



DE INZET VAN FLEXIBELE ARBEID BIJ GEMEENTEN

Een onderzoek naar omvang,
aard en achtergronden



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DE INZET VAN FLEXIBELE ARBEID BIJ GEMEENTEN

Een onderzoek naar omvang, aard en
achtergronden

- eindrapport -

Auteurs:

dr. J.W.M. Mevissen

drs. J.P.H.K. Timmerman MMC

drs. H. Witteman-van Leenen

F. van der Woude Msc

m.m.v.

drs. Y. Bleeker

drs. J. van der Wel

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Amsterdam, december 2015
Publicatienr. 15037

© 2015 Regioplan, in opdracht van het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA)
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

Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Context en vraagstelling.....	1
1.2 Flexibilisering bij gemeenten	2
1.3 Onderzoeksverantwoording	3
1.4 Leeswijzer	6
2 Hoe flexibel werken gemeenten?	7
2.1 Omvang van flexibele inzet van personeel binnen gemeenten	7
2.2 Onduidelijkheid over het feitelijke type flexibele Arbeidsrelatie.....	18
2.3 Inhuur van derden volgens Iv3-cijfers.....	19
2.4 Vergelijking van de uitgaven uit 2014 met die van 2013 ...	21
3 Flexibele inzet: wat en waar.....	23
3.1 De typen flexibele arbeid.....	23
3.2 Waar en waarvoor worden flexkrachten ingezet?	25
4 Kenmerken van de flexibele inzet.....	31
4.1 Duur van flexibele arbeidsrelaties	31
4.2 Arbeidsvoorwaarden van flexkrachten.....	35
4.3 Hoe structureel worden flexkrachten ingezet?	40
4.4 De OR en flexibele arbeid	45
5 Motivatie inzet flexkrachten.....	49
5.1 Motieven.....	49
5.2 Motieven per flexibele arbeidsvorm	53
5.3 Vergelijking met enquête onder flexkrachten	54
5.4 Kosten-batenafwegingen rond flexibele inzet	54
6 De toekomst van flexibel werken	57
6.1 De toekomst volgens de werkgevers.....	57
6.2 De toekomst volgens flexibele medewerkers.....	60
6.3 Lessen voor gemeenten.....	61

7	Flexibele arbeidskrachten aan het woord	65
7.1	Kort samengevat.....	65
7.2	Soort arbeidsrelatie.....	65
7.3	Duur van de flexibele inzet.....	67
7.4	Waar werkt men?.....	69
7.5	Redenen en motivaties voor flexibele inzet.....	71
7.6	Tevredenheid arbeidsvoorwaarden en wijze van behandeling.....	73
7.7	Toekomstverwachtingen over de omvang van flexibele inzet	75
7.8	Kenmerken van de respondenten	76
Bijlagen		79
Bijlage 1	Deelnemende gemeenten, respondenten en leden begeleidingscommissie.....	81

MANAGEMENTSAMENVATTING

RegioPlan is door het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) gevraagd onderzoek te doen onder gemeenten naar de inzet van flexibele arbeidsrelaties. Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Inzicht bieden in de aard, omvang en noodzaak voor gemeenten om flexibele arbeid in te zetten;
- Inzicht bieden in hoeverre flexibele arbeidsrelaties op structurele gemeentelijke werkzaamheden worden ingezet en/of structureel worden ingezet.

Er zijn drie onderzoeksactiviteiten uitgevoerd om de zeven door het LOGA opgestelde onderzoeksvragen (zie hierna) te beantwoorden:

- a) Categorisering van alle gemeenten op omvang van externe inhuur op basis van analyses op Iv3-data van 2013 en 2014 en grootteklasse.
- b) 167 interviews met respondenten van 40 gemeenten; met lijnmanagers en vertegenwoordigers van de afdelingen Financiën/Control en HRM/PZ en van de OR.
- c) Een enquête onder 309 flexkrachten, werkzaam bij deze gemeenten.

Wij vatten de uitkomsten van het onderzoek samen aan de hand van de onderzoeksvragen die eraan ten grondslag lagen.

1. Welke verschillende vormen van flexibele arbeidsrelaties, onderscheiden naar arbeid juridische status, kunnen we bij gemeenten en samenwerkingsverbanden onderscheiden?

In iedere gemeente wordt flexibele arbeid ingezet. De inzet van uitzendkrachten, payrolling, detacheringsovereenkomsten, zzp-ers, inleen van andere overheden en inzet van SW-ers, zijn de vormen die nagenoeg overal voorkomen. Personele uitwisseling met andere overheden/gemeenten komt in toenemende mate voor. Naast deze vormen komen traineeships bij meerdere gemeenten voor en wordt gebruik gemaakt van tijdelijke aanstellingen. Een veel gebruikt alternatief voor interne flexibilisering of externe inhuur van flexkrachten is outsourcing..

Voor gemeenten zijn de specifieke vormen van flexibele inzet vaak van ondergeschikt belang en verschilt de definitie ervan ook soms. Zo worden payrollers, gedetacheerden, uitzendkrachten en/of zzp-ers vaak onder dezelfde noemer geschaard. Ook respondenten in de enquête wisten zelf niet altijd als wat ze een contract hadden.

Waar en waarvoor worden flexkrachten ingezet?

Er is ook gekeken naar het soort werk dat flexibele arbeidsrelaties uitvoeren en naar waar ze veelal werkzaam zijn binnen de organisatie. In het Sociaal

Domein vindt ten tijde van het onderzoek de meeste inzet van flexibele arbeidsrelaties plaats. De belangrijkste factoren die de mate van de flexibele inzet op organisatieonderdelen bepalen zijn het voorkomen van pieken in het werk en of werkzaamheden projectmatig worden uitgevoerd. Op afdelingen waar hier regelmatig sprake van is, worden ook relatief vaak flexibele arbeidskrachten ingezet.

Flexibele arbeid wordt voor een breed scala van functies, niveaus en typen werkzaamheden ingezet. De inzet is het grootst bij uitvoeringswerkzaamheden, maar ook inhuur voor beleidsmatige, beleidsondersteunende en bedrijfsvoeringswerkzaamheden komt in nagenoeg iedere gemeente voor.

2. Hoe vaak komen al die vormen van flexibele arbeidsrelaties voor, gemeten naar:

- het aantal gemeenten dat ze gebruikt;
- het percentage medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie in vergelijking met het totaal aantal medewerkers in een gemeente;
- de relatie met vaste dienstverbanden?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van twee bronnen: de antwoorden uit de interviews en lv3-gegevens van het CBS over 2013 en 2014.

Bij de meerderheid van de onderzochte gemeenten wordt een overzicht bijgehouden van de externe inhuur. De inhoud en gedetailleerdheid daarvan verschilt echter sterk per gemeente. Tijdelijke aanstellingen nemen volgens de respondenten een heel klein percentage in van de gehele formatie. Het percentage inhuur (uitzendkrachten, payrollers, gedetacheerden en zzp-ers) ten opzichte van de totale personeelskosten ligt op basis van opgaven van gemeenten tussen de 6 en 19%.

Uitgaande van de lv3-gegevens hebben Nederlandse gemeenten in 2014 gemiddeld 3,5 miljoen euro besteed aan inhuur van derden. Gemiddeld is dat 13% van de totale personeelskosten (eigen personeel plus inhuur). Ook hierbij is veel variatie onder de 40 gemeenten (van 4 % tot 24%).

Deze uitkomsten op basis van lv3 zijn een lage schatting omdat:

- de kosten van inhuur van flexkrachten niet alleen onder de post 'inhuur van derden' terecht komen;
- wat onder bepaalde posten binnen lv3 wordt geboekt per gemeente kan verschillen.

De door de veertig gemeenten zelf opgegeven externe inhuur, voor zover bekend, wijkt doorgaans dan ook af van de omvang ervan volgens lv3. De werkelijke kosten (en relatieve omvang) van flexibele inzet van een gemeente kunnen alleen vastgesteld worden met maatwerkonderzoek.

In 2014 besteedden de Nederlandse gemeenten gemiddeld 13% van de totale personeelskosten aan de inhuur van derden. Dat is een stijging ten opzichte van 2013 (bron lv3). De personeelskosten van het eigen personeel van de gemeenten liggen in 2014 gemiddeld twee procent lager dan in 2013 terwijl de kosten van de inhuur van derden in 2014 met veertien procent zijn gestegen.

3. Hoe lang duren deze flexibele arbeidsrelaties gemiddeld, uitgesplitst naar vorm?

De duur van de flexibele arbeidsrelaties die door gemeenten genoemd worden verschillen sterk tussen gemeenten, maar ook tussen afdelingen binnen gemeenten. Gemiddeld is één jaar de meest voorkomende duur. Doordat de duur van flexibele arbeidsrelaties zo sterk kan verschillen en respondenten typen flexibele relaties anders benoemen, zijn betrouwbare uitspraken over de gemiddelde duur per type niet mogelijk. Wel is in algemene zin bijvoorbeeld te zeggen dat uitzendkrachten voor relatief kortere periodes en payroll vaker voor langere periodes worden ingezet. Onderbrekingen na de maximale duur van een contract komen in 25 gemeenten niet voor.

4. Hoe verhouden de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van medewerkers met een flexibel contract zich tot die van medewerkers met een vast dienstverband?

De primaire arbeidsvoorwaarden rond payrollconstructies worden volgens respondenten in steeds grotere mate zoveel mogelijk gelijk getrokken met die van het personeel in vaste dienst. Het verschilt tussen gemeenten in hoeverre ze de secundaire arbeidsvoorwaarden ook zoveel mogelijk gelijktrekken met het vaste personeel. Uitzendkrachten en gedetacheerden werken veelal onder de arbeidsvoorwaarden van hun eigen uitzendorganisatie c.q. detacheringsbureau. Zzp'ers bepalen hun eigen uurtarief. De geënquêteerde flexibele medewerkers zijn over het algemeen tevreden over hun arbeidsvoorwaarden en vinden dat ze op veel fronten gelijkwaardig behandeld worden met het vaste personeel. Ook respondenten namens gemeenten gaven aan dat er geen verschil zou moeten zijn tussen een flexibele en een vaste medewerker binnen de organisatie.

5. Onderscheiden medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie zich van medewerkers met een vast dienstverband naar het soort werk dat ze verrichten?

In iedere gemeente komt structureel werk door flexkrachten voor. Wanneer het om structureel of tijdelijk werk gaat is niet altijd eenduidig vast te stellen, maar er zijn bepaalde structurele werkzaamheden die vaak door hen worden uitgevoerd.

Een indicatie hiervoor is dat er volgens respondenten weinig verschil in het soort werk dat flexkrachten en de vaste medewerkers uitvoeren, tenzij men is ingehuurd vanwege hun specifieke kennis of expertise. Hoewel het beeld per gemeente en organisatieonderdeel kan verschillen lijkt er in het algemeen voor veel flexkrachten te gelden dat zij hetzelfde werk doen als medewerkers in vaste dienst.

Er is regelmatig sprake van opeenvolgende contracten en in mindere mate worden wisselende flexkrachten ingezet voor werk dat altijd aanwezig is. Respondenten vanuit de OR geven over het algemeen aan dat zij de situatie rond de inzet van flexibele arbeidskrachten in de gaten houden en actie ondernemen als deze inzet een te structurele vorm aanneemt. Hetzelfde geldt voor individuele gevallen; daarbij gaat men doorgaans alleen af op signalen.

6. Welke motivering geven werkgevers en medewerkers voor het aangaan van flexibele dienstverbanden?

De belangrijkste motieven van gemeenten om flexkrachten in te zetten zijn de tijdelijke behoefte aan extra menskracht, de behoefte aan specifieke expertise, de behoefte mee te kunnen bewegen met veranderingen, een vacaturestop en het verkleinen van het risico op ww-verplichtingen.

Op basis van dit onderzoek kunnen we geen rangorde aanbrengen in het belang van deze redenen. Bij de keuze voor de inzet van flexibele arbeid kan sprake zijn van een combinatie van motieven.

Factoren die van invloed zijn op de keuze voor een specifiek type flexibele arbeid zijn onder meer het soort functie waarvoor een flexkracht wordt gezocht, de loonschaal en de beschikbaarheid van een eigen kandidaat. Het type flexibele inzet waarvan gebruik gemaakt wordt is echter niet altijd gebaseerd op een bewuste keuze.

Respondenten is gevraagd of er een kosten-batenafweging vooraf gaat aan de keuze voor een flexibele arbeidsrelatie. Er zijn meerdere voorbeelden van kostenvergelijkingen, maar in de praktijk spelen andere factoren dan de kosten ook een belangrijke, zo niet belangrijkere, rol.

7. Hoe zien werkgevers en flexkrachten de ontwikkeling van flexibele dienstverbanden over de komende vijf tot tien jaar?

Vanuit de werkgevers: er zijn wisselende gedachten over de toekomst van flexibel werken. Aan de ene kant denkt men dat flexibilisering als algemene trend toe zal nemen. Aan de andere kant denkt men juist dat voornamelijk de mate van inhuur zal dalen wanneer veranderingen binnen de organisatie normaliseren. Wel is er overeenstemming dat er altijd behoefte aan een bepaalde mate van flexibiliteit zal zijn binnen gemeenten.

Vanuit de flexibele medewerkers: de meerderheid van de flexibele medewerkers denkt dat er een toename zal zijn van flexibele arbeid bij gemeenten. Als belangrijkste reden hiervoor ziet men dat gemeenten naar verwachting meer met een flexibele schil willen gaan werken om geen risico's te lopen. Een klein deel denkt dat er een afname van flexibele inhuur zal zijn, voornamelijk omdat de gemeente de flexibele schil wil verkleinen.

1 INLEIDING

1.1 Context en vraagstelling

Net als in het bedrijfsleven het geval is, wordt in het openbaar bestuur steeds meer gebruikgemaakt van flexibel inzetbaar personeel. Dat geldt ook voor de bestuurslaag gemeenten. Partijen bij de cao gemeenten hebben met het oog op deze ontwikkeling in de cao gemeenten 2013-2015 met elkaar afgesproken dat ze meer zicht willen krijgen op de contractuele flexibilisering bij gemeenten, zowel wat betreft omvang als kenmerken en aanleiding/achtergronden. Het onderzoek zou ook een beeld moeten geven van de mate waarin voor structureel werk¹ bij gemeenten ook flexibele arbeidsrelaties worden aangegaan.

Het LOGA heeft haar informatiebehoefte in zeven onderzoeksvragen verwoord:

1. Welke verschillende vormen van flexibele arbeidsrelaties, onderscheiden naar arbeid juridische status, kunnen we bij gemeenten en samenwerkingsverbanden onderscheiden?
2. Hoe vaak komen al die vormen van flexibele arbeidsrelaties voor, gemeten naar:
 - a. het aantal gemeenten dat ze gebruikt;
 - b. het percentage medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie in vergelijking met het totaal aantal medewerkers in een gemeente;
 - c. de relatie met vaste dienstverbanden?
3. Hoe lang duren deze flexibele arbeidsrelaties gemiddeld, uitgesplitst naar vorm?
4. Hoe verhouden de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van medewerkers in flexibele arbeidsrelaties zich tot medewerkers met een vast dienstverband?
5. Onderscheiden medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie zich van medewerkers met een vast dienstverband naar het soort werk dat ze verrichten?
6. Welke motivering geven werkgevers en medewerkers voor het aangaan van flexibele dienstverbanden?
7. Hoe zien werkgevers en medewerkers de ontwikkeling van flexibele dienstverbanden over de komende vijf tot tien jaar?

Om deze vragen zo goed mogelijk te beantwoorden heeft Regioplan een onderzoek uitgevoerd bestaande uit de volgende onderdelen:

- a) Categorisering van alle gemeenten op omvang van externe inhuur op basis van analyses op lv3-data en grootteklasse.

¹ Het gaat hier om werk dat altijd aanwezig is binnen gemeenten, dus geen tijdelijke projecten, piekwerkzaamheden, eenmalige activiteiten en dergelijke.

- b) Selectie en benadering van 40 gemeenten waarbinnen interviews worden afgenomen met lijnmanagers en vertegenwoordigers van de afdelingen Financiën/Control en HRM/PZ en van de OR.
- c) Een enquête onder flexkrachten, werkzaam bij deze gemeenten.

Hierna bespreken wij het begrip flexibilisering van arbeid en geven we een verantwoording van de onderzoeksopzet.

1.2 Flexibilisering bij gemeenten

Flexibele arbeid bestaat uit verschillende categorieën flexibele arbeid. Om een zo volledig mogelijk zicht te krijgen op aard en omvang van de flexibele inzet van arbeid binnen gemeenten, hebben we de volgende indeling gebruikt (zie onderstaand schema). Dit schema is gebaseerd op een gangbare onderverdeling in numerieke versus functionele flexibilisering, waarbij binnen de categorie numeriek nog onderscheid gemaakt wordt tussen temporeel en contractueel.

Schema 1 Nadere indeling flexibele inzet van arbeid

Flexibele inzet van arbeid	Functioneel			Valt buiten kader van het onderzoek
	Numeriek	Temporeel		Valt buiten kader van het onderzoek
		Contractueel	Tijdelijke werknemers	- Projectaanstelling - Interim medewerkers - Stages, werkervaringsplaatsen, e.d. - Contracten voor bepaalde duur
			Uitzendkrachten	- Uitzendkrachten - Payroll-medewerkers
			Gedetacheerden	
			Zzp'ers	
			Overige	- Inleen in kader van samenwerking² - Outsourcing

Functionele versus numerieke flexibiliteit, en temporele flexibiliteit

Onder numerieke flexibilisering wordt het kunnen aanpassen van het arbeidsvolume verstaan. Functionele flexibiliteit betreft de mate van

² Dit kan ook functionele flexibilisering betreffen.

inzetbaarheid op verschillende taken en functies. Voorbeelden zijn taakroulatie, duobanen en het vervangen van functies door takenpakketten. Temporele flexibiliteit is een vorm van numerieke flexibilisering. Er wordt onder verstaan dat personeel zodanig kan worden ingezet dat werktijden samenvallen met pieken en dalen in de productie- of dienstverleningsbehoefte. Voorbeelden van temporele flexibilisering zijn de omzetting van 9-tot-5-banen naar ploegdiensten, het meer spreiden van arbeidsuren over de dag en overwerkregelingen.

Op verzoek van de opdrachtgever beperkt ons onderzoek zich tot contractuele flexibilisering (de lichtgele cellen in het schema). Hieronder vallen uiteenlopende vormen van externe inhuur van arbeid. Outsourcing (uitbesteding) is dat juridisch gezien niet, maar het is een manier om het zelf moeten inhuren van personeel te voorkomen. Ook contracten voor bepaalde duur zijn geen vorm van externe inhuur. De grens tussen tijdelijke aanstellingen en andere vormen van flexibele inzet is echter dun. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de flexibele inzet binnen gemeenten hebben wij deze vormen van flexibilisering ook in het onderzoek betrokken. Uit eerder door ons uitgevoerd onderzoek binnen de publieke sector bleek dat vormen van samenwerking op personeel vlak binnen de publieke sector, en zeker ook gemeenten, veel worden toegepast. Daarom is ook dit type flexibele inzet hier toegevoegd. In hoofdstuk 2 (waarin kengetallen over externe inhuur aan de orde komen) zijn deze flextypen niet meegenomen onder 'inhuur derden', tenzij gemeenten dit zelf wel gedaan hebben.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen, namelijk:

1. Analyse op Iv3-cijfers
2. Interviews onder gemeenten
3. Enquête onder flexibele arbeidskrachten

Hieronder worden de onderdelen kort besproken. Gemeenten en respondenten worden in het rapport niet herleidbaar weergegeven.

1.3.1 Analyse op Iv3-cijfers 'inhuur derden'

Vertrekpunt voor de dataverzameling voor het onderzoek is het informatiesysteem 'Informatie voor Derden' (Iv3). Dit systeem regelt hoe medeoverheden, en dus ook gemeenten, financiële informatie (dienen te) verstrekken. De afnemers van deze financiële informatie zijn de financiële toezichthouder, de Europese Unie, het ministerie van BZK en het CBS. In Iv3 staan gegevens uit de begroting, de kwartaalcijfers en de jaarrekening van alle gemeenten. De informatie is onder meer bedoeld voor de verdeling van gelden uit het gemeentefonds en het provinciefonds.

Voor het onderzoek zijn de economische categorieën 'salarissen en sociale lasten eigen personeel' en 'personeel van derden' van toepassing. Zij geven inzicht in de relatieve omvang van externe inhuur van personeel (ten opzichte van eigen personeel). Binnen deze categorieën is gekeken naar Functies, Kostenplaatsen en Balansmutaties van de gemeentelijke begroting.

De gegevens zijn gedownload via een open source applicatie. Ten tijde van start van het onderzoek waren de cijfers voor kwartaal 1 tot en met 3 van 2013 beschikbaar. De data zijn ingelezen en bewerkt en leverden voor gemeenten een verhoudingsgetal op dat de verhouding weergeeft tussen bestedingen aan eigen personeel en aan externe inhuur van personeel. Dit is vervolgens gerelateerd aan de omvang van de gemeenten naar inwoneraantallen. Op deze manier konden we de gemiddelde verhouding voor alle Nederlandse gemeenten vaststellen, de verhouding per grootteklasse en de spreiding van gemeenten ten opzichte van de gemiddelde verhouding. Deze cijfers zijn gebruikt voor de selectie van de gemeenten. De 40 gemeenten in dit onderzoek zijn zodanig geselecteerd op basis van deze twee criteria dat ze een afspiegeling zijn de landelijke situatie. Dit geldt niet voor de grootste gemeenten omdat in deze categorie twee G4-gemeenten zijn betrokken in het onderzoek.

Gedurende het onderzoek kwamen de cijfers over 2014 beschikbaar. De eerdere selectie, gebaseerd op 2013, is afgezet tegen de nieuwe cijfers; dit gaf geen wijzigingen in de representativiteit van de geselecteerde gemeenten.

1.3.2 Interviews onder gemeenten

Om informatie te verzamelen over de inzet van flexibele arbeidskrachten bij gemeenten zijn interviews gehouden bij 40 gemeenten. Per gemeente zijn meerdere personen, meestal afzonderlijk, geïnterviewd om tot een beter beeld te komen per gemeente. Er werden drie tot vijf interviews gehouden per gemeente, namelijk met:

- Financiële administratie / control;
- HR / PZ;
- (Voorzitter van) de OR;
- Afdelingshoofd(en) van de afdeling waar veel gebruik gemaakt wordt van externe inhuur.

Op basis van de grootteklasse van een gemeente en of er sprake was van boven- of onder gemiddelde inhuur op basis van bovengenoemde lv3-cijfers, is een eerste selectie gemaakt van 60 gemeenten. Deze gemeenten hebben vanuit het LOGA een brief ontvangen met een aankondiging en uitleg van het onderzoek. Vervolgens zijn de gemeenten door het secretariaat van het A+O-fonds benaderd voor medewerking aan het onderzoek en het inplannen van interviews. De interviews zelf werden afgenomen door onderzoekers van Regioplan.

Aan het einde van de wervingsperiode is, in overleg met de opdrachtgever, het benaderen van gemeenten voor medewerking overgenomen door Regioplan.

Ook is toen, om tot 40 deelnemende gemeenten te kunnen komen (mede wegens het samenvallen van de werving met de zomervakantie), de eerste selectie met 65 extra gemeenten uitgebreid.

Uiteindelijk zijn met 40 gemeenten interviews gehouden. Bij 11 gemeenten zijn (grotendeels) face-to-face interviews gehouden. Eén respondent van een gemeente heeft de vragen schriftelijk beantwoord; bij de overige gemeenten zijn telefonische interviews afgenomen. In totaal zijn 167 interviews afgenomen, waaronder enkele duo-interviews.

In de rapportage worden citaten uit de interviews gebruikt ter illustratie van de hoofdtekst.

Zie bijlage 1 voor een lijst van de gemeenten en de respondenten.

De interviews werden afgenomen aan de hand van semigestructureerd itemlijsten en duurden gemiddeld bijna een uur. De vragen hadden alle betrekking op bovenstaande onderzoeksvragen. Een deel van de vragen was gelijk voor alle vier de typen respondenten, andere vragen waren specifiek voor één groep. Zo is er bij de medewerker Financiën ingegaan op de Iv3-cijfers, bij de voorzitter OR op de vraag in hoeverre flexibele arbeid onderwerp van de agenda is voor de OR en bij de HR-medewerker op het HR-beleid voor flexibele arbeidskrachten.

1.3.3 Enquête onder flexibele arbeidskrachten

De mening van flexibele arbeidskrachten zelf is uitgevraagd via, in eerste instantie, korte face-to-face-interviews (bij 5 gemeenten) en vervolgens bij alle 40 gemeenten via een online enquête. Bij beide benaderingen zijn ongeveer dezelfde vragen gebruikt. Voor het overgrote deel is voor het uitzetten van de online enquête de geïnterviewde HRM-medewerker van de gemeente gevraagd om hieraan mee te werken door binnen de betreffende gemeente een groep flexkrachten te benaderen. Hierbij is duidelijk gemaakt welke doelgroepen flexibele arbeidskrachten het betrof en ook een instructie voor het uitzetten meegestuurd.

Tabel 1.1 Respons onder flexibele arbeidskrachten

	Gemeenten	Methode	Respondenten
Respons	28	- 25 enquête	262 respondenten
		- 5 face-to-face	47 respondenten
		<i>Totaal</i>	<i>309 respondenten</i>
Geen respons	8		
Wilde/kon niet mee werken	4		
<i>Totaal</i>	<i>40</i>		

Alle 40 gemeenten zijn voor het uitzetten van de online enquête benaderd, inclusief de gemeenten waar al face-to-face interviews zijn gehouden. Na opschonen (enquêtes die niet ver genoeg ingevuld waren of personen die niet

onder de doelgroep vielen zijn verwijderd) bleef er een respons van 309 enquêtes over, verdeeld over 28 gemeenten.

Vier gemeenten wilden niet meewerken aan het uitzetten van de enquête, of hadden vanwege de doorlooptijd van de enquête te kort tijd voor het uitzetten ervan. Bij de overige 8 gemeenten zonder respons zijn meerdere malen reminders verstuurd met de vraag om de enquête uit te zetten.

