



DE INZET VAN FLEXIBELE ARBEID BIJ PROVINCIES

Een onderzoek naar omvang, aard en
achtergronden



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DE INZET VAN FLEXIBELE ARBEID BIJ
PROVINCIES
Een onderzoek naar omvang, aard en
achtergronden

- eindrapport -

Auteurs:

F. van der Woude, MSc
drs. H. Witteman-van Leenen
L.M. Bakker, MSc
drs. J.P.H.K. Timmerman, MMC
Y. Bleeker, MSc
dr. J.W.M. Mevissen (projectleider)

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

Amsterdam, juni 2016
Publicatienr. 16011

© 2016 Regioplan, in opdracht van het Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden
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

Samenvatting.....	I
1 Inleiding.....	1
1.1 Context en vraagstelling.....	1
1.2 Flexibilisering bij provincies.....	2
1.3 Onderzoeksverantwoording	4
1.4 Leeswijzer	7
2 Hoe flexibel werken provincies?	9
2.1 Omvang van flexibele inzet van personeel binnen provincies	9
2.2 Conclusies uit het overzicht.....	16
2.3 Onduidelijkheid over feitelijke inzet van typen flexibele arbeidsrelaties	17
3 Flexibele inzet: wat en waar.....	21
3.1 De typen flexibele arbeid.....	21
3.2 Waar en waarvoor worden flexkrachten ingezet?	25
4 Kenmerken van de flexibele inzet.....	33
4.1 Duur van flexibele arbeidsrelaties	33
4.2 Arbeidsvoorwaarden van flexkrachten.....	36
4.3 Hoe structureel worden flexkrachten ingezet?	40
4.4 De OR en flexibele arbeid	44
5 Motivatie inzet flexkrachten.....	49
5.1 Motieven.....	49
5.2 Motieven per flexibele arbeidsvorm	53
5.3 Motivatie flexibele inzet volgens externe flexkrachten.....	55
5.4 Kosten-batenafwegingen rond flexibele inzet	57
6 De toekomst van flexibel werken	61
6.1 De toekomst volgens de werkgevers.....	61
6.2 De toekomst volgens flexibele medewerkers.....	65
6.3 Goede voorbeelden en ideeën	66
Bijlagen	69
Bijlage 1 Interne flexibele arbeid.....	71
Bijlage 2 Visie externe flexkrachten in provincies t.o.v. gemeenten.	79
Bijlage 3 Respondenten en leden paritaire begeleidingscommissie.	83

MANAGEMENTSAMENVATTING

RegioPlan is door het Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden (SPA) gevraagd onderzoek te doen onder de twaalf provincies naar de inzet van flexibele arbeidsrelaties.

Het doel van het onderzoek is feitelijke informatie op te leveren over het evenwicht tussen flexibiliteit en werkzekerheid vanuit het perspectief van zowel provincies als werknemers. Er is daarom gekeken naar de omvang en noodzaak c.q. wenselijkheid van flexibele arbeidsrelaties en naar de verschillende vormen waarin die voorkomen.

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

1. cijfermatige analyses (Iv3, documentstudie, IPO-werkgroep);
2. groepsgesprekken met onder andere HR-managers, lijnmanagers en OR-vertegenwoordigers binnen provincies;
3. groepsgesprekken met interne en externe flexibele arbeidskrachten.

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

1. Welke verschillende vormen van flexibele arbeid, onderscheiden naar juridische status, kunnen we bij provincies onderscheiden?

De typen flexibele arbeidsrelaties die wij tijdens de interviews hebben voorgelegd komen (bijna) allemaal in de provincies voor: tijdelijke aanstellingen, uitzendkrachten, payrollers, (commerciële) detacheringen, zzp'ers, inleen in het kader van samenwerking, inzet SW'ers/vanuit Participatiewet, outsourcing en traineeships.

Welke specifieke flexvorm een provincie inzet, is in registraties niet altijd eenduidig vast te stellen. In registraties worden bijvoorbeeld meerdere vormen onder de noemer 'inhuur' geplaatst; de achterliggende formele constructie is dan niet altijd duidelijk.

De afspraak dat provincies per 1 januari 2017 inhuren gaan registreren volgens de Rijksdefinitie en veranderende regelgeving (o.a. rondom de VAR voor zzp'ers), zal tot meer inzicht in de constructie achter inhuren leiden.

Waar en waarvoor worden flexkrachten ingezet?

De meeste inhuren vindt plaats op uitvoeringswerkzaamheden, maar ook inhuren op beleidsmatige, beleidsondersteunende en bedrijfsvoeringswerkzaamheden komt in iedere provincie voor.

Op afdelingen die zich extern oriënteren (zoals ruimte, groen, wegen, et cetera) wordt over het algemeen meer ingehuurd dan op intern georiënteerde

afdelingen (beleid, bedrijfsvoering), tenzij er sprake is van een regiemodel. Doordat in dat geval taken worden uitbesteed, wordt in deze provincies (ten opzichte van de andere provincies) relatief meer ingehuurd op intern georiënteerde afdelingen.

Payroll, inleen/uitwisseling, detachering en zzp worden over het algemeen ingezet voor hoger ingeschaalde werkzaamheden dan waar uitzendkrachten voor worden ingezet. Payroll kan voor een breed scala aan functies en niveaus worden ingezet. Detacheringen en zzp'ers worden voornamelijk voor de meer specialistische werkzaamheden ingezet.

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

- het aantal provincies dat ze gebruikt;
- het percentage medewerkers met een flexibele arbeidsrelatie in vergelijking met het totaal aantal medewerkers in een provincie;
- de relatie met vaste dienstverbanden;
- hoe lang duren deze flexibele arbeidsrelaties gemiddeld, uitgesplitst naar vorm?

De mate waarin provincies gebruikmaken van de verschillende vormen van flexibele arbeid verschilt per provincie. Payroll wordt in tien van de twaalf provincies ingezet, maar in zeven hiervan wordt het werken met payroll-krachten afgebouwd. De andere vormen van flexibele arbeid komen wel alle in iedere provincie in meer of mindere mate voor. In vijf provincies is de groep uitzendkrachten het grootst, in drie provincies is de groep specialisten – voornamelijk detacheringen – het grootst en in één provincie is de groep payrollers het grootst. Omdat provincies vaak raamovereenkomsten hebben afgesloten met verschillende (specialistische) bureaus, wordt er meer gebruikgemaakt van detacheringen dan van zzp'ers.

Om te berekenen welk percentage werkenden binnen een provincie een flexibele arbeidsrelatie heeft ten opzichte van het totaal aantal werkenden in een provincie, is gebruikgemaakt van verschillende bronnen: Iv3, (sociale) jaarverslagen en door de provincies aangeleverde gegevens. Doordat er binnen en tussen provincies (nog) verschillend wordt geregistreerd en er (nog) verschillende definities worden gehanteerd, zijn volumegegevens niet of niet zonder meer vergelijkbaar. De omvang en het aandeel van flexibele arbeid binnen provincies is daardoor niet eenduidig te bepalen.

Het aandeel van de kosten aan inhuur (gebaseerd op eigen opgaaf van provincies en (sociale) jaarverslagen) ten opzichte van de volgens Iv3 totale personeelskosten varieerde in 2014 tussen provincies van zes procent tot 31 procent. Gemiddeld besteedden de provincies in 2014 17,4 procent van de totale personeelskosten aan inhuur.

De duur van flexibele arbeidsrelaties

De duur waarvoor de verschillende typen flexibele inzet worden aangegaan varieert tussen, maar ook binnen provincies. De duur van een klus of project is

veelal bepalend voor de duur van een contract. Daarbij kan echter sprake zijn van uitloop en verlenging.

Het bewustzijn dat inhuur niet meer jarenlang kan duren is sterk toegenomen. In iedere provincie komt langdurige inhuur daardoor nog slechts als uitzondering voor.

Over het algemeen kan gesteld worden dat uitzendkrachten voor kortere periodes worden ingezet dan payrollers. Payroll wordt regelmatig ingezet voor klussen waarvan duidelijk is dat ze zich over een langere tijd uitstrekken. Ook worden wel uitzendcontracten omgezet in payrollcontracten wanneer duidelijk is dat er sprake is van langlopende werkzaamheden. Voor zzp'ers en detacheringen is niet aan te geven hoe lang zij worden ingezet; dit is bijna altijd afhankelijk van de duur van een project.

3. Hoe verhouden de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van medewerkers in flexibele arbeidsrelaties zich tot die van medewerkers met een vast dienstverband?

Payroll- en uitzendcontracten worden over het algemeen hetzelfde ingeschaald wat betreft de primaire arbeidsvoorwaarden als ambtenaren. Zzp'ers en gedetacheerden hebben hun eigen tarieven, die veelal zijn vastgelegd in raamovereenkomsten.

De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn over het algemeen de voorwaarden van de inhuurorganisatie. Hierdoor is er meer verschil in secundaire arbeidsvoorwaarden tussen flexkrachten en het vaste personeel. De secundaire arbeidsvoorwaarden van payrollcontracten worden in sommige provincies zoveel mogelijk gelijk getrokken met die van het eigen personeel. Onder externe flexkrachten leidt het verschil in secundaire arbeidsvoorwaarden een enkele keer tot ontevredenheid.

Zowel de externe flexkrachten als de respondenten van de provincie geven aan dat flexkrachten en eigen personeel gelijkwaardig worden behandeld.

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

Wij onderscheiden twee vormen van flexibele inzet op structureel werk:

- Verlengingen en meerdere opeenvolgende contracten voor dezelfde krachten: het verlengen van aanstellingen komt in elke provincie voor; hoe vaak het voorkomt verschilt echter per provincie.
- Steeds opnieuw nieuwe flexibele krachten ingezet op werk dat hetzelfde blijft: het inzetten van steeds weer nieuwe flexkrachten op werk dat continu gedaan moet worden, komt minder of niet voor bij provincies.

Aldus omschreven komt de inzet van flexkrachten op structureel werk in iedere provincie wel voor. Hiervoor zijn volgens respondenten uiteenlopende

aanleidingen. De meest gehoorde verklaringen zijn: vervanging wegens ziekte of zwangerschap, pieken in het werk waardoor tijdelijk extra capaciteit nodig is, uitlopende of terugkerende project- of tijdelijke werkzaamheden, een onduidelijke duur van werkzaamheden, of een krimpopdracht/vacaturestop. In het soort werk dat flexibele arbeidskrachten uitvoeren, zit weinig verschil ten opzichte van het vaste personeel. Er is wel sprake van een ander soort werk wanneer men is ingehuurd vanwege specifieke kennis of expertise.

OR-voorzitters zijn van mening dat structureel werk door vast personeel moet worden uitgevoerd, uitzonderingssituaties daargelaten. Zij zien wel dat het voorkomt dat structureel werk door flexkrachten wordt uitgevoerd. Deze signalen worden vaak aangekaart, maar daadwerkelijk actie ondernemen is lastig omdat de OR geen individuen vertegenwoordigt. Wel vinden de meesten dat de OR ook flexibel personeel zou moeten vertegenwoordigen.

5. Welke motivering geven werkgevers en medewerkers voor het aangaan van flexibele contracten?

De belangrijkste motieven om flexibele arbeidsrelaties in te zetten zijn: een tijdelijke behoefte aan extra mankracht, de behoefte aan specifieke kennis en expertise, een krimpopdracht in combinatie met een vacaturestop, de behoefte om te flexibiliseren om mee te kunnen bewegen met veranderingen in de organisatie en in de samenleving, en een financiële afweging (bijvoorbeeld om het risico op WW-verplichtingen te verkleinen). Het is niet mogelijk een rangorde aan te brengen in deze verschillende motivaties; verschillende combinaties van redenen worden binnen verschillende provincies genoemd. De keuze voor een bepaalde vorm van een flexibele arbeidsrelatie is niet altijd bewust. Het type werk en de inhoud ervan bepalen mede of en wat er ingehuurd moet worden. De voor de werkzaamheden vereiste expertise en/of kennis bepaalt veelal wat er wordt ingehuurd, onafhankelijk van het type contract. Als er voor bepaalde werkzaamheden (bijvoorbeeld communicatie of ingenieurswerk) een raamovereenkomst is afgesloten, bepaalt die overeenkomst automatisch welk type contract wordt aangegaan.

Een bewuste kosten-batenanalyse tussen vast en flexibel wordt in geen van de provincies gemaakt. Kosten spelen wel degelijk een rol, omdat het beschikbare budget leidend is, maar de keuze is vaak gebaseerd op een bredere afweging. Ook het hebben van raamovereenkomsten maakt volgens respondenten dat er geen kosten-batenafwegingen gemaakt hoeven te worden. Die afweging is volgens hen bij de aanbesteding immers al gemaakt.

Externe flexkrachten geven overwegend dezelfde motieven als vertegenwoordigers van provincies voor het aangaan van flexibele arbeidsrelaties door provincies.

Daarnaast hebben zij hun eigen motivaties gegeven om flexibel bij een provincie te werken. Deze motivaties waren zowel positief (het opdoen van kennis en de mogelijkheid zich te ontwikkelen; het hebben van keuzevrijheid en eigen regie (voornamelijk detachering en zzp) als negatief (de enige mogelijkheid om bij de provincie te kunnen werken).

6. Hoe zien werkgevers en medewerkers de ontwikkeling van flexibele contracten over de komende vijf à tien jaar?

De verwachting van de werkgevers over hoe de inzet van flexibele arbeid binnen provincies er over een aantal jaar uitziet is wisselend. Een groot deel vermoedt dat flexibilisering binnen de organisatie toe zal nemen, zowel qua interne als externe flexkrachten. Dit sluit volgens hen aan bij de algemene trend van toenemende flexibilisering in de samenleving. Er zijn er echter ook die vermoeden dat de mate van inhuur zal dalen, doordat grote tijdelijke projecten afnemen en lopende reorganisaties voltooid zijn. In de meeste provincies is men bezig intern personeel meer flexibel in te zetten (met name functionele flexibilisering). De verwachting is dat dit ertoe zal leiden dat men minder inhuur nodig heeft.

De verwachting van externe flexkrachten over de toekomst van flexibele arbeid is ook wisselend. De meerderheid denkt wel dat er een toename van externe inzet zal zijn vanwege een toename van projecten waarbij vereiste kennis niet (meer) in huis is. Een kleiner deel denkt dat er een afname zal zijn, doordat provincies ervoor kiezen meer taken uit te besteden (outsourcing).

1 INLEIDING

1.1 Context en vraagstelling

De context waarin de publieke sector in het algemeen en ook provincies moeten opereren, zet ze in de rol van werkgever ertoe een zekere flexibilisering van haar personele inzet na te streven. Deels gebeurt dat met outsourcing van werkzaamheden, maar ook door de mobiliteitsmogelijkheden of inzetbaarheid van ambtenaren te vergroten (functionele respectievelijk temporele flexibilisering genoemd), of door contractuele vormen van flexibele arbeid de organisatie binnen te halen (externe inhuur).

Partijen bij de cao provincies hebben in de cao 2012-2015 met elkaar afgesproken dat ze '...in het belang van zowel de organisatie als de werknemer naar evenwicht tussen flexibiliteit en werkzekerheid...[zoeken].' Daarom hebben zij dit onderzoek laten uitvoeren naar de omvang en noodzaak c.q. wenselijkheid van flexibele arbeidsrelaties en naar de verschillende vormen waarin die voorkomen.

In deze rapportage beantwoorden we de zes onderzoeksvragen uit de start-notitie van het Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden (SPA). Dit zijn:

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

Om deze vragen zo goed mogelijk te beantwoorden heeft RegioPlan een onderzoek uitgevoerd.¹

Het onderzoek omvatte de volgende onderzoeksactiviteiten:

- a) verschillende bronnen zijn bestudeerd om inzicht te krijgen in het aandeel inhuur ten opzichte van de totale personeelskosten. Iv3, (sociale) jaarverslagen, door provincies aangeleverde documentatie, etc.
- b) binnen de twaalf provincies zijn interviews afgenomen met lijnmanagers en vertegenwoordigers van de afdelingen Financiën/Control en HRM/PZ en van de OR.
- c) groepsgesprekken zijn gevoerd met externe flexkrachten en met intern flexibel inzetbaar personeel en/of medewerkers met een tijdelijke aanstelling binnen vier provincies.

RegioPlan wil de respondenten binnen de twaalf provincies bedanken voor de tijd en energie die zij gestoken hebben in het onderzoek. De contactpersonen bij de provincies zijn zeer behulpzaam geweest bij het plannen van de gesprekken. Ook willen we de leden van de paritaire begeleidingscommissie bedanken voor hun inzet en bijdrage aan het onderzoek.

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

1.2 Flexibilisering bij provincies

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 provincies, hebben we de volgende indeling gebruikt (zie het schema op de volgende pagina). 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.

Functionele versus numerieke flexibiliteit, en temporele flexibiliteit

Onder numerieke flexibilisering wordt het kunnen aanpassen van het arbeidsvolume verstaan. Functionele flexibiliteit betreft de mate van 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 ploegendiensten, het meer spreiden van arbeidsuren over de dag en overwerkregelingen.

¹ Deze vraagstelling is identiek aan die van een onderzoek dat wij eerder hebben uitgevoerd onder gemeenten. De aanpak van het onderzoek was echter, op verzoek van het SPA, enigszins afwijkend.

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	<ul style="list-style-type: none"> - Projectaanstelling - Interim medewerkers - Trainees, stages, werk-ervaringsplaatsen, e.d. - Aanstellingen voor bepaalde duur
			Uitzendkrachten	<ul style="list-style-type: none"> - Uitzendkrachten - Payroll-medewerkers
			Gedetacheerden	
			Zzp'ers	
			Overige	<ul style="list-style-type: none"> - Inleen in kader van samenwerking² - Outsourcing
				Valt buiten kader van het onderzoek

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 of samenwerking³ op personeel vlak. Aanstellingen 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 provincies hebben wij deze vormen van flexibilisering ook in het onderzoek betrokken.

Outsourcing (uitbesteding) is een alternatief om provinciale taken door vast personeel uit te laten voeren. Redenen hiervoor kunnen zijn dat provincies alleen willen focussen op hun kerntaken, of om het zelf moeten inhuren van personeel te voorkomen. Deze vorm van flexibilisering is niet in het onderzoek betrokken.

In hoofdstuk 2 (waarin kengetallen over externe inhuur aan de orde komen) zijn deze flex-typen niet meegenomen onder 'inhuur derden', tenzij provincies dit zelf wel gedaan hebben, hetgeen in ieder geval in twee provincies het geval was.

² Dit kan ook functionele flexibilisering betreffen.

³ Uit eerder door ons uitgevoerd onderzoek binnen de publieke sector bleek dat vormen van samenwerking op personeel vlak binnen de publieke sector veel worden toegepast.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestond uit drie onderdelen, namelijk:

1. Cijfermatige analyses (Iv3, documentstudie, IPO-werkgroep)
2. Interviews onder provincies
3. Groepsgesprekken met interne en externe flexibele arbeidskrachten

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

1.3.1 Cijfermatige analyses

In het kader van de cijfermatige analyses zijn drie bronnen geraadpleegd.

- *Informatie voor Derden (Iv3)*

Ten eerste is het informatiesysteem 'Informatie voor Derden' (Iv3) geraadpleegd. Dit systeem regelt hoe medeoverheden, en dus ook provincies, 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 provincies. De informatie is onder meer bedoeld voor de verdeling van gelden uit het provinciefonds en het gemeentefonds.

Voor het onderzoek is de economische categorie 'loonbetalingen en sociale premies' van toepassing. Deze categorie geeft per provincie inzicht in het totaal aan salaris en bijhorende premies dat wordt uitgegeven aan personeel dat in dienst is van de provincie (eigen personeel). De gegevens zijn gedownload via een *open source* applicatie. Voor dit onderzoek konden we beschikken over data voor het jaar 2014.

In Iv3 voor provincies is geen categorie beschikbaar op basis waarvan de kosten van externe inhuur berekend kunnen worden. Besloten is daarom om deze gegevens uit andere bronnen te halen.

- *Documentstudie*

Provincies hebben op ons verzoek documenten aangeleverd die betrekking hadden op de personeelssituatie van de provincie, bijvoorbeeld Excel-bestanden met personeelsoverzichten. Daarnaast hebben we openbaar beschikbare (sociale) verslagen geraadpleegd. Voor de meeste provincies geldt dat uit deze bronnen zowel informatie over eigen personeel als over externe inhuur beschikbaar was. Omdat de omvang van het eigen personeel (uitgedrukt in loonkosten) met IV3-data vast te stellen is, was de documentstudie met name gericht op het achterhalen van de omvang van externe inhuur.

- *IPO-werkgroep*

In 2015 heeft een werkgroep bestaande uit financiële en P&O-medewerkers van diverse provincies geprobeerd om de verhouding tussen uitgaven aan eigen personeel van provincies en extern ingehuurd personeel, in kaart te

brengen. De resultaten van dit project zijn niet openbaar, maar zijn door het IPO aan RegioPlan ter beschikking gesteld.

Met behulp van de gegevens uit bovenstaande drie bronnen, is - voor zover mogelijk - in kaart gebracht hoeveel provincies besteden aan eigen personeel en aan externe inhuur van personeel. Bovendien kunnen verschillen tussen bronnen worden waargenomen.

De verhouding tussen de omvang van eigen personeel en de omvang van externe inhuur is, door steeds verschillende bronnen te combineren, op meerdere manieren berekend.

1.3.2 Interviews onder provincies

Om informatie te verzamelen over de inzet van flexibele arbeidskrachten bij provincies zijn interviews gehouden bij alle provincies. Per provincie zijn meerdere personen, meestal afzonderlijk, geïnterviewd om tot een beter beeld te komen. Er werden meerdere interviews gehouden per provincie met:

- Financiële administratie / control;
- HR / P&O;
- de OR⁴;
- Afdelingshoofd(en) van de afdeling(en) waar veel gebruik gemaakt wordt van externe inhuur.

Alle provincies zijn door het IPO met een brief van het onderzoek op de hoogte gesteld. In die brief is de provincies gevraagd beschikbare cijfermatige informatie voor 2014 en 2015 over (a) de omvang van het personeelsbestand (iedereen met een aanstelling bij de provincie) en (b) de omvang van de externe inhuur van personeel aan RegioPlan te leveren. Daarnaast is gevraagd om andere relevante documentatie aan te leveren, zoals jaarverslagen, brieven, nota's van inlichtingen, etc.

De planning van de interviews binnen de provincies is zoveel mogelijk bij de provincies zelf belegd. Zij gaven een aantal namen aan RegioPlan door, waaruit RegioPlan selecteerde wie het best geïnterviewd kon worden. Vervolgens zijn de (meeste) provincies met de planning aan de slag gegaan. Uiteindelijk zijn er 57 interviews met in totaal 80 personen gevoerd. In iedere provincie zijn face-to-face interviews gevoerd (39 in totaal, waarvan de helft met twee of meer personen), daarnaast zijn er 18 interviews telefonisch afgenomen. Zie bijlage 3 voor een lijst van de provincies en de respondenten.

De interviews werden afgenomen aan de hand van semigestructureerde itemlijsten en duurden gemiddeld bijna een uur. De vragen hadden alle betrekking op de onderzoeksvragen zoals beschreven in de eerste paragraaf. 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

⁴ In negen provincies is de voorzitter van de OR geïnterviewd, in één provincie de voorzitter en ambtelijk secretaris samen en in één provincie is een OR-lid gesproken. De OR van de twaalfde provincie besloot niet deel te nemen aan het onderzoek.

Financiën ingegaan op de cijfermatige informatie, 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.

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

1.3.3 Groepsgesprekken met flexibele arbeidskrachten

De flexibele arbeidskrachten zijn in het onderzoek betrokken als deelnemers van groepsgesprekken. Er zijn vier groepsgesprekken gehouden met externe flexkrachten, zoals payrollers en zzp'ers. Daarnaast zijn drie groepsgesprekken gehouden met interne flexkrachten. Interne flexkrachten waren medewerkers met een tijdelijke aanstelling bij de provincie of medewerkers met een vaste aanstelling bij de provincie die niet op een vaste afdeling werken maar zich flexibel bewegen door de organisatie. De laatstgenoemden vallen niet onder de door ons gehanteerde definitie van flexkrachten.

De groepsgesprekken vonden plaats in vier provincies. Zie de onderstaande tabel voor het aantal deelnemers aan de groepsgesprekken en voor de verdeling over de vier provincies. In totaal namen 39 respondenten deel aan de groepsgesprekken.

Tabel 1.1 Aantal deelnemers aan groepsgesprekken met externe en interne flexkrachten

	Groepsgesprekken met externe flexkrachten	Groepsgesprekken met interne flexkrachten
Provincie 1	5	6
Provincie 2	5	8
Provincie 3	5	0*
Provincie 4	10**	n.v.t.
Totaal	25	14

* Tijdens dit groepsgesprek voor interne flexkrachten waren twee deelnemers aanwezig, maar geen van beiden was 'intern flexibel'. Het waren een payroller en een medewerker die net vanuit payroll een vaste aanstelling had gekregen op een vaste afdeling, dus de vragen zijn beantwoord vanuit de payroll-periode. Daarom zijn de antwoorden van deze twee krachten meegenomen als zijnde externe flexkrachten.

