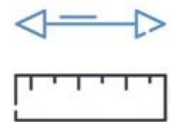
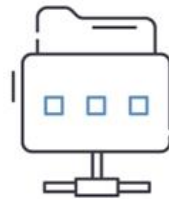
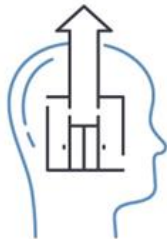


Hulp van buiten

inhuur van extern personeel door
gemeente Opmeer



Rekenkamer Medemblik-Opmeer



Colofon

Dit rapport bevat de bevindingen en aanbevelingen van een onderzoek dat de rekenkamer Medemblik-Opmeer uitvoerde in de periode juni -november 2024.

Guido Brummelkamp, Rekenkamer Medemblik-Opmeer, 2025

Illustratie omslag: Anastasia Shafranova, Getty Images

Inhoud

Hoofdboodschap	4
1 Inhuur van extern personeel	5
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	5
1.2 Normenkader	6
1.3 Wanneer is sprake van externe inhuur?	7
1.4 Opzet van het onderzoek	8
2 Ontwikkeling van externe inhuur	9
2.1 Omvang en ontwikkeling	9
2.2 Inhuur bij omliggende gemeenten	11
3 Waarom huurt gemeente Opmeer in?	12
3.1 Gewilde en ongewilde inhuur	12
3.2 Beleid: het terugdringen van ongewilde inhuur	13
4 Praktijk van het inhuren	16
4.1 Raamcontract voor externe inhuur	16
4.2 Inhuurproces	17
4.3 (Grip op de) kosten	20
4.4 Begeleiding van externe krachten	21
4.5 Verantwoording afleggen	22
5 Conclusies en aanbevelingen	23
5.1 Conclusies	23
5.2 Aanbevelingen	25
Bijlage 1: Gesprekspartners	26
Bijlage 2: Begrippenlijst	27
Bijlage 3: Bestuurlijke reactie op rapport	28

Hoofdboodschap

Om het voorzieningenniveau op peil te houden maakt gemeente Opmeer veel gebruik van extern personeel. De gemeente besteedde er in 2023 39% van de totale loonsom aan. De gemeente huurt daarmee twee keer zoveel personeel in als een gemiddelde Nederlandse gemeente. Ook in vergelijking met de Westfriese buurgemeenten huurt Opmeer veel externen in.

Onder de hoofden van ambtelijke lijn- en stafafdelingen bestaat de wens om minder afhankelijk te zijn van externe krachten, maar leeft ook de overtuiging dat het voor een kleine gemeente lastig is om alle taken met vast personeel uitgevoerd te krijgen. De ambities om er minder afhankelijk van te zijn, zijn daardoor niet heel uitgesproken en verschillen per afdelingshoofd.

De rekenkamer beveelt aan dat de gemeentelijke organisatie duidelijk maakt hoe zij de huidige situatie beoordeelt en welke stappen het eventueel zet om minder afhankelijk te worden van externe inhuur met name bij de uitvoering van de doorlopende kerntaken. Duidelijk moet worden tot op welke hoogte, onder welke omstandigheden en voor welke functies externe inhuur een wenselijk optie is en wanneer juist niet.

De bestuurlijke reactie op dit rapport is opgenomen in bijlage 3.

1 Inhuur van extern personeel

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

In de afgelopen jaren huurden overheden, waaronder gemeenten, steeds vaker extern personeel in. Het A&O fonds Gemeenten, dat jaarlijks met een monitor de personele ontwikkelingen volgt, schat in dat gemeenten vorig jaar (2023) 18,1 procent van hun personeelsbudget besteedden aan de inhuur van extern personeel. Het betreffen mensen die op detacherings-, uitzend-, of payrollbasis werken of als zelfstandige (als zzp'er) worden ingehuurd¹.

Er wordt al langer kritisch naar deze ontwikkeling gekeken. Zo waarschuwde de Commissie Borstlap in 2020 voor de consequenties van flexibilisering voor het sociale zekerheidsstelsel² en wees de SER in een rapport op het toegenomen risico op concurrentie op arbeidsvoorwaarden en inkomensongelijkheid. Ook in de Tweede Kamer is het onderwerp meermaals onderwerp van debat geweest waarbij onder andere is aangedrongen op matiging van externe inhuur bij overheden. Achtereenvolgende kabinetten committeerden zich aan die wens, al slaagden zij er nooit in externe inhuur terug te dringen. Kijkend naar het regeerprogramma van het huidige kabinet Schoof, dan heeft dit streven naar beperking nu een nieuwe impuls gekregen. In het programma wordt aangegeven dat het ambtenarenapparaat 'substantieel' moet krimpen, onder meer door de inhuur van externen te beperken³. Verder heeft de Belastingdienst aangekondigd vanaf 1 januari 2025 strenger te gaan controleren op schijnzelfstandigheid.

Los van de landelijke discussie en ontwikkelingen, bestaat de kritische houding ook bij gemeenten. Eind 2023 werd door de gemeentelijke cao-partijen⁴ afgesproken dat externe inhuur moet worden teruggedrongen en dat gemeenten meer werk moeten maken van de flexibele inzet van eigen medewerkers⁵. Tegelijk is ook duidelijk dat het een lastige opgave is. Met de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt hebben veel gemeenten voor bepaalde functies grote moeite om geschikt vast personeel te vinden. Verder is het voor gemeenten lastig om met louter vast personeel bepaalde diensten snel op- en af- te schalen. Het beeld dat uit meerdere onderzoeken bij gemeenten naar voren komt, is dat zij uiteindelijk niet zonder externe inhuur kunnen⁶. De intenties die tijdens de cao-onderhandelingen op gemeente-overstijgend niveau zijn uitgesproken, hebben daardoor niet kunnen wegnemen dat het aantal gemeenten dat ernaar streeft om externe inhuur terug te dringen, de afgelopen jaren is afgenomen. In 2020 was dit 70 procent van de gemeenten, in 2021 56 procent en in 2023 ligt dit percentage op 50 procent⁷.

¹ A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2023.

² Commissie regulering van Werk (Commissie Borstlap), In wat voor land willen wij leven? Naar een nieuw ontwerp voor regulering van werk, 23 januari 2020.

³ [Regeerprogramma](#), Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, Den Haag, 13 september 2024.

⁴ VNG, WSGO, FNV Overheid, CNV Overheid en CMHF.

⁵ Onderhandelingsresultaat [Cao Gemeenten](#) en Cao SGO 2024-2025.

⁶ o.a. Rekenkamer Rotterdam, Druk op inhuur, onderzoek naar externe inhuur, 2019.

⁷ A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2023.

Vanuit de gemeenteraad van Opmeer is de vraag gekomen hoe gemeente Opmeer zich tot deze ontwikkeling verhoudt. Deze vraag was voor de rekenkamer aanleiding om dit onderzoek uit te voeren waarin ook de situatie binnen Gemeente Medemblik is meegenomen.

1.2 Normenkader

Met dit onderzoek is de rekenkamer nagegaan hoe externe inhuur zich de afgelopen jaren binnen de gemeente Opmeer heeft ontwikkeld. We zijn aan de hand van onderstaande acht onderzoeksvragen nagegaan in hoeverre deze ontwikkeling gemotiveerd is (gestoeld op beleid); waarom de gemeente inhuurt; of dat verloopt volgens het (eventuele) beleid en de voorgeschreven inkoopprocessen; en hoe wordt toegezien op rechtmatigheid⁸. In hoofdstuk 5 (conclusies) worden de onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord.

1. Hebben de gemeenten Medemblik en Opmeer beleid opgesteld met betrekking tot externe inhuur? Wat houdt dat beleid in?
2. Op welke schaal wordt door de gemeenten Medemblik en Opmeer extern ingehuurd? Welke afdelingen huren externen in, ten behoeve van welke functies doen zij dat, hoeveel mensen hebben zij de afgelopen jaren ingehuurd, voor hoeveel uur en wat kostte dat?
3. Wat zijn de motieven om externe menskracht in te huren? In hoeverre is externe inhuur een noodgreep, in hoeverre worden met externe inhuur juist voordelen behaald? Tot op welke hoogte wordt externe inhuur als wenselijk gezien?
4. Hoe verloopt het inhuurproces? Houdt de gemeente zich aan het voorgeschreven proces? Is de inhuur adequaat vorm gegeven? Gaat dat volgens het beleid en de inkoopregels? Vindt dossiervorming plaats van o.m. voortgangs- en exitgesprekken.
5. Hoe worden financiële kaders bewaakt? Is er grip op begroting en realisatie van de kosten externe inhuur?
6. Wat doet de gemeente om aan de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) te voldoen, bij de inhuur van zzp-ers? Hoe verhoudt de praktijk van inhuur in beide gemeenten zich tot schijnzelfstandigheid?
7. Wat is vastgelegd over rolverdeling college – raad. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd? Is de verantwoording naar de gemeenteraad toereikend?
8. Wat zijn de inhoudelijke ervaringen binnen de afdelingen waar externen werken? Wat doet het met de kwaliteit van het werk? In hoeverre blijven kennis, ervaring en vaardigheden behouden voor de organisatie? Wat doet het met de continuïteit van de dienstverlening?

⁸ De onderzoeksvragen zijn voor zowel gemeente Medemblik als gemeente Opmeer opgesteld. Dit rapport gaat alleen in op de situatie in gemeente Opmeer. Voor gemeente Medemblik is een afzonderlijk rapport opgesteld (raadpleegbaar via de website van de rekenkamer).

