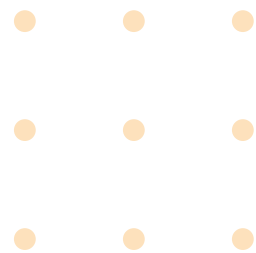




HANDREIKING EXTERN INHUREN



De inhuur van externe werkrachten in de publieke sector – **kortweg externe inhuur** – vraagt om een zorgvuldige benadering. In deze handreiking leest u over de manier waarop u als inkoopadviseur kunt bijdragen aan goede keuzen op dit terrein. Daarvoor gaat de handreiking uit van het proces waarlangs externe inhuur idealiter verloopt. In het andere deel van deze handreiking leest u over hoe u de **tarieven** voor externe inhuur kunt bepalen.



INHOUDSOPGAVE

Handreiking extern inhuren	3
Zorgvuldigheid geboden	4
Het proces van extern inhuren	5
Stap 1: Doelstelling	6
Stap 2: Extern inhuren of intern oplossen?	7
Stap 3: De gewenste persoon	9
Stap 4: De beste fit	12
Stap 5: Evalueren	16
Tot slot	19
Bronnen	20
Tarieven voor externe inhuur	23

A decorative background consisting of a grid of small white dots arranged in 10 columns and 20 rows on an orange background.

HANDREIKING

EXTERN INHUREN

ZORGVULDIGHEID GEBODEN

Externe inhuur staat onder druk. De overheid moet bezuinigen, en die bezuinigingen komen ook – en soms zelfs vooral – terecht bij de inhuur van externen. Tegelijk roepen de tarieven voor externe inhuur maatschappelijke vragen en weerstand op. Ook zou het inschakelen van externe adviseurs voor moeilijke en specialistische vraagstukken er toe kunnen leiden dat die uitdagende klussen aan de neus van eigen medewerkers voorbij gaan. Sterker nog, dat de eigen organisatie incapabel *blijft* door externen in te huren voor de moeilijke klussen en zodoende steeds meer afhankelijk wordt van externen.¹

Er is veel geld gemoeid met externe inhuur; publieke organisaties besteden nu veelal 15-20% van de salarissom aan externe inhuur. Binnen de rijksoverheid is echter afgesproken dat een ministerie in principe niet meer dan 13% van de salarissom aan externe inhuur zou mogen besteden.²

Aan de andere kant hechten veel organisaties groot belang aan het inhuren van externen. Externe inhuur levert bijvoorbeeld expertise die niet structureel vereist is of helpt om een piek in de werkbelasting op te vangen. In zulke gevallen kunnen inkoopadviseurs vanuit hun expertise veel bijdragen om het proces van externe inhuur zo goed mogelijk te laten verlopen.

¹ Dit wordt wel het ontstaan van de zesde macht genoemd. Zie WBGL, 2001

² Dat doel blijkt echter niet eenvoudig te realiseren. Zo geeft het ministerie van VWS 16% van de salarissom uit aan inhuur van externen. Minister Schippers meent dat er 'specifieke oorzaken voor deze overschrijding zijn, die ook in de nabije toekomst zullen gelden'.

HET PROCES VAN EXTERN INHUREN

Inhuren gebeurt in een aantal stappen, zoals aangegeven in figuur 1. Al deze stappen vereisen een adequate uitvoering om tot een goed inhuurproces te komen. In de volgende paragrafen gaan we verder op deze stappen in.

Figuur 1 Het proces van extern inhuren



STAP 1:

DOELSTELLING

De vraagstukken waarvoor men een externe kracht wil inhuren, lopen sterk uiteen. Het kan gaan om een complex probleem dat betrekking heeft op de core business van de organisatie. Of het kan simpelweg het oplossen van een capaciteitsprobleem betreffen waarin tijdelijk moet worden voorzien. Het is dan aan te raden om een duidelijke doelstelling voor het vraagstuk te formuleren en deze vast te leggen in een document. Daardoor verlopen de volgende stappen veel meer gefocust, en laten het verdere proces, de verwachtingen en de te maken keuzes zich beter sturen en beheersen. Bijkomend voordeel is dat het proces ook beter kan worden geëvalueerd.

De doelstelling is het beginpunt van de zoektocht naar de juiste persoon, en levert het ijkpunt voor de evaluatie van de geleverde kwaliteit van de oplossing. De vraag waar de doelstelling antwoord op moet geven is: *wat is het probleem voor de organisatie en hoe kan het efficiënt worden opgelost?*

De doelstelling moet SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) zijn. Dat verkleint de kansen op interpretatieverschillen en voorkomt abstracte en onmeetbare eisen.

Zo ontstaat vooraf een helder beeld van de huidige situatie en van de gewenste situatie, plus een duidelijk omschreven stappenplan waarmee - tijdens en achteraf - de werkzaamheden van de in te schakelen kracht gemonitord, gestuurd en dus beoordeeld kunnen worden.

STAP 2:

EXTERN INHUREN OF INTERN OPLOSSEN?

Bij de tweede stap ligt de vraag op tafel of extern inhuren de beste oplossing biedt onder de gegeven omstandigheden. Door het probleem intern op te lossen, bespaart de organisatie extra kosten, bouwt zij kennis op en draagt eraan bij dat deze kennis intern wordt geborgd. Het ministerie van BZK³ stelt dat

“ externe inhuur bij primaire (beleids-)processen van het rijk onwenselijk [is], dit moet door eigen mensen worden uitgevoerd. Het gaat hier om inhuur voor interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatie- en beleidsadvies. ”

Interne uitvoering is niet onder alle omstandigheden de beste oplossing. Externe inhuur zal vooral voorkomen bij behoefte aan specialistische en vakmatige kennis zoals accountancy, juridische adviezen of financiële deskundigheid⁴. Ook kunnen externen de voorkeur krijgen bij piekbelastingen of bij tijdelijke en onvoorzienbare capaciteitsproblemen in reguliere processen. Denk hierbij aan langdurige ziekte of zwangerschapsverlof.

Bij inschakeling van externen nemen die een gedeelte van de verantwoordelijkheid op zich. Dit kan bij delicate kwesties een belangrijke overweging zijn om te kiezen voor de inhuur van externen. In onderscheid met het verstrekken van opdrachten houdt de inhurende organisatie de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem zelf. Het opdrachtgeverschap moet daarom goed verankerd zijn in de organisatie.

Tussenvormen

Een arbeidspool is een mengvorm van extern inhuren en intern oplossen. Dit gebeurt al langer op rijksniveau (Lohle, 1999) en komt nu ook steeds vaker bij gemeenten voor. Het werkt als volgt. Gemeenten spreken af om elkaar te laten weten waar een expertise- of capaciteitstekort bestaat. Dit tekort wordt dan opgevuld door medewerkers van andere gemeenten, wanneer zij ruimte in hun agenda hebben en over het juiste

³ In het rapport: 'Meer focus op externe inhuur' uit 2004.

⁴ Minister Schippers (VWS) zei recentelijk daarover: "De reden voor inhuren is dat de schaal van bepaalde onderdelen soms zo klein is dat het niet doelmatig is om specifieke expertise in huis te hebben."

profiel beschikken. Gemeenten delen op die manier werknemers met elkaar, waardoor ze deze efficiënter kunnen inzetten. Inhuren via een arbeidspool is voor een gemeente meestal goedkoper dan externe inhuur.

Een andere tussenvorm van inhuren en in dienst nemen is de 'detavast-constructie'. Deze constructie biedt de organisatie en de extern in te huren kracht gelegenheid om elkaar beter te leren kennen, zonder aan elkaar vast te zitten. Contractueel wordt vastgelegd dat de organisatie de externe inhuurt en na een vooraf bepaalde tijd het tijdelijke contract omzet in een vast contract. Deze constructie is in feite een vorm van werving en selectie.

Afweging

De afweging voor of tegen externe inhuur kan voor iedere organisatie anders uitpakken. Kleine organisaties hebben vaak minder specialisten in dienst dan grotere. Hierdoor zijn zij eerder op externe inhuur aangewezen (Hombergh, 2005). Tabel 1 vat de voor- en nadelen van externe inhuur samen.

Natuurlijk spelen de kosten voor de externe inhuur ook een rol. Om te bepalen wat in de gegeven omstandigheden voordeliger is, zullen niet alleen de kosten, maar ook de opbrengsten moeten worden geraamd, zoals kostenbesparingen en efficiëntere indelingen, systemen of werkzaamheden. Het deel 'Tarieven voor externe inhuur' gaat dieper in op dit onderwerp.

Tabel 1 **Voor- en nadelen van externe inhuur** (naar Van Weele, 2000)

Voordelen externe inhuur	Nadelen externe inhuur
→ Investerings komen vrij voor kerntaken	→ Grotere afhankelijkheid van leveranciers
→ Optimaal gebruik van reeds beschikbare kennis, uitrusting en ervaring	→ Kan snel leiden tot een (dure) vervolgoopdracht
→ Meer flexibiliteit: makkelijker opvang van veranderingen in de werklust	→ Risico van miscommunicatie en organisatorische problemen tijdens de inhuur
→ Leidt tot betere en meer zichtbare primaire processen van de organisatie	→ Risico dat vertrouwelijke informatie lekt
→ Input vanuit een onafhankelijke partij wordt niet beïnvloed door interne krachten	→ Risico van sociale en juridische problemen
→ Risico's worden afgewenteld op andere partijen	→ Kans dat eigen kennisopbouw niet plaatsvindt
→ Vergroting van het draagvlak bij grote of ingrijpende beslissingen	

STAP 3:

DE GEWENSTE PERSOON

De vastgelegde opdracht en het te bereiken resultaat dienen als leidraad om de juiste persoon te kiezen. Zo zal een gemeente voor een capaciteitsprobleem eerder kiezen voor een uitzendbureau (of een soortgelijke instelling) om tijdelijk de capaciteit aan te vullen. Een inhoudelijk nieuwe en zware opdracht vereist meer inhoudelijke en persoonlijke competenties bij de in te huren persoon. Een bijpassende procedure is op zijn plaats.

Raamovereenkomsten

Wanneer regelmatig externen worden ingehuurd voor eenzelfde type opdracht is het meestal handig een raamovereenkomst af te sluiten. Die geeft de organisatie de mogelijkheid snel in te huren tegen vooraf overeengekomen randvoorwaarden. Bovendien biedt een raamovereenkomst mogelijkheden om opdrachtnemers te prikkelen om een scherp aanbod neer te leggen.

Een raam- of mantelovereenkomst wordt gesloten met één, drie of meer partijen na een aanbestedingsprocedure. Deze overeenkomst leidt een stroom toekomstige opdrachten in goede banen. Een raamovereenkomst kent geen leverings- of afnameplicht. De looptijd en de voorwaarden staan wel vast. Gedurende een vastgestelde periode van maximaal vier jaar kan de opdrachtgever deelopdrachten verstrekken. Bij die deelopdrachten hoeft dan niet meer een uitgebreid inkoop- of aanbestedingstraject te worden doorlopen.

Raamovereenkomsten zijn grotendeels naar eigen keuze in te richten. Bij twee soorten raamovereenkomsten die geschikt zijn voor externe inhuur - het marktplaats- en het 'bakjes'-principe - staan we wat uitgebreider stil.

Het marktplaatsprincipe

Het marktplaatsprincipe stelt een - in principe onbeperkt - aantal leveranciers in staat mee te doen aan de verwerving van een bepaald soort opdrachten. Eenmalig vindt een uitvraag plaats waarbij geïnteresseerden zich inschrijven. Zo ontstaat als het ware een digitale kaartenbak van partijen die een bepaald soort werk, product of dienst aanbieden. Per opdracht vindt vervolgens tussen de aanbieders in die sector een

VOORBEELD GEMEENTE MEPPEL

De gemeente Meppel maakt sinds begin 2010 gebruik van het marktplaatsinstrument voor de inhuur van extern personeel met hbo+ werk- en

denkniveau. "De behaalde resultaten zijn zeer positief" aldus Jacob Mussche, adviseur inkoop en aanbesteding van de gemeente Meppel. "Men krijgt de juiste man/vrouw bij de opdracht. Het proces is transparant, razendsnel en men werft dicht bij de bron." De gemeente Meppel betaalt gemiddeld 10-15% minder en is minder tijd kwijt aan de werving. Daarnaast kunnen commerciële partijen die cv's aanbieden snel doorverwezen worden naar de marktplaatsinschrijving.

Vooraf was er scepsis bij sommige interne opdrachtgevers die over een eigen netwerk beschikten. De snelle successen, het betrekken van meerdere grote en kleine partijen bij het aanbesteden en het reduceren van de kosten op inhuur, hebben echter geleid tot een breed draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie.

mini-competitie plaats op basis van prijs en kwaliteit.

Het grote nut van het marktplaatsprincipe als instrument voor externe inhuur komt ook naar voren in de woorden van Annelies Niesert, hoofd Inkoop van het UWV.

“ UWV Marktplaats is een aanvullend inkoopinstrument voor ons. Per situatie beoordelen wij, samen met de interne klant, welk inkoopinstrument het beste kan worden ingezet. De praktijk wijst uit dat inhuurbesparingen van 6 tot 7 miljoen euro op jaarbasis mogelijk zijn. We doen ruim 400 plaatsingen - zowel zzp'ers als arbeidskrachten via mantelpartijen - per jaar. Op bureaus die alleen cv's naar binnen schuiven, zitten we niet te wachten. Wel op bureaus die aan de online-marktplaatsdesk extra waarde toevoegen. ”

Bij een marktplaatssysteem schrijven bureaus zich in met hun consultant(s), niet als bureau. Daarmee ligt in feite vast wie de uitvoerende is: 'de vent in plaats van de tent'. Veel organisaties zien dit als een groot voordeel.

Een ander kenmerk van een marktplaatssysteem is het grote aantal contractanten. Omdat het contractmanagement in dit systeem maar zeer beperkt is – het up to date houden van de contactgegevens - is dit geen groot nadeel.

Als voor een grotere opdracht een aantal verschillende personen moet worden ingehuurd kan het voorkomen dat externen van verschillende organisaties samen moeten werken aan eenzelfde klus. In de woorden van Annelies Niesert:

“ Als men voor iedere positie in het team de beste invulling zoekt, hoeven niet alle geselecteerde kandidaten van hetzelfde bureau afkomstig te zijn. Bij het team dat ondersteunde bij de heroverweging van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid deed deze situatie zich voor. Naast negatieve consequenties – het niet aan elkaar gewend zijn – waren er vooral ook positieve: niemand wilde voor de ander onderdoen en men deed dus extra zijn best. ”

Nadere behandeling van het marktplaatsprincipe is te vinden in de publicatie 'Handreiking Toepassen van een marktplaats bij overheidsopdrachten' (PIANOo, 2011).

Het bakjesprincipe

Het bakjesprincipe is een andere vorm van een raamovereenkomst met een groot aantal leveranciers. De leveranciers worden bij deze vorm verdeeld over twee of meer bakjes, naar gelang de ervaringen die men met die leverancier heeft opgedaan. Eén bakje kan zijn voor leveranciers met wie men goede ervaringen heeft en een ander bakje met leveranciers met wie men geen of slechte ervaringen heeft. Bij een nieuwe opdracht nodigt men uit ieder bakje een beperkt aantal leveranciers uit om een offerte in te dienen. Bij voorbeeld twee leveranciers uit het eerste bakje en twee uit het tweede bakje. De keuze per bakje kan door loting of op volgorde van inschrijving plaatsvinden.

Zo heeft iedere leverancier in principe een kans om een offerte te mogen uitbrengen en de opdracht te winnen (non-discriminatie) en is de opdrachtgever tegelijkertijd verzekerd van tenminste twee offertes van leveranciers, met wie hij goede ervaringen heeft. De verdeling over de bakjes stimuleert leveranciers om de opdracht zo goed mogelijk uit te voeren: goed presterende aanbieders worden beloond door een plek in het eerste bakje. Als ze daar eenmaal inzitten, is dat een stimulans om goed te blijven presteren. Terwijl de aanbieders uit het tweede bakje gestimuleerd worden goed te presteren om zo te kunnen verhuizen naar het eerste bakje, waar de kans om te winnen groter is.

Zowel het marktplaatsprincipe als het bakjesprincipe helpen om een eerste schifting te maken tussen personen en aanbieders. Daarmee ontstaat een beperkte set van geschikte personen, waaruit degene kan worden gekozen die het best bij de opdracht past.

STAP 4:

DE BESTE FIT

De opdrachtgever kiest uiteindelijk wie de juiste persoon is. Bij die keuze gaat men eerst na of de beoogde externe voldoet aan harde, objectieve criteria. Hieronder vallen het natrekken van cv's, het vragen van een 'Verklaring Omtrent Gedrag', het verifiëren van de verstrekte informatie of het verder screenen van de persoon. Hierdoor weet de publieke organisatie of men met een betrouwbare en stabiele partij te maken heeft.

Het zorgvuldig nagaan of de beoogde persoon aan deze harde criteria voldoet, is van groot belang. Hoe groot dit belang kan zijn, illustreert de sollicitatieprocedure voor de functie 'theaterdirecteur' bij de Nijmeegse Stadsschouwburg. Het voorbeeld toont de noodzaak aan van het schatten van eventuele integriteitsrisico's bij de inhuur van derden.

VOORBEELD STADSSCHOUWBURG NIJMEGEN

In april 2009 is de Nijmeegse wethouder Peter Lucassen afgetreden naar aanleiding van onwaarheden in het cv van theaterdirecteur Krielen

van de Keizer Karel Podia. Uit De Gelderlander van 23 april 2009: "In verschillende interviews op zijn site, beweerde Krielen onder meer jarenlang KLM-piloot te zijn geweest, was hij topman bij Philips in Japan, functioneerde korte tijd als wethouder in Rotterdam, was topvolleyballer in zijn jonge jaren en bedacht fameuze reclameslogans. Echter, KLM en Philips zeggen hem niet te kennen. Bij de gemeente Rotterdam is hij evenmin bekend. PvdA-fractievoorzitter Rutger Zwart deed onderzoek naar Krielen en stuitte eveneens op kennelijke onwaarheden in diens eerdere uitspraken. "Hij is gewoon een pathologische leugenaar", zegt Zwart. "Het is ongelooflijk dat destijds zijn cv niet is gecheckt bij zijn komst in 2002 en dat hij jarenlang kon blijven zitten." >>

>>

De directeur lag de afgelopen maanden al onder vuur. Er was politieke beroering ontstaan over de hoge vergoeding die Krielen bleek te ontvangen (tot boven de twee ton per jaar) en de tegenstrijdige verklaringen die daarover eerder waren afgegeven. Het ligt extra gevoelig omdat het gaat om gemeenschapsgeld; de schouwburg en concertgebouw de Vereeniging zijn eigendom van de gemeente Nijmegen, die de podia ook subsidieert."

Onderzoek door Intermediair in 2008 en 2009 heeft aangetoond dat meer dan 60% van de cv's in meer of mindere mate onwaarheden bevat. Dit kan het bekende leugentje om bestwil zijn of een incidentele vergissing, maar ook een onwaarheid met verstrekende gevolgen.

Een opdrachtgever moet altijd alleen een origineel identiteitsbewijs accepteren en de foto en overige gegevens hiervan goed controleren. Dit geldt ook voor diploma's en opleidingsgegevens. Verder kan verificatie plaatsvinden door contact op te nemen met de instantie die het diploma heeft afgegeven.

Screening

De meest gebruikte methoden om kandidaten te screenen zijn het inwinnen van referenties, het vragen van een 'Verklaring omtrent het gedrag' en het gebruik van internet.⁵

Inwinnen van referenties kan door telefonische navraag te doen bij vorige opdrachtgevers. Dit leent zich in de eerste plaats voor controle van feitelijke gegevens. Kandidaten dragen meestal zelf de referenties aan; deze vormen dus geen objectieve bron.

Een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) geeft informatie over het justitiële verleden van een persoon. Als van strafbare feiten in het verleden sprake is, wordt aangegeven of deze een beletsel zijn in relatie tot de uit te oefenen functie.

Informatie vergaren via internet biedt volop mogelijkheden om informatie over personen te verkrijgen. Maar met deze informatie moet bij de overheid in principe terughoudend worden omgegaan. Er is immers geen garantie dat deze informatie inderdaad betrekking heeft op de kandidaat en of deze feitelijk juist is.

⁵ Informatie ontleend aan 'Handreiking HRM en Integriteit' van Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

Ingehuurde externen krijgen te maken met publieke processen en taken. Het risico bestaat dat hierbij commerciële en publieke belangen verstrengeld raken. De opdrachtgever kan om dat risico te beperken, de externe partij vragen een integriteitsverklaring te ondertekenen. Deze verklaring bevat bijvoorbeeld een meldingsplicht in geval van concrete situaties met mogelijke belangenverstrengeling en een juridisch afdwingbaar verbod van handelingen of activiteiten die belangenverstrengeling kunnen meebrengen.⁶

Daarnaast dient de opdrachtgever – net als bij werving en selectie - bij de inhuur van externen discriminatie tegen te gaan. Verder verbiedt het rijk de draaideurconstructie; het is niet toegestaan een werknemer binnen een periode van twee jaar na diens ontslag in te huren. Veel andere overheidsdiensten hebben dit beleid overgenomen.

De fit toetsen

Ook de fit van de persoon met de organisatie is iets om rekening mee te houden. Het slagen en de effectiviteit van de inhuur hangt niet alleen af van de kwaliteit en ervaring van de betrokkene, maar ook van de mate waarin de organisatie de oplossingen die de persoon brengt, accepteert.

“ Er moet worden gekeken of de kandidaat past bij de cultuur van de organisatie en of de doelstellingen en verwachtingen van de kandidaat overeenkomen met de doelstellingen en verwachtingen van de inhurende organisatie.(...) Dit vergroot de kans van slagen, zeker ook voor de langere termijn (met andere woorden de duurzaamheid van de match).

[Randstad Uitzendbureau, 2010]

Deze fit kan gemeten worden aan de hand van vijf aspecten (Laage-Hellman, 1997): de functionele complementariteit, de strategische fit, de organisatorische fit, de businessfit en de tijdsfit (zie tabel 2).

⁶ Meer informatie over belangenverstrengeling bij een aanbesteding is te vinden in het artikel 'Scheiding van belang, Beleid tegen belangenverstrengeling bij de aanbesteding', uitgegeven door DT-RWS.

Tabel 2 **Toetsen van fit** (Laage-Hellman, 1997)

Functionele complementariteit	→ Betekent dat de partijen elkaar in termen van 'recources' aanvullen: een persoon of organisatie heeft enige kennis of andere mogelijkheden die bij de andere ontbreken.
Strategische fit	→ Betekent dat de partijen eenzelfde visie hebben voor en over de toekomst.
Organisatorische fit	→ Betekent dat de partijen goed bij elkaar passen vanwege hun organisatorische ontwerpen; de organisatorische structuren die de samenwerking vergemakkelijken. Dit omvat bijvoorbeeld ook de sociale fit tussen de betrokken individuen.
Businessfit	→ Impliceert dat de partijen min of meer dezelfde waarden hanteren wat betreft zaken doen. Is de relatie een opportunistische of echte coöperatieve? Moet het gaan om gezamenlijke ontwikkeling en een zoektocht naar synergie? Gaat het om een project voor de korte termijn of een investering op lange termijn?
Tijdsfit	→ Als de externe partijen samen met de opdrachtgever betrokken zijn bij verschillende processen tijdens de opdracht, dan is de timing van nieuwe activiteiten en de samenwerking tussen de actoren van cruciaal belang. Het kan voorkomen dat de actoren niet in staat zijn om een fit te vinden in hun tijdsschema, planning of agenda waaronder de opdracht zal lijden.

STAP 5: EVALUEREN

Voor een zo goed mogelijk verloop van de externe inhuur is tussentijds en achteraf evalueren van de geleverde prestaties essentieel. De inhurende organisatie kan door de evaluatie grondig aan te pakken niet alleen de prestatie van de externe kracht beoordelen, maar ook de daaraan verbonden consequenties onderbouwen. Ook geeft de evaluatie inzicht in waarom en hoe bepaalde prestaties zijn geleverd. Dat inzicht kan men gebruiken bij de volgende inhuur van externen. Zo krijgt men steeds meer grip op het proces van externe inhuur.

Een evaluatie kan tot doel hebben om:

- te voorkomen dat een slechte partij/kandidaat opnieuw wordt ingehuurd;
- referentie te bieden voor toekomstige trajecten;
- aan te tonen of de gemaakte contractafspraken wel of niet gerealiseerd zijn (of gaan worden).

Eventueel is een bonus-/malusclausule van toepassing of zal de evaluatie tot gevolg hebben dat de contractafspraken alsnog moeten worden uitgevoerd en/of worden bijgesteld.

Ook zaken als het borgen van kennis voor de eigen organisatie of wenselijke c.q. noodzakelijke vervolgacties/-trajecten kunnen aan de orde komen.

Indien de evaluatie schriftelijk wordt vastgelegd, heeft deze meer waarde voor de toekomst.

Samen de kwaliteit beheersen

Bij de beoordeling van de geleverde dienst gaat het niet alleen om het resultaat, maar ook om de manier waarop dit tot stand is gekomen. De beoordelingselementen voor dit proces kunnen van tevoren worden opgesteld. Ook deze elementen zullen duidelijk omschreven moeten worden, zodat achteraf te meten valt of en in welke mate de verwachte kwaliteit is gehaald.

Het is sterk aan te raden om de omschrijving van de beoordelingselementen samen met de externe partij SMART in te vullen, zodat de omschrijving een gedeelde waarde wordt en er achteraf geen verschil in mening is wat betreft de inhoud.

Tabel 3 Voorbeelden van te evalueren aspecten (Grönroos, 1990)

Onderwerp	Voorbeeld
→ Professionele vaardigheden	→ Kennis van een bepaalde methode of systeem
→ Houding en gedrag	→ Niet discrimineren, of jezelf voorstellen aan collega's
→ Beschikbaarheid en flexibiliteit	→ Aanwezig zijn op de tijden dat er overleg plaats moet vinden, of reageren op e-mail, telefoon binnen een bepaalde periode
→ Betrouwbaarheid	→ Afspraken nakomen
→ Herstel - dit is het vermogen om te corrigeren wanneer iets fout is of dreigt te gaan	→ Flexibel omgaan met commentaar, of openstaan voor verbeteruggesties
→ Reputatie en geloofwaardigheid - dit creëert verwachtingen en hoop in de externe	→ Kwaliteit leveren die is overeengekomen

De elementen die vooraf beschreven worden, kunnen over allerlei onderwerpen gaan (zie tabel 3). Hoewel de specificaties per opdracht en situatie verschillen, zijn de onderwerpen waarop ze betrekking hebben meestal dezelfde (Grönroos, 1990).

Beide partijen geven aan wat voor hen het belangrijkste is, hoe ze dit in de praktijk verwachten terug te zien en welke beoordeling hieraan vastzit. Zo worden de verwachtingen gemanaged en weten de partijen wat er van hen en van de ander wordt verwacht.

Ook het proces wordt dus SMART gedefinieerd. De uiteindelijke beoordeling van de externe gaat over de kwaliteit die geleverd is. Kwaliteit is het verschil tussen de verwachting en het gerealiseerde product of dienst (Axelsson & Wynstra, 2002).

Figuur 1 **Beoordeling kwaliteit prestatie** (Axelsson & Wynstra, 2002)



TOT SLOT

Aan de hand van de onderscheiden stappen: doelstelling vastleggen, keuze maken voor in- of uitbesteden, de gewenste persoon omschrijven, de beste fit contracteren en het evalueren van de inhuur, is het proces van inhuren beschreven.

Het doorlopen van de stappen levert een totaalplaatje op over de verwachtingen van de in te huren persoon. Het is duidelijk geworden wat de opdrachtgever zelf wil. Vervolgens zijn verschillende personen de revue gepasseerd en is systematisch bekeken of zij de competenties hebben om de opdracht uit te voeren. Na het toetsen van de harde criteria kan de uiteindelijke keuze voor de in te huren persoon plaatsvinden.

Deze stappen zorgen ervoor dat verrassingen zo veel mogelijk uitblijven tijdens de inhuur, dat duidelijk is voor beide partijen wat er van elkaar verwacht wordt, en hoe de verschillende partijen de opdracht aangaan. Het is aan te bevelen tussentijds en na afloop van een externe inhuur een evaluatie te houden.

Een zorgvuldig voorbereide inhuur minimaliseert de risico's. Daarmee verkrijgt men goede beheersing over het budget, met een goed en werkbaar eindresultaat als gevolg. Door het doel en het gewenste eindresultaat SMART vast te leggen, zorgt men voor de borging van de kwaliteit, die bovendien goed te monitoren en te sturen is.



BRONNEN

- Axelsson, B., Wynstra, F. (2002) *Buying Business Services*
- De Gelderlander, 23 april 2009, *Gestruikeld over het touw, tussen feiten en fictie*
- Grönroos, C. (1990) *Service Management and Marketing: Managing Moments of Truths in Service Competition*
- Handreiking HRM en Integriteit, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)
- Homberg, H. (2005) *Inhuur van externe adviseurs, Spiegel van gemeentelijke bedrijfsvoering, Overheidsmanagement*
- Laage-Hellman, J. (1997) *Business Networks in Japan*
- Lohle, P.A.M. (1999) *Arbeidspool, een (arbeids)instrument om flexibiliteit en bestaanszekerheid te combineren*
- Ministerie van Financiën (2007) *Meer focus op externe inhuur*
- PIANOo (2011) *Toepassen van een marktplaats bij overheidsopdrachten*
- Van Weele, A. (2000) *Strategic Direction through Purchasing Portfolio Management: A Case Study*
- WBGL (2001) *Staatsgreep van de zesde macht?*



TARIEVEN

VOOR EXTERNE INHUUR

Dit deel van de 'Handreiking Externe Inhuur' gaat nader in op de prijsstelling bij externe inhuur, als aanvulling op het deel over het proces van extern inhuren.

**VOORBEELD
GEMEENTE UTRECHT**

Vier jaar lang huurde de gemeente Utrecht een externe in als hoofd van een afdeling. In die vier jaar heeft hij € 1,4 miljoen aan vergoeding gedeclareerd. Dat betekent dat hij driemaal het jaarsalaris van de burgemeester van Utrecht verdiende⁷. Dit, en vergelijkbare gevallen hebben tot stevige publieke verontwaardiging geleid.

De tarieven voor externe inhuur liggen onder een vergrootglas, getuige de discussie over een Balkenende-norm voor externe inhuur. Het gaat bij externe inhuur immers om publiek geld en dat vereist maatschappelijke verantwoording. Het is daarom van belang goed na te denken over de wijze waarop tarieven voor de externe inhuur worden berekend en verantwoord.

De tarieven voor externe inhuur liggen onder een vergrootglas, getuige de discussie over een Balkenende-norm voor externe inhuur. Het gaat bij externe inhuur immers om publiek geld en dat vereist maatschappelijke verantwoording. Het is daarom van belang goed na te denken over de wijze waarop tarieven voor de externe inhuur worden berekend en verantwoord.

Twee basisprincipes

Er bestaan grofweg twee manieren om tot prijsstelling te komen bij de inhuur van externen: een berekening gebaseerd op een uurtarief of op een vaste totaalprijs. Deze twee basisprincipes houden kort samengevat het volgende in:

- **Uurtarief:** de externe gaat een inspanningsverplichting aan en werkt tegen een overeengekomen uurtarief. De aard en reikwijdte van de activiteiten zijn niet vooraf bepaald.
- **Vaste totaalprijs:** de externe gaat een resultaatverplichting aan om de gevraagde activiteiten te verrichten tegen een vastgestelde totaalprijs. Het op te leveren eindresultaat is gespecificeerd.

Afweging

Om te bepalen wat het beste basisprincipe is voor de prijsstelling bij de inhuur van een externe kijken we eerst naar de aard van de opdracht. Wat wil de overheidsorganisatie met de inhuur bereiken? Gaat het om het aanvullen van tijdelijke capaciteit?

⁷ Bron: Elsevier, Externe ambtenaar kost Utrecht jaarlijks drie ton, 2009

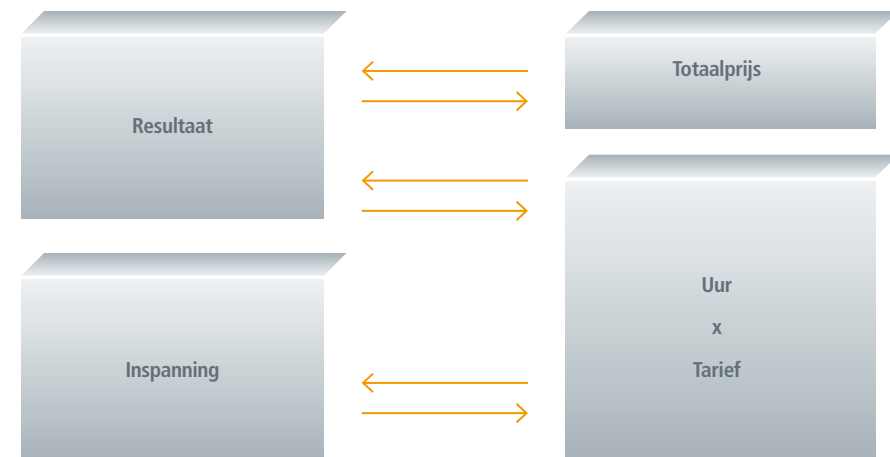
Of ligt de nadruk op het verkrijgen van een bepaald resultaat?

- Het invullen van een tijdelijk vacante arbeidsplek voor onbekende tijdsduur - bijvoorbeeld de vervanging van een zieke secretaresse of het inschakelen van een interim manager - leent zich doorgaans goed voor prijsstelling op basis van een uurtarief met een inspanningsverplichting.
- Het inhuren van een externe deskundige voor het uitvoeren van een onderzoek leent zich juist beter voor prijsstelling op basis van een vaste totaalprijs met een resultaatverplichting.

Daarnaast is de mate waarin de opdracht is gespecificeerd op het moment van inhuren van belang voor de prijsstelling. Opdrachten met een hoog onzekerheidsgehalte lenen zich beter voor het werken met een uurtarief plus inspanningsverplichting. Hiervoor valt het vooraf niet of nauwelijks in te schatten hoeveel inzet de opdracht gaat vereisen.

Als de opdracht direct moet starten is er vaak geen andere keuze dan werken op basis van een uurtarief. Er is bijvoorbeeld niet voldoende tijd voor het opstellen van heldere specificaties, laat staan voor het uitvoeren van een nette aanbestedingsprocedure⁸. Wanneer er sprake is van een laag onzekerheidsprofiel, kan er zowel met een uurtarief als met een totaalprijs worden gewerkt (zie ook figuur 1).

Figuur 1 **Prijsstelling op basis van totaalprijs of uurtarief**



⁸ Uiteraard zou dit een uitzondering moeten zijn; voorkomen moet worden dat teveel opdrachten worden verleend op basis van een uurtarief, alleen omdat tijd de bepalende factor blijkt te zijn. De consequentie is immers doorgaans dat voor het snel en flexibel inhuren van externen een hoog uurtarief moet worden betaald.

Bij de afweging tussen de twee basisprincipes moet men goed kijken naar de voor- en nadelen (zie tabel 1). Sommige voordelen kunnen overigens pas worden geïncasseerd als de externe inhuur gepaard gaat met aanvullende (contractuele) afspraken.

Best of both worlds

Het combineren van uurtariefstelling en een vaste prijs is ook een mogelijkheid. Bijvoorbeeld door een vaste prijs voor overzienbare deeltrajecten die goed te becijferen zijn, te combineren met een uurtarief voor de complexe 'maatwerk'-onderdelen. Zo maken combinaties van uurtariefstelling en vaste prijs het mogelijk te profiteren van de voordelen van beide principes.

Een andere mogelijkheid is het starten van een opdracht met een voorstudie, waarvoor een vaste totaalprijs wordt gehanteerd. Als de externe zich tijdens de voorstudie bewijst, kan het project vervolgens op basis van uurtarieven worden betaald. Een voorbeeld van zo'n combinatie is de aanschaf van een softwarepakket. Men kan met de leverancier afspreken om voor een vast bedrag te inventariseren welk softwarepakket het beste bij de organisatie past. De implementatie van het pakket wordt vervolgens op uurbasis verrekend. Bij een dergelijke opzet is het van belang dat de opdrachtgever niet te afhankelijk wordt van de externe en na de voorstudie alsnog kan overstappen naar een andere externe.

Als een uurtarief met een inspanningsverplichting niet gewenst is, kan men kiezen om de te leveren inspanning op te delen in aparte tussenresultaten. Aan elk tussenresultaat kan men een totaalprijs met een resultaatverplichting koppelen. Na afronding van het eerste tussenresultaat is er doorgaans meer duidelijkheid over het volgende. Hier kan dan weer een totaalprijs voor worden uitgevraagd.

Hoogte bepalen van prijzen en tarieven

Na de keuze tussen 'uurtarief' en 'vaste totaalprijs', doet zich de vraag voor of de opdrachtgever zelf het tarief of de totaalprijs wil vastleggen (de budgetmethode), of dat men dit door de markt wil laten doen. Bij de budgetmethode bepaalt de opdrachtgever de hoogte van het tarief of de totaalprijs en geeft dit de markt mee als een gegeven. Er wordt dan gegund op de hoogste kwaliteit.

Wanneer gekozen wordt om de markt de hoogte te laten bepalen, dan wordt gegund op de Laagste Prijs (LP) of op een combinatie van prijs en kwaliteit (Economisch Meest Voordelige Inschrijving: EMVI). Ter toelichting van dit onderscheid volgen hier enkele scenario's.

Zelf de vaste totaalprijs bepalen

De opdrachtgever geeft de totaalprijs op, en omdat die voor alle aanbieders vaststaat, kan gekozen worden voor de aanbieder die de meeste waarde biedt. De prijs

Tabel 1 Voor- en nadelen van een totaalprijs en een uurtarief

	Toelichting voordelen	Toelichting nadelen
Vaste totaalprijs	<ul style="list-style-type: none"> → De opdrachtgever heeft budgetzekerheid → Na oplevering is geen nadere afrekening nodig: het risico ligt bij de externe → De focus ligt tijdens de opdracht niet meer op de prijs en kan dus liggen op het optimaliseren van (creatieve) oplossingen 	<ul style="list-style-type: none"> → Het is lastiger om inzicht te krijgen in de prijsopbouw per tijdseenheid, en dus om de externe kosten te verantwoorden. De verantwoording berust dan op het plan van aanpak van de externe, waar de activiteiten in zijn benoemd → De prijs- en opdrachtbepaling kost de opdrachtgever doorgaans meer tijd en inspanning → Er is een risico dat 'teveel' wordt betaald voor de dienst → Vaste totaalprijs werkt het beste als de eisen en wensen niet veranderen tijdens het project. In de praktijk is echter wel vaak sprake van wijzigingen. → Bijsturen bij een totaalprijs is omslachtiger, omdat het meerwerkdiscussies kan opleveren. Een manier om bijsturen eenvoudiger te maken, is het faseren van de opdracht
Uurtarief	<ul style="list-style-type: none"> → De opdrachtgever krijgt een goed beeld van de kostenstructuur (per tijdseenheid) van de opdracht → Het voorbereiden van de aanbesteding kost minder tijd en inspanning. Samen met de externe worden de werkzaamheden nader ingevuld 	<ul style="list-style-type: none"> → De opdrachtgever is onzeker over de financiële uitkomsten → Het kost de opdrachtgever meer tijd en inspanning om ineffectieve en/of inefficiënte uren te voorkomen → Het risico van de urenbesteding ligt bij de opdrachtgever → Er is geen directe stimulans om sneller te werken. Professioneel opdrachtgeverschap is dus een vereiste

wordt vastgesteld aan de hand van wat de opdrachtgever ervoor over heeft en niet zozeer wat de kosten zijn of wat de marktprijs is. Deze methode is bijvoorbeeld goed toepasbaar in een kleine markt waarin de spelers en hun producten bekend zijn.

Dit scenario heeft als voordeel dat externen zich kunnen richten op het optimaliseren van het resultaat binnen het gegeven budget. Voorwaarde voor succes is dat de opdrachtgever een goede inschatting kan maken van een haalbare prijs voor het beoogde resultaat.

Het nadeel van dit model is dat de prijs vast ligt. Men kan dus niet via marktwerking tot een nog lagere prijs komen. Een totaalprijs die te laag is gekozen, zal bij de opdrachtgever tot teleurstelling kunnen leiden over de aangeboden oplossingen. Bij een te hoge prijs krijgen aanbieders te veel ruimte voor strategisch gedrag. Het is de moeite waard om hier vooraf goed naar te kijken; een procedure opnieuw doen kost vaak meer geld dan het goed vaststellen van de totaalprijs en het beoogde resultaat.

Markt bepaalt uurtarief of totaalprijs

In dit geval zijn de totaalprijs of het uurtarief het resultaat van een aanbesteding of offertetraject. In dit scenario moet een keuze worden gemaakt tussen aanbesteden op basis van EMVI of LP. Alleen als het voor de opdrachtgever volkomen duidelijk is wat er opgeleverd moet worden - en dit ook goed omschreven kan worden - is het aan te bevelen te kiezen voor Laagste Prijs. In alle andere gevallen lijkt EMVI een betere oplossing.

Zo wordt voorkomen dat 'te goedkoop' wordt ingekocht met bijkomende risico's op een te lage kwaliteit of op meerwerkkosten. Vraag tijdens de aanbesteding desgewenst naar de kostprijsopbouw van de externe om die te gebruiken bij de verantwoording van de kosten.

Zelf het uurtarief bepalen

In dit scenario bepaalt de opdrachtgever wat hij voor de opdracht over heeft. De prijs is dus niet een uitvloeisel van een aanbesteding maar is gebaseerd op een door de opdrachtgever vooraf aangegeven tarief. Zo stuurt de opdrachtgever de markt, in plaats van andersom.

Deze aanpak leent zich goed wanneer - als gevolg van interne of maatschappelijk druk - de te betalen tarieven duidelijk moeten worden begrensd, bijvoorbeeld conform de 'Balkenende-norm'.

Voor die begrenzing is een aantal mogelijke ankerpunten aan te geven:

- De daadwerkelijke kosten die de externe maakt;
- De interne salarissen of tarieven die de opdrachtgever hanteert;
- De waarde voor de opdrachtgever van de dienst die de externe levert.

Als de daadwerkelijke kosten van de externe de basis vormen voor het tarief moet worden vastgesteld wat die kosten zijn. In principe zijn dat de salariskosten van de

externe plus de relevante overhead: huisvestingskosten, opleidingskosten, acquisitiekosten, (het risico van) leegloop, kosten voor ondersteunend personeel enzovoort. In de praktijk blijkt het lastig om de eigenlijke kosten van een externe objectief vast te stellen. Want wat zijn de salariskosten van een zzp'er? En welk deel van de overhead mag de beloning voor de eigenaar van het bedrijf van de externe uitmaken?

De kosten voor externen kunnen duidelijk worden verantwoord door een relatie aan te brengen tussen externe uurtarieven en interne salarissen/tarieven. Het alternatief is immers dat de werkzaamheden door een interne worden verricht. Het zal duidelijk zijn dat een externe duurder is (vanwege risico, acquisitie etc.). Door deze kosten te relateren aan de interne kosten heeft men een duidelijk referentiepunt. De interne tarieven kunnen worden vermenigvuldigd met een bepaalde factor om de overheadkosten en een winstmarge van de externe te vergoeden. Per contract kan de grootte van deze factor verschillen. Over het algemeen omvat deze factor het bruto salaris en persoonlijke overhead, zoals laptop en leaseauto. De factor omvat niet overhead als gebouw, secretariaat, ICT-netwerk, etc. In de praktijk ligt deze factor meestal tussen de 1,5 en 2,5.

De hoogte van de factor hangt verder ook af van het beleid van de opdrachtgever:

- De contractduur, waarbij geldt dat hoe langer de duur is, hoe lager de factor zou moeten zijn (zie het voorbeeld van Utrecht uit de inleiding);
- De gevraagde kwaliteit, waarbij een te lage factor de kwaliteit nadelig kan beïnvloeden;
- De in de markt gebruikelijke tarieven, waarbij een hogere factor beter past bij externe inhuur met een maatwerkarakter.

VOORBEELD VIJF GEMEENTEN IN NOORD-OOST FRIESLAND

Vijf gemeenten in Noord-Oost Friesland (Ameland, Kollumerland, Dongeradeel, Dantumadeel en Achtkarspelen) hebben gezamenlijk de Hulp bij het Huishouden (Wmo) aanbesteed tegen een richttarief. Het richttarief had een bandbreedte van 8% die aanbieders enige speelruimte bood. Afwijken van het richttarief had wel invloed op de kans van gunning. Uiteindelijk was de aanbesteding een succes en hebben alle aanbieders de dienst tegen het gevraagde - of een lager - tarief aangeboden.

Als een opdrachtgever zelf het uurtarief bepaalt, kan dit ertoe leiden dat opdrachtnemers hun businessmodel moeten aanpassen. Bij veel grote adviesbureaus is het gebruikelijk om hoge opslagfactoren (factor 4 tot 5) te hanteren voor junior consultants en lagere voor managers en partners (factor 2). Het scenario 'zelf uurtarief bepalen' zet deze adviesbureaus ertoe aan om hun tariefopbouw of de werkverdeling over junioren en senioren aan te passen. Hierdoor zal de opslagfactor (lees: de winstmarge) van beide categorieën consultants dichterbij elkaar komen te liggen.

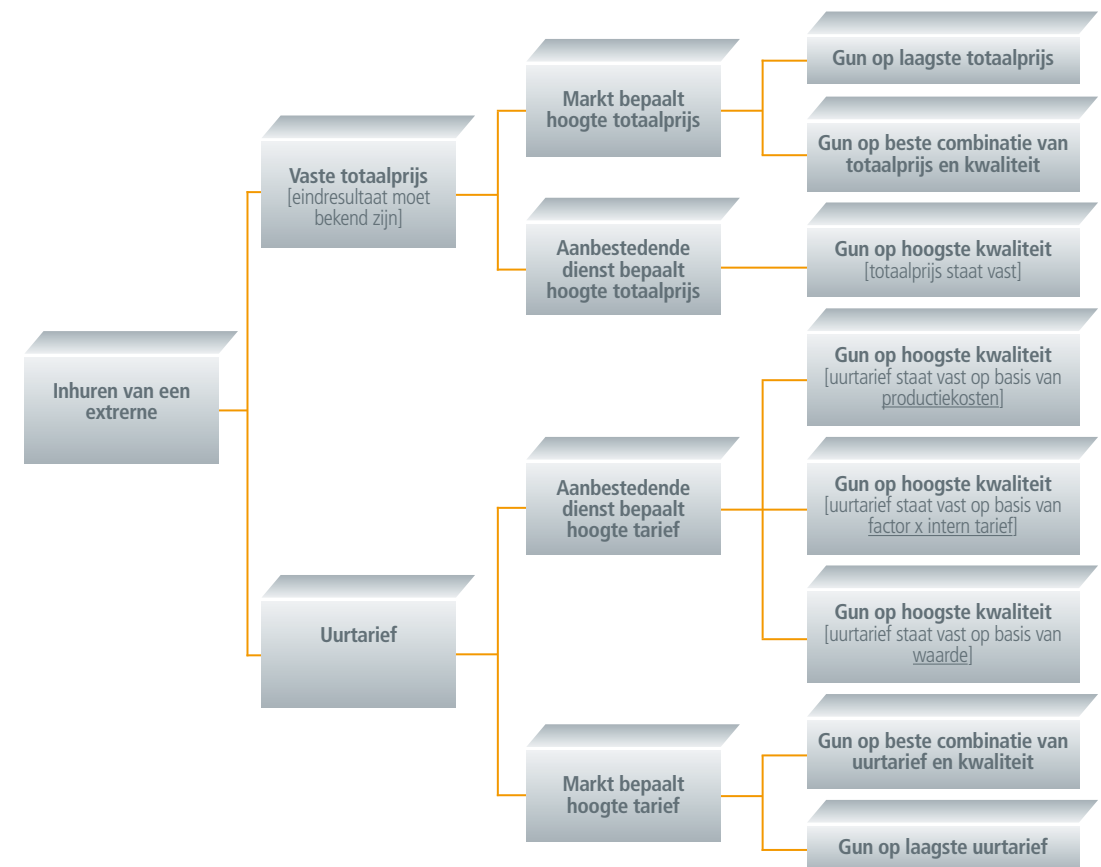
TIPS

- Voor het inhuren van externen op basis van een uurtarief is het van belang goede afspraken te maken over termijnen en looptijden in relatie tot concreet te behalen doelstellingen, om te voorkomen dat het een 'gebed zonder einde' wordt.
- Het regelmatig inventariseren en evalueren van de stand van zaken kan verrassingen achteraf voorkomen.
- Een uurtariefstelling voor grotere opdrachten kan worden gecombineerd met een kwantumkorting. Dit houdt in dat bij het bereiken van een plafond aan uren een bepaald bedrag of een bepaald kortingpercentage over het totale inkoopvolume wordt doorberekend.
- Ook kan een opdrachtgever kiezen voor een minimumtarief, waarna de aanbieder voorstellen kan doen voor meerwaarde tegen meerkosten. Dit houdt de concurrentie binnen de markt op gezond peil en biedt een waarborg voor de kwaliteit van de te leveren diensten.
- Wat vaak voorkomt bij externe inhuur voor een vaste totaalprijs is om ook de opbouw van de tarieven te vragen. Dit is zinvol als het dient om de tarieven voor eventueel meerwerk van tevoren vast te leggen. Het is echter af te raden om dit als additioneel gunningcriterium te gebruiken. Dat sticht namelijk verwarring over het basisprincipe dat wordt gehanteerd. Tegelijk leidt het tot mogelijkheden voor ongewenste manipulatie (strategisch inschrijven) door aanbieders.

TOT SLOT

Grafisch kunnen de keuzes uit deze en de vorige paragraaf worden weergegeven als in figuur 2. Uiteraard zijn nog allerlei andere varianten mogelijk. Zoals een bonus-malusvariant, om externen te stimuleren de opdracht sneller en/of beter uit te voeren. Deze variant is op beide basisprincipes toepasbaar.

Figuur 2 **Schema prijsbepaling**





COLOFON

November 2011

Tekst: PIANOo, met dank aan de vele mensen die meegewerkt hebben aan deze publicatie. Zij waren afkomstig uit de overheid en uit het bedrijfsleven. Zonder hun kennis en ervaring kon deze Handreiking niet geschreven worden.

Foto cover: Shutterstock

Ontwerp: Dependance Rotterdam

Druk: Vijfkeerblauw

Reacties op de inhoud zijn uiterst welkom en zullen worden gebruikt bij een volgende versie. U kunt uw reactie mailen naar info@pianoo.nl

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden

Postbus 20101, ALP K/040

2500 EC Den Haag

T 070 349 07 77

www.pianoo.nl

PIANOo is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.



De inhuur van externe werkkkrachten in de publieke sector – kortweg externe inhuur – vraagt om een zorgvuldige benadering. In deze handreiking leest u over de manier waarop u als inkoopadviseur kunt bijdragen aan goede keuzen op dit terrein. Daarvoor gaat de handreiking uit van het proces waarlangs externe inhuur idealiter verloopt. In het andere deel van deze handreiking leest u over hoe u de tarieven voor externe inhuur kunt bepalen.