



Externe inhuurbeleid gemeente Nijmegen

Compact evaluatieonderzoek externe inhuurbeleid gemeente Nijmegen
eindrapportage

Leo van der Pol
Ferdi van den Berg

Vertrouwelijk
16 december 2021

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Aanleiding, onderzoeksopdracht en aanpak	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksopdracht	3
1.3 Aanpak	3
1.4 Leeswijzer	3
2. Bevindingen Fase 1: Inzicht in de huidige situatie	4
2.1 Kwantitatieve Verkenning	4
2.2 Kwalitatieve verkenning: interviews	5
3. Bevindingen Fase 2: toetsing bij medewerkers en respondenten	7
3.1 Paneldiscussie met medewerkers	7
3.2 Toetsing bij deelnemers interviews	8
4. Conclusies en aanbevelingen	10
Bijlage 1: Kwantitatieve Analyse	12
Bijlage 2: Interviewleidraad	16
Bijlage 3: overzicht van gebruikte documenten	18

1. Aanleiding, onderzoeksopdracht en aanpak

1.1 Aanleiding

Vanuit de organisatie én de vakbonden kwamen er vragen bij de Ondernemingsraad van de Gemeente Nijmegen terecht over het huidige externe inhuurbeleid. Na bespreking van deze vragen was er geen directe reden om aan te nemen dat er sprake was van misstanden, maar tegelijkertijd werd wel geconstateerd dat inzicht en overzicht lastig te verkrijgen was. Tegen deze achtergrond heeft de OR de wens uitgesproken om het externe inhuurbeleid te evalueren. In overleg met de directie van de Gemeente is vervolgens besloten tot een onafhankelijke evaluatie van het huidige externe inhuurbeleid. Adviesbureau Berenschot is geselecteerd om uitvoering te geven aan deze evaluatie, waarbij Arne van Hout is opgetreden als opdrachtgever en Erik van Weegen als opdrachtnemer.

1.2 Onderzoeksopdracht

De onderzoeksopdracht voor deze evaluatie luidde:

‘Evalueer het binnen de gemeente Nijmegen gehanteerde inhuurbeleid, inclusief de staande praktijk’.

1.3 Aanpak

Vanuit de Gemeente is een voor deze opdracht een begeleidingsgroep samengesteld die bestond uit opdrachtgever, opdrachtnemer, vertegenwoordigers vanuit OR en vakbonden en medewerkers P&O. In overleg met deze begeleidingsgroep is gekozen voor een aanpak die bestond uit drie fasen, namelijk:

- **Fase 1: het inzichtelijk maken van de huidige situatie.** Deze fase bestond uit twee delen, te weten een kwantitatieve en een kwalitatieve verkenning. Voor de kwantitatieve verkenning is onderzoek gedaan naar bestaande managementinformatie, waarbij gevonden data zijn afgezet tegen beschikbare informatie van andere gemeenten. Voor de kwalitatieve verkenning is een vijftal interviews gehouden met afdelingshoofden, leidinggevenden en medewerkers P&O.
- **Fase 2: toetsing van bevindingen.** In deze fase zijn de bevindingen uit Fase 1 getoetst, zowel bij de oorspronkelijke deelnemers aan de interviews als bij een hiertoe samengesteld panel van medewerkers. Naar aanleiding van deze toetsing zijn bevindingen aangescherpt.
- **Fase 3: uitwerken van rapportage inclusief aanbevelingen.** Naar aanleiding van de verzamelde gegevens in Fase 1 en 2 is deze rapportage tot stand gekomen, waarbij specifiek aandacht is besteed aan een aantal concrete aanbevelingen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen uit fase 1 uitgewerkt. Hierbij gaat het achtereenvolgens om de kwantitatieve analyse en de rode draden uit de interviews. Daaropvolgend worden in hoofdstuk 3 de reacties van een medewerkerspanel en de deelnemers uit de interviews op deze rode draden uitgewerkt. Tot slot zijn, op basis van hoofdstukken 2 en 3 onze conclusies en aanbevelingen uitgewerkt in hoofdstuk 4.

2. Bevindingen Fase 1: Inzicht in de huidige situatie

2.1 Kwantitatieve Verkenning

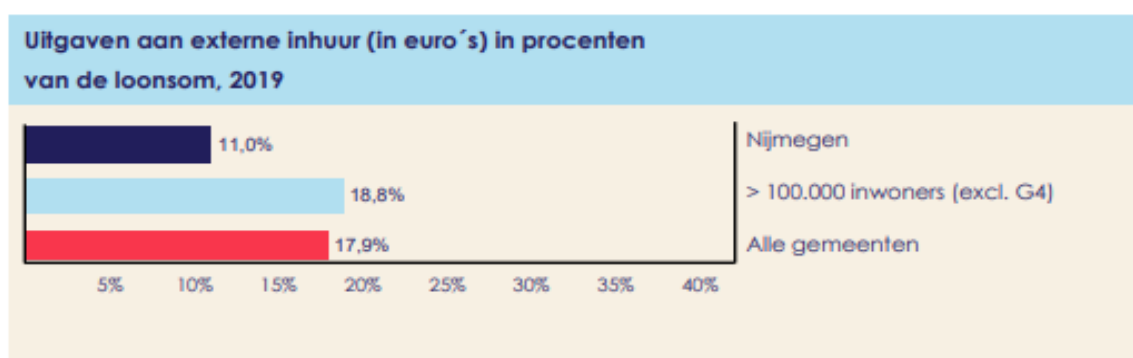
Om inzicht te krijgen in de totale omvang van externe inhuur bij de Gemeente Nijmegen is gebruik gemaakt van informatie uit de Stadsrekeningen 2018 – 2020, met gebruikmaking van onderliggende detailcijfers. Op basis van de beschikbare informatie blijkt dat de externe inhuur (als percentage van de totale loonsom) tussen 2018 en 2020 schommelde tussen 9% en 11,1% (zie tabel 1).

