

# Onderzoek externe inhuur

Rekenkamer Alphen aan den Rijn  
December 2024

# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Deel 1 Bestuurlijk nota</b>                                       | <b>4</b>  |
| Inleiding  | 5         |
| Vraagstelling  | 6         |
| Conclusies   | 7         |
| Aanbevelingen  | 11        |
| <b>Bijlage 1 Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek</b>         | <b>13</b> |
| <b>Deel 2 Rapport van bevindingen</b>                                | <b>16</b> |
| <b>1 Inleiding</b>   | <b>17</b> |
| 1.1 Aanleiding   | 17        |
| 1.2 Onderzoeksvragen   | 17        |
| 1.3 Normenkader  | 18        |
| 1.4 Aanpak van het onderzoek   | 19        |
| 1.5 Leeswijzer   | 20        |
| <b>2 Beleid externe inhuur</b>                                       | <b>21</b> |
| 2.1 Beleidskaders externe inhuur                                     | 21        |
| 2.2 Doelstellingen inhuur  | 22        |
| 2.3 Sturing op externe inhuur  | 23        |
| 2.4 Analyse  | 24        |
| 2.5 Toetsing op de normen  | 26        |
| <b>3 Feitelijke omvang</b>   | <b>28</b> |
| <b>3.1 Cijfers gemeente Alphen aan den Rijn</b>                      | <b>28</b> |
| 3.1.1. Omvang externe inhuur ten opzichte van de loonsom             | 28        |
| 3.1.2. Omvang externe inhuur per team                                | 30        |
| <b>3.2 Benchmark externe inhuur</b>                                  | <b>32</b> |
| 3.2.1. Benchmark ten opzichte van 100.000+ gemeenten                 | 32        |
| 3.2.2. Benchmark ten opzichte van arbeidsmarktregio Holland Rijnland | 33        |
| <b>3.3 Analyse</b>   | <b>35</b> |
| 3.3.1. Inzicht in de relevante gegevens rondom externe inhuur        | 35        |
| 3.3.2. (beperkte) doelrealisatie externe inhuur                      | 35        |
| 3.3.3. Verklarende factoren voor toename externe inhuur              | 36        |
| 3.3.4. Resultaten benchmark  | 38        |
| <b>3.4 Toetsing op de normen</b>                                     | <b>39</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>4 Externe inhuur: verschillen tussen teams en verdieping</b> | <b>40</b> |
| 4.1 Externe inhuur binnen en verschillen tussen teams           | 40        |
| 4.2 Verdieping op externe inhuur in de praktijk                 | 42        |
| 4.2.1 Kennisborging   | 42        |
| 4.2.2 Afhankelijkheid van financiering                          | 43        |
| 4.2.3 Wat doe je zelf en wat doe je samen?                      | 43        |
| 4.3 Toekomstige ontwikkelingen                                  | 44        |
| 4.4 Analyse   | 46        |
| 4.5 Toetsing op de normen                                       | 48        |
| <b>5 Rol van de raad</b>  |           |
| 5.1 Informatievoorziening aan de raad                           | 50        |
| 5.1.1 Beschrijving  | 50        |
| 5.1.2 Analyse   | 51        |
| 5.2 Kaderstellende rol van de raad                              | 52        |
| 5.2.1 Beschrijving  | 52        |
| 5.2.2 Analyse   | 52        |
| 5.3 Toetsing op de normen                                       | 53        |
| <b>Bijlage 1 Inhuur via Flex tender</b>                         | <b>55</b> |

# Deel 1 Bestuurlijke nota

# Inleiding

Binnen overheidsland is externe inhuur momenteel een actueel onderwerp. Steeds meer gemeenten maken gebruik van externe inhuur om hun vacatures in te vullen, zo ook de gemeente Alphen aan den Rijn. De stijgende inhuur van extern personeel stelt gemeenten voor dilemma's zoals de vraag naar de hiermee verbonden kosten, hoe externe inhuur zich verhoudt tot eventueel geldende beleidskaders, maar ook hoe de hiermee verworven kennis kan worden geborgd voor de toekomst. Het vraagstuk van externe inhuur speelt zich af in de context van een krappe arbeidsmarkt en steeds complexer wordende maatschappelijke uitdagingen.

Door raadsleden zijn diverse keren vragen gesteld over de externe inhuur van de gemeente. Ook naar de Rekenkamer Alphen aan den Rijn toe is vanuit verschillende fracties de behoefte uitgesproken hier onderzoek naar te doen. Voor een aantal fracties is dit onderwerp ingegeven door de achterliggende vraag of de ambtelijke organisatie voldoende capaciteit heeft om aan de gestelde taken te voldoen. Andere fracties vragen zich af in hoeverre de huidige personeelsomvang nodig is om effectief en efficiënt de gestelde doelen van de gemeente te bereiken.

De Rekenkamer heeft daarom onderzoek gedaan naar de inzet van extern personeel in de gemeente. Het doel van het uitgevoerde onderzoek was om inzicht te bieden in hoe dit functioneert en/of dit (verder) verbeterd kan worden. Hierin lag de focus op de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de inzet van externe inhuur door de gemeente.

# Vraagstelling

Op basis van bovenstaande is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

***In hoeverre is de inzet van externe inhuur bij de gemeente Alphen aan den Rijn doeltreffend en doelmatig en toekomstbestendig ingericht?***

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in diverse deelvragen ten aanzien van het beleid van de gemeente, de feitelijke omvang van de externe inhuur, de verschillen tussen teams en verdieping op externe inhuur in de praktijk, toekomstige ontwikkelingen en de rol van de raad (Zie hoofdstuk 1).

## **Aanpak van het onderzoek**

Dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Twynstra en Gudde en bestond uit een literatuurstudie en interviews. Allereerst zijn de voor dit onderzoek relevante documenten bestudeerd. Vervolgens zijn de betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie geïnterviewd, hoofdzakelijk teamleiders en betrokkenen vanuit de afdeling Personeel & Organisatie. Ook is een raadsessie georganiseerd en heeft een gesprek met een vertegenwoordiging vanuit het college plaatsgevonden. Tot slot is er met ambtenaren van andere gemeenten van vergelijkbare inwonersaantal en de arbeidsmarktregio Holland Rijnland gesproken.

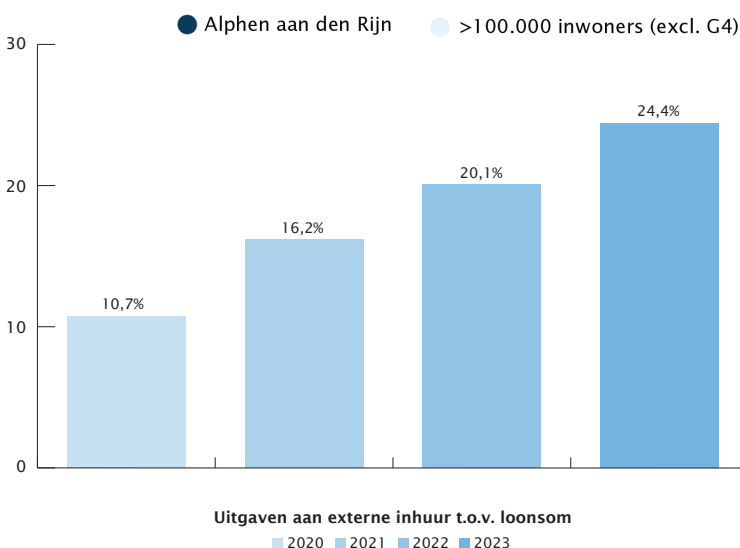
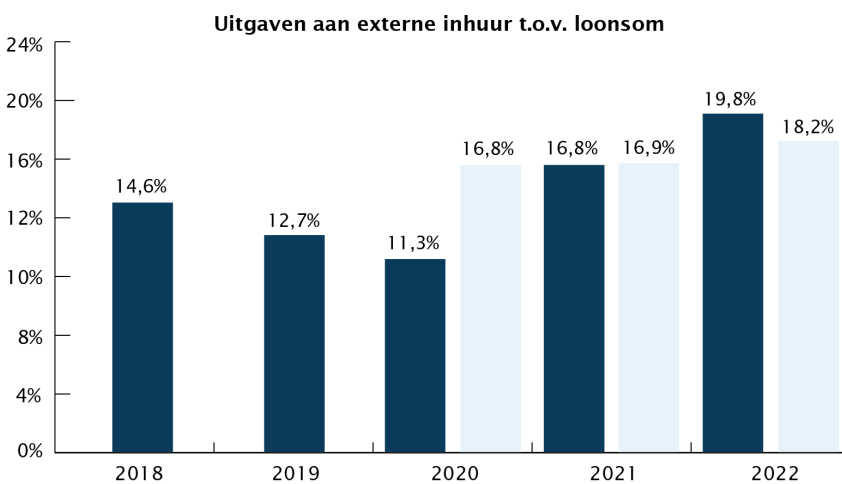
# Conclusies

Hieronder staan beknopt de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

Mede ingegeven door de actualiteit van het onderwerp externe inhuur en de aandacht voor externe inhuur vanuit de gemeenteraad ziet de Rekenkamer dat er in de gemeente gewerkt wordt aan een aanpak om externe inhuur te beteugelen. Dit is terug te zien in de afwegingen en keuzes die gemaakt worden binnen de organisatie. Toch is het instrument van externe inhuur op dit moment nog niet optimaal doeltreffend, doelmatig en toekomstbestendig ingericht. Hieronder worden de conclusies toegelicht.

## Doeltreffendheid en doelmatigheid

De gemeente heeft eerder de doelstelling geformuleerd om maximaal 10% van de loonsom aan externe inhuur te besteden.<sup>1</sup> De gemeenteraad is er door technische vragen te stellen zelf achter gekomen dat deze doelstelling is losgelaten; dit is niet proactief met de raad gedeeld. De enige doelstelling die nu nog gehanteerd wordt is het streven dat de externe inhuur maximaal op het niveau is van de andere 100.000+ gemeenten. Deze doelstelling is in 2022 voor het eerst niet gehaald. Voor 2023 zijn de cijfers van 100.000+ gemeenten nog niet bekend.



<sup>1</sup> De loonsom betreft het totaal van lonen en sociale premies ten laste van de werkgever. Het bestaat uit het periodieke, direct aan werknemers betaalde loon (incl. gratificatie, overwerkgeeld, fooien, provisie, loon in natura, vakantiegeld, reiskostenvergoeding) plus de sociale premies ten laste van werkgevers (CBS, 2024).

De gemeente ziet een duidelijke stijging in externe inhuur in de afgelopen jaren, een stijging die zich hoofdzakelijk voordoet binnen het sociaal domein en fysiek domein. De stijging van externe inhuur en daarmee de beperkte doeltreffendheid, is te verklaren door landelijke factoren die voor alle gemeenten gelden, zoals:

- *De toename van tijdelijk werk.* Er is sinds 2020 veel bijzonder tijdelijk werk bijgekomen voor gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan de inzet met betrekking tot Covid, de uitvoering van de energietoeslag en de opvang van Oekraïners. Hieraan zijn ook vaak tijdelijke middelen vanuit het Rijk gekoppeld.
- *De algehele krapte op de arbeidsmarkt.* Er is een landelijke krapte op de arbeidsmarkt waardoor het niet altijd lukt om geschikte kandidaten te vinden voor vaste vacatures.
- *De veranderende behoeften vanuit medewerkers.* Er wordt een trend waargenomen waarbij er een groeiende groep werknemers is die niet vast wil zitten aan één werkgever.
- *De toename van inhuurtarieven.* De tarieven van inhuurkrachten zijn sterk gestegen in de afgelopen jaren waardoor ook het totale bedrag dat aan inhuur wordt uitgegeven is gestegen.

Er zijn daarnaast ook gemeente specifieke verklarende factoren voor de toegenomen externe inhuur, namelijk:

- *De relatief lage bezetting in Alphen aan den Rijn.* De gemeente heeft zowel ten opzichte van de regio-gemeenten (arbeidsmarktregio Holland Rijnland) als ten opzichte van de gemeenten met een vergelijkbare inwonergrootte (100.000+ gemeenten) een lagere bezetting in fte per 1.000 inwoners (dit betreft 7,6 fte per 1.000 inwoners in Alphen ten opzichte van 8,3 fte per 1.000 inwoners bij andere 100.000+gemeenten, exclusief de G4). Door de lagere bezetting is er minder eigen personeel dat tijdelijke en/of onverwachte projecten kan oppakken.
- *De hoge ambities van het college.* Onder andere door het oprichten van een eigen Jeugd B.V. en grote doelen ten aanzien van de woningbouwopgave is veel extra specialistische en tijdelijke capaciteit noodzakelijk.
- *De organisatie-ontwikkeling die is ingezet na de herindeling in 2014.* De herindeling in 2014 is gepaard gegaan met een professionaliseringsslag die sindsdien is ingezet. Daarbij leeft bij teams de ervaring dat de teamomvang niet is meegegroeid met de opgaven die passen bij de huidige organisatieomvang.
- *Een reorganisatie die tijdelijk in voorbereiding was.* Een reorganisatie in voorbereiding zorgde voor onzekerheid binnen de organisatie en voor meer tijdelijk, specialistisch werk waarvoor externe inhuur noodzakelijk was. Deze reorganisatie is vanuit een breder pakket aan bezuinigingsmaatregelen 'on hold' gezet.

### **Toekomstbestendigheid**

Dit onderzoek maakt duidelijk dat de gemeentemaatregelen neemt om de onderliggende verklarende factoren voor de toegenomen externe inhuur te beperken. Onder andere door in te zetten op behoud en aantrekken van medewerkers door aantrekkelijk werkgeverschap en het aanbieden van traineeships, Tegelijkertijd wordt er nog niet optimaal toekomstbestendig geacteerd op externe inhuur.

De functie van externe inhuur kan niet los worden gezien van de visie op de organisatie-inrichting en de Strategische Personeelsplanning (SPP) in Alphen aan den Rijn. De organisatie-inrichting is nog duidelijk in ontwikkeling en SPP staat op dit moment echt nog 'in de kinderschoenen'. Er is op dit moment dus nog beperkt sprake van een koppeling tussen wat er in de organisatie, specifiek voor teams met hun eigen opgaven en karakter, nodig is qua externe inhuur. Deze strategische, toekomstbestendige keuzes lijken op dit moment nog (te) beperkt organisatie breed te worden gemaakt. Laat staan dat hier een duidelijke en uitgekristalliseerde visie op is.

Ook het gesprek tussen de raad en het college kan aan strategische waarde winnen. Zo komt naar voren dat er op dit moment bij het vaststellen van nieuw beleid te weinig wordt doorgesproken over de impact van kaderstellende besluiten op de organisatie. En dat er nog te beperkt het gesprek gevoerd wordt over het huidige ambitieniveau van het college en de gevolgen hiervan voor de capaciteit en afhankelijkheid van externe inhuur.



## Beleid

Wat betreft de doelstelling dat het inhuurpercentage maximaal 10% van de loonsom bedraagt, is niet duidelijk waar dit is vastgelegd en geconstateerd wordt dat deze doelstelling ook is losgelaten. Dit blijkt alleen niet proactief te zijn gedeeld met de raad. De enige concrete doelstelling op dit moment volgt uit de programmabegroting: de gemeente streeft ernaar dat de externe inhuur als percentage van de totale loonsom en de totale kosten van de inhuur maximaal op het niveau is van de andere 100.000+ gemeenten. Deze doelstelling komt voort uit een verplichte beleidsindicator vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Externe inhuur maakt onderdeel uit van en/of raakt aan de strategische pijlers van het bredere personeelsbeleid van de gemeente. In de pijler 'Employer branding & recruitment' komt externe inhuur expliciet terug en meer impliciet is er ook een koppeling met de andere strategische pijlers. De SPP staat echter nog wel in de kinderschoenen en de link met externe inhuur moet hierbij nog worden ontwikkeld.

De gemeente heeft een Inhuurkader uit 2016 dat leidend is voor de afwegingen die er gelden voor externe inhuur. In dit Inhuurkader is het proces van externe inhuur opgenomen inclusief afwegingen wanneer wel of niet extern in te huren. In het Inhuurkader is vastgelegd dat, voordat wordt overgegaan op het inhuren van tijdelijk extern, altijd de vraag wordt gesteld of inhuur daadwerkelijk nodig is. Of dat deze tijdelijke capaciteitsbehoefte ook op een andere manier kan worden gerealiseerd. In de beleidskaders en specifiek het Inhuurkader wordt niet ingegaan op de betrokkenheid van de raad. Er zijn geen andere documenten of kaders gevonden waarin wordt gegaan op de (gewenste) rolverdeling tussen het college en de raad en de betrokkenheid van de raad.

## Feitelijke omvang

Op basis van de Personeelsmonitor van het A&O-fonds en de eigen administratie kan de gemeente inzichtelijk maken:

- Hoe de externe inhuur zich in de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld en welk gedeelte van de loonsom de gemeente uitgeeft aan externe inhuur. In 2023 is dit percentage 24,4%.
- Wat de omvang van de externe inhuur is per team. De eigen administratie van de gemeente laat zien dat de omvang van externe inhuur als percentage van de totale personele kosten verschilt per team.
- Hoe de externe inhuur zich verhoudt tot vaste aanstellingen. De gemeente had over 2022 een vaste bezetting van 85% en een flexibele bezetting van 15%.
- Hoelang externe medewerkers bij de gemeente werkzaam zijn. In 2022 was de gemiddelde periode van inhuur 13 maanden.

Zoals onder 'beleid' is aangegeven streeft de gemeente ernaar dat de externe inhuur maximaal op het niveau is van de andere 100.000+ gemeenten. In 2020 en 2021 werd deze doelstelling gerealiseerd. Sinds 2022 voldoet Alphen aan den Rijn voor de eerste keer niet meer aan de doelstelling uit de programmabegroting. Het percentage uitgave externe inhuur ten opzichte van de loonsom is in dit jaar voor het eerst boven de benchmark van 100.000+ gemeenten (19,8% in Alphen aan den Rijn volgens de cijfers van de Personeelsmonitor<sup>2</sup> ten opzichte van 18,2% bij 100.000+ gemeenten). Mogelijk speelt de lagere bezetting binnen Alphen aan den Rijn ten opzichte van gemeenten met vergelijkbare grootte hierbij een rol.

## Externe inhuur: verschillen tussen teams en verdieping op externe inhuur

De gemeente kan op basis van eigen administratie voor de teams inzichtelijk maken hoeveel extern personeel (per persoon) wordt ingehuurd per categorie, zoals project- en programmamanagement of specialistisch advies. De omvang van externe inhuur verschilt duidelijk per team en de gemeente heeft hiervoor de verschillende verklarende factoren in beeld. Ten eerste verschilt het verloop van personeel per team. Daarnaast is er in sommige teams meer extra werk bijgekomen, bijvoorbeeld door de uitvoering van tijdelijke taken of andere ontwikkelingen in de organisatie. Verder speelt ook de opzet van een team, de aard van de werkzaamheden en de mate waarin een flexibele schil hiervoor nodig is een rol. Wat concreet de gewenste omvang van een dergelijke flexibele schil is, uitgesplitst naar team of opgave, is echter niet duidelijk vastgelegd.

<sup>2</sup> Volgens de eigen administratie ging het om 20,1% in Alphen aan den Rijn.

Duidelijk wordt dat er een algehele druk op de capaciteit is in Alphen aan den Rijn en dat hiermee ook het behalen van de taakstelling en de dienstverlening aan de inwoner onder druk kan komen te staan. Het wordt nog niet duidelijk hoe de organisatie specifieke risico's omtrent doeltreffendheid gaat proberen te beperken. Ook wordt duidelijk dat de gemeente een opgave heeft ten aanzien van kennisborging bij externe inhuur. Kennisborging en -overdracht blijkt organisatiebreed op een wisselende effectieve manier plaats te vinden.

Over de gewenste ontwikkelingen met betrekking tot externe inhuur in de gemeente zijn geen concrete doelstellingen vastgelegd. Het college heeft aangegeven dat er gewerkt wordt aan het beteugelen van de stijging van externe inhuur en dat verwacht wordt dat de externe inhuur de komende jaren zal dalen als gevolg van een groei in de bezetting. Ook zijn door cao-partijen afspraken gemaakt om de externe inhuur bij gemeenten te beperken. Wat concreet de gewenste omvang van externe inhuur is in de komende jaren is niet concreet vastgelegd of uitgewerkt.

### **Rol van de raad**

Er lijken beperkt afspraken te zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad over externe inhuur. Vanuit het BBV is een beleidsindicator over externe inhuur opgenomen die onderdeel uitmaakt van de P&C-cyclus. De raad wordt ook via een commissievergadering meegenomen in de stand van de organisatie, waar externe inhuur onderdeel van uitmaakt.

De Personeelsmonitor vanuit het A&O-fonds lijkt niet structureel gedeeld te zijn met de raad in de afgelopen jaren. Wel is de informatie hieruit onderdeel van de jaarlijkse presentatie in de stand van de organisatie. Op basis van de meest recente inzichten wordt de raad bijgepraat in de ontwikkeling in personele omvang, waaronder de externe inhuur. Ten aanzien van zijn controlerende rol heeft de raad zich proactief opgesteld door technische vragen te stellen over externe inhuur. Ook de onderbouwing van een motie gaat in op zorgen rondom stijgende externe inhuur.

Ten aanzien van de kaderstellende rol komt naar voren dat er nog beperkt aandacht is voor de impact van raadsbesluiten op de ambtelijke organisatie, de staande capaciteit en benodigde externe inhuur.

# Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor besproken conclusies doet de Rekenkamer de volgende onderstaande aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn erop gericht om het strategische karakter van externe inhuur te expliciteren en het onderwerp daarmee relevanter en beter bespreekbaar te maken voor de raad.

De aanbevelingen gaan in op 'knoppen' waaraan het college en de raad beiden kunnen draaien en zijn gecategoriseerd in twee blokken: A en B. In blok A gaat het om de strategische keuzes die gemaakt moeten worden en prioriteit moeten krijgen. Aanbevelingen in blok B zijn ondersteunend aan de te maken keuzes en gericht op de doorontwikkeling van de organisatie en de betrokkenheid van de raad.

We maken per aanbeveling duidelijk aan wie de aanbevelingen gericht zijn (college of raad).

## A. Strategische keuzes

1. *(Aanbeveling aan de raad)*. Vraag een advies vanuit het college ten aanzien van de bezettingsvraag: hierin moet een keuze worden gemaakt tussen het behouden van een lage personeelsbezetting, met als gevolg meer inhuur of het inzetten op een verhoging van de bezetting om de externe inhuur te verminderen (zie ook aanbeveling 2 aan het college). Overweeg ook de optie om tijdelijke projecten voor een deel te rekenen tot de vaste bezetting.
2. *(Aanbeveling aan het college)* Leg de gewenste ontwikkelrichting en inrichting van de organisatie vast in een visie op de gemeentelijke organisatie (zie ook aanbeveling 1 aan de raad). Vanuit deze visie vloeien een aantal uitgangspunten voort die richtinggevend zijn voor de visie van de gemeente op externe inhuur. In deze visie kunnen bijvoorbeeld zaken meegenomen worden als een meer fijnmazige uitwerking van de eerder losgelaten doelstelling van 10% externe inhuur en de gewenste vaste en flexibele omvang.

