tot het gebouw of de (virtuele) werkomgeving. Met de implementatie van dit proces in 2015 wordt voorkomen dat er inhuur bestaat waar geen zicht op is. Hierdoor ontstaat er in het 'ADP systeem' (het Personeelssysteem van de Drechtsteden) een totaal overzicht van alle medewerkers en alle inhuur. Met het analyse programma "Cognos" is vervolgens een totaal overzicht te generen van alle "typen" medewerkers, waaronder de inhuur per afdeling, op naam en inclusief de omvang (in fte/aantal uren). Ook kunnen rapporten gegenereerd worden van elke willekeurige dag in het verleden. Bij deze overzichten staat een indicatie van de eindtermijn van de inhuur vermeld. Zodoende beschikt HRM op elk moment over een actueel overzicht van alle inhuur.

Het gaat hier om *personele* registratie, overzicht en sturing op inhuur.

#### 7. Financiële registratie en grip

Daarnaast bestaat de *financiële* vastlegging. Voor alle uitgaven van de gemeente en dus ook voor inhuur geldt het principe dat het moet passen in de begroting. Reguliere inhuur zal in principe moeten worden bekostigd uit het reguliere formatiebudget. Voor andere inhuur zal projectbudget of exploitatie inkomsten beschikbaar moeten zijn of er zal op een andere manier inkomsten tegenover moeten staan. Bij dat laatste kan het bijvoorbeeld gaan wanneer Dordrecht extra taken voor partners in de regio uitvoert en daarbij extra inhuurt, waarvoor inkomsten worden verkregen van die partners. De besteding van de budgetten worden conform de landelijke BBV-vereisten verantwoord in de jaarrekening.

Voordat een manager kan overgaan tot externe inhuur bekijkt deze op welke wijze de inhuur bekostigd gaat worden. Naast de eigen rapportages (via een interactief dashboard) heeft de betreffende manager daarvoor het zes wekelijkse BVO (bedrijfsvoeringoverleg). Met financiële adviseurs worden naar verschillende bedrijfsvoering ontwikkelingen gekeken, waaronder de Personele prognoses voor dat jaar en de financiële stand van zaken. Hiermee zorgen wij dat de afdelingen binnen de begrotingen blijven (tenzij er in bijzondere omstandigheden door middel van een begrotingswijziging vanaf moet worden geweken). Op deze manier blijft er grip op de financiële gevolgen van externe inhuur.

**Datum** 29 augustus 2017

**Ons kenmerk** SBC/1916027

8. Facturatie

Wanneer de inhuur heeft plaatsgevonden, ontvangt de gemeente hiervoor facturen. Deze facturen boeken we onder "inhuur" op de betreffende afdeling of project (conform de BBV regels). Met deze codering geven we aan om wat voor soort werkzaamheden of diensten het gaat. Hierin maken we het onderscheid tussen bijvoorbeeld inkoop en inhuur (zo goed als redelijkerwijs mogelijk; zie de opmerking over het grijze gebied). Uit het financiële registratiesysteem Key2Finance kunnen we vervolgens rapporten genereren over de uitgaven aan inhuur.

De afgelopen jaren is de codering in het kader van de BBV gewijzigd waardoor we niet alle vormen van codering van de afgelopen jaren met elkaar kunnen vergelijken.

9. Begroten

Sommige inhuur kosten begroten we, maar veel ook niet. Zo is vooraf moeilijk het personele verloop in te schatten. Ook zijn voor een begrotingsjaar lang niet alle ontwikkelingen of beschikbare subsidies in te schatten. Alleen de uitgaven aan inhuur waarvan voorafgaand aan het begrotingsjaar de zekerheid vaststaat of waarvan we op basis van jaren ervaring een redelijke inschatting kunnen maken, begroten we.

10. Inhuur ten behoeve van derden

Voorafgaand aan en gedurende het onderzoek is aan de Rekenkamer meegegeven dat Dordrecht ook veel werk voor derden uitvoert. Bijvoorbeeld voor partners in de regio, zoals Dienstverlening Drechtsteden en IPM. Maar ook de sector Stadsontwikkeling voert al dan niet door bij Dordrecht ingehuurd personeel werkzaamheden voor de regio uit. Werken voor derden is vaak vraag- en opdrachtgericht en dus per definitie onzeker in omvang. Hiervoor is het inbouwen van flexibiliteit door meer ruimte voor inhuur te hebben, noodzakelijk. Deze nuancering en mogelijke gevolgen voor de omvang van inhuur, ontbreekt helaas in het onderzoek.

11. Flexibeler personeelsbestand

In de steeds sneller veranderende maatschappij is het van belang dat de gemeente zich steeds wendbaarder kan opstellen. Dit betekent dat verschillende vormen van kennis en achtergronden vaker tijdelijk nodig zijn. Ook in omvang moet de gemeente makkelijk kunnen uitdijen en weer in krimpen. Met andere woorden; de behoefte aan een flexibele schil groeit. Hiermee neemt, zoals ook al blijkt uit de landelijke cijfers van het AenO fonds, de omvang van de inhuur ook toe. Maar die kan ook een jaar weer een stuk lager zijn.

Juist de flexibiliteit in de omvang is dus nodig. Het opleggen van een bepaald maximum percentage per jaar past dan wat ons betreft ook niet meer bij deze tijd.

Wel blijft het van belang om maximaal gebruik te maken van het eigen personeel en het aanwezige talent. Mede daarom is enkele jaren geleden het SPP instrument ingevoerd in de Drechtsteden; Strategische Personeels Planning. Daarmee wordt gekeken naar de ontwikkelbehoefte en kansen voor medewerkers in relatie tot de uitdagingen van de organisaties. Wensen van collega's komen in beeld waardoor bij capaciteitsvragen beter gebruik kan worden gemaakt van personeel dat al in dienst van de Drechtsteden is. Ook zet Dordrecht zich al enkele jaren sterk in om het verzuim terug te dringen (wat het afgelopen jaar zeer succesvol is geweest) en de duurzame inzetbaarheid van collega's, die langer moeten doorwerken in verband met de hogere AOW leeftijd, te verhogen.

**Datum** 29 augustus 2017  
**Ons kenmerk** SBC/1916027

We zijn in Dordrecht een organisatie ontwikkeling in gegaan waarbij we naast de personele inzet, ook qua structuur en processen beter kunnen inspelen op de vraagstukken in de maatschappij. In deze organisatie ontwikkeling bouwen we op het huidige personeelsbestand en zetten we sterk in op een "lerende organisatie". In de lerende organisatie wordt gewerkt aan de ontwikkeling van competenties, kennis en kunde op organisatie-, team- en individueel niveau.

Met al deze inzet en middelen zorgen we ervoor dat de kracht van het eigen personeel maximaal wordt benut en waar nodig –binnen de budgettaire kaders- wordt aangevuld met externen. Met deze mix van eigen personeel en externe inhuur kunnen we de dynamisch uitdagingen van onze stad het beste aangaan.

**12. Geschreven beleid**

In het rapport wordt geconcludeerd dat het aan een geschreven document wat betreft inhuur ontbreekt. Wel bestaat er een duidelijk kader waarbinnen managers met inhuur om gaan. Het onderwerp inhuur komt in verschillende beleidsdocumenten terug. De aanbeveling om geschreven beleidsstuk op te stellen waarin de overwegingen hoe om te gaan met inhuur in relatie tot de nieuwe organisatie werkwijze, nemen wij in overweging. Zoals bekend, wordt personeelsbeleid in principe regionaal (in Drechtsteden verband) afgestemd en opgesteld. Eventueel beleid op het gebied van inhuur zal dan in eerste instantie ook regionaal tot stand moeten komen.

Wij danken u voor het onderzoeken.

Hoogachtend,



Het college van Burgemeester en Wethouders  
de secretaris de burgemeester

M.M. van der Kraan P.A.C.M. van der Velden





## Nawoord

In zijn uitgebreide reactie op ons rapport geeft het college een visie op het te voeren HRM-beleid. Het zou goed zijn als deze visie en de daaruit voortvloeiende beleidslijn in een beleidsnota worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Met ons onderzoek hebben we een bijdrage willen leveren aan een personeels- en inhuurbeleid dat past bij de langetermijnvisie die de gemeentelijke organisatie aan het ontwikkelen is. Daartoe hebben we onderzocht hoe de gemeente in de afgelopen jaren met inhuur is omgegaan, welke kaders daarbij werden gehanteerd en wat er bekend is over de effectiviteit en de efficiëntie van de externe inhuur.

Het hebben van een beleidsdoel of beleidskaders voor externe inhuur – naast een financieel kader – maakt het voor zowel raad als college mogelijk om beter sturing te geven aan een organisatie die zich gesteld ziet voor een aantal grote maatschappelijke opgaven en deze met opgavengestuurd werken wil realiseren, met zowel eigen personeel als inhuur van externen.

Het college geeft in zijn reactie op ons rapport een beschouwing op een aantal kwesties dat met inhuur te maken heeft, maar reageert daarmee nauwelijks op onze conclusies en aanbevelingen. Vandaar dat we de gemeenteraad uitdrukkelijk vragen een standpunt in te nemen ten aanzien van onze conclusies en aanbevelingen en, in het geval deze worden onderschreven, het college op te dragen om daar ook uitvoering aan te geven.

### **Een uniforme definitie**

We doen geen uitspraak over of er 'te veel' of 'te weinig' wordt ingehuurd. Het antwoord daarop is afhankelijk van wat met de inhuur wordt beoogd. Het door het college aangehaalde onderscheid in definitie van inhuur is daarom niet relevant voor onze conclusies en aanbevelingen. Onze definitie wijkt slechts op

een enkel onderdeel af van de definitie die de VNG hanteert<sup>8</sup>. De onderzoekers hebben gekozen voor een eenvoudige en duidelijke definitie die in alle jaren (2013 tot en met 2015) gebruikt kan worden. Het gaat niet om de absolute omvang van de externe inhuur, maar om de ontwikkelingen door de tijd en om de beleidsmatige implicaties om deze ontwikkeling te kunnen sturen.

## **Kaders**

Er is geen formeel inhuurbeleid vastgesteld door de raad en er zijn geen specifieke doelen voor externe inhuur geformuleerd. Door het ontbreken van een door de raad vastgestelde beleidsnota met kaders voor de omgang met externe inhuur is het voor de gemeenteraad lastig, zo niet onmogelijk om sturing te geven aan dit proces. Dat er losse beleidsdocumenten bestaan waarin fragmentarisch inzicht wordt gegeven hoe het beleid werkt, doet daar niets aan af. Dat geldt ook voor de constatering dat personeelsbeleid in principe regionaal (in Drechtsteden verband) wordt afgestemd.

## **Zicht op aard en omvang van externe inhuur**

De conclusies die in ons rapport worden getrokken, zijn gebaseerd op kwantitatieve informatie uit het informatiesysteem 'Informatie voor Derden' (Iv3)<sup>9</sup> voor de jaarrekening 2013, 2014 en 2015 (zie p. 33 e.v.). Uit gesprekken met ambtenaren die betrokken zijn bij externe inhuur is duidelijk geworden dat er geen kant-en-klaar totaaloverzicht van de externe inhuur beschikbaar was en dat de organisatie daardoor geen grip kan hebben op de externe inhuur.

De uitgebreide bestuurlijke reactie van het college doet aan deze bevindingen

---

<sup>8</sup> In onze definitie van externe inhuur wordt de inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken wel meegerekend terwijl de VNG deze categorie expliciet uitsluit. Verder zijn de definities nagenoeg identiek.

<sup>9</sup> Het Iv3 systeem levert financiële informatie aan de financiële toezichthouder, de Europese Unie, het Ministerie van BZK en het CBS. In Iv3 staan gegevens uit de begroting, de kwartaalcijfers en de jaarrekening. De data zijn o.a. beschikbaar via het CBS.

niets af. Het door het bestuur opgevoerde analyse systeem Cognos, is door geen enkele functionaris tijdens ons onderzoek genoemd<sup>10</sup>. Op grond van deze nieuwe informatie concluderen we dat er in 2015 een nieuwe analyse-tool is ingevoerd, maar dat dit in de beleidspraktijk (ook in 2016) nog niet op het netvlies staat van direct bij externe inhuur betrokken functionarissen. Dit systeem was ten tijde van het onderzoek nog geen gemeengoed in de dagelijkse beleidspraktijk en werd dan ook niet door de beleidsmedewerkers gebruikt.

