

Gemeente Utrecht

Marktconsultatie Inhuuroptimalisatie

Marktconsultatieleidraad

27 Februari 2025
Versie 1.0

Inhoud

1	Inleiding	3
2	De marktconsultatie	4
2.1	Doel van de marktconsultatie	4
2.2	Inhoudelijke informatie	4
2.3	Opdrachtgever - de Gemeente Utrecht	9
3	Procedure	10
3.1	Marktconsultatie	10
3.2	Verslaglegging	10
3.3	Planning	10
4	Voorwaarden	11

1 Inleiding

De gemeente Utrecht heeft gekozen voor een nieuw inhuurmodel, waarbij één opdrachtnemer (broker) zorgt voor de levering van (een groot deel van de benodigde) inhuurkrachten inclusief brokerdienstverlening en een Vendor Management Systeem (gezamenlijk aangeduid als brokerdiensten).

Dit nieuwe inhuurmodel vervangt de huidige werkwijze, waarbij inhuurkrachten voornamelijk wordt ingehuurd via het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) en ook via enkele raamovereenkomsten.

Het is het voornemen van de Gemeente Utrecht om het nieuwe inhuurmodel door middel van een Europese aanbesteding te organiseren. Deze staat voorlopige gepland in kwartaal 3-4 van 2025.

Voorafgaand aan deze mogelijke aanbesteding organiseert de gemeente Utrecht een marktconsultatie.

2 De marktconsultatie

2.1 Doel van de marktconsultatie

Het doel van deze marktconsultatie is het verbreden van de kennis over de inhuur-, en brokermarkt. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de interesse van marktpartijen in deelname aan de aanbesteding, de mogelijkheden voor de levering van inhuurkrachten door één opdrachtnemer – inclusief brokerdienstverlening en een Vendor Management Systeem (VMS) – alsmede naar enkele belangrijke contractuele voorwaarden.

Verkregen inzichten uit de marktconsultatie kan de gemeente Utrecht gebruiken in de aanbesteding.

Gemeente Utrecht benadrukt dat deze marktconsultatie geen onderdeel uitmaakt van de aanbesteding. Aan de inhoud van de marktconsultatie kunnen geen rechten worden ontleend ten aanzien van een daadwerkelijke aanbesteding noch op de inhoud daarvan. Deze marktconsultatie is nadrukkelijk niet bedoeld om een marktpartij te selecteren of te contracteren. Het is niet de bedoeling dat u een aanmelding of inschrijving indient.

2.2 Inhoudelijke informatie

Inleiding/aanleiding

De gemeente Utrecht is van plan een Europese aanbesteding op te starten om een opdrachtnemer (broker) te contracteren voor de levering van inhuurkrachten inclusief brokerdienstverlening en een Vendor Management Systeem (VMS). Het is de bedoeling dat vanaf mei 2026 in principe alle inhuurkrachten vanaf schaal 10 via de opdrachtnemer ingehuurd worden. Dat betreft gemeentelijke functies (schaal 10 en hoger), in het fysiek domein, het sociaal domein en bedrijfsvoering. Mogelijk dat voor één of meerdere specifieke doelgroepen met bijvoorbeeld een schaars aanbod een separate aanpak wordt gekozen.

Om al haar taken uit te kunnen voeren maakt de gemeente Utrecht naast haar vaste personeel gebruik van extern ingehuurde professionals (inhuurkrachten). Om de inhuuruitvragen op de markt te kunnen zetten gebruikt gemeente Utrecht op dit moment verschillende marktbenaderingsmodellen. Naast een aantal raamovereenkomsten maakt gemeente Utrecht gebruik van een Dynamisch Aankoopstelsel (DAS). Organisaties en zzp'ers die zich hebben aangemeld bij het DAS kunnen inschrijven op een inhuuruitvraag. Nieuwe leveranciers kunnen zich altijd als potentiële belangstellende aanmelden. Meer informatie over de huidige situatie is te vinden op: [Inhuur - Werken bij Utrecht](#)

Utrecht is minder tevreden met het Dynamisch aankoopstelsel. Het gebruik van DAS zorgt in Utrecht voor de volgende uitdagingen:

- De marktbenadering via het DAS zorgt voor extra juridificering van inhuur, omdat elke inhuuraanvraag een aparte aanbesteding is;
- Er is sprake van een tijdrovend inhuurproces door o.a. de DAS procedure;
- Door de inhurende leidinggevenden wordt het DAS-systeem als gebruiksonvriendelijk en niet efficiënt ervaren;

