

In opdracht van:



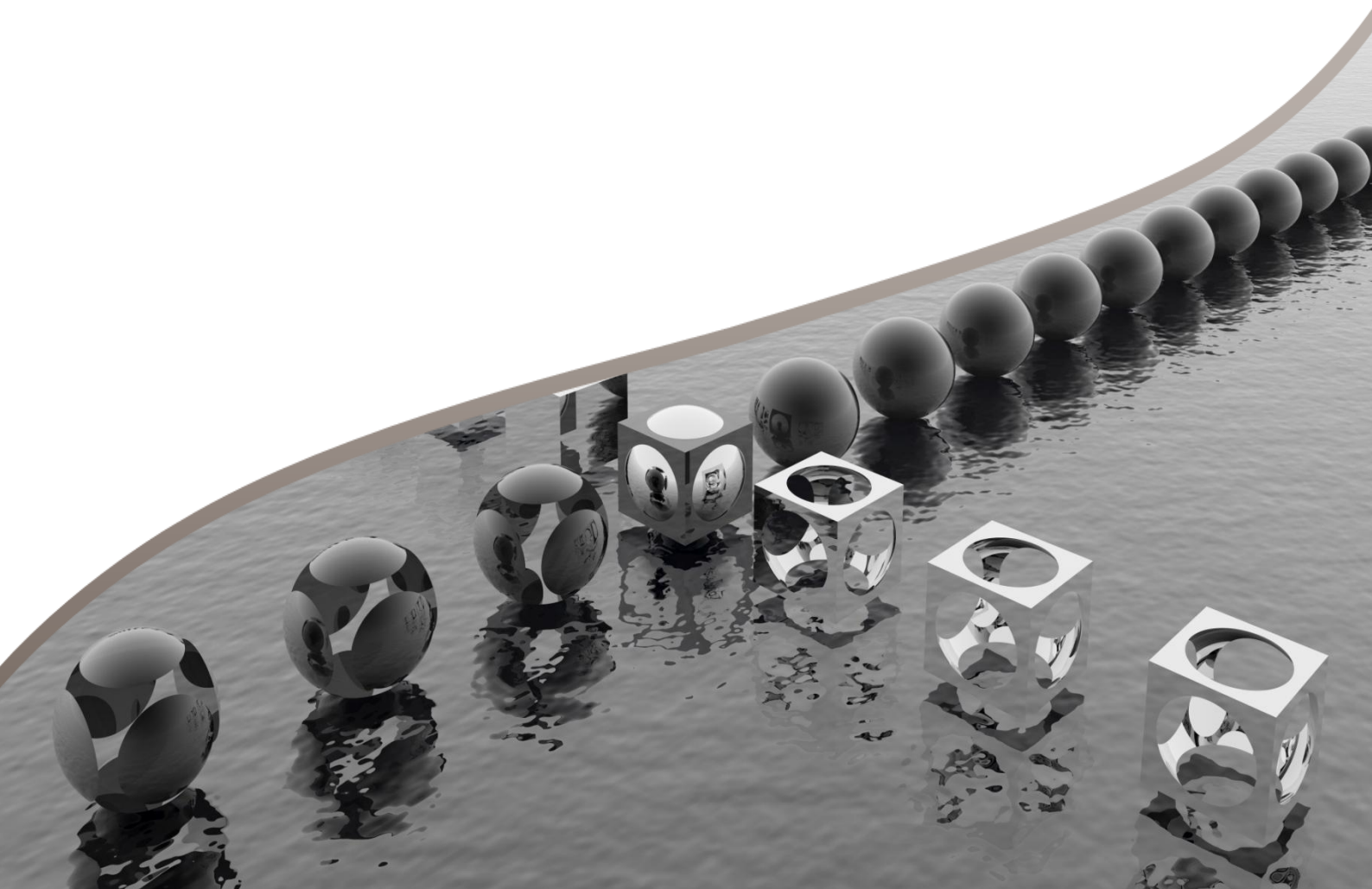
gemeente

Zoetermeer

Onderzoek Inhuur Derden

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de omvang en benutting van de inhuur van externe capaciteit

22-4-2014



Auteur:

Christian Bercz, Capgemini Consulting

Opdrachtgever:

Jeroen Tomassen, Directeur Bedrijfsvoering, Gemeente Zoetermeer

Datum:

22-4-2014

Versiebeheer:

Versie	Datum	Toelichting
0.1	26-3-2014	Eerste concept aan opdrachtgever
1.0	22-4-2014	Versie ter goedkeuring aan stuurgroep
1.1	22-4-2014	Goedgekeurde definitieve versie

Managementsamenvatting

In het kader van ex. Art 213a GW heeft de Gemeente Zoetermeer aan Capgemini Consulting gevraagd onderzoek te doen naar de inhuur van derden binnen de Gemeente Zoetermeer. Het onderzoek heeft geleid tot aanbevelingen voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de omvang en benutting van de inhuur van externe capaciteit. In dit onderzoek zijn werkzaamheden op basis van een inspanningsverplichting (Inhuur A) en onderzoek- en advieswerkzaamheden met een resultaatverplichting (Inhuur B) meegenomen.

In een kwantitatieve analyse zijn de aard, de omvang en de ontwikkelingen in de kosten van inhuur in de periode 2011 tot en met 2013 onderzocht. Met interviews, analyse van beleid en procedures en een afsluitende workshop is hierbij een kwalitatieve verdieping aangebracht. Op basis van een vooraf vastgesteld normenkader zijn de resultaten getoetst.

Resultaten

Uitgaven aan Inhuur in miljoenen euro's:

	2011	2012	2013
Inhuur A (inspanningsverplichting)	11,7	10,6	9,7
Inhuur B (onderzoek en advies)	3,9	3,4	2,5
Totaal Inhuur	15,6	14,0	12,2

In het onderzoek is een dalende lijn in de uitgaven aan inhuur van derden geconstateerd. De omvang van de inhuur zoals die in dit onderzoek naar voren komt is hoger dan in de jaarrekeningen is gerapporteerd. Dit wordt veroorzaakt door een ruimere definitie en een meer gedetailleerde analyse. In de analyse is geconstateerd dat ongeveer een derde op afwijkende kostensoorten is geboekt; overigens wordt er wel steeds zuiverder geboekt.

Welzijn Zorg en Inkomen (WZI) en Stedelijke Ontwikkeling (SO) zijn de grootste afnemers van Inhuur met samen meer dan 52% van alle inhuur. Dit zijn ook qua personeelskosten de grootste afdelingen. Bij WZI is er een toename van werk geconstateerd in 2012 en 2013 door een toename van klanten, waardoor extra is ingehuurd. Bij SO is een daling van inhuur geconstateerd door aflopende projecten.

De top vijf redenen voor alle afdelingen om in te huren zijn op volgorde van belangrijkheid;

1. Flexibiliteit is nodig om pieken en dalen in de hoeveelheid werk op te vangen;
2. Er is specialistische kennis nodig voor de te verrichten werkzaamheden;
3. Er is slechts tijdelijk budget voor de werkzaamheden
4. Onafhankelijke oordeelsvorming is verplicht of wordt gevraagd door het college of de raad
5. Tegen dezelfde kosten, is het in bepaalde gevallen eenvoudiger om met ingehuurde krachten te werken

Het P&O beleid en de procedures zijn alleen van toepassing op Inhuur A en zijn er op gericht de mobiliteit te bevorderen en inhuur zo veel mogelijk te reduceren. Daarnaast is het algemene inkoop- en aanbestedingsbeleid en de procedures van toepassing op alle inhuur. Ter ondersteuning van de afdelingen zijn er mantelovereenkomsten met uitzendbureaus en is er een digitale marktplaats. Gedetailleerd inzicht in de inhuur is alleen decentraal beschikbaar.

Conclusies en aanbevelingen

Inhuur is met name decentraal belegd, de aard en de duur van inhuur zijn divers en inhuur heeft een grotere omvang dan centraal inzichtelijk was. Er is een dalende trend in de omvang geconstateerd, maar er blijven aanleidingen om in te huren. De visie, het beleid en de procedures houden hier in beperkte mate rekening mee.

De gemeente Zoetermeer zou de visie, het beleid en de procedures verder kunnen ontwikkelen door meer rekening te houden met de aanleidingen om in te huren. Het inzicht in inhuur en de context daarvan kan worden verbeterd door dit concernbreed structureel aan te pakken. Daarvoor is nodig dat er eenduidiger definities gehanteerd worden. Verder kan inhuur in de context van de hele P&O inkoopcategorie concernbreed geoptimaliseerd worden en kan bij de marktbenadering meer centraal te werk worden gegaan. Voor de verdere opvolging van de aanbevelingen is het van belang om het eigenaarschap van de inkoopcategorie inhuur te beleggen en vervolgens duidelijke prioriteiten te stellen.

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	5
1.1	Doelstelling en afbakening	5
1.2	Aanpak van het onderzoek.....	6
2	DEFINITIES, NORMENKADER EN METHODE	7
2.1	Definities	7
2.2	Normenkader	8
2.3	Toelichting bij de kwantitatieve analyse	8
2.4	Toelichting bij de kwalitatieve analyse.....	9
3	RESULTATEN	10
3.1	Inhuur in cijfers.....	10
3.2	Behoeft e & Vraag	14
3.3	Relatie Inhuur en personeelskosten.....	15
3.4	Vergelijking met de jaarrekening en benchmarks	16
3.5	Beleid en besturing.....	17
3.6	Inkoopproces.....	19
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
4.1	Conclusies aan de hand van de toetsing op het normenkader	21
4.2	Aanbevelingen	25
4.3	Opvolging aanbevelingen	28
5	BIJLAGEN	29
5.1	Betrokkenen bij het onderzoek	29
5.2	Methode van onderzoek met betrekking tot de wijzigingen in de organisatie.....	30
5.3	Definities Externe Inhuur en Uitbesteed werk van P&O Gemeente Zoetermeer	31
5.4	Definitie Inhuur - <i>Monitor gemeenten 2012, Personeel in perspectief</i> van het A+O fonds	32
5.5	Inhuur proces – Bedrijfsproces Personeelsvoorziening	33
5.6	Drempelwaarden 2014-2015 aanbestedingsprocedures	35

1 Inleiding

“Het college heeft besloten om in het kader van ex. Art 213a GW onderzoek te (laten) doen naar de inhuur van externe deskundigheid.

In het dualistische stelsel is de gemeenteraad onder meer belast met kaderstelling en controle van gemeentelijk beleid. B&W zorgt binnen de door de raad gestelde kaders voor de uitvoering van het beleid. Bij de uitvoering van dit beleid is het voor de raad in principe niet van belang of dit door de inzet van de ambtelijke organisatie of door de inhuur van externe deskundigen plaatsvindt. Van belang is of met het beleid het gestelde doel wordt behaald binnen het vastgestelde budget.

Toch ligt dit in de praktijk iets anders. Gezien de gevoeligheid van het onderwerp mede vanwege de hoge kosten en het beslag dat die inhuur heeft op de budgetbenutting heeft inhuur derden ook de belangstelling van de raad.

Een kritische blik op de manier waarop de gemeente Zoetermeer omgaat met de tijdelijke inhuur van derden draagt bij aan een effectievere sturing en meer focus op de benutting van externe capaciteit.”

(Bron: offerteaanvraag Gemeente Zoetermeer)

1.1 Doelstelling en afbakening

De Gemeente Zoetermeer heeft Capgemini Consulting gevraagd onderzoek te doen naar de inhuur van derden binnen de Gemeente Zoetermeer. Het onderzoek moet leiden tot aanbevelingen voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de omvang en benutting van de inhuur van externe capaciteit.

Daarbij is gevraagd aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

Onderwerp	Onderzoeksvragen
Behoefte & Vraag	▪ Wat is de omvang en duur van externe inhuur en om wat voor type inhuur gaat het? ▪ Wat is de behoefte/noodzaak voor externe inhuur en hoe wordt dit onderbouwd ▪ Hoe wordt de uitvoering van de opdracht bewaakt? ▪ Wat is het geleverde resultaat en de geleverde meerwaarde
Beleid & Besturing:	▪ Wat is het huidige beleid en wat zijn de procedures m.b.t. de inhuur van derden? ▪ In hoeverre worden het beleid en de procedures adequaat toegepast? ▪ Hoe is de besturing ingericht: hoe vindt de monitoring op de uitvoering van het beleid plaats en wat zijn de controlemechanismes (adequaate beheersinstrumentarium)?
Inkoopproces	▪ Hoe komen de opdrachtformuleringen tot stand en zijn deze adequaat? ▪ Hoe verloopt het inkoopproces: wat zijn de inkoop- en selectie criteria (meest gunstige prijs/kwaliteitverhouding)?
Relatie Inhuur eigen formatie	▪ Wat is de relatie/verhouding tussen externe inhuur en de eigen formatie en in hoeverre is dit marktconform?
Verbeterpotentieel	▪ Wat is het verbeterpotentieel (doelmatigheid en effectiviteit) m.b.t. de inhuur van derden?

Ter afbakening van de onderzoekscope is in de offerteaanvraag door de Gemeente Zoetermeer de volgende definitie gehanteerd: “Onder inhuur personeel van derden verstaan we het laten uitvoeren van werkzaamheden

voor de gemeente door een private organisatie met winstoogmerk. De private organisatie levert tegen betaling personele capaciteit en deskundigheid. Hier ligt geen arbeidsovereenkomst c.q. aanstelling tussen de gemeente en de private organisatie aan ten grondslag. Er is een onderscheid tussen inhuur personeel van derden en uitbesteed werk. Bij inhuur personeel van derden is er sprake van directe en persoonlijke aansturing door de gemeente op de inzet van en uitvoering door ingehuurd personeel.” (bron: offerteaanvraag Gemeente Zoetermeer)

Tijdens het onderzoek is een verdere aanscherping van de definities noodzakelijk gebleken en is door de stuurgroep besloten om ook onderzoek & advies in de scope van het onderzoek te betrekken (zie verder hoofdstuk 2).