### **Sturing op personeelsbeleid versus sturing op externe inhuur**

Het college stuurt het personeelsbeleid via strak vastgestelde personeelsbudgetten per afdeling en hiermee heeft men de financiële beheersing goed onder controle: er hebben in Dordrecht de afgelopen jaren geen financiële overschrijdingen plaatsgevonden. Binnen deze budgetten hebben de leidinggevenden (team-, afdelings- en sectormanagers) zo veel als mogelijk een eigen integrale verantwoordelijkheid ten aanzien van alle bedrijfsvoerings-aspecten, waaronder formatie en externe inhuur. Door deze werkwijze, zo concluderen we, is het college niet in staat om *op concernniveau* op externe inhuur te sturen. De daarvoor benodigde kennis is versnipperd aanwezig bij de afzonderlijke afdelingsmanagers, maar niet integraal op organisatieniveau. De introductie van de analyse-tool Cognos kan hier verandering in brengen<sup>11</sup>, omdat deze tool het in principe mogelijk maakt om overzichten te genereren over hoe het op een bepaald moment is gesteld met externe inhuur. Het genereren van totaaloverzichten is een eerste stap, deze informatie gebruiken om beter vorm te geven aan het inhuurbeleid is een noodzakelijke tweede stap. Dit vormgeven aan externe inhuur dient zich niet

---

<sup>10</sup> Bij deze gesprekken lag de focus op de jaren 2013, 2014 en 2015. Het college geeft aan dat Cognos is ingevoerd in 2015.

<sup>11</sup> Iedere medewerker (inclusief tijdelijke medewerkers) wordt geregistreerd onder vermelding van tijdelijk in dienst, inhuur, detachering of stage.



(alleen) toe te spitsen op het stellen van een kwantitatief plafond, maar dient zich veel meer te richten op gewenste kwaliteiten die niet voorhanden zijn binnen de eigen personele organisatie. Waarbij ook duidelijk moet zijn voor welke maatschappelijke opgaven en voor hoe lang dergelijke inhuur gewenst is.





# DEEL II: Nota van bevindingen





## 4 Inleiding

De Rekenkamercommissie Dordrecht wil meer zicht krijgen op het beleid en de praktijk rond externe inhuur bij de gemeente Dordrecht. De commissie heeft Regioplan gevraagd hier onderzoek naar te doen. Dit rapport doet verslag van het onderzoek.

### 4.1 Vraagstelling

De vraagstelling bestaat uit vier hoofdvragen en per hoofdvraag een aantal subvragen:

- A) In hoeverre sluiten de visie en het beleid op de huidige en toekomstige ontwikkeling van het personeelsbestand aan op taken en ambities?
  1. Welke visie en doelen heeft de gemeente Dordrecht ten aanzien van externe inhuur (binnen het personeelsbeleid in algemene zin)?
  2. In hoeverre zijn met de externe inhuur in de periode 2013-2015 deze doelen bereikt?
  3. Waren alternatieven voor externe inhuur mogelijk? Zo ja, welke en waarom is hiervoor niet gekozen?
  4. Wat zijn volgens betrokken partijen (directie, lijnmanagement, medezeggenschapsorgaan, P&O) de voor- en nadelen voor de (arbeids-)organisatie?
  5. In hoeverre heeft de gemeente Dordrecht een visie ontwikkeld op het nut en de noodzaak van toekomstige externe inhuur, al dan niet in relatie tot het toekomstige personeelsbeleid?
    - a) Voor zover ja, welke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van het eigen apparaat en de flexibele schil? Wat betekent dit voor de omvang van de toekomstige externe inhuur?
    - b) Voor zover nee, waarom is (nog) geen visie of beleid ontwikkeld?



- B) Wat waren de aard en de omvang van de externe inhuur in de periode 2013-2015?
1. Wat zijn de feitelijke aard<sup>12</sup> en omvang van de inhuur van externen in de periode 2013-2015?
    - a) Welke kosten zijn hiermee gemoeid en ten laste van welke budgetten zijn deze bedragen gekomen?
    - b) Hoe verhouden de aard, omvang en kosten zich tot het formele beleid (indien hiervan sprake is)?
  2. Hoe verhoudt de omvang van de externe inhuur zich tot de vaste formatieomvang van de gemeente?
  3. Hoe verhoudt de feitelijke externe inhuur zich tot de geraamde externe inhuur in de periode 2013-2015?
- C) In hoeverre is de externe inhuur door de gemeente Dordrecht doelmatig, doeltreffend en transparant?
1. Hoe doelmatig is de inhuur van externen?
  2. Hoe doeltreffend is de inhuur van externen?
  3. In hoeverre is de inhuur van externen transparant te noemen?
  4. Hoe zien de registratie en de dossiervorming rond externe inhuur eruit?
  5. Hoe is in de periode 2013-2015 aan de gemeenteraad verantwoording afgelegd over externe inhuur?
- D) Bestaat er formeel vastgelegd gemeentelijke beleid voor de inhuur van externen en zo ja, hoe wordt dat beleid in de praktijk nageleefd?
1. Wat is het beleid voor externe inhuur binnen de gemeente Dordrecht?
  2. In hoeverre (en wanneer) is dat beleid formeel vastgelegd?

---

<sup>12</sup> Hierbij zullen we ook proberen onderscheid te maken naar typen inhuur (specialistisch, beleidsgevoelig, uitvoerend, leidinggevend, en dergelijke).

### 3. Hoe gebeurt de inhuur van externen in de praktijk?

De rekenkamercommissie beoogt om op basis van de uitkomsten van dit onderzoek aanbevelingen te geven over:

- de visie op externe inhuur, c.q. flexibele schil;
- de sturing (afwegingskader, opdrachtgeverschap, proces);
- de transparantie (registratie, verantwoording, evaluatie);
- de maatregelen om de kosten van de externe flexibele schil terug te dringen (indien dit nodig wordt geacht).

## 4.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit drie delen: kwantitatieve dataverzameling, interviews en deskresearch en tot slot de analyse met behulp van een normenkader.

### Fase 1 > Kwantitatieve dataverzameling

Voor het onderzoek hebben we twee soorten kwantitatieve data verzameld:

- a) over het reguliere personeelsbestand van gemeente Dordrecht en het aandeel flexibele arbeidsrelaties daarbinnen;
- b) over de inhuur van flexkrachten door de gemeente Dordrecht.

### *Analyse op Iv3-data*

De belangrijkste bestaande bron voor de kwantitatieve informatie is het informatiesysteem 'Informatie voor Derden' (Iv3). Dit systeem regelt hoe medeoverheden, en dus ook gemeenten, financiële informatie (dienen te) verstrekken. De afnemers van deze financiële informatie zijn met name de financiële toezichthouder, de Europese Unie, het ministerie van BZK en het CBS. In Iv3 staan gegevens uit de begroting, de kwartaalcijfers en de jaarrekening. De data zijn o.a. beschikbaar via het CBS.

In Iv3 worden aparte economische categorieën onderscheiden voor 'salarissen en sociale lasten eigen personeel' en 'personeel van derden'. Informatie in deze categorieën is een belangrijk vertrekpunt voor de dataverzameling. *Het geeft namelijk inzicht in de relatieve omvang van externe inhuur van personeel (ten opzichte van eigen personeel).*

Op basis van Iv3-data voor de jaarrekening 2013, 2014 en 2015 hebben wij voor de gemeente de verhouding bepaald tussen bestedingen aan eigen personeel en aan externe inhuur van personeel en de ontwikkeling daarin over deze jaren.

### *Aanvullend boekenonderzoek*

Iv3-data vertellen niet het hele verhaal. Soms ontbreekt informatie, zijn data moeilijk te interpreteren of verschilt tussen gemeenten of jaren de definitie van de ingevoerde posten. Ook ontbreekt in dit bestand doorgaans informatie waaruit afgeleid kan worden om welk soort inhuur het gaat en voor welke organisatieonderdelen, werkprocessen of projecten wordt ingehuurd.

Om de Iv3-informatie zo veel mogelijk aan te vullen, hebben we een beknopt (groot)boekenonderzoek uitgevoerd.

### **Fase 2 > Interviews en deskresearch**

We hebben in deze fase van het onderzoek interviews afgenomen. Met deze interviews toetsen we in de eerste plaats de met de vorige stap verzamelde informatie. Belangrijker is echter dat we de interviews inzetten om aanvullende informatie te verzamelen om uw onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Daarnaast hebben we de beleidsdocumenten bestudeerd die we tijdens de eerste fase en tijdens de interviews van de gemeente hebben ontvangen.

### **Fase 3 > Analyse**

Om de verzamelde data te analyseren en de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruikgemaakt van een normenkader. Op vier onderdelen – gerelateerd aan de onderzoeksvragen – zijn normen opgesteld (zie bijlage 1 voor het normenkader met daarin de normen per onderdeel):

- a) Visie
- b) Aard en omvang van externe inhuur
- c) Doelmatigheid, doeltreffendheid en transparantie
- d) Beleid versus praktijk en de toekomst

Om de bevindingen goed te kunnen duiden, is het verstandig om eerst flexibele arbeid te definiëren. Daar gaat de volgende paragraaf op in.



### 4.3 Flexibele arbeid nader toegelicht

Om de aard, de omvang en de betekenis van externe inhuur voor de gemeentelijke organisatie te begrijpen, moet externe inhuur in de bredere context van flexibilisering van personeel worden gezien. Schema 1 geeft daarvoor de flexibele schil van een arbeidsorganisatie weer. Dit schema is gebaseerd op een in de wetenschappelijke literatuur gangbare onderverdeling in numerieke versus functionele flexibilisering, waarbij binnen de categorie numeriek nog onderscheid gemaakt wordt tussen temporeel en contractueel. In deze paragraaf zullen we nader toelichten welke vormen van flexibilisering binnen en buiten dit onderzoek vallen.

#### *Functionele versus numerieke flexibiliteit, en temporele flexibiliteit*

Functionele flexibiliteit betreft de mate van inzetbaarheid op verschillende taken en functies. Voorbeelden zijn taakrotatie, duobanen en het vervangen van functies door opgave gestuurd werken.

Onder numerieke flexibilisering wordt het kunnen aanpassen van het arbeidsvolume verstaan. Temporele flexibiliteit is een vorm van numerieke flexibilisering. Er wordt onder verstaan dat personeel zodanig kan worden ingezet dat werktijden samenvallen met pieken en dalen in de productie- of dienstverleningsbehoefte. Voorbeelden van temporele flexibilisering zijn de omzetting van 9-tot-5-banen naar ploegendiensten, het meer spreiden van arbeidsuren over de dag en overwerkregelingen.

De voorgaande vormen van flexibilisering vallen buiten dit onderzoek (zie schema 1 op de volgende bladzijde). Het onderzoek beperkt zich, gezien de vraagstelling, tot contractuele flexibilisering met uitzondering van uitbesteding (de gele cellen in het schema).

Onder contractuele flexibilisering vallen uiteenlopende vormen van externe inhuur van arbeid of samenwerking op het personele vlak. Dat zijn zowel interne als externe vormen van flexibele arbeid. Zo zijn aanstellingen voor bepaalde duur weliswaar een vorm van flexibele arbeid, maar is het uiteraard geen vorm van externe inhuur. Ook samenwerking en uitbesteding zijn vormen van externe flexibele inzet van personeel, maar geen externe inhuur.

Interne vormen van flexibilisering, externe inhuur en andere externe flexibilisering

(samenwerking en uitbesteding) zijn als het ware communicerende vaten. Bijvoorbeeld: als een gemeente besluit een deel van haar diensten te outsourcen en voor het overige aan veel gemeenschappelijke regelingen deel te nemen en op de kerntaken intern optimaal te flexibiliseren, is de kans groot dat de omvang van de externe inhuur klein is. De personeelsvoorziening op de onderdelen waarop ingehuurd zou kunnen worden, is immers al langs andere wegen geregeld.

**Schema 1 Schematische indeling flexibele inzet van arbeid\***

Interne flexibele inzet van arbeid	Functioneel			Taakroulatie, functieroulatie, van functies naar taken, etc.
	Contractueel	Numeriek	Temporeel	Ploegendiensten, overwerk, variabele werktijden, etc.
				Deeltijd-, oproep-, nul-urencontracten, contracten voor bepaalde duur, projectaanstellingen, traineeships, stages, werkervaringsplaatsen
Externe flexibele inzet van arbeid	Contractueel	Inhuur		Uitzendkrachten
				Payroll-medewerkers
				Gedetacheerden
				Zzp'ers
	Contractueel	Samenwerking	Horizontaal	Binnen sectoren, bestuurslagen etc. Bijv. gemeenschappelijke regelingen <sup>13</sup>
			Verticaal	Binnen netwerken van afnemers en toeleveranciers etc.
			Overig	Regionaal, publiek-private samenwerking (PPS) etc.
Contractueel	Uitbesteding	Functioneel	Taken en diensten integraal aanbesteden	
		Juridisch	Verzelfstandiging/privatisering van publieke diensten	

\* De grijze cellen vallen buiten het kader van dit onderzoek.

