



Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
Telefoon 14024
Telefax (024) 323 59 92
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postbus
6500 HG Nijmegen

Datum
25 november 2014

Ons kenmerk
PO10/14.0012607

Contactpersoon
Petra Kalkman

Onderwerp
Rapportage inhuur 2014

Datum uw brief

Doorkiesnummer
(024) 3292425

Geachte leden van de Raad,

Hierbij bieden wij u de rapportage inhuur 2014 aan. Hierin komt een aantal zaken bij elkaar. Ten eerste is het door allerlei oorzaken al weer enige tijd geleden dat er gerapporteerd is op de totale inhuur binnen de organisatie. Ten tweede is er, met name bij de vakbonden, onrust over inhuur. De vragen die daar opkomen zijn: huren we niet in op plekken waar we eigenlijk gewoon vast personeel zouden kunnen aanstellen; en hoe zit het met de rechtspositie van inhuurkrachten, is die niet veel slechter dan die van ons eigen personeel? Ten derde is het een goed moment om ons te beraden op de ideale omvang van de flexibele schil/inhuur. Daarvoor is meer inzicht nodig in de motieven om in te huren.

De rapportage zet een aantal feiten over inhuur op een rijtje, meest financiële gegevens (tot peildatum 1 september 2014). Dit wordt aangevuld met informatie uit interviews met afdelingshoofden. Daarnaast wordt verder ingegaan op de groep uitzendkrachten en payrollers, een specifieke vorm van inhuur. De rapportage besluit met het formuleren van enkele conclusies en denkrichtingen op het gebied van inhuur.

Duidelijk wordt in de rapportage dat de gemeente Nijmegen, net als andere organisaties, een flexibele schil nodig heeft, om in te kunnen spelen op wisselende vragen en voorbereid te zijn op verdere inkrimping. Vergelijking met andere gemeenten (Vensters voor Bedrijfsvoering) laat zien dat onze organisatie daar niet uitzonderlijk in is. Verder zien we, als we verder op de inhuur inzoomen, dat er om heel verschillende redenen wordt ingehuurd, en dat de omvang van de inhuur per afdeling daardoor erg kan verschillen. De ene afdeling maakt structureel veel gebruik van inhuur (bv bij lastig te plannen projecten, seizoensarbeid, te verwachten bezuinigingen of a-structurele financiering), de andere afdeling alleen bijvoorbeeld bij vervanging wegens ziekte of zwangerschap. Heel strikte normen zijn hier niet voor te stellen. Wel moet een afdeling de inhuur altijd kunnen verantwoorden. Daarnaast wordt zichtbaar dat we oog moeten blijven houden voor de rechtspositie van inhuurkrachten (met name payrollers en uitzendkrachten).

Vervolgvel

1

Doel van deze notitie is niet het vaststellen van harde normen ten aanzien van inhuur, of liever gezegd, de flexibele schil. Liever komen we tot een gedeelde gedragslijn.

Hiervoor zijn in de rapportage de volgende deelconclusies geformuleerd:

Conclusie 1. We stellen dat een krimpende organisatie in een economisch slechte tijd er goed aan doet een flexibele schil te hebben. Werk kunnen we niet altijd garanderen en we willen voorkomen dat we uiteindelijk met veel herschikkers zitten waar we geen werk voor hebben. Inhuur is een manier om de flexibele schil in te vullen.

Conclusie 2. We stellen dat de totale omvang van de flexibele schil zich altijd ergens tussen de 10% en 20% van de loonsom zal bevinden. Op een aantal afdelingen is er structureel sprake van een hoog percentage inhuur. Voor de overige afdelingen blijven we de regel hanteren dat er iets uit te leggen valt bij inhuur boven 10% van de loonsom.

Conclusie 3. We willen niet dat uitzendkrachten/payrollers een slechtere rechtspositie hebben dan ambtenaren. We gaan dat, waar mogelijk en rekening houdend met verschillen tussen cao's, rechtekken en er in ieder geval voor zorgen dat er binnen deze groep (uitzendkrachten/payrollers) geen verschillen zijn. Hier komt een uitwerkingsnotitie voor.

Conclusie 4. Het uitgangspunt blijft dat inhuur een mogelijke invulling van de flexibele schil is, maar tegelijkertijd stellen we dat gekeken moet worden naar andere manieren om hier invulling aan te geven. Een tijdelijke, ambtelijke aanstelling kan een goed alternatief zijn, zeker voor jongeren. Waar eigenlijk geen sprake meer is van flexibele inzet, maar mensen permanent worden ingehuurd, dient naar andere oplossingen te worden gezocht.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
college van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

drs. B. van der Ploeg

Aantal Bijlagen: rapportage inhuur 2014

Rapportage Inhuur 2014

Gemeente Nijmegen 12nov2014

Inhoud

1. Inleiding
2. Omvang
3. Vergelijking
4. Organisatie
5. Verdeling over afdelingen
6. Motieven voor inhuur
7. Uitzendwerk en payroll
8. Conclusies en denkrichtingen

1. Inleiding

In deze rapportage komt een aantal zaken bij elkaar. Ten eerste is het door allerlei oorzaken al weer enige tijd geleden dat er gerapporteerd is op de totale inhuur binnen de organisatie. Afdelingsrapportages geven wel een beeld per afdeling, maar niet van het totaal. Ten tweede is er, met name bij de vakbonden, onrust over inhuur. De vragen die daar opkomen zijn: huren we niet in op plekken waar we eigenlijk gewoon vast personeel zouden kunnen aanstellen; en hoe zit het met de rechtspositie van inhuurkrachten, is die niet veel slechter dan die van ons eigen personeel? Ten derde heeft de DR aangegeven zich te willen beraden op de ideale omvang van de flexibele schil/inhuur en daarvoor in eerste instantie meer inzicht te willen in de motieven om in te huren.

Deze rapportage zet een aantal feiten over de inhuur op een rijtje, meest financiële gegevens. Dit wordt aangevuld met informatie uit interviews met afdelingshoofden. Verder gaan we nader in op de groep uitzendkrachten en payrollers, een specifieke vorm van inhuur. De rapportage besluit met het formuleren van enkele conclusies en denkrichtingen op het gebied van inhuur.

