

# EEN HELDERE BLIK OP PERSONELE INZET VOOR HET OPENBAAR BESTUUR



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



## EEN HELDERE BLIK OP PERSONELE INZET VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

- eindrapport -

dr. J.W.M. Mevissen  
drs. A. Berkhout  
drs. J.P.H.K. Timmerman MMC  
ir. H.C. Visee

Regioplan  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15  
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, november 2013  
Publicatienr. 2334  
OND1352551

© 2013 Regioplan, in opdracht van de programmadirectie Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB) Bureau Verkenningen en Onderzoek van het ministerie van BZK  
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.  
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.  
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>De inzet van personeel in het openbaar bestuur .....</b>	<b>1</b>
1.1	Werkgeverschap binnen het openbaar bestuur.....	1
1.2	De arbeidsmarktsituatie van het openbaar bestuur.....	3
1.3	Tot besluit.....	6
<b>2</b>	<b>Vormen van personele inzet binnen het openbaar bestuur .....</b>	<b>9</b>
2.1	Inzet van personeel in het openbaar bestuur .....	9
2.2	Alternatieve vormen van personeelsinzet per bestuurslaag	12
2.3	Focus op zes alternatieve vormen van personeelsinzet....	17
2.4	Conclusies.....	25
<b>3</b>	<b>Overwegingen bij keuze rond personele inzet.....</b>	<b>27</b>
3.1	Overwegingen bij specifieke vormen personele inzet.....	27
3.2	Besluitvormingsprocessen .....	36
3.3	Problemen en belemmeringen vanuit regelgeving .....	39
3.4	Nabeschuwing: waarom de ene vorm liever dan de andere? .....	41
<b>4</b>	<b>De discussie: opinie versus praktijk.....</b>	<b>43</b>
4.1	Inleiding: externe inhuur en de Roemernorm .....	43
4.2	De publieke opinie.....	44
4.3	Externe inhuur in het openbaar bestuur? .....	49
4.4	Beeld versus realiteit.....	52
4.5	Concluderend.....	58
<b>5</b>	<b>Nabeschuwing: lessen uit de praktijk.....</b>	<b>59</b>
5.1	Hoe kan een strategie voor een besluit over de vorm van personele inzet er uitzien? .....	59
5.2	Kader voor een besluit over personele inzet .....	62
5.3	Aanbevelingen .....	65
<b>Bijlagen</b>	<b>.....</b>	<b>71</b>
Bijlage 1	Verantwoording: onderzoeksvragen, analysekader en aanpak .....	73
Bijlage 2	Respondenten, casussen en leden klankbordgroep.....	77
Bijlage 3	Geraadpleegde literatuur en digitale bronnen .....	81



## 1 DE INZET VAN PERSONEEL IN HET OPENBAAR BESTUUR

**Bij de overheid werken ambtenaren. De positie van ambtenaren is altijd een relatief beschermde geweest en mede daardoor heeft de overheid het imago van een betrouwbare werkgever. Dit jasje knelt al langere tijd om een aantal redenen. Door met name de eisen die aan de overheid gesteld worden (veranderende dienstverlening én besparen op kosten) en de (interne en externe) arbeidsmarktsituatie (vergrijzing, vacaturestop) moet men creatiever worden om tot een optimale inzet van personeel te komen. Dit leidt ertoe dat werkgevers binnen het openbaar bestuur hun personeel op andere manieren gaan inzetten. Het werkgeverschap in het openbaar bestuur vernieuwt. Over het hoe en waarom daarvan, toegespitst op nieuwe vormen van personele inzet, gaat dit rapport.**

De vraag waarom bedrijven de inzet van personeel flexibiliseren door te kiezen voor bijvoorbeeld uitzendkrachten of externe adviseurs lijkt in het bedrijfsleven minder vaak te worden gesteld dan enkele jaren geleden. Dat ligt anders bij de overheid. De aandacht voor en discussie over manieren waarop personeel wordt ingezet binnen het openbaar bestuur<sup>1</sup> laait sinds de jaren tachtig bij tijd en wijle op in de politiek en bij de media. Het onderwerp is op dit moment relevant vanwege het streven naar een compacte overheid en de om verschillende redenen toenemende behoefte binnen het openbaar bestuur om personeel flexibeler te kunnen inzetten.

In opdracht van de programmadirectie Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB) en Bureau Verkenningen en Onderzoek van het Ministerie van BZK heeft RegioPlan onderzoek gedaan naar hoe in het openbaar bestuur momenteel omgegaan wordt met flexibele (externe) inzet van personeel.<sup>2</sup> In dit rapport doen we verslag.

### 1.1 Werkgeverschap binnen het openbaar bestuur

**Werkgevers binnen het openbaar bestuur verkeren ten opzichte van die in de private sector in een andere positie. Zo hebben hun werknemers vaak een andere rechtspositie en ondervinden ze op andere manier de effecten van conjuncturele wisselingen. Ook wordt werkgevers binnen het openbaar bestuur vaker een voorbeeldfunctie toegedicht en weten zij zich vaak verzekerd van publieke (politieke) aandacht.**

---

<sup>1</sup> Wij gebruiken in dit rapport de term openbaar bestuur uitsluitend in de betekenis van binnenlands bestuur: het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

<sup>2</sup> In bijlage 1 van dit rapport is een nadere uiteenzetting van het onderzoek te vinden.

De rechtspositie van ambtenaren verschilt van die van werknemers buiten de overheid. Er zijn drie formele verschillen.<sup>3</sup>

- de (eenzijdige) aanstelling van de ambtenaar, die afwijkt van de tweezijdige contracten die in de private sector standaard zijn;
- de rechtsbescherming die nu verloopt via de bestuursrechter in plaats van via de sector kanton van de rechtbank;
- het arbeidsvoorwaardenoverleg is anders georganiseerd dan in het bedrijfsleven.

Al sinds de jaren tachtig is er een streven naar harmonisatie van deze rechtsposities. Dit streven heeft een nieuwe impuls gekregen met het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Buitengewoon Normaal' uit 2005<sup>4</sup>, maar in feite is in de rechtspositie, de rechtsbescherming en de manier waarop arbeidsvoorwaarden tot stand komen nog geen wezenlijke verandering gekomen. Ambtenaren hebben daardoor minder gemerkt van de flexibiliseringstendens op de arbeidsmarkt dan werknemers in de particuliere sector.<sup>5</sup> De flexbarometer maakt bijvoorbeeld duidelijk dat in 2011 92,4 procent van de werkenden bij de overheid een vast contract heeft; voor alle werkenden is dat inmiddels gedaald tot 70,3 procent.<sup>6</sup>

Werkgevers binnen de overheid, ook binnen het openbaar bestuur, hebben te maken met een vergrijzend personeelsbestand en met bezuinigingen die doorwerken op de mogelijkheid nieuw personeel aan te nemen. Bovendien is de interne mobiliteit binnen de overheid laag. Dit resulteert in een zekere inertie van de arbeidsorganisatie die tot uitdrukking komt in een lage instroom van personeel met nieuwe vaardigheden, geringe flexibiliteit van het personeelsbestand en weinig maatwerk in arbeidsvoorwaarden.<sup>7</sup>

Deze situatie wordt meer als een probleem ervaren naarmate de overheid door conjuncturele ontwikkelingen (meer) moet bezuinigen. De overheid als werkgever verkeert namelijk in een afwijkende situatie ten opzichte van werkgevers in de particuliere sector. In de huidige economische crisis ervaart een groot deel van de particuliere sector afnemende inkomsten door een afnemende vraag, waardoor men gedwongen wordt de inzet van personeel te

---

<sup>3</sup> C. van Rij e.a.: *Kosten en baten van harmonisatie van overheidspersoneel*. SEO/Regioplan i.o.v. ministerie van BZK, Amsterdam, 2006.

<sup>4</sup> 'Buitengewoon Normaal' Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel'. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr 6.

<sup>5</sup> Een uitzondering hierop vormen wellicht ambtenaren in de lagere functieklassen omdat een deel van dit over het algemeen meer ondersteunende werk in de loop van de tijd geprivatiseerd of geoutsourced is.

<sup>6</sup> <http://www.flexbarometer.nl/1aantalflexwerkers.aspx> (18-6-2013)

<sup>7</sup> Bronnen: ministerie van BZK (2010) Arbeidsmobiliteit bij overheid en onderwijs. Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010) De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren. Leaflet Programma 'Beter Werken in het Openbaar bestuur', ministerie van BZK, Den Haag, 2011.



verminderen. Bij de overheid is door de crisis bij een aantal diensten juist sprake van een stijging van de vraag (bijvoorbeeld: re-integratie, maatschappelijke ondersteuning). Tegelijkertijd nemen bij de overheid door bezuinigingen op de uitgaven echter de beschikbare middelen (ook de personeelsomvang) af om in deze vraag te voorzien.

Het anders organiseren van het werk kan binnen de overheid c.q. het openbaar bestuur niet zomaar en dat heeft niet alleen met het ambtenaarschap van het personeel te maken. Het openbaar bestuur lijkt als werkgever een voorbeeldfunctie te vervullen en staat onder grote aandacht van maatschappij en politiek.

Volgens Forum (3-11-2011) van VNO-NCW moet de overheid het goede voorbeeld geven bij het aanbesteden van schoonmaak, catering en beveiliging. De brancheverenigingen Veneca, de Nederlandse Veiligheidsbranche en OSB hierover bij de aanbidding van een 'bidboek': 'De overheid moet het goede voorbeeld geven bij aanbesteding van schoonmaak, catering en beveiliging. Kwaliteit en sociaal-maatschappelijke aspecten zijn ook belangrijk.'<sup>8</sup> Voor de website Re-Public (9-11-2011) moet de overheid een voorbeeldfunctie vervullen met het promoten van het Nieuwe Werken en FoliaWeb (2-10-2013) heeft het over de voorbeeldfunctie op het terrein van emancipatie. Andere voorbeelden hiervan zijn het instellen door de Tweede Kamer van de zogenaamde Roemernorm, waarop we later in dit rapport nog terugkomen<sup>9</sup> en de algemene quotumregeling voor de sector Rijk voor het bieden van werk aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.<sup>10</sup>

Drie verschillende invloeden hebben we hierboven beschreven die de bewegingsvrijheid van het openbaar bestuur als werkgever kunnen beperken: de rechtspositie van ambtenaren, een inertie van de arbeidsorganisatie en de voorbeeldfunctie. Diezelfde werkgever moet echter opereren binnen een context die noodzaakt om kritisch te kijken naar hoe het werk (anders, slimmer) georganiseerd kan worden.

## 1.2 De arbeidsmarktsituatie van het openbaar bestuur

**De arbeidsmarkt van het openbaar bestuur is niet één markt, maar wordt gekenmerkt door redelijk van elkaar gescheiden deelarbeitsmarkten waarop vele verschillende arbeidsorganisaties actief zijn met elk hun eigen invulling van het personeelsbeleid én eigen cao's. Hoewel die arbeidsmarkt traditioneel gekenmerkt wordt door een lage dynamiek is**

<sup>8</sup> [http://www.vno-ncw.nl/publicaties/Forum/Pages/Overheid\\_heeft\\_voorbeeldfunctie\\_16751.aspx](http://www.vno-ncw.nl/publicaties/Forum/Pages/Overheid_heeft_voorbeeldfunctie_16751.aspx) (10-5-2013)

<sup>9</sup> In het vergaderjaar 2009-2010 heeft de Tweede Kamer de zogenoemde Roemernorm aangenomen waarin wordt gepleit voor het maximeren van de externe inhuur op tien procent van de totale personeelskosten.

<sup>10</sup> Brief aan de Tweede kamer brief met nadere uitleg over invulling quotum Rijk voor arbeidsgehandicapten en andere groepen met afstand tot de arbeidsmarkt. Kamerstuk 09-07-2009.

**zij nu aan krachten blootgesteld die tot veranderingen leiden in kwantitatieve en kwalitatieve termen. Strategische personeelsplanning is binnen het openbaar bestuur in ontwikkeling.**

De inrichting van een arbeidsorganisatie, en daarmee de interne arbeidsmarkt, is niet alleen afhankelijk van de markt die bediend wordt en de inrichting van werkprocessen. Het is ook een weerspiegeling van de arbeidsmarkt waarop een organisatie opereert. Enkele belangrijke kenmerken van en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van het openbaar bestuur zijn:

- **Het openbaar bestuur: veel werkgevers en deelarbeitsmarkten**  
Tot het openbaar bestuur behoren: het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Soms worden ook zelfstandige bestuursorganen tot het openbaar bestuur gerekend. Bij elkaar gaat het om een kleine 500 werkgevers. Hoewel deze werkgevers allemaal dus tot het openbaar bestuur gerekend worden, is er op basis van kenmerken van het personeel en arbeidsmarktdynamiek geen sprake van één gemeenschappelijke arbeidsmarkt en kunnen de afzonderlijke arbeidsorganisaties er een eigen personeelsbeleid op na houden (binnen de kaders die daaraan gesteld worden door regels van het rijk, het ambtenarenrecht en de cao's).

Dat afzonderlijke overheidsorganisaties, dus ook onderdelen van het openbaar bestuur, inderdaad een eigen invulling aan hun personeelsbeleid kunnen geven, blijkt ook uit een passage uit de reactie van de minister van BZK op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de stand van de HRM-functie bij de Rijksoverheid ('Personeelsbehoefte Rijksoverheid: strategie en planning', 2012, p.5/6): '... de in 2011 ontwikkelde methodiek voor personeelsplanning (is) niet ... bedoeld als blauwdruk voor de gehele Strategische personeelsplanning rijksoverheid maar als handvat. De sector rijk opereert steeds meer als één concern en op steeds meer functies vindt tussen onderdelen van de rijksoverheid clustering plaats (bedrijfsvoering, ICT, inkoop), maar het uitgangspunt van het personeelsbeleid bij het rijk is en blijft eenheid in verscheidenheid. De verschillen in het primair proces maken het vrijwel onmogelijk, en daarmee feitelijk ook overbodig, om alle onderdelen en processen binnen het rijk bij elkaar op te tellen.'

- **Dalend aantal werknemers**  
Trendmatig is er sprake van een daling van het aantal werknemers in het openbaar bestuur. Volgens 'Werken in de publieke sector 2013' is de werkgelegenheid in het openbaar bestuur tussen 2009 en 2012 gekrompen van ongeveer 318.000 naar 305.000 als gevolg van '... voornamelijk ... het streven van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen naar een compactere overheid'.<sup>11</sup> De verwachting is dat als gevolg van de vergrijzing

---

<sup>11</sup> De publikatie 'Werken in de publieke sector 2013' van het Ministerie van BZK maakt duidelijk dat in de Nederlandse publieke sector in totaal bijna een miljoen mensen werken. Het openbaar bestuur is een van de onderdelen die in deze publikatie tot de publieke sector worden gerekend, de andere onderdelen zijn onderwijs, universitaire medische centra en veiligheid.

van de overheid<sup>12</sup> in combinatie met bezuinigingen als gevolg van de economische crisis deze krimp nog zal voortduren. De verwachting is dat als gevolg van de door het huidige kabinet beoogde decentralisaties van taken naar gemeenten, de werkgelegenheid zich daar op termijn zou kunnen uitbreiden. Waterschappen hebben relatief een meer vergrijsd personeelsbestand dan andere lichamen binnen het openbaar bestuur, dit zal leiden tot een hogere vervangingsvraag.

- **Kwalitatieve mismatch tussen personeelsvraag en -aanbod**

Er is een aantal redenen waarom binnen het openbaar bestuur met name een kwalitatieve mismatch optreedt tussen vraag en aanbod:

- het verlies van ervaring als gevolg van toenemende uitstroom vanwege pensionering
- het verlies van nieuwe kennis door het al dan niet gedwongen uitstromen van jongeren vanwege het zonder verlenging aflopen van tijdelijke contracten als gevolg van bezuinigingen;
- de relatief lage interne mobiliteit binnen overheid en tussen lagen van het openbaar bestuur waardoor de kans afneemt dat de werknemers intern optimaal inzetbaar blijven;
- het ontbreken van mogelijkheden voor nieuwe instroom van personeel;
- het werken bij de overheid verandert, op de eerste plaats doordat de taken van de overheid veranderen. Dat komt het meest sterk tot uitdrukking bij gemeenten waar het aantal uitvoerende taken toeneemt door de decentralisatie van overheidstaken van rijk naar gemeenten. Verschuivingen in taken leidt tot verschuivingen in kwalitatieve personeelsbehoeften.
- het werken bij de overheid verandert: men trekt zich terug op wat als kerntaken wordt gedefinieerd (met als consequentie bijvoorbeeld het uitbesteden of afstoten van niet-kerntaken) en men zoekt mogelijkheden om efficiënter te werken of om niet aanwezige kennis (maar ook ontbrekende personele capaciteit) op te vangen. Ook wordt van ambtenaren verwacht dat ze meer in samenwerking met de samenleving (cocreatie) problemen oppakken, waarbij lang niet altijd meer de ambtenaar de regie voert om het publieke belang te bereiken.

- **Strategische personeelsplanning in ontwikkeling**

Volgens het hierboven genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2012 is er bij de overheid in het algemeen nog te weinig sprake van een strategische personeelsplanning. Eerder is het belang hiervan al naar voren gebracht in andere studies.<sup>13</sup> Dit betekent dat de HRM-functie binnen de

---

<sup>12</sup> De gemiddelde leeftijd van de werkzame beroepsbevolking is binnen 'openbaar bestuur en overheidsdiensten' volgens CBS Statline op twee na het hoogst van alle sectoren in Nederland. De vergrijzing van de overheid wordt versterkt door een sterk gedaalde instroom en gestegen uitstroom van jongeren (bron: Werken in de publieke sector 2013).

<sup>13</sup> Relevante documenten in dit verband zijn: Onderweg naar Sourcing: Bestuurlijke Handreiking Sourcing, ministerie van BZK, 2009 en Vernieuwing van de rijksdienst, 2011, het ministerie van BZK.

overheid nog over te weinig informatie beschikt om tot een dergelijke planning te kunnen komen. Het gevolg is dat men toekomstige personele problemen nog te weinig kan overzien om erop te kunnen anticiperen.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft betrekking op de overheid als geheel, maar een belangrijke conclusie van de Algemene Rekenkamer uit het hiervoor al aangehaalde onderzoek specifiek voor een deel van het openbaar bestuur is dat: '... strategische personeelsplanning op de departementen op dit moment niet verankerd (is) in de planning- en control cyclus en in managementcontracten en dus relatief vrijblijvend; het management is nog niet altijd doordrongen van nut en noodzaak van strategische personeelsplanning' (p.4). Ons onderzoek toont aan dat een goed functionerende HRM-functie binnen een arbeidsorganisatie niet een voldoende voorwaarde voor een goed gecoördineerd personeelsbeleid binnen die organisatie is (zie hoofdstuk 4).

In de recentere hervormingsagenda voor de Rijksdienst wijst de minister voor Wonen en Rijksdienst erop dat op Rijksniveau de komende jaren grote groepen oudere medewerkers zullen uitstromen en dat dit door bezuinigingen niet zal (kunnen) leiden tot een grote instroom van nieuwe medewerkers.<sup>14</sup> Het rijk kiest in deze context voor bevordering van mobiliteit en voor investering in scholing van het bestaande (vergrijzende) personeelsbestand.<sup>15</sup>

### **1.3 Tot besluit**

Zowel het werkgeverschap als de arbeidsmarkt waarop werkgevers in het openbaar bestuur zich bewegen, is in verandering. Dit proces is al in de jaren tachtig begonnen. De achterliggende vraag is daarbij steeds op welke manieren de taken van het openbaar bestuur uitgevoerd moeten of kunnen worden en welke consequenties dat heeft voor de werkgelegenheid in de regio en voor het werk dat door eigen medewerkers of door derden, in andere constructies, moet of kan worden uitgevoerd. Daarbij speelt niet alleen wat een goede verhouding is tussen interne en externe inzet van personeel om taken effectief en efficiënt uit te voeren. Ook is van belang welk type werk wel en niet in aanmerking komt voor het laten uitvoeren door derden. Hierbij spelen verschillende kenmerken van die taken een rol. De belangrijkste zijn waarschijnlijk:

- a) de beleidsgevoeligheid van het werk (versus beleidsondersteunend en de bedrijfsvoering ondersteunend werk)<sup>16</sup>. Sommige activiteiten zal men

---

<sup>14</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). Vernieuwing van de rijksdienst. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>15</sup> De hervormingsagenda bestaat verder onder meer uit doelgroepenbeleid voor arbeidsgehandicapten en uit het vergroten van het aantal functies in de lage loonschalen.

<sup>16</sup> Binnen het openbaar bestuur wordt ook vaak de volgende indeling in typen werk gehanteerd: beleid – uitvoering – bedrijfsvoering – handhaving/inspectie.

- vanwege de strategische betekenis ervan niet graag uit handen geven (bijvoorbeeld het beantwoorden van Kamervragen voor een minister).
- b) de gevoeligheid van bepaalde taken voor maatschappelijke opvattingen. In de VS wordt het beheer van gevangenisstraffen uitbesteed aan private partijen. In Nederland is dat nog niet bespreekbaar. Schoonmaak en andere eenvoudigere uitvoerende/ondersteunende werkzaamheden zijn in de afgelopen decennia door overheden steeds meer uitbesteed, maar de kritiek op de arbeidsvoorwaarden van de werknemers die via derde bedrijven bij de overheid aan het werk zijn, heeft een discussie over de mogelijkheden van het weer 'insourcen' van laagbetaald werk op gang gebracht.
  - c) of het om incidentele of structurele inzet gaat. Net als in een privaat bedrijf zal het voor een overheidsinstelling kosteneffectiever zijn om incidentele pieken in het werk te laten uitvoeren door externe partijen of door werknemers die tijdelijk in dienst zijn. Interessant in dit verband is dat de minister van BZK op 25 februari 2013 in zijn brief aan de Tweede Kamer dit argument opvoert als toelichting voor dat een aantal van zijn agentschappen de Roemernorm de komende jaren niet zal behalen.<sup>17</sup>

Het moge duidelijk zijn dat het voorkomen van beleidsgevoelige en incidentele taken en taken die gevoelig zijn voor de communis opinio verschilt per type organisatie binnen het openbaar bestuur. Verder kunnen ook de eigen inkleuring van het personeelsbeleid, de deelarbeidsmarkt waarbinnen men zich beweegt, de beleidsveranderingen waaraan men onderhevig is en de financiële middelen waarover men kan beschikken, relevant zijn bij de keuze uit de verschillende vormen van personele inzet.<sup>18</sup>

### **De inhoud van deze rapportage in het kort**

In dit rapport komt aan de orde welke vormen van personele inzet binnen het openbaar bestuur het meest worden toegepast, waarom ervan gebruikgemaakt wordt en hoe tot de keuze voor externe personele inzet, en de specifieke vorm waarin dat gebeurt, gekomen wordt. Deze feiten worden geconfronteerd met in de publieke discussie heersende beelden over inhuur van personeel om vast te stellen hoe beeld en realiteit zich tot elkaar verhouden.

Tot slot worden 'lessen uit de praktijk' gepresenteerd zodat met dit onderzoek bijgedragen wordt aan het maken van weloverwogen keuzes over personele inzet door organisaties binnen het openbaar bestuur.

Voor een verantwoording van ons onderzoek wordt verwezen naar Bijlage 1.

---

<sup>17</sup> Zie kamerbrief 'Externe inhuur BZK 2013' van 25 februari 2013, TK, 2012-2013. 32501, nr. 22.

<sup>18</sup> Onder personele inzet of personeelsvoorziening verstaan wij in dit rapport de manier waarop in de personeelsbehoeften wordt voorzien, dit wil zeggen de constructies of vormen waarin organisaties binnen het openbaar bestuur bij het uitvoeren van hun wettelijke taken gebruikmaken van eigen personeel en externe arbeidskracht. In het geval van externe vormen van personele inzet wordt ook de term externe inhuur gebruikt.



## **2 VORMEN VAN PERSONELE INZET BINNEN HET OPENBAAR BESTUUR**

Het beeld van werken bij de overheid is voor velen waarschijnlijk nog steeds dat van de ambtenaar met een baan voor het leven. De context waarin de overheid moet opereren (zie hoofdstuk 1) zet werkgevers binnen het openbaar bestuur er echter toe aan te zoeken naar een zekere flexibilisering van haar personele inzet. Deels gebeurt dat door de mobiliteitsmogelijkheden van ambtenaren te vergroten, deels echter ook door vormen van flexibele arbeid de organisatie binnen te halen. In hoeverre dat gebeurt, waar en met welke vormen van flexibilisering, wordt besproken in dit hoofdstuk. Daarbij focussen we in het tweede deel van het hoofdstuk op zes voor het openbaar bestuur relevante vormen van personeelsvoorziening, waarvan er vier onder de noemer externe inhuur vallen.

### **2.1 Inzet van personeel in het openbaar bestuur**

**In het openbaar bestuur wordt (nog) minder gebruikt gemaakt van flexibele vormen van arbeid dan in het bedrijfsleven. Het beeld van de overheid als werkgever van ambtenaren met vaste dienstverbanden verandert echter. Werkgevers binnen het openbaar bestuur passen een veelheid van flexibiliseringsvormen toe, zowel numerieke als functionele, zowel interne als externe. Eenduidige informatie over de omvang van die vormen van flexibilisering binnen het openbaar bestuur is echter, onder andere vanwege definitiekwesties, nog niet overal goed beschikbaar.**

Organisaties binnen het openbaar bestuur hebben voor het organiseren van menskracht voor de uitvoering van hun taken op hoofdlijnen twee mogelijkheden: via het organiseren van de personele inzet en via het organiseren van de taakuitvoering. Daarbinnen is weer een aantal varianten mogelijk. Deze zijn weergegeven in het schema op de volgende bladzijde.<sup>1</sup>

Het aannemen van personeel in een vaste aanstelling (cel 1 in het schema) is de traditionele en de meest voorkomende manier waarop organisaties in het openbaar bestuur personeel inzetten om hun taken verricht te krijgen. Zoals ook in het bedrijfsleven het geval is, wordt binnen het openbaar bestuur aan deze vaste kern geleidelijk ook een meer flexibele schil toegevoegd. Die bestaat uit personen die onder andere contractvormen werken (cel 2) of die van buiten worden ingehuurd (cel 4).