Er kan sprake zijn van een oververtegenwoordiging van hoogopgeleide flexibele krachten onder de respons. Ook is het denkbaar dat flexkrachten in de buitendienst minder zijn benaderd om aan de enquête mee te doen. Aan deelnemende flexkrachten is kenbaar gemaakt dat zij collega flexkrachten konden attenderen op de mogelijkheid de enquête ook in te vullen. In hoeverre dat ook respons heeft opgeleverd kan niet worden nagegaan.

De resultaten worden in tabellen weergegeven in Hoofdstuk 3, vergezeld met een toelichting onder de tabellen.

1.4 Leeswijzer

Als leeswijzer geven we hieronder aan in welk hoofdstuk de zeven onderzoeksvragen aan de orde komen.

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
1 Welke verschillende vormen van flexibele arbeidsrelaties, onderscheiden naar arbeid juridische status, kunnen we bij gemeenten en samenwerkingsverbanden onderscheiden?	3 en 7
2 Hoe vaak komen al die vormen van flexibele arbeidsrelaties voor, gemeten naar: - het aantal gemeenten dat ze gebruikt; - het percentage medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie in vergelijking met het totaal aantal medewerkers in een gemeente; - de relatie met vaste dienstverbanden?	2 en 7
3 Hoe lang duren deze flexibele arbeidsrelaties gemiddeld, uitgesplitst naar vorm?	4 en 7
4 Hoe verhouden de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van medewerkers in flexibele arbeidsrelaties zich tot medewerkers met een vast dienstverband?	4 en 7
5 Onderscheiden medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie zich van medewerkers met een vast dienstverband naar het soort werk dat ze verrichten?	4 en 7
6 Welke motivering geven werkgevers en medewerkers voor het aangaan van flexibele dienstverbanden?	5
7 Hoe zien werkgevers en medewerkers de ontwikkeling van flexibele dienstverbanden over de komende vijf tot tien jaar?	6

2 HOE FLEXIBEL WERKEN GEMEENTEN?

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de omvang van de inzet van flexkrachten door gemeenten. Om dit beeld te construeren bleek het nodig meerdere bronnen te raadplegen. Het resultaat is weergegeven in een tabel (zie paragraaf 2.1.3.).

De gegevens in de tabel zijn afkomstig uit:

- Het informatiesysteem Informatie voor Derden (Iv3);
- Interviews met betrokkenen vanuit de gemeenten (HRM, financiën, OR, afdelingsleiders);
- Documenten die door de genoemde betrokkenen aan ons beschikbaar zijn gesteld;
- Aanvullende bronnen die ten behoeve van het vullen van de tabel door ons zijn opgezocht (om nog ontbrekende gegevens te verzamelen).

In de gegevens die door gemeenten zijn aangeleverd zit een grote variatie; in de zin van detailniveau, periode en definities. Gemeenten konden in hun beschikbare data ook niet altijd de verschillende aanstellingsvormen van elkaar onderscheiden.

2.1 Omvang van flexibele inzet van personeel binnen gemeenten

Bij een groot gedeelte van de gemeenten wordt een overzicht bijgehouden van inhuurkrachten. De inhoud en gedetailleerdheid daarvan verschilt wel sterk per gemeente.

Vanuit het overzicht van inzet van flexibele arbeidskrachten per gemeente kan gesteld worden dat het aandeel tijdelijke aanstellingen, in dienst van de gemeente, ten opzichte van de gehele formatie vaak klein is of dat er geen sprake van is. Het percentage inhuur ten opzichte van de totale personeelskosten ligt op basis van de eigen opgaven van gemeenten vaak tussen de 6 en 19 procent.

Uitgaande van de Iv3-gegevens hebben de veertig gemeenten in de eerste drie kwartalen van 2014 gemiddeld 6,8 miljoen besteed aan inhuur van derden. Gemiddeld is dat 12% van de totale personeelskosten (eigen personeel plus inhuur). Ook hierbij is veel variatie onder de gemeenten (van 4% tot 24%).

2.1.1 Zicht op omvang van flexibele inzet

Bij gemeenten waar een overzicht van de inzet van flexkrachten wordt bijgehouden, is dit met name gericht op de externe inhuur van personeel. Outsourcing, inkoop van adviesdiensten en inhuur op projecten zijn veelgenoemde vormen van flexibilisering die in de regel niet in zo'n overzicht worden opgenomen. Ook wordt het personeel dat een tijdelijke aanstelling

heeft, in dienst van de gemeente, hierin niet bijgehouden, aangezien deze onder de reguliere personeelskosten vallen, samen met het vaste personeel. In 33 van de 40 gemeenten is aangegeven dat er een overzicht is of wordt bijgehouden van inhuurkrachten. De inhoud en mate van gedetailleerdheid daarvan, verschilt wel per gemeente. Twintig gemeenten geven aan dat dit overzicht (met name) op kosten- of budgetniveau is. Een groot deel hiervan geeft ook aan dat daarnaast ook een of meer van de volgende gegevens wordt bijgehouden: aantallen, redenen, duur, bureau, functie, afdeling. Dit kan op persoonsniveau, afdelingsniveau of alleen centraal niveau zijn. Bij negen gemeenten wordt ook vermeld om welk type flexibele inzet het gaat. Enkele gemeenten geven aan dat het onderscheid naar type er niet toe doet en daarom niet wordt bijgehouden.

Er werden in de interviews verschillende redenen aangevoerd waarom geen overzicht van de inhuur of inzet van flexkrachten wordt bijgehouden:

'Het percentage inhuur wordt niet geregistreerd, omdat er niet op gestuurd wordt.'

'Elke afdeling heeft een eigen budget voor inhuur; dit wordt niet centraal bijgehouden.'

'De directie geeft aan dat het lastig is om een actueel overzicht te maken. Zodra het is gemaakt, is het alweer veranderd.'

2.1.2 De omvang van flexibele inzet

Hierna presenteren wij in een tabel de beschikbare kengetallen over de omvang van de inhuur van flexibele arbeid door de 40 gemeenten die aan ons onderzoek hebben deelgenomen. Voor een goede interpretatie van de gegevens in deze tabel is de navolgende toelichting noodzakelijk.

Toelichting op de tabel

In de tabel wordt per onderzochte gemeente een aantal kolommen weergegeven. Hieronder bespreken we de achtergrond of inhoud van deze kolommen.

Grootteklasse van de gemeente

Hier worden acht categorieën onderscheiden. Om de herkenbaarheid van afzonderlijke gemeenten te verkleinen is een aantal van de gangbare categorieën samengevoegd:

- | | |
|-----|-----------------------------------|
| 1-3 | < 20.000 inwoners |
| 4 | 20.000 tot 50.000 inwoners |
| 5 | 50.000 tot 100.000 inwoners |
| 6-8 | > 100.000 inwoners (inclusief G4) |

Drie van de benaderde gemeenten zijn samengevoegde of samenwerkende gemeenten. Hierbij zijn we uitgegaan van het totale inwoneraantal.

Omvang van 'tijdelijk in dienst van de gemeente'

Een deel van de gemeenten leverde de gegevens over het aantal personen en/of fte's dat tijdelijk in dienst is. Het betreft hier dus personen die met een contract voor bepaalde tijd in dienst zijn bij de desbetreffende gemeente. Meestal hebben deze gegevens betrekking op de situatie in 2015. Waar dat mogelijk is hebben we deze gegevens naast het totaal aantal personen in loondienst (zowel vast als tijdelijk) geplaatst.

Aandeel inhuur t.o.v. totale P-kosten of in formatie of in personen (%)

In deze kolom presenteren we een percentage dat weergeeft:

- Welk deel van de *totale personeelskosten* door de kosten van de inhuur van flexkrachten wordt ingenomen; *of*
- Wat het aandeel van de inhuur, uitgedrukt *in fte's*, is in de totale formatie inclusief de inhuur (in fte); *of*
- Wat het aandeel van de personen die zijn ingehuurd is ten opzichte van het *aantal personen* dat in dienst is van de gemeente, inclusief het aantal personen dat door de gemeente wordt ingehuurd.

Achter het percentage geven we aan op welke wijze het berekend is. Van drieëntwintig gemeenten hebben we deze gegevens achterhaald. Vaak gaat het om de kosten van inhuur in 2014 in relatie tot de totale loonkosten van dat jaar.

Verhoudingsgetal inhuur

Hierbij is uitgerekend hoe het aantal personen (of fte's) dat is ingehuurd zich verhoudt tot het totaal aantal personen (of fte's) dat in een (vast of tijdelijk) dienstverband werkzaam is voor een gemeente.

Omvang inhuur in € (2014, volgens de gemeente)

De gegevens over de kosten van de inhuur in 2014 zijn in de meeste gevallen genoemd tijdens de interviews en in enkele gevallen aangevuld met informatie uit andere bronnen (bijvoorbeeld het jaarverslag of de jaarrekening van de gemeente). De gegevens hebben betrekking op het hele kalenderjaar.

*Omvang inhuur lv3 (*1000) (2014)*

Het informatiesysteem 'Informatie voor Derden' (lv3) regelt hoe medeoverheden, en dus ook gemeenten, financiële informatie (dienen te) verstrekken aan derde partijen (zoals het CBS). In het kader van lv3 moeten gemeenten aparte economische categorieën onderscheiden voor 'salarissen en sociale lasten eigen personeel' en 'personeel van derden'. De informatie in deze kolom is een optelling van de gegevens over de inhuur van derden door de gemeente. De cijfers hebben betrekking op de eerste drie kwartalen van het jaar 2014.

Verhoudingsgetal lv3 (2014)

Bij de samenstelling van deze kolom is alleen gebruik gemaakt van gegevens uit Informatie van derden. Het verhoudingsgetal is het quotiënt van de totale

kosten van de inhuur van derden en de totale personeelskosten van een gemeente¹ en wordt uitgedrukt in een percentage.

Meest voorkomende vorm van flexibele inzet volgens de respondent

Tijdens de interviews is stilgestaan bij de verschillende vormen die de gemeente gebruikt (of kan gebruiken). In deze kolom is de vorm opgenomen waarvan gemeenten zeggen dat ze daarvan het meest gebruik maken.

Bijzonderheden

De informatie die we van de gemeente ontvingen (aangevuld met de gegevens die we over de gemeente vonden) kan erg onevenwichtig zijn. In deze kolom is opgenomen of daarvan wellicht sprake is bij een gemeente. Een aantal gemeenten noemden ontwikkelingen die relevant zijn voor de duiding van de inhuur. Waar relevant zijn opgenomen in de laatste kolom.

2.1.3 Overzicht van de inzet van flexibele arbeid in 40 gemeenten

Zie de tabel op de volgende pagina's.

Een lege cel betekent dat deze informatie niet beschikbaar was voor de betreffende gemeente. De kolommen met de gegevens uit de Iv3 zijn met een kleur gemarkeerd om ze te onderscheiden van de kolommen met de gegevens die verzameld zijn tijdens de interviews.

¹ De totale personeelskosten zijn bepaald door de som te nemen van de kosten van het eigen personeel (volgens Iv3) plus de kosten van de inhuur (volgens Iv3).

ID	Grootte-klasse	Omvang tijdelijk in dienst van de gemeente	Aandeel inhuur t.o.v. totale P-kosten of in formatie of in personen (%)	Verhoudingsgetal inhuur	Omvang inhuur in € (2014, volgens gemeente)	Omvang inhuur lv3 (*1000 in €) (2014)	Verhoudingsgetal lv3 (2014)	Meest voorkomende vormen volgens respondent van gemeente	Bijzonderheden
1	1-3			1:9 (op basis van aantal personen, waarschijnlijk is er sprake van een onderschatting)	1,7 miljoen (in 2015, waarvan halverwege 2015 al 1,4 miljoen is uitgegeven)	656	17%	payroll, detachering (inclusief Zzp'ers)	
2	6-8				bekend, maar niet opgenomen i.v.m. herkenbaarheid	bekend, maar niet opgenomen i.v.m. herkenbaarheid	20%	payroll	
3	5		Schatting: 15% (van de personeelskosten)		5.900.000	5.312	12%		Percentage inhuur wordt niet geregistreerd omdat er niet op gestuurd wordt
4	4	Geen (vanwege WW-verplichting)			2,1 miljoen (in 2013)	1.208	6%	Payroll en detachering	Geen overzicht met aantallen
5	4	2 tijdelijke aanstellingen	8% (van de personeelskosten)			1.825	10%		In de 8% worden niet alle flexwerkers mee geteld. Verder geen uitgesplitste informatie
6	4		6% (van de fte's)	1:18 (op basis van fte's)	1.299.000	1.077	11%	detachering	In 2014 was de flexibele inzet hoger dan in 2013, in 2015 'genormaliseerd'.
7	5		17% (van de personeelskosten)	1:5 (op basis van personeelskosten)	11.000.000	7.209	12%		
8	1-3	1 tijdelijk (deel van de aanstelling)	29% (van de personeelskosten)	1:5 (op basis van fte's)	785.000	1.268	24%		

ID	Grootte-klasse	Omvang tijdelijk in dienst van de gemeente	Aandeel inhuur t.o.v. totale P-kosten of in formatie of in personen (%)	Verhoudingsgetal inhuur	Omvang inhuur in € (2014, volgens gemeente)	Omvang inhuur lv3 (*1000) (2014)	Verhoudingsgetal lv3 (2014)	Meest voorkomende vormen volgens respondent van gemeente	Bijzonderheden
9	4	Aantal tijdelijke aanstellingen is heel minimaal	8% (van de fte's)	1:12 (op basis van fte's, waarschijnlijk is er sprake van een onderschatting)	In 2013: 2.057.994	3.758	14%	payroll	Omvang inhuur neemt af, precieze uitsplitsing is niet te maken
10	6-8		11% (van de personeelskosten)		7.558.000	7.708	8%	uitzendkrachten en payroll	In 2013 lag inhuur op 7% (van de personeelskosten), duidelijk lager dan in 2014.
11	6-8	Aantal tijdelijke aanstellingen is heel minimaal	13% (van de fte's)	1:7 (op basis van fte's)	27.925.000	27.826	21%	payroll	
12	1-3	1 tijdelijke aanstelling						detachering	Er was nog geen overzicht, gemeente is gestart met een excelbestand.
13	5	0,3% van het totaal aantal personen				6.556	13%		Elke afdeling heeft eigen budget, wordt niet centraal bijgehouden
14	6-8	Ongeveer 0,7% van het totaal aantal personen	12% (van de personeelskosten)		11.400.000	11.411	10%		Geen overzicht met aantallen
15	1-3		10% (van de personeelskosten)		740.000	870	10%		

ID	Grootte-klasse	Omvang tijdelijk in dienst van de gemeente	Aandeel inhuur t.o.v. totale P-kosten of in formatie of in personen (%)	Verhoudingsgetal inhuur	Omvang inhuur in € (2014, volgens gemeente)	Omvang inhuur lv3 (*1000) (2014)	Verhoudingsgetal lv3 (2014)	Meest voorkomende vormen volgens respondent van gemeente	Bijzonderheden
16	1-3	Geen op dit moment	6% (van de personeelskosten)	1:5 (op basis van aantal personen)	221.493	222	6%	detachering	Geen overzicht met aantallen beschikbaar
17	1-3	Ongeveer 4% van het totaal aantal personen				915	14%		Geen overzicht met aantallen beschikbaar
18	4	Geen (vanwege WW-verplichting)				662	7%		Geen overzicht met aantallen beschikbaar
19	1-3		6% (van de personeelskosten)		671.899	977	19%	zzp, detachering en inzet via andere gemeenten	Geen overzicht met aantallen beschikbaar
20	5				8.000.000	6.774	12%	detachering	Alle flex wordt sinds kort geregistreerd in personeelssysteem
21	6-8	7,8% van het totaal aantal personen	ongeveer 10% (op basis van fte's)	1:10 (op basis van aantal personen)	4.100.000	9.389	11%	uitzendkrachten	
22	4	Ongeveer 1% van het totaal aantal personen		1:5 (op basis van aantal personen)	616.000 (in 2015, 2014 vergelijkbaar)	590	4%	payroll	
23	4			1:5 (op basis van aantal personen)	2.000.000	1.356	11%	payroll, detachering (inclusief ZZP'ers)	
24	1-3					1.472	19%		Geen overzicht met aantallen beschikbaar

ID	Grootte-klasse	Omvang tijdelijk in dienst van de gemeente	Aandeel inhuur t.o.v. totale P-kosten of in formatie of in personen (%)	Verhoudingsgetal inhuur	Omvang inhuur in € (2014, volgens gemeente)	Omvang inhuur lv3 (*1000) (2014)	Verhoudingsgetal lv3 (2014)	Meest voorkomende vormen volgens respondent van gemeente	Bijzonderheden
25	4		14% (van de personeelskosten?)		1,6 miljoen (2015, tot en met oktober)	3.245	22%	payroll	HR en FIN geven aan niet over een compleet overzicht te beschikken
26	4				2.900.000	1.299	8%		
27	6-8	Zeér klein percentage (minder dan 0,1%)	6% van de personeelskosten (16% in personen, 10% in fte)		bekend, maar niet opgenomen i.v.m. herkenbaarheid	bekend, maar niet opgenomen i.v.m. herkenbaarheid	6%	payroll, in mindere mate uitzendkrachten (deels zit hierin overlap)	
28	4	Ongeveer 1% van het totaal aantal personen				3.981	17%	32 van de 43 flexplekken betreffen mensen met een tijdelijke aanstelling	
29	1-3	Ongeveer 6% van het totaal aantal personen		1:10 (op basis van aantal personen)		348	5%	tijdelijke contracten	
30	4		12% (van de personeelskosten)		1.438.842	1.563	12%		
31	6-8	Ongeveer 2,2% van het totaal aantal personen	20% (op basis van fte's)	1:7 (op basis van fte's)	14.500.000	14.570	21%	payroll en in mindere mate uitzendkrachten	In 2015 toename inhuur tot 17 miljoen (schatting)
32	5				5.500.000	5.702	11%	uitzendkrachten (qua aantallen), detachering/zzp'ers (qua kosten)	In 2015 toename inhuur tot 7 miljoen, kon geen aantallen noemen

ID	Grootte-klasse	Omvang tijdelijk in dienst van de gemeente	Aandeel inhuur t.o.v. totale P-kosten of in formatie of in personen (%)	Verhoudingsgetal inhuur	Omvang inhuur in € (2014, volgens gemeente)	Omvang inhuur lv3 (*1000) (2014)	Verhoudingsgetal lv3 (2014)	Meest voorkomende vormen volgens respondent van gemeente	Bijzonderheden
33	5		19% (van de personeelskosten)		6.706.603	7.513	17%		Omvang flex kan alleen uitgedrukt worden in bedragen, niet aantallen
34	1-3	Ongeveer 7% van het totaal aantal personen		1:3 (op basis van aantal personen)		2.089	22%	payroll	
35	4				861.000	861	7%	payroll en uitzend	
36	4	Iets meer dan 1% van het totaal aantal personen	3% (op basis van de personen)	1:18 (op basis van aantal personen)		1.784	9%		
37	4	Enkeling met tijdelijke aanstelling	14% (van de personeelskosten)	1:9 (op basis van fte's)	2.200.000	2.620	19%	payroll	Geen apart budget voor inhuur, moeten binnen de personeelskosten blijven, ook bij ziekten en pieken; dat kan omdat er wat vacature-ruimte is

ID	Grootte-klasse	Omvang tijdelijk in dienst van de gemeente	Aandeel inhuur t.o.v. totale P-kosten of in formatie of in personen (%)	Verhoudingsgetal inhuur	Omvang inhuur in € (2014, volgens gemeente)	Omvang inhuur lv3 (*1000) (2014)	Verhoudingsgetal lv3 (2014)	Meest voorkomende vormen volgens respondent van gemeente	Bijzonderheden
38	4	1 tijdelijke aanstelling			566.000	1.094	14%	payroll, daarna detachering	
39	4	Ongeveer 9% van het totaal aantal fte	ongeveer 10% (van de personeelskosten) tot 1 sept 2015		in 2015 tot 1 september betaald aan inhuurdesk: 1.015.351	2.683	20%		
40	4		10% tijdelijk/inhuur (90% vast)	1:9 (op basis van budget)	budget 2015: 18 miljoen	4.395	21%	payroll	Inhuur kan betaald worden uit structurele formatie, formatie sociale domein of budget ziekte/vervanging/extra werkzaamheden

2.1.4 Conclusies uit het overzicht

- De omvang van tijdelijke aanstellingen in dienst van de gemeente is doorgaans een fractie van de gehele formatie. Bij enkele gemeenten ligt het percentage op zeven à negen procent (ID's 14, 21, 28, 34 en 39). Verschillende gemeenten merkten op geen tijdelijke aanstellingen te gebruiken vanwege WW-verplichting (bijvoorbeeld ID 4 en 18).
- Het aandeel van de inhuur ten opzichte van de totale personeelskosten ligt volgens opgaven van gemeenten tussen zes en negentien procent van de personeelskosten. Er is een uitschieter (ID 8) waar 29 procent van de totale personeelskosten wordt uitgegeven aan externe inhuur.
- Volgens de informatie uit Iv3 hebben de veertig gemeenten in 2014 gemiddeld 6,8 miljoen euro² besteed aan de inhuur van derden. Voor de tien kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) lag dat bedrag gemiddeld op ruim negen ton, voor de zeven grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) op gemiddeld 26 miljoen.³
- Het verhoudingsgetal geeft aan wat in de Iv3 de verhouding is tussen de omvang van de inhuur en de totale personeelskosten (eigen personeel plus inhuur). Voor de veertig gemeenten ligt dat getal gemiddeld op 13%.⁴ Voor de kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) komt het verhoudingsgetal gemiddeld op 15% waar het voor de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) gemiddeld op 14% ligt.⁵
- Tussen de gemeenten onderling zien we opnieuw grote verschillen. ID 8 geeft volgens de Iv3-gegevens bijna een kwart uit aan inhuur van derden, ID 22 daarentegen slechts vier procent.
- De omvang van de inhuur in 2014 ligt volgens de eigen opgave van de gemeenten gemiddeld iets hoger (een factor 1,2) dan het bedrag dat uit de analyse van Iv3-gegevens over 2014 komt. Individuele gemeenten kunnen daarin echter erg verschillen (vergelijk bijvoorbeeld ID 21 en ID 26 met elkaar: respectievelijk een factor 0,4 en een factor 2,2).
- Van 24 van de 40 gemeenten is bekend welke vorm van flexibele inhuur ze het meest inzetten. Payrolling (soms via een eigen organisatie van de gemeente) is de vorm die het meest genoemd is, gevolgd door detachering en uitzendkrachten.

² Ter vergelijking, het gemiddelde van alle gemeenten in Iv3 ligt op ongeveer 3,5 miljoen euro.

³ De gemiddelden voor de middengroepen zijn 2 miljoen (gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners) en 6,5 miljoen (gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners).

⁴ Dit komt overeen met het gemiddelde verhoudingsgetal van alle gemeenten bij elkaar dat ook op 13% ligt.

⁵ Voor de beide middengroepen (gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners) ligt het verhoudingsgetal op resp. 12% en 13%.

2.2 Onduidelijkheid over het feitelijke type flexibele arbeidsrelatie

Voor gemeenten zijn de specifieke vormen van flexibele inzet vaak van ondergeschikt belang en verschilt de definitie ervan ook soms. Zo worden payrollers, gedetacheerden, uitzendkrachten en/of zzp'ers vaak onder dezelfde groep geschaard. Tijdelijke aanstellingen (in dienst van gemeente), outsourcing en inzet van SW'ers worden door gemeenten vaak niet gezien als flexkrachten.

Niet alle vormen van flexibele arbeid zijn voor een eenduidige interpretatie vatbaar. De belangrijkste redenen daarvoor zijn:

- *Verschillende contracten, lijkt zelfde constructie*
In meerdere gemeenten worden payrollers, gedetacheerden, uitzendkrachten en/of zzp'ers onder dezelfde groep van inhuur geschaard. Met andere woorden: de verschillen zitten in de benaming, niet in de constructie die eraan ten grondslag ligt. Contract-technisch maakt het niet veel uit voor de gemeente:

'Op contracten staat dat het een detacheringsovereenkomst is, maar het is een payrollconstructie. We scharen uitzend, payroll en detachering daarom eigenlijk onder dezelfde constructie. Bij wet is het uiteraard verschillend.'

'Ik zie niet heel veel verschil vanuit de werkgeverskant. Of je nou een bureau of een zzp'er inzet; je spreekt gewoon een uurtarief en bepaalde periode af.'

- *De definitie van detachering*
 - Detacheringen via bureaus worden in de meeste gemeenten ingezet, maar inleen of uitwisseling vanuit andere gemeenten of overheidsorganisaties gaat ook regelmatig via een detacheringsconstructie. Sommige gemeenten maken, wanneer er een samenwerking is met andere gemeenten, alleen gebruik van deze vorm van detachering en niet van detachering via daarop gespecialiseerde bureaus.
 - Gemeenten zetten detacheringsbureaus ook vaak voor advieswerk in. Dit is geen personeel, maar dienstverlening volgens veel respondenten.

'Echte detachering komt niet voor. Dan betreft het advieswerk. Dat komt voor als de kennis niet in huis is, of de hoeveelheid werk op jaarbasis te weinig is voor een aanstelling.'

'Inkoop van advies van een zzp'er of via een detachering wordt gezien als dienst, i.p.v. als personeel.'

- *Andere constructie inzet vanwege raamovereenkomst*
Regelmatig hebben gemeenten een raamovereenkomst met gunstige inkoopvoorwaarden met een of meer bureaus, vaak voor uitzend of payroll. Zzp'ers of mensen die op een andere manier 'geworven' worden, worden dan via een van die gecontracteerde bureaus ingezet. Het is volgens respondenten gunstiger, maar ook handig dat het via één constructie gaat:

'Het is fijn om het allemaal in één hand te houden.'