Met het onderzoek is uiteindelijk gekomen tot een oordeel over de situatie in gemeente Opmeer aan de hand van een aantal normen. Deze zijn afgeleid uit wetgeving, zoals de Gemeentewet, waarin bepalingen zijn opgenomen hoe gemeenten verantwoording moeten afleggen en Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie (DBA), waarin bepalingen zijn opgenomen om schijnzelfstandigheid te voorkomen. Verder zijn een aantal normen opgenomen die de rekenkamer zelf heeft geformuleerd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gehanteerde normen. Deze normen komen in onderstaande volgorde in het rapport aan bod.

Tabel 1: Normenkader

1. Omvang	- Er bestaat een beeld van de omvang van externe inhuur in absolute termen alsook als percentage van de loonsom en personeelsbestand.
2. Beleid	- De gemeente heeft actueel beleid ten aanzien van externe inhuur waarin de doelen, uitgangspunten en afwegingen zijn opgenomen. Dit beleid is gebaseerd op een probleemanalyse en is integraal onderdeel van het strategisch personeelsbeleid.
3. Rechtmatigheid	- De inhuur is conform de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie
4. Besluitvorming	- Ten aanzien van de beslissingsbevoegdheid is vastgelegd, wie, in welke gevallen en tot welke bedragen bevoegd is beslissingen ten aanzien van de inhuur van externen te nemen.
5. Inhuurproces	- Er is een protocol vastgesteld voor de inhuur van externen. Het proces van inhuur van extern personeel verloopt volgens dit protocol. Er is een beschrijving van het proces van inhuur.
6. Motivatie	- Beslissingen over externe inhuur worden weloverwogen genomen.
7. Verlenging	- Bij verlenging van een contract wordt een heroverweging gemaakt van noodzaak en de beoogde resultaten.
8. Eenduidigheid	- Bij inhuur is helder vastgelegd welke prestaties van de ingehuurde kracht worden verwacht.
9. Budgetbewaking	- Er is zicht op het budget, en op elk moment kan inzicht worden verkregen in de mate waarin dit budget is benut. Beschreven is wie het budget bewaakt. Dit inzicht kan per afdeling worden verkregen
10. Begeleiding	- Er is een protocol voor de introductie van externen (waarbinnen aandacht is voor organisatiecultuur, kwaliteit dienstverlening, collegialiteit)
11. Dossieropbouw	- Rond de inhuur van een externe kracht wordt een dossier opgebouwd. Het bevat de voorwaarden waaronder wordt ingehuurd.
12. Verantwoording	- Er bestaan afspraken over hoe de raad wordt geïnformeerd over de omvang van externe inhuur. De raad wordt conform de afspraken geïnformeerd.

1.3 Wanneer is sprake van externe inhuur?

Externe inhuur is een begrip dat op verschillende manieren kan worden afgebakend. Voor een goed begrip, nemen wij de definitie van A&O fonds Gemeenten als vertrekpunt met daarbij een aanvulling ter verduidelijking. In lijn met A&O fonds wordt hier onder externe inhuur verstaan: ‘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 de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.’

Ter verduidelijking voegen wij hier aan toe dat het gaat om personeel dat op individuele basis en op uurbasis direct door de gemeente wordt ingehuurd. Dat betekent dat een contract voor externe inhuur altijd betrekking heeft op een specifiek persoon en dat deze persoon per uur wordt uitbetaald. Buiten de definitie valt het contracteren van een bedrijf of zzp-er voor een product of dienst op basis van een resultaatverplichting.

Buiten het kader van dit onderzoek valt daarmee bijvoorbeeld het sociaal werkbedrijf dat door een gemeente wordt ingehuurd voor verschillende facilitaire diensten. In dit geval gaat het om een dienst. Een ander voorbeeld van externe inhuur dat buiten de scope van dit onderzoek valt, is inhuur door partijen aan wie de gemeenten taken hebben uitbesteed. Zoals bijvoorbeeld de gedragstherapeut die in het kader van de Jeugdwet op uurbasis wordt ingehuurd door een GZZ-instelling om zorg te verlenen aan een gezin uit de gemeente.

1.4 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek is gelijktijdig binnen de gemeenten van Opmeer en Medemblik uitgevoerd. Allereerst zijn daar bij de afdelingen Financiën gegevens opgevraagd over de kosten en omvang van externe inhuur en de verdeling daarvan over de verschillende organisatieonderdelen.

Vervolgens hebben wij met de stafafdelingen gesproken die een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van externe inhuur. Het betroffen de coördinatoren/adviseurs van HRM, Inkoopbeleid en Financiën. Daarna spraken wij met de managers en teamleiders van de onderdelen die relatief veel gebruik maken van extern personeel. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de functies/personen die bij het onderzoek zijn betrokken.

Tenslotte hebben wij dossiers bekeken die betrekking hadden op de inhuur van individuele krachten. Bij gemeente Opmeer bekeken wij een overzicht van 23 inhuurvoorstellen uit de periode maart-september 2024. Dit overzicht gaf ons een beeld van de redenen van inhuur, inhoud van het werk dat uitgevoerd moet worden, het aantal uren en de tarieven. Verder kon worden nagegaan of de stafafdelingen Inkoop, HRM en Financiën een advies hadden afgegeven.

2 Ontwikkeling van externe inhuur

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omvang van externe inhuur zoals dat naar voren komt uit de cijfers die rekenkamer ontving van beide gemeenten. Aanvullend wordt een vergelijking gemaakt met de externe inhuur bij buurgemeenten op basis van onderzoek door NH Nieuws.

2.1 Omvang en ontwikkeling

Gemeente Opmeer huurde in 2023 voor 39% van de totale loonsom aan aan externe krachten in. Het betroffen 70 mensen. In aantal vormden zij de helft (49%) van het totale personeelsbestand. Hierbij moet worden opgemerkt dat de ingehuurde krachten meestal op part time basis werken. Kijkend naar eerdere jaren, dan blijkt de externe inhuur substantieel gestegen. Uit de gesprekken met staf- en lijnmanagers komt naar voren dat de mate van inhuur wisselend wordt beoordeeld. Hoewel men inhuur ziet als een manier om alle taken uitgevoerd te krijgen, bestaat er op onderdelen de wens om er minder afhankelijk van te zijn. Het gaat dan met name om de taken die de gemeente doorlopend op dagelijkse basis uitvoert. Deze wens is geen formeel standpunt of in beleid vastgelegd (zie ook paragraaf 3.2).

Tabel 2: Inhuur als percentage van de loonkosten in Opmeer

Jaar	Inhuur als percentage van de loonkosten
2021	20 %
2022	32 %
2023	39 %

Bron: gemeente Opmeer

Tabel 3: Aantal ingehuurde krachten.

Jaar	Aantal ingehuurde krachten	Als percentage van het personeelsbestand
2021	39	34 %
2022	55	45 %
2023	70	49 %

Bron: gemeente Opmeer

Veruit de meeste inhuur vond plaats bij Ruimte en Ondernemen. De inhuur was bij dit onderdeel op momenten in 2022 en 2023 nog aanzienlijk groter. Het afgelopen jaar is er aan gewerkt de inhuur terug te brengen. Men heeft inmiddels met succes enkele medewerkers in vaste dienst aangenomen.

Tabel 4: Inhuur als percentage van de loonkosten

	2021	2022	2023
Griffie	0 %	0,6 %	0,7 %
Zorg en Welzijn	0,8 %	4,4 %	5,3 %
Managementteam	2,4 %	6,3 %	3,3 %
Bedrijfsvoering	6,1 %	6,5 %	5,9 %
Realisatie en Beheer	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ruimte en Ondernemen	9,8 %	12,9 %	20,5 %
Publiekszaken	1,2 %	1,0 %	1,3 %
Strategie en opgave	0,0 %	0,0 %	2,0 %
Totaal	20,3 %	31,7 %	39 %

Bron: gemeente Opmeer

De meeste inhuur vindt plaats aan de bovenkant van het loongebouw. Het gaat om functies in schaal 9 en hoger. Het betreffen projectleiders, beleidsadviseurs, specialisten op het terrein van informatiebeheer en enkele juristen. Op operationele functies (zoals BOA's en Wmo-consulenten) wordt relatief weinig ingehuurd.

Tabel 5: Inhuur onderverdeeld naar uurtarief in Opmeer

	2023 % van het totale aantal contracten
Minder dan 30 euro	1 %
30-50 euro	4 %
50-75 euro	23 %
75-100 euro	31 %
100-125 euro	24 %
125-150 euro	9 %
Meer dan 150 euro	1 %
Onbekend	6 %

Bron: gemeente Opmeer

Tabel 6: Inhuur onderverdeeld naar duur van de inhuur in Opmeer

	Stand per 1 augustus 2024 % van het totale aantal contracten
Minder dan 3 maanden	11 %
3-6 maanden	11 %
6 maanden – 1 jaar	37 %
1 – 2 jaar	6 %
Langer dan 2 jaar	5 %

Bron: gemeente Opmeer

Norm 1: Omvang

Er bestaat bij gemeente Opmeer een beeld van de omvang van externe inhuur in absolute termen alsook als percentage van de loonsom en personeelsbestand.

2.2 Inhuur bij omliggende gemeenten

De afgelopen zomer was er aandacht voor externe inhuur in de regio naar aanleiding van berichtgeving door NH Nieuws. Via een beroep op de Wet open overheid (Woo) vroeg NH Nieuws bij alle 44 Noord-Hollandse gemeenten cijfers op over de inhuur van extern personeel tussen 2020 en 2022. Op basis daarvan constateert NH Nieuws dat externe inhuur de afgelopen jaren is toegenomen en dat er inmiddels enkele honderden miljoenen mee gemoeid zijn. Kijkend naar de (Westfriese) buurgemeenten dan blijken Medemblik en Opmeer vooralsnog het meest in te huren. Verklaringen voor de verschillen worden in het artikel niet gegeven.

Tabel 7: Externe inhuur in de omliggende gemeenten, tussen 2020 en 2022⁹

Gemeente	Inhuur als percentage van totale loonkosten
Medemblik	29,4 %
Opmeer	24,0 %
Dijk en Waard	24,0 %
Stedebroec, Enkhuizen, Drechterland	21,8 %
Hoorn	21,7 %
Alkmaar	19,7 %
Schagen	19,4 %
Den Helder	16,5 %
Koggenland	10,5 %
Hollands Kroon	10,0 %
Bergen	onbekend

Bron: NH Nieuws, 23 juni 2024

De cijfers die NH Nieuws heeft gepubliceerd, wijken af van die de rekenkamer ontving van de gemeente. Mogelijk komt dat doordat inhuur in de praktijk niet altijd eenduidig als zodanig kan worden gemarkeerd. Tevens verschillen de cijfers omdat zij op een andere periode betrekking hebben. De cijfers van NH Nieuws hebben betrekking op een periode van 2 jaar, de cijfers die Opmeer heeft verstrekt aan de rekenkamer hebben steeds betrekking op 1 jaar.

⁹ NH Nieuws, Noordhollandse gemeenten huren jaarlijks voor honderden miljoenen aan zzp'ers in, 23 juni 2024

3 Waarom huurt gemeente Opmeer in?

3.1 Gewilde en ongewilde inhuur

Gemeente Opmeer zou het liefst zoveel mogelijk met vast personeel werken, maar ziet dat dat in de praktijk lastig is. Het is lastig om zonder extern personeel het lokale voorzieningenniveau op peil te houden. Er wordt grote waarde gehecht aan dat voorzieningenniveau. Als daar externe inzet voor nodig is, acht men dat acceptabel, ook als de externe inzet oploopt tot de huidige 39%.

Uit de gesprekken en de casuïstiek die is besproken, komt naar voren dat beslissingen om in te huren weliswaar weloverwogen worden genomen, maar dat de wenselijkheid per geval verschillend wordt beoordeeld. Soms ziet men inhuur als een slimme en logische optie, soms vooral als een noodoplossing omdat men geen andere mogelijkheid ziet om het werk uitgevoerd te krijgen. Er kan aldus onderscheid worden gemaakt tussen gewilde en ongewilde inhuur.

Gewilde inhuur betreft menskracht die wordt ingehuurd omdat het niet loont betrokkenen voor onbepaalde tijd met een loondienstverband aan de gemeente te binden. Er wordt daarbij regelmatig verwezen naar de kleine schaal waarop de gemeente opereert. Een MT-lid verwoorde dat als volgt: 'wij moeten in principe dezelfde taken uitvoeren als een grote gemeente als Amsterdam. Wij moeten dat echter op een veel kleinere schaal doen. We hebben minder budget, een kleinere formatie en werken voor aanzienlijk minder inwoners. Het is niet haalbaar om alles zelf te doen.' Een kleinere schaal leidt er binnen sommige onderdelen toe dat het niet loont om een specialist in dienst te nemen omdat de uit te voeren taak te klein is of slechts tijdelijk moet worden uitgevoerd.

Er worden vijf omstandigheden genoemd waarin het waardevol is om te kunnen beschikken over een externe kracht:

- Vervanging bij ziekte of zwangerschap: wanneer medewerkers voor langere tijd uitvallen is het soms beter om versterking aan te trekken in plaats van de werkdruk van de achtergebleven collega's te verhogen. Het komt daarnaast ook voor dat de specifieke kennis van de zieke/zwangere medewerker niet bij een collega aanwezig is en dat het praktischer is om in te huren dan een collega in te werken.
- Het opvangen van pieken: er zijn afdelingen waar drukke periodes worden afgewisseld met minder drukke. Een voorbeeld daarvan is de actualisering van de APV door gemeente Opmeer, vanwege de wijziging van de Drank- en Horecawet in de Alcoholwet. In het kader van deze actualisatie moeten onder meer reeds afgegeven horecaverunningen worden nagelopen. Voor deze actualisatie is tijdelijk een externe kracht ingehuurd.
- Het vervullen van zeer specialistische functies: met de omvang van de gemeente is het voor sommige specialistische functies niet haalbaar er zelf een kracht voor in loondienst te nemen. Een voorbeeld daarvan is de inhuur in het kader van de uitfasering of juist implementatie van een IT-applicatie in

- Nieuwe opgaven of eenmalige opgaven: recent zijn er veel nieuwe zaken op beide gemeenten afgekomen, zoals de opgaven met betrekking tot de energietransitie, woningbouw, implementatie van de Omgevingswet en de opvang van asielzoekers. Het zijn onderwerpen waar de meeste gemeenten op het zelfde moment mee aan de slag zijn gegaan waardoor specialisten op de betreffende terreinen lastig te vinden zijn. Een voorbeeld waarbij dit leidde tot inhuur betreft de spreidingswet. De gemeente moet ermee aan de slag. Er kon weliswaar intern iemand worden gevonden die het kon oppakken, maar voor de taken die deze persoon vervolgens moest laten liggen waren geen mensen beschikbaar. Voor deze taken is uiteindelijk iemand tijdelijk aangetrokken.
- Het vervullen van een eenmalig project: het komt veelvuldig voor dat personele capaciteit nodig is voor eenmalige of incidentele projecten, zonder dat er voor de benodigde kracht een directe resultaatverplichting geldt. Voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van een wat groter woningbouwproject. Vanuit inhoudelijk perspectief kan het wenselijk zijn hiervoor ervaren specialisten in te huren.

Naast de gewilde inhuur is er ook **ongewilde inhuur**. Het gaat om mensen die de gemeente liever in dienst neemt. Inhuur vindt plaats omdat de gemeente het werk anders niet uitgevoerd krijgt, er onacceptabele wachttijden ontstaan en soms zelfs onveilige situaties. In de gesprekken passeerden de volgende voorbeelden:

- Bij de afdeling publiekszaken is behoefte aan een extra taxateur in verband met het toegenomen aantal bezwaren tegen de OZB aanslag. Omdat men op kort termijn over een taxateur wil beschikken die direct inzetbaar is, zoekt men een externe kracht voor 32-36 uur per week.
- Bij de Afdeling Zorg en Welzijn is door het vertrek van een beleidsmedewerker Wmo een vacature ontstaan die niet direct kan worden opgevuld door een vaste kracht. Er is met name behoefte aan iemand die de inkoop van Wmo en specialistische jeugdzorg coördineert. Besloten wordt voorlopig een externe kracht in te huren voor 30 uur per week.

Op onderdelen is er sprake van een zorgelijke ontwikkeling. Het betreft ongewilde inhuur die extra ongewild is omdat het een verdere verslechtering van de positie van de gemeente op de arbeidsmarkt in de hand werkt. Het betreffen medewerkers met specifieke kennis en ervaring die hun baan opzeggen om zich in een buurgemeente als zelfstandige te laten inhuren. Men spreekt in dit verband ook wel van draaideurambtenaren, of draaideurinhuur. Deze inhuur leidt er soms toe dat medewerkers van de inhurende gemeente op hun beurt een vergelijkbare stap naar zelfstandigheid zetten. In Opmeer geldt nu daarom de ongeschreven regel dat nooit mensen worden ingehuurd die eerder bij deze gemeente in loondienst hebben gewerkt.

3.2 Beleid: het terugdringen van ongewilde inhuur

Gemeente Opmeer heeft geen beleid opgesteld voor externe inhuur. Het neemt niet weg dat er wel over wordt gesproken. In het algemeen kijkt men kritisch naar inhuur maar bestaat onder managers geen eenduidige ambitie om het terug te dringen.

In de gesprekken over externe inhuur wordt vooral stilgestaan bij de oorzaken van de afhankelijkheid en dat het lastig is daar op te acteren. Breed gedragen is de gedachte dat de kleinschaligheid van de gemeente in combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt en de beperkte geografische nabijheid van potentiële kandidaten het lastig maken om inhuur terug te dringen. Stelling nemen voor het terugdringen van externe inhuur lijkt hier lastig omdat men er niet helemaal zeker van is dat dat ook haalbaar is.

Norm 2: Beleid

Gemeente Opmeer heeft geen beleid voor externe inhuur waarin de doelen, uitgangspunten en afwegingen zijn opgenomen. De ambitie van het management is in de eerste plaats om de dienstverlening op peil te houden. Externe inhuur helpt daarbij en wordt in dat kader als wenselijk gezien. Het management heeft daardoor niet direct de ambitie externe inhuur terug te brengen, al wordt wel de wens uitgesproken minder afhankelijk te zijn van externe inhuur als het gaat om de dagelijkse gemeentelijke kerntaken.

Hoewel er geen beleid is, wordt wel geprobeerd de ongewilde inhuur zoveel mogelijk te beperken. In de eerste plaats doet men dit direct door inhuurbesluiten zo weloverwogen mogelijk te nemen (zoals beschreven in paragraaf 4.2). In de tweede plaats indirect, bijvoorbeeld door het personeelsverloop te beperken en te investeren in de werving van vast personeel.

Leidinggeven en managen

De motivatie om externe inhuur te beperken verschilt per manager, net als de mogelijkheden die zij zien om het tot op het gewilde niveau terug te brengen. Uit de gesprekken die wij voerden in zowel Gemeente Medemblik als in gemeente Opmeer, komen drie typen van managers/leidinggevendenaars naar voren:

- **Manager die het lukt om minder in te huren:** In de eerste plaats zijn er leidinggevendenaars die binnen hun afdeling zoeken naar manieren om inhuur te beperken en die tot op zekere hoogte ook vinden. Zij proberen bijvoorbeeld het zittende goede personeel zoveel mogelijk aan zich te binden en uitstroom te voorkomen. Er wordt meegedacht met ontwikkeltrajecten, meegedacht bij het aanvragen van een opleiding, of nagedacht over de mogelijkheid om een arbeidsmarkttoeslag toe te kennen. Het zijn ook deze managers die externe krachten, waar zij tevreden over zijn, proberen te verleiden om in dienst te treden.

Ook denken deze managers na over hoe taken binnen de afdeling het best kunnen worden belegd zodat medewerkers het werk van elkaar kunnen overnemen op het moment dat er iemand uitvalt. Een voorbeeld daarvan is de leidinggevende die erop toeziet dat er niet slechts één medewerker is die verstand heeft van het beheer van een specifieke applicatie, maar dat er tenminste ook een tweede is die het werk kan overnemen als de eerste uitvalt. Een andere strategie die in de gesprekken naar voren kwam is om taken/opdrachten/projecten zo te plannen dat het werk door de tijd heen

achtereenvolgens kan worden gedaan door het zittende personeel. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit niet altijd mogelijk is.

- **Manager die liever minder inhuurt maar daar niet goed in slaagt:** In de tweede plaats zijn er leidinggevendenden die zich geconfronteerd zien met een krappe arbeidsmarkt waardoor zij het structureel moeten doen met een onderbezetting. Zij zien met lede ogen aan dat zij voor de uitvoering van hun reguliere taken afhankelijk zijn van externe krachten. Door de krappe arbeidsmarkt en de concurrentie met andere werkgevers op arbeidsvoorwaarden zien zij regelmatig personeel vertrekken. In een enkel geval is het personeel dat als zelfstandige aan de slag gaat. Dat het deze managers niet lukt om personeel te binden komt soms ook door de zwaarte van het werk, bijvoorbeeld omdat het mentaal belastend is.
- **Gelaten manager:** In de derde plaats zijn er managers die de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, flexibilisering en externe inhuur gelaten aanzien en er pragmatisch mee omgaan. Zij zien in de inhuur ook voordelen, zelfs ook als het om inhuur gaat ten behoeve van reguliere taken. Zij lijken zich neer te leggen bij de gedachte: 'Het kost wat, maar je beschikt dan ook meteen over personeel met ruime ervaring dat in staat is in korte tijd achterstanden weg te werken.' De afgelopen tijd konden de extra kosten van extern personeel bij de betrokken afdelingen betrekkelijk goed worden gedekt met het budget dat overbleef vanwege onvervulde vacatures en onderbezetting.

Personeelsbeleid

Beide gemeenten zien de krapte op de arbeidsmarkt als belangrijkste oorzaak van ongewilde inhuur. De gemeente moet zwaar concurreren met andere werkgevers, wat wordt bemoeilijkt door de kleinschaligheid en geografische ligging buiten de randstad. Ook is het lastig om het personeelverloop terug te dringen

Voor gemeente Opmeer waren de arbeidsmarktomstandigheden aanleiding om de personeelwerving opnieuw tegen het licht te houden. De teksten van vacatures zijn wervender gemaakt en de gemeente heeft een wervingsfilmpje laten maken dat via sociale media is verspreid. Voor het zittende personeel probeert Opmeer een aantrekkelijke werkgever te zijn. Zij ziet de kleinschaligheid daarbij als een pluspunt: management en college zijn op een laagdrempelige manier bereikbaar en aanspreekbaar. Ook wordt voor het behoud van specifieke medewerkers soms een arbeidsmarkttoeslag toegekend. Verder biedt de gemeente onder andere een ontwikkel-talentprogramma dat medewerkers kansen moet bieden ook binnen andere onderdelen van de organisatie hun talenten te beproeven. Verder voert de HR-coördinator van de gemeente exitgesprekken op het moment dat iemand uit dienst treedt. Aan de hand daarvan wordt bekeken waarom mensen vertrekken en hoe daar eventueel op geanticipeerd kan worden. De inspanningen nemen niet weg dat Opmeer constateert dat mensen veel bewegelijker zijn op de arbeidsmarkt en regelmatig na twee of drie jaar weer verder solliciteren. Een manager merkt hierover op dat het soms wel lijkt alsof gemeente Opmeer het opleidingscentrum is voor de grotere gemeenten in de regio.

4 Praktijk van het inhuren

De inhuur van personeel is een zaak die zowel lijnmanagers als stafafdelingen aangaat. Lijnmanagers zijn inhoudelijk betrokken. Zij zijn verantwoordelijk voor een goede personele bezetting met voldoende kennis en ervaring om de taken binnen hun onderdeel uitgevoerd te krijgen. Zij kunnen als zij dat nodig vinden, de bezetting op peil brengen door extern personeel aan te trekken. Ze zijn daarbij wel altijd gebonden aan de kaders van HRM-, Inkoopadvies en Financiën. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de kaders van deze stafafdelingen eruit zien, en hoe deze in de praktijk worden gehandhaafd.

4.1 Raamcontract voor externe inhuur

De gemeenten Medemblik en Opmeer werken op het terrein van inkoopadvies met elkaar samen. Samen beschikken zij over een team van inkoopadviseurs. Specifiek voor de inhuur van extern personeel hebben de gemeenten vorig jaar een raamcontract afgesloten met drie partijen. Twee daarvan zijn uitzendbureaus. Via deze bureaus kunnen uitzendkrachten worden ingeleend. Het gaat om personeel tot en met schaal 8. De andere partij is een bemiddelingsbureau (broker). Deze bemiddelt zowel voor eigen personeel als zelfstandigen (zzp'ers) en personeel dat zij via andere partijen betreft (zoals adviesbureaus). Via deze bemiddelaar kan personeel worden ingehuurd vanaf schaal 9.

Het contract met deze partijen is gesloten na een Europese aanbestedingsprocedure. Deze aanbesteding hebben gemeenten Medemblik en Opmeer samen met vijf andere gemeenten uit de regio gedaan (Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland, Koggenland en Hoorn). In beginsel is hiermee het inkooptraject ten behoeve van een individuele externe kracht eenvoudig. Inkoopadviseurs hoeven daar nauwelijks meer bij worden betrokken. De inkoopende afdelingen doen in de praktijk zelf direct zaken met de broker of het uitzendbureau.

Wat inhuur voor de gemeente verder makkelijk heeft gemaakt, is dat de drie bemiddelaars de gemeente helpt bij naleving van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA). Zij zien er voor iedere kracht die via hen wordt ingehuurd op toe dat wordt voldaan aan de voorwaarden die de DBA stelt. Zo verzorgen zij het contractbeheer en dragen er zorg voor dat persoons- en bedrijfsgegevens van de ingehuurde krachten volledig zijn, en dat afspraken over prestaties, inhuurtermijn, verlengopties, uurtarief, en beschikbaarheid zijn vastgelegd. Ook controleren de leveranciers voor iedere externe kracht het identiteitsbewijs en de verklaring omtrent gedrag. Ten slotte wordt door de leveranciers expliciet nagegaan of er geen sprake is van een gezagsverhouding. Dit wordt steeds vastgelegd in een verklaring die door de betrokken kracht wordt ondertekend.

Het gemak dat het raamcontract biedt, neemt niet weg dat er drie inkooptechnische aandachtspunten zijn:

- In de eerste plaats hebben externe krachten vrijwel altijd tot op zekere hoogte te maken met de binnen de gemeente geldende gezagsverhoudingen. Een externe kracht kan doorgaans nooit volledig zelf bepalen hoe hij zijn

werk doet. Dit geldt zowel voor de externe die tijdelijk wordt ingezet ten behoeve van de jeugdzorg als voor de externe die voor een leidinggevende functie wordt ingehuurd. Beiden zijn uiteindelijk onderdeel van de 'chain of command'. Zij doen hetzelfde werk als mensen die in vaste dienst zijn. Zowel inkoopadviseurs als lijnmanagers geven aan dat zij niet goed kunnen inschatten hoe een toezichthouder (Belastingdienst) dat beoordeelt en hoe hieraan wat gedaan kan worden.