** Bij dit groepsgesprek waren alle deelnemers afkomstig van dezelfde afdeling.

1.4 Leeswijzer

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

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

2 HOE FLEXIBEL WERKEN PROVINCIES?

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de omvang van de inzet van flexkrachten door provincies. 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:

- Documenten die vanuit de provincies aan ons beschikbaar zijn gesteld;
- Het informatiesysteem Informatie voor Derden (Iv3);
- Jaarverslagen 2014 van de provincies;
- Een onderzoek van een IPO-werkgroep bestaande uit financiële en P&O-medewerkers van verschillende provincies om tot een eenduidige definitie voor externe inhuur te komen (niet openbaar, wel verstrekt aan Regioplan);
- Interviews met betrokkenen vanuit de provincies (HRM, financiën, OR, afdelingshoofden);
- Aanvullende bronnen die ten behoeve van het vullen van de tabel door ons zijn opgezocht (om nog ontbrekende gegevens te verzamelen).

De mate van volledigheid van gegevens verschilt tussen provincies; onder andere ook omdat men niet altijd de verschillende contractvormen van elkaar onderscheidt.

In de gegevens die door provincies zijn aangeleverd zit verder ook variatie in de mate van detail, de periode waarop de cijfers betrekking hebben en de gehanteerde definities.

Paragraaf 2.1 en 2.2. behandelen de omvang van de flexibele inzet. Paragraaf 2.3 gaat in op de onduidelijkheid over de feitelijke flexibele inzet.

2.1 Omvang van flexibele inzet van personeel binnen provincies

De omvang van flexibele arbeid binnen provincies is niet eenduidig te bepalen. Doordat er binnen en tussen provincies op verschillende manieren en in verschillende mate geregistreerd wordt, zijn volumegegevens niet zonder meer vergelijkbaar.

Het aandeel van de kosten aan inhuur ten opzichte van de totale personeelskosten varieert van 6,3% tot 30,8%. Er zit veel spreiding tussen provincies wat betreft hun aandeel van inhuurkosten.

2.1.1 Zicht op omvang van flexibele inzet

In de meeste provincies is er centraal geen totaaloverzicht beschikbaar van inhuur op persoonsniveau. De belangrijkste reden hiervoor is dat afdelingen/directies zelf verantwoordelijk zijn voor het inzetten van het budget om werkzaamheden te verrichten. Op financieel niveau is er wel een totaaloverzicht van kosten aan inhuur, vaak met het onderscheid tussen inhuur op formatiebudget en inhuur op projectbudget. De reden hiervoor is dat

Provinciale Staten hier vaak expliciet om vragen. Gedetailleerdere informatie (naar type contract, duur, etc.) is daar over het algemeen niet in verwerkt. In meerdere provincies is aangegeven dat deze informatie wel op te halen zou moeten zijn, maar vanwege verschillende definities, registratiesystemen en raamcontracten zou dit een hoop 'gepuzzel' opleveren. Ook de OR-voorzitters geven aan dat het lastig is om inzicht te krijgen in de mate van inhuur (zie hoofdstuk 4.4.1).

Eén provincie geeft aan op centraal niveau een helder overzicht te hebben op persoonsniveau.

Een veelgenoemd probleem van het bijhouden van een centraal overzicht is de vraag onder welke post of posten inhuur moet worden geschaard. Het kan om inhuur voor een project gaan, inhuur op capaciteit, als een dienst, et cetera. Omdat inhuur van derden regelmatig op decentraal niveau wordt ingevuld, vermoedt men dat hierdoor de centrale overzichten niet helemaal betrouwbaar zijn.

'We hebben een overzicht, maar het is vervuild. Bijvoorbeeld bruggdienaren: hiervoor worden veel mensen ingehuurd, maar uiteindelijk is dit eigenlijk inhuur van een product. We hebben een contract met de baas dat die bruggen worden bediend, dat is met een vast contract. We huren die mensen dus eigenlijk niet in, maar dat staat nu wel als externe inhuur in de administratie.'

'Ik vraag me alleen af of alles goed gelabeld is. Bijvoorbeeld de ingenieursdiensten: is dat inhuur of een product-uitvraag? Het wordt in de cijfers als inhuur gezien, maar eigenlijk is de insteek geweest om ingenieurs mede productverantwoordelijkheid te laten nemen, dan gaat het dus meer om het product. Er is een bandbreedte dus.'

2.1.2 De omvang van flexibele inzet

Hierna, in paragraaf 2.1.3. presenteren wij in een tabel de uit uiteenlopende bronnen beschikbare kengetallen over de omvang van de inhuur van flexibele arbeid voor de twaalf provincies. 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 provincie een aantal kolommen weergegeven. Hieronder bespreken we de achtergrond of inhoud van deze kolommen.

Omvang van 'tijdelijk in dienst van de provincie'

Een deel van de provincies leverde gegevens aan over het aantal personen en/of fte's dat tijdelijk in dienst is. Het kan hier personen betreffen die met een aanstelling voor bepaalde tijd in dienst zijn of mensen met een traineeship. Waar dat mogelijk is hebben we deze gegevens naast het totaal aantal personen in loondienst (zowel vast als tijdelijk) weergegeven.

Aandeel ingehuurde personen t.o.v. totale personeelsbestand (in %)

In deze kolom presenteren we een percentage dat weergeeft wat het aandeel is van de personen die zijn ingehuurd ten opzichte van het *totaal aantal*

personen dat werkt voor een provincie, inclusief het aantal personen dat door de provincie wordt ingehuurd.

Omvang inhuur in € (2014, volgens provincie/jaarverslag)

In deze kolom staat vermeld wat in 2014 de kosten zijn geweest aan externe inhuur. Deze uitgaven zijn door de provincies aangeleverd of zijn uit jaarverslagen afkomstig. De gegevens hebben betrekking op het hele kalenderjaar.

Omvang eigen personeel in € (2014, Iv3)

Het informatiesysteem 'Informatie voor Derden' (Iv3) regelt hoe medeoverheden, en dus ook provincies, financiële informatie (dienen te) verstrekken aan derde partijen (zoals het CBS). In het kader van Iv3 moeten provincies aparte economische categorieën onderscheiden en invullen. De omvang van het eigen personeel (zoals ingevuld in Iv3) is in de tabel overgenomen om in de opvolgende kolom de omvang inhuur tegen af te zetten. De cijfers hebben betrekking op het jaar 2014.

Aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in Iv3)

De omvang inhuur in € (kolom 3) is bij de omvang eigen personeel volgens Iv3 (kolom 4) opgeteld. Vervolgens is het percentage berekend dat de omvang inhuur van deze totale personeelskosten inneemt.

Aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in jaarverslag)

De omvang inhuur in € (kolom 3) is opgeteld bij de loonsom 2014 volgens eigen opgave van provincies aan ons of zoals opgenomen in jaarverslagen. Vervolgens is het percentage berekend dat de omvang inhuur van deze totale personeelskosten inneemt.

Aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (volgens IPO-werkgroep)

Een IPO Werkgroep heeft op basis van de Personeelsmonitor 2014 van het A+O Fonds in 2015 geschat wat het aandeel inhuur is ten opzichte van de totale personeelskosten van provincies. De bevindingen van de IPO Werkgroep zijn in deze kolom vermeld om de vergelijking te kunnen maken met wat het aandeel is, afgezet tegen de omvang personeelskosten volgens Iv3 en volgens de provincies/jaarverslagen.

Meest voorkomende vorm van flexibele inzet volgens de respondent

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

Bijzonderheden

De informatie die we van een provincie ontvingen en de informatie uit andere bronnen over diezelfde provincie kunnen aanzienlijk van elkaar verschillen. In deze laatste kolom is opgenomen of daarvan wellicht sprake is.

Een aantal provincies noemde ontwikkelingen die relevant zijn voor de duiding van de inhuur. Waar relevant zijn deze opgenomen in de laatste kolom.

2.1.3 Overzicht van de inzet van flexibele arbeid in 12 provincies

Zie de tabel op de volgende drie pagina's.

De tabel is geanonimiseerd. De volgorde van weergave van provincies is bepaald aan de hand van het aandeel kosten inhuur ten opzichte van de totale personeelskosten volgens Iv3 (kolom 6). Wanneer die kolom leeg is, is de volgende kolom bepalend voor de plaats in de tabel geweest. De provincie met het hoogste aandeel staat bovenaan, die met het laagste aandeel onderaan.

Een lege cel betekent dat deze informatie niet beschikbaar was voor de betreffende provincie. Tussen haakjes staat de bron van de informatie in een cel vermeld, wanneer dit niet voor een gehele kolom eenduidig is.

De drie kolommen (6, 7 en 8) waarin vanuit verschillende bronnen het aandeel van de kosten aan inhuur ten opzichte van de totale personeelskosten is weergegeven zijn roze gearceerd.

Provincie	Omvang tijdelijk in dienst van de provincie	Aandeel aantal ingehuurde personen t.o.v. totale personeelsbestand (in %)	Omvang inhuur in € (2014, volgens provincie/ jaarverslag)	Omvang eigen personeel in € (2014, lv3)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in lv3)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in jaarverslag)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (volgens IPO werkgroep)	Indien verdeling over typen bekend: meest voorkomend	Bijzonderheden
1	19 trainees (provincie)	31,8% (1-1-'14, provincie)	€ 23.681.000 (provincie)	€53.240.000	30,8%	30,9% (t.o.v. loonsom)	31,8%	199 uitzendkracht/ detachering, 57 payroll, 28 externe dienstverlening, 27 inleen via netwerk, 21 zzp (1-1-'14) In 2015 is payroll grootste groep (ong. 10%).	In omvang inhuur is ook 'inleen netwerk' meegenomen. Er zijn 2 interne flexibele pools, flexibel en ondersteunend.
2	10 bepaalde tijd, 8 proef; t.o.v. 1.049 vast in personen (31-12-'14, provincie)		€31.300.000 (provincie)	€76.187.000	29,1%	t.o.v. loonsom: 29,5% t.o.v. loonkosten: 29,4%	29,5%	Uitzendkrachten is grootste groep.	Er zit vervuiling in registratie inhuur; dit gaat niet volgens de Rijksdefinitie.
3		20,3% (31-12-'14, provincie)	€ 18.445.602 (provincie)	€52.569.000	26%	10,42% (o.b.v. eigen opgaaf)	26,1%	Respectievelijk: Inhuurovereenkomst, detachering, payroll (31-12-2014)	Inhuur op specialistisch werk wordt niet meegenomen in registratie voor inhuur 10% norm, enkel reguliere arbeid.
4	19,4 tijdelijk t.o.v. 675,4 vast (in fte, 31-12-'14, provincie)		€18.900.000 (afgerond, provincie)	€55.134.000	25,5%	26,6%	28,7%	Inhuur overwegend voor specialisme, weinig uitzendkrachten.	Inhuur gaat alleen via raamcontracten.
5	op 31-12-'14: 6 (5,9 fte)	17,3% (31-12-'14, provincie)	€ 20.700.000 incl. tijdelijke medewerkers (provincie)	€79.400.000 (bron provincie, in lv3 onbekend)		20,7% (o.b.v. eigen opgaaf, niet volgens jaarverslag of lv3)		Detachering grootste groep, uitzendkrachten kleinste.	Provincie gestart met speciale afdeling voor vergroten van interne flexibiliteit (opgave gestuurd werken).

* Nota bene: om de tabel goed te begrijpen is het advies om paragraaf 2.1.2 met de uitleg per kolom te lezen.

Provincie	Omvang tijdelijk in dienst van de provincie	Aandeel aantal ingehuurd personen t.o.v. totale personeelsbestand in personen (in %)	Omvang inhuur in € (2014, volgens provincie/ jaarverslag)	Omvang eigen personeel in € (2014, lv3)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in lv3)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in jaarverslag)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (volgens IPO werkgroep)	Indien verdeling over typen bekend: meest voorkomend	Bijzonderheden
6	+/- 30 t.o.v. 403 fte + 8 trainees in 2014 (jaarverslag)		€ 6.514.000 (jaarverslag)	€32.256.000	16,8%	16,9%	16,7%	Grootste groep is via payroll.	
7	26 bepaalde tijd (24,02 fte) t.o.v. 805 vast (704,91 fte) (31-12-'14, provincie) + 3 trainees (jaarverslag)		€ 11.171.437,50 (2015, provincie) (gereduceerd tot 13 miljoen in 2014, jaarverslag)	€57.072.000	16,4% (t.o.v. inhuur 2015 i.p.v. 2014)	17,1% (t.o.v. inhuur 2015 i.p.v. 2014)	16,6%	Qua kosten respectievelijk: detachering, zzp, uitzendkrachten. Uitzendkrachten is een relatief kleine groep.	
8	34 fte (2014, provincie)		€12.300.000 (provincie)	€66.963.000	15,5%	15,8% (t.o.v. doorberekende apparaatskosten)	15,8%	Uitzendkrachten grootste groep in personen, detachering in bedragen. Kleine groep payroll.	€12.3 miljoen inhuur is inclusief €2.1 miljoen kosten inhuur die als transitoria zijn verwerkt.
9	4 proeftijd, 20 bepaalde tijd; t.o.v. 1174 vast in personen (15-3-'16, provincie)	14,7% (25,5% incl. uitbesteding) (15-3-'16, provincie)	€14.235.871 (provincie) (€87.983.640 uitbesteed werk)	€86.711.584 (bron provincie, fout bedrag in lv3: €178.006.000)		14,1% (o.b.v. eigen opgaaf, niet volgens jaarverslag of lv3)	16%	Detachering/ uitzendkrachten grootste groep (detachering in bedragen het grootst), daarna payroll (1-12-2014)	In financiële administratie zit geen onderscheid naar "inhuur via payroll" en "overige inhuur"
10	wisselend aantal (proef, bepaalde tijd (niet veel) en trainees)	18% incl. stagiaires (over heel 2014, provincie)	€14.624.788 (provincie)	€117.779.000	11,1%	11,2% (t.o.v. loonkosten)	11,3%	Uitzendkrachten (financieel en in personen). Payroll een zeer kleine groep.	Onduidelijkheid of inhuur juist gelabeld wordt. Vaak twijfel over labelen als inhuur of op projecten.

Provincie	Omvang tijdelijk in dienst van de provincie	Aandeel aantal ingehuurd personen t.o.v. totale personeelsbestand in personen (in %)	Omvang inhuur in € (2014, volgens provincie/ jaarverslag)	Omvang eigen personeel in € *1000 (2014, lv3)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in lv3)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (o.b.v. kosten eigen personeel in jaarverslag)	aandeel kosten inhuur t.o.v. totale P-kosten (volgens IPO werkgroep)	Indien verdeling over typen bekend: meest voorkomend	Bijzonderheden
11			€ 2.839.938 (provincie)	€29.809.000	8,7%	9,58% (eigen opgaaf in jaarverslag)	21,9%	Inschatting dat uitzendkrachten de grootste groep is en zzp'ers de kleinste. Payroll is ook klein aantal.	
12	2 voor bep. tijd en 2 trainees (ten tijde van gesprek, provincie)		€3.000.000 (provincie) (17,4 mln incl. uitbesteding en opdrachten)	€44.921.000	6,3%	8,5%	8,6%	Uitzendkrachten is de grootste groep.	loonsom in lv3 is veel hoger dan loonsom volgens jaarverslag: €32,3 miljoen, lv3

2.2 Conclusies uit het overzicht

Navolgende conclusies dienen gelezen te worden tegen de achtergrond van de opmerkingen in paragraaf 2.1.1. over de volledigheid, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de kengetallen.

- Het aandeel van de inhuur¹ ten opzichte van de totale personeelskosten² ligt globaal tussen de 6%³ en 31%. Er is veel spreiding tussen de provincies.
- Volgens de informatie uit de jaarverslagen en zoals verkregen van de provincies zelf hebben de twaalf provincies in 2014 elk gemiddeld 14,8 miljoen euro⁴ besteed aan inhuur. Dit ten opzichte van een gemiddelde van 70,3 miljoen euro aan omvang eigen personeel over 2014 volgens Iv3. Dit komt neer op een percentage van 17,4%.⁵
- De bepaling van het aandeel kosten inhuur ten opzichte van totale personeelskosten is op drie manieren in de tabel opgenomen; volgens Iv3, volgens de provincie of jaarverslagen en volgens de IPO-werkgroep. Waar voor de provincies 1, 2, 6, 8 en 10⁶ deze percentages vrijwel overeenkomen, zijn er bij enkele provincies ook grote verschillen: bij met name provincies 3 en 11 bestaat er een grote discrepantie tussen het percentage afkomstig van Iv3 en/of het jaarverslag. Wat dit grote verschil verklaart is niet verder onderzocht.
- Onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de definitie van externe inhuur. Nog niet alle provincies volgen de definitie van inhuur die gehanteerd wordt door het Rijk. Registratie van inhuur binnen de organisatie kan hierdoor beïnvloed zijn, zoals voetnoot 3 bijvoorbeeld aantoont.
- Meerdere provincies geven aan vooral veel uitzendkrachten in te zetten, maar de meeste kosten te maken door inkoop van detachering.
- De grootste groepen flexkrachten bij provincies (aantal personen) zijn:
 - in 5 provincies de groep uitzendkrachten;
 - in 3 provincies de groep specialisten (voornamelijk detachering);
 - in 1 provincie de groep payrollers;In 3 provincies is een en ander niet vast te stellen doordat er in de registraties geen onderscheid wordt gemaakt tussen uitzendkrachten en detachering.

¹ Afkomstig uit informatie van de provincie en/of jaarverslagen 2014.

² Afkomstig uit Iv3.

³ Voor deze provincie is bij deze gemiddelden uitgegaan van 3 miljoen euro aan omvang inhuur (uit de informatie van de provincie zelf, exclusief opdrachten en uitbesteding) en 44,9 miljoen euro aan eigen personeel volgens Iv3.

⁴ Idem voor diezelfde provincie.

⁵ Hierbij is de opmerking van belang dat het om informatie uit twee verschillende bronnen gaat.

⁶ Voor twee provincies missen hier gegevens.

2.3 Onduidelijkheid over feitelijke inzet van typen flexibele arbeidsrelaties

Inhuur wordt niet eenduidig geregistreerd en geïnterpreteerd. Hierdoor kunnen registratieoverzichten vervuild zijn, maar ook verschillen optreden ten opzichte van overzichten van andere provincies. De belangrijkste reden waarom dit niet eenduidig gebeurt is omdat het verschilt wat al dan niet als 'inhuur' gezien wordt.

Over de registratie van de inhuur van flexibele arbeidskrachten is doorgevraagd in de interviews. Hieruit komen de volgende redenen naar voren waarom de registratie van 'inhuur' niet eenduidig plaats vindt, tussen maar ook binnen provincies:

- Doordat de verantwoordelijkheid voor de (formatie)budgetten op afdelingsniveau liggen, komt het voor dat verschillende afdelingshoofden binnen één provincie op een verschillende manier kunnen registreren.

'Registratie is nog niet altijd eenduidig. Dat zit voornamelijk in de manier van invullen van de registratie. Managers zijn nog wel eens verward over de verschillende vormen; is het nou tijdelijk, payroll, zzp of inhuur?'

Dit citaat laat bovendien zien dat tijdelijk, payroll en zzp binnen deze provincie niet onder inhuur vallen, waar dat in andere provincies wel het geval kan zijn.

- Per provincie kunnen er afwijkende registratieafspraken worden gemaakt omdat andere afbakeningen worden gehanteerd:

'Er is voor de externe inhuur een definitie van het Rijk aangenomen, maar wij hebben het iets aangepast. Het probleem is dat het IPO de Rijksdefinitie aanhoudt en dat zou dan alleen om inhuur van commerciële bureaus gaan. Wij zeggen dat alle arbeidscapaciteit die je inhuurt onder inhuur valt, waar je dit ook doet. Het is en blijft capaciteit die je bij derden belegt. Dat noem ik inhuur, zeker als je hiervoor betaalt [en dat gebeurt ook met detacheringen vanuit andere overheden, zij het zonder winstmarge].'

In de ene provincie wordt payroll wel gezien als vorm van inhuur, in de andere provincie niet (zie de quote hierboven). Ook detacheringen vanuit andere overheden worden in de ene provincie als inhuur, in de andere niet als inhuur geregistreerd.

'Inhuur vanuit andere overheden valt ook onder inhuur. Dat is een knelpunt in de definitie, maar we doen het zo weinig dat we het niet apart bijhouden.'

Detachering (vanuit commerciële bureaus) en uitzendkrachten worden wel altijd als inhuur gezien. Hierbij maakt een enkele provincie echter niet het onderscheid tussen die twee vormen; het is 'inhuur' en zo wordt dat geregistreerd.

Verder worden in enkele provincies de diensten die uitbesteed zijn aan externe partijen geregistreerd als inhuur, terwijl dit bij andere provincies niet als inhuur wordt gezien. Uitbesteding en opdrachten aan derden worden wisselend geregistreerd als inhuur of niet.

'We moeten nog wel de administratie verscherpen. Externe inhuur is een ingewikkeld begrip waar je lang over kan praten. De vraag is of wij het 100%

in the picture hebben. Als we een dienst inkopen i.p.v. personen is het niet altijd duidelijk dat er ook mensen rondlopen.'

'Ik vraag me af of alles goed gelabeld is. Bijvoorbeeld de ingenieursdiensten, is dat inhuur of een product uitvraag? Tot nu toe wordt het in de cijfers als inhuur gezien. De insteek is geweest om ingenieurs productverantwoordelijk te maken, dus dan gaat het meer om het product dan om de persoon. Er zit een bepaalde bandbreedte in het verhaal van inhuur dus.'

'De administratieve verwerking van externen is niet altijd op orde. Daar zijn we mee bezig. Een voorbeeld: we hebben heel veel mensen die bruggen bedienen. Eigenlijk is dat een dienst die we inkopen van een bedrijf dat de mensen levert. Maar we huren ze in. Alleen omdat die mensen een pasje nodig hebben om in zo'n huisje te kunnen en een laptop nodig hebben, moeten ze hier een aanmeldingsprocedure doorlopen. Daarom zijn ze inhuur.'

- Er worden andere constructies gehanteerd voor de inzet van flexkrachten. De aanbestedingswetgeving is aangescherpt. Om zeker te zijn dat inhuur binnen de aanbestedingsregels blijft, hebben alle provincies raamovereenkomsten met commerciële bureaus afgesloten middels Europese aanbestedingen. Wanneer een zzp'er ingehuurd wordt, moet diegene vaak via zo'n raamovereenkomst aangesteld worden en komen ze uiteindelijk toch via een bureau binnen. In veel provincies wordt er daarom (in samenwerking met andere overheden) gewerkt met een online 'marktplaats' waar zowel bureaus als zzp'ers zich kunnen melden. De constructie die aan de inhuur ten grondslag ligt is dan echter niet altijd helder.

'We doen een uitbesteding die we moeten aanbesteden, daarvoor zijn drie partijen aangewezen met wie we zaken kunnen doen. Een specifieke zzp'er is op het oog om de klus te doen. Die moet zich vervolgens bij het bureau aanmelden en via een raamcontract de klus doen.'

'Met de nieuwe aanbestedingsregels gaan we een andere draai aan inhuur zzp geven. We willen nog steeds zzp'ers, maar in het kader van de aanbestedingsregels werd dit lastig. Er is nu een module bij de gemeente [X] waar de provincie gebruik van wil maken; een nieuwe vorm van een E-marktplaats. Dan kun je wel zzp'ers inhuren.'

- Bepaalde afdelingen of onderdelen van de begroting worden buiten beschouwing gelaten qua kosten inhuur
In enkele provincies is besloten om de energie-gelden die zijn vrijgekomen uit de verkoop van aandelen te gebruiken om te investeren (zie de tekstbox in hoofdstuk 3.2.1). Door deze investering in projecten is de feitelijke begroting voor een aantal jaren veel hoger dan de reguliere begroting. Omdat deze investeringen niet onder de reguliere begroting vallen, worden de kosten van inhuur binnen de projecten voor deze investering niet altijd meegenomen in het totale percentage inhuur.
Ook komt in een enkele provincie voor dat een bepaalde afdeling of onderdeel van een afdeling niet meegenomen wordt in het aandeel inhuur,

omdat het bijvoorbeeld een uitzonderlijke afdeling is waar zeer veel op ingehuurd moet worden.⁷

⁷ Vanwege herkenbaarheid van eventuele voorbeelden wordt hier niet uitgelegd wat voor afdelingen dit kunnen zijn.

3 FLEXIBELE INZET: WAT EN WAAR

Met verschillende respondenten binnen de twaalf provincies zijn interviews gehouden om inzicht te krijgen in de aard en omvang van flexibele arbeidsrelaties binnen iedere provincie. Deze interviews zijn de voornaamste bron voor dit en de komende hoofdstukken.

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

3.1 De typen flexibele arbeid

In iedere provincie komen (bijna) alle typen flexibele arbeid voor. In twee provincies wordt niet meer gewerkt met payroll en in zeven provincies wordt het werken met payroll afgebouwd. Van de inhuur van zzp'ers wordt minder gebruik gemaakt dan van detacheringen, veelal doordat er raamovereenkomsten zijn afgesloten met (specialistische) bureaus.