Afdelingen	2020 €	2020 FTE vast	2019 €	2019 FTE vast	2018 €	2018 FTE vast
Totaal externe inhuur per jaar	€ 10.496	1442	€ 12.864	1452	€ 11.366	1446
Loonsom per jaar	€105.936		€102.939		€100.075	€ 100.075
Externe Inhuur %	9,0%		11,1%		10,2%	

Tabel 1: omvang van externe inhuur Gemeente Nijmegen o.b.v. Stadsrekeningen 2018 – 2020

Met dit volume lijkt de externe inhuur binnen de gemeente zich redelijk binnen de bandbreedte van de zogenaamde Roemernorm te bevinden (externe inhuur voor overheidsorganisaties maximaal 10%). Met betrekking tot deze Roemernorm is het belangrijk om te vermelden dat dit een richtlijn is, die in principe vooral bedoeld is voor de Rijksoverheid.

Aan de hand van gegevens van het A&O-fonds voor Gemeenten kunnen deze cijfers ook goed vergeleken worden met andere gemeenten. Wat daarbij opvalt is dat de externe inhuur in Nijmegen, vergeleken met andere gemeenten beperkt lijkt te zijn. In 2019 bijvoorbeeld lag het percentage externe inhuur in de Gemeente Nijmegen bijvoorbeeld 6,9% lager dan het landelijk gemiddelde en zelfs 7,8% lager dan het gemiddelde bij gemeenten van vergelijkbare omvang.



Tabel 2: externe inhuur in Nijmegen in vergelijking met andere gemeenten (bron: A&O fonds Gemeenten)

Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd worden dat de Gemeente Nijmegen – in vergelijking met andere gemeenten – zeer terughoudend is met de inzet van externe inhuur. Een gedetailleerde rapportage van de kwantitatieve analyse is opgenomen als bijlage bij dit rapport.

2.2 Kwalitatieve verkenning: interviews

Om een beeld te krijgen van de aard van de externe inhuur én de procedures die daarbij binnen de gemeente Nijmegen worden gehanteerd, zijn er in de week van 5 april 2021 zes interviews afgenomen, waaraan 13 respondenten hebben deelgenomen. Deze respondenten zijn vooraf geselecteerd door P&O. Dit waren vooral afdelingshoofden en leidinggevendenden van afdelingen waarin veel wordt ingehuurd, maar daarnaast is ook een aantal stafmedewerkers, vooral vanuit P&O, geïnterviewd. De gebruikte interviewleidraad is opgenomen als bijlage 2. Uit deze interviews kwam een viertal rode draden naar voren:

1. Er lijkt in principe terughoudend gebruik gemaakt te worden van externe inhuur;

Uit alle interviews komt naar voren dat bij het ontstaan van vacatures voor langer dan drie maanden in beginsel altijd eerst wordt gezocht naar geschikte interne kandidaten. Er bestaat ruimte om hiervan af te wijken, maar het beeld is dat deze mogelijkheid beperkt en meestal goed onderbouwd wordt ingezet. Redenen om wel extern in te huren voor een periode langer dan drie maanden zijn bijvoorbeeld de aard van het werk (zoals medewerker ijsbaan); onregelmatige inzet (zoals bij het KCC) óf het creëren van een flexibele schil, waardoor de personele bezetting goed kan meebewegen met de werklust én bijbehorende financiering (Zorg en Inkomen). In meerdere interviews kwam naar voren dat externe inhuur de laatste jaren is afgenomen ten faveure van medewerkers in eigen dienst. In één interview werd hierbij een kritische kanttekening geplaatst: dat het bestuur enerzijds veel ambitie heeft die een uitbreiding van personele capaciteit met zich meebrengt, maar anderzijds ook terughoudend kijkt naar uitbreiding van vaste formatie zorgt voor een spanningsveld dat externe inhuur mogelijk in de hand werkt.

2. Daarbij lijkt er eenduidig gebruik gemaakt te worden van een grof geschetste procedure;

Uit de interviews komt een eenduidig beeld naar voren van beleid en procedure (ROP's en de Oversteek) die bij externe inhuur gevolgd wordt. Deze procedure houdt in dat afdelingshoofden en leidinggevendenden voor vacatures voor minder dan drie maanden vrij zijn om deze direct extern uit te zetten. Bij vacatures voor langer dan drie maanden geldt dat er eerst wordt gezocht naar interne kandidaten, waarbij de plaatsingscommissie een belangrijke rol speelt. In principe wordt er pas uitgeweken naar externe inhuur als er geen geschikte interne kandidaten beschikbaar zijn. Wanneer gebruik wordt gemaakt van externe inhuur kan dit met een payroll constructie als de afdeling zelf de werving en selectie doet. Anders kan er gebruik gemaakt worden van een aantal mantelovereenkomsten, of – bij vacatures met een kostenplaatje van €100.000,- en meer – van een DAS-procedure.