- Het huidige inhuurproces vergt aanzienlijke administratieve inspanningen van leveranciers (zzp'ers), de inhuurdesk en managers;
- Rechtmatigheidsrisico per aanvraag;
- Gebrek aan managementinformatie waardoor het o.a. lastig is om op een goede wijze invulling te geven aan capaciteitsmanagement en te sturen op een goede verhouding vast versus flex;
- Huidige aanpak via het DAS laat het onvoldoende toe op prijs te sturen;
- Het DAS biedt onvoldoende ruimte voor doorontwikkeling;
- Leveranciersmanagement op het DAS is met het grote aantal actieve leveranciers, waaronder veel zzp'ers, niet goed uitvoerbaar en maakt directe sturing op compliance zoals vanuit de Wet Deregulering Arbeidsrelaties nagenoeg onmogelijk.

Het project Inhuuroptimalisatie, met onder andere de aanbesteding van een intermediair en het gebruik van een Vendor Management Systeem, moet deze problematiek opheffen.

Gevraagde dienstverlening

De gevraagde dienstverlening bestaat uit brokerdienstverlening voor:

- De sourcing van derden (bureaus en zzp'ers) t.b.v. de levering van inhuurkrachten;
- De sourcing van kandidaten via een netwerk van derden op basis van inhuuruitvragen;
- De pre-selectie van derden/kandidaten;
- Het sluiten van inhuurcontracten met derden t.b.v. gemeente Utrecht,
- De coördinatie en/of uitvoering van de screening;
- De coördinatie en/of uitvoering van dossiervorming t.a.v. derden, kandidaten en inhuurkrachten waaronder de VOG, geheimhoudingsverklaringen, etc;
- De levering/inzet van de inhuurkrachten;
- Het verzorgen van de administratie mbt uren, onkosten, facturatie en betalingen;
- Coördinatie en communicatie over deze processen met derden en de inhurende manager;
- Het verzorgen van de benodigde rapportages aan gemeente Utrecht;
- Het leveren van managementinformatie;
- Levering van een neutraal VMS als integraal onderdeel van de diensten;
- IT-koppelingen t.b.v. de registratie van inhuurkrachten in het huidige en toekomstige HR-systeem van de gemeente Utrecht. Huidig HR-systeem is SAP Succesfactors;
- IT-koppelingen t.b.v. de registratie van de inkooporder, in het huidige en toekomstige inkoopstelsel van de gemeente Utrecht. Huidig inkoopstelsel is SAP4HANA;
- IT-koppelingen t.b.v. de facturatie naar gemeente Utrecht en derden;
- IT-koppelingen t.b.v. het huidige en toekomstige recruitment stelsel. Huidig recruitmentstelsel is Ubeo.
- Het bewaken en borgen van de wettelijke kaders omtrent externe inhuur;
- Het waken en borgen van de wettelijke kaders en gemeentelijke kaders omtrent AVG en gegevensbescherming en Archivering.

Type opdrachtnemer (broker)

Gemeente Utrecht zoekt een opdrachtnemer die de gevraagde dienstverlening kan leveren.

- De opdrachtnemer dient over een ruime ervaring te beschikken als het gaat om brokerdiensten (conform scope) voor grote opdrachtgevers en gespecialiseerd te zijn in het leveren van inhuurkrachten via een netwerk van derden.
- De broker heeft een neutrale positie en rol t.o.v. de marktpartijen,
- Heeft een landelijke dekking en bereik,
- Kan inspelen op een veranderende arbeidsmarkt en behoefte,

- Is in staat en bereid om:
Ofwel een neutraal VMS te leveren als integraal onderdeel van de dienstverlening.
Ofwel te kunnen werken met een door de gemeente Utrecht zelf ingekocht VMS systeem.
- Beschikt over een beproefd instrumentarium ter ondersteuning van het gehele (keten) proces, van benadering van de inhuurprofessionalmarkt tot het contracteren en uitbetaling van de derden/inhuurkrachten,
- Beschikt over voldoende eigen gekwalificeerd personeel om de gevraagde dienstverlening tot uitvoer te brengen en de continuïteit hiervan te kunnen borgen.
- Beschikt over voldoende kennis over een VMS om de gevraagde dienstverlening tot uitvoer te brengen en de continuïteit hiervan te kunnen borgen.

Gemeente Utrecht verlangt een neutrale positie van de opdrachtnemer.

