

**Behavioural and Societal  
Sciences**Polarisavenue 151  
2132 JJ Hoofddorp  
Postbus 718  
2130 AS Hoofddorp[www.tno.nl](http://www.tno.nl)

T +31 88 866 61 00

F +31 88 866 87 95

[info-arbeid@tno.nl](mailto:info-arbeid@tno.nl)**TNO-rapport****R11782 | Eindrapport****Inzet van zzp-ers binnen de gemeenten:  
een verkennend onderzoek**

Datum	mei 2011
Auteurs	A. Goudswaard W. van der Torre A. Brugman
Exemplaarnummer	-
Oplage	-
Aantal pagina's	28
Aantal bijlagen	geen
Opdrachtgever	A+O fonds Gemeenten
Projectnaam	Organisatie zzp-ers
Projectnummer	031-21129

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, foto-kopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belang-hebbenden is toegestaan.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en context</b> .....	<b>3</b>
1.1	Inleiding en vraagstelling .....	3
1.2	De opmars van de zzp-er .....	3
1.3	Box Regeerakkoord 2010 .....	5
1.4	Wie is “de” zzp-er?.....	5
1.5	Motivatie om zzp-er te worden .....	6
1.6	Kosten van inhuur.....	7
1.7	Visie van MKB-ondernemers op de inhuur van zzp-ers.....	8
1.8	Samenvatting.....	9
<b>2</b>	<b>Resultaten van de Internet vragenlijst</b> .....	<b>10</b>
2.1	Inleiding .....	10
2.2	Onderzoeksgroep .....	10
2.3	Aard en omvang van de inzet.....	11
2.4	Motieven van inhuur zzp-ers .....	12
2.5	Intermediair versus rechtstreekse inhuur .....	12
2.6	Voordelen en nadelen .....	13
<b>3</b>	<b>Resultaten van de interviews</b> .....	<b>15</b>
3.1	Inleiding .....	15
3.2	De inzet van zzp-ers .....	15
3.3	Inhuurconstructie .....	15
3.4	Voor- en nadelen .....	16
3.5	Verwachtingen ten aanzien van de toekomst.....	16
<b>4</b>	<b>Slotconclusies</b> .....	<b>24</b>
4.1	Aantallen en achtergrond .....	24
4.2	Waarom zzp?.....	24
4.3	Inhuurconstructie zzp .....	26
4.4	Verwachtingen t.a.v. de toekomst .....	26
4.5	Tips van de geïnterviewde gemeenten .....	27
<b>5</b>	<b>Literatuur</b> .....	<b>28</b>

# 1 Inleiding en context

## 1.1 Inleiding en vraagstelling

Binnen de overheid - en ook binnen gemeenten - bestaat een toenemende behoefte aan flexibele arbeid. Een van de manieren om flexibiliteit te organiseren is door middel van externe inhuur, bijvoorbeeld het inzetten van uitzendkrachten, gedetacheerden of het inhuren van freelancers of zzp-ers. Een belangrijke vraag is hoe gemeenten hun flexibiliteit kunnen vergroten en tegelijkertijd de kosten van inhuur binnen de marges kunnen houden. Er is op dit moment onvoldoende kennis van de omvang en organisatie van de flexibele schil binnen gemeenten en specifiek van de inzet van zzp-ers hierbinnen.

In de context van een toenemend aantal zzp-ers op de arbeidsmarkt en beperkte kennis van deze groep werkenden, heeft het A+O fonds Gemeenten TNO gevraagd om te verkennen *hoe de inzet van zzp-ers door gemeenten is georganiseerd*. Sturende deelvragen daarbij zijn; in welke mate worden zzp-ers ingezet door gemeenten? Om wat voor zzp-ers gaat het (opleidingsniveau, functie)? Wat zijn de motieven van de gemeenten om zzp-ers in te huren? Wie zijn betrokken bij het inhuurproces? Gebruikt men intermediairs voor de inzet van zzp-ers of vindt men zzp-ers vooral via het eigen netwerk? Hoe beoordelen gemeenten de prestaties van de zzp-ers? Wat kunnen we leren uit enkele voorbeelden van de inzet van zzp-ers? Aan deze vragen zullen we in deze verkenning aandacht besteden.

Om de benodigde kennis te verzamelen is een enquête uitgezet, die door 14 gemeenten is ingevuld, en zijn er bij 6 gemeenten telefonische interviews afgenomen. De deelnemende gemeenten hebben zich aangemeld via de digitale nieuwsbrief van het A+O fonds Gemeenten of zijn gevraagd via (informele) netwerken. De verzamelde informatie is daarmee niet representatief voor de Nederlandse gemeenten. Het gaat in dit onderzoek dan ook om een eerste verkenning. Deze verkenning geeft wel een duidelijk beeld hoe er binnen de gemeenten tegen de inzet van zzp-ers wordt aangekeken.

In dit rapport beschrijven we de resultaten van deze verkenning. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de enquête gepresenteerd, in hoofdstuk 3 worden de resultaten van de interviews gepresenteerd en in hoofdstuk 4 trekken we voorlopige conclusies.

Maar allereerst schetsen we in dit inleidende hoofdstuk de context van het onderzoek en geven we kort aan wat er bekend is over de zzp-er in Nederland.

## 1.2 De opmars van de zzp-er

Over het aantal zzp-ers dat voor gemeenten werkt is in de literatuur weinig bekend en daarom zullen we in deze inleiding in eerste instantie aandacht besteden aan de ontwikkeling van het aantal zzp-ers in het algemeen. We kunnen stellen dat de zzp-er in opmars is. Immers, het aantal zzp-ers op de Nederlandse arbeidsmarkt is tussen 1996 en 2008 gestegen van 400.000 naar 640.000 (CBS). In percentage van de werkzame beroepsbevolking is dat een stijging van 6% naar 9% (Kösters, 2009). De groei van het aantal zzp-ers doet zich vooral voor in specifieke sectoren zoals de zakelijke dienstverlening, bouw en zorg. Zo is het percentage zzp-ers in de

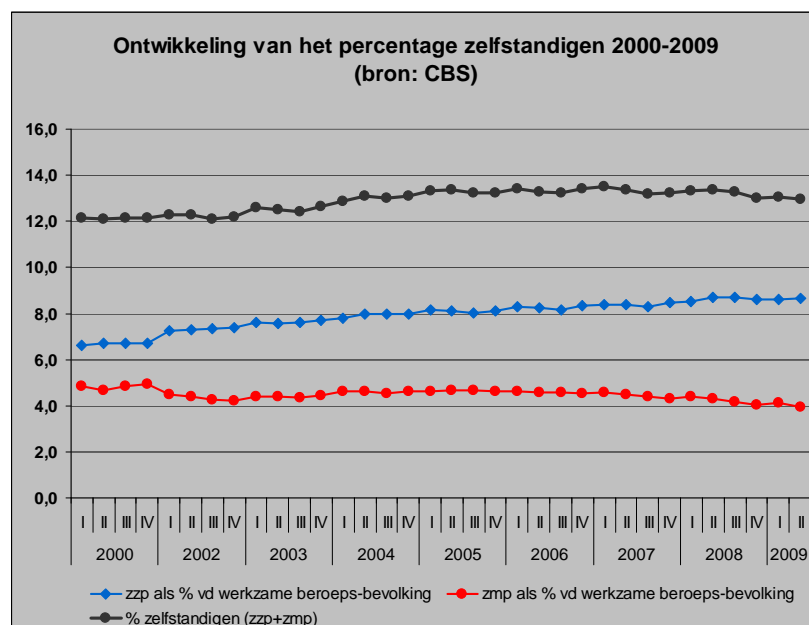
zakelijke dienstverlening tussen 2001 en 2008 toegenomen van 7% naar 15% van het totaal aantal banen in de sector (zie tabel 1). In andere sectoren, zoals de agrarische sector blijft het aantal redelijk stabiel. In deze sector is het aantal zzp-ers altijd al hoog geweest. Of de groei van het totaal aantal zzp-ers zal continueren en tot welk niveau (wanneer de markt voor zzp-ers verzadigd is) is onduidelijk. In 2009 is het aantal zzp-ers weer met 20.000 afgenomen, mede door de economische recessie (Kösters; 2009). Wat we wel kunnen concluderen is dat de groep zzp-ers momenteel en in de nabije toekomst een belangrijke rol speelt op de arbeidsmarkt.

Tabel 1 Aandeel zzp-ers in banen per sector; groei banen sectoren 2001-2008

Jaar:	% zzp op aantal banen in de sector	
	2001	2008
Landbouw	59	60
Bouw	10	18
Zakelijke dienstverlening	7	15
Cultuur en overige dienstverlening	15	22
Zorg	3	6

Bron: op basis van CBS en Statline

Het onderscheid tussen zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) en zelfstandigen *met* personeel (zmp-ers) wordt pas sinds enkele decennia gemaakt, waardoor de kennis van de specifieke groep zelfstandigen zonder personeel beperkt is. In oudere data wordt geen onderscheid gemaakt tussen de zelfstandige *met* personeel en de zelfstandige *zonder* personeel. Overigens is het aandeel zelfstandigen als geheel (zzp *en* zmp) op de (zeer) lange termijn afgenomen tot de jaren '70 en '80, waarna het percentage redelijk stabiel is gebleven en rond de 11-13 % van de werkzame beroepsbevolking schommelt (Blanchflower, 2000). Dit is vergelijkbaar met het Europese gemiddelde (EU15)(DG Employment, 2008). Binnen de groep zelfstandigen neemt het aandeel zzp-ers toe sinds 2000 (zie figuur 1).



Figuur 1 De ontwikkeling van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp) en zelfstandigen met personeel (zmp) in het afgelopen decennium

Bron: CBS

### 1.3 Box Regeerakkoord 2010

De nationale politiek is kritisch met betrekking tot de omvang van de externe expertise die wordt ingehuurd door overheidsorganisaties. Het vorige kabinet stelde voor de Rijksoverheid de norm dat niet meer dan 13% van het totale personeelsbudget aan externe inhuur mag worden uitgegeven. Vorig jaar overschreden een aantal Ministeries die norm. Ook de lokale politiek wil de totale kosten aan inhuur van externen beperken. Zeker in tijden van bezuinigingen lijkt de externe inhuur een van de eerste posten waarop bezuinigd kan worden. Hoewel de externe inhuur aan banden wordt gelegd, wil de politiek wel meer kansen geven aan zzp-ers en kleine zelfstandigen. In het regeerakkoord uit 2010 staat namelijk ook dat de zzp-ers en MKB-ers meer kans moeten krijgen bij het verkrijgen van overheidsopdrachten:

- “het MKB verdient meer kansen bij aanbestedingen door de overheid. Cluster- en raamcontracten worden teruggedrongen; de omzeteis gaat omlaag. Als een bedrijf met succes een aanbestedingsprocedure heeft doorstaan, moet de erkenning voor meerdere jaren zijn geregeld”;
- “zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) krijgen eveneens meer kansen bij aanbestedingen door de overheid” (Regeerakkoord 2010; 12).

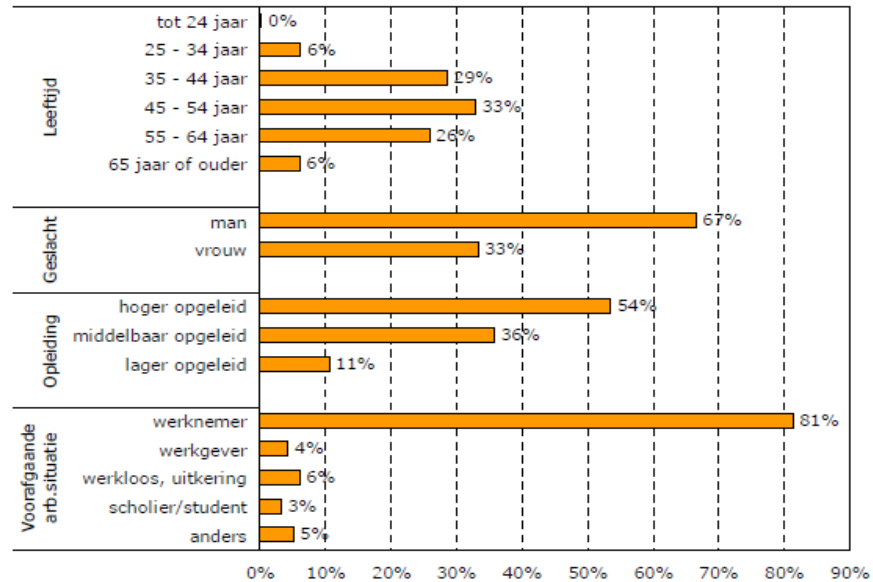
De opdracht van het nationale politiek lijkt dus; beperk de externe inhuur bij uitvoering van overheidstaken, maar als er wordt ingehuurd, dan moeten er meer kansen worden gegeven aan het MKB en zzp-ers (Regeerakkoord, 2010).

### 1.4 Wie is “de” zzp-er?

In de discussie rondom zzp-ers wordt vooral aandacht besteed aan de opkomst van nieuwe groepen zzp-ers. Het CBS definieert de zzp-ers breed: “Het gaat hier om ondernemers die geen personeel in dienst hebben. Dit kan ook slaan op een freelancer. De zzp-er is zelfstandig in die zin dat hij/zij geen arbeidsovereenkomst heeft, maar wel diensten en/of goederen levert aan klanten of opdrachtgevers. Er is geen sprake van een gezagsverhouding, waardoor hij/zij geen werknemer is en niet onder de wettelijke bepalingen voor werknemer valt”. Op basis van deze definitie is de ontwikkeling van het aantal zzp-ers hierboven beschreven. Een andere meer specifieke definitie van de zzp-er wordt gebruikt in veel onderzoek en wijkt in die zin van de CBS-definitie af, dat deze (nieuwe) zzp-er geacht wordt nauwelijks over eigen kapitaal (zoals bedrijfsruimte) te beschikken. De inbreng van zzp-ers bestaat voornamelijk uit kennis en vaardigheden en de zzp-ers verrichten voornamelijk werkzaamheden die normaliter onder een arbeidsovereenkomst wordt verricht (Vroonhof et al., 2001, Hessels en Vroonhof, 2003; De Vries et al., 2010; Vroonhof et al., 2008; Pleijster en Van der Valk, 2007). Deze laatste definitie maakt de groep minder omvangrijk, omdat met name een aantal klassieke zzp-ers afvallen, zoals kunstenaars, boeren of eigenaars van kleine kroegen. Het voordeel van deze striktere definitie is dat de groep beter vergelijkbaar wordt met werknemers in loondienst. In de CBS-data wordt echter vooralsnog geen onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen zzp-ers, waardoor de omvang van deze beperktere groep niet bekend is.

Op basis van de scherpere definitie zijn wel een aantal onderzoeken uitgevoerd die ons een beter beeld kunnen geven van het *profiel* van de zzp-er. Zo is het merendeel van de zzp-ers hoger opgeleid, van het mannelijke geslacht en zijn veel zzp-ers tussen de 45 en 55 jaar. Het overgrote merendeel van de zzp-ers was voorheen

werknemer in loondienst. In de onderstaande tabel zijn de persoonskenmerken gepresenteerd (De Vries et al., 2010).



Bron: EIM enquête zfp'ers in de crisis (2009).

Figuur 2 Persoonskenmerken zfp-ers

### 1.5 Motivatie om zfp-er te worden

Verschillende onderzoeken (Vroonhof e.a., 2008; De Vries et al., 2010; Van den Born, 2010) wijzen stevast op de positieve motivatie van de werknemers om te kiezen voor het zelfstandige statuut, meestal gekoppeld aan de negatieve ervaring met leiderschap binnen de oude onderneming. Volgens Van den Born (2010) zijn bureaucratie en de politieke intriges in het oude bedrijf de belangrijkste redenen voor professionals om hun werknemerscarrière op te geven en te starten met freelancen. Ook uit andere onderzoeken blijkt dat autonomie de belangrijkste reden is om zfp-er te worden (Pleijster en Van der Valk, 2007; Hessels en Vroonhof, 2003; Evers et al., 2002).

Zelfstandigen geven aan ook daadwerkelijk meer vrijheid te ervaren in hun werkzaamheden (zie bijvoorbeeld Parent-Thirion, 2007). Zo kan men meer aan de eigen wensen tegemoet komen en dit kan de arbeidssatisfactie positief beïnvloeden. Anderzijds levert deze autonomie ook nieuwe verantwoordelijkheden op. Zelfstandigen (inclusief zfp-ers) lopen ook meer (inkomens)risico's, en inkomensonzekerheid is dan ook een van de belangrijkste nadelen die zfp-ers zeggen te ervaren. Het afdekken van deze risico's door verzekeringen vinden veel zfp-ers te duur.

Een hoger inkomen blijkt geen dominante reden te zijn om te kiezen voor een zelfstandig statuut (Pleijster en Van der Valk, 2007; Hessels en Vroonhof, 2003). Daarnaast zijn zfp-ers en werknemers in vergelijkbare mate van mening dat ze goed betaald worden voor hun werk; respectievelijk 61% en 58% (Parent-Thirion, 2007).

Zzp-ers zijn gevoelig voor conjuncturele schommelingen (De Vries et al., 2010). De gemiddelde omzet van de zzp-er is in 2009 met 6% gedaald ten opzichte van 2008. Ondanks dat de zzp-ers er qua inkomen nauwelijks op vooruit lijken te gaan, maken zzp-ers vaak wel meer uren dan werknemers in loondienst. Bovendien zijn ze uiteraard ook verantwoordelijk voor de eigen verzekeringen. Het onderzoek van Hessels en Vroonhof (2003) komt op gemiddeld 52 uur per week, Parent-Thirion (2007) komt op 41 uur per week vergeleken met werknemers die 32 uur werken.

Tabel 2 Gemiddeld aantal uur per week besteed aan eigen onderneming naar huidige netto maandinkomen

<b>Netto maandinkomen</b>	<b>Gemiddeld aantal uur (n=1245)</b>
Minder dan 1.250 euro	25 uur
1.250 tot 1.500 euro	39 uur
1.500 tot 2.000 euro	42 uur
2.000 tot 3.000 euro	45 uur
3.000 tot 5.000 euro	48 uur
5.000 euro of meer	46 uur
<b>Totaal</b>	<b>39 uur</b>

Bron: Vroonhof et al., 2011

## 1.6 Kosten van inhuur

De beloning van zzp-ers is anders samengesteld dan de beloning van werknemers. Zo lijkt een zzp-er een relatief dure arbeidskracht als we alleen naar de uurtarieven kijken en deze vergelijken met werknemers in loondienst. Als we vervolgens analyseren wat de zzp-er overhoudt en wat de werknemer extra kost aan organisaties naast de salariskosten, dan lijkt er dus nauwelijks verschil te zijn. De zzp-ers zijn immers zelf verantwoordelijk voor investeringen op de langere termijn zoals pensioen, arbeidsongeschiktheid, opleiding en inkomstenverzekeringen. Als daar minder in geïnvesteerd wordt zoals blijkt uit cijfers (Vroonhof et al., 2008, Pleijster en Van der Valk, 2007), dan houdt de zzp-er op korte termijn weliswaar meer over, maar dat gaat ten kosten van de langere termijn.

De uurtarieven van de zzp-er zijn volgens onderzoekers marktconform als we de kosten vergelijken met overige inhuur of liggen daar net onder (De Vries, 2010).

Voor het inlenende bedrijf kunnen - naast de kosten voor de feitelijke inzet van de zzp-er of een freelancer - ook de wervings- en selectiekosten oplopen. Detacheeringsbureaus, die gedeeltelijk voor dezelfde klussen worden ingehuurd als de zzp-ers, kunnen deze kosten voor hun rekening nemen en rekenen deze door in hun tarieven. Voor een deel maken ook zij gebruik van zzp-ers. Verder zijn er ook intermediairs of bemiddelingsbureaus die alleen ondersteunen bij het bijeenbrengen van de vraag en het aanbod. Van den Born (2010) geeft aan dat ongeveer de helft van de freelancers gebruik maakt van bemiddelingsbureaus om aan klussen te komen. In de zakelijke dienstverlening maakt zelfs bijna driekwart van de freelancers gebruik van een bemiddelingsbureau. Van den Born geeft aan dat de 'overhead' die deze bureaus doorrekenen in vele gevallen hoger uitkomt dan de 'overhead' binnen het normale contract. Het alternatief is het gebruiken van lokale netwerken of sectorale netwerken om zzp-ers te werven en zodoende een vaste pool aan zzp-ers te creëren die men regelmatig inschakelt.

## 1.7 Visie van MKB-ondernemers op de inhuur van zzp-ers

Zoals eerder aangegeven is er in de literatuur weinig bekend over de inzet van zzp-ers bij gemeenten. We weten dus ook niet in hoe gemeenten de inzet van zzp-ers beoordelen. Wel is er onderzoek gedaan naar de inzet van zzp-ers door het MKB. Vroonhof e.a. (2007) hebben in zes sectoren (industrie; bouw; horeca; vervoer, verhuur en zakelijke dienstverlening en overige dienstverlening opslag en communicatie) MKB-bedrijven enkele stellingen over zzp-ers voorgelegd. Over het algemeen lijken de MKB-ers in de onderzochte sectoren een positief beeld te hebben van de zzp-er in het algemeen en van zijn kwaliteit, efficiëntie en capaciteiten (zie tabel 3). De meerderheid van het MKB ziet de zzp-er niet als concurrent, maar meer als aanvulling op de eigen organisatie (de smeeroliefunctie). Over de kostenvoordelen lijken de MKB-ers nog het minst uitgesproken, hoewel er toch een meerderheid zegt wel kostenvoordelen te behalen aan zzp-ers. Opvallend is ook het grote percentage dat door personeelskrapte zegt 'genoodzaakt' te zijn zzp-ers in te schakelen en het er op lijkt dat de MKB-ers dus niet bewust kunnen kiezen tussen het inzetten van werknemers in loondienst of zzp-ers. Blijkbaar opereren deze zzp-ers in een voor hun aantrekkelijke arbeidsmarkt. Daarnaast lijkt het merendeel van MKB-ers in de toekomst niet meer zzp-ers wil inschakelen (t.o.v. de huidige situatie) en dit laatste inzicht blijkt nog duidelijker uit de WEA (2009), waarin ook 60% van de organisaties aangeeft niet méér met zzp-ers te willen gaan werken in de komende 2 jaar en slechts 13% aangeeft dat wel te willen. Mogelijk spelen conjuncturele ontwikkelingen een rol bij deze afweging.

Tabel 3 Beantwoording van stellingen door MKB in % in de sectoren industrie; bouw; horeca; vervoer, verhuur en zakelijke dienstverlening en overige dienstverlening opslag en communicatie

Sector	Geheel of vrijwel geheel mee eens	Geheel of vrijwel geheel mee oneens
<i>Algemeen beeld over zzp-ers</i>		
zzp-ers niet meer weg te denken uit de economie	79	13
zzp-ers vervullen een nuttige smeeroliefunctie	72	18
zzp-ers veroorzaken prijsbederf in mijn sector	29	64
zzp-ers zijn lastige concurrenten voor mijn bedrijf	22	75
<i>Kwaliteit, efficiëntie en capaciteit</i>		
zzp-ers zijn over het algemeen vakbekwaam	64	20
het inzetten van zzp-ers levert mij kostenvoordelen op	55	39
door personeelskrapte ben ik wel aangewezen op zzp-ers	68	32
<i>Vinden en inschakelen</i>		
ik schakel altijd dezelfde zzp-ers in	82	18
als ik een zzp-er nodig heb kan ik die snel vinden	75	22
er zijn veel zzp-ers in mijn sector	53	40
door personeelskrapte moet ik wel zzp-ers inschakelen	68	32
in de toekomst zal ik vaker een zzp-er inschakelen	38	54

Bron: Vroonhof et al., 2007



## 1.8 Samenvatting

Het aantal zzp-ers is de afgelopen decennia toegenomen van 6 tot 9% van de werkzame beroepsbevolking en het is dus een groep om rekening mee te houden. De gemiddelde zzp-er is hoog opgeleid, rond de 45 jaar en vaker man dan vrouw. De tarieven zijn marktconform of liggen net daaronder. De keuze voor het zzp-schap voor een arbeidskracht is niet vanuit economisch oogpunt, maar vanwege de wens tot meer autonomie en flexibiliteit. Opdrachtgevers in het MKB zeggen kostenvoordelen te behalen aan zzp-ers en vinden ze vakbekwaam, maar ook vanwege krapte op de arbeidsmarkt worden zzp-ers ingehuurd. Nu een algemene indruk te hebben gekregen van de inzet van zzp-ers uit de literatuur, gaan we in het volgende hoofdstuk in op de resultaten van het onderzoek onder 14 gemeenten.

## 2 Resultaten van de Internet vragenlijst

### 2.1 Inleiding

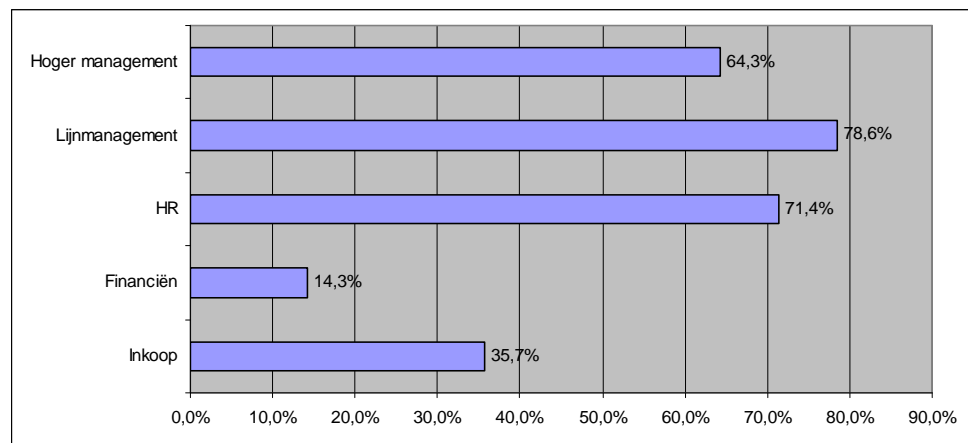
Het A+O fonds Gemeenten heeft in november 2010 - op de website en via de nieuwsbrief - een oproep gedaan aan alle gemeenten om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Hierop hebben 18 gemeenten in eerste instantie positief gereageerd. In december 2010 en januari 2011 hebben 14 gemeenten de vragenlijst volledig ingevuld en teruggestuurd. In de vragenlijst is gevraagd of men bereid was tot een vervolgesprek. Met zes gemeenten zijn eind januari - begin februari 2011 interviews gehouden om nader inzicht te krijgen in de manier waarop en de achtergrond waarom zzp'ers worden ingehuurd door de betrokken gemeentelijke organisatie. De resultaten uit de interviews worden in het volgende hoofdstuk gepresenteerd. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de enquête.

### 2.2 Onderzoeksgroep

In de onderzoekspopulatie zaten drie grote (meer dan 80.000 inwoners), drie middelgrote (tussen de 30.000 en 80.000 inwoners), en acht kleine (minder dan 30.000 inwoners) gemeenten. Het onderzoek is door de kleine groep respondenten niet representatief voor de totale gemeentelijke organisatie in Nederland.

De respondenten zijn overwegend werkzaam bij de afdeling Personeel en Organisatie of een vergelijkbare stafafdeling verantwoordelijk voor HR-zaken (in negen gevallen). De overige respondenten zijn werkzaam voor de afdelingen Financiën, Middelen of afdelingen die te maken hebben met algemene bedrijfsvoering of organisatieadvies. De functies van de respondenten zijn veelal adviseur (7) of leidinggevende (5). De overige twee respondenten zijn respectievelijk een beleidsmedewerker en een centrale inkoopcoördinator.

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat het lijnmanagement in meer dan 79% van de onderzochte gemeenten direct betrokken is bij de afspraken over het inhuurproces van zzp-ers. Ruim 71% zegt dat de afdeling HR / P&O betrokken is bij het bepalen van afspraken bij inhuurproces, gevolgd door 64% die aangeeft dat het hoger management betrokken is. De afdelingen inkoop en financiën zijn minder vaak betrokken.



Figuur 3 Wie is betrokken bij (de afspraken) over het inhuurproces? (n=14)

### 2.3 Aard en omvang van de inzet

We hebben de gemeenten gevraagd naar het totaal aantal fte in vaste dienst, het totaal aantal fte aan werkenden met een flexibel contract (tijdelijke contracten, uitzendkrachten, freelancers, zzp-ers) en het totaal fte aan zzp-ers. Gemiddeld genomen hebben de onderzochte gemeenten 377 medewerkers in vaste dienst, een schil met flexibele contracten van 45 medewerkers, en 6 zzp-ers in dienst.

Het aantal zzp-ers bij de onderzochte gemeenten is in absolute zin laag te noemen. De aantallen zijn veelal maximaal op twee handen te tellen. Twee gemeenten (een grote en een kleine gemeente) steken er bovendien met meer dan 20 zzp-ers. Van twee andere gemeenten is het aantal zzp-ers onbekend of lastig te achterhalen. Ook bleek het in sommige gevallen lastig om het aantal zzp-ers in fte om te rekenen en heeft niet iedereen de zzp-ers opgeteld bij het aantal werkenden met een flexibel contract. Met enige slag om de arm kunnen we stellen dat de flexibele schil bij deze gemeenten een ruime 10% van het totaal aantal werkenden beslaat (met een maximum van 15%). Het aandeel zzp-ers maakt minder dan 2% van de totale werkpopulatie uit (met een maximum van 12%).

De genoemde afdelingen waar gemeenten zzp-ers inzetten zijn divers. De meest genoemde afdelingen hebben te maken met projectontwikkeling en -uitvoering, en met beleid (ontwikkeling en strategie). Zie tabel 4.

Tabel 4 Meest genoemde afdelingen inhuur zzp-ers

Meest genoemde afdelingen inhuur zzp-ers	Aantal
Projectbureau / Projectontwikkeling / Uitvoering	5
Beleid (ontwikkeling en strategie)	4
ICT	3
Communicatie	3
Informatiebeheer / Informatievoorziening	3
Vergunning en handhaving	3

Uit het onderzoek blijkt verder dat zzp-ers veel gevraagd worden voor functies zoals (interim) leidinggevende, projectleider, adviseur of specialist. Een top 5 van functies is niet eenduidig te vatten, maar voorbeelden van veelgenoemde functies zijn:

- (Interim) manager / leidinggevende / hoofd;
- Projectleider;
- Adviseur (bijvoorbeeld communicatieadviseur, juridisch adviseur);
- Specialist (bijvoorbeeld verkeersdeskundige, econoom);
- Applicatie- of systeembeheerder.

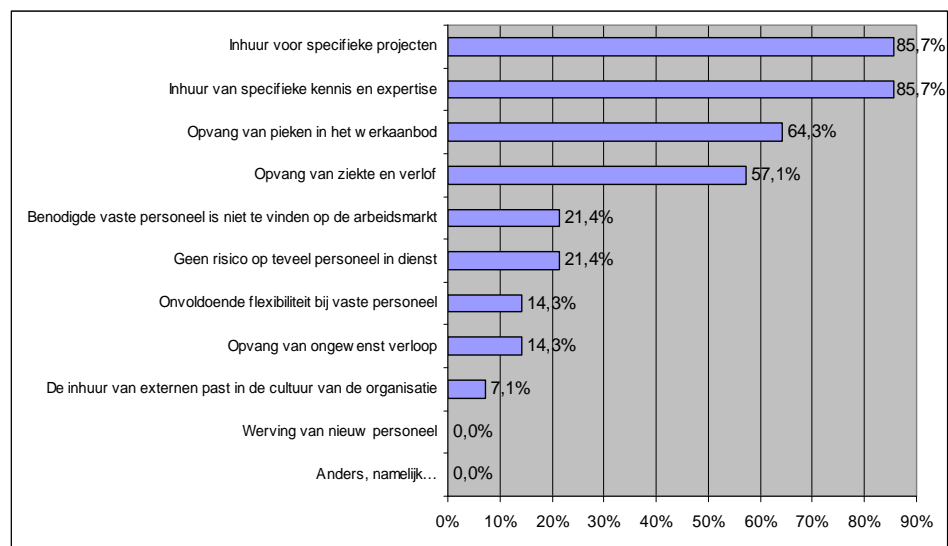
In lijn met de functies waarvoor de zzp-ers worden ingehuurd geven de gemeenten aan dat de zzp-ers hoogopgeleid zijn: grofweg heeft 93% van de mensen een HBO diploma of hoger. Kijkende naar het geslacht van de ingehuurde zzp-ers, dan blijkt dat 57% van het opgegeven aantal zzp-ers man is. Hiermee komt dit beeld overeen met het in het vorige hoofdstuk geschetste landelijke beeld.

De gemiddelde duur van de inzet van een zzp-er is per gemeente verschillend. Het aantal gemeenten dat zzp-ers voor korte termijn (tussen de 3 tot 6 maanden), middellange (6 maanden tot 1 jaar) en lange termijn (langer dan 1 jaar) aan zich bindt

is in het gedane onderzoek ongeveer even groot. Er zijn geen gemeenten die aangeven dat zij zzp-ers gemiddeld voor de duur van minder dan 3 maanden inhuren. Overigens is er geen zichtbaar verband tussen de grootte van een gemeente en de gemiddelde duur van de inzet.

## 2.4 Motieven van inhuur zzp-ers

Zzp-ers worden door de gemeenten vooral ingehuurd vanwege hun specifieke kennis en expertise; dit zegt 86% van de gemeenten. Een even groot aandeel zegt zzp-ers in te huren voor specifieke projecten. Zzp-ers worden ook ingehuurd voor het opvangen van flexibiliteit door pieken in het werkaanbod (64%) en door ziekte en verlof (57%). Gekoppeld aan de lengte van de inhuur gaat het daarbij dan niet om kortdurende piek en ziek opvang. De inhuur van zzp-ers wordt niet als een verkapt wervingsinstrument gezien. Geen enkele van de gemeenten heeft werving van nieuw personeel als reden genoemd voor de inhuur van zzp-ers. Er zijn 2 gemeenten die zeggen dat ze zzp-ers inhuren vanwege een gebrek aan flexibiliteit van het vaste personeel.



Figuur 4 Motieven van inhuur zzp-ers (n=14)

Hiermee onderscheidt de inhuur van zzp-ers zich van het algemene beeld van inhuur van bijvoorbeeld uitzendkrachten, waarbij kortdurende piek en ziek nog altijd de voornaamste reden vormt, naast de werving van nieuw personeel (zie onder andere Goudswaard et al., 2008).

## 2.5 Intermediair versus rechtstreekse inhuur

Een groot deel van de gemeenten (79%) zegt dat de inhuur van zzp-ers geschiedt via een intermediair. Een bijna even groot aantal gemeenten (71%) geeft aan dat zij zzp-ers inhuren via rechtstreekse benadering of door eigenhandig te zoeken. De helft van de ondervraagde gemeenten geeft beide manieren aan om aan zzp-ers te komen. Opvallend is dat de gemeenten die geen gebruik maken van een intermediair allen zzp-ers voor langer dan 1 jaar inhuren.

Van de gemeenten die met een intermediair werken zegt 70% dat de leveranciers per situatie kunnen verschillen. Slechts 10% geeft aan met een of meerdere vaste leveranciers te werken. Bijna de helft van het aantal gemeenten dat via een intermediair zzp-ers inhuurt zegt dat de intermediair vooral een bemiddelende rol heeft. De intermediair brengt de gemeente in contact met potentiële zzp-ers en fungeert als het ware als doorgeefluik. In andere gevallen (36%) leveren intermediairs zelf zzp-ers aan en heeft de gemeente vaak minder invloed op het aanbod.

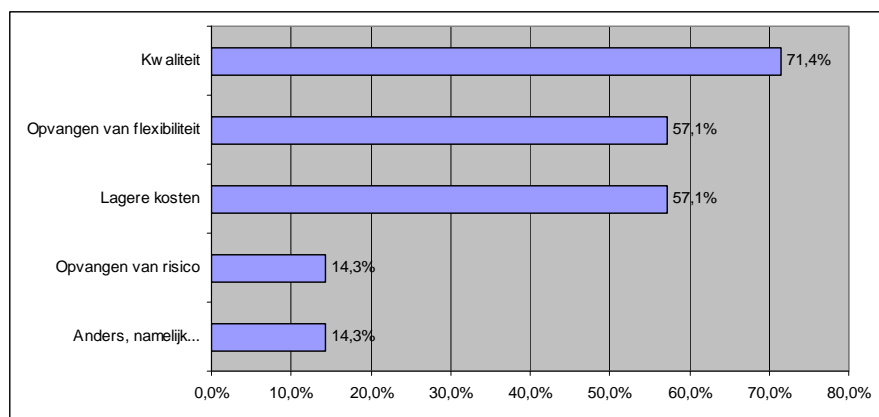
Zes van de 14 gemeenten vinden dat een intermediair geen toegevoegde waarde of voordelen biedt ten opzichte van rechtstreekse benadering. Opvallend is dat drie gemeenten die wel via een intermediair inhuren deze toch als negatief beoordelen.

Wanneer gemeenten zzp-ers rechtstreeks benaderen dan vindt dat op verschillende manieren plaats. Veel genoemde wegen zijn lokale/sectorale netwerken en marktplaatsen. In andere gevallen zijn de zzp-ers vaak een bekende van de gemeente, omdat ze eerder een opdracht hebben verworven of omdat ze reeds voor de gemeente in vaste dienst werkzaam zijn geweest.

## 2.6 Voordelen en nadelen

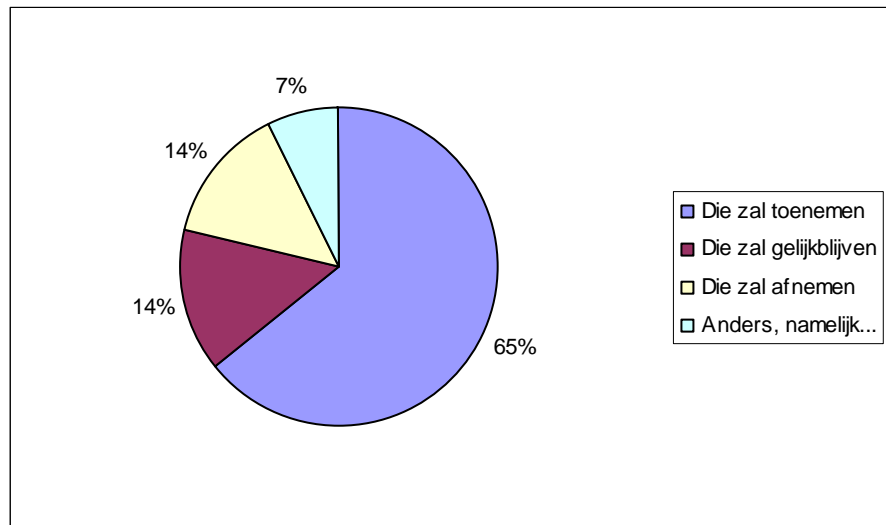
Over het algemeen is men tevreden over het totale inhuurproces van zzp-ers en de inzet van zzp-ers zelf. Gemiddeld genomen krijgen de zzp-ers zelfs een hogere score (7,9) dan het inhuurproces (7,2).

De vaakst genoemde voordelen voor de gemeente om zzp-ers in te huren zijn: kwaliteit (71%), opvang van flexibiliteit (57%) en kostenperspectief (57%). Tegelijkertijd zeggen de onderzochte gemeenten dat voordelen voor de zzp-er inkomen (64%), opdoen van nieuwe kennis (50%) en zekerheid (36%) zijn.



Figuur 5 Voordelen van inhuur zzp-ers (n=14)

Ten aanzien van de toekomst verwachten 9 van de 14 gemeenten dat zij meer gebruik zullen maken van zzp-ers. Twee gemeenten verwachten dat het aantal niet zal veranderen, terwijl twee andere gemeenten verwachten dat zij juist minder zzp-ers aan zullen trekken. De overige gemeente zegt dat het aantal zzp-ers zal afhangen van de toekomstige omstandigheden en behoefte aan personeel.



Figuur 6 Verwachting over toe- of afname aantal zpz-ers in de toekomst (n=14)

## 3 Resultaten van de interviews

### 3.1 Inleiding

Zes gemeenten zijn geïnterviewd in aanvulling op de enquêtes. Dat waren de gemeenten Ede, Texel, Hillegom, Amersfoort, Eersel en Meppel. Deze gemeenten hebben aangegeven bereid te zijn hun antwoorden uit de enquête mondeling toe te lichten. We hebben met P&O-ers en/of met medewerkers van inkoopafdelingen gesproken. Hieronder worden allereerst de grote lijnen uit de verschillende interviews kort besproken, om vervolgens de gemeenten per stuk te beschrijven.

### 3.2 De inzet van zzp-ers

De ingehuurd zzp-ers zijn vaak relatief hoog opgeleid (HBO+) en worden in de hogere schalen ingezet, zoals interim-managers, projectleiders en adviseurs. Tot schaal 9 werkt men over het algemeen met uitzendkrachten, vaak ingezet via raamcontracten met uitzendbureaus. In vergelijking met uitzendkrachten worden zzp-ers langer ingezet (minimaal 3 maanden) en niet voor vervanging bij korte periodes van ziekten of korte pieken in de werkvoorraad.

De kennis van de inhuur van zzp-ers bij gemeenten is beperkt. Dit komt enerzijds omdat de inzet van zzp-ers decentraal is georganiseerd en anderzijds omdat de gemeenten zelden onderscheid maken tussen inhuur van zzp-ers, inhuur via een detacheringbureau of de inzet van expertise van grote organisaties. Grotere organisaties, zoals onderzoek- of adviesbureaus detacheren personeel bij gemeenten of krijgen opdrachten die ook door zzp-ers (of intern personeel) hadden kunnen worden uitgevoerd (denk aan beleidsadvies etcetera). Ook is het mogelijk dat grotere organisaties zzp-ers inhuren als onderaannemer. Wie de opdrachten voor de gemeenten uitvoert, blijkt voor de gemeenten niet zo interessant: zij willen goede arbeidskrachten voor een lage prijs. De indruk van de geïnterviewden is echter dat er relatief weinig zzp-ers worden ingehuurd in vergelijking met de inhuur van personeel via detacheringbureaus en inhuur van expertise bij grotere organisaties.

### 3.3 Inhuurconstructie

De inzet van zzp-ers (en andere externen) is decentraal georganiseerd bij de geïnterviewde gemeenten. Afdelingshoofden besluiten over het inschakelen van externe krachten. De P&O-afdeling hoeft bij veel gemeenten in principe niet betrokken te worden. Mede vanwege deze decentrale organisatie is er beperkte kennis van de totale inhuur van zzp-ers bij de P&O afdeling. Enkele gemeenten zijn momenteel bezig om de transparantie en beheersbaarheid van de externe inhuur (inclusief de zzp-ers) te verbeteren en te centraliseren, omdat de druk vanuit de politiek groot is om de totale externe inhuur aan banden te leggen. Dit kan echter ook spanningen opleveren, want lijnmanagers worden niet alleen op de mate van externe inhuur afgerekend, maar vooral op inhoudelijke resultaten. Daarnaast voelen lijnmanagers zich, aldus de geïnterviewden, maar voor een beperkt deel verantwoordelijk voor de totale inhuur van de gemeente: als de betreffende lijnmanagers er budget voor heeft zal deze onvoldoende belang hebben bij het niet inhuren van externen.

De geïnterviewde gemeenten werken zowel met intermediairs als door direct contact met zzp-ers. In eerste instantie willen betrokkenen vaak intermediairs omzeilen, omdat dat extra kosten met zich meebrengt, maar aan de andere kant is het zelf zoeken en selecteren van zzp-ers veel werk. Afdelingshoofden hebben vaak weinig tijd en hebben de zzp-er op korte termijn nodig en dan bieden intermediairs vaak uitkomst. Twee van de gemeenten zijn bezig met een alternatief voor de (private) intermediairs. Door een eigen netwerk van zzp-ers te creëren voor een grotere groep van overheidsorganisaties en de opdrachten via een website naar buiten te brengen, wordt de vraag en het aanbod bij elkaar gebracht. Voor een deel blijkt de keuze tussen inhuren van een zzp-er of een detachingsbureau echter niet bewust en strategisch, maar gebaseerd op traditie, voortzetten van bestaande relaties en goede ervaringen.

De gemeenten maken voor individuele zzp-ers vaak op maat gemaakte contracten, hoewel er natuurlijk veel dezelfde onderwerpen in terugkomen (tarieven, deadline, reiskosten, etcetera), maar bij intermediairs wordt vaak gewerkt met meer gestandaardiseerde contracten. De geïnterviewden zijn goed op de hoogte van de noodzaak van het vragen naar een VAR (verklaring arbeidsrelatie), waarin de status van de zzp-er wordt bevestigd door de belastingdienst.

### 3.4 Voor- en nadelen

Op de eerste plaats moet de gemeente een afweging maken tussen het inzetten (of aantrekken) van eigen personeel versus het inzetten van externe expertise. Zoals ook uit de enquête blijkt, worden externen vaak ingezet voor specifieke taken die van tijdelijke duur zijn. Enkele geïnterviewden geven als voorbeeld de politieke prioriteiten, die vaak leiden tot tijdelijke projecten. Een reden om *geen* externe kracht in te huren is de politieke druk om het aantal externen terug te dringen, mede in het kader van de bezuinigingen. Externe inhuren blijkt één van de eerste posten waarop men vanuit de top wil bezuinigen.

De gemeenten zijn over het algemeen positief over de prestaties van de zzp-er. Zzp-ers direct inschakelen is in vergelijking met het inhuren van een groter bureau of het inschakelen van zzp-ers via intermediairs goedkoper en de kwaliteit is vergelijkbaar, aldus de geïnterviewden. Het nadeel van zzp-ers is dat het zoekproces en selectieproces veel energie kost. Bij een groter bureau of een intermediair is het eenvoudiger en sneller om de juiste expertise bij de opdracht te vinden. Een ander nadeel van direct benaderen en inzetten van zzp-ers is de continuïteit door de kwetsbaarheid van de eenpitter bij bijvoorbeeld ziekte. Hoewel de zzp-er niet doorbetaald wordt, loopt het project vaak wel vertraging op omdat de zzp-er zelf vaak niet voor adequate vervanging kan zorgen.

### 3.5 Verwachtingen ten aanzien van de toekomst

Het merendeel van de gemeenten verwacht op de langere termijn meer zzp-ers in te zetten. Hoewel de politieke druk om externe inhuren te beperken groot is, verwacht men dat men binnen die externe inhuren meer met zzp-ers zal gaan werken in plaats van met andere organisaties of detachingsbureaus. Daarnaast verwacht



men dat de druk om de externe inhuur te beperken af zal nemen wanneer de economie weer aantrekt. Bovendien zal dan de arbeidsmarkt krappere worden en kan dit een belangrijke reden worden om, bij gebrek aan eigen personeel, zzp-ers in te huren.

#### **Gemeente Ede; externe inhuur transparant en beheersbaar maken en meer kansen voor zzp creëren**

De gemeente Ede is een middelgrote gemeente (107.800 inwoners) met 943 overheidswerknemers. Er wordt bij de gemeente Ede gebruik gemaakt van externe arbeidskrachten, zoals de inhuur van onderzoeks- en adviesbureaus, uitzendkrachten en de inhuur van personeel via detacheringbureaus. De totale omvang van de externe inhuur wordt jaarlijks in beeld gebracht, maar het inzicht in het aantal en de kenmerken van de ingehuurde *zzp-ers* is beperkt. Er wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen inhuur van een zzp-er en de inhuur via bedrijven *met* personeel. Ook is de inhuur van externe arbeidskrachten vooral een managementaangelegenheid, waar P&O lang niet altijd bij wordt betrokken. Cijfers over de inzet van zzp-ers zijn daarom niet bekend.

De nadruk lag de afgelopen decennia op een kleinere overheid. Dit had tot gevolg dat steeds meer taken werden uitbesteed. Ook de periode van hoogconjunctuur (2006-2009) en de daaraan gelieerde gemeentelijke ambities hebben de groei van externe inhuur sterk beïnvloed. De omvang van de externe inhuur bedroeg in 2010 ongeveer 18 procent van het totale personeels-budget. De groei van de externe inhuur was voor de lokale politiek aanleiding een onderzoek in te laten stellen door de eigen Rekenkamercommissie .

Hoewel er veel met externen wordt gewerkt, is de inschatting van de P&O afdeling dat er relatief weinig met zzp-ers wordt gewerkt. Vaak worden grotere bureaus ingeschakeld, omdat men daar al ervaring mee heeft en deze bureaus voor een bepaalde kwaliteit garant staan. Ook beschikken grotere bureaus over veel expertise en is de kans groot dat ze ook de expert in huis hebben die bij de specifieke opdracht past. Daarnaast is er minder risico met betrekking tot de continuïteit van de uitvoering van de opdracht. Zzp-ers zijn, volgens de P&O afdeling, echter wel vaak goedkoper dan de grotere bureaus en kunnen doorgaans een vergelijkbare kwaliteit leveren. Maar er is meer tijd van lijnmanagers nodig om de juiste zzp-er te vinden en die tijd is er vaak niet. In die zin is het dus ook sneller en eenvoudiger om zaken te doen met een groter bureau. Het komt overigens ook voor dat dit bureau zelf weer zzp-ers inzet als onderaannemer voor een opdracht van de gemeente. In dat geval ligt de verantwoordelijkheid voor het vinden, inzetten en bij ziekte vervangen (etcetera) bij het bureau.

Als de gemeente zzp-ers inzet, benadert ze deze zowel direct als via intermediairs. De rol van de intermediair beperkt zich volgens de gemeente tot het matchen van de ingeschreven zzp-ers met de aangeboden opdrachten, hoewel de indruk bestaat dat er toch wel een aanzienlijke marge wordt berekend op het uurtarief van de zzp-er. De gemeente wil deze extra kosten zoveel mogelijk vermijden en maakt gebruik van de website "Marktplaats werken in Gelderland" ([marktplaats.werkingelderland.nl](http://marktplaats.werkingelderland.nl)). In dit netwerk werken overheidsorganisaties in Gelderland samen om de vraag en het aanbod van externe opdrachten te matchen. Zodoende worden intermediairs overbodig en kunnen de kosten worden gedrukt.

De gemeente is momenteel bezig de externe inhuur transparant en beheersbaar te maken, aangezien de externe inhuur tot nu toe vooral een decentrale aangelegenheid was zonder veel centrale registratie of afstemming. Allereerst zijn de draaideurconstructies waarbij oud-werknemers zich weer lieten inhuren aangepakt. Nu zijn maatregelen in voorbereiding om de kosten verder te drukken door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van de interne flexibele schil, stimuleren van

regionale mobiliteit, afsluiten van raamcontracten, meer tijdelijke dienstverbanden en het opzetten van een (regionale) interim-pool. Ook is de gemeente een applicatie aan het implementeren waarmee de decentrale verzoeken rond de inhuur van externe krachten transparant wordt gemaakt.

De geïnterviewde geeft aan dat de gemeente meer kansen voor zzp-ers wil creëren. Men acht zzp-ers zoals gezegd vaak goedkoper dan grotere organisaties, terwijl ze een vergelijkbare kwaliteit leveren. Ook is de ervaring dat zzp-ers zich makkelijker aanpassen aan de specifieke wensen van de gemeente. Een belangrijk nadeel is de kwetsbaarheid van zzp-ers door bijvoorbeeld ziekte. Als een zzp-er vier weken ziek is, is dat voor de zzp-er vervelend (vier weken geen inkomen, als men niet verzekerd is), maar ook voor de gemeente, omdat zzp-ers vaak zelf niet voor adequate vervanging kunnen zorgen.

#### **Tip van de gemeente Ede**

Maak het proces van het uitzetten van opdrachten en het inhuren van externen transparant, zodat er beter op gestuurd kan worden. Een website waarop vraag en aanbod bijeen worden gebracht (zonder tussenkomst van private intermediairs) kan een zeer bruikbare manier zijn om dit te realiseren.

#### **Gemeente Texel; weinig zzp-ers en negatieve beeldvorming rond externen**

De gemeente Texel heeft 13.500 inwoners en 180 overheidsmedewerkers in dienst. Momenteel (december 2010) wordt er één zzp-er ingezet en in de afgelopen jaren waren dat er ongeveer 3 per jaar. Het aantal is de afgelopen jaren iets afgenomen. Het onderscheid tussen zzp-ers en grotere organisaties die de gemeente inhuurt is niet altijd relevant en daarom wordt niet structureel bijgehouden hoeveel van de ingehuurde organisaties een zzp-er is. De ingehuurde zzp-ers zijn vaak relatief hoog opgeleid (60% HBO en 20% WO is de inschatting van de geïnterviewden) en worden vaak ingezet op managementfuncties (zoals interim-managers, projectleiders of klantmanagers).

Zzp-ers worden vaak ingehuurd voor specifieke tijdelijke taken, waar de gemeente zelf de arbeidskrachten niet voor in huis heeft. Op dit moment wordt er binnen de gemeente juist veel nadruk gelegd op redenen waarom er juist *geen* externen moeten worden ingehuurd. De algemene beeldvorming rond de inhuur van zzp-ers en andere externen wordt als *te* negatief en *te* eenzijdig ervaren door de P&O-adviseur. De (lokale) politiek, maar ook de media focussen erg op de nadelen van externe inhuur. Deze inhuur wordt door velen daarom als een eerste post gezien om op te bezuinigen. De P&O-adviseur staat er zelf genuanceerder in en ziet ook de voordelen van externe inhuur. Bij een kleine overheidsorganisatie is een flexibele schil (waarbinnen ook zzp-ers vallen) volgens de geïnterviewde personeelsadviseur wel degelijk wenselijk. In sommige situaties is een externe financieel juist aantrekkelijker in vergelijking met medewerkers in vaste dienst, of kan een externe zaken voor elkaar krijgen die een werknemer in loondienst veel moeilijker voor elkaar krijgt. Ook is de personeelsadviseur erg tevreden over de kwaliteit van de ingehuurde zzp-ers. Het zijn vaak succesvolle arbeidskrachten, die vaak weinig interesse hebben om in loondienst te werken.

Bij de gemeente Texel wordt de inhuur van zzp-ers decentraal georganiseerd. Lijnmanagers hebben een integrale verantwoordelijkheid en daarbinnen valt ook de inzet van zzp-ers. De P&O afdeling hoeft in principe niet vooraf te worden betrokken, maar dat gebeurt vaak wel. De gemeente werkt met intermediairs en probeert via eigen netwerken zzp-ers te vinden. Het voordeel van het vinden van zzp-ers via het eigen netwerk zijn de lagere kosten. Daarnaast is men (indirect) bekend met de betreffende zzp-er en weet de gemeente zodoende wat er in huis wordt

gehaald. Het voordeel van een intermediair is dat de gemeente niet zelf hoeft te zoeken naar de juiste persoon. Het is voor de gemeente onduidelijk hoeveel intermediairs verdienen aan de inzet van zzp-ers en of dit redelijk is in vergelijking tot de service en de kosten van deze intermediairs. Een belangrijke rol van de P&O afdeling is het drukken van de prijs door schaalvoordelen (onderhandelen over meerdere zzp-ers), want de ervaring leert dat er over de prijs nog wel te onderhandelen valt. Hierbij staan lijnmanagers niet altijd stil, die zijn vooral gefocust op de inhoudelijk taken die gedaan moeten worden en willen de zzp-er liefst gisteren al aan het werk hebben. De contracten die direct met zzp-ers worden afgesloten zijn vaak maatwerk, maar er komen wel veel standaard onderwerpen in terug (zoals tarieven, aantal uren, doorlooptijd, aansprakelijkheid, reiskosten etcetera). Wanneer er een intermediair wordt ingeschakeld zijn de contracten vaak meer gestandaardiseerd. Er wordt door de gemeente altijd naar een VAR gevraagd.

Over het algemeen is de P&O-adviseur erg tevreden over de kwaliteit van de zzp-ers en geeft daar in de enquête zelfs een 9 als rapportcijfer voor. Belangrijke voordelen zijn flexibele en kwalitatief goede arbeidskrachten voor een redelijke prijs, waar het (tijdelijk) aannemen van (specialistisch) personeel vaak niet tegenop kan. Nadeel van de inzet van zzp-ers is echter ook verbonden aan die flexibiliteit. De zzp-er blijft maar tijdelijk en neemt bij vertrek weer veel kennis mee, waardoor de continuïteit van bepaalde initiatieven in gevaar kan komen.

#### **Tips voor andere gemeenten**

De P&O-adviseur heeft de volgende tip: *“Kijkend naar de toekomst zal je steeds meer mensen krijgen die niet meer full-time voor één werkgever willen werken. Het zullen meer deeltijdwerkers worden met eigen bedrijfjes. Dit betekent dat een werkgever automatisch meer met zzp-ers zal moeten gaan werken. Het is de uitdaging voor Gemeenten om daar nu alvast op in te spelen en daar slim mee om te gaan. Als we daar nu op gaan investeren werpt dat straks zijn vruchten af”.*

Daarnaast adviseert de P&O-adviseur op basis van de eigen ervaringen om veel samen te werken met andere gemeenten om de juiste zzp-ers te vinden en deze op de juiste manier in te zetten.

#### **Gemeente Hillegom: zzp-ers als invulling van flexibel vermogen**

Gemeente Hillegom is een middelgrote gemeente met ruim 20.500 inwoners. De gemeentelijke organisatie heeft 105 vaste werknemers in dienst. De organisatie kenmerkt zich door haar platte structuur en korte communicatielijnen. Het aantal flexibele werknemers is (op dit moment) 12, waarvan er gemiddeld per jaar 2 zzp-er zijn. De gemeente heeft niet altijd bewust voor zzp-ers gekozen. Het gaat in principe om het voorzien van een flexibele behoefte: er is een vacature, er is een project waarvoor externen nodig zijn, of er is specialistische kennis nodig die de gemeente niet in huis heeft (zoals planeconomen en databasebeheer). Indien er een dergelijke behoefte bestaat zet de gemeente de personele vraag uit in de markt.

Afdelingen mogen zelfstandig arbeidskrachten inhuren. De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor het budget van de afdeling en zijn bevoegd voor het nemen van de beslissing tot aanname. Afhankelijk van het type werkzaamheden worden er uitzendbureaus of detacheringbureaus ingeschakeld. Voor functies tot en met schaal 9 zijn mantelovereenkomsten gesloten met een aantal uitzendbureaus. Boven schaal 9 wordt normaliter gebruik gemaakt van detacheringbureaus (en ingenieursbureaus). Deze tweede categorie onderscheidt zich van de eerste omdat het specialistische vragen betreft. Het nadeel van inhuur via een intermediair is dat de gemeente geen zicht heeft op wie de mogelijke kandidaten zijn en dat niet altijd bekend is of er sprake is van een zzp-er als de intermediair de voorselectie doet. De gemeente doet uiteindelijk de toets op de geschiktheid.

Een andere mogelijkheid voor de inzet van zzp-ers is de doorgroei van medewerkers naar zzp-er. De gemeente verwacht dat trend naar meer flexibele arbeid doorzet en ziet daarin een goede mogelijkheid om een kleine compacte organisatie te bouwen en die aan te vullen met flexibele arbeidskrachten. Hiertoe wil het voor haar eigen werknemers mogelijk maken om (indien de wens en behoefte bestaat) een medewerker de ruimte te geven om als zelfstandige aan de slag te gaan. De medewerker wordt als zzp-er ingehuurd en krijgt voor een bepaalde periode parttime opdrachtovereenkomsten, zodat deze naast de gemeente ook andere opdrachten kan doen. Gedurende de periode neemt het aandeel werk voor de gemeente afbouwend af, zodat de zzp-er een vliegende start kan maken.

Het inhuren van zzp-ers biedt de gemeente financieel voordeel. Ze zijn, aldus de geïnterviewde, goedkoper dan de inhuur via intermediairen en ze leveren de kennis die gevraagd is. Ook hebben zzp-ers een hoge betrokkenheid bij de organisatie en zijn ze meer gemotiveerd om van de opdracht een succes maken. De gemeente acht zichzelf een goede werkgever voor de zzp-er, omdat ze hiermee een stabiele opdrachtgever hebben en het een leuke organisatie is om voor te werken. Het enige nadeel dat wordt gezien is de kwetsbaarheid bij ziekte van een zzp-er. Waar een intermediair of een bureau wel voor achtervang zorgt, lukt een zzp-er dat meestal niet.

#### **Tip van de gemeente Hillegom**

Probeer als gemeente lef te tonen om daadwerkelijk zzp-ers te gaan inhuren. Pas op voor risicomijdend gedrag. Als organisatie moet je open durven te staan voor het toenemende aanbod van zzp-ers in de markt.

#### **Gemeente Amersfoort: pilot met marktplaatsen**

De gemeente Amersfoort telt 143.000 inwoners. Er werkt 850 fte aan personeel in vaste dienst. Van de huidige 120 fte flexibele arbeidskrachten die men heeft rondlopen zijn er op jaarbasis 25 zzp-er. Functies waarop zzp-ers worden ingezet variëren van directievoering en projectleiding tot communicatieadvies en toezicht op onderhoud en beheer. De gemeente heeft duidelijk inzicht in de hoeveelheid externe arbeidskrachten en zzp-ers die men heeft ingehuurd. Elke sector rapporteert tweemaal per jaar over het aantal externen binnen de gemeente.

De gemeente Amersfoort heeft eind 2009 een programma opgestart onder de titel "ZZP BV Amersfoort" om een extra impuls te geven aan het ondernemerschap (zie [www.zzpbv.nl](http://www.zzpbv.nl)). Aanleiding is het groeiende aantal zzp-ers in Nederland en daarnaast is Amersfoort een echte MKB-stad met veel zzp-ers. Het programma ZZP BV bestaat uit drie thema's; netwerken, dienstverlening en huisvesting. Zo zijn woonwijken tegenwoordig plekken waar ook vaak wordt gewerkt. Wonen, werken, leren en recreëren gaan er hand in hand en daar speelt het programma (bijvoorbeeld) op in. In de context van ZZP BV is de centrale inkoopcoördinator gevraagd hoe de gemeente meer zzp-ers kon inhuren, omdat een veelgehoord kritiek was dat zzp-ers "niet binnen konden komen" bij de gemeente. Voorheen werd personeel ingehuurd via raamcontracten. Door de hoge voorwaardelijke drempels kwamen individuele zzp-ers hier niet voor in aanmerking. De opdrachtaanbestedingen gingen dan meestal naar de grotere bureaus, terwijl een direct benaderde zzp-er volgens de gemeente een lagere prijs en een betere kwaliteit kan leveren. Zzp-ers konden wel via een intermediair ingehuurd worden, maar de kosten voor de bemiddeling kunnen dan oplopen tot een marge van 30%.

In deze context wil de inkoopcoördinator 2011 gebruiken om te experimenteren met digitale marktplaatsen voor de inhuur van externen. Als pilot zijn daarom (in het kader van ZZP BV) twee marktplaatsen gestart: één gericht op de tijdelijke ICT inhuur (helpdesk, applicatiebeheer) en één gericht op civiel technisch personeel (projectleiding + toezicht). Het inhuurproces van externen via

de marktplaatsen loopt als volgt. Afdelingshoofden bepalen functieprofielen van te zoeken kandidaten. De afdeling P&O assisteert in het proces en zet de vacatures uit via de marktplaats en via de bestaande raamcontracten. De kandidaten worden vervolgens aan het afdelingshoofd voorgelegd, die uiteindelijk bepaalt wie wordt ingehuurd. Indien de inhuur van een zzp-er via de marktplaats plaatsvindt wordt er een standaardcontract overeengekomen. Naast de standaard componenten over tarieven, duur van project, en aantal uren zijn ook aspecten rondom duurzaamheid opgenomen (bijvoorbeeld over CO2-vermindering en fietsgebruik).

De ervaringen met de marktplaats zijn nog heel beperkt en niet alleen maar positief. Doordat de gebruikersvriendelijkheid te wensen over liet en de rolverdeling niet voor iedereen duidelijk was, liggen de pilots momenteel even stil. Zo bleek dat zzp-ers moeilijk toegang wisten te vinden tot de marktplaats en weinig zzp-ers waren op de hoogte van de aanbestedingskalender. Daarnaast kostte het inschrijven en het doorlopen van de marktplaats procedure veel tijd voor een zzp-er en zelfstandig ondernemer. Bovendien kijken zzp-ers niet constant op de marktplaats of er werk beschikbaar is. Tegelijkertijd verloopt de wervingsprocedure voor sommige afdelingshoofden niet snel genoeg. Wanneer bovengenoemde onvolkomenheden zijn verholpen (bijvoorbeeld door aanpassingen in de applicatie), zullen de pilots herstart worden.

Er is nog te weinig ervaring met de marktplaatsen om te zeggen dat de directe inhuur van zzp-ers (sowieso) voor lagere kosten zorgt, maar de inkoopcoördinator vermoedt het wel. Daarnaast heeft men de indruk dat zzp-ers een hogere kwaliteit in de dienstverlening leveren. Voor de zzp-er biedt het werken bij de gemeente zekerheid van werk en zekerheid van betaling. Men werkt (meestal) in de stad waar men woont. Dit versterkt de betrokkenheid. Een nadeel aan de inhuur van een zzp-er is dat het werk minder makkelijk is over te nemen als de zzp-er uitvalt of vertrekt.

#### **Tip van Amersfoort**

Een goed voorbeeld is het initiatief Werken bij Gelderland. Via een website en een campagne wordt in een regionaal gebied personeel geworven. De voordelen om met meerdere gemeenten op te trekken is de grotere massa en de grotere bekendheid die het creëert.

#### **Gemeente Eersel: keuze voor zzp-er financiële bewustzijn**

Gemeente Eersel is een kleinere gemeente met 18.146 inwoners. De gemeente heeft 109 medewerkers in vaste dienst. Vanwege de grootte van de gemeente ('we zijn een tussenmaatje') is de organisatie genoodzaakt om blijvend na te denken over de meest efficiënte en tegelijkertijd creatieve inzet van middelen. Een van de manieren om dit te doen is door het aanhouden van een flexibele schil. De gemeente heeft op jaarbasis ongeveer 8 zzp-ers in huis. De inzet van de zzp-ers betreft voornamelijk tijdelijke inzet op projecten. De personen die worden ingehuurd worden ingezet in de projectleiding en toezicht, maar ook op meer specialistische functies zoals planeco-noon.

De inhuur van zzp-ers is vooral financieel ingestoken. Om onnodige kosten te besparen wil de gemeente zo laag mogelijke vaste kosten, en ziet het inhuren van externe krachten als incidentele kostenpost. Het inhuren van zzp-ers is een onderdeel van het zo efficiënt mogelijk inzetten van de flexibele schil. De flexibele schil bestaat naast zzp-ers ook uit gedetacheerden van de grotere detacheringbureaus. Externe krachten worden primair gevraagd vanwege hun specialistische kennis. In advertentieteksten wordt vaak het beoogde tarief opgenomen en volgens de gemeente leidt dit tot kostenbesparingen. De zzp-ers hebben volgens de gemeente een 'streepje voor', omdat ze 'scherper geprijsd' zijn, en 'een hoge betrokkenheid' hebben ten opzichte van gedetacheerden.

Voorheen werden externe specialisten alleen via intermediairs en bureaus ingehuurd. Hiervan is men teruggekomen, doordat men steeds een hoge prijs moest betalen. Volgens de gemeente is de oorzaak van die hoge prijs de overheadkosten, zoals communicatie en administratie. In plaats van de prijs gedictieerd krijgen wil de gemeente graag zelf de kosten kunnen beheersen. Omdat bij het direct inhuren van zzp-ers men niet tegen deze extra overheadkosten aanloopt, heeft de gemeente snel de rekensom gemaakt dat de inhuur van zzp-ers voordeliger is.

De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor voldoende bemensing van projecten. Indien er te weinig capaciteit is in de organisatie om deze plekken op te vullen doen zij een verzoek voor het aantrekken van extra capaciteit. Ondersteund door P&O wordt een wervingsproces in gang gezet, dat onder meer bestaat uit het uitzetten van een personeelsadvertentie, en het toetsen van de kandidaten. Naast het uitzetten van een advertentie in de krant, werft de gemeente ook via intergemeentelijke samenwerking en de interne personeelsmarkt tussen de gemeenten (voor bijvoorbeeld onderlinge uitwisseling van zzp-ers). Een uiteindelijk advies van de aan te nemen zzp-er gaat vervolgens naar de algemeen directeur, die het uiteindelijke besluit neemt.

Met de in te huren zzp-er wordt vervolgens een standaardovereenkomst afgesproken op basis van het aantal te werken uren, uurtarief, omzetgarantie, etcetera.

De gemeente is tevreden met het inhuurproces en de ingehuurde zzp-ers. Zij ziet dat zzp-ers een hoge betrokkenheid en een hoog ambitieniveau hebben. Tijdens het wervingsproces wordt altijd goed gekeken naar de kwaliteit van het aanbod. Maar vooralsnog heeft de gemeente nog geen negatieve ervaringen gehad met de mensen die zij heeft ingehuurd.

#### **Tip van Eersel**

De afweging om zzp-ers in te huren of om toch via een intermediair personeel in te lenen of om vast personeel in dienst te nemen kan gemakkelijk bepaald worden. Om dit te bepalen kun je bij wijze van spreken op de achterkant van een sigarenkistje de afzonderlijke rekensom maken. Bepaal voor jezelf wat de kosten en baten zijn op alle drie de scenario's en vergelijk ze vervolgens onderling. Het antwoord ligt in het inzicht! Bovendien biedt het argumentatie voor een eventuele beslissing.

#### **Gemeente Meppel: werving via marktplaats**

De gemeente Meppel is een middelgrote gemeente met meer dan 32.300 inwoners. De gemeente heeft een kleine 290 werknemers in vaste dienst, naast 49 flexibele arbeidskrachten en 3-4 zzp-ers. Wanneer er tijdelijke opdrachten zijn die de gemeente niet kan vervullen, er specifieke expertise gevraagd wordt, er een structurele vacature is, of er door ziekte vervanging nodig is, dan is er behoefte aan extra capaciteit. De invulling van deze flexbehoefte is geheel afhankelijk van het kwaliteit van het aanbod.

Binnen de gemeente is geen specifiek beleid om zzp-ers aan te trekken, dat ligt aan de toevalligheid van de markt. De gemeente maakt voor de werving gebruik van een marktplaats, en tussen de leveranciers zitten soms zzp-ers. Daarnaast wordt er gewerkt met uitzendbureaus, detacheringbureaus en adviesbureaus. Met het enige verschil dat de functies tot en met MBO door uitzendarbeid worden ingevuld via mantelcontracten en voor HBO en hoger via marktplaats. De gemeente heeft goed zicht op de aantallen flexibele arbeidskrachten en zzp-ers via haar registratiesystemen.

Er zijn geen redenen om niet voor zzp-er te kiezen. Namelijk, er wordt altijd gekeken naar de kwaliteit van het CV. Continuïteit (bijvoorbeeld in verband met ziekte) speelt bij de keuze nauwelijks een rol. De zzp-ers die binnen de gemeente werkzaam zijn worden vooral ingezet op de functie van adviseur (personeelszaken, ruimtelijke ordening), maar ook als specialist (concern control-

ler, arbodesk).

De gemeente Meppel is sinds april 2010 gestart met een marktplaats. Dit is een digitale website (uitbesteed aan BrightBox) waarvoor leveranciers zich moeten registreren. De werving van personeel vindt plaats via deze marktplaats. Zowel P&O, management als inkoop zijn bij het inhuurproces betrokken. De managers geven de capaciteitbehoefte aan, en bepalen de definitieve keuze zoals in een normaal werving- en selectieproces. De aanvraag wordt op de marktplaats gezet door P&O. De marktplaats bepaalt automatisch een top 5 van kandidaten op basis van het voldoen aan de gunningscriteria en daarna het tarief. Van de 5 worden er 3 definitief gesproken door leidinggevenden en afdelingshoofden. P&O ondersteunt het gehele wervingsproces en de afdeling inkoop houdt toezicht op het inkoop/aanbestedingsproces.

Ingeschreven leveranciers worden via mail geïnformeerd over een aanvraag. Zij kunnen vervolgens meedingen op de uitgezette aanbestedingen. Een leverancier krijgt een standaardcontract dat bestaat uit 1 A4 plus een verwijzing naar de algemene inkoopvoorwaarden en de aanvraag. In de opdrachtaanvraag wordt gewezen op vereiste kwaliteit en resultaat verwachting.

Het werven via een marktplaats heeft ook haar keerzijde. De communicatie naar de leveranciers is niet altijd even makkelijk. Veel zzp-ers worden 'afgesneden' van de marktplaats procedure, omdat ze de weg naar de marktplaats (en dus de aanbestedingen) niet altijd weten te vinden of bij kunnen houden. In dergelijke gevallen zijn de intermediairs in het voordeel. Bovendien kun je als leverancier door deze aanbestedingsprocedure niet direct contact leggen met de opdrachtgever. Leveranciers en leidinggevenden ervaren dat als een knelpunt.

De gemeente Meppel is positief over de inzet van de zzp-ers. Zij zijn vaak extra betrokken en gemotiveerd om het werk uit te voeren. Bovendien zijn zij in de regel goedkoper dan de inhuur via een intermediair. Echter, door de crisis zijn sommige detacheerders ook onder hun normale prijs gaan zitten, waardoor zzp-ers weer wat in het nadeel zijn.

Voor de zzp-er is het werken bij de gemeente voordelig omdat je in een leuke en collegiale omgeving kunt werken. Bovendien biedt het een stuk zekerheid en inkomen, en heeft de gemeente (af)wisselende opdrachten.

#### **Tip van Meppel**

Voer als gemeenten onderling discussie over de uitwisseling van personeel en zzp-ers om meer gebruik te maken van elkaars kwaliteiten. Een marktplaats kan helpen bij het wervingsproces en het omlaag brengen van de kosten van werving.

## 4 Slotconclusies

In dit hoofdstuk brengen we de literatuur, resultaten uit de enquête en interviews samen, en beantwoorden we de in de inleiding geformuleerde vragen: in welke mate worden zzp-ers ingezet door gemeenten? Om wat voor zzp-ers gaat? Wat zijn de motieven van de gemeenten om zzp-ers in te huren? Wie zijn betrokken bij het inhuurproces? Gebruikt men intermediairs voor de inzet van zzp-ers of vindt men zzp-ers vooral via het eigen netwerk? Hoe beoordelen gemeenten de prestaties van de zzp-ers? Wat kunnen we leren uit enkele voorbeelden van de inzet van zzp-ers? Gezien het feit dat dit slechts een globale verkenning is van een zeer beperkte omvang, kunnen we geen harde conclusies trekken. De resultaten moet meer inzicht geven in het onderzoeksveld en kunnen aanleiding vormen tot het formuleren van mogelijke vervolgvragen.

### 4.1 Aantallen en achtergrond

Zzp-ers worden door de onderzochte gemeenten relatief weinig ingezet. Bovendien wordt meestal niet centraal bijgehouden of er een zzp-er wordt ingehuurd, een groter advies- of onderzoeksbureau of dat men zaken doet met een detacheringbureau. De gemeenten beschikken vaak niet over heldere definities of indelingen van verschillende soorten inhuur, wat het sturen hierop lastig maakt. De externe inhuur staat momenteel volop in de politieke schijnwerpers en de totale aantallen inhuur worden vaak centraal wel goed bijgehouden, ook al ligt de verantwoordelijkheid voor het inzetten van externen bij de lijnmanagers. Uit onze enquête blijkt dat de respondenten inschatten dat het aandeel zzp-ers dat ingezet wordt, minder dan 2% van hun totale personeelsbestand uitmaakt. In het licht van het totaal aantal zzp-ers op onze arbeidsmarkt (9% van de werkzame beroepsbevolking) of in het licht van het aantal zzp-ers in de zakelijke dienstverlening (15% van de beroepsbevolking) is dat relatief weinig.

De zzp-ers die gemeenten inhuren zijn relatief hoog opgeleid (HBO+), wat overeenkomt met het landelijke beeld van de (nieuwe groep) zzp-ers. De zzp-ers worden bij de onderzochte gemeenten ingezet in hogere functies zoals interim manager, projectleider, adviseur of specialist. De duur van de inzet van zzp-ers varieert sterk tussen gemeenten, maar ligt gemiddeld tussen de 3 maanden en een jaar. Voor korter dan 3 maanden of lagere functies maakt men eerder gebruik van uitzendkrachten.

### 4.2 Waarom zzp?

Waarom huurt men een zzp-er in? Deze vraag kan op verschillende manieren beantwoord worden, afhankelijk van de context waarin hij geplaatst wordt.

Eenzijds is de vraag interessant; waarom een externe en waarom geen interne (flexibele) werknemer? Gemeenten geven aan dat de zzp-ers vaak voor specialistische taken worden ingezet die tijdelijk van aard zijn. Hun specifieke expertise is slechts tijdelijk van belang voor gemeenten en daarom is het niet interessant om deze mensen in (vaste) dienst te nemen. In enkele gevallen geven gemeenten op



de vragenlijst aan dat men zzp-ers inzet vanwege gebrek aan flexibiliteit van het vaste personeel.

Het is overigens denkbaar dat een zuivere afweging tussen het inzetten van eigen personeel voor bepaalde of onbepaalde tijd en inhuur van een externe wordt bemoeilijkt door de gescheiden budgetten voor inhuur en personeel. Als er budget over is voor bijvoorbeeld beleidsontwikkeling, kan men dit niet (eenvoudig) overhevelen. Dit is voor een deel veroorzaakt door de wens van politiek en topambtenaren om hierop te kunnen sturen. Zo kan de top scherper sturen op het aantal fte van gemeentelijke organisaties, zonder dat men het totale budget drastisch omlaag hoeft bij te stellen.

Anderzijds kan de vraag gesteld worden waarom men een zzp-er inhuurt en waarom geen personeel van een detacheringbureau of een groter advies- of onderzoeksbureau. Deze vraag is in het onderzoek uitgebreid aan de orde gekomen en het blijkt dat gemeenten beperkt geïnteresseerd zijn in de grootte van de ingehuurde onderneming, zolang er een goede kwaliteit voor een aantrekkelijke prijs wordt aangeboden. Op dit moment is de inhuur van (of via) grotere ondernemingen vele malen omvangrijker dan de (rechtstreekse) inhuur van zzp-ers. Toch hebben diverse geïnterviewden een voorkeur voor de zzp-er. De respondenten hebben de indruk dat zzp-ers goedkoper zijn dan detacheringbureaus of grotere ondernemingen (onder andere omdat ze minder overhead hebben), terwijl ze een vergelijkbare kwaliteit leveren. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, kunnen we op basis van dit verkennende onderzoek niet bevestigen. We weten dat de tarieven van zzp-ers in vergelijking met grotere organisaties weliswaar op marktniveau of net daaronder liggen, maar dat zijn ten eerste algemene cijfers en niet gericht op de specifieke situatie van gemeenten en ten tweede weten we niet of er daadwerkelijk een vergelijkbare kwaliteit wordt geleverd. Veel literatuur over de productiviteit van zzp-ers is niet beschikbaar (zie Dhondt en Van der Torre, 2011), mede omdat deze productiviteit heel moeilijk te onderzoeken is. Wel weten we uit een onderzoek onder MKB-ers (o.a. uit de zakelijke dienstverlening) dat deze opdrachtgevers tevreden zijn over de inzet van zzp-ers en zij geven aan dat ze ook kostenvoordelen behalen aan de inzet van zzp-ers (zie hoofdstuk 1).

Opvallend dat imago of autoriteit van de ingehuurde externe als argument niet wordt genoemd door gemeenten. De naamsbekendheid van grotere organisaties is groter dan van zzp-ers. Hun zichtbaarheid is beperkter, omdat ze geen grote productie draaien. Het kan zijn dat de gemeente imago en autoriteit slechts als garantie zien voor goede kwaliteit. Mogelijk hebben de gemeenten zzp-ers een kans gegeven en bleken deze dezelfde kwaliteit te kunnen leveren. De gesprekken wijzen er ook op dat lijnmanagers voorkeur hebben voor die vorm van inhuur waar ze (goede) ervaringen mee hebben opgedaan in het verleden, of dit nu een zzp-er of een detacheringbureau is.

Het belangrijkste nadeel van de inzet van zzp-ers zijn volgens de geïnterviewden de hoge kosten voor het vinden en selecteren van de juiste personen. Een detacheringbureau of een grotere organisatie heeft veel verschillende expertises in huis en de gemeenteamtenaar kan dus voor verschillende vragen bij hetzelfde bureau terecht. Daarnaast werken gemeenten vaak met vaste relaties en dan hebben grotere bureaus profijt van schaalvoordelen (door bijvoorbeeld met bijvoorbeeld accountmanagers te werken). Om het zoekproces naar individuele zzp-ers voor

gemeenten te vereenvoudigen, wordt vaak een intermediair ingeschakeld, maar hiermee wordt de aantrekkelijkheid van de zzp-er qua prijs vaak weer teniet gedaan.

### 4.3 Inhuurconstructie zzp

De inhuur van externen en zzp-ers is bij de onderzochte gemeenten voornamelijk decentraal georganiseerd. Bij sommige gemeenten worden P&O en/of de afdeling inkoop ingeschakeld, maar in de meeste gevallen is dit niet standaard. De centrale stafafdelingen lijken echter de afgelopen jaren een grotere rol te gaan spelen vanwege de wens van de politiek voor meer transparantie en beheersing van de totale inhuur. Dit omdat deze inhuur een aanzienlijke omvang heeft aangenomen (tot 25% van het personeelsbudget; zie ook Personeelsmonitor A+O fonds Gemeenten 2009) en bezuinigingen noodzaken tot heroverwegingen.

De overgrote meerderheid van de onderzochte gemeenten werkt met intermediairs (79%), maar eveneens een overgrote meerderheid zegt zzp-ers direct te benaderen (71%). Ongeveer de helft van de gemeenten gebruikt beide kanalen om zzp-ers in te zetten. In de interviews geven veel P&O-ers aan bij voorkeur direct zaken te doen met zzp-ers. Maar het kost tijd en energie om de juiste zzp-er te vinden voor de opdracht en daarom worden intermediairs ingezet. Enkele gemeenten zijn bezig met pilots om via een eigen, of een met andere overheidsorganisaties gedeelde, website zelf vraag en aanbod van opdrachten te matchen. Zzp-ers en andere organisaties kunnen zich registreren op een website, zoals "Werken in Gelderland", en inschrijven op de aangeboden opdrachten. Deze initiatieven zijn relatief nieuw, de ervaringen ermee zijn nog beperkt en men loopt nog tegen 'kinderziektes' op, maar veel gemeenten denken dat dergelijke netwerken en websites in de toekomst een grotere rol kunnen gaan spelen en aanzienlijke kostenvoordelen kunnen opleveren voor de gemeente.

Zoals ook uit ander onderzoek naar inhuurprocessen naar voren komt hebben de verschillende betrokkenen binnen een organisatie duidelijk andere belangen en prioriteiten (Hus et al., 2009). Zo zal de lijnmanager vooral geïnteresseerd zijn in kwalitatief goede flexkrachten, die snel inzetbaar zijn. Vanuit inkoop zal men vooral belang stellen in het bereiken van schaalvoordelen door de inzet van raamovereenkomsten. Vanuit HR is men eerder geïnteresseerd in de samenhang met het totale wervingsbeleid en de relatie met interne mobiliteit. Al deze perspectieven dienen samen te komen om tot een echte strategische aanpak van de inhuur te komen.

### 4.4 Verwachtingen t.a.v. de toekomst

Veel gemeenten verwachten dat de arbeidsmarkt verder flexibiliseert. Enkele gemeenten geven aan werknemers de ruimte te bieden om voor zichzelf te beginnen. Zij zien het zzp-schap als een aantrekkelijke werkvorm voor mensen en ook de opdrachtgevers lijken tevreden. Op korte termijn staat de inhuur van externen (inclusief zzp-ers) onder politieke druk en meer externen inhuren lijkt nu geen reële optie. Echter, binnen de totale externe inhuur verwacht men wel vaker met zzp-ers te gaan werken. De wens tot meer inschakelen van zzp en minder grotere organisaties ligt in het verlengde van het regeerakkoord (zie box hoofdstuk 1). De manier

waarop dat moet gebeuren is nog een zoekproces voor gemeenten. Websites en (informele) netwerken kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

#### 4.5 Tips van de geïnterviewde gemeenten

In de interviews werden ook tips gegeven aan andere gemeenten. Hieronder de meest gehoorde tips van gemeenten:

1. durf zzp-ers in te zetten, durf verder te kijken dan de bekende grotere organisaties en detacheringbureaus voor de inhuur van externen. Dit kan belangrijke kostenvoordelen opleveren;
2. maak het inhuurproces van zowel zzp-ers als andere externen transparant en houdt overzicht op het totaalplaatje, ondanks het feit dat de inzet decentraal georganiseerd is;
3. investeer in netwerken met andere gemeenten om samen te werken rond de inzet van zzp-ers. Een website van overheidsorganisaties zoals marktplaats "Werken in Gelderland" om vraag en aanbod te matchen kan daarbij een nuttig instrument zijn. Er is nog weinig ervaring met deze websites, maar het wordt wel als veelbelovend beschouwd door de gemeenten.

Met betrekking tot de eerste tip, kunnen we op basis van deze globale verkenning niet concluderen dat zzp-ers inzetten (zonder intermediair) meer kwaliteit oplevert tegen lagere kosten. Veel van de geïnterviewde gemeenten hebben die indruk wel, maar verder onderzoek is noodzakelijk voor een meer onderbouwde conclusie met betrekking tot deze vraag.

Het inhuurproces transparanter maken lijkt alleen al vanwege de politieke aandacht voor de inzet van externen noodzakelijk. De volgende stap, het beheersen van de externe inhuur is echter niet onderzocht in deze verkenning. Wel is er een dilemma geconstateerd tussen enerzijds de wens voor een kleine overheid met een grote flexibele schil (o.a. van externen) en anderzijds de wens tot beperking van de externe inzet.

De vraag is wat de wenselijke omvang van de flexibele schil is, en waaruit die flexibele schil moet bestaan (tijdelijke contracten, uitzendkrachten, zzp-ers, afstoten van taken aan onderzoek- en adviesbureaus of andere organisaties, etcetera). Zowel een grotere flexibele schil met een kleinere overheidsorganisaties als een grotere overheidsorganisatie met een kleinere flexibele schil hebben voor- en nadelen. Gemeenten zullen hierin in het kader van bezuinigingen een nieuwe balans moeten vinden.

Het investeren in netwerken en websites om (ook) zzp-ers direct te kunnen benaderen lijkt op het eerste gezicht een goed initiatief. De ervaringen zijn nog heel beperkt, dus men zal deze ontwikkelingen nauw moeten volgen en evalueren. Het is overgenomen van het UWV, die al langere tijd op deze manier opdrachten in de markt zet. Deze ontwikkelingen met online marktplaatsen in de gaten houden en er zelf mee experimenteren lijkt een belangrijke opdracht voor gemeenten de komende periode. De gemeenten zelf hebben er veel vertrouwen in en in het kader van bezuinigingen kan dit een aantrekkelijk alternatief zijn, om de kosten voor de externe inhuur zo laag mogelijk te houden.

## 5 Literatuur

- Blanchflower, D. (2004). Self-employment: more may not be better. Paper presented at the Conference on Self-employment organized by The Economic Council of Sweden. March 2004.
- Born, J.A. van den (2010). The drivers of career success of the job-hopping professional in the new networked economy. The challenges of being an entrepreneur and an employee. Born to Grow.
- DGEMPL. (2008). Employment in Europe 2008. Luxemburg: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Dhondt, S. en Van der Torre, W. (2011). De ZZP-er: voorbode of veiligheidsventiel? Hoofddorp, TNO.
- Evers, G, Muijnck, J.de en Overweel, M., 2002, ZZp-ers in de tijd gevolgt. Zoetermeer, EIM.
- Hessels, S.J.H. en Vroonhof, P.J.M. (2003). Zelden Zo Populair: het zzp-schap. Zelfstandigen zonder personeel in de literatuur. Zoetermeer: EIM.
- Hus E, Langen M de, Goudswaard A, Leede J de. U doet vast aan flex: Randvoorwaarden voor succesvolle flexconstructies. Zaltbommel: Adecco Group Benelux, 2009.
- Kösters, L. (2009). Sterke groei zelfstandigen zonder personeel. Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal, 7-10. Den Haag: CBS.
- Vries, de N., Bangma, K. en Vroonhof, P. (2010). Een kwestie van ondernemen; zzp'ers in de crisis. Zoetermeer, EIM.
- Vroonhof, P.J.M.; Overweel, M.J. & de Muijnck, J.A. (2001). ZZP - Waarheden en Mythes. Zoetermeer, EIM.
- Vroonhof, P., Tissing, H., Swaters, M., Bruins, A. en Davelaar, E. (2008). Zelfstandigen zonder personeel. Zoetermeer: EIM.
- Parent-Thirion, A., Fernández Macías, E., Hurley, J. & Vermeylen, G. (2007). Fourth European Working Conditions Survey. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Oeij, P.R.A., Vroome, E.M.M. de, Sanders, J.M.A.F., Bossche, S.N.J. van den. (2009). Werkgevers Enquête Arbeid 2008. Methodologie en beschrijvende resultaten. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.
- Pleijster, F. en Van der Valk, P. (2007). Van onbemind tot onmisbaar. De economische betekenis van zzp'ers nu en in de toekomst. Zoetermeer, EIM.