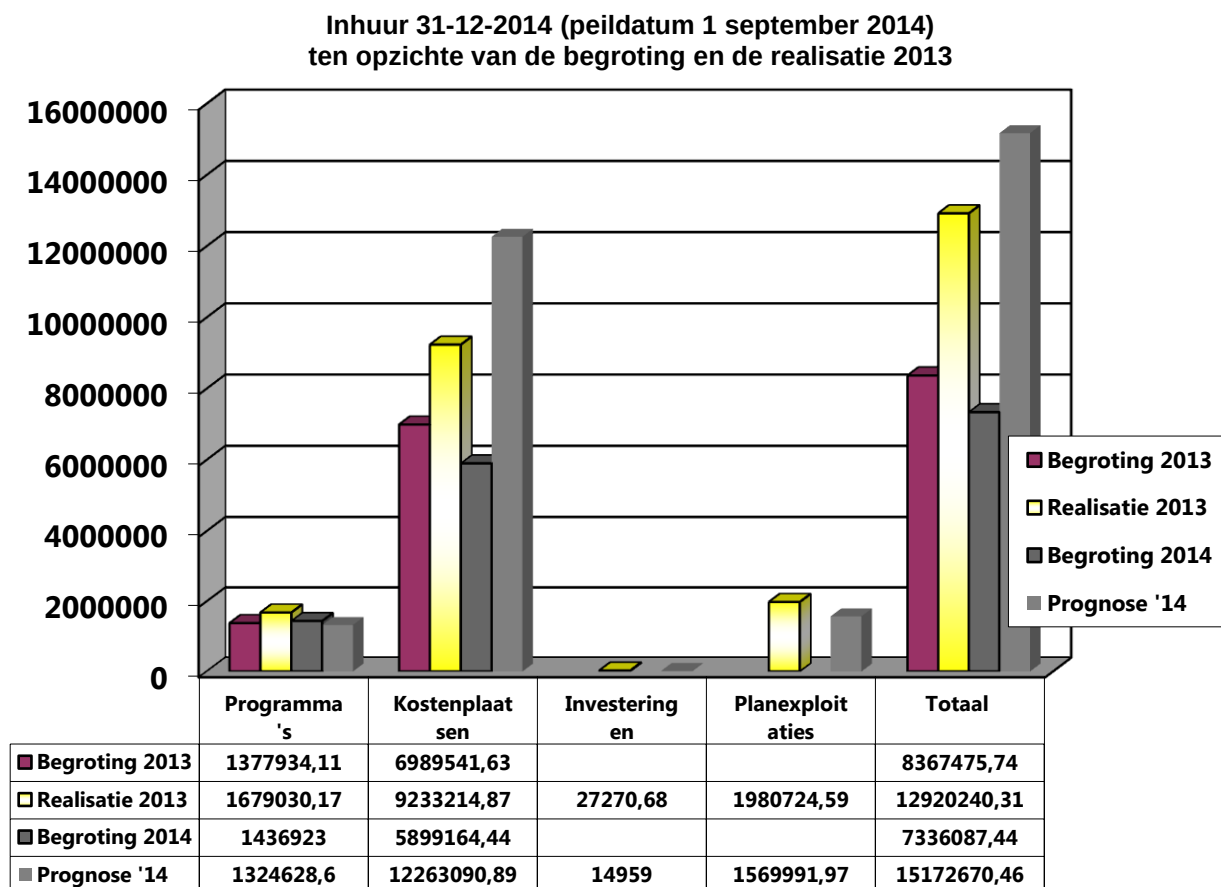
Onder ingehuurd personeel verstaan we hier al het personeel dat geen vaste of tijdelijke aanstelling heeft bij de gemeente Nijmegen, maar dat tegen betaling hier werkzaamheden uitvoert, waarbij de gemeente Nijmegen als opdrachtgever (mede) het werk aanstuurt. Hieronder valt niet het uitbesteden van werk (waarbij wij geen sturing meer op de werkzaamheden hebben) en ook niet de inkoop van een advies (wel als de adviseur hier komt werken).

2. Omvang

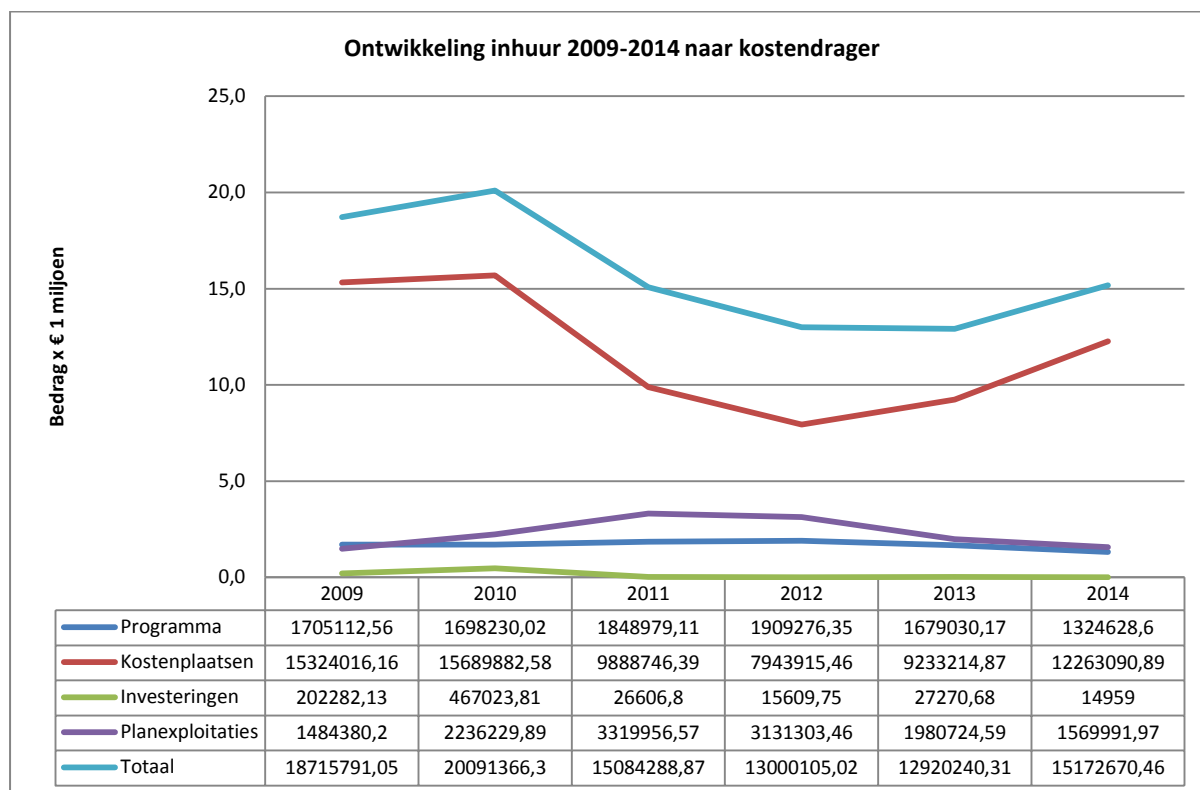
Onderstaande grafiek geeft de financiële stand van zaken op het gebied van inhuur over de jaren 2013 en 2014 (tot 1 september, maar geprognosticeerd op basis van verplichtingen tot 31 december).