## B. Doorontwikkeling organisatie en betrokkenheid raad

3. *(Aanbeveling aan het college)* Laat het Inhuurkader uit 2016 actualiseren en informeer de raad hierover. Betrek in de actualisatie in elk geval de volgende onderwerpen:
  - a. De mogelijkheden om te sturen op maximumtarieven (het college heeft al per brief aan de raad aangegeven het Inhuurkader op dit vlak te willen actualiseren).
  - b. Het proces van externe inhuur, passend bij de organisatie-inrichting en reorganisatie die in voorbereiding is.
  - c. de CAO-onderhandelingsresultaten van 10 november 2023 (paragraaf 4.3).
4.
  - a. *(Aanbeveling aan het college)* Geef het thema externe inhuur, gekoppeld aan benodigde capaciteit en uitvoerbaarheid, nadrukkelijk een plek in de startdocumenten of kaderstellende voorstellen richting de gemeenteraad.
  - b. *(Aanbeveling aan de raad)* In het verlengde van bovengenoemd punt, verzoek het college om als raad een overzicht te krijgen van de huidige ambities en een inschatting waar het op dit moment knelt op het vlak van doelrealisatie en uitvoeringskracht. Betrek bij de behandeling van nieuwe kaders ook de uitvoerbaarheid en uitvoeringskracht.
5. *(Aanbeveling aan de raad)* Geef aan hoe je geïnformeerd wilt worden over externe inhuur. Verzoek het college de jaarlijkse Personeelsmonitor van het A&O-fonds te delen en te duiden, inclusief vergelijking met de arbeidsmarktregio en gemeenten van vergelijkbare omvang. Verzoek het college de fijnmazige uitwerking van de doelstelling t.a.v. externe inhuur mee te nemen in de informatievoorziening. Dat wil zeggen: als het college meer gaat differentiëren in de gewenste omvang van externe inhuur (aanbeveling 1) kan hier ook de informatievoorziening op worden aangepast.
6. *(Aanbeveling aan het college)* Investeer in een organisatiebrede aanpak voor kennisborging. Beleg de sturing hierop concreet bij de teamleiders.

7. *(Aanbeveling aan het college)* Onderzoek de mogelijkheden om de aanpak van de Young Professionals uit te breiden naar medior/senior functies. In een dergelijke aanpak worden medewerkers uit de eigen organisatie dan regelmatig op een nieuwe (tijdelijke) opdracht gezet.

# Bijlage 1 Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek

Rekenkamer Alphen aan den Rijn  
Stadhuisplein 1  
2400 AA ALPHEN AAN DEN RIJN

Stadhuisplein 1  
Postbus 13  
2400 AA Alphen aan den Rijn  
Telefoon: 14 0172  
E-mail: [gemeente@alphenaandenrijn.nl](mailto:gemeente@alphenaandenrijn.nl)  
Website: [www.alphenaandenrijn.nl](http://www.alphenaandenrijn.nl)

## Zaaknummer

## Datum

5 november 2024

## Contactpersoon

E.R. Slotboom

## Onderwerp

Bestuurlijke wederhoor op onderzoek rekenkamer naar de inzet van externe inhuur binnen de gemeente

Geachte leden van de rekenkamer,

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van de conceptrapportage van de rekenkamer over de inzet van externe inhuur binnen Gemeente Alphen aan den Rijn, met als doel om inzicht te bieden in hoe dit functioneert en/of dit (verder) verbeterd kan worden. Hierin lag de focus op de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de inzet van externe inhuur door de organisatie.

Graag maken wij gebruik van de gelegenheid voor bestuurlijke wederhoor, door u te voorzien van een reactie.

Het rapport en de bevindingen sluiten aan bij onze eigen beelden rondom de inzet van externe inhuur. Daarnaast onderstreept het de noodzaak en geeft het handvatten om op de ingeslagen weg met betrekking tot externe inhuur i.r.t. de totale inzet van arbeidscapaciteit door te gaan.

Zoals u aangeeft zijn de aanbevelingen erop gericht om het strategische karakter van externe inhuur te expliciteren en het onderwerp daarmee relevanter en beter bespreekbaar te maken voor de raad. Het college erkent het belang van de door u gegeven aanbevelingen en is hier op verschillende vlakken ook al actief mee aan de slag. De komende periode wordt ingezet op het maken van strategische keuzes en de doorontwikkeling van de organisatie.

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van de conceptrapportage van de rekenkamer over de inzet van externe inhuur binnen Gemeente Alphen aan den Rijn, met als doel om inzicht te bieden in hoe dit functioneert en/of dit (verder) verbeterd kan worden. Hierin lag de focus op de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de inzet van externe inhuur door de organisatie.

Hieronder wordt specifiek op de aanbevelingen aan het college ingegaan:

### **Aanbeveling 2**

*Leg de gewenste ontwikkelrichting en inrichting van de organisatie vast in een visie op de gemeentelijke organisatie (zie ook aanbeveling 1 aan de raad). Vanuit deze visie vloeien een aantal uitgangspunten voort die richtinggevend zijn voor de visie van de gemeente op externe inhuur. In deze visie kunnen bijvoorbeeld zaken meegenomen worden als een meer fijnmazige uitwerking van de eerder losgelaten doelstelling van 10% externe inhuur en de gewenste vaste en flexibele omvang.*

Op dit moment wordt invulling gegeven aan een nieuwe vorm van sturing en structuur. Dit dient als vertrekpunt om van daaruit tot een nadere uitwerking te komen van onze visie op de gemeentelijke organisatie. Deze visie dient richtinggevend te zijn voor onder andere de inzet van vaste en externe personele capaciteit. De financiële taakstelling op de organisatie benadrukt de noodzaak hiervoor.

### **Aanbeveling 3**

*Laat het Inhuurkader uit 2016 actualiseren en informeer de raad hierover. Betrek in de actualisatie in elk geval de volgende onderwerpen:*

- a. De mogelijkheden om te sturen op maximumtarieven (het college heeft al per brief aan de raad aan gegeven het Inhuurkader op dit vlak te willen actualiseren).*
- b. Het proces van externe inhuur, passend bij de organisatie-inrichting en reorganisatie die in voorbereiding is.*
- c. de CAO-onderhandelingsresultaten van 10 november 2023 (paragraaf 4.3).*

De aanbeveling om het inhuurkader te actualiseren wordt overgenomen en nemen we mee in de visie op de gemeentelijke organisatie. Het nieuwe kader is in kwartaal 1 van 2025 gereed, waarna de raad wordt geïnformeerd. De afgelopen periode is er al een vernieuwd proces rondom de inzet van arbeidscapaciteit geïmplementeerd, waarbij de aanvragen voor werven en de inzet van externe inhuur samen komen in één proces en zorgvuldig worden afgewogen. Wanneer er wijzigingen komen in de organisatie-inrichting wordt dit proces hierop aangepast.

### **Aanbeveling 4a**

*Geef het thema externe inhuur, gekoppeld aan benodigde capaciteit en uitvoerbaarheid, nadrukkelijk een plek in de startdocumenten of kaderstellende voorstellen richting de gemeenteraad.*

Het college geeft graag invulling aan uw aanbeveling om de benodigde capaciteit en uitvoerbaarheid een nadrukkelijk plek te geven in de startdocumenten of kaderstellende voorstellen richting de raad. Dit wordt de komende tijd belangrijker gezien de wens om het beroep op externe inhuur te verminderen en de taakstelling op de organisatie die ten koste gaat van de beschikbare capaciteit.

#### **Aanbeveling 6**

*Investeer in een organisatiebrede aanpak voor kennisborging. Beleg de sturing hierop concreet bij de teamleiders.*

Het college deelt de noodzaak in te zetten op kennisborging binnen de organisatie. Dit doet zij al door in te zetten op aantrekkelijk werkgeverschap. Dit moet leiden tot een betere continuïteit in de personele bezetting waardoor kennis steviger te borgen is. Het beleggen van sturing op kennisborging bij de teamleiders neemt het college ter kennisgeving aan. Ook zijn we momenteel bezig met een onderzoek om het lerende vermogen van onze organisatie te versterken.

#### **Aanbeveling 7**

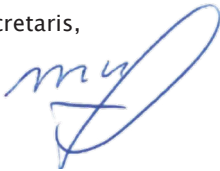
*Onderzoek de mogelijkheden om de aanpak van de Young Professionals uit te breiden naar medior/senior functies. In een dergelijke aanpak worden medewerkers uit de eigen organisatie dan regelmatig op een nieuwe (tijdelijke) opdracht gezet.*

Als college vinden we het belangrijk dat we onze medewerkers van de Young Professionals zo breed mogelijk kunnen inzetten binnen de organisatie. De rollen van medior en senior zijn onlangs beschreven en geformaliseerd.

Wij gaan graag in gesprek met de Raad over de aanbevelingen die de Raad uit dit rapport overneemt. Het college kan zich voorstellen dat dit samen kan vallen met het bespreken van de staat van de organisatie.

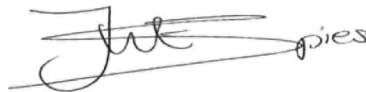
Met vriendelijke groet,  
namens burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,

de secretaris,



drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA

de burgemeester,



mr. drs. J.W.E. Spies

## Deel 2 Rapport van bevindingen



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Externe inhuur is een actueel onderwerp in overheidsland. Steeds meer gemeenten maken gebruik van externe inhuur om hun vacatures in te vullen. De gemeente Alphen aan den Rijn vormt hierop, volgens een recent verschenen opinieartikel, geen uitzondering.<sup>1</sup> In lijn met het opinieartikel heeft een fractie vragen gesteld over de (kosten van) externe inhuur, welk werk de inhuurkrachten doen, hoe lang externe krachten actief zijn en of ze voor langere periodes worden ingezet.

De rekenkamer Alphen aan den Rijn heeft in 2022 een rondvraag gehouden over toekomstige onderwerpen voor onderzoek. Daarbij werd de omvang van de ambtelijke organisatie meerdere keren genoemd. Voor een aantal fracties is dit onderwerp ingegeven door de achterliggende vraag of de ambtelijke organisatie voldoende capaciteit heeft om aan de gestelde taken te voldoen. Andere fracties vragen zich af in hoeverre de huidige personeelsomvang nodig is om effectief en efficiënt de gestelde doelen van de gemeente te bereiken.

Het bijgevoegde onderzoek beoogt inzicht te bieden in hoe de inzet van extern personeel functioneert binnen de gemeente en/of die (verder) verbeterd kan worden. Hierin ligt de focus op de doeltreffendheid, doelmatigheid en toekomstbestendigheid van de inzet van externe inhuur bij de gemeente. Het doel van dit onderzoek is te achterhalen hoe dit is vormgegeven en welke verbeteringen eventueel mogelijk zijn.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Op basis van deze doelen is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

***In hoeverre is de inzet van externe inhuur bij de gemeente Alphen aan den Rijn doeltreffend en doelmatig en toekomstbestendig ingericht?***

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

### **Beleid**

1. Welk beleid of kaders hanteert de gemeente met betrekking tot externe inhuur?
  - a. Welke doelstellingen heeft het beleid?
  - b. Zijn de doelen concreet geformuleerd?
  - c. Welke koppeling zit er tussen externe inhuur en andere beleidsstukken/visies, zoals de strategische personeelsplanning van de gemeente?
  - d. Hoe ziet de gemeente de verhouding tussen vast en extern ingehuurd personeel voor zich?
  - e. Zijn er afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen college en raad ten aanzien van externe inhuur?
2. Hoe wordt er op dit beleid gestuurd?

### **Feitelijke omvang**

3. In hoeverre zijn de doelstellingen (1a) ten aanzien van externe inhuur behaald?
4. Hoe heeft de externe inhuur zich de afgelopen tien jaar in omvang en samenstelling ontwikkeld?
5. Wat was de omvang van de externe inhuur per team?
6. Welk gedeelte van de loonsom geeft de gemeente uit aan externe inhuur? Wijkt dat af van het landelijk gemiddelde van vergelijkbare gemeenten?

<sup>1</sup> [https://www.leidschdagblad.nl/cnt/dmf20230810\\_38023945?utm\\_source=google&utm\\_medium=organic](https://www.leidschdagblad.nl/cnt/dmf20230810_38023945?utm_source=google&utm_medium=organic)

7. Hoe verhoudt externe inhuur zich tot vaste aanstellingen?
8. Hoe lang zijn externe medewerkers bij de gemeente werkzaam?

#### Verschillen tussen teams en verdieping op externe inhuur in de praktijk

9. Wat zijn de belangrijkste redenen voor de externe inhuur? (denk aan deskundigheid, capaciteit of anderszins) binnen de teams?
10. Op welke functies wordt vooral extern ingehuurd binnen de teams?
11. Hoe kan worden verklaard dat binnen het ene team meer extern wordt ingehuurd dan binnen het andere team?
12. Hoe vindt de afweging om extern in te huren plaats binnen de teams?
13. In hoeverre leidt de afhankelijkheid van externe inhuur binnen een team tot risico's met betrekking tot doelrealisatie?
14. Hoe wordt er gestuurd op kennisborging bij externe inhuur?

#### Toekomstige ontwikkeling

15. Wat is de verwachte ontwikkeling met betrekking tot externe inhuur voor de komende jaren?
16. Wat is de gewenste ontwikkeling met betrekking tot externe inhuur voor de komende jaren?

#### Rol van de raad

17. Welke informatie ontvangt de raad over (externe) inhuur?
18. Vindt de informatievoorziening plaats conform hetgeen hierover is afgesproken (deelvraag 1e)?
19. Hoe gebruikt de raad deze informatie om zijn kaderstellende rol in te vullen in relatie tot de doelrealisatie binnen de begrotingsprogramma's?

## 1.3 Normenkader

Om de deelvragen - en daarmee de hoofdvraag - te beantwoorden, wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Per norm wordt aan het eind van elk hoofdstuk een oordeel gegeven over de mate waarin wordt voldaan aan de norm.

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

Aan deze norm wordt *'voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'deels voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'niet voldaan'*.

Figuur 1 - Normenkader

| Aspect | Norm   |
|--------|--|
| Beleid | <p>De gemeente heeft duidelijke (beleids)kaders gesteld ten aanzien van externe inhuur. In de (beleids)kaders:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Zijn concrete doelstellingen geformuleerd.</li> <li>b) Wordt herleidbaar een koppeling gemaakt tussen externe inhuur en andere (inhoudelijke) beleidskaders.</li> <li>c) Heeft de gemeente de gewenste verhouding tussen vast personeel en externe inhuur bepaald.</li> <li>d) Maakt de gemeente duidelijk welke afwegingen er gelden voor externe inhuur.</li> <li>e) Zijn duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen raad, college en organisatie. In elk geval zijn er afspraken over de kaderstellende en controlerende rol van de raad.</li> </ol> <p>De gemeente stuurt aantoonbaar en bewust op de (beleids)kaders ten aanzien van externe inhuur.</p> |

|  |   |
|--|---|
| Feitelijke omvang                      | <p>De doelstellingen ten aanzien van externe inhuur zijn behaald.<br/>De gemeente kan inzichtelijk maken:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hoe de externe inhuur zich in de afgelopen tien jaar in omvang en samenstelling heeft ontwikkeld.</li> <li>Wat de omvang van de externe inhuur is per team.</li> <li>Welk gedeelte van de loonsom de gemeente uitgeeft aan externe inhuur.</li> <li>Hoe de externe inhuur zich verhoudt tot vaste aanstellingen.</li> <li>Hoe lang externe medewerkers bij de gemeente werkzaam zijn.</li> </ol> <p>De loonsom die Alphen aan den Rijn uitgeeft aan externe inhuur wijkt niet negatief af van gemeenten van een vergelijkbare grootte en van gemeenten in dezelfde arbeidsregio.</p> |
| Verschillen tussen teams en verdieping | <p>De gemeente heeft de belangrijkste redenen voor externe inhuur binnen de teams duidelijk in beeld.<br/>De gemeente kan logisch verklaren waarom er binnen het ene team meer wordt ingehuurd dan binnen het andere team.<br/>Er is sprake van een systematiek/proces waarbinnen een duidelijke afweging wordt gemaakt voor de inzet van externe inhuur.<br/>De gemeente heeft in beeld binnen welke teams de afhankelijkheid van externe inhuur kan leiden tot risico's met betrekking tot doelrealisatie en stuurt hier proactief op.<br/>De gemeente stuurt aantoonbaar op kennisborging bij externe inhuur.</p>  |
| Toekomstige ontwikkelingen             | <p>De gemeente heeft duidelijk in beeld hoe externe inhuur zich de komende jaren gaat ontwikkelen en anticipeert hier zichtbaar op.<br/>De gemeente heeft de gewenste ontwikkeling met betrekking tot externe inhuur de komende jaren, vastgelegd.</p>  |
| Rol van de raad                        | <p>De raad wordt geïnformeerd over externe inhuur, conform hetgeen is afgesproken.<br/>De raad ontvangt in elk geval periodiek informatie:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Over de ontwikkeling in personele omvang, waaronder de externe inhuur.</li> <li>Indien er risico's mochten optreden.</li> </ol> <p>De raad gebruikt deze informatie proactief ten aanzien van zijn kaderstellende en controlerende rol.</p>   |

## 1.4 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in grofweg drie stappen.

- In stap 1 zijn de relevante documenten bestudeerd. Hierbij gaat het om de relevante documenten met betrekking tot externe inhuur, de feitelijke omvang en het beleid hieromtrent, procesdocumenten, relevante raads- en collegestukken, en P&C-documenten. Deze stukken vormen de basis voor de bevindingen over het beleid (hoofdstuk 2) en de cijfers over de feitelijke omvang (hoofdstuk 3).
- In stap 2 zijn in een interviewronde betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie geconsulteerd, hoofdzakelijk teamleiders en betrokkenen vanuit Financiën en Personeel & Organisatie. Ook is er een gesprek gevoerd met de wethouder en is een raadsessie georganiseerd met een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad. Daarnaast zijn ambtenaren van andere gemeenten van vergelijkbare inwonersgrootte (één gesprek) en de arbeidsmarktregio Holland Rijnland (één gesprek).
- In stap 3 is het rapport opgesteld.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier inhoudelijke hoofdstukken.

*Hoofdstuk 2. Beleid externe inhuur.* In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de beleidskaders en doelen op het gebied van externe inhuur. Dit hoofdstuk bestaat uit §2.1. Beleidskaders externe inhuur, §2.2 Doelstellingen inhuur, §2.3 Sturing op externe inhuur, §2.4 Analyse en §2.5 Toetsing op de normen.

*Hoofdstuk 3. Feitelijke omvang.* In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de belangrijkste cijfers over externe inhuur en vindt op onderdelen een kleine benchmark plaats. Dit hoofdstuk bestaat uit §3.1 Cijfers gemeente Alphen aan den Rijn, §3.2 Benchmark externe inhuur, §3.3 Analyse en §3.4 Toetsing op de normen.

*Hoofdstuk 4. Externe inhuur: verschillen tussen teams en verdieping.* In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de verschillen tussen teams betreft externe inhuur en wordt op een aantal thema's verder verdiept. Dit hoofdstuk bestaat uit §4.1 Externe inhuur binnen en verschillen tussen teams, §4.2 Verdieping op externe inhuur in de praktijk, §4.3 Toekomstige ontwikkelingen en §4.4 Toetsing op de normen.

*Hoofdstuk 5. Rol van de raad.* In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad bij externe inhuur. Dit hoofdstuk bestaat uit §5.1 Informatievoorziening aan de raad, §5.2 Kaderstellende rol van de raad en §5.3 Toetsing op de normen.

## 2 Beleid externe inhuur

In dit hoofdstuk staat het beleid van de gemeente Alphen aan den Rijn centraal. We kijken in paragraaf 2.1 naar de beleidskaders rondom externe inhuur en in paragraaf 2.2 naar de doelstellingen. In paragraaf 2.3 gaan we in op de sturing op het beleid. Het hoofdstuk eindigt met een analyse op de voorgaande paragrafen (paragraaf 2.4) en een toetsing van de normen (paragraaf 2.5).

### 2.1 Beleidskaders externe inhuur

#### **Inhuurkader (2016)**

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft, specifiek ten aanzien van externe inhuur, eind 2016 het op dit moment geldende Inhuurkader vastgesteld.<sup>2</sup> Hierin geeft de gemeente aan dat inhuur van tijdelijk extern personeel noodzakelijk is voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van de gemeente. De gemeente voelt zich wel verplicht op een zorgvuldige wijze de gemeenschapsgelden zo doelmatig mogelijk te besteden. Transparant, efficiënt en effectief zijn termen die daarbij horen. Regie, overzicht en toezicht op bestedingen van inhuur van externen alsmede (prijs)reductie is daarom gewenst.

Voordat wordt overgegaan op het inhuren van tijdelijk extern personeel wordt daarom altijd de vraag gesteld of deze inhuur daadwerkelijk nodig is of dat deze tijdelijke capaciteitsbehoefte ook op een andere manier kan worden gerealiseerd.

Om de inzet van externe capaciteit te definiëren, gebruikt de gemeente Alphen aan den Rijn in het Inhuurkader de definitie van externe inhuur die door het A+O fonds Gemeenten is opgesteld: *“Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.”*

De gemeente maakte bij inhuur onderscheid tussen twee groepen:

1. De inhuur van extern personeel;
2. Het in de markt zetten van een overheidsopdracht voor diensten.

Voor de eerste groep zijn de kaders vastgelegd in het Inhuurkader. De verantwoordelijkheid om tot inhuur over te gaan ligt bij de teammanagers op basis van formatie- en budgetruimte. Daarbij wordt een gedragslijn voor het benutten van personele capaciteit gehanteerd. Deze is als volgt:

1. Eigen personeel;
2. Het regionale samenwerkingsverband Werken in het Westen<sup>3</sup>;
3. Werkbedrijf;
4. Inhuren extern personeel tot schaal 9 via het raamcontract met Tempo-Team en Ziezzo, vanaf schaal 9 (of als het uitzendbureau niet (tijdig) kan leveren) via de Inhuurdesk Alphen of raamcontracten.

<sup>2</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (19 december 2016). *Inhuurkader*.

<sup>3</sup> Werken in het Westen bestaat inmiddels niet meer. De vacature wordt op [werkenbijalphenaanandenrijn.nl](http://werkenbijalphenaanandenrijn.nl) geplaatst.

Bij voorzienbare inhuur zit er tussen oorzaak en gevolg van de inhuur een ruimere periode, bijvoorbeeld bij zwangerschapsverlof of een nog te starten project waarbij extra capaciteit nodig is. Indien inhuur voorzienbaar is, kan tijdig worden gestart met het vervullen van de inhuurbehoefte en dienen de stappen 1 tot en met 3 op volgorde te worden doorlopen. Bij spoedaanvragen kunnen de stappen 1 tot en met 4 tegelijk doorlopen worden om zo tijd te besparen. Dit kan alleen na goedkeuring van het DT. Als een interne kandidaat zich meldt en deze geschikt is, krijgt de interne kandidaat altijd voorrang.

De duur van inhuur van extern personeel is maximaal 1,5 jaar. Bij langer lopende projecten kan de duur van de inhuur worden gekoppeld aan het betreffende (deel)project.