3.1.1 Het voorkomen van typen flexibele arbeid bij provincies

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

- Tijdelijke aanstellingen bij provincie
- Uitzendkrachten
- Payrolling
- Detacheringsovereenkomsten
- Zzp'ers
- Inleen in kader van samenwerking met andere overheidsorganisatie
- Outsourcing
- Inzet van SW'ers / mensen i.k.v. participatiewet
- Trainees

Deze typen flexibele arbeid komen binnen provincieland allemaal voor. Iedere provincie maakt doorgaans van elk type in meer of mindere mate gebruik (zie ook hoofdstuk 2).

In de onderstaande tabel is weergegeven hoeveel provincies van een bepaald type gebruik maken. Daarnaast zijn bijzonderheden vermeld die uit de interviews naar voren kwamen. Bijvoorbeeld:

- sommige typen flexibele inzet gaan soms onder een ander type schuil;

¹ Gebaseerd op eerdere onderzoek van RegioPlan naar flexibele arbeidsvormen in het openbaar bestuur en bij gemeenten: Mevissen, J., B. Berkhout, J. Timmerman, H. Visee (2014), *Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur*. Ministerie van BZK/RegioPlan, Den Haag.

- de term detachering wordt voornamelijk gebruikt voor de constructie voor het uitwisselen van personeel tussen overheden, in mindere mate wordt met commerciële detacheringsbureaus gewerkt;
- uitzendkrachten worden soms ingezet voor van alles en op diverse niveaus.

Tabel 3.1 Het voorkomen van typen flexibele arbeid bij de twaalf provincies (bron: interviews)

Type	Aantal	Bijzonderheden
Tijdelijke aanstellingen	12	<ul style="list-style-type: none"> • In 5 provincies worden alleen tijdelijke aanstellingen gebruikt als proefaanstelling met uitzicht op vast. • In 1 provincie worden tijdelijke aanstellingen gebruikt bovenop de uren van een vaste aanstelling, voor de duur van een project/extra werkzaamheden.
Uitzendkrachten	12	<ul style="list-style-type: none"> • In 5 provincies betreft inhuur van uitzendkrachten de grootste categorie van flexibele arbeid. • In 2 provincies wordt er niet tot nauwelijks gebruik gemaakt van uitzendkrachten².
Payrolling	10	<ul style="list-style-type: none"> • In 7 provincies wordt zeer weinig gebruik gemaakt van payrollconstructies. Hierbij wordt met name gewezen op nieuwe wet- en regelgeving die het gebruik uitsluit en/of bemoeilijkt en door afkeuring vanuit de bonden. • 2 provincies geven aan helemaal geen gebruik meer te maken van payroll.
Detachering	12	<ul style="list-style-type: none"> • Van de 12 provincies geven er 4 expliciet aan dat zij alleen detachering via andere overheden gebruiken. • Naast detachering via andere overheden en bureaus wordt er in de meeste provincies ook gebruik gemaakt van werving uit online 'marktplaatsen'.
Zzp	12	<ul style="list-style-type: none"> • In 2 provincies wordt alleen gebruik gemaakt van zzp'ers middels een bureau en 1 provincie geeft aan zzp'ers te werven via een provinciale 'marktplaats'. • In 1 provincie is gebruik van zzp'ers een uitzondering. • Zzp'ers worden soms ook via payroll en uitzendbureaus ingezet.
Inleen in het kader van samenwerking	12	<ul style="list-style-type: none"> • Inleen vanuit andere overheden vindt vaak via detacheringen plaats en wordt ook zo genoemd. • Dit type flex gaat volgens respondenten nog verder toenemen, omdat samenwerking groeit. Hiervoor worden verschillende regelingen ontworpen, bijvoorbeeld de P4-constructie³.

² In een provincie is de mate van inzet van uitzendkrachten onduidelijk. Respondenten hadden verschillende opinies over wel/geen gebruik van uitzendkrachten.

³ Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland werken binnen de P4-constructie op bedrijfsvoering met elkaar samen.

Vervolg tabel 3.1

Type	Aantal	Bijzonderheden
Inzet SW-ers / vanuit participatiewet	12	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel SW'ers als mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden in de provincies ingezet (in kader van Participatiewet). • Verschillende regelingen voor in werking, zoals inhuur middels Social Return, tijdelijke aanstelling of via detachering vanuit SW-voorziening • Onduidelijkheden inzet SW'ers/werknemers participatiewet bij diensten die zijn uitbesteed⁴
Outsourcing	12	<ul style="list-style-type: none"> • De facilitaire werkzaamheden binnen de organisatie worden (overwegend) uitbesteed. • De respondenten verwijzen sterk naar de ontwikkeling van het regiemodel waarbij de nadruk komt te liggen op de <i>core business</i> van de provincie.
Trainees	12	<ul style="list-style-type: none"> • Iedere provincie werkt met een pool van trainees. Bij de meeste provincies hebben deze een bepaalde tijd aanstelling zonder baangarantie. Dit overwegend door vacaturestop/ formatiekrimp. • In één provincie werken trainees via payroll en in een andere provincie onderzoeken ze de mogelijkheden van payroll voor de volgende pool. In één provincie worden trainees vanuit een consultancybureau gedetacheerd en begeleid.

Uit de antwoorden van verschillende respondenten blijkt dat de payrollconstructie voor verschillende doelen wordt ingezet. De constructie wordt gebruikt voor het inzetten van trainees, als proefperiode, voorafgaand aan een vaste aanstelling, om uitzendkrachten in onder te brengen die voor langere tijd ingezet moeten gaan worden dan vooraf gedacht, om projectaanstellingen of bepaalde tijd aanstellingen te regelen, et cetera. De onderliggende constructie is echter altijd hetzelfde, namelijk een contract bij een payrollorganisatie van wie de provincie inhuurt.

Externe flexkrachten aan het woord

Volgens externe flexkrachten komen binnen de provincies verschillende vormen van flexibele arbeidsrelaties voor. Respondenten noemen als meest voorkomende vormen: uitzendkrachten, detacheringen, payroll en zzp'ers. De externe flexkrachten die aanwezig waren bij de groepsgesprekken hadden de volgende arbeidsrelaties:

- De grootste groep van de respondenten aanwezig bij de groepsgesprekken werkt onder een payroll-constructie.
- Zes werknemers zijn werkzaam onder een detacheringsovereenkomst. Twee van deze zes respondenten geeft aan te zijn gedetacheerd via een andere provincie of via een rechtbank.

⁴ Provincies hebben een doelstelling opgelegd gekregen om een bepaald aantal mensen uit de Participatiewet te plaatsen. Sommige provincies maken hiervoor afspraken met partijen aan wie ze een dienst hebben uitbesteed (bijv. schoonmaak).

Tabel 3.2 Arbeidsrelatie van externe flexkrachten bij provincies? (N=25)

	N
Payroller	10
Detachering vanuit commercieel bureau	4
Detachering vanuit andere overheidsorganisaties	2
Zzp'er	5
Uitzendkracht	3
B.V.	1

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 inzet:

- Extra urenuitbreiding van een vaste kracht. Voor extra flexibiliteit wordt in een aantal provincies het aantal uren van een vaste medewerker opgeschroefd. Die extra uren worden dan betaald uit tijdelijke financiën.
- In een enkele provincie wordt gebruik gemaakt van inhuur van mensen die als B.V. geregistreerd staan.
- In enkele provincies wordt actief gebruik gemaakt van seizoenswerkers. In sommige situaties wordt dit gedaan door het inzetten van uitzendkrachten. Eén provincie onderzoekt nu de mogelijkheid om werknemers met weinig uren vast in dienst te nemen, waarbij ze in het seizoen 'teveel' werken en buiten het seizoen 'te weinig', om zo op jaarbasis op het gemiddeld aantal uren per week uit te komen.
- Eén provincie meldt dat zij de beschikking heeft over een financieel potje voor tijdelijke aanstellingen voor vluchtelingen met een verblijfsstatus. Deze personen worden dan aangenomen op werkervaringsplekken.

Afschaffing VAR-verklaring voor zzp'ers

Sinds 1 mei 2016 is de VAR-verklaring voor zzp'ers afgeschaft. Opdrachtgever en opdrachtnemer sluiten nu een modelovereenkomst af om zeker te weten dat er geen sprake is van loondienst. Deze nieuwe overeenkomst leidt tot onduidelijkheid voor de provincies, het is niet duidelijk wanneer iemand eigenlijk in loondienst is en wanneer niet. Om geen risico's te lopen proberen provincies nu goed in beeld te krijgen wat voor relatie er met zzp'ers is of aangegaan kan worden. Een vaker gehoord geluid binnen provincies is:

'We zijn ook bezig met de nieuwe ontwikkelingen rondom de VAR. Daarom willen we op zzp meer regie hebben. Er moet geen dienstverband uit zzp ontstaan, dus om dat risico voor de organisatie uit te sluiten willen we hier meer zicht op. Is een zzp'er echt een zzp'er of niet? Daar moeten we nu echt iets mee door de nieuwe wetgeving.'

3.2 Waar en waarvoor worden flexkrachten ingezet?

Over het algemeen wordt er meer ingehuurd op extern georiënteerde afdelingen (ruimte, groen, wegen, etc.) en minder op intern georiënteerde afdelingen (beleid, bedrijfsvoering), tenzij er sprake is van een regiemodel.

Uitzendkrachten werken voornamelijk tot en met schaal 9, daarboven is het payroll, uitwisseling, detachering of zzp. Payrollers worden vrij *allround* ingezet. Detacheringen en zzp'ers worden voornamelijk voor de meer specialistische werkzaamheden ingezet.

In de meeste provincies werken flexibele krachten op alle vier de werkzaamheden die tot de overheid behoren: beleidsmatige en beleidsondersteunende werkzaamheden, uitvoeringswerkzaamheden en werkzaamheden ten behoeve van de bedrijfsvoering. Wel worden ze in de meeste provincies vooral ingezet op de uitvoeringswerkzaamheden.

3.2.1 Waar werken welke flexkrachten?

Achtereenvolgend worden besproken:

- A. binnen welke onderdelen van de provinciale 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?

Provincies hebben ten opzichte van gemeenten een meer eenduidige personeelsorganisatie wat betreft de inzet van flexkrachten. Op de bedrijfsvoerings- en beleidsafdelingen zit relatief weinig inhuur. De afdelingen die (de regie over) grote projecten buiten de deur hebben, de uitvoerende afdelingen, hebben in alle provincies de meeste inhuur. Aan de ene kant komt dit doordat de grootte van de organisatie in alle provincies moe(s)t krimpen waardoor bepaalde specialistische expertises buiten de deur worden belegd. Aan de andere kant komt dit doordat projecten een tijdelijk karakter hebben en daardoor vaak uitgevoerd worden door tijdelijke krachten (zij het met een vaste regie vanuit de provincie).

'Programma's en projecten werken sowieso veel met tijdelijke krachten. Intern georiënteerde afdelingen werken minder met inhuur.'

'Beleidsontwikkeling kan hier met een paar honderd man, maar een weg aanleggen doen we niet elke dag. Daar is wel specifieke kennis voor nodig.'

'De afdeling Infra werkt veel op projectbasis; hier blijf je te maken hebben met expertise. Hier is dan ook meer budget voor. Bij de formatie heb je budget om in te huren bij ziekte en zwangerschap. Bij afdelingen met grote projecten is er ook budget voor de inhuur van expertise.'

Bovenstaand onderscheid tussen intern en extern georiënteerde afdelingen kan echter verschillen tussen provincies die veel van de uitvoerende

werkzaamheden in eigen beheer hebben (brugbediening, bermen maaien, etc.) en provincies die veel van dit soort werkzaamheden hebben uitbesteed, de zogenaamde regie-organisatie. In deze laatste organisatievorm kan de meeste inhuur juist wel op bedrijfsvoerings- en/of beleidsafdelingen zitten.

Afdelingen en andere eenheden hebben in de meeste provincies eigen beslissingsruimte hoe ze de formatieruimte bezetten. Zo kan het voorkomen dat er verschillen zijn binnen een provincie tussen bijvoorbeeld intern georiënteerde afdelingen. De ene afdeling kiest ervoor om een deel van de formatieruimte niet te bezetten, maar om dat flexibel in te vullen wanneer het daadwerkelijk nodig is. Een andere afdeling kiest ervoor om de volledige formatieruimte te bezetten met eigen personeel, waardoor er geen inhuur op formatieruimte mogelijk is.

'Wat betreft de beleidseenheden verschilt het heel erg waar je zit met je eigen formatie. Wij hebben ruimte voor een redelijke flexibele schil ingebouwd, maar een andere beleidsafdeling heeft het vol met eigen formatie. Die komt inhoudelijk soms in de knel als daar inzet nodig is.'

Tot slot maakt het uit om wat voor soort taken het gaat. Sommige taken zijn op een andere manier vormgegeven, bijvoorbeeld ICT-taken, waardoor op specifiek die taken meer wordt ingehuurd (of uitbesteed).

'Het ligt ook aan sommige taken/opgaven waarbij het meer voor de hand ligt om in te huren, bijvoorbeeld voor ICT.'

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

- *Ruimte / Beheer / Infrastructuur / Milieu*
In dit domein zijn veel projectmatige werkzaamheden in de fysieke leefomgeving; nieuwe wegen, het sporennetwerk, renovatie- en onderhoudsprojecten, et cetera. Projecten worden binnen iedere provincie als belangrijkste reden genoemd voor inhuur. Daarnaast hebben binnen deze afdelingen bepaalde seizoenswerkzaamheden plaats (als die niet uitbesteed zijn), zoals brugbediening of waterbeheer.
- *ICT*
In een aantal provincies 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. Ook worden deze werkzaamheden in sommige provincies volledig uitbesteed.
- *Subsidies / vergunning en handhaving / juridische zaken*
In het verlenen van subsidies en vergunningen kan sprake zijn van piekmomenten. Hierdoor wordt er op deze afdelingen regelmatig ingehuurd.
'Subsidieregelingen worden op bestuurlijk niveau besloten, zoals subsidie voor zonnepanelen e.d. Hierdoor is het volume qua werk wisselend van aard. Het kan zijn dat we vandaag één kader hebben en volgende maand drie.'

Energiegelden

De meeste provincies hebben veel geld uit de verkoop van hun aandelen in energiebedrijven (Essent en Nuon) verkregen. Hoe provincies dit 'extra' geld inzetten verschilt. De ene provincie besluit het in te zetten als investering in de economie door bijvoorbeeld het aanpakken van de infrastructuur, de andere provincie besluit het geld niet direct te investeren.

Provincies die ervoor kiezen om de provinciebegroting tijdelijk te verhogen door te investeren, hebben hierdoor veel tijdelijke (grote en langdurige) projecten lopen. Omdat het tijdelijke projecten zijn, die dus met tijdelijk extra geld gefinancierd worden, wordt hier veel op ingehuurd. Wanneer de begroting weer tot normale proporties komt, voor voornamelijk de reguliere provinciale taken, zijn alle mensen die nodig zijn voor het uitvoeren van de projecten niet meer nodig.

'Het is een politieke keuze om te investeren. Om de economie een impuls te geven en te investeren in de infrastructuur. Men vond het onverantwoord om het op de bank te laten staan en wil het liever teruggeven aan de burger.'

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 niet altijd een relatie bestaat tussen functie en/of werkzaamheden en het type flexibele arbeidsrelatie. Binnen alle provincies zijn er verschillende raamcontracten afgesloten. Dit kan met uitzendbureaus zijn, maar ook met specialistische bureaus (ingenieurs, communicatie, etc.). Daarnaast werken meerdere provincies met een zogenaamde Marktplaats waarop zzp'ers en/of bureaus zich kunnen melden wanneer er een klus of opdracht op verschijnt. Niet zozeer het type werk, maar een eventueel afgesloten raamovereenkomst of dat wat zich aandient via de Marktplaats bepaalt, binnen gegeven financiële randvoorwaarden, welke flexibele arbeidsrelatie aangegaan wordt. Sommige raamovereenkomsten kunnen wel heel specifiek voor bepaald werk zijn afgesloten (ingenieurs- of communicatiebureaus bijvoorbeeld). In die gevallen bepaalt het soort werk uiteraard wel dat er voor die specifieke raamovereenkomst gekozen wordt, met de daaraan verbonden contractvorm.

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

- *Tijdelijke aanstelling bij de provincie*
- Daar waar gebruikgemaakt wordt van bepaalde tijd aanstellingen (dus niet als opmaat naar een vaste aanstelling) kunnen ze door de hele organisatie ingezet worden. Vaak is de tijdelijke aanstelling gelieerd aan functies met een projectmatige inslag (interim-management, projectondersteuning, etc.).
'Vorig jaar is iemand in dienst genomen voor een periode van twee jaar. De reden is dat de financiering voor de klus tijdelijk is.'
- De proefperiode voorafgaand aan een vaste aanstelling is bij de meeste provincies via een tijdelijke aanstelling. Een enkele provincie organiseert dit

- echter via de payroll-constructie. Deze aanstellingen kunnen (uiteraard) door de hele organisatie voorkomen.
- Ook trainees worden in de meeste provincies voor bepaalde tijd aangesteld. Ook zij zitten op verschillende plekken binnen de organisatie.
'Mensen met een tijdelijke aanstelling zijn vooral mensen die op dit moment of via een traineeship of een werkervaringsplek tijdelijk in dienst komen.'
 - In de meeste provincies worden mensen vanuit de Participatiewet ook met een tijdelijke aanstelling bij de provincie ingezet. Hierbij gaat het voornamelijk om uitvoerend werk.
- *Uitzendkrachten*
 - Alle provincies hebben raamovereenkomsten afgesloten met één of meer uitzendbureaus. De meeste provincies zetten vacatures tot en met schaal 9 uit bij deze uitzendbureaus; een enkele provincie doet dit tot en met schaal 7 en één provincie heeft een overeenkomst tot en met schaal 10.
'We verwachten dat de vraagstelling tot en met schaal 10 goed uitgevoerd kan worden door uitzendbureaus. Dat is een bewuste keuze geweest.'
 - De inzet van uitzendkrachten heeft met name betrekking op werk in de ondersteunende, uitvoerende, administratieve en secretariële hoek, maar is in alle delen van de provinciale organisatie te vinden. Uitzendkrachten worden niet ingezet voor beleidsmatig werk. Het kan voorkomen dat een uitzendkracht een meer specialistische of technische functie vervult; dit komt echter niet vaak voor. Een enkele keer wordt genoemd dat uitzendkrachten voornamelijk worden ingezet wanneer het om kortdurende werkzaamheden gaat; duurt het langer dan wordt het contract bij voorkeur omgezet naar payroll.
 - In provincies waar gekozen is voor het regiemodel zijn relatief gezien weinig uitzendkrachten werkzaam. De werkzaamheden die zij over het algemeen verrichten zijn dan uitbesteed.
'Veel doe-werk is al op de markt gebracht. Daardoor is er minder inhuur daarop nodig. Die partijen regelen hun eigen arbeidskrachten. [...] Bijvoorbeeld bij wegbeheer: daar zijn alle kantonniers naar de omgevingsdiensten gegaan en groenbeheer is naar de Groenservice gegaan. Dus op dat terrein doen wij eigenlijk niets meer, dus zijn daar ook de krachten niet meer nodig.'
 - *Payroll*
 - Daar waar payrollers nog ingezet worden ligt (of lag) er een raamovereenkomst aan ten grondslag. In tegenstelling tot die overeenkomsten met uitzendbureaus zijn hier geen afspraken tot welke schaal payroll ingezet kan worden. Dit blijkt ook uit de antwoorden van respondenten: per provincie verschilt het welk werk payrollers verrichten. Bij de ene provincie kan dat door de hele organisatie zijn, in elke schaal. In een andere provincie wordt deze flexvorm voornamelijk voor uitvoerende werkzaamheden ingezet. Over het algemeen is het beeld dat payrollers iets hoger geschaald werk uitvoeren dan uitzendkrachten en werk waarvoor het duidelijk is dat het langer duurt.

'Payroll kan op ieder niveau, ook op hoger beleidsniveau.'

- Seizoenswerk gaat in een enkele provincie ook via de payrollconstructie, bijvoorbeeld in het geval van brugwachters.
'Payrollers zitten vaak al 20 jaar bij ons, maar komen elk jaar met het seizoen weer terug. Door het grote aantal personeel dat in deze seizoenen werkt en nodig is, is het onmogelijk dit aantal ook in andere seizoenen aan het werk te houden. Daarom hebben ze geen vaste aanstelling. [...] Dan zouden zij ook geen uitkering aan kunnen vragen of ander werk uit kunnen voeren.'
- Er zijn twee provincies waar de traineepool wordt ingezet via de payrollconstructie.

Steeds minder payroll

In de meeste provincies wordt het werken met payrollkrachten uit gefaseerd of er wordt al niet meer mee gewerkt. De belangrijkste reden hiervoor is de aangescherpte wetgeving en de daaraan gekoppelde jurisprudentie waardoor de provincie bang is meer risico te lopen op hoge kosten of het in vaste dienst nemen van deze mensen. Daarnaast is er steeds vaker negatieve aandacht voor deze constructie en is er een discussie gaande of deze constructie niet een soort verkapte aanstelling bij de provincie is. Hierdoor worden organisaties kritischer in het aangaan van deze arbeidsrelatie.

'Payroll doen we niet meer. Er zijn er nog wel een paar, maar er komen geen nieuwe contracten bij. We zijn daar vanwege de schamele rechtspositie principieel tegen. Het is daarom vorig jaar uit gefaseerd.'

'Vanwege risico's en de veranderde wetgeving is het niet meer de bedoeling dat er nieuwe payrollers worden aangenomen. De regelgeving is aangescherpt. Er lopen alleen nog een paar vanuit de oude periode rond.'

- **Detacheringsovereenkomst**

Voor detacheringsovereenkomsten met externe bureaus zijn in de meeste provincies ook raamcontracten afgesloten. Het gaat veelal om specialisten, bijv. ingenieurs, communicatieadviseurs, ICT, vergunningverleners, technisch personeel (tekenaars, werkvoorbereiders, bodem, etc.) et cetera, maar ook wel beleidsadviseurs. Dit hoeft niet altijd te betekenen dat het om hogere functieschalen gaat, maar over het algemeen is dat wel het geval (schaal 11 tot 14).

'Detacheringen worden ingezet voor heel specifieke expertise, waar we maar een klein beetje van nodig hebben.'

'Inhoudelijk zijn er raamcontracten voor o.a. communicatie, beleidsadvies, ICT, training, etc.'

In één provincie komen de trainees via een detacheringsconstructie met een extern bureau.

- **Zzp'ers**

Het verschil tussen zzp'ers en detacheringsovereenkomsten is binnen verschillende provincies niet heel duidelijk. Dit komt voornamelijk doordat mensen geworven worden via raamcontracten of Marktplaatsen. Zzp'ers

kunnen dan via een bureau binnen komen. Ook komt het voor dat men eerst een vraag via een raamovereenkomst uitzet, maar als daar niemand uit naar voren komt, men op zoek gaat naar een zzp'er. De werkzaamheden en niveaus lijken daarmee niet veel te verschillen tussen gedetacheerden en zzp'ers. Zzp'ers worden inderdaad in iedere provincie voornamelijk op de hogere en meer specialistische functies ingezet.

'Zzp is voor specialisme dat niet in huis is.'

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

In iedere provincie wordt deze constructie onder 'detachering' geschaard, omdat de constructie die aan een personele uitwisseling ten grondslag ligt een detacheringsconstructie is.

In sommige provincies is er een samenwerkingsverband met medeoverheden (provincies onderling, gemeenten, omgevingsdiensten, of bijv. een organisatie als DUO). Dit kan een samenwerking op specifieke onderdelen zijn (bijv. financiën of ICT), maar het kan ook organisatiebreed zijn. Vaak is er ook sprake van een 'interne' arbeidsmarkt tussen de regionale overheden. De meeste provincies geven aan deze personele uitwisseling meer te stimuleren (mede om zo de inhuur te kunnen verkleinen, maar ook om kennis te vergaren). Dit maakt dat deze flexibele arbeidskrachten door de gehele personeelsorganisatie voor kunnen komen.

- *Inzet van SW'ers/mensen in het kader van de Participatiewet*

Provincies hebben een taakstelling gekregen wat betreft het plaatsen van mensen vanuit de Participatiewet. De meeste respondenten hadden vooral inzicht in het aantal mensen dat op deze manier aan het werk is binnen de provincie en minder op het type werkzaamheden dat ze uitvoeren. Het algemene beeld is dat dit type inzet verspreid over de gehele organisatie kan voorkomen.

'Dit personeel is heel breed. Het grootste gedeelte zit wel in de ondersteuning, maar er zijn er ook een paar (10 ongeveer) die juridisch medewerker zijn. Zij zitten hier wel middels een tijdelijke aanstelling, de anderen via een detachering vanuit een sociaal en re-integratiebedrijf.'

Sommige provincies hebben afspraken gemaakt met externe partners waar werkzaamheden aan uitbesteed zijn om daar Participatiewet-kandidaten te plaatsen. Er worden dan afspraken gemaakt om te werken volgens de gedachte van *Social Return*. Hierbij gaat het voornamelijk over catering- en schoonmaakwerkzaamheden.

- *Outsourcing*

Outsourcing, of uitbesteding, betreft voornamelijk uitvoerende taken van provincies. Indien er veel uitbesteed is, zal het aantal flexkrachten dat werkzaam is binnen de gemeentelijke organisatie lager zijn dan wanneer dat niet gebeurt. In een enkele provincie worden bewust veel van die taken in

eigen beheer gehouden, maar in de meeste provincies worden ze juist zoveel mogelijk (of steeds meer) uitbesteed.

'In onze provincie is nog veel in eigen beheer. Dat is ook vanwege de hoge werkloosheid, om werkgelegenheid aan te bieden. Daarom zijn we het bewust zelf blijven doen.'

'Het gebruik van het regiemodel wordt meer, maar het zijn heel bewuste keuzes wat we outsourcen. Bij wegen is het daadwerkelijke strooien bijvoorbeeld geoutsourcet, maar we zijn daarbij niet alleen regisseur en dat willen we ook niet. De toezicht erop is juist bewust in huis gehouden, omdat we er de leiding over willen houden en de kwaliteit willen behouden.'

De taken die het meest genoemd zijn als uitbestede taken (wisselend per provincie):

- Schoonmaak;
- Catering;
- Receptie;
- Gebouwbeheer/beveiliging;
- Groenbeheer/-onderhoud;
- Wegenbouw/-onderhoud;
- ICT;
- Repro;
- Ingenieursdiensten.

Provincies lijken nog niet veel gebruik te maken van Shared Service Centers (SSC). Slechts een enkele keer is een bepaalde dienst uitbesteed aan een medeoverheidsorganisatie, of voert een provincie werkzaamheden uit voor andere overheden.

Externe flexkrachten aan het woord

In de groepsgesprekken met externe flexkrachten is ook gevraagd naar de werkzaamheden en type functies die zij uitvoeren.

- De drie uitzendkrachten die aan de groepsgesprekken hebben deelgenomen zijn werkzaam als assistent of sector medewerker. Dit zijn lagere functies.
- De payrollers geven aan met name werkzaam te zijn op functies als projectmedewerkers binnen verschillende afdelingen, zoals Beheer en Innovatie, Wegenbouw, Grafische Vormgeving of op functies als adviseurs bij Inkoop en Aanbesteding of Juridische Zaken.
- De zzp'ers zitten overwegend op de hoogopgeleide functies als projectleider, adviseur of coördinator.

C. Inzet op beleid versus uitvoering

Bij de overheid en dus ook bij provincies zijn vier typen werkzaamheden te onderscheiden: beleidsmatige en beleidsondersteunende werkzaamheden, uitvoeringswerkzaamheden en werkzaamheden ten behoeve van de

bedrijfsvoering.⁵ Deels bij wijze van samenvatting van voorgaande beschrijven we hier in hoeverre welke typen flexkrachten voor deze typen werkzaamheden worden ingezet.

In de meeste provincies worden op alle vier deze typen werkzaamheden flexkrachten ingezet.

'[we zetten ze in...] ...op allemaal. Dat heeft erg te maken met de transitie van de organisatie op dit moment. Het zal in de toekomst weer veranderen. We zijn nu bezig met strategische personeelsplanning. Tot die tijd zullen, als er intern mensen gaan verschuiven, mensen nu tijdelijk van buitenaf komen om de gaten te vullen.'

Eén provincie geeft aan dat er niet voor de beleidsmatige en -ondersteunende werkzaamheden wordt ingehuurd. Het varieert tussen provincies waar de meeste flexkrachten worden ingezet, maar over het algemeen zit de meeste flexibele inzet op het niveau van de uitvoering.

Bij de meeste provincies vindt de grootste deel van de inzet van flexibele arbeidsrelaties plaats op uitvoeringstaken. In provincies waar veel van deze taken zijn uitbesteed zitten echter juist minder flexkrachten.

'In de uitvoering huren we het meest in. De regieorganisatie die we willen zijn, loopt al langere tijd, maar het soort werk en de kwaliteit die we willen leveren maakt dat het nodig blijft om in te huren. We hebben telkens te maken met nieuwe eisen.'

Op beleidsmatige en -ondersteunende werkzaamheden wordt relatief minder ingehuurd.

Regelmatig is genoemd dat er inhuur plaatsvindt bij subsidie- en juridische afdelingen. Dit wordt door sommige respondenten ook gezien als uitvoerende taken, niet als beleidsondersteunende taken.

⁵ Deze indeling is gebaseerd op eerder onderzoek van Regioplan waarbij vanuit de Monitor Gemeente 2012 de eerste drie type werkzaamheden die structureel plaatsvinden bij gemeenten zijn overgenomen. Datzelfde onderzoek van Regioplan toonde aan dat uitvoeringswerkzaamheden ook onderdeel van de overheidstaken kunnen zijn.

4 KENMERKEN VAN DE FLEXIBELE INZET

In hoofdstuk 3 werden de typen flexibele arbeidsrelaties besproken en waar en voor welk soort werk ze worden ingezet binnen de provincies. De kenmerken van de flexibele arbeidsrelaties komen in dit hoofdstuk aan de orde. 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 mening van de OR ten aanzien van inzet van flexibele medewerkers en de positie van deze medewerkers.

4.1 Duur van flexibele arbeidsrelaties

De duur van flexibele arbeidsrelaties varieert tussen en binnen provincies. Iedere provincie heeft aangegeven dat er flexkrachten zijn die al jaren rondlopen, maar dit wel uitzonderingen betreffen. Over het algemeen kan gezegd worden dat uitzendkrachten vaak voor kortere periodes worden ingezet dan payrollers. Maar ook hierin is variatie tussen provincies.

4.1.1 De duur van flexibele arbeidsrelaties

De duur van de inzet van flexkrachten varieert sterk, waardoor er geen eenduidig antwoord te geven is op de vraag hoe lang de arbeidsrelaties gemiddeld duren. De interviews leveren een aantal beelden op:

- In vier à vijf provincies is er bijna nooit inhuur voor korte periodes, enkel langdurig.

'Het komt heel weinig voor dat we ze voor drie maanden binnenhalen, dan wordt het eigenlijk altijd verlengd en verlengd.'

'De mensen die hier wat langer rondlopen weten beter hoe de systemen werken. Die zijn ingewerkt, dus het is makkelijk om daar dan langer gebruik van te maken. Een projectmedewerker duurt vier maanden eer die ingewerkt is, dus na een half jaar ga je die niet wegsturen. De kennis en stabiliteit en continuïteit zijn voor een project erg belangrijk. Dit geldt ook voor de organisatie, het is een soort van risicobeheersing.'

- In één provincie is er de afspraak dat inhuur maximaal één jaar duurt. Hier is slechts een enkele keer een uitzondering op, dus in deze provincie zijn de meeste mensen niet langer dan één jaar ingehuurd.

'Inhuur is voor ons een opdracht van maximaal een jaar. Er zijn uitzonderingen: een inwerkperiode hoef je soms niet mee laten tellen.. Deze afspraak is gemaakt zodat er nieuw bloed binnenkomt. We zitten zo vast in de formatie dat dat anders niet gebeurt.'

- In iedere provincie komt het voor (of kwam het tot voor kort voor) dat er mensen meer dan vier jaar rondlopen via inhuur. In zeven provincies is gezegd dat er flexkrachten zijn die meer dan zes jaar rondlopen. Dit zijn echter in iedere provincie uitzonderingssituaties. Men is zich er overal van bewust dat het werk in dit soort gevallen een structureel karakter lijkt te krijgen (tenzij het duidelijk om een langdurig project gaat) en dat er overgegaan zou moeten worden op een structurele aanstelling. Dit bewustzijn is de afgelopen jaren toegenomen waardoor zeer langdurige contracten steeds minder vaak voorkomen.
- In een enkele provincie komen seizoenswerkers (bijv. brugwachters) ieder jaar terug, waardoor sommigen al tien tot twintig jaar voor de provincie worden ingezet. In het piekseizoen zijn er vaak zoveel krachten nodig, dat er nooit genoeg werk voor allemaal is buiten het seizoen. Om die reden kunnen zij volgens respondenten geen vaste aanstelling krijgen. Daarnaast biedt de constructie alleen ingehuurd te worden in het seizoen deze flexkrachten de mogelijkheid om daarbuiten ander werk te vervullen of een uitkering aan te vragen¹.
- De meest genoemde bepalende factor voor de duur is de duur van een project waarvoor iemand wordt ingehuurd. Doordat de lengte per project varieert, maar een project ook nog kan uitlopen, is er weinig te zeggen over de duur van flexibele arbeidsrelaties.

'Dat varieert enorm. Van een maand tot 3 jaar. Bij inhuur langer dan drie jaar wordt het financieel onaantrekkelijk; dan kan je mensen beter in de formatie opnemen.'

'Bij projecten wordt het gekoppeld aan de duur van een project, dat kan twee jaar zijn, maar ook vijf jaar. We hebben bij grote projecten continuïteit nodig om te voorkomen dat er steeds ingewerkt en ervaring opgedaan moet worden.'

- Verder is door verschillende respondenten de aanpassing van de Wet werk en zekerheid (Wwz) genoemd als een factor die van invloed is op de duur van de inzet van flexibele arbeid. Externe bureaus hebben nu te maken met andere (kortere) maximale termijnen en regels ten aanzien van verlengingen. Daarnaast ondervindt men enige hinder van de maximale termijn van twee jaar; dit is aan de korte kant voor flexibele inzet. Het feit dat verschillende contractvormen nu bij elkaar opgeteld moeten worden (waar dat eerder niet hoefde) vormt een extra belemmering.

'Twee jaar is wel erg kort. Dat maakt het lastig, zeker voor hogere functies waar mensen even op stoom moeten komen.'

Uit de groepsgesprekken met externe flexkrachten

Onder de flexibele medewerkers die deelnamen aan de groepsgesprekken is de meest voorkomende duur van een arbeidsovereenkomst één tot twee jaar. Een ander groot deel van deze flexibele medewerkers is ingehuurd voor een

¹ Zoals eerder in hoofdstuk 3 aangegeven, in een provincie wordt nu onderzocht wat de mogelijkheden zijn om deze mensen toch een vaste aanstelling te geven, waarbij ze een aanstelling met minder uren krijgen dan dat ze in het seizoen moeten maken, maar die ze kunnen compenseren in de rustige maanden.

periode van langer dan twee jaar. Dit heeft met name betrekking op de personen die zijn aangesteld voor een project.

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 die relatie er maar beperkt is. Degenen die meenden dat er wel een relatie is tussen type flexibele arbeidsrelatie en duur van een contract gaven voorbeelden die vooral betrekking hebben op payroll en uitzendwerk:

- Uitzendkrachten worden over het algemeen voor kortere periodes ingezet. Dit kan variëren van een klus voor een paar uur of dagen tot een klus voor een paar maanden.

'Uitzendkracht is over het algemeen heel kort, niet langer dan zes maanden, voor de kritiekopvang.'

Er zijn echter een paar provincies waar uitzendkrachten ook voor langere periodes worden ingezet. Soms kan dit voor de duur van een project zijn.

'Bij de uitzendkrachten zie ik ook wel een toename. Als ze goed zijn ingewerkt en ze doen hun werk goed, ben je minder geneigd hen in te wisselen voor een nieuwe die weer opnieuw ingewerkt moet worden. Dit heeft tot gevolg dat je geneigd bent deze continu te verlengen.'

'Een uitzendkracht kan hier wel vier jaar zitten, echt puur afhankelijk van de projectbudgetten. Ik heb eentje die heeft bijvoorbeeld al een arbeidsrelatie van zes jaar, omdat een project zo lang duurt. Maar deze projecten eindigen wel een keer, daarom nemen we ze niet in vaste dienst.'

- Payroll wordt over het algemeen langdurig ingezet. Deze contractvorm wordt uiteindelijk relatief het vaakst omgezet in een vaste aanstelling.

'Mensen blijven vaak langer hangen. Het werk blijkt structureler, of de persoon past goed. Soms krijgen ze uiteindelijk een vaste aanstelling. Dat is geen beleidskeuze. Het wordt noodzaak omdat diegene onmisbaar wordt en veel inhoudelijke kennis heeft verworven. Die wil je niet kwijt.'

'Bij payroll zie je wel eens dat we mensen wel willen behouden, dus dat wordt dan vooruitgeschoven. Maximaal 78 weken (Fase A), heel af en toe fase B², maar dan wordt er wel al aan de bel getrokken. Bij een langere periode is er geen sprake meer van inhuur, dan moet dit in de formatie verwerkt worden.'

Ook is er een aantal keer genoemd dat uitzendkrachten waarvan het contract verlengd wordt, op een gegeven moment overgaan op payroll. De belangrijkste reden is dat dit gunstiger arbeidsvoorwaarden biedt aan de betreffende medewerker, het is niet per se goedkoper voor de organisatie.

'Na 500 declarabele uren zetten we ze zoveel mogelijk over naar payroll. Dat is ook in de aanbesteding opgenomen. Wij willen mensen zo snel mogelijk over hebben op 'in dienst' of payroll; dat is voor iedereen aantrekkelijker.'

² Het 'fasensysteem' bestaat uit drie fasen: A, B en C. Fase A bestaat uit 78 weken waarin de werknemer werkt volgens het uitzendbeding. Hierna volgt fase B waarbij in maximaal 4 jaar maximaal 6 contracten mogen worden aangeboden. Na fase B komt de werknemer in fase C terecht en dient de werknemer een contract voor onbepaalde tijd te krijgen.

Uit het voorgaande kwam al naar voren dat de duur van projecten vaak ook de duur van de contracten bepaalt. De duur van de inzet van detacheringen en zzp'ers is bijna altijd afhankelijk van de duur van projecten en/of klussen waar hun expertise voor nodig is.

'Detachering en payroll duurt vaak wat langer. Inhuur via bureaus gaat meestal om specifieke klussen en dat is afgebakend tot één tot twee jaar.'

4.2 Arbeidsvoorwaarden van flexkrachten

Bij payrollconstructies en in mindere mate bij uitzendconstructies wordt binnen de meeste provincies de beloning zoveel mogelijk gelijk getrokken met die van het vaste personeel. Voor zzp'ers en gedetacheerden gelden andere tarieven. Betreffende de secundaire arbeidsvoorwaarden gelden veelal de voorwaarden van de inhuurorganisatie waardoor er meer verschillen zijn met de voorwaarden die voor provincieambtenaren gelden. Flexibele krachten worden over het algemeen gelijkwaardig behandeld met het vaste personeel, iets wat flexkrachten ook zelf zo ervaren.

4.2.1 Verschillen in primaire arbeidsvoorwaarden

Als eerste moet opgemerkt worden dat niet elke respondent goed zicht heeft op de arbeidsvoorwaarden van personeel dat is ingehuurd en zeker niet op wat de persoon in kwestie uiteindelijk zelf overhoudt. HR is vaak nog het meest op de hoogte van de arbeidsvoorwaarden.

Bij degenen met een tijdelijke aanstelling, in dienst van een provincie, is in ieder geval duidelijk dat zij hetzelfde salaris ontvangen als hun collega's in vaste dienst. Verder is aangegeven dat inschaling en cao van de provincie wordt gevolgd bij payrollers en uitzendkrachten.

'Waarom zou er een verschil in beloning moeten zijn wanneer mensen dezelfde taken uit voeren? De samenleving verandert, steeds meer mensen hebben een flexcontract. Voor de organisatie zou het niet moeten uitmaken via wat voor een contract mensen hier werkzaam zijn; flexkrachten proberen ook waarde toe te voegen.'

De beloning van zzp'ers en gedetacheerden (via een bureau) is moeilijker te beoordelen. Het tarief dat provincies namelijk betalen 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. Respondenten zijn van mening dat deze groepen flexkrachten, die vaak

ingehuurd worden wegens specialistische kennis of bepaalde capaciteiten, goed of beter betaald worden dan het vaste personeel.³

'Projectleiders zijn ook een zeldzaam volk; als je hier een goede voor wilt, betaal je al snel een goed bedrag.'

'Als je een advocaat inhuurt met goede kennis weet je dat zo iemand duurder is dan een reguliere werknemer.'

Verder worden nog een aantal opmerkingen gemaakt over de kosten van inhuur voor de provincies:

'Inhuur wordt structureel beter betaald; soms zelfs het dubbele van een normale kracht.'

'Payroll wordt tot op een bepaalde hoogte gelijk getrokken. Het is altijd duurder voor de organisatie, omdat het bureau dat dit verzorgt ook geld kost.'

'Het gaat met name om de rechten na afloop van het contract die de provincie afkoopt door te kiezen voor payroll of uitzendkracht. Maar als puntje bij paaltje komt wordt je toch als feitelijk werkgever gezien (jurisprudentie). Terwijl je eigenlijk bewust kiest voor een externe partner.'

Uit de groepsgesprekken met externe flexkrachten

De flexkrachten zelf zijn nagenoeg allemaal tevreden over de primaire arbeidsvoorwaarden en zijn van mening dat die overeenkomen met die van het vaste personeel. Zzp'ers geven aan tevreden te zijn over het tarief dat zij ontvangen.

4.3.1 Verschillen in secundaire arbeidsvoorwaarden

Voor het tijdelijk personeel, in dienst van de provincie, gelden dezelfde secundaire voorwaarden als voor vast personeel. Een aantal respondenten zette hier echter wel de volgende kanttekening bij:

'Afgezien van de onzekerheid, vanwege de tijdelijke aanstelling, waar deze personen mee te kampen hebben.'

In het algemeen geldt dat bij inhuur via een bureau, de secundaire arbeidsvoorwaarden van het desbetreffende bureau gelden. Bij payroll wordt echter ook door een aantal provincies aangegeven dat dezelfde voorwaarden worden gevolgd en dat er een mogelijkheid is om te kiezen voor pensioen via het ABP.

Qua opleidingen kunnen in het geval van interne opleidingen ingehuurde flexkrachten over het algemeen meedoen. Voor externe opleidingen wordt het per geval bekeken of wordt een beroep gedaan op het inhuurbureau om de opleidingskosten (mede) te financieren. Als het écht van belang is voor een klus, is er vaak wel wat mogelijk voor uitzendkrachten en payrollers.

³ Het tarief dat de Provincie betaalt zegt op zich nog niets over het uiteindelijke netto bedrag dat iemand ontvangt. In de afdracht aan een detachings- of uitzendbureau zit een opslag voor de dienstverlening en zzp'ers dragen een deel af aan belastingen, verzekeringen en dergelijke.

'Het is belangrijk om uit te dragen dat de provincie geen werkgever is, maar bijvoorbeeld Driessen. Dus als iemand een opleiding wil doen moet diegene dat met hun echte werkgever overleggen.'

'Dure opleidingstrajecten doen we niet voor tijdelijk personeel. Workshop of in-company training wel.'

Bij enkele provincies is genoemd dat payrollers ook een eindejaarsuitkering ontvangen en een eenmalige uitkering die ambtenaren in vaste dienst ontvangen. Reiskostenvergoeding is bij de ene provincie wel hetzelfde, bij de andere verschilt het of is er geen vergoeding.

Verder is soms benoemd wat flexibele krachten *niet* krijgen, zoals: doorbetaling bij ziekte, bedrijfsfiets, laptop, telefoon, vrije keuze budget, et cetera. In verband met de nieuwe Werkkostenregeling is dit overigens fiscaal gezien ook niet altijd mogelijk. Sommige respondenten geven aan dat zaken die flexibele krachten niet ontvangen verwerkt is in het tarief.

Uit de groepsgesprekken met externe flexkrachten

Flexibele krachten zelf zijn minder tevreden over de secundaire dan over de primaire arbeidsvoorwaarden. In de groepsgesprekken werd aangegeven dat ze het jammer vinden dat een deel van de secundaire arbeidsvoorwaarden voor hen aanzienlijk minder goed geregeld is dan voor het vaste personeel, zoals een fietsplan en eindejaarsuitkering. Ze zijn wel tevreden over interne opleidingsmogelijkheden.

4.3.2 Worden flexkrachten anders behandeld?

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

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, et cetera.

'Niemand heeft een label op.'

Er worden echter vervolgens wel nuanceringen bij gemaakt. Zo geeft een aantal respondenten aan dat het ook afhankelijk is van de persoon zelf en de duur van de inhuur in hoeverre iemand wordt opgenomen binnen het team.

'Teamverband bouw je op. Iemand die kortstondig rondloopt bouwt geen relatie op.'

'Flexpersoneel is veel minder gecommiteerd; ze zijn ingehuurd voor dit specifieke trucje. Vliegen in en vliegen uit. Zo hebben ze minder binding met het team en het werk.'

'Maar ik ken wel mensen die ingeleend zijn en moeite hebben met de bedrijfscultuur. Ik merk een wij-gevoel van de mensen die van buitenaf komen.'

Binnen enkele provincies draaien flexibele krachten, als zij langere tijd zijn ingehuurd, mee in de gesprekscyclus rondom beoordelingen en worden zij gezien als interne kandidaat bij sollicitatieprocedures.

'We proberen een eerlijke werkgever te zijn. Bij korte klussen niet, maar als mensen langduriger hier zijn, dan draaien ze mee met jaargesprekken, beoordelingen en faciliteiten.'

In alle provincies mogen flexibele krachten mee op uitje of aanwezig zijn bij borrels, vaak echter wel in eigen tijd. Qua kerstpakket is het verschillend geregeld bij provincies. Dit kan afhankelijk zijn van de inhuurduur, de constructie waarop iemand is ingehuurd (wellicht krijgt de persoon via het inhuurbureau al een kerstpakket) en de afdeling. Eén provincie is bijvoorbeeld bij korte inhuur, onder de drie maanden, terughoudend met betrekking tot deze extra's.

'Als iemand langer dan drie maanden rondloopt proberen we het recht te trekken, qua kerstpakket en bedrijfsuitjes enzo. Dat is het geld namelijk niet. En je kunt zo wel goodwill kweken en mensen binden. Je wilt ook dat mensen ja zeggen als je ze vraagt om te komen werken.'

In hoeverre flexibele arbeidskrachten inbreng hebben varieert sterk. Zo geeft één respondent aan dat mensen die vanuit inhuur binnen komen het aanzienlijk moeilijker hebben om dingen voor elkaar te krijgen dan vast personeel. Terwijl een andere respondent juist het volgende aangeeft:

'Iemand van buiten wordt extra getriggerd om zijn visie te geven. Een blik van buiten nodigen we uit. Externen hebben niet minder invloed, in tegendeel.'

Inbreng lijkt dus voor een deel afhankelijk van de organisatiecultuur.

Uit de groepsgesprekken met externe flexkrachten

In de groepsgesprekken geven bijna alle flexkrachten aan van mening te zijn dat zij op dezelfde wijze worden behandeld door hun werkgevers en collega's als vaste werknemers.

Een deel van de flexibele krachten geeft aan dat zaken zoals het kunnen deelnemen aan sportdagen en het krijgen van kerstpakketten, die voor hen niet of minder geregeld zijn dan voor vaste krachten, wel belangrijk zijn aangezien die bijdragen aan het gevoel erbij te horen.

De flexibele krachten ervaren dat zij dezelfde (of zelfs meer) inbreng hebben binnen de organisatie. Dit wordt met name toegekend aan het idee dat zij specifieke kennis en ervaring meebrengen die binnen de organisatie niet aanwezig is; de keerzijde hiervan is dat er soms meer druk op hen wordt gelegd.

4.4 Hoe structureel worden flexkrachten ingezet?

Structureel werk door flexibele arbeidskrachten komt in iedere provincie voor. Ofwel voeren zij bepaalde structurele werkzaamheden uit, ofwel is er regelmatig sprake van opeenvolgende contracten. 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.

De relatie tussen structureel en flexibel werk binnen provincies 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 provincie?
- Verschilt het werk dat vaste en flexkrachten uitvoeren?

Deze vragen worden achtereenvolgens in deze paragraaf behandeld.

4.4.1 Flexkrachten op structurele werkzaamheden?

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

Alle provincies geven aan dat inzet van flexkrachten op structureel werk voorkomt; echter met de kanttekening dat het vaak tijdelijke inzet betreft. Ondanks de hierboven beschreven afbakening van het begrip structureel bleek het voor respondenten soms moeilijk te bepalen wat structureel werk is. Als eerste hebben we daarom vastgesteld wat aanleidingen zijn voor provincies om flexkrachten op structureel werk in te zetten. Dit zijn:

- Vervanging: werkzaamheden waar tijdelijke vervanging wegens ziekte, (zwangerschaps)verlof of een nog openstaande vacature, e.d. nodig is.
- Extra capaciteit / piek: werkzaamheden waarop tijdelijk extra capaciteit nodig is, soms vanwege een piekperiode. Een voorbeeld hiervan is de inzet van extra brugwachters tijdens de zomerperiode.
- Uitlopende / terugkerende project- of tijdelijke werkzaamheden: werkzaamheden onder een tijdelijk project of werkzaamheden die uitlopen of telkens terugkeren, maar dus niet constant uitgevoerd worden.

'Er wordt ingehuurd voor expertise die ze niet meer in huis willen als het project voorbij is.'

'Tijdelijk werk is: extra taken, tijdelijke projecten, onverwachte taken zoals de vluchtelingensituatie (waar we als provincie niet echt een rol in hebben), ICT.'

- Onvoorziene looptijd/duur: werkzaamheden of een functie waarvan nog niet bekend is of dit structureel wordt.

Een enkele respondent noemde hierbij ook een steeds wisselend budget of een nieuw beleid bij een nieuwe coalitie als reden voor tijdelijke invulling via inhuur.

- Krimpwens of vacaturestop: wegens de taakstelling om te krimpen in formatie of een vacaturestop worden (tijdelijk) openstaande en vrijgevalen vacatures opgevuld via inhuur.

Een afbakening van structureel werk door middel van de duur van de arbeidsrelatie is ook niet eenduidig, aangezien respondenten verschillende opvattingen hebben over wat 'kort' en 'lang' is.

'Als iemand die met zwangerschapsverlof is vervangen wordt door inhuur, betreft het structurele werkzaamheden, maar het is wel tijdelijk, het houdt op.'

'Personen die al 10 jaar in dienst zijn als tekenaar? Is dat niet structureel? Maar het kan zelfs voor 10 jaar tijdelijk zijn. Uit sociaal opzicht zou je kunnen zeggen dat ze dan vast in dienst moeten worden genomen.'

'Op mijn afdeling komt het door een enorme hoos aan extra projecten. Dat is in 2017/2018 wel afgelopen. Dus in die zin zie ik het niet als structureel werk, want het is een bobbel. De vraag is ook wanneer noem je het structureel? Het gaat hier wel om langdurige inhuur, maar ook om een incidentele capaciteitsvraag. Ze gaan er altijd vanuit dat het afloopt, en gaan daar ook vanuit bij de prognoses.'

De mate waarin flexkrachten worden ingezet op structurele werkzaamheden is ook afhankelijk van of door een provincie wordt ingezet op het flexibiliseren van het eigen personeel door middel van 'opgave gestuurd werken'. Hierbij ligt de focus op het realiseren van de opgave van de provincie. De ene provincie heeft dit al doorgevoerd in de organisatiestructuur, de andere provincie is bezig dit op te zetten. Door meer opgave gestuurd te werken moet het interne personeel capaciteitsknelpunten in de organisatie op gaan vangen, in plaats van externe inhuur daarvoor in te zetten. De gedachte is dat tijdelijke werkzaamheden altijd voor zullen komen en daardoor als structureel gezien kunnen worden. Dit moet zoveel mogelijk met structureel personeel opgevangen worden.

4.4.2 Structurele inzet van flexkrachten?

Om na te gaan in hoeverre flexibele arbeid wordt ingezet voor structureel werk bij provincies is structureel werk als volgt gedefinieerd:

- In hoeverre is er sprake van verlengingen en meerdere opeenvolgende contracten voor dezelfde krachten;
- In hoeverre worden steeds opnieuw nieuwe flexibele krachten ingezet op werk dat hetzelfde blijft?

Meerdere opeenvolgende contracten voor dezelfde persoon

Het verlengen van contracten komt in elke provincie voor; hoe vaak het voorkomt verschilt echter wel per provincie. Enkele genoemde redenen om te verlengen zijn dat een project of ziekte langer duurt dan verwacht, of er komt

een nieuw project waar de hulp van die persoon opnieuw bij gebruikt kan worden. Binnen enkele provincies wordt aangegeven dat soms tot aan de maximaal toegestane termijn / maximaal aantal verlengingen wordt verlengd. Een aantal respondenten geeft aan dat als het werk nog niet klaar is, het voor de continuïteit en efficiëntie beter en logischer is om het contract van dezelfde persoon te verlengen.

'Met de nieuwe wet [Wwz] is verlengen wel lastiger; daar zijn wat problemen mee. Via de payrollconstructie kun je het omzeilen, vandaar dat daar vaak voor wordt gekozen.'

'Vanuit de werkvloer hoor je ook dat het onhandig is dat bepaalde inhuur niet langer mag blijven vanwege de regels. Dat is jammer, want die persoon is ingewerkt. Onze directeur ziet dat echter als een voordeel, omdat je zo telkens vers bloed binnenhaalt. Nieuwe mensen zorgen voor nieuw elan.'

Uit de groepsgesprekken met externe flexkrachten

Bijna driekwart van de externe krachten, die meededen aan de groepsgesprekken, hebben één of meer verlengingen van het contract gehad tot nu toe. Onder degenen die een verlenging kregen, heeft ongeveer de helft hierbij ook te maken gehad met een verandering in de arbeidsrelatie. Bijvoorbeeld het omzetten van een uitzendconstructie in een payroll-constructie of een traineeship dat na afloop wordt omgezet wordt in een payroll-constructie.

Wisselende flexibele krachten voor hetzelfde werk

Het inzetten van steeds weer nieuwe flexkrachten op werk dat continu gedaan moet worden komt minder of niet voor bij provincies. Een aantal respondenten gaf aan dat juist wegens de continuïteit van het werk deze situatie ook niet wenselijk is.

'Als je tevreden bent, komt dat niet voor. Dan ga je juist voor verlengen. Het zijn kwetsbare processen, waarbij continuïteit belangrijk is.'

Als het voorkomt, dan kan dat bijvoorbeeld zijn doordat flexkrachten zelf vertrekken (wegens bijvoorbeeld nieuwe baan/opdracht), of omdat iemand niet bevalt. Een andere reden is dat er geen vast budget is om bepaalde expertise in huis te halen waardoor die expertise opnieuw ingehuurd moet worden. Ook is een enkele keer als oorzaak genoemd dat verlenging bij de flexkracht niet meer mogelijk was wegens de wetgeving of de maximale inhuurduur die de provincie heeft vastgesteld.

Een aantal respondenten geeft aan dat dit bij functies als secretaresse wat gebruikelijker is dan voor andere functies.

'Dat kom je bijvoorbeeld bij secretaresses tegen. Dat zijn vaak hoog opgeleide vrouwen die een tijdje hier werkten en dan intern mochten solliciteren. Een leuke manier om binnen te komen, maar dan is er weer een secretariële plek om op te vullen.'

4.4.3 Verschil in soort werk tussen vaste en flexkrachten?

Over het algemeen kan gezegd worden dat bij inhuur wegens capaciteit of vervanging er geen verschil is in het soort werk tussen vast en flexibel personeel.

'Er is geen verschil. We moeten met z'n allen een eindproduct opleveren. Niemand werkt helemaal alleen.'

De meeste provincies geven wel aan dat er verschil is bij inhuur wegens specialisme. Die kennis is (vaak bewust) niet in huis, waardoor flexibel personeel ander soort werk doet dan vast personeel. Ook omdat het dan vaak een bepaalde taak of een tijdelijk project betreft.

'Bij onze afdeling is er soms wel een situatie dat er echt een specialisme nodig is, dan is er niet de intentie om je eigen organisatie hier voor op te leiden. Het is maar voor een kortdurende periode dat dit nodig is. Soms huur je ook wel een specialist in om de rest 'mee te nemen'.'

Eén provincie geeft aan dat men voor de meer ingewikkelde klussen mensen inhuurt, waardoor het reguliere werk bij het eigen personeel blijft liggen. Een andere provincie geeft juist aan dat zij de ingewikkelde klussen door vast personeel laten doen wegens het behoud van kennis binnen de organisatie en de ontwikkeling van eigen personeel.

Over het verlies van kennis wanneer flexibele krachten vertrekken is een aantal opmerkingen gemaakt:

'Wat mij betreft is er teveel inhuur op de zwaardere functies, terwijl je met coaching en begeleiding dat vanaf lagere functies binnen je eigen organisatie zou moeten klaarstomen. Een combinatie van loopbaanontwikkeling, stappen zetten voor internen en vertrouwen geven, waardoor die mensen harder gaan lopen. Inhuur loopt zo weer naar buiten met de opgebouwde kennis.'

'Ze kennen de context en achtergrond niet voldoende, ze doen hun kunstje en zijn weer vertrokken. De inzet van zoveel flexibel personeel bijt zichzelf zo in de staart. Op korte termijn kan je zaken snel oplossen, maar je moet daarna steeds opnieuw beginnen. En dan heb ik het nog niet over de vakkennis die ondertussen zover weggelekt is dat het een probleem wordt.'

'Eigen mensen doen de ingewikkelde klussen, ook op de zwaarste niveaus. Externen moet je vervangen als ze weggaan. Dat wil je in de hand houden. Je wil weten wat er gebeurt; iemand die weet waar het over gaat en in welke context. Ook om omgevingen te bouwen waar personeel beter kan groeien.'

Uit de groepsgesprekken met externe flexkrachten

Een meerderheid van de flexibele krachten heeft tijdens de groepsbijeenkomsten aangegeven dat er vaste medewerkers zijn die (ongeveer) hetzelfde werk doen als zichzelf.

4.5 De OR en flexibele arbeid

De OR heeft vaak weinig zicht op de mate van inzet van flexibele arbeidskrachten. Volgens hen komt het voor dat structureel werk wordt uitgevoerd door flexkrachten. De meeste OR-voorzitters zijn van mening dat de OR ook flexibel personeel zou moeten vertegenwoordigen. Actie ondernemen voor flexkrachten is vaak lastig omdat de OR er niet voor individuele gevallen/personen is.

4.5.1 Oordeel en rol van de OR

De OR heeft niet altijd zicht op de mate waarin flexibele arbeidskrachten worden ingezet. In twee provincies kan zonder problemen (via de directie) een overzicht van inhuur geleverd worden aan de OR. In de meeste provincies kan dit echter niet, of met heel veel moeite, geleverd worden en vaak is het overzicht dan niet compleet of verouderd.

Ondanks dat de OR-en over weinig kwantitatieve informatie beschikken, hebben zij vaak wel een beeld van of een mening over de mate van inhuur:

- In drie provincies lijken de OR-en tevreden over de mate van inhuur; het terugdringen van inhuur is gelukt; de mate van inhuur blijft rond de Roemernorm van tien procent⁴; en als er ingehuurd wordt is het ook echt nodig, alle nodige afwegingen zijn van tevoren gemaakt.
- In drie provincies is hierover niets gezegd, omdat er geen inzicht is in de mate van inhuur, doordat er geen overzicht voorhanden is.
- In zes provincies is de algemene gedachte dat er teveel wordt ingehuurd. Hoe 'teveel' wordt gedefinieerd door de OR is niet eenduidig (dit varieert van 'we zitten boven de Roemernorm' tot '25 á 30 procent').

'Naast de uitbesteding zit nog steeds heel veel inhuur, dit is hetgeen waar wij als OR moeite mee hebben.'

- Twee provincies geven aan dat er voornamelijk teveel inhuur is doordat er sprake is van boventalligheid of herplaatsingskandidaten; dat wringt.

'Het systeem is zo dat er waar we geen budget hebben voor formatie we wel grote budgetten hebben voor externe inhuur. Dit is heel erg dubbel.'

Visie OR op structureel werk door flexkrachten

Van de acht OR-voorzitters die zich erover uit hebben gesproken, geven allen aan dat het voorkomt dat structureel werk wordt uitgevoerd door flexkrachten. Net als hierboven geven veel OR-voorzitters aan dat het wel lastig is om dit goed in beeld te brengen en om er zicht op te hebben.

'We zijn wel in discussie met de directie: in hoeverre wordt structureel werk gedaan door inhuur? Wij merken dat er een groot percentage langdurige'

⁴ Voor het Rijk is de Roemernorm afgesproken waarmee wordt nagestreefd de externe inhuur te maximeren op tien procent van de totale personeelskosten. Voor provincies is deze norm niet afgesproken, maar sommige respondenten en/of provincies gebruiken de tien procent externe inhuur wel als ijkpunt.

inhuur is, niet alleen in bedrijven, maar ook in personen. Sommige lopen al jaren rond.'

Een aantal OR-voorzitters heeft zich er duidelijk uitgesproken over dat structureel werk door structurele mensen gedaan moet worden.

- De meest genoemde reden hiervoor is dat kennis en continuïteit verloren gaan bij (teveel) inhuur.

'Sommige lopen al jaren rond. Wij vinden: structureel werk, dat zou je met vast personeel moeten doen. Het betreft dan geen projectwerk. Ze zijn meerjarig bezig met structureel werk van de provincie, bijvoorbeeld inkoop of subsidie verlenen. Dit zijn geen taken die op korte termijn verdwijnen, wel wellicht minder worden.'

Een aantal OR-voorzitters oppert dan ook om intern personeel op te leiden als de kennis niet in huis is.

'Het heeft te maken met gebrek aan specifieke kennis, die niet intern aanwezig is. Deze moet telkens opnieuw ingehuurd worden. De OR vindt: zet er een opleidingstraject tegenover voor een intern persoon, i.p.v. gebruikmaken van externe kracht.'

- Andere genoemde redenen om structureel werk alleen door vast personeel uit te laten voeren zijn; baanzekerheid voor je personeel, goed werkgeverschap en geen verdringing van vaste arbeid.

'Trainees met een tijdelijke aanstelling hebben bij ons aangegeven: "Men denkt dat we als generatie Y bestand zijn tegen flex, maar wij willen ook een huis kopen". Dat kwam duidelijk naar voren en dat verraste mij wel dat ze die behoefte toch hebben. Prima om flexibel ingezet te worden, maar wel vanuit een zekere positie.'

Enkele OR-voorzitters geven aan dat een bepaalde mate van flexibele schil nodig is en gerechtvaardigd is in sommige situaties.

Beweegruimte van de OR

Inhuur is voor de meeste OR-en weleens een agendapunt.

- Bij (vermoeden van) veel inhuur of inhuur op structurele plekken kaart de OR het aan bij de bestuurder. Het praten hierover wordt echter bemoeilijkt doordat er vaak weinig of geen overzicht is van de mate van inhuur. En wanneer het echt om inhuur op structureel werk gaat, betreft het vaak een individueel geval en formeel kan een OR dan niet veel doen.

'We kunnen er niet zoveel mee doen, omdat het feitelijke materiaal ontbreekt. Dan zijn het incidentele gevallen en dat is niet voor de OR.'

'Als er telkens inhuur plaats vindt bij een bepaalde afdelingen, wordt wel de vraag gesteld of het niet logischer is dat er een vast iemand wordt aangesteld.'

- Eén OR gaf aan dat flexkrachten bang zijn hun baan te verliezen wanneer de OR hun situatie aan zou kaarten. Omdat de flexkrachten zelf niet wilden dat het aangekaart werd, heeft de OR daar verder niets mee gedaan.

'We hebben er ooit iets mee gedaan. We zijn met hen gaan praten of de OR iets voor ze kon betekenen, maar ze gaven aan: "als jullie dat doen zijn wij onze banen kwijt".'

- Eén OR geeft aan dat bij grootschalige inhuur (bijvoorbeeld 25 personen) binnen haar provincie de OR instemmingsrecht heeft.

4.5.2 De OR en vertegenwoordiging flexkrachten

In voorgaande kwam af en toe al de relatie tussen OR en flexkrachten zijdelings aan de orde. 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. Een deel doet dit al of is hierover aan het nadenken. De algemene gedachte is dat de OR er voor elke medewerker is, ongeacht de contractvorm.

'We zijn er als OR voor de mensen, het maakt niet uit hoe lang ze er zijn, en we zijn er ook voor de organisatie.'

'We hebben een tijdje terug aangekondigd dat de OR voor iedere medewerker staat, ongeacht contract. Je bent het directe aanspreekpunt. Er is geen verschil merkbaar tussen vast en flex.'

- Een groot deel van de OR-voorzitters geeft aan dat ze vanwege de WOR in principe alleen het vaste personeel mogen vertegenwoordigen en niet voor individuele gevallen mogen opkomen.

'Wij als OR kunnen niet voor individuele gevallen opkomen. Dus het moet echt voor groepen medewerkers gelden. Maar we willen dit wel kunnen aankaarten bij onze discussies.'

- Een aantal OR-voorzitters geeft aan dat flexibele krachten na een bepaalde periode stemrecht hebben en soms zelfs verkiesbaar zijn.

'Als mensen een half jaar rondlopen hebben ze actief kiesrecht.'

Zicht op de tevredenheid van flexibele krachten

De ondernemingsraden geven aan dat zij geen of weinig signalen ontvangen vanuit de flexibele medewerkers. Een enkele OR geeft aan dat deze mensen zich niet laten horen of de weg naar de OR niet vinden.

'Zouden we wel willen hebben, die inzichten [in tevredenheid van flexkrachten]. Wij krijgen hier geen ontevreden signalen over. Eigenlijk helemaal geen signalen.'

Drie provincies geven echter aan dat het bij een bepaalde situatie wel is voorgekomen dat flexibele medewerkers aanklopten bij de OR.

Een groot deel van de OR-voorzitters heeft geen of weinig zicht op de tevredenheid van deze mensen, maar schatten echter wel in dat de meeste flexibele medewerkers tevreden zijn. De signalen die wel heel soms doordringen tot de OR:

- De onzekerheid waarin flexkrachten verkeren over hun tijdelijke overeenkomst en dat sommigen graag in vaste dienst zouden komen.

'Dit [signalen van uitzendkrachten] had dan betrekking op dat zij het heel moeilijk vonden dat je financieel onduidelijkheden had, geen zekerheid, ook als je geen vaste relatie had met het uitzendbureau waar je werkt.'

'Veel tijdelijke krachten vinden het erg leuk en fijn en willen niet meer weg, maar hebben geen zicht op continuering.'

- Een provincie heeft weleens geluiden ontvangen van lager opgeleide ingehuurd krachten die zich minder behandeld voelden, qua opleidingsmogelijkheden en schaalniveau.
- In enkele gevallen komt het ook wel voor dat signalen rondom inhuur of flexibele medewerkers via het vaste personeel binnenkomen.

'Wat we redelijk vaak als signaal krijgen, is dat er vragen zijn hoe het kan dat er zoveel wordt ingehuurd. Deze vragen komen van vaste medewerkers. Ook dat er mensen zitten op functies waar de krimp op zou moeten zitten, hoe kan dit samen gaan?'

5 MOTIVATIE INZET FLEXKRACHTEN

Dit hoofdstuk beschrijft op basis van de interviews in de twaalf provincies de belangrijkste motieven van provincies 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 tonen we de motieven om flexibel te werken van externe flexkrachten (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 binnen provincies zijn een tijdelijke behoefte aan extra mankracht, behoefte aan specifieke kennis en expertise, een noodzakelijke krimp van de vaste formatie samen met een vacaturestop en een financiële afweging door bijvoorbeeld het verkleinen van risico op WW-verplichtingen.

In de interviews is gevraagd naar de belangrijkste motieven om flexibele arbeidsrelaties in te zetten. Een aantal redenen werd binnen iedere provincie genoemd, een aantal redenen zijn provincie-specifiek. Vaak is er aangegeven dat er sprake is van een combinatie van motieven, die maakt dat een provincie overgaat tot het inhuren van flexibele arbeid. Een duidelijke rangorde van belangrijkste motieven is daardoor lastig te maken. We bespreken hier de meest genoemde.

Tijdelijk tekort aan menskracht

Een van de belangrijkste redenen van provincies om flexibele arbeid in te zetten is een capaciteitstekort. Dit tekort kan voor enkele dagen zijn, maar ook uitlopen tot meer dan een jaar. Verschillende factoren kunnen hiervoor de oorzaak zijn. Hoofdzakelijk zijn deze onder te verdelen in:

- Uitval van vast personeel, door verschillende oorzaken:
 - Uitval van vast personeel door ziekte of zwangerschap heeft tot gevolg dat er een (tijdelijk) gat ontstaat binnen de vaste formatie van de organisatie. Hier worden vaak, bij gebrek aan interne opvulling, kortdurende flexibele arbeidsrelaties voor aangegaan.
 - Vertrek of pensionering van een vaste medewerker. Wanneer vast personeel vertrekt uit de formatie kan het voorkomen dat er tijdelijk gebruik gemaakt wordt van flexibele arbeid om deze functie uit te voeren tot er vaste vervanging gevonden is. Ook komt het voor dat functies niet meer vast vervuld worden, vanwege een taakstelling tot krimp van de formatie.
- Behoeft aan extra personeel door tijdelijke projecten die door de provincie dienen te worden uitgevoerd.

- Een andere motivatie die te maken heeft met een tijdelijk tekort aan menskracht is seizoenswerk. Niet iedere provincie heeft echter seizoenswerkzaamheden:
 - de hoeveelheid waterwegen leidt veelal tot veel seizoenswerk (brugwachters en sluisbediening bijvoorbeeld);
 - maar ook de mate van uitbesteding van bijvoorbeeld werkzaamheden in het groen of aan de wegen (bermonderhoud, strooiwerkzaamheden e.d.) bepalen of er sprake is van seizoenswerk binnen provincies.

Krimpopdracht

Alle provincies hebben te maken (gehad) met een vacaturestop en een taakstelling tot krimp van de vaste personeelsformatie.

'Bij ons is het vaak zo dat ingegeven door de politiek de focus ligt op het beperken van lange termijn verplichtingen. We accepteren daarom inhuur, dan hoeven we niet te ontslaan.'

In de context van deze krimpopdracht geven provincies de volgende motieven voor het inhuren van flexibele arbeid.

- Het kan zijn dat er geen formatieruimte is, maar dat er door het starten van extra projecten en nieuwe budgetten een uitbreiding van werkzaamheden is. Dit gebrek aan capaciteit wordt overwegend aangevuld met inhuur. Hierbij gaat het met name over een behoefte aan expertise waar geen structurele financiering voor aanwezig is en geen formatieruimte voor open staat.
- Wanneer er na vertrek van zittend personeel geen formatieruimte is om die plek opnieuw structureel te bezetten, kunnen er knelpunten ontstaan in het uitvoeren van de werkzaamheden. Om dat op te vangen wordt dan ingehuurd.
- Door tijdelijk externen in te huren hebben vaste medewerkers de gelegenheid om zich te ontwikkelen. Zo kunnen ze mogelijk op de langere termijn de functies waar nu op wordt ingehuurd, ook zelf uitvoeren. Om de omvang van inhuur op de lange termijn niet te hoog te laten zijn, ziet een aantal provincies in dat vaste medewerkers flexibeler ingezet moeten worden binnen de organisatie, onder andere om openstaande werkzaamheden op te pakken wanneer nodig.

Verscheidene provincies geven aan dat de krimpopdracht betekent dat er ofwel meer ingehuurd moet worden om taken uit te kunnen voeren, of dat er gekozen moet worden om bepaalde taken niet meer uit te voeren. De meeste provincies kiezen voor de eerste optie.

'Om extra inhuur te voorkomen is er gekozen om bepaalde dingen niet meer te doen. Er is nu bijvoorbeeld een enorme roep om een ambitieus programma, maar dat houden wij nu tegen, omdat we het echt niet kunnen zonder capaciteitsuitbreiding.'

'Het provinciehuis heeft meer een regierol. Dus niet alle expertise kan in huis zijn. Dat leidt automatisch tot meer inhuur.'

Een enkele provincie geeft echter aan ervoor te zorgen dat er niet veel meer wordt ingehuurd ondanks een krimpopdracht door bepaalde taken niet meer uit te voeren.

Behoefte aan specifieke expertise

Binnen elke provincie is te kennen gegeven dat er voor specifieke expertise vaak wordt ingehuurd als die niet in huis is. Dit heeft mede te maken met de overgang op het regiemodel in verschillende provincies. Daarbij worden bepaalde taken en/of werkzaamheden bewust buiten de organisatie belegd. De provincie houdt op deze werkzaamheden alleen nog de regie maar voert niet meer uit. Ook een formatiekrimp kan ervoor zorgen dat bepaalde expertises niet meer binnen de eigen organisatie gehouden worden. Hierbij gaat het om specifieke kennis die voor een bepaalde periode noodzakelijk is, of om personen met relevante ervaring op een bepaald terrein bijvoorbeeld projectleiders voor beheer en uitvoering en infrastructurele projecten.

Er zijn enkele redenen voor de inzet van externe expertise genoemd:

- Er blijft minder specifieke kennis in de organisatie doordat in een groot deel van de provincies steeds meer activiteiten worden uitbesteed, of al uitbesteed zijn.

'Wat ik zelf zie is dat veel werkzaamheden worden uitbesteed die je eigenlijk geen core business meer vindt van de organisatie. Dan neem je er afscheid van. Voor werkzaamheden die je wel binnen de core business houdt zal je ook binnen je organisatie een deel expertise op die activiteiten moeten behouden.'

- Een enkele respondent benadrukt dat het voor het voeren van regie van belang is om zelf wel over voldoende kennis te beschikken. Dit om bijvoorbeeld goed in te kunnen schatten of een kostenraming klopt en om te kunnen beoordelen of het werk goed wordt uitgevoerd.

'Als je kijkt naar [Afdeling X] bijvoorbeeld, daar zijn heel veel diensten van uitbesteed. In de loop van de jaren worden dit er steeds meer. Taken die de markt beter kan, kunnen zij ook beter doen. Maar het is wel zo dat we zelf de kennis in huis moeten hebben om goed te kunnen aansturen.'

- Een reden voor de inzet van externe expertise en kennis kan te maken hebben met beperkte middelen en tijd om interne medewerkers op te leiden of in te werken voor de functie.
- Ontwikkelen en het opdoen van nieuwe kennis en ervaring wordt enkele malen als argument aangevoerd. Door het inhuren van externe expertise nemen interne medewerkers deze kennis over.

'De kwaliteit hebben we vaak zelf niet in huis. Maar als je geen vervanging hebt wordt dat wel een probleem. Daarom willen we kennisoverdracht, zodat ingehuurde mensen hun kennis overbrengen.'

Keuze voor flexibele inzet om mee te bewegen met veranderingen

Een belangrijke motivatie voor de inzet van flexkrachten is de bewuste keuze om te werken met een flexibele schil die meebeweegt met veranderingen, zowel in de samenleving als ook in de organisatie en daarmee in de personeelsbehoeften van de organisatie. Dit heeft zowel betrekking op een interne als externe flexibele schil, die noodzakelijk is om in te spelen op de snelle ontwikkelingen.

Voorbeelden van veranderingen die maken dat er behoefte is aan een flexibele schil zijn:

- In veel provincies zijn er reorganisaties gaande of op komst. Een enkele respondent geeft aan dat de personele organisatie continu aan verandering onderhevig is.
- In een aantal provincies is de keuze gemaakt om het eigen personeel te flexibiliseren door opgave gestuurd te gaan werken.
- Ontwikkeling van verschillende samenwerkingsverbanden tussen overheden en organisaties wordt in veel provincies aangekaart als een motief voor inhuur van flexibele arbeid. Door deze samenwerkingsverbanden wordt personeel tussen verschillende actoren uitgewisseld, om (tijdelijke) pieken en behoeften aan specifieke kunde op te vangen.

'De organisatie moet slagvaardiger kunnen werken. Het gaat om het omvormen van de organisatie, waarbij we onder andere samenwerking met partners in het veld aangaan.'

- Het samenwerken met partners in het veld sluit ook aan bij de toenemende regierol die de meeste provincies op zich nemen. Hierbij worden steeds meer werkzaamheden uitbesteed en fungeert de provincie als toezichthouder en aansturend orgaan.

'We gaan veel gebiedscontracten neerzetten. Wat we buiten neerzetten, moeten we wel kunnen beoordelen. De beslissing om veel buiten de deur te zetten komt voort uit een reorganisatie. [...] Er wordt meer gekozen voor een regiemodel, dit is heel dwingend voor hoe we hiermee [flexwerk] omgaan.'

- Door veranderingen in (de hoeveelheid en het type) arbeid van de provincies wordt er veel gebruik gemaakt van flexibele arbeidskrachten, waarvan bij afname aan arbeid ook eenvoudiger afscheid kan worden genomen. Om boventalligheid te voorkomen kiezen provincies in dergelijke situaties snel voor flexibele krachten. Vooraf is het volgens respondenten erg moeilijk in te schatten hoe lang een project zal duren, dus hoe lang inhuur zal duren:

'Er is behoefte aan tijdelijke expertise. Dit kan soms best langdurig zijn, maar het is en blijft tijdelijk, uiteindelijk houdt de nood aan die expertise op. Achteraf gezien waren er opeenvolgende projecten waarbij iemand in vaste dienst had kunnen worden genomen. Vooraf was hier niet duidelijk dat het zo'n langlopend programma zou worden, maar achteraf is deze wijsheid er wel.'

Financiële afwegingen

De inzet van externe flexkrachten is vaak ook gebaseerd op financiële afwegingen. De belangrijkste financiële afwegingen die naar voren kwamen zijn:

- Projectgebonden financiering: zoals hierboven al vermeld is, zijn veel werkzaamheden tijdelijk en op projectbasis. Als het project afgelopen is, is er geen budget meer voor die krachten. Om dan geen boventalligheid te hebben, met alle kosten van dien, kiezen provincies ervoor om met flexkrachten te werken.

- Eigen risicodragerschap: provincies zijn eigen risicodragers van WW-verplichtingen die kunnen ontstaan op het moment dat afscheid moet worden genomen van medewerkers in dienst van de provincie. De ontslagbescherming van ambtenaren is ook hoog. Werken met flexibele arbeid verkleint volgens een groot deel van de respondenten het risico op deze eventuele kosten.

'Vast willen we gewoon niet altijd wegens de ontslagbescherming. We hebben een jaarlijks budgetsysteem waardoor we ons niet langdurig vast kunnen/willen leggen.'

'Als je hier schaal 16 wilt binnenhalen dan heb je het over 1400 euro per dag. Factuur en salaris zijn niet gelijk. Men is zich niet bewust hoe duur ambtenaren zijn. [...] De vergelijking tussen wat een zzp'er en wat een ambtenaar kost moet je beter bekijken.'

Een enkele respondent (dus niet de mening van de provincie als geheel) is het niet met deze redenering eens. De bijdrage dat een payroll-, uitzend- of detachingsbureau voor haar diensten bovenop het tarief voor de flexkracht vraagt, maakt inhuur duur. Dit weegt volgens hen niet op tegen het lopen van een eventueel risico op WW-verplichtingen.

- Bij bezuinigingen op de vaste formatie (vanwege een krimpopdracht) kunnen door middel van inhuur de hoge apparaatskosten verlaagd worden. De kosten worden dan op een andere manier geregistreerd dan als personeelskosten.

Overige motieven

Bovengenoemde voorbeelden zijn motieven die met grote regelmaat in de interviews genoemd zijn. Er zijn echter ook nog overige motieven genoemd:

- Een frisse kijk van flexibel personeel. Met name inhuur van jonge flexibele krachten wordt getypeerd als vernieuwend en innovatief. Iedere provincie geeft aan een vergrijsd personeelsbestand te hebben of te krijgen, waar weinig jonge werknemers vast in dienst zijn. Door het flexibel inhuren van jonge werknemers geniet de provincie wel van nieuw inzicht.
- Een enkele respondent meent dat het tijdelijk aannemen van flexibel personeel ook gezien kan worden als een mogelijkheid om mensen te voorzien van ervaringen, vaardigheden en netwerken, zodat de uiteindelijke weg naar vaste arbeid bij een andere organisatie vergemakkelijkt wordt.

5.2 Motieven per flexibele arbeidsvorm

Uitzendkrachten worden voornamelijk op lagere loonschalen en uitvoerende werkzaamheden ingezet. Payroll is vaak aan de orde bij langer lopende werkzaamheden en wanneer de provincie zelf iemand aan kan dragen. Zzp'ers en detachering worden voornamelijk ingezet voor specifieke expertise of ervaring.

Er is voor verschillende flexvormen een algemeen beeld te geven waarom provincies voor die vorm kiezen. Het betreft hier argumenten die in de eerdere hoofdstukken mogelijk ook al benoemd zijn.

- *Uitzendkrachten*

De belangrijkste reden om te kiezen voor uitzendkrachten is een tekort aan menskracht. Over het algemeen wordt de uitzendconstructie gekozen bij relatief lage loonschalen, waar geen specifieke expertise voor vereist wordt. Wanneer het kortlopende klussen zijn, op de wat lagere schalen, wordt ook vaak gekozen voor uitzendkrachten.

Omdat iedere provincie één of meer raamovereenkomsten heeft met uitzendbureaus, moeten provincies een vacature tot een bepaald schaalniveau in eerste instantie uitzetten bij die bureaus. Dit bepaalt ook in grote mate de keuze voor uitzendkrachten.

- *Payroll*

Payroll wordt vaker gekozen wanneer van tevoren duidelijk is dat de werkzaamheden langdurig gaan zijn. En een belangrijke extra motivatie voor de payrollconstructie is vaak dat een provincie zelf een kandidaat heeft voor de werkzaamheden. Dit kan bijvoorbeeld zijn doordat iemand al werkzaam was als uitzendkracht, de provincie tevreden is en graag door wil met diegene en die persoon dan op een payrollconstructie zet. Volgens verschillende respondenten heeft dit echter geen financieel voordeel ten opzichte van de uitzendconstructie. Over het algemeen zijn de secundaire arbeidsvoorwaarden voor payrollers beter, wat volgens hen de belangrijkste reden is om ze die constructie te bieden.

Payrollers worden over het algemeen minder vaak ingezet vanwege specifieke expertise dan bijvoorbeeld detacheringen of zzp'ers. Wel wordt de payroll constructie een enkele keer voor traineeships ingezet.

Tot slot is een enkele keer genoemd dat de payrollconstructie het risico op WW-verplichtingen verkleint. Om die reden wordt er soms gekozen voor payroll in plaats van een bepaalde tijd aanstelling bij de provincie.

- *Zzp'ers en detachering*

Zzp'ers en detachering vanuit bureaus worden over het algemeen voor soortgelijke functies ingezet. De werkzaamheden waarbij men voor deze flexvormen kiest zijn vaak op hogere schalen en het betreft regelmatig specifieke expertise of ervaring die gevraagd wordt. Ook projectleiding is een belangrijke functie waarvoor deze vormen worden ingezet.

Doordat iedere provincie ook voor detacheringen raamovereenkomsten met één of meerdere (specialistische) bureaus hebben aanbesteed, wordt de keuze voor detachering in grote mate hierdoor bepaald. Zzp'ers worden, vanwege de aanbestedingsregels regelmatig aan bureaus van de raamovereenkomsten gekoppeld om ingezet te kunnen worden in een provincie.

5.3 Motivatie flexibele inzet volgens externe flexkrachten

Interne en externe veranderingen bij provincies zijn van invloed op de mate van inzet van flexibele arbeid volgens externe flexkrachten: een reorganisatie, transformatie naar regiemodel, meer project gestuurd werken, et cetera. Flexkrachten hebben zelf zowel positieve als negatieve redenen om flexibel te werken bij een provincie: eigen ontwikkeling en kennis, keuzevrijheid en eigen regie, en als negatieve motivatie dat het de enige mogelijkheid is om binnen de provincie te kunnen werken.

Hieronder wordt weergegeven wat volgens externe flexkrachten de belangrijkste redenen zijn voor een provincie om externe flexibele arbeid in te zetten. De antwoorden komen uit de groepsgesprekken met externe flexkrachten.

- Provincies zijn projectgeoriënteerde organisaties. Hierbij ligt de nadruk volgens de respondenten op de tijdelijkheid van projecten.
- Het grootste deel van de respondenten benadrukt de verschillende reorganisaties en transitie waar de provincie mee te maken heeft. De formatie zit hierbij op een minimum. Vaak gaat dit samen met een vacaturestop en/of een formatiekrimp.
- Overgang op een regie-model is voor veel provincies een motivatie om gebruik te maken van (een hoge mate van) flexibele inzet, aldus de respondenten. Bijvoorbeeld door de ontwikkeling van gebiedscontracten¹ worden werkzaamheden bij externe partijen neergelegd en blijft enkel de regie in handen van de provincie.
- Enkele respondenten geven aan dat de keuze voor flexwerk met name te maken heeft met het soort arbeid dat uitgevoerd dient te worden. Het leiding geven aan veranderingstrajecten binnen de organisatie of aan projecten die via samenwerkingsverbanden met partijen binnen de provincie worden uitgevoerd wordt vaak gedaan door een externe kracht. Redenen hiervoor zijn met name te zoeken in de gevoeligheid van de positie, het willen vermijden van belangenverstrengeling en het borgen van onafhankelijkheid.
- Inzet van flexibele arbeid wordt vaak gedaan bij vervanging wegens ziekte of zwangerschap.
- Volgens nagenoeg alle respondenten maakt de provincie gebruik van externe arbeid door een behoefte aan specialistische kennis, kunde en ervaring die de provincie zelf niet (structureel) in huis heeft.

Aan de andere kant zijn er ook de motivaties van de flexibele medewerker zelf: Wat zijn voor hen de voornaamste redenen en motivaties om als externe aan de slag te gaan bij de provincie? Dit blijkt erg te verschillen, met name tussen de verschillende vormen van flexibele arbeidsrelaties.

¹ Een gebiedscontract houdt in dat werkzaamheden, met name binnen beheer en onderhoud, van een bepaald gebied voor langere tijd wordt uitbesteed. Verschillende provincies maken gebruik van een dergelijke constructie (met soms verschillende benamingen).

Positief:

- Eigen ontwikkeling en kennis opdoen. Een aantal respondenten² geeft aan voorkeur te geven aan een flexibele positie, omdat zij zo intensief kunnen werken aan hun eigen ontwikkeling en bij verschillende organisaties ervaringen kunnen opdoen.
- Keuzevrijheid en eigen regie. Voor een deel van externe flexibele arbeidskrachten heeft huidig dienstverband de voorkeur. Voor het overgrote deel van de zzp'ers heeft dit met name te maken met ondernemerschap, waar zij bewust voor gekozen hebben. Door een flexibele arbeidsrelatie aan te gaan behouden zij de regie over welke opdrachten ze aan willen nemen en binnen welke organisaties zij werkzaam willen zijn. Ook een deel van de respondenten die via een payrollconstructie werkzaam is heeft een positieve kijk op hun situatie. Via een dergelijke arbeidsrelatie behouden zij het gevoel dat ze optimaal flexibel kunnen zijn en de mogelijkheid hebben hun ogen open te houden voor andere uitdagende functies.
- Toegevoegde waarde willen bieden. Verschillende respondenten geven aan dat zij als flexibele arbeidskracht reeds opgedane kennis en ervaringen mee kunnen brengen naar de provincie. Dit geeft hen het gevoel van toegevoegde waarde te zijn. Voor enkele respondenten is dit een grote drijfveer om flexibele arbeidsrelaties met de provincie aan te gaan.

Negatief:

- Voor het overgrote deel van de uitzendkrachten is het huidige dienstverband de enige mogelijkheid om aan de slag te kunnen zijn binnen de provincie (of binnen welke organisatie dan ook). Zij geven aan zich kwetsbaar te voelen en soms het gevoel te hebben dat er op elk moment afscheid van hen kan worden genomen of dat zij gemakkelijk kunnen worden vervangen door een andere kracht.³
- Met name de uitzendkrachten en de respondenten die via een payrollconstructie bij de provincie werken hopen via deze tijdelijke aanstellingen uiteindelijk een vaste aanstelling⁴ te krijgen, of in ieder geval zich verder te kunnen ontwikkelen binnen de organisatie.
- Voor het overgrote deel van de gedetacheerden is het enkel mogelijk om via een bureau bij de provincie binnen te komen. Zij menen dat veel provincies (ook provincies buiten de vier waarbinnen de respondenten werkzaam zijn) enkel detacheringen aangaan met een bureau als bemiddelaar.

² Dit geldt met name voor de arbeidskrachten die als zzp'er werkzaam zijn of die als specialist ingehuurd worden bij de provincie.

³ De respondenten geven aan soms door het 'gevoel dat zij aan het lijntje worden gehouden' de neiging te hebben bij andere organisaties te solliciteren.

⁴ Hierbij refereren zij naar een aanstelling rechtstreeks bij de provincie of een contract bij het uitzendbureau die meer zekerheid biedt, zoals een fase C contract.

Bovenstaande punten geven een kijk op de verschillen tussen arbeidskrachten die positief staan ten opzichte van hun flexibele dienstverband, en de groep die het liever anders had gewild.

5.4 Kosten-batenafwegingen rond flexibele inzet

In geen van de provincies lijken kosten-batenanalyse gemaakt te worden rond de afweging tussen vast en flexibel. De kosten spelen wel een rol, het budget is immers leidend, maar de keuze is vaak gebaseerd op een bredere afweging dan alleen de kosten. Een kosten-baten afweging hoeft niet altijd gemaakt te worden doordat inhuur van flex gebeurt via een raamovereenkomst. Bij de aanbesteding daarvan is vaak al een kosten-batenafweging gemaakt. Het type en de inhoud van het werk bepaalt ook mede of en wat er ingehuurd dient te worden.

In de interviews is gevraagd in hoeverre de inzet van een (bepaald type) flexibele arbeidsrelatie gebaseerd is op een kosten-batenanalyse.

- In een klein aantal gevallen is deze vraag bevestigend beantwoord. Het vaakst is daarbij genoemd dat het budget dat beschikbaar is leidend is. Daarbij wordt benadrukt dat er gelet moet worden op de kosten. Een verdere analyse dan het beschikbare budget en de kosten wordt niet gemaakt.

'Er is in de coalitie sinds kort afgesproken dat we gaan sturen op geld en niet op formatie. Het budget is wel gesplitst tussen vast en tijdelijk en wat gebruikt wordt voor inhuur, waarbij inhuur een limiet heeft. Maar concreet betekent dat op basis van het formatieplan acteren; we hebben een begroting, zoveel geld en daarmee moeten we voldoen aan een vraag van de coalitie en de wettelijke taken. Hoe maakt niet uit.'

'Ik word geacht te sturen op kosten. Daar kijken we dus naar.'

Niet iedere respondent kon echter een duidelijk antwoord geven; of omdat men het niet wist of omdat men het lastig vond de vraag met ja of nee te beantwoorden.

'Moeilijk antwoord op te geven. Volgens mij wordt algemeen aangenomen dat de ene goedkoper is dan de ander zonder dat er een analyse gemaakt wordt.'

Uit de overige antwoorden blijkt dat de afweging tussen vast en flex vaak breder is dan alleen gebaseerd op kosten en baten:

- De context binnen een provincie en de directe situatie van de vraag spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol in de keuze die gemaakt wordt.
'We kijken eerder naar de duur van een project en wat juridisch het best past.'
- Zoals al eerder in dit hoofdstuk is benoemd bepalen de raamovereenkomsten en juridische mogelijkheden de afweging voor (type) inhuur. De kostenafweging is dan al gemaakt bij de aanbesteding van de raamovereenkomsten. Als daarna de keuze voor inhuur wordt gemaakt wordt er niet meer naar de kosten en baten gekeken.

'Een echte kosten-batenanalyse maken we niet. We kijken wel wat voor tarieven er worden gezet. Daar zijn we redelijk hard op.'

'Het aanbesteden van raamovereenkomsten is in het begin veel werk, maar dan zorg je dat de rechtmatigheid geborgd is en daarna kan je snel inhuren. Er zit wel een prijskaartje aan.'

De afweging voor welk type inhuur via raamovereenkomsten wordt ook regelmatig bepaald door het schaalniveau van de functie. Zodra die bepaald is, is de afweging voor een bepaald type flexrelatie al gemaakt.

'Er is een bepaalde plek die ingevuld moet worden. Je gaat na onder welke schaal dat valt en dat bepaalt het onderscheid tussen uitzendkracht of detachering.'

- Meerdere respondenten geven aan dat de urgentie van werkzaamheden bepaalt of er ingehuurd moet worden, niet een kosten-batenanalyse.

'Er is een noodzaak om iets voor elkaar te krijgen. We hebben zelf dan onvoldoende specialisme of capaciteit in huis. Inkoop zit aan de voorkant bij de selectie en maakt de keuze voor de constructie.'

'Je kunt niet zomaar vaste formatie extra inzetten, dus als dat plafond bereikt is moet je externe inhuur inzetten.'

Hier sluit op aan dat een aantal respondenten aangaf dat er altijd bekeken wordt wat de mogelijkheden zijn met het eigen personeel en dat daar soms wel een kosten-batenanalyse aan vooraf gaat.

'Bij ons gaat het vaak om juridische ondersteuning. Die we hebben we in principe in huis, maar als de capaciteit intern niet beschikbaar is kijken we of we projectgeld gaan gebruiken voor inhuur of dat we gaan schuiven met mensen om op inhuur te besparen. Dat gaat dan soms ten koste van een ander project. En dat is de afweging.'

'De analyse wordt vooral gemaakt voor vaste dienst versus inhuur, maar we zitten aan de max van de formatie en die zit op slot. Dus er is geen andere keuze dan inhuur.'

- Ook is meerdere malen genoemd dat de inhoudelijke afweging leidend is. Het type werkzaamheden of het project bepalen wat er ingehuurd wordt.

'Meestal heeft de inhoud van het werk het al bepaald. Bij bepaalde expertise moeten we wel inhuren, dan gaan we geen uitgebreide berekening maken.'

'De afweging wordt meer gedaan om te kijken welk specialisme we nodig hebben. Meer inhoudelijk. Soms bijvoorbeeld bij contractsecretarissen kunnen we naar ingenieursbureaus gaan, maar dan is het goedkoper om uitzendkrachten op te leiden. Hier maken we wel afwegingen in.'

'De keuze is gebaseerd op kwaliteit en inhoud, niet op kosten-baten.'

- Een enkele respondent (uit verschillende provincies) geeft aan dat er weinig verschil in kosten zit tussen vast personeel en inhuur. Een kosten-batenanalyse maakt dan niet veel uit.

'We hebben een aantal jaar geleden geconstateerd dat een interne evenveel kost als een externe, dus qua geld maakt het niet uit.'

'Mijn medewerkers hebben een tarief waarin overhead wordt meegerekend. We komen grosso modo uit op dezelfde kosten voor eigen mensen als voor inhuur.'

Een respondent gaf ook aan dat er bij de keuze voor consultants weinig verschil in prijs zit, 'de markt doet haar werk wel', waardoor er voornamelijk naar kwaliteit gekeken wordt en minder naar kosten.

6 DE TOEKOMST VAN FLEXIBEL WERKEN

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de visie van de respondenten op de toekomst van inzet van flexibele arbeid binnen hun provincies. Hierbij wordt zowel aandacht besteed aan het perspectief van de werkgever, als dat van de flexibele medewerkers zelf.

6.1 De toekomst volgens de werkgevers

De meningen over hoe de inzet van flexibele arbeidsrelaties binnen provincies er over vijf tot tien jaar uitziet zijn erg wisselend. Een groot deel van de respondenten meent dat flexibilisering binnen de organisatie toe zal nemen, aansluitend bij een maatschappij brede flexibilisering-trend. Daarentegen zijn er ook respondenten die denken dat de mate van inhuur zal dalen wanneer grote kortdurende projecten afnemen en lopende reorganisaties voltooid zijn.

Er zijn vier mogelijke ontwikkelingen van de inzet van flexkrachten in de toekomst op te maken uit de antwoorden van respondenten; het zal toenemen, dalen, gelijk blijven of het is ongewis. Wel zijn de meeste respondenten het erover eens dat een flexibele schil altijd noodzakelijk zal zijn voor het goed kunnen inspelen op de ontwikkelingen in de maatschappij en binnen de organisatie. Daarnaast zullen ziekte, zwangerschappen en pieken in werkzaamheden altijd aan de orde zijn en vragen om flexibele arbeid.

Respondenten hebben vanuit verschillende invalshoeken geantwoord op de vraag wat hun verwachting voor de toekomst is wat betreft de inzet van flexibele arbeid. De een sprak de verwachting uit voor de gehele organisatie, de ander voor een specifieke afdeling/directie. Zoals in hoofdstuk 3.2 beschreven is, zijn er verschillen tussen afdelingen wat betreft inhuur. Dit heeft effect op de toekomstverwachtingen binnen de uiteenlopende afdelingen en de verwachting voor de organisatie als geheel.

Hieronder wordt weergegeven wat volgens de respondenten de belangrijkste indicatoren zijn voor hun toekomstvisie. Hierbij wordt tevens het verschil tussen inzet van externe en interne flexibele arbeid weergegeven.¹

Toename flexibele arbeid

Er zijn verschillende respondenten die aangeven dat er binnen de organisatie plannen zijn ontwikkeld met als doel de inzet van flexibele arbeid te laten afnemen. Een deel van de respondenten heeft echter weinig vertrouwen in deze doelstelling en verwacht een toename van externe flexibele arbeid.

¹ Meningen van respondenten verschillen ook met betrekking tot hun verwachting omtrent de inhuur van externe flexibele arbeid en flexibilisering binnen de organisatie.

Naast deze respondenten zijn er ook anderen die verwachten dat de mate van inhuur zal toenemen. Hieronder worden de belangrijkste motieven voor deze verwachting beschreven:

- *Veel tijdelijke (grote) projecten waar moeilijk op vooruit gezien kan worden en een toename van projecten en evenementen²*

Omdat de organisatie een vaste formatie aanhoudt die de structurele werkzaamheden dekt, dienen voor extra tijdelijk werk externe krachten ingezet te worden.

- *Toename van inhuur in het kader van reorganisaties*

Hierbij zullen structurele werkzaamheden tijdelijk uitgevoerd worden door tijdelijke krachten om de transitie te overbruggen.

- *Veranderende omstandigheden in het ambtelijk apparaat*

De voorwaarden die aan het ambtelijk apparaat worden gesteld veranderen; er is steeds meer noodzaak om dynamisch te zijn. Hierbij gaat het ook over een toename van hybride vormen van arbeid. Een vaste personeelsformatie wordt hierbij als knellend ervaren, als een beperking voor het flexibel op kunnen treden.