Als afdelingshoofden en leidinggevendenden afwijken van deze procedure, dan maken ze hiervoor een afwijkdossier aan, dat ter toetsing wordt voorgelegd aan de plaatsingscommissie. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat er beperkt gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid en dat de onderbouwing over het algemeen valide lijkt te zijn.

3. Centrale regie op externe inhuur lijkt beperkt, de vraag is of dit een probleem is;

Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat de centrale regie op externe inhuur beperkt lijkt te zijn. Zo komt bijvoorbeeld uit de bestudeerde documenten naar voren dat er een onderverdeling gemaakt is in categorieën en motivaties voor externe inhuur, maar deze onderverdeling lijkt in de praktijk niet gebruikt of geregistreerd te worden. Regie op inhuur vindt vooral op afdelingsniveau plaats, waar iedere afdeling een eigen werkwijze ontwikkeld blijkt te hebben. Twee aspecten die daarbij over de volle breedte gemonitord lijken te worden zijn inhuurtermijnen en budgetten. De vraag is in hoeverre deze werkwijze een probleem is: uit de interviews komt een breed gedragen beeld naar voren dat de hiervoor geschetste procedure zorgvuldig gehanteerd en nageleefd wordt. Er lijkt daarom door respondenten geen noodzaak te worden ervaren om hier meer sturing op in te richten. Wel werd gewezen op het risico van non-compliant gedrag door gebrek aan sturing (bijvoorbeeld: het al dan niet inhuren buiten een bestaande mantel) én op eventuele mogelijkheden voor

synergievoordelen bij meer centrale regie. Een kritische noot die in dit kader ook in meerdere interviews naar voren kwam betreft het contractmanagement t.a.v. mantelpartijen. Een aantal respondenten was kritisch over de geleverde kwaliteit van dienstverlening en zag daarin wel ruimte voor verbetering.

4. Externe inhuur i.r.t. strategische personeelsplanning vraagt om aandacht

Een onderwerp dat in een aantal interviews aan de orde kwam is strategische personeelsplanning, en dan met name in relatie tot de afweging om personeel extern in te huren dan wel zelf in dienst te nemen, op basis van gemeentelijke ambities. Het beeld dat hierover naar voren kwam is dat Strategische Personeelsplanning, met name over de volle breedte van de gemeente, aandacht nodig heeft. In meerdere interviews werd daarbij overigens vermeld dat P&O hier op dit moment ook al op acteert.

3. Bevindingen Fase 2: toetsing bij medewerkers en respondenten

3.1 Paneldiscussie met medewerkers

Om een rond beeld te krijgen van het beleid ten aanzien van externe inhuur, vond de begeleidingsgroep het belangrijk om in dit onderzoek ook het medewerkersperspectief mee te nemen. In goed overleg is ervoor gekozen om dit perspectief te inventariseren in een paneldiscussie, waaraan 10 medewerkers vanuit de afdelingen VSA, PU/KCC, Stadsrealisatie/Stadsontwikkeling en Zorg & Inkomen hebben deelgenomen. Deze paneldiscussie heeft plaatsgevonden op 7 oktober, waarbij deelnemers hebben gereflecteerd op de gevonden rode draden (zie hoofdstuk 4). Daarnaast hebben ze een aantal concrete aanbevelingen gedaan waarmee het beleid en proces t.a.v. externe inhuur volgens hen verbeterd zou kunnen worden.

Reflectie op rode draden

De belangrijkste conclusie naar aanleiding van de reflectie op de gevonden rode draden is dat deelnemers aan het medewerkerspanel deze herkenden. Vanuit hun persoonlijke ervaring bevestigden. Tegelijkertijd werden er bij deze rode draden ook nog wel een aantal kritische kanttekeningen dan wel nuanceringen geplaatst, namelijk:

1. Deelnemers herkenden zich in het beeld dat er binnen de gemeente terughoudend gebruik wordt gemaakt van externe inhuur. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat er per afdeling grote verschillen bestaan. Er zijn afdelingen (specifiek werd genoemd KCC en Stadsrealisatie/Stadsontwikkeling), waarbinnen op grote schaal gebruik wordt gemaakt van externe inhuur. Medewerkers vroegen zich af of dit de kwaliteit, continuïteit en medewerkerstevredenheid op deze afdelingen ten goede komt;
2. Deelnemers herkenden zich in het beeld dat er eenduidig gebruik gemaakt lijkt te worden van een grof geschetste procedure. Wel gaven zij aan dat er binnen deze procedure allicht meer aandacht besteed kan worden aan de invulling van goed werkgeverschap van sommige externe leverancier en daarnaast aan het goede opdrachtgeverschap van de gemeente zelf (bijvoorbeeld in termen van aandacht, ontwikkeling en perspectief voor individuele externe medewerkers);
3. Deelnemers gaven aan zich te herkennen in het beeld dat de centrale inhuur op externe inhuur beperkt lijkt. Een aantal deelnemers gaf daarbij aan hier weinig zicht op te hebben. Andere deelnemers hadden het beeld dat er met name gestuurd wordt op het aantal contracten en de totale inhuurtermijn van externe medewerkers, maar dat er daarnaast allicht ook meer sturing kan plaatsvinden op kwalitatieve onderwerpen, zoals aandacht, ontwikkeling en perspectief voor externe medewerkers (zie punt hiervoor). Daarnaast kwam ook aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening van (sommige) externe leveranciers als aandachtspunt naar voren;
4. Tot slot herkenden deelnemers het beeld dat externe inhuur in relatie tot strategische personeelsplanning om aandacht vraagt. Uit de interviews die de basis voor de rode draden hebben gevormd (zie hoofdstuk 4) kwam daarbij naar voren dat dit punt al binnen de organisatie bekend is, en dat P&O hier inmiddels aandacht aan besteed. Een aantal deelnemers reageerde hier kritisch op en gaf aan dat dit al langere tijd gezegd wordt, maar vroeg zich af wanneer dit ging leiden tot concrete actie.

Aanbevelingen vanuit medewerkers

Naast de hiervoor beschreven reflectie op de gevonden rode draden hebben deelnemers aan de paneldiscussie ook nog een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd waarmee het beleid en proces ten aanzien van externe inhuur relatief eenvoudig verbeterd zou kunnen worden. Deze aanbevelingen zijn:

- **Besteed meer aandacht aan het managen van de verwachtingen:** deelnemers aan het panel gaven aan dat duidelijkheid, vanaf het eerste moment, belangrijk is voor externe medewerkers. Daarbij werden een aantal concrete voorbeelden genoemd, zoals: tijdens het sollicitatieproces al in de vacature expliciet benoemen dat het om een payrollconstructie gaat; tijdens het sollicitatieproces, maar ook daarna, meerdere keren expliciet benoemen wat het perspectief op indiensttreding is; en: tijdig aangeven of er verlengd gaat worden of niet;
- **Besteed meer aandacht aan de dienstverlening vanuit de payroll-leverancier:** deelnemers benoemden een duidelijk onderscheid in de kwaliteit van dienstverlening tussen de payroll-leverancier enerzijds en reguliere detacheerders anderzijds. Daarbij ging het met name om de beperkte invulling van het werkgeverschap door de payroll-leverancier. Deelnemers waren van mening dat er vanuit de payroll-leverancier te weinig aandacht is voor de medewerker – en dat dit geëvalueerd en waar nodig aangepast dient te worden;
- **Besteed meer aandacht aan de ontwikkeling van externe medewerkers:** bijvoorbeeld door ook hen toegang te geven tot Nijmegen School;
- **Besteed meer aandacht aan scherpere spelregels voor externe inhuur:** bijvoorbeeld door na een inhuurtermijn van één jaar op basis van een gestandaardiseerde evaluatie bewust een keuze te maken voor verlenging of indiensttreding. Een andere suggestie die genoemd werd was het vervangen van nuluren contracten door min-max contracten.

3.2 Toetsing bij deelnemers interviews

Als laatste stap in dit onderzoek zijn de bevindingen uit Fase 1 (zie hoofdstuk 2) ook nog getoetst bij de deelnemers aan de interviews. Ook uit deze gesprekken kwam naar voren dat de gevonden rode draden herkend werden, maar tegelijkertijd werd er nog wel één belangrijke aanvullende constatering gedaan, namelijk:

- **Heb aandacht voor de verhouding vast/flex per afdeling, maar bied ook ruimte voor maatwerk:** in aansluiting bij de medewerkers die deelnamen aan de paneldiscussie, werd ook door afdelingsmanagers geconstateerd dat er binnen de gemeente als geheel weliswaar terughoudend gebruik wordt gemaakt van externe inhuur, maar dat er voor dit beeld per afdeling grote verschillen bestaan. In hun toelichting op deze constatering bleek echter dat hier geen eenduidige oplossing voor lijkt te bestaan. De afdelingen stadsrealisatie/stadsbeheer en KCC, bijvoorbeeld, maken beiden op grote schaal gebruik van externe inhuur.

Voor stadsrealisatie/stadsbeheer geldt dat deze situatie als ongewenst wordt ervaren. Hier geldt dat er een discrepantie wordt ervaren tussen bestuurlijke ambities en beschikbare capaciteit. Omdat het bestuur stevige ambities wil realiseren op het gebied van bijvoorbeeld de woningopgave, is er voor langere tijd veel werk ontstaan. Op dit moment worden deze werkzaamheden in toenemende mate uitgevoerd door externe medewerkers, omdat de beschikbare capaciteit in termen van vaste medewerkers niet voldoende is om het werk gedaan te krijgen en de opgaven te realiseren. Als gevolg hiervan worden risico's ten aanzien van de kwaliteit en de continuïteit van het werk geduid. Zodoende wordt er een dringend appel gedaan voor een uitbreiding van capaciteit.

Voor het KCC daarentegen geldt dat het een bewuste keuze is om op grote schaal gebruik te maken van externe inhuur. Enerzijds heeft dit te maken met de aard van het werk: ervaring leert dat medewerkers het werk bij het KCC meestal niet voor langere tijd willen doen. Anderzijds heeft dit te maken met de flexibiliteit in contractvormen die mogelijk zijn middels externe inhuur, waardoor beter ingespeeld kan worden op het fluctuerende en onregelmatige werkaanbod.

Een belangrijk aandachtspunt wat door meerdere respondenten werd genoemd betrof de selectie- en aannameprocedure voor externe medewerkers. Omdat tijdelijke medewerkers mee kunnen doen aan interne sollicitatieprocedures, werd ten aanzien van externe medewerkers gepleit voor eenzelfde 'selectie aan de poort' als die geldt voor medewerkers die direct in vaste dienst gaan.

4. Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling voor deze opdracht was als volgt geformuleerd: “evalueer het binnen de gemeente Nijmegen gehanteerde externe inhuurbeleid, inclusief de staande praktijk”. Om deze doelstelling te bereiken is het externe inhuurbeleid zowel kwantitatief als kwalitatief bekeken. Kwantitatief door deskresearch op basis van aanwezige managementinformatie en kwalitatief door interviews te houden met betrokken afdelingshoofden en medewerkers.

Uit deze verkenning komt naar voren dat de externe inhuur binnen de gemeente Nijmegen over de afgelopen jaren sterk is afgenomen. In 2020 zat de gemeente onder het gemiddelde van Nederlandse gemeenten. Dit beeld komt overeen met het beeld van leidinggevend en medewerkers die hebben meegewerkt aan deze verkenning. De breed gedragen indruk is dat er, bij het ontstaan van vacatures, over het algemeen terughoudend wordt omgegaan met externe inhuur. Voor specifieke afdelingen waar wel veel wordt ingehuurd geldt dat hier een heldere en uitlegbare verklaring onder ligt.

Ten aanzien van het inhuurbeleid komt het beeld naar voren dat er een procedure op hoofdlijnen staat, die weliswaar niet strak centraal gecoördineerd wordt, maar desondanks in de praktijk wel nauwlettend gevolgd wordt. Deze procedure is dat er voor tijdelijke vacature, met een looptijd van drie maanden of langer, in principe altijd eerst gezocht wordt naar interne kandidaten, voordat er extern wordt ingehuurd. Van deze procedure kan worden afgeweken, nadat een hiervoor opgesteld afwijkdossier is getoetst bij de plaatsingscommissie. Voor vacatures met een looptijd van korter dan drie maanden kan direct extern worden ingehuurd. Zowel medewerkers, leidinggevend als medewerkers van de afdeling P&O beschreven deze procedure en gaven aan dat deze in de praktijk ook daadwerkelijk nageleefd wordt. Op basis hiervan is onze conclusie daarom dat het staande beleid, met bijbehorende procedures, weliswaar niet heel strak is opgezet of uitgevoerd, maar dat er vooralsnog geen directe aanleiding lijkt te bestaan om hierop te interveniëren.

Tegelijkertijd zijn er uit de gesprekken die wij hebben gevoerd wel een aantal concrete aanbevelingen en aandachtspunten naar voren gekomen, waarvan wij vermoeden dat de ze bij kunnen dragen aan een betere werking van het staande beleid en die bovendien eenvoudig te implementeren zijn, of aansluiten bij bestaande initiatieven. Wij sluiten ons daarom van harte aan bij een viertal aanbevelingen, te weten:

1. **Besteed voldoende aandacht aan centrale regie op contractmanagement.** Vanuit deelnemers aan de interviews werd specifiek aandacht gevraagd voor: het monitoren van de voortgang, waarbij het specifiek gaat om ontwikkelingen in volume, de kwaliteit van externe medewerkers, de kwaliteit van dienstverlening door mantelpartners, maar ook: compliant gedrag vanuit de gemeente zelf (bijvoorbeeld het voorkomen van inzet van (dure) DAS-procedures, waar werving via uitzend- en payrollmantels ook mogelijk is)
2. **Besteed voldoende aandacht aan selectie en indiensttreding van externe medewerkers.** Hierbij gaat het vooral om het creëren van duidelijke verwachtingen richting de externe medewerker (al tijdens de sollicitatieprocedure), maar ook om harmonisatie tussen de indiensttredingsprocedure voor externe medewerkers en nieuwe medewerkers die vast in dienst komen – vooral omdat externe medewerkers kunnen reageren op interne vacatures. In deze processen moet geborgd worden dat iedere medewerker die vast in dienst komt, dus ook medewerkers die begonnen zijn als externe inhuur, aan dezelfde standaarden getoetst worden.

3. **Besteed aandacht aan binding én afbakening bij externe medewerkers.** Verken mogelijkheden om externe medewerkers ook toegang te geven tot secundaire arbeidsvoorwaarden voor vaste medewerkers (dit geldt bijvoorbeeld al voor Nijmegen School: in principe kunnen externe medewerkers ook gebruik maken van het leeraanbod). Daarbij blijft het wel belangrijk om expliciete keuzes te maken in het onderscheid tussen externe en interne medewerkers. Tot slot verdient het aanbeveling om (bijvoorbeeld) jaarlijks af te wegen of verlenging van externe inhuur danwel in vaste dienst nemen van een medewerker de beste optie is. Dit geldt met name voor uitzend- en payrollkrachten tot schaal 7.
4. **Gebruik Strategische Personeelsplanning voor een dialoog binnen de organisatie én met het bestuur over het spanningsveld tussen bestuurlijke ambities en beschikbare capaciteit.** Externe inhuur is op sommige plekken een gevolg van stevige bestuurlijke ambities zonder dat daar de benodigde capaciteit beschikbaar voor wordt gesteld. In het hier en nu is dit weliswaar goed verdedigbaar, maar op de (middel-) lange termijn zouden ook andere oplossingen wellicht passender kunnen zijn.