- *Onduidelijk welk type arbeidsrelatie in administratie of begroting*
Financiële afdelingen hebben niet altijd zicht op de constructies achter de flexibele arbeidsrelaties en weten bijv. niet altijd dat payroll ergens in de organisatie voorkomt.
 - Alleen het bureau of de organisatie waarmee de relatie is aangegaan staat vermeld.
 - Daarnaast wordt bijv. een payroll-constructie ook wel als detachering, of andersom, in de financiële overzichten genoteerd.
- *Tijdelijke aanstelling, outsourcing en inzet SW'ers niet gezien als flex*
Deze drie flexibele vormen worden niet door iedereen gezien als flexibilisering van arbeid.
 - Tijdelijke aanstellingen worden volgens veel respondenten voornamelijk ingezet als opmaat naar een vast contract. Het is invulling van structurele formatie/capaciteit, geen flexibele inzet.
 - Outsourcing wordt binnen de meeste gemeenten gezien als uitbesteding van werk, niet van het inzetten van flexibele arbeid.
 - Omdat veel gemeenten zelf aandeelhouder of eigenaar van het SW-bedrijf zijn, wordt de inzet van deze mensen door enkele respondenten eerder als 'inbesteding' dan als inzet van flexibele krachten gezien.

2.3 Inhuur van derden volgens lv3-cijfers

De conclusie met betrekking tot lv3-cijfers is tweeledig:

a) de kosten inhuur van flexkrachten (ook wanneer tijdelijke contracten en outsourcing buiten beschouwing worden gelaten) komen niet alleen onder de post 'inhuur van derden' terecht.

b) wat onder bepaalde posten binnen lv3 wordt geboekt kan per gemeente verschillen.

Dit betekent twee dingen:

- 1. De werkelijke kosten (en relatieve omvang) van flexibele inzet kunnen alleen vastgesteld worden door dit per gemeente met nader onderzoek⁶ vast te gaan stellen.**
- 2. De omvang van inhuur van derden volgens lv3 is voor veel gemeenten zo goed als zeker lager dan die in werkelijkheid is.**

Bij de interviews met medewerkers Financiën/Control zijn de lv3-cijfers besproken met betrekking tot inhuur van derden door de desbetreffende gemeenten. Het betrof de cijfers van de eerste drie kwartalen van 2013; recentere cijfers waren op dat moment niet beschikbaar.

Bij 23 gemeenten was de geïnterviewde bekend met de lv3-cijfers, hetzij soms wat beperkt, aangezien een collega de aanlevering deed. Tien geïnterviewden waren er niet bekend mee. Bij dertien interviews is nauwelijks ingegaan op de lv3-cijfers, vaak omdat de respondent liever in wilde gaan op de eigen, meer

⁶ Bijvoorbeeld een analyse van de financiële administraties van gemeenten op een lager aggregatieniveau dan de lv3-indeling.

recente cijfers. Bij vier gemeenten was het niet mogelijk een interview te houden met iemand van de afdeling Financiën.

Onder de gemeenten waar iets gezegd kon worden over de Iv3-cijfers, gaven zo goed als alle geïnterviewden aan dat niet alle typen flexibele inhuur onder de door ons geselecteerde Iv3-cijfers (inhuur van derden) vielen. Dit geldt volgens hen in elk geval voor tijdelijke aanstellingen⁷ (in dienst van de gemeente en dus opgenomen onder reguliere personeelskosten) en outsourcing. Sommige respondenten vulden deze twee nog aan met uitbestedingen en de inkoop van advies en/of diensten. Eén geïnterviewde gaf expliciet aan dat alles wat 'buitenshuis' plaatsvindt, niet onder inhuur en dus niet onder de Iv3-cijfers valt.

Uit de interviews kwam naar voren dat kengetallen in Iv3 per gemeente anders opgebouwd kunnen zijn. Iedere gemeente hanteert eigen kostenplaatsen waar ze de kosten voor inhuur onder plaatsen (een product (vaak advies), een project (waardoor het in de administratie niet onder inhuur van derden valt) of externe inhuur) en die komen niet altijd overeen met de kostenplaatsen in Iv3. Om de cijfers dan toch te kunnen plaatsen, kan het zijn dat bepaalde kostenplaatsen bij de ene gemeente wel ingevuld worden, maar bij een andere gemeente niet (terwijl in beide gemeenten sprake is van flexibele arbeid), zoals blijkt uit het volgende citaat:.

'Ik weet dat categorie 30 onder inhuur van derden valt in Iv3, dat is vervanging van ziekte, inhuur piek, de projectinhuur en tijdelijke vervulling van vacatures. Die zitten er in elk geval in. Intern doen we er echter nog een andere categorie bij: 34.3: specialisme, onderzoek en advies en een paar aparte postjes. Deze tellen wij wel mee, maar het vervuult de cijfers daardoor wel t.o.v. de andere gemeenten.'

De kostenplaats 'Overige kostenplaatsen' in Iv3 is bij de meeste gemeenten verreweg de grootste wat betreft inhuur van derden. Op de vraag wat daar dan precies onder valt aan flexibele arbeid kon vaak geen helder antwoord gegeven worden, om de reden zoals die hierboven beschreven staat: cijfers die niet goed in een categorie van Iv3 te plaatsen vielen, zijn mogelijk onder 'overig' geplaatst. In elk geval verschilde het per gemeente wat er onder 'overig' wordt geplaatst:

'Het is een verzamelnaam van alle kosten van onze afdelingen, van de ambtelijke organisatie, en die verdelen we uiteindelijk weer met een verdeelsleutel over alle producten.'

'Als de uren niet direct aan een product kunnen worden gekoppeld, en dat zijn de meeste, worden ze op 'overige kostenplaatsen' geboekt. Dat zijn als het ware de apparaatskosten. Het gaat bijv. om krachten voor de bibliotheek of de peuterspeelzaal. De uren die op overig worden geboekt, worden later nader onderverdeeld aan de hand van een verdeelsleutel.'

⁷ Dit geldt waarschijnlijk weer niet voor tijdelijke aanstellingen waarvoor een payroll- of andere constructie gebruikt wordt.

'Wij hebben de producten (re-integratie/participatie, sport etc.). Maar al onze personeelskosten zitten onder een kostenplaats. Door uren te schrijven komen bijv. uren op het product 'participatie' te staan. Als iemand ziek is van de vaste kern en daar wordt voor ingehuurd, dán komen die kosten op overige kostenplaats te staan.'

Met de Iv3 wordt gemeenten een landelijk format geboden voor de verantwoording van hun lasten en baten. De lasten en baten gerubriceerd naar Iv3 bieden een goed houvast voor analyses op macroniveau en het signaleren van trends in de tijd. Uit het bovenstaande blijkt echter dat op microniveau en voor detailanalyses de Iv3-gegevens minder geschikt zijn. Dit hangt samen met de praktijk dat gemeenten hun financiële administraties verschillend hebben ingericht en de Iv3-voorschriften de nodige ruimte laten voor interpretatieverschillen, waardoor niet alles op dezelfde manier een onder de juiste categorieën verantwoord wordt.

2.4 Vergelijking van de uitgaven uit 2014 met die van 2013

In 2014 besteedden de Nederlandse gemeenten gemiddeld 13% van de totale personeelskosten aan de inhuur van derden. Dat is een stijging ten opzichte van 2013 (bron Iv3). De personeelskosten van het eigen personeel van de gemeenten liggen in 2014 gemiddeld twee procent lager dan in 2013 terwijl de kosten van de inhuur van derden in 2014 met veertien procent zijn gestegen.

In de Iv3 bestanden vinden we de gegevens van 408 gemeenten over de kosten van het eigen personeel en de kosten van de inhuur van derden in 2013. Bij de vergelijking van deze gegevens met die van 2014 vallen achttien gemeenten af omdat we voor deze gemeenten geen gegevens hebben over 2014. Bij de uiteindelijke vergelijking hebben we gebruik gemaakt van de gegevens van 390 gemeenten.

De belangrijkste bevindingen uit deze vergelijking zijn:

- Gemiddeld hebben de gemeenten in 2014 3,5 miljoen euro uitgegeven aan inhuur van derden. In 2013 was dat iets meer dan drie miljoen.
- De uitgaven aan inhuur lagen in 2013 op elf procent van de totale personeelskosten (de som van de kosten voor eigen personeel en de inhuur), in 2014 was dat toegenomen tot gemiddeld dertien procent (zie tabel 2.1). Ter vergelijking, de veertig geselecteerde gemeenten besteden in 2014 twaalf procent aan de inhuur van derden (zie paragraaf 2.1).
- De personeelskosten van het eigen personeel van de gemeenten gezamenlijk liggen in 2014 twee procent lager dan in 2013. De totale kosten van de inhuur van derden zijn in 2014 met veertien procent gestegen (zie tabel 2.1).

- De gemeenten met gemiddeld meer dan 100.000 inwoners, inclusief de G4, (GK 6-8) hebben ten opzichte van 2013 nauwelijks minder kosten aan eigen personeel. Tegelijkertijd zijn deze gemeenten gemiddeld een vijfde meer kwijt aan inhuur van derden (zie tabel 2.1). Bij de kleinere gemeenten zijn de kosten van inhuur minder sterk gestegen terwijl de kosten voor eigen personeel zijn afgenomen.

Tabel 2.1 Inhuur van derden als percentage van de totale personeelskosten en ontwikkeling van personeelskosten en inhuur (n=390)

Klasse	n	Inhuur als percentage van de personeelskosten 2013	Inhuur als percentage van de personeelskosten 2014	Vershil personeelskosten 2013-2014	Vershil inhuur 2013-2014
GK 1-3	130	12%	13%	-4%	4%
GK 4	190	11%	12%	-5%	11%
GK 5	43	11%	12%	-4%	5%
GK 6-8	27	11%	14%	0%	20%
Totaal	390	11%	13%	-2%	14%

- Bij twee derde van de gemeenten ligt het bedrag dat in 2014 is uitgegeven aan eigen personeel lager dan in 2013 (zie tabel 2.2). Voor een bijna een even groot deel van de gemeenten zijn de kosten van de inhuur van derden in 2014 hoger dan in 2013.

Tabel 2.2 De ontwikkeling van personeelskosten en inhuur (n=390)

	Kosten eigen personeel	Kosten inhuur derden
Kosten 2014 lager dan in 2013	65%	36%
Kosten gelijk gebleven	8%	2%
Kosten 2014 hoger dan in 2013	27%	62%

- Bij elkaar genomen (de som van de kosten van het eigen personeel plus de kosten van de inhuur van derden) zijn de kosten in 2014 marginaal hoger dan in 2013.
- Bijna dertig procent van de kosten die de gemeenten in 2014 kwijt zijn aan inhuur (29%) komt voor rekening van de G4. In 2013 was dat ruim een kwart (26%).⁸

⁸ In werkelijkheid is het percentage waarschijnlijk enkele procentpunten lager aangezien we niet over de gegevens van alle gemeenten beschikken.

3 FLEXIBELE INZET: WAT EN WAAR

Met verschillende respondenten van veertig gemeenten zijn interviews gehouden om inzicht te krijgen in de aard en omvang van flexibele arbeidsrelaties binnen hun gemeenten. Deze interviews zijn de voornaamste bron voor dit hoofdstuk en het volgende.

In paragraaf 3.1 worden de verschillende typen flexibele arbeidsrelaties besproken die in gemeenteland voorkomen. In paragraaf 3.2 wordt beschreven waar en voor wel soort werk deze flex-typen worden ingezet.

3.1 De typen flexibele arbeid

In iedere gemeente wordt flexibele arbeid ingezet. Gemeenten hebben echter uiteenlopende opvattingen over wat onder de flexibele inzet van arbeid valt. Ook worden typen flexibele arbeid uiteenlopend benoemd. Inhuur van flexibele arbeidskrachten (payroll, uitzendkrachten, detachering en zzp'ers) komt het meest voor. Personele uitwisseling met andere overheden/gemeenten komt in toenemende mate voor.

3.1.1 Het voorkomen van typen flexibele arbeid bij gemeenten

In de interviews is aan gemeenten gevraagd welke typen flexibilisering binnen hun organisatie voorkomen. Wij legden respondenten daarbij onderstaande lijst met typen flexibele arbeid voor¹:

- Tijdelijke aanstelling bij de gemeente;
- Uitzendkrachten;
- Payroll;
- Detachering via een bureau;
- Zzp;
- Inleen of uitwisseling van personeel tussen gemeenten;
- Outsourcing;
- Inzet van SW'ers.

Deze typen flexibele arbeid komen binnen gemeenteland alle voor. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête onder flexibele arbeidskrachten (zie tabel 7.1 in par. 7.2). Afzonderlijke gemeenten maken doorgaans van elk type in meer of mindere mate gebruik.

In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel gemeenten van een bepaald type gebruik maken. Daarnaast is een aantal bijzonderheden vermeld die uit

¹ Gebaseerd op een eerder onderzoek van RegioPlan naar flexibele arbeidsvormen in het openbaar bestuur: Mevissen, J., B. Berkhout, J. Timmerman, H. Visser (2014), *Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur*. Ministerie van BZK/RegioPlan, Den Haag. De SW-constructie is later toegevoegd n.a.v. de eerste interviews.

de interviews naar voren kwamen. Zo kan bijvoorbeeld vastgesteld worden dat sommige typen flexibele inzet soms onder andere schuil gaan; detachering overlapt bijvoorbeeld met onderlinge personele inleen en payrolling wordt ingezet voor van alles. Ook respondenten in de enquête wisten zelf niet altijd als wat ze een contract hadden.

Tabel 3.1 Het voorkomen van typen flexibele arbeid bij gemeenten (N=40)

Type	Aantal	Bijzonderheden
Tijdelijke aanstellingen	29	• In 17 gemeenten bij wijze van proefperiode voor een vaste aanstelling. • In 11 gemeenten wordt niet (meer) met tijdelijke aanstellingen gewerkt i.v.m. eigen risicodragerschap WW en ziekte.
Uitzendkrachten	39	• In 8 gemeenten vormen uitzendkrachten de grootste groep onder flexibele arbeidskrachten. • In 13 gemeenten wordt 'niet veel' met uitzendkrachten gewerkt.
Payrolling	38	• In 23 gemeenten vormen payrollers de grootste groep. • In 7 gemeenten wordt payroll weinig gebruikt. • Payroll wordt ook gebruikt voor proefperiodes in de aanloop naar een vast contract en voor detacheringen.
Detachering	35	• Detachering betreft vaak onderlinge personele samenwerking van gemeenten (zie onder inleen). • Inhuur van expertise via detachering komt relatief weinig voor.
Zzp	34	• In 7 van de 34 gemeenten wordt zzp zelden ingezet. • Zzp'ers worden ook via payrolling en uitzendbureaus ingezet.
Personele inleen	40	• Dit type flex gaat volgens respondenten nog verder toenemen, omdat samenwerking groeit. • Inleen vanuit andere overheden vindt vaak via detacheringen plaats.
Inzet SW-ers	34	• In sommige gemeenten zijn SW'ers in dienst gekomen van de gemeente. • Naast SW'ers worden ook mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ingezet (in kader van Participatiewet).
Outsourcing	35	• Outsourcing is eigenlijk het vermijden van flexibele inzet of vaste aanstellingen binnen de gemeente. Indien veel diensten via outsourcing worden ingevuld werkt dat door op de flexibele inzet van personeel door een gemeente.

Andere vormen van flexibele arbeidsrelaties

Bovenstaande vormen zijn het meest voorkomend, maar de lijst met flexibele arbeidsrelaties is in sommige interviews aangevuld met andere vormen van flexibele arbeid:

- **Traineeships**
In veel gemeenten komt deze vorm van een tijdelijk contract om ervaring binnen een gemeentelijke organisatie op te doen voor.
- **Extra urenuitbreiding van een vaste kracht**
Voor extra flexibiliteit worden in een aantal gemeenten het aantal uren van een vaste medewerker opgeschroefd. Die extra uren worden dan via payroll uitbetaald.
- **Het min-max-contract²**
Deze vorm lijkt niet veel (meer) voor te komen, maar in een enkel geval wordt er nog een beroep op gedaan.

3.2 Waar en waarvoor worden flexkrachten ingezet?

In het Sociaal Domein vindt de meeste inzet van flexibele arbeidsrelaties plaats. De belangrijkste factoren die de mate van de flexibele inzet op organisatieonderdelen bepalen zijn het voorkomen van pieken in het werk en of werkzaamheden projectmatig worden uitgevoerd. Op afdelingen waar hier regelmatig sprake van is, is ook relatief vaak inzet van flexibele arbeidsrelaties. Flexibele arbeid kan op alle functies, niveaus en type werkzaamheden ingezet worden. De inzet is het grootst bij uitvoeringswerkzaamheden, maar ook inhuur op beleidsmatige, beleidsondersteunende en bedrijfsvoeringswerkzaamheden komt in nagenoeg iedere gemeente voor.

3.2.1 Waar werken welke flexkrachten?

Achtereenvolgend worden besproken:

- A. binnen welke onderdelen van de gemeentelijke organisatie flexkrachten worden ingezet;
- B. welke typen flexkrachten voor welk soort werk worden ingezet;
- C. de inzet in relatie tot de 'beleidsgerelateerdheid' van het werk.

A. Welke onderdelen van de organisatie?

Afdelingen met een relatief groot aandeel flexkrachten in de ene gemeente hebben in een andere gemeente soms juist weinig flexibele inzet. De manier waarop de gemeentelijke organisatie het werk en de personele inzet organiseert is van invloed op de mate van inhuur.

² Een oproepconstructie (bepaald of onbepaald) waarbij er een minimum aantal te werken uren per week, maand of jaar is afgesproken. Daarnaast is ook afgesproken hoeveel uur iemand maximaal opgeroepen kan worden.
(https://www.werk.nl/werk_nl/werkgever/meerweten/arbeidsrecht/flexibelearbeidsvormen)

'De vakafdeling Ruimte maakt relatief weinig gebruik van flexwerkers ten opzichte van andere afdelingen binnen het sociaal domein. Aan de ene kant omdat het sociaal domein nieuw is en we daar bewust tijdelijke keuzes in hebben gemaakt, aan de andere kant is de dynamiek anders bij Ruimte. Je hebt wel invliegers voor projecten, maar vaak kunnen ze dat op de een of andere manier goed regelen binnen hun eigen formatie.'

Uit de interviews kwamen de volgende onderdelen/afdelingen van gemeenten het vaakst naar voren als afdeling met relatief veel inzet van flexibele arbeid:

- *Het sociaal domein*
In dit domein³ wordt in de meeste gemeenten relatief veel ingehuurd. De implementatie van de drie decentralisaties in het sociaal domein heeft vrijwel overal gezorgd voor een stijging van personele inhuur. Een enkele gemeente geeft aan dat dit domein qua omvang van inhuur niet het grootst is, ofwel omdat er nooit heel veel ingehuurd is op dit onderdeel, ofwel omdat de organisatie ervan inmiddels vaste vorm heeft aangenomen en daardoor minder ingehuurd hoeft te worden.
- *ICT*
In een aantal gemeenten is relatief veel inhuur van ICT-expertise vanwege voortschrijdende automatisering en de overgang naar digitale dienstverlening. Het implementeren van nieuwe systemen et cetera gebeurt vaak door zzp'ers of gespecialiseerde bureaus.
- *Ruimtelijke Ordening*
In dit domein zijn veel projectmatige werkzaamheden; nieuwe wegen, nieuwbouwprojecten, renovatie- en onderhoudsprojecten, et cetera. Personen met relevante expertise/specialisatie worden alleen ingezet op het moment dat het nodig is.
- *Klantcontactcentrum/balie*
In de meeste gemeenten is er een flexibele schil voor het KCC, burgerzaken en/of de balie als aanvulling op de vaste medewerkers. De relatieve omvang van de flexibele schil verschilt per gemeente. Een enkele gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat flexibele inzet alleen nodig is ter vervanging bij ziekte.

Uit de enquête onder flexibele medewerkers komen dezelfde onderdelen van gemeenten naar voren (zie tabel 7.14 in par. 7.4). De relatie tussen het type arbeidsrelatie en de afdeling waar men werkt komt overeen met die uit de interviews (zie tabel 7.15 in par. 7.4):

- Tijdelijke aanstellingen en payroll-constructies worden overal in de organisatie ingezet.
- De groep gedetacheerden is bij verschillende afdelingen relatief veel te vinden: het sociaal domein/werk & inkomen en ICT/automatisering.
- Zzp'ers worden voornamelijk bij wonen/ruimte en financiën/control ingezet. Uit de interviews blijken dit ook de afdelingen te zijn waar specialistische kennis nodig is.

³ De samenstelling van dit domein verschilt per gemeente. Mogelijk samenstellende delen zijn: Welzijn, Werk en Inkomen, Jeugd en Zorg.

- Uitzendkrachten worden het meest ingezet bij de balie/het KCC en bij facilitaire zaken.

B. Welk typen flexkracht op welk soort werk?

Worden verschillende typen flexibele arbeid ingezet voor specifieke functies of werkzaamheden? De algemene gedachte is bijvoorbeeld dat zzp'ers vooral worden ingehuurd vanwege hun ervaring of specialistische kennis en uitzendkrachten voor meer operationele uitvoeringstaken.

Uit de interviews blijkt dat er zeker niet altijd een relatie bestaat tussen functie en/of werkzaamheden en het type flexibele arbeidsrelatie. Keuzes worden voor een deel ingegeven door de mogelijkheden die zich aandienen

'Het heeft te maken met hoe mensen bij ons komen. Hebben we al iemand dan wordt het payroll. Anders gaat het via een bureau.'

'Payrollers en zzp'ers vervullen dezelfde functies op de afdeling. Ik heb een voorkeur voor payroll, dat is goedkoper. Maar als ik iemand nodig heb die ik via payroll niet kan krijgen en ik ken via een zzp'er, dan gaat de keuze naar die zzp'er. Sommige zzp'ers willen geen payrollconstructie. Het is dus een kwestie van vraag en aanbod wat voor type contract ingezet wordt.'

Voor de verschillende typen flexibele inzet geven we hierna een beeld van waarvoor ze ingezet worden.

- *Tijdelijke aanstelling bij de gemeente*

Omdat deze constructie in de meeste gevallen ingezet wordt als opmaat naar een vaste aanstelling bevinden deze mensen zich door de hele organisatie op allerlei functies, maar deze constructie wordt ook anders gebruikt:

'De duurdere mensen en de langere klussen gaan sneller via een tijdelijk contract, omdat dat goedkoper is.'

In dit soort gevallen wordt ook wel voor de payrollconstructie gekozen.

- *Uitzendkrachten*

- In de meeste gemeenten vervullen uitzendkrachten voornamelijk de wat lichtere functies, de uitvoeringswerkzaamheden. Het zijn vaak operationele, ondersteunende functies/werkzaamheden (KCC, groenvoorziening of het administratieve/secretariële werk).

'De functies waarbij ze de gemeente niet echt hoeven te kennen.'

- Uitzendkrachten worden in veel gemeenten alleen ingezet op functies in de lagere loonschalen (7 en 8). Het komt echter ook voor dat onder de noemer uitzendwerk werkenden hoog ingeschaald worden en gedetacheerden aan het werk zijn.

'Het zit op alle niveaus en functies. Detacheringen vallen ook onder uitzendkrachten namelijk. Het zit zowel op uitvoerend als op managementniveau. Daar is het dan meer projectmatige inhuur.'

- *Payroll*

Payroll-constructies worden breed en op alle functieniveaus ingezet. Er is minder eenduidigheid over de type functies waarvoor het voornamelijk wordt

ingezet. Een belangrijke reden volgens respondenten hiervoor is dat er geprobeerd wordt om mensen die zelf geworven zijn, of die men al kent, via een payroll-constructie in te zetten. Dit scheelt aanzienlijk in de kosten ten opzichte van bijvoorbeeld een zzp'er.

'Payroll kan over de hele linie zijn, puur wat er komt. Bijvoorbeeld als iemand met pensioen gaat, maar nog iets van de werkzaamheden af moet ronden na de contractbeëindiging.'

'Het heeft te maken met hoe mensen bij ons komen. Hebben we al iemand, dan wordt het payroll. Anders gaat het via een bureau.'

- **Detacheringsovereenkomst**

- Ook detacheringsovereenkomsten met externe bureaus worden zeer divers binnen een organisatie ingezet. Daarbij gaat het relatief vaak om meer specialistische functies.

'Detachering is over het algemeen voor de wat lastiger te vervullen tijdelijke functies, waarbij specialistische kennis nodig is die we moeilijk zelf binnen kunnen halen.'

Een 'specialistische functie' hoeft niet te betekenen dat het om een hogere loonschaal gaat. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vergunningverlener; uitvoerend werk waar specifieke kennis voor vereist is.

- In sommige gemeenten betreffen detacheringen via externe bureaus wel voornamelijk de zwaardere functies (vanaf schaal 10).
- Soms is men op die bureaus aangewezen vanwege krapte op een deelarbeidsmarkt:

'Wij geven er de voorkeur aan mensen zelf te werven en selecteren, dat is goedkoper. We zetten het liefst een vacature uit en gaan dan via payroll een contract aan. Maar er zijn functies waarbij specifieke mensen niet meer individueel rondlopen. Dat was bijv. in aanloop naar de 3D's. Dan moet je wel via een bureau gaan werken.'

- **Zzp'ers**

Zzp'ers worden voornamelijk ingezet vanwege hun specialistische kennis of specifieke ervaring. Het belangrijkste verschil met inzet via detachering lijkt te zijn dat het bij zzp'ers voornamelijk om hoger geschaalde werkzaamheden of functies gaat (projectleiders en/of interim-management, advies).

- **Inleen in het kader van samenwerking met andere overheden**

De functies of werkzaamheden voor flexibele krachten die vanuit andere overheden ingeleend of uitgewisseld worden, is wat meer diffuus. Het is heel divers, net waar er behoefte aan is binnen een gemeente.

'Omdat het steeds meer uit regioverband komt zit het op alle functies en niveaus.'

De rode lijn die uit de interviews naar voren komt is dat men medewerkers van andere gemeenten (en heel soms vanuit andere overheden) inzet wanneer er specifieke ondersteuning nodig is. Te denken valt aan hulp bij de belastingaangifte, bij de commissie bezwaar en beroep of bij inkoop, vanuit ontbrekende expertise of capaciteit. In sommige gevallen wordt ook specifieke

expertise vanuit andere gemeenten ingehuurd, bijvoorbeeld rondom de decentralisaties.

- *Inzet van SW'ers*

Mensen die onder de Wsw vallen of in de kaartenbak van de gemeente zitten als personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, worden in iedere gemeente in het onderzoek aan werk geholpen. Zij vinden met name werk in de groenvoorziening, maar ook in:

- Schoonmaak;
- Catering;
- Licht administratief of ondersteunend werk;
- Beheer (van wijkgebouwen, zwembaden, sporthallen, etc.);
- Post

- *Outsourcing*

Outsourcing, of uitbesteding, betreft voornamelijk uitvoerende taken van gemeenten. Indien er veel uitbesteed is zal het aantal flexkrachten, werkzaam binnen de gemeentelijke organisatie, lager zijn dan wanneer dat niet gebeurt. In de ene gemeente worden bewust veel van die taken in eigen beheer gehouden, in de andere worden ze juist zoveel mogelijk uitbesteed.

De taken die het meest geoutsourceerd worden:

- Schoonmaak (regelmatig aan SW'ers);
- Catering;
- Grijs- en groen (straten en wegen, afval, groenvoorziening, etc.);
- ICT;
- Gemeentelijke belastingen;
- Bepaalde taken van P&O.

Met de komst van Shared Service Centers (SSC) en Gemeenschappelijke Regelingen (GR) worden daar ook steeds meer taken in ondergebracht. De sociale dienst wordt bijv. vaak uitbesteed aan zo'n GR of SSC. Daarnaast worden steeds meer taken van personeelszaken en HRM uitbesteed, ofwel aan een buurgemeente of aan een GR. En met de decentralisaties in het sociaal domein hebben veel gemeenten gekozen om daarin samen te werken.

C. Inzet op beleid versus uitvoering

Bij de overheid en dus ook bij gemeenten zijn vier typen werkzaamheden te onderscheiden: beleidsmatige en beleidsondersteunende werkzaamheden, uitvoeringswerkzaamheden en werkzaamheden ten behoeve van de bedrijfsvoering.⁴ In hoeverre worden welke typen flexkrachten voor deze typen werkzaamheden ingezet?

⁴ Vanuit de Monitor Gemeente 2012 hebben wij de eerste drie type werkzaamheden overgenomen die structureel plaatsvinden bij gemeenten. Daarnaast toonde een eerder onderzoek van RegioPlan dat uitvoeringswerkzaamheden ook onderdeel van de gemeentelijke taken zijn.

- **Uitvoeringswerkzaamheden**

Binnen de meeste gemeenten is de inzet van flexibele arbeidsrelaties op uitvoeringstaken het grootst. Inhuur op uitvoeringstaken komt in iedere gemeente voor. De mate van uitbesteding of het in eigen beheer hebben van uitvoeringstaken bepaalt echter de mate waarin flexibele krachten worden ingezet op deze taken.

'De meeste uitvoeringstaken zijn door ons uitbesteed. Wij hebben wel een buitendienst, maar dat zijn vaste medewerkers bij ons.'

'Uitvoering is allemaal uitbesteed. Wij hebben geen afvalmensen in dienst, geen zwembaden met eigen mensen, enz.'

In enkele gemeenten is expliciet aangegeven dat er voornamelijk op de uitvoering wordt ingehuurd en minder op beleid. Wanneer daar wel op ingehuurd wordt, is dat voornamelijk vanwege ziektevervangings.

'Bij ziekte kan het immers om alle functies gaan.'

- **Beleidsmatig, beleidsondersteunend en bedrijfsvoering**

- Inhuur op beleidsmatige, beleidsondersteunende en bedrijfsvoeringswerkzaamheden komt nagenoeg in iedere gemeente voor, zij het in wisselende mate.

In de grotere gemeenten is zeker te stellen dat er op alle niveaus en type werkzaamheden wordt ingehuurd.

'Ik denk dat ze eigenlijk alles doen. Ik ken geen voorbeeld van werkzaamheden waarbij we denken dat een externe dat echt niet kan doen.'

- Op beleidsmatige en -ondersteunende werkzaamheden wordt relatief minder ingehuurd dan op bedrijfsvoering en uitvoering.
- Beleidsondersteuning wordt vaak gezien als werk dat het makkelijkst door iemand uit de eigen organisatie gedaan kan worden.
- Beleidsmatige werkzaamheden worden door externen verricht indien specifieke kennis of vaardigheden vereist zijn.

'Die mensen zitten op de cruciale plekken, ze maken het beleid en zijn de kennisdragers. Daarmee is het dus ook een risico, want je haalt kennis binnen dat straks weer vertrekt. Zij maken cruciale keuzes en niemand weet straks waarop de keuzes destijds gebaseerd waren.'

Decentralisaties in sociaal domein

Met de 3D's zijn er specifieke taken op de gemeenten afgekomen waar niet in iedere gemeente de benodigde kennis voor aanwezig was. Om die reden is er in veel gemeenten ingehuurd om de decentralisaties te implementeren in de organisatie. Dit geldt zowel op beleidsmatig niveau (projectleiders), in de bedrijfsvoering (applicatiebeheer verandert bijv. mee met veranderende regelgeving), als in de uitvoering (Wmo-consulenten en jeugdzorgmedewerkers).

4 KENMERKEN VAN DE FLEXIBELE INZET

In het vorige hoofdstuk werden de typen flexibele inzet besproken en de plekken binnen de gemeentelijke organisatie waar ze worden ingezet. Dit hoofdstuk behandelt kenmerken van de flexibele arbeidsrelaties. In de eerste paragraaf staat de duur ervan centraal. In 4.2 komen de arbeidsvoorwaarden aan bod. De derde paragraaf gaat in op de mate waarin flexibele arbeidsrelaties structureel worden ingezet of structureel werk uitvoeren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de rol van de OR ten aanzien van enerzijds de flexibilisering binnen de gemeente in het algemeen en anderzijds de positie van flexibele werknemers.

4.1 Duur van flexibele arbeidsrelaties

De duur van de flexibele arbeidsrelaties die door gemeenten worden aangegaan kan sterk verschillen, tussen, maar ook binnen gemeenten per afdeling. Gemiddeld is één jaar de meest voorkomende duur.

4.1.1 De duur van flexibele arbeidsrelaties

De duur van de inzet van flexkrachten varieert sterk. Zij is afhankelijk van de duur van een project, van de herstelperiode bij ziekte, van ontwikkelingen die op de organisatie afkomen, et cetera.

Uitspraken over de duur van de inzet van flexkrachten zijn niet te generaliseren, omdat respondenten daarvoor in de regel te weinig overzicht hebben van wat er binnen hun gemeente op dit vlak gebeurt.

De interviews leveren de volgende beelden op:

- De grens van een arbeidsrelatie van 1 jaar wordt het meest genoemd als de duur van een contract. In sommige gemeenten geldt dit echter als maximale duur, in andere gemeenten is dit de gemiddelde duur van een flexibel contract.
- Er is door iets meer respondenten aangegeven dat de gemiddelde duur van een flexibele arbeidsrelatie lang duurt, dan dat die kort duurt.
'Korte periodes is niet te doen. Er zijn zes weken nodig om iemand in te werken.'
'Wij zijn voor een lange relatie. Op het moment dat de wettelijke termijn aangeeft dat ze eruit moeten, dan gaan ze eruit, want we kunnen ze niet vast aannemen. [...] Lange relaties willen we omdat iedereen daar wel bij vaart door de stevigere band die je krijgt met collega's en omdat het werk te complex is om er kort te zitten. We investeren daarom veel in kennis.'
- Wat de definitie van lang of kort is, is niet duidelijk. Per respondent kan dit verschillen. In de meeste gemeenten is hier geen definitie voor.
'Lang is bijv. 2 jaar, kort is bijv. 3 maanden.'

'Het is wel zo dat als we hier inhuren, dat men voor langere tijd inhuurt. Vaak langer dan 3 maanden.'

'Ik denk toch wel gemiddeld genomen wat langer. Dus dan heb je het snel over één tot twee jaar.'

'Over het algemeen zijn ze best wel langdurig. Soms wel tegen een jaar aan.'

- Wanneer er sprake is van meerdere verlengingen en/of als iemand meerdere jaren rondloopt, wordt dit wel door iedereen als 'lang' gezien. De duur van een project is veelal bepalend voor de duur van een contract en eventuele verlengingen.
- In zestien gemeenten komt het voor dat er flexkrachten zijn die meer dan 3,5 jaar rondlopen (in een enkel geval een uitschieter van bijv. 7 of 12 jaar). Dit zijn volgens de respondenten van die gemeenten echter uitzonderingen. Het gaat dan om 1 flexkracht waarbij dat het geval is. Langlopende flexcontracten komen haast niet meer voor.

'Dit heeft te maken met de nieuwe wetgeving, maar ook met goed werkgeverschap; mensen niet aan het lijntje houden. De nieuwe wetgeving is wel een reden om voorzichtig te zijn. Maar daarnaast is het ook niet prettig binnen een afdeling voor de interne sfeer en continuïteit als er teveel tijdelijke mensen zitten of als de duur van de tijdelijke aanstelling te lang is.'

- Flexibele arbeidsrelaties worden in veel gemeenten steeds korter. Eindeloze verlengingen komen er haast niet meer voor.

'Contracten gaan we niet langer aan dan voor een half jaar, omdat er voorheen veel inhuur was. Wanneer er langer dan een half jaar ingehuurd moet worden, of verlengd, moet het zeer goed beargumenteerd worden.'

- In een aantal gemeenten wordt er bijna altijd wel verlengd:

'Ik vind het prettig om die ruimte altijd gehad te hebben. Om te kunnen beoordelen hoe iemand functioneert, maar ook als we geen structureel geld hebben, kunnen we niet iemand structureel neerzetten. Dan is het toch fijn dat ze wat langer kunnen blijven.'

'Als mensen hier eenmaal binnen zijn is de verblijftijd behoorlijk lang. Vaak door gemakzucht: er is een probleem, dat moet opgelost worden, daar halen we iemand voor binnen die het goed doet, als er dan een volgend probleem komt, kan die persoon daar ook weer voor ingezet worden. Zo hobbelt dat door.'

- Wanneer er sprake is van een eventuele samenwerking of fusie worden over het algemeen geen mensen meer in vaste dienst genomen, om zo niet met teveel boventallige mensen te zitten wanneer er daadwerkelijk wordt samengevoegd. Omdat niet altijd duidelijk is wanneer er wordt gereorganiseerd, kunnen flexkrachten over lange periodes ingezet worden.
- De Wet werk en zekerheid gaat volgens respondenten invloed hebben op de duur van de inzet van flexkrachten:

'De aanpassing in de Wwz gaat wel invloed uitoefenen op het tijdelijk aanstellen van iemand voor een project van 4 jaar, op de wachtperiode. Maar ook als iemand naar een ander type contract gaat; eerst hoefden we dat niet bij elkaar op te tellen. Nu wel, dus zit iemand sneller aan het maximaal aantal tijdelijke contracten.'

'Bureaus zijn sneller verplicht om hun werknemers een vaste aanstelling te bieden; ze zouden dus kunnen beslissen om die personen tijdelijk niet aan te dragen.'

In de enquête onder flexibele medewerkers is ook aandacht besteed aan de duur van de flexibele arbeidsrelaties. Ook uit deze resultaten blijkt dat er vrij veel variatie in de duur kan zitten (tabel 7.6 in par. 7.3). Wel komen de contracten van 7 maanden tot 1 jaar en 1 tot 2 jaar het meest voor. Ook komt korter vaker voor dan langer, conform de antwoorden uit de interviews. Van 62,8 procent van de flexibele medewerkers is het contract wel eens verlengd (tabel 7.7 in par. 7.3). In 73 gevallen is het één keer verlengd, in 44 gevallen twee keer, in 23 gevallen drie keer en in 54 gevallen meer dan drie keer. Bij 37 verlengingen was er sprake van een verandering in het type arbeidsrelatie (zie tabellen 7.8 en 7.10 in par. 7.3).

4.1.2 De duur per type flexibele inzet

Is er een relatie tussen type flexkracht en de duur van een overeenkomst? Het meest gehoorde antwoord is dat er geen verschil in duur zit tussen de verschillende arbeidsrelaties.

'De taken bepalen meer dan de vorm hoe lang het duurt.'

Dit antwoord ging vaak vergezeld van nuanceringen en aanvullingen. De volgende beelden komen uit de interviews naar voren:

- Uitzendkrachten worden vaker voor een korte duur ingezet. Deze taken zijn vaker ook wat meer afgebakend, waardoor de duur van tevoren duidelijk te bepalen is.
- Payroll wordt over het algemeen langer ingezet dan uitzendkrachten. Die contracten worden in meerdere gemeenten voor een jaar ingezet (en evt. verlengd).

'Een uitzendkracht die langer blijft wordt payroll.'

'Over het algemeen duren de payrollovereenkomsten wat langer, die worden ook wat vaker verlengd. Dat heeft er puur mee te maken dat payroll wordt ingezet in situaties waar we nog niet kunnen zeggen dat hetzelfde werk er over een jaar nog is.'

- Met payrollers en uitzendkrachten hebben gemeenten te maken met de verschillende fases binnen die contracten. Zodra een uitzendkracht of payroller bij de uitzend- of payrollorganisatie een fase-C contract moet krijgen¹, wil deze organisatie vaak dat een gemeente gegarandeerd werk verschaft.

'Bij payrollconstructies zit er m.b.t. de fases van de payrollcontracten wel een maximum aan. Ik zie dat we de afgelopen jaren graag medewerkers behouden in een fase-A contract. Dan worden ze er enkele weken uitgehaald en komen dan weer terug.'

¹ Een fase-C contract is een contract voor onbepaalde tijd bij het uitzendbureau of de payrollorganisatie.

'De uitzendkrachten mogen een bepaalde periode via een uitzendbureau worden ingehuurd. Daarom hebben we nu afgesproken dat ze niet meer als uitzendkracht, maar als detacheringskracht worden ingehuurd². Zo kan het dienstverband nog verlengd worden, anders hadden we ze vast in dienst moeten nemen en dat is niet mogelijk.'

- Bij detacheringen via detacheringsbureaus, vaak dus voor meer specialistisch werk, wordt vaker geprobeerd ze zo kort mogelijk te houden.
'Voor de mensen die via bureaus werken, houden we de contracten zo kort mogelijk. Dat zijn mensen die op de transities worden ingezet en die willen we zo kort mogelijk gebruiken.'
- Omdat zzp'ers of gedetacheerden soms zelf niet in vaste dienst willen om zo flexibel te blijven, komt het voor dat zij binnen gemeenten voor een langere periode worden ingezet.
'De dure bureaus en zzp'ers, daarvan vragen we ons soms af of ze ooit nog weg gaan. Het MT wil die persoon dan niet kwijt, maar meestal willen de zzp'ers zelf niet in dienst komen.'

4.1.3 Onderbrekingen van de arbeidsrelatie

- Van de 40 gemeenten wordt in 25 gemeenten niet met een onderbreking na de maximale duur van het contract gewerkt. De belangrijkste reden hiervoor is dat het geen goed werkgeverschap gevonden wordt om iemand voor een periode *on hold* te zetten en dan weer terug te laten komen.
- 7 gemeenten geven aan dat een onderbreking wel eens voorgekomen is. Deze gemeenten geven allen aan dat het niet de trend is om op deze manier te werken vanwege goed werkgeverschap. Vaak is er tegen die tijd een oplossing gevonden - ofwel in vaste dienst of intern opgelost.
'We hebben het wel eens gedaan, omdat het voor een tijdelijk werknemer gunstiger is om na 3 maanden terug te komen, dan helemaal geen baan meer te hebben. En wij hebben dan geen budget om iemand echt vast aan te nemen.'
'Het is een keer gebeurd, maar diegene komt nu in vaste dienst. Voordeel is wel dat de formatie laag wordt gehouden.'
- Met de invoering van de Wwz komen onderbrekingen in de inzet van flexkrachten binnen gemeenten minder voor, omdat de noodzakelijke onderbrekingsperiode langer is geworden.
'Drie maanden was nog wel te overbruggen. Maar dat is nu dus 6 maanden, dat is vanuit ons gezien te lang. Dan heb je een ander gevonden die al maanden is ingewerkt, waarom zou je dan nog terug willen naar die ander?'
- Van 8 gemeenten is niet helemaal duidelijk of er wel of niet onderbrekingen van contracten plaatsvinden. Sommige respondenten hadden hier geen goed zicht op.

² Een fase-B contract bij het uitzendbureau.

Uit de enquête onder flexibele medewerkers blijkt dat er significant vaker sprake van een onderbreking is bij contracten die meerdere malen verlengd zijn (zie tabel 7.3 in par. 7.3).

4.2 Arbeidsvoorwaarden van flexkrachten

Payroll-constructies worden in steeds grotere mate zoveel mogelijk gelijk getrokken met de arbeidsvoorwaarden (primaire en secundaire) van het vaste personeel. Uitzendkrachten en gedetacheerden hebben veelal de voorwaarden van hun eigen organisatie. En zzp'ers bepalen hun eigen uurtarief. Flexibele medewerkers zijn over het algemeen tevreden en vinden op veel fronten dat ze gelijkwaardig behandeld worden met het vaste personeel.

4.2.1 Verschillen in arbeidsvoorwaarden

Volgens de werkgever

Tussen gemeenten verschilt het in hoeverre de arbeidsvoorwaarden van flexibele medewerkers afwijken van het vaste personeel. In bijna iedere gemeente worden, om het onderscheid met vaste medewerkers niet te groot te maken, specifieke afspraken gemaakt over bijvoorbeeld reis- en onkostenvergoedingen, het wel of niet deelnemen aan uitjes, over parkeervergunningen, etc. voor het flexibele personeel. In de ene gemeente gebeurt dit echter meer dan in de andere gemeente.

Arbeidsvoorwaarden van payrollers

Er zijn drie typen gemeenten te onderscheiden wat betreft de arbeidsvoorwaarden van payrollers (en in een enkel geval uitzendkrachten):

- *Geen verschil in primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden*

In vijftien gemeenten zijn de arbeidsvoorwaarden van payrollers (en in een heel enkel geval andere contractvormen) zo veel mogelijk gelijkgetrokken met de cao van het vaste personeel. De bezoldiging, eindejaarsuitkering, pensioenopbouw, verlof etc. zijn gelijk getrokken. Deze medewerkers hebben dan VPO-arbeidsvoorwaarden³ die aansluiten op de CAR-UWO.

'In principe hebben we in de VPO geregeld dat ze in de CAR-UWO zitten, inclusief eindejaarsuitkering en levensloopbijdrage. Dat is gelijk getrokken.'

'Uitgangspunt is: payrollers moeten op gelijke voet staan met andere collega's. Het mag er niet om gaan om kostenefficiënter te werven. Het mag enkel voor flexibiliteit, dat het bij het einde van werkzaamheden makkelijker is om het dienstverband op te zeggen.'

'Wij hebben bij payroll gekozen voor de toepassing van onze cao.'

³ Het doel van deze regeling is om zo veel mogelijk aan te sluiten bij - het niveau van - de arbeidsvoorwaarden die gelden in de onderneming en waarin de payrollwerknemers werkzaam zijn (bron: VPO-Arbeidsvoorwaardenregeling voor Werknemers van Payroll Ondernemingen, Uitgave april 2015. Den Haag).

Het voornaamste verschil met vaste medewerkers dat er wel is, is dat zij volgens de interne werving- en selectieprocedure niet mogen reageren op interne vacatures. Dit geldt voor nagenoeg iedere gemeente.

'Interne kandidaten mogen reageren op een vacature die nu uitstaat. Dat is soms lastig voor een payroller die daar dan al werkt, maar niet intern mag solliciteren.'

- **Geen verschil in primaire, wel in secundaire arbeidsvoorwaarden**

In achttien gemeenten wordt de inhuur van voornamelijk payrollers ingezet op dezelfde inschaling als die van de gemeente (de primaire arbeidsvoorwaarden). De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn dan niet allemaal gelijk getrokken met die van het gemeentelijk personeel.

'Qua salaris is er voor de uitzendkrachten en payrollers geen verschil. Qua afdrachten voor pensioenen zou het wel kunnen verschillen. En qua secundaire arbeidsvoorwaarden zijn er voor vaste mensen extra dingen zoals het fietsenplan en extra verlofdagen.'

'Vanaf 1 april jl. zijn uitzendbureaus verplicht om hetzelfde te bieden qua loon, reiskosten, etc. als ons als gemeente. Dat brengen ze dan bij ons in rekening. De verschillen zitten dan in pensioen, verlof; de secundaire arbeidsvoorwaarden.'

- **Verskil in primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden**

In de derde groep gemeenten zijn de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor payrollers niet gelijk getrokken met de eigen cao (of respondenten waren hier niet van op de hoogte). Dit was in vier gemeenten het geval.

De payrollers hebben dan de arbeidsvoorwaarden die horen bij de cao van de organisatie via welke ze ingehuurd worden. In een heel enkel geval is het salaris dan lager dan dat van vaste medewerkers, vaker is er geen sprake van een eindejaarsuitkering, of heeft men minder verlofdagen dan vaste medewerkers, zijn er minder mogelijkheden tot opleidingen vanuit de gemeente (soms wel vanuit de eigen organisatie), bouwt men niet hetzelfde pensioen op, et cetera.

'Opleidingsmogelijkheden zijn ook wel anders. De mogelijkheden voor vast personeel zijn makkelijker en uitgebreider. Als payroller moet je bijv. een deel zelf betalen.'

'Wij organiseren veel interne workshops vanuit HR, ontwikkeling vinden we belangrijk. Daar kunnen flexwerkers aan deelnemen. Langdurige externe opleidingen kunnen ze niet aan deelnemen.'

Tot slot zijn er drie gemeenten waar respondenten niet met zekerheid konden aangeven of en in hoeverre er verschillen zijn in arbeidsvoorwaarden tussen payrollers en vaste medewerkers.

Arbeidsvoorwaarden uitzendkrachten, detacheringen of zzp'ers

Bij uitzendkrachten, gedetacheerden en zzp'ers ligt het anders wat betreft de arbeidsvoorwaarden, omdat zij in de meeste gemeenten niet in worden gezet met dezelfde arbeidsvoorwaarden als het vaste personeel, maar zijn het de

arbeidsvoorwaarden volgens de cao van hun eigen organisatie of het uurtarief dat een zzp'er voor de diensten vraagt.

'Uitzendkrachten vallen onder de cao voor het uitzendwezen. Wij geven richting het uitzendbureau aan wat iemand voor die functie hier zou verdienen, ze hebben echter andere arbeidsvoorwaarden. En zzp'ers en bureaus regelen uiteraard zelf de arbeidsvoorwaarden.'

Enkele bevindingen uit de interviews wat betreft de arbeidsvoorwaarden voor deze typen flexibele arbeidsrelaties:

- Er wordt door gemeenten voor gedetacheerden en zzp'ers met specialistische kennis vaak een hoger tarief⁴ betaald dan voor vaste medewerkers.

'Voor ons zijn de kosten hoger, op de langere termijn zijn ze echter niet hoger omdat je ze niet betaalt als je ze niet nodig hebt.'

'Er zijn verschillende payroll-constructies. Je hebt payroll waarbij je een wat hoger uurtarief betaalt, dan betaal je als iemand ziek is niet door. En je hebt een lager uurtarief, als iemand dan ziek is betalen wij net als bij de vaste medewerkers gewoon door.'

- Zzp'ers en gedetacheerden, veelal senior-medewerkers, hebben regelmatig een ruimere onkostenvergoeding en betere secundaire arbeidsvoorwaarden vanuit hun eigen bureau. Deze mensen hebben bijv. een leaseauto of een telefoon.

'Detacheringsbureaus kunnen iets meer secundaire voorwaarden bieden. Die willen hun mensen aan zich binden (via bijv. auto van de zaak, laptop, etc.).'

- Uitzendkrachten hebben minder mogelijkheid tot het onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden, ofwel met hun eigen organisatie, ofwel met de gemeente. Hun arbeidsvoorwaarden zijn bijna altijd conform de uitzendcao.

Het kerstpakket wordt gezien als een symbool voor het al dan niet gelijk trekken van de flexkrachten met de vaste medewerkers. In de ene gemeente krijgt iedereen, dus ook de flexkrachten, een kerstpakket. In de andere gemeente is hun kerstpakket kleiner, of is er geen kerstpakket voor hen. De duur van de flexibele arbeidsrelatie is daarbij van invloed; hoe langer iemand deel uitmaakt van een team, hoe eerder die een kerstpakket krijgt.

'Een leuke discussie is altijd het kerstpakket. Moeten wij er eentje geven of moeten ze er eentje krijgen van de bureaus via wie we inhuren?'

Volgens de flexibele medewerker

In de enquête is flexibele medewerkers⁵ gevraagd in hoeverre ze tevreden zijn met de arbeidsvoorwaarden van hun aanstelling (tabel 7.21 in par. 7.6). Zowel over de primaire als de secundaire arbeidsvoorwaarden is ruim de helft van de medewerkers (zeer) tevreden; respectievelijk 58,4 procent en 52,8 procent.

⁴ Een tarief zegt op zich nog niets over het uiteindelijke netto bedrag dat iemand ontvangt. In de afdracht aan een detacherings- of uitzendbureau zit een opslag voor de dienstverlening en zzp'ers dragen een deel af aan belastingen, verzekeringen en dergelijke.

⁵ Alle flexibele contractvormen, behalve zzp'ers, omdat zij geen arbeidsvoorwaarden hebben. Hen is gevraagd naar de tevredenheid over het tarief waarvoor ze werken.

Over de primaire arbeidsvoorwaarden is 11,2 procent (zeer) ontevreden en over de secundaire arbeidsvoorwaarden is 13,8 procent (zeer ontevreden). Er is geen significant verschil in de tevredenheid over de primaire arbeidsvoorwaarden tussen de flextypen gevonden. Voor de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn de verschillen tussen de verschillende flextypen en de mate van (on)tevredenheid wel significant (zie tabel 7.22 in par. 7.6). Mensen met een tijdelijke aanstelling zijn relatief vaker tevreden over hun secundaire arbeidsvoorwaarden dan de andere flexkrachten. Uitzendkrachten zijn juist relatief minder vaak tevreden dan de andere contractvormen. Van de zzp'ers is 57,5 procent (zeer) tevreden en 10 procent (zeer) ontevreden met het tarief waarvoor ze werken voor een gemeente (tabel 7.23 in par. 7.6).

4.2.2 Worden flexkrachten anders behandeld?

Flexibele medewerkers zijn veelal tijdelijk aan het werk bij gemeenten. Heeft dit, anders dan via de arbeidsvoorwaarden, invloed op de positie die zij binnen de organisatie innemen?

Volgens de werkgever

- Bijna unaniem is door respondenten aangegeven dat er in principe geen verschil zit in de positie die flexkrachten innemen ten opzichte van de vaste medewerkers. Ze worden hetzelfde behandeld, ze worden als volwaardige collega's gezien, etc..

'Er zijn zoveel verschillende mensen geweest, via inhuur, maar ook vanuit andere gemeenten of op projectbasis. Daardoor valt het bijna niet meer op en is er dus geen onderscheid.'

- Daar worden vervolgens wel nuanceringen bij gemaakt. Een enkele keer is aangetekend dat de betrokkenen (voornamelijk payrollers) dat zelf wel anders kunnen voelen (zie hieronder).

Hierbij is volgens sommigen ook van belang: welke positie, functie/rol iemand heeft, het karakter van de persoon en de duur van het dienstverband.

'Ze doen mee aan het opleidingsplan en ook de beoordelingsgesprekken. Dat geldt dan voor degene die op tijdelijke formatie of structurele formatie zit. Degenen die op projectbasis zitten, delen hier niet in mee. Die hebben een heel andere opdracht.'

'Er zit een groot verschil tussen payroll en detachering. Een payroller participeert in alles, daar zit weinig onderscheid in. Voor gedetacheerden is dat anders, tenzij iemand hier jaren loopt.'

'Met opleidingen laat ik een payroller ook meeliften. Wij zijn namelijk de voornaamste werkgever, dus dan vind ik dat wij dat moeten bieden. Dat is anders dan bij een zzp'er, daar ga ik niet betalen voor een cursus.'

- Zzp'ers en gedetacheerden kunnen in sommige gevallen een stevigere positie innemen dan vast personeel. Vanwege hun expertise worden ze

sneller serieus genomen, terwijl vast personeel zich soms aan het begin nog moet bewijzen.

'Over het algemeen hebben ze een stevigere positie, omdat ze tijdelijk zijn en voor hun expertise ingehuurd zijn. Dan kan je laten zien wat je kan. Dat is duidelijk een andere positie. Plus dat je als zzp'er of gedetacheerde gehoord wordt en voor volwaardig wordt aangezien. Dat moet je verdienen als je in dienst bent.'

'In sommige onderwerpen acteer je natuurlijk net wat anders als je weet dat je tijdelijk zit. Ook in de besluitvorming richting het college, dan ben je misschien net wat vrijer dan een vaste collega omdat je weet dat je daar tijdelijk zit.'

Door andere respondenten is juist aangegeven dat flexibele medewerkers minder invloed uitoefenen of willen of kunnen uitoefenen dan het vaste personeel.

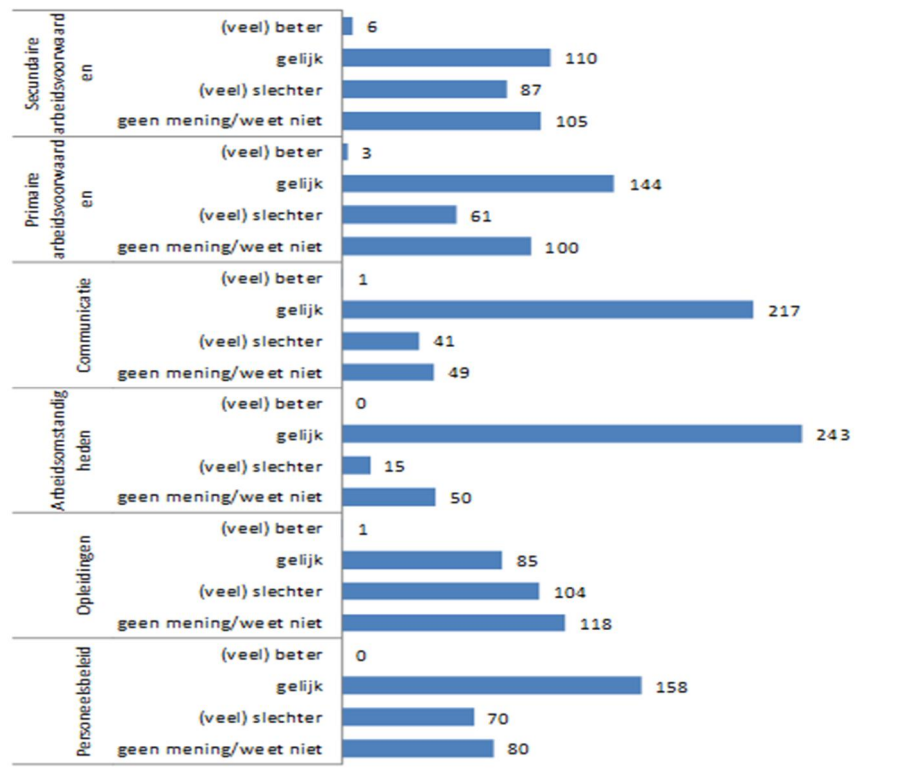
'Flexmedewerkers hebben minder invloed dan vaste medewerkers. Je kunt een flexmedewerker erop wijzen dat de productie omhoog moet. Dat werkt bij een flexkracht beter dan bij een vaste medewerker, want je kunt de flexkracht eventueel naar huis sturen.'

'Ze voelen zich heel anders betrokken. Ze doen het werk waarvoor ze ingehuurd worden en dat is het. Ze komen vaak ook niet vanuit de gemeente, dus weten niet wat er speelt in het maatschappelijk veld.'

Volgens de flexibele medewerker

In grafiek 4.1 staan de antwoorden van flexibele medewerkers over hoe zij denken over de manier waarop ze op verschillende terreinen behandeld worden door de gemeente.

Grafiek 4.1 Behandeling flexkrachten door gemeente t.o.v. van vast personeel op 6 terreinen (N=309)



Het meest gegeven antwoord van flexkrachten binnen gemeenten op de vraag 'Op welke terreinen vindt u dat de gemeente medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie anders behandelt dan medewerkers met een vaste aanstelling?' is dat men vindt dat men gelijk behandeld wordt. Dit geldt voor alle terreinen. Een deel van de flexibele medewerkers heeft echter het gevoel dat de vaste medewerkers op veel terreinen beter behandeld worden dan zij.

4.3 Hoe structureel worden flexkrachten ingezet?

In iedere gemeente komt structureel werk door flexibele arbeidsrelaties voor. Wanneer het om structureel of tijdelijk werk gaat is niet altijd eenduidig, maar er zijn bepaalde structurele werkzaamheden die door hen worden uitgevoerd. Er is regelmatig sprake van opeenvolgende contracten en in mindere mate worden wisselende flexkrachten ingezet voor werk dat altijd aanwezig is.

Er is weinig verschil in het soort werk dat flexkrachten en de vaste medewerkers uitvoeren, tenzij men is ingehuurd vanwege specifieke kennis of expertise.

Hoewel het beeld per gemeente en organisatieonderdeel kan verschillen lijkt er in het algemeen voor veel flexkrachten te gelden dat zij hetzelfde

werk doen als medewerkers in vaste dienst. Uitzonderingen hierop zijn uiteraard de werkzaamheden waarvoor externe krachten tijdelijk worden aangetrokken omdat de betreffende expertise intern niet beschikbaar is.

De relatie tussen structureel en flexibel werk binnen gemeenten wordt langs drie invalshoeken in beeld gebracht:

- Welk deel van de structurele werkzaamheden wordt uitgevoerd door flexkrachten?
- In hoeverre zijn flexkrachten door opeenvolging van overeenkomsten structureel aan het werk binnen een gemeente?
- Verschilt het werk dat vaste en flexkrachten uitvoeren?

Deze twee vragen worden hierna beantwoord op basis van interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en aangevuld met uitkomsten van de enquête onder flexkrachten.

4.3.1 Flexkrachten op structurele werkzaamheden?

Met structureel werk wordt volgens de definitie van dit onderzoek werk bedoeld dat altijd aanwezig is binnen gemeenten en tot de reguliere werkzaamheden van medewerkers in dienst van de gemeente behoort.

Om vast te stellen welk deel van de structurele werkzaamheden worden uitgevoerd door flexkrachten, direct of indirect onder contract bij de gemeente, is het allereerst van belang vast te stellen **welke structurele werkzaamheden door hen worden uitgevoerd**. Dit zijn:

- *Alle werkzaamheden waar tijdelijke vervanging voor ziekte, zwangerschap, openstaande vacatures, e.d. nodig en mogelijk is.*

Het gaat hierbij altijd om tijdelijke situaties.

'in principe gebeurt dit alleen tot er een definitieve invulling is, of ter ziektevervanging. Het gaat alleen op voor een korte periode in zo'n situatie.'

- *Piekwerkzaamheden waarvoor tijdelijke extra inzet nodig en mogelijk is.*

'De aard van het werk vindt structureel plaats, maar in de omvang heb je tijdelijk wat extra handjes nodig.'

'Het werk is structureel, maar het klantenbestand niet.'

De meeste respondenten gaven 'piek en ziek' als hoofdreden voor de inzet van flexibele krachten op structureel werk. Doordat inzet van flexkrachten veelal per afdeling gebeurt, worden dezelfde flexkrachten in de regel niet ook op andere afdelingen ingezet wanneer daar sprake is van werkpieken of ziekte.

- *Niet specifiek te benoemen structurele werkzaamheden*

Trainees en werknemers die met een tijdelijk contract in dienst zijn bij de gemeente, worden (ook) op structurele activiteiten ingezet, omdat het doel is hen ervaring op te laten doen met het werken binnen de gemeentelijke organisatie of hun inzetbaarheid/geschiktheid te beoordelen, omdat het veelal de opmaat is naar een vast contract.

- **Projectwerkzaamheden**

Steeds meer activiteiten binnen gemeenten lijken te worden uitgevoerd als project.

'Projecten zijn tijdelijk; het kan wel een tijd duren, maar het blijft een project. Wel zijn we als gemeente natuurlijk altijd bezig met projecten.'

'Tijdelijke projecten, bijvoorbeeld door snel wisselende wet- en regelgeving (zoals de 3D's), maken dat het werk op dat moment wel structureel is en dan ook structureel gedaan moet worden, maar het is tijdelijk van aard.'

- **Uitbestede werkzaamheden**

Gemeenten kiezen ervoor om delen van hun structurele werkzaamheden (zoals de schoonmaak van gemeentepanden, de groenvoorziening of de vuilnisophaal) uit te besteden (outsourcing). Outsourcing is een vorm van externe flexibilisering van arbeid. Outsourcing is in deze opsomming echter een vreemde eend in de bijt omdat de gemeente feitelijk niet meer verantwoordelijk is voor of zelfs betrokken bij de inzet van flexkrachten en het werk ook niet per definitie door flexkrachten gedaan hoeft te worden)hoewel dat meestal wel het geval is'. Een respondent gaf aan dat de flexibilisering van structureel werk vooral zit in de uitbesteding.

Een logische vervolgvraag is waar voor gemeenten **de grens ligt tussen structureel en tijdelijk** werk.

a) Die grens is voor veel respondenten moeilijk te bepalen;

Aansluitend bij de passage over projecten hierboven:

'Degene die met een aantal verschillende projecten is belast, zou je als structureel kunnen zien.'

Outsourcing en tijdelijke aanstellingen worden vaak niet gezien als inzet van flexkrachten op structureel werk. Men ziet outsourcing dan bijvoorbeeld als het uitbesteden van een dienst i.p.v. personeel en een tijdelijk contract als overgang naar een vaste aanstelling.

b) Gemeenten hanteren verschillende afbakeningen. Bijvoorbeeld:

Gemeente A: *'Bij ons wordt er nooit langer dan 2 jaar ingehuurd, want als je langer dan 2 jaar inhuurt is het structureel en moet het een baan worden.'*

Gemeente B: *'Wij hebben de grens van 1 jaar; daaronder is het een klus, daarboven is het een vacaturevervulling.'*

In veel gemeenten is er tegenwoordig sprake van toenemende interne flexibiliteit, al dan niet via een interne flexpool, om projectmatige werkzaamheden zoveel mogelijk met eigen werknemers op te kunnen vangen. Zodoende worden min of meer tijdelijke werkzaamheden, omdat ze structureel voor kunnen komen, met werknemers in vaste dienst bezet.

Registratie van flexibele inzet

Hoe de grens tussen structureel en flex getrokken wordt, heeft ook effect op hoe de betreffende arbeidsinzet begroot/geregistreerd wordt:

- Een tijdelijk contract kan onder tijdelijke inhuur van personeel vallen, maar ook onder structurele formatie;
- Een projectmedewerker kan tijdelijke inhuur van personeel betreffen, maar ook als inhuur van diensten of op projectkosten worden geboekt;
- Inzet op 'piek- en ziek' gaat de ene keer ten laste van de vaste formatie en de andere ten koste van andere budgetten.

4.3.2 Structurele inzet van flexkrachten?

Om na te gaan of flexibele arbeid ook wordt ingezet voor structureel werk bij gemeenten is in interviews gevraagd in hoeverre er sprake is van verlengingen en meerdere opeenvolgende contracten voor dezelfde krachten en/of het steeds weer opnieuw inzetten van nieuwe flexibele krachten voor werk dat hetzelfde blijft.

Meerdere opeenvolgende contracten voor dezelfde persoon

In de meeste gemeenten komt het voor dat contracten van flexibele krachten verlengd worden. Wel zit er verschil in de mate waarin dit gebeurt. In de ene gemeente is het eerder de regel dan de uitzondering, terwijl het in de andere gemeente alleen bij uitzondering voorkomt en met hele goede argumenten onderbouwd moet zijn.

Tijdelijke aanstellingen bij de gemeente zelf worden over het algemeen ingezet voor de aanloop naar een vast contract. Slechts een enkele keer komt het dan voor dat het verlengd wordt.

Redenen voor gemeenten om flexibele contracten te verlengen zijn:

- Door de nieuwe Wwz, sinds 1 juli 2015, mogen tijdelijke aanstellingen maximaal 2 jaar duren. Via andere constructies, o.a. payrolling, kan men mensen langer tewerkstellen.
- Het vermijden van het ww- en ziektewetrisico (zie eerder).
- Projecten waarvoor men is ingehuurd lopen uit, veranderen of lopen in elkaar over:

'vaak wordt een project wel wat zuinigjes ingeschat. Het is maar zelden dat het niet wordt verlengd';

'Het komt voor dat iemand op project A ingehuurd is en project B, waar ook iemand voor nodig is, loopt aan het eind van project A parallel. Die persoon is daar ook geschikt voor. Dan kan inhuur worden verlengd of worden uitgebreid.'

- Bij vervanging voor ziekte kan de herstelperiode langer duren dan verwacht, waardoor de ingehuurde kracht langer moet blijven;
- Het lukt niet om een vacature structureel te vervullen, waardoor de ingehuurde kracht langer ingehuurd dient te worden;

Wisselende flexibele krachten voor hetzelfde werk

Over het algemeen is dit niet de standaard in gemeenteland. Als het gebeurt betreft dit meestal werk in de laagste loonschalen.

De belangrijkste redenen waarom steeds nieuwe flexibele krachten werk dat hetzelfde blijft uitvoeren zijn:

- Het is 'de regel' of gewoonte om met flexkrachten te werken. Zo wordt bijvoorbeeld bij een aantal gemeenten werk bij het KCC deels door studenten als bijbaan uitgevoerd.
- Het betreft seizoenswerk dat niet structureel bezet kan worden (zie hiervoor).
- Het betreft in-, door-, uitstroomposities om mensen ervaring op te laten doen om zo uit te kunnen stromen naar de reguliere arbeidsmarkt.
- Het betreft functies die bestemd zijn voor mensen uit de sociale werkvoorziening of voor bijstandsgerechtigden uit de eigen kaartenbakken.
- Omdat er geen formatieruimte is om iemand in vaste dienst aan te nemen.
- Wanneer het maximaal aantal verlengingen is bereikt, moet er soms gewisseld worden van flexibele kracht.

Soms is het een bewuste keuze van gemeenten om wisselende flexibele krachten voor hetzelfde werk in te zetten, maar er wordt ook aangegeven dat het een bewuste keuze is om het zo min mogelijk te doen; bijvoorbeeld omdat met het wisselen van flexibele krachten kennis uit de organisatie verdwijnt, men weer moet inwerken of omdat nieuwe krachten vaak een andere manier van werken hebben.

'Er is nu bij een afdeling een dossier dat verschillende trekkers heeft gehad. Dan is de inhuur te kort. En dat is niet een ideale situatie. Dan moet er steeds opnieuw iemand ingewerkt worden.'

4.3.3 Verschil in soort werk tussen vaste en flexkrachten?

De meningen lopen uiteen over de vraag of flexkrachten op hetzelfde soort werk worden ingezet als medewerkers in vaste dienst.

- **Geen verschil in soort werk**

In veel interviews is aangegeven dat er eigenlijk vaak geen verschil zit tussen de werkzaamheden van vaste en flexibele medewerkers.

'Het enige verschil is dat het tijdelijk is; dat de werkzaamheden een einde kennen of dat nog niet duidelijk is of het structureel werk wordt.'

De genoemde redenen dat er geen verschil in het soort werk zit zijn:

- Flexibele medewerkers worden ingezet wanneer er sprake is van een piek of seizoenfluctuatie in de werkzaamheden, of als er achterstanden weggewerkt moeten worden. Deze medewerkers vullen dan het team van vaste medewerkers aan en voeren dus dezelfde werkzaamheden uit.
- Wanneer een flexibele kracht wordt ingezet vanwege ziektevervangings, zwangerschapsverlof of vervanging door vertrek van een vaste

medewerker, voert diegene dezelfde werkzaamheden uit als de vaste medewerkers.

- Het kan belangrijk gevonden worden dat flexibele medewerkers gelijkwaardig meedraaien op een afdeling of in een team. Om die reden is het ook belangrijk dat deze mensen zoveel mogelijk dezelfde werkzaamheden kunnen uitvoeren als vaste medewerkers.

- **Wel verschil in soort werk**

Er kan uiteraard ook verschil zijn tussen het werk van vaste en flexibele medewerkers. Als redenen daarvoor worden genoemd:

- De inzet vanwege specialistische of specifieke expertise die juist niet aanwezig is in de organisatie⁶;
- De inzet op een specifiek project of advies dat niet bij de vaste medewerkers wordt belegd;
- Vaste medewerkers zouden over het algemeen meer verbonden zijn met de burgers en de omgeving van de gemeente:

'Bestuurlijke componenten zitten eerder bij vast personeel, de uitvoering eerder bij flex. Dat heeft ook te maken met de politieke context, je uitstraling als gemeente, de visie, het programma van het college. Die kennis en bestuurlijke sensitiviteit hebben vaste medewerkers vaak eerder.'

- Sommige taken zouden door flexkrachten niet uitgevoerd mogen worden:
'Een flexmedewerker kan iemand die budgethouder is nooit helemaal ontlasten, want een flexmedewerker mag het budgethouderschap niet overnemen.'

Verskil in werk volgens de flexibele medewerkers

Ook in de enquête gevraagd is aan flexibele medewerkers of het werk dat zij uitvoeren ook door vaste medewerkers wordt uitgevoerd. Ruim drie kwart van de flexibele medewerkers voeren naar eigen zeggen werk uit dat ook door vaste medewerkers wordt uitgevoerd (zie tabel 7.18 in par. 7.4).

4.4 De OR en flexibele arbeid

De OR houdt de situatie rond de inzet van flexibele arbeidskrachten in de gaten en onderneemt actie op het moment dat deze inzet een te structurele vorm aanneemt.

Hetzelfde geldt voor individuele gevallen; daarbij gaat men over het algemeen alleen af op signalen.

⁶ Sommige respondenten gaven aan het niet altijd eens te zijn met het uitbesteden van specialistische klussen aan externe krachten. In verschillende gemeenten wordt, met het oog op de ontwikkeling van de eigen medewerkers, het lichte, reguliere werk door flexkrachten uitgevoerd.

4.4.1 Oordeel en rol van de OR

De OR is over het algemeen vrij kritisch op de inzet van flexibele arbeidsrelaties wanneer het een structureel karakter krijgt.

De redenen waarom ze dit vinden:

- Veel genoemd is dat het de kennis uit de eigen organisatie haalt;
'Los van de rechten van de mensen, heeft het ook veel invloed op het 'geheugen van de organisatie'. Vaste krachten die weggaan nemen kennis en ervaring mee en als je dan steeds flexibele krachten inzet, verlies je daarmee belangrijke ervaring en kennis.'
- Het zorgt voor verdringing van eigen personeel;
- Het is geen goed werkgeverschap;
- De kosten zijn te hoog;
- Met bezuinigingsopdrachten moet er voornamelijk ruimte geboden worden aan boventalligen via omscholing of iets dergelijks, niet door in te huren;
'...als er sprake zou zijn van veel tijdelijke mensen, terwijl er wel een vast aantal fte's niet ingevuld is, dan moet je dat niet willen.'

Men deelt de mening van andere respondenten dat het aanhouden van een flexibele schil nodig is (bijv. voor 'piek en ziek' of het kunnen inspelen op externe ontwikkelingen) en dat een organisatie voorzichtig moet zijn met het in vaste dienst nemen van mensen.

'Je weet niet hoe bepaalde functies zich ontwikkelen. En de gemeente heeft ook te maken met het uitbesteden van taken. Dan weet je niet hoe het zich ontwikkelt.'

'Er is een vacaturestop. De vacatures worden dus opgevuld met flexibele en tijdelijke medewerkers. We gaan daar dan mee akkoord, knarsetandend. We begrijpen het wel, want anders moet je ze na een half jaar wellicht weer ontslaan.'

Ook loopt de mening met andere respondenten niet uiteen over de inzet van flexkrachten op structureel werk om ruimte te bieden aan eigen personeel om in nieuwe projecten kennis op te doen.

'Wat ik vaak wel jammer vind, is dat we het uitdokteren bij tijdelijke mensen beleggen. Daar zit volgens mij de uitdaging van je werk, de ambitie. Anderzijds heeft het ook te maken met behoud van kennis.'

'Het zijn ten eerste leuke dingen om op te pakken voor het personeel en je houdt daarnaast de kennis in huis waardoor je de ontwikkeling binnen de organisatie kan continueren.'

'Leuke dingen gaan soms naar flexkrachten en minder leuke dingen komen dan bij de eigen mensen. Ik zou liever het minder leuke deel van het werk uitbesteden. Er wordt heel snel gezegd dat iemand intern niet geschikt is.'

Beweegruimte van de OR

- De meeste OR-en houden een vinger aan de pols wat betreft de kosten voor inhuur en in hoeverre inhuur een structureel karakter krijgt. Echter: wanneer het echt om inhuur op structureel werk gaat, is het vaak een individueel geval en formeel kan een OR dan niet veel doen.

- De meeste OR-en kaarten eventuele signalen over ongewenste situaties aan bij de directie en stellen er vragen over.
'We hebben wel eens gehad dat mensen drie jaar op het KCC werkten en toen weg moesten. Dat kan eigenlijk niet. Wij mogen als OR daar niet iets aan doen voor die specifieke medewerkers, behalve het aankaarten.'
- Men maakt afspraken in de trant van 'vast werk vraagt om vaste mensen'
'In het geval van een discussie moet het besproken worden met de OR en moeten ze motiveren waarom men af wil wijken van die afspraken.'
- Soms wordt door een OR aangestuurd op het openstellen van een vacature als iemand al langdurig op een functie wordt ingehuurd. Meer dan aansturen op en aankaarten van kan een OR niet doen.

In een aantal gemeenten is flexibele inhuur (voor werk dat structureel plaatsvindt) niet tot nauwelijks een punt van aandacht. De OR ontvangt dan ook geen signalen van ongewenste situaties of ontevreden medewerkers.

'Als we dit als symptoom zouden zien, dan zouden we daar wel vragen over stellen.'

4.4.2 De OR en flexkrachten

In de interviews is de vraag gesteld of de OR ook het flexibele personeel zou moeten vertegenwoordigen en of dat ook gebeurt.

- De meeste OR-voorzitters vinden dat de OR er ook voor flexibele medewerkers moet zijn. De algemene gedachte is daarbij dat de OR er niet voor individuen is, maar voor de organisatie. Op het moment dat flexibele krachten wat langer rondlopen (maar dat kan ook al vanaf een week zijn) horen zij tot de organisatie en worden ook hun belangen behartigd.

'Je ziet wel bewegingen in het land, bijv. dat je je stemrecht krijgt of verkiesbaar kunt zijn als tijdelijke/flexibele medewerker. Dat vind ik ook wel redelijk, want iedereen zit nu eenmaal in dezelfde werkomgeving.'

'Als ze op een gegeven moment langer in dienst zijn wel. Er zijn zelfs flexkrachten die hebben gevraagd of ze bij ons in de OR kunnen. Ze hebben vaak ook wel een frisse kijk op dingen, waar we als organisatie wat mee kunnen.'

- Bij uitzondering vinden OR-voorzitters dat de OR er niet voor het flexibele personeel is of dat dit een moeilijke kwestie is.

'Officieel vertegenwoordigen we alleen mensen in dienst van de gemeente zelf. Als we iets vinden van flexmensen, hebben we daar weinig over te zeggen. Als we er iets van zouden vinden, zal de reactie vooral zijn: "daar gaat de OR niet over". Flex wordt dus niet door ons vertegenwoordigd.'

'Daar hebben wij niet over nagedacht. Het is een hele andere arbeidsverhouding. Wij vertegenwoordigen alleen de mensen die een formele arbeidsrelatie hebben met de overheid. Zij moeten vanuit hun eigen achterban vertegenwoordigd worden, als ze die hebben. Ik vraag me ook af of zzp'ers erom staan te springen, die staan er wel anders in. Voor payroll en uitzendkrachten is het ook lastig, omdat wij formeel niet zoveel kunnen om hun belangen te behartigen.'

- Ook wordt aangegeven dat men officieel het flexibele personeel niet vertegenwoordigt, maar dat men soms wel iets onderneemt.
'Op sommige punten wel, als het voor iedereen geldt (protocol van ziekmelden, werkplek, inrichten werksfeer, etc.), dan gaan ze wel mee. Maar het uitzendbureau betaalt of bepaalt de arbeidsvoorwaarden. Als ze niet tevreden zijn, moeten ze naar hun eigen baas toe.'

Na een bepaalde periode van de aanstelling (die per gemeente waar dit aan de orde is verschilt) mogen flexkrachten stemmen tijdens de OR-verkiezing.

De OR kijkt of flexibele medewerkers een goede werkplek binnen de organisatie hebben. Zo niet dan kaarten ze dat aan. De arbo-zaken worden voor zowel flex als vast in de gaten gehouden.

'In principe trekken we hun belangen ook aan. Als het om werkomstandigheden en personeelsaangelegenheden gaat.'

Zicht op de flexibele inzet

De ondernemingsraden van gemeenten pikken niet altijd geluiden op van flexibele medewerkers, of de signalen bereiken de OR niet.

Een groot deel heeft daardoor geen zicht op de tevredenheid van deze mensen. Flexibele medewerkers komen volgens respondenten zelf niet naar de OR toe bij problemen.

'De OR hoort geen geluiden, flexkrachten hoor je nooit. Ik weet niet of we een aanspreekpunt voor ze zijn. Dat willen we wel zijn.'

'Ik denk dat flexmedewerkers minder snel van zich laten horen.'

'We krijgen als OR geen geluiden. Er is nog nooit aangeklopt door een flexmedewerker. Flexmedewerkers hebben eigenlijk geen contact met de OR.'

In een deel van de, vaak kleinere, gemeenten zijn de lijnen vrij kort waardoor de OR-voorzitters inschatten dat de meeste flexibele medewerkers tevreden zijn.

In een enkel geval komen flexibele medewerkers wel naar de OR toe om iets aan te kaarten. Dit gebeurt echter sporadisch. Het is vaker dat signalen via zittend personeel binnen komen.

De signalen die heel soms doordringen tot de OR gaan over de onzekerheid waarin flexkrachten verkeren over verlenging van de overeenkomst. Ook zijn er wel eens geluiden dat het niet de voorkeur heeft voor payrollers om lang via die constructie in dienst te zijn.

5 MOTIVATIE INZET FLEXKRACHTEN

Dit hoofdstuk beschrijft op basis van de interviews met gemeenten de belangrijkste motieven van gemeenten voor de inhuur van flexkrachten (5.1). In paragraaf 5.2 gaan we in op motieven voor de keuze van specifieke vormen van flexibele arbeid zoals payrolling of detachering. Vervolgens vergelijken we de motieven van de werkgevers met de resultaten van de enquête (5.3). Tot slot beantwoorden we de vraag in hoeverre er bij de keuze om met flexkrachten te werken een kosten-batenafweging wordt gemaakt.

5.1 Motieven

De belangrijkste motieven van gemeenten om flexkrachten in te zetten zijn de tijdelijke behoefte aan extra menskracht, de behoefte aan specifieke expertise, de inzet van flexkrachten om mee te kunnen bewegen met veranderingen, een vacaturestop en het verkleinen van het risico op ww-verplichtingen.

Op basis van dit onderzoek kunnen we geen rangorde aanbrengen in het belang van deze redenen. Bij de keuze voor de inzet van flexibele arbeid kan sprake zijn van een combinatie van motieven.

Tijdelijk tekort aan menskracht

Een van de belangrijkste redenen van gemeenten om flexibele arbeid in te zetten is een tijdelijk bezettingsprobleem. Tijdelijk kan in dit verband een periode van dagen of enkele weken betekenen, maar ook een seizoen of meer dan een jaar omvatten. Een tijdelijk bezettingsprobleem kan ontstaan door tal van factoren, zoals door een piek in de werkzaamheden of door uitval van personeel door ziekte of zwangerschap.

- Een piek in de werkzaamheden kan verschillende redenen hebben, zoals:
 - De invoering van nieuwe taken (op basis van regelgeving vanuit het Rijk).
 - Seizoenschommelingen in werkzaamheden.
 - Deze schommelingen spelen bijvoorbeeld een grote rol in het groenonderhoud, bij de bezetting van zwembaden en in de bediening van bruggen en sluizen. Enkele respondenten wijzen er hierbij op dat zij, waar mogelijk, jaarlijks gebruikmaken van dezelfde flexkrachten.
- Een bezettingsprobleem kan ook ontstaan door uitval van personeel door (langdurige) ziekte, zwangerschap of vertrek van een vaste medewerker.
 - In het geval van vertrek van vaste formatie kan het voorkomen dat werving niet op tijd een nieuw iemand biedt, waardoor een flexkracht de functie invult tot de juiste kandidaat gevonden is.

- Enkele respondenten geven aan dat zij ook preventief flexkrachten inzetten om te voorkomen dat ziekteverzuim en overbelasting ontstaat als zij zien dat de werkdruk te hoog oploopt.

Een tijdelijk bezettingsprobleem hoeft niet per definitie te leiden tot de inzet van flexkrachten. Een HR-manager geeft bijvoorbeeld aan dat bezettingsproblemen bij sommige HR-taken eerder tot inhuur leiden dan bij andere:

'Bij het 'zachtere' werk kan je kiezen om een klus even te laten liggen. Bijvoorbeeld het opstellen van beleid door een HR-adviseur kan ook een maand later. Salarisadministratie daarentegen willen we niet later, dus dan zetten we sneller flex in.'

Meerdere respondenten benadrukken dat met name voor de inzet van flexkrachten wordt gekozen bij een tekort aan menskracht op werk waardoor de dienstverlening aan burgers in gevaar komt. Voorbeelden die worden genoemd zijn baliewerkzaamheden en werk aan het riool.

Behoeftte aan specifieke expertise

Een tweede belangrijke reden voor de inzet van flexkrachten is de behoefte aan specifieke expertise. Het kan hierbij gaan om specifieke kennis, maar ook om relevante ervaring, zoals van een zzp-er of gedetacheerde die op een bepaald terrein veel ervaring heeft opgedaan in andere gemeenten.

- Er kunnen verschillende aanleidingen zijn om op zoek te gaan naar expertise. Soms moet iets snel (met een project) opgelost worden of vragen nieuwe politieke prioriteiten om de inzet van bepaalde kennis en is er geen tijd beschikbaar om eerst iemand intern op te leiden of in te werken.
- Het komt ook voor dat bepaalde kennis door bezuinigingen niet meer intern aanwezig is.
- Enkele respondenten geven aan dat de inhuurkracht soms ook wordt benut om de kennis over te dragen aan de vaste medewerkers van de gemeente.

Voorbeelden van functies waarvoor expertisegericht wordt ingehuurd zijn beleidsmedewerkers, projectleiders en fiscalisten. Bij projectleiders gaat het bijvoorbeeld om inhuur in het kader van een organisatieverandering. Eén respondent lichtte toe dat hij het wenselijk vindt om daarvoor een externe in te zetten omdat een externe zich niet druk hoeft te maken over zijn of haar positie binnen de organisatie.

Door meerdere respondenten wordt de frisse blik die flexibele medewerkers in de organisatie brengen gezien als een welkome rol.

'Wij waren heel blij dat zij een frisse blik vanuit andere gemeenten konden brengen. Ik merk bij een aantal afdelingen dat er juist behoefte is aan vernieuwing van buitenaf. Dat kan ervaring zijn, maar ook jongeren met een nieuwe blik.'

Keuze voor flexibele inzet om mee te bewegen met veranderingen

De derde belangrijke reden voor de inzet van flexkrachten is de bewuste keuze om te werken met een flexibele schil die meebeweegt met veranderingen in de personeelsbehoeften van de organisatie. Belangrijk hierbij is dat gemeenten willen voorkomen dat op een later moment boventalligheid van personeel ontstaat als de arbeidskrachten door veranderingen in het werk niet meer nodig zijn. Een van de respondenten gaf aan dat hij de mogelijkheid wil behouden om te reorganiseren zonder dat dat gevolgen heeft voor het eigen (vaste) personeel.

'De wereld verandert zo snel dat je de kostenpost 'vast personeel' kleiner wilt maken en je budget voor flexpersoneel groter. Dit maakt het mogelijk om sneller van mensen af te komen.'

Eén manager koppelt de keuze voor de inzet van flexkrachten aan efficiency:

'Ik heb vier formatieplekken die ik vul met flexibel, omdat dat efficiënter is. Soms heb ik acht mensen nodig en daar kan ik over beschikken door het budget van de vier formatieplekken daarvoor te gebruiken. Indien ik de formatieplekken zou invullen met vaste mensen, zou ik geen geld hebben om bij pieken acht mensen in te zetten.'

Onzekerheid of werkzaamheden of budgetten structureel worden

Relatief veel respondenten wijzen erop dat zij specifiek te maken hebben met onzekerheid over de vraag of bepaald werk structureel wordt en over de vraag of budgetten blijvend zijn. Zij wijzen erop dat ze willen voorkomen dat op een later moment boventalligheid ontstaat als het werk op een later moment niet meer hoeft te worden uitgevoerd.

Gemeenten wijzen in het bijzonder op drie onzekerheden.

- De onzekerheid over een (mogelijk) aankomend samenwerkingsverband met een of meer gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn een fusie, een gemeenschappelijke regeling of een Shared Service Centre.
- De onzekerheid over de doorwerking van de decentralisaties in het sociaal domein. Meerdere respondenten wijzen erop dat in het sociaal domein sprake is van nieuwe taken met daaruit voortvloeiende projecten, maar dat nog onduidelijk is of daar structurele formatie voor komt en hoeveel structurele formatie daarvoor nodig is.
- De derde onzekerheid die wordt genoemd, zij het minder vaak dan de eerste twee, is de onzekerheid over de gewenste omvang van het personeel door toekomstige verdergaande digitalisering, bijvoorbeeld van de boekhouding.

Verkleinen risico WW-kosten

Een vierde reden om te kiezen voor de inzet van flexkrachten is het verkleinen van het risico op ww-verplichtingen die bij gemeenten als gevolg van eigen risicodragerschap kunnen ontstaan op het moment dat afscheid moet worden genomen van medewerkers in vaste dienst. Alhoewel dit motief samenhangt met het vorige motief, noemen we het apart omdat relatief veel respondenten dit motief aandragen.

'De ww-rechten zijn een reden om meer met flex te werken. Als ambtenaren in de ww raken, komt er een grote kostenpost. Dat kan in de tonnen lopen.'

Naast het ww-risico noemen gemeenten ook, zij het minder vaak, het ziekterisico.

Vacaturestop

Door meerdere respondenten is aangegeven dat er in hun gemeente sprake is van een vacaturestop vanwege een krimpopgave. Wanneer zittend personeel vertrekt, worden hun plekken niet meer structureel ingevuld (dit wordt vaak toegepast in het geval van vertrek wegens pensioen). Niet alle werkzaamheden kunnen echter door de vaste medewerkers opgevangen worden, waardoor flexkrachten ingehuurd worden om de werkzaamheden toch uit te kunnen voeren.

'We hebben een bezuinigingstaakstelling opgelegd gekregen van de Raad met als stelregel: bij vertrek wordt niet vervangen, hooguit voor de helft. De halve die dan ingevuld zou mogen worden, wordt met tijdelijk personeel gevuld.'

Overige motieven

Naast de vijf bovengenoemde motieven komen uit de interviews een aantal andere motieven naar voren die minder vaak zijn ingebracht.

Een aantal respondenten dicht flexkrachten specifieke positieve kenmerken toe die zij in mindere mate aanwezig zien bij het vaste personeel. Men typeert flexkrachten bijvoorbeeld als fris ('friskijkers'), innovatief of veranderingsgezind. Anderzijds zouden sommige vaste medewerkers een meer negatieve taakopvatting hebben. Eén geïnterviewde wees erop dat met de inzet van externen het innovatief vermogen van de organisatie en van de eigen medewerkers kan worden verbeterd. Eén gemeente zet bijvoorbeeld specifiek voor het relatief eenvoudige werk op de afdeling burgerzaken met name tijdelijke 'jonge, veranderingsgezinde studenten' in.

In één gemeente wees een manager erop dat de flexibiliteit van de flexkracht groter is dan die van vaste krachten. Een flexkracht is volgens hem bijvoorbeeld bereidwilliger om ander werk te doen of op een andere, nieuwe locatie te gaan werken. Hij voegt eraan toe dat dat laatste mede wordt veroorzaakt doordat je als leidinggevende sneller afscheid neemt van een flexkracht als hij of zij niet bereid is om ander werk te doen.

Tot slot worden als redenen voor de inzet van flex genoemd:

- De werving voor de invulling van een vacature heeft nog geen geschikte kandidaat opgeleverd;
- Het gebruik van een uitzendconstructie als proefperiode, zodat na een half jaar indien gewenst makkelijk afscheid genomen kan worden van de medewerker.

5.2 Motieven per flexibele arbeidsvorm

Factoren die van invloed zijn op de keuze van een specifieke flexibele arbeidsvorm zijn onder meer het soort functie waarvoor een flexkracht wordt gezocht, de loonschaal en de beschikbaarheid van een eigen kandidaat. Een aantal geïnterviewden wijst er echter op dat de vorm niet altijd een bewuste keuze is.

- *Uitzendkrachten*

De uitzendconstructie wordt gekozen voor relatief lage loonschalen, zoals voor extra handjes, bijvoorbeeld in het kader van seizoenspieken. Daarnaast kiest men op dit functieniveau specifiek voor de uitzendconstructie indien de gemeente zelf nog geen kandidaat beschikbaar heeft. Het uitzendbureau levert dan een kandidaat.

- *Payroll*

Payroll wordt daarentegen gekozen indien de gemeente al wel zelf een kandidaat heeft gevonden, bijvoorbeeld een stagiair die goed is bevallen of een kandidaat die via via in beeld is gekomen. Het voordeel van de payrollconstructie ten opzichte van de uitzendconstructie is de lagere prijs. Indien payroll met detachering in plaats van met uitzendkrachten wordt vergeleken, wordt ook het prijsvoordeel genoemd. Qua functieniveau wordt aangegeven dat payroll wordt ingezet bij relatief lagere functies, terwijl detacheringen en zzp'ers bij relatief zwaardere functies worden ingezet. Meerdere gemeenten kiezen specifiek voor payroll om het risico op ww-kosten te verminderen dat zij zouden lopen als zij de betreffende persoon zelf in dienst zouden nemen (zie ook boven onder 'Verkleinen risico ww-kosten').

- *Zzp'ers en detachering*

Zzp'ers en detachering vanuit bureaus worden voor soortgelijke functies ingezet. De functies waarvoor men gedetacheerden en zzp'er kiest zijn de relatief zwaardere functies. Het gaat met name om de inhuur van expertise en projectleiding. Bijvoorbeeld specialistisch advies op het terrein van de decentralisaties of projectleiding op het gebied van een organisatieverandering.

Overigens worden zzp'ers soms door de gemeente aan een bureau gekoppeld zodat ze vervolgens via dat bureau kunnen worden ingehuurd.

- *Outsourcing*

Motieven voor de keuze voor uitbesteding kunnen de meeste respondenten niet noemen. Een aantal wijst er in dit verband op dat outsourcing niet binnen hun definitie van flexibilisering valt. Een van de geïnterviewden die wel zicht op uitbesteding heeft stelt:

'We besteden graag uit als het taken betreft die verder van onze core-business liggen, veel management nodig hebben en waarvoor we de verantwoordelijkheid graag extern willen beleggen.'

Voorbeelden van outsourcing die worden genoemd zijn schoonmaakwerk, catering en beveiligingswerkzaamheden.

Tot slot: een aantal respondenten geeft aan dat de flexvorm niet altijd een bewuste keuze is. Ze vertellen bijvoorbeeld dat de vorm 'volgend' of 'afhankelijk van het aanbod' is. Een manager licht bijvoorbeeld toe waarom voor de inzet van Wmo-consulenten drie verschillende vormen worden gebruikt:

'Dit gebeurt vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Als we zelf met succes werven, wordt het payroll. Als je iemand kan vinden bij een uitzend- of detachingsbureau wordt het een van die vormen. En laatst vonden we via een zzp'er.'

5.3 Vergelijking met enquête onder flexkrachten

Als we de in dit hoofdstuk beschreven motieven vergelijken met de uitkomsten uit de enquête onder flexmedewerkers, zien we dat flexkrachten min of meer dezelfde redenen voor de inzet van flex-arbeid aangeven. Zie voor de uitkomsten uit de enquête paragraaf 7.5.

5.4 Kosten-batenafwegingen rond flexibele inzet

Er zijn meerdere voorbeelden van kostenvergelijkingen, maar respondenten geven aan dat in de praktijk andere factoren dan de kosten ook een belangrijke, zo niet belangrijkere, rol spelen. De baten blijken lastig te kwantificeren.

De vraag in hoeverre de keuze voor het inzetten een bepaald type flexibele arbeidsrelatie gebaseerd is op een afweging van kosten en baten, is op basis van de interviews lastig te beantwoorden. De aandacht lijkt vooral uit te gaan naar de kosten.

Op de eerste plaats betreft dit de kosten van flexibele inhuur ten opzichte van het inzetten van werknemers in vaste dienst. Een afdelingshoofd kon precies aangeven hoe voor hem de kosten van de inhuur van een flexkracht en een vaste kracht zich verhouden:

'Ik heb twaalf uur open staan voor administratief werk. Voor de kosten van twaalf uur vast, kan ik achttien uur flexkracht nemen, waar mijn vaste mensen dan weer wat van kunnen leren.'

Daarnaast ging het in interviews ook vaak over kosten in termen van het risico dat er kosten konden optreden als gevolg van de ZW en het WW-risico, zoals het citaat eerder in dit hoofdstuk illustreerde en ook uit onderstaand citaat naar voren komt:

'Bij payroll is duidelijk sprake van een kosten-batenanalyse. Je bepaalt hoe groot het risico is op een uitkering. Indien dat risico er niet is, geef je in plaats

van payroll een tijdelijke aanstelling. We bepalen dat risico door gegevens uit iemands cv in te voeren in een bepaald rekenprogramma.'

Hoewel de kosten van flexibele inzet wel gewogen worden¹, lijken deze geen grote rol te spelen bij de keuze voor de inzet van een bepaald type flexibele inzet. In die keuze lijken factoren als het beschikbare budget, specifieke behoeften en vraag-aanbod verhoudingen voor specifieke expertise een grotere rol te spelen (zie hoofdstuk 4). Meerdere respondenten hebben erop gewezen dat andere factoren dan de kosten ook een belangrijke, zo niet belangrijkere, rol spelen.

Het kunnen aantrekken van specifieke expertise, het flexibel kunnen inspelen op pieken in het werk of het kunnen inzetten van iemand die men al langs andere weg kent zijn te zien als baten van flexibele inzet. Baten blijken lastiger te kwantificeren dan kosten of worden in elk geval minder uitgedrukt in geld. Eén manager noemde een voorbeeld waarin hij de kosten en baten kwantificeerde van de inhuur van één individuele externe die de gemeente volgens hem veel geld heeft opgeleverd:

'Ik heb een externe ingehuurd voor ongeveer een ton. Hij had het innovatieve vermogen waardoor we ongeveer vijf ton bespaard hebben op de bedrijfsvoering.'

Een andere respondent verwoordde het als volgt:

'Kosten zijn niet de doorslaggevende factor. De doorslaggevende factor is de kwaliteit en de klik met de afdeling. Liever iets duurder dan iemand die collegiaal niet uit de voeten kan.'

¹ Met betrekking tot de afdeling Inkoop hebben meerdere respondenten aangegeven dat deze een rol speelt bij het vergelijken en verlagen van de kosten van inhuur.

6 DE TOEKOMST VAN FLEXIBEL WERKEN

Flexibilisering is een belangrijk onderwerp binnen veel gemeenten. Er lijkt steeds meer behoefte aan flexibiliteit, maar aan de andere kant wordt er vanuit wet- en regelgeving gestuurd op beperking van de omvang van de flexibele schil. Wat zijn de verwachtingen van respondenten van gemeenten over de toekomst van flexibele arbeid binnen hun gemeente? Dit hoofdstuk gaat hier op in, zowel vanuit de werkgeverskant (paragraaf 6.1) als vanuit het perspectief van de flexibele medewerkers (paragraaf 6.2).

6.1 De toekomst volgens de werkgevers

Er zijn wisselende gedachten over de toekomst van flexibel werken. Aan de ene kant denkt men dat flexibilisering als algemene trend toe zal nemen. Aan de andere kant denkt men juist dat voornamelijk de mate van inhuur zal dalen wanneer ontwikkelingen binnen de organisatie normaliseren. Wel is er overeenstemming dat er altijd behoefte aan een bepaalde mate van flexibiliteit zal zijn binnen gemeenten.

De meningen van respondenten over de toekomst van de flexibele inzet van arbeid lopen uiteen.. Dit komt deels doordat sommige respondenten antwoordden vanuit hun verwachting van de algemene trend van flexibilisering, terwijl anderen aangaven wat ze verwachtten binnen hun specifieke gemeente of afdeling (waarbij lokaal beleid en lokale ontwikkelingen een belangrijke rol spelen in de mate van inzet van flexibele arbeid). Wel gaf nagenoeg iedereen aan dat een flexibele schil, ook met externen, altijd nodig zal zijn. Pieken zullen altijd blijven, gemeenten hebben met veel ontwikkelingen en veranderingen te maken, ziekte en zwangerschappen vragen soms om vervanging, et cetera.

'Je zal altijd flex nodig hebben; nieuwe ontwikkelingen vragen om mensen.'

Vier mogelijke ontwikkelingen van flexibele arbeid

Uit de interviews kwamen vier standpunten naar voren over de ontwikkeling van de inzet van flexibele arbeid bij gemeenten:

- **Toename flexibele arbeid**

Een kleine veertig procent van de respondenten vermoedt dat er een toename zal zijn van flexibele inzet. Zij gaven als belangrijkste redenen hiervoor aan:

- Het krimpen van de vaste formatie, waarbij alleen de kerntaken bij het gemeentelijk personeel blijven en de rest vanuit een regierol uitgezet wordt.

'We krimpen nu met de vaste bezetting. De markt is nu rustig op het gebied van projecten. Als die markt binnen 2 à 3 jaar weer aantrekt, zitten gemeenten in een te krap jasje. Dan kom je vanzelf uit bij de bureaus. Zelfs als het beleid

dan zou worden losgelaten om geen mensen aan te nemen; er zullen dan geen mensen te vinden zijn om in dienst te nemen.'

'Ik zal meer op regiebasis moeten gaan werken. Er zal dus een kleinere vaste kern komen, maar het flexibele gedeelte zal niet even hard mee krimpen en dus belangrijker worden.'

- Er komt veel op de gemeentelijke organisatie af / veel ontwikkelingen (nieuwe taken, reorganisatie, fusie, etc.).
'Ik denk dat het alleen maar meer wordt. De wet- en regelgeving wordt steeds ingewikkelder, dus ik zal steeds meer specialisten nodig hebben. Ik kan niet op alle vlakken een expert in dienst hebben.'
 - Vanwege een aanstaande reorganisatie, fusie e.d.
'Als mensen met pensioen gaan worden hun plekken niet structureel meer ingevuld. Soms wordt het dan opgelost via tijdelijke inhuur.'
 - Flexibilisering is een landelijke trend, zowel wat betreft externe, als interne flexibiliteit.
'Ook als je naar de algemene trend kijkt zal flexibele inzet alleen maar meer worden. Je wilt als bedrijf flexibiliteit hebben, dan kan je daar alleen maar mee gaan werken.'
'Organisaties moeten steeds meer veerkracht hebben om externe ontwikkelingen op te vangen. Het is een afspiegeling van de maatschappij.'
 - Gemeentelijke organisaties vergrijzen en er wordt geprobeerd daar verjonging in aan te brengen, deels middels flexkrachten.
'We zijn ook een vergrijzende organisatie. Dus je wilt jongere mensen aan kunnen trekken. Van hen wil de ene helft gewoon op kantoor werken en de andere helft wil lekker flexibel zijn en op verschillende plekken zitten. Dat gaat onze manier waarop we met flexibel personeel omgaan beïnvloeden.'
- **Afname flexibele arbeid**
Een kleine dertig procent vermoedt dat de inzet van flexibele arbeid zal gaan dalen. Van belang is dat veel van deze respondenten dit antwoord gaven denkend vanuit hun specifieke gemeente of afdeling.
De belangrijkste redenen die zij noemen voor een afname van flexwerk zijn:
 - Er komt meer rust en stabiliteit in de organisatie nadat allerlei ontwikkelingen zijn geïmplementeerd. De mate van inhuur normaliseert daardoor.
'Ik verwacht dat ik kan aantonen dat een deel van het werk structureel is en dat de directie voor een deel van de plekken toestemming geeft voor vaste aanstellingen.'
'Ik denk dat het steeds meer zal afnemen, omdat wij steeds helderder krijgen wat er structureel is, dan zal het zich alleen nog beperken tot vervanging van ziekte en verlof.'
 - De gemeente wil meer met een interne flexibele pool werken.
'We gaan naar een vaste flexibele schil, met een loonsom voor het eigen functiegebouw en daarnaast een potje voor flexibele inhuur.'

- De gemeente wil meer projectmatig werken.
'Projectmatig werken is iets dat op de rol staat en daarmee moet ook een stuk minder inhuur mogelijk zijn.'
- De afname zit voornamelijk in de inzet van detacheringen en zzp'ers, om de kosten te drukken.
'We hebben nu afgesproken dat we minder zware jongens in gaan huren en meer zelf gaan doen. Zeker wat betreft projectleiding. Dat is wel iets van een lange adem, dat is volgend jaar nog niet gerealiseerd.'
- Een enkele keer is de Wwz genoemd als reden voor afname.
'[...] Je leidt ze ook niet meer binnen die 2 jaar, dat is een te korte periode. Dan neem je weer een nieuwe flexwerker aan en dan begint het weer opnieuw. Een 3-jarige periode was fijner. Maar aan de andere kant: iemand wil duidelijkheid, vastigheid.'

- **Flexibele arbeid blijft ongeveer gelijk**

Ruim vijftien procent denkt dat de mate waarin gebruik Men denkt dat het gebruik van flexkrachten op bepaalde organisatieonderdelen zal toenemen, maar op andere onderdelen juist af zal nemen. De resultante van deze bewegingen is dus een gelijkblijvend aandeel flexibele inzet.

'Ik denk dat het redelijk gelijk blijft. Het zal aan de ene kant toenemen, omdat we als gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden krijgen. Dat vraagt om specifieke kennis die we niet altijd in huis hebben. Maar op lagere schaal kan de inhuur wel afnemen, omdat veel taken gestandaardiseerd worden.'

- **Onduidelijk wat de toekomst brengt**

Ook ruim vijftien procent durft geen uitspraak te doen over de ontwikkeling van het gebruik van flexibele arbeidsrelaties bij gemeenten. Dat is koffiedik kijken volgens hen. De belangrijkste redenen die hiervoor genoemd werden zijn:

- Het is deels afhankelijk van wat het college/de politiek wil.
'Als ik kon kiezen zou ik me kunnen voorstellen dat we naar een flexibele schil van 20% gaan. Voordelen zijn dat je flexibel kunt omgaan met 20% van je kosten, dat je friskijkers kunt binnenhalen en dat je pieken kunt opvangen. Wat er echt gaat gebeuren, hangt echter af van wat het college wil.'
- Het is onduidelijk wat er op de gemeenten af komt, qua ontwikkelingen, taken, et cetera.
'Het is afhankelijk van vele factoren. Voor de afdeling schuldhulpverlening geldt bijv. dat er minder gebruik van wordt gemaakt als de economie aantrekt, dan is er minder personeel nodig. Maar als er bijv. meer wordt ingezet op preventie is er weer meer personeel nodig.'
- Er is nog onduidelijkheid over bezuinigingsopdrachten en vacaturestops en de doorwerking van wet- en regelgeving.
'Er is nu een verschil tussen wat wenselijk is en wat de wet- en regelgeving wil, namelijk een afname. Qua onze behoefte zal het gelijk blijven of toenemen door de ontwikkelingen die op ons af komen.'

Verschillende visie op basis van dezelfde verklaring

Een aantal redenen zijn genoemd als verklaring voor zowel een toename als een afname van de inzet van flexibele arbeid:

- **Regievoering**

'De flexibele schil zal groter worden, maar we zullen het minder als een flexibele schil gaan zien. Er zullen minder vaste ambtenaren komen (die de regie gaan voeren) en er zal meer worden aanbesteed. De uitvoering van beleid wordt dan ingekocht en flexibel geregeld.'

Enerzijds denkt men dat door het uitvoeren van de regierol van een gemeente de omvang van flexibele arbeid af zal nemen doordat alles uitbesteed wordt en niet meer tot de taken van de gemeente hoort. Anderzijds ziet men die uitbesteding als toename van de flexibilisering.

- **Bezuinigingen**

Er kan bezuinigd worden op de flexibele schil (voornamelijk de dure krachten) of er kan juist bezuinigd worden via een vacaturestop en krimp van de vaste formatie, opgevangen door flexibele arbeid.

- **Toenemende personele uitwisseling tussen gemeenten**

De ene respondent denkt dat er een afname komt van flexibele arbeid doordat er uitgewisseld wordt met andere gemeenten; andere respondenten zien juist die toenemende uitwisseling als een toename van flexibele arbeid.

Verschil tussen afdelingen

Tussen afdelingen kan de verwachting wat betreft de toekomst van flexibele arbeid verschillen. Voor afdelingen binnen het sociaal domein wordt de komende jaren een afname van de flexibele inzet verwacht omdat de gevolgen van de beleidsdecentralisaties steeds beter 'ingeregeld' zijn.

'In het sociaal domein zal het afnemen, als de slagen achter de rug zijn.'

Daarnaast kunnen externe factoren een verschillende uitwerking hebben op afdelingen. Als bijvoorbeeld de economie aantrekt leidt dit tot meer werk bij afdelingen in het ruimtelijk domein, maar tot minder werk in het domein Werk en inkomen (door afname uitkeringen).

'Er verandert heel veel in gemeenteland. Het sociale domein neemt toe, maar de harde hoek (de woningbouwontwikkeling) neemt af. Daar zijn op termijn minder mensen nodig.'

6.2 De toekomst volgens flexibele medewerkers

De meerderheid van de flexibele medewerkers denkt dat er een toename zal zijn van flexibele arbeid bij gemeenten, met als belangrijkste reden dat de gemeente naar verwachting meer met een flexibele schil wil gaan werken om geen risico's te lopen. Een klein deel denkt dat er een afname zal zijn, voornamelijk omdat de gemeente externe inhuur wil verminderen en daarom de flexibele schil wil verkleinen.

Van de 309 flexibele medewerkers denkt 32,7 procent dat er een toename zal zijn van flexibele arbeidsrelaties bij gemeenten. Dat de mate van flexibele arbeid gelijk zal blijven wordt door 16,8 procent verwacht, net zoals 16,8 procent denkt dat het zal afnemen. 33,7 procent weten niet wat de toekomst gaat brengen de komende jaren (zie tabel 7.25 in par. 7.7).

Redenen voor toename

Van de 309 respondenten verwachten er 101 dat er een toename zal zijn van de flexibele arbeid bij gemeenten in de komende jaren. Er is gevraagd wat volgens hen de belangrijkste redenen hiervoor zijn, waarbij ze meerdere redenen aan konden vinken. De belangrijkste reden waarom men denkt dat er sprake zal zijn van een toename van flexibele arbeid is dat gemeenten meer met een flexibele schil willen werken om zo geen risico te lopen. Als belangrijkste redenen zijn genoemd (zie ook tabel 7.26 in par. 7.7):

- Omdat de gemeente meer met een 'flexibele' schil wil gaan werken / geen risico wil lopen (56,4%)
- Vanwege een vacaturestop / omdat de vaste formatie moet krimpen (31,7%).

Redenen voor afname

Minder mensen verwachten een afname van flexibele arbeid bij gemeenten, namelijk 52. Degenen die een afname verwachten geven als belangrijkste reden dat de gemeente(raad) externe inhuur wil verminderen en/of de flexibele schil wil verkleinen. De belangrijkste redenen voor een verwachte afname zijn (zie ook tabel 7.27 in par. 7.7):

- Omdat de gemeente(raad) externe inhuur wil verminderen / de flexibele schil wil verkleinen (40,4%)
- Omdat er bezuinigd moet gaan worden (32,7%).

6.3 Lessen voor gemeenten

In de interviews is de respondenten gevraagd of ideeën of suggesties hebben die voor andere gemeenten interessant kunnen zijn. Aangedragen zijn de onderstaande:

- *Regionale pool van ambtenaren*

Een pool met ambtenaren van verschillende gemeenten, of medewerkers die door verschillende gemeenten in dienst worden genomen, om zo onderlinge uitwisseling te stimuleren. Men ziet het als een beloftevolle ontwikkeling dat gemeenten personeel uit gaan wisselen (om inhuur tegen te gaan, maar ook om kennis uit te wisselen), maar in veel gemeenten komt dit nog niet echt van de grond.

'Het zou mooi zijn dat je als meerdere gemeenten mensen in dienst gaat nemen. Dat iemand bij meerdere gemeenten in dienst is. Maar dat zie ik als mooie verhalen waar niets van terecht komt. Gemeenten willen de beste kandidaten houden en de minder goede lozen.'

'Als regio zou er een gezamenlijke pot moeten zijn met bijvoorbeeld 10 ambtenaren waaruit geput zou moeten worden ipv inhuren van buitenaf.'

- **Interne flexibele schil**

In enkele gemeenten wordt al gewerkt met een flexibele pool van interne medewerkers. Voor andere gemeenten geldt dit als een interessant voorbeeld. Het personeel wordt niet alleen voor een specifieke functie ingezet, maar is meer een generalist die op verschillende plekken in de organisatie ingezet wordt.

'Even een jaar van functie wisselen kan leerzaam zijn.'

'We hebben een tijd geëxperimenteerd met een pool van interimmanagers. Dat vraagt wel om een goed doordacht model, want je moet mensen wel aan de slag houden. Maar door die pool is er wel minder noodzaak tot inhuur.'

- **Raamcontracten met intermediairs**

In veel gemeenten zijn er – soms vanwege de aanbestedingswetgeving – raamcontracten afgesloten met intermediairs als uitzend- en detacheringsbureaus. Dit heeft verschillende voordelen.

- Alle flexibele inzet gaat via één lijn, waardoor het overzichtelijk is.
- Alles is in de overeenkomst al afgesproken en er zijn korte lijnen met die organisaties, waardoor flexibele inzet makkelijk te organiseren is.

'Het is handig dat er een raambestek is. Je zit namelijk met de aanbestedingsregeling. Als je een dienst uitbesteed moet je de jaren bij elkaar optellen en dan moet je het al snel meervoudig op de markt uitzetten. Door dat raambestek, met een soort arbeidsbureau, is dat eigenlijk al afgetikt. Dan ben je wat flexibeler en kunnen zij de zoekopdracht uitrollen, ipv dat wij dat moeten zoeken.'

- Het scheelt in kosten, omdat er vaak gunstige afspraken gemaakt zijn.
- De intermediair kan in de regio zitten, waardoor die kennis heeft van de omgeving van een gemeente.

- **Inzet van mensen uit de sociale dienst**

In sommige gemeenten liggen er procedures voor mensen uit hun eigen kaartenbak met uitkeringen of met een afstand tot de arbeidsmarkt. Door zelf werkplekken te creëren die deze mensen helpt door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt, is er sprake van een win-win situatie.

'Je hebt te maken met uitkeringsgerechtigden als gemeente: als er daar geschikte mensen tussen zitten, vind ik dat je dan ook verantwoordelijk bent om een werkervaringsplek te bieden. Dat is ons vorig jaar goed bevallen.'

- **Trainees, werkervaringsplekken en stages**

In veel gemeenten wordt al gewerkt met trainees, werkervaringsplekken en stages. Het mes snijdt aan twee kanten volgens de respondenten, omdat de kandidaten belangrijke ervaring opdoen en het voor de gemeenten goedkoop is. Met name wat betreft trainees is het vaak de bedoeling ze vast in dienst te nemen na verloop van tijd.

'Jonge mensen die hoog opgeleid zijn geven we een kans om zich te ontwikkelen in de vorm van een stage of traineeship. Het is wel de bedoeling dat ze in dienst komen. Ze hebben anders nauwelijks kans om ergens binnen'

te komen, dus dit is een mooie manier. En voor ons is het voordeel dat het goedkoop is.'

- *Vaste ondergrens, flexibele inzet er bovenop*

Het idee om met 'vaste flexibele medewerkers' te werken is een aantal keer genoemd. Deze mensen zijn voor een beperkt aantal uren vast in dienst en kunnen daarbovenop flexibele uren maken (die dan bijvoorbeeld via payroll uitbetaald worden. Voor seizoenswerk zou dit oplossingen bieden om meer mensen in dienst te kunnen nemen. De vaste uren in dienst worden dan over het jaar verspreid, zodat ze ook in de maanden dat er niet of nauwelijks werk is wel salaris hebben.

'Het is seizoenswerk. Met overwerk schieten ze niets op, ook niet qua pensioenopbouw etc.. Als je ze een flexibel vast contract kan bieden zou dat heel mooi zijn. Het blijft namelijk wel flexibel werk.'

7 FLEXIBELE ARBEIDSKRACHTEN AAN HET WOORD

In dit hoofdstuk worden de resultaten besproken van een enquête onder flexibele arbeidskrachten, aan het werk bij de gemeenten die deelnemen aan het onderzoek. In de laatste paragraaf worden de kenmerken van de 309 respondenten weergegeven. Zie voor een beschrijving van de werkwijze en de respons de paragraaf 'Verantwoording onderzoek' in hoofdstuk 1.

7.1 Kort samengevat

Veertig procent van de respondenten geeft aan dat een flexibele arbeidsrelatie de enige mogelijkheid was om aan de slag te gaan bij de desbetreffende gemeente. De flexibele arbeidskrachten zijn het vaakst werkzaam op de afdelingen die tot het Sociale Domein gerekend worden en daarbij betreft het vaak een detachering.

Ruim de helft van de respondenten is ten tijde van het onderzoek korter dan 1 jaar werkzaam bij de desbetreffende gemeente; 30 procent werkt er tussen de 1 en 3 jaar en 14 procent een langere periode. Ruim 60 procent heeft te maken gehad met een verlenging, meestal eenmalig (38%), maar bij ruim een kwart is meer dan 3 keer verlengd.

Bijna 80 procent geeft aan dat er vaste medewerkers zijn die (ongeveer) hetzelfde werk doen als zichzelf. Vooral op het vlak van (het kunnen volgen van) opleidingen en secundaire arbeidsvoorwaarden zijn respondenten van mening dat zij (veel) slechter behandeld worden dan vaste medewerkers.

7.2 Soort arbeidsrelatie

Medewerkers met een tijdelijke aanstelling, dus een contract voor bepaalde tijd in dienst van de gemeente, vallen ook onder onze definitie van flexibele arbeidskrachten.

Onder de respons zijn de meest voorkomende vormen: detacheringen, payroll, uitzendkrachten, zzp'ers en tijdelijke aanstellingen. Met name de grootste groep, medewerkers met een detacheringsovereenkomst, dient echter wel met enige nuance bekeken te worden. Uit de face-to-face interviews bleek namelijk dat mensen soms niet goed wisten onder welke constructie zij vielen. Zo kunnen mensen die vanuit een andere gemeente tijdelijk bij de desbetreffende gemeente werkzaam zijn, eerder de optie 'detacheringsovereenkomst' dan de optie 'inleen in kader van samenwerking met andere overheidsorganisatie' hebben aangekruist. En zzp'ers die via een intermediair aan de slag gaan, zullen ook eerder voor de optie 'detacheringsovereenkomst' gekozen hebben. Zie verder Hoofdstuk 2 over betekenis van de typen flexibele arbeid.

Tabel 7.1 Wat voor arbeidsrelatie heeft u met de gemeente? (N=309)

	N	%
Tijdelijke aanstelling, in dienst van de gemeente	34	11,0%
Detacheringsovereenkomst	106	34,3%
Payroller	76	24,6%
Uitzendkracht	40	12,9%
Zzp'er	40	12,9%
Medewerker via Sociale Werkvoorziening (SW)	5	1,6%
Inleen in kader van samenwerking met andere overheidsorganisatie	3	1,0%
Traineeship	2	0,6%
Outsourcing	1	0,3%
Weet niet	2	0,6%

* Vaste contracten, stages en werkervaringsplaatsen zijn uitgezonderd bij onze definitie van flexibele arbeidskrachten.

Mannen zijn met name gedetacheerd of, in mindere mate, zzp'er. Bij vrouwen komt een detacheringsovereenkomst of payrollconstructie het vaakst voor. De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn significant.

Tabel 7.2 Arbeidsrelatie versus geslacht (N=295)*

	Man	Vrouw	Totaal
Tijdelijke aanstelling, in dienst van de gemeente	9,6%	12,9%	11,5%
Detacheringsovereenkomst	42,4%	31,2%	35,9%
Payroller	17,6%	31,8%	25,8%
Uitzendkracht	8,8%	17,1%	13,6%
Zzp'er	21,6%	7,1%	13,2%
Totaal	100%	100%	100%

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).
Er is alleen gekeken naar de meest voorkomende typen flexibele arbeidsrelaties. Bij de andere typen flexibele inzet werden de aantallen te klein voor verdere uitsplitsing.

Onder alle leeftijdsgroepen komt een detacheringsovereenkomst het vaakst voor als type flexibele inzet. Personen met een tijdelijke aanstelling, in dienst van de gemeente, zijn vooral te vinden in de laagste leeftijdsgroep. Zzp'ers zijn met name personen in de leeftijd van 40- of 50-plus.

Tabel 7.3 Arbeidsrelatie versus leeftijd (N=260)*

	<30	30-39	40-49	50+	Totaal
Tijdelijke aanstelling, in dienst van de gemeente	20,0%	9,4%	10,1%	5,9%	11,5%
Detacheringsovereenkomst	37,1%	43,4%	36,2%	27,9%	35,8%
Payroller	27,1%	26,4%	23,2%	27,9%	26,2%
Uitzendkracht	15,7%	9,4%	11,6%	16,2%	13,5%
Zzp'er	-	11,3%	18,8%	22,1%	13,1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).
Er is alleen gekeken naar de meest voorkomende typen flexibele arbeidsrelaties. Bij de andere typen flexibele inzet werden de aantallen te klein voor verdere uitsplitsing.

Laagopgeleide respondenten zijn met name payroller of uitzendkracht. Ook middelbaar opgeleiden zijn vooral payroller. Onder hoogopgeleiden is zzp'er de meest voorkomende type flexibele inzet.

Tabel 7.4 Arbeidsrelatie versus opleidingsniveau (N=260)*

	Laag	Middelbaar	Hoog	Totaal
Tijdelijke aanstelling, in dienst van de gemeente	7,7%	11,3%	11,9%	11,5%
Detacheringsovereenkomst	-	22,6%	41,8%	35,8%
Payroller	46,2%	41,5%	20,6%	26,2%
Uitzendkracht	46,2%	22,6%	8,8%	13,5%
Zzp'er	-	1,9%	17,0%	13,1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

Er is alleen gekeken naar de meest voorkomende typen flexibele arbeidsrelaties. Bij de andere typen flexibele inzet werden de aantallen te klein voor verdere uitsplitsing.

De grootteklasse van de gemeente (inwoneraantal) heeft geen significante relatie met het type arbeidsrelatie.

7.3 Duur van de flexibele inzet

Respondenten die een tijdelijke aanstelling in dienst van de gemeente hebben, hebben het vaakst een 1-jarig contract.

Tabel 7.5 Duur van de tijdelijke aanstelling voor bepaalde tijd (N=34)*

	%
Halfjaar	17,6%
1 jaar	41,2%
Tussen 1 en 2 jaar	26,5%
Langer dan 2 jaar	11,8%
Onbekend	2,9%

* Deze vraag is enkel gesteld aan degenen met een tijdelijke aanstelling, in dienst van de gemeente.

Iets meer dan de helft van de respondenten is korter dan 1 jaar werkzaam bij de desbetreffende gemeente als flexibele arbeidskracht. Zo'n 30 procent werkt tussen de 1 en 3 jaar bij de gemeente en 14 procent een langere periode. De soort arbeidsrelatie heeft geen significante relatie met de werkzame periode.

Tabel 7.6 Sinds wanneer werkzaam als flexibele arbeidskracht voor deze gemeente (N=309)

	%
1 - 3 maanden	12,6%
4 - 6 maanden	16,2%
7 maanden- 1 jaar	26,5%
1 - 2 jaar	19,7%
2 - 3 jaar	10,7%
3 - 5 jaar	5,5%
5 - 10 jaar	6,8%
10 jaar of langer	1,9%

Verlengingen of onderbrekingen

Bij ruim 60 procent van de respondenten is de flexibele arbeidsrelatie die zij met of bij de gemeente hebben weleens verlengd. Dit gebeurde meestal eenmalig (38%), maar bij ruim een kwart zelfs meer dan 3 keer.

Voor 2 op de 5 personen waarbij de arbeidsrelatie weleens is verlengd, is er daarbij ook sprake geweest van een wijziging van het type flexibele inzet. De duur van de *laatste* verlenging was het vaakst korter dan een half jaar, maar ook verlengingen van een half jaar tot een jaar komen regelmatig voor.

Tabel 7.7 Is flexibele arbeidsrelatie weleens verlengd (N=309)

	%
Ja	62,8%
Nee	37,2%

Tabel 7.8 Bij verlenging: hoe vaak verlengd (N=194)

	%
1 keer	37,6%
2 keer	22,7%
3 keer	11,9%
Meer dan 3 keer	27,8%

Tabel 7.9 Bij verlenging: voor hoe lang de laatste keer verlengd? (N=194)

	%
1 - 5 maanden	28,9%
6 maanden	26,3%
7 - 11 maanden	8,2%
1 jaar	24,7%
Langer dan 1 jaar	5,2%
Anders	6,7%

Tabel 7.10 Bij verlenging: is arbeidsrelatie weleens veranderd (N=194)

	%
Ja	19,1%
Nee	80,9%

Bij 1 op de 10 respondenten is de flexibele arbeidsrelatie sinds het begin weleens onderbroken geweest (zwangerschap en ziekte uitgezonderd). In twee derde van de gevallen ging het om een eenmalige onderbreking. Respondenten die te maken hebben gehad met 3 verlengingen of meer, hebben relatief vaker te maken gehad met een onderbreking.

Tabel 7.11 Is flexibele arbeidsrelatie weleens onderbroken? (N=309)

	%
Ja	10,4%
Nee	89,6%

Tabel 7.12 Bij onderbreking: Hoe vaak onderbroken (N=32)

	%
1 keer	68,8%
2 keer	18,8%
3 keer	3,1%
Meer dan 3 keer	9,4%

Tabel 7.13 Aantal maal verlengd versus weleens onderbroken (N=194)*

	Wel onderbroken	Niet onderbroken	Totaal
1 keer	4,1%	95,9%	100%
2 keer	6,8%	93,2%	100%
3 keer	13,0%	87,0%	100%
Meer dan 3 keer	38,9%	61,1%	100%
Totaal	15,5%	84,5%	100%

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

7.4 Waar werkt men?

De flexibele arbeidskrachten zijn op verschillende afdelingen werkzaam. Het vaakst op afdelingen die tot het Sociale Domein gerekend worden. Hier gaat het vaak om mensen met een detacheringsovereenkomst.

Verder worden de afdelingen Werk/Inkomen, Wonen/Ruimte en Balie/Klant-contactcentrum (KCC) vaak genoemd. Bij de afdeling Wonen/Ruimte betreft het vaak zzp'ers. Voor de Balie c.q. het KCC worden vaak uitzendkrachten ingezet.

Tabel 7.14 Afdeling (N=309) (meer antwoorden mogelijk)

	%
Welzijn/Zorg & Welzijn/Wmo	24,0%
Werk/Inkomen	13,0%
Wonen/Ruimte	12,0%
Balie/Klantcontactcentrum	11,0%
P&O/HRM	7,1%
Financiën/Control	6,8%
Stadsbeheer	5,5%
ICT/Automatisering	4,5%
Communicatie/Informatievoorziening/DIV	4,2%
Facilitaire zaken	3,6%
Vergunningen/handhaving	3,2%
Secretariaat	1,9%
Burgerzaken	1,9%
(Openbaar) onderwijs	1,9%
Juridische zaken	1,6%
Inkoop	1,3%
Overig	3,9%

Tabel 7.15 Afdeling versus soort arbeidsrelatie (N=284)*

	Tijdelijke aanstelling %	Detacherings- overeenkomst %	Payroller %	Uitzendkracht %	Zzp'er %
Welzijn/Zorg & Welzijn/Wmo	23,5%	36,8%	19,7%	15,0%	10,0%%
Werk/Inkomen	14,7%	19,8%	13,2%	-	7,5%%
Wonen/Ruimte	11,8%	10,4%	15,8%	2,5%	20,0%
Balie/Klant contact centrum	11,8%	1,9%	9,2%	50,0%	-
P&O/HRM	8,8%	4,7%	10,5%	5,0%	10,0%
Financiën/Control	8,8%	3,8%	2,6%	7,5%	22,5%
Stadsbeheer	5,9%	9,4%	2,6%	2,5%	5,0%
ICT/Automatisering	5,9%	8,5%	3,9%	-	-
Communicatie/Informatie voorziening/DIV	-	5,7%	2,6%	-	10,0%

* Er is alleen gekeken naar de meest voorkomende afdelingen en typen flexibele arbeidsrelaties. Bij de andere typen flexibele inzet werden de aantallen te klein voor verdere uitsplitsing.

Aan de respondenten is gevraagd welke functie zij uitoefenen. We hebben voor de meest voorkomende typen van arbeidsrelaties gekeken welke functies het meeste voorkwamen en of dit opmerkelijk is gezien de inschaling van een functie.

- **Tijdelijk:** vooral beleidsmedewerkers, administratief, secretariaat en KCC-medewerkers en consultants Wmo. Functies gaan van lagere schalen (zoals KCC-medewerker) tot hoger, zoals jurist en projectleider.
- **Gedetacheerd:** vooral beleidsadviseur, beleidsmedewerker, consultant (jeugd/Wmo/inkomen). Opvallend: soms een wat lager ingeschaalde functie: administratief.

- **Payroll:** heel divers qua functies, van lagere tot hogere schalen. Wat vaker voorkomend: administratief medewerker, HRM-adviseur, Wmo-adviseur.
- **Uitzendkracht:** vooral KCC/receptie/balie-medewerker. Opvallend: soms wat hoger ingeschaalde functies: beleidsadviseur, consulent Wmo.
- **Zzp'er:** vooral adviseurs en coördinatoren.

Een op de 10 respondenten is weleens van functie veranderd sinds het begin dat zij als flexibele arbeidskracht werkzaam zijn bij de gemeente. Respondenten die te maken hebben gehad met drie of meer verlengingen zijn vaker van functie veranderd.

Tabel 7.16 Weleens van functie veranderd sinds het begin (N=309)

	%
Ja	10,7%
Nee	72,8%
Nee, maar mijn taken zijn wel gewijzigd	16,5%

Tabel 7.17 Aantal maal verlengd versus weleens veranderd van functie (N=194)*

	Wel veranderd van functie	Niet veranderd van functie	Niet veranderd van functie, wel taken	Totaal
1 keer	8,2%	74,0%	17,8%	100%
2 keer	9,1%	72,7%	18,2%	100%
3 keer	21,7%	52,2%	26,1%	100%
Meer dan 3 keer	27,8%	48,1%	24,1%	100%
Totaal	15,5%	63,9%	20,6%	100%

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat er vaste medewerkers zijn die (ongeveer) hetzelfde werk doen als zichzelf. Het antwoord op deze vraag verschilt niet significant naar type arbeidsrelatie.

Tabel 7.18 Doen medewerkers in vaste dienst (ongeveer) hetzelfde soort werk (N=309)

	%
Ja	78,3%
Nee	21,7%

7.5 Redenen en motivaties voor flexibele inzet

De meest door respondenten gegeven redenen voor hun inzet als flexibele arbeidskracht zijn de tijdelijkheid van het werk binnen een project, het opvangen van pieken in het werk, de vervanging bij ziekte of zwangerschap en

de inzet vanwege specifieke ervaring of specialistische kennis. Andere veelgenoemde redenen zijn wegens een vacaturestop of het niet kunnen aangaan van vaste contracten en wegens een aanstaande reorganisatie of fusie.

Tabel 7.19 Reden waarom ingezet als flexibele arbeidskracht volgens respondent (N=309) (meer antwoorden mogelijk)

	%
Vanwege een (tijdelijk) project	28,9%
Vanwege een piek in het werk	23,7%
Vanwege de vervanging van ziekte/zwangerschap/detachering	15,3%
Vanwege mijn specifieke ervaring	14,3%
Vanwege mijn specifieke specialistische kennis	14,0%
Vanwege een vacaturestop/formatie niet uitgebreid mag worden/er geen vaste contracten mogen worden gegeven	12,3%
Vanwege een aanstaande reorganisatie/fusie	12,0%
Om de plek tijdelijk op te vullen van een vertrokken medewerker totdat de vacature is vervuld	8,4%
Vanwege een proeftijd	5,8%
Omdat de gemeente een flexibele schil wil/flexibiliteit/geen risico wil lopen*	3,9%
Vanwege een (de ontwikkeling van) een nieuwe functie*	1,6%
Omdat ik daar zelf om gevraagd heb	1,0%
Overig	6,2%
Weet niet	10,7%

* Later toegevoegde antwoordcategorieën o.b.v. hercodering van antwoorden op 'Anders, namelijk...'

Veertig procent van de respondenten geeft aan dat een flexibele arbeidsrelatie de enige mogelijkheid was om aan de slag te gaan bij de desbetreffende gemeente. Nog eens ruim een derde van de respondenten hoopt op die manier uiteindelijk een vaste baan te verkrijgen. Ook wordt vaak aangegeven dat hun flexibele inzet nu eenmaal de wijze is waarop het bureau waarbij ze zijn aangesloten of het zzp-schap werkt.

Tabel 7.20 Waarom flexibele arbeidsrelatie met de gemeente aangegaan (N=309) (meer antwoorden mogelijk)

	%
Dit was de enige mogelijkheid om aan de slag te kunnen gaan (bij deze gemeente)	39,6%
Ik hoop op deze manier uiteindelijk een vaste baan bij deze gemeente te krijgen	31,5%
Zo werkt het bureau waar ik bij ben aangesloten nu eenmaal	23,1%
Ik ben zzp'er, dus ik ga altijd flexibele arbeidsrelaties aan	16,6%
Ik wil graag (tijdelijk) werkervaring opdoen bij deze gemeente	11,4%
Deze gemeente geeft nooit meteen een vaste aanstelling, maar eerst een tijdelijke aanstelling	8,1%
Het betreft een vervanging vanwege ziekte/zwangerschap	2,6%
Overig	6,2%

7.6 Tevredenheid arbeidsvoorwaarden en wijze van behandeling

Iets meer dan de helft van de respondenten (zzp'ers uitgezonderd) is tevreden tot zeer tevreden over hun primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Iets meer dan 10 procent is (zeer) ontevreden.

Aangaande de primaire arbeidsvoorwaarden heeft een klein kwart van de respondenten nog een toelichting gegeven op zijn/haar aangegeven mate van tevredenheid. Door een aantal mensen met een neutrale of ontevreden houding is aangegeven dat het salaris te laag is in vergelijking met vaste medewerkers of de markt, of dat ze te laag ingeschaald zijn. Er zijn geen significante verschillen gevonden in de tevredenheid over de primaire arbeidsvoorwaarden naar grootteklasse van de gemeente waar men werkzaam is.

Met betrekking tot de secundaire arbeidsvoorwaarden heeft bijna een derde van de respondenten nog een toelichting gegeven. Hierbij gaan de meeste opmerkingen over de reiskostenvergoeding die te laag zou zijn of er in het geheel niet is. Ook noemen mensen andere verschillen met medewerkers die in vaste dienst zijn van de gemeente, zoals opleidingsmogelijkheden, het aantal verlofdagen en uitkering bij ziekte.

Er zijn ook respondenten die opmerken dat hun arbeidsvoorwaarden juist beter zijn dan bij de gemeente.

Voor de primaire arbeidsvoorwaarden is er geen verband tussen de tevredenheid en de soort arbeidsrelatie; voor de secundaire arbeidsvoorwaarden wel. Met name uitzendkrachten zijn minder vaak tevreden.

Tabel 7.21 Tevredenheid over arbeidsvoorwaarden (N=269)*

	%
Primair (hoogte salaris, aantal contracturen)	
(zeer) tevreden	58,4%
neutraal	23,8%
(zeer) ontevreden	11,2%
geen mening/n.v.t./onbekend	6,7%
Secundair (reiskostenvergoeding, verlofdagen, opleidingen, e.d.)	
(zeer) tevreden	52,8%
neutraal	24,5%
(zeer) ontevreden	13,8%
geen mening/n.v.t./onbekend	8,9%

* Deze vraag is niet aan zzp'ers gesteld.

Tabel 7.22 Arbeidsrelatie versus tevredenheid secundaire arbeidsvoorwaarden (N=256)*

	(Ze ^{er}) tevreden	Neutraal	(Ze ^{er}) ontevreden	Geen mening/ nvt/ onbekend
Tijdelijke aanstelling, in dienst van de gemeente	61,8%	29,4%	8,8%	-
Detacheringsovereenkomst	50,9%	20,8%	11,3%	17,0%
Payroller	60,5%	19,7%	18,4%	1,3%
Uitzendkracht	30,0%	42,5%	20,0%	7,5%
Totaal	52,0%	25,0%	14,5%	8,6%

* De verschillen zijn significant ($p < 0.05$).

Er is alleen gekeken naar de meest voorkomende typen flexibele arbeidsrelaties. Bij de andere typen flexibele inzet werden de aantallen te klein voor verdere uitsplitsing.

Zzp'ers verschillen in hun oordeel over het tarief waarvoor zij werken niet van het oordeel van andere flexwerkers over hun primaire arbeidsvoorwaarden. Ruim de helft van de zzp'ers is tevreden over het tarief waarvoor ze bij de desbetreffende gemeente kunnen werken.

Tabel 7.23 Zzp'ers: Tevredenheid over het tarief (N=40)

	%
(Ze ^{er}) tevreden	57,5%
Neutraal	27,5%
(Ze ^{er}) ontevreden	10,0%
Geen mening/n.v.t/onbekend	5,0%

Respondenten zijn van mening dat zij vooral op het vlak van (het kunnen volgen van) opleidingen en secundaire arbeidsvoorwaarden (veel) slechter behandeld worden dan vaste medewerkers van de gemeente. Met betrekking tot arbeidsomstandigheden en communicatie vindt een meerderheid dat ze op gelijke wijze behandeld worden.

Tabel 7.24 Terreinen waarop de gemeente flexibele arbeidskrachten anders behandelt dan vaste medewerkers, volgens de respondent (N=309)

	%
Personeelsbeleid	
Veel slechter	4,2%
Slechter	18,5%
Gelijk	51,3%
(veel) beter	0%
Geen mening/onbekend	26,0%
Opleidingen	
Veel slechter	7,1%
Slechter	26,6%
Gelijk	27,6%
(veel) beter	0,3%
Geen mening/onbekend	38,3%

Vervolg tabel 7.24 Terreinen waarop de gemeente flexibele arbeidskrachten anders behandelt dan vaste medewerkers, volgens de respondent (N=309)

	%
Arbeidsomstandigheden	
Veel slechter	1,0%
Slechter	3,9%
Gelijk	78,9%
(veel) beter	0%
Geen mening/onbekend	16,2%
Communicatie	
Veel slechter	1,9%
Slechter	11,4%
Gelijk	70,5%
(veel) beter	0,3%
Geen mening/onbekend	15,9%
Primaire arbeidsvoorwaarden	
Veel slechter	4,2%
Slechter	15,6%
Gelijk	46,8%
(veel) beter	1,0%
Geen mening/onbekend	32,5%
Secundaire arbeidsvoorwaarden	
Veel slechter	5,8%
Slechter	22,4%
Gelijk	35,7%
(veel) beter	1,9%
Geen mening/onbekend	34,1%

7.7 Toekomstverwachtingen over de omvang van flexibele inzet

Ongeveer een derde van de respondenten verwacht een toename van het aantal flexibele arbeidsrelaties binnen de gemeente waar ze werkzaam zijn. Zij verwachten dit met name omdat ze denken dat de gemeente meer met een flexibele schil wil gaan werken en geen risico wil lopen.

Zo'n 17 procent van de respondenten verwacht juist een afname van het beroep op flexibele arbeidskrachten. Dit is volgens hen het gevolg ervan dat hun gemeente de externe inhuur wil verminderen en de flexibele schil wil verkleinen of omdat er bezuinigd moet worden.

Een andere 17 procent denkt dat het aantal flexibele arbeidsrelaties ongeveer gelijk zal blijven. Tot slot geeft een derde aan niet te weten hoe het zich zal ontwikkelen in de komende jaren.

Tabel 7.25 Toe- of afname van het aantal flexibele arbeidsrelaties verwacht in de komende vijf jaar (N=309)

	%
Toename	32,7%
Blijft (per saldo) gelijk	16,8%
Afname	16,8%
Weet niet	33,7%

Tabel 7.26 Waarom een toename (N=101) (meer antwoorden mogelijk)

	%
Omdat de gemeente meer met een 'flexibele' schil wil gaan werken/geen risico wil lopen	56,4%
Vanwege een vacaturestop/omdat de vaste formatie moet krimpen	31,7%
Om beter te kunnen inspelen op piekmomenten	28,7%
Omdat gemeenten meer te maken krijgen met specialistische kennis	27,7%
Omdat gemeenten meer te maken krijgen met tijdelijke projecten	24,8%
Omdat de gemeente er meer taken bij krijgt	20,8%
Vanwege de onzekerheid over de grootte en duur van het werk/takenpakket	13,9%
Vanwege een aanstaande reorganisatie	8,9%
Overig	15,8%

Tabel 7.27 Waarom een afname (N=52) (meer antwoorden mogelijk)

	%
Omdat de gemeente(raad) externe inhuur wil verminderen/de flexibele schil wil verkleinen	40,4%
Omdat er bezuinigd moet gaan worden	32,7%
Vanwege een aanstaande reorganisatie/fusie	25,0%
Omdat de gemeente als beleid heeft om meer mensen in vaste dienst aan te nemen	19,2%
Omdat het project waar ik op werk bijna afgerond is	13,5%
Omdat de gemeente jonge mensen wil 'binden' met een vaste aanstelling (ook met oog op vergrijzing)	7,7%
Omdat de gemeente bepaalde taken gaat uitbesteden/afstoten	5,8%
Overig	13,5%

7.8 Kenmerken van de respondenten

Onder de 309 respondenten zijn iets meer vrouwen dan mannen. Qua leeftijd is de samenstelling van de responsgroep redelijk gelijk verdeeld over de verschillende leeftijdscategorieën. Van de respondenten waarbij het opleidingsniveau bekend is, is het merendeel hoog opgeleid (hbo- of wo-gechoold). Er kan sprake zijn van een oververtegenwoordiging van hoogopgeleide flexibele krachten onder de respons.

Tabel 7.28 Geslacht (N=309)

	N	%
Man	132	42,7%
Vrouw	176	57,0%
Onbekend	1	0,3%

Tabel 7.29 Leeftijd (N=309)

	N	%
Jonger dan 20 jaar	2	0,6%
20 t/m 29 jaar	71	23,0%
30 t/m 39 jaar	54	17,5%
40 t/m 49 jaar	72	23,3%
50 t/m 59 jaar	58	18,8%
60 t/m 65 jaar	14	4,5%
Onbekend*	38	12,3%

* Bij de interviews is niet naar leeftijd gevraagd.

Tabel 7.30 Hoogst afgeronde opleiding (N=309)

	N	%
Laag	17	5,5%
Middelbaar	56	18,1%
Hoog	199	64,4%
Onbekend*	37	12,0%

* Bij de interviews is niet naar opleidingsniveau gevraagd.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Deelnemende gemeenten, respondenten en leden begeleidingscommissie

Gemeenten en respondenten

Gemeente	Respondenten	Soort	Functie
Alblasserdam	Dennis van der Graaf	FIN	Concerncontroller
	Patrice Boonstoppel	HRM	Coördinator werving & selectie (Servicecentrum Drechtsteden)
	Wouter Abee	OR	Voorzitter OR / juridisch controller / adviseur bestuur en bedrijfsvoering
	Herman Schnitker	AFD	Afdelingshoofd Buitenruimte
Ameland	Sjouke Winia	FIN	Hoofd middelen
	Jan Jaap Werkman	HRM	Coördinator Onderwijs, Personeel & Organisatie
	Henk Hol	OR	Voorzitter OR / beleidsmedewerker financiën
Amstelveen	Martin Groot	FIN	Hoofd Inkoop
	Dirk Jan Wagenaar	HRM	Teamleider HRM
	Rogier van der Laan	OR	Voorzitter OR / beleidsmedewerker sociaal domein
	Pieter Heidema	AFD	Hoofd Veiligheid, Vergunningen en Handhaving
	Tineke Vredenburg	AFD	Hoofd Werk en Inkomen
Apeldoorn	Petra Hoogland	FIN/AFD	Controller Personeel en Communicatie
	Jos Mollink	HRM	Procescoördinator output
	Rene van Dijk	OR	Voorzitter OR / projectleider Ruimte
	Eric van der Veen	AFD	Eenheidsmanager van Beheer en Onderhoud
	Hans Kemper	AFD	Teammanager Belastingen
Arnhem	Hester de Feiter	FIN	Senior adviseur strategisch financieel beleid
	Arthur Verstegen	HRM	Hoofd P&O
	Albert Anijs	OR	Voorzitter OR / adviseur gemeentelijk energiegebruik
	Willem van Uijthoven	AFD	Afdelingshoofd ICT
	Elviera Oude Luttikhuis	AFD	Afdelingshoofd Klantenservice internet
BEL-combi	Jan Jelle de Boer	FIN	Financieel medewerker
	Jacqueline Davids	HRM	HRM consulent
	Gert-Jan van Baal	OR	Voorzitter OR / communicatieadviseur
	Vincent van der Steen	AFD	Afdelingshoofd vergunning en handhaving
Berkelland	Roland Kusters	FIN	Financieel consulent
	Jan Homrighausen	HRM	P&O adviseur
	Wim Wormgoor	OR	Voorzitter OR / senior medewerker Openbare ruimte
	Henk Atema	AFD	Hoofd Ruimtelijke ontwikkeling
De Kompanjie	Gert Klok	FIN	Teamleider financiën
	Jos van der Heide	HRM	Teamleider HR, JZ en Communicatie
	Markus Ploeger	OR	Voorzitter OR / werkconsulent
	Freek Nauta	AFD	Teamleider maatschappelijke zaken
	Angelique van der Heide	AFD	Teamleider gegevensbeheer

Gemeente	Respondenten	Soort	Functie
Deventer	Mannus Dik	FIN	Financieel adviseur inkoop
	Ilse Heitling	HRM	Strategisch adviseur
	Jan Jaap van der Woude	OR	Voorzitter OR / projectleider openbare ruimte
	Hans van Eck	AFD	Teammanager Budget Adviesbureau Deventer en Kredietbank Salland e.o.
	Tilly Lammers	AFD	Teammanager Zorg & Welzijn
Ede	Rik Boers	HRM	Strategisch beleidsadviseur P&O
	René Geurds	FIN + AFD	Afdelingsmanager Bedrijfsadministratie
	Arnold van der Ploeg	OR	Voorzitter OR / Adviseur Proces- en Informatiemanagement
Emmen	Martin van Veen	FIN	Adviseur Bedrijfsvoering
	Bianca van Brussel	HRM	Flexwerkconsulent
	Kees Lieben	OR	Voorzitter OR / incidentmanager
	Wim Boonstra	AFD	Afdelingsmanager Ruimtelijke Ontwikkeling en Infrastructuur
Etten-Leur	Marsja Dubbelman	FIN	Financieel adviseur
	Laurie de Beer	HRM	HRM Adviseur
	Johan de Kanter	OR	Voorzitter OR / projectleider
Gorinchem	Martin Potters	FIN	Inkoopcoördinator
	Marianne Simjouw	HRM	Hoofd P&O
	Theo Sprong	OR	Voorzitter OR / teamleider Ruimtelijke ontwikkeling
	Charlotte van den Berg	AFD	Teamleider Samenleving
	Johan Hania	AFD	Bedrijfsleider Riveer (veerdiensten)
Hillegom	Paul Schaddé van Dooren	FIN	Teamleider Ondersteuning
	Ilona Koek	HRM	P&O-adviseur
	Natalie van Hattum	OR	Voorzitter OR / juriste
	Nora Kamerbeek	AFD	Teamleider ruimtelijke ordening
Hoorn	Henk Dekker	FIN	Financiële administratie / lid OR
	David Brakkee	HRM	Hoofd P&O
	Annet Hansen	OR	Voorzitter OR / medewerker griffie
	Jan Terpstra	AFD	Afdelingshoofd buitendienst
	Esther den Boestert	AFD	Leidinggevende 1e lijns KCC
Huizen	R.M. Jansen	FIN	Financieel adviseur
	Trudy Janiak	HRM	Teamleider P&O
	Peter Posthuma	OR	Voorzitter OR / teamleider Wijkbeheer en service
	Erik Kuijt	AFD	Afdelingshoofd Maatschappelijk ondersteuning
Kapelle	Arnold van den Berge	AFD/FIN	Loco-secretaris/adjunct-directeur + afdelingshoofd Staf
	Marc de Crom	HR	Senior adviseur P&O
	Hans Vermaire	OR	Voorzitter OR / beleidsmedewerker VROM
	Bas van Terheyden	AFD	Afdelingshoofd Beleid
Korendijk	Karel Uitterlinden	FIN	Afdelingshoofd bedrijfsvoering
	Jan Kranendonk		Medewerker Bedrijfsvoering
	Doris Hensen	HRM	Medewerker P&O
	Mary Tros	OR	Voorzitter OR / beleidsmedewerker sociaal domein
	Arianda Phaff	AFD	Afdelingshoofd Dienstverlening

Gemeente	Respondenten	Soort	Functie
Landsmeer	Robert van Zijl	FIN/HRM	Afdelingshoofd Middelen en ondersteuning & locoscretaris
	Michiel Fraaij	OR	Voorzitter OR / gegevensbeheerder
	Binnert Onderwijzer	AFD	Afdelingshoofd a.i. Publiekszaken
Lochem	Dick Kroeze	FIN	Beleidsmedewerker financiën
	Wim Haverkamp	HRM	Hoofd P&O
	Veronique Vroege	OR	Voorzitter OR / Teamleider bestuurlijk juridische zaken
	Henk-Jan Bouwhuis	AFD	Hoofd Publiekscontacten
Muiden	Jochem Scheepmaker	FIN	Financieel beleidsadviseur
	Janneke de Groot	HRM	Beleidsmedewerker P&O
	Bert Hensbergen Christian van der Knokke	OR	Voorzitter OR / beleidsmedewerker Secretaris OR / juridisch medewerker
	Jos van Hout	AFD	Afdelingshoofd Beleid en Beheer
Noordwijkerhout	Jacques van der Sman	FIN	Financiële administratie / budgetbeheer
	Jolanda Wolvers	HRM	Personeelsadviseur
	Jac-Paul Spaas	OR	Voorzitter OR / beleidsmedewerker verkeer
	Sebastiaan van Zaanen	AFD	Afdelingshoofd Samenleving en ondersteuning
	Willem Meijvogel	AFD	Afdelingshoofd Ruimte
Ooststellingwerf	Annie van de Boer	FIN	Medewerker financiële administratie
	Hillie Kroes	HRM	HR adviseur
	Marc de Gruijter	OR	Vice-voorzitter OR / inkoopcoördinator
	José Alfrink-Reil	AFD	Afdelingsmanager Klant en organisatie
	Marianne de Wilde	AFD	Afdelingsmanager beleidsafdeling
Oss	Miranda Rovers-de Ruijter	HRM	P & O adviseur
	Jos Wingens	OR	Voorzitter OR / Senior juridisch adviseur
	Nicole van der Aa	AFD	Teamleider Werk
Overbetuwe	José Strijbosch	HRM (+ FIN)	Personeelsadviseur / beleidsmedewerker P&O
	Heleen Lem	OR	Lid OR / kwaliteitsmedewerker Sociale Zaken
	Angride Mulder-Bartels	AFD	Teammanager Projectrealisatie
Peel en Maas	Mirjam Lenssen	HRM (+ FIN)	P&O-adviseur + financiën tijdelijke medewerkers
	Claudia Wijnhoven	OR	Voorzitter OR / Projectleider decentralisatie jeugdzorg
	Maike Horijon	AFD	Teammanager Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg
	Peter Peeters	AFD	Teammanager Buitendienst en Openbare ruimte
	Adriaan Mulder	FIN	Controller P&C
Purmerend	Monique van Wijk-Boer	HRM	P&O consultant
	Wieteke Droog	OR	Voorzitter OR / medewerker AO
	Marion Weitering	AFD	Afdelingsmanager bedrijfsvoering
	Marian Cordes	AFD	Teammanager KCC
	G. Maaskant	AFD/FIN	Afdelingsmanager Dienstverlening
Putten	W. Louw	HRM	Beleidsmedewerker P&O
	Andries van den Brink	OR	Voorzitter OR / hoofdbode
	Reinier de Boer		Secretaris OR / beleidsmedewerker Bouwen, ruimtelijke ordening en milieu

Gemeente	Respondenten	Soort	Functie
Rhenen	Dick Roodbeen	FIN	Adviseur financiën
	Emiel Cellamare	HRM	P&O adviseur
	Elsbeth Muilwijk	OR	Voorzitter OR / Beleidsmedewerker Groen
	Margot van Diessen	AFD	Lleidinggevende fysieke domein
Rotterdam	Jeannette de Geus	HRM	Afdelingshoofd Mens en Organisatie
	Arie de Boed		Bedrijfsmanager shared servicecenter flexibele arbeid
	Petra Stoppelenberg	AFD	Teammanager Beheer Inkomen
	Rachel Verheij		Coördinator servicepunt externe inhuur
Stadskanaal	Bert Dusseljee	OR	Voorzitter COR / secretaris OR cluster
			Maatschappelijke ontwikkeling
	Esther de Wit-Stallman	FIN	Coördinator financiële administratie
	Kor Veenstra	HRM	Adviseur P&O
Súdwest-Fryslân	Gerard Gerrits	OR	Voorzitter OR / Beleidsambtenaar Sport
	Jakko Zwartsenburg	AFD	Manager Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer
	Hans Kerkhoven	HRM	Beleidsmedewerker HR
	René de Vries	OR	Voorzitter OR / adviseur Openbare orde en veiligheid
Tilburg	Antje Voolstra	AFD	Teammanager Bruggen, havens en recreatie
	Wim Marijn Simonse	AFD	Teammanager Openbaar groen
	Henk Kobus	FIN	Adviseur Planning en control
	Sascha van Vliet	HRM	Strateeg P&O
Urk	Freek van Huijgevoort	OR	Voorzitter OR / medewerker gemeentebelastingen
	Wilbert Wouters	AFD	Afdelingshoofd PPI
	Dhr. C.J. Wakker	FIN	Financieel consulent
	Dhr. G.L. van den Berg	HRM	Adviseur P&O
Utrecht	Dhr. C. Meijer	OR	Voorzitter OR / Beleidsmedewerker riolering
	Dhr. W.J. Wakker	AFD	Afdelingshoofd Ruimte en beheer
	Dhr. F. Brouwer	AFD	Afdelingshoofd Dienstverlening
	Wim Velema	FIN	Business Controller
Waddinxveen	Christiaan Janssen	HRM	HRM adviseur
	Martin Stevens	HRM	Senior HRM-beleidsmedewerker + directiesecretaris Interne Bedrijven
	Kees Pas	OR	Voorzitter COR
	Emmely Hutten	AFD	Hoofd Zwembaden - Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO)
Weert	Petra van Wijnen	FIN	Senior adviseur financieel beheer
	Kees-Jan Weber	HRM	Concernadviseur HRM
	Jelleke Versteeg	OR	Secretaris OR / senior beleidsadviseur ruimte
	Aad Six	AFD	Hoofd Publieksplein
Werkendam	Saskia Vaes	FIN	Teamleider financiën
	Marga Nagel		Afdelingshoofd financiën
	Joyce van Someren-Brand	HRM	Teamleider HRM
	Dirk Franssen	OR	Voorzitter OR / projectengineer openbaar gebied
Werkendam	Theo van Tilburg	AFD	Afdelingshoofd Projectontwikkeling
	Elly van der Pluijm	FIN	Medewerker Financiële Administratie
	Gert-Jan van den Broek	FIN	Concerncontroller
	Peter de Wilde	HRM	Personeelsadviseur
Werkendam	Lou Goedel	OR	Voorzitter OR / havenmeester
	Gerard Boss	AFD	Unitmanager Samenleving

Gemeente	Respondenten	Soort	Functie
Weststellingwerf	Rinnie van der Mei	FIN	Adviseur planning en control
	Renate Bergsma	HRM	HR-adviseur
	Bauke Modderman	OR	Voorzitter OR / beleidsmedewerker kwaliteitszorg
	Sybrig Sytsma	AFD	Afdelingshoofd Sociaal Domein
Zwartewaterland	Petra Schraa	FIN	Financieel medewerker
	Dick Snee	HRM	Senior adviseur HRM
	Susanne Beldman	OR	Voorzitter OR / Medewerker Beleid en Ontwerp Omgevingsrecht
	Gerben van Dijk	AFD	Manager Eenheid Beheer
	Marcel Exterkate	AFD	Manager Externe Dienstverlening

Twee respondenten die anoniem wilden blijven, zijn niet in deze tabel opgenomen.

Leden begeleidingscommissie

Leden	Organisatie
Bert de Haas	FNV Overheid
Hakima Lamchacht	VNG
Juan Schot	CNV Connectief
Arthur Verstegen	Gemeente Arnhem
Judith de Vos	Gemeente Utrecht
May Louise Yalcin	A+O Fonds Gemeenten

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl