



Provinciale Staten van Flevoland

Postbus 55  
8200 AB Lelystad

Telefoon  
(0320)-265265

Fax  
(0320)-265260

E-mail  
provincie@Flevoland.nl

Website  
www.flevoland.nl



Verzenddatum  
19 JULI 2011

Bijlagen  
2

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
1177373

Onderwerp

Beantwoording Statenvraag Salaris- en Inhuurkosten

Geachte heer/mevrouw,

Tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota 2011 door Provinciale Staten van Flevoland zijn door de PVV-fractie vragen gesteld naar de hoogte van de salaris- en externe inhuurkosten. In deze brief geven wij antwoord op de vragen. Daarbij beginnen we met het beantwoorden van de aanvullende vragen zoals deze door de PVV-fractie uitgereikt zijn tijdens de Statendag van 29 juni jl. Vervolgens gaan we in op de financiële uitkomst van de oorspronkelijke vraag naar salaris- en inhuurkosten.

## I. Beantwoording van de vraag naar inhuur in relatie tot het personeelsbeleid

### Inleiding

Externe inhuur is een onderwerp dat sterk in de belangstelling staat. Het is onomstreden dat elke organisatie te maken heeft met vraagstukken rond externe inhuur. Al was het maar over de omvang en daarmee gemoeide kosten.

De staatssecretaris van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft al in oktober 2010 in een brief aangegeven dat bij de rijksoverheid de norm voor inhuur is vastgesteld op 10% van het reguliere personeelsbudget. Er wordt daarnaast de Balkenende norm gehanteerd voor het door interim managers te verdienen inkomen. Het vraagstuk rond externe inhuur is echter breder en gecompliceerder. Bijvoorbeeld geldt dat naarmate organisaties qua reguliere formatie beperkt worden, het relatieve beroep op flexibele capaciteit groter wordt. Een norm van 10% verliest dan zijn waarde.

De vraagstelling die voorligt bij inhuurbeleid van onze provincie spitst zich toe op vragen als:

- Wat verstaan we precies onder "externe inhuur"?
- Zijn er initiatieven om alternatieven te ontwikkelen voor flexibele capaciteit?
- Hoe wordt er in de praktijk omgegaan met externe inhuur, hoe wordt daarop gestuurd?
- Welke overwegingen gelden daarbij en hoe komt men tot een inhuurbesluit?
- Hoe wordt externe inhuur betaald en hoe wordt het verantwoord?
- Welke informatie dient te worden verstrekt?

Onderstaand wordt het inhuurbeleid van de provincie Flevoland geformuleerd.

### 1. Relatie met de vaste formatie

Voor het uitvoeren van de provinciale taken beschikt de organisatie over een vaste formatie. In de regel is deze formatie kwalitatief en kwantitatief afgestemd op de aard en omvang van de reguliere taken. Hoewel er met enige regelmaat in de vorm van benchmarking wordt onderzocht wat een



optimale formatie zou moeten zijn, komen daar geen harde algemene richtlijnen uit.<sup>1</sup> In de praktijk blijkt dat de omvang van de formatie veel meer wordt beïnvloed door lokale afwegingen en keuzes, zoals (a) het feitelijke takenpakket (uitvoerende taken of niet), (b) de organisatieopbouw (hoeveel managementlagen, hoeveel afdelingen), (c) de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, (d) de stand van de techniek (heeft invloed op efficiency, en (e) risicoafwegingen (afbreukrisico, continuïteit). Er liggen vaak ook historische verklaringen ten grondslag aan deze zaken. Hoe dergelijke afwegingen en keuzes uitwerken, kunnen we illustreren door een vergelijking van de omvang van de vaste formatie in de drie kleinste provincies te relateren aan het aantal inwoners (cijfers uit 2009).

	Zeeland	Drenthe	Flevoland
inwoners	380.585	488.135	383.500
fte	691	558	426
factor	551	875	900

Uit dit overzicht blijkt dat Flevoland 1 ambtenaar heeft per 900 inwoners. Bij Drenthe is dat 1 per 875 en bij Zeeland 1 per 551. Flevoland steekt in vaste formatie gunstig af bij de beide andere kleine provincies.

De vaste formatie is in vrijwel alle organisaties afgestemd op de going concern taken. Zo ook bij ons. De uitvoering van taken kent echter fluctuaties (pieken en dalen) die zich niet altijd laten inplannen. Niet zelden is er zelfs sprake van wettelijke termijnen die moeten worden gehaald. In enkele gevallen (soms zelfs semi- structureel) is er sprake van nieuwe opgaven die om unieke oplossingen vragen. Dan is er behoefte aan inzet van expertise die schaars is en meestal niet intern voorhanden. Bijvoorbeeld in de programmaomgeving. Dat betekent dat er in beginsel altijd sprake is van een mate van inhuurbehoefte. Wij kennen die behoefte indien:

- i (incidenteel) sprake is van *capaciteitstekort*, bijvoorbeeld vanwege onvoorziene (extra) werkzaamheden, of wijziging in planning. Dit heet vervangingsinhuur.
- ii (incidenteel) sprake is van *expertise* die niet, of onvoldoende aanwezig is in de organisatie. Dit heet inhuur van expertise.
- iii er een *risico* is verbonden aan structurele formatie-uitbreiding, bijvoorbeeld bij projecten (beperkte looptijd). We noemen dit frictie inhuur.

## 2. Voor- en nadelen van externe inhuur

Aan extern inhuren zijn voor- en nadelen verbonden. Voor de hand liggende nadelen zijn dat externe inhuur meestal *duurder* is dan wat een vergelijkbare ambtenaar kost en dat in bepaalde gevallen de *kennis* verdwijnt met het vertrek van de externe kracht. Externe inhuur kan ook voordelen hebben, bijvoorbeeld wanneer een taak met *spoed* moet worden uitgevoerd. Of, uiteraard, wanneer er sprake is van tijdelijke werkzaamheden. Niettemin zal duidelijk zijn dat de organisatie zeer terughoudend dient te zijn bij externe inhuur. Dat krijgt vorm enerzijds door vooral in te huren wanneer specifieke expertise ontbreekt en anderzijds door bij capaciteitsvragen inhuur bij voorkeur vervanging van regulier werk te laten zijn, terwijl de eigen medewerkers worden vrijgespeeld om op kennisontwikkende taken te worden ingezet.

<sup>1</sup> De wereldberoemde Gartner normen kennen een vrij grote marge waardoor zij voor geringe aantallen fte niet hanteerbaar zijn.



### 3. Overwegingen bij een inhuurbesluit

In onze organisatie zijn er 3 relevante overwegingen bij de inhuurbehoefte, respectievelijk een inhuurbesluit, te weten:

- Onze reguliere formatie is budgettair gedimensioneerd op minimale omvang. We hebben jaren te maken gehad met een *nulllijn*. Er is vanuit de staten daarop gestuurd. Formatieve toevoegingen zijn in alle gevallen gebaseerd op toevoegingen van taken (bijvoorbeeld decentralisatie) en adequate besluitvorming.
- We zijn als *eigen risicodrager* gedurende een substantiële periode financieel verantwoordelijk indien een (voormalig) werknemer na ontslag buiten eigen schuld (bijvoorbeeld bij reorganisatie) werkloos is, tenzij het ontslag op eigen verzoek is. De bijzondere rechten van medewerkers zijn geregeld in de CAP (Collectieve Arbeidsvoorwaarden Provincies). Dat betekent dat het verstandig is om in bepaalde gevallen vanwege eventueel risico toch te kiezen voor (duurdere) inhuur boven een aanstelling.
- In de lijnorganisatie wordt inhuur in beginsel gefinancierd uit *vacaturegeld*, dus uit het reguliere formatiebudget. In een enkel geval kan vanuit het concern in de kosten worden bijgedragen, bijvoorbeeld in geval van vervanging bij langdurige ziekte. Overige inhuur wordt gedekt uit kapitaaldiensten en programmabudgetten.

### 4. Richtlijnen in de praktijk

In de praktijk hanteert de directie de volgende richtlijn bij inhuurvragen.

1. Bij behoefte aan extra inzet via inhuur, is aantoonbaar dat deze extra capaciteit niet intern voorhanden is. Dat betekent dat de aanvrager al (eventueel via de afdeling P&O) heeft getoetst of er interne medewerkers zijn die tijdelijk extra werk kunnen verrichten (herprioriteren, overwerk, urenuitbreiding, etc.). De toetsingsvraag kan zich uitbreiden naar de vraag of er in ons regionale netwerk van overheidswerkgevers geen geschikte kandidaten zijn die kunnen worden ingeleend.
2. In een enkel geval wordt bij voorkeur ingehuurd, omdat de organisatie daar bewust voor heeft gekozen. Het gaat om situaties als personele dossiers, waar geen gebruik wordt gemaakt van de interne advocaat omdat deze in een collegiale verhouding staat tot de betrokken werknemer. Maar het kan ook gaan om situaties waarin de kracht van de interventie juist is gelegen in het feit dat er een externe bij betrokken is (denk aan cultuurinterventies, vernieuwingsimpulsen e.d.). En zoals gezegd, situaties waar de expertise intern ontbreekt. Onze samenwerking met de interimpool van Zuid-Holland biedt de mogelijkheid om de kosten relatief laag te houden. Daar maken wij met voorkeur gebruik van.
3. Inhuur wordt slechts toegestaan als er financieel dekking voor is. De toetsing vindt plaats aan de hand van het 4-ogen principe.
4. Bij inhuur van experts/specialisten worden vooraf expliciete afspraken gemaakt over kennisoverdracht en/of professionalisering van eigen medewerkers. Inhuur is immers uit oogpunt van kennismanagement niet altijd de beste optie.
5. Bij inhuur vindt aan het eind altijd een evaluatie plaats waarbij wordt nagegaan of het vooraf gestelde doel (product, dienst, effect) is behaald.

### 5. Versterkte sturing op inhuurbudget

De directie heeft in de loop van 2010 besloten tot een (tijdelijke) beperking van het mandaat van leidinggevenden op het terrein van personeelsbudget. Vanaf dat moment moest iedere uitgave inclusief de argumentatie ter besluitvorming worden voorgelegd aan de directie. Daarmee is bereikt dat de inhuur in 2010 en 2011 is afgenomen en kwalitatief beter is onderbouwd.

### 6. Toekomst: Naar centrale inkoop

Een vervolgstap voor de organisatie is, dat er centraal zal worden gestuurd op inhuur. Dat betreft zowel de inkoopactiviteit zelf als (vooraf) de normering van tarieven en inkoopvoorwaarden, als (achteraf) het vastleggen en beschikbaar stellen van de evaluatie van de prestatie.



Vanuit een centrale positie kan eventuele inkoop samenwerking met partners (bijvoorbeeld in de regio) worden ontwikkeld.

#### 7. Ten slotte

We blijven studeren op mogelijkheden om flexibele capaciteit te organiseren. Zo wordt erover gedacht om een zogenaamde flexibele schil te organiseren. Bij een flexibele schil gaat het om afspraken met derden die hun medewerkers, of zzp-ers a.h.w. als oproepkrachten kunnen inzetten indien de provincie dat nodig vindt. Meestal worden dergelijke afspraken vastgelegd in een raamcontract.

## II. Beantwoording van de oorspronkelijke vraag naar salaris- en inhuurkosten

Hierna volgt de beantwoording van de oorspronkelijke vraag naar salaris- en inhuurkosten.

#### *Totale salariskosten 2008-2010*

De omvang van de totale salariskosten is eenvoudig te geven. Deze kosten zijn nl. expliciet genoemd in de betreffende Jaarrekeningen (onderdeel Productrealisatie; beheerslasten producten C 1.1.1 en C 1.2.1). Deze salariskosten zijn hieronder weergegeven inclusief de totale personeelskosten.

	2008	2009	2010
Totale personeelskosten	34,0	35,7	37,7
waarvan salariskosten	26,9	28,8	31,4

(bedragen x € 1 mln.)

#### *Totale inhuurkosten 2010*

Om deze vraag te beantwoorden komt eerst de vraag op wat verstaan dient te worden onder inhuurkosten. De Rijksoverheid heeft een 'toolkit' ontwikkeld voor externe inhuur. Daarbinnen is een definitie voor externe inhuur opgenomen. Deze definitie is als vertrekpunt genomen.

#### *Definitie externe inhuur*

Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de provincie Flevoland 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.

In bijlage 1 bij deze brief komt deze definitie terug waarbij aangegeven is welke type kostensoorten hieronder vallen en in hoeverre afgeweken wordt van de definitie van de Rijksoverheid. Ook is in de bijlage ingegaan op het onderscheid tussen enerzijds externe inhuur en anderzijds uitbesteding.

Op basis van deze definitie is overgegaan tot beantwoording van de vraag. In tegenstelling tot de salariskosten worden inhuurkosten op verschillende onderdelen binnen de Jaarrekening verantwoord. Binnen de administratie kunnen echter gelijksoortige kosten worden gegroepeerd; oftewel er kunnen dwarsdoorsneden gemaakt worden binnen de onderdelen uit de Jaarrekening waardoor zichtbaar wordt, wat de omvang van de inhuurkosten is geweest.

Met in achtneming van het voorgaande geeft de vraag naar de inhuurkosten 2010 het onderstaande resultaat. Hierbij wordt wel vermeld dat er altijd sprake zal zijn van een grijs gebied binnen de toepassing van de definitie. Tevens doet zich de situatie voor dat derden kunnen bijdragen in de inhuurkosten. Niet in alle gevallen kon dit uitgesloten worden. Voor de onderbouwing van het resultaat en de aansluiting met de jaarrekening 2010 wordt verwezen naar bijlage 2 bij deze brief.



	2010
Externe inhuurkosten	4,7
waarvan:	
• Bedrijfsvoering (vervanging wegens vacatures, ziekte, zwangerschap etc.)	2,2
• Expertise/Specialistische kennis	2,5
Inhuur van expertise/specialistische kennis vond plaats binnen de onderstaande gebieden:	
○ Speerpunten	1,0
○ Milieu, Water, Vergunningverlening en handhaving	0,2
○ Wegen, Verkeer en Vervoer	0,2
○ Economie en Samenleving	0,5
○ Ruimte, Wonen en Natuur	0,3
○ Informatisering en Automatisering	0,1
○ Overig	0,2
	2,5

(bedragen x € 1 mln.)

*Norm*

De Tweede Kamer heeft de norm voor externe inhuur gesteld op 10% van het totale personeelsbudget. Over 2010 bedragen binnen de provincie Flevoland de externe inhuurkosten in relatie tot de personeelskosten 12,5%.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,  
de secretaris,

de voorzitter,

mr. drs T. van der Wal

M.J.D. Witterman



## Bijlage 1 Definitie externe inhuur

Als vertrekpunt is gebruik gemaakt van de definitie die ook gehanteerd wordt door de Rijksoverheid. Vervolgens is deze op onderdelen verfijnd, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de Flevolandse inrichting van het financiële systeem.

### Definitie Externe Inhuur

Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de provincie Flevoland 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.

De onderstaande inhuur typen vallen onder deze definitie:

- Interim management
- Uitzendkrachten
- Organisatie -en formatieadvies
- Beleidsondersteunend onderzoek
- Juridisch onderzoek en advies
- Communicatie advies
- Advies inkoop en aanbesteding
- Overige adviseurs/flexibele arbeid
- Financiële adviseurs

### *Afwijking van definitie met Rijksoverheid*

Flevoland wijkt enigszins af van de uitsplitsing van de Rijksoverheid. De Rijksoverheid maakt onderscheid in beleidsadvies en beleidsondersteunend onderzoek. Flevoland ziet dat als één geheel. De Rijksoverheid maakt apart onderscheid in 'Advisering van opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken'. Binnen Flevoland wordt deze categorie niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Tenslotte beschouwt de Rijksoverheid de kosten van accountancy als externe inhuurkosten. Flevoland ziet dit als uitbesteding.

### Onderscheid inhuur versus uitbesteding

Kenmerkend verschil met externe inhuur is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd. Dat wil zeggen dat de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.

De volgende activiteiten/werkzaamheden zijn geen externe inhuur:

- Vormen van uitbesteding zoals:
  - facilitaire dienstverlening,
  - ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken,
  - onderhoud en beheer van ICT
  - accountancy.
- Het verstrekken van subsidies. Ook hier is geen sprake van een opdrachtgever - opdrachtnemer-relatie.
- Medewerkers van andere overheidsorganisaties (Inbesteding).
- Vacatiegelden zijn geen externe inhuur.
- Inhuur van deskundigheid op grond van een wettelijke verplichting. Hierbij moet gedacht worden aan de inzet van deurwaarders, verplichte proces-vertegenwoordiging door de Landsadvocaat, re-integratiebedrijven, tolken, e.d.

**Bijlage 2 Uitkomst externe inhuur 2010**

Voor het bepalen van de externe inhuurkosten is -op basis van de definitie (bijlage 1)- als volgt te werk gegaan.

	<b>Bedrag</b>	<b>Bron</b>
Totale lasten 2010 incl. storting in reserves en voorz.	€ 263 mln.	Jaarrekening 2010 pag. 185 en 186
De verantwoording van de totale lasten zijn verdeeld over 8 categorieën:		
1. <b>Goederen diensten</b>		
2. Onvoorzien en stelposten		
3. Toegerekende apparaatskosten		
4. Overdrachten (subsidies)		
5. Belastingen		
6. Salarissen en sociale lasten		
7. Rente		
8. Administratieve boekingen		
Totale lasten categorie 'Goederen diensten'	€ 41 mln.	Fin. Admin.
Waarvan inhuurkosten	€ 4,7 mln.	Fin. Admin. /Handmatig
Verdeeld in:		
• Bedrijfsvoering (vervanging wegens vacatures, ziekte, zwangerschap etc.)	€ 2,2 mln.	
• Expertise/specialistische kennis	€ 2,5 mln.	
Inhuur van expertise/specialistische kennis vond plaats binnen de onderstaande gebieden:		
○ Speerpunten	€ 1,0 mln.	
○ Milieu, Water, Vergunningverlening en handhaving	€ 0,2 mln.	
○ Wegen, Verkeer en Vervoer	€ 0,2 mln.	
○ Economie en Samenleving	€ 0,5 mln.	
○ Ruimte, Wonen en Natuur	€ 0,3 mln.	
○ Informatisering en Automatisering	€ 0,1 mln.	
○ Overig	<u>€ 0,2 mln.</u>	
	€ 2,5 mln.	