Figuur 2 - Tabel Richtbedragen

| Niveau werkzaamheden   | Indicatie salarisschaal | Richtbedrag (max.) per uur 5 | Voorbeeld  |
|--|-------------------------|------------------------------|--|
| Uitvoerend/coördinerend (via raamovereenkomst uitzendbureaus(s)) | <9                      | €45                          | Medewerker, applicatiebeheer, lichte coördinator |
| Tactisch/beleid  | $9 \leq 11$             | €70 - €90                    | Teamleider operationele taken, beleidsmedwerker  |
| Tactisch/strategisch   | $12 \leq 15$            | €100 - €125 <sup>4</sup>     | Projectleider, interimmanager, afdelingsmanager  |
| Strategisch  | $\geq 16$               | DT                           |  |

Voor het in de markt zetten van diensten gelden de reguliere aanbestedingsregels opgenomen in de gewijzigde Aanbestedingswet 2012, het gemeentelijk inkoopbeleid 2014-2018 en bijbehorende inkoophandboek.

Voor het inhuren van personeel in de functieschalen 9 of hoger wordt gebruik gemaakt van de Inhuurdesk Alphen (ook wel Flex tender). Dit is een marktplaatssysteem waar vraag en aanbod op het gebied van inhuur elkaar ontmoeten. De Inhuurdesk is ingericht als een Dynamisch Aankoopstelsel en voldoet daarmee aan de gewijzigde Aanbestedingswet 2012. In de Aanbestedingsleidraad "Managed Service Provider – Inhuurdesk" staat beschreven hoe de inhuur georganiseerd is en hoe inschrijvingen worden beoordeeld.

Voor de aanbesteding van flexibele arbeid tot en met schaal 8 geldt de aanbestedingsleidraad Flexibele arbeid (Uitzenden en Payroll) voor de uitvoering door Tempo-Team. Dit zijn vooral uitvoerende functies, administratief secretariaat, facilitair, uitvoering (afval en reiniging) en ondersteuning.

## 2.2 Doelstellingen inhuur

In 2020 zette de gemeente een aanbesteding uit voor een raamovereenkomst ten behoeve van de dienstverlening ('managed service provider'). In de aanbestedingsleidraad staat beschreven dat de gemeente ernaar streeft dat het inhuurpercentage van de organisatie de komende jaren langzaam afneemt van maximaal 15% naar 10%.<sup>4</sup> Dit ten behoeve van een grotere interne flexpool en mogelijk ten gevolge van een kerntakendiscussie. Dit laatste houdt in dat de inhuur van extern personeel kritisch wordt bekeken.

In een memo van het Directieteam over de personeelsmonitor 2022 wordt ook verwezen naar een 'afgesproken uitgangspunt van maximale 10% inhuur'. In deze memo wordt verder aangegeven dat het eerder vastgestelde beleid om niet meer dan 10% in te huren niet houdbaar blijkt en aanpassing vraagt. Dit komt enerzijds doordat het vanwege krapte op de arbeidsmarkt lang duurt om vacatures te vervullen.

<sup>4</sup>Gemeente Alphen aan den Rijn (7 september 2020). Aanbestedingsleidraad Europese openbare aanbesteding Diensten "Managed Service Provider – Inhuurdesk"

Ook is er meer tijdelijk werk, zoals rondom de coronacrisis, opvang van Oekraïners en uitvoering van de energietoeslag. Om overbelasting van werknemers te voorkomen, wordt er op tijdelijk werk en lastig vervulbare vacatures meer ingehuurd. Anderzijds is, zo is aangegeven, de gemeentelijke bezetting in Alphen aan den Rijn structureel krappere dan in andere 100.000+ gemeenten. Uit het raadsinformatiesysteem is niet op te maken dat deze memo ook met de raad is gedeeld.

Vanuit het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) is de gemeente verplicht om in elk geval over de kosten als percentage van de totale loonsom plus de totale kosten van inhuur externen te verantwoorden.<sup>5</sup> Een scan van de programmabegrotingen in de periode 2020-2024 laat zien dat de gemeente ook een streefwaarde voor externe inhuur vastlegt in de programmabegroting als percentage van de totale loonsom en de totale kosten van de inhuur. Het inhuurpercentage van de benchmark 100.000+ gemeenten was in 2022 18,7%.<sup>6</sup>

## 2.3 Sturing op externe inhuur

Naar aanleiding van (aanvullende) vragen vanuit de raad heeft het college op 31 oktober 2023 aangegeven aan verschillende punten te werken om de stijging van externe inhuur te beteugelen<sup>7</sup>:

- Maximaal inzetten op het vervullen van vacatures waar ze nu de achterstand aan het inlopen zijn. Dat zal in de huidige arbeidsmarkt nog een hele opgave zijn.
- Sturen op het terugdringen van de uitstroom door te investeren in aantrekkelijk werkgeverschap met een gezonde werkdruk, een veilig werkklimaat en ontwikkeling van medewerkers.
- Het aanboren van nieuw potentieel door het creëren van extra stageplaatsen, leerwerkplekken en traineeships. Het actualiseren van het inhuurkader met de mogelijkheid om nog beter op maximumtarieven te sturen.
- Nog meer mogelijk maken om op tijdelijk budget structurele medewerkers te werven ervan uitgaand dat door natuurlijk verloop er op termijn geen overbezetting kan ontstaan. Een en ander moet wel passen binnen de begrotingskaders.

Eerder is, zo is aangegeven, ook onderstaande praatplaat gedeeld met de raad. Hierin is door de organisatie aangegeven wat de strategische speerpunten zijn voor Mens & Organisatie.

<sup>5</sup>Regeling beleidsindicatoren gemeenten (BBV)

<sup>6</sup>Gemeente Alphen aan den Rijn (31 oktober 2023). Beantwoording aanvullende artikel 40 vragen inhuur.

<sup>7</sup>Ibid.

Figuur 3 - Praatplaat personeelsbeleid 'ontwikkeling Mens & Organisatie'

| Ontwikkeling 2024 en verder voor Mens & Organisatie (exclusief de dagelijkse operatie!) |   |  |   |   |                                    |  |
|---|---|--|---|---|------------------------------------|--|
| Besturing   | Basis op orde   | Aantrekkelijke Werkgeverschap  | Model aantrekkelijk werkgeverschap  | 0-meting hoe A a/d R als werkgever nu ervaren wordt   | Vitaal en duurzaam samenwerken     | Groei en ontwikkeling  |
| Reorganisatie<br>Ontwerp besturing<br>Implementatie                                     | IDU-proces<br>Proces Administratieve structuurwijziging > 1000 mutaties per jaar          | Vitaal en betrokken<br>Boeien en (ver) binden<br>Uitstroom daalt   | Het groene hart waar alles samenkomt vertaalt in HR-visie   |   | Arbodienst<br>Vitaliteitsprogramma | Alphens leerhuis<br>Samenhangend curriculum  |
| Leidinggevend en medewerkers op juiste plek met juiste bevoegdheden en autorisaties     | P+F kader en beheersing<br>Inhuur terugbrengen<br>Product Diensten<br>Catalogus BDV breed |  |   |   |                                    | Continue dialoog<br>Talent management  |
| Personele casuïstiek  | Kaders actueel, beheersd en ontsloten<br>Data en rapportages                              | Arbeidsmarkt-positie<br>Employer Branding<br>Werving & Selectie<br><br>Alphen is een aantrekkelijke werkgever!<br>Inhuur daalt | Arbeidsmarkt-positie versterken<br><br>Werkgever Alphen aan den Rijn als merk!                          | Proces van werving en selectie<br><br>Onboarding<br>Off-boarding<br>Rendement > van 52 naar 76% | Verhouding vast en inhuur          | Zichtbaarheid in de regio<br><br>Boeien van jong talent<br>Trainees en stagiaires                                  |
| <b>Teamontwikkeling</b>   |   | Organisatie-ontwikkeling<br><br>Visie op toekomst organisatie<br>Samenhang en prio's<br>Leiderschap!                           | Visie + strategie op organisatie-ontwikkeling<br><br>Corporate story<br>Kernwaarden<br>Strategisch huis | Leiderschap-ontwikkeling<br><br>SPP<br><br>Talent-ontwikkeling                                  | Cultuur ontwikkeling               | Portfoliomanagement<br>Samenhangend en prioritering<br><br>Samenhangend instrumentarium<br><br>Continue verbeteren |
| <b>Prioriteit van hoog naar 'niet alles is haalbaar in 2024' →</b>                      |   |  |   |   |                                    |  |

Vanuit de organisatie is toegelicht dat de gemeente Alphen aan den Rijn – in de breedte van het personeelsbeleid – op de volgende pijlers stuur.

### Aantrekkelijk werkgeverschap

Om de huidige medewerkers te boeien voor en binden aan de organisatie wordt ingezet op aantrekkelijk werkgeverschap. Dit is enerzijds gericht op het verlagen van de uitstroom, maar ook het stimuleren van interne doorstroming. Daarnaast is het doel om zittende medewerkers vitaal en betrokken te houden. Er is speciale aandacht voor werkdruk, -balans, verzuim, leren en ontwikkelen.

### Employer branding & recruitment

Ook aan de buitenkant wil Alphen aan den Rijn een aantrekkelijke werkgever zijn. De organisatie streeft naar een versterking van de arbeidsmarktpositie. In deze pijler wordt specifiek de verhouding tussen vaste medewerkers en externe inhuur genoemd. In de gesprekken is toegelicht dat het de ambitie is om meer vaste medewerkers aan te trekken en minder in te huren maar dat het streefpercentage van 10% externe inhuur is losgelaten. Uit de documenten blijkt dat met de inzet van corporate recruitment per januari 2023 het percentage vacatures dat ambtelijk vervuld is, is gestegen naar 68% (169 van de 248 vacatures vervuld). In 2022 was dat nog 52% (123 van de 234 vacatures vervuld)<sup>8</sup>.

### Strategische organisatieontwikkeling

Deze pijler gaat om het stelsel van instrumentaria en ontwikkelingen die helpen om een aantrekkelijke organisatie te zijn. Er wordt ingezet op organisatieontwikkeling vanuit de visie op het toekomstbeeld van de organisatie. Hierin is de gemeente bezig om strategische personeelsplanning (SPP) in de organisatie op te zetten.

<sup>8</sup> Ibid.



## Basis op orde

Vanuit de bedrijfsvoering moet de 'basis op orde' zijn. De basis van goed personeelsbeleid is datakwaliteit en ontsluiting. Uit de gesprekken komt naar voren dat systemen nu nog niet altijd gesynchroniseerd zijn om de goede data op te halen. In de architectuur van applicaties moet meer samenhang komen. Om van inzicht naar beheersing en vernieuwing te gaan, moet de basis op orde zijn in de gehele bedrijfsvoering.

## 2.4 Analyse

Uit de stukken blijkt dat het belangrijkste kader voor externe inhuur het Inhuurkader is dat in 2016 is vastgesteld. In dit inhuurkader is de visie op inhuur, inclusief definitie en werkwijze vastgelegd. Vanuit de interviews is benadrukt dat dit kader bekend is, breed wordt gedragen en de werkwijze bevat die vandaag de dag wordt toegepast ten aanzien van externe inhuur. Het inhuurkader is daarmee ook echt een document van de organisatie. Er wordt niet ingegaan op de betrokkenheid van de raad. Nu is het Inhuurkader hier misschien ook niet het meest geschikte beleidskader voor. Alleen uit de gesprekken komt naar voren dat er ook geen andersoortige documenten zijn waarin in wordt gegaan op de rolverdeling tussen het college en de raad en de betrokkenheid van de raad.

In het inhuurkader zelf zijn geen concrete doelstellingen ten aanzien van externe inhuur of een gewenste verhouding tussen vast en extern ingehuurd personeel vastgelegd. Vanuit een brief richting de raad van 19 september 2023 (naar aanleiding van raadvragen) maken we echter op dat er eerder is vastgelegd dat de gemeente een maximale inhuur van 10% wilde.<sup>9</sup> In de beantwoording wordt niet duidelijk waarin en met wie het percentage van 10% is afgesproken en ook de documenten en gesprekken geven dit inzicht niet. Vanuit de gesprekken komt naar voren dat dit meer een streven van het college en de organisatie lijken te zijn dan dat dit kaders vanuit de raad zijn geweest. Het percentage van 10% is namelijk ook een landelijke doelstelling die bekend staat als de 'Roemernorm'. Per motie van 20 mei 2010 werd het streven vastgelegd dat maximaal 10% van de personeelskosten van het Rijk mochten worden uitgegeven aan externe adviseurs, interim-managers en andere externe medewerkers<sup>10</sup>. Ook de gemeente Ede hanteert, zo blijkt uit de interviews, dit percentage.

Uit de interviews is het beeld ontstaan dat het doel om de externe inhuur op maximaal 10% van de totale loonsom te houden tot 2021 een strakke doelstelling was waarop gestuurd werd in Alphen aan den Rijn. Het lukte echter niet om hieraan te voldoen waarmee ook de doelstelling is losgelaten. Dat deze doelstelling is losgelaten, lijkt niet pro-actief te zijn gedeeld met de raad. Pas na vragen over externe inhuur vanuit de raad is toegelicht dat er niet meer wordt vastgehouden aan de 10%<sup>11</sup>.

In de programmabegrotingen wordt ook een streefwaarde voor externe inhuur genoemd. De gemeente streeft ernaar op of onder het niveau van 100.000+ gemeenten gemiddeld te blijven wat betreft de kosten van inhuur als percentage van de totale loonsom. Dit lijkt hiermee nog de enige doelstelling waarop gestuurd wordt. Hiervoor geldt wel dat deze resultaten altijd pas een jaar later bekend zijn via de personeelsmonitor van het A&O-fonds. De gemeente weet dus altijd pas na het verschijnen van de monitor of er in het jaar ervoor aan deze streefwaarde werd voldaan.

Wel is vanuit Personeel & Organisatie (P&O) in het ambtelijke interview aangegeven dat er nog steeds gestuurd wordt op het doel om de externe inhuur beperkt te houden. Toegelicht is dat er verschillende mechanismen in de ambtelijke organisatie zijn om de externe inhuur te beperken. Het naleven van het inhuurkader is hierbij belangrijk. Ook vindt er financiële bewaking plaats vanuit Financiën. Naast deze bewakende kaders wordt er volgens betrokkenen heel bewust gekeken als er externe inhuur nodig is. Hierbij worden vragen gesteld als: is de externe inhuur echt nodig? En tegen welk tarief? Over externe inhuur zijn ook contractuele afspraken gemaakt met Flextender (de inhuurdesk) en Tempo-Team. Wel blijkt dat het inhuurkader aan actualisatie toe is om zo nog beter te kunnen sturen op maximumtarieven.

Als we kijken naar het algehele personeelsbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn is het laten dalen van externe inhuur genoemd als ontwikkeling onder de pijler arbeidsmarktpositie, employer branding &

<sup>9</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (19 september 2023). Beantwoording artikel 40 vragen.

<sup>10</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal (20 mei 2010). Motie van het lid Roemer. meente Alphen aan den Rijn (31 oktober 2023). Beantwoording aanvullende artikel 40 vragen inhuur.

<sup>11</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (19 september 2023). Beantwoording artikel 40 vragen.

recruitment. Ook de verhouding vast en inhuur wordt hieronder geschaard. Wat deze verhouding precies moet zijn, is niet genoemd, mede ook omdat de organisatie het sturen op 10% heeft losgelaten. Echter, ook de andere pijlers raken aan externe inhuur. Zo is 'aantrekkelijk werkgeverschap' erop gericht om personeel te binden en de te behouden zodat de noodzaak voor externe inhuur minder wordt. En is 'de basis op orde' nodig om de datakwaliteit voor het personeelsbeleid te verbeteren.

We zien dus wel dat externe inhuur onderdeel is van of in elk geval raakt aan de strategische pijlers van het bredere personeelsbeleid. Uit de gesprekken blijkt wel dat het echt concreet koppelen van externe inhuur aan andere onderdelen van het personeelsbeleid nog in ontwikkeling is. Zo komt hieruit naar voren dat de SPP in de organisatie nog wel echt in de kinderschoenen staat. De eerste stappen zijn hier de afgelopen tijd in gezet. Zo is er onder begeleiding van het team van P&O en een HR-bureau gewerkt aan het opstellen toekomstgerichte teamplannen. Hierbij is gekeken: welke ontwikkeling komen op het team af en wat betekent dat aan benodigde capaciteit en vaardigheden? Ook de raad heeft tijdens de raadsessie aandacht gevraagd voor een goede SPP binnen de gemeentelijke organisatie.

## 2.5 Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

Aan deze norm wordt *'voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'deels voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'niet voldaan'*.

| Aspect | Norm  |
|--------|---|
| Beleid | <p>1. De gemeente heeft duidelijke (beleids)kaders gesteld ten aanzien van externe inhuur. In de (beleids)kaders:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Zijn concrete doelstellingen geformuleerd.</li> <li>b) Wordt herleidbaar een koppeling gemaakt tussen externe inhuur en andere (inhoudelijke) beleidskaders.</li> <li>c) Heeft de gemeente de gewenste verhouding tussen vast personeel en externe inhuur be-paald.</li> <li>d) Maakt de gemeente duidelijk welke afwegingen er gelden voor externe inhuur.</li> <li>e) Zijn duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen raad, college en organisatie. In elk geval zijn er afspraken over de kaderstellende en controlerende rol van de raad.</li> </ul> <p>2. De gemeente stuurt aantoonbaar en bewust op de (beleids)kaders ten aanzien van externe inhuur.</p> |

### Norm 1a

Voor wat betreft externe inhuur heeft de gemeente eerder de doelstelling geformuleerd dat het inhuurpercentage maximaal 10% van de loonsom bedraagt. Het is echter niet duidelijk waar dit is vastgelegd en geconstateerd wordt dat deze doelstelling ook is losgelaten. Dit lijkt niet pro-actief te zijn gedeeld met de raad. In de programmabegroting is nog wel vastgelegd dat de gemeente er naar streeft dat de externe inhuur als percentage van de totale loonsom en de totale kosten van de inhuur maximaal op het niveau is van de andere 100.000+ gemeenten. Dit is een concrete, specifieke en meetbare doelstelling. Het geheel overziend constateren we dat er *deels voldaan* wordt aan norm 1a.

### Norm 1b

We constateren dat externe inhuur onderdeel uitmaakt van en/of raakt aan de strategische pijlers van het bredere personeelsbeleid van de gemeente. In de pijler 'Employer branding & recruitment' komt externe inhuur expliciet terug en meer impliciet is er ook een koppeling met de andere strategische pijlers. We constateren wel dat de SPP nog in de kinderschoenen staat en de link met externe inhuur hierbij nog verder moet worden ontwikkeld. Er wordt hiermee *deels voldaan* aan norm 1b.

### **Norm 1c**

De gemeente heeft eerder de gewenste verhouding tussen vast personeel en externe inhuur bepaald door hier expliciet een percentage van 10% externe inhuur aan te koppelen. Dit percentage is echter losgelaten. Op dit moment is het uitgangspunt nog wel dat er geprobeerd wordt de externe inhuur te beperken maar een concrete of meetbare uitwerking van de definitie van beperking ontbreekt. Er wordt hiermee *deels voldaan* aan deze norm.

### **Norm 1d**

Duidelijk is dat het externe inhuurkader leidend is voor de afwegingen die er gelden voor externe inhuur. In dit Inhuurkader is het proces van externe inhuur opgenomen inclusief afwegingen wanneer wel of niet extern in te huren. In het Inhuurkader is vastgelegd dat, voordat wordt overgegaan op het inhuren van tijdelijk extern, altijd de vraag wordt gesteld of inhuur daadwerkelijk nodig is. Of dat deze tijdelijke capaciteitsbehoefte ook op een andere manier kan worden gerealiseerd. Er wordt daarmee *voldaan* aan deze norm.

### **Norm 1e**

In de beleidskaders en specifiek het Inhuurkader wordt niet ingegaan op de betrokkenheid van de raad. Er zijn geen andere documenten of kaders gevonden waarin wordt gegaan op de (gewenste) rolverdeling tussen het college en de raad en de betrokkenheid van de raad. Er wordt daarmee *niet voldaan* aan deze norm.

### **Norm 2**

De gemeente heeft de doelstelling van maximaal 10% externe inhuur losgelaten en stuurt hier niet meer aantoonbaar op deze kwantitatieve doelstelling. Wel zijn de ontwikkelingen met betrekking tot het bredere personeelsbeleid erop gericht om de omvang van externe inhuur te beteugelen. Onder andere via de acties en maatregelen binnen de pijler 'employer branding & recruitment' wordt gewerkt aan de ambitie om meer vaste medewerkers te behouden. Er wordt daarmee *deels voldaan* aan de norm.

## 3 Feitelijke omvang

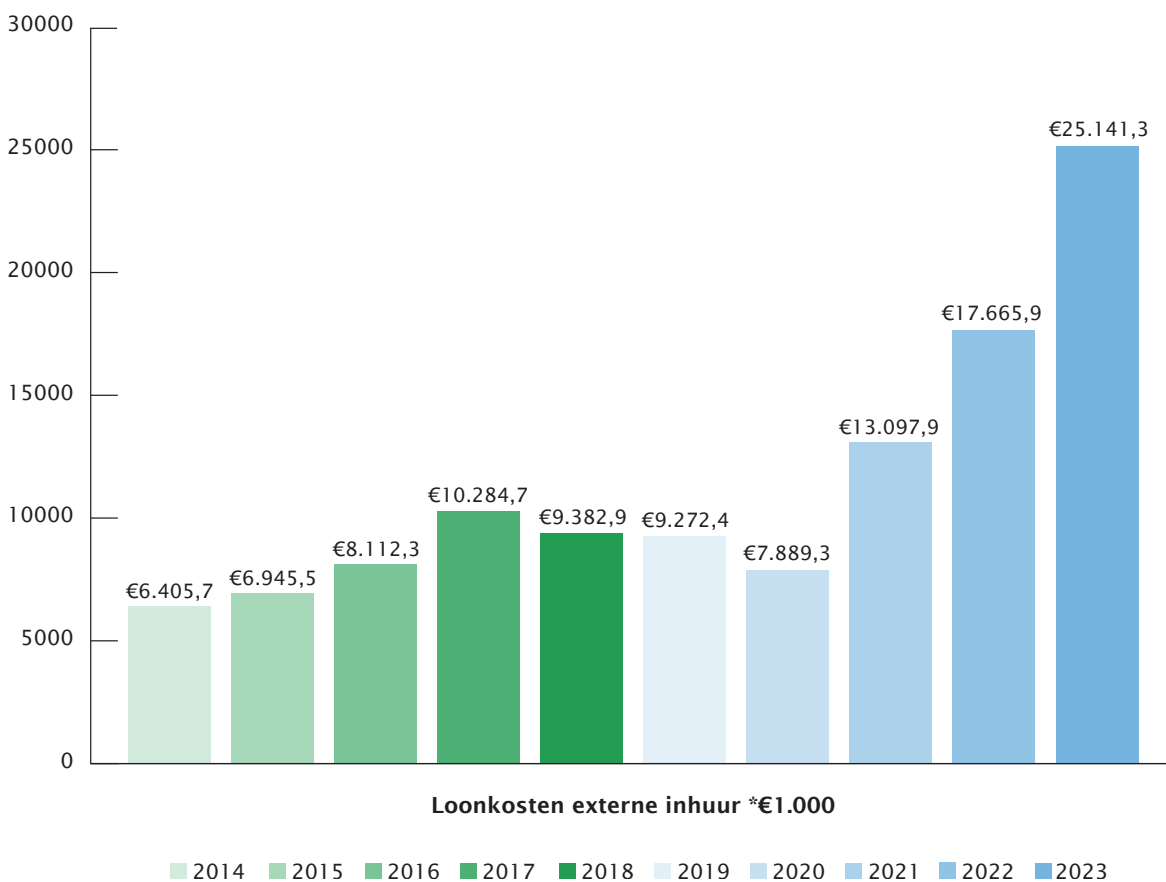
In paragraaf 3.1 kijken we naar de cijfers wat betreft de feitelijke omvang van externe inhuur in Alphen aan den Rijn. We maken vervolgens op onderdelen een vergelijking met andere 100.000+ gemeenten en de arbeidsmarktregio (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 doen we een analyse op de feitelijke omvang en we sluiten in paragraaf 3.4 af met een toets op de normen.

### 3.1 Cijfers gemeente Alphen aan den Rijn

#### 3.1.1. Omvang externe inhuur ten opzichte van de loonsom

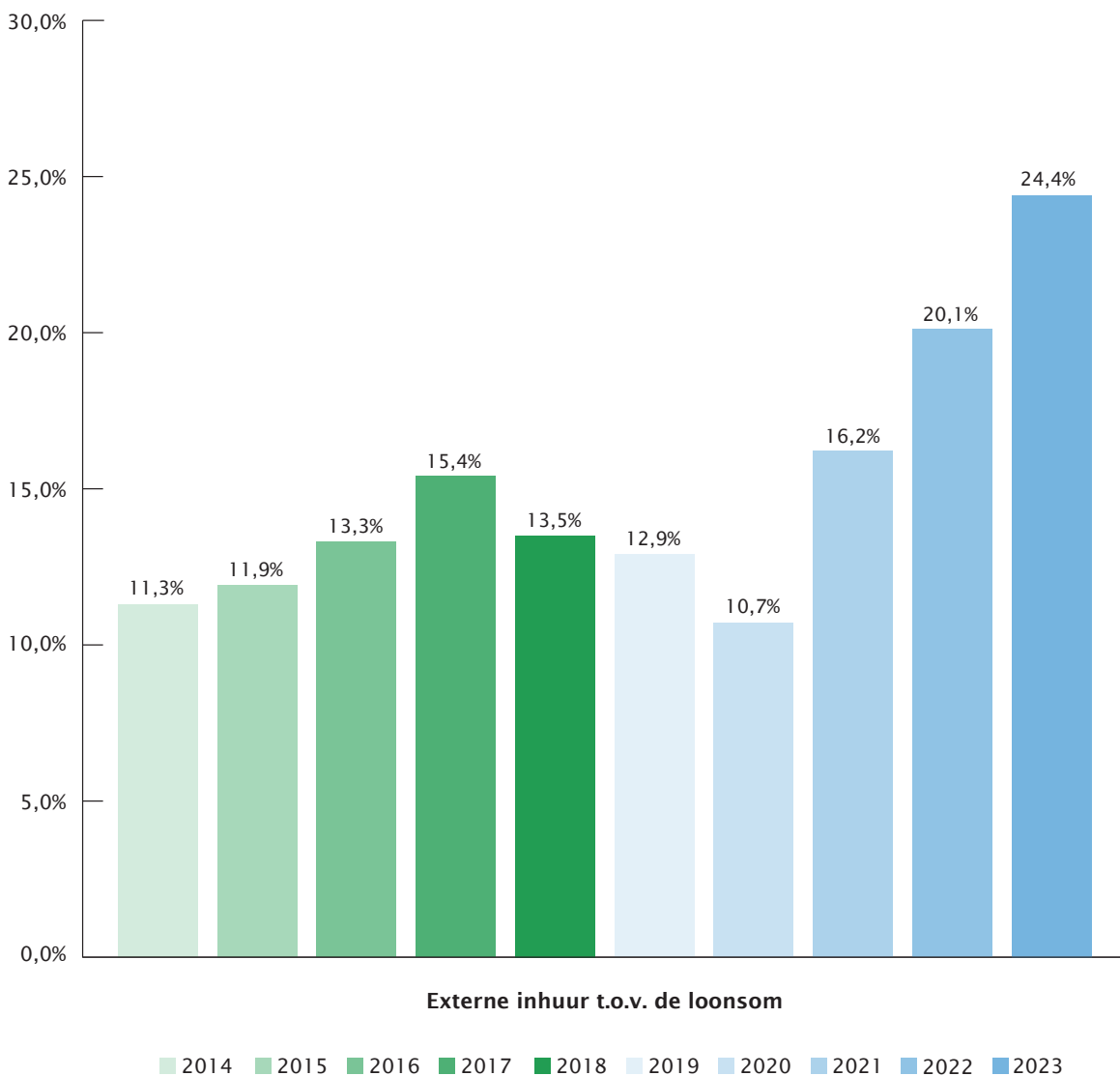
In onderstaande figuur 4 zijn op basis van de door de organisatie aangeleverde administratie de absolute kosten van inhuur opgenomen in de periode 2014-2023. Figuur 4 laat zien dat met name in de periode 2020-2023 een stijging zichtbaar is in de totale omvang. In deze periode nam de externe inhuur toe van circa € 7,89 miljoen euro naar circa € 25.1 miljoen euro.

Figuur 4 - Totale kosten extern ingehuurd personeel \*€1.000 (periode 2014-2023)



In onderstaande figuur 5 is de omvang van de externe inhuur ten opzichte van de totale loonsom in de periode 2014-2023 gevisualiseerd. De omvang van externe inhuur in Alphen aan den Rijn in 2023 (zoals aangegeven vanuit P&O) besloeg 24,4% van de totale personeelskosten. Het college heeft hierover eerder per brief de raad laten weten dat de bezetting in Alphen aan den Rijn relatief laag is. De bezetting verklaart voor een deel de inhuur en omvang ervan en is een knop waaraan gedraaid kan worden door in te zetten op personeelsmanagement. Het investeren in een hogere bezetting heeft een lagere inhuur als gevolg. Door een combinatie van de krappe bezetting en stijgende tarieven is het inhuurpercentage in 2023 gestegen t.o.v. 2022. In 2022 was de gemiddelde periode van inhuur 13 maanden. Door de krapte op de arbeidsmarkt neemt ook de gemiddelde duur van de inhuur toe.<sup>12</sup>

Figuur 5 - Percentage externe inhuur ten opzichte van de totale loonsom (periode 2014-2023)



<sup>12</sup> Ibid.

### 3.1.2. Omvang externe inhuur per team

In figuur 6 worden de inhuurpercentages per team van de gemeente Alphen aan den Rijn weergegeven. Oranje gekleurd zijn de percentages die hoger zijn dan het gemiddelde van de organisatie als geheel in het specifieke jaar. Onderstaande tabel is gebaseerd op een Excel-bestand dat door de organisatie is aangeleverd. In dit Excel-bestand zijn, naast de inhuurpercentages, ook de absolute omvang van de inhuur per team opgenomen.

Figuur 6 - Externe inhuur als percentage van de totale personele kosten per team (2020-2023). Afgerond op cijfers achter de komma. Figuur op basis van informatie zoals vanuit de organisatie versterkt.<sup>13</sup>

| Domein                                | Team                                       | 2020                   | 2021  | 2022  | 2023  |
|---------------------------------------|--|------------------------|-------|-------|-------|
| Domein<br>Bedrijfsvoering             | Bestuur en Concern                         | 0,5%                   | 93,6% |       |       |
|                                       | Facilitaire Zaken                          | 37,7%                  | 33,5% | 29,4% | 41%   |
|                                       | Belastingen                                | 10%                    | 28,1% | 29,7% | 24,8% |
|                                       | Financiële administratie                   | 0%                     | 0%    | 0%    | 0%    |
|                                       | Advies en Beleid Financiën                 | 4,7%                   | 0%    | 6,9%  | 0,5%  |
|                                       | Bestuursondersteuning en Communicatie      | 3,7%                   | 9,6%  | 15,3% | 6,3%  |
|                                       | Functioneel Beheer                         | 0%                     | 6,5%  | 0%    | 0%    |
|                                       | Informatiebeheer                           | 18,1%                  | 6,3%  | 0,9%  | 8,5%  |
|                                       | Beleid en Regie Informatievoorziening      | 5,1%                   | 8,2%  | 0,0%  | 0%    |
|                                       | Juridische Zaken en Inkoop Ruimte          | 35,1%                  | 33%   | 16,7% | 40,5% |
|                                       | Juridische Zaken en Inkoop inwoners        | 4,2%                   | 5,6%  | 7,5%  | 24,8% |
|                                       | P&O Advies en Ontwikkeling                 | 0%                     | 5,2%  | 15,9% | 10,1% |
|                                       | P&O Bedrijfsvoering en Procesoptimalisatie | 0%                     | 4%    | 5,6%  | 8,6%  |
|                                       | Datamanagement                             | 13,5%                  | 2,3%  | 7,8%  | 0%    |
|                                       | Young Professional Pool                    | 7,8%                   | 2%    | 0%    | 0%    |
|                                       | Directie                                   | 0%                     | 8,5%  | 2,4%  | 36,5% |
|                                       | Griffie                                    | 0%                     | 0%    | 0,8%  | 0,7%  |
|                                       | Concerncontrol                             |                        | 0%    | 0%    | 0%    |
|                                       | Fysiek Domein                              | Beheer Openbare Ruimte | 1,8%  | 9,5%  | 19,3% |
| Beleid Openbare Ruimte                |  | 17,1%                  | 21,6% | 21,8% | 33,7% |
| Projecten Openbare Ruimte             |  | 33,2%                  | 29%   | 29,9% | 36,1% |
| Vastgoed                              |  |                        |       |       | 32,7% |
| Vergunningen                          |  | 9,9%                   | 18,5% | 31,3% | 34,2% |
| Projectmanagement Gebiedsontwikkeling |  | 15,2%                  | 26,6% | 35,6% | 37,3% |
| Ontwikkeling Leefomgeving             |  | 8,9%                   | 19,3% | 16%   | 23,6% |
| Duurzaamheid en Economie              |  | 10,2%                  | 15,6% | 26,2% | 44,6% |
| Sociaal Domein                        | Bedrijfsvoering en Projecten Samenleving   | 10,8%                  | 25,1% | 27,9% | 24,5% |
|                                       | Handhaving en Leerlingzaken                | 2,6%                   | 0%    | 0%    | 0%    |
|                                       | Inkomen                                    | 0%                     | 28,1% | 39,6% | 43,4% |
|                                       | Inkomensadministratie                      | 42,8%                  | 59%   | 40,2% | 54,9% |
|                                       | Integrale Toegang                          | 0%                     | 0%    | 0%    | 0%    |
|                                       | Schuldhelpverlening en Eerste Lijn         | 0%                     | 30%   | 29%   | 36,8% |
|                                       | Maatschappelijke Ontwikkeling A            | 0%                     | 1%    | 3,6%  | 22,9% |
|                                       | Maatschappelijke Ontwikkeling B            | 6,9%                   | 19,1% | 29,3% | 48,6% |
| Nieuwkomers                           |  |                        | 93,4% | 64,7% |       |

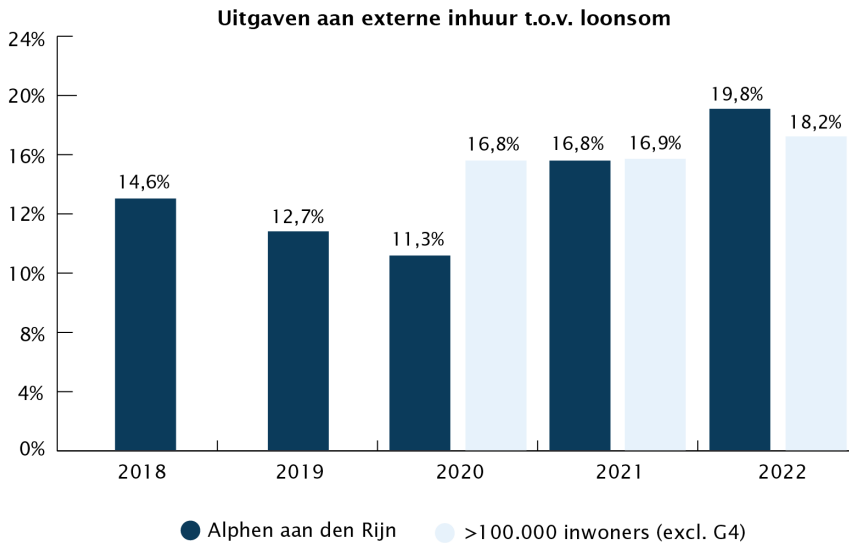
<sup>13</sup> De gegevens in de tabel zijn door de ambtelijke organisatie aangeleverd. Gelet op de scope van de opdracht zijn de inhuurcijfers van Rijnvicus en Castellum weggelaten in figuur 6.

|                           |                                 |       |       |       |       |
|---------------------------|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Domein<br>Dienstverlening | Burgerzaken                     | 3,5%  | 5,6%  | 6,3%  | 8,8%  |
|                           | Klantcontactcentrum             | 6,7%  | 13,4% | 11,2% | 0%    |
|                           | Toezicht en Handhaving          | 9,8%  | 20,7% | 15,3% | 10,2% |
|                           | Veiligheid en Inspectie         | 13,1% | 23%   | 32,5% | 27,8% |
|                           | Wijken en Kernen                | 1,6%  | 7,3%  | 16,9% | 16,1% |
|                           | Binnendienst                    | 0%    | 10,7% | 15,7% | 13,4% |
|                           | Groen en Begraafplaatsen        | 11,3% | 0,8%  | 15,7% | 19,5% |
|                           | Reiniging                       | 23,7% | 24,3% | 28,4% | 26,3% |
|                           | Toezicht, Meldingen en Services | 12,5% | 15,6% | 17,1% | 22,3% |
|                           | BGH CIO                         |       |       | 100%  | 100%  |
|                           | BO Organisatie van de Toekomst  | 0%    |       | 100%  |       |
|                           | BO Omgevingswet                 | 100%  | 100%  | 100%  | 92,2% |
|                           | Noodopvang Vluchtelingen        |       |       | 38,9% |       |
|                           | Ontwerp en advies               | 88,1% | 0%    |       |       |
|                           | BO Gemeente in Regie            | 0%    |       |       |       |
|                           | GRIP                            | 0%    |       |       |       |

## 3.2 Benchmark externe inhuur

### 3.2.1. Benchmark ten opzichte van 100.000+ gemeenten

Figuur 7 - Percentage uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de loonsom in Alphen aan den Rijn en in 100.000+ gemeenten exclusief de G4-gemeenten (Personeelsmonitor 2022, A&O fonds Gemeenten)

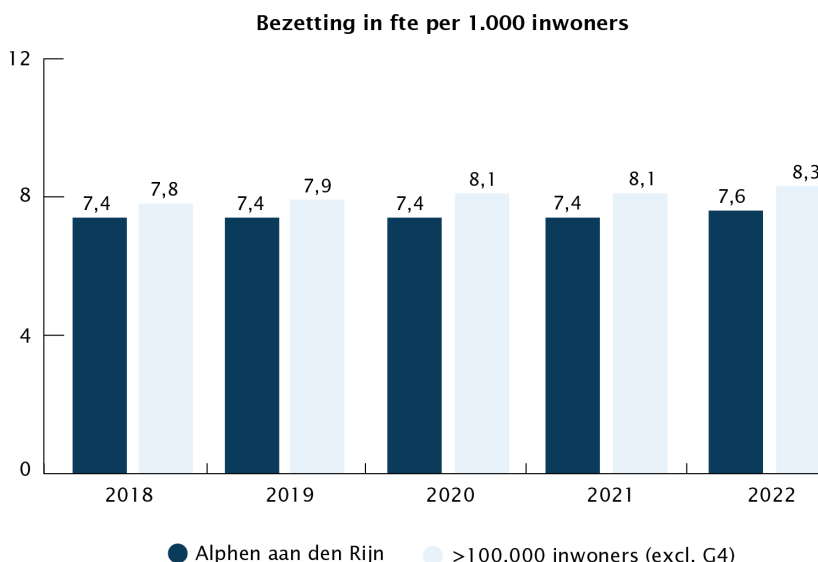


In figuur 7 is het percentage van de uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de loonsom in Alphen aan den Rijn en in 100.000+ gemeenten (exclusief G4-gemeenten) opgenomen. Er zijn in Nederland op 1 januari 2024, exclusief de G4-gemeenten, 28 gemeenten die meer dan 100.000 inwoners hebben. Figuur 7 laat zien dat de gemeente Alphen aan den Rijn in 2020 en 2021 gemiddeld een lager percentage uitgave aan externe inhuur had dan alle 100.000+ gemeenten (exclusief G4). In 2022 was de verhouding echter andersom.

Voor 2023 zijn de cijfers vanuit de Personeelsmonitor van het A&O-fonds over de 100.000+gemeenten nog niet bekend. Wel weten we dat dit percentage in Alphen aan den Rijn in 2023 gestegen is naar 24,4%. In Ede zien we een vergelijkbare stijging. In 2020 was voornoemd percentage nog 14,2%, in 2023 is het gestegen naar 20,3%.

NB. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de cijfers van de Personeelsmonitor iets lager uitvallen dan de eigen cijfers over externe inhuur omdat de afgelopen jaren bij de Personeelsmonitor een iets andere definitie is gehanteerd. De cijfers uit figuur 5 zijn leidend: deze laten zien dat het in 2022 in Alphen aan den Rijn het percentage externe inhuur 20,1% is in plaats van 19,8%.

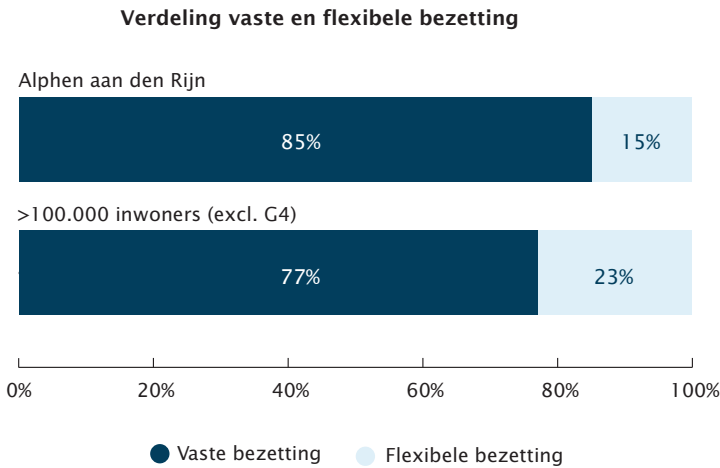
Figuur 8 - Bezetting in fte per 1.000 inwoners in Alphen aan den Rijn en bij alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners exclusief G4-gemeenten (Personeelsmonitor 2022, A&O fonds Gemeenten)





Figuur 8 laat zien dat de bezetting in fte per 1.000 inwoners in Alphen aan den Rijn de afgelopen jaren lager is dan alle gemeenten met meer dan 100.000+ inwoners (exclusief G4-gemeenten). Het verschil tussen de bezetting in fte van Alphen aan den Rijn en 100.00+ gemeenten is in de periode 2018 (0,4) tot en met 2022 (0,7) alleen maar toegenomen.

Figuur 9 - Verdeling in percentage vaste en flexibele bezetting in Alphen aan den Rijn en alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners exclusief G4-gemeenten in 2022 (Personeelsmonitor 2022, A&O fonds Gemeenten)

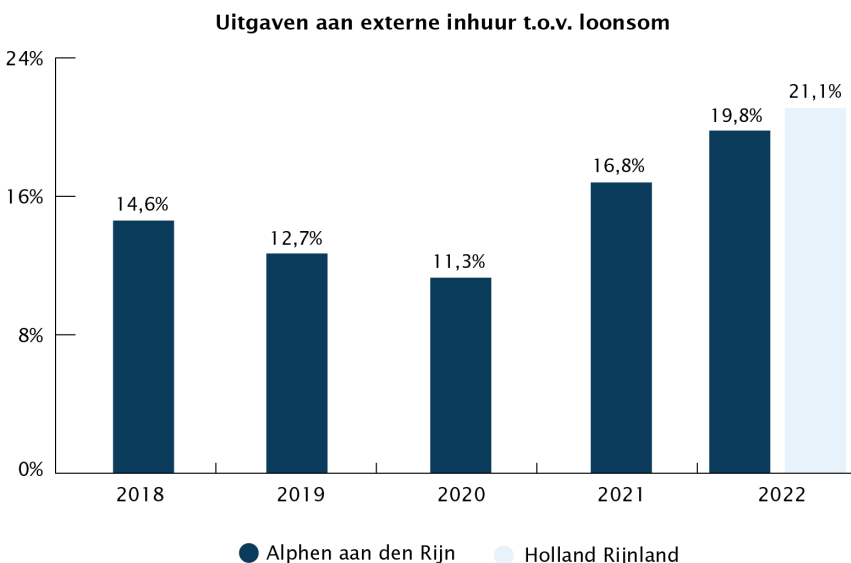


Figuur 9 laat zien dat de verdeling vaste bezetting versus flexibele bezetting in Alphen aan den Rijn 85% ten opzichte van 15% in 2022. Voor de 100.000+ gemeenten (exclusief G4-gemeenten) was de verdeling vaste bezetting versus flexibele bezetting 77% ten opzichte van 23%. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft dus, ten opzichte van de 100.000+ gemeenten, een relatief grotere omvang vaste bezetting.

### 3.2.2. Benchmark ten opzichte van arbeidsmarktregio Holland Rijnland

In figuur 10 is het percentage van de uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de loonsom in Alphen aan den Rijn en in de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland opgenomen. De arbeidsmarktregio Holland-Rijnland is één van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland. De regio bestaat naast de gemeente Alphen aan den Rijn uit de gemeenten Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.

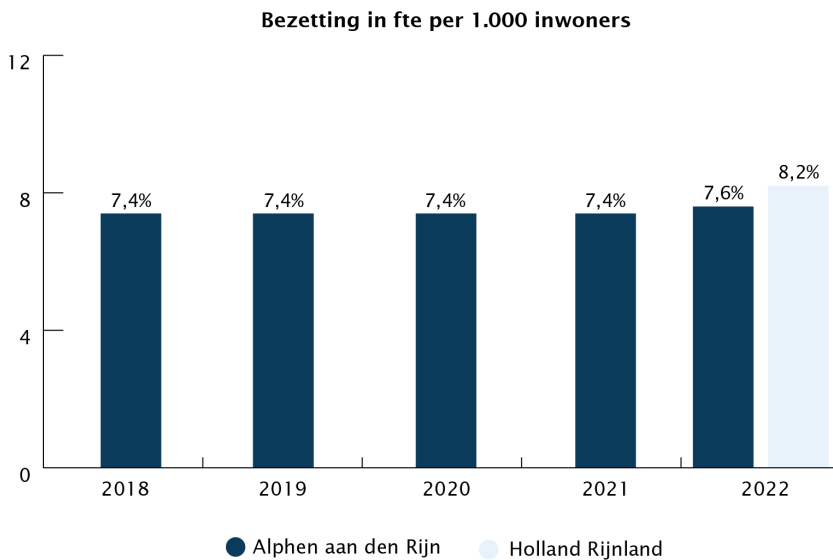
Figuur 10 - Percentage uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de loonsom in Alphen aan den Rijn en de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland (Personeelsmonitor 2022, A&O fonds Gemeenten)



Figuur 10 laat zien dat de gemeente Alphen aan den Rijn in 2022 een lager percentage uitgaven aan externe inhuur had dan de hele arbeidsmarktregio Holland-Rijnland: 19,8% om 21,1%. Voor 2023 zijn de cijfers vanuit de Personeelsmonitor van het A&O-fonds over de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland nog niet bekend. Wel weten we dat dit percentage in Alphen aan den Rijn in 2023 gestegen is naar 24,4%.

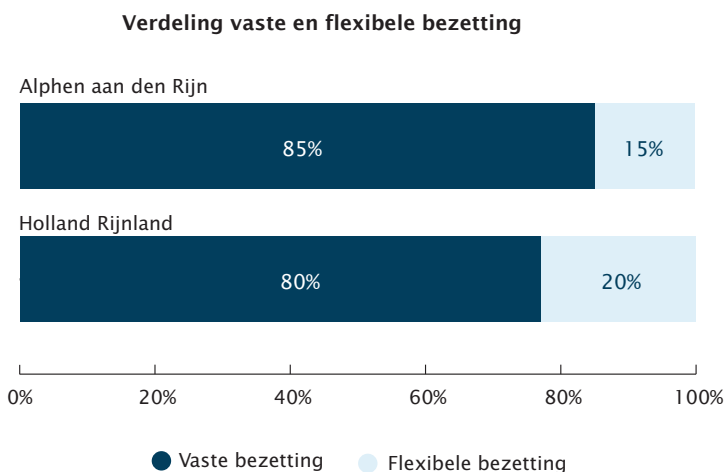
NB. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de cijfers van de Personeelsmonitor iets lager uitvallen dan de eigen cijfers over externe inhuur omdat de afgelopen jaren bij de Personeelsmonitor een iets andere definitie is gehanteerd. De cijfers uit figuur 5 zijn leidend: deze laten zien dat het in 2022 in Alphen aan den Rijn het percentage externe inhuur 20,1% is in plaats van 19,8%.

Figuur 11 - Bezetting in fte per 1.000 inwoners in Alphen aan den Rijn en bij alle gemeenten binnen de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland (Personeelsmonitor 2022, A&O fonds Gemeenten)



Figuur 11 laat zien dat de bezetting in fte per 1.000 inwoners in Alphen aan den Rijn in 2022 7,6 was. Binnen de arbeidsmarktregio was de bezetting in fte per 1.000 inwoners 8,2 in 2022. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft daarmee een lagere bezetting in fte per 1.000 inwoners dan het gemiddelde binnen Holland-Rijnland.

Figuur 12 - Verdeling in percentage vaste en flexibele bezetting in Alphen aan den Rijn en alle gemeenten binnen Holland-Rijnland in 2022 (Personeelsmonitor 2022, A&O fonds Gemeenten)



Figuur 12 laat zien dat de verdeling vaste bezetting versus flexibele bezetting in Alphen aan den Rijn 85% ten opzichte van 15% in 2022. Voor alle gemeenten binnen Holland-Rijnland was de verdeling vaste bezetting versus flexibele bezetting 80% ten opzichte van 20%. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft dus, ten opzichte van de andere 100.000+ gemeenten, een relatief grotere omvang vaste bezetting.

## 3.3 Analyse

### 3.3.1. Inzicht in de relevante gegevens rondom externe inhuur

Uit de door de organisatie aangeleverde documenten komt naar voren dat de gemeente Alphen aan den Rijn inzicht kan geven in de kerngegevens rondom personeel en specifiek externe inhuur. Een belangrijke bron hiervoor is de jaarlijkse Personeelsmonitor die door het A&O-fonds wordt opgeleverd. De meest recente versie gaat over het jaar 2022. De gegevens vanuit de Personeelsmonitor zijn geaggregeerd naar het niveau van de gemeente Alphen aan den Rijn. Dit betekent dat er in de monitor wordt verantwoord over totaalcijfers van de gemeentelijke organisatie.

Naast de gegevens vanuit het A&O-fonds administreert de gemeente zelf ook gegevens over externe inhuur. Op deze manier is Alphen aan den Rijn in staat om inzicht te bieden in de omvang van de ontwikkeling van externe inhuur binnen de verschillende teams. Deze gegevens bieden dus meer detailniveau dan de jaarlijkse Personeelsmonitor van het A&O-fonds. Op basis van de in paragraaf 3.1 en paragraaf 3.2 opgenomen data en grafieken constateren we dat de gemeente inzichtelijk kan maken:

- *Hoe de externe inhuur zich in de afgelopen 10 jaar heeft ontwikkeld en welk gedeelte van de loonsom de gemeente uitgeeft aan externe inhuur.*

Figuur 5 laat zien dat het percentage externe inhuur op de totale loonsom vanaf 2020 significant toeneemt van 10,7% naar 24,4% in 2023.

- *Wat de omvang van de externe inhuur is per team.*

In Figuur 6 is het percentage externe inhuur per domein en daarbinnen per opgenomen in de periode 2020 t/m 2023. Dit figuur laat duidelijk zien dat de omvang van externe inhuur als percentage van de totale personele kosten verschilt per team. De inhuurpercentages variëren van 0% tot 100%. Vooral in het fysiek en sociaal domein liggen de inhuurpercentages van de afgelopen jaren relatief hoog. Ook bij tijdelijke opgaven, zoals de invoering van de Omgevingswet en de opvang van vluchtelingen, wordt relatief veel extern ingehuurd. De externe inhuur is hier hoger dan het gemiddelde percentage van de organisatie als geheel.

- *Hoe de externe inhuur zich verhoudt tot vaste aanstellingen.*

Figuur 9 laat de verdeling tussen vaste en flexibele bezetting zien. De gemeente Alphen aan den Rijn had over 2022 een vaste bezetting van 85% en een flexibele bezetting van 15%.

- *Hoe lang externe medewerkers bij de gemeente werkzaam zijn.*

In 2022 was de gemiddelde periode van inhuur 13 maanden.

### 3.3.2. (Beperkte) Doelrealisatie externe inhuur

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven heeft de gemeente eerder de doelstelling gehad om maximaal 10% in te huren. Hierover is eerder met de raad gecommuniceerd dat het eerder vastgestelde beleid niet houdbaar blijkt en om aanpassing vraagt. Dit blijkt ook uit de cijfers die in dit rapport zijn opgenomen. Figuur 5 laat zien dat de gemeente in de afgelopen tien jaar nooit op een maximum van 10% externe inhuur heeft gezeten hoewel Alphen aan den Rijn in 2014 en 2020 in de buurt kwam met respectievelijk 11,3 en 10,7%. Vanaf de periode hierna is er een significante stijging waarneembaar. Tussen 2020 en 2023 is het percentage externe inhuur ten opzichte van de loonsom toegenomen van 10,7% naar 24,4%. Een toename van circa 128%. In dezelfde periode nam de absolute omvang van de loonkosten voor externe inhuur toe van circa € 7,89 in 2020 miljoen euro naar circa € 25.1 miljoen euro in 2023. Een toename van circa 218%.

De enige (meetbare) doelstelling die de gemeente nu nog nastreeft is opgenomen in de programmabegroting. De gemeente Alphen aan den Rijn streeft ernaar dat de externe inhuur als percentage van de totale loonsom en de totale kosten van de inhuur maximaal op het niveau is van de andere 100.000+ gemeenten. Figuur 7 laat zien dat de gemeente Alphen aan den Rijn in 2020 en 2021 voldeed aan deze doelstelling. In deze jaren was het percentage uitgave externe inhuur ten opzichte van de loonsom in Alphen aan den Rijn respectievelijk 11,3% ten opzichte van 16,8% (in 2020) en 16,8% ten opzichte van 16,9% (in 2021).

Sinds 2022 voldoet Alphen aan den Rijn echter voor de eerste keer niet meer aan de doelstelling uit de programmabegroting. Het percentage uitgave externe inhuur ten opzichte van de loonsom is in dit jaar voor het eerst boven de benchmark van 100.000+ gemeenten (exclusief G4).

### 3.3.3. Verklarende factoren voor toename externe inhuur

Figuur 5 liet zien dat vanaf 2020 een stijging van de externe inhuur is ingezet in Alphen aan den Rijn. Deze stijging vindt niet alleen in Alphen aan den Rijn plaats maar wordt ook landelijk gesignaleerd. Uit de documenten en gesprekken destilleren we een aantal verklarende factoren. Deze volgen ook uit de benchmarkgesprekken met de gemeenten Leiden en Ede.

#### Landelijke ontwikkelingen

##### Toename tijdelijk werk

Er is sinds 2020 veel bijzonder tijdelijk werk bijgekomen voor gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan de inzet met betrekking tot corona, de uitvoering van de energietoeslag en de opvang van Oekraïners. Ook hier geldt dat het niet lukt om dit met eigen medewerkers uit te voeren en externe inhuur dus noodzakelijk is om aan deze opdrachten te kunnen voldoen.

##### Krapte op de arbeidsmarkt

Er is een landelijke krapte op de arbeidsmarkt waardoor het niet altijd lukt om geschikte kandidaten te vinden voor vaste vacatures. Vooral in de functiegebieden ruimtelijke ordening/milieu en bouwkunde/civiele techniek zijn functies moeilijk vervulbaar. Om moeilijk vervulbare vacatures te vervullen, wordt externe inhuur ingezet. Door de krapte op de arbeidsmarkt neemt ook de gemiddelde duur van inhuur toe.

##### Veranderende behoeften vanuit medewerkers

In het interview met P&O is toegelicht dat de gemeente de landelijke trend ziet waarbij er een groeiende groep werknemers is die niet vast wil zitten aan één werkgever. Veel mensen willen flexibiliteit in hun werk. De gemeente wordt daarbij steeds meer voor het zijn van een fijne (tijdelijke) opdrachtgever in plaats van een aantrekkelijke (vaste) werkgever.

##### Toename van inhuurtarieven

De tarieven van inhuurkrachten zijn sterk gestegen in de afgelopen jaren. In de interviews is aangegeven dat er voor juniorposities tarieven worden betaald die voorheen betaald werden voor senioren. Hierdoor stijgt ook het totale bedrag dat aan inhuur wordt uitgegeven.

##### Gemeentespecifieke factoren

Uit de documenten en interviews met teamleiders en medewerkers van P&O blijkt aanvullend een aantal redenen voor de stijging van externe inhuur die specifiek voor Alphen aan den Rijn gelden.

##### Relatief lage bezetting

De bezetting in Alphen aan den Rijn is relatief laag. De gemeente heeft een lagere bezetting in fte per 1.000 inwoners dan andere 100.000+ gemeenten (exclusief G4-gemeenten<sup>14</sup>) en sinds 2018 loopt dit verschil steeds verder op (zie figuur 14). Door de lagere bezetting is er minder eigen personeel dat tijdelijke en/of onverwachte projecten kan oppakken. Om overbelasting van medewerkers door aanhoudende hoge werkdruk te voorkomen, is er externe inhuur nodig op dit soort opdrachten.

##### Hoge ambities van het college

Teamleiders geven in de gesprekken aan dat de ambities van het college hoog zijn. In de interviews is toegelicht dat dit 'Alphen aan den Rijn-eigen' is. Voorbeelden daarvan zijn de oprichting van de Jeugd- en Gezinsteams Alphen aan den Rijn B.V. die per 1 januari 2024 actief is en de grote woningbouwopgave in de Gnephoekpolder. Gezien de krappe bezetting is het bij dit soort ontwikkelingen vaker nodig om extern extra (specialistische) capaciteit in te huren om aan de ambities te kunnen voldoen.

<sup>14</sup> De G4 bestaat uit de vier grote steden Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam.

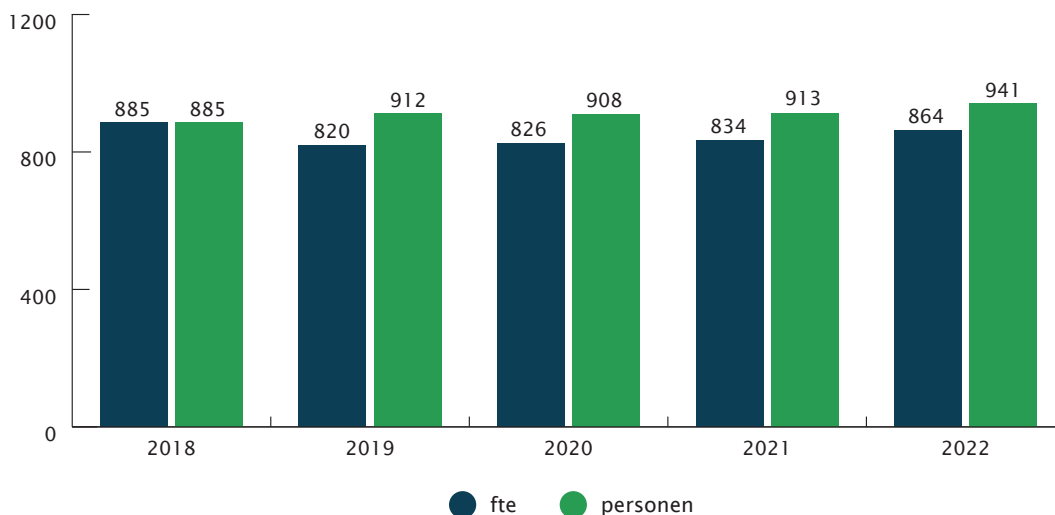
Vanuit het gesprek met de raad komt naar voren dat het echt goed met elkaar doorpraten over wat de inhoudelijke kaders vragen aan uitvoeringskracht, en daarmee aan externe inhuur, wel een aandachtspunt is. Hier gaan we in hoofdstuk 5 (Rol van de raad) nader op in.

### Gevolgen van de herindeling in 2014

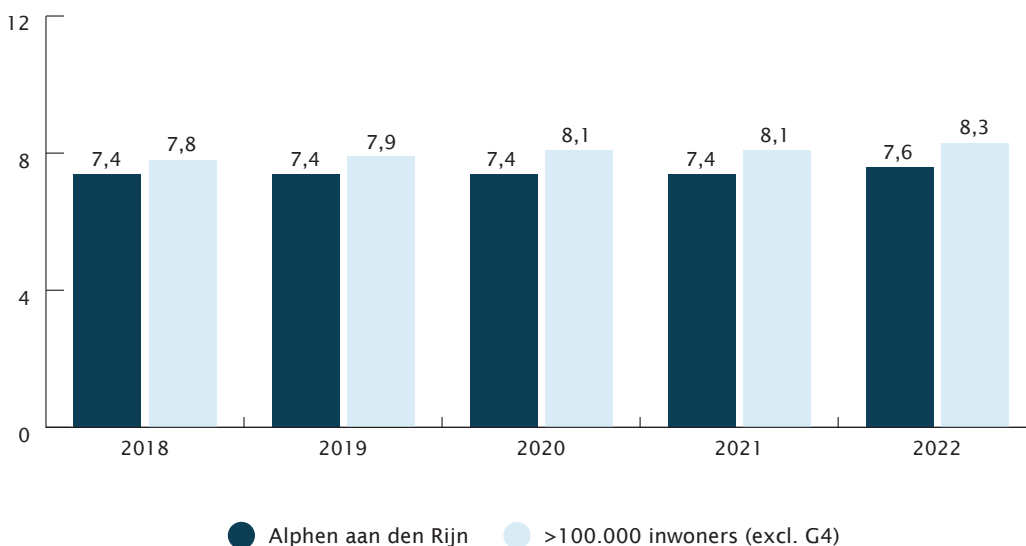
Met de gemeentelijke herindeling van 2014 waarbij de gemeenten Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude zijn gefuseerd, moest ook de organisatie van Alphen aan den Rijn een omslag maken naar een 100.000+ gemeente. Het college spreekt hierbij ook wel over een 115.000+ gemeente. In de interviews is toegelicht dat het zijn van een 115.000+ gemeente gepaard gaat met een benodigde professionaliserings-slag. Dat betekent een meer zakelijke, professionele organisatie worden zonder de lokale binding of het 'ons kent ons- gevoel' te verliezen. Aangegeven is dat de veranderende aard van de organisatie voor sommige medewerkers ook een reden voor uitstroom kan zijn wat weer van invloed is op de bezetting en noodzaak tot externe inhuur.

Figuur 13 en 14 - Bezetting in fte en personen gemeente Alphen aan den Rijn en bezetting in fte per 1.000 inwoners in Alphen aan den Rijn en bij alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners exclusief de G4-gemeenten (Personeelsmonitor 2022, A&O fonds Gemeenten)

### Bezetting in fte en personen Alphen aan den Rijn



### Bezetting in fte per 1.000 inwoners



Ook wordt door een teamleider geschetst dat de teamomvang, in dit specifieke geval binnen het inkoopdomein, niet is meegegroeid met de totale omvang van de organisatie sinds de herindeling. Voor de herindeling waren er – in alle kernen samen – circa 8 inkoopadviseurs. De gemeente heeft nu echter circa 3,89 fte terwijl er meer wordt ingekocht. Dit leidt er ook toe, zo wordt aangegeven, dat er meer noodzaak is om in te huren om wel de werkvoorraad te kunnen beheersen. Vanuit inkoop wordt daarom ervaren dat er te beperkt strategisch het gesprek wordt gevoerd over de benodigde teamomvang en de impact hiervan op noodzaak tot externe inhuur.

### **Reorganisatie (in voorbereiding)**

Zoals figuur 3 (praatplaat) ook laat zien wordt momenteel de voorbereiding op een reorganisatie in gang gezet. In lijn met de hiervoor genoemde professionaliseringsslag gaat er op managementniveau een verandering plaatsvinden waarbij een omslag komt van een tweelaags- naar een drielaags management. Vanuit de interviews is eerder aangegeven dat deze reorganisatie voor vaste medewerkers een reden kan zijn om uit te stromen waardoor de vaste bezetting minder wordt. Daarbij komt dat de reorganisatie voor tijdelijk, specialistisch werk zorgt waarvoor externe inhuur noodzakelijk is. In het gesprek met de wethouder, d.d. 30 mei 2023, is aangegeven dat deze reorganisatie op dit moment 'on hold' is gezet. Dit maakt onderdeel uit van een breder pakket aan bezuinigingsmaatregelen dat tijdens de financiële raad van 4 juli 2024 voorligt.

### **3.3.4. Resultaten benchmark**

Via de Personeelsmonitor van het A&O-fonds is het ook mogelijk om de cijfers van Alphen aan den Rijn te vergelijken met gemeenten van een vergelijkbare grootte (100.000+ inwoners) en dezelfde arbeidsmarktregio (Holland Rijnland). Uit deze vergelijking komen een drietal zaken naar voren:

1. Het percentage externe inhuur op de loonsom is lager dan bij de regiogemeenten maar hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare inwonergrootte. In 2022 was dit percentage in Alphen aan den Rijn 19,8% volgens de Personeelsmonitor en 20,1% volgens de eigen cijfers. Bij alle 100.000+ gemeenten (exclusief G4) was dit gemiddeld 18,2% en binnen de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland was dit gemiddeld 21,1%. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat gesteld kan worden dat de lagere bezetting per inwoner in Alphen aan den Rijn resulteert in een lagere loonsom. Bij dezelfde kosten voor inhuur valt het percentage inhuur op de loonsom bij de gemeente Alphen aan den Rijn hoger uit dan bij een gemeente met een hogere bezetting per inwoner en hierdoor een hogere loonsom. Dit zou een mogelijke verklaring kunnen zijn voor de afwijking ten opzichte van regiogemeenten. Het is echter op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk hier 'harde' uitspraken over te doen.
2. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft zowel ten opzichte van de regiogemeenten als ten opzichte van de gemeenten met een vergelijkbare inwonergrootte een lagere bezetting. In 2022 was het aantal fte per 1.000 inwoners in Alphen aan den Rijn 7,6 fte, bij alle 100.000+ gemeenten (exclusief G4) gemiddeld 8,3 fte en binnen de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland gemiddeld 8,2 fte.
3. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft zowel ten opzichte van de regiogemeenten als ten opzichte van de gemeenten met een vergelijkbare inwonergrootte meer vaste bezetting dan flexibele bezetting. In 2022 was de verdeling in Alphen aan den Rijn 85% vaste bezetting versus 15% flexibele bezetting. Bij alle 100.000+ gemeenten (exclusief G4) was de verdeling gemiddeld 77% vaste bezetting versus 23% flexibele bezetting. Binnen de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland was de verdeling gemiddeld 80% vaste bezetting versus 20% flexibele bezetting.

## 3.4 Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

Aan deze norm wordt *'voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'deels voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'niet voldaan'*.

| Aspect            | Norm   |
|-------------------|--|
| Feitelijke omvang | <ol style="list-style-type: none"><li>1. De doelstellingen ten aanzien van externe inhuur zijn behaald.</li><li>2. De gemeente kan inzichtelijk maken:<ol style="list-style-type: none"><li>a) Hoe de externe inhuur zich in de afgelopen tien jaar in omvang en samenstelling heeft ontwikkeld.</li><li>b) Wat de omvang van de externe inhuur is per team.</li><li>c) Welk gedeelte van de loonsom de gemeente uitgeeft aan externe inhuur.</li><li>d) Hoe de externe inhuur zich verhoudt tot vaste aanstellingen.</li><li>e) Hoe lang externe medewerkers bij de gemeente werkzaam zijn.</li></ol></li><li>3. De loonsom die Alphen aan den Rijn uitgeeft aan externe inhuur wijkt niet negatief af van gemeenten van een vergelijkbare grootte en van gemeenten in dezelfde arbeidsregio.</li></ol> |

### Norm 1

De gemeente streeft ernaar dat de externe inhuur als percentage van de totale loonsom en de totale kosten van de inhuur maximaal op het niveau is van de andere 100.000+ gemeenten. In 2020 en 2021 werd deze doelstelling gerealiseerd. Sinds 2022 voldoet Alphen aan den Rijn echter voor de eerste keer niet meer aan de doelstelling uit de programmabegroting. Het percentage uitgave externe inhuur ten opzichte van de loonsom is in dit jaar voor het eerst boven de benchmark van 100.000+ gemeenten (exclusief G4). Er wordt daarmee *niet voldaan* aan de norm.

### Norm 2

Op basis van de Personeelsmonitor van het A&O-fonds en de eigen administratie kan de gemeente inzichtelijk maken:

- Hoe de externe inhuur zich in de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld en welk gedeelte van de loonsom de gemeente uitgeeft aan externe inhuur. In 2023 is dit percentage 24,4%.
- Wat de omvang van de externe inhuur is per team. De eigen administratie van de gemeente laat zien dat de omvang van externe inhuur als percentage van de totale personele kosten verschilt per team.
- Hoe de externe inhuur zich verhoudt tot vaste aanstellingen. De gemeente had over 2022 een vaste bezetting van 85% en een flexibele bezetting van 15%.
- Hoe lang externe medewerkers bij de gemeente werkzaam zijn. In 2022 was de gemiddelde periode van inhuur 13 maanden.