'Hybride vormen zie ik in de toekomst groter worden. Mensen die een deel van hun tijd hier werken en een deel ergens anders. Ik denk dat het belangrijk is om personele samenwerking met andere organisaties en medeoverheden te hebben. Dan is het makkelijker uitruilen of samen iets bedenken. Ik denk dat we daar meer uit kunnen halen.'

- *Flexibilisering van de arbeidsmarkt in het algemeen*

Er is de verwachting dat inzet van flexibele arbeid in het algemeen toeneemt door een flexibilisering binnen de maatschappij. Dit betekent ook een behoefte van flexibilisering binnen de provincie volgens respondenten.

- *Vergrijzing van de huidige werknemers binnen provincie*

Een aantal vermoeden dat de plekken van gepensioneerden opgevuld worden met flexibele arbeidskrachten.

'Ze hebben hier een redelijk oud personeelsbestand. Er gaan veel met pensioen, dus zal er werk vrijvallen dat wel gedaan moet worden. Kan niet altijd intern opgelost worden. Dus dan reden om in te huren.'

'Een toename heeft ook te maken met ons vergrijzend personeelsbestand. Er zal meer uitstroom zijn de komende jaren. Ook door het generatiemanagement met mentorschap of generatiepact zullen we meer nieuwe instroom nodig hebben.'

Afname flexibele arbeid

Een deel van de respondenten vermoedt dat de inzet van flexibele arbeid zal afnemen. Hiervoor worden door de respondenten verschillende motieven aangekaart:

- *Krimpend budget*

Een groot deel van de respondenten is van mening dat door een lager te besteden budget binnen provincies minder besteed kan worden aan inhuur.

² Dit staat tegenover de verwachting van daling doordat veel grote projecten afgerond zullen worden.

- *Nastreven van de Roemernorm, zoals geldend voor het Rijk*
Men refereerde meermaals aan de Rijksnorm van maximaal tien procent inhuur, die wordt nagestreefd.³ In de meeste provincies wordt die norm niet gehaald, dus zal er bezuinigd moeten worden op inhuur.
- *Meer interne flexibilisering*
Vaak is de verwachting uitgesproken van een daling van de externe inhuur in combinatie met een stijging van de interne flexibilisering. Hierbij verwijzen respondenten naar verschillende ontwikkelingen die binnen hun organisatie gaande zijn, met als doel de mobiliteit van de vaste formatie te bevorderen.
'We gaan prioriteren, energie en werk inzetten op de resultaten die we moeten behalen met interne krachten. We willen meer doen met de eigen mensen, en minder inhuren. Dat is het streven. Bij opgave gestuurd werken koppel je werk en inzet aan resultaten die zijn afgesproken, en niet aan de afdeling. Werk waar we niet de prioriteit aan geven doen we dan niet zelf meer.'
'Niet de functie zal leidend zijn, maar de taakstellingen die op ons afkomen. Kijken hoe we dat het best kunnen invullen met de mensen die we hebben, dus heel flexibel zijn. Nu is dat nog erg formatiegedreven. Het zal meer opgave gestuurd worden, meer denken in rollen dan in functies. We werken al met aanstellingen in algemene dienst.'
- *Meer samenwerking en uitwisseling*
Er worden vormen van samenwerking met andere partijen ontwikkeld die bevorderen dat interne werknemers tussen verschillende organisaties uitgewisseld kunnen worden, afhankelijk van de werkzaamheden die uitgevoerd dienen te worden. Daarnaast bestaan en ontstaan er ook flexibele pools, deskundigenpools en marktplaatsen. Uit deze bronnen kunnen medewerkers in dienst van verschillende organisaties ingezet worden voor specifieke werkzaamheden.
'Om wat te bereiken moet je meer met de samenleving dingen aanpakken, dat vraagt om meer flexibiliteit van de mensen en van de contracten. Het ene moment hebben we een econoom nodig, de volgende week planologen.'
- *Toename van uitbesteding*
De verwachting voor een afname van de inzet van flexibele arbeid kan ook komen door een toename van uitbesteding (regiemodel).
- *Aflopen grote projecten*
Verschillende respondenten geven aan dat de inzet van flexibele arbeid zal afnemen doordat grote projecten die op het moment nog lopen op korte termijn zullen stoppen, waardoor extra menskracht niet meer nodig is. De belangrijkste reden hiervoor is dat de bewuste investering van energiegelden binnen sommige provincies ten einde loopt.
'Op de korte termijn zal het afnemen, omdat het investeringsvolume fors gaat afnemen.'

³ Als reactie op de taakstelling om inhuur van flexibele arbeid te laten dalen, menen meerdere respondenten dat dit een administratieve verschuiving tot gevolg zal hebben; niet meer het label inhuur, maar andere benamingen zullen gebruikt worden, waardoor de cijfers van inhuur in de boeken dalen, maar in de praktijk niet.

- *Toename tijdelijke aanstellingen*

Een enkele respondent is van mening dat er een daling zal zijn van externe inhuur van flexibele arbeid, maar dat de tijdelijke aanstellingen binnen de provincie zullen toenemen.

Flexibele arbeid blijft ongeveer gelijk

Een aantal van de respondenten geeft aan dat zij verwachten dat de inzet van flexibele arbeid redelijk constant zal blijven in de toekomst. Dit heeft volgens hen te maken met een afname binnen bepaalde afdelingen, tegenover een toename binnen andere afdelingen. De resultante van deze bewegingen is dus een gelijkblijvend aandeel flexibele inzet.

Onduidelijk wat de toekomst brengt

In enkele gevallen geeft men aan geen verwachtingen voor de toekomst van de inzet van flexibele arbeid te hebben. Zij geven hierbij verschillende redenen voor deze onduidelijkheid:

- *Ontwikkelingen zijn nog ongewis*

Onduidelijkheid wat voor ontwikkelingen er plaats vinden met betrekking tot bijvoorbeeld op het gebied van automatisering en uitbestedingen van bepaalde werkzaamheden binnen de organisatie.

- *Onduidelijke visie op type organisatie*

Er ontbreekt nog helderheid over wat voor soort organisatie de provincie wil zijn en welke stappen hierbij genomen dienen te worden. Een duidelijke toekomstvisie, tezamen met een personeelsstrategie, ontbreekt (nog).

'Er is een gebrek aan lange termijn visie; waar willen we naartoe, wat voor een type medewerkers hebben we nodig? Het ontbreekt aan een strategische personeelsplanning.'

'We zijn nog niet zo ver dat we wel een visie hebben op hoe we met de inhuur om moeten gaan als organisatie, dus het is nog onduidelijk.'

Verschuivende 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.

- Een voorbeeld hiervan is het regiemodel, dat volgens een groot deel van de respondenten een aanzienlijke rol zal spelen bij de ontwikkeling van flexibele arbeid. Enerzijds denkt men dat door het uitvoeren van de regierol van de provincie de omvang van flexibele arbeid af zal nemen doordat alles uitbesteed wordt en niet meer tot de taken van de provincie hoort. Anderzijds ziet men die uitbesteding juist als toename van de flexibilisering.
- Wat voor een effect de samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheden en organisaties op de inzet van flexibele arbeid binnen de provincies zal hebben is volgens veel respondenten nog erg onduidelijk. Een deel van de respondenten beschouwt deze ontwikkeling als een toename van flexibele arbeid, maar ook een deel ziet dit als een afname, omdat het personeel onderling uitgewisseld zal gaan worden.
- Een derde voorbeeld is het effect van de vacaturestop en formatiekrimp. Er ligt een doelstelling waarbij de inhuur van flexibele arbeid onder de tien

procent norm dient te blijven. Daarentegen mogen er binnen een groot deel van de provincies ook geen nieuwe vacatures uitgezet worden. Gaten die vallen in de vaste formatie zullen dan veelal opgevuld worden met flexibele krachten, verwacht men.

6.2 De toekomst volgens externe flexibele medewerkers

Ook externe flexkrachten reageren verschillend op de vraag hoe de ontwikkeling van flexibele dienstverbanden er in de toekomst uit zal zien. De meerderheid denkt dat er een toename zal zijn van flexibele arbeid bij provincies, met als belangrijkste reden dat er een toename van projecten zal zijn waarbij kennis vereist is die niet in huis is. Een klein deel denkt dat er een afname zal zijn, voornamelijk omdat provincies meer taken zullen gaan uitbesteden.

Net als hiervoor bespreken we achtereenvolgens de vier verschillende verwachtingen.

Toename flexibele arbeid

Het overgrote deel van de externe flexkrachten verwacht een toename van flexibele arbeid. De volgende argumenten worden hiervoor gegeven:

- Er komt volgens hen een toename van projecten, waarbij er behoefte zal zijn aan specifieke kennis en kunde die de provincie niet (meer) zelf in huis heeft. Hiervoor zal dan gebruik worden gemaakt van externen.
- Volgens een deel van de respondenten zal er meer opgave-gestuurd gewerkt gaan worden. Het doel van de provincie (als werkgever) is om intern te flexibiliseren om minder in te hoeven huren. Enkele externe flexkrachten verwachten dat er hierdoor administratief minder onder inhuur geschaard wordt, maar dat er juist meer ingehuurd zal worden, maar dan onder de noemer projecten/opgaven.
- Er zullen meer projecten en werkzaamheden worden overgedragen aan de provincies die voorheen bij het Rijk belegd waren (door een enkeling genoemd).

Afname flexibele arbeid

Een deel van de respondenten verwacht een afname van flexibele arbeid met als belangrijkste reden:

- De toenemende mate van uitbesteding. Provincies zullen meer werkzaamheden extern wegzetten doordat ze beter in beeld hebben wat zij als organisatie nog zelf willen uitvoeren.

Flexibele arbeid blijft ongeveer gelijk

Een enkele respondent verwacht dat de mate van inzet van flexibele arbeidskrachten min of meer gelijk zal blijven:

- Door de toename van uitbestedingen zal er een meer strategische werkwijze binnen de provincie bepaald worden. Hierbij zal er meer regie/begeleiding komen vanuit de provincie, maar zal het daadwerkelijke werk worden uitgevoerd door externen. Het vaste personeel zal hiermee in omvang afnemen, maar de inhuur zal niet automatisch stijgen.

Onduidelijk wat de toekomst brengt

Een deel van de flexibele krachten geeft aan geen idee te hebben hoe de flexibele arbeid binnen de provincie zich zal gaan ontwikkelen. Redenen die hiervoor werden genoemd:

- Er is onduidelijkheid hoe flexibilisering in Nederland als geheel zich zal ontwikkelen.
- Het is onduidelijk of de formatiekrimp verder door zal zetten of dat er in de toekomst juist een groei in formatie zal komen.
- Door een toenemende vergrijzing zullen er meer arbeidsplaatsen vrij komen. Respondenten hebben verschillende verwachtingen over wat het effect hiervan zal zijn op de inhuur. Een deel heeft de indruk dat er een toename komt van het aantal vacatures, waarbij arbeidsplaatsen worden opengesteld voor werknemers die direct bij de provincie in dienst kunnen komen. Ook zijn er respondenten die verwachten dat deze uitstroom opgevangen zal gaan worden met tijdelijke arbeidskrachten en de werkzaamheden door inhuur gedekt worden.

6.3 Goede voorbeelden en ideeën

Goede voorbeelden en ideeën die door provincies worden aangedragen zijn vooral op het vlak van samenwerking met andere provincies en organisaties. Het gaat dan vooral om uitwisselen van personeel en kennis en het opzetten van externe pools waaruit gevist kan worden. Verder is de toename van interne flex vaak genoemd, in de zin van een interne flexibele pool en/of interne marktplaats met opdrachten, maar ook het flexibeler worden van ambtenaren.

In de interviews is respondenten gevraagd of er bepaalde vormen van inzet van flexibele krachten binnen hun provincie zijn die als goed en innovatief voorbeeld kunnen dienen voor andere provincies. Het volgende is aangedragen:

- *Samenwerking met andere organisaties*

De meest genoemde 'goede voorbeelden' hebben betrekking op samenwerking met andere (overheids)organisaties zoals andere provincies, gemeenten of waterschappen. De samenwerking heeft dan vooral betrekking

op het uitwisselen van personeel onderling of een via een pool van medewerkers. Door gebruik te maken van elkaars werknemers en elkaars kennis en expertise is het idee dat hierdoor minder externe inhuur nodig zal zijn, maar ook dat kennis uitgewisseld kan worden.

'Of we daar uniek in zijn weet ik niet, maar we willen uitkomen bij een regionale arbeidsmarkt waarbij zij ook als interne kracht meetellen. We willen meer gebruikmaken van de beschikbaarheid in de regio met als idee ontwikkelingsmogelijkheden bieden aan medewerkers en met als gevolg dat we minder hoeven in te huren. Dit is in het belang van de medewerker, maar ook van de regionale arbeidsmarkt; meer mogelijkheden om te matchen.'

'Ik ken een organisatie die een landelijk expertisecentrum heeft. Een afdeling kan beroep doen op dat expertisecentrum. Mensen met specifieke kennis kan je daar werk laten uitvoeren of ze worden gedetacheerd. Die mensen leren dan ook hoe er elders wordt gewerkt.'

'Het zou fijn zijn als je wat meer mensen af en toe in kan laten vliegen, om ook vernieuwing en frisse wind te hebben.'

In sommige provincies bestaan dergelijke uitwisselingen of pools al, maar vaak wordt aangegeven dat er nog meer gebruik van gemaakt kan worden.

'Er is een samenwerkingsverband met grote gemeenten. Opdrachten kun je in een databank publiceren en dat is dan de eerste vijver waaruit gevist wordt nadat intern is gekeken. Het betreft dan onderlinge detachering.'

In een provincie is er een pool van trainees, waarbij trainees naast in de provincie ook nog bij minstens twee andere organisatie hun traineeship lopen. Ook geeft een provincie aan dat er een soort adviesbureau is ontstaan, van met name voormalige trainees, die door de provincie, maar ook door andere organisaties kunnen worden ingezet. Door hun traineeship hebben ze al een goed netwerk opgebouwd, waardoor ze vaak voldoende werk hebben. Andere voorbeelden van samenwerking hebben te maken met uitwisselen van kennis of samen iets bedenken. Zo is de suggestie gedaan om bepaalde informatievoorzieningen of systemen in gemeenschappelijk beheer te laten overgaan.

- *Interne flex*

Andere vaker genoemde voorbeelden of ideeën hebben te maken met interne flex. In die provincies wordt er gewerkt met een flexibele pool van interne medewerkers of een soort interne marktplaats met opdrachten. Een flexibele pool kan breed zijn, maar ook juist enkel bestaan uit personen met zelfde functies, zoals secretaresses of managers, die op meerdere afdelingen kunnen worden ingezet.

Vereiste hierbij is dat de provincieambtenaar steeds flexibeler wordt. In bepaalde provincies zijn dan ook de functies los gelaten of betreffen het algemene generieke functies, waardoor interne medewerkers flexibeler inzetbaar zijn. Je bent niet meer in dienst van een afdeling, maar in dienst van de provincie. Een respondent merkt hierbij op dat als capaciteit of kennis mist bij een medewerker, deze extra geschoold wordt.

'De functies zijn losgelaten en er is een soort marktplaats gemaakt voor klussen en waarbij intern de mogelijkheid is om je in te schrijven. De best passende wordt hierbij gekozen. Zo kun je heel flexibel klussen doen.'

'We kijken niet naar vacatures, maar naar 'wat is er te doen'. We publiceren intern klussen voor maximaal twee jaar.'

'Je moet al vroeger in het proces kijken naar wat er nodig is. Als er medewerkers zijn die nog niet over de competenties beschikken maar er wel geschikt voor zijn om dat te leren kan je ze daar klaar voor stomen. Dan moet je dat wel van te voren weten. Zo heb je minder uitzendkrachten nodig.'

'We hebben functiecontracten waarbij je een vaste aanstelling hebt en elke vijf jaar wordt gekeken of dat nog nuttig is. Mogelijk zijn er aanpassingen nodig op het niveau, competenties of wellicht wel een ander thema.'

- **Beleid rondom inhuur**

Een aantal voorbeelden of ideeën hebben te maken met het beleid rondom inhuur. Zoals een personeelsplanningsysteem (strategische personeelsplanning) waarbij personele inzet duidelijk en stuurbaar is (en duidelijk is waar gaten vallen) en een handreiking voor inhuur.

Verder wordt aangegeven dat het goed werkt als lange tijd dezelfde lijn rondom inhuur wordt gevolgd of als er korte lijnen tussen inkoop en HR zijn.

'Er zouden spelregels over de keuze voor inhuur gemaakt moeten worden; een soort handreiking wanneer je besluit wel of niet uit te besteden, of in te huren.'

- **Overige voorbeelden en ideeën**

Als laatste zijn er nog een aantal voorbeelden en ideeën genoemd die niet onder één noemer te vangen zijn:

'Je hebt zulke geweldige platforms als datingsites met beoordelingen. Zoiets zouden we regionaal of binnen de overheid moeten hebben. Affiniteit, projectkennis zoeken, een CV en dat laten beoordelen door anderen. En dat je dan kan zoeken op competenties of iets dergelijks.'

'Het feit dat wij nu een aantal projecten laten uitvoeren door een BV vind ik een heel goed voorbeeld. Wij als ambtelijk apparaat hebben ons te houden aan afspraken en die BV niet. Zij mogen dus onbeperkt inhuren, als zij maar binnen hun begroting blijven. Het is een soort vlucht uit de ambtelijke bureaucratie. Maar wel heel vruchtbaar.'

'We huren wel vooral oudere werknemers in, vanwege de samenstelling van het team. Ik vind het jammer dat ouderen haast niet aan de bak komen; dit zijn ook gemotiveerde mensen.'

BIJLAGEN

Bijlage 1

Interne flexibele arbeid

Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op externe flexibele arbeid, maar daarnaast vonden twee groepsgesprekken¹ plaats met interne flexibele arbeidskrachten. In toenemende mate wordt ook gewerkt aan het flexibeler kunnen inzetten van het eigen personeel.

Onder interne flexkrachten verstaan we zowel medewerkers met een tijdelijke aanstelling bij de provincie als medewerkers met een vaste aanstelling bij de provincie die zich flexibel door de organisatie bewegen. In totaal namen veertien medewerkers deel aan deze twee gesprekken.² Uit de opbrengst van deze gesprekken kunnen geen algemeen geldende conclusies verbonden worden.

Deze bijlage beschrijft waar interne flexibele arbeid wordt ingezet, wat de duur ervan is, waarom er volgens interne flexmedewerkers wordt gewerkt met interne vormen van flexibele arbeid, in hoeverre de interne flexmedewerkers tevreden zijn en wat zij verwachten voor de toekomst van de interne flexibilisering.

Arbeidsrelaties

Zeven van de veertien deelnemers hadden een tijdelijke aanstelling, meestal voor de duur van een, twee of drie jaar en met uitzicht op een vaste aanstelling.

De andere zeven deelnemers hadden een vaste aanstelling. Zij bewegen zich flexibel door de organisatie in de zin dat zij niet in een vaste functie op een vaste afdeling werken, maar op wisselende plekken en taken worden ingezet. Drie respondenten wijzen erop dat er voor hen bovendien geen sprake is van een afdeling als een soort thuisbasis van waaruit zij worden uitgeleend aan andere afdelingen.

Functies

Qua functie is ruim de helft van de veertien respondenten werkzaam als leidinggevende (teamleider, afdelingshoofd, manager) of als adviseur. De andere functies zijn divers.

'Gevraagde competenties en inhoud van de functie spelen mee. Projectleiders kunnen bijvoorbeeld breed ingezet worden, dus daar zal flexibiliteit meer voorkomen.'

¹ In de provincies Gelderland en Noord-Brabant.

² Zie paragraaf 1.3.3 voor een totaaloverzicht van de groepsgesprekken.

Het verschilt tussen de provincies of de intern flexibele mensen al dan niet hun functiebenaming houden. In de ene provincie is een groot deel van de organisatie iets anders gaan doen dan waar ze voor waren aangenomen. Deze respondenten geven ook aan geen vaste functieomschrijving meer te hebben en dat de functie uit de aanstellingsbrief niet meer actueel is. In de andere provincie hebben de medewerkers nog wel een vaste functieomschrijving op een vaste afdeling of vast cluster. Wel kunnen de opgaven waar zij op ingezet worden de afdeling of het cluster overstijgen.

'Ik heb een vaste aanstelling met als functiebenaming Strategisch adviseur. Mijn thuisbasis is P&O, waar ik voor de helft van de tijd procesbegeleider ben. De andere helft van de tijd werk ik aan verschillende activiteiten en ben ik teamleider van Community Managers.'

'Mijn thuisbasis is afdeling [X], maar ik werk aan een project binnen [X] en door deze clusteroverstijgende opgave ben ik niet vaak op mijn vaste afdeling te vinden.'

Respondenten geven aan dat bepaalde niveaus vaker gevraagd worden voor klussen. Schaal 11/12 komt vaak voor. Daarnaast kunnen ondersteunende functies breed ingezet worden. Tussenliggende functies zijn minder flexibel.

'Flexibiliteit veronderstelt vaardigheden die in meerdere vakgebieden inzetbaar zijn. Projectleiders kunnen makkelijker op andere afdelingen aan de slag. Ook administratieve ondersteuning kan breder ingezet worden.'

'Ik ben zelf ingedeeld op schaal 10. Dat is lastiger om klussen te vinden, maar het is gelukt. Ik ben Adviseur D, dat is meer uitvoerend en minder strategisch.'

In een provincie wordt gewerkt met het 'train de trainer' principe, om zo eigen personeel op te leiden tot interne trainers voor intern personeel. Op deze manier wordt flexibiliteit bewerkstelligd zonder dat daar uiteindelijk hulp van buitenaf voor nodig is.

Afdelingen met interne flexibiliteit

Interne flexibiliteit wordt volgens de respondenten niet op alle afdelingen ingezet. Sommige afdelingen blijven nog volgens de 'traditionele' functieverdeling werken, niet met klussen of opgaven.

Daarnaast kiest de ene provincie ervoor om een speciale afdeling op te zetten waarvandaan de klussen worden uitgezet en waar de interne flexibele medewerkers allemaal onder vallen. Terwijl de andere provincie vasthoudt aan afdelingen en interne klussen uitzet binnen de gehele organisatie en er tussen afdelingen met personeel geschoven kan worden.

Een paar algemene dingen zijn er gezegd met betrekking tot afdelingen en interne flexibiliteit:

- De structuur van de afdeling is bepalend of het mogelijk is om intern personeel flexibel in te zetten.

'Bij beleid en advies zijn er meer klussen die flexibel of tijdelijk kunnen worden ingevuld dan bij de uitvoerende werkzaamheden.'

- Een enkele respondent benoemt dat de schotten tussen afdelingen of taken verkleinen en dat het interne netwerk daardoor groter wordt.
'Vroeger waren er meer schuttingen tussen sommige afdelingen.'

Duur van interne flexibele klussen

De klussen waarop eigen personeel flexibel wordt ingezet kunnen uiteraard een verschillende duur hebben, maar het meest gehoord is dat het over het algemeen lange termijn klussen zijn. Meestal duurt het een jaar, maar is er uitloop of verlenging mogelijk.

'Klussen duren officieel maximaal een jaar. Dat biedt de organisatie de kans om flexibiliteit te bevorderen. Ze kunnen na een bepaalde tijd besluiten deze inzet voort te zetten of ervoor te kiezen dat andere competenties in de volgende fase belangrijker zijn. Of dat de wet, de prioriteit of het college veranderd is waardoor het werk overbodig wordt.'

Motieven

De respondenten kregen de vraag voorgelegd wat volgens hen de belangrijkste motieven van de organisatie zijn om met flexibele arbeidskrachten te werken. Daarnaast gaven ze aan wat voor henzelf de motivatie is om te kiezen voor de betreffende flexibele arbeidsrelatie.

Motieven van de organisatie volgens medewerkers

De respondenten noemen zowel redenen voor het werken met externe flexkrachten als redenen voor flexibilisering van de interne medewerkers. Ze noemen met name drie motieven voor het werken met externe flexmedewerkers:

- De behoefte aan extra krachten bij pieken in het werk.
- De opgaaf om het aantal fte's binnen de organisatie terug te brengen.
'Het heeft een voordeel voor de organisatie; "geruisloos functies te saneren". Een voorbeeld: ik heb mijn functie achtergelaten. Binnen die afdeling gaan er ook twee met pensioen. Mijn oude functie ligt nu bij die twee, maar dat wordt wellicht samengevoegd en met een externe ingevuld.'
- Inhuren op bepaalde expertise.
'Het is vaak een 'make or buy' beslissing: of je investeert door iemand op te leiden en in te werken, of je huurt iemand in. Vaak is er niet structureel fulltime werk voor een specialist en dan wordt expertise ingehuurd.'
- Door interne flexibiliteit kan er echter ook ineens een lacune ontstaan doordat iemand op een andere klus werkzaam is:
'Zo is er bijvoorbeeld een specialist die via de interne marktplaats reageert op een andere klus als projectleider. Op die manier raak je de specialist op die functie kwijt en kan je dat gat niet zomaar intern invullen.'

