

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

21 januari 2025

Kenmerk

Z/24/075750 / D/24/162844

Portefeuillehouder

Mariëtte Pennarts-Pouw

Portefeuille

Personeel & Organisatie & ICT

Opsteller

Catsburg, Edwin

Onderwerp

Extern personeel

Kennisnemen van

In deze raadsinformatiebrief informeert het college uw raad over de inhuur van externe professionals in 2023. Tevens informeren wij u over het project "grip op inhuur".

Inleiding

Tijdens de behandeling van de kadernota 2025 op 11 juli 2024 is motie 'Grip op inhuur externen' van Inwonersbelangen ingetrokken, na de toezegging van Wethouder Pennarts om de stand van zaken en het plan van aanpak inzake de inhuur te betrekken bij het gesprek met de raad over de voortgang van organisatieontwikkeling. De toezegging van wethouder Pennarts lag in het verlengde van een eerder besluit van de directie waarin deze problematiek, grip krijgen op stijgende externe inhuur, centraal stond. Na het zomerreces heeft een projectgroep opdracht gekregen van de directie met als doel om grip op externe inhuur te krijgen.

Context

Uit de personeelsmonitor 2023 van het A&O-fonds blijkt dat gemeenten wederom meer inhuren dan het jaar ervoor. Gemeenten met een grootte van 50.000 - 100.000 kennen relatief de hoogste besteding aan extern personeel. Gemeenten van deze grootte geven gemiddeld 21,9% van de loonsom uit aan extern personeel. In 2022 lag dit percentage op 18,5% en een jaar eerder, in 2021, lag dit percentage op 17,1%. De externe inhuur in 2023 van gemeente Woerden kwam uit op 19,8%, een sterke stijging ten opzichte van 2022, toen het ging om 13,7% van de loonsom (bron: jaarrekening 2022 en 2023). Deze stijgende percentages onderstrepen dat sprake is van een landelijke trend onder gemeenten ten aanzien van stijgende inhuur van externe medewerkers. Alleen de G4-gemeenten weten zich hieraan te onttrekken.

Gemeenten staan voor grote maatschappelijke opgaven om een breed scala aan taken uit te voeren, variërend van ruimtelijke ordening en infrastructuur tot sociale diensten, burgerzaken, veiligheid en thema's zoals duurzaamheid. Om de maatschappelijke opgaven waar te maken moeten deze in balans zijn met de arbeidscapaciteit van de organisatie. Door krapte op de arbeidsmarkt, de zoektocht naar uiteenlopende specialistische kennis, en 'going concern' factoren zoals ziekte en personeelsverloop, ontstaat behoefte aan extern personeel om de arbeidscapaciteit van de organisatie op orde te houden.

De inzet van extern personeel vraagt tevens aandacht voor de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA), die beoogt schijnzelfstandigheid en oneigenlijk gebruik van zzp-constructies te voorkomen. Waar voorheen de VAR-verklaring (Verklaring Arbeidsrelatie) werd gebruikt, dient een gemeente (als opdrachtgever) onder de Wet DBA te

beoordelen of een ingehuurde zzp'er daadwerkelijk als zelfstandige opereert of feitelijk als werknemer kan worden gezien.

Project: Grip op inhuur

Na het zomerreces van 2024 is een projectgroep geformeerd met als opdracht grip te krijgen op de inhuur van externe medewerkers. De projectgroep bestaat uit medewerkers van afdelingen SFC (Strategie, Financiën en Control) en P&O (Personeel en Organisatie). Externe inhuur is een waardevol middel om flexibel en efficiënt te opereren ten gunste van de lokale samenleving. Doelmatige en passende inhuur is het streven, waarbij de inzet bijdraagt aan het behalen van (maatschappelijke) doelen van de organisatie tegen een verantwoorde c.q. marktconforme prijs.

Het project "Grip op inhuur" is verdeeld in twee fasen. In de eerste fase, die gedurende het laatste kwartaal van 2024 is afgerond, is een analyse uitgevoerd van de externe inhuur over 2023 en zijn de kosten voor extern personeel in de eerste zeven maanden van 2024 doorgerekend. In de tweede fase wordt gewerkt aan maatregelen voor een verbeterd inhuurproces waarin compliance geborgd is (o.a. wet-DBA), grip wordt gerealiseerd op de hoeveelheid inhuur en verbeterde informatievoorziening t.a.v. inhuur in de P&C-cyclus. Een specifieke inhuurnorm voor de gemeente Woerden kan hierbij een van de voorgestelde maatregelen zijn.

Kernboodschap

In deze informatiebrief is onderscheid gemaakt tussen twee hoofdcategorieën; inhuur op exploitatie en inhuur voor projecten. De exploitatie-uitgaven voor externe inhuur zijn noodzakelijk voor de dagelijkse operatie van de gemeente. De inhuur van extern personeel voor de uitvoering van projecten verschilt in financiële zin omdat deze inhuurkosten doorbelast (kunnen) worden aan de projecten. In de analyse is zodoende met name gefocust op de inhuur die op de exploitatie drukt, en waarvan de kosten niet doorbelast kunnen worden. In de paragraaf 'Financiën' is meer toelichting voor de inhuur t.a.v. projecten opgenomen.

Inhuur op exploitatie

In 2023 zijn voor €10.178.000 inhuurkosten gemaakt die op de exploitatie drukken. In 2023 vond externe inhuur plaats op basis van de volgende inhuurmotieven:

1. *Specifieke tijdelijke expertise*: Voor specialistische kennis die ontbreekt binnen de gemeente.
2. *Schaarste functie*: Moeilijk vervulbare vacature.
3. *Management*: Voor tijdelijke vervanging of versterking van managementfuncties.
4. *Tijdelijk capaciteitsgebrek in de formatie*: Bij uitval door ziekte, zwangerschapsverlof of vertrek van een medewerker om de werkdruk te verlichten.
5. *Fluctuatie in werkaanbod*: Er kan sprake zijn van extra werk, waardoor tijdelijk behoefte bestaat aan inhuur.

De inhuur op exploitatie wordt verdeeld over de vijf domeinen van de gemeente, dit zijn: *Bedrijfsvoering, Dienstverlening, Sociaal Domein, Ruimte en Openbare Ruimte*. Om inzicht te bieden in de redenen voor inhuur, worden de inhuurmotieven in percentages uitgedrukt. De percentages zijn tot stand gekomen door alle inhuurkrachten die zijn ingehuurd te verdelen naar domeinen, inclusief de inhuurmotieven. De ingehuurde krachten in 2023 bestonden uit zowel zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) als uitzendkrachten.

Flextender & Inhuurmotieven

Sinds 1 januari 2023 wordt externe inhuur grotendeels afgehandeld via het platform Flextender. Dit platform waarborgt transparante en rechtmatige inhuur en biedt daarnaast steeds betere inzichten in het inhuurproces. In 2023 verliep ongeveer 60% van de totale facturatie voor extern personeel via Flextender. De analyse van de inhuurredenen is gebaseerd op dit deel van de inhuur. De komende jaren zal de inhuur via het platform van Flextender verder toenemen.

De gecategoriseerde inhuurmotieven zijn gehanteerd op inhuurformulieren en door teammanagers ingevuld ten tijde van de inhuuraanvraag. Deze inhuurmotieven geven het beeld dat hieronder in percentages is uitgedrukt. Het is aannemelijk dat bij het motiveren van inhuur meerdere redenen kunnen worden gegeven,

Domein Bedrijfsvoering

Dit domein bestond in 2023 uit de volgende teams: Informatie & Communicatie Technologie, Gegevensbeheer, Documentaire Informatievoorziening, Juridische Zaken, Communicatie, Bestuurs- en Directiesecretariaat, Strategie, Financiën en Control en Personeel en Organisatie. Het aantal FTE bedroeg 105, en 19% van de totale inhuurkosten werd toegekend aan het domein Bedrijfsvoering. De inhuurmotieven binnen dit domein waren als volgt verdeeld:

Specifieke tijdelijke expertise	48,7%
Schaarste functie	28,2%
Management	2,6%
Tijdelijk capaciteitsgebrek	20,5%
Fluctuatie in werkaanbod	n.v.t.

Bovenstaande percentages toont aan dat bijna de helft van de inhuur (48,7%) binnen dit domein werd ingezet om een tekort aan specifieke tijdelijke expertise op te vangen. Dit betrof voornamelijk functies op het gebied van financiën, juridische zaken en communicatie.

Domein Dienstverlening

Dit domein bestaat uit de volgende teams: Klant Contact Centrum, Vergunningen Toezicht en Handhaving en Openbare Orde en Veiligheid. Het aantal FTE bedroeg 65, en 13% van de totale inhuurkosten werd toegekend aan het domein Dienstverlening. De inhuurmotieven binnen dit domein waren als volgt verdeeld:

Specifieke tijdelijke expertise	26,3%
Schaarste functie	47,4%
Management	5,3%
Tijdelijk capaciteitsgebrek	10,5%
Fluctuatie in werkaanbod	10,5%

Bovenstaande percentages toont aan dat bijna de helft van de inhuur (47,4%) binnen dit domein werd ingezet om schaarse functies te vervullen. Dit omvatte onder meer handhavingsjuristen, buitengewoon opsporingsambtenaren en functies die verband hielden met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Omgevingswet.

Sociaal Domein

Dit domein bestaat uit de volgende teams: SD Jeugd en Gezin, SD Bedrijfsvoering en Strategie & Beleid Sociaal domein. Het aantal FTE bedroeg 118, en 20% van de totale inhuurkosten werd toegekend aan het Sociaal Domein. De inhuurmotieven binnen dit domein waren als volgt verdeeld:

Specifieke tijdelijke expertise	45,9%
Schaarste functie	16,2%
Management	n.v.t.
Tijdelijk capaciteitsgebrek	13,5%
Fluctuatie in werkaanbod	24,4%

Bovenstaande percentages toont aan dat bijna de helft van de inhuur (45,9%) binnen dit domein werd ingezet om specifieke tijdelijke expertise op te vangen, waaronder beleidswerkzaamheden.

Domein: Openbare Ruimte

Dit domein bestaat uit de volgende teams: Afval en Reiniging, Wijkonderhoud en Realisatie en Beheer. Het aantal FTE bedroeg 99, en 24% van de totale inhuurkosten (exploitatie) werd toegekend aan het domein Openbare Ruimte. De inhuurmotieven binnen dit domein waren als volgt verdeeld:

Specifieke tijdelijke expertise	26,1%
Schaarste functie	4,3%
Management	4,3%
Tijdelijk capaciteitsgebrek	17,4%
Fluctuatie in werkaanbod	47,8%

In vergelijking met de andere domeinen is in 2023 veel ingehuurd vanwege een veranderend werkaanbod. Een verklaring kan gevonden worden in de wisselende projecten en opgaven van het domein. Op basis van het aantal FTE is in 2023 relatief meer dan gemiddeld ingehuurd voor het domein Openbare Ruimte.

Domein: Ruimte

Dit domein bestond in 2023 uit de volgende teams: Vastgoed, Ruimtelijk Beleid en Projecten en Ruimtelijke Plannen. Het aantal FTE bedroeg 65, en 24% van de totale inhuurkosten werd toegekend aan het domein Ruimte. De inhuurmotieven binnen dit domein waren als volgt verdeeld:

Specifieke tijdelijke expertise	51,1%
Schaarste functie	21,3%
Management	2,0%
Tijdelijk capaciteitsgebrek	12,8%
Fluctuatie in werkaanbod	12,8%

Bovenstaande percentages toont aan dat meer dan helft (51,1%) van de inhuur binnen het domein Ruimte werd ingezet om een tekort aan specifieke tijdelijke expertise op te vangen. Dit betrof bijvoorbeeld werkzaamheden voor de energietransitie en duurzaamheid. Op basis van het aantal FTE is in 2023 relatief meer dan gemiddeld ingehuurd voor het domein Ruimte.

Conclusie

De stijging van de inhuur van externe medewerkers bij gemeente Woerden is niet een op zichzelf staand fenomeen. Gemeenten met een inwonersaantal tussen de 50.000 en 100.000 kennen een toename van het inhuurpercentage. Externe inhuur is doorgaans duurder dan vaste formatie, waardoor met een gelijk personeelsbudget minder arbeidsproductieve uren kunnen worden ingezet (gemiddeld ongeveer een factor van 1:1,7). Het streven naar meer vaste medewerkers kan hierdoor leiden tot meer productiviteit en een effectievere organisatie.

Op basis van de inhuurmotieven blijkt dat de domeinen Bedrijfsvoering, Sociaal Domein en Ruimte voornamelijk inhuren vanwege de behoefte aan specifieke tijdelijke expertise. Het domein Dienstverlening daarentegen richt zich vooral op inhuur voor schaarse functies die intern niet vervuld konden worden. In alle domeinen zien we dat inhuur vanwege een tijdelijk capaciteitsgebrek, bijvoorbeeld door ziekte, zwangerschapsverlof of als directe vervanging bij uitdiensttreding, relatief laag ligt. De inhuur is overwegend noodzakelijk omdat het in deze arbeidsmarkt heel lastig blijkt te zijn om personeel te vinden op specifieke vakgebieden of vakgebieden die toch al schaarste kennen. Tevens is de relatief hoge (niet-projectgedekte) inhuur bij domein Ruimte opvallend in verhouding tot het aantal FTE (65). Ook het domein Openbare Ruimte

huurt meer in dan het organisatiegemiddelde. Deze constatering wordt in het verdere verloop van het project "grip op inhuur" meegenomen.

Financiën

De totale inhuur in 2023 bedroeg €13.997.000.

- Inhuur exploitatie: €10.178.000 (in de kernboodschap uiteengezet)
- Inhuur projecten: €3.819.000

Dekking

De drie grootste dekkingsbronnen zijn: ruimte op de personeelsbegroting, doorbelasting aan ruimtelijke projecten en een deel van de externe inhuur is begroot. De ruimte op de personeelsbegroting ontstaat met name door vacatureruimte. Niet vervulde vacatures resulteren in uitgebleven loonsommen die ter dekking kunnen dienen voor externe inhuur. De vacatureruimte ontstaat door bijvoorbeeld uitdiensttreding, maar kan ook structureel van aard zijn door de mate van schaarste of specialisatie in een vakgebied.

2024

In de eerste zeven maanden van 2024 werd voor ca. € 2 miljoen meer ingehuurd dan in hetzelfde tijdvak in 2023. Naar waarschijnlijkheid zal het inhuurpercentage over 2024 hoger zijn dan in 2023. De jaar-op-jaar stijging aan inhuurkosten lijkt op basis van de eerste zeven maanden voort te zetten. Bij het komen tot een inhuurnorm is actuele financiële data belangrijk, zodat vanuit het juiste vertrekpunt geredeneerd kan worden. Bij een inhuurnorm zal de data over heel 2024 worden gehanteerd.

Uurtarieven

Het gemiddelde uurtarief lag in 2023 op ca. €93.

Inhuur voor projecten

De uitgaven aan externe inhuur voor projecten is wezenlijk anders dan de inhuur op de exploitatie; de uren worden immers doorbelast aan de projecten. Binnen de projectuitgaven is een verdere onderverdeling gemaakt in drie subcategorieën: investeringen, grondexploitaties (grex) en kostenverhaal. In totaal is voor €3.819.000 ingehuurd.

Investerings (€2.595.000): Dit betreft projecten die bijdragen aan de lange termijn infrastructuur en ontwikkeling van de gemeente. Voor deze projecten is regelmatig behoefte aan externe expertise, vooral in technische en specialistische rollen, zoals projectleiders, ingenieurs en adviseurs.

Grex (€790.000): Externe inhuur voor grondexploitaties omvat veelal specialistische kennis op het gebied van ruimtelijke ordening, stedenbouw en financiële experts voor het beheer van complexere grondportefeuilles.

Kostenverhaal (€434.000): Dit betreft inhuur waarbij externe adviseurs en experts worden ingezet voor het verhalen van kosten op derden, zoals bij de ontwikkeling van nieuwbouwprojecten. Het gaat hier vaak om juridisch en financieel specialisten.

Vervolg

Het project "Grip op inhuur" is verdeeld in twee fasen. In de eerste fase, direct na het zomerreces, is een analyse uitgevoerd van de externe inhuur over 2023, en zijn de kosten voor extern personeel in de eerste zeven maanden van 2024 doorgerekend. In de tweede fase wordt gewerkt aan maatregelen voor een verbeterd inhuurproces waarin compliance geborgd is (o.a. wet-DBA), grip wordt gerealiseerd op de hoeveelheid inhuur en verbeterde informatievoorziening t.a.v. inhuur in de P&C-cyclus. Een specifieke inhuurnorm voor de gemeente Woerden kan hierbij een van de voorgestelde maatregelen zijn.

Een inhuurbeleid is primair een aangelegenheid van de directie van de gemeente, binnen de gestelde kaders van de gemeenteraad, zoals de begroting. Het college zal waarborgen dat het beleid aansluit bij de bestuurlijke doelen en financiële afspraken. In dit kader zal het college de raad in het tweede kwartaal van 2025 informeren over de

maatregelen, met een beoogde ingangsdatum van 1 juli 2025. In het voorjaar volgt tevens een themasessie over organisatieontwikkeling waarin ook 'grip op inhuur' besproken zal worden.

Bijlagen