De kolommen bij totaal bevatten de totale gemeentelijke uitgaven aan inhuur, zowel op de kostenplaatsen, de programma's en de planexploitaties. Het verschil tussen begroot en gerealiseerd wordt gedekt door planexploitaties, vacatureruimte, overige materiële budgetten, detacheringsovereenkomsten en externe of interne (subsidie)gelden.

Te zien is dat we in 2014 volgens de prognose hoger uitkomen dan in 2013. Dit kan de komende maanden nog hoger worden.



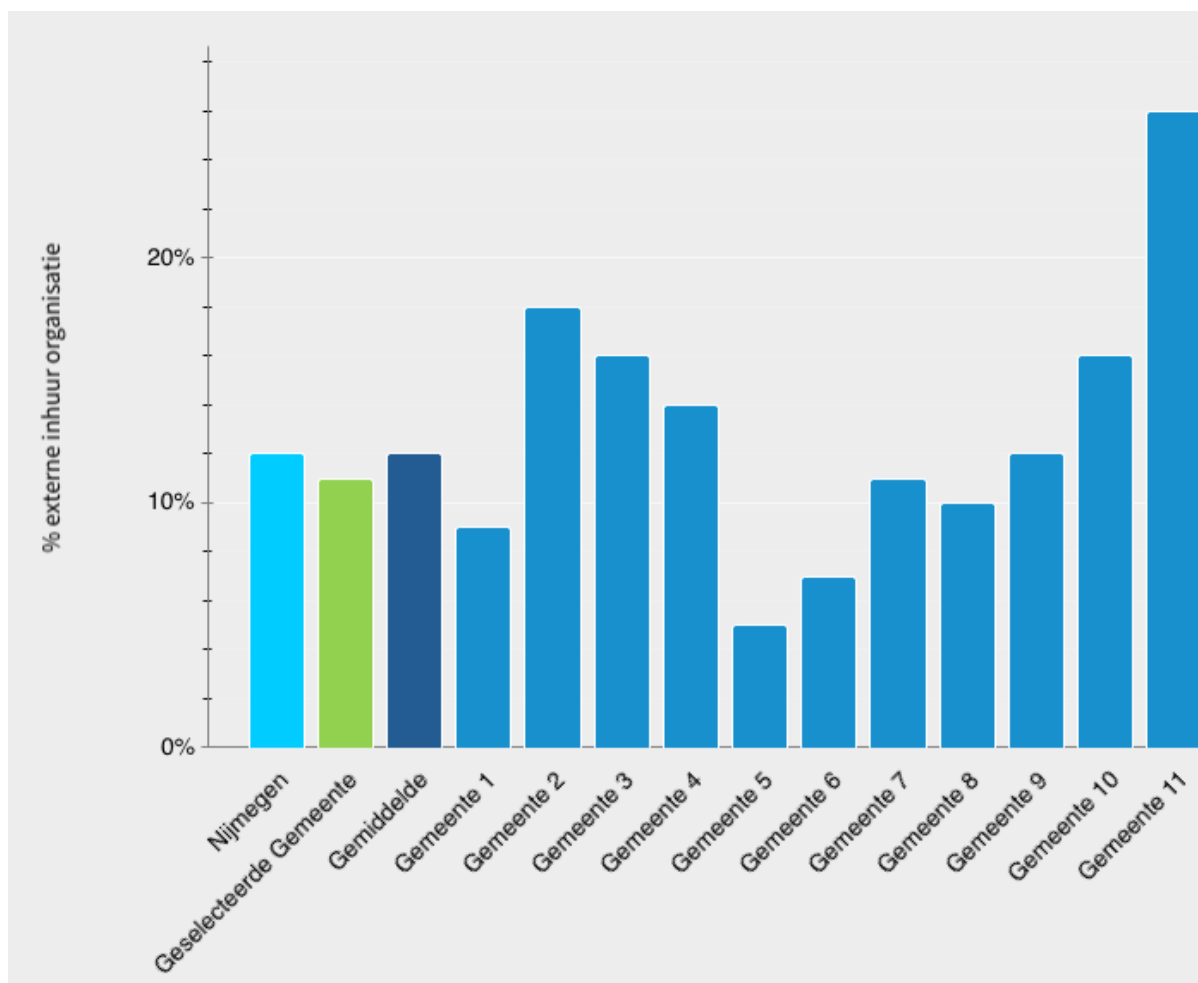
De volgende grafiek laat de ontwikkeling van de uitgaven aan inhuur 2009 – 2014 zien.



Deze grafiek toont een sterke daling van de uitgaven aan inhuur van 2010 tot 2012. Daarna wordt er weer een stijgende lijn zichtbaar. De daling heeft onder andere te maken met de manier waarop we sinds 2010 de inhuur binnen gemeente Nijmegen hebben georganiseerd (zie onder 3. Organisatie).

3. Vergelijking

In Vensters voor Bedrijfsvoering zien we de uitgaven voor externe inhuur (als percentage van de loonsom) van de gemeente Nijmegen naast die van andere gemeenten (zie staafdiagram hieronder). Helaas kunnen/mogen in dit plaatje de namen van de gemeenten niet worden afgedrukt; in de app van Vensters voor Bedrijfsvoering zijn deze wel te zien. De eerste staaf is gemeente Nijmegen 2013; de 2^e staaf gemeente Nijmegen 2012; daarna volgt het gemiddelde van de deelnemende gemeenten en de verschillende gemeenten zelf. In 2013 scoorde Nijmegen rond het gemiddelde, en is daarmee dus niet afwijkend.



In een onderzoek van TNO (De toekomst van flex, 2014) , in opdracht van ABU de branchevereniging voor uitzendondernemingen, is gekeken naar de omvang van de flexibele schil in bedrijven. Vastgesteld is dat de flexibele schil nog steeds groeit. Bedrijven en organisaties hebben in toenemende mate behoefte om snel en flexibel te kunnen reageren op toenemende onvoorspelbaarheid van de markt. In 2007 en 2013 was de totale omvang van de flexibele schil resp. 20 en 25%. Daarbij zijn de fluctuaties binnen de verschillende sectoren groot, waarbij de horeca heel hoog scoort (rond 50%) en de industrie juist laag (rond 10%). Overheid/onderwijs zit daar ergens tussenin met 15-20%. Voor 2020 wordt nog een totale groei tot 30% verwacht. Berekening van de flexibele schil is hierbij gebaseerd op het percentage flexibele krachten van het totaal aantal.

4. Organisatie

In 2010 werd geconstateerd dat de uitgaven aan inhuur erg hoog waren en dat er meer coördinatie op de inhuur nodig was. Dat coördinatiepunt bevindt zich sindsdien bij het team Werving&Selectie, onderdeel van P&O. Alle aanvragen voor inhuur verlopen via dit coördinatiepunt. Daar wordt gecontroleerd of aanvragen rechtmatig zijn, of bij de juiste (uitzend)bureaus wordt ingehuurd en of het afdelingshoofd de aanvraag heeft goedgekeurd. Tevens wordt de afloop van contracten en eventuele verlenging in de gaten gehouden. In de procedure is ook bespreking van de inhuuraanvraag in het mobiliteitsoverleg opgenomen. In het mobiliteitsoverleg bekijken de P&O-adviseurs of er redenen zijn waarom inhuur misschien niet nodig is op deze plek, bijvoorbeeld omdat er een herschikker of iemand met loopbaanwensen is die hier tijdelijk aan het werk zou kunnen, of omdat er een uitwisseling tussen afdelingen mogelijk is. Inhuur voor langer dan 6 maanden wordt altijd eerst als interne vacature gepubliceerd (ook bij verlenging). Pas als er geen geschikte interne kandidaat is wordt het opnieuw een inhuuraanvraag.

Belangrijke uitgangspunten bij dat alles zijn:

- Elk inhuurbesluit wordt genomen door het verantwoordelijke afdelingshoofd. Buiten hem of haar om kan er niet ingehuurd worden.
- Tijdelijke plaatsing van herschikkers op klussen gaat altijd voor.
- Bij inhuur voor langer dan 6 maanden wordt altijd eerst gekeken of er een interne kandidaat is.
- In principe kan er niet ingehuurd worden buiten deze procedure om. Helemaal gegarandeerd is dit niet, maar er zijn geen signalen dat dit (nog) veel gebeurt.

Bij het inhuren via uitzendbureaus maken we gebruik van twee bureaus waar we (via aanbesteding) contracten mee hebben: Driessen Payroll en Randstad-Tempoteam. Daarnaast maken we gebruik van verschillende bureaus waar de meer gespecialiseerde inhuur plaatsvindt bv bij Archeologie, Sportservice en Parkeerbeheer. Vaak is ook daar een aanbestedingsprocedure aan vooraf gegaan.

Het op deze manier stroomlijnen van het inhuurproces heeft er in ieder geval toe geleid dat we er meer zicht op kregen. Tevens lijkt het tot effect te hebben gehad dat de uitgaven aan inhuur daalden in 2011 en 2012.

Daarbij is eigenlijk nooit bepaald hoeveel inhuur een afdeling mag hebben. Wel is bij de ontwikkeling van het dashboard in 2013 bepaald dat afdelingen waar de inhuur in relatie tot de loonsom meer dan 10% bedraagt, iets hebben uit te leggen. Daarmee zeggen we impliciet dat we een percentage lager dan 10% acceptabel vinden.

In plaats van inhuur kan ook worden besloten een medewerker tijdelijk (ambtelijk) aan te stellen. Daar wordt echter steeds minder gebruik van gemaakt vanwege de WW-verplichting na afloop van het contract. Om een beeld te geven: op 1 september 2014 had de Gemeente Nijmegen 1615 personen vast in dienst en 28 personen op een tijdelijke aanstelling.

5. Verdeling over de afdelingen

Er zijn grote verschillen in de mate waarin afdelingen gebruik maken van inhuur. De volgende tabel laat zien hoe in 2014 (tot 1 september) de inhuur verdeeld is over de

afdelingen. Ter vergelijking zijn de cijfers voor 2013 er naast gezet. Daarbij is als verhoudingscijfer gebruikt de gerealiseerde inhuur inclusief de verplichtingen voor de rest van het jaar in relatie tot de begrote loonsom (uitgedrukt in een percentage).

In de afdelingsrapportages en het dashboard zijn soortgelijke percentages gebruikt. Het verschil is dat deze rapportage van een vollediger cijfer uitgaat: inclusief realisatie uit programma's en planexploitaties. Ook zijn de verplichtingen (voor 2014) meegenomen en is het percentage berekend op basis van de begrote loonsom. Dit geeft percentages die iets afwijken van de percentages in de afdelingsrapportages en het dashboard. In de bijlage is een vollediger weergave van onderstaande tabel voor 2014 en 2013 te vinden met een uitsplitsing van inhuurbedragen naar kostendragers.

Inhuur per afdeling 2014 (tot 1 september) en 2013

Afdeling	2014 tot 1 sept		2013	
	Totaal inhuur	Inhuur % loonsom	Totaal inhuur	Inhuur % loonsom
Bestuur & Management	172.265	4%	73.758	2%
Bestuurskwaliteit	32.022	1%	64.965	3%
Communicatie & Representatie	183.067	9%	11.272	1%
Economie	28.028	2%	52.805	3%
Facilitaire Zaken	92.349	5%	35.225	2%
Financiën	692.477	9%	130.158	2%
Informatiemng & automatisering	184.244	2%	285.705	3%
Inkomen	1.353.695	17%	1.087.481	13%
Juridische Zaken	202.297	8%	5.789	0%
Maatschappelijke Ontwikkeling	197.570	6%	91.720	3%
Milieu	178.510	7%	125.274	4%
Mobiliteit	2.087.461	42%	2.092.676	41%
Omgevingskwaliteit			69.688	6%
Ontwikkelingsbedrijf	1.709.079	69%	1.938.947	80%
Personeel & Organisatie	454.773	15%	152.058	5%
Projecten & Interimmanagement	843.335	17%	1.136.384	23%
Publiekszaken	298.860	6%	260.266	6%
Regionaal Archief	1.412	0%	22.961	1%
Stadsbeheer	90.331	2%	39.878	1%
Stadsontwikkeling	1.126.346	35%	1.195.487	38%
Vastgoed, Sportservice & Acc.	1.156.696	12%	1.723.085	18%
Veiligheid	89.903	5%	75.982	5%
Werk	3.383.128	54%	1.826.456	29%
Wijkmanagement	73.886	5%	141.454	9%
Zorg	540.934	12%	280.767	6%
Totaal	15.172.670	15%	12.920.240	13%

De tabel maakt zichtbaar dat een aantal afdelingen in 2014 (en ook al in 2013) boven de 'norm' van 10% uitkomt. Dat geldt zeker voor Mobiliteit, Ontwikkelingsbedrijf, Stadsontwikkeling en Werk. In mindere mate (en soms nog niet in 2013) ook voor Inkomen, P&O, PIM, VSA en Zorg.

Bij de afdeling Werk zien we een grote stijging in 2014, die te maken heeft met, zoals al eerder aangestipt, het flexibel houden van het personeel in verband met de overgang naar het Werkbedrijf. Ook kan het vertrekarrangement op een aantal afdelingen een rol spelen in de toename van de inhuur.

6. Motieven voor inhuur

Bij het registreren van inhuur zijn we uitgegaan van een indeling in 4 categorieën waar het gaat om de reden voor de inhuur. Die categorieën zijn:

1. Flexibele schil
2. Vacatureruimte
3. A-structureel geld (projecten)
4. Onvoorzien (zwangerschap, ziekte etc.)

Bij de aanvraag van inhuur geeft de aanvrager zelf aan in welke categorie de inhuur valt.

Om een idee te geven in welke verhouding tot elkaar deze categorieën voorkomen, de volgende tabel. Te zien is dat flexibele schil als reden voor inhuur het meest voorkomt (43%), benutting van vacatureruimte het minst (9%). Het gaat in deze tabel alleen om de gerealiseerde inhuur tot 1 september (zonder de verplichtingen voor de rest van het jaar).

Inhuur 2014 (tot 1 sep) per categorie

Categorie	Gerealiseerd 2014	% van totaal
flexibele schil	4.316.149	43%
Vacatureruimte	936.349	9%
a-structureel geld (projecten)	1.977.820	20%
Onvoorzien	2.859.480	28%
Totaal	10.089.798	100%

In de interviews met afdelingshoofden, waarin vooral de reden voor de inhuur op hun afdeling, werd besproken, werden deze categorieën verder uitgediept. Hieronder een overzicht van alle redenen voor inhuur die in de interviews werden genoemd:

- **A-structureel geld.** Als er sprake is van a-structureel geld wordt er ingehuurd. Dit kan ook het geval zijn bij structureel geld uit het Gemeentefonds waarvan de hoogte fluctueert. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Sportservice (VSA), waar de financiering vanuit Rijk of derden steeds voor 3 jaar wordt verlengd. Ook bij Werk is sprake van veel a-structureel werk door a-structureel geld. Een deel van het geld kwam vrij door het verdwijnen van gesubsidieerde arbeid in 2012, maar hiervoor is geen vaste bezetting

aangevraagd omdat dat te lang duurt, we dan al in de overgang naar het Werkbedrijf zitten en het geld a-structureel blijft. Voor het Werkbedrijf is het moeilijk in te schatten hoeveel mensen er straks nodig zijn. Voor tijdelijke klussen is het soms lastig mensen te krijgen bv bij Grondzaken (Ontwikkelingsbedrijf) waar dan een tijdelijke oplossing wordt gezocht in inhuur of zzp-ers; als er intern een mogelijkheid wordt gezien kan hier later toch weer een vast iemand op worden gezet.

- **Moeilijk te plannen projecten:** bij afdelingen die projectmatig werken, zoals Projecten&Interimmanagement en het Ontwikkelingsbedrijf, is een deel van de projecten goed te plannen, maar zo'n 20% is niet te plannen. Om deze onzekerheid over omvang en type van projecten op te vangen, is een flexibele schil nodig. Deze mensen kun je niet continu werk bieden. Bij vaste inzet zou je voortdurend herschikkers hebben; dit is veel duurder, bovendien willen de mensen zelf niet bij de gemeente in dienst komen. Ook bij Archeologie (Stadsontwikkeling) is dit het geval: het begin van een project komt vaak sneller dan verwacht bv voorafgaande aan bouwprojecten van particulieren.
- **Te gespecialiseerd werk:** voor bepaalde soorten werk waarvoor zeer specifieke kennis nodig is bv verkeersmanagement (Mobiliteit) kun je het zelf nooit goed regelen en moet je wel een beroep doen op bureaus die dergelijke mensen in dienst hebben. Dit geldt ook voor Archeologie. Inhuur vindt hier meestal plaats via aanbestedingen bij gespecialiseerde bureaus. Het is lastig om deze mensen vast in dienst te houden, omdat het werk niet continu is. Naast een kleine vaste kern met planners, projectleider etc. is er een grote flexibele schil met opgravers. Vroeger werden wel meer mensen voor 1 jaar in dienst genomen; nu alleen als dat echt nodig is. Ook voor de dijkeruglegging en de Waalsprong huren we specialisten in, vaak zzp-ers of mensen met een eigen bedrijf; wij kunnen hen geen permanent werk bieden (Ontwikkelingsbedrijf).
- **Pieken:** het werk van bv straatcoaches en toezichthouders heeft een sterke seizoenscomponent. Hier is sprake van een vaste kern en daarnaast een flexibel aantal inhuurkrachten, vooral in de zomer. Ook de pilot avondparkeren is om die reden met inhuur opgevangen (Mobiliteit). Bij het KCC zijn ook piekmomenten bij bepaalde gebeurtenissen (bv belastingbrieven) of in de zomer (afspraken voor paspoorten); hiervoor zijn oproepkrachten nodig. Van seizoenswerk is ook sprake bij speeltuinen en de horeca in het Triavium (VSA).
- **Avond/nachtwerk:** hiervoor huren we ook in, omdat er dan altijd mensen beschikbaar zijn (bv parkeerbeheer bij Mobiliteit). Het zou veel duurder zijn om zelf zoveel mensen in dienst te nemen. Ook ziekteverzuim wordt hiermee opgevangen.
- **Flexibele pool bv voor vervanging wegens ziekte:** komt niet zoveel voor; meestal wordt dan gebruik gemaakt van payrollkrachten (Mobiliteit). Bij VSA is er een flexibele pool voor uitval van beheerders). Bij het KCC is er, naast inhuur op piekmomenten, ook een flexibele pool om mensen acuut op te kunnen roepen (Publiekszaken).
- **Vacatureruimte:** wordt soms tijdelijk ingevuld met inhuur om wat langer de tijd te hebben om te kijken wat de markt doet of een interne kandidaat op te leiden, bv bij

Financiën. Daar worden ook wel eens tijdelijk jongeren uit het jongerenloket op vacatureruimte gezet.

- **Bezuinigingen:** als er bezuinigingen aankomen of worden verwacht, wordt hier vaak op voorgesorteerd. Daarmee voorkom je herschikkers. Wel wordt er altijd eerst gekeken of er een interne oplossing te vinden is (komt voor bij Financiën, Projecten& Interimmanagement, Milieu).
- **Terugloop werk/projecten.** Als vermindering van projecten wordt verwacht (bv door de economische crisis), worden mensen niet vast in dienst genomen (PM). Bij Publieksdienstverlening worden vanaf 2016/17 minder klanten verwacht door verlenging van het paspoort van 5 naar 10 jaar; daarom worden formatieplaatsen even niet vast ingevuld. Door de flexibele schil kunnen we meebewegen met de orderportefeuille. Voor het Ontwikkelingsbedrijf gaat deze teruglopen (einde Stadsbrug, Dijkteruglegging), waardoor de flexibele schil kleiner wordt.
- **Vertrekarrangement:** bij sommige acute vertrekkers was meteen ervaring nodig. Daarom is tijdelijk ingehuurd; een onervaren jongere via het Jongerenloket was dan namelijk ook geen optie (bv bij Financiën). Bij VSA was er zeker tijdelijk meer inhuur; doel daarbij is uiteindelijk wel weer mensen vast in dienst te nemen. Verder is er soms ook niet ingevuld in verband met teruggang in formatie. De grotere kwetsbaarheid wordt dan incidenteel met inhuur opgevangen bv bij Milieu.
- **Sociale component:** bij bv bewaking van fietsenstallingen is sprake van leer-werktrajecten voor jongeren. Dit is ook inhuur maar met een sociale component, zoals vastgelegd in het bestek voor de aanbesteding (Mobiliteit).
- **Opleiding van internen:** het plaatsen van herschikkers lukt niet altijd, omdat ze eerst moeten worden opgeleid (bv bij bemiddelaars). Soms wordt gekozen voor een combinatie met externe inhuur om de interne(n) op te leiden. Vanuit het Ontwikkelingsbedrijf is dit ook geprobeerd door bij de Stadsbrug interne mensen mee te laten lopen met externen.

Uit de interviews blijkt een diversiteit aan (goede) redenen om over te gaan tot inhuur. Afdelingshoofden geven aan veel voordelen te zien in inhuur waaronder de mogelijkheid om (tijdelijk) jongeren in je organisatie te hebben met nieuwe kennis en nieuwe impulsen. Ook voor de ontwikkeling van de zittende mensen is het goed. Inhuur geeft de mogelijkheid tot flexibiliteit in tijd, maar ook in inhoud en in het meenemen van nieuwe eisen die aan functies worden gesteld (bv nieuwe eisen bij verkeersmanagement). Vaak wordt zeer bewust gekozen voor inhuur/flexibele schil. Aangegeven wordt daarnaast ook dat de balans goed moet blijven en dat je moet oppassen dat kennis en ervaring ook niet steeds weer verdwijnt

Verder werd soms ook aangegeven dat inhuur niet persé flexibiliteit betekent. Bij Sportservice, VSA is bijvoorbeeld de situatie ontstaan dat jarenlange inhuur via Sportservice Noordholland (een gespecialiseerd bureau) heeft geleid tot een vaste groep ingehuurd personeel. Daar is men op dit moment bezig te kijken hoe hier verandering in gebracht kan

worden: óf de mensen gaan deel uitmaken van het vaste personeel van de gemeente Nijmegen óf er wordt gezocht naar een mogelijkheid tot weer meer flexibilisering.

Soms blijkt inhuur de vorm van uitbesteding te hebben: werk wordt (na aanbesteding) uitbesteed bij een gespecialiseerd bureau. Dit bureau zorgt voor de juiste mensen om het werk te doen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beheer van de parkeergarages en de verkeersmanagementcentrales (afdeling Mobiliteit). Financieel rekenen we dit tot nu toe als inhuur, maar in strikte zin klopt dat eigenlijk niet (zie definitie van inhuur in de inleiding). We gaan hier de definitie van inhuur en de financiële codering op aanpassen.

7. Uitzendwerk en payroll

In de interviews is ook de rechtspositie van het ingehuurde personeel ter sprake gekomen. Hebben afdelingshoofden het gevoel dat ze met twee soorten personeel te maken hebben: vast personeel met een goede rechtspositie en ingehuurd personeels met een veel minder sterke rechtspositie. Dat blijkt heel divers te zijn. Voor personeel dat wordt ingehuurd van gespecialiseerde bureaus geldt dat zeker niet. Die hebben vaak nog een beter salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden dan het gemeentelijk personeel.

Voor uitzendpersoneel dat we via Randstad/Tempoteam en via Driessen payroll inhuren zou dat wel kunnen gelden. Daarom focussen we hier op deze groep. Naars schatting gaat het dan (financieel gezien) om ongeveer een derde van alle inhuur. In 2013 is van de totale uitgave van ongeveer € 13 miljoen aan inhuur, €3,7 miljoen aan payrollmedewerkers uitgegeven (volgens opgave van Driessen zelf). Als we inzoomen op de rechtspositie van payrollmedewerkers kunnen we het volgende constateren (voor de overige uitzendkrachten zal ongeveer hetzelfde gelden):

1. Pensioen: ABP mogelijk (naar keuze ook payrollpensioenfonds), maar gebeurt sporadisch (6%). De meesten zijn pensioendeelnemer bij Stip (payrollpensioenfonds). De premie is goedkoper voor zowel inhuurkracht als de werkgever, maar levert natuurlijk wel minder pensioen op. Bij overgang naar ABP kan misschien waardeoverdracht plaatsvinden, anders pensioenbreuk.
2. CAO: De eigen payroll-cao is van toepassing (formeel ABU en informeel ook Vereniging Payroll Ondernemingen VPO-cao). Voor uitzendkrachten is de ABU-cao van toepassing. Deze figuur wordt vaak gebruikt voor korte (oproep)contracten bij seizoenswerk en horeca.
3. Inschaling en salarisschalen: inschaling volgens schalen CAR-UWO.
4. Periodieken: De toekenning van een volgende periodiek wordt wisselend gehanteerd, is afhankelijk van de leidinggevende. Salaris wordt dus soms langer dan een jaar niet verhoogd.
5. Eindejaarsuitkering en levensloopbijdrage: wordt verschillend per leidinggevende van toepassing verklaard op de inhuurkracht.
6. Reiskostenvergoeding: gaat over het algemeen volgens AGN, dat wil zeggen 50% OV-vergoeding.
7. KIAN: niet, wel kerstpakket (Driessen)

Er zijn dus zeker verschillen, met name op het gebied van pensioenopbouw en het toekennen van eindejaarsuitkeringen. Uit een korte enquête die de Bonden recent onder

payroll-personeel hebben uitgezet, blijkt dat payrollmedewerkers het verschil voelen. Op het lijstje van aspecten waarbij de ongelijkheid (tweedeling) wordt gevoeld staan onder meer pensioen en salaris, maar ook zaken als interne sollicitaties, doorgroeimogelijkheden en opleidingen.

Overigens is het wel de vraag waarom we zoveel gebruik maken van uitzendkrachten/payroll. De voornaamste (informele) reden om de flexibele schil op deze manier in te vullen in plaats van tijdelijke aanstellingen is het eigenrisicodragerschap van de WW. Na afloop van het tijdelijk dienstverband hebben zowel uitzendkrachten/payrollers als ambtenaren met tijdelijke aanstelling recht op WW-uitkering. Voor de uitzendkrachten/payrollers wordt door de werkgever premie afgedragen aan het WW-fonds, de fictieve premie van de ambtenaar wordt niet afgedragen. Daar staat tegenover dat de WW-uitkering ten laste komt van de gemeente en bij bijvoorbeeld Driessen ten laste van het WW-fonds. Dit komt omdat een overheidswerkgever ingevolge de werkloosheidwet eigenrisicodragers is. Dit geldt dus niet voor Driessen.

De gemeente draagt dus geen WW-premies af, maar doet via de payrollconstructie wel een beroep op het WW-fonds. Overigens gaat het eigenrisicodragerschap niet veranderen door de afschaffing van de ambtelijke status. Ook na 2017, wanneer naar verwachting alle ambtenaren op arbeidsovereenkomst in dienst zijn, is de reden om voor de payrollconstructie te kiezen nog steeds valide.

8. Conclusies en richtingen

Wat kunnen we nu concluderen op basis van het bovenstaande materiaal? En wat zijn de richtingen die we willen inslaan?

Flexibele schil

We zien in de organisatie een steeds groter wordende behoefte aan een flexibele schil, om diverse redenen. Een van de manieren om de flexibele schil in te vullen is het inhuren van personeel. Uiteraard zijn er daarnaast nog andere manieren, bijvoorbeeld het tijdelijk aanstellen van personeel of het instellen van een eigen flexpool (en wellicht kan het ook het hebben van werkervaringsplaatsen en stagiaires een zeker gevoel van flexibiliteit geven).

In deze notitie is vooral ingezoomd op de inhuur, de meest gekozen invulling van de flexibele schil. We zien daarin een behoorlijke toename. Vanaf 2010 was er enkele jaren een daling in de uitgaven aan inhuur, in 2013 was er sprake van een lichte stijging en dit jaar (2014) kunnen we een uiteindelijk flinke stijging verwachten. Maar is dat een probleem?

Conclusie. We stellen dat een krimpende organisatie in een economisch slechte tijd er goed aan doet een flexibele schil te hebben. Werk kunnen we niet altijd garanderen en we willen voorkomen dat we uiteindelijk met veel herschikkers zitten waar we geen werk voor hebben. Inhuur is een manier om de flexibele schil in te vullen.

Omvang

De vraag is hoe groot de omvang van de flexibele schil kan of moet zijn. In 2013 hebben we een 'norm' gesteld van 10%. Daar gingen we gemeentebreed in 2013 overigens al meteen overheen, en in 2014 zal uiteindelijk sprake zijn van een flinke overschrijding hiervan.

Overigens wijkt dit niet al van wat andere gemeente inhuren (volgens Vensters voor Bedrijfsvoering) en gaan we ook mee in de landelijke trend naar een grotere flexibele schil.

Per afdeling levert dit wel een vreemd beeld op. Een aantal afdelingen heeft standaard veel meer inhuur, maar kan dat ook goed beargumenteren omdat er sprake is van a-structureel geld, van moeilijk te plannen projecten of van de behoefte aan gespecialiseerd personeel dat we niet het hele jaar werk kunnen bieden. Dit geldt voor de afdelingen Werk (vóór de overgang naar het Werkbedrijf), Ontwikkelingsbedrijf, Stadsontwikkeling (Archeologie) en Mobiliteit. Bij de laatste afdeling gaat het voor een deel om uitbesteed werk. We gaan hier, zoals al eerder gezegd, de definitie van inhuur en de financiële codering op aanpassen.

Hoe moeten we de norm dan hanteren? Mogen sommige afdelingen standaard meer hebben, maar moeten andere afdelingen dan dik onder de 10% blijven ter compensatie? Of moeten we de norm helemaal loslaten, met het risico dat het wel erg gemakkelijk wordt om in te huren?

Conclusie. We stellen dat de totale omvang van de flexibele schil zich altijd ergens tussen de 10% en 20% van de loonsom zal bevinden. Op een aantal afdelingen is er structureel sprake van een hoog percentage inhuur. Voor de overige afdelingen blijven we de regel hanteren dat er uit iets uit te leggen valt bij inhuur boven 10% van de loonsom.

Positie ingehuurd personeel

Bij de invulling van de flexibele schil zien we dat er vaak gekozen wordt voor inhuur. We hebben al gesteld dat daar op zich niets mis mee is, maar het is daarbij wel belangrijk om oog houden voor de positie van het flexibel personeel. We willen immers niet dat er bij de gemeente Nijmegen een tweedeling komt in het personeel: vast personeel met veel rechten en flexibel personeel met een slechtere rechtspositie. Verder willen we niet dat er binnen het flexibel personeel verschillen ontstaan, doordat de ene leidinggevende ervoor kiest om bijvoorbeeld wel een eindejaarsuitkering toe te kennen, en de andere leidinggevende besluit om dat niet te doen. Wel zijn daarbij natuurlijk de cao-verschillen een gegeven.

Conclusie. We willen niet dat uitzendkrachten/payrollers een slechtere rechtspositie hebben dan ambtenaren. We gaan dat, waar mogelijk en rekening houdend met verschillen tussen cao's, rechtekken en er in ieder geval voor zorgen dat er binnen deze groep (uitzendkrachten/payrollers) geen verschillen zijn. Hier komt een uitwerkingsnotitie voor.

Geen draaieurconstructie

Behalve de rechtspositionele kant zit er ook nog een andere kant aan het hebben van ingehuurd personeel. Mensen te lang flexibel in dienst houden door steeds weer uit- en in te laten stromen (de zogenaamde draaieurconstructie) getuigt niet van goed werkgeverschap. Bovendien is het voor de organisatie zelf ook niet goed. Afdelingshoofden gaven in gesprekken aan het jammer te vinden dat ze soms goede, flexibele krachten, moesten laten gaan. De volgende zaken spelen hierbij een rol en/of moeten nog worden uitgezocht:

- We weten op dit moment niet hoe groot de groep medewerkers is die al gedurende lange tijd op flexibele basis hier aan het werk zijn. We zullen dat de komende tijd uitzoeken om de omvang van deze kwestie helder te krijgen.

- Dat minder mensen dan vroeger een vaste aanstelling kunnen krijgen is iets waar we ons bij neer moeten leggen. De tijden zijn wat dat betreft echt veranderd. Maar we kunnen ons afvragen of we soms toch niet medewerkers aan de formatie moeten toevoegen. We houden onszelf een beetje voor de gek door te bezuinigen op de formatie en dan aan de andere kant weer mensen in te huren (en die inhuur steeds weer te verlengen). Een vraag om formatie-uitbreiding is dan op zijn plaats. Bij Sportservice (VSA) is men bijvoorbeeld al aan het onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om medewerkers die al jaren worden ingehuurd toch op een of andere manier in dienst te nemen. En ook op plaatsen waar met a-structureel geld wordt gewerkt is er wellicht een vast niveau te bepalen in het aantal medewerkers dat minimaal permanent nodig is.
- Daarnaast is 'tijdelijk ambtelijk' aanstellen in plaats van inhuren via een uitzendbureau nog steeds een mogelijkheid, die echter niet vaak meer wordt gebruikt. Met name bij de inhuur van jongeren gaat het argument van de WW-verplichting veel minder op.
- Verder is het de vraag of we inhuur op uitzend- of payrollbasis zelf niet goedkoper kunnen organiseren. We zouden bijvoorbeeld de mogelijkheid kunnen onderzoeken om een eigen, interne flexpool op te richten, eventueel in samenwerking met andere gemeenten.

Conclusie. Het uitgangspunt blijft dat inhuur een mogelijke invulling van de flexibele schil is, maar tegelijkertijd stellen we dat gekeken moet worden naar andere manieren om hier invulling aan te geven. Een tijdelijke, ambtelijke aanstelling kan een goed alternatief zijn, zeker voor jongeren. Waar eigenlijk geen sprake meer is van flexibele inzet, maar mensen permanent worden ingehuurd, dient naar andere oplossingen te worden gezocht.

Zittend personeel

Tot slot: uit de interviews kwam naar voren dat afdelingshoofden de inhuur van personeel vaak als prettig ervaren, omdat ze daarmee jonge mensen met frisse ideeën binnenhalen. Blijkbaar is daar grote behoefte aan en is dat iets dat het zittend personeel niet kan leveren. Dat roept dan wel de vraag op of we met de inhuur hier en daar niet om het echte probleem (minder goed functioneren, slecht aanspreken, inadequaat beoordelen) heen organiseren. Zonder hier harde conclusies over te trekken, is het wel iets waar we oog voor moeten blijven houden. Het (nog meer) stimuleren van interne mobiliteit zou hiervoor ook een oplossing kunnen bieden.

Bijlage: Inhuur per afdeling 2013 en 2014 naar kostendragers

Inhuur	Kosten-plaatsen	Program-ma's	Plan-exploitatie	Investe-ringen	Totaal	Loonsom	Inhuur% loonsom
2013	9.233.215	1.679.030	1.980.725	27.271	12.920.240	100.829.118	13%
2014 (peildatum 1 september)	12.263.089	1.324.629	1.569.992	14.959	15.172.670	99.671.554	15%
Ontwikkeling	3.029.875	-354.401	-410.732	-12.311	2.252.430	1.157.563	2%

2013							
Afdeling	Kosten-plaatsen	Program-ma's	Plan-exploitatie	Investe-ringen	Totaal	Loonsom	Inhuur% loonsom
Bestuur & Management	73.758				73.758	4.007.906	2%
Bestuurskwaliteit	64.965				64.965	2.096.786	3%
Communicatie & Representatie	11.272				11.272	2.068.311	1%
Economie	22.088	30.717			52.805	1.521.963	3%
Facilitaire Zaken	35.225			0	35.225	1.905.806	2%
Financiën	130.158			0	130.158	8.199.539	2%
Informatiemng & automatisering	285.705			0	285.705	9.741.948	3%
Inkomen	1.087.481				1.087.481	8.089.980	13%
Juridische Zaken	5.789				5.789	2.553.907	0%
Maatschappelijke Ontwikkeling	57.833	33.887			91.720	3.141.300	3%
Milieu	26.987	98.287			125.274	2.802.541	4%
Mobiliteit	2.077.708	3.177		11.792	2.092.676	5.110.682	41%
Omgevingskwaliteit	56.808	12.880			69.688	1.072.514	6%
Ontwikkelingsbedrijf	180.586		1.758.361		1.938.947	2.431.567	80%
Personeel & Organisatie	152.058				152.058	2.972.269	5%
Projecten & Interimmanagement	898.542		222.363	15.479	1.136.384	4.990.860	23%
Publiekszaken	260.266				260.266	4.658.758	6%
Regionaal Archief	22.961				22.961	1.554.629	1%
Stadsbeheer	15.922	23.956			39.878	5.124.815	1%
Stadsontwikkeling	1.176.385	19.102			1.195.487	3.178.295	38%
Vastgoed, Sportservice & Acc.	304.108	1.418.978			1.723.085	9.802.039	18%
Veiligheid	75.982	0			75.982	1.546.223	5%
Werk	1.788.409	38.047			1.826.456	6.239.960	29%
Wijkmanagement	141.454				141.454	1.536.031	9%
Zorg	280.767				280.767	4.480.489	6%
Totaal	9.233.215	1.679.030	1.980.725	27.271	12.920.240	100.829.118	13%

2014 (peildatum 1 september 2014)

Afdeling	Kosten- plaatsen	Program- ma's	Plan- exploitatie	Investe- ringen	Totaal	Loonsom	Inhuur% loonsom
Bestuur & Management	172.265				172.265	4.371.987	4%
Bestuurskwaliteit	32.022				32.022	2.176.197	1%
Communicatie & Representatie	183.067				183.067	2.070.594	9%
Economie	17.211	10.817			28.028	1.596.357	2%
Facilitaire Zaken	92.349				92.349	1.816.013	5%
Financiën	692.477				692.477	8.107.580	9%
Informatiemng & automatisering	174.244			10.000	184.244	9.566.046	2%
Inkomen	1.353.695				1.353.695	7.859.869	17%
Juridische Zaken	202.297				202.297	2.653.790	8%
Maatschappelijke Ontwikkeling	81.547	116.023			197.570	3.153.678	6%
Milieu	129.954	48.557			178.510	2.626.944	7%
Mobiliteit	1.997.732	84.770		4.959	2.087.461	5.015.297	42%
Ontwikkelingsbedrijf	236.279		1.472.801		1.709.079	2.468.668	69%
Personeel & Organisatie	454.773				454.773	3.037.808	15%
Projecten & Interimmanagement	746.144		97.191		843.335	4.920.781	17%
Publiekszaken	296.994	1.866			298.860	4.710.928	6%
Regionaal Archief	1.412				1.412	1.562.262	0%
Stadsbeheer	6.515	83.816			90.331	5.051.451	2%
Stadsontwikkeling	1.096.131	30.215			1.126.346	3.183.203	35%
Vastgoed, Sportservice & Acc.	283.632	873.064			1.156.696	9.744.484	12%
Veiligheid	89.903				89.903	1.639.328	5%
Werk	3.307.628	75.500			3.383.128	6.267.076	54%
Wijkmanagement	73.886				73.886	1.527.832	5%
Zorg	540.934				540.934	4.543.382	12%
Totaal	12.263.089	1.324.629	1.569.992	14.959	15.172.670	99.671.554	15%