Tenslotte is besloten door de Stuurgroep om het onderzoek te baseren op de jaren 2011, 2012 en 2013.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fases.

- Fase 1: Data Collectie & Kwantitatieve analyse
- Fase 2: Kwalitatieve verdiepingsanalyse
- Fase 3: Verbeterpotentieel & Rapportage

Tijdens de eerste fase is het normenkader vastgesteld. Aan deze normen zou een doelmatig en doeltreffend opererende organisatie met betrekking tot de inhuur van derden moeten voldoen. Daarnaast zijn de definities aangescherpt op basis van de eerste analyses en vervolgens vastgesteld door de stuurgroep. Verder is tijdens de eerste fase kwantitatieve data over spend¹, formatie en kosten verzameld en is informatie verzameld over beleid, procedures, structuur, eigenaarschap en aansturing van Inhuur derden. Met de kwantitatieve data is een diepgaande analyse uitgevoerd die de basis vormt van het verdere onderzoek

Tijdens de tweede fase is aan de hand van interviews verdieping gezocht op de verzamelde informatie en de resultaten van de kwantitatieve analyse.

Tijdens de derde fase zijn de aanbevelingen voor verbetering op twee manieren tot stand gekomen. Ten eerste hebben we op basis van de resultaten uit de analyses en onze ervaringen bij andere organisaties aanbevelingen voor verbetering opgesteld. Ten tweede is er een verbeterworkshop met de betrokkenen georganiseerd waarin verdere verbeterpunten zijn gedefinieerd en alle verbeterpunten zijn geprioriteerd door de betrokken afdelingshoofden en vertegenwoordigers van cluster Aanbestedingen en P&O. Tenslotte is deze eindrapportage opgesteld.

¹ Met spend bedoelen we de inkoopuitgaven oftewel de materiële kosten voor alle goederen en diensten.

2 Definities, normenkader en methode

2.1 Definities

Het is van belang dat de definities van Inhuur duidelijk en scherp zijn. Dit was van belang voor de uitvoering van het onderzoek, maar is nu ook voor de interpretatie van belang. De vraag wat onder inhuur precies wordt verstaan veroorzaakt vaak veel discussie. Dit hebben we ook tijdens de uitvoering van dit onderzoek gemerkt. Het belang van duidelijke en scherp afgebakende definities komt daarom terug in het normenkader en wordt behandeld in de conclusies en aanbevelingen.

In overleg met de stuurgroep zijn de hieronder weergegeven definities vastgesteld. Mede ingegeven door motie 1306-01 van 10 juni 2013 is daarbij besloten dat naast reguliere inhuur ook Onderzoek & Advies in de scope van het onderzoek is opgenomen als categorie B. Onderzoek & Advies valt in de jaarstukken nu niet onder Inhuur. Categorie A komt qua definitie overeen met wat gebruikelijk in de jaarstukken wordt gerapporteerd. Als we het in dit onderzoek over Inhuur hebben doelen we daarmee op de gehele scope van het onderzoek (Inhuur A en Inhuur B samen).

A. Inhuur op inspanningsverplichting:

- Inhuur van derden op basis van een inspanningsverplichting. Inspanning wordt geleverd door derden voor een bepaalde tijd en op basis daarvan wordt gefactureerd aan de gemeente Zoetermeer. Voorbeelden zijn: uitzendkrachten, adviseurs en projectleiders
- Deze categorie betreft tenminste de volgende kostensoorten van de gemeente Zoetermeer: Capaciteit/piekbelasting, Overbrugging vacature, Projectmanagement/ -ondersteuning, Specialistische werkzaamheden, Ziektevervanging, Inhuur derden investeringen, Personeel van derden

B. Onderzoek & Advies:

- Inhuur van derden op basis van een resultaatverplichting (facturatie op basis van resultaten) . Dit betreft bureauwerkzaamheden met een projectmatig karakter, waarvan de duur over het algemeen minder dan 6 maanden is en nooit meer dan 2 jaar. Voorbeelden zijn: adviesopdrachten zoals de uitvoering van dit onderzoek, audits, bouwadviesopdrachten of ICT adviesopdrachten.
- Uitzonderingen zijn bureauwerkzaamheden die rechtstreeks en onlosmakelijk gekoppeld zijn (en inbegrepen zijn in de prijs) aan de levering van goederen, werken, evenementen, seminars en congressen, werving&selectie en re-integratietrajecten, marketingcampagnes en/of software.
- Deze subcategorie betreft tenminste de volgende kostensoorten van de gemeente Zoetermeer: Accountantscontrole, Adviezen, Adviezen accountant, Adviezen bouwkundig, Adviezen fiscaal, Adviezen juridisch, Adviezen medisch, Automatisering support, Pensioenberekening, Taxatiekosten

Buiten de scope van het onderzoek is er nog een derde categorie van externe dienstverlening, namelijk uitbestede diensten. Hieronder is dat als categorie C gedefinieerd. Er is besloten de spend (inkoopuitgaven) in deze categorie te onderzoeken op mogelijke verkeerd geboekte inhuur (spend die eigenlijk onder A of B had moeten vallen). In paragraaf 2.3 gaan we verder op de methode van deze analyse in.

C. Uitbestede Diensten (buiten scope van het onderzoek):

- Outsourcing: hierbij gaat het om werk dat is uitbesteed aan derden. Dit zijn langer lopende contracten (minimaal 2 jaar) om bepaalde taken in zijn geheel uit te voeren. Algemene voorbeelden van outsourcing zijn: uitbesteding van groenvoorziening of schoonmaak, uitbesteding datacenter, uitbesteding callcenter of salarisadministratie, uitbesteding re-integratiewerkzaamheden, uitbesteding jeugdzorg of langdurige zorg.

- Uitbesteed werk: Dit betreft niet-bureauwerkzaamheden met een projectmatig karakter, waarvan de duur over het algemeen minder dan 6 maanden is en nooit meer dan 2 jaar. Algemene voorbeelden zijn: schilderwerk, het verzorgen van een opleiding, onderhoud uitvoeren

2.2 Normenkader

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van een normenkader. De normen zijn zo opgesteld dat een organisatie die aan deze normen voldoet, als een goed presterende organisatie op het gebied van inhuur van derden kan worden beschouwd. Impliciet gaan we er vanuit dat als er inzicht is in verbeterpotentieel er ook actief wordt gestuurd op het realiseren van verbeteringen en die verbeteringen ook worden gerealiseerd. De normen zijn gebaseerd op de onderzoeksvragen. Ze zijn verder met de stuurgroep aangescherpt en vastgesteld als leidraad voor het verdere onderzoek.

1. Er is een duidelijke indeling in subcategorieën (bijvoorbeeld Inhuur, Onderzoek & Advies, Uitbestede Diensten) inclusief definities. Deze indeling wordt herkend en toegepast binnen de organisatie
2. Er is een duidelijke visie en een helder beleid m.b.t. het nut en de noodzaak van de inhuur van derden. De visie en het beleid zijn vastgelegd
3. De procedures m.b.t. de inhuur van derden zijn helder en vastgelegd
4. Het beleid en de procedures worden adequaat toegepast
5. Er vindt actieve monitoring op de uitvoering van het beleid plaats
6. De noodzaak tot externe inhuur wordt helder onderbouwd en er is een duidelijke en adequate opdrachtformulering
7. Het resultaat van de opdracht en de geleverde meerwaarde is inzichtelijk en in lijn met de opdrachtformulering
8. Er is inzicht in de omvang, de ontwikkeling, de duur en het type externe inhuur
9. Er is inzicht in de relatie tussen de omvang en ontwikkeling van externe inhuur qua uitgaven en de omvang en ontwikkeling van de eigen formatie en de totale uitgaven van de afdelingen
10. Er vindt op gestructureerde en continue basis afstemming plaats tussen P&O, cluster Aanbestedingen en de Afdelingen m.b.t. de inhuur van derden
11. Er is duurzaam inzicht in het verbeterpotentieel m.b.t. de inhuur van derden en het inzicht heeft betrekking op zowel de vraagkant, als de aanbodzijde als de integrale kosten (effectiviteit en doelmatigheid)

In hoofdstuk 4 gebruiken we het normenkader om de resultaten van het onderzoek te toetsen.

2.3 Toelichting bij de kwantitatieve analyse

De basis van de kwantitatieve analyse wordt gevormd door de volgende bronnen:

- Alle boekingsregels uit de financiële administratie (K2F) over 2011, 2012 en 2013. Hieruit komen de cijfers over inhuur, spend en inkomensoverdrachten van het gehele concern met uitzondering van het Vastgoedbedrijf.
- Van te voren geselecteerde boekingsregels uit de Easyproject-administratie. Uit de aparte administratie van het Vastgoedbedrijf zijn de boekingsregels die betrekking hebben op inhuur aangeleverd.
- Door Financiën & Control (F&C) aangeleverde jaarcijfers over de personeelskosten en gegevens over formatie en bezetting jaarlijks per 1 juli.

Met deze bronnen is een spendanalyse uitgevoerd en is de verhouding bepaald tussen personeelskosten en inhuur en de ontwikkelingen daarin. Voor de spendanalyse zijn de volgende stappen uitgevoerd om de omvang van de inhuur te bepalen:

1. De boekingsregels met de volgende kostensoorten zijn geselecteerd en gemarkeerd als Inhuur A: Capaciteit/piekbelasting, Overbrugging vacature, Projectmanagement/ -ondersteuning, Specialistische werkzaamheden Ziektevervanging, Inhuur derden investeringen, Personeel van derden
2. De boekingsregels met de volgende kostensoorten zijn geselecteerd en gemarkeerd als Inhuur B: Accountantscontrole, Adviezen, Adviezen accountant, Adviezen bouwkundig, Adviezen fiscaal, Adviezen juridisch, Adviezen medisch, Automatisering support, Pensioenberekening, Taxatiekosten
3. De overige kostensoorten waarop mogelijke Inhuur is geboekt zijn handmatig per boekingsregels vanaf 1000 euro onderzocht op mogelijke inhuur. Dit zijn de volgende kostensoorten: Automatisering, Automatisering (onderhoud) software, Automatisering (onderhoud) hardware, Begeleidingskosten BBZ (Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen), Keuring/testen, Opleidingen, Overige goederen en diensten, Representatie, Uitbesteed werk
4. Per leverancier waar na de eerste 4 stappen een deel van de boekingsregels op inhuur is geboekt zijn handmatig alle boekingsregels onderzocht op mogelijke inhuur
5. Tenslotte zijn boekingsregels extracomptabel toegevoegd vanuit de Vastgoedadministratie.

Bij het onderzoeken van de individuele boekingsregels is aan de hand van de omschrijving van de boeking en de context ingeschat of het inhuur A of inhuur B betreft. Dit onderscheid is niet altijd even duidelijk gebleken. Bij twijfel is gekozen voor inhuur A omdat dit in de praktijk vaker voor komt. Indicaties waarop gelet is, zijn; 1. is er een tijdsaanduiding of naam van de uitvoerder omschreven in de boeking; 2. is het bedrag een afgerond getal; 3. Is er een relatie met andere boekingsregels (bijvoorbeeld vergelijkbare omschrijvingen van de boekingsregels).

Om de boekingsregels en de personeelskosten aan de juiste afdeling toe te kennen is gebruik gemaakt van de informatie over de kredietbeheerders. Daarbij is rekening gehouden met de huidige indeling van de organisatie, om ervoor te zorgen dat de cijfers over de jaren heen vergelijkbaar zijn. Aangezien er in de afgelopen jaren reorganisaties hebben plaatsgevonden zijn alle cijfers uit het verleden vertaald naar de afdelingen per 1 juli 2013.

Tijdens interviews zijn de gegevens vervolgens getoetst bij alle betrokkenen en waar nodig nog aangepast. Twijfelgevallen zijn besproken met betrokkenen en getoetst door cluster control.

De resultaten van de kwantitatieve analyse staan in een apart Excel bestand en zijn beschikbaar bij cluster control.

2.4 Toelichting bij de kwalitatieve analyse

De kwalitatieve analyse bestaat uit de volgende punten:

1. **Beleidsdocumentatie:** de analyse van documentatie over beleid en procedures. Hiertoe hebben Personeel & Organisatie (P&O) en het cluster Aanbestedingen van Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning (JABO) de relevante documenten aangeleverd. Daarnaast is ENZO afgezocht op aanvullende informatie. Vervolgens is de documentatie samengevat en getoetst op het normenkader. In de interviews zijn beleid en procedures besproken.
2. **Interviews:** Een serie interviews met afdelingshoofden, enkele teammanagers en vertegenwoordigers van JABO en P&O (zie bijlage 5.1 voor een volledige lijst). Dit vormt de kern van de kwalitatieve analyse. Het doel is context en verdieping te scheppen bij de kwantitatieve analyse. Aan de hand van een gestructureerde vragenlijst met open vragen en keuzevragen zijn de cijfers getoetst en zijn alle onderzoeksvragen aan de orde gekomen. Ook is het normenkader getoetst met de geïnterviewden. Met JABO en P&O is tevens dieper ingegaan op respectievelijk het Inkoop- en aanbestedingsbeleid en het Inhuurbeleid.
3. **Workshop:** Met de betrokken afdelingshoofden en vertegenwoordigers van JABO en P&O is tenslotte een workshop gehouden om met elkaar verbeteringen te definiëren.