---

<sup>1</sup> Dit schema is door onszelf opgesteld en wijkt af van andere indelingen die in de literatuur over flexibilisering gevonden kunnen worden (zie ook tekstbox 2.1)

**Schema 2.1 Varianten van personele inzet**

	Intern vast	Intern flex	Inter/intra	Extern
<b>Personeel</b>			(3) Samenwerking binnen laag en/of met externe partijen <i>(bijv. een pool of een arbeidsmarkt- netwerk)</i>	(4) Externe inhuur van personeel <sup>2</sup>
	(1) Inzetten van eigen, ambtelijk, personeel met een (op termijn) vaste aanstelling	(2) Inzetten van personeel met een bewust tijdelijke aan- stelling <i>(o.a. contracten voor bepaalde tijd, stagiaires, interim functie- vervulling en project- aanstelling).</i>	(5) 'Inbesteding' van taken in samen- werkingsverband binnen laag of in gemeenschappe- lijke voorziening binnen (rijks)- overheid <sup>3</sup> <i>(bijv. shared service centers, semi-publieke samen-werkings- organisatie)</i>	(6) Het uitbesteden van taken aan een marktpartij. <i>(bijv. inhuur van personeel via detacherings- of uitzendbureau, payrolling, inhuur van zzp'ers)</i>
<b>Taken</b>				

**Tekstbox 2.1: Verschillende typen flexibilisering van arbeid<sup>4</sup>**

Onder numerieke flexibilisering wordt verstaan het kunnen aanpassen van het arbeidsvolume. Functionele flexibiliteit betreft de mate van inzetbaarheid op verschillende taken en functies.

De hieronder aangehaalde contractuele flexibilisering betreft het gebruik van arbeidscontracten zoals deeltijd-, oproep-, nul-urencontracten et cetera. Contractuele flexibilisering vormt samen met temporele flexibilisering (ploegendiensten, overwerk, variabele werktijden, e.d.) de numerieke flexibiliteit. Dit onderscheid wordt verder in dit rapport niet gebruikt.

Wel worden de termen interne flexibilisering (het eigen personeel betreffend) en externe flexibilisering (gebruik van arbeidskrachten van buiten de organisatie) gehanteerd.

<sup>2</sup> In dit rapport gebruiken we voor externe inhuur de definitie die het rijk sinds 2005 hiervoor hanteert. Deze definitie luidt: externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt. Het gaat hierbij onder meer om de inhuur van personele capaciteit via uitzendbureaus, payroll-organisaties en detacherings/adviesbureaus en om de inhuur van zzp'ers.

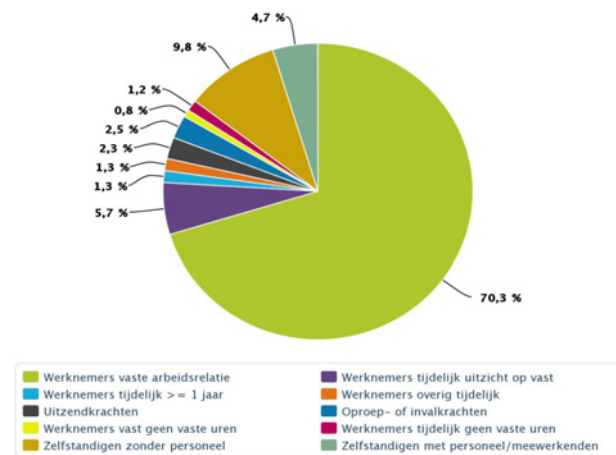
<sup>3</sup> Dit wordt wel aangeduid met 'Dienstverlening overheid'. Dit betreft bijvoorbeeld ABD-interim, (projecten-)pools en Expertisecentra en de Werkmaatschappij.

<sup>4</sup> Zie: Goudswaard, A. (2003). Flexibele arbeid - Duurzame arbeid? De Stand van Zaken na Twintig Jaar Flexibilisering van Arbeid. Hoofddorp: TNO Arbeid.



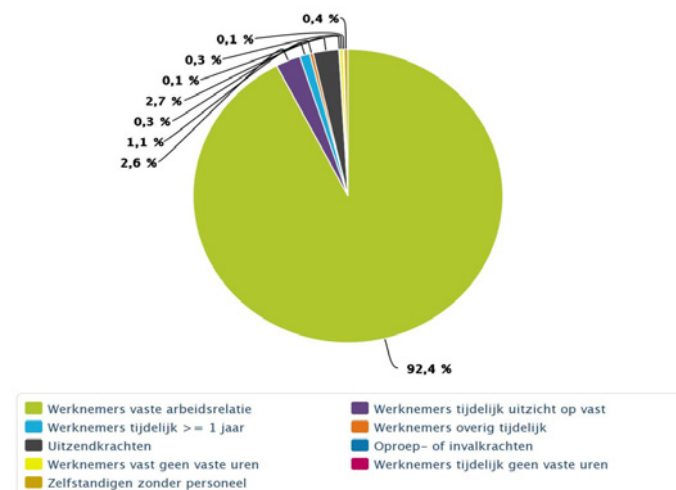
Uit de Flexbarometer<sup>5</sup> zijn de onderstaande twee figuren over contractuele flexibiliteit overgenomen waaruit is af te leiden dat bij de overheid 92,4 procent van de werkenden in vaste dienst is; voor alle werkenden ligt dit percentage met 70,3 procent veel lager.<sup>6</sup>

**Figuur 2.1 Aantal werkenden per contracttype, alle sectoren**



Bron: EBB 2011  
Aantal werkenden per contracttype - Alleen werkenden >= 12 uur | Alle sectoren

**Figuur 2.2 Aantal werkenden per contracttype, overheid**



Bron: EBB 2011  
Aantal werkenden per contracttype - Alleen werkenden >= 12 uur | Overheid

<sup>5</sup> Zie [www.flexbarometer.nl](http://www.flexbarometer.nl). De Flexbarometer is een initiatief van TNO in nauwe samenwerking met de ABU en de vakcentrale FNV met steun van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>6</sup> De Flexbarometer presenteert cijfers op het niveau van de overheid. Dit is een ruimer begrip dan het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies) waarop ons onderzoek zich richt.

De figuren geven respectievelijk voor alle werkenden en voor alleen die binnen de overheid (zie voetnoot 6) weer in welke contractvorm zij werkzaam zijn. Duidelijk is dat binnen de overheid arbeid minder contractueel geflexibiliseerd is dan binnen de overige economische sectoren.<sup>7</sup>

In dit onderzoek staat een specifieke vorm van numerieke flexibilisering centraal, namelijk de alternatieven voor het openbaar bestuur voor het hebben van personeel in vaste dienst (in het schema de cellen 2 tot en met 5). We hebben in overleg met de opdrachtgever besloten om 'uitbesteding' (cel 6 in het schema) en vormen van flexibilisering van ambtenaren met een vaste aanstelling (cel 1) buiten beschouwing te laten<sup>8</sup>. Dat cel 1 buiten beschouwing is gelaten, wil overigens niet zeggen dat niet aan een meer flexibele inzet van werknemers in vaste dienst wordt gewerkt. Dat gebeurt in de vorm van functionele flexibilisering, bijvoorbeeld door functies minder specifiek te maken om interne mobiliteit te bevorderen, door toepassing van het 3-5-7-model<sup>9</sup> voor loopbaanbeleid, de functiecarrousel, en dergelijke en met contractuele flexibilisering: het aannemen van stagiairs en trainees (met name voor hogere functies).

## 2.2 Alternatieve vormen van personeelsinzet per bestuurslaag

**Alle vier de bestuurslagen van het openbaar bestuur maken gebruik van een veelheid van vormen van flexibele arbeid. In hoeverre daar zicht op is, verschilt per laag, maar voor alle lagen geldt dat op landelijk niveau dit zicht niet optimaal is omdat het invulling geven aan flexibilisering decentraal gebeurt.**

Op basis van documentenstudie en oriënterende interviews hebben wij geprobeerd ons een beeld te vormen van het gebruik van vormen van personele inzet binnen het openbaar bestuur. Welke alternatieven worden er per laag gebruikt om te voorzien in de personeelsbehoefte en zijn er dominante vormen van personele inzet aan te wijzen? Het resultaat presenteren we in deze paragraaf. Daarbij geven we eerst de kwantitatieve informatie, voor zover beschikbaar en vullen die waar mogelijk aan met meer kwalitatieve informatie uit met name de oriënterende interviews.

---

<sup>7</sup> Het inmiddels steeds meer voorkomende payrolling is geen apart onderscheiden categorie/contracttype.

<sup>8</sup> In de casusinterviews is overigens wel naar voren gekomen dat organisaties in het openbaar bestuur in de praktijk gebruik maken van uitbesteding. Een deel van de respondenten wijst er zelfs op dat uitbesteding qua financiële omvang een relatief grote categorie is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om aannemerij, zoals het aanleggen van dijken.

<sup>9</sup> Dit staat voor de gerichtheid van een werknemer op ontwikkeling binnen een functie in de eerste drie jaar, ontwikkeling gericht op volgende stap tussen het derde en vijfde jaar en bezinning op de volgende loopbaanstap tussen het vijfde en zevende jaar.

### 2.2.1 Kwantitatieve inzichten

Het is niet mogelijk om in dit rapport geaggregeerde en betrouwbare kwantitatieve informatie te presenteren over het gebruik van alle alternatieve vormen van personele inzet. De praktijk is namelijk dat de werkgevers in het openbaar bestuur deze inzet wel in (financiële) administraties bijhouden, maar deze registraties zich er niet voor lenen om voor extern gebruik overzichten te genereren. We hebben ons daarom moeten beperken tot wat wel beschikbaar is, en dat bleek te verschillen per bestuurslaag. Voor de provincies hebben we bijvoorbeeld geen geaggregeerde informatie gevonden en voor de andere drie lagen (ministeries, gemeenten en waterschappen) beperkt de kwantitatieve informatie zich over het algemeen tot externe inhuur.

Samenwerking tussen organisaties in het openbaar bestuur en tussen deze en andere organisaties is weliswaar letterlijk en figuurlijk in kaart gebracht, maar in beschrijvende zin, niet in aantallen werknemers, contractvormen en dergelijke (zie [www.kaartbwob.nl/kaart-overview](http://www.kaartbwob.nl/kaart-overview)). Ook hebben we binnen het bestek van het onderzoek geen geaggregeerde informatie over het gebruik van tijdelijke contracten binnen het openbaar bestuur kunnen achterhalen. Voor wat betreft het gebruik van vormen van externe inhuur binnen het rijk, gemeenten en waterschappen verschillen de door ons gebruikte bronnen ten slotte in:

- aard (verantwoordingsinformatie of enquêtegegevens);
- gehanteerde afbakeningen (welke vormen wel en niet en gehanteerde definities); en
- jaar waarop de gegevens betrekking hebben.

Hierdoor is het niet mogelijk om beschikbare data binnen de drie lagen onderling te vergelijken.

#### **Tekstbox 2.2: Rekenkameronderzoek gemeenten**

In de onderzoeksagenda's van de rekenkamers van de 25 grootste gemeenten wordt onderzoek naar externe inhuur vaak genoemd als een mogelijk of al gepland onderzoek. Het thema staat hoog op de agenda, want krijgt veel politieke aandacht. Uit bestudering van een aantal van deze evaluatiestudies is gebleken dat in de regel niet vast te stellen was of het onderzochte bestuursorgaan relatief veel of juist weinig externe inhuur gebruikte omdat lang niet altijd duidelijk was hoe exact het begrip afgebakend was. Voor de in deze rapporten opgenomen benchmarks met andere bestuursorganen, bleef onduidelijk of de organisaties waarmee vergeleken was dezelfde definitie van externe inhuur hanteerden.

#### **Ministeries**

Eén overkoepelend percentage externe inhuur ten opzichte van de totale personeelskosten is er voor de ministeries niet, maar vrijwel alle ministeries bleven in 2012 onder de uitgavennorm voor externe inhuur van 10 procent. Alleen de ministeries van IenM en BZK komen met 14,2 procent respectievelijk 16,4 procent boven deze norm uit. Voor het ministerie van IenM hangt dit samen met een eenmalige boekhoudkundige aanpassing in de afbakening van externe inhuur in de uitgavenverantwoording. Voor het ministerie van BZK

gaat het om een aantal baten- en lastendiensten waarvan het voor een doelmatige bedrijfsvoering noodzakelijk wordt geacht dat deze organisaties werken met een relatief grote flexibele schil van extern ingehuurd personeel (TK, 2012-2013, 32 501, nr. 22).

**Tabel 2.1 Externe inhuur door ministeries in 2012**

	Ministeries*
Payrolling	} 31%
inhuur zzp'ers	
inhuur gedetacheerden	
inhuur uitzendkrachten	69%
Totaal	100%

\* Bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012

Uit de tabel valt op te maken dat veruit het grootste deel van de uitgaven aan externe inhuur bij ministeries gebruikt wordt voor de inhuur van uitzendkrachten.

Bovenstaande informatie over inhuur betreft financiële informatie. Het ministerie van BZK heeft aangegeven dat vanaf 2014 de financiële informatie over inhuur zal worden aangevuld met informatie over de omvang van het aantal uren inhuur en over het schaalniveau waarop de inhuur plaatsvindt.<sup>10</sup>

### Provincies

Voor de provincies zijn geen geaggregeerde kwantitatieve gegevens beschikbaar over de verschillende vormen van personele inzet.<sup>11</sup> Van één provincie beschikken wij voor het jaar 2012 over een uitsplitsing van de externe inhuur. Hieruit blijkt dat deze provincie relatief veel gebruik maakt van inhuur van zzp'ers en inhuur/detachering vanuit adviesbureaus. Het gebruik van uitzendkrachten ligt bij deze provincie relatief een stuk lager dan bij het rijk.

### Gemeenten

Ook voor gemeenten is geen geaggregeerde verantwoordingsinformatie beschikbaar over de omvang van het gebruik van verschillende vormen van personeelsvoorziening of, meer specifiek, van externe inhuur. De *Monitor gemeenten 2012* van het A&O Fonds Gemeenten bevat echter wel bruikbare kwantitatieve informatie hierover voor de gemeenten die eraan hebben deelgenomen.

<sup>10</sup> Een vertegenwoordiger van het ministerie heeft ons per e-mail aangegeven dat het inkoopstelsel DIGI-Inkoop bij de inhuur van extern personeel automatisch een relatie legt met de plaats in het functiegebouw rijk waarop de inhuur plaatsvindt. Volgens de website van Logius (onderdeel van het ministerie van BZK, [www.logius.nl](http://www.logius.nl)) wordt DIGI-Inkoop bij ministeries gefaseerd ingevoerd in 2012 en 2013.

<sup>11</sup> De *Personeelsmonitor Provincies 2012* van het A&O Fonds Provincies bevat geen informatie over de omvang van externe inhuur. Informatie over de omvang van externe inhuur van een aantal individuele provincies bleek moeilijk onderling te vergelijken.

In de monitorrapportage wordt onder andere de flexibele schil bij gemeenten in kaart gebracht. Naast zzp'ers en medewerkers die op basis van een uitzend-, payroll- of detacheringsovereenkomst werkzaam zijn, worden ook medewerkers met een tijdelijke aanstelling voor de duur van maximaal één jaar, niet zijnde een proeftijd, tot de externe numerieke flexibiliteit gerekend. In deze studie rekenen we aanstellingen voor bepaalde tijd tot interne flexibiliteit, omdat er sprake is van een aanstelling, in dit geval bij de gemeente, in tegenstelling tot zzp'ers en medewerkers die werkzaam zijn op basis van een uitzend-, payroll- of detacheringsovereenkomst. De monitorrapportage stelt op basis van een enquête onder gemeenten dat bij gemeenten uitzendkrachten en payroll de twee meest gebruikte flexibele contractvormen zijn.<sup>12</sup> De mix van gebruikte vormen van flexibele inzet verschilt al naar gelang de grootte van gemeenten (Monitor gemeenten, 2011).

De deelnemende gemeenten aan de personeelsmonitor hebben in 2012 in totaal 12 procent van hun loonsom (inclusief uitgaven aan externe inhuur) besteed aan externe inhuur; in 2010 was dit percentage nog 16 procent. De onderzoekers vermelden hierbij dat zij de definitie van externe inhuur van de rijksoverheid hebben gehanteerd. De meeste externe inhuur vindt plaats ter ondersteuning van de bedrijfsvoering (68%) gevolgd door beleidsondersteunende inhuur (19%) en beleidsmatige inhuur (13%). Het gaat hierbij hoofdzakelijk om uitzendkrachten.

Uit de meest recente monitor komt verder naar voren dat de afgelopen jaren de omvang van de uitgaven aan externe inhuur door gemeenten over de hele linie is gedaald. Sommige typen externe inhuur zijn echter toegenomen (zie onderstaande tabel).

**Tabel 2.2 Verdeling van de externe inhuur door gemeenten naar soort inhuur in procenten in 2010 en 2012 (n= 77 resp. 86)**

	2010	2012
<b>Beleidsmatige inhuur</b>	<b>22</b>	<b>13%</b>
- <i>Interim management</i>	6	4%
- <i>Organisatie- en formatieadvies</i>	6	3%
- <i>Beleidsadvies</i>	8	5%
- <i>Communicatieadvies</i>	2	1%
<b>Beleidsondersteunende inhuur</b>	<b>24</b>	<b>19%</b>
- <i>Juridisch advies</i>	1	2%
- <i>ICT</i>	19	14%
- <i>Accountancy, financiën en administratieve organisatie</i>	4	3%
<b>Inhuur ter ondersteuning bedrijfsvoering</b>	<b>54</b>	<b>68%</b>
- <i>Uitzendkrachten</i>	n.b.	48%
- <i>Overige inhuur</i>	n.b.	20%

Bron: *Monitor gemeenten 2012, Personeel in perspectief (2013)*. Cijfers zijn gebaseerd op een enquête.

<sup>12</sup> De rapportage baseert zich hiervoor op een enquête onder gemeenten (*Monitor gemeenten 2012, Personeel in perspectief*).

## Waterschappen

De meest recente bron over het karakter van de personeelsvoorziening door waterschappen is de *'HR-monitor 2012; Sector waterschappen in beeld'* (2013) van A&O Fonds Waterschappen. De hierin opgenomen informatie is gebaseerd op een enquête, dus niet op verantwoordingsinformatie. De rapportage geeft geen inzicht in de omvang van (de verschillende vormen van) externe inhuur.

### 2.2.2 Kwalitatieve inzichten

Het voorgaande maakt duidelijk dat we op basis van de gevonden kwantitatieve gegevens geen afdoende antwoord kunnen geven op de vraag welke alternatieve vormen van personele inzet er binnen de verschillende lagen van het openbaar bestuur voorkomen en welke de dominante vormen zijn. Om hier toch meer zicht op te krijgen, hebben wij in totaal ruim twintig HRM-medewerkers, deskundigen en medewerkers van organisaties die inhuur faciliteren ter oriëntatie telefonisch geïnterviewd (zie bijlage 2 voor namen van respondenten van deze inventariserende interviews). Daarnaast is ten behoeve van ons onderzoek in het overleg van provinciale hoofden HRM binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO) voor een aantal provincies een inventarisatie gemaakt van vormen van flexibele inzet van personeel (waaronder externe inhuur). Deze rondgang en inventarisatie hebben de volgende inzichten opgeleverd:

- a) In weinig organisaties lijkt sprake te zijn van een organisatiebrede uitgewerkte visie of strategie ten aanzien van het toepassen van de verschillende vormen van externe inhuur. Er lijkt over het algemeen geen sprake te zijn van strategische visies waarin ook inzet van externen wordt gezien.
- b) In bijna alle organisaties wordt een groot aantal typen externe inhuur naast elkaar gebruikt, op verschillende plaatsen in de organisatie en voor uiteenlopende doelen, taken of functies.
- c) Welke als de belangrijkste vorm kan worden aangemerkt is op basis van kengetallen in de meeste organisaties niet vast te stellen. Er is niet altijd sprake van een centrale registratie van (alle vormen van) externe inhuur. Bij Rijk en gemeenten lijkt het grootste deel van de externe inhuur betrekking te hebben op uitzendkrachten.
- d) De opvattingen over wat onder de term externe inhuur verstaan moet worden, lopen uiteen.<sup>13</sup>
- e) Kwantitatieve verantwoordingsinformatie over externe inhuur levert in de meeste gevallen vooral indicatieve informatie op over hoeveel geld er in absolute zin aan externe inhuur als geheel besteed is en, incidenteel

---

<sup>13</sup> Deze door het rijk gebruikte definitie betekent dat uitbesteding niet tot externe inhuur wordt gerekend. Een kenmerkend verschil met externe inhuur is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt of op de capaciteit die wordt ingezet daarvoor. Er worden bij uitbesteding in principe alleen resultaatafspraken gemaakt. Uit onze interviews blijkt echter dat het onderscheid tussen 'externe inhuur' en 'uitbesteden' voor een deel van de respondenten arbitrair is.

inzicht in waarvoor de externe ondersteuning wordt ingezet.<sup>14</sup> Over hoe, in welke constructies, men externen inzet (bijvoorbeeld inhuur van zzp'ers, gedetacheerden of uitzendkrachten), geeft verantwoordingsinformatie meestal geen uitsluitel terwijl respondenten juist wel in die termen over inhuur praten.

Verder is informatie over aantallen moeilijk te interpreteren omdat het aantal alleen weinig zegt (10 uitzendkrachten voor 1 dag ten opzichte van 1 uitzendkracht voor 10 dagen).

- f) Het antwoord op de vraag welke de meest omvangrijke vorm van externe inhuur is, kan verschillen al naar gelang de respondent: de beelden en ervaringen van lijnmanagers, directeuren, HRM-managers of vertegenwoordigers van een financiële dienst kunnen verschillen.

### 2.3 Focus op zes alternatieve vormen van personeelsinzet

**De meest voorkomende en belangrijkste vormen van flexibele personele inzet lijken te zijn: contracten voor bepaalde tijd, personele samenwerking, inhuur van gedetacheerden, inzet van uitzendkrachten en zzp'ers en payrolling. Hoeveel deze vormen nu feitelijk toegepast worden is echter nauwelijks of niet bekend. Binnen organisaties komen de meeste of alle vormen naast elkaar voor.**

Het voorgaande maakt duidelijk dat ook onze rondgang en de uitgevoerde inventarisatie geen eenduidig antwoord heeft opgeleverd op wat binnen het openbaar bestuur de meest dominante alternatieven zijn voor het aannemen van personeel op een vast contract. Om toch tot meer focus in ons onderzoek te komen, is in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie besloten om zes alternatieve vormen van personele inzet centraal te stellen in ons onderzoek. Dit zijn vormen die op basis van de indruk van de meeste van onze respondenten de meest voorkomende en belangrijkste zijn. Het gaat daarbij om (tussen haakjes de nummers van de cellen in het schema in paragraaf 2.1):

- het gebruik van contracten voor bepaalde tijd (cel 2);
  - vormen van samenwerking, zowel publiek-publiek als publiek-privaat (bijv. shared service centers, pooling, uitwisseling via arbeidsmarktnetwerken, semi-publieke samenwerkingsorganisatie) (cel 3 en 5);
  - de inhuur van personeel via detacheringbureaus;
  - de inzet van uitzendkrachten;
  - toepassing van payrolling;
  - de inhuur van zzp'ers.
- } (cel 4)

---

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld het onderscheid naar 'beleidsgevoelig, beleidsondersteuning en uitvoering' of naar 'inkopen van capaciteit om reguliere taken te vervullen, tijdelijke klussen, projecten, of het uitvoeren van specialistische opdrachten waarvoor de gemeente zelf de discipline in huis heeft, inhuur van personeel met een discipline die niet in de gemeentelijke organisatie aanwezig is'.

Het is belangrijk vast te stellen dat het hier niet alleen gaat om vormen van externe inhuur. Hieronder werken we kort uit wat onder elk van deze vormen verstaan wordt.

### **2.3.1 Tijdelijke aanstellingen**

#### **Wat is het?**

Tot de tijdelijke aanstellingen rekenen wij alle aanstellingen voor een vooraf vastgestelde periode. Bij een tijdelijke aanstelling wordt iemand geen zicht geboden op een vast contract, en wordt dit dus niet afhankelijk gesteld van of iemand in een van tevoren afgesproken periode (bijvoorbeeld een jaar) goed functioneert. Een tijdelijke aanstelling eindigt automatisch op de betreffende einddatum en er is dus geen ontslagbesluit nodig. Een tijdelijke aanstelling kan binnen het openbaar bestuur alleen worden gebruikt op basis van een duidelijk omschreven grond (bijvoorbeeld zwangerschapsverlof, scholing of verrichten van werkzaamheden waarvoor slechts tijdelijk een beroep kan worden gedaan op de arbeidsmarkt)<sup>15</sup>.

#### **Mate van gebruik**

Tijdelijke aanstellingen komen binnen de overheid<sup>16</sup> relatief weinig voor. In 2011 had ongeveer 1,5 procent van de werkenden een tijdelijke aanstelling zonder uitzicht op een vaste baan (Flexbarometer op basis van Enquête Beroepsbevolking (EBB)). Ten opzichte van 2010 is in 2011 het aandeel werkenden met een vaste aanstelling bij de overheid gestegen. Als mogelijke verklaring wordt hier in de rapportage 'Feiten en cijfers werken in de publieke sector 2013' voor aangedragen dat bezuinigingen hebben geleid tot het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen en dat er terughoudendheid is bij het aannemen van nieuw personeel.

Deze cijfers kunnen (vanwege het te beperkte aantal waarnemingen) niet verbijzonderd worden voor het openbaar bestuur en daarbinnen het rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen. Wel is uit de personeelsmonitor gemeenten bekend dat bijna 95 procent van de gemeenteambtenaren in 2011 een vaste aanstelling had en ruim vijf procent een tijdelijke aanstelling. Ook bij de gemeenten is in 2011 het aandeel ambtenaren met een vaste aanstelling gestegen ten opzichte van 2010.

#### **Gebruik binnen onze casusorganisaties**

In de door ons bestudeerde cases wordt ook maar mondjesmaat gebruikgemaakt van tijdelijke aanstellingen. We hebben dan ook geen organisatie gesproken waar een tijdelijke aanstelling de meest gebruikte personeelsvorm is. In gevallen waar een tijdelijke aanstelling voor de hand ligt

---

<sup>15</sup> ([http://www.judex.nl/rechtsgebied/werk\\_&\\_ontslag/aanstelling-als-ambtenaar/artikelen/520](http://www.judex.nl/rechtsgebied/werk_&_ontslag/aanstelling-als-ambtenaar/artikelen/520)) (27-5-2013).

<sup>16</sup> Zie voetnoot 6 voor de gehanteerde afbakening van 'de overheid'. Voor specifiek het openbaar bestuur zijn deze gegevens niet beschikbaar.



(bijvoorbeeld bij het bieden van werkervaringsplaatsen voor doelgroepen<sup>17</sup>), is bij sommige van onze casusorganisaties gekozen voor gebruik van een ander type arbeidsrelatie, bijvoorbeeld inhuur via payroll of een dienstverband bij een hiervoor opgerichte BV.