Er wordt hiermee *voldaan* aan de norm(en).

### Norm 3

Het percentage externe inhuur op de loonsom van Alphen aan den Rijn is lager dan bij de regiogemeenten maar hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare inwonergrootte. In 2022 was dit percentage in Alphen aan den Rijn 19,8% volgens de Personeelsmonitor en 20,1% volgens de eigen cijfers. Bij alle 100.000+ gemeenten (exclusief G4) was dit gemiddeld 18,2% en binnen de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland was dit gemiddeld 21,1%. Mogelijk zou de lagere bezetting binnen Alphen aan den Rijn ten opzichte van gemeenten met vergelijkbare grootte hierbij een rol kunnen spelen.

Er wordt *deels voldaan* aan de norm.

## 4 Externe inhuur: verschillen tussen teams en verdieping

In paragraaf 4.1 staat de externe inhuur binnen de teams en de verklaringen voor verschillen tussen teams centraal. We verdiepen vervolgens paragraaf 4.2 op een aantal onderwerpen waar de teams tegen aanlopen als het gaat om externe inhuur. De (gewenste) toekomstige ontwikkelingen komen aan bod in paragraaf 4.3. We eindigen dit hoofdstuk met een analyse over de voorgaande paragrafen in paragraaf 4.4 en een toets op de norm in paragraaf 4.5.

### 4.1 Externe inhuur binnen en verschillen tussen teams

In figuur 6 (paragraaf 3.1) is een overzicht gegeven van de absolute uitgaven aan externe inhuur en de externe inhuur als percentage van de totale loonsom per team. Deze cijfers geven alleen inzicht in welk deel van de loonkosten wordt betaald aan inhuurkrachten. Figuur 6 zegt dus niets over hoeveel inhuurkrachten dat zijn, in personen of fte. In onderstaande figuren 15 en 16 wordt het aantal inhuurkrachten, dus niet in fte, per positie en/of team, op 1 oktober 2023 weergegeven. Dit zijn screenshots vanuit de beantwoording van raads-vragen door het college.<sup>15</sup> Het is op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk de absolute getallen uit onderstaande figuren af te zetten tegenover de omvang van de verschillende teams.

Figuur 15 en 16 - Inhuur per categorie en inzet externen (uit 'Gemeente Alphen aan den Rijn (31 oktober 2023) Beantwoording aanvullende artikel 40 vragen inhuur.')

| Inhuur per categorie  | Aantal |
|---|--------|
| Project en programmamanagement                                | 46     |
| Beheer en toezicht Openbare Ruimte                            | 49     |
| Specialistisch advies (ICT, Inkoop, P&O, Juridisch)           | 31     |
| Advies en beleid Openbare Ruimte                              | 24     |
| Uitvoering Openbare Ruimte                                    | 25     |
| Uitvoering Sociaal Domein                                     | 34     |
| Uitvoerend bedrijfsvoering (facilitair, P&O, financieel, ICT) | 18     |
| Ondersteuning projecten en secretariael                       | 8      |
| Beleid Sociaal Domein   | 9      |
| Directie en management  | 8      |

| Inzet externen                         |   |   |                                      |  |
|--|---|---|--------------------------------------|--|
| Beheer en toezicht Openbare Ruimte, 49 | Uitvoering Sociaal Domein, 34                           | Uitvoering Openbare Ruimte, 25                                    | Advies en Beleid Openbare Ruimte, 24 |  |
| Project en programmamanagement, 46     | Specialistisch advies (ICT, Inkoop, P&O, Juridisch), 31 | Uitvoerend bedrijfsvoering (facilitair, P&O, financieel, ICT), 18 | Beleid Sociaal Domein, 9             | Ondersteuning projecten en secretariael, 8 |

<sup>15</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (31 oktober 2023). Beantwoording aanvullende artikel 40 vragen inhuur.



Als we op deze manier kijken naar het aantal inhuurkrachten is wederom te zien dat in het fysiek en sociaal domein relatief veel wordt ingehuurd. Ook wordt duidelijk dat project- en programmamanagement taken zijn waarop veel inhuurkrachten worden ingehuurd. Dit blijkt ook uit de gesprekken met teamleiders. Zo wordt er in het fysiek domein veelal projectmatig gewerkt en is daarbij een zekere flexibele schil van projectleiders nodig. Daarnaast wordt ook specifieke expertise ingehuurd, bijvoorbeeld op ICT- of juridisch gebied.

Van de inhuurkrachten die in 2023 via Flex tender zijn ingehuurd, dus vanaf schaal 9, is in Bijlage 1 weergegeven wat de redenen voor inhuur zijn. Voor de overige inhuur via Tempo-Team wordt de reden voor inhuur niet geregistreerd.

Bijlage 1 maakt inzichtelijk dat bijna de helft van de inhuurkrachten van Flex tender vanwege specifieke expertise is ingehuurd (49,3%). Met name bij het fysiek domein, sociaal domein en in de bedrijfsvoering wordt specifieke expertise ingehuurd. Daarnaast is te zien dat een relatief groot deel van de inhuur plaatsvindt op projecten (19,4%), wederom met name in het fysiek domein. Binnen het fysiek domein team hebben de teams projectmanagement gebiedsontwikkeling (31), projecten openbare ruimte (18) en duurzaamheid en economie (12) het hoogste aantal inhuurkrachten.

Ook binnen het Sociaal Domein heeft een redelijk groot deel van de inhuur specifieke expertise als reden. Hierbinnen is in 2023 door de teams inkomen (27) inkomensadministratie (23) en maatschappelijke ontwikkeling B (12) het grootste aantal werknemers ingehuurd. Binnen bedrijfsvoering vindt ook een aanzienlijk deel de externe inhuur plaats op structureel werk. Bijvoorbeeld op juridische en inkoopfuncties wordt extern personeel ingezet (15). Voor circa een kwart van de inhuur (25,1%) is niet aangegeven wat de reden voor inhuur was in 2023. Deze categorie is gekenmerkt als 'niet ingevuld'.

Om een beeld te krijgen van de externe inhuur binnen teams en wat de redenen voor hoge of juist lage inhuurpercentages zijn, is een aantal teamleiders van verschillende teams geïnterviewd. De afweging om extern in te huren vindt namelijk op niveau van de teamleiders plaats. Deze afweging is gebaseerd op de formatie- en budgetruimte. Het proces is vastgelegd in het eerder gememoreerde Inhuurkader.<sup>16</sup> Indien een teamleider boven budget of formatie wil inhuren, moet toestemming gevraagd worden aan het Directieteam (DT). In het inhuurkader wordt een gedragslijn voor het benutten van personele capaciteit gehanteerd.

Uit de gesprekken met de teamleiders komen dezelfde punten naar voren die in paragraaf 3.1 zijn genoemd als reden voor de stijging van externe inhuur sinds 2020. Alphen aan den Rijn is een slanke organisatie; er zijn de afgelopen jaren veel taken bijgekomen en de ambities van het college worden als hoog beschouwd. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt is het moeilijk om vaste vacatures te vullen, terwijl de taken uitgevoerd en ambities gerealiseerd moeten worden.

Binnen het sociaal domein geven de teamleiders aan dat ze enerzijds te maken hebben met verloop van mensen. Het vervullen van functies wordt binnen het sociaal domein als extra lastig bestempeld omdat ervaren wordt dat de salarissen bij de gemeente Alphen aan den Rijn niet marktconform zijn. Vanuit andere teamleiders wordt aangegeven dat salariering helemaal geen issue is. En door P&O is toegelicht dat de gemeente Alphen aan den Rijn als 100.000+ juist hogere schalen dan omliggende gemeenten wat de concurrentiepositie van de gemeente om personeel verbetert. Tegelijkertijd zijn de ambities ook hoog en moeten deze op korte termijn gerealiseerd worden. Zo is er een nieuwe BV opgezet rond de uitvoering van de Jeugdwet; een ontwikkeling die om extra expertise en capaciteit vraagt.

Op het gebied van bedrijfsvoering is er sinds 2020 veel extra werk bijgekomen, voornamelijk in het kader van de uitvoering van coronamaatregelen. Er is hierbij daarom extra extern ingehuurd omdat de reguliere werkzaamheden ook doorgang moesten vinden. Ook binnen de bedrijfsvoeringstak van de organisatie is het lastig om functies te vervullen. Hierin wordt ook de gemeentelijke herindeling als belangrijke factor genoemd. Na de herindeling is de hoeveelheid werk groter geworden, maar is het beschikbare aantal fte afgenomen.

<sup>16</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (19 december 2016). Inhuurkader.

Ook de opzet van teams en de aard van werkzaamheden die hier worden uitgevoerd, spelen een rol in de mate waarin extern wordt ingehuurd. Vanuit Projectmanagement Gebiedsontwikkeling is aangegeven dat binnen het fysieke domein een zekere flexibele schil nodig is omdat hier op projectbasis wordt gewerkt. Het hangt volgens de teamleiders ook af van het type functie in hoeverre externe en organisatieontwikkelingen een impact hebben op het verloop van medewerkers. Zo zijn de werkzaamheden bij het klantcontactcentrum (KCC) voornamelijk uitvoerend. De medewerkers binnen het KCC worden minder geraakt door organisatieverandering.

Bij andere teamleiders die zijn geïnterviewd, is de externe inhuur juist laag. Een van deze teamleiders geeft aan dat zij vorig jaar boven formatief mensen hebben aangenomen vanwege langdurige ziekte bij medewerkers en om toch de dienstverlening op peil te houden. Een andere teamleider geeft aan in te zetten op het vast vullen van vacatures, desnoods met inzet van een recruitmentbureau. Dit vraagt een eenmalige investering, maar betaalt zich uiteindelijk wel uit.

Uit de gesprekken met teamleiders komt verder naar voren dat zij proberen te sturen op efficiëntie om de inhuur laag te houden. Zo noemt een teamleider dat er in het team prioriteiten worden gesteld voor de werkzaamheden en sommige werkzaamheden tijdelijk naar achter worden geschoven. Als een vacature of taak niet gevuld kan worden, wordt gekeken of de taken op een andere manier efficiënter geregeld kunnen worden waardoor er geen extra krachten nodig zijn.

## 4.2 Verdieping op externe inhuur in de praktijk

Ten aanzien van externe inhuur zien we aspecten die spelen binnen de teams waar we in deze paragraaf verdiepend op ingaan: kennisborging (4.2.1), de afhankelijkheid van financiering (4.2.2) en de vraag wat je zelf doet en samen kunt doen (4.2.3).

### 4.2.1. Kennisborging

Externe inhuur betreft doorgaans een beperkte periode waarbij het risico bestaat dat opgebouwde kennis en ervaring verdwijnen op het moment dat de externe inhuur stopt. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt ook dat het verlies van kennis bij vertrek van ingehuurd personeel in Alphen aan den Rijn speelt en leidt tot spanning in de organisatie. Het gaat hierbij niet alleen om technische kennis, maar ook de persoonlijke ervaring van inhuurkrachten in de organisatie die de kennis waardevol maakt. Uit de interviews blijkt dat dit met name speelt bij specialisten.

Het borgen van kennis en ervaring in de eigen organisatie, bij de eigen mensen, kan voorkomen dat kennis en ervaring verdwijnt. Dit vergt echter wel tijd en capaciteit. Borging en kennisoverdracht gebeuren niet vanzelf; dat moet worden georganiseerd. Vanuit P&O is opgemerkt dat de aanpak van kennisborging en -overdracht in de organisatie divers is. Er zijn systemen waarin informatie beheerd wordt en documenten zijn via Microsoft Teams toegankelijk na vertrek van een medewerker. In de organisatie wordt gesignaleerd dat de discipline om deze systemen te gebruiken voor kennisborging ook wisselend is. In de overdracht van informatie van vertrekkende naar nieuwe medewerkers is nog ruimte voor verbetering. Een extra knelpunt dat zich hierbij voordoet is dat sommige functies soms tijdelijk niet ingevuld zijn, waardoor er een 'gat' ontstaat tussen de oude en nieuwe medewerker.

In de gesprekken met teamleiders van verschillende teams geven zij verschillende manieren aan waarop zij omgaan met de spanning rond kennisborging en hoe zij de kennis van extern personeel in hun eigen team proberen te borgen. Een manier waarop teamleiders hiermee omgaan, is door te kijken naar de taakverdeling tussen vaste medewerkers en extern ingehuurd personeel. Bij cruciale of inhoudelijk ingewikkelde taken en projecten wordt geprobeerd zoveel mogelijk het vaste personeel ingezet.

Tegenover de kennis die ingehuurd personeel opdoet in de organisatie, staat de kennis van buitenaf die zij in de organisatie inbrengen. De kennis die inhuurkrachten met zich meebrengen, wordt door de geraadpleegde medewerkers ook juist als iets positief gezien. Vaste medewerkers kunnen leren bij extern personeel

bijvoorbeeld over wat er bij andere gemeenten speelt en wat innovatieve of andere werkwijzen zijn die elders in het land worden toegepast.

#### 4.2.2. Afhankelijkheid van financiering

De inzet van vast en tijdelijk personeel moet worden betaald. De gelden waarmee deze inzet wordt gefinancierd, zijn soms structureel maar steeds vaker ook incidenteel van aard. Zo verstrekt het Rijk voor bijvoorbeeld de energietransitie incidentele middelen, terwijl de transities waaraan moet worden gewerkt langlopend zijn en meerjarige inzet vergen. De afhankelijkheid van financiering is voor de geïnterviewde teamleiders een herkenbare spanning. En niet alleen bij tijdelijke opgaven maar ook in de reguliere uitvoering van beleidstaken knelt het financieel, volgens een van de teamleiders. De sterke stijging van inhuurtarieven speelt hierbij ook een rol.

Vanuit P&O wordt er gekeken naar de inzet van externe inhuur bij tijdelijke taken zoals de opvang van Oekraïners. Als deze taken toch structureler van aard worden, wordt door P&O gekeken naar de mogelijkheid om minder extern personeel in te huren en intern ander personeel vrij te spelen voor deze opgaven. Op dit gebied bestaat al het Young Professionals team waaruit jonge professionals als projectleider aan de slag gaan bij opdrachten door de hele organisatie. Aangegeven is dat dit ook bevorderlijk kan zijn voor het integraal benaderen van opgaven en het integraal werken in de gemeente. De Young Professionals zijn op dit moment junioren. Een kans die binnen de organisatie wordt gezien is deze manier van werken breder te trekken naar medior- en seniormedewerkers. Door te werken met projectmedewerkers uit de eigen organisatie die regelmatig op een nieuwe (tijdelijke) opdracht gezet worden, hoeft er op deze taken minder extern personeel ingehuurd te worden. Wel vraagt dit om een investering in de formatie, zodat medewerkers de ruimte hebben om op een dergelijke projectmatige wijze aan het werk te gaan.

#### 4.2.3. Wat doe je zelf en wat doe je samen?

In hun zoektocht naar voldoende capaciteit, zien we dat (buur)gemeenten in gesprek gaan over de vraag of ze samen bepaalde functies kunnen vervullen. Zo wordt er op zoek gegaan naar samenwerkingsvormen bij het invullen van functies.

Alphen aan den Rijn heeft met de gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop de Centrumregeling Sociaal domein Rijnstreek vastgelegd. In deze gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat de regiogemeenten aan het college van Alphen aan den Rijn taken kunnen opdragen en bevoegdheden kunnen mandateren.

Uit de interviews blijkt dat er meerdere dienstverleningsovereenkomsten tussen de colleges van de regiogemeenten en het college van Alphen aan den Rijn zijn vastgelegd waarin nadere uitwerking van de taken uit deze regeling wordt gegeven. Het gaat in deze samenwerking vooral over de uitvoering op beleidsniveau. Alphen aan den Rijn fungeert in het kader van de samenwerking binnen het sociale domein als centrumgemeente voor de uitvoering van de taken voor de regiogemeenten. Als doel van de samenwerking wordt een betere dienstverlening richting inwoners en het bundelen van kennis en expertise genoemd, maar ook het realiseren van meer efficiency is een van de doelen.<sup>17</sup>

Daarnaast werkt Alphen aan den Rijn ook met Kaag en Braassem samen op het gebied van informatievoorziening en automatisering in de Bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn en Braassem. Het doel van deze gemeenschappelijke regeling is om een kwalitatief hoogwaardige en doelmatige uitvoering van deze taken te bewerkstelligen waardoor de gemeenten zich beter kunnen focussen op hun kerntaken.<sup>18</sup>

Uit de gesprekken op ambtelijk niveau blijkt dat door sommige medewerkers ervaren wordt dat Alphen aan den Rijn de 'grote broer' is in deze samenwerkingsverbanden. Zo bestaat het idee dat Alphen aan den Rijn vanuit haar centrumrol alle werkzaamheden op zich neemt en diensten moet leveren aan de andere gemeenten. Het is daarbij de vraag of de gemeente ook voldoende de kennis en capaciteit van de andere gemeenten kan benutten voor de eigen opgaven.

<sup>17</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (1 januari 2023). Centrumregeling Sociaal domein Rijnstreek.

<sup>18</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (5 juli 2018). Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn en Braassem.

Naast deze gemeenschappelijke regelingen, vindt er kennisuitwisseling plaats met andere gemeenten. Uit de gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat er met Gouda en Woerden kennis wordt uitgewisseld op taakgebieden en dat Alphen aan den Rijn plaatsneemt in een netwerk van 100.000+ gemeenten en aansluiting heeft bij de G40. Via de netwerken wordt ook verbinding gemaakt met het programma Arbeidsmarktkrapte van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit programma kent een looptijd van 2024-2026 en heeft als doel om oplossingen te vinden voor het arbeidsmarktkrapteprobleem bij gemeenten door zich te richten op de arbeidsmarkt van de toekomst en innovatie. De VNG zal werken aan het bevorderen van het imago van gemeenten als aantrekkelijk werkgever, het ondersteunen en faciliteren van intergemeentelijke uitwisseling en het bevorderen van opleidingsprogramma's.

Alphen aan den Rijn probeert dus al wel via netwerken op te trekken waarbinnen het capaciteitsvraagstuk en samenwerking op tafel ligt. Echter, in het concreet samenbrengen van functies waarop veel wordt ingehuurd, wordt nog beperkt samen met andere gemeenten opgetrokken. Het college lichtte hierover eerder toe dat het uitwisselen van medewerkers en kennis alleen kan als dit op basis van wederkerigheid gaat maar dit is vanwege krapte in de bezetting lastig.<sup>19</sup>

Bij het met andere gemeenten optrekken speelt volgens een van de teamleiders echter ook mee dat Alphen aan den Rijn een andere visie op de dienstverlening heeft dan andere gemeenten in de regio. Een andere teamleider merkt op dat er in andere gemeenten ook gezocht wordt naar capaciteit en senioriteit en dat dit op dit moment nog de mogelijkheid tot samenwerking bemoeilijkt. Tijdens het interview met de wethouder is daarbij wel de ambitie uitgesproken om meer te gaan verkennen wat er mogelijk is om met andere 100.000+ gemeenten in de regio (zoals Gouda, Leiden en Zoetermeer) te verkennen een pool van professionals op te zetten die voor een cluster van 500.000+ inwoners inzetbaar zou zijn. Dit zou dan gaan om meer strategische capaciteit die zich qua tarieven aan de bovenkant van de markt begeven zodat er minder hoeft te worden geconcurrereerd om dit arbeidskapitaal.

### 4.3 Toekomstige ontwikkelingen

Externe inhuur is een onderwerp dat leeft in Alphen aan den Rijn, zowel bij de raad als in de ambtelijke organisatie. Ook voor de toekomstige ontwikkeling van de organisatie is aandacht. In de memo over de Personeelsmonitor 2020 wordt gerefereerd naar de visie en doelen van Organisatie van de Toekomst. Met deze aanpak streeft Alphen aan den Rijn naar een flexibele en wendbare organisatie waar het leuk werken is, wat zich vertaalt in een focus op interne mobiliteit, inzetbaarheid en werkplezier.<sup>20</sup>

In een presentatie op 8 februari 2024 over de ambtelijke organisatie is de raad meegenomen in de kengetallen, ontwikkelingen en uitdagingen op HR-gebied in de organisatie. In de presentatie worden ook de inhuurcijfers van 2023 gepresenteerd en wordt genoemd dat deze relatief hoog zijn. Beschreven staat dat eind 2022 een inhaalslag is ingezet en in 2023 de bezetting verder is gegroeid. Het college geeft richting de raad aan dat hierdoor het inhuurpercentage zal gaan dalen.<sup>21</sup> Hoe sterk deze daling zal zijn, wordt niet benoemd en dit is in onze ogen ook niet met zekerheid te zeggen. Het college heeft in de beantwoording van raadvragen ook aangegeven dat zij werken aan het beteugelen van de stijging van externe inhuur.<sup>22</sup> Hieruit blijkt wel de wens om het inhuurpercentage te laten afnemen. Echter, aan de verwachte of gewenste ontwikkeling hierbij is geen concreet doel gekoppeld.

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie blijkt twijfel over de verwachting dat er minder wordt ingehuurd door de vergrote ingezet op het aantrekken van vaste medewerkers. Gelet op de arbeidsmarkt en grote opgaven die op de gemeente afkomen, leeft onder hen de vraag of deze verwachting wel realistisch is. Ook de doorontwikkeling van de organisatie speelt hier een rol in.

<sup>19</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (31 oktober 2023). Beantwoording aanvullende artikel 40 vragen inhuur.

<sup>20</sup> P&O gemeente Alphen aan den Rijn (28 september 2021). Benchmark Personeelsmonitor Gemeenten 2020.

<sup>21</sup> RC FBPD (8 februari 2024). Ambtelijke organisatie & ontwikkelingen "Op weg naar een passende schaa sprong".

<sup>22</sup> Ibid.

Een speerpunt in het aantrekken van nieuw personeel is de specifieke aandacht voor jonge doelgroepen; trainees en junioren. Naast het aantrekken van nieuw personeel wordt ingezet op het verlagen van de uitstroom onder huidig personeel. Hiertoe wordt ingezet op goed werkgeverschap en een positieve werkomgeving.

In de interviews is tevens toegelicht dat Strategische Personeelsplanning (SPP) op dit moment verder wordt opgezet. Met SPP kan de gemeente personeelsbeleid voeren waarin de in-, door- en uitstroom van personeel wordt afgestemd op veranderingen in de vraag naar arbeid van de afdelingen. Dit op een manier waardoor de taken uitgevoerd kunnen blijven die nodig zijn om de doelstellingen van de gemeente te behalen. Daarnaast kan SPP de gemeente inzicht bieden in relevante ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de invloed hiervan op het personeelsbeleid, waaronder externe inhuur. Een randvoorwaarde voor het inzetten van SPP in de organisatie is dat de dataverzameling en -analyse op het personeelsbestand op orde is. Dit is op dit moment nog in ontwikkeling, blijkt uit de gesprekken en maakt ook onderdeel uit van de strategische pijler 'Basis op orde'.

### Onderhandelingsresultaat Cao gemeenten

Naast de ontwikkelingen in de eigen gemeente is externe inhuur een onderwerp dat ook op landelijk niveau aandacht heeft. Zo hebben de VNG, WSGO, FNV Overheid, CNV Overheid en CMHF Overheid op 10 november 2023 een onderhandelingsresultaat voor de Cao Gemeenten en de Cao SGO (Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties) gesloten.<sup>23</sup> In het onderhandelingsresultaat staan uitgangspunten die moeten worden meegenomen in de inhuurkaders. De cao-partijen vinden dat, waar mogelijk, de externe inhuur naar aanvaardbare en verantwoorde proporties moet worden teruggebracht. Er moet voorkomen worden dat het aantrekkelijker wordt om extern te worden ingehuurd in plaats van te kiezen voor een arbeids-overeenkomst in de gemeentelijke sector.

Om de toename van externe inhuur te keren, hebben cao-partijen een aantal afspraken gemaakt:

- Een arbeidsovereenkomst is het uitgangspunt en heeft de voorkeur boven inhuur voor structureel werk bij gemeenten.
- Werkgevers hebben een inspanningsverplichting voor de vermindering van externe inhuur. Streven is om alleen in te huren voor tijdelijke werkzaamheden en bij ziekte.
- Externe inhuur is mogelijk als de uitvoeringspraktijk leidt of kan leiden tot onuitvoerbare en voor de burger en bedrijven onwenselijke gevolgen.
- Cao-partijen kunnen zich voorstellen dat gebruik wordt gemaakt van externe inhuur voor werkzaamheden met specialistische kenmerken en werkzaamheden van bepaalde duur (projecten); desondanks wordt opgeroepen deze externe inhuur waar mogelijk te verminderen.
- Werkgevers moeten kijken naar meer flexibele inzet van hun eigen medewerkers mede in relatie tot de ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van hun eigen medewerkers, het samenwerken binnen de publieke sectoren en via en binnen publieke samenwerkingsverbanden.
- Per 1/1/2028 wordt payroll<sup>24</sup> als contractvorm afgeschaft in de sector gemeenten.
- In de cao wordt opgenomen dat de gemeentelijke werkgever ieder jaar aan de ondernemingsraad een overzicht levert van de uitgaven aan externe inhuur en van de bezetting in diverse arbeids- en inhuurvormen.
- De ontwikkelingen rondom externe inhuur over 2023, 2024 en 2025 worden door cao-partijen gemonitord via de personeelsmonitor (van het A&O-fonds). Afhankelijk van deze cijfers en de ontwikkelingen rondom wetgeving bij flexibele arbeidsrelaties gaan de partijen in overleg over het nut en de noodzaak van eventuele sectorale normen rondom inhuur.

<sup>23</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Werkgeversvereniging Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties (WSGO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV Overheid) en Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij overheid, onderwijs, bedrijven en instellingen (CMHF Overheid) (10 november 2023). *Onderhandelingsresultaat voor de Cao Gemeenten en de Cao SGO (Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties)*.

<sup>24</sup> Payrolling is een vorm van flexwerk waarbij een werkgever de loonadministratie en het personeelsbeleid uit handen geeft aan een ander bedrijf (bron: CNV).

## Programmabegroting 2024

In de programmabegroting van 2024 worden apparaatskosten en externe inhuur als risico genoemd voor het programma Bestuur en Democratie. Hierin wordt ook gerefereerd aan de jaarlijkse presentatie waarin de raad wordt bijgepraat over de uitdagingen om een aantrekkelijke werkgever te zijn op een krappe arbeidsmarkt. Ook het ambitieniveau en de toenemende complexiteit van vraagstukken worden genoemd. Op verschillende terreinen in de organisatie is uitbreiding nodig en daarmee is per saldo extra personeelsbudget nodig. Het college verwacht dat de extra kosten voor uitbreiding van personeel en voor inhuur binnen de personeelsbegroting kunnen worden opgevangen en vraagt daarom niet op voorhand om extra budget. In de Najaarsnota 2024 kan hier een beter beeld van gegeven worden. Het risico bestaat dat er op dat moment extra budget aangevraagd moet worden.

De programmabegroting voor 2024 laat verder zien dat de gemeentefinanciën voor 2024 op orde en in balans zijn. De neergang van het Gemeentefonds met €3 miljard betekent echter voor Alphen aan den Rijn een inkomstenverlaging tussen de €15 en €20 miljoen per jaar. Het meerjarenperspectief 2025-2027 laat voor de komende jaren een structureel tekort zien, oplopend tot een negatief begrotingsaldo van €24,1 miljoen in 2027.<sup>25</sup> Dit heeft ook gevolgen voor het personeelsbudget en daarmee ook voor de financiële ruimte voor externe inhuur.

## 4.4 Analyse

### Verschillen tussen teams

Als we kijken naar de inhuur per team is duidelijk te zien dat er binnen de het ene team meer extern wordt ingehuurd dan binnen het andere team. Zo wordt er vooral in het fysiek en sociaal domein en binnen een aantal teams in de bedrijfsvoering een relatief groot deel van de totale loonsom uitgegeven aan extern ingehuurd personeel. Dit is ook herkenbaar vanuit de gesprekken met Leiden en Ede.

Ook als we kijken naar de specifieke functies waarop veel inhuur plaatsvindt<sup>26</sup>, zien we deze drie domeinen terugkomen. De functies waarop veel wordt ingehuurd zijn inkomen en schuldhulpverlening (sociaal domein), bouwplantoetsers, vastgoed, civiele techniek en planjuristen (fysiek domein) en ICT en inkoopfuncties (bedrijfsvoering). Het is op basis van de verstrekte informatie niet mogelijk om de externe inhuur uit te drukken in functietitels of functiebeschrijvingen.

Als we vervolgens verder ingaan op de redenen waarom extern personeel wordt ingehuurd, blijkt dat vooral op projectmatige functies (projectleiders) of voor specialistische kennis en advies wordt ingehuurd.

De inhuur vindt zowel plaats op tijdelijk als op structureel werk. In de gesprekken wordt echter benadrukt dat bij tijdelijk werk echter vaker externe inhuur plaatsvindt. Hierbij kan gedacht worden aan taken die als gevolg van externe besluiten op landelijk niveau ontstaan, bijvoorbeeld in het kader van de uitkering van de Energietoeslag of de invoering van de Omgevingswet. Er is de afgelopen jaren een situatie ontstaan waarin het Rijk steeds vaker tijdelijke projecten, met daaraan gekoppeld tijdelijke middelen, bij gemeenten onderbrengt. Tijdelijk werk kan daarnaast ook ontstaan als gevolg van besluiten die door de gemeenteraad zelf worden vastgesteld, bijvoorbeeld de oprichting van een BV voor Jeugdhulp of projecten in het kader van gebiedsontwikkeling.

Er is dus feitelijk een situatie ontstaan ten opzichte van een aantal jaar geleden waarbij het werken via projecten of tijdelijke opgaven het 'nieuwe normaal' is geworden. Tijdelijke projecten zijn steeds meer onderdeel geworden van het gewone werk. Het is belangrijk dat de gemeente in de kaders en werkwijzen (denk aan het Inhuurkader) voldoende aandacht heeft voor deze ontwikkeling. En dat er organisatiebreed de vraag wordt gesteld welk deel van de organisatie moet worden toegerust op het uitvoeren van deze tijdelijke opgaven en hoeveel externe inhuur er dan noodzakelijk is.

Echter, ook op de vaste functies ervaren medewerkers dat er meer werk bij is gekomen. Structureel werk wordt in principe door vaste medewerkers uitgevoerd. Maar het komt vanwege de krapte op de

<sup>25</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (9 november 2023). *Programmabegroting 2024*.

<sup>26</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (19 september 2023). *Beantwoording artikel 40 vragen*.



arbeidsmarkt steeds vaker voor dat vacatures moeilijk vervulbaar zijn en moet er ook op de vaste werkzaamheden worden ingehuurd. In het fysieke domein is de arbeidsmarkt krapte het grootst.

Hierin spelen de hoge ambities van het college volgens de geraadpleegde teamleiders en de raadsleden ook zeker een rol. De impact van deze ambities op de bezetting verschilt per team. Vooral in het sociaal en fysiek domein wordt dit ervaren. In teams die voornamelijk met uitvoering bezig zijn, zoals bij het klantcontactcentrum, spelen de ambities van het college nauwelijks een rol. Daarnaast is de bezetting in Alphen aan den Rijn relatief laag en zal een hogere werkbelasting daarom ook veel impact hebben op de taakbelasting van vaste medewerkers.

Naast de veelheid aan taken en de krapte op de arbeidsmarkt speelt ook de aard van het werk een rol in de verschillen tussen teams. Zo is een groot deel van het werk in het fysiek domein projectmatig. Het gaat hier om projecten met een relatief lange doorlooptijd die worden gefinancierd vanuit tijdelijk budget. Binnen deze teams wordt daarom structureel veel extern personeel ingehuurd. In de gebiedsontwikkeling heeft de conjunctuur namelijk ook impact op de hoeveelheid projecten en is flexibiliteit in het aantal medewerkers daarom gewenst. De afhankelijkheid van externe inhuur voor het werken aan taken binnen het fysiek domein is dan ook groot.

### **Gevolgen externe inhuur voor doelrealisatie**

Zeker de laatste tijd speelt de beschikbaarheid van capaciteit en expertise een steeds grotere rol in het wel of niet kunnen realiseren van de eigen ambities en doelen. Door medewerkers van P&O wordt in de breedte van de gemeentelijke organisatie capaciteitsdruk gesignaleerd, met name in het sociaal en fysiek domein. Bovendien is de bezetting voor tijdelijke taken mager. De hoge ambities van het college, zoals die door teamleiders en door raadsleden worden ervaren worden, spelen hier ook een rol in. Als de raad en het college vasthouden aan de huidige ambities kan het volgens de ambtelijke organisatie gaan knellen. Om de teams te bemensen zodat zij aan de gestelde taken en ambities kunnen voldoen, moet extern personeel ingehuurd worden. Dit terwijl de gemeente ook wil sturen op het beteugelen van de externe inhuur.<sup>27</sup>

Uit de gesprekken met teamleiders en P&O wordt verder duidelijk dat de afhankelijkheid van externe inhuur binnen teams een probleem kan vormen met betrekking tot het realiseren van de gemeentelijke ambities en doelen. Allereerst, is een hoge mate van inhuur niet bevorderlijk voor de continuïteit in de organisatie. In de personeelsmonitor 2022 wordt al gesignaleerd dat 25% van het huidige personeelsbestand korter dan twee jaar in dienst is en dat op veel posities medewerkers nog niet zijn ingewerkt.<sup>28</sup> Ook inhuurkrachten zijn niet direct thuis in de organisatie en moeten ingewerkt worden. Dit vraagt wat van de organisatie, enerzijds moet vast personeel ruimte vrijmaken voor het inwerken van nieuwe of ingehuurde collega's. Anderzijds, kan van pas begonnen (extern) personeel niet verwacht worden dat zij op volle capaciteit meedraaien in de organisatie.

Daarnaast leidt de afhankelijkheid van externe inhuur ook tot kwetsbaarheid en verdwijnt kennis die is opgedaan door extern ingehuurd personeel. Een deel van de meer 'technische' kennis kan wel door documenten overgedragen worden. De mate waarin de (technische) overdracht van kennis op een effectieve manier plaatsvindt, is wisselend in de organisatie. De teamleiders zien daarnaast bij de uitstroom van personeel vooral ook het verlies van opgedane ervaring in de organisatie, taakvolwassenheid en persoonlijke kennis die niet eenvoudig over te dragen is op papier. Denk bijvoorbeeld aan de relaties die consulenten schuldhelpverlening opbouwen met cliënten.

Tegelijkertijd wordt externe inhuur ook beschouwd als een manier om nieuwe kennis te vergaren omdat de inhuurkracht ook externe kennis meeneemt. Bijvoorbeeld over hoe opgaven bij andere gemeenten worden aangepakt. Hierin moet wel de balans gezocht worden. Bij een tijdelijke opgave waarvoor bijna alleen maar extern ingehuurd personeel wordt ingezet, zal er weinig kennisoverdracht plaatsvinden. In principe hoeft dit geen probleem te zijn als het bij een tijdelijke, incidentele opgave blijft. Echter, als de opgave toch structureler van aard wordt, zoals de opvang van Oekraïners, is de combinatie van extern ingehuurd personeel en vast personeel gewenst.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn Team PenO Advies en Ontwikkeling (3 juli 2023). *Memo Directieoverleg: Personeelsmonitor 2022 en investeringsplan.*

Ook financieel wordt in de organisatie gemerkt dat de ruimte om extern personeel in te huren krap is. Dit heeft op een meer directe manier invloed op de capaciteit en daarmee samenhangend de realisatie van gestelde doelen en taken. Verschillende teamleiders benoemen dat zij personeel inhuren om het werk dat er ligt, gedaan te krijgen. Zo geven teamleiders in het sociaal domein aan dat de dienstverlening naar de inwoner onder druk staat en dat extern personeel ingehuurd wordt om te voorkomen dat dit gevolgen heeft voor de inwoner. Een ander team probeert om alsnog aan de taakstelling te voldoen door te focussen op het leveren van de gevraagde producten en de kwaliteit hiervan naar achteren te schuiven. Door extern personeel in te huren, proberen teamleiders dus alsnog de gestelde doelen te realiseren. Alleen als de financiële druk op externe inhuur nog groter wordt, zal dit ook gevolgen hebben voor de doelrealisatie.

## 4.5 Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

Aan deze norm wordt *'voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'deels voldaan'*.

Aan deze norm wordt *'niet voldaan'*.

| Aspect                                 | Norm  |
|--|---|
| Verschillen tussen teams en verdieping | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente heeft de belangrijkste redenen voor externe inhuur binnen de teams duidelijk in beeld.</li> <li>2. De gemeente kan logisch verklaren waarom er binnen het ene team meer wordt ingehuurd dan binnen het andere team</li> <li>3. Er is sprake van een systematiek/proces waarbinnen een duidelijke afweging wordt gemaakt voor de inzet van externe inhuur.</li> <li>4. De gemeente heeft in beeld binnen welke teams de afhankelijkheid van externe inhuur kan leiden tot risico's met betrekking tot doelrealisatie en stuurt hier proactief op.</li> <li>5. De gemeente stuurt aantoonbaar op kennisborging bij externe inhuur.</li> </ol> |
| Toekomstige ontwikkelingen             | <ol style="list-style-type: none"> <li>6. De gemeente heeft duidelijk in beeld hoe externe inhuur zich de komende jaren gaat ontwikkelen en anticipeert hier zichtbaar op.</li> <li>7. De gemeente heeft de gewenste ontwikkeling met betrekking tot externe inhuur de komende jaren, vastgelegd.</li> </ol>  |

### Norm 1

De gemeente kan op basis van eigen administratie voor de teams inzichtelijk maken hoeveel extern personeel (per persoon) wordt ingehuurd per categorie, zoals project- en programmamanagement of specialistisch advies. Ook voor de inhuur via Flextender (vanaf schaal 9) wordt dit geadmistreerd. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt naar management, projecten, schaarste functie, specifieke tijdelijke expertise, vervanging langdurige ziekte. Er wordt hiermee *voldaan* aan de norm.

### Norm 2

De omvang van externe inhuur verschilt per team en de gemeente heeft hiervoor de verschillende verklarende factoren in beeld. Ten eerste verschilt het verloop van personeel per team. Daarnaast is er in sommige teams meer extra werk bijgekomen, bijvoorbeeld door de uitvoering van tijdelijke taken of andere ontwikkelingen in de organisatie zoals het opzetten van een Jeugd BV in het sociaal domein. Verder speelt ook de opzet van een team, de aard van de werkzaamheden en de mate waarin een flexibele schil hiervoor nodig is een rol. Teamleiders kunnen dus verklaren waarom de externe inhuur in het ene team hoger is dan in andere teams. Hiermee wordt *voldaan* aan de norm.



### Norm 3

Voor de afweging om extern in te huren is het Inhuurkader uit 2016 leidend. Hierin is vastgelegd dat de afweging om personeel in te huren plaatsvindt op het niveau van de teamleider, op basis van formatie- en budgetruimte. Indien een teamleider boven budget of formatie wil inhuren, moet toestemming gevraagd worden aan het DT. In het inhuurkader wordt een gedragslijn voor het benutten van personele capaciteit gehanteerd. Er is hiermee een systematiek/proces ten behoeve van externe inhuur binnen de organisatie. Hiermee wordt *voldaan* aan de norm.

### Norm 4

De gemeente heeft in beeld in welke teams de afhankelijkheid van externe inhuur voor de doelrealisatie hoog is. Ook is er binnen de teams een beeld van risico's die spelen met betrekking tot de impact van inhuur op de doelrealisatie, zoals continuïteit, kennisborging en -overdracht en afhankelijkheid van financiering. Dat er capaciteitsdruk is en dat het behalen van de taakstelling en de dienstverlening aan de inwoner hiermee onder druk staat, wordt in de organisatie herkend en erkend. Echter wordt niet duidelijk hoe de organisatie specifieke risico's omtrent doeltreffendheid probeert te beperken. Hiermee wordt *'deels voldaan'* aan deze norm.

### Norm 5

Naast het verlies van technische kennis bij het vertrek van (tijdelijk) personeel ervaart de gemeente ook het verlies van opgedane ervaring in de organisatie, taakvolwassenheid en persoonlijke kennis die niet eenvoudig over te dragen is op papier. Er zijn systemen waarin informatie beheerd wordt en documenten zijn ook via Microsoft Teams toegankelijk na vertrek van een medewerker. Ook proberen teamleiders de gevolgen van het verlies van kennis te beperken door ingewikkelde vraagstukken vooral door vaste medewerkers te laten uitvoeren. Toch komt als algeheel aandachtspunt naar voren dat kennisborging en overdracht organisatiebreed op een wisselende effectieve manier plaatsvindt. Hiermee wordt aan deze norm *'deels voldaan'*.

### Norm 6

Door het college wordt de verwachting uitgesproken dat de externe inhuur de komende jaren zal dalen als gevolg van een groei in de bezetting. Hoe sterk de daling van externe inhuur zal zijn, is niet vastgelegd. De gemeente denkt dus wel na over de van de ontwikkeling van externe inhuur in de komende jaren maar dit is nog niet specifiek uitgewerkt. In de begroting voor 2024 wordt wel genoemd dat er op verschillende terreinen in de organisatie uitbreiding nodig is en dat daarmee het personeelsbudget zal toenemen. Hiervoor is naar verwachting nog geen extra budget nodig en dus ook niet aangevraagd. Het meerjarenperspectief tot 2027 laat een structureel tekort zien, wat de gevolgen hiervan zijn voor het personeelsbudget is nog niet duidelijk. De gemeente heeft beperkt concreet of meetbaar geformuleerd hoe het wil sturen op de ontwikkelingen ten aanzien van externe inhuur. Er wordt hiermee *'deels voldaan'* aan deze norm.

### Norm 7

Over de gewenste ontwikkelingen met betrekking tot externe inhuur in de gemeente zijn geen concrete doelstellingen vastgelegd. Het college heeft aangegeven dat er gewerkt wordt aan het beteugelen van de stijging van externe inhuur. Hieruit blijkt wel de wens om het inhuurpercentage te laten afnemen. Ook zijn door cao-partijen afspraken gemaakt om de externe inhuur bij gemeenten te beperken. In de gesprekken met teamleiders wordt ook genoemd dat een flexibele schil gewenst is, maar dat vooral balans tussen extern ingehuurd en vast personeel belangrijk is. Wat concreet de gewenste omvang van externe inhuur is in de komende jaren is niet vastgelegd. Hiermee wordt *'niet voldaan'* aan deze norm.

# 5 Rol van de raad

In paragraaf 5.1 staat de informatievoorziening aan de raad centraal. We kijken in paragraaf 5.2 vervolgens naar de kaderstellende rol van de raad. De (gewenste) toekomstige ontwikkelingen komen aan bod in paragraaf 4.3. We eindigen dit hoofdstuk met een toets op de norm in paragraaf 5.3

## 5.1 Informatievoorziening aan de raad

### 5.1.1. Beschrijving

#### Periodieke informatievoorziening over externe inhuur

Team P&O stuurt jaarlijks een memo over de Personeelsmonitor Gemeenten van het A&O fonds naar het Directieteam (DT). In de memo over de Personeelsmonitor 2020 is opgenomen dat deze aansluiten aan de Ondernemingsraad, het college van B&W en de gemeenteraad wordt aangeboden. Vanuit het Raadsinformatiesysteem van de gemeente maken we op dat de memo over de Personeelsmonitor van 2020 met de gemeenteraad is gedeeld. Dit is gebeurd op 28 september 2021.<sup>29</sup> De memo over de Personeelsmonitor van 2022, dat wel met het DT is gedeeld, komt niet voor op het Raadsinformatiesysteem.

In de memo over de Personeelsmonitor van 2022 aan het DT wordt genoemd dat de 'Staat van de Organisatie' in september 2023 wordt opgeleverd. Dit is ene halfjaarsrapportage waarbij P&O met een bredere analyse op de HR-kengetallen van de gemeente Alphen aan den Rijn ingaat. Vanuit het Raadsinformatiesysteem is niet op te maken dat deze halfjaarsrapportage ook met de raad is gedeeld.

De raad wordt ook geïnformeerd over externe inhuur via de reguliere P&C-cyclus. In hoofdstuk 2 lichten we al toe hoe in de programmabegroting wordt gesproken over streefwaarden voor externe inhuur. In de jaarstukken wordt hier ook op teruggekomen. Ter illustratie uit de jaarstukken 2022.<sup>30</sup>

Figuur 17 maakt duidelijk dat er in 2022 op het vlak van externe inhuur niet voldaan is aan de, in de programmabegroting opgenomen, streefwaarde om maximaal op het niveau van 100.00+ gemeenten te zitten.

In het vorige hoofdstuk is ook al aangegeven hoe de raad. In de Programmabegroting 2024 is meegenomen in risico's met betrekking tot de organisatie en externe inhuur. Hierbij werden de apparaatskosten en externe inhuur als risico genoemd voor het programma Bestuur en Democratie. Op verschillende terreinen in de organisatie is uitbreiding nodig en daarmee is per saldo extra personeelsbudget nodig.

Vanuit de documenten en gesprekken komt tenslotte naar voren dat de raad jaarlijks via de Raadscommissie Financiën, Bestuurlijk en Publiek domein wordt meegenomen in het actuele beeld en de uitdagingen in de ambtelijke organisatie. De meest recente presentatie dateert van 8 februari 2024. Tijdens deze presentatie zijn ook HR-kengetallen gedeeld over de organisatie, onder andere op het gebied van externe inhuur, fte en bezetting.

#### Informatievoorziening naar aanleiding van vragen van de raad

Op 8 augustus heeft een fractie 14 vragen gesteld over externe inhuur. Deze vragen gingen onder andere over de (kosten van) externe inhuur in de periode 2017-2022, de omvang van de loonsom en de kansen die het college ziet om de inhuur te beperken. Op 19 september 2023 heeft het college van B&W deze vragen schriftelijk beantwoord.

<sup>29</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn Team PenO Advies en Ontwikkeling (28 september 2021) *Personeelsmonitor 2020 Benchmark*.

<sup>30</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (29 juni 2023). *Jaarstukken 2022 vRaad20230613 incl aangepaste blz 295 en 296 SiSa bijlage.pdf*.

Naar aanleiding van de beantwoording van de vragen door het college zijn 16 aanvullende vragen gesteld op 5 oktober 2023. De aanvullende vragen gingen onder andere over het type werkzaamheden dat wordt uitgevoerd door externen, de tarieven van externe inhuur en de samenwerking met andere gemeenten. Op 31 oktober 2023 heeft het college deze vragen beantwoord.

### 5.1.2. Analyse

Er lijken niet echt concrete afspraken te zijn gemaakt over de informatievoorziening vanuit het college richting de raad over externe inhuur. Hoewel in de DT-memo over de Personeelsmonitor 2020 is aangegeven dat de raad de Personeelsmonitor jaarlijks ontvangt lijkt dit vanuit het Raadsinformatiesysteem alleen in 2021 (over 2020) te zijn gebeurd. Daar staat tegenover dat de raad wel jaarlijks via een commissievergadering wordt meegenomen in de stand van de organisatie. Hierbij is ook aandacht voor het onderwerp externe inhuur en worden recente inzichten vanuit de Personeelsmonitor over externe inhuur gedeeld. In februari 2024 vond de laatste commissievergadering hierover plaats. En externe inhuur maakt, gekoppeld aan de verplichte BBV-indicatoren, onderdeel uit van de verantwoording via de P&C-cyclus.

Uit het gesprek met de raad komt naar voren dat de huidige informatievoorziening over externe inhuur en capaciteit van de organisatie nog niet volledig aan de wensen van de raad voldoet. Dit leidt er ook toe dat er – maanden voor de recente commissievergadering – vragen en aanvullende vragen zijn gesteld vanuit een fractie over dit onderwerp. Dit heeft er ook in geresulteerd dat pas na deze vragen de raad voor het eerst op de hoogte is gesteld van het feit dat niet meer wordt vastgehouden aan 10% externe inhuur (zie eerder hoofdstuk 2).<sup>31</sup>

De raadsleden geven te kennen het niet te waarderen dat ze zelf om deze informatie moeten vragen omdat dit niet pro-actief wordt gedeeld vanuit het college. Bij de raad is behoefte aan periodieke informatievoorziening over externe inhuur. Dit hoeft niet al te gedetailleerd te zijn maar de hoofdpunten moeten inzichtelijk worden gemaakt. Tenslotte geven raadsleden aangeven dat ze op dit dossier raadsbreed pro-actiever kunnen zijn en het belang van capaciteit en externe inhuur ook in kunnen brengen in politieke of inhoudelijke discussies.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt wel gewaardeerd dat de raad recent vragen heeft gesteld over inhuurcijfers. Zij zien dat de raad zich betrokken voelt bij en zorg draagt voor de ambtelijke organisatie. Dit bleek ook, zo is aangegeven, uit de wijze waarop de raad zich opstelde tijdens de commissievergadering over de stand van de organisatie.

Figuur 17 - Verantwoording over BBV-indicatoren (waaronder externe inhuur) in Jaarstukken 2022

| Landelijke indicatoren  | Eenheid   | Waarde Alphen (jaar)          | Landelijk gemiddelde waarde (jaar)   | Gemeentelijke streefwaarde 2022   | Realisatie 2022    |
|-------------------------|---|-------------------------------|--|---|--------------------|
| Formatie                | fte per 1.000 inwoners  | 7,84 (2021)<br>7,67 (2020)    |  | Maximaal €67,1 miljoen <sup>31</sup>  | 7,50               |
| Bezetting <sup>31</sup> | fte per 1.000 inwoners  | 7,27 (2021)<br>7,38 (2020)    | Personeelsmonitor Gemeenten 2021: 100.000+ gemeenten (excl. G): 8,1 fte<br>Alle gemeenten: 8,9 fte<br>G4-gemeenten: 17,5 fte | Maximaal op niveau van 100.000+ gemeenten, maar nooit meer dan beschikbaar budget (zie indicator 1) | 7,31 <sup>31</sup> |
| Apparaatskosten         | Kosten per inwoner  | €927 (2021)<br>€836 (2020)    |  | Op gelijk niveau  | €980               |
| Externe inhuur          | Kosten als % van totale loonsom + totale kosten inhuur externen | 17,16% (2021)<br>9,46% (2020) | Personeelsmonitor Gemeenten 2021: 100.000+ gemeenten (excl. G): 17%<br>Alle gemeenten: 17%<br>G4-gemeenten: 16%              | Maximaal op niveau 100.000+ gemeenten   | 21,27%             |
| Overhead                | % van totale lasten   | 12,78% (2021)<br>9,86% (2020) | (de gegevens van gemeenten lopen onderling sterk uiteen ondanks de 'uniforme' meetmethode)                                   | Op gelijk niveau  | 12,05%             |

<sup>31</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn (19 september 2023). Beantwoording artikel 40 vragen.

## 5.2 Kaderstellende rol van de raad

### 5.2.1. Beschrijving

#### Kaderstelling via moties

De raad heeft de afgelopen tijd ook via moties kaders gesteld die raken aan de capaciteit en bezetting van de organisatie.

Op 9 november 2023 is de motie Traineeprogramma behandeld in de raad. De raad constateert dat er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, dat de bezetting in Alphen aan den Rijn lager is dan in andere 100.000+ gemeenten, dat de inhuur van extern personeel stijgt en de gemiddelde leeftijd ambtenaren in Alphen iets hoger dan gemiddeld is. Het college is per motie opgedragen te onderzoeken of Alphen aan den Rijn een traineeprogramma kan starten gericht op mbo-, hbo-, en wo-afgestudeerden. Over de uitvoering van de motie zal de raad per brief worden geïnformeerd.

Op 15 februari 2024 is de motie 'Grijs is goud op de werkvloer' toegelicht. In deze motie wordt externe inhuur niet specifiek genoemd. Wel gaat het over de verminderde capaciteit en verhoogde werkdruk als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt. In de motie wordt gevraagd om de mogelijkheden en (flexibele) voorwaarden voor een (aangepaste) voortzetting van het dienstverband na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd te onderzoeken. De wethouder geeft aan dat de motie overbodig is omdat dit al is opgenomen in de cao gemeenten.<sup>32</sup> De motie is verworpen.

#### Kaderstellende rol bij vaststellen nieuw beleid

Naast dat de raad via moties aandacht kan hebben voor capaciteit en externe inhuur in de organisatie kan de raad ook beleidsinhoudelijke kaders stellen via de vaststelling van beleidsnota's. Uit de gesprekken komt naar voren dat het echt goed op voorhand doorspreken over de gevolgen van een raadsbesluit voor de organisatie nog een aandachtspunt is.

Vanuit de raad zelf is aangegeven dat dit op dit moment nog incidenteel gebeurt. In beleidsvoorstellen die tot een raadsbesluit leiden wordt volgens raadsleden nog te weinig rekening gehouden met de vraag wat het van de organisatie vraagt om de vast te stellen en ambities en doelen te realiseren. Of het komt voor dat er beperkt discussie binnen de raad bij behandeling van een dergelijk voorstel plaatsvindt.

Daarnaast stelt de raad vanuit zijn budgetrecht jaarlijks de begroting vast. De rol van de raad is daarbij zowel beleidsmatig (welke maatschappelijke effecten wil de raad bereiken?) als financieel. Daarbij is de raad verantwoordelijk voor het toekennen van geld aan de diverse gemeentelijke taken. De factor personeel vormt een groot onderdeel van de gemeentelijke begroting. Vanuit het gesprek met de raad komt echter naar voren dat bij de begrotingsbehandeling te weinig wordt doorgesproken over de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van de doelen, ambities en taken die zijn vastgelegd in de begroting. Bij de raadsleden is behoefte aan een gesprek, geïnitieerd vanuit het college, over de ambities uit de begroting en wat dit betekent voor de formatie en externe inhuur.

### 5.2.2. Analyse

De raad heeft aandacht voor het onderwerp externe inhuur. Dit bleek ten aanzien van de controlerende rol al uit de vragen die gesteld zijn aan het college maar komt ten aanzien van de kaderstellende rol ook naar voren via ingediende moties. In de motie Traineeprogramma wordt expliciet verwezen naar een stijgende inhuur die de gemeenteraad wil beteugelen door de instroom via trainees te verhogen.

Wat we wel duidelijk naar voren zien komen, is de spanning die er zit op de rolverdeling tussen de raad en het college bij dit onderwerp. De gemeenteraad heeft namelijk zowel de kaderstellende als controlerende verantwoordelijkheid op zowel de financiële als de inhoudelijke kaders voor de te realiseren opgaven. De verantwoordelijkheid en de capaciteit voor de uitvoering van het beleid liggen vervolgens primair bij het college van B&W en de gemeentesecretaris.

<sup>32</sup> Hoe dit in de praktijk gestalte krijgt maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Deze rolverdeling roept ook de vraag op welk gesprek je op welk niveau voert over dit onderwerp. Ook vanuit de raad is hier nog geen eenduidig antwoord op. Er zijn raadsleden die aangeven dat het college van de uitvoering is en dat zij daarom op hoofdlijnen willen sturen omdat dit past bij de rol van de raad. Andere raadsleden geven echter aan dat zij via kaderstelling ook als opdrachtgever richting de raad fungeren en daarom ook capaciteitsvragen eerder op tafel willen hebben.

Waar de raadsleden het wel over eens zijn is dat de discussie over de gevolgen van nieuw vast te stellen beleid voor de organisatie intensiever kan. Hoewel de raad zelf niet direct gaat over de keuzes in de uitvoering, is capaciteit – en het doelmatig organiseren daarvan – wel steeds meer een bepalende en beperkende factor waarmee rekening moet worden gehouden bij het formuleren van ambities en doelen. Afhankelijkheid van externe inhuur is daarmee ook een onderwerp dat de raad aangaat en ook onderwerp moet zijn van discussie binnen de raad en tussen raad en college. Er is behoefte om de vraag ‘*welke impact heeft een raadsbesluit op de organisatie?*’ meer structureel op tafel te hebben bij het nemen van raadsbesluiten. Zodat de raad en het college strategischer het gesprek kunnen voeren over het ambitieniveau en de uitvoeringskracht van de organisatie. En of er wellicht geprioriteerd moet worden in de uitvoering van de verschillende ambities.

Deze vraag meer expliciet op tafel leggen betekent zowel iets voor het college en de ambtelijke organisatie als de raad. Het college neemt namelijk in de praktijk het voortouw voor nieuw beleid via een raadsvoorstel waarna het aan de raad is om dit wel of niet aan te nemen. Het is aan het college en de organisatie om bij deze voorstellen voldoende duidelijk te maken wat de consequenties zijn voor capaciteit en externe inhuur. En aan de raad om de voorstellen hier voldoende op te toetsen en bij de behandeling dit onderwerp expliciet mee te nemen.

## 5.3 Toetsing op de normen

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

Aan deze norm wordt ‘*voldaan*’.

Aan deze norm wordt ‘*deels voldaan*’.

Aan deze norm wordt ‘*niet voldaan*’.

| Aspect          | Norm  |
|-----------------|---|
| Rol van de raad | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De raad wordt geïnformeerd over externe inhuur, conform hetgeen is afgesproken.</li> <li>2. De raad ontvangt in elk geval periodiek informatie:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Over de ontwikkeling in personele omvang, waaronder de externe inhuur.</li> <li>b) Indien er risico's mochten optreden.</li> </ol> </li> <li>3. De raad gebruikt deze informatie proactief ten aanzien van zijn kaderstellende en controlerende rol.</li> </ol> |

### Norm 1

Er lijken beperkt afspraken te zijn gemaakt over de informatievoorziening over externe inhuur. Vanuit het BBV is een indicator over externe inhuur opgenomen die onderdeel uitmaakt van de P&C-cyclus. De raad wordt ook via een commissievergadering meegenomen in de stand van de organisatie, waar externe inhuur onderdeel van uitmaakt. De Personeelsmonitor vanuit het A&O-fonds lijkt niet structureel gedeeld te worden met de raad. Er wordt daarmee *deels voldaan* aan de norm.

### Norm 2a

De raad wordt via een jaarlijkse presentatie meegenomen in de stand van de organisatie. Op basis van de meest recente inzichten wordt de raad bijgepraat in de ontwikkeling in personele omvang, waaronder de externe inhuur. Ook via de P&C-cyclus wordt verantwoord over de personele omvang en ontwikkelingen ten opzichte van het jaar ervoor (zie jaarstukken 2022). Er wordt daarmee *voldaan* aan de norm.

### **Norm 2b**

Via de P&C-cyclus en de jaarlijkse presentatie over de stand van de organisatie worden risico's met betrekking tot de omvang van de organisatie en afhankelijkheid van externe inhuur geduid. Risico's voor de uitvoering bij het vaststellen van nieuw beleid maken echter nog te beperkt onderdeel uit van de kaderstelling en informatievoorziening. Er wordt daarmee *deels voldaan* aan de norm.

### **Norm 3**

Ten aanzien van zijn controlerende rol heeft de raad zich pro-actief opgesteld door technische vragen te stellen over externe inhuur. Ook de onderbouwing van een motie gaat in op zorgen rondom stijgende externe inhuur. Het capaciteitsvraagstuk en de afhankelijkheid van externe inhuur voor doelrealisatie van nieuw beleid maakt echter nog te beperkt onderdeel uit van de kaderstelling door de raad. Er wordt daarmee *deels voldaan* aan de norm.

# Bijlage 1 Inhuur via Flex tender

|  | Reden inhuur | Management |      | Projecten |      | Schaarste functie |      | Specifieke tijdelijke expertise |       | Vervanging langdurige ziekte |      | Niet ingevuld |      | Totaal |       |
|--|--------------|------------|------|-----------|------|-------------------|------|---------------------------------|-------|------------------------------|------|---------------|------|--------|-------|
|  |              | Aantal     | %    | Aantal    | %    | Aantal            | %    | Aantal                          | %     | Aantal                       | %    | Aantal        | %    | Aantal | %     |
| <b>Domein/Team<sup>33</sup></b>            |              |            |      |           |      |                   |      |                                 |       |                              |      |               |      |        |       |
| <b>Bedrijfsvoering</b>                     |              |            |      | 15        | 4,2% | 3                 | 0,9% | 37                              | 10,4% | 3                            | 0,9% | 16            | 4,5% | 74     | 20,9% |
| Facilitaire Zaken                          |              |            |      | 2         | 0,3% |                   |      | 1                               | 0,3%  | 2                            | 0,6% | 2             | 0,6% | 5      | 1,4%  |
| Belastingen                                |              |            |      |           |      |                   |      | 5                               | 1,4%  | 2                            | 0,6% | 2             | 0,6% | 9      | 2,5%  |
| Bestuursondersteuning en communicatie      |              |            |      | 5         | 1,4% | 1                 | 0,3% | 7                               | 2,0%  |                              |      | 1             | 0,3% | 14     | 3,9%  |
| Functioneel Beheer                         |              |            |      | 2         | 0,6% | 1                 | 0,3% | 6                               | 1,7%  |                              |      | 2             | 0,6% | 11     | 3,1%  |
| Informatiebeheer                           |              |            |      |           |      |                   |      | 2                               | 0,6%  |                              |      |               |      | 2      | 0,6%  |
| Beleid en Regie Informatievoorziening      |              |            |      | 2         | 0,6% |                   |      | 1                               | 0,3%  |                              |      | 2             | 0,6% | 5      | 1,4%  |
| Juridische Zaken en Inkoop Ruimte          |              |            |      |           |      | 1                 | 0,3% | 5                               | 1,4%  |                              |      | 4             | 1,1% | 10     | 2,8%  |
| Juridische Zaken en Inkoop Inwoners        |              |            |      | 1         | 0,3% |                   |      | 2                               | 0,6%  | 1                            | 0,3% | 1             | 0,3% | 5      | 1,4%  |
| P&O Advies en Ontwikkeling                 |              |            |      |           |      |                   |      | 4                               | 1,1%  |                              |      |               |      | 4      | 1,1%  |
| P&O Bedrijfsvoering en Procesoptimalisatie |              |            |      | 2         | 0,6% |                   |      |                                 |       |                              |      | 2             | 0,6% | 4      | 1,1%  |
| Directie                                   |              |            |      | 1         | 0,3% |                   |      | 4                               | 1,1%  |                              |      |               |      | 5      | 1,4%  |
| <b>Fysiek Domein</b>                       |              | 1          | 0,3% | 29        | 8,7% | 4                 | 1,1% | 54                              | 15,2% | 1                            | 0,3% | 31            | 8,7% | 120    | 33,8% |
| Beheer Openbare Ruimte                     |              |            |      | 1         | 0,3% |                   |      | 3                               | 0,9%  |                              |      | 2             | 0,6% | 6      | 1,7%  |
| Beleid Openbare Ruimte                     |              | 1          | 0,3% |           |      | 1                 | 0,3% | 11                              | 3,1%  |                              |      | 4             | 1,1% | 17     | 4,8%  |
| Projecten Openbare Ruimte                  |              |            |      | 2         | 0,6% |                   |      | 15                              | 4,2%  |                              |      | 4             | 1,1% | 21     | 5,9%  |
| Vastgoed                                   |              |            |      | 1         | 0,3% |                   |      | 5                               | 1,4%  |                              |      | 1             | 0,3% | 7      | 2%    |
| Vergunningen                               |              |            |      | 1         | 0,3% | 2                 | 0,6% | 1                               | 0,3%  |                              |      | 3             | 0,9% | 7      | 2%    |
| Projectmanagement Gebiedsontwikkeling      |              |            |      | 19        | 5,4% |                   |      | 7                               | 2,0%  |                              |      | 10            | 2,8% | 36     | 10,1% |
| Ontwikkeling Leefomgeving                  |              |            |      |           |      | 1                 | 0,3% | 5                               | 1,4%  |                              |      | 4             | 1,1% | 10     | 2,8%  |
| Duurzaamheid en Economie                   |              |            |      | 5         | 1,4% |                   |      | 7                               | 2,0%  | 1                            | 0,9% | 3             | 0,9% | 16     | 4,5%  |
| <b>Sociaal Domein</b>                      |              | 1          | 0,3% | 19        | 5,4% | 2                 | 0,6% | 57                              | 16,1% | 2                            | 0,6% | 25            | 7,7% | 106    | 29,9% |
| Bedrijfsvoering en Projecten Samenleving   |              |            |      | 3         | 0,9% |                   |      | 5                               | 1,4%  | 1                            | 0,3% |               |      | 9      | 2,5%  |
| Handhaving en Leerlingzaken                |              |            |      |           |      | 1                 | 0,3% | 4                               | 1,1%  | 1                            | 0,3% | 1             | 0,3% | 7      | 2%    |
| Inkomen                                    |              |            |      | 7         | 2,0% |                   |      | 11                              | 3,1%  |                              |      | 11            | 3,1% | 29     | 8,2%  |
| Inkomensadministratie                      |              |            |      |           |      | 1                 | 0,3% | 18                              | 5,1%  |                              |      | 7             | 2%   | 26     | 7,3%  |
| Integrale Toegang                          |              |            |      |           |      |                   |      | 4                               | 1,1%  |                              |      | 1             | 0,3% | 5      | 1,4%  |
| Schuldhelpverlening en Eerste Lijn         |              |            |      |           |      |                   |      | 7                               | 2,0%  |                              |      | 1             | 0,3% | 8      | 2,3%  |

<sup>33</sup> De gegevens in de tabel zijn door de ambtelijke organisatie aangeleverd. Gelet op de scope van de opdracht zijn de inhuurcijfers van Rijnvisus en Castellum weggelaten in dit overzicht.

|                                 |  |          |             |           |              |           |             |            |              |          |             |             |              |             |              |
|---------------------------------|--|----------|-------------|-----------|--------------|-----------|-------------|------------|--------------|----------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| Maatschappelijke Ontwikkeling A |  |          | 1           | 0,3%      |              |           | 4           | 1,1%       |              |          | 2           | 0,6%        | 7            | 2%          |              |
| Maatschappelijke Ontwikkeling B |  | 1        | 0,3%        | 8         | 2,3%         |           | 3           | 1,1%       |              |          | 2           | 0,6%        | 14           | 3,9%        |              |
| Nieuwkomers                     |  |          |             |           |              |           | 1           | 0,3%       |              |          |             |             | 1            | 0,3%        |              |
| <b>Domein Dienstverlening</b>   |  |          |             | <b>3</b>  | <b>0,9%</b>  | <b>1</b>  | <b>0,3%</b> | <b>21</b>  | <b>5,9%</b>  | <b>3</b> | <b>0,9%</b> | <b>9</b>    | <b>2,5%</b>  | <b>37</b>   | <b>10,4%</b> |
| Burgerzaken                     |  |          |             |           |              |           |             |            |              |          | 1           | 0,3%        | 1            | 0,3%        |              |
| Toezicht en Handhaving          |  |          |             |           |              |           | 3           | 0,9%       |              |          | 1           | 0,3%        | 4            | 1,1%        |              |
| Veiligheid en Inspectie         |  |          |             |           |              | 1         | 0,3%        | 8          | 2,3%         |          | 3           | 0,9%        | 12           | 3,4%        |              |
| Wijken en Kernen                |  |          |             | 3         | 0,9%         |           |             |            |              |          | 1           | 0,3%        | 4            | 1,1%        |              |
| Binnendienst                    |  |          |             |           |              |           | 1           | 0,3%       |              |          |             |             | 1            | 0,3%        |              |
| Groen en Begraafplaatsen        |  |          |             |           |              |           | 2           | 0,6%       |              |          | 2           | 0,6%        | 4            | 1,1%        |              |
| Reiniging                       |  |          |             |           |              |           | 2           | 0,6%       |              |          |             |             | 2            | 0,6%        |              |
| Toezicht, Meldingen en Services |  |          |             |           |              |           | 5           | 1,4%       | 3            | 0,9%     | 1           | 0,3%        | 9            | 2,5%        |              |
| <b>BO Omgevingswet</b>          |  |          |             | <b>2</b>  | <b>0,6%</b>  |           |             |            |              |          | <b>3</b>    | <b>0,9%</b> | <b>5</b>     | <b>1,4%</b> |              |
| <b>Totaal</b>                   |  | <b>3</b> | <b>0,9%</b> | <b>69</b> | <b>19,4%</b> | <b>10</b> | <b>2,8%</b> | <b>175</b> | <b>49,3%</b> | <b>9</b> | <b>2,5%</b> | <b>89</b>   | <b>25,1%</b> | <b>355</b>  | <b>100%</b>  |



## Contact met Gemeente Alphen aan den Rijn

### Bezoekadres

Stadhuisplein 1 2405 SH Alphen aan den Rijn

### Postadres

Postbus 13 2400 AA Alphen aan den Rijn

### Telefoon

+31(0) 172 465 352

### Website

[https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur\\_en\\_organisatie/Gemeenteraad/Raadscommissies/Rekenkamer](https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_en_organisatie/Gemeenteraad/Raadscommissies/Rekenkamer)

### E-mail

[rekenkamer@alphenaandenrijn.nl](mailto:rekenkamer@alphenaandenrijn.nl)