- In de tweede plaats is het voor de inkoopadviseurs op dit moment lastig om op elk moment een beeld te krijgen van de benutting van het bedrag waarvoor binnen het raamcontract kan worden ingehuurd. Voor beide contracten geldt een maximumwaarde. Wanneer deze waarde wordt bereikt moet een nieuw raamcontract worden afgesloten. Omdat aanbesteding een bewerkelijk en lang proces vergt, is het voor de inkoopadviseurs belangrijk zicht te hebben op de benutting zodat een nieuwe aanbestedingsprocedure tijdig kan worden gestart. De bewaking rond de benutting van de contractwaarde ligt bij HRM en de inkopende afdelingen. Zij voeren contractmanagement en contractbeheer uit.
- In de derde plaats is er binnen beide gemeenten onduidelijkheid over het inkoopstartformulier. Dit formulier bevat een lijst met items aan de hand waarvan het inkopende onderdeel gestructureerd bepaalt wat er precies moet worden ingekocht, voor welk doel en budget, tegen welke criteria, volgens welke procedure (onderhands, Europees, binnen een raamcontract, etc.) en wie er van de gemeente bij het traject betrokken zijn. Uitgangspunt is dat dit formulier altijd wordt ingevuld voor trajecten met een waarde van meer dan € 10.000. Het biedt inkoopadviseurs de mogelijkheid om mee te kijken. Het invullen wordt van harte voorgeschreven maar is geen harde voorwaarde (het is geen paraaf). Het is bij verschillende managers/teamleiders onduidelijk gebleken of het formulier ook van toepassing is op de inhuur van externe krachten.

4.2 Inhuurproces

Hoewel Medemblik en Opmeer een gezamenlijk inkoopteam hebben en inhuren binnen het zelfde raamcontract, is het proces van inhuren voor beide gemeente verschillend. In Medemblik is de besluitvorming over inhuur gecentraliseerd. In Opmeer worden beslissingen over inhuur door de afdelingshoofden genomen, dit is ook formeel vastgelegd in het mandaatbesluit. De hoofden moeten daarvoor wel advies inwinnen bij HRM, Inkoop en Financiën aan de hand van een inhuurformulier. Bij een negatief advies moet het inhuurvoorstel worden voorgelegd aan het MT. De gemeente heeft hiervoor begin 2024 een proces vastgesteld.

Uit de dossiers blijkt dat Inkoop in de praktijk niet wordt betrokken. Een verklaring daarvoor is dat sinds oktober 2023 alle inhuur binnen het raamcontract wordt uitbesteed. Het is daarmee reeds vastgesteld tot welke aanbieder men zich wenden (zoals beschreven in paragraaf 4.1). Verder blijkt uit de dossiers dat er bij een inhuurbesluit niet altijd een advies van Financiën is ingewonnen. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt is dat Financiën wordt betrokken zodra het inhurende afdelingshoofd vragen heeft over budgettaire ruimte. Een afdelingshoofd zegt

hierover: 'We hebben intern besproken dat we een formulier gebruiken waarop we invullen wat we intern nodig hebben. Dit formulier is nog niet helemaal in werking. Dat betekent in ieder geval dat ik moet afstemmen met HRM en Financiën. Als ik die check heb gehad, kan ik de opdracht uitzetten.'

Stafafdeling HRM

Bij inhuurvoorstellen kijkt de HRM-adviseur met name naar twee zaken:

- **Rechtmatigheid:** HRM gaat na of de inhuur plaatsvindt binnen het raamwerkcontract. Wanneer het niet mogelijk blijkt binnen dit kader in te huren kan daar eventueel van worden afgeweken. Dit is volgens betrokkenen niet gebeurd sinds het contract van kracht is. Verder heeft HRM een verantwoordelijkheid om na te gaan of het traject voldoet aan de Wet DBA, al is de praktische uitvoering van de controle daarop neergelegd bij de brokers. Dat is daar neergelegd omdat de inhoud van de check afhangt van de kandidaat die uiteindelijk wordt ingehuurd. Wanneer het iemand is die in loondienst is bij een derde partij is de check anders dan bij iemand die als zzp'er werkt. In het eerste geval is er geen risico op schijnzelfstandigheid, in het tweede geval is dat risico er wel en voert de broker aanvullende checks uit, bijvoorbeeld of iemand staat ingeschreven bij de KvK en een VOG kan overleggen. De broker laat een zzp'er daarnaast ook een verklaring ondertekenen dat deze buiten de reguliere gezagsverhouding opereert. Het is vooralsnog onduidelijk hoe de scheidslijn tussen wat wel en niet mag door Belastingdienst wordt getrokken. Die onduidelijkheid bestaat met name ten aanzien van de inhuur van zzp'ers voor taken die tegelijkertijd ook door vast personeel worden gedaan.
- **Alternatieven voor externe inhuur:** in het kader van de wens van de gemeente om inhuur daar waar mogelijk te beperken, wordt bij een inhuurvoorstel ook altijd nagegaan of er alternatieven zijn. Zo wordt bij inhuur ten behoeve van de opvulling van een vaste formatieplaats altijd gekeken of er wel voldoende inspanningen zijn gedaan om iemand in een loondienstverband te werven. Het komt voor dat het (opnieuw) uitzetten van een vacature een voorwaarde is om een inhuur traject voort te zetten.

Norm 3: Rechtmatigheid

Het is onduidelijk of de inhuur altijd conform de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA) is en hoe de Belastingdienst dat na 1 januari 2025 gaat beoordelen. Gemeente Opmeer geeft aan vooral externen in te huren die bij een derde partij in loondienst zijn, of zzp'ers die ook elders een opdracht hebben (het zijn krachten die voor een beperkt aantal dagen per week worden ingehuurd).

Stafafdeling Financiën

De afdeling Financiën kijkt op verzoek van het afdelingshoofd naar de financiële ruimte. Door teamleiders wordt aangegeven dat de aanwezigheid van financiële ruimte voor hen zwaar weegt.

Norm 4: Besluitvorming

Ten aanzien van externe inhuur is in Opmeer in het mandaatbesluit vastgelegd dat een afdelingshoofd beslist over externe inhuur.

Norm 5: Inhuurproces

Er is in Opmeer een inhuurproces vastgesteld ten behoeve van de inhuur van extern personeel. De beslissing om in te huren wordt, conform het mandaatbesluit, genomen door het afdelingshoofd. Er bestaat een speciaal inkoopformulier voor inhuur, op basis waarvan Inkoop, HRM en Financiën een advies moeten geven. In de praktijk wordt dat advies niet altijd gegeven.

Norm 6: Motivatie

De afweging om wel of niet extern in te huren wordt in Opmeer gedaan door het afdelingshoofd. Deze houdt in de praktijk regelmatig ruggespraak met HRM en Financiën. Dat is met name om te bekijken hoe de inhuur financieel gedekt kan worden. De mate waarin en manier waarop inhuur is gemotiveerd, is hierdoor vooral afhankelijk van de persoon van het afdelingshoofd.

Contact met de broker en uitzendbureaus

Wanneer er een akkoord is op het inhuurvoorstel, gaat de betrokken teamleider, afhankelijk van de functieschaal naar Yacht Inhouse Services (voor functies in schaal 9 of hoger) of naar Randstad of Tempo-Team (voor functies tot schaal 9). De ervaringen met deze partijen zijn positief. Men is tevreden over de dienstverlening en het gemak dat wordt geboden. In de praktijk komt het erop neer dat de teamleider op het portaal van de broker de vacaturetekst upload met daarbij de inhuurvoorwaarden. Soms is er nog aanvullend telefonisch contact. Vervolgens ontvangt de teamleider na enkele dagen motivaties en profielen van kandidaten die hebben gereageerd. Na gesprekken en selectie, zorgt de broker voor de contractering en administratieve afhandeling. De broker gaat in dit kader onder andere na of de inhuur voldoet aan de voorwaarden van de Wet DBA, onder andere zorgt zij ervoor dat de Verklaring Arbeidsrelaties wordt ondertekend.

Verlenging van contracten

In inhuurcontracten wordt doorgaans een optie tot verlening opgenomen. In Opmeer wordt een besluit tot verlening door het afdelingshoofd genomen. Deze kan daarvoor eventueel advies inwinnen bij HRM en/of Financiën. Bij een verlening hoeft niet opnieuw het inhuurformulier te worden ingevuld.

Norm 7: Verlenging

Een besluit tot verlenging wordt in **Opmeer** genomen door het afdelingshoofd. Deze kan daarvoor advies inwinnen bij HRM en Financiën.

4.3 (Grip op de) kosten

Bij elk inhuurvoorstel wordt volgens betrokkenen kritisch gekeken naar het beschikbare budget. Doorgaans is het een voorwaarde dat de inhuur moet kunnen worden gedekt met het budget dat beschikbaar is in het kader van de personeelsformatie. Dit betekent dat inhuur vaak wordt bekostigd uit de ruimte die er is vanwege onvervulde vacatures, zwangerschapsuitkering of een vangnetvergoeding van UWV. Daarnaast wordt inhuur regelmatig bekostigd uit (tijdelijke) rijksbijdragen voor specifieke taken, zoals bijvoorbeeld een bijdrage in het kader van de energietransitie, klimaatadaptatie of de opvang van asielzoekers. Indien nodig wordt in Opmeer soms ook gebruik gemaakt van het calamiteitenbudget.

Uit het overzicht van inhuurbesluiten dat wij van de gemeente ontvingen, leiden wij af dat er vooraf is vastgesteld voor hoeveel uur, tegen welk tarief en welk totaalbedrag wordt ingehuurd. Ook is door de budgethouder (afdelingshoofd) vastgesteld hoe de kosten worden gedekt.