Bijlage 1: Kwantitatieve Analyse

Kosten en formatie vanuit de Stadsrekeningen 2018 – 2020 plus onderliggende detailcijfers

Afdelingen	2020 €	2020 FTE vast	2019 €	2019 FTE vast	2018 €	2018 FTE vast
Totaal externe inhuur per jaar	€ 10.496	1442	€ 12.864	1452	€ 11.366	1446
Loonsom per jaar	€105.936		€102.939		€100.075	€ 100.075
Externe Inhuur %	9,0%		11,1%		10,2%	

- Percentage inhuur = Uitgaven (in €) aan inhuur in jaar t/ Personele uitgaven in jaar t + 1 uitgaven externe inhuur in jaar
- *Voor 2020 drie afdelingen: Ontwikkelingsbedrijf, Economische Zaken en Ruimtelijke Ontwikkeling
- € x € 1.000
- 2020: betreft de voorlopige cijfers
- 2018: detailcijfers per afdeling wijken opgeteld iets af van het totaalcijfer a.g.v. latere correctie stadsrekening
- Uitgaven zijn inclusief uitgaven inhuur projecten

Voor de dekking van die uitgaven zijn drie mogelijkheden:

- Een apart geormerkt inhuurbudget in de begroting
- Vacatureruimte die niet met personeel in eigen dienst wordt ingevuld
- Planexploitaties, extra opbrengsten die heel vaak gekoppeld zijn aan projecten

Benadering volume (fte) inhuur in 2020

- Loonsom € 105.936.000: 1442 fte = € 73.464 per fte op jaarbasis voor de gemiddelde medewerker.
- Inhuur € 10.496.000: uitgaande dat inhuur vanwege de marges van de uitzendbureaus duurder is zou uitgaande van een gemiddelde van € 82.000 (schaal 8/9 inclusief factor) = 128 fte aan flexibele schil op jaarbasis.

Conclusie

Nijmegen blijft dus onder als richtlijn gehanteerde norm van de overheid, onder het gemiddelde van 100.000+ gemeenten (18,8%), en onder het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten (17,9%). De norm van 10% (Roemernorm) voor inhuur van extern personeel is afgegeven voor de Rijksoverheid en deze is niet overgenomen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Benchmark Personeelsmonitor 2019 (A&O Fonds Nederlandse Gemeenten)

Externe inhuur

Uitgaven aan externe inhuur iets afgenomen.

In 2019 besteedden gemeenten 18 procent van de totale loonsom aan externe inhuur. Dit is een daling van twee procentpunten ten opzichte van 2018. Daarmee lijkt de stijging van uitgaven aan externe inhuur sinds 2014 in 2019 af te vlakken. Ruim twee derde van de gemeenten gaf dan ook aan dat ze trachten actief de externe inhuur terug te dringen. Dit doen ze onder andere door flexibele inzet van (eigen) medewerkers, het omzetten van flexibele in vaste banen en het aanbieden van tijdelijke dienstverbanden.

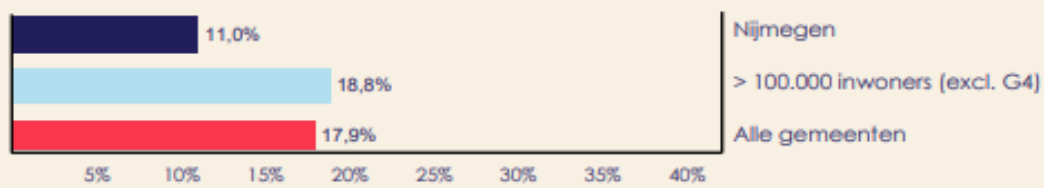
Aandeel flexibele bezetting gelijk gebleven

Net als een jaar eerder betrof 18 procent van de bezetting in 2019 flexibele bezetting; medewerkers die op basis van een uitzend-, payroll- of detacheringsovereenkomst werkzaam zijn, ZZP'ers en medewerkers met een tijdelijke aanstelling van maximaal een jaar (exclusief proefaanstellingen). Daarmee is de toename van flexibilisering in de

periode 2015-2017 stopgezet. De helft van de gemeenten geeft aan het flexibele deel van de bezetting te willen verkleinen. Bijna een derde wil deze gelijk houden. In het licht van de huidige coronacrisis, en de daarmee gepaard gaande uitdagingen die op gemeenten afkomen, kan het zijn dat in 2020 externe inhuur en flexibele bezetting toch weer toenemen. Opvallend is de afname van payrolling als veelgebruikte flexibele contractvorm.



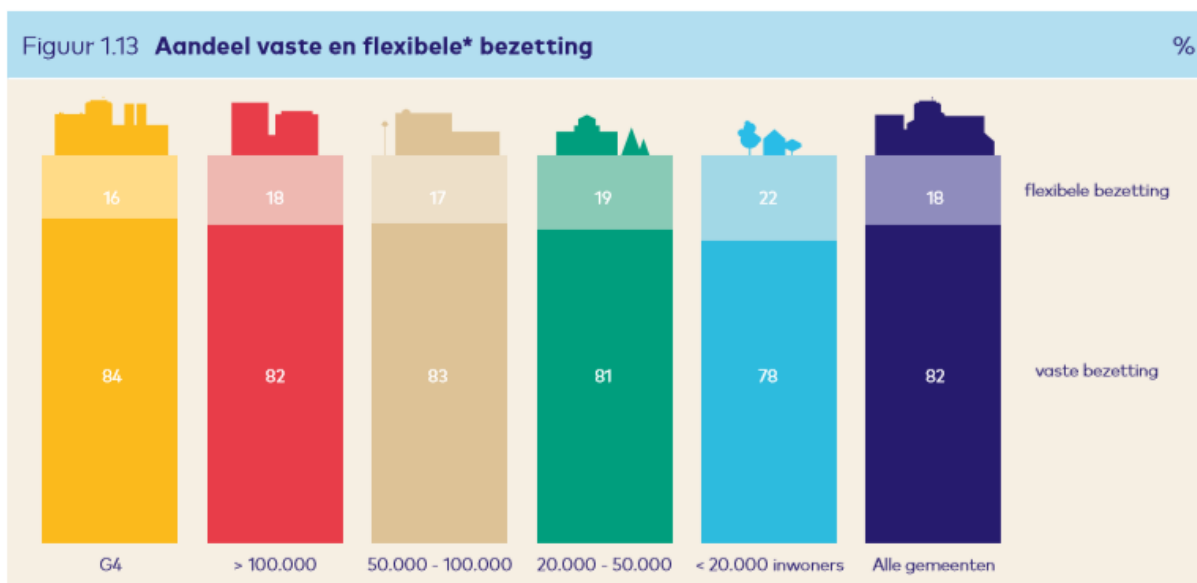
Uitgaven aan externe inhuur (in euro's) in procenten van de loonsom, 2019



Externe inhuur

Tabel 1.17 **Uitgaven aan externe inhuur**

		2017	2018	2019
	G4	18	21	18
> 100.000 inwoners icon"/>	> 100.000 inwoners	20	21	19
	50.000 tot 100.000 inwoners	16	18	17
	20.000 tot 50.000 inwoners	18	19	18
	< 20.000 inwoners	21	19	19
	Alle gemeenten	18	20	18



Tabel 1.19 Meest gebruikte flexibele contractvormen %

	2018	2019
Detacheringsovereenkomsten	26	33
Uitzendkrachten	28	26
Payrolling	30	19
ZZP-ers	4	9
Dienstverbanden voor bepaalde tijd	10	9
Anders	2	3

Uitgaven payroll Nijmegen (Driessen)

Payrolling vindt bij de gemeente Nijmegen bijna volledig plaats via de raamovereenkomst met Driessen. Evenals het landelijk beeld maakt payroll een dalend aandeel uit van de totale uitgaven externe inhuur

Payroll uitgaven	2018	2019	2020
X € 1.000	3.759	3.389	1.629
Totale inhuur x € 1.000	11.366	12.864	10.496
Percentage payroll	33	26	16

Conclusie

Het aandeel payroll is in 2019 in Nijmegen (26%) hoger dan het landelijk gemiddelde (19% zie tabel in 3.1.2)), maar toont in 2020 een grote daling.

Matching Resultaatopdrachten (ROP)

Binnen de gemeente Nijmegen wordt indien er een capaciteit behoefte is gebruik gemaakt van Resultaatopdrachten. Al het nieuwe of vrijkomende werk dat niet binnen de eigen capaciteit kan worden ingevuld, wordt organisatie breed aangeboden in de vorm van een Resultaatopdracht, die herleidbaar is naar de opgave(n) van de stad. Resultaatopdrachten kunnen afkomstig zijn van opdrachtgevers van alle afdelingen, en kunnen in looptijd variëren (van minimaal 8 uur per week gedurende 3 maanden tot maximaal 2 jaar met een mogelijke verlenging). Ze zijn divers wat betreft inhoud, werkzaamheden en omvang (in uren).

Resultaatopdrachten bestaan dus zolang het nodig is, waardoor flexibiliteit gecreëerd wordt om continue mee te bewegen met de veranderende opgaven van de stad. Iedere medewerker die interesse heeft en verwacht te voldoen aan de vereiste kwalificaties, kan reageren op gepubliceerde Resultaatopdrachten. Zo krijgen medewerkers, vaker dan in het verleden, de kans zelf een werkpakket te zoeken dat past bij hun ervaring, talenten en ambities. De werkwijze van Oversteek sluit in die zin ook goed aan bij de wens/noodzaak tot meer ondernemende ambtenaren.

Deze resultaat opdrachten maken deel uit van de Oversteek. Oversteek is een nieuwe manier om werk binnen de organisatie te verdelen. Uitgangspunt is een optimale match te realiseren tussen het werk wat wij als gemeente te doen hebben om de opgaven van de stad te realiseren en de ambities en talenten van de medewerkers in de organisatie.

ROP	2018	2019	2020
Aantal ROP	166	143	137
Vervallen	7	4	7
Vacature extern	48	61	49
Match intern	111	78	71
Percentage match	67	55	52
Match	Een kandidaat (of meerdere kandidaten) is (zijn) geschikt bevonden voor deze ROP.		
Extern	Er is geen match voor deze ROP. De plaatsingscommissie heeft besloten dat externe werving voor deze opdracht is toegestaan.		
Vervallen	De ROP heeft geen geschikte kandidaten opgeleverd. De opdrachtgever kiest ervoor om ook niet extern te gaan werving.		

Bijlage 2: interviewleidraad

Interviewleidraad onderzoek externe inhuur gemeente Nijmegen

Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de inzet van externe inhuur. Daarbij wordt, op hoofdlijnen, gekeken naar drie aspecten:

- b. Kwantiteit
- c. Kwaliteit
- d. Procedures en besluitvorming

Het doel van dit interview is het verdiepen en verrijken van beschikbare managementinformatie, als onderdeel van dit onderzoek. Daarbij gaat het om een steekproef: er wordt een beperkt aantal interviews gehouden met relevante stakeholders. Daarmee kan weliswaar 'kleur' gegeven worden aan bestaande managementinformatie, maar er zal dus geen volledig en definitief beeld ontstaan.

Tijdens het interview willen we graag in gaan op de volgende vragen:

- a. Kwantiteit:
 - 1. Herken je de gegevens (kosten) zoals die in de managementinformatie over jouw afdeling naar voren komen?
 - 2. Kan je iets zeggen over hoeveel externe inhuur (in koppen dan wel fte's en kosten) je het afgelopen jaar hebt ingehuurd?
 - 3. Hoe lang loopt een gemiddelde inhuurkracht rond op jouw afdeling? Zijn er veel afwijkingen op dit gemiddelde?
- b. Kwaliteit:
 - 4. In Nijmegen wordt er t.a.v. externe inhuur onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën en motivaties om extern in te huren. Categorieën zijn:
 - Vervanging (bij ziekte, afwezigheid, e.d.);
 - Kwantitatief (extra boven eigen formatie);
 - Kwalitatief (kennis die niet in huis beschikbaar is);
 - Inbesteding;
 - Uitbesteding.
 - 5. Kan je iets zeggen over de onderverdeling binnen jouw externe inhuur over het afgelopen jaar in deze categorieën. Kan je hier een toelichting op geven?

Motivaties zijn:
 - Vervanging vanwege ziekte of niet voorspelde extra werkzaamheden;
 - Overbrugging van tijdelijke vacatures gedurende werving tot aan vaste invulling;
 - Seizoendrukke in verband met specifieke werkzaamheden zoals speeltuinen;
 - Beperkte flexibele schil in verband met permanent sterk fluctuerend werk;
 - Projecten waarvoor we de tijdelijk noodzakelijke kennis niet in huis (willen) hebben;
 - Projecten waarvoor we de tijdelijk noodzakelijke capaciteit niet in huis hebben.
 - 6. Kan je iets zeggen over de onderverdeling binnen jouw externe inhuur over het afgelopen jaar in deze motivaties. Kan je hier een toelichting op geven?
- c. Procedures en besluitvorming:

7. Besluitvorming tot externe inhuur: hoe komt een verzoek tot externe inhuur tot stand? Wie is beslissingsbevoegd? Hoe wordt afgewogen welke vorm het meest geschikt is? Langs welke procedure wordt het besluit genomen?
8. Hoe wordt het interne mobiliteitscentrum/ HR bij een behoefte aan inhuur betrokken?
9. De vraag of er in de behoefte door (tijdelijke) interne mobiliteit kan worden voorzien? En wie toetst dat waarop?
10. Monitoring: wie houdt toezicht/toetst op instroom, doorstroom, uitstroom, volume van externe inhuur? Op basis van welke afspraken maken we dit inzichtelijk?

Worden er managementinformatie rapportages over inhuur opgesteld? (wie, wat en wanneer)?

Bijlage 3: overzicht van gebruikte documenten

Berenschot

- Marktconsultatie onderzoek inhuurbeleid
- Nijmegen inhuurbeleid – gespreksonderwerpen /SCOPE
- Inhuurbeleid gemeente Nijmegen Onderzoeksvoorstel inhuurbeleid gemeente Nijmegen Januari 2021
- Agenda Startbijeenkomst 1 maart 2021
- Plan van Aanpak Onderzoek inhuurbeleid gemeente Nijmegen 21 mrt 2021
- Interviewleidraad onderzoek externe inhuur gemeente Nijmegen

Nijmegen

- Inhuurcijfers vanuit de Stadsrekeningen 2018 – 2020 plus onderliggende detailcijfers
- Formatie en bezettingsoverzichten 2018-2019-2020
- Beantwoording raadsragen over inhuur 2017
- Personeelsmonitor A&O fonds Gemeenten 2019
- Factsheet + Personeelsmonitor A+O-fonds 2019 Nijmegen
- Voorstel inhuur BW-april 2015
- Uitwerkingsnotitie inhuur, versie 4 (12 maart 2015)
- Inhuur bij Publiekszaken, Zorg en Inkomen en Archeologie nov 2019
- Ontrafeling Uitvoeringskosten: memo Inhuurnorm
- Driessen payroll en inhuur incl. schaal 01-01-2018 /13-03-2021
- Stroomschema: Inkoop producten of inhuur van externe (advies)bureaus
- Omzet payroll Gemeente Nijmegen naar onderdelen 2018-2020
- Inkoopvoorwaarden toets inhuur
- Basisdocument definitief “Oversteek in 2017” en voorstel aanpassingen
- Overzicht ROP matching 2018-2019-2020 (aantallen en periode)
- Z&I: inhuurlijst
- Z&I: procesbeschrijving inhuur
- Format Resultaatopdracht
- Uitgaven aan inhuur bij de gemeentelijke top 5 uitzenders/detacheerders.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)