<sup>13</sup> In het Trendrapport Samenwerking Gemeenten (Lysias Consulting Group, 2012) wordt fusie/herindeling ook aangemerkt als een vorm van samenwerking.





Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de flexibele inzet is het dus nodig breder dan naar externe inhuur alleen te kijken. Daarom zijn deze andere vormen van flexibilisering ook in het onderzoek betrokken.<sup>14</sup>

Externe inhuur kan verschillend worden gedefinieerd. Er is een dunne scheidslijn tussen inhuur van personeel, diensten, advies en expertise en het varieert tussen organisaties onder welke categorieën inhuur in de boekhouding wordt geboekt. Voor dit onderzoek hanteren wij daarom de volgende definitie van inhuur: wanneer extra mankracht zonder aanstelling aan de eigen personeelssterkte wordt toegevoegd ten behoeve van de uitvoering of ondersteuning van eigen taken.<sup>15</sup> Dit kan dus onder verschillende categorieën in de boekhouding vallen.

#### **4.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de aard en omvang van externe inhuur binnen de gemeente Dordrecht. De omvang is in beeld gebracht voor een aantal jaren.

In hoofdstuk 3 beantwoorden we de vraag in hoeverre er in de gemeente Dordrecht sprake is van inhuurbeleid.

Hoofdstuk 4 gaat in op de inhuur door de gemeente in de praktijk, waarbij we onder meer in gaan op inhuurredenen voor inhuur en op de doelmatigheid, doeltreffendheid en transparantie van het inhuurbeleid.

In hoofdstuk 5 bespreken we de visie van de gemeente op de toekomst van de organisatie en van de inhuur.

In het concluderende hoofdstuk 6 worden de normen uit het normenkader getoetst en worden de onderzoeksvragen bondig beantwoord.

---

<sup>14</sup> Dit betekent dat in de interviews bij een deel van de vragen ook naar deze andere vormen van flexibilisering is gevraagd.

<sup>15</sup> De VNG gebruikt een iets andere definitie. Het verschil is dat de VNG aangeeft dat 'inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken' buiten de VNG-definitie van inhuur valt. Wij nemen deze VNG-definitie niet over, omdat het niet van belang is waarvoor inhuur van deskundigheid wordt ingezet.



## 5 **Omvang externe inhuur**

### 5.1 **Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de omvang en samenstelling van externe inhuur binnen de gemeente Dordrecht. Daarmee wordt onderzoeksvraag B behandeld (*Wat waren de aard en de omvang van de externe inhuur in de periode 2013-medio 2016?*).

Om de omvang van externe inhuur voor de gemeente Dordrecht te bepalen, is gebruikgemaakt van gedetailleerde grootboekgegevens voor de jaren 2013 t/m 2016.<sup>16</sup> Aan de hand van deze gegevens is per jaar bepaald welk deel van de totale personele lasten betrekking heeft op externe inhuur. Op deze manier ontstaat een beeld van de omvang en samenstelling van externe inhuur binnen de gemeente Dordrecht.

In paragraaf 5.2 wordt een overzicht gegeven van de totale omvang van externe inhuur. In paragraaf 5.3 wordt dit verbijzonderd naar de samenstelling van de inhuur.

### 5.2 **Uitgaven aan en omvang van inhuur**

De huidige uitgaven aan externe inhuur bedragen ruim twaalf miljoen euro. Enkele jaren geleden lag dit niveau op circa acht miljoen euro. Sinds 2013 zijn de uitgaven aan inhuur derhalve met ruim vijf miljoen gestegen. In paragraaf 5.3 zullen we de achtergrond van deze toename toelichten.

---

<sup>16</sup> Er is tevens een bezettingsoverzicht waarin externe inhuur is opgenomen in aantal fte's, duur en de inzet per afdeling. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt naar de verschillende typen van inhuur.

**Tabel 5.1 Omvang externe inhuur in euro's**

Jaar	Omvang
<b>2016*</b>	12,3 mln
<b>2015</b>	10,8 mln
<b>2014</b>	9,6 mln
<b>2013</b>	7,6 mln

Bronnen: 2013-2015: grootboeken jaarrekening gemeente Dordrecht, aangeleverd en toegelicht door controllers van de gemeente Dordrecht.

2016: voorlopige eindstand van de jaarrekening (op 23 februari 2017).

\* Medio december werd op basis van dezelfde bron een inhuuromvang van 10,5 mln euro vastgesteld.

#### Afbakening 'externe inhuur' en aansluiting eerdere cijfers

In het kader van deze inventarisatie is gekeken in de grootboeken van de gemeente Dordrecht naar de uitgaven op de economische categorieën die betrekking hebben op het inhuren van personeel.<sup>17</sup> Deze werkwijze is ook toegepast bij andere gemeenten. Daarbij wordt zowel gekeken naar de externe inhuur die direct als indirect wordt geboekt.

Eerder heeft de gemeente zelf op basis van de begroting voor 2015 ook een inventarisatie van de 'de flexibele schil' opgesteld (Nota P-Sturing 2015). Daarbij is alleen gekeken naar de kosten voor externe inhuur die *indirect* worden geboekt. De *direct* geboekte kosten zijn daarbij buiten beschouwing gelaten omdat (een groot deel) van deze directe kosten als 'vaste' externe inhuur wordt beschouwd (bv. bemensing externe fietsenstalling en parkeerhandhaving) en derhalve niet wordt gerekend tot de 'flexibele schil'. Volgens controllers van de gemeente is voor deze externe inhuur ook geen informatie opgenomen. Deze gemeentelijke cijfers komen derhalve aanzienlijk lager uit dan de cijfers die hier worden gepresenteerd.

<sup>17</sup> Het gaat specifiek om de economische hoofdcategorie 'inhuur' (3.0). Daarnaast wordt in de gemeentelijke verslaggeving ook wel externe inhuur geboekt onder 'extern advies' (het betreft dan externe experts voor advies 'in huis'). Navraag bij de gemeente leert echter dat de boekingen voor Dordrecht op de categorie 'extern advies' vrijwel nooit 'advies in huis' betreffen. De categorie 'extern advies' is dan ook niet meegenomen in deze cijfers.

Er bestaat een substantieel verschil tussen de begrote en de gerealiseerde kosten voor externe inhuur, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

**Tabel 5.2 Externe inhuur – begroot versus gerealiseerd (in mln €)**

Jaar	Budget	Realisatie	Vershil
<b>2016*</b>	5,1	12,3	-7,2
<b>2015</b>	4,7	10,8	-6,1
<b>2014</b>	3,0	9,6	-6,5
<b>2013</b>	3,4	7,6	-4,2

\* Voorlopige eindstand (dd. 23 februari 2017)

Navraag bij de gemeente leert dat dit verschil boekhoud-technisch van aard is en niet een weergave is van het werkelijke verschil tussen verwachte en werkelijke inhuur.

Het verschil ontstaat doordat een substantieel deel van de inhuur niet onder de noemer 'inhuur' wordt begroot en dus ook niet in de inventarisatie naar voren komt. Dit budget voor inhuur zit derhalve verscholen in andere budgetten. In de begroting wordt bij de formatiekosten uitgegaan van een (vast) formatiebudget per afdeling. Hierin wordt (nog) geen onderscheid gemaakt tussen eigen personeel en extern ingehuurd personeel. Wanneer gedurende het jaar een deel van dit formatiebudget wordt besteed aan ingehuurd personeel, dan wordt dit wel apart geboekt (als inhuur). Bij het opstellen van de jaarrekening wordt pas duidelijk welk deel van het formatiebudget is besteed aan eigen personeel en welk deel is besteed aan externe inhuur.

Tabel 5.3 toont het aandeel van de externe inhuur in de totale formatie-inzet. Hierbij worden de absolute kosten voor externe inhuur afgezet tegen de totale personele lasten.<sup>18</sup> De laatste kolom toont het aandeel van de externe inhuur in

---

<sup>18</sup> totale personele lasten inclusief externe inhuur.

het totaal van de personele lasten.<sup>19</sup>

**Tabel 5.3 Aandeel externe inhuur – in mln. euro’s en in percentage van totale personele kosten**

Jaar	Externe inhuur (mln €)	Personele lasten (mln €)	Aandeel inhuur (%)
2016	10,5 <sup>20</sup>	52,1 <sup>3</sup>	20%
2015	10,8	57,1	19%
2014	9,6	47,9	20%
2013	7,6	45,5	17%

Bronnen: 2013-2015: grootboeken jaarrekening gemeente Dordrecht, aangeleverd en toegelicht door controllers van de gemeente Dordrecht.

2016: voorlopige eindstand van de jaarrekening (op 23 februari 2017)

Hieruit komt naar voren dat het aandeel externe inhuur in de totale personele lasten in de afgelopen jaren iets is gestegen. In 2013 was dit nog ongeveer zeventien procent. In 2016 is dit gestegen naar twintig procent. In de afgelopen jaren zijn de totale personeelslasten gestegen, maar zijn de kosten voor inhuur relatief meer gestegen. Hierdoor is het aandeel inhuur opgelopen.

Op basis van de kengetallen van medio december 2016 is de verhouding tussen de kosten van eigen personeel en de kosten van inhuur ongeveer gelijk aan 4 staat tot 1.

Paragraaf 5.3 gaat in op de samenstelling van de inhuur. Hierbij wordt eveneens de achtergrond van de stijging toegelicht.

<sup>19</sup> In principe gaat het hier om externe inhuur voor taken van de gemeente Dordrecht. Op de vraag welk deel van de externe inhuur wordt ingezet voor taken van derden waarvoor baten worden ontvangen, wordt door controllers aangegeven dat het niet zinvol is om dit te inventariseren: "Het is aan het hoofd om te bepalen of de opdracht ook de investering in de relatie waard is".

<sup>20</sup> Het betreft de stand van de jaarrekening van medio december 2016. Bij de oplevering van deze nota van bevindingen was wel al bekend dat de werkelijke inhuuromvang hoger ligt dan de 10,5 mln euro die medio december werd vastgesteld (namelijk 12,3 mln), maar nog niet bekend is of de totale personele lasten voor 2016 ook hoger gaan uitvallen.

### 5.3 Samenstelling van externe inhuur

Bij externe inhuur kan onderscheid gemaakt worden in drie soorten inhuur:

- inhuur voor reguliere werkzaamheden (m.n. ziekte en vacaturevervanging);
- inhuur van specialistische kennis;
- inhuur voor projecten.

In tabel 5.4 is de externe inhuur gespecificeerd naar deze drie soorten inhuur.

**Tabel 5.4 Externe inhuur naar type – percentage aandeel in totale personele kosten**

Jaar	Regulier	Specialistisch	Projecten	Totaal
<b>2016</b>	11%	5%	5%	20%
<b>2015</b>	10%	5%	4%	19%
<b>2014</b>	12%	5%	2%	20%
<b>2013</b>	11%	5%	1%	17%

Bronnen: 2013-2015: grootboeken jaarrekening gemeente Dordrecht, aangeleverd en toegelicht door controllers van de gemeente Dordrecht.

2016: voorlopige eindstand van de jaarrekening (op 23 februari 2017).

Het grootste deel van de externe inhuur (ruim de helft) wordt ingezet voor reguliere werkzaamheden (m.n. vacaturevervanging en ziekte).

Voor het overige deel wordt de inzet op externe inhuur momenteel nagenoeg gelijk verdeeld tussen het inhuren van specialisten en het inhuren van medewerkers voor projecten. De tabel maakt duidelijk dat het aandeel van inhuren voor projecten voorheen lager lag. De stijging van de kosten voor inhuur over de afgelopen jaren ligt derhalve vooral in de sfeer van de projecten.

In tabel 2.5 is de externe inhuur voor 2015 gespecificeerd naar afdeling. Hieruit wordt enerzijds duidelijk wat het aandeel is van de afdeling in de totale kosten voor inhuur. Daarnaast wordt inzichtelijk welk deel (%) van de totale personele lasten van de afdeling wordt ingehuurd.