Norm 8: Eenduidigheid over kosten

In Opmeer is de budgethouder (afdelingshoofd) verantwoordelijk voor de dekking van kosten. Voorafgaand aan de inhuur maakt deze via het inkoopformulier duidelijk wat de kosten concreet zijn en hoe die worden gedekt.

Doordat voorafgaand aan de inhuur eenduidige afspraken worden gemaakt over tarief en beschikbaar budget, is er per traject altijd grip op de kosten en worden overschrijdingen voorkomen. Wat helpt is dat sinds twee jaar er meer budget is voor de personeelsformatie. De grip neemt niet weg dat de adviseurs inkoop aangegeven dat zij op dit moment voor zowel Medemblik als Opmeer geen zicht hebben op de benutting van het bedrag waarvoor binnen het raamcontract kan worden ingehuurd (zoals beschreven in paragraaf 4.1).

Norm 9: Budgetbewaking

Opmeer heeft op hoofdlijnen zicht op de kosten van inhuur. Al is door Inkoop aangegeven dat zij geen zicht hebben op de benutting van het bedrag waarvoor binnen het raamcontract kan worden ingehuurd. Dit is wel belangrijk om tijdig opnieuw het aanbestedingsproces te starten.

Door de onderbezetting (onvervulde vacatures) van de afgelopen jaren is er voldoende financiële ruimte voor de huidige inhuur. Het laat onverlet dat een ingehuurde kracht wel een groter beslag legt op de begroting dan een medewerker die in loondienst is. In onderstaand kader wordt dit aan de hand van een voorbeeld geïllustreerd.

Kosten externe inhuur (twee casussen)

Beleidsadviseur

Vanwege een wetswijziging, moet op een bepaald terrein het gemeentelijk beleid worden herzien. Ook moeten een aantal beschikkingen in het kader van de wijzigingen opnieuw tegen het licht worden gehouden. Omdat het aan capaciteit en specifieke kennis ontbreekt, wordt voor 9 maanden een externe kracht ingehuurd voor een uurtarief van € 100,00 voor 16 uur per week. Voor de inhuur wordt een bedrag van € 59.000 begroot.

Consulent

Omdat enkele medewerkers in het sociale domein naast hun reguliere werk aanvullende taken hebben gekregen, is er behoefte aan een extra consulent. Deze wordt extern ingehuurd voor een periode van 8 maanden, tegen een uurtarief van € 65,00 voor 30 uur per week. Voor de inhuur wordt een bedrag van € 81.000 begroot.

Naast de directe kosten van externe inhuur zijn er ook indirecte kosten. Deze hebben onder meer betrekking op de tijd die het kost om nieuwe krachten in te werken. Ondanks het gegeven dat de gemeente vooral krachten inhuurt die al veel relevante ervaring hebben, moeten mensen toch altijd bekend worden gemaakt met gemeente-specifieke applicaties en werkafspraken. Verder worden door verschillende afdelingshoofden de 'transactiekosten' genoemd. Het betreffen met name de werkzaamheden die zij zelf moeten doen. Zoals het voorbereiden en schrijven van het inhuurvoorstel, inwinnen van advies bij HRM en Financiën, het uitzetten van de opdracht op het platform van de broker, het voeren van gesprekken met kandidaten en het inwerken van de externe kracht.

4.4 Begeleiding van externe krachten

Over de begeleiding van externe krachten is niets vastgelegd. Ook is er geen standaard introductieprogramma specifiek voor extern personeel. Doorgaans geldt bij de introductie van een nieuwe externe kracht wel een standaard proces, waarmee zaken worden geregeld die minimaal nodig zijn om te kunnen functioneren. Zo wordt voor de externe kracht een token geregeld om toegang te krijgen tot het gebouw, wordt een account aangemaakt en een e-mailadres. In de meeste gevallen wordt ook een laptop verstrekt. In enkele gevallen een mobiele telefoon. Hoe de betreffende kracht verder wordt begeleid of geïntroduceerd is afhankelijk van diens functie en afdelingshoofd.

Norm 10: Begeleiding

Er is in **Opmeer** geen protocol voor de introductie van externen (waarbinnen aandacht is voor organisatiecultuur, kwaliteit dienstverlening, collegialiteit)

Zodra een externe kracht geïntroduceerd is, vindt er op momenten afstemming plaats over de invulling van de opdracht met de teamleider. Deze afstemming is informeel. Er is er geen format voor een document of een dossier waar de uitkomsten in worden vastgelegd. Meestal is de afstemming mondeling op aangeven van één van beide partijen. Soms wordt er ook iets vastgelegd bijvoorbeeld in een email.

Norm 11: dossieropbouw

Rond de inhuur van een externe kracht wordt in **Opmeer** door de meeste afdelingshoofden geen dossier opgebouwd.

4.5 Verantwoording afleggen

De ambtelijke leiding ziet externe inhuur als een zaak die betrekking heeft op de interne bedrijfsvoering. Zoals eerder beschreven is er geen beleid dat door het College of door de gemeenteraad is vastgesteld. De gemeenteraad wordt eventueel bij gelegenheid via de raadstukken geïnformeerd over de uitgaven aan externe krachten. Volgens de leiding staat het de raad vrij er op elk moment vragen over te stellen maar zij benadrukt het belang om zelf, op basis van hun mandaat, de ruimte te hebben om zelf te kunnen beslissen over de inzet van extern personeel. Algemeen uitgangspunt binnen de ambtelijke leiding is dat als de financiële middelen aanwezig externe inhuur een optie is als het anders niet lukt om taken uitgevoerd te krijgen. De ambtelijke leiding moet daar zelf over kunnen beslissen, zolang dat binnen de financiële kader mogelijk is. Men ziet wel interesse voor het onderwerp bij raadsleden. In Opmeer is het een onderwerp dat 'om de zoveel tijd opnieuw naar voren wordt gebracht'. Uit deze interesse spreekt een behoefte aan beleid rond externe inhuur, zodat de raad de mogelijkheid heeft daar iets op in te brengen en ook kan toezien op de uitvoering ervan.

Norm 12: Verantwoording

Er bestaan in **Opmeer** geen expliciete afspraken over hoe de raad wordt geïnformeerd over de omvang van externe inhuur. De raad wordt in het kader van de reguliere planning en control cyclus geïnformeerd.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Om het voorzieningenniveau op peil te houden maakt gemeente op Opmeer veel gebruik van externe krachten. Vanwege de kleinere schaal waarop de gemeente werkt, is het vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet haalbaar alle taken te vervullen met vast personeel. Daarnaast is het, vanwege de krappe arbeidsmarkt, lastig om voor bepaalde functies personeel te vinden. Met het huidige raamwerkcontract heeft de gemeente desondanks de mogelijkheid om via de brokers te beschikken over direct inzetbare externe krachten met de specifieke kennis en ervaring. In dit opzicht is externe inhuur doeltreffend te noemen. Vooral ook omdat voor inhuuropdrachten doorgaans een expliciet doel is geformuleerd.

Deze doeltreffendheid staat tegelijkertijd op gespannen voet met het belang van doelmatigheid. Externe krachten zijn immers een stuk duurder dan eigen personeel. De gemeente kan zich minder personeel permitteren naarmate het aandeel flexibele krachten groter is. Met de huidige omvang van externe inhuur binnen de gemeente is dit een belangrijk aandachtspunt. Daarbij komt dat de verschillen in beloning tussen vaste en flexibele krachten ertoe leidt dat het voor bepaalde functies moeilijker is geworden om vast personeel aan te trekken. Het is een risico dat ook op landelijk niveau wordt gezien. Onder andere door de partijen die landelijk voor gemeenten de cao hebben afgesloten. In de toelichting op het laatste onderhandelingsresultaat, stellen zij dat 'waar mogelijk de externe inhuur naar aanvaardbare en verantwoorde proporties moet worden teruggebracht'. Wat gemeente Opmeer aanvaardbaar en verantwoord vindt, heeft zij niet op papier gezet.

Er is geen beleid voor inhuur waarin is aangegeven tot op welke hoogte, onder welke omstandigheden en voor welke functies externe inhuur wenselijk is en wanneer juist niet. Onder de staf- en lijnmanagers bestaat in het algemeen wel een wens om minder afhankelijk te zijn van externe krachten vooral als het gaat om de uitvoering van doorlopende gemeentelijke kernactiviteiten. Deze wens is echter niet heel uitgesproken, en verschilt per afdelingshoofd.

Omvang

Gemeente Opmeer heeft voor dit onderzoek inzicht kunnen geven in de schaal waarop zij gebruik maken van externe krachten. Gemeente Opmeer besteedde in 2023 39% van de totale loonsom aan de inhuur van externe krachten. Er wordt met name ingehuurd voor specialistische functies en functies waarvoor het op dit moment lastig is om personeel te vinden. De meeste inhuur vindt plaats bij de afdeling Ruimte en Ondernemen, al is daar de inhuur afgelopen jaar teruggebracht. Verder wordt regelmatig ingehuurd bij Bedrijfsvoering en Zorg en Welzijn. Het zijn met name functies in schaal 9 en hoger.

Motieven

Binnen de gemeente kan onderscheid worden gemaakt tussen gewilde en ongewilde inhuur. Van gewilde inhuur is sprake wanneer de inhuur een logische en efficiënte manier is om taken uitgevoerd te krijgen. Het gaat dan met name om tijdelijke taken waarvoor gespecialiseerd personeel nodig is waarbij het niet loont om structureel iemand in vaste dienst te nemen. Tijdens de gesprekken en in het dossieronderzoek passeerden verschillende voorbeelden: zoals de inzet van een projectmanager voor het realiseren van een woningbouwproject en de tijdelijke inhuur van een medewerker in verband met wijziging van de Drank- en Horecawet in de Alcoholwet. Van ongewilde inhuur is sprake wanneer er een voorkeur is om voor een functie iemand in vaste dienst te nemen, maar de geschikte kandidaat niet kan worden gevonden. Het gaat met name om de inzet van mensen voor dagelijkse kerntaken. Zoals bijvoorbeeld een consultant jeugdzorg, een vergunningverlener of een beleidsmedewerker werk en inkomen. De inzet van externe krachten voor deze functies is vooral een noodgreep om te voorkomen dat taken te lang blijven liggen. Voor de gemeente kan niet worden aangegeven wat qua omvang de verhouding is tussen gewilde en ongewilde inhuur.

Inhuurproces

In Opmeer worden besluiten over inhuur genomen door de afdelingshoofden, dit is ook formeel vastgelegd in een mandaatsbesluit. Zij kunnen zelf beslissen maar zijn daarbij wel gebonden aan de kaders van Inkoop, HRM en Financiën. Sinds begin dit jaar is daar een proces voor vastgesteld waarin is bepaald dat deze stafafdelingen altijd om advies wordt gevraagd. Dit proces is nog geen gemeengoed, er wordt nog niet altijd rond inhuurtrajecten afgestemd met HRM en Financiën.

Grip of kosten

Afdelingshoofden houden grip op de kosten door aan de voorkant van het inhuurproces steeds na te gaan of en hoeveel budget beschikbaar is. Uitgangspunt is dat de kosten gedekt kunnen worden vanuit de begroting voor de betreffende afdeling, indien nodig kan, in overleg met Financiën en het MT aanspraak worden gemaakt op het calamiteitenbudget.

Een aandachtspunt is dat het voor de inkoopadviseurs lastig om op elk moment een beeld te krijgen van de benutting van het bedrag waarvoor binnen het raamcontract kan worden ingehuurd. Voor dit contract geldt een maximumwaarde. Wanneer deze waarde wordt bereikt moet een nieuw raamcontract worden afgesloten. Omdat dat een bewerkelijk en lang proces vergt is het voor de inkoopadviseurs belangrijk zicht te hebben op de uitputting zodat een nieuwe aanbestedingsprocedure tijd kan worden gestart.

Rechtmatigheid

De gemeente kent de plannen van de Belastingdienst om vanaf 1 januari 2025 (strenger) te gaan handhaven op de Wet DBA. Het is echter niet voor iedere inhuuropdracht duidelijk hoe de rechtmatigheid ervan zal worden beoordeeld. Het gaat dan met name om de inzet van zzp'ers op functies die tegelijkertijd ook door vaste krachten worden uitgevoerd. Een deel van de onzekerheid wordt weggenomen door

vooral mensen in te huren die bij een derde partij in loondienst zijn en/of die ook nog andere opdrachten uitvoeren. Ook wordt verwezen naar de brokers (YIS, Tempo-Team en Randstad). Deze zorgen er voor dat inhuur gaat volgens de (wettelijke) voorwaarden. Zij checken bij de externe krachten of zij onafhankelijk hun eigen werk kunnen plannen en uitvoeren, controleren de inschrijving bij de KvK en de Verklaring omtrent gedrag.

Informereren gemeenteraad

Besluitvorming over externe inhuur wordt binnen de gemeente gezien als onderdeel van de bedrijfsvoering. Deze besluitvorming wordt gezien als een typisch onderdeel van het mandaat van de gemeentesecretaris. Wel ziet de gemeente dat er door de gemeenteraad op gezette tijden vragen over worden gesteld. Volgens het management van de gemeenten staat het de raad vrij er op elk moment vragen over te stellen. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheden voor de raad om de gemeente aan te spreken, door het ontbreken van beleid, beperkt zijn.

5.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan het college

- Stel een beleidskader op waarmee duidelijk wordt hoe de huidige situatie van externe inhuur wordt beoordeeld en wat de gewenste situatie is. Maak duidelijk tot op welke hoogte, onder welke omstandigheden en voor welke functies de gemeente externe inhuur wenselijk acht en wanneer juist niet.
- Leg dit beleidskader ter goedkeuring aan de gemeenteraad voor.
- Maak als onderdeel van het personeelsbeleid een plan om de ongewilde inhuur terug te dringen. Betrek daarin ook mogelijkheden de werving van vast personeel te versterken, de gemeente aantrekkelijker te maken voor vast personeel en mogelijkheden om personeelsverloop (voor zover ongewenst) te beperken.
- Breng in beeld of de huidige inhuurpraktijk risico's met zich meebrengt gelet op DBA.
- Informeer de raad periodiek.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

- Vraag het college om periodiek informatie te verschaffen over de doelstelling, de totale lasten en de samenstelling van externe inhuur. Het is voor een goed gesprek tussen raad en college wenselijk om duidelijker aan te geven waarop de doelstelling voor externe inhuur is gebaseerd. Is dit inhuur vanwege ziekte/calamiteiten, vacatureruimte of expertise?
- Laat u periodiek (bijvoorbeeld bij de begroting en de jaarstukken) uitgebreid informeren over de stand van zaken met betrekking tot deze samenstelling van externe inhuur en de totale lasten van externe inhuur.

Bijlage 1: Gesprekspartners

In de periode juni tot en met oktober 2024 is in Medemblik en Opmeer gesproken met verschillende medewerkers die direct betrokken zijn bij de inhuur van extern personeel. In onderstaande tabel zijn de functionarissen benoemd die wij in Opmeer spraken.

Tabel 8: Gesprekspartners gemeente Opmeer

Functie
Gemeentesecretaris
Afdelingshoofd Ruimte en Ondernemen
Afdelingshoofd Bedrijfsvoering
Afdelingshoofd Zorg en Welzijn
Coördinator HRM
Concerncontroller
Twee adviseurs Inkoop Medemblik/Opmeer

Bijlage 2: Begrippenlijst

A&O fonds Gemeenten	Dit sectorfonds helpt gemeenten bij de ontwikkeling en professionalisering als werkgever en ondersteunt gemeenten bij initiatieven voor de ontwikkeling en groei van medewerkers ¹⁰ .
gemeentelijke cao-partijen	VNG, WSGO, FNV Overheid, CNV Overheid en CMHF.
(on)gewilde inhuur	Gewilde inhuur betreft inhuur die door de gemeente als positief wordt beoordeeld omdat het zowel doelmatig als doeltreffend zou zijn. Ongewilde inhuur betreft inhuur die weliswaar doeltreffend kan zijn maar waarvoor men liever iemand in loondienst had aangenomen.
payroll	Payrollen is een vorm van inlenen van personeel. Bij payrolling treedt een payrollbedrijf op als werkgever van een payrollwerknemer, maar de deze werknemer wordt geselecteerd en aangestuurd door een inlenende partij.
UWV Wet DBA	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen In de Wet DBA (Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties) staat uitgelegd wanneer bij het verlenen van een opdracht sprake is van ondernemerschap of loondienst en uitzendwerk ¹¹ .
Wmo	Gemeenten zijn volgens de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning) verantwoordelijk voor de deelname van mensen met een beperking of psychische problemen aan het maatschappelijke verkeer. Ook moeten zij passende ondersteuning bieden zodat mensen in staat zijn tot de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen (bijvoorbeeld eten, drinken, in en uit bed komen, aan- en uitkleden, bewegen, toiletbezoek) en een huishouden kunnen runnen ¹² .

¹⁰ A&O Fonds Gemeenten

¹¹ Belastingdienst

¹² Nederlands Jeugdinstituut

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie op rapport



RKC Medemblik-Opmeer
T.a.v. Mevrouw I. Makelaar (voorzitter)
Postbus 45
1687 ZG WOGNUM

Ons kenmerk 24.0021547
Zaaknummer 224002280
Datum 23 januari 2025
Afdeling Financiën en Control

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor RKC rapportage Hulp van buiten inhuur van extern personeel door gemeente Opmeer

Geachte mevrouw Makelaar,

Wij danken u voor uw concept onderzoeksrapport Hulp van buiten inhuur van extern personeel door gemeente Opmeer van 20 december 2024. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het concept eindrapport en met name van de conclusies en aanbevelingen.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek trekt u als rekenkamercommissie enkele conclusies en geeft u aanbevelingen aan het college.
Onderstaand treft u onze reactie aan, waarbij eerst wordt ingegaan op de conclusies en aansluitend op de aanbevelingen. De reactie van het college hierop is toegevoegd.

Conclusie	Reactie college
Doeltreffendheid en doelmatigheid Er is geen beleid voor inhuur waarin is aangegeven tot op welke hoogte, onder welke omstandigheden en voor welke functies externe inhuur wenselijk is en wanneer juist niet.	De gemeente heeft geen beleid opgesteld voor de inhuur. Wel is een inhuurproces opgesteld en wordt gebruik gemaakt van een inhuur formulier.
Omvang	Voor kennisgeving aangenomen.
Motieven Voor de gemeente kan niet worden aangegeven wat qua omvang de verhouding is tussen gewilde en ongewilde inhuur.	Voor de gemeente is de scheiding tussen gewilde en ongewilde inhuur minder van belang.
Inhuurproces Dit proces is nog geen gemeengoed er wordt nog niet altijd rond inhuurtrajecten afgestemd met HRM en Financiën.	Zoals u in uw rapport aangeeft is dit proces begin 2024 ingevoerd. In de praktijk wordt nog onvoldoende volgens dit proces gewerkt. Wij

	brengen dit proces de komende periode nogmaals onder de aandacht van de betrokkenen.
<p>Greep op kosten</p> <p>Een aandachtspunt is dat het voor de inkoopadviseurs lastig is om op elk moment een beeld te krijgen van de benutting van het bedrag waarvoor binnen het raamcontract kan worden ingehuurd.</p>	De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor de budgetbewaking. Op het moment dat de grens van het raamcontract wordt bereikt zijn zij degenen die actie moeten ondernemen.
<p>Rechtmatigheid</p> <p>Het is echter niet voor iedere inhuuropdracht duidelijk hoe de rechtmatigheid ervan zal worden beoordeeld.</p>	Voor de inhuur van personeel hebben wij in 2024 nieuwe contracten afgesloten met zgn. brokers (YIS, Tempo Team en Randstad). Intern is de afspraak gemaakt dat de inhuur alleen via deze partijen kan plaats vinden. Alleen bij wijze van uitzondering kan hier van worden afgeweken. Deze brokers zijn er verantwoordelijk voor dat de inhuur volgens de wettelijke voorschriften plaatsvindt.
<p>Informereren gemeenteraad</p> <p>De mogelijkheden voor de raad om de gemeente aan te spreken zijn beperkt.</p>	Naast het periodiek informeren via de jaarrekening kan de gemeenteraad te allen tijde nadere vragen stellen.

Aanbevelingen	Reactie college
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stel een beleidskader op waarmee duidelijk wordt hoe de huidige situatie van externe inhuur wordt beoordeeld en wat de gewenste situatie is. Maak duidelijk tot op welke hoogte, onder welke omstandigheden en voor welke functies de gemeente externe inhuur wenselijk acht en wanneer juist niet. 2. Leg dit besluit ter goedkeuring aan de gemeenteraad voor. 	<p>De gemeente heeft voor de inhuur een inhuurproces opgesteld met een bijbehorend inhuur formulier.</p> <p>Wij achten dit voorlopig voldoende voor het proces voor het inhuren van personeel.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 3. Maak als onderdeel van het personeelsbeleid een plan om de ongewilde inhuur terug te dringen. Betrek daarin ook mogelijkheden de werving van vast personeel te 	<p>Uitgangspunt voor de gemeente is dat als de expertise niet in huis is, of als werk blijft liggen, inhuur op zijn plaats is. Insteek hierbij is dat dit zo doeltreffend mogelijk plaatsvindt.</p> <p>Wij als werkgever zijn al volop bezig om mensen</p>

<p>versterken, de gemeente aantrekkelijker te maken voor vast personeel en mogelijkheden om personeelsverloop (voor zover ongewenst) te beperken.</p>	<p>aan ons te binden. Zo hebben wij de secundaire arbeidsvoorwaarden uitgebreid met het instellen van een fietsplan, sportplan en het uitbreiden van ontwikkelingsmogelijkheden.</p>
<p>4. Breng in beeld of de huidige inhuurpraktijk risico's met zich meebrengt gelet op de wet DBA. (Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties).</p>	<p>Vanaf het voorjaar 2024 vindt de inhuur via brokers (YIS Tempo Team en Randstad) plaats. Met hen is de afspraak gemaakt dat zij verantwoordelijk zijn dat de in inhuur volgens de wettelijke voorschriften plaatsvindt. Via de verbijzonderde interne controle wordt zichtbaar gemaakt of er ook inhuur buiten de brokers om heeft plaatsgevonden. Als dat het geval is wordt gekeken of risico's zijn ingeschat.</p>
<p>5. Informeer de raad periodiek.</p>	<p>In het vervolg, voor het eerst in de jaarrekening 2024, wordt in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening gerapporteerd over de externe inhuur. Kengetallen die hierin terugkomen zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Inhuur als percentage van de loonkosten; 2) Aantal ingehuurde krachten; 3) Inhuur onderverdeeld naar duur van de inhuur.

Vragen

Hebt u vragen, dan kunt u contact opnemen met R. Bakker, telefoon 0226 – 363 333 of via gemeente@opmeer.nl.

Met vriendelijke groet,



M.A.S. Winder
Gemeentesecretaris



G.J. van den Hengel
Burgemeester

Wij werken op afspraak

Hebt u een product of dienst nodig van de gemeente? Maak een afspraak via www.opmeer.nl

Eerder verschenen onderzoek van de rekenkamer

Huisvesting Arbeidsmigranten

Kaderstelling en controle GGD

Weerstandsvermogen Opmeer

Weerstandsvermogen Medemblik

Informatieveiligheid Opmeer

Informatieveiligheid Medemblik

Doeltreffendheid prestatieafspraken Medemblik

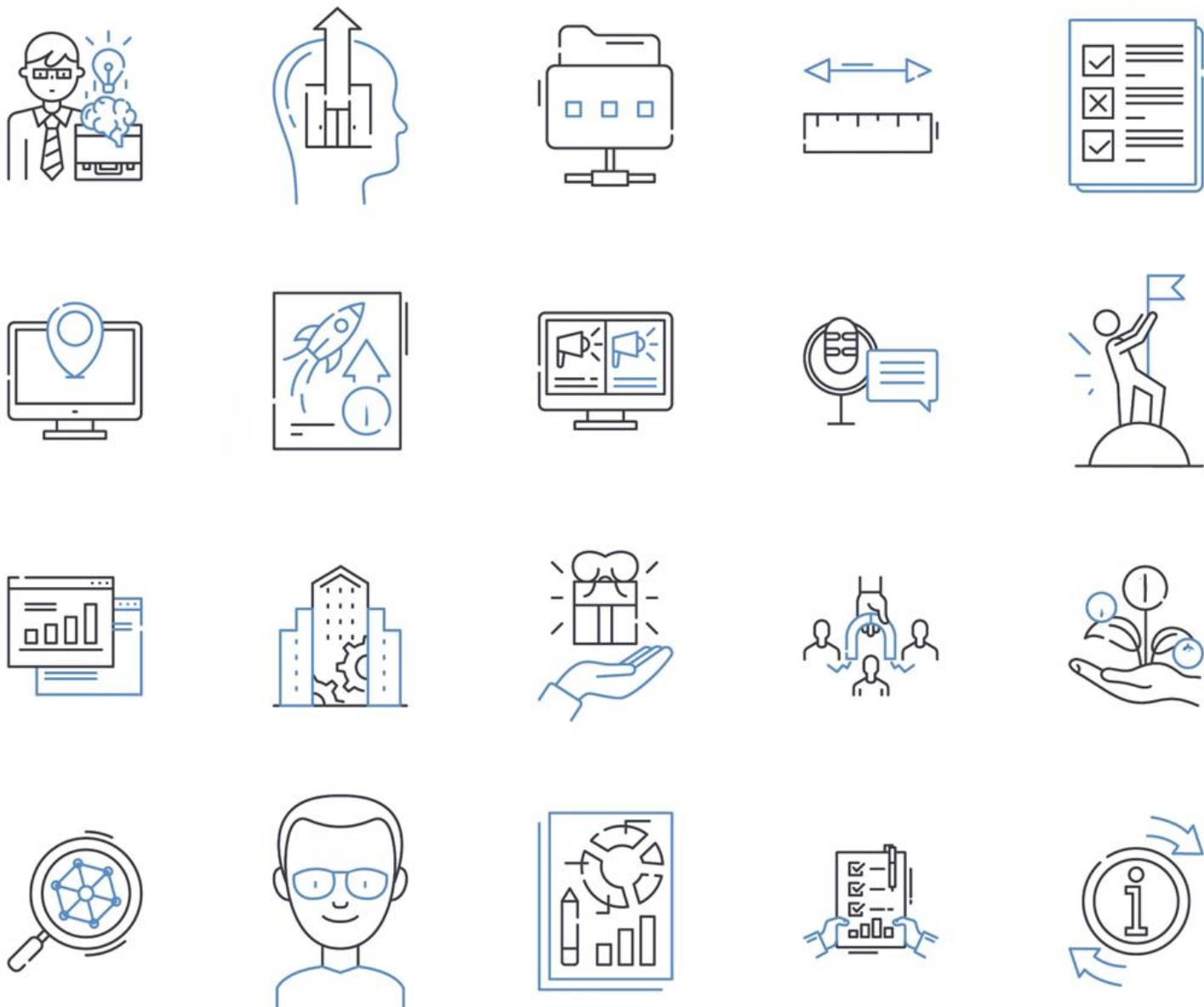
Doeltreffendheid prestatieafspraken Opmeer

Duurzaamheidsbeleid eigen bedrijfsvoering Medemblik

Samenwerking Jeugdhulp Opmeer

Samenwerking Jeugdhulp Medemblik

Zie website Rekenkamer Medemblik-Opmeer



Rekenkamer Medemblik-Opmeer, 2025

De gemeenten Medemblik en Opmeer hebben samen één rekenkamer. Zij doet op onafhankelijke basis onderzoek naar de doeltreffendheid (resultaat), doelmatigheid (kosten) en rechtmatigheid (regels en besluiten) van het gemeentelijk beleid.