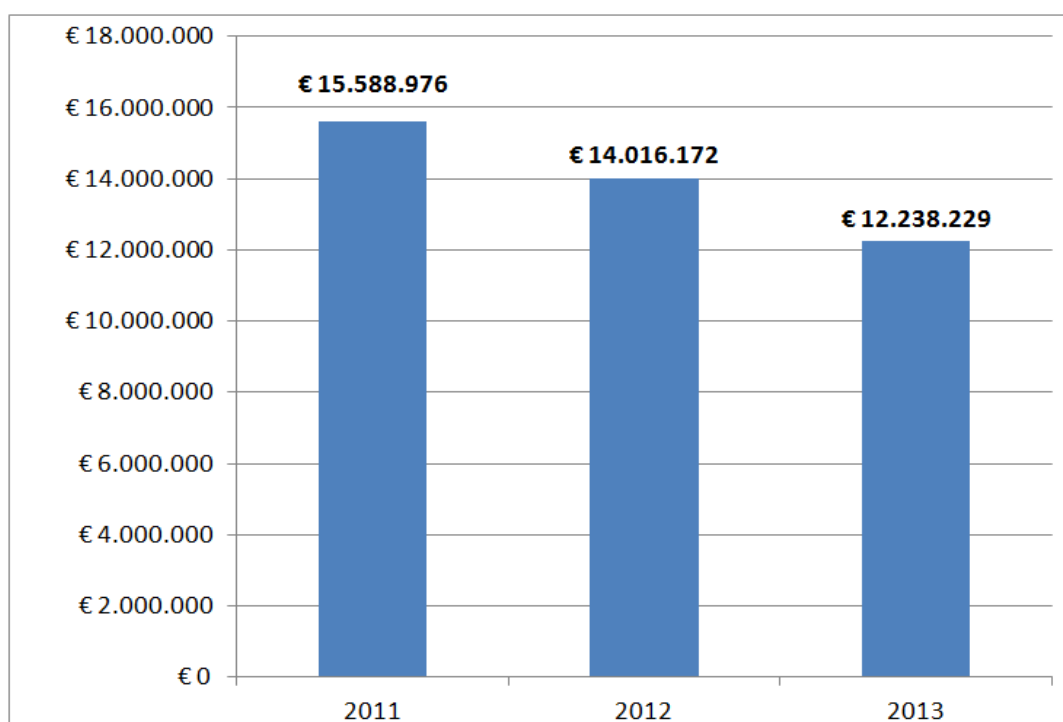
3 Resultaten

3.1 Inhuur in cijfers

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- *Wat is de omvang en duur van externe inhuur en om wat voor type inhuur gaat het?*

In Figuur 1 zijn de totale uitgaven aan de inhuur van derden in scope van dit onderzoek over 2011, 2012 en 2013 weergegeven.



Figuur 1: Uitgaven aan de inhuur van derden

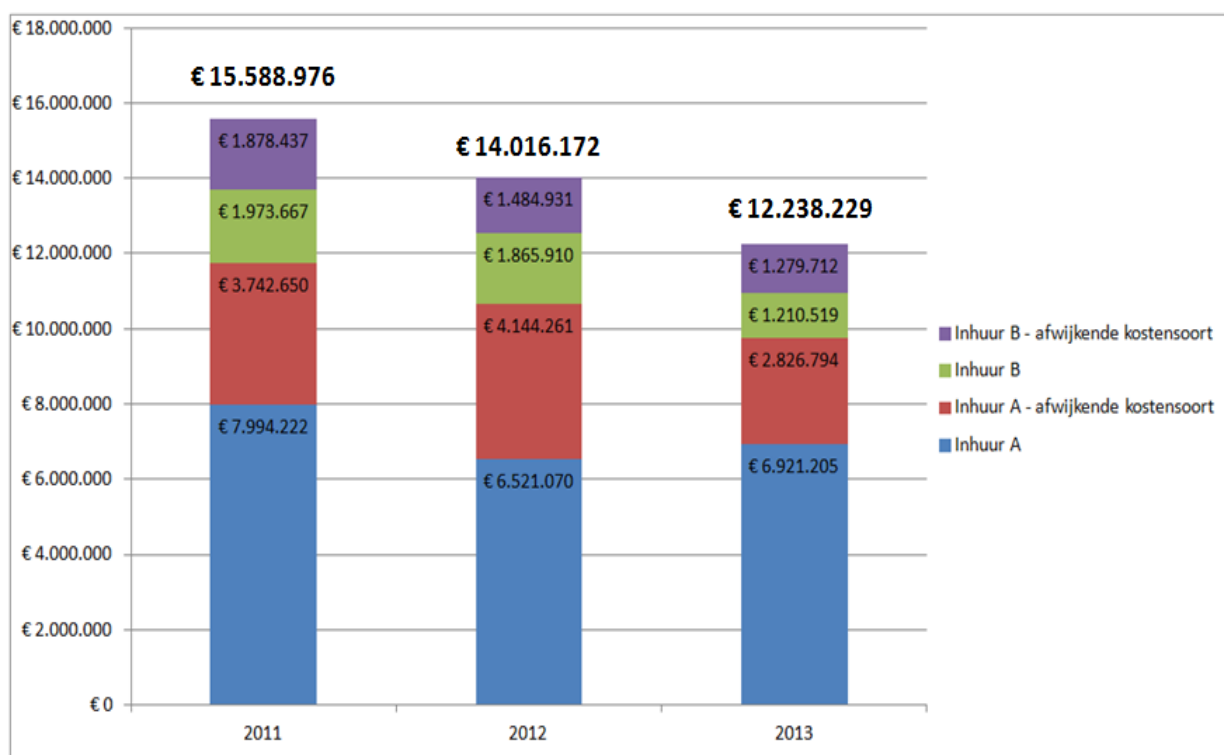
Wat opvalt aan de grafiek is een dalende lijn in de uitgaven aan inhuur van derden. Dit komt overeen met de trends die zijn gerapporteerd in de jaarrekeningen over de jaren 2009 tot en met 2012 en met de trends die in de interviews door de geïnterviewden worden geschetst. De omvang van de inhuur zoals die in dit onderzoek naar voren komt is hoger dan in de jaarrekeningen is gerapporteerd. In paragraaf 3.4 lichten we dat verschil toe.

In Figuur 2 zijn de uitgaven aan de inhuur van derden uitgesplitst weergegeven. Per jaar zijn de verschillende componenten weergegeven waaruit de Inhuur van derden binnen de scope van dit onderzoek is opgebouwd.

De categorie A (Inhuur) bestaat uit de blauwe en rode stukken van de grafiek en komen daarmee samen op respectievelijk € 11.736.872, € 10.665.331 en € 9.747.999 uit.

De categorie B (Onderzoek & Advies) bestaat uit de groene en paarse stukken van de grafiek en komen samen op respectievelijk € 4.107.103, € 3.435.841 en € 2.490.231 uit.

De blauwe en groene stukken zijn gebaseerd op de kostensoorten die daarvoor bestemd zijn (zie paragraaf 2.1). Het blauwe stuk is ook de basis waarop de jaarrekeningcijfers voor Inhuur zijn gebaseerd (zie voor een toelichting paragraaf 3.4). De rode en paarse stukken geven aan wat er op afwijkende kostensoorten is geboekt, maar wat toch op basis van dit onderzoek als Inhuur of Onderzoek en Advies is geïdentificeerd (zie voor de methode paragraaf 2.3).

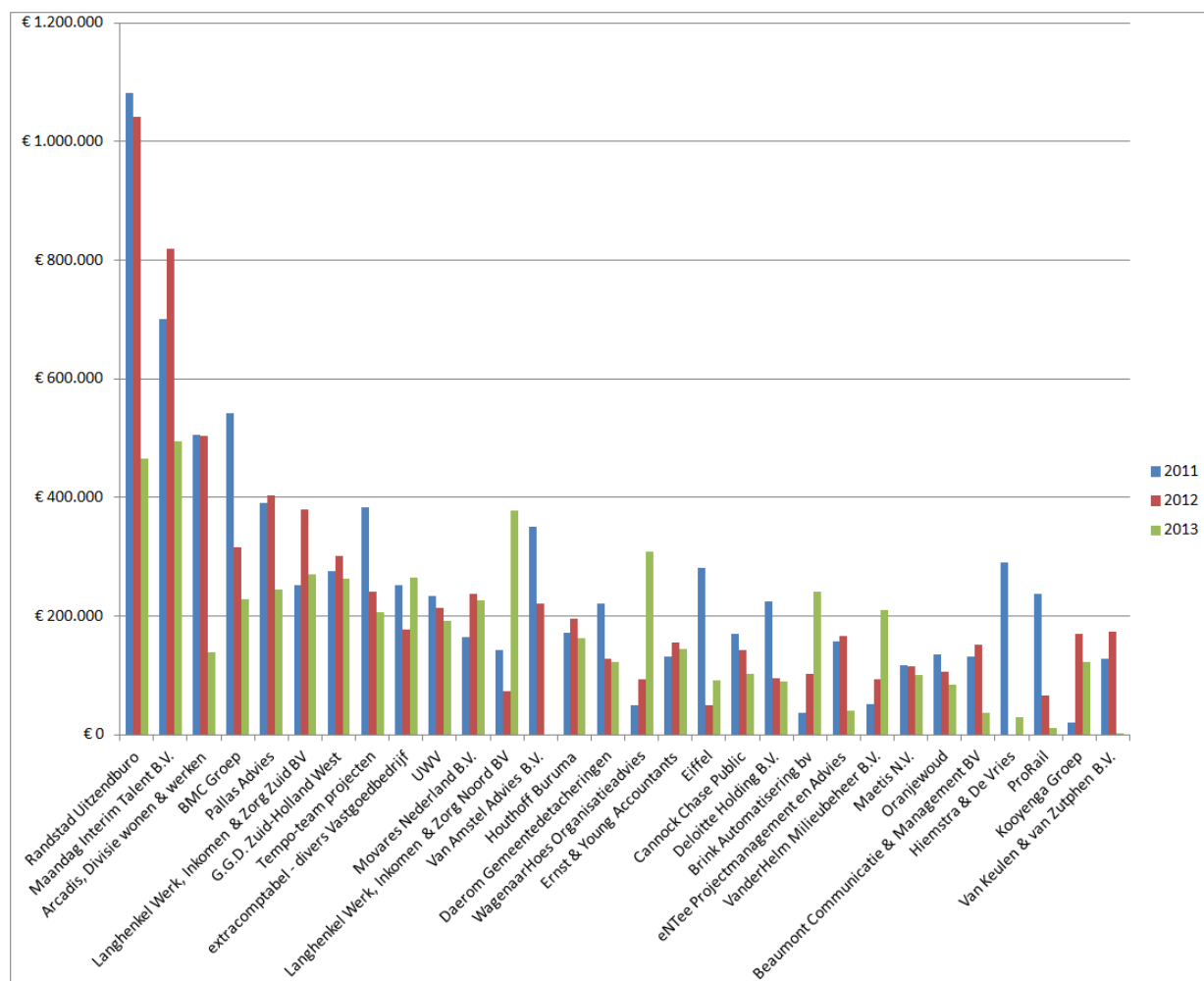


Figuur 2: Uitgaven aan de inhuur van derden – uitgesplitst

In de figuur valt op dat ongeveer een derde op afwijkende kostensoorten is geboekt. In de loop van de jaren wordt er wel zuiverder geboekt, omdat het percentage daalt van 36% in 2011 naar 33% in 2013.

Ook valt op dat het aandeel inhuur A groter is dan inhuur B. Inhuur op basis van een inspanningsverplichting komt dus vaker voor dan inhuur op basis van een resultaatverplichting. Dit komt overeen met wat in het algemeen in de uitzendbranche en de branche van professionele dienstverlening gebruikelijk is.

In Figuur 3 zijn de top 30 leveranciers van inhuur over de afgelopen drie jaar samen weergegeven. In totaal zijn er 540 leveranciers geweest in die drie jaar. Deze top 30 leveranciers dekken ongeveer 48% van de totale uitgaven aan Inhuur van derden. In 2011 waren er 350 verschillende leveranciers, in 2012 waren er 335 en in 2013 waren er 309. Naast de dalende lijn in de uitgaven is er dus ook een dalende lijn in het aantal leveranciers.



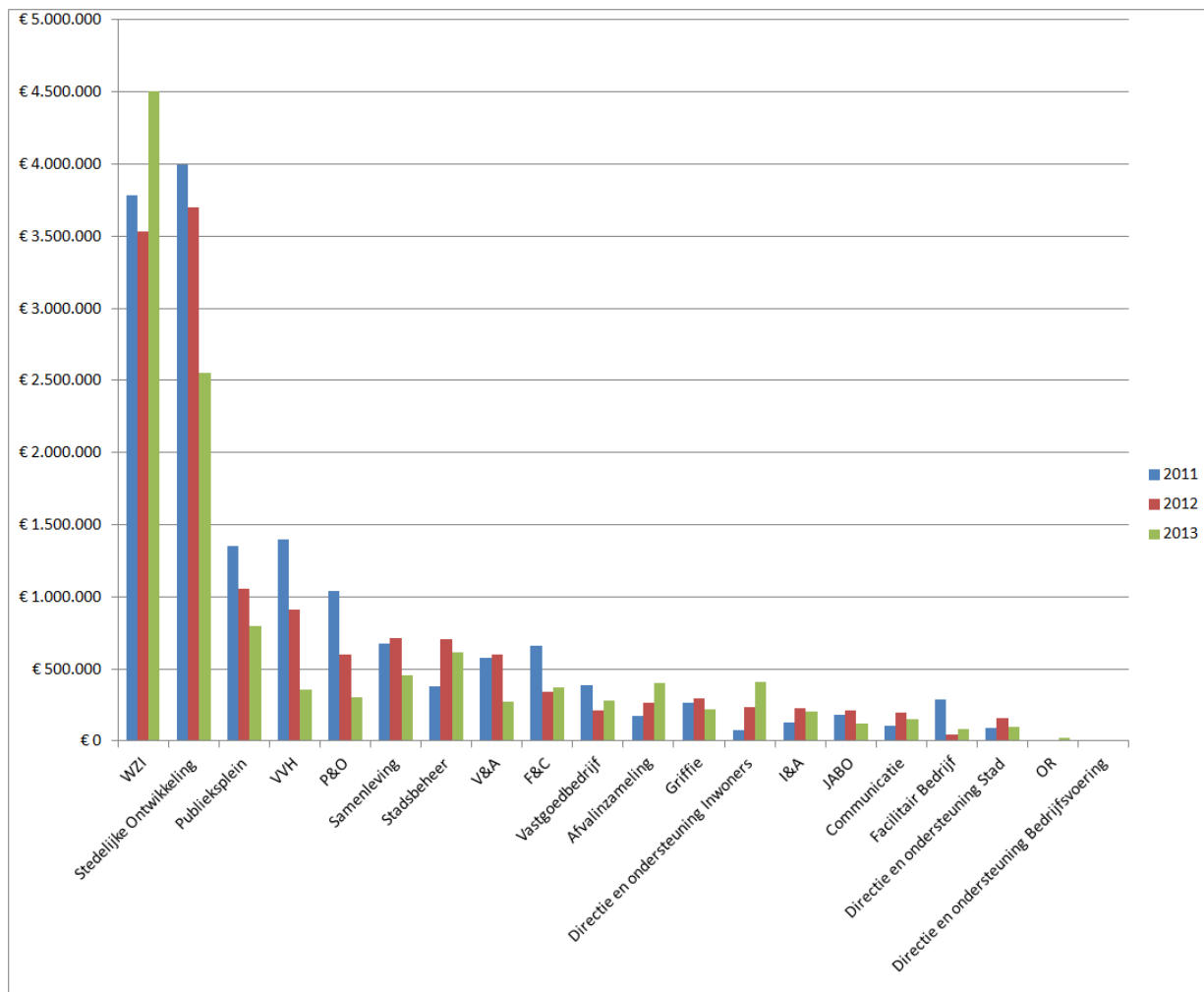
Figuur 3: Top 30 leveranciers van inhuur

Wat opvalt in deze grafiek is dat bij vrijwel alle leveranciers uit de top 30 fluctuaties optreden in de spend.

Bij de uitzendbureaus Randstad en Maandag Interim is er een duidelijke daling in 2013 van de spend. Vanaf 1 juni 2013 is er, naar aanleiding van de periodieke aanbesteding, een nieuwe raamovereenkomst ingegaan met de uitzendbureaus Adecco, Tence en Timing (er zijn drie bureaus geselecteerd om ze door onderlinge concurrentie scherp te houden). Hierbij zijn de oude raamovereenkomsten komen te vervallen. Adecco heeft daarbij ook per 1 juni 2013 een aantal lopende contracten van uitzendkrachten overgenomen.

De spend bij Arcadis en Pallas advies is sterk afgenomen door aflopende projecten bij Stedelijke ontwikkeling. De BMC groep laat een sterk daling zien vanwege aflopende projecten en omdat er een aantal interim krachten in vaste dienst zijn gekomen. Tenslotte valt op dat er in 2013 geen leveranciers meer zijn met meer dan 0,5 mln spend.

In Figuur 4 zijn de totale uitgaven aan inhuur in scope per afdeling weergegeven. Vanwege de organisatieveranderingen moesten hiervoor een aantal bewerkingen worden uitgevoerd, die worden toegelicht in hoofdstuk 2.



Figuur 4: Uitgaven aan de inhuur van derden per afdeling

Bij deze grafiek valt op dat Welzijn Zorg en Inkomen (WZI) en Stedelijke Ontwikkeling de grootste afnemers van Inhuur zijn met samen meer dan 52% van alle inhuur. Bovendien is er bij WZI geen dalende lijn in de uitgaven, maar is er in tegenstelling tot de algemene trends een stijging in 2013 te zien. Dit komt met name door de stijgende hoeveelheid werk voor de afdeling, als gevolg van het stijgende aantal werklozen en uitkeringsgerechtigden door de crisis. Dit is ook goed te zien in de stijging van de inkomensoverdrachten (met name bijstand) binnen WZI van 66,6 mln in 2011 naar 71,9 mln in 2013. De stijging van de hoeveelheid werk die dit extra toekennen en controleren met zich meebrengt kan alleen opgevangen worden door tijdelijk personeel omdat er slechts tijdelijk extra budget is. Daarnaast is de verwachting dat er ook weer gekrompen moet worden als de vraag daalt door een aantrekkende economie. Het alternatief om te werken met het aannemen van eigen personeel op tijdelijke contracten of het omscholen van eigen personeel duurt qua procedure en met name het inwerken te lang om op de snelle stijging van de vraag te reageren. Tijdelijkheid van budget (voor bijvoorbeeld Werkgeversservicepunt en Werkacademie) en veranderende regelgeving en prioriteiten dwingen de afdeling in haar algemeenheid tot flexibiliteit. In combinatie met de specifieke kennis die vaak nodig is en het willen blijven innoveren om betere resultaten na te streven heeft er toe geleid dat er bewust voor Inhuur gekozen wordt.

Bij Stedelijke Ontwikkeling zien we een extra sterke afname in de inhuur. De algemene trend om minder in te huren wordt hier versterkt door het aflopen van inhuur verbonden aan het project “Verlengde Oosterheemlijn”. Bij Publieksplein wordt de dalende trend met name veroorzaakt door verminderde inhuur bij de balie en minder inhuur bij de bezwaarafhandelingen Wet Onroerende Zaakbelastingen (WOZ). De sterke daling bij Veiligheid Vergunningverlening en Handhaving heeft met name te maken met minder inhuur ten bate van bouwvergunningen (specialisten) en een piek in 2011 door milieuonderzoek bij Sterigenics. De daling bij P&O komt met name doordat er in 2011 juist extra inhuurkosten voor adviseurs waren vanwege de reorganisatie.

De hierboven genoemde top 5 afdelingen zijn verantwoordelijk voor meer dan 71% van alle inhuurkosten in de onderzochte jaren. Voor de overige afdelingen zijn vergelijkbare verklaringen voor fluctuaties in de cijfers gevonden. In het onderzoek kwam naar voren dat de trends in de cijfers vanuit de praktijk herkenbaar zijn en dat voor alle afdelingen een duidelijke verklaring bij de cijfers kon worden gegeven. Naast de specifieke verklaringen per afdeling valt op dat de soort inhuur binnen de gemeente net zo divers is als de gemeentetaken zelf. Dit varieert van uitzendkrachten (tot en met schaal 9) bij met name Afvalinzameling, Publieksplein en V&A tot zeer diverse specialisten bij met name Stedelijke ontwikkeling (projectmanagers, diverse deskundigen) en WZI (klantmanagers, trainers, matchmakers, account managers). Ook is de duur van inhuur zeer wisselend; van enkele weken (specialistisch advies/vakantiekrachten) tot 12 maanden (uitzendkrachten en specialisten). De inhuur over meerdere jaren is afgenomen. In 2013 zijn de meeste langdurig ingehuurde personen uit 2011 en 2012 niet meer aangetroffen.

3.2 Behoefte & Vraag

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- *Wat is de behoefte/noodzaak voor externe inhuur en hoe wordt dit onderbouwd*
- *Wat is het geleverde resultaat en de geleverde meerwaarde?*
- *Hoe komen de opdrachtformuleringen tot stand en zijn deze adequaat?*
- *Hoe wordt de uitvoering van de opdracht bewaakt?*

De afdelingshoofden kunnen duidelijk uitleggen waarom er wordt ingehuurd (voor zowel type A als B) en wat daarbij de meerwaarde is. De belangrijkste redenen zijn:

1. Flexibiliteit is nodig om pieken en dalen in de hoeveelheid werk op te vangen. Dit betreft zowel seizoensinvloeden als projecten of snel stijgende vraag waarbij er direct beschikbaarheid nodig is omdat werk niet kan wachten.
2. Er is specialistische kennis nodig voor de te verrichten werkzaamheden die de gemeente zelf niet (in voldoende mate beschikbaar) heeft. Daarbij wordt de inzet van de deskundige ook gebruikt om als organisatie te leren en om nieuwe inzichten te verkrijgen.
3. Er is slechts tijdelijk budget voor de werkzaamheden (bijvoorbeeld het participatiebudget).
4. Onafhankelijke oordeelsvorming is verplicht of wordt gevraagd door het college of de raad (bijvoorbeeld in taxaties of juridische adviezen).
5. Tegen dezelfde kosten, is het in bepaalde gevallen qua arbeidsvoorwaarden, flexibiliteit van medewerkers, administratieve lasten, parate kennis en vanuit aansturing eenvoudiger om met ingehuurde krachten te werken. Dit is een bedrijfseconomisch motief dat vooral mogelijk is geworden door toenemende concurrentie als gevolg van de crisis en de toename aan zelfstandigen zonder personeel.
6. Het gaat om projecten waarvoor tijdelijk extra mensen nodig zijn, op tijdelijk budget, vaak in combinatie met specifieke kennis. Dit is dus een verbijzondering (een combinatie) van de eerste drie redenen.

7. Ziekteverzuim en vacature overbrugging wordt in veel mindere mate genoemd en speelde meer in 2011 dan in 2013

De opdrachtformulering en de bewaking van de uitvoering is altijd vanuit de afdeling zelf georganiseerd. Wel is P&O verantwoordelijk voor de mantelovereenkomsten met de uitzendbureaus en houdt daarop ook toezicht. Zij hebben daartoe een contractbeheerder aangesteld die de KPI's (Key Performance Indicators), op bijvoorbeeld response en doorlooptijden, en die de rapportages op de uitvoering bewaakt. Met de leverancier worden evaluaties gehouden en er vinden regelmatig gesprekken met leverancier en klanten plaats. Er is echter geen toezicht vanuit P&O op de inhuur die buiten deze mantels omgaat. Er zijn nog geen andere mantelovereenkomsten afgesproken met leveranciers die we in dit onderzoek aantreffen (zie Figuur 3: Top 30 leveranciers van inhuur). Wel loopt er nu een aanbesteding voor een mantelovereenkomst voor juridisch advies.

Bij Inhuur type A (Inhuur op inspanningsverplichting) bestaat de opdrachtformulering meestal uit een functie omschrijving en een beoogd resultaat van het werk dat voor een bepaalde tijd uitgevoerd moet worden. Leidinggevend sturen de ingehuurde krachten rechtstreeks aan en zorgen ook voor de beoordelingen. De ingehuurde krachten draaien meestal volwaardig mee in de teams met het eigen personeel. Vaak wordt gekozen voor ingehuurde krachten die zich al eerder bewezen hebben en wordt er snel afscheid genomen van minder presterende inhuurkrachten. Hierdoor is in de ogen van de afdelingshoofden de kwaliteit van het geleverde werk door inhuurkrachten in het algemeen goed.

Bij inhuur van type B (Onderzoek en Advies) worden meestal onderhandse aanbestedingen uitgevoerd waarbij de aangeschreven leveranciers op basis van een aanbestedingsdocument of gesprekken met de opdrachtgever tot een offerte komen. De offerte vormt de basis voor verdere bewaking van de uitvoering. Meestal werken de afdelingen met eigen voorkeursleveranciers vanwege de specifieke behoeften van de afdeling. Dit zorgt over het algemeen voor resultaten waarover de afdelingen tevreden zijn.

Opvallend in het onderzoek is dat afdelingen met veel inhuur een eigen schaduwadministratie in Excel hebben om hun inhuur in meer detail te monitoren dan de centrale administratie en rapportages mogelijk maken.

3.3 Relatie Inhuur en personeelskosten

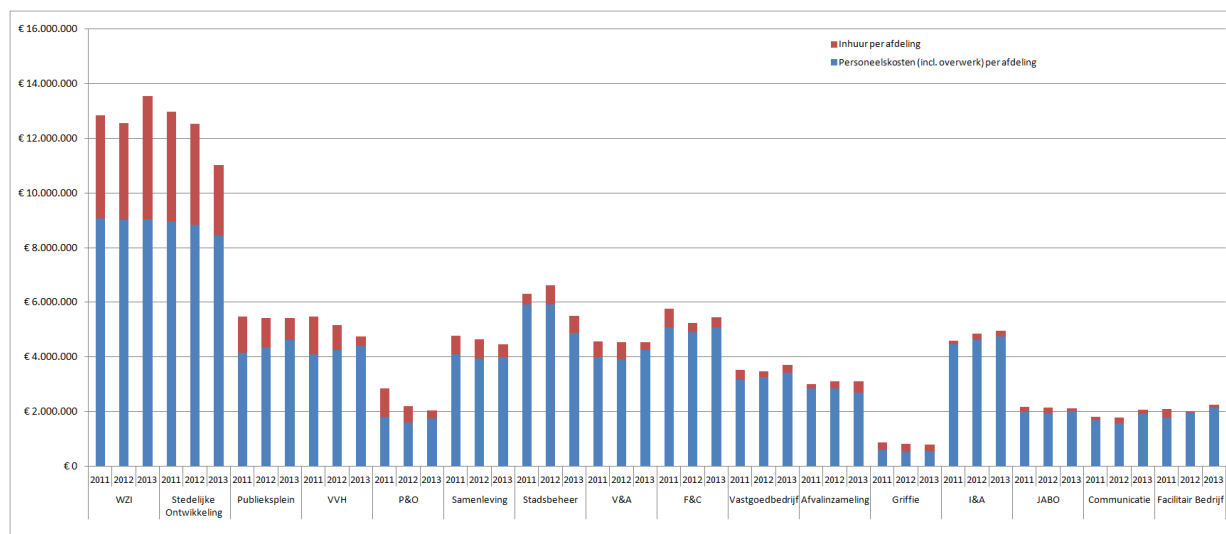
In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag (deels) beantwoord:

- *Wat is de relatie en verhouding tussen externe inhuur en de eigen formatie en in hoeverre is dit marktconform?*

Er is gekozen om de vergelijking op basis van daadwerkelijke personeelskosten te maken omdat er voor Inhuur alleen kosten en geen aantallen FTE (Full Time Equivalent) bekend zijn. In 2011 bedroegen de kosten voor inhuur 24% van de eigen personeelskosten. In 2012 was dat 21% en in 2013 is dat percentage verder gedaald tot 19%. De daling in deze percentages is volledig te wijten aan de daling in de inhuurkosten. De personeelskosten zijn in deze drie jaar namelijk nagenoeg stabiel gebleven op ongeveer 65 mln euro, ondanks dalende bezetting van 1034 FTE in 2011 naar 943 FTE in 2013.

In Figuur 5 zijn per afdeling de kosten van Inhuur naast de personeelskosten gezet. In de grafiek valt op dat de grootste twee afdelingen qua inhuur, WZI en Stedelijke Ontwikkeling, ook qua personeelskosten verreweg het grootst zijn. Verder valt op dat de inhuur meer fluctueert dan de personeelskosten. Dit is de flexibiliteit en tijdelijkheid die bij inhuur hoort. De inhuur beweegt sterker mee met de hoeveelheid werk. Daarom groeit WZI (zie ook 3.1) en daalt bijvoorbeeld Stedelijke Ontwikkeling. De verwachting is dat bij een aantrekkende economie ook WZI weer zal gaan dalen. De opvallend scherpe daling van personeelskosten bij Stadsbeheer wordt veroorzaakt door de uitplaatsing van Stadsbeheer Uitvoering naar een aannemer. Ten behoeve van dit uitplaatsingstraject en de daardoor noodzakelijke organisatie aanpassingen van Stadsbeheer is extra ingehuurd.

In de volgende paragraaf gaan we verder op de marktconformiteit in.



Figuur 5: Personeelskosten en kosten van inhuur per afdeling

3.4 Vergelijking met de jaarrekening en benchmarks

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag (deels) beantwoord:

- Wat is de relatie en verhouding tussen externe inhuur en de eigen formatie en in hoeverre is dit marktconform?

Om de cijfers van de gemeente Zoetermeer uit dit onderzoek in een breder perspectief te plaatsen vergelijken we in deze paragraaf de cijfers uit dit onderzoek met benchmarks en vergelijken we de cijfers met de eerder in jaarrekeningen gepresenteerde cijfers. Dit soort vergelijkingen worden bemoeilijkt door verschillen in definities en met name door verschillende interpretaties van definities. De cijfers uit de jaarrekening vormen ook de basis van de aangeleverde cijfers voor de belangrijkste benchmark op dit gebied; de *Monitor gemeenten 2012, Personeel in perspectief* van het A+O fonds.

In de Jaarstukken van 2012² van 23 april 2013 in de Paragraaf Bedrijfsvoering (blz. 101) zijn kort de kosten voor Inhuur derden toegelicht. Daarbij is ook een daling gerapporteerd van afgerond 16,8 mln in 2009, 12,7 mln in 2010, 8,5 mln in 2011 naar 6,8 mln in 2012. Als we de getallen in 2011 en 2012 vergelijken met de cijfers uit dit onderzoek, zien we dat de cijfers in de jaarstukken veel lager zijn dan de cijfers uit dit onderzoek (zie Tabel 1)

	2011	2012
Inhuur A (inspanningsverplichting) uit de jaarrekening	8,5 mln	6,8 mln
Inhuur A uit dit onderzoek	11,7 mln	10,6 mln
Totaal Inhuur A en B (Onderzoek en Advies) uit dit onderzoek	15,6 mln	14,0 mln

Tabel 1: Vergelijking inhuurcijfers uit de jaarrekening met dit onderzoek

² Ten tijde van het onderzoek waren de jaarstukken van 2013 nog niet beschikbaar.

Dit verschil heeft twee oorzaken.

1. Doordat de jaarrekening zich beperkt tot Inhuur A (dezelfde definitie als in dit onderzoek voor Inhuur A wordt gebruikt). Daarbij zijn de basisgegevens voor beide rapportages hetzelfde, namelijk de boekingsregels.
2. Doordat in dit onderzoek een meer verfijnde verbeter slag over de boekingsregels is gemaakt. Er is een verbeter slag gemaakt voor zowel de jaarrekening als voor dit onderzoek. Dat wil zeggen dat in beide gevallen boekingsregels zijn meegenomen die op afwijkende kostensoorten zijn geboekt. Maar het verschil wordt veroorzaakt door verschillen in interpretatie en de gebruikte methode en onderzochte kostensoorten bij het controleren. Daardoor is het Inhuur A gedeelte dat in dit onderzoek naar voren komt hoger dan wat in de jaarstukken is gerapporteerd.

Bij het vergelijken met benchmarks spelen definitiekwesties en interpretatie van cijfers ook altijd een grote rol. De vergelijking van de cijfers uit dit onderzoek en de jaarrekening illustreren dat een vergelijking met benchmark getallen alleen goed mogelijk is als absoluut zeker is dat de definitie en de interpretatie van getallen identiek is. Dit betekent dus dat kwalitatief goede benchmarkonderzoeken hier scherp op sturen en dat getallen uit een los onderzoek, zoals dit onderzoek, niet goed kunnen worden vergeleken met benchmarks. Zelfs als dezelfde definitie wordt gehanteerd zorgen interpretatieverschillen alsnog voor afwijkingen. Met deze kanttekening vergelijken we onze cijfers met de Monitor gemeenten 2012. De daarin gehanteerde definitie (zie bijlage 5.4) komt in onze interpretatie in grote lijnen overeen met de definitie van de totale inhuur in dit onderzoek (categorie A en B samen). Daarmee kan het belang van interpretatieverschillen van de definitie geïllustreerd worden. Bij de deelname aan de benchmark zijn namelijk de cijfers uit de jaarrekening ingezonden ervan uitgaande dat deze cijfers aansluiten bij de gehanteerde definitie uit de benchmark.

In onderstaande tabel is de inhuur als percentage van de loonsom vergeleken.

	2011	2012
Inhuur A (inspanningsverplichting) uit de jaarrekening	13%	10%
Inhuur A uit dit onderzoek	18%	16%
Totaal Inhuur A en B (Onderzoek en Advies) uit dit onderzoek	23%	21%
Monitor gemeenten - 100.000+ inwoners (excl. G4)	19%	20%
Monitor gemeenten - Alle gemeenten	12	12%

Tabel 2: Inhuur als percentage van de loonsom vergeleken met de Monitor gemeenten 2012

3.5 Beleid en besturing

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- *Wat is het huidige beleid en wat zijn de procedures m.b.t. de inhuur van derden?*
- *In hoeverre worden het beleid en de procedures adequaat toegepast?*
- *Hoe is de besturing ingericht: hoe vindt de monitoring op de uitvoering van het beleid plaats en wat zijn de controlemechanismes (adequaate beheersinstrumentarium)?*

Het beleid met betrekking tot inhuur van derden is sterk verbonden met P&O beleid. De volgende punten uit de documentatie van P&O zijn relevant;

1. **Mobiliteitsbank Haaglanden;** Vanaf maart 2010 is op initiatief van de kring van gemeentesecretarissen en het netwerk P&O binnen de regio Haaglanden een gemeenschappelijke interne arbeidsmarkt gecreëerd. De deelnemers en de ondernemingsraden hebben ingestemd om alle interne vacatures tegelijkertijd (dat wil zeggen lokaal intern als regionaal voor de deelnemers) open te stellen waarbij is vastgesteld dat in het selectieproces geen onderscheid wordt gemaakt tussen lokale en regionale sollicitanten.
2. **Mobiliteitsbeleid;** Vanaf 2011 dienen afdelingsmanagers elke vacature/alle tijdelijke werkzaamheden/elk nieuw project te melden aan de centrale plaatsingscommissie (CPC) waarbij is afgesproken dat geen functies naar de externe werving gaan voordat er alles aan gedaan is om een medewerker van de eigen organisatie te plaatsen.
3. **Rechtmatig en doelmatig** inhuren van externen krijgt als concretdoelstelling steeds meer gewicht in de gemeentelijke bedrijfsvoering. De rapportage van de accountant bij de jaarrekening 2011 en besluitvorming in de gemeenteraad liggen hieraan ten grondslag. Dit past binnen de algemene bestuurlijke opdracht om concernbreed rechtmatig en doelmatig in te kopen.
4. **Externe vacaturestop;** Met ingang van 26 juni 2012 is er een externe vacaturestop.
5. **CAO gemeenten 2012;** Vanaf 28 juni 2012 is afgesproken dat alle partijen het van groot belang achten dat het aantal externen, conform de definitie van de Personeelsmonitor Gemeenten, in de sector wordt teruggedrongen. Om de externe inhuur te verminderen, wordt altijd gekeken of er mensen vanuit regionale mobiliteitscentra beschikbaar zijn om taken te verrichten als er door omstandigheden tijdelijk of incidenteel een oplossing gevonden moet worden en hiervoor binnen de gemeente geen geschikte kandidaat beschikbaar is.

Dit beleid is verwerkt in de door P&O opgestelde procedures (zie bijlage 5.5). Dit proces wordt ondersteund door de P&O adviseurs en er wordt gebruik gemaakt van het formulier personeelsvoorziening om de resultaten van alle stappen in het proces te documenteren. In het proces worden eerst alle interne opties afgewogen en wordt ook formeel om toestemming gevraagd aan de CPC. Pas als alle interne opties niet toereikend zijn kan er aan het einde van het proces overgegaan worden tot externe werving met een vacature of inhuur.

P&O ziet nauwgezet toe op de uitvoering van het inhuurproces. Het proces zelf is helder en wordt goed ondersteund. Met name de betrokkenheid van de P&O adviseurs zorgt voor een goede naleving van het proces en biedt de mogelijkheid tot snel schakelen. De doorlooptijden van het proces worden niet bijgehouden, maar de indruk is toch dat voor een deel van de afdelingsmanagers het proces niet snel genoeg is. P&O rapporteert twee keer per jaar vanuit de CPC over medewerkers met "Boven de Sterkte" (BDS) status, de arbeidsmobiliteit en de invulling van vacatures en tijdelijke werkzaamheden.

Afspraak is dat het P&O beleid wordt toegepast op inhuur van derden zoals dat binnen P&O is gedefinieerd (zie bijlage 5.2) en dat het niet voor uitbesteed werk van toepassing is. Daarmee valt alleen Inhuur A onder dit beleid. Voor inhuur B en alles wat niet als inhuur wordt bestempeld geldt het standaard inkoop- en aanbestedingsbeleid (zie paragraaf 3.6). Het is aannemelijk dat een deel van de kosten die geboekt zijn op afwijkende kostensoorten ook buiten de inhuurprocedures zijn gebleven. In het onderzoek hebben wij geen aanwijzingen aangetroffen dat dit bewust wordt gedaan om de procedures te ontwijken. Onze indruk is dat dit met name met de definities en interpretatieverschillen daarvan te maken heeft.

3.6 Inkoopproces

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- *Hoe verloopt het inkoopproces: wat zijn de inkoop- en selectie criteria (meest gunstige prijs/kwaliteitverhouding)?*

Voor inhuur type A wordt in de regel het beleid en de procedures van P&O toegepast zoals in paragraaf 3.5 is toegelicht. Voor Inhuur B en het uiteindelijke selectieproces van flexwerkers worden het inkoop- en aanbestedingsbeleid en procedures toegepast. Uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid is het volgende relevant

1. **Adviserende rol cluster Aanbestedingen:** De taken van het cluster Aanbestedingen in het aanbestedingsproces zijn onder te verdelen in coördinatie van het inkoopproces en (gevraagd en ongevraagd) advisering van de interne afdelingen anderzijds. De afdelingen (kredietbeheerders) zijn dus zelf verantwoordelijk voor het inkopen. Dit betekent dat het cluster Aanbestedingen niet direct betrokken is bij inhuur anders dan bij de aanbestedingen. Dit betreft de aanbestedingen voor de mantelovereenkomsten met de uitzendbureaus, de marktplaats in samenwerking met de Haaglandengemeenten en recenter de nog lopende aanbesteding voor een mantelovereenkomst op het gebied van juridisch advies.
2. **Algemene doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid:** Naleving van de wet- en regelgeving op het terrein van aanbesteden, doelmatige, rechtmatige en verantwoorde besteding van de publieke gelden. Gelijke behandeling van leveranciers door iedere potentiële leverancier van dezelfde informatie te voorzien en de inschrijvingen op dezelfde wijze te beoordelen. De maximale toegankelijkheid tot overheidsopdrachten voor leveranciers door de aanbestedingsdocumenten digitaal beschikbaar te stellen en door transparant te werken met heldere procedures en realistische termijnen. Beheersing van de totale kosten door alle kosten in oogschouw te nemen en het verkrijgen van de gewenste kwaliteit tegen de economisch meest voordelige inschrijving (integraal kosten management). De beperking van de contractrisico's door het contract juridisch te toetsen en het behalen van efficiencyvoordelen zoals de beperking van facturenstromen en de beperking van het leveranciersbestand door de samenvoeging van inkoopvolumes.
3. **Specifieke doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid:** Er is een voorkeursbeleid voor lokale ondernemers. Bij iedere aanbesteding dienen minimaal de minimeisen ten aanzien van duurzaamheid te zijn opgenomen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen ofwel Social return on investment (SROI) dient gestimuleerd te worden door de mate waarin de ondernemers maatschappelijke activiteiten in de gemeente Zoetermeer ondersteunen en de verplichting om, in geval van werken en diensten, minimaal 5% van de aanneemsom in te zetten voor activiteiten gericht op de re-integratie van werkzoekenden, het beschikbaar stellen van stageplekken en/of leerling-plaatsen.
4. **Inkooptoolkit:** Het cluster Aanbestedingen heeft een toolkit opgesteld die de afdelingen door het inkoop-/ aanbestedingsproces begeleidt met formatdocumenten die helpen bij het uitvoeren van een inkoop-/ aanbestedingstraject. Door gebruik te maken van de toolkit kunnen afdelingen eenvoudiger het inkoop-/aanbestedingstraject van offerteaanvraag tot aan contract doorlopen en voldoen aan het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid, ook op het gebied van SROI en duurzaamheid.
5. **Mantelpartijen:** Om inhuur te faciliteren is er voor gekozen om voor uitzendkrachten (tot en met schaal 9) met mantelpartijen te werken. Daartoe is er onlangs weer een aanbesteding uitgevoerd door P&O met ondersteuning van cluster Aanbestedingen. Vanaf 1 juni 2013 is er daardoor een nieuwe raamovereenkomst ingegaan met de uitzendbureaus Adecco, Tence en Timing. Er zijn drie bureaus geselecteerd om ze door onderlinge concurrentie scherp te houden. Adecco heeft alle lopende

flexwerkers overgenomen. Daarnaast wordt er met pools van flexwerkers gewerkt waarmee een aantal afdelingen voor bepaalde functies een mandaat hebben om versneld te kunnen inhuren en waarvoor het interne P&O proces niet hoeft te worden doorlopen.

6. **Marktplaats:** Voor alle andere inhuurkrachten vanaf schaal 9 wordt er bij voorkeur gebruik gemaakt van de marktplaats. De marktplaats is een website waar een aantal gemeenten vanuit het netwerk Haaglanden mee werkt. Naast kostenbesparingen is het beoogde voordeel dat alle leveranciers en ZZP-ers hieraan mee kunnen blijven doen. Er is onlangs op deze nieuwe marktplaats overgestapt. Er wordt daardoor nog weinig gebruik gemaakt van de marktplaats. De ervaringen ermee zijn nog erg wisselend met goede en minder goede resultaten.
7. **Aanbesteden:** Bij inhuur B of als bij Inhuur A geen gebruik wordt gemaakt van de marktplaats of de uitzendbureaus dan gelden de standaard aanbestedingsprocedures. Daarbij gelden drempelbedragen voor de verschillende vormen die daarbij van toepassing zijn. De bedragen (zie bijlage 5.6) zijn onlangs verhoogd. Waar voorheen (2013) de drempel om meerdere offertes op te moeten vragen bij 35.000 euro lag, is dat nu opgehoogd naar 50.000 euro. Ook is de nationale procedure bij diensten verdwenen zodat met bij aanbestedingen tussen 50.000 euro en de Europese drempelwaarde meervoudig onderhands mag aanbesteden.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies aan de hand van de toetsing op het normenkader

In deze paragraaf wordt aan de hand van het normenkader de inhuur van derden bij de gemeente Zoetermeer beoordeeld.

In het onderzoek is in de interviews naar een oordeel gevraagd over deze stellingen. Daarbij is uitgegaan van de eigen afdeling. In Tabel 3 zijn daar de scores van opgenomen. Opvallend daarin is dat de betrokkenen zichzelf voldoende tot redelijk beoordelen. Wat naar voren komt is dat;

1. de procedures (# 3), de onderbouwing van de noodzaak (# 6) en het inzicht in de relatie qua kosten tussen inhuur, eigen personeel en uitgaven (# 9) over de volledige linie positief worden beoordeeld (een hoge gemiddelde score met een kleine afwijking);
2. de definitie (# 1), actieve monitoring op beleid (# 5), afstemming tussen P&O, cluster Aanbestedingen en afdelingen (# 10) scoren gemiddeld relatief matig met behoorlijke uitschieters naar boven en beneden (een lager gemiddelde met een relatief grote standaardafwijking)
3. op alle andere stellingen (#2,4,7,8,en 11) valt op dat de gemiddelde score redelijk is, maar met nog weinig eensgezindheid in de antwoorden (een relatief grote standaardafwijking).

#	Stelling (1= Volledig mee oneens, 2= Oneens, 3= Neutraal, 4= Mee eens, 5= Volledig mee eens)	Gemiddelde	Standaardafwijking
1	Er is een duidelijke indeling in subcategorieën (zoals Inhuur, Onderzoek & Advies, Uitbestede Diensten) inclusief definities. Deze indeling wordt herkend en toegepast binnen de organisatie	3,1	1,2
2	Er is een duidelijke visie en een helder beleid m.b.t. het nut en de noodzaak van de inhuur van derden. De visie en het beleid zijn vastgelegd	3,7	1,0
3	De procedures m.b.t. de inhuur van derden zijn helder en vastgelegd	4,4	0,5
4	Het beleid en de procedures worden adequaat toegepast	3,8	1,0
5	Er vindt actieve monitoring op de uitvoering van het beleid plaats	3,3	1,1
6	De noodzaak tot externe inhuur wordt helder onderbouwd en er is een duidelijke en adequate opdrachtformulering	4,3	0,6
7	Het resultaat van de opdracht en de geleverde meerwaarde is inzichtelijk en in lijn met de opdrachtformulering	3,7	0,7
8	Er is inzicht in de omvang, de ontwikkeling, de duur en het type externe inhuur	3,9	0,9
9	Er is inzicht in de relatie tussen de omvang en ontwikkeling van externe inhuur qua uitgaven en de omvang en ontwikkeling van de eigen formatie en de totale uitgaven van de afdelingen	4,2	0,6
10	Er vindt op gestructureerde en continue basis afstemming plaats tussen P&O, cluster Aanbestedingen en de Afdelingen m.b.t. de inhuur van derden	2,6	1,2
11	Er is duurzaam inzicht in het verbeterpotentieel m.b.t. de inhuur van derden en het inzicht heeft betrekking op zowel de vraagkant, als de aanbodzijde als de integrale kosten (effectiviteit en doelmatigheid)	3,6	0,9

Tabel 3: Resultaten toetsing normenkader interviews

Op basis van dit onderzoek en de toelichting van de geïnterviewden bij bovenstaande stellingen hebben wij ons onafhankelijk oordeel gevormd over de mate waarin de gemeente voldoet aan deze normen.

Stelling 1: *Er is een duidelijke indeling in subcategorieën (zoals Inhuur, Onderzoek & Advies, Uitbestede Diensten) inclusief definities. Deze indeling wordt herkend en toegepast binnen de organisatie.*

In beleidstukken van P&O zijn definities van externe inhuur en uitbesteed werk opgenomen (zie bijlage). Gedeeltelijk komen die overeen met de definitie uit de Personeelsmonitor (zie bijlage). De strekking van de definities wordt door de meeste betrokkenen bij het onderzoek gevoelsmatig ook herkend. Echter blijkt uit de cijfers en gesprekken ook dat er nog veel ruimte voor discussie overblijft en dat er daardoor geen eenduidige toepassing is. We zien drie mogelijke oorzaken:

1. Het blijkt dat de grote hoeveelheid kostensoorten (398) en de overlap in de betekenis van de kostensoorten in de praktijk voor extra onduidelijkheid zorgt en mede daardoor voor onzuiverheden in de rapportage. Voorbeelden van overlappende kostensoorten zijn “Specialistische werkzaamheden” en “Ziektevervanging” als een specialist wordt ingehuurd vanwege ziekteverzuim. Of “Uitbesteed werk”, “Overige goederen en diensten” en “Adviezen”. Dit is van belang omdat in de praktijk niet de definities maar juist deze vertaling ervan in kostensoorten wordt gehanteerd in discussies over inhuur en uitbesteed werk.
2. De twee definities dekken niet alle aanbestedingsvormen van dienstverlening door externen die in de praktijk voorkomen af. Externen worden bijvoorbeeld ook als team ingehuurd (dus zonder individuele aansturing) maar met een uurtarief en een inspanningsverplichting (bijvoorbeeld bij facturering op basis van nacalculatie). Of externen worden ingehuurd in combinatie met verhuur van materieel.
3. De uitleg bij de definities zelf is verwarrend omdat die elkaar niet uitsluiten. Met name rondom specialistische werkzaamheden ontstaat verwarring als er gesproken wordt over “adviseurs” (Inhuur) en “adviesopdrachten” (uitbesteed werk). Zeker als bijvoorbeeld een adviesbureau wordt ingehuurd met afspraken over resultaten en een inschatting vooraf over de hoeveelheid werk en de daaraan verbonden kosten, maar met een afrekening op basis van nacalculatie (uurtarief).

Stelling 2: *Er is een duidelijke visie en een helder beleid m.b.t. het nut en de noodzaak van de inhuur van derden. De visie en het beleid zijn vastgelegd.*

In de ons verstrekte stukken wordt niet expliciet een visie op Inhuur behandeld. Wel zijn er diverse documenten en communiqués die besluiten, beleid en procedures beschrijven waaruit de visie op de inhuur van derden naar voren komt. Kort samengevat komt die erop neer dat de inhuur van derden zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen. Dit wordt ook duidelijk herkend door de betrokkenen in dit onderzoek en vindt zijn uitwerking in procedures en beleid. Er ontbreekt echter een lange termijn visie op inhuur en uitbesteding. Tekenend is bijvoorbeeld dat in de programmabegroting 2014-2017 van de gemeente inhuur en uitbesteding nauwelijks aan de orde komen.

Daarnaast is er nog algemeen inkoop- en aanbestedingsbeleid beschreven en duidelijk gecommuniceerd naar de afdelingen en wordt dit ondersteund door de toolkit en de inkoopadviseurs. Opvallend is dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid erg veel verschillende beleidsdoelstellingen kent, die in de praktijk vaak niet verenigbaar zijn. Daardoor verliest het aan kracht en biedt het de afdelingen de ruimte om zelf hun eigen prioriteiten te stellen.

Stelling 3: *De procedures m.b.t. de inhuur van derden zijn helder en vastgelegd.*

De procedures zijn helder vastgelegd en alle betrokkenen uit het onderzoek zijn op de hoogte. Maar de interpretatieverschillen van de definities zorgen voor verschillen in de toepassing van de juiste procedure. Dit komt doordat uitbesteed werk een andere procedure volgt dan de inhuur van derden (zie ook paragraaf 3.5 en 3.6).

Stelling 4: *Het beleid en de procedures worden adequaat toegepast.*

Door de onduidelijkheden over de definitie wordt de procedure niet altijd toegepast. Als namelijk de verkeerde definitie wordt gekozen, wordt vervolgens ook de verkeerde procedure toegepast. De gerapporteerde Inhuur met een afwijkende kostensoort geeft een indruk van de omvang van de afwijking in de procedure. Onze indruk is dat als de definitie correct wordt toegepast en P&O direct wordt betrokken de procedure en het beleid wel goed wordt nageleefd. Ook blijkt uit de kwantitatieve analyse dat er steeds beter geboekt is in de afgelopen jaren en dat dus de naleving verbeterd is. Dit komt overeen met het kwalitatieve beeld dat P&O en de afdelingen over de naleving van procedures en beleid geven.

Stelling 5: *Er vindt actieve monitoring op de uitvoering van het beleid plaats.*

Op het inhuurbeleid wordt toezicht gehouden vanuit P&O. Echter dit is sterk gekoppeld aan de definitie en de keuze in de procedure die daaraan vast zit. In de procedure voor inhuur (type A) is P&O betrokken met de P&O adviseurs en kan daarmee de uitvoering van het beleid actief bewaken. Echter zoals bij stelling 4 en in paragraaf 3.5 en 3.6 is beschreven zijn de procedures en dus deze monitoring niet altijd van toepassing. Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt actief bewaakt door cluster Aanbestedingen. Echter een grote verantwoordelijkheid daarin ligt ook bij de afdelingen zelf omdat het cluster Aanbestedingen niet bij elke aanbesteding is betrokken.

Stelling 6: *De noodzaak tot externe inhuur wordt helder onderbouwd en er is een duidelijke en adequate opdrachtformulering.*

Vanuit de interviews wordt vrijwel unaniem aangegeven dat hieraan voldaan wordt. Uit de interviews blijkt ook dat de budgetverantwoordelijken hun inhuur goed kunnen verklaren en goede argumenten hebben om bewust voor inhuur te kiezen. Met name als de P&O inhuurprocedure gevolgd wordt, dan wordt dit ook zorgvuldig getoetst in verschillende processtappen door P&O en CPC. Opdrachtverstrekking buiten de inhuurprocedure wordt door de afdelingen zelf ingevuld met (indien daarom wordt gevraagd) ondersteuning in de procedure vanuit cluster Aanbestedingen. De rol van het cluster Aanbestedingen hierin verschilt per afdeling.

Stelling 7: *Het resultaat van de opdracht en de geleverde meerwaarde is inzichtelijk en in lijn met de opdrachtformulering.*

Vanuit de interviews wordt over het algemeen aangegeven dat hieraan voldaan wordt. Bij mindere prestaties van leveranciers of ingehuurde krachten is het relatief eenvoudig om weer afscheid van elkaar te nemen. Dit heeft als gevolg dat er met naar wens opererende voorkeursleveranciers of individuele inhuurkrachten wordt gewerkt. Op afdelingsniveau is het inzicht in de resultaten en de geleverde meerwaarde er dus wel, echter op concernniveau is dit niet inzichtelijk. Alleen bij de mantelovereenkomsten met uitzendbureaus worden er op concernniveau prestatie-indicatoren bijgehouden.

Stelling 8: *Er is inzicht in de omvang, de ontwikkeling, de duur en het type externe inhuur.*

Dat inzicht is decentraal in de afdelingen wel aanwezig. In een aantal afdelingen worden ook uitgebreide schaduwadministraties bijgehouden in Excel om inhuur te bewaken en het inzicht te vergroten. Op concernniveau is dit inzicht er veel minder. Dit onderzoek laat zien dat er veel moeite moet worden gedaan om het inzicht zuiver boven water te krijgen en dat de duur en type externe inhuur niet altijd eenduidig wordt bijgehouden.

Stelling 9: *Er is inzicht in de relatie tussen de omvang en ontwikkeling van externe inhuur qua uitgaven en de omvang en ontwikkeling van de eigen formatie en de totale uitgaven van de afdelingen.*

Hierbij geldt hetzelfde als bij stelling 8. In de afdelingen bestaat dit inzicht tot op zekere hoogte wel, maar op concernniveau is dit inzicht er veel minder.

Stelling 10: *Er vindt op gestructureerde en continue basis afstemming plaats tussen P&O, cluster Aanbestedingen en de Afdelingen m.b.t. de inhuur van derden.*

Inhuur wordt vanuit cluster Aanbestedingen en de afdelingen hooguit als P&O thema gezien. Het cluster Aanbestedingen is alleen adviserend bij aanbestedingen. Er vindt geen structurele afstemming plaats tussen P&O, cluster Aanbestedingen en de Afdelingen gezamenlijk met betrekking tot de inhuur van derden.

Stelling 11: *Er is duurzaam inzicht in het verbeterpotentieel m.b.t. de inhuur van derden en het inzicht heeft betrekking op zowel de vraagkant, als de aanbodzijde als de integrale kosten (effectiviteit en doelmatigheid).*

Binnen de afdelingen is er inzicht in mogelijke verbeteringen en die worden daar decentraal ook opgepakt. Op concernniveau heeft P&O in de afgelopen jaren met het beleid en de procedures verbeteringen ingezet met betrekking tot inhuur A. Vanuit cluster Aanbestedingen is er ook volop ondersteuning en wordt er nu gewerkt aan verbeteringen met de mantel voor juridisch advies. Er is op concernniveau echter geen duurzaam inzicht in het verbeterpotentieel.

4.2 Aanbevelingen

De gemeente Zoetermeer zou de visie, het beleid en de procedures verder kunnen ontwikkelen door meer rekening te houden met de aanleidingen om in te huren. Het inzicht in inhuur en de context daarvan kan worden verbeterd door dit concernbreed structureel aan te pakken. Daarvoor is nodig dat er eenduidiger definities gehanteerd worden. Verder kan inhuur in de context van de hele P&O inkoopcategorie concernbreed geoptimaliseerd worden en kan bij de marktbenadering meer centraal te werk worden gegaan. Voor de verdere opvolging van de aanbevelingen is het van belang om het eigenaarschap van de inkoopcategorie inhuur te beleggen en vervolgens duidelijke prioriteiten te stellen.

Hieronder zijn deze aanbevelingen in meer detail uitgewerkt in de volgorde waarin ze het beste aangepakt kunnen worden. De aanbevelingen sluiten (deels) aan bij reeds lopende initiatieven binnen de gemeente Zoetermeer.

Inzicht en transparantie

1. *Scherp de definities en categorie-indeling verder aan en maak ze duidelijker voor alle betrokkenen.*
 - De definities zouden alle vormen van inhuur moeten afdekken en de definities mogen elkaar niet overlappen. Het is belangrijk dat de definities aan de praktijk worden getoetst samen met de budgetverantwoordelijken.
 - Zorg voor aansluiting bij de benchmark van het A+O fonds (Monitor gemeenten)
 - Bewaak dat de definities ook daadwerkelijk goed worden toegepast
2. *Reduceer het aantal kostensoorten en maak ze duidelijker voor alle betrokkenen.*
 - Zorg er voor dat kostensoorten eenduidig zijn en elkaar niet overlappen in betekenis. Maak geen gebruik van kostensoorten die als verzameling van overige posten kunnen gelden (zoals bijvoorbeeld “overige goederen en diensten”).
 - Baseer de typologie van de kostensoorten bij voorkeur op wat daadwerkelijk geleverd wordt (bijvoorbeeld “ICT inhuur”) en laat de kostensoorten aansluiten bij de definities van inhuur.
 - Kies kostensoorten dusdanig dat zij bijdragen aan de rapportagedoeleinden en centraal gebruikt kunnen worden, waar dit nu nog vaak op afdelingsniveau plaatsvindt
 - Zorg er voor dat kostensoorten goed gebruikt worden. Instrueer medewerkers zorgvuldig en ondersteun hen met een quick reference card (een samenvatting van de instructie van 1 of twee pagina's)
3. *Vergroot het inzicht middels centrale generieke en meer gedetailleerde spend dashboards voor inhuur.*
 - Breng de verschillende rapportagebehoeftes in kaart en ontwikkel samen met de belangrijkste stakeholders generieke dashboards.

Visie op inhuur en uitbesteden

4. *Definieer een heldere visie over de taken van de gemeente en of die in- of uitbesteed moeten worden.*
 - Uitbesteding en inhuur zijn middelen om taken uit te voeren. De vraag of een taak in- of uitbesteed moeten worden en in hoeverre inhuur en adviesopdrachten ingezet kunnen worden is primair een bedrijfsvoeringvraag waarop een heldere visie nodig is. Politieke preferenties die met name over doelstellingen als kosten, kwaliteit, innovatie in de dienstverlening, duurzaamheid, sociaal werkgeverschap en locatie gaan, zijn hierin medebepalend.
 - Om een compleet beeld te creëren van de dienstverlening door externen is aanvullend onderzoek nodig. Dit maakt een bredere discussie mogelijk over de taken die de gemeente zelf uitvoert of uitbesteedt en helpt daarmee tot een meer integrale visie te komen.
5. *Stel een beslismodel op om afdelingen te helpen bij de beslissing om in te huren, uit te besteden of met eigen personeel te werken.*
 - Baseer het beslismodel op een heldere visie en normenkader over de taken van de Gemeente, de inzet van inhuur en of taken in- of uitbesteed moeten worden.

Beleid en procedures

6. *Ontwikkel het beleid met betrekking tot inhuur verder.*
 - Momenteel is het inhuur beleid primair gericht op het reduceren van inhuur. In dit onderzoek komt naar voren dat er vaak valide redenen zijn om bewust te kiezen voor inhuur. Het beleid zou hierop kunnen worden aangepast.
7. *Zorg voor een helder op inhuur en advies toegespitst inkoop- en aanbestedingsbeleid met duidelijke prioriteiten.*
 - Momenteel is het generieke inkoop- en aanbestedingsbeleid van toepassing op alle inkoop en kent veel verschillende doelstellingen zoals duurzaamheid, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en kosten (zie paragraaf 3.6) zonder dat daar prioriteiten in zijn aangebracht. Heldere op inhuur toegespitste prioriteiten in het inkoop- en aanbestedingsbeleid dragen bij aan een betere aansluiting tussen de doelstellingen van de organisatie en de inhuur van externen. Bij inhuur van uitzendkrachten is het aspect duurzaamheid bijvoorbeeld minder relevant dan bij werken.
8. *Zorg er met een helder afwegingskader voor dat duidelijk is wanneer de inhuurprocedure moet worden gevolgd.*
 - Als er in de huidige situatie, bewust of onbewust, door de kredietbeheerder voor wordt gekozen om een adviestaak als uitbesteed werk in te kopen dan worden de inhuurprocedures niet gevolgd en wordt er niet toegezien op de naleving van het beleid. Naast het aanscherpen van de definities (aanbeveling 1) kan bijvoorbeeld het invoeren van een toetsing in de procedure met een aantal eenvoudige controlevragen op de keuze van de kredietbeheerder bijdragen aan het volgen van de juiste procedure.

P&O als inkoopcategorie

9. *Professionaliseer strategische personeelsplanning verder*
 - Strategische personeelsplanning moet ervoor zorgen dat het concernbreed inzichtelijk is hoe het personeelsbestand zich gaat ontwikkelen en in hoeverre dat aansluit op de toekomstige behoeften. Op basis daarvan kunnen dan gerichte en tijdige maatregelen worden genomen om deze aansluiting ook in de toekomst te bereiken. Dit zijn dan maatregelen die langer kunnen duren zoals werving en selectie, maar ook training en opleiding. Dit draagt bij aan het voorkomen van ad hoc inhuur.
10. *Optimaliseer vanuit de hele P&O inkoopcategorie waarbij een optimale afweging en afstemming wordt gemaakt tussen werving & selectie, training & opleiding en Inhuur.*
 - Gevoed door de strategische personeelsplanning kan de beste inkoopstrategie voor de P&O inkoopcategorie als geheel worden opgesteld.
11. *Stel een flexpool in met medewerkers (intern en extern)*
 - Reduceer inhuur en stimuleer mobiliteit door structureel een flexibele pool van medewerkers te creëren. Bij voorkeur kan dit zowel intern als extern met de partners in de regio Haaglanden georganiseerd worden.
 - Belangrijk is dat medewerkers in deze pool zitten die de competenties hebben om in de plaats van ingehuurde krachten te kunnen werken. Verder is de communicatie rondom deze pool van belang zodat er geen negatieve beeldvorming ontstaat

Marktbenadering

12. *Benader en optimaliseer inhuur centraal vanuit functiespecifieke inkoopcategorieën (bijvoorbeeld ICT)*
 - In bepaalde gevallen zijn de inhuurcategorieën afdelingsoverstijgend (bijvoorbeeld ICT Inhuur). In deze gevallen is het van belang dat er centraal inzicht is in de totale uitgaven zodat de optimale inkoopstrategie uitgevoerd kan worden
 - Inhuur vindt ook plaats in de context van aanschaf van goederen en diensten (bijvoorbeeld ICT, stedelijke ontwikkeling of stadsbeheer) . In deze gevallen is het daarom aan te bevelen om de markt te benaderen vanuit de functiespecifieke inkoopcategorie met een daarop gebaseerde inkoopstrategie, die niet alleen inhuur, maar ook de goederen en diensten bestrijkt.
13. *Sluit meer centrale mantelovereenkomsten af voor verschillende soorten inhuur met een standaardisatie van functieprofielen en volumekorting*
 - Gedacht kan worden aan mantelovereenkomsten voor bijvoorbeeld ingenieursbureaus, ICT adviseurs, trainers en coaches, accountants, taxateurs of adviesbureaus
 - Mantelovereenkomsten zorgen voor beperking van contractrisico's, verbetering van rechtmatigheid, volume kortingen en maken het eenvoudiger en sneller om in te huren.
14. *Optimaliseer de werking en het gebruik van de marktplaats*
 - De Marktplaats biedt toegang tot een leveranciersmarkt met veel concurrentie, maar wordt nog niet optimaal gebruikt en werkt soms nog niet goed. Stel een initiatief in om dit in detail uit te zoeken en te verbeteren en blijf dit vervolgens evalueren met de gebruikers.

4.3 Opvolging aanbevelingen

Voor de verdere opvolging van de aanbevelingen is het van belang om het eigenaarschap van de inkoopcategorie Inhuur te beleggen en vervolgens duidelijke prioriteiten te stellen. Op dit moment ontbreekt het concernbrede eigenaarschap en hiermee de focus op het concernbreed optimaliseren.

Een beproefde methode om het eigenaarschap te organiseren is het formeren van een multidisciplinair Inhuur categorieteam. In het team zijn P&O, cluster Aanbestedingen en de afdelingen vertegenwoordigd en het team komt op gezette tijden bijeen, bijvoorbeeld eens in de zes weken. Tijdens het categorieteamoverleg wordt stilgestaan bij de relevante interne en externe ontwikkelingen op het gebied van inhuur en worden er verbeterpunten gedefinieerd, prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt. Vanuit het team wordt tevens de voortgang van lopende verbeterinitiatieven bewaakt.

Om een eerste stap te zetten in het gezamenlijk vaststellen en prioriteren van de verbeterpunten met betrekking tot de Inhuur van derden is er tijdens het onderzoek een verbeterworkshop gehouden. Aan deze workshop hebben P&O, cluster Aanbestedingen en de afdelingsmanagers van de afdelingen met het grootste inhuurvolumen deelgenomen. Tijdens deze workshop zijn de bevindingen uit de kwantitatieve- en de kwalitatieve analyse besproken en zijn er aanvullende verbeterpunten gedefinieerd. Vervolgens is er door de workshopdeelnemers een selectie van verbeterpunten gemaakt en is er voor deze verbeterpunten een kwalitatieve inschatting gemaakt van het gemak van realisatie en van het verwachte verbeterpotentieel. De volgende acht verbeterpunten zijn tijdens de workshop geselecteerd en in volgorde van prioriteit gezet:

1. Mantelovereenkomsten voor verschillende soorten inhuur afsluiten en optimaliseren
2. Interne kwalitatief hoogwaardige concernbrede flexpool creëren
3. Gebruik en werking van de Marktplaats verder optimaliseren
4. Beslismodel voor inhuur opstellen gebaseerd op duidelijk normenkader
5. Centrale inhuur dashboards inrichten
6. Strategische personeelsplanning verder professionaliseren
7. Samenwerken met ketenpartners en van hen inhuren en ook uithuren (externe flexpool)
8. Clustering van vraag binnen het concern (bundeling van volumes)

Tijdens de workshop zijn er nog geen concrete afspraken gemaakt over het verder oppakken van deze punten.

Vanuit het voorgestelde categorieteamoverleg zou verdere invulling kunnen worden gegeven aan de verbeterpunten uit de workshop en aan de overige aanbevelingen uit paragraaf 4.2.

5 Bijlagen

5.1 Betrokkenen bij het onderzoek

Stuurgroep

- Jeroen Tomassen (Voorzitter)
- Chris Stam
- Peter de Visser
- Mike Spitters (OR)
- Lex van den Ham (Capgemini)

Uitvoering onderzoek

- Rick Willems (coördinator onderzoek)
- Joris Krol (Capgemini)
- Christian Bercz (Capgemini)

Deelnemers interviews en/of workshop

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| • Sander Duymaer van Twist | • Anton van der Gaag |
| • Paul van Heel | • Erik van Klaveren |
| • Angelique Quentin | • Charlotte Bredie |
| • Patrick Verhoef | • John van Westenbrugge |
| • Frans Mulder | • Lieke Schouwenaars |
| • Ben Verschoor | • Peter van der Smeede |
| • Joyce Zegeling | • Julie Merks |
| • Peter de Visser | • René Haars |
| • Arie Cees de Jong | • Monique de Zwart |
| • Chris Stam | • Monique Bogaard |

5.2 Methode van onderzoek met betrekking tot de wijzigingen in de organisatie

Gedurende de onderzoeksperiode (vanaf 1 januari 2011 tot 1 januari 2014) zijn er veelvuldig wijzigingen in de organisatie aangebracht. In het onderzoek naar omvang en aard van inhuur derden is de ontwikkeling van de uitgaven aan inhuur worden afgezet tegen de inzet van eigen personeel (bezetting in fte per 1 juli en personeelskosten per jaar) en de uitgaven aan goederen en diensten (omzet). De vele organisatiewijzigingen verstoren deze vergelijkingsmogelijkheid.

Daarom zijn voor de organisatie indeling de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Uitgangspunt is de organisatie per 1 juli 2013;
- Samenvoegingen en splitsingen van afdelingen tot en met 1 juli 2013 worden doorgetrokken over de hele onderzoeksperiode (vanaf 2011); formatie, bezetting en uitgaven voor personeel, inhuur en goederen en diensten worden aan deze organisatie indeling aangepast, zoals:
 - Samengaan van de directies Bestuur en Concernstaf in directie Bedrijfsvoering
 - Overgang van het team Natuur- en Milieu educatie (NME) van Stadsbeheer naar Vrijtijdsvoorziening en Accommodaties;
 - Overgang van Veiligheid (bureaus Veiligheid en Rampenbestrijding) van JA naar VVH (5,34 fte per 1-1-2013);
 - Splitsing van Facilitair Bedrijf per 1-4-2013 in de afdelingen Informatie & Automatisering (teams Informatievoorziening en Automatisering) en Facilitair Bedrijf (teams Interne diensten, Onderzoek en Statistiek, gemeentearchief en bibliotheek);
 - Grotendeels opgaan van Staf Gemeentesecretaris (SGS) in de afdeling Juridische Aangelegenheden en Bestuursondersteuning (JABO) per 1-6-2013;
 - Verdeling van Wijkmanagement naar Publieksplein en Samenleving;
 - Centralisering van de controleafdelingen en samenvoeging met de afdelingen Planning, Control en Informatiebeleid (PCI) en Financieel Administratieve Dienstverlening (FAD) tot de afdeling Financiën & Control en overgang team Functioneel Beheer FAD en team informatie en automatisering van Controlling Inwoners naar Informatie & Automatisering;
 - Verdeling van de afdeling Projectmanagement en vastgoed in de afdeling Vastgoedbedrijf en toevoeging van projectmanagement en vastgoed en Ingenieursbureau Zoetermeer (IBZ) aan Stadsontwikkeling tot de afdeling Stedelijke Ontwikkeling;

Voor de naamgeving zijn de meest recente namen van afdelingen gebruikt.

- Verschuiving van kleine teams tussen afdelingen zijn alleen meegenomen voor het jaar waarin de verschuiving heeft plaatsgevonden
 - Overgang van het team Webbeheer van Facilitair Bedrijf naar Communicatie per 15-4-2013;
 - I-controllers en functioneel beheerders naar I&A.
- Kleinere verschuivingen (enkele medewerkers die van afdeling veranderen) zijn niet meegenomen, zoals de concernstrategen, bestuurlijke evenementen, bode bestuur, trainees, de bedrijfsbureaus / administraties naar F&C, vorming cluster control en verschuivingen vanuit de afdeling Samenleving (leerlingvervoer, jongerenloket).

5.3 Definities Externe Inhuur en Uitbesteed werk van P&O Gemeente Zoetermeer

In het onderzoek worden andere definities gehanteerd (zie 2.1) dan de hieronder beschreven definities van P&O van de Gemeente Zoetermeer. Deze definitie is gebaseerd op de definitie van de Monitor gemeenten 2012, Personeel in perspectief van het A+O fonds (zie 5.4)

Externe inhuur

Onder externe inhuur verstaan we het laten uitvoeren van tijdelijke werkzaamheden voor de gemeente door een organisatie met winstoogmerk. De organisatie levert tegen betaling personele capaciteit en deskundigheid zonder een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de organisatie.

Het ingehuurd personeel wordt direct aangestuurd door een leidinggevende in dienst van de gemeente op de inzet en uitvoering. Bij externe inhuur spreken we over een combinatie van uurtarief en individuele gezagsverhouding met de gemeente.

Het gaat meestal om interim-management, projectleiders, adviseurs, secretariële ondersteuning, medewerkers helpdesk en uitvoerende medewerkers. Bij externe inhuur is sprake van een tijdelijk capaciteitsprobleem veroorzaakt door:

- Ziekte;
- Piekbelasting (seizoenswerk, eenmalige projecten of onverwachte klussen);
- Specialistisch werk waarvoor vaste formatie binnen de gemeente ontbreekt.

Uitbesteed werk

Bij uitbesteed werk wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt. De leidinggevende van de gemeente stuurt niet direct personeel aan, maar stuurt op de gemaakte resultaatafspraken. Uitbesteed werk valt dus buiten de definitie van externe inhuur. Het gaat bij uitbesteed werk om:

- Adviesopdrachten waarbij er geen sprake is van directe en persoonlijke aansturing door een leidinggevende van de gemeente. Enkele voorbeelden: benchmarkonderzoek, doorlichtingonderzoek, werving en selectiebureaus, second opinion, adviesverlening, onderzoek, maken van (bouwkundig) ontwerp, (haalbaarheid)studie, analyse, ontwerpplan, inspecties en controles;
- Uitbesteding van facilitaire dienstverlening, bijvoorbeeld catering en beveiliging.
- Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware en software (inclusief maatwerk).

5.4 Definitie Inhuur - *Monitor gemeenten 2012, Personeel in perspectief van het A+O fonds*

Deze luidt als volgt:

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

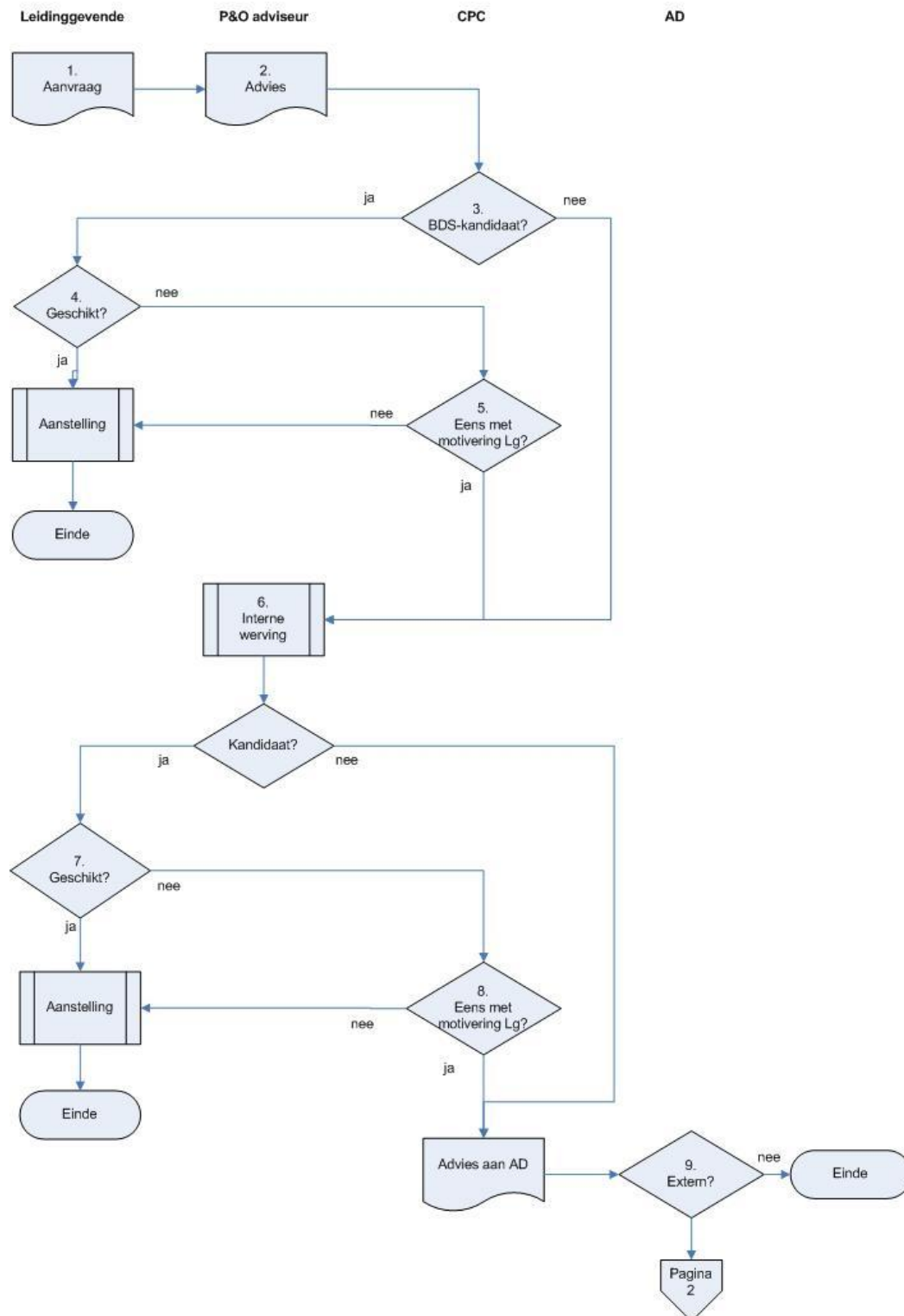
Buiten de definitie van externe inhuur valt:

- inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken en dergelijke;
- uitbesteding van facilitaire dienstverlening, infrastructurele werken (inclusief ICT). Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd;
- inbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisaties binnen het concern, bijvoorbeeld in de vorm van shared services en de inhuur van medewerkers in bezit van een arbeidsovereenkomst met c.q. een aanstelling bij de gemeente;
- uitbesteding van algemeen verzorgende functies als bewaking, beveiliging, catering, groenvoorziening, verhuizingen, afvalverwerking, onderhoud gebouwen et cetera en voorzieningen voor het personeel, zoals kinderopvang, fitness, scholing, opleidingen, studie, arbodienstverlening e.d.;
- het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals (spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk).

5.5 Inhuur proces – Bedrijfsproces Personeelsvoorziening

Pas bij processtap 11, externe werving, is er sprake van de mogelijkheid om in te huren.

Bedrijfsproces Personeelsvoorziening



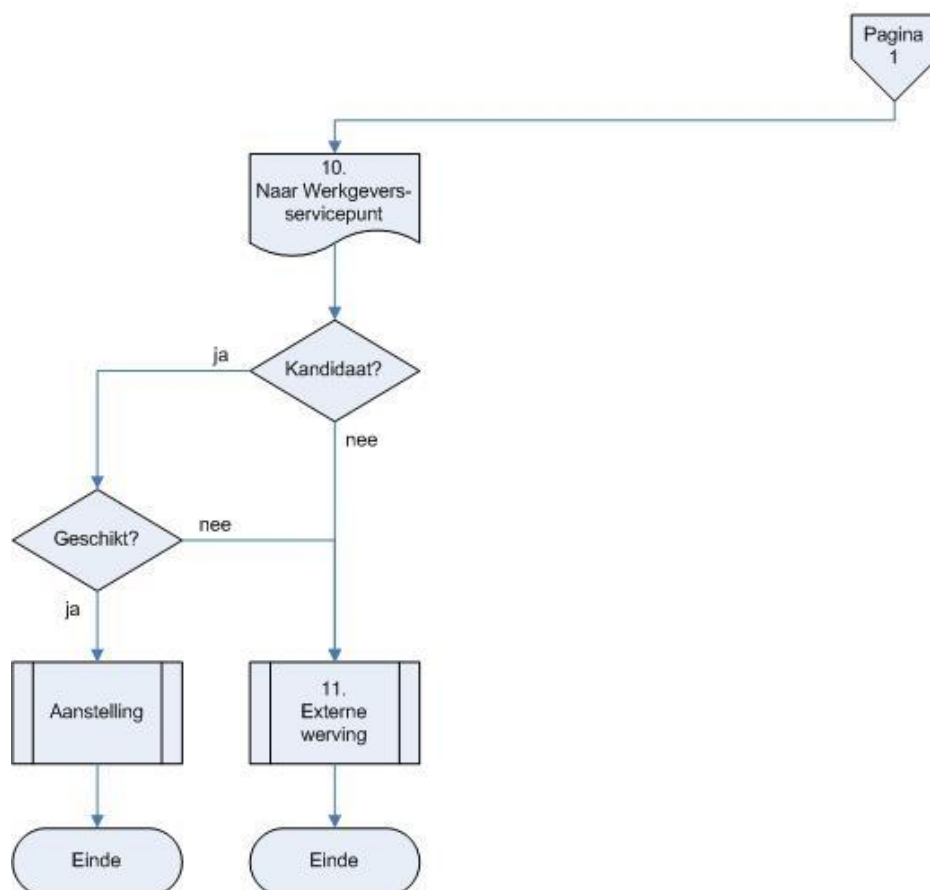
Bedrijfsproces Personeelsvoorziening

Leidinggevende

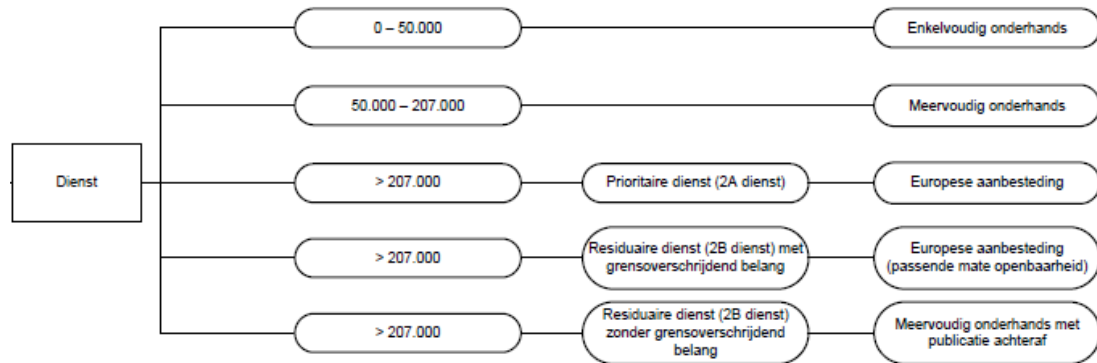
P&O adviseur

CPC

AD



5.6 Drempelwaarden 2014-2015 aanbestedingsprocedures



www.capgeminiconsulting.nl

www.nl.capgemini.com

Capgemini Nederland B.V.

Papendorpseweg 100, P.O. Box 2575,

3500 GN Utrecht - Nederland

Christian Bercz

Christian.Bercz@capgemini.com