**Tabel 5.5 Externe inhuur in 2015 naar afdeling en type – kosten voor inhuur (in mln. euro) en het aandeel in percentage van de totale personele kosten van de afdeling**

Afdeling	Perso. kosten (mln €)	Inhuur (mln €)	Regulier (%)	Spec. (%)	Projecten (%)	Totaal (%)
<b>Stads Bestuurs Centrum</b>	8,9	0,6	4%	2%	0%	7%
<b>Stadsbeheer</b>	8,4	2,1	4%	4%	17%	25%
<b>Stadsontwikkeling</b>	7,7	1,6	4%	9%	7%	20%
<b>Maatschappelijke Ontwikkeling</b>	5,5	1,2	7%	11%	3%	21%
<b>Dordrechts museum</b>	4,4	0,8	15%	3%	0%	18%
<b>Project Management</b>	4,0	0,2	5%	1%	0%	6%
<b>Toezicht</b>	3,7	1,3	35%	0%	0%	35%
<b>Dienstverlening Drechtsteden</b>	3,3	1,0	24%	6%	0%	30%
<b>Sportbedrijf</b>	2,7	1,0	33%	1%	1%	35%
<b>College &amp; directieraad</b>	2,6	0,1	0%	5%	0%	5%
<b>Griffie</b>	1,8	0,1	0%	5%	0%	6%
<b>Essenhof</b>	1,2	0,3	22%	1%	0%	23%
<b>NMC Weizigt</b>	0,9	0,1	5%	2%	2%	8%
<b>Vastgoedbedrijf</b>	0,6	0,2	0%	34%	0%	34%
<b>Flexpool</b>	0,5	0,0	0%	0%	0%	0%
<b>De Stad</b>	0,4	0,1	2%	10%	1%	13%
<b>Rekenkamer</b>	0,2	0,0	6%	2%	2%	10%
<b>Stadsprogramma's Dordrecht</b>	0,2	0,2	26%	70%	4%	99%
<b>Programma's</b>	0,1	0,1	93%	0%	3%	96%
<b>Totaal</b>	<b>57,1</b>	<b>10,8</b>	<b>10%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>19%</b>

Bronnen: 2013-2015: grootboeken jaarrekening gemeente Dordrecht, aangeleverd en toegelicht door controllers van de gemeente Dordrecht.

2016: voorlopige eindstand van de jaarrekening (op 23 februari 2017).

De tabel toont dat het aandeel inhuur per afdeling substantieel kan afwijken van het gemeentegemiddelde van twintig procent. Van de meeste (grote) afdelingen ligt het aandeel tussen de 5 en de 35 procent.

Daarnaast kan de samenstelling naar type inhuur sterk verschillen per afdeling. Zo ligt bij de afdelingen Toezicht en Sportbedrijf de inhuur voor reguliere taken met circa 34 procent substantieel boven het gemeentegemiddelde van tien procent. Bij de afdeling Vastgoedbedrijf ligt de inhuur van specialistische kennis met 34 procent fors boven het gemeentegemiddelde van vijf procent. En bij de afdeling Stadsbeheer ligt de inhuur voor projecten met circa zeventien procent fors boven



het gemeentegemiddelde van vier procent.

Deze verschillen per afdeling kunnen samenhangen met de specifieke activiteiten van deze afdelingen. Zo is het aannemelijk dat de afdeling Vastgoed voor haar activiteiten, waar grote bedragen mee zijn gemoeid, voor een substantieel deel afhankelijk is van specialistische kennis.

Ook kunnen verschillen te maken hebben met voorgenomen organisatiewijzigingen. Zo komt uit de interviews bijvoorbeeld naar voren dat de afdeling Dienstverlening Drechtssteden, in aanloop op de samenvoeging van de frontoffice met andere gemeenten, inhuur heeft ingezet ter voorkoming van boventalligheid na samenvoeging.

Tevens kunnen verschillen in inhuur te maken hebben met de tijdelijkheid van activiteiten. Zo gaf de afdeling Sportbedrijf aan dat tijdelijk (extra) sportcoaches worden ingehuurd in het kader van een tijdelijke subsidie van het ministerie van VWS.

Tabel 2.6 toont de procentuele verdeling van de bovengenoemde toename van de kosten van inhuur tussen 2013 en 2015 van circa drie miljoen, enerzijds voor de verschillende typen inhuur en anderzijds voor de (vijf) afdelingen met het grootste aandeel in deze toename.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ten tijde van het opstellen van dit rapport nog geen definitieve cijfers voor/over de stijging tot 2016 beschikbaar.



**Tabel 5.6 Percentage verdeling toename inhuur tussen 2013-2015 naar type en afdeling**

Afdeling	Regulier	Specialistisch	Projecten	Totaal
<b>Stadsbeheer</b>	-3%	-6%	43%	34%
<b>Toezicht</b>	15%	0%	0%	15%
<b>Stads Bestuurs Centrum</b>	11%	5%	-1%	15%
<b>Dienstverlening Drechtsteden</b>	9%	5%	0%	14%
<b>Dordrechts museum</b>	9%	3%	0%	12%
<b>subtotaal</b>	41%	6%	43%	90%

Bron: grootboeken jaarrekening gemeente Dordrecht, aangeleverd en toegelicht door controllers van de gemeente Dordrecht.

De tabel laat zien dat ongeveer negentig procent van de toename van circa drie miljoen is toe te schrijven aan vijf afdelingen. Verder wordt duidelijk dat bijna de helft van deze toename heeft plaatsgevonden in de categorie inhuur ten behoeve van projecten. Het grootste deel van de andere helft vindt plaats in de categorie 'inhuur voor reguliere werkzaamheden'. De grootste categorie (inhuur voor reguliere werkzaamheden) laat dus niet de grootste toename zien.

Verder is te zien dat de (grote) toename in de categorie projecten vrijwel volledig is toe te schrijven aan de afdeling Stadsbeheer. Dit is met een derde aandeel in het totaal ook de grootste toename van alle afdelingen over deze periode. Van de overige afdelingen met een groot aandeel in de toename (12-15%) ligt deze grotendeels in de categorie inhuur voor reguliere activiteiten.



## 6 inhuurbeleid

Dit hoofdstuk bespreekt in hoeverre er in de gemeente Dordrecht sprake is van beleid voor de inhuur van externen.

### 6.1 Wel of geen beleid?

Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat er in Dordrecht structureel extern personeel wordt ingehuurd. De vraag die hier aan de orde komt, is in hoeverre dat inhuurgedrag gebaseerd is op beleid.

De respondenten verschillen van mening over in hoeverre er sprake is van inhuurbeleid. We zullen dit hieronder illustreren met enkele citaten.

Een van de leidinggevenden antwoordde op de vraag in hoeverre er sprake is van inhuurbeleid: "Ja, er is inhuurbeleid, er zijn gewoon geaccordeerde afspraken die aangeven op welke manier wij als sectoren of bedrijven inhuren." Volgens deze respondent gaat het bij die afspraken vooral om procedurele kaders, zoals het inkoopkader. Een andere respondent stelde dat er in de directieraad afspraken zijn gemaakt over inhuur en dat deze ook zijn afgestemd met de OR. Echter, een derde geïnterviewde stelde: "We hebben geen inhuurbeleid. We hebben wel een bepaalde praktijk. Dat is iets anders." Het beeld dat uit deze uitspraken opdoemt is dat er sprake is van kaderstellende afspraken op ambtelijk niveau.

In hoeverre er sprake is van een beleid hangt af van zaken als aanwezigheid van een visie op nut en noodzaak van personele inhuur, relatie van personele inhuur met regulier personeelsbeleid, vastgestelde kaders en uitvoering van en controle op die kader. Hierover geven hieronder genoemde beleidsdocumenten nader inzicht.

## Beleidsdocumenten over inhuur

De gemeente Dordrecht heeft geen beleidsdocument dat specifiek focust op de inhuur van personeel.<sup>22</sup> We ontvingen wel enkele beleidsstukken die betrekking hebben op de inzet van personeel in de gemeente Dordrecht in bredere zin. Twee daarvan gaan echter slechts zeer beperkt over flexibele arbeid.<sup>23</sup> Het derde maakt wel meerdere keren melding van personele inhuur, maar de meeste geïnterviewden verwijzen zelf niet naar dit document bij de vraag of Dordrecht een document heeft dat de visie of het beleid van de gemeente ten aanzien van inhuur beschrijft.<sup>24</sup> We zullen hieronder kort ingaan op alle drie de documenten.

### *'Strategische personeelsplanning: methode & uitwerking' (2014)*

Deze notitie<sup>25</sup> is vastgesteld in Drechtstedenverband door de samenwerkende gemeenten en twee gemeenschappelijke regelingen in de regio.<sup>26</sup> Het schetst de basis van strategische personeelsplanning (aangeduid met SPP) waarbij het voordeel van een grotere interne arbeidsmarkt wordt benadrukt die ontstaat door de samenwerking tussen de verschillende organisaties.<sup>27</sup> Volgens het document biedt het stuk 'de basis waarop de deelnemende organisaties op een gelijklopende wijze hun SPP kunnen zetten'. Een verdere ontwikkeling van de strategische

<sup>22</sup> We hebben op twee manieren bepaald of er relevante documenten zijn. We hebben voorafgaand aan de interviews de opdrachtgever gevraagd ons relevante beleidsstukken te sturen en we hebben tijdens de interviews aan respondenten gevraagd of er documenten zijn die de visie of het beleid ten aanzien van inhuur beschrijven.

<sup>23</sup> Eén document noemt uitbesteding en het andere document benoemt vacatures korter dan een jaar. We komen op beide punten terug in deze paragraaf.

<sup>24</sup> Verder ontvingen we enkele documenten uit 2010 over inhuur door de Sociale Dienst Drechtsteden die zijn opgesteld n.a.v. vragen daarover aan het college. Omdat deze documenten uit 2010 zijn, vallen ze buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>25</sup> Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid (2014), Strategische personeelsplanning: methode & uitwerking.

<sup>26</sup> Drechtstedenbestuur, Colleges van B&W van Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht en tot slot de gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Publieke Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid.

<sup>27</sup> Verder benoemt het document uitbesteding als keuze die als onderdeel van de strategische personeelsplanning op organisatieniveau worden gemaakt, maar deze vorm van contractuele flexibilisering valt buiten dit onderzoek (zie paragraaf 1.3).

personeelsplanning zal volgens het document in de praktijk vorm moeten krijgen. Volgens een van de respondenten is dit document destijds vooral opgesteld voor het creëren van mobiliteit binnen het Drechtstedenverband.

In deze notitie ligt de focus op het flexibiliseren van de interne arbeidsmarkt van het samenwerkingsverband. Het gaat hierbij zowel om de arbeidsmarkt binnen Dordrecht als om de arbeidsmarkt binnen de andere Drechtsteden.

*'Werving en selectie Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid. Beleid en procedure.'* (2014)

Dit stuk<sup>28</sup> is evenals de hiervoor besproken notitie opgesteld in Drechtstedenverband. Het beschrijft het beleid en de procedure voor het vervullen van vacatures. De procedure bestaat uit drie fasen. De eerste fase is gericht op re-integratie- en voorrangskandidaten. Indien deze fase niet tot vervulling van de vacature leidt, wordt de interne wervingsprocedure binnen het samenwerkingsverband Drechtsteden gestart. Indien ook deze procedure niet tot geschikte kandidaten leidt, wordt de vacature extern opengesteld.

Op basis van de interviews kunnen we niet exact vaststellen hoe strikt deze procedure wordt gevolgd, maar in paragraaf 3.2 zullen we zien dat intern werven voordat extern wordt geworven, deel uitmaakt van het beleidskader dat de geïnterviewden schetsen.

Het document beschrijft een beperkt afwijkende procedure voor vacatures korter dan een jaar en besteedt hiermee aandacht aan één vorm van (interne) flexibele arbeid.

Er wordt geen melding gemaakt van de mogelijkheid dat de formatie van openstaande vacatures ingezet kan worden voor externe personele inhuur (hetgeen in de praktijk wel gebeurt, zie hoofdstuk 2).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid (2014), Werving & Selectie. Beleid en Procedure.

<sup>29</sup> Het kan hierbij gaan om inhuur voor de tijdelijke uitvoering van werk dat moet worden gedaan in verband met een openstaande vacature of om langdurige inhuur op een structurele plek.



### *Nota P-Sturing (2015)*

De Nota P-Sturing<sup>30</sup> van de gemeente Dordrecht stelt dat deze is opgesteld om meer inzicht en grip te krijgen op de personele kosten en om de directieraad in staat te stellen strategische keuzes te maken over de omvang en de inzet van het ambtelijke apparaat.

De nota beschrijft onder meer een format voor het jaarplan. Volgens een memo aan de Directieraad is dat door alle sectoren en bedrijven van de gemeente Dordrecht voor 2016 gevuld:<sup>31</sup>

*"Het jaarplan vormt voor de p-sturing een belangrijk kader en referentiepunt. De basis waarop de sturing vormgegeven kan worden. Het jaarplan is vergelijkbaar met een 'ondernemersplan', waarbij het management een planning maakt van de uit te voeren opdrachten/opgaven (o.b.v. begroting en externe vraag) en de capaciteit die daarvoor nodig is. [...]*

*In dit plan worden keuzes gemaakt over aan te nemen opdrachten (van derden), in te vullen vacatures, geplande inhuur, verwachte uitstroom, detacheringen, etc. [...]*

*Bij het jaarplangesprek wordt het jaarplan voorgelegd aan de gemeentesecretaris die zijn goedkeuring geeft. [...] Door deze handelswijze ontstaat een duidelijk referentiekader waarover in de loop van het jaar gerapporteerd kan worden en bijsturing mogelijk maakt."<sup>32</sup>*

Alhoewel inhuur volgens deze Nota P-Sturing dus een onderdeel is van het format voor het jaarplan, werd de nota slechts in twee interviews genoemd bij de vraag of er beleidsdocumenten zijn over het inhuurbeleid. We hebben geen ingevuld jaarplan onder ogen gehad en het is ons niet bekend wat er over inhuur is ingevuld.

---

<sup>30</sup> DRD (2015), Nota P-Sturing 2015

<sup>31</sup> Memo aan Directieraad, Vervolg P-Sturing (jaarplan 2016) d.d. 25-1-2016

<sup>32</sup> DRD (2015), Nota P-Sturing, p 23-24.



Volgens een notitie<sup>33</sup> over het project P-Sturing uit 2016 heeft de implementatie van de Nota P-Sturing tot enkele strategische concernvraagstukken geleid die vragen om een standpunt van de Directieraad zodat de richting voor de toekomst wordt aangegeven.<sup>34</sup> Het meest relevante vraagstuk hiervan voor het onderhavige onderzoek is de organisatiestrategie met betrekking tot de flexibele schil. Het aanbiedingsformulier bij de notitie stelt dat de sectoren binnen de gemeente een flexibele schil hebben van een kleine twee procent en de vraag wordt daarbij gesteld hoe deze 'statische inrichting' zich verhoudt tot de organisatiefilosofie van een snelle en wendbare organisatie. Het document stelt dat vacatures vaak direct worden ingevuld door middel van werving, maar dat daarmee de kansen voor het creëren van een flexibele schil onbenut blijven.

Het strategische concernvraagstuk gaat in dit document dus uit van een flexibele schil van een kleine twee procent. Zoals toegelicht in het tekstkader in paragraaf 2.2 is de daadwerkelijke inhuur echter veel hoger. Daarmee lijkt dit concernvraagstuk niet meer relevant te zijn.

## 6.2 Inhuurkader in de praktijk

Alhoewel er geen beleidsdocument is dat zich specifiek richt op de inhuur van externen en alhoewel respondenten het niet eens lijken te zijn over de vraag of er wel of niet sprake is van een inhuurbeleid, schetsen de meeste respondenten wel een kader waarbinnen ze worden geacht in te huren. Respondenten benoemen met name de volgende aspecten van dit inhuurkader:

---

<sup>33</sup> Het gaat hier om twee stukken:

- Aanbiedingsformulier/Aan de directieraad: *P-Sturing – Jaarplan 2016*
- Memo aan Directieraad: Vervolg P-Sturing (jaarplan 2016) d.d. 25-1-2016

<sup>34</sup> Het aanbiedingsformulier stelt dat deze vraagstukken niet acuut van een antwoord hoeven te worden voorzien, maar wel een Directieraadstandpunt vragen waarmee richting kan worden gegeven voor de toekomst.

### *Integraal management en budgettair kader*

De gemeente werkt volgens het principe van integraal management. Dit houdt in dat een manager verantwoordelijk is voor de afdeling en bevoegd is om zelf keuzes te maken met betrekking tot de besteding van het afdelingsbudget. Binnen dit integraal management vallen ook beslissingen over de inzet van externe inhuurkrachten. De beslissing over wel of niet inhuren ligt bij de manager. De grens van de inhuur wordt daarbij in beginsel bepaald door het beschikbare budget van de manager. Indien een afdelingsmanager meer wil uitgeven dan zijn budget toelaat, moet hij hiervoor toestemming vragen.

Het budget dat een afdelingsmanager voor inhuur kan gebruiken, bestaat uit het formatiebudget voor zover dat niet is uitgegeven aan medewerkers, al dan niet vast in dienst van de gemeente, en uit andere budgetten, zoals projectbudgetten en zogenoemde intensiveringsbudgetten die de gemeenteraad beschikbaar stelt als de gemeente van de raad een extra taak krijgt.

Volgens een van de respondenten komt het er uiteindelijk op neer dat de manager verantwoordelijk is voor ordentelijk personeelsbeleid in brede zin, inclusief inhuurbeleid, dat wil zeggen dat hij levert wat hij moet leveren en niet over zijn budget heen gaat. Als hij toch over zijn budget heen gaat, moet hij dat kunnen verantwoorden. Volgens de Nota P-Sturing kan de manager binnen het budget "schuiven met de formatie (functies en schalen) en keuzes maken in de verhouding vaste bezetting en inhuur."<sup>35</sup> Op basis van de interviews is geen informatie bekend over wat managers in het format voor het jaarplan over inhuur hebben ingevuld.

### *Inkoopkader*

Een tweede onderdeel van het inhuurkader dat wordt genoemd, is het inkoopkader. Het gaat hierbij met name om aanbestedingsregels<sup>36</sup> en om

---

<sup>35</sup> DRD (2015), *Nota P-Sturing*, p. 9.

<sup>36</sup> Door het grote aantal items dat we in de interviews hebben besproken, hebben we in de interviews niet uitgebreid doorgevraagd naar over welke aanbestedingsregels het precies gaat.

afspraken over bij welke leveranciers er personeel wordt ingehuurd. Sinds 1 januari 2017 zijn dit volgens de geïnterviewden Yacht en Tempo Team.

### *Wervingsprocedures*

In de interviews geven respondenten verder aan dat, zoals hiervoor al is uiteengezet, van hen wordt verwacht dat zij voordat ze een nieuwe medewerker extern gaan werven (indien formatiebudget beschikbaar is) of inhuren, eerst kijken of er intern een geschikte medewerker beschikbaar is. Men wordt geacht eerst binnen de eigen afdeling te kijken en vervolgens binnen Dordrecht en Drechtsteden. Respondenten geven aan dat eerst deze stappen moeten worden doorlopen voordat tot werving of inhuur van externen kan worden overgegaan. Enkele respondenten geven echter ook aan dat bij een behoefte aan heel specifieke expertise eerder en sneller tot inhuur kan worden overgegaan.

Eén respondent benoemt in dit verband nieuw beleid sinds november 2016: indien aan een capaciteitsvraag niet met eigen formatie kan worden voldaan, dan moet de vraag rechtstreeks worden uitgezet bij het regionale bureau W&S. Voorheen werd de vraag volgens respondent via de Directieraad uitgezet, vervolgens in Drechtsteden en tot slot extern.

### *Geen maximum inhuurpercentage*

Er is in Dordrecht geen sprake van een maximum inhuurpercentage. De gemeente hanteert volgens de geïnterviewden geen specifieke inhuurgrens, zoals bijvoorbeeld een maximaal percentage van de personele lasten dat aan inhuur mag worden besteed.

We kunnen op basis van het voorgaande stellen dat er geen beleidsstuk, noch een uitgewerkte visie is die zich specifiek richt op inhuur. Er is ook geen inhuurbeleid vastgesteld door de gemeenteraad. Betrokkenen schetsen wel een inhuurkader (integraal management, budgettair en inkoopkader, wervingsprocedures) waarbinnen ze volgens hen worden geacht in te huren. Dit kader stelt geen maximum aan externe inhuur. Daarnaast is met de Nota P-Sturing een format voor een jaarplan ontwikkeld waarin ook inhuur is opgenomen. Op basis van dit onderzoek kunnen wij echter niet vaststellen hoe dit in de praktijk wordt ingevuld en in hoeverre het als inhuurkader functioneert.





## 7 **Personele Inhuur in de praktijk**

Dit hoofdstuk beschrijft wat volgens de geïnterviewden in de praktijk de redenen en de voor- en nadelen van inhuur zijn. Daarnaast geeft het antwoord op de vraag in hoeverre we op basis van de interviews iets kunnen zeggen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Tot slot kijken we naar hoe transparant het inhuurproces verloopt en naar hoe de inhuurpraktijk zich verhoudt tot het (kaderstellende) inhuurbeleid.

### 7.1 **Inhuurredenen**

Op de vraag naar wat de belangrijkste redenen zijn waarom de gemeente Dordrecht flexibele arbeidsrelaties aangaat, hebben respondenten meerdere redenen genoemd.

#### *Specifieke kennis/expertise*

Een veel genoemde reden voor de inhuur van een externe is de behoefte aan specifieke kennis of expertise.<sup>37</sup> Respondenten noemen verschillende voorbeelden, zoals specialisten en projectleiders in het kader van de decentralisaties in het sociale domein, een HRM-deskundige voor een privatiseringstraject, boomchirurgen en waterdeskundigen.

Een variant op de behoefte aan bepaalde expertise is de behoefte aan het in huis halen van 'andere perspectieven' of andere competenties. Een voorbeeld hiervan dat wordt genoemd, is het binnenhalen van 'minder beheersmatige types' in het kader van de transformatie in het sociale domein.

#### *Voorkomen boventalligheid*

---

<sup>37</sup> Het is onbekend in hoeverre het hierbij altijd gaat over een tijdelijke behoefte aan expertise.



Een andere reden om personeel extern in te huren die meerdere respondenten noemen, is het voorkomen dat de gemeente op een later moment mensen 'over' heeft, die dan boventallig worden.

De geïnterviewden noemen enkele redenen waarom de behoefte aan eigen personeel kan gaan afnemen en waardoor vervolgens boventalligheid zou kunnen ontstaan:

- verwachte vermindering van de hoeveelheid werk. Een voorbeeld is de verminderde behoefte aan dienstverlening door de verlenging van de geldigheid van paspoorten van vijf naar tien jaar en door verdere digitalisering van de front office;
- verwachte uitbesteding van bepaalde taken in de (nabije) toekomst.

### *'Piek en ziek', zwangerschap en tijdelijke projecten*

Meerdere respondenten noemen als reden voor inhuur de vervanging van medewerkers bij ziekte en bij zwangerschap. Daarnaast worden piekmomenten in de dienstverlening genoemd, zoals bijvoorbeeld een piek in de paspoortaanvragen in de zomer. Ook noemen meerdere respondenten als reden tijdelijke projecten.

Een enkele keer zijn genoemd de inzet van "flex" vanwege krimp van de organisatie en vanwege het (nog) niet kunnen vinden van personeel voor een bepaalde vacature. Tot slot stelt één respondent dat je tegenwoordig eerder bij de inhuur van externen uitkomt doordat er minder overcapaciteit is in de organisatie dan vroeger.

## **7.2 Voor- en nadelen van inhuur**

### *Voordelen*

Logischerwijs sluiten de voordelen gedeeltelijk aan bij de hierboven genoemde inhuurredenen. Het meest genoemde voordeel is het kunnen binnenhalen van deskundigheid die men zelf niet in huis heeft maar wel voor een bepaalde taak nodig heeft.

Daarnaast noemt men verschillende voorbeelden van hoe de gemeentelijke organisatie van de externe kan leren. Externen kunnen je volgens een respondent bijvoorbeeld vertellen hoe andere gemeenten bepaalde zaken doen en daar kun je van leren. Een ander genoemd voordeel is dat heel goede externen ('kanjers')



interne medewerkers op een hoger niveau kunnen brengen. Verder wordt het voordeel van de frisse blik van de externe genoemd. Een andere respondent spreekt in dit verband van de inbreng van iemand die zich verwondert. De genoemde voorbeelden zijn afkomstig van individuele leidinggevendenden. Er zijn geen indicaties dat het daarbij gaat om een systematische vorm van kennismanagement.

Naast expertise wordt ook flexibiliteit als voordeel van inhuur genoemd. Dit kan betrekking hebben op de kwantiteit, de kwaliteit en de snelle inzetbaarheid van het externe personeel.

Tot slot worden enkele uiteenlopende financiële voordelen genoemd. Een van de geïnterviewden stelde dat de inzet van flexkrachten helpt voorkomen dat je het aantal werknemers afstemt op de piekbehoefte, waardoor je op dalmomenten te maken zou krijgen met mensen die wel geld kosten, maar niet nodig zijn. Een ander stelde dat het voor kortlopende specialistische kennis goedkoper is om iemand in te huren dan om iemand in dienst te nemen. Een andere leidinggevende benoemde als financieel voordeel dat bij inhuur de kosten van doorbetaling bij ziekte niet bij de gemeente liggen.

### *Nadelen*

Enkele respondenten noemden als nadeel van de hierboven genoemde inhuur van kennis of expertise het verdwijnen van kennis als de externen weer weggaan. Eén respondent benadrukte het wegvallen van continuïteit. Een andere geïnterviewde noemde als nadeel dat het geld dat je aan externen uitgeeft, niet in de organisatie blijft.

Andere nadelen van inhuurkrachten die werden genoemd, zijn: het ontbreken van lokale kennis, van een lokaal netwerk en van ervaring met het werken in een gemeentelijke organisatie. Met betrekking tot het laatste punt merkte de respondent op dat dit vervolgens leidt tot een langere inwerktijd.

Overige nadelen die één keer zijn genoemd, zijn:

- Externen kunnen de krenten uit de pap halen. Ofwel, je moet erop letten dat ze niet alle leuke klussen krijgen, terwijl de vaste medewerkers de minder leuke klussen doen.
- Eén leidinggevende vindt het vervelend dat hij soms met de payrollconstructie moet werken omdat payrollmedewerkers volgens hem in zekere zin

tweederangs medewerkers zijn. Zij hebben volgens hem minder rechten, zoals minder doorbetaling bij ziekte, geen kerstpakket en geen ABP-pensioen. Dit leidt volgens hem tot medewerkers die minder loyaal zijn en sneller dan gewenst de organisatie weer verlaten. Hij had deze medewerkers liever behouden met een vaste aanstelling.

- Inhuur van externen kan tot beveiligingsproblemen leiden. Zo wijst een respondent erop dat de gemeente bij de inzet van externen te maken heeft gehad met datalekken.<sup>38</sup> De externen zouden vervolgens door de organisatie via welke ze geplaatst werden, zijn ontslagen.

Er is voor zover bekend geen sprake van regelmatige evaluatie op organisatieniveau van de voor- en nadelen van inhuur.

### 7.3 Transparantie inhuur

Deze paragraaf gaat in op de transparantie van het inhuurproces, de mate waarin er een totaaloverzicht van inhuur is en de communicatie met de gemeenteraad over inhuur.

#### *Inhuurproces*

Het inhuurproces is voor de meeste respondenten wel transparant omdat ze, in het kader van het integraal management dat binnen de gemeentelijke organisatie gevoerd wordt, zelf beslissen over de inhuur op hun eigen afdeling. Ze weten hoe ze het zelf doen. Eén respondent die zelf geen afdelingshoofd is en zelf niet kan beslissen over inhuur wijst er echter op dat op organisatieniveau niet transparant is hoe het inhuurproces in de praktijk verloopt. Volgens hem is niet transparant waarom en hoe men tot inhuur komt en in hoeverre daarbij eerst binnen de organisatie en binnen de Drechtsteden wordt gekeken of er capabele medewerkers beschikbaar zijn die het werk zouden kunnen doen.

#### *Totaaloverzicht inhuur*

---

<sup>38</sup> Het is op basis van de interviews niet bekend om wat voor datalekken het ging.



Uit de interviews blijkt dat er geen totaaloverzicht van de inhuur op organisatieniveau is. Meerdere respondenten geven aan dat een dergelijk totaaloverzicht niet bestaat of dat zij het in ieder geval nog nooit hebben gezien. Toch zijn er indicaties dat het aan inhuur bestede budget bijgehouden wordt omdat meerdere respondenten aangeven dat zij eens in de zoveel tijd binnen hun MT en/of in een overleg met de gemeentesecretaris hun uitgaven inclusief hun inhuur met elkaar doornemen. Volgens een van de respondenten moeten managers ieder kwartaal aandragen welke inhuur ze hebben en daar zou door controllers naar gekeken worden. Daarbij zou geen strak format worden gehanteerd om alle verschillende vormen van inhuur aan bod te laten komen. Het is onbekend in hoeverre er bij de kwartaal overleggen gebruik wordt gemaakt van het jaarplan zoals benoemd in de Nota P-Sturing.

Enkele respondenten wijzen erop dat zij zelf hun eigen inhuur monitoren, bijvoorbeeld door op de kwaliteit te letten, voortgangsgesprekken met de ingehuurd te houden en/of door zelf de inhuurnota's te tekenen. Eén respondent concludeert dat de registratie van inhuur versnipperd plaatsvindt.

Op de vraag in hoeverre er sprake is van dossiervorming, geven enkele respondenten aan dat inhuur wordt geregistreerd in het personeelsregistratiesysteem. Volgens één respondent gaat het daarbij om de omvang van de inhuur in uren en om de werkzaamheden.

Al met al is het beeld niet eenduidig of en zo ja, hoe er op het totaal aan inhuur wordt gestuurd.

### *Communicatie met gemeenteraad*

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat (na 2010; zie derde voetnoot, hoofdstuk 3) de gemeenteraad van Dordrecht zich bezig heeft gehouden met het onderwerp inhuur van externen. Volgens een van de geïnterviewden heeft de gemeenteraad het weinig over inhuur. De gemeente benadrukt volgens hem in de communicatie met de gemeenteraad vooral dat het beste naar de totale personeelskosten kan worden gekeken in plaats van alleen en apart naar inhuur.

## 7.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid

### *Kosten-batenafweging en doelmatigheid*

In antwoord op de vraag in hoeverre zij een kosten-batenafweging maken met betrekking tot het wel of niet gebruikmaken van extern ingehuurd personeel, geven enkele respondenten aan dat ze bij inhuur met name op kwaliteit selecteren en niet zo zeer op prijs. Wat betreft de kosten van inhuur gaat het er hen meer om dat ze binnen hun budget blijven dan dat ze de goedkoopste arbeidskracht weten te selecteren.

Voor zover we hebben kunnen vaststellen, wordt op organisatieniveau geen kosten-batenafweging met betrekking tot externe inhuur gemaakt. Uitspraken hierover betreffen dus alleen persoonlijke ervaringen en beoordelingen. Enkele respondenten uiten zich hierover positief. Eén respondent heeft een voorbeeld van een zeer doelmatige besteding aan een bepaalde zzp'er vanwege de zeer hoge productiviteit van deze persoon. Een andere manager benadrukt dat binnen de frontoffice zeker sprake is van doelmatige besteding doordat daarbinnen heel duidelijke en meetbare prestatienormen gelden waarop goed kan worden gestuurd. De normen gelden zowel voor interne medewerkers als voor uitzendkrachten en doordat volgens deze manager op dit moment uitzendkrachten goedkoper zijn dan interne medewerkers, is de inhuur doelmatig.

Een andere respondent stelt daarentegen dat het lastig kan zijn om de doelmatigheid te bepalen. Hij noemt het voorbeeld van de inhuur van iemand met bepaalde kennis en stelt dat het alternatief voor die inhuur, iemand intern opleiden, veel tijd zou vergen en daardoor een vergelijking voor het bepalen van de doelmatigheid van de inhuur lastig maakt.

Tot slot wees iemand op de hoge doelmatigheid van het plaatsen van een medewerker uit een andere overheidsorganisatie in het kader van mobiliteit. Er is volgens hem sprake van hoge doelmatigheid doordat er geen salaris- of inhuurkosten aan verbonden zijn.

### *Doeltreffendheid*

Ook de doeltreffendheid wordt niet systematisch in kaart gebracht, maar respondenten geven in het algemeen aan tevreden te zijn over de prestaties die door externen worden geleverd. Eén manager spreekt bijvoorbeeld over duidelijke opdrachten voor externen waarbij ook de beoogde doelen van die opdrachten



worden behaald. Een andere respondent licht toe dat, waar kennis binnen de gemeentelijke organisatie ontbreekt, inhuur er echt aan bijdraagt om in korte tijd een gemeentelijk doel te bereiken.

Enkele geïnterviewden voegen hieraan toe dat indien niet de juiste kwaliteit wordt geleverd, op tijd wordt gestopt met de inhuur of een verbeterd product aan de externe wordt gevraagd. Eén respondent is op dit punt kritischer. Volgens hem wordt weliswaar meestal goede kwaliteit geleverd, maar hij vindt de gemeente tot nu toe niet sterk in het snel terugleggen van een opdracht bij de markt. Volgens hem heeft de gemeente heel recent nieuw beleid ingezet om dit te verbeteren.<sup>39</sup>

## **7.5 Verschil inhuurbeleid en praktijk?**

### *Integraal management*

Indien we onder beleid het inhuurkader verstaan zoals dat is beschreven in paragraaf 3.3, kunnen we stellen dat het principe van integraal management een belangrijk deel vormt van het inhuurkader. Dit betekent dat afdelingsmanagers in grote mate van vrijheid kunnen beslissen over de omvang en aard van de externe inhuur. Dit zien we ook terug in de praktijk zoals die door de respondenten wordt beschreven.

Eén respondent wijst erop dat het in de praktijk betekent dat iedereen binnen de gemeente anders omgaat met inhuur en een andere respondent vindt dat er te weinig centrale sturing op zit. Dit is echter kritiek op het inhuurkader en wijst niet op een verschil tussen beleid en praktijk.

### *Inkoopkader*

Voor zover de respondenten iets over het inkoopkader hebben verteld, geven zij aan dat de aanbestedingsregels in zijn algemeenheid worden gevolgd. Eén geïnterviewde wijst erop dat daarbij weleens fouten worden gemaakt. Hij voegt toe dat het daarbij om onzorgvuldigheid gaat en niet zo zeer om het bewust

---

<sup>39</sup> Op dit punt hebben wij geen concretere informatie kunnen krijgen binnen het bestek van ons onderzoek.



ontwijken van de regels. De interviews waren er niet op gericht om concrete uitspraken te kunnen doen over de mate waarin in overeenstemming met de aanbestedingsregels wordt gehandeld.

#### *Zoek eerst intern en in Drechtsteden*

Eén respondent stelt dat de interne capaciteit beter benut zou kunnen worden als die interne capaciteit en de capaciteitsvraag beter in beeld zouden zijn. Een andere respondent spreekt echter van een praktijk waarin externe inhuur juist reeds een 'ultimum remedium' was, omdat vanwege krimp van de organisatie een beroep moest worden gedaan op de multi-inzetbaarheid van de mensen die in dienst waren. Het is onbekend in hoeverre deze verschillende perspectieven kunnen worden verklaard door verschillen tussen afdelingen en/of doordat beide respondenten het wellicht over een andere periode hebben.

#### *Nota P-Sturing*

Indien we de Nota P-Sturing als beleid opvatten, kunnen we stellen dat de in paragraaf 4.3 genoemde overleggen over uitgaven, inclusief uitgaven aan inhuur, overeenkomsten lijken te hebben met wat de nota stelt. In hoeverre deze overleggen plaatsvinden op de manier zoals de Nota P-Sturing beoogt en in hoeverre de in de nota genoemde jaarplannen daarbij een rol spelen, kunnen we op basis van dit onderzoek niet vaststellen.





## 8 Toekomst

Dit hoofdstuk beschrijft kort, op basis van wat respondenten hierover konden vertellen, de visie van de gemeente Dordrecht op de toekomst van de organisatie en op de toekomst van de inhuur van personeel.

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente Dordrecht de organisatie op met name twee punten wil gaan veranderen:

- Uiterlijk 1 januari 2018 beoogt de gemeente een nieuwe organisatiestructuur in te voeren. Dordrecht wil gaan stoppen met de indeling in sectoren en wil zich gaan richten op wat een van de respondenten de 'ambities en opgaven van de stad' noemde. De gemeente heeft die ambities en opgaven volgens deze geïnterviewde inmiddels 'in acht portefeuilles gegoten'.
- De gemeente wil een lerende organisatie worden. Het gaat hierbij ook nadrukkelijk over het meer leren van bewoners en ondernemers uit de gemeente. De rol van de gemeente zou moeten veranderen van de degene die het beleid bepaalt naar de rol van partner in netwerken.

Beide beoogde veranderingen kúnnen duiden op de noodzaak van breder inzetbaar eigen personeel (taak- of projectgestuurd in plaats van functiegericht). De consequenties van deze twee beoogde organisatieveranderingen voor de inzet van het eigen personeel en voor de inhuur daarvan is volgens de geïnterviewden echter nog niet uitgewerkt.

Werken vanuit de vraag van de omgeving (de burgers en bedrijven in de gemeente) kán leiden tot:

- het terugtrekken op kerntaken (en dus het outsourcen van wat daar niet toe gerekend wordt);
- het vaker ad hoc moeten inspelen op vragen en behoeften. Dat vereist een flexibeler inzetbaar van eigen personeel, maar ook de mogelijkheid externe ondersteuning in te roepen.

De organisatieverandering in Dordrecht is nog te weinig uitgewerkt, voor zover wij hebben kunnen nagaan, om een verband te leggen met de noodzakelijke



verandering van de arbeidsorganisatie. Aangezien externe flexibilisering daarvan een afgeleide moet zijn, valt hier op dit moment weinig over te zeggen.

Op de vraag naar mogelijke veranderingen in de spelregels voor inhuur gaven twee respondenten wel aan dat de inhuur centraal zal worden belegd bij een organisatieonderdeel van Drechtsteden. Die organisatie zal volgens hen gaan bekijken of er interne kandidaten beschikbaar zijn. Een voordeel voor de afdelingsmanagers zou verder zijn dat zij geen omkijken meer hebben naar het rechtmatigheidsvraagstuk van aanbesteding.

Tot slot gaf één respondent aan dat er een overleg met de ondernemingsraad ingepland stond over de betekenis van de nieuwe manier van werken voor de inhuur.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Dit zou 19 januari 2017 plaatsvinden. Het is ons niet bekend of dit overleg ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

## 9 toetsing normen en conclusies

In voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. Op basis van die bevindingen worden in dit hoofdstuk in paragraaf 6.1 de normen uit het normenkader getoetst. Vervolgens beschrijft paragraaf 6.2 de conclusies van dit onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen.

### 9.1 Toetsing normenkader

Norm	Visie/inhuurbeleid	+ / -
<b>1</b>	Er is een visie op externe inhuur.	
<b>bevinding</b>	Er is geen expliciet geformuleerde visie op externe inhuur aangetroffen binnen de gemeentelijke organisatie. De meeste respondenten schetsen wel een gedragslijn/inhuurkader (vanuit integraal management) waarbinnen zij worden geacht in te huren.	+/-
<b>2</b>	Deze visie heeft een relatie met het personeelsbeleid in algemene zin.	
<b>bevinding</b>	Niet van toepassing vanwege het niet beschikbaar zijn van een visie.	-
<b>3</b>	Deze visie is gebaseerd op een probleemanalyse en heeft aandacht voor kosten, baten en neveneffecten.	
<b>bevinding</b>	Er is geen probleemanalyse bekend met betrekking tot de externe inhuur van personeel.	-
<b>4</b>	Deze visie is uitgewerkt in een beleidslijn en vastgelegd in een kaderstellend document.	
<b>bevinding</b>	Er is geen beleidsdocument dat, noch een uitgewerkte visie die zich specifiek richt op inhuur. De meeste respondenten schetsen wel een gedragslijn/inhuurkader (vanuit integraal management) waarbinnen zij worden geacht in te huren. Met de Nota P-Sturing is een format voor een jaarplan ontwikkeld waarin ook inhuur is opgenomen. Op basis van dit onderzoek kunnen wij echter niet vaststellen hoe dit in de praktijk wordt ingevuld en in hoeverre	+/-

Norm	Visie/inhuurbeleid	+ / -
	het als inhuurkader functioneert.	
<b>5</b>	Het kaderstellend document gaat in elk geval in op alle typen flexibele inzet die onderwerp van dit onderzoek zijn.	
<b>bevinding</b>	Er is geen kaderstellend document dat ingaat op alle typen flexibele inzet die onderwerp van dit onderzoek zijn.	-
<b>6</b>	Dit document is toegankelijk, inzichtelijk en leesbaar.	
<b>bevinding</b>	Er is geen kaderstellend document.	-
<b>7</b>	De gemeenteraad heeft de kaderstelling besproken en vastgesteld.	
<b>bevinding</b>	Dit is niet het geval.	-
<b>8</b>	Visie en kaders van extern inhuurbeleid worden periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.	
<b>bevinding</b>	Voor zover bekend worden visie en kaders van het inhuurbeleid niet periodiek geëvalueerd. De omvang van inhuur lijkt wel in kwartaalgesprekken aan de orde te komen.	+/-
<b>9</b>	Flexibele inzet van extern personeel wordt sluitend geregistreerd/gemonitord	
<b>bevinding</b>	Respondenten geven aan geen totaaloverzicht van het externe personeel te hebben. Hoewel dit overzicht wel aanwezig is (inzet van inhuur per organisatieonderdeel), is dit niet voor iedereen toegankelijk.	+/-
<b>10</b>	Deze registratie is afdoende voor het handhaven van de beleidslijn (tijdig, voldoende, maar niet te veel).	
<b>bevinding</b>	Het inhuurkader biedt met het principe van integraal management aan leidinggevenden veel ruimte voor eigen invulling van inhuur. Het is onbekend in hoeverre de registratie voldoende is en/of wordt gebruikt om de drie aspecten van het geschetste inhuurkader te handhaven.	?

Norm	Visie/inhuurbeleid	+ / -
<b>11</b>	Over alle typen flexibele inzet die onderwerp van dit onderzoek zijn is adequate informatie <sup>41</sup> beschikbaar.	
<b>bevinding</b>	Er is een totaaloverzicht van de (flexibele) inzet beschikbaar, met daarin de omvang, de duur en het organisatieonderdeel. Maar er wordt (daarin) geen onderscheid gemaakt naar alle typen van flexibele inzet. Dit onderscheid wordt overigens bij het boeken van de kosten (in de grootboeken) wel gemaakt.	+/-
<b>12</b>	De voordelen van externe inhuur voor arbeidsorganisatie, dienstverlening en werkprocessen zijn bekend.	
<b>bevinding</b>	De voordelen van externe inhuur worden niet centraal gemonitord waardoor deze alleen bij betrokkenen, op individueel niveau bekend zijn.	-
<b>13</b>	De nadelen van externe inhuur voor arbeidsorganisatie, dienstverlening en werkprocessen zijn bekend.	
<b>bevinding</b>	De nadelen van externe inhuur worden niet centraal gemonitord waardoor deze alleen bij betrokkenen, op individueel niveau bekend zijn.	-
<b>14</b>	De nadelen van flexibele inhuur staan niet op gespannen voet met de doelen ervan.	
<b>bevinding</b>	Niet te bepalen	-
<b>15</b>	Kwantitatieve informatie over externe inhuur is adequaat	
<b>bevinding</b>	Er is volgens respondenten geen totaaloverzicht van het externe personeel. Tegelijkertijd blijkt uit de informatie van de controller dat er voldoende kwantitatieve informatie beschikbaar is op rekeningbasis van de kosten voor externe inhuur. De kwantitatieve informatie voor de kosten van externe inhuur op begrotingsbasis is onvolledig, omdat een deel van de inhuur niet onder de noemen inhuur wordt begroot maar in andere budgetten zit opgesloten.	+/-

<sup>41</sup> Adequate informatie omvat, uitgesplitst naar typen flexibele inzet, in elk geval: plaats in organisatie, type werkzaamheden, duur (inclusief contractvernieuwing), kosten, volume in personen en fte, kenmerken flexkrachten en is actueel.

Norm	Visie/inhuurbeleid	+ / -
	Er is kwantitatieve informatie beschikbaar van het aantal extern ingehuurd fte's, de duur en de inhurende afdeling. Hierbij is geen onderscheid te maken naar de verschillende typen van inhuur.	
<b>16</b>	Informatie over feitelijke inhuur wordt tijdig gedeeld met gemeenteraad en/of raadscommissie.	
<b>bevinding</b>	Dit is niet het geval.	-
<b>17</b>	De informatie over het externe inhuurbeleid wordt gerelateerd aan de gestelde kaders en de begroting en wordt regelmatig geëvalueerd.	
<b>bevinding</b>	Dit gebeurt voor zover bekend niet op organisatieniveau maar het gebeurt volgens respondenten wel in kwartaal overleggen tussen afdelingen en de gemeentesecretaris. We hebben geen voorbeelden van deze kwartaaloverzichten of verslagen van deze overleggen onder ogen gehad. Het is niet bekend of de begroting regelmatig wordt geëvalueerd. Het is wel bekend dat bij de begroting wordt uitgegaan van een formatiebudget, dat vervolgens een deel van dit budget wordt ingezet als externe inhuur en dat de omvang van die inhuur pas naar voren komt in de jaarrekening.	+/-
<b>18</b>	De beleidslijn flexibele inhuur wordt in de praktijk nageleefd.	
<b>bevinding</b>	Het door respondenten geschetste inhuurkader, waarbinnen zij volgens hen worden geacht in te huren, biedt met het principe van integraal management veel vrijheid m.b.t. inhuur. De mate waarin binnen de aanbestedingsregels wordt gehandeld kunnen we niet vaststellen. Ook de mate waarin voldoende binnen de eigen organisatie naar geschikte medewerkers wordt gezocht vóór overgegaan wordt tot externe inhuur, kunnen we niet vaststellen.	?
<b>19</b>	Er is toezicht op extern inhuurbeleid.	
<b>bevinding</b>	Op centraal niveau lijkt geen sprake van toezicht op de externe inhuur. Volgens respondenten is er wel per kwartaal overleg tussen gemeentesecretaris en afdelingen. dat onder andere gaat over inhuur door de afdeling. Het is ons niet bekend in hoeverre deze overleggen het karakter hebben van toezicht.	+/-
<b>20</b>	Extern inhuurbeleid is intern zodanig georganiseerd en	

Norm	Visie/inhuurbeleid	+ / -
	vastgelegd dat gezagslijnen duidelijk zijn.	
<b>bevinding</b>	Er is in die zin sprake van vastgelegde gezagslijnen dat in het kader van integraal management de zeggenschap over externe inhuur belegd is bij lijnmanagers.	+
<b>21</b>	Gemeente reageert m.b.t. extern inhuurbeleid adequaat op relevante ontwikkelingen (bijv. rechterlijke uitspraken over payrolling).	
<b>bevinding</b>	Voor zover bekend reageert de gemeente adequaat op relevante ontwikkelingen, zoals op het terrein van payroll.	+/-
<b>22</b>	Er is een toekomstvisie op externe inhuur.	
<b>bevinding</b>	Er is (nog) geen toekomstvisie op externe inhuur.	-
<b>23</b>	Deze visie heeft een relatie met de visie op toekomstig personeelsbeleid in algemene zin.	
<b>bevinding</b>	Er is geen toekomstvisie op externe inhuur.	-
<b>24</b>	De toekomstvisie over externe inhuur is gebaseerd op een probleemanalyse en heeft aandacht voor kosten, baten en neveneffecten.	
<b>bevinding</b>	Er is geen toekomstvisie.	-



## 9.2 Beantwoording onderzoeksvragen

A) In hoeverre sluiten visie en beleid op de huidige en toekomstige ontwikkeling van het personeelsbestand aan op taken en ambities?

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente Dordrecht op dit moment actief is met het opzetten van een nieuwe organisatiestructuur (uiterlijk per 1 januari 2018 te implementeren) en met de ontwikkeling naar een lerende organisatie. Er is bij geïnterviewden nog niet bekend wat hiervan de gevolgen zullen zijn voor interne medewerkers en inhuurkrachten.

Bij de ontwikkeling van deze nieuwe organisatiestructuur en bij de ontwikkeling naar een lerende organisatie wordt voor zover bekend niet geredeneerd vanuit een visie op het huidige personeelsbestand en de taken en ambities daarvan.

1. Welke visie en doelen heeft de gemeente Dordrecht ten aanzien van externe inhuur (binnen het personeelsbeleid in algemene zin)?

De gemeente Dordrecht heeft geen beleidsstuk dat, noch een uitgewerkte visie die zich specifiek richt op inhuur. Er is ook geen inhuurbeleid vastgesteld door de gemeenteraad. Betrokkenen schetsen wel een inhuurkader waarbinnen ze volgens hen worden geacht in te huren. Zie het antwoord op vraag 14 voor een korte beschrijving van dit kader.

Er is geen sprake van heel specifieke doelen. Het inhuurkader stelt bijvoorbeeld geen maximum aan externe inhuur.

2. In hoeverre zijn met de externe inhuur in de periode 2013-2015 deze doelen bereikt?

Er is geen sprake van specifieke doelen met betrekking tot inhuur, zodat we ook niet kunnen vaststellen in hoeverre deze doelen zijn behaald.

3. Waren alternatieven voor externe inhuur mogelijk? Zo ja, welke en waarom is hiervoor niet gekozen?

Zoals hierboven aangegeven schetsen respondenten een inhuurkader. Eén van de onderdelen hiervan is een wervingskader. Een belangrijk onderdeel hiervan is volgens de respondenten dat eerst intern en in Drechtsteden naar alternatieven wordt gezocht voordat tot externe werving of inhuur wordt overgegaan. We hebben op basis van de interviews niet kunnen vaststellen in hoeverre dit in de praktijk (altijd) gebeurt en wat de doorslag



geeft: de vrijheid van de manager om te beslissen over inhuur of het streven om eerst intern en binnen Drechtsteden te kijken voordat tot inhuur wordt overgegaan.

4. Wat zijn volgens betrokken partijen (directie, lijnmanagement, medezeggenschapsorgaan, P&O) de voor- en nadelen voor de (arbeids-) organisatie?

Voordelen:

- Het meest genoemde voordeel is het kunnen binnenhalen van deskundigheid die men zelf niet in huis heeft maar wel voor een bepaalde taak nodig is.
- Daarnaast noemt men verschillende voorbeelden van hoe de gemeente van de externe kan leren, bijvoorbeeld doordat een heel goede externe interne medewerkers op een hoger niveau kan brengen.
- Verder noemt men flexibiliteit, waarbij wordt verwezen naar de kwantiteit en de snelle inzetbaarheid van het externe personeel, maar ook naar de kwaliteit van de externen.
- Tot slot worden enkele uiteenlopende financiële voordelen genoemd, zoals dat inhuur bij piek helpt voorkomen dat je op dalmomenten kosten maakt voor mensen die je niet nodig hebt.

Nadelen:

- Enkele respondenten noemen als nadeel van het hierboven genoemde inhuren van deskundigheid dat deze kennis weer verdwijnt als de externe weer weggaat.
- Andere nadelen die werden genoemd zijn onder meer het bij de inhuurkracht ontbreken van lokale kennis en van een lokaal netwerk.

Op organisatieniveau is voor zover bekend geen sprake van een regelmatige en systematische evaluatie van de voor- en nadelen van inhuur.

5. In hoeverre heeft de gemeente Dordrecht een visie ontwikkeld op nut en noodzaak van toekomstige externe inhuur, al dan niet in relatie tot het toekomstige personeelsbeleid?
- a) Zo ja, welke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van het eigen apparaat en de flexibele schil? Wat betekent dit voor de omvang van de toekomstige externe inhuur?
  - b) Zo nee, waarom is (nog) geen visie of beleid ontwikkeld?

Er is (nog) geen visie ontwikkeld op nut en noodzaak van toekomstige externe inhuur. Uit de interviews komt naar voren dat men op dit moment met name bezig is met het opzetten van een nieuwe organisatiestructuur

en het creëren van een lerende organisatie en dat nog niet bekend is wat hiervan de gevolgen zullen zijn voor interne medewerkers en inhuurkrachten.

B) Wat waren de aard en de omvang van de externe inhuur in de periode 2013-2015?

6. Wat zijn de feitelijke aard<sup>42</sup> en omvang van de inhuur van externen in de periode 2013-2015?

a. Welke kosten zijn hiermee gemoeid en ten laste van welke budgetten zijn deze bedragen gekomen?

De totale kosten van inhuur waren in 2013 t/m 2015 respectievelijk 7,6 / 9,6 en 10,8 miljoen euro. De kosten komen ten laste van de budgetten van diverse afdelingen van de gemeente. Tabel 2.5 op pagina 10 van deze nota van bevindingen toont voor 2015 de verdeling van deze kosten naar afdeling.

b. Hoe verhouden aard, omvang en kosten zich tot het formele beleid (indien hiervan sprake is)?

Er is geen formeel inhuurbeleid, maar er valt in aanvulling op de kosten bij de vorige vraag wel iets zeggen over de aard van in de inhuur. Uit de beschikbare cijfers komt naar voren dat het grootste deel van de externe inhuur (ruim de helft) wordt ingezet voor reguliere werkzaamheden (m.n. vacaturevervulling en ziekte). Voor het overige deel wordt de inzet op externe inhuur momenteel nagenoeg gelijk verdeeld tussen het inhuren van specialisten en het inhuren van medewerkers voor specifieke projecten. Het aandeel van inhuren voor projecten lag in 2013 lager; de stijging van de totale inhuurkosten over de afgelopen jaren ligt vooral in de sfeer van de projecten.

Er zijn ons geen cijfers bekend over de omvang van de verschillende typen inhuur, zoals van de uitzendkrachten en de

---

<sup>42</sup> Hierbij zullen we ook proberen onderscheid te maken naar typen inhuur (specialistisch, beleidsgevoelig, uitvoerend, leidinggevend, en dergelijke).

zzp'ers.

7. Hoe verhoudt de omvang van de externe inhuur zich tot de vaste formatieomvang van de gemeente?

Gemiddeld wordt ongeveer 20% van de totale personele kosten (vaste formatie plus inhuur) uitgegeven aan externe inhuur. Dit aandeel varieert per afdeling tussen de 5% - 35%.

Op basis van de kengetallen van medio december 2016 is de verhouding tussen de kosten van eigen personeel en de kosten van inhuur ongeveer gelijk aan 4 staat tot 1.

8. Hoe verhoudt de feitelijke externe inhuur zich tot de geraamde externe inhuur in de periode 2013-2015?

De feitelijke inhuur is ruim twee keer groter dan de geraamde externe inhuur. Navraag bij de gemeente leert dat dit verschil boekhoud-technisch van aard is en niet een weergave is van het werkelijke verschil tussen verwachte en werkelijke inhuur.

Het verschil ontstaat doordat een substantieel deel van de inhuur niet onder de noemer 'inhuur' wordt begroot en dus ook niet in de inventarisatie naar voren komt. Dit budget voor inhuur zit derhalve verscholen in andere budgetten. In de begroting wordt bij de formatiekosten uitgegaan van een (vast) formatiebudget per afdeling. Hierin wordt (nog) geen onderscheid gemaakt tussen eigen personeel en extern ingehuurd personeel. Wanneer gedurende het jaar een deel van dit formatiebudget wordt besteed aan ingehuurd personeel, dan wordt dit wél apart geboekt als inhuur. Bij het opstellen van de jaarrekening wordt pas duidelijk welk deel van het formatiebudget is besteed aan eigen personeel en welk deel is besteed aan externe inhuur.

- C) In hoeverre is de externe inhuur door de gemeente Dordrecht doelmatig, doeltreffend en transparant?

9. Hoe doelmatig is de inhuur van externen?

Voor zover we hebben kunnen vaststellen, is of wordt op organisatieniveau geen systematische kosten-batenafweging met betrekking tot externe inhuur gemaakt.



In antwoord op de vraag in hoeverre leidinggevenden een kosten-batenafweging maken met betrekking tot het wel of niet gebruikmaken van extern ingehuurd personeel, geven enkele leidinggevenden aan dat ze bij inhuur met name op kwaliteit selecteren en niet zo zeer op prijs. Wat betreft de kosten van inhuur gaat het er hen meer om dat ze binnen hun budget blijven dan dat ze de goedkoopste arbeidskracht weten te selecteren. Enkele andere respondenten noemen voorbeelden van volgens hen zeer doelmatige inhuur, bijvoorbeeld binnen de frontoffice waar heel duidelijke en meetbare prestatienormen gelden waarop volgens de respondent ook goed kan worden gestuurd.

10. Hoe doeltreffend is de inhuur van externen?

Ook de doeltreffendheid wordt niet systematisch in kaart gebracht, maar respondenten geven in het algemeen aan tevreden te zijn over de prestaties die door externen worden geleverd.

11. In hoeverre is de inhuur van externen transparant te noemen?

De vrijheid die leidinggevenden in het kader van het integraal management hebben om zelf te beslissen over inhuur brengt met zich mee dat hun eigen inhuurproces voor henzelf transparant is. Op organisatieniveau is het inhuurproces niet volledig transparant:

- Het is niet transparant in hoeverre er voordat tot inhuur wordt overgegaan eerst binnen de organisatie wordt gekeken of er geschikte medewerkers beschikbaar zijn.
- Meerdere respondenten hebben uitgesproken dat een totaaloverzicht van inhuur op organisatieniveau niet bestaat of dat zij het in ieder geval nog nooit hebben gezien.

Tegelijkertijd zijn er wel indicaties dat het aan inhuur bestede budget bijgehouden wordt omdat meerdere respondenten aangeven dat zij eens in de zoveel tijd binnen hun MT en/of in overleg met de gemeentesecretaris hun uitgaven inclusief inhuur met elkaar doornemen. Het is onbekend in hoeverre er bij de kwartaal overleggen gebruik wordt gemaakt van het jaarplan zoals benoemd in de Nota P-Sturing.

12. Hoe zien de registratie en de dossiervorming rond externe inhuur eruit?

Enkele respondenten geven aan dat inhuur wordt geregistreerd in het personeelsregistratiesysteem. Volgens één respondent gaat het daarbij om



de omvang van de inhuur in uren en om de werkzaamheden.

Daarnaast hebben we van de gemeenten een bezettingsoverzicht ontvangen, met daarin de formatie en bezetting (op naam) per afdeling. Hierin is ook de (duur van de) externe inhuur opgenomen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar typen inhuur.

13. Hoe is in de periode 2013-2015 aan de gemeenteraad verantwoording afgelegd over externe inhuur?

Er is geen visie op externe inhuur of een inhuurbeleid vastgesteld door de gemeenteraad. Volgens een van de geïnterviewden heeft de gemeenteraad het weinig over inhuur. De gemeente benadrukt volgens hem in de communicatie met de gemeenteraad vooral dat beter naar de totale personeelskosten kan worden gekeken in plaats van alleen en apart naar inhuur.

D) Bestaat er formeel vastgelegd gemeentelijke beleid voor de inhuur van externen en zo ja, hoe wordt dat beleid in de praktijk nageleefd?

14. Wat is het beleid voor externe inhuur binnen de gemeente Dordrecht?

De gemeente heeft zoals gezegd geen beleidsstuk, noch een uitgewerkte visie die zich specifiek richt op inhuur. Er is ook geen maximaal inhuurpercentage vastgesteld. Betrokkenen schetsen wel een inhuurkader dat het karakter heeft van een gedragslijn en bestaat uit de volgende aspecten:

- **Integraal management**  
De gemeente werkt volgens het principe van integraal management. Dit houdt in dat een manager verantwoordelijk is voor de afdeling en bevoegd is om zelf keuzes te maken met betrekking tot de besteding van het afdelingsbudget. Binnen dit integraal management vallen ook beslissingen over de inzet van externe inhuurkrachten.
- **Budgettair kader**  
De grens van de inhuur wordt in beginsel bepaald door het beschikbare budget van de manager. Indien een afdelingsmanager meer wil uitgeven dan zijn budget toelaat, moet hij hiervoor



toestemming vragen.

Het budget dat een afdelingsmanager voor inhuur kan gebruiken, bestaat uit het formatiebudget voor zover dat niet is uitgegeven aan medewerkers, al dan niet vast in dienst van de gemeente, en uit andere budgetten, zoals projectbudgetten en zogenoemde intensiveringsbudgetten die de gemeenteraad beschikbaar stelt als de gemeente van de raad een extra taak krijgt.

- **Inkoopkader**  
Een tweede onderdeel van het inhuurkader dat wordt genoemd, is het inkoopkader. Het gaat hierbij met name om aanbestedingsregels en om afspraken over bij welke leveranciers er personeel wordt ingehuurd.
- **Wervingsprocedures**  
Respondenten geven aan dat van hen wordt verwacht dat zij voordat ze een nieuwe medewerker extern gaan werven of inhuren, eerst kijken of er intern een geschikte medewerker beschikbaar is. Men wordt geacht eerst binnen de eigen afdeling te kijken en vervolgens binnen Dordrecht en Drechtsteden. Enkele respondenten geven echter ook aan dat bij een behoefte aan heel specifieke expertise eerder en sneller tot inhuur kan worden overgegaan.

Tot slot, met de Nota P-Sturing is een format voor een jaarplan ontwikkeld waarin ook inhuur is opgenomen. Op basis van dit onderzoek kunnen wij echter niet vaststellen of en hoe dit in de praktijk wordt toegepast en in hoeverre het als inhuurkader functioneert.

15. In hoeverre (en wanneer) is dat beleid formeel vastgelegd?

Dat beleid is voor zover kon worden nagegaan niet formeel vastgelegd. Wel zijn er de Nota P-Sturing (zie onder onderzoeksvraag 14) en een beleidsdocument over het werving- en selectiebeleid.

16. Hoe gebeurt de inhuur van externen in de praktijk?

Indien we onder beleid het inhuurkader verstaan zoals beschreven bij vraag 14, kunnen we stellen dat het principe van integraal management een belangrijk deel vormt van het inhuurkader. Dit betekent dat afdelings-



managers in grote mate van vrijheid kunnen beslissen over de omvang en aard van de externe inhuur. Dit zien we ook terug in de praktijk zoals die door de respondenten wordt beschreven.

Eén respondent wijst erop dat het in de praktijk betekent dat iedereen binnen de gemeente anders omgaat met inhuur en een andere respondent vindt dat er te weinig centrale sturing op zit. Dit is echter kritiek op het inhuurkader en wijst niet op een verschil tussen beleid en praktijk.

#### *Inkoopkader*

Voor zover de respondenten iets over het inkoopkader hebben verteld, geven zij aan dat de aanbestedingsregels in zijn algemeenheid worden gevolgd. Eén geïnterviewde wijst erop dat daarbij weleens fouten worden gemaakt. Hij voegt toe dat het daarbij om onzorgvuldigheid gaat en niet zo zeer om bewust ontwijken van de regels.

#### *Wervingsprocedures*

De respondenten verschillen van mening over de mate waarin de wervingsprocedures worden gevolgd. Eén respondent stelt dat de interne capaciteit beter benut zou kunnen worden als die interne capaciteit en de capaciteitsvraag beter in beeld zouden zijn. Een andere respondent spreekt echter van een praktijk waarin externe inhuur juist reeds een 'ultimum remedium' was, omdat vanwege krimp van de organisatie een beroep moest worden gedaan op de multi-inzetbaarheid van de mensen die in dienst waren.