De mate van gewenste neutraliteit wordt in de aanbesteding duidelijk gemaakt. Dit betekent dat de inschrijvende entiteit in de aanbesteding geen medewerkers in loondienst mogen aanbieden op inhuuraanvragen van gemeente Utrecht. Dit geldt tevens voor dochterondernemingen en zusterondernemingen van de inschrijvende entiteit,

Doelstellingen van de aanbesteding

Met een geslaagde aanbesteding wil de gemeente Utrecht de volgende doelen bereiken:

- Brede ontsluiting van de markt, zodat gemeente Utrecht wordt voorzien in haar zeer diverse inhuurbehoefte.
- Maximale ontsluiting van de markt, (MKB/ZZP) marktpartijen kunnen efficiënt en effectief meedingen naar opdrachten bij gemeente Utrecht;
- Kunnen inspelen op ontwikkelingen in de (arbeids)markt;
- Kunnen inspelen op veranderingen in de inhuurbehoefte;
- Marktconforme inhuurtarieven, sturing op de inhuurkosten;
- Een transparante en eerlijke inhuurvergoeding voor marktpartijen;
- Borging van wet en regelgeving t.a.v. inhuur van derden;
- Zekerstellen beschikbaarheid van benodigde specifieke inhuurexpertise;
- Een efficiënt ingericht inhuurproces, inclusief contractmanagement.
- Betere informatie, inzicht en overzicht over externe inhuur.

Bijzonderheden en eerste uitgangspunten van de aanbesteding

In dit hoofdstuk wordt een aantal onderwerpen nader beschreven die gelden als relevante bijzonderheden en uitgangspunten van de mogelijke aanbesteding. Deze achtergrondinformatie is nodig om de vragen goed te kunnen beantwoorden.

Duur van de beoogde overeenkomst

Gemeente Utrecht heeft de intentie om een raamovereenkomst te sluiten met één (1) opdrachtnemer voor de beschreven brokerdienstverlening met een initiële contractduur van 24 maanden, met voor de gemeente Utrecht een optie tot verlenging van maximaal drie keer 12 maanden.

Gemeente Utrecht kiest vooralsnog voor een contractduur van 5 jaar in plaats van de gebruikelijke 4 jaar, met inachtneming van de uitgangspunten van de Aanbestedingswet, waaronder doelmatigheid en proportionaliteit. De belangrijkste redenen hiervoor zijn als volgt: efficiënte implementatie en inregeling, kostenbesparing en minimalisering van aanbestedingslasten, borging van continuïteit en stabiliteit, optimalisatie van prestaties en innovatie- en marktconformiteit en proportionaliteit.

Inhuurproces

Opdrachtnemer dient gedurende de looptijd van de overeenkomst op basis van de inhuuruitvragen (aanvraagprofiel) van de gemeente Utrecht externe inhuurprofessionals te sourcen, te (pre-)selecteren en aan gemeente Utrecht voor te dragen. Nadat gemeente Utrecht het selectieproces heeft afgerond, dient de geselecteerde inhuurkracht door opdrachtnemer/ derde ter beschikking te worden gesteld aan gemeente Utrecht of gecontracteerd te worden op basis van een overeenkomst van opdracht. Vooraf dient opdrachtnemer de contractering en screening van de inhuurprofessional/derde en alle hierbij behorende inhuur gerelateerde administratieve verplichtingen te hebben afgerond.

De gemeente Utrecht heeft nog geen definitief besluit genomen over de inrichting van het proces binnen de eigen organisatie. We willen meer informatie verzamelen over de waarde die een eventuele eigen inhuurdesk binnen de gemeente kan toevoegen.

VMS & koppelingen (automatisering)

Gemeente Utrecht wil samen met opdrachtnemer gebruik maken van een Vendor Management Systeem (VMS). Het VMS is onderdeel van de aanbesteding of wordt tegelijkertijd en separaat aanbesteed. Opdrachtnemer zal inhuurverzoeken via dit systeem ontvangen. Kandidaten moeten worden voorgesteld in het VMS. Het inhuurcontract tussen gemeente Utrecht en opdrachtnemer wordt ook in het VMS afgehandeld. Utrecht wil het VMS koppelen aan de personeelsadministratie (thans SuccesFactors) en aan de financiële administratie (thans SAP4HANA) en mogelijk het recruitmentsysteem (thans Ubeo).

Indien gemeente Utrecht kiest voor een VMS als integraal onderdeel van de brokerdiensten, gelden er specifieke voorwaarden. Het VMS dient de informatie en data volledig gescheiden van andere klanten op te slaan. Een logische scheiding verdient niet de voorkeur. Dus of volledig onafhankelijk (standalone) en als dedicated single-client omgeving te opereren of als SaaS (Multi-Tenant) met fysieke scheiding in data en informatie te worden aangeboden in de markt.

De gemeente Utrecht heeft nog geen keuze gemaakt tussen het scenario waarin we zelf een VMS beheren waar de opdrachtnemer gebruik van maakt en het scenario waarin we gebruik maken van het VMS dat door de broker beheerd wordt. We zoeken in deze marktconsultatie ook naar input/advies op dit onderwerp.

Aanbod door opdrachtnemer

Aanbesteder beoogt één opdrachtnemer te contracteren. Op een uitvraag van de gemeente Utrecht dient de opdrachtnemer in de basis en minimaal één en maximaal drie geschikte kandidaten (nog nader exact te bepalen) voor te stellen aan de gemeente Utrecht.

In de overeenkomst met de opdrachtnemer zal een uitzonderingsproces worden opgenomen voor het geval opdrachtnemer niet of niet op tijd een geschikte kandidaat kan aanbieden. De gemeente Utrecht kan alsdan een alternatief zoek-, en contracteringsproces in gang zetten.

Raamovereenkomsten naast de overeenkomst met de opdrachtnemer

De huidige inhuurbehoefte van het gemeente Utrecht is in het DAS gedefinieerd met een aantal inhuurcategorieën. Deze categorieën en de inhuurbehoefte kunnen gedurende de looptijd van de overeenkomst aan wijzigingen onderhevig zijn. Naast de overeenkomst met de opdrachtnemer overweegt de gemeente Utrecht voor enkele inhuurcategorieën een raamovereenkomst met andere partijen aan te gaan. Voor de start van de aanbesteding wordt daarover een beslissing genomen.

Buiten de scope

- Payrolling;
- Opdrachten waarvoor andere (raam)overeenkomsten bestaan;
- Uitzendkrachten (salarisschaal 1 tot en met 9).

Geen perceelindeling

Gemeente Utrecht is voornemens de opdracht als één geheel, zonder perceelindeling aan te besteden. Deze keuze is gebaseerd op de volgende verwachtingen / aannames:

- De markt van aanbieders: Op basis van onze huidige informatie lijken er voldoende potentiële landelijke aanbieders die de gevraagde dienstverlening kunnen leveren;
- We hebben behoefte aan ervaren contractpartijen die de potentiële markt kunnen bereiken en ontsluiten, zodat een maximaal aanbod op inhuurbehoefte van de gemeente Utrecht kan worden gerealiseerd. De marktbenadering vraagt niet expliciet inhoudelijke kennis van functiecompetenties en -eisen;
- Gevolgen voor midden- en kleinbedrijf: Door onze eis van neutraliteit en het publiceren van aanvragen op een voor iedereen toegankelijke website verwachten we dat het midden- en kleinbedrijf op een eerlijke en transparante manier kan meedingen naar opdrachten. De transactiekosten en administratieve complexiteit voor het midden- en kleinbedrijf om mee te dingen naar opdrachten, zullen dalen t.o.v. de huidige situatie met het DAS. Hierdoor zullen meer marktpartijen uit het midden- en kleinbedrijf kunnen meedingen naar opdrachten;
- De beschikbaarheid van specialistische functies speelt in de afweging tevens een belangrijke rol. Bij bijvoorbeeld specialistische technische functies, IT-architecten ervaren wij in toenemende mate schaarste in het inhuuraanbod. Een brede open marktbenadering zal bijdragen tot een groter inhuuraanbod binnen de gevraagde inhuur categorieën en verkleint voor gemeente Utrecht het risico op no-bids in de nadere uitvragen.

Contractmanagement

Voor gemeente Utrecht ontstaan in de nieuwe beoogde contractsituatie aanzienlijke organisatorische voordelen:

- De risico's m.b.t. contractmanagement met honderden opdrachtnemers/zzp'ers op verschillende delen van de opdracht (verschillende typen inhuur) blijven door de samenvoeging beperkt;
- De inspanningen voor de interne regie op het proces en beleid door opdrachtgever, zijn ten opzichte van de huidige situatie minder en meer doelmatig;
- Het risico van uitvoering van de werkzaamheden wordt, zowel in de bestaande operatie als in financieel opzicht, voor opdrachtgever beter beheersbaar;
- De gehele organisatie van opdrachtnemerschap zal voorzien worden van dezelfde soort dienstverlening binnen de complexe- en steeds veranderde wet- en regelgeving;
- Het uniform toetsen op fictieve dienstverbanden en op 'zelfstandigheid' van de zzp'ers door opdrachtnemer (die hierin gespecialiseerd is) is essentieel voor het beheersen van arbeidsrechtelijke en fiscale risico's;
- Met de beoogde inrichting kan op een efficiënte en effectieve wijze contractmanagement worden uitgevoerd met name ten aanzien van marktaanbod, eerlijke inhuurvergoedingen (ook conform WAADI), rechtmatigheid, financiële stromen en geleverde kwaliteit.

Raming/omvang van de opdracht

De geraamde omvang van de aan te besteden opdracht is gebaseerd op de historische contractinformatie over de kalenderjaren 2020 t/m 2024.

Kalender jaar	Gecontracteerden per jaar	Omvang in euro's
2020	X	€ 52.500.000
2021	432	€ 56.060.000
2022	554	€ 60.100.000
2023	736	€ 78.900.000
2024	610	€ 83.800.000

De uitgaven in de komende jaren zijn moeilijk met zekerheid te voorspellen. Er lopen verschillende initiatieven om de kosten te verlagen, terwijl de taakstelling van de gemeente voortdurend in ontwikkeling is. De impact van deze en andere ontwikkelingen is op dit moment nog onzeker.

2.3 Opdrachtgever - de Gemeente Utrecht

Gemeente Utrecht is opdrachtgever voor deze opdracht. Binnen de gemeente is deze opdracht geïnitieerd door het organisatieonderdeel Mens & Organisatie, cluster Recruitment.

U kunt algemene informatie vinden over de Gemeente Utrecht via www.utrecht.nl. Onder andere vindt u hier het [inkoopbeleid](#) van de gemeente. De sociale- en duurzaamheidsambities van Utrecht zijn vertaald naar vijf thema's waar met inkoop aan kan worden bijgedragen: klimaat, circulaire economie, gezonde leefomgeving, sociale & gezonde stad en ketenverantwoordelijkheid. Wilt u meer weten over de ambities van de gemeente op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen dan vindt u onder andere informatie op: [Coalitieakkoord](#), [Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen](#), [Utrecht toegankelijk](#) en [Schoon vervoer](#). De gemeente stuurt in haar rol als opdrachtgever van haar inkopen op deze ambities. Dit betekent voor u dat de gemeente - naast prijs en kwaliteit - ook aandacht heeft voor maatschappelijke thema's in het inkoopproces.

3 Procedure

3.1 Marktconsultatie

Deze marktconsultatie bestaat uit één open, schriftelijke ronde. Bij deze marktconsultatieleidraad vindt u een invulformulier met vragen als bijlage. De gemeente nodigt u graag uit om deze vragenlijst in te vullen en om deze als (Word)bijlage via een bericht in het aanbestedingsplatform aan de gemeente toe te sturen.

3.2 Verslaglegging

De gemeente verwerkt alle opgehaalde informatie in een marktconsultatieverslag. In het dit verslag nemen we een lijst op met de partijen die hebben deelgenomen aan de marktconsultatie. De antwoorden/informatie die u heeft verstrekt verwerken we in het verslag zonder hierbij specifiek aan te geven welke partij welke informatie heeft verstrekt. Na afloop van de marktconsultatie publiceert de gemeente dit verslag via het aanbestedingsplatform.

3.3 Planning

De gemeente hanteert voor deze marktconsultatie onderstaande planning. We kunnen deze termijnen aanpassen lopende de marktconsultatie. Als de termijnen in deze planning niet overeenkomen met de termijnen in het aanbestedingsplatform dan gelden de termijnen die in het aanbestedingsplatform staan.

Datum	Beschrijving/activiteit
27-2-2025	Publicatie van de marktconsultatie
6-3-2025	Vragen uit de markt
11-3-2025	Antwoorden Utrecht op vragen uit de markt
18-3-2025	Uiterste datum ontvangst schriftelijke reacties
1-4-2025	Publicatie verslag marktconsultatie

4 Voorwaarden

Uw deelname aan deze marktconsultatie is geheel vrijwillig. Als u deelneemt aan deze marktconsultatie hou dan rekening met het volgende:

- U gaat akkoord met de voorwaarden van deze marktconsultatie;
- Deelname is geheel vrijwillig en wederzijds geheel vrijblijvend, zonder verplichtingen en/of rechten;
- De gemeente is niet verplicht om verkregen informatie toe te passen;
- Voor het verstrekken van informatie ontvangt u geen vergoeding;
- Alle informatie die u indient als vertrouwelijk behandelt de gemeente ook vertrouwelijk;