### 2.3.2 Publieke samenwerkingsverbanden

#### Wat zijn het?

Samenwerking kan betrekking hebben op overheidsorganisaties onderling (binnen een laag of tussen lagen) en op samenwerking tussen overheidsorganisaties en private partijen (PPS).<sup>18</sup> Samenwerking zoals hier bedoeld, is specifiek voor het publieke domein. Deze kan vele vormen aannemen. De belangrijkste zijn<sup>19</sup>:

- a) het delen van personeel op kleine deeltaken (bijvoorbeeld: een medewerker van gemeente A voert een specifieke taak uit voor vier gemeenten samen of een managerspool tussen ministeries of gemeenten);
- b) het samenvoegen (shared service) van overeenkomstige taken of onderdelen van organisaties (bijvoorbeeld het uitvoeringsapparaat van een regeling zoals de belastinginning voor waterschappen of de inkoop van een aantal ministeries) in een aparte organisatie. Samenwerking in Shared Service Centra is de meest geformaliseerde vorm van samenwerking. Binnen shared service organisaties kan nog het onderscheid gemaakt worden tussen organisaties die samenwerken binnen de eigen overheidslaag (bestuurlijke shared services) of tussen meerdere overheidslagen (interbestuurlijke shared services).

#### Mate van gebruik

Eind 2011 is in het kader van een quick-scan 'Interbestuurlijke shared services' een overzicht gemaakt van de bestaande bestuurlijke en interbestuurlijke shared services. De conclusie is dat er bestuurlijk veel wordt samengewerkt en dat er de laatste jaren veel initiatieven zijn opgestart (zie kader). Interbestuurlijk werd met uitzondering van samenwerking op het terrein van de belastingen niet of nauwelijks samengewerkt in de vorm van shared services. Wel werd op het terrein van de HR, in het bijzonder het mobiliteitsbeleid, veel samengewerkt maar dan vooral in lichtere verbanden. Heel veel shared services betreffen regionale samenwerking. Hierbij gaat het

---

<sup>17</sup> Eén respondent geeft aan dat zijn organisatie in het afgelopen jaar vier tijdelijke contracten heeft afgesloten met nieuwe medewerkers met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.

<sup>18</sup> De samenwerking tussen een overheidsorganisatie en een of meer private partijen kan op vele terreinen betrekking hebben, maar is altijd gebaseerd op gezamenlijke doelen en investeringen (Onderweg naar sourcing, zj, p.21).

<sup>19</sup> In het Trendrapport Samenwerking Gemeenten (Lysias Consulting Group, 2012) wordt fusie/herindeling ook aangemerkt als een vorm van samenwerking. Wij bespreken hier alleen samenwerking tussen organisaties die voor het overige zelfstandig blijven opereren.

zowel om samenwerking binnen bestuurslagen als om samenwerking tussen bestuurslagen (bijvoorbeeld gemeenten en waterschap).

### **Gebruik binnen onze casusorganisaties**

Voor dit onderzoek zijn vier cases bestudeerd waar op specifieke taken of voor delen van het personeel sprake is van samenwerking: twee cases waarbij sprake is van samenwerking binnen dezelfde overheidslaag (namelijk ministeries en gemeenten) en twee cases waarbij tussen verschillende overheidslagen wordt samengewerkt. De samenwerking tussen ministeries betreft het samenvoegen van taken door middel van een shared service centre. De andere drie cases betreffen het delen van personeel, met name door middel van pools.

#### **Tekstbox 2.3: Overzicht van bestaande bestuurlijke shared services**

##### **Gemeenten**

In gemeenteland zien we zowel smalle als brede shared service centres (SSC's) ontstaan sinds ongeveer 2002, in het bijzonder op het terrein van ICT, inkoop, belastingen, sociale - en milieudiensten en bedrijfsvoeringsbreed zoals in de Drechtsteden en Servicepunt 71 (Leiden en omgeving). Veelal gaat het om initiatieven van een groep gemeenten binnen een bepaalde regio.

##### **Waterschappen**

Bij de waterschappen wordt samengewerkt in een SSC op het terrein van belastinginning. Daarnaast is het Waterschapshuis actief als regie- en uitvoeringsorganisatie op het gebied van ICT.

##### **Provincies**

Provincies hebben zich gericht op het ontwikkelen van gemeenschappelijke voorzieningen. Begonnen in 2002 met het programma e-provincies, is de ontwikkeling van deze gemeenschappelijke ICT-voorzieningen, vanaf 2008, ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Beheerorganisatie (GBO) Provincies. De samenwerking krijgt vorm via bestuurlijke afspraken/netwerksamenwerking.

##### **Departementen**

Al ruim tien jaar wordt door verschillende departementen gewerkt aan het opzetten van pools en shared services in de bedrijfsvoering. Niet alle pools en shared services zijn rijksbreed; vaak is het een initiatief binnen een of een aantal departementen.<sup>20</sup> Bestaande shared services zijn bijvoorbeeld de Werkmaatschappij, P-Direct, Logius, DocDirect en vanaf 1 januari 2012 SSO ICT. Op dit moment wordt in het kader van de compacte rijksdienst gewerkt aan het versterken van de beweging naar (rijksbrede) shared services.

Bron: Interbestuurlijk team (2011)

<sup>20</sup> Eind 2005 waren er negen departementale en vijf interdepartementale pools. Zie: Toolkit Externe inhuur, Ministerie van BZK, november 2005.

### 2.3.3 Inhuur van zzp'ers

#### **Wat is het?**<sup>21</sup>

Er bestaan verschillende definities voor de zzp'er. De meest korte is: een ondernemer die geen personeel in dienst heeft, maar de uitwerking van die definitie telt vijf criteria waaraan daarbij voldaan moet zijn (SER, 2010 op cit. Mevissen e.a. 2013, p.26).

Medio 2012 waren er volgens het CBS ruim 740.000 zzp'ers actief in Nederland. Hun aantal is sinds midden jaren negentig toegenomen na decennia van continue afname. Het aandeel zzp'ers binnen de totale zzp-populatie in de niet-commerciële dienstverlening (waaronder ook overheidsdiensten en openbaar bestuur gerekend worden) is tussen 1996 en 2010 sterk toegenomen (van 22% tot 40%) (p. 28/29). Hieruit kan afgeleid worden dat ongeveer 300.000 zzp'ers actief zijn in de niet-commerciële dienstverlening.

Zzp'ers zijn ten opzichte van de totale werkzame beroepsbevolking relatief hoog opgeleid. Ook zijn ze gemiddeld ouder en is het zzp-schap één van de inkomstenbronnen.

#### **Mate van gebruik**

Er is betrekkelijk weinig bekend over de inzet van zzp'ers binnen het openbaar bestuur. Uit twee bronnen blijkt dat weinig zzp'ers worden ingezet in het openbaar bestuur:

- In 2011 was volgens het CBS 0,1 procent van het aantal werkenden bij de overheid zzp'er (EBB, 2011)<sup>22</sup>;
- 5,8 procent van de flexibele schil (tijdelijke aanstellingen, uitzendkrachten, gedetacheerden en zzp'ers) bij gemeenten bestond in 2011 uit zzp'ers (A&O Fonds Gemeenten 2011). Dit aandeel verschilt per gemeentegrootteklasse: van 16,7 procent bij gemeenten met minder dan 10.000 werknemers tot 1,9 procent bij gemeenten met meer dan 100.000 werknemers (exclusief de G4).
- Gemeenten zetten betrekkelijk weinig zzp'ers in, maar de verwachting is dat dit wel zal gaan toenemen<sup>23</sup>

Een ander fenomeen is de zogenaamde hybride ambtenaar. Dit is een ambtenaar die tegelijkertijd ook zzp'er is en als zodanig opdrachten binnen de overheid en bij zijn werkgever aanneemt. Of deze constructie een hoge vlucht gaat nemen valt nog niet te zeggen, mede omdat er in de interviews ook wel vraagtekens bij worden gezet (bijv. m.b.t. belangenverstrengeling en integriteit).

---

<sup>21</sup> Deze passage is gebaseerd op Mevissen, Heuts en Van Leenen 2013.

<sup>22</sup> Dit is feitelijk een schatting omdat de EBB een steekproefonderzoek is.

<sup>23</sup> Bron: Inzet van zzp'ers binnen de gemeenten. Een verkennend onderzoek, A&O Fonds Gemeenten, 2011.

### **Gebruik binnen onze casusorganisaties**

Ook in de door ons bestudeerde cases is het inhuren van zzp'ers vaak één van de vormen van personele inzet en niet de hoofdvorm. In een aantal organisaties, met name gemeenten, wordt de inzet van (lokale) zzp'ers gestimuleerd door niet meer te werken met raamcontracten waardoor zzp'ers niet in aanmerking komen voor opdrachten, maar bijvoorbeeld te werken met marktplaatsen, waar ook zzp'ers zich kunnen inschrijven.

In een aantal gesprekken is naar voren gekomen dat er feitelijk meer zzp'ers bij de organisatie werkzaam zijn dan uit de cijfers blijkt. Zo worden in een aantal organisaties op initiatief van de betreffende organisatie zzp'ers altijd ingehuurd via een bureau om problemen rondom 'verkappt werkgeverschap' te voorkomen en ook benaderen een aantal detachingsbureaus actief zzp'ers om hen vervolgens bij een klant aan te bieden op detachingsbasis.

## **2.3.4 Payrolling**

### **Wat is het?**

Binnen payrolling kunnen verschillende vormen voorkomen, die zich onderscheiden in de verdeling van de werkgeversverantwoordelijkheden. In de literatuur worden vaak de onderstaande vijf vormen onderscheiden (gebaseerd op Stichting van de Arbeid, 11 mei 2012):

- De payrollonderneming verzorgt de salarisadministratie voor de opdrachtgevers waarbij de werknemer in dienst is bij de opdrachtgever.
- De opdrachtgever verzorgt de werving en selectie van nieuwe werknemers. Vervolgens treedt de werknemer in dienst bij de payrollonderneming en deze wordt, krachtens een aan de payrollonderneming verstrekte opdracht, voor een zekere tijd ter beschikking gesteld van de opdrachtgever. Het is de bedoeling dat de arbeidskracht uiteindelijk rechtstreeks in dienst komt bij de opdrachtgever of elders ter beschikking wordt gesteld.
- De opdrachtgever verzorgt de werving en selectie van nieuwe werknemers. Vervolgens treedt de werknemer in dienst bij de payrollonderneming en wordt deze, krachtens een aan de payrollonderneming verstrekte opdracht, in beginsel langdurig en exclusief ter beschikking gesteld van de opdrachtgever.
- De opdrachtgever besluit om (een gedeelte van) zijn werknemers te outsourcen aan een payrollonderneming. De werknemers treden in dienst bij de payrollonderneming en worden krachtens een aan de payrollonderneming verstrekte opdracht permanent en exclusief ter beschikking gesteld van de opdrachtgever.
- Werknemers of freelancers die (nog) geen verklaring arbeidsrelatie winst uit onderneming (VAR/WUO) kunnen krijgen maar wel graag in de toekomst als ondernemer zouden willen werken, treden bij een payrollonderneming in dienst. De werknemer zorgt zelf voor de opdrachten en bepaalt zelf de tarieven. De payrollonderneming stelt de werknemer ter beschikking van de opdrachtgever, verzorgt de facturatie aan de opdrachtgever en doet de salarisadministratie.

Bij de door ons bestudeerde cases ging het in de regel om situatie 3. In deze payrollconstructie heeft de betreffende persoon dus geen aanstelling als ambtenaar. Het belangrijkste verschil met een uitzendovereenkomst is dat iemand die voor een uitzendbureau werkt meestal niet in vaste dienst is van het uitzendbureau. Het verschil met een detacheringsovereenkomst met een medewerker van een detacheringsbureau zit vooral in de werving en aansturing van de medewerker. De werving en aansturing wordt niet door een bureau gedaan maar door de inlenende organisatie.

### **Mate van gebruik**

Exacte aantallen over het aantal medewerkers dat in dienst is op basis van een payrollcontract (binnen het openbaar bestuur) zijn niet beschikbaar; wel is duidelijk dat payrolling in het algemeen sinds 2005 sterk is toegenomen. In de visie van de Stichting van de Arbeid over de ontwikkeling van payrolling in Nederland (11 mei 2012) worden de volgende cijfers gepresenteerd:

- In 2009 had 7,7 procent van de werkgevers (met meer dan vijf werknemers) werknemers in dienst op basis van een payrollcontract (bron: EIM, 2010).<sup>24</sup>
- De drie sectoren die in 2011 het meeste gebruikmaken van payrolling zijn de horeca, de overheid en het onderwijs. Zo werkt 21 procent van de payrollwerknemers in de horeca en 18 procent bij de overheid (bron: VPO-marktmonitor 2011).<sup>25</sup>
- De Vereniging voor Payroll Ondernemingen (VPO), de brancheorganisatie voor payrollwerkgevers, verwacht dat in 2012 zo'n 180.000 werknemers in dienst zullen zijn bij een payrollonderneming en dat dit aantal naar verwachting in 2015 naar 218.000 zal groeien.

### **Gebruik binnen onze casusorganisaties**

Uit de casestudies is gebleken dat payrolling een belangrijk vorm van personele inzet kan zijn, bijvoorbeeld als alternatief voor tijdelijke aanstellingen (zie ook paragraaf 3.1.2). In een aantal gevallen loopt payrolling via een van oudsher als uitzendbureau bekende organisatie. Hierdoor komt het voor dat relatieve buitenstaanders, bijvoorbeeld de afdeling financiën, in de veronderstelling zijn dat er in hun organisatie geen gebruik wordt gemaakt van payrolling, maar alleen van uitzendkrachten. Payrolling werd door een van de respondenten een achterdeurconstructie genoemd. Deze vorm wordt onder andere graag gebruikt in situaties waarin een lijnmanager een specifieke kandidaat op het oog heeft voor een klus.

---

<sup>24</sup> EIM, Payrollservices in Nederland, Bekendheid, markt en marktpotentie, Zoetermeer, november 2010, p.19.

<sup>25</sup> VPO Actueel, nr.1, april 2012, ontleend aan de VPO-marktmonitor 2011.

### 2.3.5 Inhuur van uitzendkrachten

#### **Wat is het?**

In artikel 7:690 BW is een uitzendovereenkomst als volgt gedefinieerd: *‘De uitzendovereenkomst is de arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het bedrijf of het beroep van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder leiding en toezicht van de derde.’*

#### **Mate van gebruik**

Uit beschikbare cijfers blijkt dat uitzendkrachten afgemeten aan het volume zo niet de belangrijkste dan toch een van de belangrijkste externe vormen van personele inzet binnen het openbaar bestuur is. Ook voor deze vorm geldt dat er geen cijfers beschikbaar zijn die het mogelijk maken om de inzet van uitzendkrachten over de verschillende overheidslagen te vergelijken. De onderstaande cijfers geven een beeld van de inzet van uitzendkrachten:

- Rijk: 69 procent van de uitgaven van het rijk aan externe inhuur in 2012 werd besteed aan de inhuur van uitzendkrachten (bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012).
- Gemeenten: uit de monitor gemeenten 2011 blijkt dat uitzend- en detacheringsovereenkomsten samen 46,5 procent van de flexibele schil in personen vertegenwoordigen (A&O Fonds Gemeenten, 2012).
- Bij de overheid in totaal werkte in 2011 1,1 procent van de werkzame personen met een contract voor twaalf uur of meer op basis van een uitzendovereenkomst (Flexmonitor gebaseerd op EBB, 2011).

#### **Gebruik binnen onze casusorganisaties**

Ook uit de bestudeerde cases blijkt dat vaak grote aantallen uitzendkrachten worden ingezet. De inzet vindt echter wel vooral plaats voor lager betaald uitvoerend werk en voor korte onverwachte tekorten of pieken, zoals vervanging voor ziekte en zwangerschap. We komen hierop uitgebreid terug in hoofdstuk 3.

### 2.3.6 Inhuur van gedetacheerden

#### **Wat is het?**

Een gedetacheerde medewerker is formeel in dienst van een detacheringsbureau, maar werkt feitelijk bij de opdrachtgever.<sup>26</sup> De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de instructies en begeleiding op de werkplek.

#### **Mate van gebruik**

De hoeveelheid personeel die (in het openbaar bestuur) werkt op basis van een detacheringsovereenkomst is moeilijk uit statistieken te verbijzonderen. Detachering wordt vaak om praktische redenen samengevoegd met andere

<sup>26</sup> Onder detachering verstaan we hier niet de tijdelijke plaatsing van een medewerker van een overheidsorganisatie bij een andere overheidsorganisatie.

vormen van externe inhuur, bijvoorbeeld zzp'ers of in het geval van de gemeenten, met uitzendkrachten. De inhuur van adviseurs valt soms onder detachering, maar kan ook de inhuur van zzp'ers betreffen.

### **Gebruik binnen onze casusorganisaties**

Vrijwel alle door ons bestudeerde cases maken regelmatig gebruik van detacheringsovereenkomsten. In tegenstelling tot uitzendkrachten wordt vaak voor detachering gekozen bij specialistische werkzaamheden met een tijdelijke karakter (hogere salarisschalen). Bij een aantal organisaties is het vooral deze vorm van externe inhuur die onder druk staat gezien de huidige taakstellingen.

## **2.4 Conclusies**

Het zijn nog steeds vooral ambtenaren in vaste dienst die de taken van het openbaar bestuur uitvoeren. Er vindt binnen organisaties in het openbaar bestuur echter ook een ontwikkeling plaats naar een meer flexibele inzet van arbeid. Wij hebben daarbij in de eerste plaats gekeken naar externe numerieke flexibilisering, dus het gebruikmaken van arbeid van buiten het openbaar bestuur. Daarnaast is ook gekeken naar een vorm van interne numerieke flexibilisering, de inzet van tijdelijke contracten, en interne functionele flexibilisering: personele samenwerking. Afgaande op contracttypen (contractuele flexibilisering) loopt de overheid, en waarschijnlijk ook het openbaar bestuur, wel achter op het bedrijfsleven, maar heeft zij blijkbaar net zo goed behoefte aan enige flexibiliteit in haar 'productiecapaciteit'.

Er wordt bij geen van de onderscheiden lagen binnen het openbaar bestuur expliciet gekozen voor één type flexibele inzet, maar er zijn vele vormen van personeel binnen arbeidsorganisaties naast elkaar te vinden. Flexibilisering is maatwerk en dat vereist blijkbaar ook verschillende invullingen ervan. Die invulling gaat ook over de grenzen van de eigen organisatie en zelfs over de grenzen van lagen van het openbaar bestuur heen. Deze vorm van flexibilisering, samenwerking op het personele vlak, werkt door op de inzet van werknemers in vaste dienst. In feite gaat het hier om intrasectorale arbeidsmobiliteit en daarin zou het openbaar bestuur wel eens voor kunnen lopen op het bedrijfsleven. Aan intersectorale mobiliteit wordt ook gewerkt in samenwerkingsverbanden met niet tot de overheid behorende organisaties.

Een goed beeld van de omvang van de flexibilisering binnen het openbaar bestuur krijgen is niet eenvoudig gebleken. Zowel in meer algemene statistische bronnen als binnen onderzochte organisaties ontbreekt de informatie over het gebruik van specifieke vormen van personeelsvoorziening of is zij dermate globaal of incompleet dat aggregatie of extrapolatie niet mogelijk of zinvol is.





### 3 OVERWEGINGEN BIJ KEUZE ROND PERSONELE INZET

Het belang van het hebben of het ontwikkelen van een strategie voor de inzet van intern en extern personeel, zowel binnen private als publieke organisaties, wordt in veel publicaties onderschreven (zie onder andere 'Onderweg naar Sourcing: Bestuurlijke Handreiking Sourcing' (2009) en 'Sourcingstrategie Rijk (2011), beiden van het ministerie van BZK). In deze context wordt ook wel de term 'strategisch sourcen' gebruikt. Het gaat dan om het maken van afwegingen om binnen een organisatie de juiste balans te vinden tussen welke activiteiten met eigen werknemers te doen en welke met externe ondersteuning of binnen samenwerkingsverbanden.

In het vorige hoofdstuk zijn zes vormen van personele inzet beschreven waarvan organisaties in het openbaar bestuur vaak gebruikmaken (naast of in plaats van het aanstellen van ambtenaren met een vaste aanstelling). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces: waarom en hoe en door wie wordt binnen deze organisaties gekozen voor deze alternatieve vormen van personeelsvoorziening?

In de eerste paragraaf beschrijven we de motieven voor de inzet van de geselecteerde zes alternatieve vormen van personele inzet en de voor- en nadelen van de inzet van de verschillende vormen. De tweede en derde paragraaf gaan respectievelijk meer in op het besluitvormingsproces rondom de personeelsvoorziening en op de vraag in hoeverre de huidige regelgeving een probleem vormt bij de inhuur van externen. We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie over het hoe en waarom bij de keuze van de personeelsvorm in de praktijk. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op interviews met directeuren, hoofden HRM, lijnmanagers, en andere functionarissen die direct betrokken zijn bij beslissingen over de keuze van de personeelsvorm(en) binnen de door ons onderzochte cases.

#### 3.1 Overwegingen bij specifieke vormen personele inzet

**Uit de motieven voor het gebruik van de zes door ons onderzochte typen personele inzet blijkt een grote behoefte aan flexibiliteit vanwege ad-hoc- en tijdelijke behoeften aan extra capaciteit en kennis. Waarom voor de ene of andere vorm van personeelsvoorziening gekozen wordt, lijkt nauwelijks samen te hangen met juridische of financiële argumenten. Bij de keuze voor het gebruik maken van flexibele vormen van personele inzet in het algemeen spelen kostenaspecten vaak wel een rol.**

Het waarom van de keuze voor een specifieke vorm van personele inzet is in de antwoorden van respondenten een complex geheel van behoeften, motieven, aanleidingen en afwegingen.

Voor elk van de zes in hoofdstuk 2 onderscheiden vormen van personele inzet geven we hieronder een beeld van het waarom en het soort werk waarvoor die vorm het meest wordt ingezet. Een kanttekening is dat dit beeld wordt beïnvloed door de aard van onze casussen.

### 3.1.1 Interne vormen van personele inzet

#### Tijdelijke aanstellingen

Tijdelijke aanstellingen als ambtenaar onderscheiden zich van vaste aanstellingen als ambtenaar. Het gaat hier om tijdelijke aanstellingen waarbij van te voren wordt afgesproken dat de aanstelling nadrukkelijk tijdelijk is en niet bij wijze van proeftijd. In dat laatste geval gebeurt een beëindiging van de aanstelling in beginsel alleen bij onvoldoende functioneren.<sup>1</sup> Over tijdelijke dienstverbanden is op basis van de casusinterviews weinig bekend.<sup>2</sup> Eén respondent wijst erop dat in het algemeen het aantal tijdelijke contracten de afgelopen jaren sterk is verminderd (van 100 naar enkele) in het kader van het krimpbeleid van de organisatie.

#### **Waarom:**

- Eén respondent gebruikt tijdelijke contracten voor werk dat een inwerktijd van bijvoorbeeld drie maanden vereist. Voor tijdelijk werk dat minder inwerktijd vereist, verkiest ze uitzendkrachten.
- Eén respondent wijst erop dat de arbeidsmarkt het nu mogelijk maakt om een tijdelijk contract te geven zonder vast vervolg: "Ze accepteren dat nu".
- Enkele gemeenten wijzen erop dat ze weinig gebruikmaken van tijdelijke aanstellingen vanwege eigen risicodragerschap WW.

#### Samenwerking

Samenwerking betreft in alle door ons onderzochte casussen functies op hbo+ niveau. De soorten werk waarvoor samenwerking wordt gezocht zijn in de door ons onderzochte casussen: specifieke projecten en het 'poolen' van specifieke kennis en vaardigheden zoals interim-management en projectmanagement. Daarnaast worden ook traineeprogramma's samen opgezet.

<sup>1</sup> Binnen het openbaar bestuur worden ook uitzendkrachten en tijdelijk ingehuurd zzp'ers tot de tijdelijke aanstellingen gerekend. Wij volgen die afbakening hier niet om een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen sourcingvormen.

<sup>2</sup> In de casusinterviews noemden respondenten relatief lage aantallen met betrekking tot deze vorm. Eén organisatie die had aangegeven relatief veel gebruik te maken van tijdelijke contracten was uiteindelijk niet beschikbaar voor interviews.

**Waarom:**

- Leren van elkaar door het delen van kennis en ervaring.
- De inzet van personeel uit andere organisaties is goedkoop in vergelijking met de inhuur van adviesbureaus.<sup>3</sup>
- Door met een pool te werken, wordt inzichtelijker dat er ook binnen deelnemende organisaties intern kwalitatief hoogwaardig tijdelijk personeel aanwezig is dat ingezet of ingehuurd kan worden.
- Men blijft in beeld en is dus aanspreekbaar, ook na afronding van de klus.
- Behouden kennis voor betrokken organisaties.
- Helpen van een andere organisatie door (tijdelijke) overname van een medewerker van die organisatie in kader van mobiliteitsbeleid, bijvoorbeeld omdat de medewerker boventallig is verklaard.

Een belangrijke kanttekening bij dit motief is dat respondenten van twee pools er nadrukkelijk op wijzen dat men goed selecteert en probeert te voorkomen dat men 'opvang' wordt voor boventalligen. Beide respondenten kennen voorbeelden van pools die zijn mislukt doordat de pool (gedeeltelijk) een opvang van boventallig personeel werd. Het gevolg hiervan is volgens deze betrokkenen dat een pool diensten moet leveren met personeel dat niet over de juiste competenties beschikt. Dit leidt tot ontevreden opdrachtgevers en op termijn het risico van een minder gebruik van de pool.

In de literatuur vinden we de volgende aanvullende motieven voor samenwerking:

- Samenwerking biedt kleine gemeenten de schaalvoordelen van grotere organisaties met behoud van de voordelen en lenigheid van relatief kleine gemeenten<sup>4</sup>
- De belangrijkste drijfveer om met een shared-servicecentrum te beginnen, is de wens om de organisatie te verbeteren: door de kwaliteit te versterken, de continuïteit te versterken, de kwetsbaarheid te verminderen en de kosten te drukken.<sup>5</sup>

**Voorbeelden van samenwerking:**

- Traineeprogramma 'De toekomst van Brabant', een samenwerking van negentien organisaties in Brabant. Dit is een samenwerking van met name gemeenten, de provincie en waterschappen.
- Regionale Interimpool (Arnhem) van tien medewerkers.
- Platform WOW (Water Ontmoet Water)/Waterkennisbank. Het platform is een samenwerking van twintig overheden in de sector water. De Waterkennisbank is een tool waarmee kennis en ervaring bij betrokken organisaties wordt ontsloten.

*Zie overzicht van pools; [www.poolcirkels.nl](http://www.poolcirkels.nl)*

<sup>3</sup> Een van de respondenten voegt toe dat het verschil in de afgelopen tijd wel veel kleiner is geworden door tariefdalings in de adviesmarkt. Die prijsdruk is inmiddels zo groot, dat ook de tarieven die de pool doorrekent onder druk staan.

<sup>4</sup> 'Samenwerken met ICT: het Shared Service Center', Divosa, 2006.

<sup>5</sup> Interbestuurlijk team. (2011). Verkenning Interbestuurlijke Shared Services. Rapportage Fase 1 Quick Scan.

### 3.1.2 Externe vormen van personele inzet

#### Inhuur van zzp'ers en detachering

Beide vormen van personeel worden hier tegelijkertijd besproken omdat zij sterke overeenkomsten vertonen in het soort werk waarvoor ze gebruikt worden en de motieven die daarvoor genoemd worden.

Zzp'ers en gedetacheerden worden met name ingehuurd voor werk dat een hogere opleiding vereist of als specifieke expertise vereist is. Sommige managers geven aan dat de expertise leidend is en dat het niet uitmaakt of het werk door een zzp'er of door iemand van een bureau wordt uitgevoerd. Of men bij een zzp'er uitkomt of bij een detachingsbureau hangt deels samen met de omvang van het uit te voeren werk. Bij grotere klussen met grote aanbestedingsprocedures komt men volgens sommige respondenten eerder uit bij bureaus, onder andere omdat de offerteprocedure te veeleisend kan zijn voor een individuele zzp'er.

#### **Waarom:**

- (Niet permanente) behoefte aan specialisten/expertise die je zelf onvoldoende/niet in huis hebt, bijvoorbeeld ICT of juridisch advies.
- Piek in werk op relatief hoog niveau (in vergelijking met uitzendkrachten voor piek in werk op lager niveau), bijvoorbeeld behoefte aan extra projectleider.
- Met name genoemd m.b.t. zzp'ers: reeds ervaring hebben met de hoge kwaliteit, specifieke expertise in combinatie met kenmerken van specifieke persoon (die men dus vaak al kent van eerdere gelegenheden).

#### **Deze zzp'er ken ik van eerdere klussen**

'Ik ken deze zzp'er. Hij heeft heel veel procedurele kennis met betrekking tot gemeenten en hij is zeer geschikt om te functioneren in een gemeente die heel moeilijk doet als het gaat om een bestemmingsplan. Hij weet wat hij in een notitie moet zetten om de gemeenteraad te overtuigen.'

*Regiomanager baten-lastendienst*

- De keuze voor een zzp-constructie kan ook gebeuren op verzoek van de persoon die men graag wil hebben.

Uit de literatuur komen nog twee andere motieven naar voren:

- Het benodigde vaste personeel is niet te vinden op de arbeidsmarkt.<sup>6</sup>
- Bij direct inhuren van een zzp'er, zonder tussenkomst van een bureau, wordt er bespaard op de 'fee' voor de bemiddelaar. Het werken met zzp'ers levert lagere kosten op dan het werken met andere externen.<sup>7</sup>
- Detachering via een bureau heeft als voordeel dat men via een ingang toegang heeft tot personeel met verschillende expertises, individuele zzp'ers hebben namelijk het nadeel van een smallere inzetbaarheid/expertise.<sup>8</sup>
- De werving van zzp'ers gebeurt wel rechtstreeks, maar vaak ook via intermediairs/bureaus. Dit gebeurt vooral als er nog geen specifieke zzp'er in beeld is; de wervingskosten om dan zonder tussenkomst van een bureau een zzp'er te vinden, zijn dan vaak hoog.<sup>9</sup>

**Voorbeelden van functies waarvoor zzp'ers en gedetacheerden worden ingehuurd:**

softwarebouwer (SAP-architect), juridisch advies, trainer, technisch management, projectleider, opsteller nieuw beleid.

Payrolling

Van payrolling wordt zowel voor laag- als hooggeschoold werk gebruik gemaakt in de onderzochte casussen.

**Waarom:**

- De betreffende afdelingsmanager of HR heeft zelf reeds een kandidaat (of kandidaten) op het oog. Het kan hierbij ook gaan om personeel dat tot dan toe via een andere inhuurvorm voor de inlener werkte. Genoemde voorbeelden zijn een geschikte stagiair en een uitzendkracht die niet mee overging naar het nieuwe uitzendbureau na een nieuwe aanbestedingsronde. Een ander voorbeeld betrof een medewerker van een adviesbureau die geen concurrentiebeding had. De respondent verwachtte hem nog lang te gaan inhuren en koos voor een vervolg met payrolling omdat dat goedkoper was dan inhuur vanuit het detachingsbureau.

'Bij payroll moet je zelf kandidaten hebben, maar wij hebben een heel goed netwerk waardoor we nagenoeg altijd wel een kandidaat kunnen aanreiken, behalve voor heel specialistische functies.'

*Hoofd HR provincie Groningen*

<sup>6</sup> Inzet van zzp'ers binnen de gemeenten. Een verkennend onderzoek. A&O Fonds Gemeenten (2011)

<sup>7</sup> idem.

<sup>8</sup> Zelfstandige zonder personeel (zzp) en de gemeentelijke overheid: een kans of een risico? In Gemeentelijk personeelsbeleid, volume 96, april 2013.

<sup>9</sup> idem.

- Als alternatief voor een tijdelijk contract om het risico van eventuele vervolgcosten<sup>10</sup>, bijvoorbeeld in de vorm van WW, te voorkomen. Indien de medewerker die in een payrollconstructie werkt, heel goed blijkt te bevallen, kan je diegene vervolgens alsnog een vaste aanstelling als ambtenaar geven.
- Als alternatief voor een vast contract omdat je heel specifieke kennis slechts voor korte periode nodig hebt.<sup>11</sup>
- Volgens één respondent is payrolling zowel voor de werkgever als voor de medewerker financieel gunstiger dan de uitzendconstructie.

#### **Voorbeelden van functies waarvoor payrolling wordt gebruikt**

Brugwachters, trainees, gehele team van een subsidieproject, baliemedewerkers publiekszaken.

#### Inhuur van uitzendkrachten

Bij inhuur van uitzendkrachten worden kandidaten in principe door het uitzendbureau geworven en geselecteerd en zijn deze in de regel bij de opdrachtgever onbekend totdat zij starten met de uitvoering van de werkzaamheden. De kosten van werving en selectie zijn verwerkt in de tarieven, waardoor inhuur van uitzendkrachten duurder is dan inhuur op basis van payrolling.

#### **Waarom:**

- Extra personeel in verband met pieken in werkzaamheden. Dit kan als noodvoorziening of als structureel beleid in het kader van een visie op een flexschil van bijvoorbeeld tien procent in verband met voorziene en onvoorziene fluctuaties in het werkaanbod.
- Vervanging bij uitval door ziekte, zwangerschap of scholing.
- Mogelijkheid om met uitzendbureaus afspraken te maken over het snel en eventueel voor hele korte duur kunnen leveren van personeel dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Dit scheelt de eigen organisatie wervingskosten. Dit werkt volgens een respondent ontzorgend.

#### **Waarvoor worden uitzendkrachten ingehuurd?**

In vergelijking met werk waarvoor adviesbureaus en zzp'ers worden ingehuurd, gaat het om lager geschoold, meer generalistisch werk. Respondenten spreken bijvoorbeeld van operationeel, administratief of van relatief eenvoudig werk zoals data-entry.

<sup>10</sup> Recent heeft de kantonrechter in Almelo echter bepaald dat ingehuurde krachten bij de gemeente Enschede in feite ambtenaar zijn en geen payrollmedewerkers. De ingehuurde krachten kunnen daarom niet zomaar worden ontslagen (bron: Volkskrant, 10 april 2013).

<sup>11</sup> Het is onbekend waarom men in dat geval de payrollconstructie verkiest boven de zzp-constructie.

Samenvattend zijn de belangrijkste motieven voor de besproken personeelsvormen:

- tijdelijke behoefte aan extra capaciteit vanwege fluctuaties in de uit te voeren taken. Dit motief leidt met name tot het gebruik van uitzendkrachten en payrolling.
- tijdelijke behoefte aan specialistische kennis en expertise die niet of te weinig binnen de eigen organisatie aanwezig is. Dit motief resulteert met name in het gebruik van detachering en de inhuur van zzp'ers.

### 3.1.3 Wat beïnvloedt de keuze voor een specifieke vorm?

In de voorgaande twee subparagrafen hebben we voor een zestal specifieke personeelsvormen aangegeven waarom er in het openbaar bestuur voor gekozen wordt. Hieronder behandelen we de overwegingen die er in het besluitvormingsproces voor zorgen dat er uiteindelijk wel of juist niet voor een specifieke vorm van personele inzet gekozen wordt.

#### **Keuze van vormen van personele inzet niet door arbeidsmarktsituatie bepaald**

De in de interviews opgevoerde motieven zijn over het algemeen gebaseerd op de omstandigheden, behoeften en wensen van de betrokken organisaties. Er zijn slechts in beperkte mate argumenten gehoord die herleidbaar zijn op de arbeidsmarktsituatie, in de trant van: we zijn aangewezen op het inhuren van zzp'ers omdat we geen specialisten kunnen werven voor de openstaande vacatures. Met andere woorden: het is aannemelijk dat de toepassing van personeelsvormen niet 'opgelegd' wordt door de arbeidsmarktomstandigheden of door de arbeidsmarktpositie van organisaties in het openbaar bestuur. Deels is dit ongetwijfeld te verklaren vanuit de ruime arbeidsmarkt als gevolg van de economische crisis: het is een vragersmarkt in tegenstelling tot de aanbiedersmarkt die zich vóór 2008 leek te gaan aftekenen. De keuze voor vormen van personele inzet komt dan ook van binnenuit.

#### **Gebruik van andere vormen van personeelsvoorziening is ook een reactie op bezuinigingen**

Bepaalde vormen van personele inzet bieden voordelen die goed aansluiten bij omstandigheden binnen het openbaar bestuur. Hoewel bij normstellingen als de Roemernorm de omvang van de externe inzet van personeel bij de maximering ervan wordt afgemeten aan de totale personeelsformatie, worden de kosten van externe inhuur regelmatig niet bekostigd uit middelen voor het aanhouden van personeel. Respondenten bleken een voorkeur voor een bepaalde vorm van personele inzet te hebben omdat in dat geval binnen hun organisatie de kosten ervan niet op de personeelsformatie drukten, maar op een apart budget.

'Afdelingen zijn autonoom op het vlak van de inzet van externen. Er zijn wel kaders met betrekking tot de omvang van de formatie.'

*Directeur Waterschap Rivierenland*

De noodzaak van bezuinigingen op zowel kosten in het algemeen als personele kosten maakt dat vaker via samenwerking gezocht wordt naar schaalvoordelen, goedkopere inhuur<sup>12</sup>, én naar mogelijkheden om boventallig personeel elders te kunnen inzetten. Samenwerking heeft vaak een regionale basis of is gebaseerd op de overeenkomsten tussen organisaties, meestal op beide. Nabijheid en gelijksoortigheid maakt het kennen van de ander en het maken van afspraken eenvoudiger, maar maakt ook de inzet van medewerkers binnen die samenwerking gemakkelijker vanwege overeenkomstige taken en relatief korte pendel-/reisafstanden. Het nadeel van dergelijke samenwerking is dat gelijksoortige organisaties (binnen de lagen van het openbaar bestuur) ook vaak in overeenkomstige omstandigheden verkeren en dat dit intra- (binnen het samenwerkingsverband binnen een laag) en intersectorale mobiliteit (tussen organisaties binnen het Openbaar Bestuur in verschillende lagen) van personeel niet bevordert.

### **Kostenverschillen niet leidend bij keuze vorm van personele inzet**

Een voordeel van payrolling boven uitzendwerk is, zoals hiervoor al aangegeven, het kostenverschil. Hetzelfde geldt voor de inzet van zzp'ers ten opzichte van gedetacheerden: de eersten zijn over het algemeen goedkoper doordat er geen bemiddelend bureau is dat een fee ontvangt. Opvallend is dat het kostenaspect als argument voor de keuze van de ene vorm van personele inzet boven een andere bij de meeste casussen niet heel nadrukkelijk naar voren is gekomen uit de interviews. Slecht bij één casus, een intergemeentelijke pool, is expliciet aangegeven dat de lagere tarieven voor inhuur van tijdelijk personeel via de pool in vergelijking tot de tarieven die in de markt gelden (of althans golden) ook een belangrijke reden is waarom deelnemende gemeenten de poolmedewerkers zo veelvuldig weten te vinden.<sup>13</sup> In de meeste casussen geldt echter dat men zich er vaak wel enigszins van bewust is dat er kostenverschillen bestaan, maar men zeker niet beschikt over een volledig overzicht van de kosten van alle vormen. Ook dit lijkt er aan bij te dragen dat in praktijk andere afwegingen dan kosten prevaleren bij de keuze voor een specifieke vorm.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> In het jaarverslag 2011 van een van de door ons onderzochte pools is uitgerekend dat door de medewerkers vanuit de pool de betrokken gemeenten 539.000 euro hebben verdiend ten opzichte van de situatie waarin er extern ingehuurd zou zijn geweest. Zonder het bestaan van de pool zouden de betrokken gemeenten zeker tijdelijk personeel bij adviesbureaus hebben ingehuurd.

<sup>13</sup> Een respondent van deze pool gaf overigens ook aan dat een voordeel van externe bureaus is dat zij hun tarieven aanpassen aan de vraag op de markt. Bij de interne pool ontstaat deze druk niet automatisch (voelt als eigen personeel). Dit is de reden dat tariefstelling een vast onderwerp is van het jaarlijkse bestuurlijk overleg over de pool. Momenteel wordt er overigens vanuit de deelnemende gemeenten druk op de pool uitgeoefend om de tarieven te verlagen, het voordeel ten opzichte van de tarieven die nu op de markt gelden wordt namelijk steeds kleiner.

<sup>14</sup> Of dit inderdaad het geval is, hangt ook af van het besluitvormingsproces over personele inzet. Zie paragraaf 3.2.



### **Arbeidsrechtelijke verschillen hebben weinig invloed op keuze voor vormen van personele inzet**

Zoals kostenverschillen tussen vormen van personele inzet niet altijd een grote rol lijken te spelen bij de keuze voor een specifieke vorm, is dat ook het geval met arbeidsrechtelijke aspecten die verbonden zijn aan de verschillende vormen van personeelsvoorziening. In elk geval zijn die in de interviews alleen genoemd met betrekking tot het gebruik van tijdelijke contracten als interne vorm van personele inzet (om WW-aansprakelijkheid te vermijden). Ook aan externe personele inzet kunnen echter ook arbeidsrechtelijke haken en ogen vast zitten. Zo kan de inhuur van zzp'ers problemen (naheffingen door de Belastingdienst) opleveren als die zzp'ers geen VAR-verklaring bezitten.<sup>15</sup> Ook rond detacheringsconstructies en payrolling kunnen juridische kwesties spelen die negatief kunnen uitpakken voor de opdrachtgever.

### **Persoonlijke voorkeuren spelen een rol**

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de persoonlijke waardering van respondenten ten aanzien van de inzet van externen ook een rol speelt. Sommige managers lijken meer dan andere enthousiast te zijn over (door hen veronderstelde) kenmerken van externen zoals een bepaalde werkhouding, een scherpe/frisse blik ('vreemde ogen'), resultaatgerichtheid, het meebrengen van ervaring uit andere organisaties, neutrale partners ('aan interne medewerkers durf je niet de vuile was buiten te hangen') et cetera. Deze motieven kunnen effect hebben op de personeelsvorm waar men een voorkeur voor heeft of op de persoon die men wil inhuren. Eén inkoper antwoordde bijvoorbeeld op de vraag naar nadelen van externen dat de inzet van externen niet of nauwelijks nadelen heeft.<sup>16</sup>

*'Een externe brengt zogenoemde verwonderpunten in. Bijvoorbeeld: mij valt op dat jullie veel interne regels hebben.'*  
Directeur Waterschap Rivierenland

### **Nadelen van externe inhuur**

Uit de interviews komt ten slotte nog naar voren dat een beperkt deel van onze respondenten aangeeft dat hun organisaties kiezen voor interne flexibele vormen van personele inzet vanwege de door hen gepercipieerde nadelen van

<sup>15</sup> Een verklaring arbeidsrelatie (VAR) van de Belastingdienst geeft inhuurders van een zzp'er of freelancer duidelijkheid of loonheffingen moeten worden ingehouden over de aan de betreffende personen te betalen vergoedingen.

<sup>16</sup> Naast persoonlijke voorkeuren zijn er uiteraard ook verschillen tussen organisaties. Met betrekking tot payrolling valt bijvoorbeeld op dat verschillende respondentorganisaties hier (zeer) verschillend mee omgaan. Bij één organisatie is het de op een na grootste vorm van externe inhuur, terwijl sommige andere organisaties aangeven dat men bijv. slechts één payroller heeft. De reden van deze verschillen is onbekend, maar lijkt onder andere te maken te hebben met de vraag of men payrolling wel of niet als goed werkgeverschap ziet.

externe inhuur.<sup>17</sup> Bij door hen aangedragen nadelen van externe inhuur gaat het met name om:

- de hoge tarieven die externen in rekening zouden brengen,
- de waargenomen prikkel bij externen om op vervolgwerk aan te sturen en,
- om de kwetsbaarheid die een organisatie opbouwt als er teveel geleund gaat worden op externen voor kennis.

Ten slotte is door een organisatie aangegeven niet te kiezen voor externe inhuur omdat dit er toe kan leiden dat de organisatie 'lamlendig' omgaat met de productiviteit van het interne personeel. De gewoonte kan ontstaan om een externe in te huren als het werk niet afkomt in plaats te werken aan verhoging van de productiviteit van de interne medewerkers.

## 3.2 Besluitvormingsprocessen

**De onderzochte casussen verschillen van elkaar in de aangetroffen besluitvormingsprocessen rond de inzet van personeel. Het gaat om verschillen in de termijn waarop gepland wordt, het proces en de procedures die gevolgd worden, de actoren die erbij betrokken zijn en de organisatorische inbedding. Er zijn organisaties waarbinnen duidelijke plannings en procedures gelden en er zijn organisaties waarbinnen individuen min of meer ad hoc hun eigen beslissingen kunnen nemen zonder noemenswaardige controle van derden. Een en ander zegt niets over de uitkomsten van het proces.**

Of en welke vormen van personele inzet door een organisatie binnen het openbaar bestuur worden ingezet voor de uitvoering van haar taken is in zijn algemeenheid afhankelijk van het beleid en de procedures ter zake. Er zijn op basis van de onderzochte casussen vier specifieke factoren te identificeren die van invloed zijn op hoe in personeelsbehoeften wordt voorzien:

- tijd;
- proces;
- actoren;
- organisatorische inbedding.

Deze vier factoren bespreken we hierna. Hierbij moet worden aangetekend dat het onderzoek twee beperkingen kent. De eerste is dat door ons alleen onderzocht is hoe besluitvormingsprocessen rond personeelsvoorziening kunnen verlopen. Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om daarbij ook een verband te leggen tussen de vier genoemde factoren die van invloed zijn op het besluitvormingsproces en uitkomsten van dat proces. Er kan dus geen antwoord gegeven worden op de vraag of min of meer ongecontroleerde besluitvorming (bijvoorbeeld autonoom door een

---

<sup>17</sup> Respondenten lijken weinig nadelen van externe inhuur te noemen. Dit is mogelijk medeveroorzaakt doordat bij de werving van lijnmanagers is gezocht naar lijnmanagers die relatief veel gebruikmaken van externe inhuur. Het is mogelijk dat managers die relatief veel extern inhuren positiever zijn over inhuur dan managers die relatief weinig inhuren.

lijnmanager) tot andere personeelsvormen, hogere inhuurpercentages of hogere kosten leidt dan relatief meer gecontroleerde (bijvoorbeeld via een HR-afdeling). De tweede beperking is dat dit onderzoek is uitgevoerd binnen organisaties die allemaal in een proces van bezuinigingen en afslankingen verkeren of dat net achter zich hebben gelaten. Dat betekent dat binnen deze organisaties al meer dan vijf tot tien jaar gelet wordt op kosten en uitgaven. Dat heeft ook effect op het verloop van besluitvormingsprocessen rond de keuze van de vorm van personele inzet.

### **3.2.1 Tijd**

Het maakt verschil of binnen een organisatie ad hoc beslist wordt over personeelsbehoeften en hoe daaraan te voldoen of dat er sprake is van enige vorm van planning. Uit de interviews is gebleken dat in feite alle organisaties behoefte hebben aan enige flexibiliteit in hun personele capaciteit. In het verlengde daarvan komen het meest de ad-hocplanning en het gebruik van jaarplannen naar voren. Dit betekent niet dat organisaties niet of te weinig plannen. Uit de interviews komt eerder het beeld naar voren dat de reguliere personeelsformatie gepland wordt, maar dat regelmatig snel beslist moet worden over extra capaciteit. In één organisatie werd per maand de behoefte aan externe ondersteuning gezamenlijk bepaald.

Als jaarplannen worden gemaakt voor deze extra capaciteit betreft dat bijvoorbeeld afspraken over:

- een maximum als zodanig (bijvoorbeeld niet meer dan de toegestane 10%);
- een maximum tot waar een manager geen toestemming voor inhuur hoeft te vragen (bijvoorbeeld tot 500 uur per jaar voor uitzendwerk voor een afdeling of tot de Europese aanbestedingsgrens);
- een vastgesteld jaarbudget voor externe ondersteuning, et cetera.

Zelfs als dit soort afspraken niet zijn gemaakt, betekent ad hoc niet zoiets als stante pede en zonder overleg tot iets overgaan. Een HR-manager zegt hierover: "Indien de afdelingsmanager wil inhuren moet hij het benodigde aantal uren en het profiel scherp maken".

### **3.2.2 Proces**

Het proces dat doorlopen wordt of moet worden, verschilt van 'er is niets geregeld' tot een strak omlinjnde en uitgewerkte procedure. Een uitgewerkte procedure omvat ongeveer de volgende (volgtijdelijke) stappen:

- georganiseerde vraagformulering PZ met manager;
- onderzoeken van mogelijkheden van interne herplaatsing;
- openstellen interne werving;
- openstellen vacatures voor samenwerkingspartners cq. andere onderdelen van de organisatie elders in het land;
- goedkeuring vragen voor externe inhuur;
- starten organiseren van externe inhuur.

Dit soort procedures zijn we niet veel tegengekomen en als ze er zijn, dan bestaan ze nog maar sinds kort.<sup>18</sup> Bovendien betekent het bestaan van dit soort procedures niet vanzelfsprekend dat iedereen zich er ook aan houdt. Meer dan eens is hierop gewezen. Dat er helemaal niets geregeld was, is slechts in één casus aangetroffen. Meestal zijn er geschreven en ongeschreven afspraken in de trant van:

- Het mag als het financieel past.
- Een manager moet bij inhuur vooraf financiën informeren.
- Aanvragen voor inhuur gaan in het algemeen langs de centrale financiële afdeling en bij akkoord langs het MT.

### **3.2.3 Actoren**

Er zijn vier categorieën te onderscheiden die betrokken kunnen zijn bij de keuze van de personeelsvorm:

- a) Leidinggevenden: (lijn-)managers, groepshoofden, teamleiders
- b) Stafafdelingen als HR (of HRM, P&O, PZ), Inkoop en Financiën
- c) Directies en besturen
- d) De OR

De betrokkenheid van leidinggevenden op de werkvloer spreekt voor zich: daar doet zich een personeelsbehoefte voor. Verwacht zou worden dat als een lijnmanager niet alleen handelt er altijd een medewerker HR bij het proces betrokken is, maar dat was niet altijd het geval. Soms was alleen een inkoop erbij betrokken of was er alleen een fiat van FZ nodig om te kunnen gaan inhuren.

In organisaties waar meer sprake was van uitgewerkte procedures om toestemming te krijgen voor het aantrekken van personele capaciteit was toestemming verkrijgen van een directeur of bestuurder (bijvoorbeeld een gedeputeerde in het geval van een provincie) een vast onderdeel.

In twee casussen werd melding gemaakt van de (mogelijke) betrokkenheid van de OR. In het ene geval kwam de OR in beeld als er over de tien-procentgrens voor inhuur gegaan werd, "... maar omdat de OR weet dat we onze bestaande vaste mensen juist willen beschermen en niet willen verwaarlozen is het ok". In de andere organisatie werd de OR betrokken bij de vraag wie er mocht solliciteren op een vacature.

### **3.2.4 Organisatorische inbedding**

Tot slot bleek ook de organisatie van de personele inzet te verschillen. Het spreekt voor zich dat hierin de hiervoor besproken factoren doorwerken. Een strak georganiseerde procedure in een grotere organisatie leidt al snel tot betrokkenheid van meer actoren en bijvoorbeeld tot het afsluiten van raamcontracten met leveranciers.

---

<sup>18</sup> Dit laatste troffen we bijvoorbeeld aan bij een grote gemeente die onder andere gebruik maakt van een intergemeentelijke pool. Alle beslissingen om extern of via de pool in te huren, moeten sinds een of twee jaar bekrachtigd worden door het centrale management-team. Bij het niet inhuren via de pool voor functies waarvoor dat mogelijk is, is het nodig dat de betrokken manager hiervoor een sluitende argumentatie aanlevert.

Verwacht zou worden dat er betrokkenheid is van een afdeling HR bij het nemen van beslissingen over personele inzet binnen een organisatie. Toch leert de praktijk in het openbaar bestuur dat dit niet altijd het geval is. In het (niet representatieve) verkennende onderzoek van het A&O Fonds Gemeenten (2011) blijkt bijvoorbeeld dat in 79 procent van de onderzochte gemeenten het lijnmanagement direct betrokken was bij afspraken over het inhuurproces van zzp'ers; afdelingen HR worden minder genoemd. In veel gevallen speelt de afdeling inkoop in elk geval een belangrijke rol aan de voorkant van het traject (aanbestedingen, raamcontracten). Soms echter ook nog op latere momenten. Een respondent hierover: '... het advies van Inkoop is dwingender dan het advies van HR in verband met aanbestedingsregels'. Meer in het algemeen is het beeld dat in slechts een beperkt aantal gevallen er een duidelijke rol voor een afdeling HR is. Eén lijnmanager was daar heel uitgesproken over: "HR speelt niet echt een rol; is meer voor ziekteverzuim van ambtenaren; ziekte van externen boeit ons niet".

Wie bij het proces betrokken zijn, lijkt ook af te hangen van de vorm van personele inzet waar het om gaat. De inhuur van zzp'ers wordt veelal op het niveau van de afdelingen georganiseerd; de afdelingen Inkoop en PZ zijn er vaak niet bij betrokken. Over payrolling wordt beweerd dat dit vaak achterdeurconstructies zijn. Met andere woorden: dat regelt een lijnmanager zelf. Uit de interviews komt echter naar voren dat bij payrolling HR een rol speelt. HR onderhoudt in zijn algemeenheid het contact met het payrollbureau. HR zorgt er bijvoorbeeld voor dat het payrollbedrijf met de door dit bedrijf geselecteerde kandidaat een contract afsluit. Bij de feitelijke inzet van uitzendkrachten zijn HR-managers of inkopers vaak niet betrokken; dat is het domein van lijnmanagers. Inkopers c.q. HR-managers zijn hierbij vaak alleen in beeld als organisaties ervoor kiezen om voor externe inhuur mantelovereenkomsten af te sluiten. Deze mantelovereenkomsten worden dan via een aanbesteding gegund; de inkoper is dan actief betrokken bij deze aanbesteding. Er is ten slotte in geen van de onderzochte casussen een voorbeeld aangetroffen waarbij een procedure gevolgd werd waarin alle mogelijk te onderscheiden actoren een duidelijke rol hadden.