Respondenten noemen twee motieven voor het flexibeler inzetten van medewerkers met een vaste aanstelling binnen de organisatie:

- Het eerste motief is kruisbestuiving. Dat wil zeggen het door de organisatie heen laten verplaatsen en uitwisselen van kennis en ervaring. Werknemers zitten op die manier niet langer vast binnen hun eigen beleidsstukje, maar worden multi-inzetbaar. Het integraal werken en de efficiëntie zouden hiermee worden verbeterd.

'Het intern steeds wisselen van klus betekent dat je overal vandaan kennis en ervaring meeneemt. Iemand van buiten moet weer vanaf nul beginnen.'

'Men zit minder vast in het eigen beleidsstukje, maar krijgt een breder perspectief van de hele provincie, meer een beeld van wat er leeft in de rest van de organisatie. Daarmee kan je steeds integraler werken en zo ook efficiënter worden.'

'Elke afdeling heeft zijn eigen cultuur en werkwijze. Het is daarom goed om te wisselen.'

- Het helpt bij het als organisatie inspelen op de veranderingen in de maatschappij. Respondenten wijzen erop dat de organisatie flexibeler wordt en dat de beweegbaarheid toeneemt.

'Beweegbaarheid als organisatie is van belang als de maatschappij of politiek verandert. Als iedereen vast zit in een functie, is het lastig inspelen.'

'Wanneer de interne mobiliteit op peil is hoef je minder te reorganiseren. Bij reorganiseren heb je allerlei procedures waarbij veel tijd en geld in de organisatie daarvan gaat zitten. Daarnaast is er gedwongen mobiliteit. Bij dit flexibele systeem ligt het initiatief meestal bij de medewerkers zelf.'

Interne flexibiliteit heeft volgens een enkele respondent ook nadelige kanten:

- Het kan continuïteit van kennis en werkzaamheden ondermijnen terwijl die voor bepaalde thema's/taken wel belangrijk is. Ook voor de buitenwereld is er minder continuïteit.

'Mensen uit mijn team werden gevraagd om ergens anders te gaan werken binnen de organisatie, terwijl ik in hun aan het investeren was om ze hun werk goed te laten doen binnen dit team. Dat was wel wennen.'

- Het opbouwen van netwerken wordt lastiger, omdat men niet meer een eigen thema/vakgebied heeft en dus op meerdere gebieden een netwerk op moet bouwen.

'Ik had veel contacten in de Ruimtelijke ordening en nu moet ik een netwerk opbouwen binnen Economie. Voor mij is dat erg leuk, maar het duurt wel een jaar voordat je dat nieuwe netwerk opgebouwd hebt. Als je dan stopt met die klus of dat thema, stopt het netwerk weer. Dat is wat mij betreft een nadeel.'

- Knelpunten qua tijdsmanagement. Men wordt ingezet op tijdelijke klussen, maar die kunnen uitlopen. Hierdoor is het lastig in te schatten wanneer het mogelijk is om voor een volgende klus in te schrijven, of om met de volgende klus te beginnen.

'Ik wilde alvast naar iets nieuws kijken vlak voor het einde van een klus. Vervolgens loopt het eerste project uit. Dan kom je in de knel met de planning. Je wil de oude klus goed afmaken en tegelijkertijd een goede start maken bij de nieuwe klus. Het zorgt soms voor een loyaliteitsconflict.'

- Ook kan er sprake zijn van een onevenwichtige werkbelasting. HR is inhoudelijk niet meer op de hoogte van de werkzaamheden (door

wisselende klussen), waardoor iemand die tegen de grenzen aanloopt dat zelf op moet lossen.

'Sommige mensen worden voor alles gevraagd; er zijn mensen die op papier klussen hebben van 48 uur wat in 36 uur moet passen. En het tegenovergestelde komt ook voor; er zijn mensen die klussen hebben die minder tijd kosten dan ze hebben. Die extra uren worden dan wel ingevuld, maar het is wel een punt.'

- Niet iedereen is (meer) geschikt om flexibel inzetbaar te zijn.

'Het systeem stimuleert het inzetten van mensen die door hun competenties en vaardigheden breed inzetbaar zijn. Voor hen zijn klussen makkelijk te vinden. Maar mensen die lang op een vaste plek hebben gezeten kunnen dat soms wat minder makkelijk.'

Motieven van medewerkers

- Het grootste deel van de respondenten met een vaste aanstelling geeft aan dat zij toe waren aan een nieuwe uitdaging. Zij waren op zoek naar nieuwe werkzaamheden waarbij zij onder meer nieuwe kennis kunnen opdoen en hun eigen kwaliteiten anders kunnen inzetten.
- Daarnaast geeft een deel van de respondenten aan dat er niet veel keuze was. Zij hebben niet zelf gekozen voor een tijdelijke aanstelling of voor een vaste aanstelling van waaruit zij zich flexibel door de organisatie bewegen. Een enkeling met een vaste aanstelling geeft aan dat hij of zij moet meebewegen met de flexibilisering binnen de organisatie.

Tevredenheid arbeidsvoorwaarden en behandeling

Arbeidsvoorwaarden

De respondenten geven bij de bespreking van de primaire arbeidsvoorwaarden aan dat deze voor de interne flexibele arbeidskrachten niet verschillen van die van vaste werknemers. Dit komt overeen met de meningen van andere respondenten en van externe flexkrachten over primaire arbeidsvoorwaarden.

De respondenten met een tijdelijke aanstelling zijn over hun werkzekerheid minder tevreden. Dat zij niet weten waar zij op termijn aan toe zijn wordt als niet prettig ervaren. Vaste medewerkers bevestigen desgevraagd dat medewerkers met een tijdelijke aanstelling minder werkzekerheid hebben.

Met betrekking tot de secundaire arbeidsvoorwaarden benoemen de respondenten met een tijdelijke aanstelling een aantal verschillen met de voorwaarden voor medewerkers met een vaste aanstelling. Het is volgens medewerkers met een tijdelijke aanstelling aanzienlijk lastiger om een bedrijfstelefoon- en/of een tablet te krijgen. Enkele respondenten uiten hierover hun ontevredenheid. Ze achten deze voorzieningen noodzakelijk om buiten werktijden goed bereikbaar te zijn en om berichten te kunnen inzien vanuit huis.

Verder geven enkele medewerkers met een tijdelijke aanstelling aan dat het voor hen lastiger is om gebruik te maken van opleidingen. Tot slot wijzen

enkele respondenten erop dat sportdagen alleen toegankelijk zijn voor medewerkers met een vaste aanstelling. Intern flexibele werknemers lijken in hun oordeel over de secundaire arbeidsvoorwaarden weinig te verschillen van externe flexkrachten. Gezien het aantal respondenten waarop dit gebaseerd is, is dit eerder een indicatie dan een vaststelling.

Inschaling

De inschaling lijkt een lastig onderwerp te zijn. Een enkeling geeft aan op klussen te werken boven de eigen salarisschaal. De inschaling gaat nog wel volgens het oude systeem namelijk. Klussen worden wel op een bepaalde schaal ingeschaald, maar als daar geen kandidaten voor zijn, werkzaam in die schaal, wordt de schaal van de klus naar beneden bijgesteld.

'Een financiële promotie is lastiger dan werken boven je schaal.'

Maar een volgende klus kan wel op de eigen salarisschaal zijn. Als iemand dan vanwege de vorige hoger geschaalde klus in salarisschaal omhoog is gegaan, is dat niet eenvoudig naar beneden terug te draaien. Daarnaast komt het ook voor dat iemand een klus onder de eigen salarisschaal uitvoert, dan behoudt diegene gewoon het eigen salaris.

'In eerste instantie was het daarom zo dat je niet op klussen buiten je eigen schaal mocht reageren. Nu mag dat wel.'

Behandeling

In zijn algemeenheid geven de respondenten aan dat zij weinig tot geen verschil merken in de manier waarop zij worden behandeld door leidinggevenden en collega's. Enkele respondenten signaleren dat de directie en de leidinggevende juist positieve associaties hebben bij flexibele arbeidskrachten.

Er zijn echter ook enkele kritische geluiden. Een enkele respondent heeft de indruk dat er in de organisatie soms wordt gedacht dat medewerkers die flexibel door de organisatie bewegen, minder gecommitteerd of gemotiveerd zijn omdat ze sneller van functie en afdeling wisselen. Verder is het volgens enkele respondenten met een tijdelijke aanstelling erg lastig om te solliciteren op interne vacatures.

Toekomst

In de twee groepsgesprekken met interne flexkrachten hebben enkele individuele deelnemers een verwachting geuit over de toekomst. Een enkele respondent gaat er vanuit dat nieuwe generaties niet meer veertig jaar in één functie werkzaam willen zijn en dat de betreffende medewerkers steeds minder waarde zullen hechten aan vaste aanstellingen.

Een andere respondent wijst er juist op dat de grens van flexibiliteit in zicht is en deze respondent verwacht dat het borgen van kennis een belangrijk issue wordt. De vraag wordt gesteld wat leidend is voor flexibiliteit: inhoud of belang?

'Pas je het systeem aan op de inhoud of is het een functiegebouw met wat modaliteiten die wat geplooid kunnen worden?'

Ook geeft iemand aan dat niet iedereen geschikt is om flexibel inzetbaar te zijn, hetgeen de grens van flexibiliteit benadrukt.

'Het systeem veronderstelt assertieve mensen die hun eigen verantwoordelijkheid nemen en voor zichzelf opkomen. Dat is niet iedereen in dezelfde mate.'

Bijlage 2

Visie externe flexkrachten in provincies t.o.v. gemeenten

In deze bijlage wordt een vergelijking gemaakt tussen de visie van externe flexkrachten van gemeenten¹ en van provincies. In het onderzoek naar gemeenten konden flexkrachten een online enquête invullen; ruim 300 respondenten hebben dit destijds gedaan. Voor het huidige onderzoek onder provincies is op verzoek van de opdrachtgever ervoor gekozen in plaats van een enquête in vier provincies² een groepsgesprek te voeren met externe flexkrachten. Uiteindelijk hebben 25 mensen deelgenomen aan de groepsgesprekken.

De uitkomsten van beide onderzoeken worden hieronder voor zover mogelijk met elkaar vergeleken. Vergelijken kan maar tot op zekere hoogte vanwege de verschillende gebruikte onderzoeksmethoden (enquête en groepsgesprekken), de verschillende aantallen respondenten, het feit dat het onderzoek onder gemeenten een jaar eerder is uitgevoerd en omdat contexten anders zijn.³ De voorzichtige conclusie kan worden getrokken dat er weinig verschillen zijn in de aard van de inzet en in opvattingen van extern ingehuurde flexkrachten bij provincies en gemeenten.

Soorten arbeidsrelaties

Zowel voor gemeenten als voor provincies geldt dat de meest voorkomende vormen van externe flexibele arbeid uitzendkrachten, detacheringen, payroll en zzp'ers zijn.

Duur van de flexibele inzet

- Bij provincies lijken de bepaalde tijd aanstellingen (zonder verlenging) langer dan bij gemeenten. Waar het bij gemeenten voornamelijk om jaarcontracten ging, lijkt het bij provincies iets vaker over 1- tot 2-jarige contracten te gaan.
- Zowel bij provincies als bij gemeenten worden contracten van de meerderheid van de flexkrachten verlengd.
- Ongeveer de helft van de provinciale respondenten die aangeeft een verlenging te hebben gekregen, heeft hierbij te maken gehad met een

¹ Zie: J. Mevissen e.a. (2015), *De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten*. VNG/LOGA/RegioPlan, Amsterdam.

² In de provincies Gelderland, Groningen, Noord-Brabant en Noord-Holland.

³ Zo zijn de toekomstverwachtingen van respondenten over het gebruik van extern ingehuurde, flexkrachten in het gemeente-onderzoek erdoor beïnvloed dat bij gemeenten ten tijde van het onderzoek de decentralisatie binnen het Sociaal Domein, waarbij een beroep werd gedaan op veel interne inhuur, over zijn hoogtepunt heen leek te zijn.

verandering in de arbeidsrelatie. Binnen de gemeenten betrof dit ongeveer een op de vijf respondenten.

Waar werkt men

Meest voorkomende functies

Aan de respondenten is gevraagd welke functie zij uitoefenen. We hebben voor de meest voorkomende typen arbeidsrelaties gekeken welke functies het meeste voorkwamen. Onderstaand de belangrijkste punten waarop de provincies en de gemeenten overeenkomen/verschillen.

- *Payroll*
Bij zowel provincies als gemeenten worden payrollers breed ingeschaald, van lagere tot hogere schalen. Dat geldt ook voor de functies waarin men werkt.
- *Detachering*
Binnen de provincies wordt er overwegend gebruik gemaakt van detachering voor de invulling van hogere functies, zoals interim manager of project manager. Dit is niet anders bij gemeenten, maar daar wordt de detacheringsconstructie soms ook gebruikt voor lagere functies (administratieve werkzaamheden).
- *Zzp-er*
Zowel bij gemeenten als provincies worden zzp'ers ingezet op de hogere gespecialiseerdere functies, zoals coördinatoren en adviseurs.
- *Uitzendkracht*
Uitzendkrachten worden overwegend ingezet voor functies als assistent en projectmedewerker binnen de provincies. Bij de gemeenten komt dit ook voor, maar wordt deze contractvorm met name gebruikt voor de bezetting van administratieve functies, zoals receptie- en baliemedewerker.

Inzet van flexkrachten op structurele werkzaamheden

- Bij zowel gemeenten als provincies geeft de meerderheid van de flexkrachten aan dat er vaste werknemers zijn die (ongeveer) hetzelfde werk doen als zichzelf.
- Vervanging voor (langdurige) ziekte of zwangerschapsverlof heeft zowel binnen de gemeenten als de provincies tot gevolg dat externe flexibele arbeidskrachten met regelmaat op structureel werk actief zijn.
- Een aantal respondenten binnen de provincies geeft expliciet aan dat zij op een structurele arbeidsplek zit, waarbij het met name gaat om posities die voorheen bezet waren door vaste werknemers die met pensioen zijn gegaan of zijn vertrokken. Voor gemeenten is hier niets over bekend, omdat het geen enquêtevraag was.

Redenen en motivaties voor inzet van flexibele arbeidskrachten

Motivatie van werkgever volgens flexibele krachten

Op de vraag wat mogelijk de redenen en motivaties zijn voor gemeenten en provincies om gebruik te maken van flexibele arbeid geven de respondenten de volgende antwoorden:

- De motieven van provincies en gemeenten om flexkrachten extern in te huren lijken niet veel van elkaar te verschillen: de tijdelijkheid van het werk door projecten, behoefte aan specifieke kennis en specialisme en het opvangen van pieken en vervangingen bij ziekte of zwangerschap.
- Een extra motief voor provinciale werkgevers zijn volgens respondenten, werkzaam binnen de provincies, de verschillende reorganisaties die gaande zijn. Bij gemeenten is dit motief ook benoemd, maar werd het minder sterk benadrukt.
- Binnen de provincies wordt met regelmaat aangegeven dat er in toenemende mate een regiemodel wordt gehanteerd voor de uitvoering van provinciale taken, waardoor er intensiever gebruik wordt gemaakt van flexibele inzet. In de enquête was dit geen antwoordcategorie en is het ook niet door de respondenten zelf aangegeven bij 'anders, namelijk'.

Motivatie van flexibele arbeidskrachten

Er zijn geen grote verschillen tussen flexkrachten bij gemeenten en bij provincies in hun motivatie om een flexibele arbeidsrelatie aan te gaan.

- De belangrijkste reden, die zowel voor flexkrachten bij gemeenten als provincies geldt, is dat dit de enige mogelijkheid is om aan de slag te kunnen binnen de organisatie.
- Flexkrachten binnen zowel gemeenten als provincies hopen via deze weg een vaste baan te bemachtigen.
- Bij zowel gemeenten als provincies is er een groep respondenten die aangeeft de voorkeur te geven aan een flexibele arbeidsconstructie. Voor de zzp-er hangt dit (vaak) samen met een gevoel van ondernemerschap, waarbij zij de regie houden over welke opdrachten zij aannemen en binnen welke organisaties ze actief willen zijn. Ook wordt binnen beide groepen respondenten aangegeven dat zij graag kennis en ervaring willen opdoen via een flexibel arbeidscontract.

Tevredenheid arbeidsvoorwaarden en wijze van behandeling

Ook in hun tevredenheid over arbeidsvoorwaarden lijken er weinig verschillen te zijn tussen flexibele krachten bij provincies en gemeenten.

- Zowel binnen gemeenten als binnen provincies geeft het grootste deel van de respondenten aan (zeer) tevreden te zijn met de primaire arbeidsvoorwaarden.
- Beide groepen respondenten uiten ontevredenheid over secundaire arbeidsvoorwaarden. Binnen de gemeenten richt deze ontevredenheid zich

met name op het verschil tussen hen en vaste medewerkers om opleidingen te kunnen volgen. Respondenten uit de provincies daarentegen geven hierover aan juist (zeer) tevreden te zijn. Hun ontevredenheid komt eruit voort dat onder andere sportdagen, kerstpakketten en eindejaarsuitkeringen voor hen minder geregeld/beschikbaar zijn.

- Met betrekking tot de algemene arbeidsomstandigheden en communicatie ervaren zowel respondenten binnen gemeenten als binnen provincies (zeer) weinig tot geen verschil ten opzichte van vaste medewerkers.

Toekomstverwachtingen van de respondenten

Een toename verwacht

Binnen de provincies verwacht een groot deel van de respondenten een toename van het aantal flexibele arbeidsrelaties. Binnen de gemeenten is dit ongeveer een derde van het totaal aantal respondenten.

De argumenten die gegeven worden voor de verwachte toename komen deels overeen, maar vertonen ook verschillen.

- Voor de provincies zijn de meest voorkomende argumenten: een toename van projecten met behoefte aan specifieke kennis en kunde, toename in het kader van reorganisaties, veranderende arbeidsorganisatie (toenemende toepassing regiemodel, formatiekrimp, etc.) en vergrijzing van de huidige werknemers.
- Door respondenten binnen gemeenten gegeven andere argumenten zijn: gemeenten willen meer gaan werken met een flexibele schil en de behoefte om in te kunnen spelen op piekmomenten.

Een afname verwacht

Zowel binnen de provincies als de gemeenten verwacht slechts een (klein) deel van de respondenten een afname van het aantal flexibele arbeidsrelaties. De argumenten daarvoor zijn verschillend.

- De meest voorkomende argumenten die door de respondenten binnen de provincie gegeven worden zijn: een krimp budget, nastreven van de 10%-norm voor inhuur, meer interne flexibiliteit, toename van uitbesteding en de afloop van grote projecten.
- De argumenten en redenen die binnen de gemeente worden gegeven zijn: bezuinigingen en aanstaande reorganisaties/fusies die een beperking van inhuur met zich meebrengen.

Inzet van flexibele arbeid blijft naar verwachting ongeveer gelijk

De verwachting bestaat bij een kleine groep bij zowel provincies als gemeenten dat het aandeel externe inhuur over de hele linie min of meer gelijk blijft. Wel kan het binnen bepaalde onderdelen van de organisatie afnemen, maar binnen andere stijgen.

BIJLAGE 3

Respondenten en leden paritaire begeleidingscommissie

Provincies en respondenten

Provincie	Respondenten	Soort	Functie
Drenthe	Jan Pater	FIN	Financieel adviseur
	Roelie Hoving	HRM	HR adviseur
	Charles Hussels	AFD	Teamleider Natuur en Water
	Gjalt Gjaltema		Teamleider Milieu, Bodem en Energie
	Ingrid Schotanus		Teamleider Subsidies en Inkoop
	Eddy Blaauw	OR	OR-voorzitter
Flevoland	Henk Klaassen	FIN	Inkoopadviseur
	Sylvia Nieuwenhuis	HRM	Accounthouder Cluster P&O
	Sandra van der Plas		Medewerker P&O
	Mary Haseleger	AFD	Afdelingshoofd Gebiedsprogramma's en Europa
	Roy Nijboer	OR	OR-voorzitter
Friesland	Ingrid Lagerburg	FIN	Senior financieel medewerker
	Nicole van der Steen	HRM	Hoofd P&O
	Henk Tulner		Senior adviseur P&O
	Bieneke Veuger	HRM	Coördinator inhuur P&O
	Dirk Oosterhaven		Senior adviseur P&O
	Maaïke van Gils	DIR	Directeur Bedrijfsvoering
	Arie Piet		Directeur Uitvoering
	Geeske Kraak	AFD	Afdelingshoofd Cultuur, Samenleving en Maatschappij
	Keimpe Strikwerda		Afdelingshoofd Infraprojecten, Gebiedsinrichting en Natuur
	Marcel Hoekstra		Afdelingshoofd Informatievoorziening
	Sieds Hoitinga		Programma manager
	Alice Bouma	OR	OR-voorzitter
Gelderland	Natascha Roesink	FIN	Teammanager Inkoop
	Tammo Hoogakker	HRM	Manager P&O
	Eric Dericks	HRM	Senior Juridisch Adviseur P&O
	Jan Bekhuis	AFD	Afdelingsmanager Programmering
	Willem ter Voert	AFD	Teamleider Catering
	Wim Wispelweij	OR	OR-voorzitter
Groningen	Jurjen van der Noord	FIN	Teamleider P&O
	Ron Paardekooper		Inkoper
	Bart Corporaal	HRM	Afdelingshoofd P&O
	Marian Wever	HRM	Strategisch beleidsadviseur HR
	Rogier Stout		Senior beleidsmedewerker arbeidsvoorwaarden
	Martin Kiezebrink	HRM	Coördinator inhuur
	Richard Lombaerts	AFD	Afdelingshoofd Wegenbouw
	Meis van der Heide	OR	OR-voorzitter
	Jan Mooi		Ambtelijk secretaris

Provincie	Respondenten	Soort	Functie
Limburg	John Crol	FIN	Businesscontroller
	Giel Bergenhuizen	HRM	Senior organisatieadviseur
	Frank Petit	HRM	Hoofd P&O
	Kees Jan Schuurman	HRM/FIN	Senior jurist rechtspositie bij Juridische zaken en inkoop
	Emile Janssen	AFD	Clustermanager Subsidies
	Ron Helwig	AFD	Clustermanager Organisatie en Informatie
	Bert Bomhoff	OR	OR-voorzitter
Noord-Brabant	Gert Hoekstra	FIN	Adviseur bedrijfsvoering
	Madelon Verholen	HRM	Hoofd P&O
	Annelies Schoenmaker	AFD	Afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling Zuid-Oost
Noord-Holland	Karin Groeneveld	FIN	Directiecontroller B&U
	Marleen Wiegman	HRM	Sectormanager HRM
	Walter Broek		HRM adviseur
	Chris de Vries	DIR	Directeur B&U
	Mirjam Baars	AFD	Sectormanager Directie BO
	Odile Uijlenbroek		Sectormanager Inkoop & Subsidies
Overijssel	Serpil Yuksel	OR	OR-lid
	Jeanine Welmers	FIN	Teamleider Financiën
	Simon Collenteur	HRM	Teamleider HRM & Organisatie
	Ferry Geerlings	AFD	Adjunct-hoofd Wegen & Kanalen
	Henk Vegter		Afdelingshoofd Project- en Programmamanagement
	Jasper Hoogeland	AFD	Adjunct-hoofd Ruimte en Bereikbaarheid
Utrecht	Ysbrand Tromp	OR	OR-voorzitter
	Janneke Hakkert	HRM	Concernadviseur P&O
	Annemieke Nauta		Concernadviseur P&O a.i.
	Jenny van den Heuvel	HRM	Coördinator Matchpoint
	Kristel Versteeg	AFD	Afdelingsmanager managementondersteuning
	Rita Kuijsters		Concernmanager
Zeeland	Paul van Weenen	OR	OR-voorzitter
	Anne Schreurs	FIN/HRM	Medewerker P&O
	Dorrit de Vos		Senior beleidsspecialist P&O
	Hans van der Togt	AFD	Directeur Projecten
	Martin Krombeen	AFD	Afdelingshoofd Beheer en Onderhoud
	Izaak Lamse		Unithoofd Natte Infrastructuur
Zuid-Holland	Peter van Vooren	OR	OR-voorzitter
	Karel Schaafsma	FIN	Hoofd Inkoop en Aanbestedingen
	Monique van Wulften	HRM	Hoofd Bureau Expertise en Beleid / Contracteigenaar flexibele arbeidsrelaties
	Ingrid Leusink		Organisatieadviseur / Contractbegeleider flexibele arbeidsrelaties
	Laura Pfeiffer	AFD	Hoofd Front Office
	Jan van Vuuren		Hoofd IMC
	Corien Klooster		Office Manager IMC
	Bert Mens	OR	OR-voorzitter

Leden paritaire begeleidingscommissie

Leden	Organisatie
Richard van der Mast	IPO
Ellen Clason	CMHF
Wiebe Nieuwsma/ Bart Schnoor	CNV
Yoram Bovenkerk	FNV
Rogier Stout / Marian Wever	Provincie Groningen
Madelon Verholen	Provincie Noord-Brabant
Marleen Wiegman / Walter Broek	Provincie Noord-Holland
Marieneke Bijleveld	Provincie Overijssel

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl