

INZICHT IN INHUUR

1. Inleiding

In het raadsdebat dd 11 oktober 2023 over de programmabegroting 2024 is toegezegd de achtergronden en werkwijze bij externe inhuur door de organisatie van de gemeente Amstelveen inzichtelijk te maken. Deze notitie is gemaakt om invulling te geven aan die toezegging.

Voor een omschrijving van het begrip '(externe) inhuur' gebruikt de organisatie de volgende definitie van het A&O-fonds Gemeenten:

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

Het kan onder andere gaan om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of personeelsinzet via detachering. Kenmerkend voor inhuur is dat de ingehuurd functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie. Onder deze definitie van externe inhuur vallen dus niet vormen van uitbesteding en outsourcing waarin sprake is van resultaatopdrachten, zonder dat de interne opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit stuurt. Dit administreert de organisatie als uitbesteed werk. Voorbeelden daarvan zijn de uitbesteding van accountantsdiensten of de uitvoering van een bodemonderzoek door een adviesbureau in verband met de voorbereiding van een bestemmingsplan. Deze notitie gaat niet over uitbesteed werk.

De gepresenteerde informatie heeft betrekking op inhuur voor zowel de gemeente Amstelveen als de gemeente Aalsmeer. De notitie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 komen allereerst de voor- en nadelen en de verschillende motieven voor inhuur aan de orde. Vervolgens gaat paragraaf 3 in op de omvang van de inhuur binnen de organisatie en een vergelijking daarvan met andere gemeenten. In paragraaf 4 lichten we toe wat knoppen zijn om aan te draaien bij inhuur en hoe de organisatie aan die knoppen draait om een goede balans tussen vast personeel en inhuur te behouden. De notitie sluit in paragraaf 5 af met een kort samenvattend slotwoord. In de bijlage is enige cijfermatige achtergrondinformatie over de ontwikkeling van inhuur in de afgelopen jaren opgenomen.



2. Wat zijn voor-, nadelen en motieven voor inhuur?

Voor- en nadelen van inhuur

Inhuur is vaak een bewuste keuze en heeft voor- en nadelen. Voordelen van inhuur zijn:

- Beschikken over een kwantitatief en kwalitatief optimale personeelsbezetting om de ambities van de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer te kunnen realiseren.
- Opvangen van piekbelasting, waarvoor de formatiecapaciteit geen ruimte biedt.
- Inzet van personeel op taken waarvoor tijdelijk budget beschikbaar is.
- Beschikbaar maken van expertise die de organisatie niet permanent nodig heeft.

Daartegenover staan de volgende nadelen van inhuur:

- Werven, inwerken en begeleiden van steeds nieuwe inhuurkrachten trekt een zware wissel op de leidinggevenden die dat moeten doen. Het gaat ten koste van andere taken van die leidinggevenden.
- Met het vertrek van de inhuurkracht verdwijnt de opgebouwde kennis en kunde uit de organisatie.
- Inhuur is duurder dan inzet van medewerkers in dienst van de organisatie.

De organisatie streeft naar het vinden van de goede balans tussen inzet van medewerkers in dienst en ingehuurde externe krachten. De nadelen van inhuur wegen zwaarder in situaties waarin de aanstelling van personeel de voorkeur heeft boven inhuur, maar we bijvoorbeeld moeten inhuren omdat een vacature moeilijk vervulbaar blijkt. De voordelen wegen zwaar in situaties waarin aanstelling van personeel niet gewenst is, bijvoorbeeld omdat tijdelijk budget beschikbaar is. Aandacht voor beperking van inhuur is belangrijk om de nadelen van ongewenste inhuur te verkleinen.

Motieven voor inhuur

Er zijn verschillende motieven om in te huren: vervanging bij ziekte of op vacatures, opvangen piekbelasting of om een flexibele schil in de organisatie te creëren, tijdelijk budget, inzet van expertise die de organisatie niet heeft of niet permanent nodig heeft. Een indicatie van het belang van de verschillende inhuurmotieven geeft onderstaand overzicht, waarin de procentuele verdeling van de lopende inhuuropdrachten (per 1 maart 2024) naar inhuurmotief is weergegeven.

Nr.	Inhuurmotief	%-verdeling actieve inhuurcontracten per 1 maart 2024 (op basis van fte)
1	Tijdelijk werk, flexibele schil, tijdelijk budget beschikbaar	60%
2	Arbeidsmarktproblematiek: inhuur op vacatures	23%
3	Vervanging ziekte, verlof	8%
4	Specifieke expertise die niet beschikbaar is in de organisatie	7%
5	Inhuur vanwege ontwikkeling van de functie of organisatie – profiel ligt nog niet vast	2%
Totaal		100 %

Uit dit overzicht is af te leiden dat de belangrijkste motieven voor inhuur voortkomen uit de tijdelijkheid van werkzaamheden en budgetten en uit de arbeidsmarktproblematiek.



In de bijlage is voor dezelfde peildatum een overzicht opgenomen voor de verdeling van de lopende inhuuropdrachten naar afdeling. Uit dit overzicht blijkt dat voor werkzaamheden voor stedelijke ontwikkeling en projecten, sociale voorzieningen, veiligheid en handhaving en ICT veel wordt ingehuurd. Voor al deze afdelingen geldt dat ze werken met veel tijdelijke budgetten en dat het moeilijk is om vacatures in te vullen met eigen personeel. Naast de krapte op de arbeidsmarkt speelt daarbij ook een rol dat steeds grotere groepen mensen een zelfstandige status verkiezen boven een aanstelling in dienst bij een organisatie.

3. Wat is de omvang van inhuur in de afgelopen jaren?

Uitgaven aan inhuur over 2021 t/m 2023

In de jaarrekening zijn de totale werkelijke inhuurlasten opgenomen. Die inhuur bekostigt de organisatie uit budgetten voor inhuur en uit formatiebudgetten. Het beschikbare inhuurbudget muteert veel gedurende een lopend jaar: wanneer incidenteel extra budget beschikbaar komt voor personeel wordt dat standaard begroot als externe inhuur. Deze extra budgetten kunnen vanuit de meicirculaire of septembercirculaire komen. De laatste jaren heeft het Rijk veel tijdelijke Specifieke Uitkeringen (SPUK's) beschikbaar gesteld aan gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn de TOZO (Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers), de SPUK NPO (Nationaal Onderwijs Programma), de SPUK POK (Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag) en de SPUK GALA (Gezond en Actief Leven Akkoord). Daarnaast kan extra budget voor inhuur ontstaan door besluiten in de Perspectiefnota of door omzetting van uitvoeringsbudget naar inhuurbudget via 1^{ste} en 2^{de} tijdvakrapportages. Vaak wordt er in eerste instantie een totaal uitvoeringsbudget opgenomen in de programma's en kan pas later bepaald worden welk deel van het budget benodigd is voor eigen capaciteit en voor inhuur. De organisatie bekostigt inhuur uit formatiebudgetten als die is bedoeld voor tijdelijke vacaturevervulling. In onderstaand overzicht van de inhuurlasten over 2021 t/m 2023 zijn de uitgaven aan inhuur en dekking daarvan in beeld gebracht:

	Jaarrekening: lasten inhuur (€ * 1.000)	Dekking uit in- huurbudget (€ * 1.000)	Dekking uit for- matiebudget (€ * 1.000)	% lasten inhuur bekostigd uit formatiebudget
2021	€ 27.747	€ 21.711	€ 6.036	22%
2022	€ 27.778	€ 20.984	€ 6.794	25%
2023	€ 27.924*	€ 20.712	€ 7.212	26%

* De opgenomen werkelijke lasten over 2023 zijn voorlopig omdat nog mutaties uit de accountantscontrole van de jaarrekening kunnen voortkomen.

De jaarlijkse inhuurlasten bedroegen in 2021 t/m 2023 bijna € 28 mln. Naast € 20 - € 21 mln aan inhuur ten laste van inhuurbudgetten is de afgelopen jaren € 6 - € 7 mln aan inhuur bekostigd uit formatiebudgetten. Dat is circa 25% van de totale inhuurlasten. In de lasten over 2023 zijn forse tariefindexaties verwerkt. In de bijlage is informatie over de ontwikkeling van het aantal inhuuropdrachten opgenomen over de jaren 2021 t/m 2023. Uit die cijfers blijkt dat ondanks een daling van het aantal nieuwe inhuuropdrachten in 2023 het gemiddeld aantal lopende opdrachten per maand stabiel net iets boven de 300 ligt. Dat betekent dat veel opdrachten uit 2022 in 2023 zijn verlengd.

Vergelijking met andere gemeenten

Organisaties kunnen vóór opdrachtverlening keuzes maken of zij een opdracht als inhuur of als uitbesteed werk in de markt zetten. Dat maakt een zuivere vergelijking tussen inhuurcijfers van verschillende organisaties lastig. De gemeente Amstelveen voert in vergelijking met andere gemeenten relatief veel werkzaamheden in eigen beheer uit. Die keuze is bewust, omdat er op die manier meer grip is op de uitvoering, de kwaliteit en de kosten. Dat



betreft ook organisatieonderdelen waarvoor moeilijk vast personeel is te vinden en veel inhuur nodig is om het werk gedaan te krijgen. Voorbeelden daarvan zijn het eigen ingenieursbureau, automatisering en informatisering en wijkbeheer en groenonderhoud. Dit heeft invloed op de omvang van de inhuur in vergelijking met andere gemeenten.

Daarnaast speelt een rol of een gemeente gebruik maakt van een payroll-constructie. Amstelveen doet dat: in 2022 is ruim € 1,5 mln aan payroll contracten uitgegeven. Gemeenten die in plaats van payroll werken met tijdelijke contracten hebben een lagere indicator voor externe inhuur. Nadeel van omzetting van payroll in tijdelijke aanstellingen is dat het ww-risico voor de gemeente kan toenemen.

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) verplicht om in de jaarrekening als indicator voor externe inhuur op te nemen de kosten van de externe inhuur als percentage van de totale loonsom + de totale kosten van inhuur. In 2022 bedroeg het percentage inhuurkosten 26%. Dat is hoger dan gemiddeld: de landelijke personeelsmonitor van het A&O-fonds komt uit op 17% voor alle gemeenten. Het (voorlopige) percentage inhuurkosten voor Amstelveen over 2023 is 24%.

4. Wat zijn knoppen om aan te draaien bij inhuur?

Wanneer een organisatie de (kosten van) inhuur wil verhogen of verlagen zijn er grofweg zeven knoppen om aan te draaien. We gaan hier met name in op knoppen om de (kosten van) inhuur te verlagen. Die knoppen zijn:

1. Verlaging van inhuurtarieven
2. Minder taken oppakken waarvoor incidenteel budget beschikbaar is
3. Taken of organisatieonderdelen uitbesteden
4. Flexibele schil afbouwen en omzetten naar formatie
5. Personeel boven de formatie aanstellen met incidentele dekking
6. Vorming van een interne pool van medewerkers voor tijdelijk werk
7. Vermindering onbezette formatieplaatsen

De ruimte die deze knoppen bieden om de (kosten van) inhuur binnen de Amstelveense organisatie daadwerkelijk te verminderen is als volgt te duiden.

Ad 1. Verlaging inhuurtarieven?

Tot 2015 vond inhuur binnen de organisatie gedecentraliseerd vanuit afdelingen plaats. In 2016 is een centrale marktplaats voor externe inhuur gevormd. Motieven daarvoor waren: stroomlijning van inhuurprocessen, rechtmatigheid van inhuuruitgaven en marktconformiteit van inhuurtarieven. Sindsdien verlopen alle inhuurprocessen via die marktplaats, 'Amstelveen huurt in'. De marktplaats borgt dat inhuuropdrachten met marktconforme tarieven worden uitgezet. Het maximale inhuurtarief bedroeg in 2016 € 100,- per uur. Dat maximum geldt nog steeds binnen de organisatie. Een hoger tarief voor bijzondere opdrachten is alleen toegestaan na een directiebesluit. De mogelijkheden die deze knop biedt om de kosten van inhuur te verlagen zijn al jaren goed benut.

Ad 2. Minder taken oppakken waarvoor incidenteel budget beschikbaar is?

Steeds vaker besluiten het Rijk én de colleges van Amstelveen en Aalsmeer voor uitbreiding van of nieuwe taken incidenteel budget beschikbaar te stellen. De veelheid aan SPUK-regelingen van de laatste jaren speelt hierin mee. Vaak komen SPUK-regelingen voort uit urgente maatschappelijke vraagstukken, waar het Rijk snel actie op wil nemen voor een beperkte periode. Tijdelijkheid van beschikbare budgetten speelt een belangrijke rol in de motivering voor inhuur. Uit de procentuele verdeling van inhuur naar motief op pagina 2 blijkt dat 60% van de inhuur voortkomt uit het feit dat voor het werk incidenteel budget



beschikbaar is. Beschikbaarstelling van structureel budget voor structureel werk zal een dempend effect hebben op de toename van de inhuur die de laatste jaren binnen de organisatie zichtbaar is. Het is niet te verwachten dat de financiële situatie van het Rijk of onze beide gemeenten ruimte biedt om incidentele budgetten voor formatie om te zetten in structureel geld. Wanneer incidenteel budget beschikbaar is kunnen de inhuurlasten dalen door gebruik te maken van tijdelijke contracten in plaats van payroll. Stopzetting van die incidentele financiering voor tijdelijke taken zal ook remmend werken op inhuur omdat die dan beëindigd wordt.

Ad 3. Taken of organisatieonderdelen uitbesteden?

De gemeente Amstelveen voert veel taken in eigen beheer uit, ook als het gaat om organisatieonderdelen waar veel inhuur nodig is om het werk uitgevoerd te krijgen. Dat is een bewuste keuze: het geeft ons meer grip op de uitvoering, de kwaliteit en de kosten. In 2019 is voor een aantal gemeentelijke taken nagegaan wat het effect is van uitbesteding op de kwaliteit en kosten. Gekeken is naar de afvalverwerking, beheer van vastgoed en de exploitatie van Zorgvlied. Uit die inventarisatie kwam naar voren dat de markt die taken op hetzelfde kwaliteitsniveau niet goedkoper kan uitvoeren.

Ad 4. Flexibele schil afbouwen en omzetten naar formatie?

Diverse afdelingen beschikken jaarlijks over een flexibele schil: incidentele inhuurbudgetten om flexibel met piekbelasting in het werk te kunnen omgaan. Eind 2022 is verkend of aanwending van een deel van die flexibele schil naar structurele formatie mogelijk en bedrijfsmatig verantwoord is. Dat kan bijdragen aan vervanging van inhuur door aanstelling van personeel. De directie heeft op basis van die verkenning begin 2023 besloten inhuur voor een bedrag van in totaal € 2,3 mln om te zetten in formatieplaatsen.

Ad 5. Personeel boven de formatie aanstellen met incidentele dekking?

Met incidenteel budget kan de organisatie tijdelijke formatie creëren. Werving van personeel op vaste formatie heeft een grotere kans van slagen dan werving voor tijdelijke functies. Daarom huurt de organisatie veel in op tijdelijke formatie. Omzetting van die tijdelijke formatie naar vaste functies kan inhuur reduceren. Vanuit het gegeven dat de laatste jaren veel incidentele budgetten voor diverse taken beschikbaar zijn is omzetting van incidenteel gedekte formatie in vaste functies in beperkte mate bedrijfsmatig verantwoord. De organisatie gaat hier terughoudend mee om, besluitvorming ligt op directieniveau. Per 1 maart 2024 is voor in totaal € 1,8 mln aan structurele formatielasten vanaf 2027 geen dekking. Dat betreft circa € 1,1 mln aan functies voor duurzaamheid voor Amstelveen, ruim € 0,4 mln aandeel van Aalsmeer in kosten van formatie, die voor beide gemeenten is bestemd, en ruim € 0,3 mln overige structurele formatiekosten.

Ad 6. Vorming van een interne pool van medewerkers voor tijdelijk werk?

De inhuuropdrachten zijn over het algemeen zeer divers: de gemeente is een veelzijdige werkgever, verschillende taken zijn ondergebracht bij verschillende afdelingen. Die verscheidenheid weerspiegelt zich in de aard van de inhuuropdrachten. De opdrachten zijn daarnaast in de loop van de tijd aan verandering onderhevig. Eind 2022 is geïnventariseerd of vorming van een interne pool van medewerkers die voor alle afdelingen tijdelijke opdrachten uit kunnen voeren kan bijdragen aan de reductie van inhuur. Gebleken is dat dat geen oplossing biedt vanwege de grote verscheidenheid aan inhuuropdrachten.

Ad 7. Vermindering onbezette formatieplaatsen?

Veel inhuur komt voort uit de krappe arbeidsmarkt. De afgelopen jaren hing circa 25% van de inhuurlasten hiermee samen. Die krapte komt enerzijds voort uit de vraagkant van de arbeidsmarkt: er zijn in diverse branches meer vacatures dan werkzoekenden. Daarnaast speelt ook de flexibilisering van de aanbodkant een rol: steeds grotere groepen mensen kiezen een zelfstandige status boven een aanstelling bij een organisatie. De situatie op de arbeidsmarkt maakt dat omzetting van inhuurbudget naar formatie niet in alle gevallen



onmiddellijk leidt tot aanstelling van personeel. Wanneer op formatie ingehuurd krachten bereid zijn in dienst te treden bieden wij hen vanzelfsprekend een arbeidscontract aan. In 2023 hebben 32 medewerkers op die manier een aanstelling gekregen.

Ondanks de geschetste arbeidsmarktproblematiek zijn er kansen de inhuur op vacatures te verminderen door versterkte inzet op werving en behoud van personeel. Aan leidinggevers en HR-adviseurs is gevraagd prioriteit te geven aan deze wervingsopgave.

In het coalitieakkoord 2022 -2026 'Warm hart voor Amstelveen met kansen voor de toekomst' is opgenomen dat we onorthodoxe wegen durven te bewandelen om geschikt personeel te vinden. Intensivering en innovatie van de werving van personeel krijgen als volgt vorm binnen de organisatie. Een actieve benadering vergroot de kans om bij moeilijk vervulbare vacatures toch kandidaten te vinden. Goede en intensieve begeleiding door recruitment maakt hierin het verschil. Dit is een zeer tijdsintensieve exercitie, die vaak wel tot succes leidt. Uitbreiding van recruitment is noodzakelijk om voor meer moeilijk vervulbare vacatures geschikte kandidaten te vinden. Daarnaast is het belangrijk om als werkgever zichtbaar te zijn op de diverse sociale media. Waar voorheen de focus lag op het vermarkten van een vacature draait het nu steeds meer om het werkgeversmerk: 'wil ik bij deze organisatie werken?'. In 2023 is een nieuwe arbeidsmarktcampagne ontwikkeld. Deze campagne wordt op dit moment gefaseerd uitgerold. In 2023 is een banenmarkt georganiseerd om de lokale inwoner te interesseren voor een baan 'om de hoek'. Dit heeft concreet geleid tot het vervullen van 10 vacatures. Op 12 april 2024 organiseert de gemeente opnieuw een banenmarkt. We oriënteren ons op een pilot om voor veel voorkomende functies een aantal geschikte talenten aan te nemen zonder dat daar een vacature voor bestaat.

Naast werving is er ook veel aandacht voor behoud, binden en boeien van personeel. Bij nieuwe vacatures hebben interne kandidaten voorrang om interne doorstroom en ontwikkelingskansen voor medewerkers te bevorderen.

5. Samenvattend slotwoord

Uit de notitie blijkt dat de organisatie veel inhuurt: de jaarlijkse inhuurlasten bedroegen de afgelopen jaren circa € 28 miljoen, circa 25% van de totale lasten voor intern en extern personeel. Voor een groot deel komt dat voort uit bewuste keuzes. Het belangrijkste motief voor inhuur is de tijdelijkheid van het werk en/of het beschikbare budget: 60 % van de inhuur komt daaruit voort. In geval van tijdelijk werk of geld is inhuur een verstandige keuze. Daarnaast speelt een rol dat de gemeente Amstelveen veel taken in eigen beheer uitvoert. Vanuit oogpunt van kwaliteit en uitvoeringskosten is uitvoering van taken in eigen beheer een bewuste keuze, óók als dat leidt tot toename van inhuur.

De organisatie heeft een aantal maatregelen genomen die de (kosten van) inhuur beperken. De centrale marktplaats voor inhuur borgt dat inhuur tegen marktconforme tarieven plaatsvindt. Voor zover bedrijfsmatig verantwoord is een deel van de flexibele schil omgezet in formatie en zijn vaste functies gecreëerd voor formatie met incidentele dekking.

Circa 25% van de inhuur in de afgelopen jaren is bedoeld voor tijdelijke vacaturevervulling. Ondanks de geschetste arbeidsmarktproblematiek zijn er kansen de inhuur op vacatures te verminderen door intensivering van de inzet op werving en behoud van personeel. In 2024 zetten we daar volop op in.



Bijlage: cijfermatige achtergrondinformatie over ontwikkelingen van inhuur

Verdeling lopende inhuuropdrachten per 1 maart 2024 naar afdeling

Afdeling	%-verdeling actieve inhuurcontracten per 1 maart 2024 (op basis van fte)
Stedelijke ontwikkeling	21,4
Sociale voorzieningen	11,9
Projecten & Advies	10,4
Veiligheid & Handhaving	10,4
Automatisering & Informatiemanagement	8,0
Jeugd & Samenleving (incl. Jeugd & Onderwijs, Sociale Samenleving)	7,5
Services	7,0
Publiekszaken	6,0
Werk & Inkomen	5,0
Financiën	4,0
Programma Nieuw Legmeer	3,5
Centrale Beheertaken	2,5
Directie	1,0
Wijkbeheer	0,5
Zorgvlied	0,5
HRM	0,5
Totaal	100 %

Ontwikkeling aantal inhuuropdrachten over 2021 t/m 2023

Jaar	Gemiddeld aantal lopende inhuuropdrachten per maand	Aantal nieuwe inhuuropdrachten
2021	308	214
2022	317	243
2023	317	178