### 3.3 Problemen en belemmeringen vanuit regelgeving

**Het vermijden van ambtelijke aanstellingen is een belangrijke drijfveer voor externe inhuur van personeel. Normstellingen die beogen deze externe inhuur te beperken hebben ook dat resultaat. Zij leiden echter soms ook tot het gebruik van alternatieven die niet onder de normstelling vallen omdat er bij de betrokken organisaties een noodzaak is om extra personeel aan te trekken.**

**Arbeidsrechtelijke beperkingen lijken geen invloed te hebben op keuzes rond externe personele inzet, fiscale beperkingen wel.**

Op voorhand kan het keuzeproces om binnen een organisatie tot een optimale inzet van verschillende vormen van personele inzet te komen, beïnvloed worden door externe en interne regels en regelgeving. Dit kan naast gunstige effecten ook leiden tot een suboptimale situatie.

Een belangrijke drijfveer om personeel in te huren of op tijdelijke contracten zonder uitzicht op een vaste aanstelling is het vermijden van ambtelijke aanstellingen. Niet alleen omdat daarvoor in de huidige tijden van bezuiniging en reorganisatie binnen het openbaar bestuur geen ruimte is, maar zeker ook omdat, terecht of onterecht, het beeld nog steeds is dat ambtelijke aanstellingen te weinig ruimte laten voor het 'mee ademen' met tijdelijke behoeften aan personele capaciteit.

Bij externe regelgeving gaat het op de eerste plaats om normen die de omvang van externe inhuur beperken tot een bepaald maximum van de totale personeelskosten. De meest in de casusinterviews genoemde norm is in dit verband de Roemernorm. Het effect van deze regelgeving is het streven van veel organisaties, niet alleen departementen, om minder extern in te huren dan zonder de norm het geval zou zijn geweest, of om te kiezen voor alternatieve vormen van personele inzet die niet meetellen in de norm. Twee baten-lastendiensten die in ons onderzoek als casus zijn meegenomen, hebben ieder een eigen omgang met de norm. Eén van deze twee diensten geeft bijvoorbeeld aan dat er met het ministerie waar men aan verbonden is afspraken zijn gemaakt over een hoger inhuurpercentage voor 2013. De externe norm heeft dus aanleiding gegeven voor een aanvullende interne regeling. In het algemeen geldt dat binnen de meeste casussen regels actief waren over de mate van externe inhuur of over de daarbij te volgen procedures.

Bij een andere baten-lastendienst wijst men erop dat de dienst, om beter te voldoen aan de Roemernorm, ervoor heeft gekozen om een deel van de inhuur om te zetten in inbesteding. Daarnaast heeft de organisatie een deel van de inzet van uitzendbureaus omgezet in resultaatcontracten, waarbij het werk voor een deel nog door dezelfde mensen wordt uitgevoerd als voorheen, maar niet meer meetelt als externe inhuur. De externe inhuur is namelijk omgezet naar uitbesteding.<sup>19</sup> Het achterliggende doel van de Roemernorm, minder werk bij externe organisaties en meer uitvoering door eigen personeel, lijkt hiermee niet in alle gevallen te worden bereikt. De vraag is echter of dat eigen personeel wel voorhanden was.

Bij externe regelgeving gaat het naast de inhuurnormen, op de tweede plaats om arbeidsrechtelijke en fiscale bepalingen die van invloed zijn op het gebruik van verschillende (externe) personeelsvormen. Bij arbeidsrechtelijke bepalingen gaat het bijvoorbeeld over de vraag wanneer er sprake is van werkgeverschap of opdrachtgeverschap en hoe de aansprakelijkheid is geregeld als werk door externen wordt verricht. Voor arbeidsrechtelijke bepalingen is ons opgevallen dat die in onze casussen niet vaak zijn genoemd

---

<sup>19</sup> Ook de eerstgenoemde baten-lastendienst is overigens bekend met deze mogelijkheid om een deel van de externe inhuur om te zetten naar uitbesteding.

als bepalend of knellend in de keuze om tot een optimale inzet van varianten van personeelsvoorziening te komen. Een wel in deze categorie vallende bepaling is het eigen risicodragerschap WW.

De invloed van fiscale bepalingen op het al dan niet kiezen voor bepaalde vormen van personele inzet is wel genoemd. Het gaat hierbij met name om de fiscale bepaling die betrekking heeft op de inhuur van zzp'ers. Enkele respondenten wijzen namelijk op het risico voor de inhurende partij als er voor een ingehuurde zzp'er een VAR-verklaring ontbreekt, waardoor er later problemen met de fiscus kunnen ontstaan.<sup>20</sup> Dit kan tot gevolg hebben dat partijen terughoudend zijn in het inhuren van zzp'ers die niet zo'n verklaring kunnen overleggen, terwijl ze wel expertise hebben waar de organisatie om zit te springen.

### 3.4 Nabeschuiving: waarom de ene vorm liever dan de andere?

De vraag waarom men binnen het openbaar bestuur gebruik maakt van flexibele vormen van personele inzet kent niet één antwoord. De twee belangrijkste redenen zijn ons inziens dat het een manier is om met incidentele of fluctuerende personeelsbehoeften om te gaan en dat het in tijden van reductie van het vaste personeelsbestand of in het geval van een vacaturestop een mogelijkheid is om toch capaciteit aan te trekken. Deze behoeften worden het eerst en meest op de werkvloer en bij lijnmanagers gevoeld. Van bovenaf wordt steeds meer met procedures en regels gewerkt om deze behoeften in banen te leiden of in te tomen. De Roemernorm is waarschijnlijk de meest bekende en algemene regel op dit vlak. Uit het onderzoek bleek dat deze norm ook leidt tot een neveneffect in de vorm van ontwijkgedrag.

Er ligt vaak geen volledige afweging van kosten en baten (financieel, strategisch, op productiviteit, risico's, et cetera) van vast versus flexibel aan de keuze voor flexibele inzet van personeel ten grondslag.

Als de noodzaak van externe inhuur of het inzetten van tijdelijke contracten zonder uitzicht op vaste aanstelling erkend wordt, is de vraag aan de orde wanneer en waarom voor de ene of andere vorm wordt gekozen. Die keuzes worden, voor zover wij konden nagaan, vooral bepaald door het werk dat uitgevoerd moet worden: gaat het om laaggeschoold werk en/of ondersteunende activiteiten of om werk dat specifieke kennis en een hogere opleiding vereist? In het eerste geval ligt de nadruk op uitzendwerk, in het tweede op detachering en inhuur van zzp'ers. Payrolling lijkt voor een breder scala van typen werk ingezet te worden. Daarbij is het kunnen aantrekken van een 'bekende' belangrijk. Op relatieve directe en indirecte kosten, risico's, kennisopbouw, et cetera lijken zelden tot nooit afwegingen gemaakt te worden

---

<sup>20</sup> Overigens wijzen ook belangenorganisaties voor zzp'ers op het probleem van de naheffingen. Zij hebben een alternatief voor de VAR-verklaring voorgesteld dat dit probleem moet helpen voorkomen (zie bijvoorbeeld 'Zzp'ers komen met alternatief voor VAR', [www.nuzakelijk.nl](http://www.nuzakelijk.nl), 12 maart 2013).

als men personeelsvormen met elkaar vergelijkt. Het valt ook niet te verwachten dat lijnmanagers, inkopers, HR-functionarissen of wie dan ook, op het moment dat personeel moet worden aangetrokken, dat soort afwegingen uitvoerig en voor dat specifieke geval zullen gaan maken. Daar is op dat moment geen tijd voor en de relevante informatie voor een dergelijke vergelijking ontbreekt vaak goeddeels. Dit soort afwegingen, bijvoorbeeld op prijs versus kwaliteit of interne versus externe oplossingen voor een personeel knelpunt, moeten onderdeel zijn van een visie op of beleid over personeelsvormen van een organisatie of van een laag binnen het openbaar bestuur.

Meer in het algemeen geldt ten slotte dat het gebruik van flexibele vormen van personele inzet, net als het opzoeken van samenwerkingsrelaties op personeel vlak, binnen het openbaar bestuur in ontwikkeling lijkt te zijn. Dat kan in elk geval deels het ontbreken van goede managementinformatie over de omvang en aard van de verschillende personeelsvormen, beproefde afwegingskaders en doordachte visies op de vorm van de personeelsvoorziening verklaren, waarvan in sommige organisaties sprake lijkt te zijn. Het uit zich ook in de vele manieren waarop binnen organisaties geprobeerd wordt deze flexibiliseringstrend, die zich met name uit in externe inhuur, in goede of althans gecontroleerde banen te leiden. Dat gebeurt op vele verschillende manieren zonder dat altijd duidelijk is welke manieren tot de gewenste doelen leiden en zonder dat onbedoelde effecten bekend zijn. De huidige situatie binnen organisaties in het openbaar bestuur roept de vraag op of beslissingen over de inzet van (typen) extern personeel niet bewuster, structureler, geregeld moeten worden. In het verlengde hiervan zou er meer zicht moeten zijn op de voor- en nadelen van de verschillende toepasbare vormen van personeelsvoorziening.



## 4 DE DISCUSSIE: OPINIE VERSUS PRAKTIJK

### 4.1 Inleiding: externe inhuur en de Roemernorm

**De heersende publieke opinie is dat de externe inhuur in het openbaar bestuur te groot is en dat hierop bezuinigd kan en moet worden. Als politieke reactie hierop zijn er zowel landelijk (Roemernorm) als op lokaal niveau normen afgesproken over de maximale besteding aan of beloning van extern personeel. De publieke opinie heeft klaarblijkelijk invloed op het (personeels-)beleid van het openbaar bestuur. Dit roept de vraag op in hoeverre de publieke opinie en de daarvan afgeleide politieke besluitvorming gebaseerd is op de situatie in de praktijk.**

Hoewel er sinds 2009 voor ministeries een norm van 13 procent (van de totale personeelskosten) gold voor de inhuur van extern personeel heeft de politieke discussie over externe inhuur door het rijk geleid tot het in 2010 door de Tweede Kamer unaniem aannemen van een motie van SP-kamerlid Roemer (Tweede Kamer, 2009-2010, 32 360, nr. 5) waarin wordt gepleit voor het maximeren van de externe inhuur op tien procent van de totale personeelskosten. Als gevolg van deze motie moest, aanvankelijk alleen door ministeries, vanaf 2011 de tien-procentnorm gehaald gaan worden (of uitgelegd worden waarom deze nog niet gehaald was).

De Roemernorm is een voorbeeld van hoe de politieke en publieke opinie een randvoorwaarde worden voor het (personeels-)beleid van overheidsorganisaties. Er zijn er meer: in Sittard is bijvoorbeeld de zogenoemde Cox-norm ingevoerd en in Leiden de Lenferink-norm.<sup>1</sup> Deze twee normen stellen grenzen aan de hoogte van de door externen te declareren bedragen. De vraag wat de effecten van dergelijke normen op de taakuitvoering van het openbaar bestuur zijn, lijkt daarbij minder belangrijk. Dat geldt ook voor de directe effecten ervan op het overheidspersoneel (kwaliteit van het werk, werkinhoud, werkdruk, carrière en mobiliteit, arbeidsvoorwaardenontwikkeling, et cetera). Dit betekent dat de normstelling, ingegeven door de publieke opinie, in de praktijk de ruimte van het openbaar bestuur om tot een optimale inzet van de verschillende vormen van personele inzet te komen kan beperken.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de publieke opinie over externe inhuur in het openbaar bestuur aansluit bij de praktijk, schetsen we eerst een beeld van de heersende publieke opinie op basis van een media-analyse en beschrijven we vervolgens in hoeverre dit beeld strookt met de situatie in de praktijk.

---

<sup>1</sup> bron: [www.binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2011/05/een-nieuwe-manier-van-werken.1206690.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/achtergrond/2011/05/een-nieuwe-manier-van-werken.1206690.lynkx)

## 4.2 De publieke opinie

**De berichtgeving over externe inhuur bij de overheid is vooral negatief van aard. Vanuit de hoek van de politici worden vooral de uitgaven aan externe inhuur genoemd als argument tegen inhuur, terwijl bij de vakbonden de nadruk ligt op de negatieve gevolgen voor het personeel (zowel voor ambtenaren als extern personeel). Ter rechtvaardiging van de inhuur van externen en de (te) hoge kosten hiervan wordt door inleners, uitleners en deskundigen de noodzaak benadrukt van de inhuur van externen in bepaalde gevallen. Bijvoorbeeld wanneer bepaalde expertise en capaciteit ontbreken, leidt externe inhuur volgens hen tot een kwalitatief hoogwaardiger en efficiëntere uitvoering van het werk. Meningingen over externe inhuur in de media zijn meestal eenzijdig en worden niet goed onderbouwd.**

Om een beeld te krijgen van de heersende publieke opinie over externe inhuur bij de overheid is een beperkte<sup>2</sup> media-analyse uitgevoerd. In deze analyse is voor de periode 2010-2012 in eerste instantie via een zoekmachine en daarna, meer gericht, op de websites van de grote landelijke dagbladen en van de drie grote vakbonden in de publieke sector gezocht op de term 'externe inhuur'. Vervolgens zijn de vele treffers gerubriceerd op veel voorkomende thema's.

De onderstaande thema's worden vaak genoemd in relatie tot externe inhuur bij de overheid:

- kosten van externe inhuur (met subthema's als verantwoord omgaan met belastinggeld en bezuinigingen);
- kwaliteit van de uitvoering van het werk;
- efficiëntie van de uitvoering van het werk;
- gevolgen voor de ambtenaren;
- gevolgen voor het ingehuurde personeel.

Hieronder hebben we de in de media meest voorkomende argumenten voor en tegen externe inhuur op een rij gezet en daarbij aangegeven door wie de betreffende argumenten zijn gebruikt. Vervolgens beschrijven we per thema kort de belangrijkste bevindingen, geïllustreerd met enkele citaten uit de mediaberichten.

Het algemene beeld van de berichten die wij in de media hebben gevonden over externe inhuur door de overheid is dat het over het algemeen om bijdragen gaat die vanuit één invalshoek geschreven zijn. Dat wil zeggen dat, vaak naar aanleiding van een specifieke casus, een standpunt ingenomen wordt zonder argumenten voor en tegen over dat geval tegen elkaar af te wegen en zo tot een afgewogen standpunt te komen. Bovendien is de onderbouwing van standpunten over het algemeen weinig uitgewerkt en wordt

---

<sup>2</sup> Beperkt in de zin dat voornamelijk gezocht is op 'externe inhuur' en niet op hier aan gerelateerde begrippen zoals flexibele schil en allerlei specifieke vormen van externe inhuur (payrolling, zzp'ers etc.). Dit leidt er waarschijnlijk mede toe dat in de meeste berichten niet expliciet wordt benoemd om welke vorm van externe inhuur het gaat.

onder externe inhuur van alles en nog wat begrepen. Dit leidt samen tot weinig nuance in standpunten.

**Tabel 4.1 Argumenten voor externe inhuur**

	Direct betrokke- ne (bijv. gemeente)	Deskun- dige (bijv. weten- schapper)	Politicus	Journalist	Vakbonds- vertegen- woordiger
Hogere kwaliteit	X	x	x		x
Efficiëntere uitvoering	X	x	x		
Flexibele loonkosten	X				
Noodzakelijk, omdat eigen organisatie faalt	X		x		
Noodzakelijk gelet op werkdruk ambtenaren	X		x	x	
Andere redenen voor noodzaak (vergrijzing en kwaliteit)				x	

**Tabel 4.2 Argumenten tegen externe inhuur**

	Direct betrokke- ne (bijv. gemeente)	Deskun- dige (bijv. weten- schapper)	Politicus	Journalist	Vakbonds- vertegen- woordiger
Absolute kosten externe inhuren te hoog (balkenendenorm)			x	x	
Uitgaven externe inhuur te hoog (Roemernorm)	X		x		
Uitgaven externen noopt tot bezuinigingen eigen personeel				x	x
Kost teveel belastinggeld	X				
Leidt tot minder zelfvertrouwen en zelfbewustzijn ambtenaren		x		x	
Gaat de interne mobiliteit van het openbaar bestuur tegen		x		x	
Gaat de continuïteit van de organisatie tegen	X		x		
Oneerlijk tegenover ambtenaren	X		x		
Leverd te weinig op/minder efficiënt	X		x	x	
Schijnconstructies					x

### **Kosten van externe inhuur (te) hoog**

De meeste berichtgeving over externe inhuur bij de overheid gaat over de (te) hoge kosten van externe inhuur. Enerzijds betreft het berichten over het hoge bedrag in absolute termen, bijvoorbeeld individuele beloningen hoger dan de balkenendenorm. Of het gaat over het totale budget dat door een organisatie

uitgeven wordt aan externe inhuur, bijvoorbeeld omdat dat hoger is dan de Roemernorm.

#### **Fiscus betaalt interim buitensporig**

Niet alleen het UWV, het Kadaster en de Sociale Verzekeringsbank betalen ingehuurde interim-managers veel meer dan de 'Balkenendenorm' van ruim 180.000 euro. Ook bij de Belastingdienst weten ze van wanten.

*Bron: Telegraaf 29 september 2010*

Anderzijds worden de uitgaven aan externen gekoppeld aan bezuinigingen die de overheid moet doorvoeren. Met name in de communicatie van de vakbonden wordt erop gewezen dat er niet dan wel minder bezuinigd hoeft te worden op het ambtenarenapparaat (in termen van lonen en banen) als er minder externen bij de overheid worden ingezet. In onderstaand citaat wordt beweerd dat 'externen' twee keer zo duur zijn dan vaste krachten, maar onduidelijk blijft of dit over externe inhuur in het algemeen gaat of over een specifieke groep zoals interim-medewerkers of uitzendkrachten.

#### **Anders bezuinigen**

Bert de Haas (bestuurder Abvakabo FNV): 'Als het al noodzakelijk is om te bezuinigen op het ambtenarenapparaat, dan kan dit zonder gedwongen ontslagen en zonder die nullijn vast te houden. Kijk bijvoorbeeld naar de inhuur van externen. Die krachten zijn twee keer duurder dan vaste krachten. Daar liggen dus alle kansen voor bezuinigingen.'

*Bron: Platform@, 2 november 2010*

Naast deze berichtgeving over de hoge kosten is er een beperkt aantal berichten gevonden die aangeven dat bij een doelmatige inzet externe inhuur juist leidt tot lagere kosten. In deze berichten wordt dit vaak onderbouwd door zowel te kijken naar de kosten als de baten van externe inhuur: externen zorgen in bepaalde gevallen voor een hogere kwaliteit en een efficiëntere uitvoering van het werk.

#### **Gemeente Dordrecht**

In 2009 gaf Dordrecht 24 miljoen euro uit aan externen, hetgeen De Baas 'absurd veel' noemt. 2010 liet wel een kentering zien: de kosten liepen terug naar 17 miljoen, hetgeen volgens De Baas overeenkomt met 30 procent van de loonsom. 'En we willen nog meer terug', zegt hij. 'Uitgangspunt is niet dat externe inhuur slecht, maar dat doelmatige inzet van middelen goed is. Soms is het goedkoper om kwaliteit in te huren.'

*Bron: Binnenlands Bestuur, 20 mei 2011*

### **Schijnconstructies en onvrijwillige flexrelaties bij inzet externen**

Bij het thema kosten zagen we veelvuldig berichten over de hoge vergoedingen voor externen. Dit betreft echter specifieke vormen van inhuur zoals interim-management en externe adviseurs. Daarnaast zijn we ook bronnen tegengekomen waarin de minder gunstige arbeidsvoorwaarden van andere vormen van externe inhuur worden belicht. Dit betreft met name situaties waarin werknemers onbewust/niet vrijwillig hebben gekozen om extern te worden ingehuurd, bijvoorbeeld in het geval van gedwongen ontslag om vervolgens als externe te worden ingehuurd en payrollconstructies.

#### **Op de bres voor payrollers Agentschap**

Bij Agentschap NL, onderdeel van het ministerie van EL&I verliezen dit jaar 243 en in de jaren daarna nog eens ruim 300 mensen hun werk. Het gaat met name om een groep werknemers die tussen de drie en acht jaar werken bij Agentschap NL en via een constructie met payrollbedrijf CapitalP geen direct dienstverband hebben. Als gevolg van bezuinigingen hebben ze recent te horen gekregen dat hun opdracht ophoudt en dat ze zich verder kunnen melden bij CapitalP, sinds een half jaar hun administratieve werkgever.

Payrollers hebben hiermee een veel slechtere positie dan hun collega's die als ambtenaar in dienst zijn bij het Agentschap en in principe hetzelfde werk doen. CNV Dienstenbond en CNV Publieke Zaak vinden dit een oneerlijke situatie en vragen door middel van deze actie de politiek om steun.

*Bron: Nieuwsbericht Website CNV Publieke Zaak, 8 april 2011*

### **Inzet van externen verhoogt de kwaliteit**

Berichtgeving waarin wordt gesteld dat de inhuur van externen de kwaliteit van de uitvoering van het werk ten goede komt, legt vaak een verband met de reden of noodzaak voor het inhuren van externen, bijvoorbeeld omdat mankracht of expertise bij de opdrachtgever ontbreekt of omdat die expertise te weinig nodig is en dus ook niet op peil gehouden kan worden. Dat laatste is bijvoorbeeld in kleine organisaties nog wel eens het geval, waardoor het daar meer voor de hand ligt om in voorkomende gevallen externe ondersteuning in te huren.

#### **Expertise**

Een gemeentewoordvoerder over het opnieuw inhuren van een extern adviseur voor 200 euro per uur:

'De opdracht kost veel geld, maar is ook nodig voor de veiligheid in de stad. Met zijn expertise en ervaring kan het goed en snel gebeuren. Anders duurt alles langer.'

*Bron: Binnenlands Bestuur, 22 april 2011*

Andere argumenten die wij incidenteel tegengekomen zijn in relatie tot het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van het werk door het inhuren van externen zijn gerelateerd aan de inbreng van de externe (frisse blik, stimuleert innovatie et cetera).

We hebben één bericht met een tegengesteld geluid gevonden. De boodschap hiervan is dat externen veel te vaak niet op het juiste moment worden ingezet en niet goed worden aangestuurd waardoor de kwaliteit achterblijft.

### **Inzet van externen leidt tot grotere efficiëntie**

Ook bronnen waarin wordt gesteld dat de efficiëntie van de uitvoering van het werk door de inhuur van externen verbetert, benadrukken meestal dat in bepaalde gevallen (ontbreken van specialistische kennis en of formatie) externen door hun specifieke ervaring en expertise in staat zijn bepaalde taken efficiënter uit te voeren dan de ambtenaren zelf.

Er zijn ook, zij het minder, berichten in de media gevonden die met argumenten komen om het tegenoverstelde te onderbouwen: inhuur van externen leidt tot minder efficiënte uitvoering van het werk omdat bijvoorbeeld veel tijd gemoeid is met de administratieve processen die samenhangen met het inhuren van externen of omdat er te weinig kennisoverdracht plaatsvindt tussen verschillende overheidsorganisaties (externen worden bijvoorbeeld door elke gemeente individueel ingehuurd voor een soortgelijke opdracht).

#### **Administratieve lasten van inhuurbeleid**

Uitvoering van voorstellen voor het inhuren van een externe instantie vereist dat meer tijd (= ambtelijke capaciteit) wordt gestoken in verzameling, registratie en verwerking van gegevens over de externe inhuur. Dit kost tijd en geld.

*Bron: Bijlage Collegebesluit inhuur externen, gemeente Amersfoort, 29 mei 2012*

### **Inzet externen benadeelt eigen personeel**

Vrijwel alle berichten op dit thema benadrukken de nadelen van externe inhuur voor het 'eigen' personeel (de ambtenaren). Gesteld wordt dat:

- de inhuur van externen ambtenaren minder kansen biedt om zich zelf te ontwikkelen en te profileren;
- de inhuur van externen ervoor zorgt dat er minder geïnvesteerd kan worden in het 'eigen' personeel;
- de arbeidsverhoudingen worden verstoord als een ambtenaar (gedwongen) ontslag neemt om vervolgens als externe te worden ingehuurd.

#### **Te veel externe inhuur door minderwaardigheidscomplex ambtenaren**

Het is beter ambtenaren opdrachten te geven in plaats van externen, omdat hen dan de kans wordt geboden zichzelf te profileren. Er zullen dan mensen van de interne organisatie opstaan en het heft in handen nemen. Op die manier wordt de overheid zelfbewuster en wordt meer gebruikgemaakt van de capaciteiten die ambtenaren zelf óók in huis hebben.

*Directeur ICT-dienstverlener in Binnenlands Bestuur, 1 november 2010*

### 4.3 Externe inhuur in het openbaar bestuur?

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat organisaties binnen het openbaar bestuur gebruikmaken van verschillende vormen van externe inhuur van personeel. In de publieke opinie wordt beweerd dat dit in te hoge mate gebeurt en dat de kosten ervan te hoog zijn. Over de hele linie van het openbaar bestuur of voor departementen, provincies, gemeenten en waterschappen vaststellen hoe omvangrijk de inhuur van personeel is en wat de kosten hiervan zijn is echter uiterst moeilijk. Dit heeft te maken met afbakeningen die op papier anders zijn dan in de praktijk en met het feit dat er vele opvattingen zijn over wat wel en niet tot externe inhuur gerekend moet worden.

Dat externe inhuur als een containerbegrip wordt gebruikt waaronder van alles verstaan wordt komt niet alleen uit de media-analyse naar voren. Een discussie over de wenselijkheid van externe inhuur binnen het openbaar bestuur is echter gebaat bij duidelijkheid. In een streven naar meer greep op het verschijnsel is in het vergaderjaar 2009-2010 door de Tweede Kamer de zogenoemde Roemernorm aangenomen waarin wordt gepleit voor het maximeren van de externe inhuur op tien procent van de totale personeelskosten. Met betrekking tot deze norm wordt gesproken over 'dure externe adviseurs, interim-managers en andere externe medewerkers' of over 'externe adviseurs en tijdelijk personeel'.

Voor de interne verantwoording was echter al een model voor de aanlevering van niet-financiële informatie over externe inhuur van het ministerie van Financiën in gebruik (bron: <http://rbv.minfin.nl/model/360>). Hierin worden acht categorieën externen onderscheiden, onderverdeeld in drie groepen:

- beleidsgevoelige inhuur (interim-managers en drie typen adviseurs: organisatie & formatie, beleid, communicatie);
- beleidsondersteunende inhuur (adviseurs op terreinen financieel/ administratief/accountancy, ICT, juridisch);
- inhuur voor ondersteuning van de bedrijfsvoering (uitzendkrachten).

Uit ons onderzoek is gebleken (zie hoofdstuk 2) dat wanneer HRM- of lijnmanagers van organisaties binnen het openbaar bestuur het over vormen van externe inhuur hebben, zij eerder spreken over de juridische constructies (zoals de categorie 'uitzendkrachten', of zzp'ers, payroll, et cetera) dan over functies, zoals gebruikt in het verantwoordingsmodel van het ministerie van Financiën.

#### **Uitbesteding is geen externe inhuur volgens rijksdefinitie**

Volgens de door het rijk gehanteerde definitie wordt uitbesteding niet gerekend tot de externe inhuur. Of er sprake is van externe inhuur of uitbesteding wordt bepaald door de aard van de aansturingrelatie.

#### **Externe inhuur of uitbesteding?**

Bepalend voor het onderscheid externe inhuur of uitbesteding is niet zoiets als de aard van het werk (dat kan variëren van ongeschoold tot specialistisch) of de kosten of tarieven die ermee gemoeid zijn, maar de aard van de aansturingrelatie.

Komt het gevraagde product of dienstverlening tot stand onder aansturing van de opdrachtnemer, of levert de externe partij een kant en klaar product of dienst op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties, dan is sprake van uitbesteding.

Bij uitbesteden wordt vooraf een opdracht duidelijk gespecificeerd, worden resultaatafspraken gemaakt, wordt een opleverdatum afgesproken en worden kwaliteitseisen gesteld. De opdrachtgever stuurt daarbij niet op de inzet van specifieke capaciteit.

*Bron: Bijlage Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur, september 2012*

Enkele respondenten geven aan dat zij voor delen van het werk (overwogen te) kiezen voor uit- en/of inbesteding. Deze vormen vallen zoals hierboven aangegeven buiten de definitie die het rijk hanteert voor externe inhuur. Een MT-lid van een van de geïnterviewde organisaties wijst er in dat verband op dat zijn organisatie precies om die reden heeft gekozen voor het omzetten van inhuur naar inbesteding. Het motief voor (een deel van) de inbesteding is dus het verlagen van het inhuurpercentage van de organisatie.

Daarnaast heeft de organisatie een deel van de inzet van uitzendbureaus omgezet in resultaatcontracten, waarbij het werk voor een deel nog door dezelfde mensen wordt uitgevoerd als voorheen, maar niet meer meetelt als externe inhuur.

#### **Verlaging inhuurpercentage**

“Een paar ton aan uitzendcontracten hebben we omgezet in resultaatgerichte contracten waarbij het werk gedeeltelijk door dezelfde mensen wordt uitgevoerd.”

*Bron: Manager van organisatie met relatief hoog inhuurpercentage*

Naast uitbesteding zijn er nog meer zaken die buiten de definitie van externe inhuur van het rijk vallen, zoals bijvoorbeeld het inhuren van medewerkers met een zogenaamd IF-contract<sup>3</sup> en de inhuur van deskundigheid op grond van een wettelijke verplichting. Verder spelen er bij het hanteren van de Roemernorm en het gebruik van de rijksdefinitie van externe inhuur ook afbakeningskwesties. Welke organisaties behoren er nu bijvoorbeeld precies tot de rijksoverheid en moet externe inhuur van stichtingen met een commercieel karakter nu wel of niet meegerekend worden? (zie voor de exacte afbakening Bijlage Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur, september 2012).

---

<sup>3</sup> Een IF-contract is een contract voor een interim functievervulling dat wordt afgesloten tussen de betreffende medewerker, zijn/haar uitlenende manager en zijn/haar inlenende manager.



#### **Toerekening aan externe inhuur**

Onduidelijkheden in de afbakening en daarmee ook in wat wel en niet wordt geboekt op externe inhuur leidt ook tot onduidelijkheid over de omvang van die inhuur. Een voorbeeld: uit de rapportage over het begrotingsjaar 2012 blijkt dat de totale uitgaven voor externe inhuur in dat jaar circa € 866 miljoen bedroegen. De rapportage maakt ook duidelijk dat dit ten opzichte van 2011 (€ 876 miljoen) een daling betekent met circa € 10 miljoen. Deze per saldo verlaging is de resultante van een aantal ministeries waarvan de uitgaven externe inhuur (soms fors) zijn gedaald en enkele ministeries waarvan de uitgaven externe inhuur (soms fors) zijn gestegen. Met name de uitgavenstijging bij het ministerie van IenM (met € 47,8 miljoen ten opzichte van 2011) is opvallend. In het departementale jaarverslag licht het ministerie toe dat dit een gevolg is van de striktere toepassing per 1 januari 2012 door Rijkswaterstaat (RWS) van de in de Rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen definitie van het begrip 'externe inhuur'. Dit leidt optisch tot een forse stijging van de uitgaven voor externe inhuur. Dit voorbeeld over definitieproblemen rond externe inhuur heeft betrekking op ministeries, maar ook binnen andere geledingen van het openbaar bestuur spelen dit soort discussies (zie hoofdstuk 2 en A&O Fonds Gemeenten, 2011)

Het voorgaande maakt duidelijk dat de discussie over de vraag of de uitgaven van het rijk aan externe inhuur te hoog zijn, niet eenduidig beslecht kan worden door te wijzen naar de verantwoording van het rijk op de Roemernorm.

#### **Externe inhuur bij gemeenten, provincies en waterschappen**

Het aanleveringsmodel voor informatie over externe inhuur van het ministerie van Financiën geldt, even als de Roemernorm, alleen voor de verantwoording door departementen. Dit neemt niet weg dat inmiddels ook elders binnen het openbaar bestuur normen zijn geïntroduceerd. In de inleiding werden al twee lokale normen genoemd. Welke afbakening van externe inhuur wordt bij gemeenten, waterschappen en provincies gebruikt? De situatie bij deze geledingen verschilt volgens onze waarneming niet wezenlijk van die bij de departementen. Ook hier ontbreekt het aan een eenduidige definitie van wat onder externe inhuur wordt verstaan. Uit door ons bestudeerde verantwoordingsdocumenten is vaak niet (direct) duidelijk wat het betrokken orgaan nu wel of juist niet als externe inhuur meerekent. Door lokale overheden worden bijvoorbeeld bepaalde vormen van externe inhuur die wel onder de Rijksbegrotingsvoorschriften vallen, soms wel en soms niet meegerekend. Zo hebben wij in het kader van dit onderzoek met een organisatie gesproken die ook de stagevergoeding aan stagiairs tot de kosten voor externe inhuur rekent. Bij een andere organisatie is geen sprake van externe inhuur als de inzet van externe adviseurs al deel uit maakt van het oorspronkelijke projectplan.

#### 4.4 **Beeld versus realiteit**

De omvang van externe inhuur neemt de laatste jaren af, maar er zijn organisaties binnen het openbaar bestuur die vinden dat meer externe inhuur goed zou zijn.

In de praktijk blijkt dat er weinig informatie voorhanden is om de eerdere beelden te staven dan wel te weerleggen. De kosten van externe inhuur zijn door verschillen in definities en afbakening moeilijk te vergelijken en te beoordelen. Het ontbreekt doorgaans aan een correcte vergelijking van de tarieven van externe inhuur met de kosten van intern personeel. Schijnconstructies en met name payrolling staan op dit moment volop op de politieke agenda. In de praktijk wordt er veel gewerkt met payrolling. Dit heeft volgens inlenende organisaties voor zowel werkgever als werknemer voordelen ten opzichte van een uitzendovereenkomst. Er is uit de praktijk weinig bekend over het objectieve effect van externe inhuur op de kwaliteit en efficiëntie van de dienstverlening.

##### **Zijn de kosten van externe inhuur (te) hoog?**

Het ontbreken van een duidelijke afbakening van wat wel en niet onder externe inhuur valt, geeft organisaties de ruimte om hier desgewenst flexibel mee om te gaan. Het ontbreken ervan maakt echter ook dat het lastig is om de verantwoording van de geledingen binnen het openbaar bestuur over de hoogte van hun externe inhuur te beoordelen. Ook is het mede hierdoor niet mogelijk om op basis van verantwoordingsinformatie de uitgaven aan (en de omvang van) externe inhuur van de afzonderlijke geledingen (of organisaties daarbinnen) te vergelijken. Beweringen in de politiek of de pers dat een orgaan relatief veel inhuurt, moeten om deze reden dan ook altijd met voorzichtigheid beoordeeld worden.

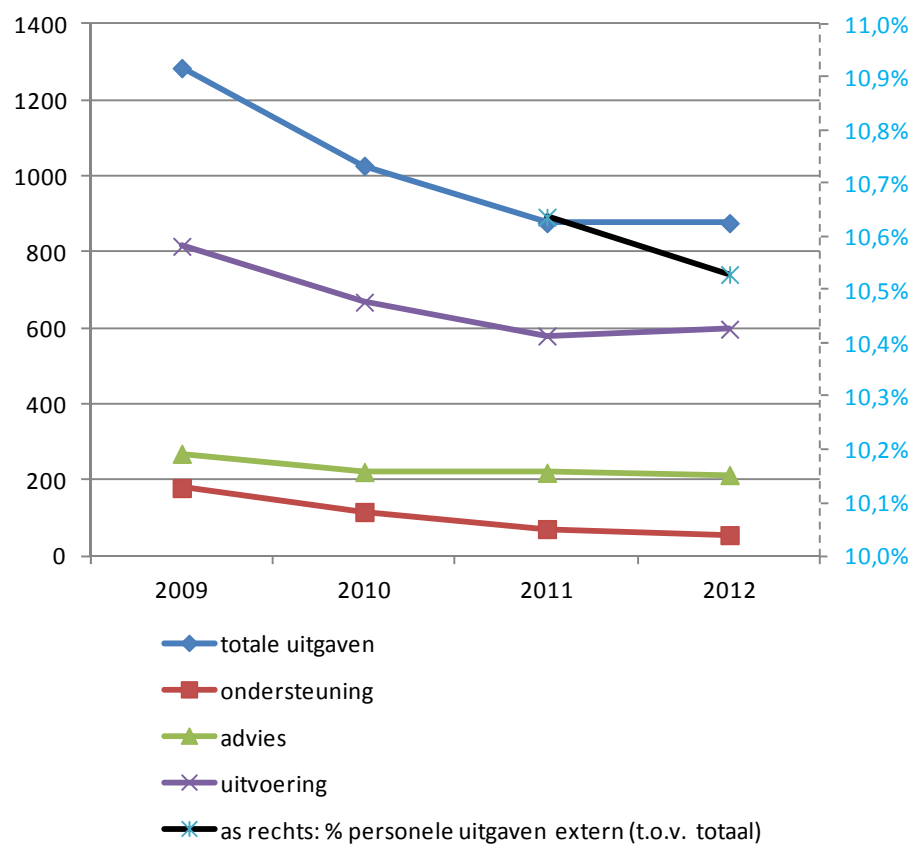
##### **De trend: afnemende uitgaven aan externe inhuur**

Sinds 2009 gold er voor de ministeries een norm voor de inhuur van extern personeel van maximaal dertien procent (van de totale personele uitgaven). Dit was een zogenaamde 'comply or explain' norm. Vijf ministeries konden in 2009 niet aan de norm voldoen. De behandeling van deze cijfers uit het financieel jaarverslag van het rijk 2009 was de directe aanleiding voor de motie die heeft geleid tot de Roemernorm: vanaf 2011 mag, in eerste instantie bij de ministeries, maximaal tien procent van de totale personele uitgaven worden besteed aan de inhuur van externen. De Kamer vond dat in tijden van crisis en bij een noodzaak tot bezuinigen niet zoveel geld aan externe inhuur besteed moest worden en dat de reductie van die inhuur, waarmee een jaar eerder begonnen was, nog te gering was.

De verantwoordingsinformatie van de ministeries laat zien dat de grootste kostenreducties op externe inhuur zijn gerealiseerd in het jaar voor en het jaar

waarin de Roemernorm werd ingesteld (zie figuur 4.1).<sup>4</sup> De reductie van kosten voor externe inhuur is daarna juist enigszins afgezwakt. Bovendien worden de pijlen in de publieke opinie (en de Roemernorm) vooral gericht op de categorie Advies (organisatie- en formatieadviseurs, beleidsadviseurs, communicatieadviseurs en interim-managers). De uitgaven in deze categorie zijn het laagst én zijn procentueel het meest gedaald. De uitgaven in de categorie ondersteuning van de uitvoering zijn in 2012 weer gestegen na drie jaar van daling.

**Figuur 4.1 Uitgaven rijksoverheid aan externe inhuur in euro's naar categorie 2009-2012 (in euro's x 1000) en aan externe inhuur als percentage van totale personele uitgaven rijksoverheid 2011-2012\***



\* Externe inhuur als percentage van de personele uitgaven is exclusief het ministerie van defensie  
Bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012 (mei 2013), Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011 en Rijksbegrotingvoorschriften 2012

In het kader van de taakstellingen zijn er organisaties waar gestreefd wordt naar het tot nul reduceren van externe inhuur. Vooral bij de werving van

<sup>4</sup> In de jaarrapportage (2012, p.14) wordt deze daling in verband gebracht met de disciplinerende werking van de uitgavennorm, de gevolgen van de ombuigingstaakstellingen van het vorige en huidige kabinet en met de diverse initiatieven binnen de rijkdienst die erop gericht zijn de beschikbare capaciteit van het eigen personeel beter te benutten alvorens tot externe inhuur over te gaan ('verambtelijking externe inhuur').

organisaties voor de casestudies werd relatief vaak aangegeven dat het niet zinvol was om aan het onderzoek mee te doen omdat het op dit moment het beleid is om geen extern personeel in te zetten.

Ook premier Rutte heeft uitspraken met een dergelijke boodschap gedaan. Zo zei hij in 2011 bij Clairy Polak in *Buitenhof* dat hij zijn ministers niet toestaat om adviseurs in te huren.

De door ons gesproken HR-managers en lijnmanagers achten het naar nul terugbrengen van de externe inhuur niet haalbaar en zeker niet optimaal vanuit werkgeversperspectief. Ook andere bronnen geven aan dat minder externe inhuur niet altijd beter is (zie tekstbox hieronder).

#### **Meer externe inhuur in optimale situatie**

Uit de *Monitor gemeenten 2011* van het A&O Fonds blijkt dat sommige gemeenten aangeven het wenselijk te vinden om een hoger percentage medewerkers tijdelijk in dienst te hebben dan ze nu hebben. In een ideale verhouding zou volgens de gemeenten de bezetting voor 15,6 procent uit tijdelijk personeel moeten bestaan; nu bestaat hun bezetting voor 5,1 procent uit tijdelijk personeel.

In de toelichting bij het departementaal jaarverslag 2011 van het ministerie van BZK wordt gesteld dat een norm van 10 procent voor BZK als geheel (het kernministerie plus de baten- en lastendiensten) niet gerealiseerd kan worden, zonder dat dit ten koste gaat van de taakuitoefening van die baten- en lastendiensten en de dienstverlening aan de burger.

#### **Interne kosten in de buurt van markttarieven**

Een andere manier om naar de kosten van externe inhuur te kijken, is om die te vergelijken met de kosten die met het zelf doen, dus met de inzet van personeel in vaste dienst gemoeid zijn (waarbij er ceteris paribus van een gelijke productiviteit wordt uitgegaan). In dit perspectief is ook de 'Handleiding Overheidstarieven' die het ministerie van Financiën jaarlijks opstelt, illustratief.<sup>5</sup> Deze handleiding is bestemd voor die onderdelen van de rijksoverheid die kosten in rekening brengen voor werkzaamheden verricht voor, of diensten verleend aan, afnemers buiten de rijksoverheid. Uitgaande van de met die activiteiten gemoeide tijd willen deze dienstonderdelen dat doen door een tarief per uur in rekening te brengen waarin niet alleen de gemiddelde salariskosten meegenomen zijn en gerekend is met gemiddelde aantallen productieve uren, maar ook de overheadkosten (inclusief huisvestingskosten) binnen de rijksoverheid. Opvallend is dat als met deze kosten rekening wordt gehouden, de tarieven ongeveer verdubbelen en veel dichterbij de uurtarieven die op de markt gelden. Door voor de inzet van eigen personeel te rekenen met tarieven waarin niet alleen loonkosten, maar alle additionele kosten zijn verrekend, is een betere vergelijking met de kosten van externe inhuur mogelijk, hetgeen relevant is om tot een doelmatige inzet van middelen te kunnen komen. Het wordt dan

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2009/10/28/handleiding-overheidstarieven-2010.html> (7-6-2013)

duidelijk dat de verschillen tussen de inzet van eigen personeel en externe inzet minder groot zijn (of misschien zelfs bij elkaar in de buurt komen). In een presentatie van het interne expertisebureau van de gemeente Emmen wordt zelfs gesteld dat voor sommige functies de tarieven in de markt lager zijn.

Ook in de casestudies is een concreet voorbeeld gevonden waar het extern inhuren, nog afgezien van eventuele andere voordelen, financieel aantrekkelijker is dan gebruikmaken van eigen personeel (zie kader).

#### **Lijnmanager over de kosten van uitzendkrachten**

De tarieven in het raamcontract zijn dusdanig dat ik voor de 5 fte flexibel beschikbaar vanuit de formatie ruim 7 fte kan inhuren. Dit komt door de lagere tarieven en het feit dat uitzendkrachten alleen worden betaald voor de daadwerkelijk gewerkte uren. Het tarief van een externe receptiemedewerker is bijvoorbeeld 4 euro lager en dat van de externe baliemedewerker 8 euro lager dan intern.

Wanneer ook nog rekening wordt gehouden met de overhead die intern niet wordt berekend voor flexibel personeel dan valt de verhouding nog veel gunstiger uit.

#### **Schijnconstructies en onvrijwillige flexrelaties bij inzet externen**

Voor de payrollconstructies staan veel in de politieke en publieke aandacht. Begin 2013 heeft een kantonrechter een uitspraak gedaan waarin toch de inlenende organisatie (in dit geval de gemeente Enschede) als werkgever werd aangemerkt.

#### **Toch ontslagbescherming voor payrollmedewerkers?**

Met een recente uitspraak van de kantonrechter te Almelo op 21 maart 2013 lijkt er meer duidelijkheid te komen over de rechtspositie van de payrollwerknemers. In deze zaak had de gemeente Enschede aan een stichting gevraagd om een aantal werknemers in dienst te nemen en deze vervolgens bij de gemeente te detacheren. Toen de gemeente niet langer gebruik kon maken van de payrollwerknemers vanwege bezuinigingsmaatregelen heeft zij aan de stichting doorgegeven dat er niet langer gebruik zou worden gemaakt van de payrollwerknemers. Een deel van de payrollwerknemers is toen herplaatst maar voor één werknemer diende de stichting een verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst in. Die was het er niet mee eens en stapte naar de rechter.

#### **Wie is nu de werkgever?**

De kantonrechter gaf de werknemer gelijk. Volgens de rechter is de stichting niet de werkgever van de werknemer in kwestie maar de gemeente Enschede. Dat het loon werd uitbetaald door de stichting die de werknemers had gedetacheerd bij de gemeente Enschede, is onvoldoende om te stellen dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. De gemeente Enschede had een gezagsverhouding over de werkzaamheden van de payrollwerknemers.

Bovendien is het ook van belang welke bedoeling partijen hebben gehad ten tijde van het tekenen van de arbeidsovereenkomst. De payrollwerknemers dachten dat zij in feite in dienst waren bij de gemeente Enschede. De rechter houdt de beslissing aan, zodat de stichting, de gemeente en de werknemer zich kunnen uitlaten over het standpunt van de kantonrechter dat de stichting niet ontvankelijk wordt verklaard.

*Bron: Intermediair, 15 april 2013*

De huidige en vorige minister van Sociale Zaken stelden zich tot voor kort op het standpunt dat payrolling valt onder de omschrijving van een uitzendovereenkomst en dat er geen sprake is van verkapt werkgeverschap. In het Sociaal Akkoord 2013 is echter afgesproken dat de sociale partners op korte termijn in het kader van de Stichting van de Arbeid een werkgroep formeren, met betrokkenheid van de relevante decentrale partijen, die de opdracht krijgt te inventariseren hoe driehoeksrelaties zich op de Nederlandse arbeidsmarkt ontwikkelen (met gebruikmaking van relevante informatie van het ministerie van SZW), wat daarbij de ervaringen van werknemers en werkgevers zijn, en hoe kan worden bevorderd dat sprake is van duurzame arbeidsrelaties met perspectief die voorzien in gerechtvaardigde behoeften en belangen van werknemers en werkgevers.

Opmerkelijk is dat inhuur via payrolling door enkele respondenten juist gezien wordt als een beter alternatief voor zowel werkgever als werknemer dan bijvoorbeeld uitzenden. De payrollmedewerkers hebben volgens hen betere arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld loondoorbetaling bij ziekte en meer baanzekerheid) en het kost de inlenende organisatie minder, omdat er geen toeslag op zit voor begeleiding vanuit het uitzendbureau.

In de casestudies zijn geen aanwijzingen gevonden voor het gebruik van onvrijwillige flexconstructies, maar er is niet gesproken met medewerkers. Een organisatie die ambtenaren de mogelijkheid biedt om (parttime) zzp'er te worden, gaf juist aan dat ze niet als zzp'ers worden ingehuurd door de eigen organisatie.

#### **Inzet van externen verhoogt de kwaliteit en/of efficiency**

Wij hebben geen bronnen kunnen vinden waaruit objectief blijkt dat onderzocht is of de inzet van externen invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. Ook in de casestudies blijft dit lastig om vast te stellen.

Voor wat betreft de relatie tussen de inzet van externen en efficiëntie kan hetzelfde worden opgemerkt. Er zijn ons geen studies bekend waarin onderzocht is of externen die binnen het openbaar bestuur worden ingezet een hogere efficiëntie hebben dan het eigen personeel en of de eventueel

hogere kosten van die externe inhuur (ten opzichte van de integrale kosten van de inzet van het eigen personeel) opwegen tegen die hogere efficiëntie. De verhoging van efficiency door middel van externe inhuur is ook op basis van onze interviews lastig vast te stellen.

### **Inzet externen benadeelt eigen personeel**

Met name in de communicatie van de vakbonden, maar ook die van politieke partijen als de SP, wordt erop gewezen dat er niet dan wel minder bezuinigd hoeft te worden op het ambtenarenapparaat in termen van lonen en banen als er minder externe inhuur door de overheid plaatsvindt. De gegeven kanttekeningen met betrekking tot de definitie van externe inhuur maakt duidelijk dat deze relatie niet één op één zo hoeft te liggen. Zeker als overheidsorganen externe inhuur omzetten naar uitbestede diensten, levert dit niet meer ruimte op voor het wegnemen van bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Verder wordt uit een aantal van onze casussen duidelijk dat het alternatief voor externe inhuur is: het aannemen van meer ambtenaren voor bijvoorbeeld de omvang van piekbelastingen of incidenteel voorkomende specialistische activiteiten. De kosten die daartoe structureel gemaakt moeten worden, zijn hoger dan de uitgaven om tijdelijk om genoemde redenen externen in te huren. De minister van BZK voert dit argument bijvoorbeeld ook aan in zijn brief aan de Tweede Kamer van 25 februari 2013 over het feit dat een aantal van zijn baten- en lastendiensten de uitgavennorm van tien procent niet gehaald hebben en dit ook in 2013 niet zullen doen. De minister is ervan overtuigd dat het voor een doelmatige bedrijfsvoering noodzakelijk is dat deze organisaties werken met een relatief grote flexibele schil van extern ingehuurd personeel. Er zijn echter ook stemmen binnen de overheid die zeggen dat die flexibele schil binnen de overheid moet worden opgebouwd.<sup>6</sup> Dit gebeurt in de praktijk van het openbaar bestuur overigens al langer. De publicatie 'Toolkit externe inhuur' uit 2005 maakt bijvoorbeeld duidelijk dat er toentertijd al veertien (inter)departementale samenwerkingsverbanden rondom personele inzet (pools) actief waren.<sup>7</sup> Sindsdien is dergelijke poolvorming binnen het rijk alleen maar toegenomen. Ook tussen gemeenten en waterschappen vindt steeds vaker poolvorming plaats.

Uit de casestudies bleek dat in de meeste organisaties op dit moment ten minste de intentie bestaat om eerst organisatiebreed te kijken of er geen interne kandidaten zijn om de functie/taak te vervullen waarvoor men overweegt extern in te huren. Eén HR-manager gaf zelfs aan dat de afgelopen maand 30 van de 45 aanvragen voor externe inhuur waren afgewezen. Verder merkte een respondent op dat niet extern (mogen) inhuren juist kan leiden tot benadeling van eigen personeel omdat de werkdruk te hoog wordt.

<sup>6</sup> Zie o.a.: [www.overheidscontrollers.nl/public/1030/org%20flex%20schil-5.docx](http://www.overheidscontrollers.nl/public/1030/org%20flex%20schil-5.docx) (15-5-2013)

<sup>7</sup> Interdepartementale projectgroep 'Meer Focus op Externe Inhuur' (2005). *Toolkit Externe Inhuur, Wanneer, Waarom en Hoe?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## 4.5 Concluderend

Hoewel de berichtgeving over externe inhuur bij de overheid vooral negatief van aard is, blijkt uit dit hoofdstuk dat de vraag of de kosten die de overheid maakt voor externe inhuur (te) hoog zijn, niet zo simpel te beantwoorden is. Deels heeft dit ermee te maken dat niet iedereen op hetzelfde doelt met 'externe inhuur' of 'externen'. In de praktijk van de personeelsvoorziening bij het rijk wordt bijvoorbeeld met andere categorieën gewerkt (uitzendkrachten, detachering, e.d.) dan de categorieën die gebruikt worden voor het vaststellen van externe inhuur volgens de Roemernorm (functiegebieden). Daarnaast speelt de manier waarop kosten gedefinieerd worden een rol. Tarieven voor externe inhuur kunnen hoog zijn, maar de kosten voor de overheid om eigen ambtenaren in te zetten voor specialistisch werk en het opvangen van piekbelastingen kunnen hoger uitvallen. Daarnaast kan een kostenvergelijking tussen externe inhuur en eigen personeel zo maar eens mank gaan als niet alle kosten voor de inzet van eigen personeel (bijvoorbeeld de managementkosten) hierin meegenomen worden.

Het openbaar bestuur geeft de laatste jaren minder uit aan de inhuur van externe ondersteuning. Hoewel er bij de interne personele inzet (zie tijdelijke aanstellingen en samenwerking, en meer in het algemeen de vorming van een interne flexibele schil) nog winst valt te behalen op dit punt, zal voor het openbaar bestuur het optimum voor uitgaven aan externe inhuur echter nooit bij nul liggen. Er zijn zelfs organisaties die vinden dat er meer extern ingehuurd zou moeten worden.

Het is de vraag wat van de wens om externe inhuur terug te dringen overblijft als de crisis voorbij is en de arbeidsmarkt weer krupper gaat worden. Dan zal het gebrek aan gekwalificeerd personeel ook door organisaties in het openbaar bestuur weer gevoeld worden en bestaat de kans dat die personeelsbehoefte niet anders dan via externe inhuur opgevangen kan worden.

De structurele vraag voor de toekomst is dan ook veeleer hoe het openbaar bestuur bewust afwegingen kan gaan maken tussen externe inhuur en overige vormen van personele inzet die zij tot haar beschikking heeft. Tegen deze achtergrond kan een binnen het openbaar bestuur breed toepasbaar afwegingskader voor de inzet van externe ondersteuning ten opzichte van andere vormen van personele inzet zeker op termijn van nut zijn.



## 5 NABESCHOUWING: LESSEN UIT DE PRAKTIJK

Het laatste hoofdstuk van ons rapport hebben we het karakter gegeven van een nabeschuwing. Op basis van onze expertise geven we op een tweetal centrale onderwerpen (strategie rondom inzet verschillende personeelsvormen en afwegingskader) een nadere beschouwing op de inzichten die ons onderzoek naar het gebruik van verschillende vormen van personele inzet binnen het openbaar bestuur heeft opgeleverd. We sluiten af met een aantal op ons onderzoek gebaseerde aanbevelingen.

### 5.1 Hoe kan een strategie voor een besluit over de vorm van personele inzet er uitzien?

**Een effectieve strategie sluit aan bij de actuele visie en strategie van de organisatie. De visie en strategie vormen het beleidskader op basis waarvan kan worden bepaald in hoeverre aanpassingen nodig zijn in de bestaande manier waarop de keuze voor de vorm van personele inzet plaatsvindt. Een afwegingskader maakt het vervolgens mogelijk in concrete gevallen te beslissen of en zo ja, welke specifieke vorm van personele inzet toegepast moet worden. Het op deze manier vorm geven aan beslissingen met betrekking tot de inzet van de verschillende personele vormen vergroot de kwaliteit van deze beslissingen, want het verkleint de ruimte voor oneigenlijke beweegredenen om te kiezen voor een specifieke vorm van personeelsvoorziening.**

#### **De strategie is effectief als het maatwerk is**

De inzet van een specifieke vorm van personeelsvoorziening staat niet op zich maar is in feite de resultante, of zou dat moeten zijn, van een visie op het functioneren van de organisatie en op de inzet van het personeel. Binnen het openbaar bestuur is dit in belangrijke mate de behoefte aan of noodzaak tot meer flexibiliteit in de dienstverlening en daarmee in de personeelsinzet. Dit vergt zicht op hoe de capaciteiten van het personeel zo goed en duurzaam mogelijk kunnen worden ingezet voor het bereiken van de doelen van de organisatie en hoe die organisatie zo goed mogelijk kan investeren in haar human capital. Alleen dan kan ook beredeneerd worden besloten of en in welke vorm personeel van buiten de organisatie aangetrokken wordt. Binnen het openbaar bestuur is al langer sprake van het inzetten van extern personeel, zoals ook in het vorige hoofdstuk al is aangegeven. In de praktijk echter is bij de keuze voor de inzet van een bepaalde vorm van personeel vaak sprake van het ad hoc oplossen van bezettingsproblemen omdat de operationele flexibiliteit van een organisatie dat soort ingrepen vereist. De personele inzet kan daarom nog wel beter worden ingevuld.

Als er binnen het openbaar bestuur een wens is tot meer afgewogen beslissingen over de inzet van personeel in het algemeen en de afweging

tussen interne en externe personeelsvoorziening in het bijzonder is er meer nodig dan het 'bedenken' van een strategie of het aanbieden van een toolkit. De effectiviteit van het beleid is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de mogelijkheden die een organisatie daarvoor heeft. Met andere woorden: een strategie voor verschillende vormen van personele inzet kan niet effectief 'van bovenaf' worden opgelegd, maar moet gebouwd worden op de maat van de organisatie die haar wil toepassen.

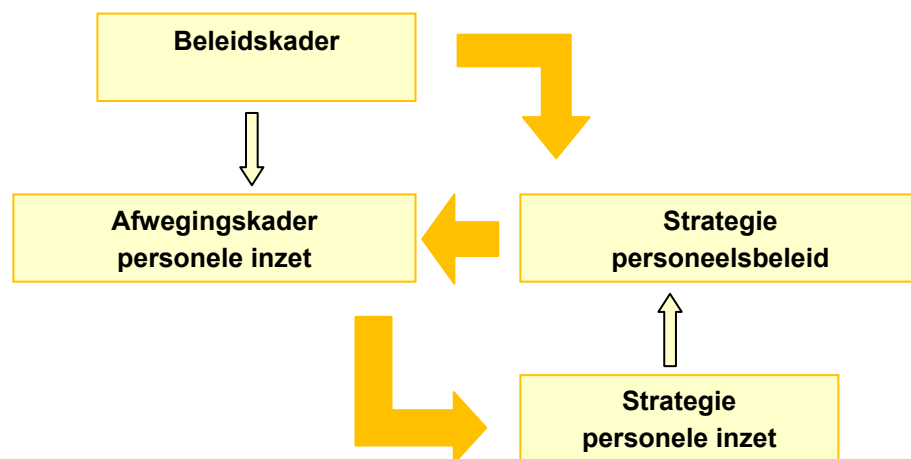
### **Beleidskader en afwegingskader zijn met elkaar verbonden**

De kwaliteit en toepasbaarheid van een afwegingskader voor keuzes ten aanzien van de inzet van personeel in een organisatie zijn onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit van een beleidskader. Als bijvoorbeeld niet geëxpliciteerd wordt welke rol het personeel heeft in het bereiken van de organisatiedoelen en welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld, et cetera, dan is er ook geen 'normenkader' of afwegingskader voor relevante keuzes ten aanzien van de personele inzet, anders dan budgettering. Als dan ook nog een keer beslisstructuren en verantwoordelijkheden onduidelijk blijven in het beleidskader biedt dat alle ruimte voor een ad-hocpersoneelsbeleid. Met andere woorden:

- Een duidelijke organisatiestrategie (beleidskader) is een voorwaarde voor strategisch personeelsbeleid.
- Een strategisch personeelsbeleid en beleidskader samen zijn een voorwaarde voor een zinvol afwegingskader.
- Een zinvol afwegingskader is een voorwaarde voor op de organisatie-doelen afgestemde strategieën voor verschillende vormen van personele inzet.

Als het proces niet verloopt zoals in onderstaand schema weergegeven is er bij de keuze voor de ene of andere vorm van personeelsvoorziening sprake van bepaald gedrag, maar niet van een weloverwogen strategie. In dat geval is eventuele kritiek op de gekozen vorm van personele inzet veel moeilijker te pareren dan in het geval van een onderbouwde strategie.

**Figuur 5.1 De sleutelfunctie van een afwegingskader**



Het is in onze ogen belangrijk om het afwegingskader apart van het personeelsbeleid te onderscheiden, omdat uit zowel de beschikbare literatuur als uit onze interviews blijkt dat de afwegingen over in te zetten personeel lang niet altijd door of samen met een afdeling PZ gemaakt worden. Ook lijnmanagers, directeuren, bestuurders en inkopers kunnen hierop een belangrijke of beslissende invloed hebben.

#### **Beleid in ontwikkeling**

Het vorig jaar verschenen rapport 'Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2020' is een rijksbreed geformuleerd strategisch personeelsbeleid waarin vanuit een beleidskader gekomen wordt tot een strategie voor het toekomstige personeelsbeleid. De volgende stap die gezet moet worden, is om vanuit die 'sectorstrategie' te komen tot specifieke personeelsplanningen per departement en uitvoeringsorganisatie. Daarbij wordt erkend dat maatwerk noodzakelijk is omdat departementen en uitvoeringsorganisaties sterk van elkaar verschillen in omvang en specificiteit van hun taken.

Het rapport is ook een stap naar een personeelsbeleid dat niet meer uitgaat van een vaste kern en een flexibele schil, maar van (functionele en numerieke) flexibiliteit in alle lagen van het personeelsbestand, intern en extern.

De dit jaar verschenen Hervormingsagenda Rijksdienst is als een vervolg op het rapport uit 2012 te zien waarbij meer specifiek ook rekening is gehouden met de uitdagingen die de taakstellende bezuinigingen van 1,1 miljard stellen aan organisatie en personeel.

*Bronnen: ministerie van BZK*

Wanneer het personeelsvoorzieningsbeleid gebouwd is op de maat van de organisatie in kwestie en verankerd is in een beleids- en afwegingskader, wordt de kans kleiner dat uitsluitend wensen en overwegingen van een individu, bijvoorbeeld een lijnmanager, de keuze voor een vorm van personeel inzet bepalen. De keuze wordt meer bepaald door criteria die vanuit verschillende invalshoeken komen: HRM, financiën, strategie, uitvoering, et cetera. De kans op – vanuit organisatieoptiek – oneigenlijke afwegingen of beweegredenen van managers (zoals het opmaken van een jaarbudget om in een volgend jaar niet gekort te worden, het binnenhalen van een bekende, of het zo groot mogelijk houden van een afdeling) worden daarmee verkleind.

Een voor het openbaar bestuur specifiek risico voor vanuit organisatieoptiek oneigenlijke afwegingen is de invloed van politieke of maatschappelijke druk om externe inhuur te beperken. Politieke en maatschappelijke druk kunnen het positieve effect hebben dat organisaties in het openbaar bestuur gedwongen worden kritisch naar hun beleid en bestedingen te kijken. Het kan er echter ook toe leiden dat volgens het eigen afwegingskader externe inhuur van kennis of capaciteit wenselijk of nodig is, terwijl die vanuit de politiek beperkt wordt. De gevolgen daarvan zouden bijvoorbeeld kunnen zijn dat de vaste personeelsformatie groter en duurder is dan nodig of dat de kwaliteit van de dienstverlening minder goed is dan mogelijk met een andere personele bezetting. Ook de eerder aangehaalde voorbeeldfunctie van de overheid kan

leiden tot een vanuit organisatie- of dienstverleningsperspectief suboptimale inzet van personeel. Die dienstverlening is niet altijd een continue stroom en beleidsvernieuwing vereist soms incidenteel andere kennis dan intern voorhanden. Geen of onvoldoende mogelijkheden tot flexibiliteit in de personeelsvoorziening werd door respondenten als onwenselijk beoordeeld.

## 5.2 Kader voor een besluit over personele inzet

Het is moeilijk om één afwegingskader voor alle organisaties binnen het openbaar bestuur op te stellen, omdat er rekening moet worden gehouden met beïnvloedende contextfactoren, zoals: organisatiecultuur, karakter van het HRM-beleid en opbouw van het personeelsbestand. Wel is het mogelijk aan te geven welke elementen c.q. criteria idealiter in zo'n afwegingskader in elk geval aandacht zouden kunnen krijgen. Het is in ieder geval niet alleen een kosten-baten afweging, maar er wordt ook aandacht besteed aan de mogelijkheden om de externe inhuur of interne flexibilisering van personele inzet te vermijden en aan risico's van de verschillende vormen van personele inzet.

### 5.2.1 Inleiding

In de praktijk blijken beslissingen over de aard van de personele inzet niet altijd gebaseerd te zijn op weloverwogen besluitvorming waarbij vaste uitgangspunten worden gehanteerd en opties tegen elkaar worden afgewogen. Eén impliciete of expliciete aanname zit echter wel in alle casussen die onderzocht zijn, namelijk dat het desbetreffende werk niet altijd gedaan kan of moet worden met de inzet van eigen medewerkers c.q. de eigen ambtenaar. Vervolgens bepalen het soort werk, de behoeften en omstandigheden, et cetera welke oplossingsrichting gekozen wordt: intern<sup>1</sup> of extern, op basis van een vaste of flexibele relatie of een tussenvorm (zie figuur 5.2).

**Figuur 5.2 Schematische weergave van personeelsvormen**

	VAST	FLEX/VAST	FLEX
<b>INTERN</b>	<i>Ambtenaar</i>	<i>Tijdelijke contracten</i> <i>Stages</i>	<i>Pools</i> <i>Samenwerking</i>
<b>EXTERN</b>	<i>PPS</i> <i>Uitbesteding</i>	<i>Raamovereenkomst</i>	<i>Zzp</i> <i>Detachering</i> <i>Uitzendwerk</i> <i>Payrolling</i>

<sup>1</sup> 'Intern' staat hier voor zowel intern binnen de betreffende organisatie als voor binnen het openbaar bestuur. Hier kunnen ook nog andere contractvormen aan de orde zijn zoals nul-urencontracten en oproepcontracten.

De schematische weergave van een besluitvormingsproces bij de keuze van vormen van personele inzet zoals weergegeven in figuur 5.2 is een ideaaltypische. Niet alleen vanuit de optiek van hoe het proces zou moeten verlopen, maar ook omdat erin is afgezien van beïnvloedende contextfactoren. Die kunnen van uiteenlopende aard en niveau zijn: organisatiecultuur, karakter van het HRM-beleid, gevoeligheid van de organisatie voor de publieke opinie, financiële ruimte, opbouw van het personeelsbestand, et cetera. De invloed van dergelijke factoren maken het moeilijk één afwegingskader voor alle organisaties binnen het openbaar bestuur op te stellen. Wel is het mogelijk aan te geven welke elementen c.q. afwegingscriteria idealiter in zo'n afwegingskader in elk geval aandacht zouden kunnen krijgen.

## **5.2.2 Aanzet tot een afwegingskader**

Het afwegingskader dat wij hieronder hebben opgenomen is een eerste aanzet, gebaseerd op wat wij in diverse bronnen hebben aangetroffen als relevant voor besluitvorming over de vorm van personele inzet die voor een specifieke organisatie onder specifieke omstandigheden de meest aangewezen is.

Het voorgestelde kader maakt gebruik van negen keuzebeïnvloedende factoren. Bij elk van die factoren is een aantal vragen te beantwoorden. Het is dus geen scorelijst waarbij vanaf een bepaald aantal punten het pleit beslecht wordt voor externe inhuur. Het is eerder een leidraad voor een (meer) afgewogen keuze. Omdat normen zoals de Roemernorm politieke keuzes zijn en het hier gaat om vanuit het perspectief van de organisatie en organisatiedoelen ingegeven overwegingen, zijn deze als beïnvloedende factoren niet meegenomen.

### **1. Intern of extern?**

- Hoe sluiten de verschillende interne en externe vormen van personeelsvoorziening aan bij de lange termijn strategie van de organisatie?
- Dienen desbetreffende taken onder alle omstandigheden met eigen medewerkers in vaste (ambtelijke) dienst verricht te worden of zijn meer flexibele oplossingen mogelijk of gewenst?
- Zijn dat oplossingen binnen de eigen organisatie?
- Zijn dat oplossingen waarvoor andere organisaties binnen de eigen bestuurslaag of elders binnen het openbaar bestuur nodig zijn?
- Is er geen acceptabele oplossing met intern personeel voorhanden?
- Hoe duurzaam of flexibel moet de te kiezen personeelsvorm zijn?

### **2. Capaciteit**

- Is directe extra beschikbaarheid vereist?
- Gaat het om een tijdelijke (piek)behoefte of om een structurele?
- Is deze capaciteit elders binnen de organisatie beschikbaar of vrij te maken?
- Is deze capaciteit elders binnen de bestuurslaag beschikbaar?
- Is er sprake van een repeterende behoefte?

### 3. Kennis

- Is de noodzakelijke kennis inderdaad niet aanwezig binnen de eigen organisatie?
- Is de noodzakelijke kennis elders binnen de bestuurslaag beschikbaar?
- Hoe structureel of incidenteel is de desbetreffende kennisbehoefte?
- Is de desbetreffende kennis overdraagbaar op eigen medewerkers bij inzet van buiten de eigen organisatie?
- Is er sprake van een repeterende behoefte?

### 4. Strategie

- Gaat het om een personeelsbehoefte voor primaire/centrale taken?
- Vereist de uitvoering van het werk omgang met bedrijfsgevoelige informatie of met vertrouwelijke documenten of data?
- In hoeverre is onafhankelijke input vereist?
- Welke voor- en nadelen biedt samenwerking?
- Leidt inzet van externen tot (gewenste) veranderingen binnen de organisatie?

### 5. Juridisch

- Is uitvoering van het werk/de taken mogelijk zonder directe aansturing?
- Welke arbeidsrechtelijke consequenties zitten aan de mogelijke personeelsvormen vast?
- Welke aansprakelijkheden als werkgever zitten aan de mogelijke personeelsvormen vast?
- Past een personeelsvorm binnen alle geldende regelgeving?

### 6. Financieel

- Zijn integrale kosten van belang of alleen de directe?
- Welke verborgen kosten kunnen een rol gaan spelen?
- Welke integrale kosten zijn met de verschillende opties voor personele inzet gemoeid?
- Waar vallen welke kosten?
- Wat is de kosten-batenbalans?

### 7. Organisatie

- Zijn er effecten op de kennis van/binnen de organisatie?
- Zijn er effecten op de organisatiecultuur?
- Zijn er effecten op eigen medewerkers op korte en langere termijn?
- Zijn er effecten op arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden?
- Welke facilitaire consequenties heeft een personeelsvorm?
- Past een personeelsvorm binnen het MVO-beleid?

## 8. Comparatief

- Hoe verhouden handelingsalternatieven zich ten opzichte van elkaar?
- Zijn in de vergelijking tussen personeelsvarianten dezelfde kosten- en batensoorten betrokken?
- Zijn er ervaringen elders opgedaan die nuttig kunnen zijn in de afweging?

## 9. Overig

- Welke effecten of gevolgen heeft een specifieke vorm van personele inzet voor betrokkenen?
- Hoe gevoelig is een personeelsvorm voor de publieke opinie?

Zoals uit de aanzet voor een afwegingskader afgeleid kan worden, bestaat dit niet alleen uit een kosten-baten afweging, maar wordt ook aandacht besteed aan:

- de mogelijkheden de externe inhuur te vermijden of interne flexibilisering van personele inzet te overwegen
- risico's van keuzes voor de verschillende vormen van personele inzet.<sup>2</sup>

Bij een analyse van risico's zijn vragen aan de orde als: Wat gebeurt er als de organisatie niet extra (extern) personeel inzet? Welke kosten brengt dat met zich mee? Welke effecten heeft externe inhuur op het eigen personeel of wat is er nodig om het personeel in vaste dienst flexibeler te kunnen inzetten? En welke risico's zitten aan bepaalde personeelsvormen vast voor de betreffende organisatie?

## 5.3 **Aanbevelingen**

Op basis van dit onderzoek komen wij tot onderstaande aanbevelingen.

### **1. Zorg voor goed opdrachtgeverschap**

Een deel van de negatieve beeldvorming rond de inzet van externen in het openbaar bestuur hangt samen met de rol van de opdrachtgever. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met de aansturing van projecten (waardoor is het te verklaren dat het project niet het verwachte product heeft opgeleverd) of dat projecten veel meer geld hebben gekost dan begroot, of met de betaalde tarieven (waarom is de opdrachtgever akkoord gegaan met deze tarieven?). Eén respondent gaf aan dat een groot deel van deze negatieve beeldvorming kan worden ondervangen door goed opdrachtgeverschap. Volgens deze respondent kunnen relatief eenvoudige maatregelen de negatieve

---

<sup>2</sup> Ook in de publicatie 'Onderweg naar Sourcing: Bestuurlijke Handreiking Sourcing' van het ministerie van BZK wordt gewezen op het belang van een risicobeoordeling. De auteurs geven aan dat in algemene zin geldt dat hoe meer verandering een sourcingvorm betekent ten opzichte van de huidige situatie in een organisatie, des te groter de invloed op kosten, baten en risico's is. Voor sterk van het gebruikelijke afwijkende sourcingvormen is het dan misschien nog wel het meest belangrijk voor een organisatie om vooraf goed kosten, baten en risico's in beeld te brengen.

beeldvorming verminderen. Het gaat er dan om van te voren duidelijke afspraken te maken over de prijs en de dienstverlening, tijdens het project de voortgang te monitoren en achteraf de dienstverlening en de inzet van externen te evalueren.

## **2. Zorg voor goed werkgeverschap**

Er wordt meer dan vroeger binnen het openbaar bestuur gebruikgemaakt van extern personeel, al dan niet in dienst van de overheid. Het gebruikmaken van werknemers van derden of van zelfstandigen maakt de overheid weliswaar niet in directe zin tot werkgever, maar het ontslaat haar niet van zekere werkgeversplichten. Dat zijn niet alleen de wettelijk vastgelegde, zoals de zorg voor een veilige werkomgeving en het navolgen van werk- en rusttijden. Als uitbesteder kan men ook aangesproken worden op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van personeel in de flexibele schil (zie onder aanbeveling 5). Hierbij speelt de eerder benoemde voorbeeldfunctie van de overheid een belangrijke rol.

Ook voor beleidsgevoelige posities kan het zinvol zijn om bij de externen die op deze posities ingezet worden meer commitment en begrip voor de organisatie te kweken door ze mee te nemen in onderdelen van het HR-beleid. Het voeren van functionerings- of planningsgesprekken of het gelegenheid bieden om deel te nemen aan interne opleidingen of interne mobiliteitstrajecten kunnen in dit opzicht van nut zijn. Dit nut wordt groter naarmate dezelfde externen vaker en langer voor een onderdeel van het openbaar bestuur aan het werk zijn of naarmate de overgang van vast naar flexibel en omgekeerd minder rigide wordt (bijvoorbeeld in het geval van de ondernemende ambtenaar of als uit de flexibele schil geworven wordt voor vaste functies).

Bijkomende voordelen van een HR-beleid voor externen zijn mogelijk dat:

- HR-afdelingen meer en beter zicht krijgen op het flexibele deel van het personeelsbestand;
- de afweging tussen vast personeel of de inzet van flexibele contracttypen structureler op de HR-agenda kan komen;
- een betere samenwerking mogelijk wordt tussen lijnmanagers met een personeelsbehoefte, de afdeling inkoop en de HR-afdeling.

## **3. Aandacht voor kennisoverdracht en kennisbehoud**

Dit punt sluit aan bij het pleidooi voor een HR-beleid voor de flexibele schil in de voorgaande aanbeveling.

Met het vertrek van de externe vertrekt ook de kennis. Er dient bij de start van het traject al te worden nagedacht of het nodig is dat de kennis behouden blijft voor de organisatie. Als dit het geval is dan moet er vroegtijdig worden nagedacht over kennisoverdracht en -behoud. Inhuur van personeel vanuit pools in plaats van externe inhuur wordt door sommigen gezien als een manier om kennis ook na afronding van een project beschikbaar te houden.



#### **4. Laat ruimte voor maatwerk**

a) *Niet één norm voor het hele openbaar bestuur (of voor een laag daarbinnen)*

De Roemernorm geldt voor ministeries. Toch is zij onder politieke druk ook overgenomen door andere organisaties in het openbaar bestuur. De vraag is daarbij echter onbeantwoord gebleven of die norm voor alle typen organisaties binnen het openbaar bestuur even zinvol is als harde begrenzing van externe inhuur. Van onverlet belang is dat de Roemernorm aanzet tot een kritische houding ten aanzien van externe inhuur, zodat dit meer gebeurt op basis van afgewogen keuzes op basis van gedeelde principes.

b) *Niet één personeelsvorm voor de hele organisatie*

Het is in het belang van de organisatie om voor afzonderlijke onderdelen van het eigen takenpakket en de bedrijfsvoering na te gaan of en welke personeelsvorm geschikt is. Inkadering van externe inhuur via procedures van bovenaf en centrale inkoop heeft voordelen in de zin van beheersbaarheid, maar verkleint de mogelijkheden om maatwerk toe te passen voor onderdelen van de organisatie. Er is misschien niet één oplossing voor een hele organisatie of typen organisaties. Differentiatie kan mislukkingen helpen voorkomen (G. Behr en A. Faas in IT Beheer Jaarboek 2004/2005).

#### **5. Niet alleen ijking, maar ook herijking van beleid is van belang**

In verschillende publicaties over strategieën voor de inzet van de verschillende personeelsvormen wordt het als cruciaal gezien dat beslissingen (zoals bijvoorbeeld over het uitbesteden van werkzaamheden) steeds weloverwogen worden gemaakt, maar ook dat deze beslissingen van tijd tot tijd worden herijkt.<sup>3</sup> In de interne en externe omgeving van een organisatie of van het openbaar bestuur als zodanig kunnen zaken veranderen, waardoor andere beslissingen over de vorm van de personele inzet genomen zouden moeten worden. Een voorbeeld uit een casus is dat na een fusie van organisaties, het nu wel efficiënt is om voor de uitvoering van een bepaalde taak de benodigde expertise in huis te hebben, terwijl het voorheen voor de afzonderlijke organisaties slimmer was om deze expertise van buiten te betrekken. Herijking kan er ook toe leiden dat vastgesteld moet worden dat weer zelf gaan uitvoeren van voorheen uitbesteed werk leidt tot kostenbesparingen. Een veranderende publieke opinie kan echter ook tot herijking aanleiding geven zoals in een gemeente gebeurde met betrekking tot de uitbesteding van laaggeschoold schoonmaak- en cateringwerk aan bedrijven die in het nieuws kwamen vanwege de slechte arbeidsvoorwaarden van hun werknemers. Externe inhuur, als onderdeel van de algehele personeelsvoorziening, moet met andere woorden nooit *voor altijd* een automatisme worden, maar wel

<sup>3</sup> Zie onder andere: Behr, G. en A. Faas (2004/2005). 'Succesvol sourcen begint met succesvol organiseren. Het spel, de spelers en de knikkers', IT beheer. IT Jaarboek 2004/2005, pp. 159-169; Koolen, R. en F. van den Berg. (2007). Maximaal is niet Optimaal. De Ins en Outs van Strategisch Sourcen. Gids voor Personeelsmanagement, 86(5), 38-42; Sambeek, M. van en A. Hendriks. (2012). Workforce Flexibility; Voorbij de Flexibele Schil. HR Strategie. September 2012, 43-45.

structureel op de HR-agenda staan. In gesprekken is geopperd dat dit zou kunnen worden geborgd door afwegingen ten aanzien van de personeelsvoorziening (en daarbinnen de verhouding tussen vast en flexibel) een plaats te geven in de planning- en controlcyclus.

#### **6. Geen externe inhuur is niet de optimale strategie**

In het kader van de taakstellingen streven veel van de door ons gesproken organisaties in ieder geval op papier naar minder externe inhuur. Dit wordt in een aantal gevallen mede ingegeven vanuit de sociaal wenselijke gedachte dat men niet ambtenaren als boventallig wil aanmerken, terwijl er tegelijkertijd ook externen worden ingezet. Op korte termijn lijkt een dergelijke strategie ook het gewenste effect te hebben: minder uitgaven aan externe inhuur. Organisaties zien echter ook dat wanneer externen enerzijds worden ingezet tijdens piekmomenten en anderzijds voor specialistisch werk, boventallige ambtenaren hier niet of nauwelijks voor zullen kunnen worden ingezet. Bovendien leidt het niet inzetten van externen eerder tot werkdrukverhoging bij de vaste medewerkers en blijven specialistische klussen liggen.

#### **7. Optimale strategie is een gezamenlijke inspanning van directie, HR, inkoop en lijnmanagement**

Iedere geleding binnen een organisatie heeft een andere invalshoek om naar personeelsvormen te kijken. De directie wil bijvoorbeeld de taakstelling halen, HR wil zo veel mogelijk herplaatsingskandidaten herplaatsen, inkoop wil gebruikmaken van één partij zodat daar goede (prijs)afspraken mee kunnen worden gemaakt, terwijl het lijnmanagement de beste kandidaat wil op het gewenste tijdstip.

Enkele respondenten geven aan dat er op dit moment vanwege de gewenste bezuinigingen wordt gewerkt met een procedure waarbij alle aanvragen voor externe inhuur centraal worden beoordeeld. Hier beoordelen het hoofd HR en de gemeentesecretaris de aanvraag van de lijnmanager. Bij akkoord kan de lijnmanager overgaan tot inhuur. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat op deze manier organisatiebreed kan worden beoordeeld of externe inhuur noodzakelijk is of dat wellicht andere oplossingen mogelijk zijn.

#### **8. Functiegerelateerde verantwoordelijkheden en aandachtspunten**

Wie is aanspreekbaar op een verantwoorde besluitvorming over de meest wenselijke personele inzet, de integratie van de flexibele schil in de organisatie via het HR-beleid en de voortdurende en gestructureerde ijking van het gevoerde beleid? Dat is niet één persoon of afdeling, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De voedingsbodem voor een dergelijke samenwerking moet onzes inziens gelegd worden op directieniveau. Daar moet het commitment voor een dergelijke aanpak uitgesproken worden. Daar moeten ook verantwoordelijkheden en taken verdeeld worden, wat vooral van belang is in het geval competenties van afdelingen overlappen, zoals bij de inhuur van externen het geval kan zijn. Relevante actoren zijn al eerder in dit rapport benoemd. Het zijn in elk geval lijnmanagers, HR-managers, inkopers, de

financiële directie, e.d. Wie welke taken krijgt, is deels afhankelijk van de functie die men vervult, maar kan per organisatie verschillen al naar gelang de gangbare taakverdelingen en procedures.

### **9. Maak gebruik van elkaars expertise**

Veel van de externe inhuur wordt ingezet vanwege het ontbreken van specifieke expertise. Deels hebben organisaties in het openbaar bestuur behoefte aan soortgelijke expertise, bijvoorbeeld bij de implementatie van nieuwe regelgeving. Bij dergelijke trajecten kan er gekeken worden naar mogelijkheden om winst te behalen door bijvoorbeeld te werken met een gemeenschappelijke pool van deskundigen die zich in het onderwerp verdiepen of door gebruik te maken van elkaars expertise en niet iedere individuele organisatie een externe deskundige te laten inhuren. Dit sluit wellicht ook meer aan bij het streven naar projectorganisaties.

### **10. Bezin, alvorens met of over externe inhuur te beginnen**

Een eerste reden voor enige bezinning is dat er veel meningen zijn over externe inhuur binnen het openbaar bestuur, maar elke mening gebaseerd lijkt te zijn op incidenten en eigen invulling van wat die externe inhuur behelst. Dat geldt niet alleen voor externe partijen, zoals vanuit de politiek of de journalistiek, maar ook voor bestuurslagen en organisaties binnen het openbaar bestuur. Daardoor worden appels met peren vergeleken en worden op basis van die oneigenlijke en ad hoc vergelijkingen toch conclusies getrokken die de publieke opinie beïnvloeden of over normoverschrijdingen of over of externe inhuur binnen een organisatie wel of niet gewenst is.

Een tweede reden voor bezinning is het gegeven dat meningen of beslissingen over de externe inzet van personeel niet of nauwelijks gebaseerd zijn op een structurele, integrale, afweging van alle voor- en nadelen ervan. Dit geldt in het bijzonder voor de integrale kosten die verbonden zijn aan eigen personeel (ambtenaren) in vergelijking met die van 'externen'. Minstens even opvallend is het in onze ogen dat er geen objectief inzicht is in effectiviteit of kwaliteit van de inzet van extern personeel, laat staan van een vergelijking op dit punt van externe inzet met inzet van eigen personeel.

De discussie over en de keuze voor externe inhuur zouden gebaat zijn bij meer kennis erover.



## **BIJLAGEN**



## BIJLAGE 1

### Verantwoording: onderzoeksvragen, analysekader en aanpak

#### Aanleiding en doel

Het programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB) is door het ministerie van BZK in het leven geroepen om het strategisch (HRM-/ personeels)beleid en daarmee de organisatie van het werk binnen het openbaar bestuur te verbeteren.

Een specifiek aandachtspunt in deze context is de vraag welk deel van het werk uitgevoerd kan of moet worden door eigen medewerkers in vaste dienst en welk deel in andere constructies. Wat is voor welke delen van het openbaar bestuur een goede verhouding tussen interne en externe inzet van personeel om de taken effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren?

Mede gezien de politieke en maatschappelijke aandacht voor externe inhuur binnen het openbaar bestuur zou het wenselijk zijn dat deze vragen binnen organisaties systematisch gesteld zouden worden, én beantwoord. Volgens BWOB hebben waarschijnlijk veel organisaties geen goed zicht op de mogelijkheden die voorhanden zijn, noch op de actuele verhouding tussen interne en externe inzet, in aantallen en kosten.

Dit onderzoek moet het managementteam BWOB ondersteunen in haar streven om, waar nodig, binnen het openbaar bestuur de omgang met externe inhuur te verbeteren dan wel de beeldvorming erover bij te stellen. De doelen van dit onderzoek zijn:

- a) Input leveren voor een *verzakelijking van het debat* over externe inhuur van personeel; voor zover mogelijk moeten cijfers en feiten leidend zijn.
- b) De beeldvorming moet bijgesteld kunnen worden met behulp van *voorbeelden van positieve effecten* van externe inzet.
- c) Handvatten aanreiken voor het weloverwogen kiezen voor het, voor een organisatie in het openbaar bestuur, beste gebruik van externe inzet.

#### Vraagstelling

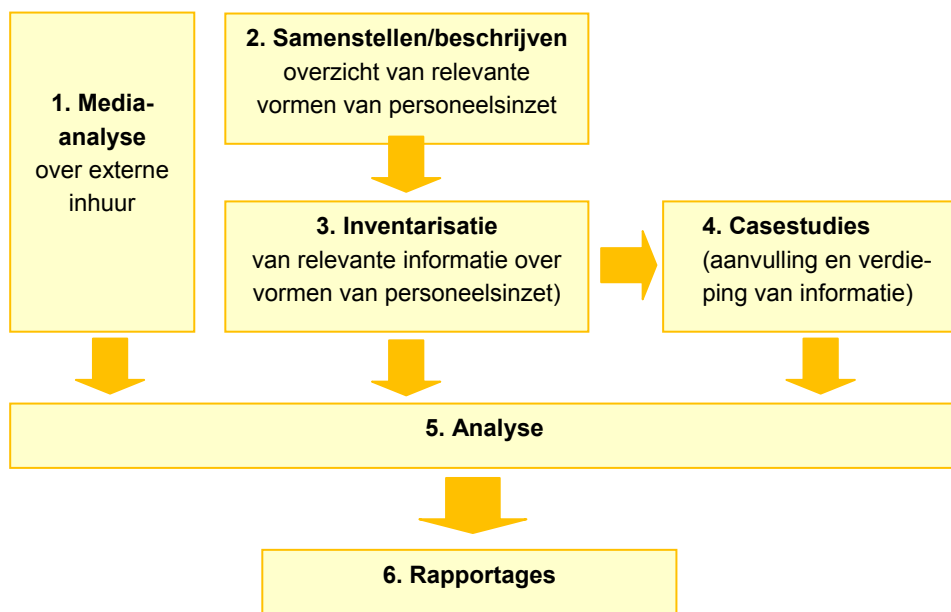
Het uit te voeren onderzoek moet daartoe de volgende vragen beantwoorden:

1. Welke mix van personele inzet (inclusief opdrachtgever- en opdrachtnemerrelaties) kiest het openbaar bestuur en op basis van welke overwegingen?
  - a) Welke keuzes maken organisaties en waarom?
  - b) Hoe ziet de inzet van personeel er feitelijk uit? Welke arbeidsjuridische constructies worden gebruikt? In welke categorieën, werkvelden, schaalniveaus, mate, komen welke vormen van externe inzet van personeel voor?
  - c) Hoe is het proces georganiseerd (werkproces, autorisatie, taken, rollen en bevoegdheden)? Wat is de rol van de opdrachtgever/

- werkgever en welke rollen hebben inkoop, P&O, financiën, en bedrijfsvoering?
- d) Welke instrumenten worden gebruikt?
  - e) Wat zijn kansen en belemmeringen t.a.v. de inzet van personeel (bijv. normering op inhuur)?
2. Welke aannames en argumenten (en door wie) worden er gebruikt in het debat rondom de inzet van personeel?
  3. In hoeverre kloppen de aannames in het publieke debat? Wat zijn de feiten wat betreft de kosten, de dienstverlening en de prijs- kwaliteit-verhouding?

### Opzet van het onderzoek

De opzet van ons onderzoek is schematisch als volgt weer te geven:



### Uitvoering van het onderzoek

Deel 1, de media-analyse, is uitgevoerd via een internetsearch op trefwoorden. Het betreft hier een beknopte media-analyse.

Deel 2 en 3 zijn uitgevoerd door middel van literatuurstudie en expert-interviews (zie voor overzicht geraadpleegde experts de bijlage 2). Daarnaast is telefonisch een groot aantal organisaties in het openbaar bestuur benaderd om na te gaan of zij een strategisch beleid rond de inzet van personeel voeren, of zij een visie op externe inhuur hebben en welke nieuwe, flexibele, vormen van personeelsinzet zij toepassen.

Naar aanleiding van deel 2 en 3 zijn in overleg met de begeleidingscommissie zes vormen van personeelsinzet geselecteerd (tijdelijke contracten, samenwerking, inhuur van zzp'ers, gedetacheerden en uitzendkrachten en toepassing van payrolling. Bij deze vormen van personeelsinzet zijn na een



intensieve wervingsfase elf geschikte casussen gevonden waar een van de zes vormen substantieel toegepast worden en de betrokkenen mee wilden werken aan ons onderzoek. In onderstaande tabel zijn de elf uiteindelijk door ons bestudeerde casussen opgenomen.

<b>Casus</b>	<b>Type organisatie</b>	<b>Type personeelsinzet als aanleiding</b>
Amstelveen	Gemeente	Payrolling
Arnhem	Gemeente	Samenwerking
CIBG	Baten-lastendienst	Uitzendkrachten
Dienst Landelijk Gebied	Baten-lastendienst	Zzp'ers
Diemen	Gemeente	Inhuur via detachementsbureau
Enschede	Gemeente	Uitzendkrachten
Groningen	Provincie	Payrolling
P-Direkt	Baten-lastendienst	Inhuur via detachementsbureau/zzp
Smartpool en trainee programma West-Brabant	Provincie(s), gemeenten, waterschappen	contract bepaalde tijd (bleek echter payrolling)/ samenwerking
SSC Flex	Bv. van de gemeente Rotterdam: contact- en servicepunt voor flexibele arbeid	Zzp
Waterkennisbank/ Rivierenland/Rijnland	Waterschappen/waterkennisbank	Samenwerking

In het vierde deel van het onderzoek zijn binnen de casussen relevante documenten bestudeerd en verschillende personen geïnterviewd. Het aantal interviews per casus verschilt van twee tot vijf (zie voor een overzicht van de respondenten per casus bijlage 2).

Alle verzamelde informatie is ten slotte in samenhang geanalyseerd en de resultaten zijn beschreven in deze rapportage.



## BIJLAGE 2

### Respondenten, casussen en leden klankbordgroep

#### Respondenten inventariserende interviews

Organisatie	Respondenten	Functie
Albert Heijn	Dhr. G. Oostendorp	Programme director HR
A&O Fonds Gemeenten	Dhr. G. Evers	Lid klankbordgroep
Burggroep (producent van o.a. azijn)	Mw. C. van der Zee	HR-manager
Certa Legal	Mw. J. de Groot	Arbeidsrechtadvocaat
Expertise Centrum Organisatie & Personeel (ministerie van BZK)	Mw. N. Finetti-Gillisse	Adviseur Bedrijfsvoering
Flex-Beheer	Dhr. M. Bassie	Lid klankbordgroep
Gemeente Oosterhout	Mw. M. Asmus	Directeur Middelen en Dienstverlening
Groot bedrijf	anoniem	Jurist arbeidsrecht
Grote bank	anoniem	Beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden
IPO	Dhr. R. van der Mast	Lid klankbordgroep
Ministerie van BZK	Dhr. C. Terbrack	Lid klankbordgroep
Nederland ICT	Dhr. J. Lindelauf	Manager werkgeverszaken
PDZ Uitzendbureaus	Dhr. T. de Regt	Algemeen directeur
Siza (dienstverlening aan mensen met handicap)	Dhr. K. Schwillens	HR-manager
Staffing Management Services	Dhr. R. de Laat	Algemeen directeur
Staffing Management Services	Mw. L. Ruoff-Van Welzen	Lid Raad van Advies
Tilburg University	Dhr. R. Dekker	Onderzoeker/docent
TNO	Mw. A. Goudswaard	Senior onderzoeker/adviseur Arbeid
Unie van Waterschappen	Mw. H. Heeres	Lid klankbordgroep
Universiteit van Amsterdam	Dhr. P. de Beer	Bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen
Vakcentrale FNV	Dhr. E. Pentenga	Beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden
Zelfstandige	Mw. H. Oomen	Interim HR

## Casussen

Baten-lastendiensten	CIBG (ministerie van VWS) Dienst Landelijk Gebied (ministerie van EZ) P-Direkt (ministerie van BZK)
Gemeenten	Amstelveen Diemen Enschede Rotterdam
Provincie	Groningen
Samenwerkingsverband	Regionale interim-pool van o.a. gemeenten Arnhem en Rheden Smartpool en traineeprogramma van o.a. provincie Noord-Brabant, waterschap en gemeenten. Waterkennisbank waarbij o.a. betrokken waterschap Rivierenland

## Respondenten casusinterviews

Casus	Type Organisatie	Type sourcing Als aanleiding	Respondenten	Functie
Amstelveen	Gemeente	Payrolling	1. Mw. C. Kamps	HR-beleidsmedewerker
			2. Dhr. D. Wagenaar	Teamleider facilitair bedrijf
			3. Dhr. W. Kotkamp	Hoofd Informatiebeheer
			4. Dhr. A. Geytenbeek	Hoofd Middelen
Arnhem	Gemeente	Samenwerking	5. Dhr. A. Sietsma	Hoofd regionale Interimpool
			6. Dhr. L. Roolvink	Gemeentesecretaris gemeente Rheden
CIBG	Baten-lastendienst	Uitzendkrachten	7. Dhr. M. Kuijpers	MT-lid, Kolomhoofd Ontwikkeling
Dienst Landelijk Gebied	Baten-lastendienst	Zzp'ers	8. Mw. J. Konings	Clusterhoofd
			9. Dhr. H. Jonkers	Vakgroepvoofd aanbesteden, contractvormen en juridische zaken
			10. Dhr. T. van Gameren	HR-adviseur
			11. Mw. E. Blaauw	Capaciteitsmakelaar, docent DLG academie
			12. Dhr. W. Tiggeloven	Gebiedsmanager
Diemen	Gemeente	Inhuur via detachingsbureau	13. Dhr. H. Pruijssen	Gebiedsmanager
			14. Dhr. J. Donga	Coördinator P&O
			15. Dhr. R. Burgmeijer	Manager Ruimtelijk Beheer
Enschede	Gemeente	Uitzendkrachten	16. Dhr. M. Cornelissen	Manager Ruimtelijke Ontwikkeling
			17. Dhr. R. Lammertink	Programma controller
			18. Dhr. B. Slaa	P&O-adviseur
			19. Dhr. A. Meester	Ex-hoofd Afdeling Dienstverlening
			20. Mw. M. Bolink	Inkoopadviseur
21. Mw. I. Kleine	Hoofd P&O			

Groningen	Provincie	Payrolling	22. Dhr. M. Kiezebrink	Beleidsmedewerker P&O
			23. Dhr. R. Paardekooper	Senior beleidsmedewerker Facilitaire Zaken/Inkoper Concern Inkoop
			24. Dhr. R. Lombaerts	Afdelingshoofd
			25. Dhr. B. Korporaal	Hoofd P&O en Informatievoorziening
			26. Dhr. J. Tintel	Teamleider inkoop en interne services
P-Direkt	Batenlastendienst	Inhuur via detachingsbureau/zzp	27. Dhr. S. Faber	Controller
			28. Dhr. E. Smit	Hoofd Contactcentrum P-Direkt en Plv. Directeur P-Direkt
			29. Dhr. J. Poiesz	Innovatieve projecten Regio West-Brabant, Mobiliteitscentrum
Smartpool en trainee programma West-Brabant	Provincie(s), gemeenten, waterschappen	Contract bepaalde tijd (bleek echter payrollings)/ Samenwerking	30. Dhr. J. Dik	Interim afdelingsmanager Middelen, gemeente Bergen op Zoom
			31. Dhr. R. Reijngoudt	Hoofd afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Steenbergen
			32. Mw. M. van de Rijt	Projectleider traineeprogramma 'de Toekomst van Brabant'
			33. Mw. S. Bahadoer-Jhingor	Bedrijfsmanager
SSC Flex	Bv. van de gemeente Rotterdam: contact- en servicepunt voor flexibele arbeid	Zzp	34. Mw. I. Groeneweg-Pourier	Accountmanager
			35. Dhr. K. van Bavel	Afdelingshoofd Weg- en Waterbouw
Waterkennisbank/ Rivierenland/Rijnland	Waterschappen/waterkennisbank	Samenwerking	36. Dhr. K. Vonk	Directeur
			37. Mw. W. van Meeteren	P&O-adviseur
			38. Mw. S. Wolkenfelt	Medewerker project- en organisatieondersteuning
			39. Dhr. R. Wielinga	Initiator waterkennisbank

### Leden klankbordgroep

Leden	Organisatie
Dhr. M. Bassie	Flex-Beheer
Dhr. F. Coumou	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Dhr. G. Evers/dhr. F. Janssen	A&O Fonds Gemeenten
Mw. H. Heeres	Unie van Waterschappen
Dhr. G. Kreffer	Ministerie van BZK
Mw. V. Roelse	Ministerie van BZK
Dhr. C. Terbrack	Ministerie van BZK
Dhr. R. van der Mast	Interprovinciaal Overleg



## BIJLAGE 3

### Geraadpleegde literatuur en digitale bronnen

#### Geraadpleegde literatuur

- A&O Fonds Gemeenten (2012). *Monitor Gemeenten 2011*. Den Haag: A&O Fonds.
- A&O Fonds Gemeenten (2013). *Monitor Gemeenten 2012*. Den Haag: A&O Fonds.
- A&O Fonds Gemeenten (2011). *Inzet van zzp'ers binnen de gemeenten. Een verkennend onderzoek*. Den Haag: TNO/A&O Fonds.
- A&O Fonds Provincies (2013). *Personeelsmonitor provincies 2012*. Den Haag: A&O Fonds Provincies.
- A&O Fonds Waterschappen (2013). *HR Monitor 2012: Sector Waterschappen in Beeld*. Den Haag: A&O Fonds.
- Algemene Rekenkamer (2012). *Personeelsbehoefte Rijksoverheid: Strategie en Planning*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berlo, D. van (2012). *Wij, de Netwerkomgeving*. Ambtenaar 2.0.
- Besten, K. den, A. Postma en A. Stal (2010). *Quickscan personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2010*. Z.p. MWM2.
- EIM (2010). *Payroll-services in Nederland, Bekendheid, markt en marktpotentie*. Zoetermeer.
- Gedeputeerde Staten van de Provincie Utrecht (2011). *Memorandum met Beantwoording Persvragen Externe Inhuur*. Via [http://www.provincie-utrecht.nl/publish/library/1082/rvd\\_04052011\\_memo\\_ps\\_inzake\\_externe\\_inhuur.pdf](http://www.provincie-utrecht.nl/publish/library/1082/rvd_04052011_memo_ps_inzake_externe_inhuur.pdf). (14-3-2013).
- Gemeente Emmen (2010). *Beleidskader Inhuur Derden*. Emmen.
- Gemeente Emmen (2010). *PPT Spoor 2: Flexibilisering. Herijken Beleid Inhuur*. Emmen.
- Goudswaard, A. (2003). *Flexibele arbeid - Duurzame arbeid? De Stand van Zaken na Twintig Jaar Flexibilisering van Arbeid*. (Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen). Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Honcoop, P.C.N. (2011). *HR Monitor 2010, Sector Waterschappen in Beeld*. Den Haag: A&O Fonds Waterschappen.
- Interbestuurlijk team. (2011). *Verkenning Interbestuurlijke Shared Services. Rapportage Fase 1 Quick Scan*.
- Interdepartementale projectgroep 'Meer Focus op Externe Inhuur' (2005). *Toolkit Externe Inhuur, Wanneer, Waarom en Hoe?* Den Haag: ministerie van BZK.
- Interprovinciaal Overleg. (2012). *Personeelsmonitor Provincies*. Den Haag: IPO.
- Kamp, M. van der., Davids, I., en H. Hendriks (2008). *Make, Buy or Ally. Topbestuurders over zelfdoen, uitbesteden en samenwerken*. *CIO Magazine*, november-december 2008 pagina 46-50.

- Koolen, R. en F. van den Berg (2007). Maximaal is niet Optimaal. De Ins en Outs van Strategisch Sourcen. *Gids voor Personeelsmanagement*, 86(5), 38-42.
- Lysias Consulting Group. (2012). Trendrapport Samenwerking Gemeenten. Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Mevisen, J, L. Heuts en H. van Leenen (2013). *Grote dynamiek in kleinschalig ondernemerschap. De kansen van zzp-schap, in het bijzonder voor doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Ministerie van BZK (2013). Vernieuwing van de rijksdienst. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2013). Hervormingsagenda rijksdienst, dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2012). Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2020. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2012). Kabinetsreactie conceptrapport Strategische Personeelsplanning. Brief aan de President van de Algemene Rekenkamer, 16 april 2012.
- Ministerie van BZK (2009). *Onderweg naar Sourcing: Bestuurlijke Handreiking Sourcing*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2010) Arbeidsmobiliteit bij overheid en onderwijs. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2010a). *Arbeidsmarktanalyse Openbaar Bestuur 2010*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2012). *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2011a). *Vernieuwing van de Rijksdienst*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2011b). *Beter Werken in het Openbaar Bestuur*. Den Haag: ministeries van BZK.
- Ministerie van BZK (2012a). *Werken in de Publieke Sector 2012, Feiten en cijfers*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2012b). *Bijlage Externe Inhuur bij Jaarverslag 2011*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van EZ (2012). *Bijlage Externe Inhuur bij Jaarverslag 2011*. Den Haag: ministerie van EZ.
- Ministerie van Financiën (2012). *Handleiding Overheidstarieven 2012*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- Ministerie van VWS. (2012). *Bijlage Externe Inhuur bij Jaarverslag 2011*. Den Haag: ministerie van VWS.
- Nederlands Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (2007). *Handreiking Inhuur Externen*. Nijkerk: Nederlands Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies.
- Peters, P., Den Dulk, L., en T. van der Lippe (2008). Effecten van Tijd-ruimtelijke Flexibiliteit op de Balans tussen Werk en Privé. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 24(4), 341-362.



- Regioplan & SEO Economisch Onderzoek (2006). *Kosten en baten van Harmonisatie van de Rechtspositie van Overheidspersoneel*. Amsterdam: Regioplan & SEO Economisch Onderzoek.
- Rekenkamer Leeuwarden (2010). *Externe Inhuur*. Leeuwarden: Rekenkamer Leeuwarden.
- Rekenkamer Noordwijk (2010). *Onderzoek Inhuur Externe Medewerkers*. Noordwijk: Rekenkamer Noordwijk.
- Rekenkamer Utrecht (2005). *Betrokken van Buiten. Een Onderzoek naar Externe Inhuur bij de Gemeente Utrecht*. Utrecht: Rekenkamer Utrecht.
- Rekenkamercommissie Deventer (2012). *Sturen op inhuren?! Deventer*: Rekenkamercommissie Deventer.
- Rekenkamercommissie Waterschap Aa en Maas (2010). *Onderzoek 'Externe Inhuur'*. Den Bosch: Rekenkamercommissie Waterschap Aa en Maas.
- Ribbers, B., en F. van den Berg van Saparoea (2009). Timesharing. *Gids voor Personeelsmanagement*, 88(3), 21-23.
- Sambeek, M. van en A. Hendriks (2012). Workforce Flexibility; Voorbij de Flexibele Schil. *HR Strategie. September 2012*, 43-45.
- Scheeren, J. (2012). *Arbeidsmarktontwikkelingen in het publieke domein*. CAOP, Den Haag.
- SEOR (2011). *Onderzoek Belemmeringen Gebruik Mobiliteitsbank*. Rotterdam: SEOR.
- TNS Nipo (2012). *De Hybride Ambtenaar: Kansen voor Groei*. Amsterdam: TNS Nipo.
- Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010) *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*. Den Haag.
- Werkgroep Friese Arbeidsmarkt (2012). *De Friese Arbeidsmarkt: Afstoffen en Inkleuren*, De werkgroep Arbeidsmarkt WIF.
- Werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel'. (n.d.). *Buitengewoon Normaal, Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel'*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr 6.
- WagenaarHoes (2005). *Ten Boer Kiest Nieuwe Weg in Bestuurlijke Toekomst: Model Ten Boer – Groningen*. Driebergen: WagenaarHoes.
- z.a. (z.j). *Onderweg naar sourcing*. Bestuurlijke handreiking sourcing. Z.p.
- Zijl, R. van (2012). *De Flexibele Gemeente. A&O Magazine*, 38. 21-23.

## Digitale bronnen

(exclusief de voor de media-analyse geraadpleegde bronnen)

- [www.aeno.nl](http://www.aeno.nl)
- [www.aenoprovincies.nl](http://www.aenoprovincies.nl)
- [www.aenowaterschappen.nl](http://www.aenowaterschappen.nl)

- [www.arbeidenoverheid.nl](http://www.arbeidenoverheid.nl)
- <https://beterwerkeninhetopenbaarbestuur.pleio.nl>
- [www.caop.nl](http://www.caop.nl)
- [www.flexbarometer.nl/](http://www.flexbarometer.nl/)
- [www.gblt.nl](http://www.gblt.nl)
- [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)
- [www.kaartbwob.nl/kaart-overview/](http://www.kaartbwob.nl/kaart-overview/)
- [www.overheidscontrollers.nl](http://www.overheidscontrollers.nl)
- [www.pleio.nl](http://www.pleio.nl)
- [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)
- [www.rwi.nl](http://www.rwi.nl)
- <http://statline.cbs.nl/statweb>
- [www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)
- [www.vno-ncw.nl](http://www.vno-ncw.nl)
- [www.werknemersbijdeoverheid.nl](http://www.werknemersbijdeoverheid.nl)



**Regioplan Beleidsonderzoek**

**Nieuwezijds Voorburgwal 35**

**1012 RD Amsterdam**

**T 020 531 531 5**

**F 020 626 519 9**

**E [info@regioplan.nl](mailto:info@regioplan.nl)**

**I [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**