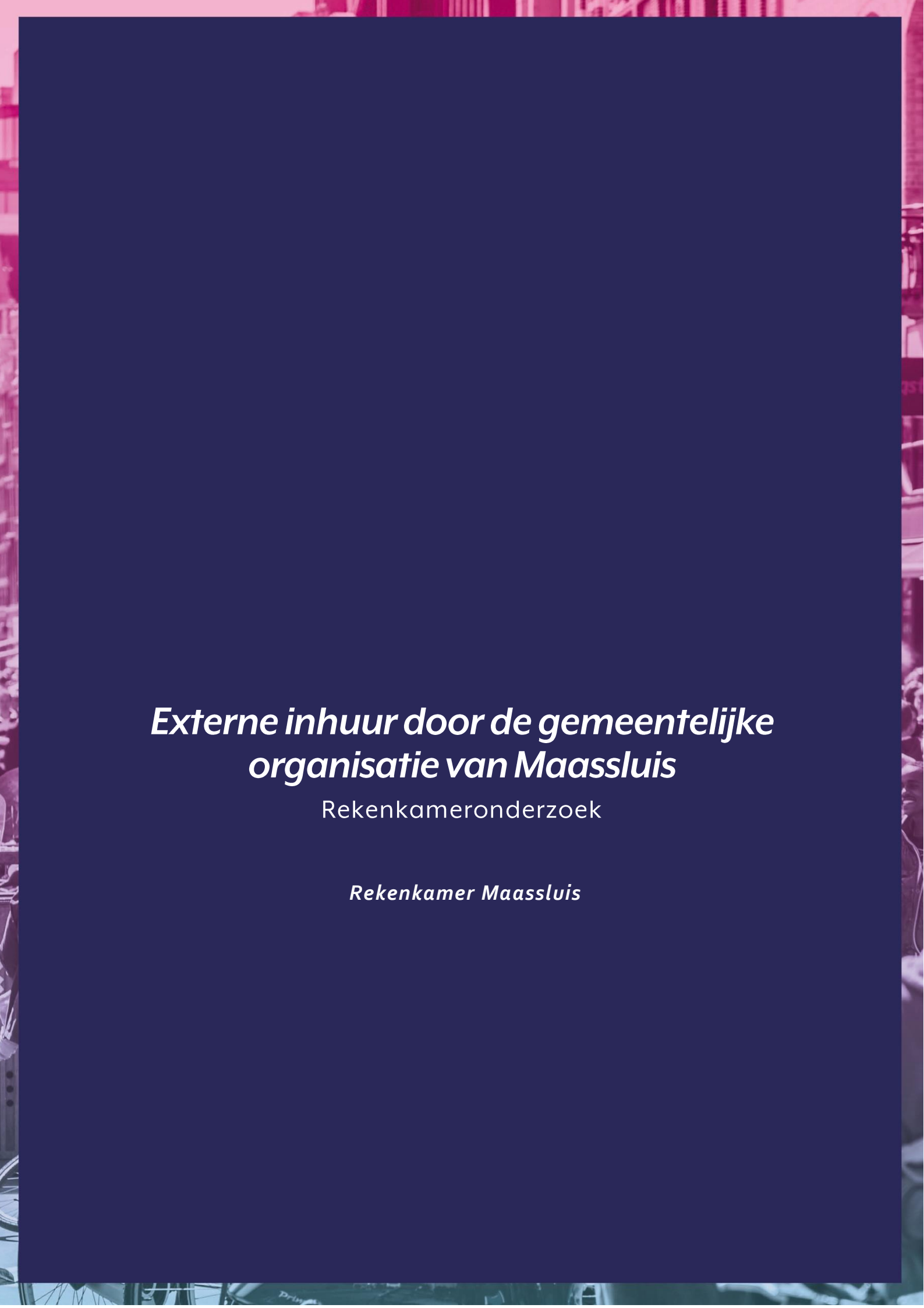




Externe inhuur door de gemeentelijke organisatie van Maassluis

Rekenkameronderzoek

Rekenkamer Maassluis

Colofon:

Datum:

30 augustus 2024

Opdrachtgever:

Rekenkamer Maassluis

Voorzitter

Dhr. A. (Arjen) van der Lugt

Leden

Dhr. C. (Chris) Kruizinga

Dhr. V. (Volker) Lieffering

Secretaris

Mw. E. (Eline) van Marle

Onderzoekers:

Dhr. drs. A.J. (Adrie-Jan) de Korte RA

Dhr. L.G.W. (Lennart) Straver MSc

Dhr. R.L. (Ruben) Riemens LLM



Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	4
Onderzoeksverantwoording	5
Conclusies en aanbevelingen	7
Reactie van college van B&W	13
Nota van bevindingen	17
1. Kaders voor externe inhuur	18
1.1. Inhuur van externen door gemeenten	18
1.2. Kader voor organisatie van gemeente Maassluis	19
1.3. Kaders voor externe inhuur in de gemeente Maassluis	20
1.4. Verbeteracties voor externe inhuur	22
1.5. Organisatie van de gemeente Maassluis	22
1.6. Samenwerking in de regio	23
2. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	24
2.1. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	24
2.2. Intern proces van externe inhuur	25
2.3. Mandaat en regeling budgethouders	26
2.4. Capaciteitssturing	27
2.5. Sturing op budgetten van externe inhuur	28
3. Aard en omvang van externe inhuur	30
3.1. Aard van externe inhuur	30
3.2. Omvang van externe inhuur 2018 - 2023	31
3.3. Externe inhuur in Gemeente Maassluis in vergelijking met andere gemeenten	32
4. Externe inhuur in de praktijk	34
4.1. Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	34
4.2. Selectie	34
4.3. Na opdrachtverlening	35
4.4. Overkoepelend	35
5. De rol van de raad	36
5.1. Informatievoorziening aan de raad	36
5.2. Sturing door de raad	38
Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen	39
Bijlage 2. Analyse kader casusonderzoek	40
Bijlage 3. Overzicht casussen	42
Bijlage 4. Kader capaciteitssturing	43



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding en doelstelling

Gemeenten kunnen om verschillende redenen externe capaciteit inhuren, bijvoorbeeld vanwege ziekte, extra werkzaamheden, bestuurlijke prioriteiten of behoefte aan specialistische kennis. Tegelijkertijd brengt de tijdelijke inzet van externen ook kosten met zich mee. Het college informeerde de raad in juni 2023 dat er in 2023 74 fte extern ingehuurd, op een totale formatie van 283 fte. Dat is meer dan 26% van de formatie.

Het is mede daarom van belang dat de inzet van externen bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelen en dat het inhuurproces goed is ingericht. Om de inhuur van externen te laten bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen, moet het inhuur- en personeelsbeleid in het verlengde liggen van de organisatievisie en het ambitieniveau. In welke mate dat het geval is, is nog niet bekend. Ook ontbreekt het aan zicht in de aard en omvang van externe inhuur, waardoor het niet duidelijk is hoe de zaken ervoor staan. In een informatiebrief aan de gemeenteraad van 11 april 2023 schreef de portefeuillehouder dat de gemeente zich in 2023 extra wil inzetten om de rapportages en de processen rondom personeel en inhuur op orde te krijgen. "Bij de maatregelen moet worden gedacht aan het juist vastleggen van besluiten rondom formatiewijzigingen en inhuur van personeel, verbetering van administratieve processen, beter vastleggen van verplichtingen en de maandelijkse monitoring van de personeelslasten." Dit rekenkameronderzoek draagt daar aan bij.

Vraagstelling

De volgende centrale vraag is geformuleerd om de bovenstaande doelstelling van dit onderzoek te realiseren:

In hoeverre is er sprake van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inhuur van externen binnen de gemeente Maassluis in de periode 2018-2023 en in hoeverre is dit beleid toekomstbestendig?

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van dertien deelvragen, verdeeld over vier onderwerpen:

Beleid

1. Hoe is het beleid rondom externe inhuur van de gemeente Maassluis vastgelegd?
2. Welke beleidskaders heeft de gemeenteraad gesteld aan externe inhuur? Betreft dit zowel financiële kaders als beleidskaders?
3. Hoe hangt het beleid rondom externe inhuur samen met het algemene personeelsbeleid van de gemeente Maassluis?
4. Werkt de gemeente samen met andere gemeenten in de regio om de invulling van vacatures regionaal aan te pakken?
5. Welke voorwaarden stelt het beleid van de gemeente Maassluis rondom het kunnen realiseren van externe inhuur?

Aard en omvang

6. Hoe worden de budgetten vastgesteld voor externe inhuur en wie is er verantwoordelijk voor budgetoverschrijdingen?
7. Wat zijn de aard en omvang van de externe inhuur binnen de gemeente Maassluis?



8. Hoe verhouden de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente zich met andere gemeenten van dezelfde gemeentegrootteklasse?

Uitvoering

9. Wordt de externe inhuur conform het vastgestelde beleid vormgegeven?
10. Hoe verhoudt deze externe inhuur zich tot het algemene personeelsbeleid van de gemeente?

Sturing en informatievoorziening

11. Hoe wordt er gestuurd op de budgetten van externe inhuur?
12. Op welk moment kan er in de systemen worden vastgesteld dat er mogelijk een budgetoverschrijding plaats zal vinden?
13. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over overschrijdingen van budgetten en in hoeverre kan hij hierop sturen?

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is gestart op 7 december 2023 met een startgesprek met de rekenkamer van Maassluis. In dit startgesprek zijn de onderzoeksopzet en het informatieverzoek toegelicht. De onderzoekers hebben op 18 december 2023 een startgesprek gevoerd met de ambtelijk contactpersoon en hier ook de onderzoeksopzet en het informatieverzoek toegelicht. Na de ontvangst van de documentatie zijn de eerste weken van het onderzoek besteed aan het analyseren en bestuderen van deze documenten. De documentatie bestond onder andere uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid, de mandaatregeling, P&C-documentatie en andere stukken die inzicht geven in externe inhuur en de formatie in gemeente Maassluis.

De resultaten van de documentanalyse zijn vervolgens getoetst en verder verdiept in een zestal interviews. Een overzicht van de gevoerde interviews is opgenomen in bijlage 1. Om inzicht te krijgen in de praktijk van externe inhuur is ook een casusonderzoek uitgevoerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van een analysekader, dat is vastgesteld door de Rekenkamer. De casussen zijn gespiegeld aan het analysekader en er is gekeken naar de periode voorafgaand aan de opdracht(verlening), de selectie en de periode na de opdracht(verlening). Het analysekader is opgenomen in bijlage 2 en het overzicht van de casussen in bijlage 3.

Alle onderzoeksresultaten zijn gebundeld in deze rapportage. De conceptversie van de nota van bevindingen is op 21 juni 2024 aan de organisatie aangeboden voor het ambtelijk wederhoor. Het ambtelijk wederhoor is een feitelijke check op de rapportage. Hierna is de definitieve rapportage, bestaande uit een bestuurlijke nota en nota van bevindingen op 18 juli 2024 aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 23 augustus 2024 ontvangen en vervolgens opgenomen in de bestuurlijke nota. Hierna is de rapportage aangeboden aan de gemeenteraad van Maassluis.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit de inleiding, de conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. De nota van bevindingen bestaat uit vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk richt zich op kaders voor externe inhuur. Het tweede hoofdstuk gaat in op rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarna legt het derde hoofdstuk de focus op aard en omvang van externe inhuur in de gemeentelijke organisatie. Het vierde hoofdstuk kijkt naar de praktijk van externe inhuur. Tot slot is in hoofdstuk vijf aandacht voor de rol van de raad.



Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld door de Rekenkamer Maassluis op basis van de nota van bevindingen. Uit het onderzoek volgen tien conclusies en zeven aanbevelingen.

Conclusies

1. **Naar aanleiding van de overschrijding van de inhuurbudgetten heeft de gemeentelijke organisatie adequate stappen gezet om de beheersing rondom externe inhuur te verstevigen.**

Door een beperkte beheersing van de processen en de budgetten rondom personele capaciteit en externe inhuur zijn er in de periode 2018 – 2022 overschrijdingen ontstaan. Naar aanleiding van de forse overschrijding van de budgetten in 2022 heeft de gemeente Maassluis verschillende acties ondernomen om de beheersing rondom externe inhuur te verstevigen, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van een intern mutatieformulier en het laten ondertekenen van alle personeelsvoorstellen door de gemeentesecretaris. De rekenkamer is positief over de opzet van deze verbeteracties.

2. **De gemeente Maassluis kent geen beleid ten aanzien van externe inhuur. Beleid rondom personele capaciteit is nog in ontwikkeling.**

Het inhuren van externe capaciteit is noodzakelijk voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie van Maassluis. De verantwoordelijkheid voor de opgave van externe inhuur is in beginsel de verantwoordelijkheid van het college van B&W. De gemeente Maassluis kent op dit moment geen specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur. In de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat het doel van de gemeente is om zoveel mogelijk personeel vast in dienst te hebben. Daarnaast ontbreekt het de gemeente Maassluis nu nog aan een strategisch personeelsbeleid. Hierdoor heeft de gemeente geen vastgestelde doelen en ambities ten opzichte van externe inhuur. Wel heeft de gemeente de ambitie te hebben om een strategisch personeelsbeleid op te stellen. De planning was om dit eind 2023 af te ronden. Wegens eerdere onderbezetting op de afdeling HR is dit nog niet afgerond.

3. **Het ontbreekt aan een allesomvattend verbeterplan om de beheersing rondom externe inhuur te verbeteren. De verbeterstappen worden in de praktijk “werkende weg” gezet.**

Bij de verbeterstappen maken we onderscheid tussen strategisch personeelsbeleid enerzijds en processen op orde anderzijds. De gemeente heeft de ambitie om strategisch personeelsbeleid op te gaan stellen. Dit beleid komt “werkende weg” tot stand via vier pijlers: (1) strategische personeelsplanning, (2) arbeidsmarktcommunicatie, (3) vitaliteit en (4) leren en ontwikkelen.

De formele bepalingen rondom mandatering en budgethouderschap zijn op orde in Maassluis. Tot medio 2023 beschikte de gemeentelijke organisatie niet over een vast intern proces voor externe inhuur, maar werd dit ontleend aan de regeling budgethouders. In 2023 is het proces van externe inhuur intern beschreven en vastgesteld. De introductie van het mutatieformulier, waarin onder andere de reden voor externe inhuur wordt toegelicht, is hier een belangrijke stap geweest. Daarnaast wordt er een inhuurdesk opgestart voor de administratieve taken van externe inhuur. Ten tijde van het onderzoek was deze functie nog niet ingevuld. Ook is er een verbeterplan aangekondigd met aandacht voor:

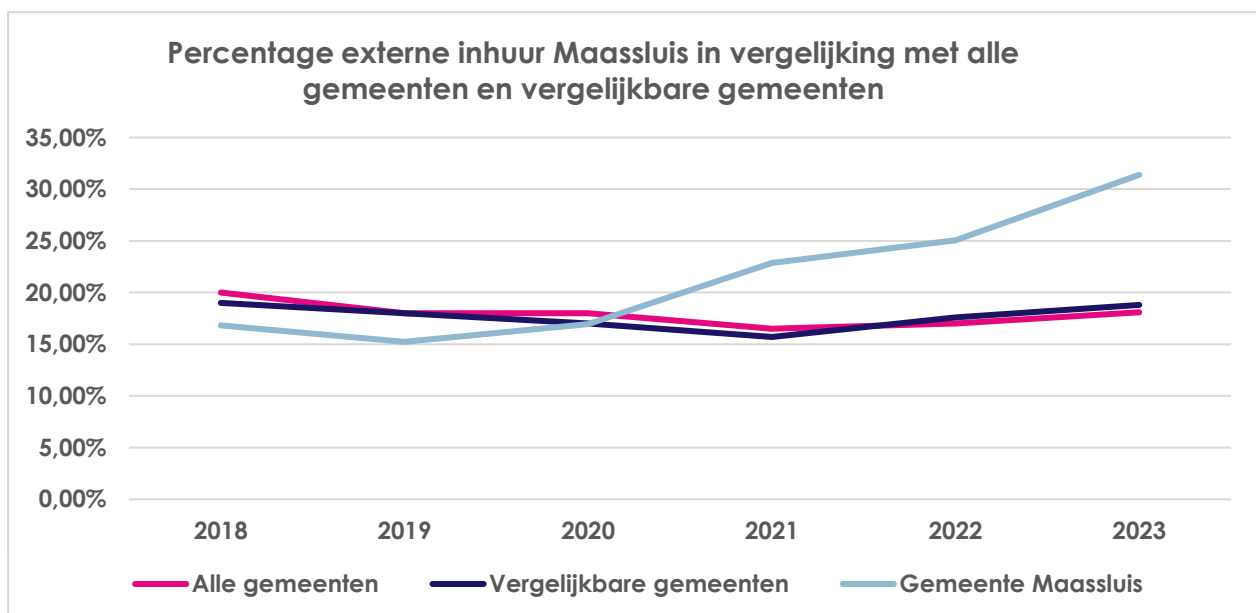
- / Eenduidige sturingsinformatie;
- / Actualisatie van de vastlegging, monitoring en analyse van de te volgen werkprocessen;
- / Het opstellen of verbeteren van instructies voor financiële- en personeelssystemen;
- / Verfijning van de rollen, verantwoordelijkheden en taken.



Tijdens de uitvoering van het onderzoek werd er wel gewerkt aan deze onderdelen, maar er was nog geen verdere vastlegging aanwezig. Daarnaast ontbreekt een helder stappenplan, waarbij planning en resultaten gemonitord kunnen worden.

4. De afhankelijkheid van inhuur in de organisatie neemt toe door de groei van het aandeel externe inhuur.

De uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de totale personeelslasten in de gemeentelijke organisatie is, ook ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, hoog en laat de achterliggende jaren een stijgend beeld zien. Dat heeft in de achterliggende jaren ook geleid tot budgetoverschrijdingen. Redenen voor externe inhuur zijn ziektevervanging, vergroten ambtelijke capaciteit voor tijdelijke projecten, niet kunnen invullen van vacatures en het specifiek inhuren van externe expertise. De sterke stijging van de externe inhuur vormt een risico in de bedrijfsvoering, omdat kennis binnen de eigen organisatie minder geborgd is, er relatief veel mutaties in personele capaciteit plaatsvinden en externe inhuur een groter beslag legt op de personele budgetten dan intern personeel.



5. De omstandigheden zijn uitdagend: risico dat taakuitvoering van de gemeente onder druk komt te staan als processen en informatievoorziening rondom personele capaciteit en externe inhuur niet op orde zijn.

De omstandigheden voor de gemeente Maassluis zijn uitdagend. Daar is de gemeente Maassluis overigens geen uitzondering in. Door groei van taken, door stijgende kosten, door dalende budgetten, door een negatief financieel meerjarenperspectief, door de krappe arbeidsmarkt, door moeilijk vervulbare vacatures en door de aantrekkingskracht van omliggende gemeenten ten aanzien van arbeidsmarktpotentieel, is het voor de gemeente Maassluis uitdagend en complex om de personele bezetting op orde te krijgen. Het gevolg daarvan kan uiteindelijk zijn dat de (primaire) taakuitvoering van de gemeente onder druk kan komen te staan als de processen en informatievoorziening rondom personele capaciteit en externe inhuur niet op orde zijn.



6. De totale sturing en beheersing van personele capaciteit en inhuur is verbeterd, maar is tegelijk nog kwetsbaar.

Het interne proces van externe inhuur is in 2023 intern beschreven en vastgesteld. Onderdeel hiervan is de introductie van een inhuurdesk per mei 2024, die zorgdraagt voor de administratieve afhandeling en het vastleggen van externe inhuur. Het is van groot belang dat er meer inzicht komt in de relatie tussen personeelslasten en de dekkingsbronnen van deze lasten. Dit inzicht is nu nog beperkt. In 2020 was een prognosemodel ontwikkeld, maar dit bleek in de praktijk te complex en arbeidsintensief om actueel te houden. Nu wordt op rapportagemomenten een koppeling gelegd tussen de financiële dekkingsbronnen met de informatie over personeelslasten uit het HR-systeem. Er is momenteel geen informatie beschikbaar om deze analyse vaker uit te voeren. Het matchen van personeelslasten tegen de dekkingsbronnen is een arbeidsintensieve taak, die ook steunt op een kloppende verplichtingenadministratie en een juiste urenregistratie. Verdere optimalisatie dient nog plaats te vinden.

Naast het vastleggen van processen, verplichtingen en dekkingsbronnen, is het ook van belang om inzicht te hebben in enerzijds de benodigde capaciteit en anderzijds de beschikbare capaciteit. We constateren dat capaciteitssturing nog niet ver is doorontwikkeld in de organisatie. Er vindt wel enige vastlegging plaats in de teamplannen, maar bijvoorbeeld voor nieuwe werkzaamheden is het moeilijk om een inschatting van de benodigde capaciteit te maken. Er is de achterliggende periode een mismatch ontstaan tussen de (optelsom van alle) opgaven en de beschikbare informatie. Deze is niet eenvoudig op te lossen.

7. Aanbesteding van externe inhuur vindt vaak plaats via een enkelvoudige procedure.

Vanuit het casusonderzoek blijkt dat de gemeente vaak bewust kiest voor een beperkte eerste contractperiode voor externe inhuur, zodat de grens van € 70,000,- niet overschreden wordt. Op basis van het interne inkoopbeleid kan er dan enkelvoudig aanbesteed worden. Daarnaast zien we dat deze grens bij verlenging in sommige gevallen toch wordt overschreden. Conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid zou dan een meervoudige aanvraag gedaan moeten worden of moet een besluit tot afwijking van het beleid aan het college worden voorgelegd. Een enkelvoudige aanbesteding betekent ook dat opdrachten niet in concurrentie tot stand zijn gekomen. Daardoor is een goede afweging tussen prijs en kwaliteit (doelmatigheid en doeltreffendheid) niet mogelijk en worden belangrijke doelstellingen uit het inkoopbeleid niet (zichtbaar) gerealiseerd.

8. Dossiervorming en navolgbaarheid van individuele inhuurtrajecten is nog beperkt.

Vanuit het uitgevoerde casusonderzoek 2018-2023 blijkt dat er intern geen dossiers beschikbaar zijn waarin het gevolgde proces van opdrachtverlening bij externe inhuur is vastgelegd. Het is daardoor achteraf niet te achterhalen of de opdracht aansluit bij de kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en wat de reden voor de externe inhuur is geweest. In de gesprekken komt naar voren dat deze informatie veelal via de mail of telefonisch is gedeeld. Ook is niet te achterhalen welke offertes zijn opgevraagd in het geval van een meervoudige aanvraag. Daarnaast ontbraken in enkele gevallen de VOG (Verklaring omtrent Gedrag) en de integriteitsverklaring. Wel konden in alle gevallen ondertekende contracten of opdrachtbevestigingen overgelegd worden. In de meeste gevallen ontbrak de urenregistratie op basis waarvan facturen kunnen worden goedgekeurd. Door deze beperkte dossiervorming/archivering is de navolgbaarheid van gevolgde procedures achteraf niet meer vast te stellen.



9. Samenwerking met omliggende gemeenten op het gebied van ambtelijke capaciteit is beperkt.

De gemeente werkt samen met verschillende gemeenten in de regio. Enerzijds is er een aantal verbonden partijen waarin de regiogemeenten samenwerken. Anderzijds vindt er beperkt samenwerking plaats om de uitdagingen ten aanzien van personele capaciteit en externe inhuur voor de gemeentelijke organisatie beheersbaar te houden. Deze samenwerking beperkt zich met Vlaardingen en Schiedam tot uitwisselen van vacatures en kennisuitwisseling. Desalniettemin wordt ook concurrentie in de regio ervaren, doordat regiogemeenten een grote aantrekkingskracht hebben doordat zij hogere functieschalen kunnen bieden en is er sprake geweest van actief werven onder het personeel van de gemeente Maassluis.

10. De rol van de raad ten aanzien van externe inhuur is beperkt.

De raad wordt met name via de reguliere P&C-cyclus betrokken bij de vraagstukken rondom personele capaciteit en externe inhuur. Aangezien de bedrijfsvoering van de gemeente onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W valt, is dat ook niet onoverkomelijk. Gelet op de aangenomen moties en de aanvullende raadsinformatiebrieven is gebleken dat een grotere betrokkenheid van de raad, gelet op de uitdagende omstandigheden, gewenst was en is. De raad is bij de overschrijdingen van budgetten rondom personeel en inhuur ook te laat geïnformeerd. Het beeld van de Rekenkamer is dat dit geen bewuste afweging is geweest, maar dat dit is ontstaan doordat de onderliggende administratie gebrekkig was, waardoor overschrijdingen pas laat aan het licht zijn gekomen.



Aanbevelingen

1. Stel strategisch personeelsbeleid vast en maak het thema externe inhuur onderdeel van dit beleid.

Op dit moment ontbreekt het de gemeente Maassluis zowel aan specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur als aan strategisch personeelsbeleid. Het strategisch personeelsbeleid wordt nu opgesteld door de gemeente. Daarnaast dient er, mogelijk als onderdeel van het strategisch personeelsbeleid, ook beleid voor externe inhuur opgesteld te worden. Dit beleid kan betrekking hebben op de wenselijkheid van externe inhuur, het maximaal gewenste percentage van de loonsom of bepaalde kwaliteitstandaarden. Ook kan dit beleid ingaan op kennisborging binnen de vaste formatie en op afhankelijkheid van inhuur. Door middel van een vastgesteld beleidsstuk kan er gestuurd worden op concrete doelstellingen voor externe inhuur. Het vaststellen van dit beleid is de verantwoordelijkheid van het college. De raad kan betrokken worden door bijvoorbeeld een kadernotitie externe inhuur vast te stellen. Het is vervolgens aan het college om uitvoer te geven aan het beleid en een actieplan op te stellen om de huidige situatie in lijn te brengen met het nieuw opgestelde beleid.

2. Maak een planning voor de uitvoering van de stappen uit het verbeterplan en het opstellen van een strategische personeelsplanning.

In 2023 is door het college een aantal acties ondernomen en een verbeterplan opgesteld naar aanleiding van de budgetoverschrijding op het personeelsbudget in 2022. Ten tijde van het onderzoek zijn nog niet alle verbeterstappen uitgevoerd. Daarnaast wordt nu een strategisch personeelsbeleid opgesteld. Het is niet duidelijk wanneer deze verbeterstappen worden gerealiseerd. Het is van belang dat hier een duidelijke planning voor wordt gemaakt en dat de raad over de voortgang wordt geïnformeerd via de P&C-cyclus.

3. Intensiveer de samenwerking met omringende gemeenten, daar waar het gaat om kwetsbare of moeilijk te vervullen functies.

De gemeente Maassluis werkt nauwelijks samen met omringende gemeenten in de regio om vacatures samen in te vullen. Er ligt een kans voor de gemeente Maassluis om deze samenwerking te intensiveren als het gaat om kwetsbare of moeilijk te vervullen functies. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gezamenlijk in dienst nemen van een medewerker. Dit leidt tot minder kwetsbaarheid. Verder kunnen bij deze samenwerking ook afspraken gemaakt worden over het niet actief werven onder elkaars personeel.

4. Investeer in een werkbaar concept van capaciteitssturing, waarbij vanuit de opgaven vertaling plaatsvindt naar benodigde capaciteit en zet dat af tegen de beschikbare capaciteit.

Voor het functioneren van de gemeente is het van groot belang dat er inzicht is in de benodigde capaciteit en de beschikbare capaciteit. Daarnaast is het van belang dat er regelmatig wordt geëvalueerd of dat evenwicht bereikt wordt of dat bijsturing noodzakelijk is. De Rekenkamer constateert dat er nu geen conceptueel kader (vooraf) en een zichtbare vastlegging van deze afwegingen (achteraf) is. In bijlage 4 van het rapport geeft de rekenkamer een voorbeeld van een kader dat gebruikt kan worden voor een werkbaar concept van capaciteitssturing, waarbij vanuit de opgaven vertaling plaatsvindt naar benodigde capaciteit en dit wordt afgezet tegen de beschikbare capaciteit.



5. Zorg voor dossiervorming en navolgbaarheid van inhuurtrajecten om de verantwoording te verbeteren.

In de onderzochte casussen zijn geen dossiers aangetroffen waarin het gevolgde proces van opdrachtverlening bij externe inhuur volledig is vastgelegd. Hierdoor is niet navolgbaar gebleken welke werkwijze gehanteerd is door de gemeente. Daarnaast is veelal gebruikgemaakt van een eenvoudige aanbestedingsprocedure bij de verschillende inhuurtrajecten, waardoor een goede afweging tussen prijs en kwaliteit niet mogelijk is. Volledige dossiers met navolgbare werkwijzen leiden ertoe dat er beter gestuurd kan worden op het budget voor externe inhuur.

6. Blijf investeren in een actueel inzicht in beschikbare budgetten en gerealiseerde kosten voor vast, tijdelijk en extern ingehuurd personeel.

De gemeente Maassluis heeft beperkt inzicht in de relatie tussen personeelslasten en de dekkingsbronnen hiervan. Dit inzicht verkrijgt de organisatie door de personeelsadministratie en de financiële administratie op elkaar aan te laten sluiten. Tot voor kort deed de gemeente dit eenmaal per jaar bij het opstellen van de jaarrekening. Vanaf 2024 wordt dit twee keer per jaar inzichtelijk gemaakt. De aanbeveling luidt om deze aansluiting maandelijks te gaan doen, zodat eerder inzicht is in daadwerkelijke over- of onderschrijdingen. Op deze manier kan eerder bijgestuurd worden op externe inhuur.

7. Ga als raad met het college in gesprek over de informatiebehoefte met betrekking tot externe inhuur.

Nu is er in de reguliere P&C-cyclus beperkt aandacht voor de beheersing van de personele budgetten en externe inhuur. Hoewel de verantwoordelijkheid voor externe inhuur bij het college ligt, is het van belang dat de raad betrokken is bij de verbeterstappen en eventuele budgetoverschrijding op personele lasten. Zolang de arbeidsmarkt krap is en er een groot risico is op overschrijding, is het belangrijk om hier voldoende aandacht aan te besteden. Ga als raad met het college in gesprek over de informatiebehoefte over externe inhuur in de P&C-cyclus.



Reactie van college van B&W



Aan de Rekenkamer van de gemeente
Maassluis

onderwerp	Onderzoek Externe inhuur	datum	23-08-2024
ons kenmerk	587506	bijlage(n)	1
Portefeuillehouder	Wethouder C. Bronsveld-Snoep		

Geachte leden van de Rekenkamer van de gemeente Maassluis,

Allereerst spreken wij onze waardering uit voor het onderzoek en de daaruit voortkomende conclusies en adviezen.

Binnen de organisatie is ruimte voor verbetering binnen het proces van inhuur van externen. De uitkomst van het onderzoek naar de vraagstelling in hoeverre er sprake is van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inhuur van externen binnen de gemeente Maassluis in de periode 2018-2023 gaat ons gaan helpen dit proces verder vorm te geven.

In hoofdlijnen geeft het rapport de bevestiging dat we op de goede weg zijn maar tegelijkertijd nog optimalisaties in gang moeten zetten. Met de introductie van expliciete voorbereiding en besluitvorming via het mutatieformulier, de opgestarte inhuurdesk en het creëren van meer bewustwording zijn de nodige stappen al genomen.

De vervolgstappen zijn het proces inhuur efficiënter maken, de administratie beter te borgen en het beleid op orde maken. Dit sluit in onze ogen aan bij de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport. Een verbeterplan, zoals geadviseerd wordt in het rapport, zullen we als advies oppakken zodat hiermee aan een integraal en gerichte planning gewerkt zal worden.

In algemene zin is en blijft de visie op externe inhuur om zoveel mogelijk medewerkers in vaste dienst te hebben. Vaste werknemers geven een persoonlijk gevoel, meer binding met de stad en een herkenbaar beeld aan de organisatie. Daarnaast zorgt een vaste arbeidsrelatie voor waarborging en continuïteit van de kwaliteit van het werk. Een vast arbeidscontract geeft daarnaast de werkgever en werknemer zekerheid en vertrouwen in de werkrelatie.

Het blijft ons lukken om vast personeel aan te trekken. Aan de andere kant blijft de dynamiek rondom in- en uitstroom van het personeel hoog. Dat zal ook de komende jaren zo blijven. Dat maakt ook de noodzaak groot om zittende en aankomende medewerkers aan ons te binden en te blijven boeien door hen op een goede manier te ontvangen, te begeleiden en te ontwikkelen.

Externe inhuur zal een blijvende factor van betekenis blijven in ons personeelsbestand. Voor bepaalde werkzaamheden kiezen we bewust voor inhuur, zoals bij gebiedsontwikkeling of voor een flexibele schil. Voor lopende projecten en processen waar specifieke kennis noodzakelijk is, zal het inzetten van externen ook in de toekomst noodzakelijk zijn. Dit betreft ook voor specifieke expertise die tijdelijk nodig is en wanneer we enkel tijdelijke middelen beschikbaar hebben om het werk te verrichten. (bijvoorbeeld vanuit SPUK gelden)

Rekenkameronderzoek Externe inhuur 2024



Dat roept ook de blijvende noodzaak op om de door de firma Necker geschetste adviezen nauwgezet te beoordelen en te implementeren. Wij onderschrijven en omarmen de verschillende conclusies uit het rapport:

- *Naar aanleiding van de overschrijding van de inhuurbudgetten heeft de gemeentelijke organisatie adequate stappen gezet om de beheersing rondom externe inhuur te verstevigen.*
- *De gemeente Maassluis kent geen beleid ten aanzien van externe inhuur. Beleid rondom personele capaciteit is nog in ontwikkeling.*
- *Het ontbreekt aan een allesomvattend verbeterplan om de beheersing rondom externe inhuur te verbeteren. De verbeterstappen worden in de praktijk “werkende weg” gezet.*
- *De afhankelijkheid van inhuur in de organisatie neemt toe door de groei van het aandeel externe inhuur.*
- *De omstandigheden zijn uitdagend: risico dat taakuitvoering van de gemeente onder druk komt te staan als processen en informatievoorziening rondom personele capaciteit en externe inhuur niet op orde zijn.*
- *De totale sturing en beheersing van personele capaciteit en inhuur is verbeterd, maar is tegelijk nog kwetsbaar.*
- *Aanbesteding van externe inhuur vindt vaak plaats via een enkelvoudige procedure.*
- *Dossiervorming en navolgbaarheid van individuele inhuurtrajecten is nog beperkt.*
- *Samenwerking met omliggende gemeenten op het gebied van ambtelijke capaciteit is beperkt.*
- *De rol van de raad ten aanzien van externe inhuur is beperkt.*

Ten aanzien van de gegeven aanbevelingen hebben wij nog de volgende opmerkingen:

Aanbeveling	Reactie vanuit bestuur
Stel strategisch personeelsbeleid vast en maak het thema externe inhuur onderdeel van dit beleid.	Wij herkennen deze aanbeveling om een strategisch personeelsbeleid vast te stellen. Dit beleid is reeds in ontwikkeling en zal verder uitgewerkt gaan worden.
Investeer in een werkbaar concept van capaciteitssturing, waarbij vanuit de opgaven vertaling plaatsvindt naar benodigde capaciteit en zet dat af tegen de beschikbare capaciteit.	De voorgestelde capaciteitsplanning is ambitieus voor een gemeente met velerlei taken (ca 60 taakvelden, honderden processen, 300 medewerkers en vele verbonden partijen). Wij zullen nagaan of en hoe we hier praktisch invulling aan kunnen geven om te voorkomen dat de planning een doel op zich wordt. Het kader voor de capaciteitsplanning, zoals geschetst in bijlage 4, zal als inspiratiebron gebruikt worden.
Maak een planning voor de uitvoering van de stappen uit het verbeterplan en het opstellen van een strategische personeelsplanning.	Wij omarmen deze aanbeveling maar de term “allesomvattend” dient weggelaten te worden. Dit insinueert een plan waar alle aspecten van onze organisatie in mee genomen dient te worden terwijl we het hier expliciet over personeelsbeleid en uitvoering hebben. We zullen het verbeterplan verder uitwerken voor het proces “inhuur externen” binnen onze organisatie. Daarbij dient het gehanteerde tijdspad realistisch te zijn. De planning is dat dit verbeterplan in het eerste kwartaal van 2025 wordt opgeleverd.
Blijf investeren in een actueel inzicht in beschikbare budgetten en gerealiseerde kosten voor vast, tijdelijk en extern ingehuurd personeel.	U adviseert om te blijven investeren in een actueel inzicht in budgetten en gerealiseerde kosten. Over de gehele onderzoeksperiode 2018-2023 is de afwijking van het resultaat ten opzichte van het begrote personeelslasten nog geen 2%. Ons inziens draagt dit

Rekenkameronderzoek Externe inhuur 2024



	niet een verdere investering in capaciteit om vaker te kunnen rapporteren over de uitnutting van het budget.
<i>Zorg voor dossiervorming en navolgbaarheid van inhuurtrajecten om de verantwoording te verbeteren.</i>	Wij omarmen deze aanbeveling en inmiddels is dit ook meegenomen in de werkzaamheden van de inhuurdesk. Hierbij zijn de diverse dossiers van de externe medewerkers aangevuld, compleet gemaakt en administratief verwerkt. Naast de contractdocumenten en VOG verklaring wordt ook de uitvraag naar de diverse partijen (zzp, bureaus) goed vastgelegd. Wij blijven dit uiteraard voortzetten en monitoren.
<i>Intensiveer de samenwerking met omringende gemeenten, daar waar het gaat om kwetsbare of moeilijk te vervullen functies.</i>	Het uitwisselen van vacatures is één van de initiatieven die regionaal plaatsvinden. Soms is het van waarde om met gelijksoortige of buurgemeenten afspraken te maken en soms om dat op andere wijze in te vullen. Dit wordt per keer bekeken. Het leidt echter nog niet tot veel concrete invullingen. Voorbeelden zijn wel dat we bijvoorbeeld werken met een gezamenlijk Jeugdteam in MVS verband dat werkt voor de 3 gemeenten en dat we samen met andere gemeenten gebruik maken van het VNG traineeprogramma.
<i>Ga als raad met het college in gesprek over de informatiebehoefte met betrekking tot externe inhuur.</i>	Wij omarmen deze aanbeveling en stellen voor om bij de komende bestuursrapportage over dit onderwerp stil te staan.

Tot slot nog een opmerking over de aansturing van de gemeente op pag. 18 van het rapport. Deze is niet correct beschreven. De Gemeentesecretaris geeft leiding aan de organisatie en de clustermanagers sturen de clusters aan.

Wij spreken nogmaals onze waardering voor uw onderzoek uit en gaan er van uit dat u onze reactie zult verwerken in het definitieve rapport.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

ing. P.D. Verstoep

J.G. de Vries

Dit document is digitaal ondertekend.

Bijlage(n):

Eindrapport Externe inhuur in Maassluis

Rekenkameronderzoek Externe inhuur 2024



Nawoord opdrachtgever

De Rekenkamer Maassluis kijkt tevreden terug op het proces om tot dit rapport te komen. Bij de uitvoering van het onderzoek gingen de onderzoekers punctueel en gericht aan de slag, waardoor het rapport naar mening van de Rekenkamer zeer inhoudelijk en volledig is geworden en binnen de gebruikelijke termijnen is afgerond. De Rekenkamer bedankt de onderzoekers voor het onderzoek en rapport dat is opgeleverd en ook de gemeentelijke organisatie die veel werk heeft verzet rondom de totstandkoming van het rapport.

De Rekenkamer bedankt het college van B&W voor de waardering die het in het bestuurlijk wederhoor uitsprekt voor het voorliggende onderzoek en de omarming van de conclusies. De Rekenkamer is ook tevreden te lezen welke stappen de organisatie al neemt die aansluiten bij de aanbevelingen van het rapport. Wel heeft de Rekenkamer een reactie bij enkele van de kanttekeningen op de aanbevelingen die uit het bestuurlijk wederhoor komen (in volgorde van schrijven uit het bestuurlijk wederhoor):

Wederhoor aanbeveling 1: De Rekenkamer is tevreden dat de aanbeveling wordt overgenomen. Wel had de Rekenkamer graag gezien op welke termijn het college van B&W voornemens is om de strategische personeelsplanning af te ronden.

Wederhoor van aanbeveling 4: Een capaciteitsplanning is - zeker in organisaties waar de schaarste groot is - belangrijk. Daarbij moet planning inderdaad geen doel op zich worden, maar het zou wel een werkbaar hulpmiddel moeten zijn voor balans in de organisatie. Dit sluit aan bij de in de brief genoemde visie rondom het personeelsbeleid en omgang met externe inhuur. Ga daarom niet na óf deze aanbeveling wordt overgenomen, maar hóe.

Wederhoor van aanbeveling 2: De Rekenkamer is tevreden te lezen dat de organisatie met aanbeveling 2 aan de slag gaat. Hierbij staat wat de Rekenkamer betreft een gestructureerde en planmatige aanpak met een realistisch tijdspad centraal.

Wederhoor van aanbeveling 6: De Rekenkamer onderschrijft de weerlegging van de aanbeveling om te blijven investeren in een actueel inzicht in beschikbare budgetten en gerealiseerde kosten voor vast, tijdelijk en extern ingehuurd personeel niet. Met dit antwoord gaat het college van B&W voorbij aan het budgetrecht van de gemeenteraad.

De opmerking over de beschrijving van de rol van de gemeentesecretaris wordt ter kennisgeving aangenomen, maar niet meer aangepast in het voorliggende rapport.

De Rekenkamer wenst de gemeenteraad van Maassluis veel succes bij de bespreking van het rapport, de conclusies en de aanbevelingen en is graag bereid om een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamer Maassluis,

Arjen van der Lugt
Voorzitter



Nota van bevindingen



1. Kaders voor externe inhuur

In dit hoofdstuk brengen we het beleid rondom externe inhuur in de gemeente Maassluis in beeld. Daarbij staan we onder andere stil bij de rol van de raad en de samenhang met ander beleid. Daarnaast kijken we naar de samenwerking van Maassluis met andere gemeenten. Tot slot kijken we naar de voorwaarden die het beleid stelt rondom realisatie van externe inhuur. Daarmee geven we antwoord op de volgende deelvragen:

1. Hoe is het beleid rondom externe inhuur van de gemeente Maassluis vastgelegd?
2. Welke beleidskaders heeft de gemeenteraad gesteld aan externe inhuur? Betreft dit zowel financiële kaders als beleidskaders?
3. Hoe hangt het beleid rondom externe inhuur samen met het algemene personeelsbeleid van de gemeente Maassluis?
4. Werkt de gemeente samen met andere gemeenten in de regio om de invulling van vacatures regionaal aan te pakken?
5. Welke voorwaarden stelt het beleid van de gemeente Maassluis rondom het kunnen realiseren van externe inhuur?

1.1. Inhuur van externen door gemeenten

Redenen voor inhuur

Het inhuren van externe expertise is voor gemeenten om verschillende redenen onvermijdelijk. Allereerst kan inhuur nodig zijn omdat tijdelijk specialistische kennis en kunde nodig zijn. Daarnaast is het met de huidige arbeidsmarkt moeilijk om medewerkers met de juiste vaardigheden te vinden. Mochten de juiste mensen er zijn, dan moeten zij ook zelf de keuze maken om bij een gemeente te solliciteren. Verder is er sprake van een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt, vooral als het specialisten betreft. Tot slot kan inhuur nodig zijn om capaciteitsproblemen op te lossen of om als organisatie flexibel te blijven. Capaciteitsproblemen kunnen ontstaan door bijvoorbeeld ziekte of ontslag.

Gemeenten hebben de laatste jaren een groter takenpakket en meer verantwoordelijkheden gekregen. De complexiteit van vraagstukken neemt toe. Zeker als gekeken wordt naar sociaal domein, duurzaamheid en digitalisering. Doordat gemeenten over beperkte financiële middelen bezitten, moeten zij verstandig omgaan met het aantrekken, afstoten en inhuren van personeel. Verschillende extra taken worden gefinancierd door incidentele middelen, zoals bijvoorbeeld tijdelijke (Rijks)financiering. Gezien de tijdelijke aard van deze middelen, kunnen gemeenten geen structurele lasten in de vorm van arbeidsrelaties voor onbepaalde tijd aangaan. Deze middelen worden dan ingezet voor externe inhuur.

Uit de Personeelsmonitor Gemeenten 2023 van A&O Fonds Gemeenten blijkt dat gemeenten in 2023 ruim 18,1% van hun loonsom aan externe inhuur besteedden. Ook komt hier naar voren dat kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners), zoals Maassluis, meer uit zijn gaan geven aan inhuur van derden.¹

Externe inhuur is onderwerp van gesprek en een politiek gevoelig thema

Externe inhuur is onderdeel van de uitvoering en bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie. Volgens de financiële verordening (2022) van de gemeente Maassluis, die door de raad is vastgesteld op 11 oktober 2022, draagt het college van B&W zorg voor het functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie.² Dit maakt dat de opgave van externe inhuur in beginsel de

¹ Personeelsmonitor 2023, A&O fonds Gemeenten.

² [Financiële verordening Maassluis 2022](#), Artikel 17.



verantwoordelijkheid is van het college van B&W. De ambtelijke organisatie is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de keuze om werkzaamheden met eigen personeel uit te voeren of om gebruik te maken van externe inhuur.

Desalniettemin is inhuur in veel gemeenteraden onderwerp van gesprek en een politiek gevoelig thema. De initiële reactie van raadsleden is vaak dat inhuur duurder is dan het in vaste dienst nemen van medewerkers. Inhuur kan echter ook een kostenbesparing vormen door de tijdelijke aard van de inhuur. In sommige gevallen is het efficiënter en goedkoper om specialistische expertise in te huren dan om deze expertise vast in dienst te hebben. Daarmee is inhuur van derden zowel een kostenpost als een kostenbesparing. Een voorbeeld hiervan is de inhuur van een jurist voor één complexe procedure. Verder is externe inhuur een politiek thema als gekeken wordt naar de betrokkenheid van ambtenaren bij de gemeente en de verbinding met de lokale samenleving.

Sturing en verantwoording rondom externe inhuur

Sturing en verantwoording een belangrijk onderdeel van het vraagstuk rondom externe inhuur. Toch is sturing op resultaat bij externe inhuur een uitdaging. Dit komt omdat het complex is om in te schatten hoeveel externe inhuur verwacht wordt. Dit komt onder meer doordat redenen voor externe inhuur, zoals ziekte, externe ontwikkelingen of piekbelasting onvoorspelbaar kunnen zijn. De focus ligt op het behalen van de gemeentelijke doelstellingen. Op welke manier de doelstellingen behaald worden, kan hier ondergeschikt aan zijn. Het gevolg hiervan is dat er soms geen andere mogelijkheid is dan gebruik te maken van externe expertise om de doelstellingen te realiseren.

Al met al moet bij externe inhuur niet alleen naar de kosten van externe inhuur gekeken worden, maar ook naar de omstandigheden. Ziekteverzuim en piekbelasting kunnen een gegronde reden zijn voor inhuur. Inhuur kan dan namelijk ook een kostenbesparing zijn. Het is om die reden van belang om eerst de kaders, het vastgestelde beleid over de organisatie en het personeelsbeleid in kaart te brengen. Vanuit deze kaders wordt verder gekeken naar de rol van inhuur.

1.2. Kader voor organisatie van gemeente Maassluis

Organisatie ontwikkelingsplan *Maassluis verandert* aanzet tot nieuwe organisatiestructuur

Het college van B&W van de gemeente Maassluis heeft in december 2017 het organisatie ontwikkelingsplan *Maassluis verandert* vastgesteld. Hierin is de aanzet gegeven voor de reorganisatie van de ambtelijke organisatie. In dit plan wordt niet expliciet gesproken over externe inhuur. Wel staan er plannen in om een aantal knelpunten aan te pakken. De genoemde knelpunten zijn: een niet vraaggericht vormgegeven organisatie, ontoereikend strategisch vermogen van de organisatie en doelstellingen die vragen om een andere cultuur.³

De gemeente Maassluis heeft met het veranderplan de verandering ingezet van een piramidale verticaal-hiërarchische organisatie naar een kleinere en plattere horizontaal-procesmatige organisatie. De uitgangspunten om dit te bewerkstelligen zijn als volgt geformuleerd in het plan:

- / Clusteren van vergelijkbare werkzaamheden;
- / Platte organisatie met korte lijnen tussen bestuur, management en medewerkers;
- / Verantwoordelijkheden laag in de organisatie;
- / Duidelijke rollen en duidelijk onderscheid tussen management en inhoud;
- / Grotere eenheden (uitgangspunt zofte);
- / Versterken van integrale en projectmatige samenwerking;
- / Vergroten strategisch vermogen.

³ Gemeente Maassluis. (2017, 18 december). *Maassluis verandert*.



De nieuwe organisatiestructuur bestaat uit vier clusters met in totaal elf teams. De clusters staan in tabel 1.

Tabel 1 Clusters gemeentelijke organisatie van Maassluis

Cluster	Teams
Inwoners	Publiekszaken; Vergunningverlening, veiligheid en handhaving; Vraaggraak (sociaal wijkteam)
Stad	Stedelijk beleid; Sociaal beleid; Team projecten en wijkontwikkeling
Bedrijfsvoering	Advies; Administratie; I en A/facilitair
Stadsbedrijf	Bedrijfsvoering; Uitvoering

De clusters worden aangestuurd door de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris wordt ondersteund door een stafafdeling. Het Concern Management Team (CMT) geeft leiding aan de ambtelijke organisatie. Het CMT wordt geadviseerd door de concernstrategen. Dit team bestaat uit de gemeentesecretaris, de vier clustermanagers, de directiesecretaris en de concerncontroller in de rol van adviseur. Uitgangspunten hierbij zijn 'integraal management' en 'leidinggeven'. Dat eerste principe verwijst naar management waar bij 'alle PIOFAH taken worden uitgevoerd'.⁴ Het tweede principe verwijst naar het 'vanuit een hiërarchische positie leidinggeven aan een organisatorische eenheid, inclusief de daarbij behorende personele en financiële aspecten en derhalve verantwoordelijk en aanspreekbaar zijn op het resultaat'.⁵

1.3. Kaders voor externe inhuur in de gemeente Maassluis

Het coalitieakkoord 2022–2026 bevat het voornemen om balans te vinden tussen vaste personele bezetting en externe inhuur

Het coalitieakkoord 2018-2022 *Samen Maassluis. Investeren in een duurzame toekomst* bevatte geen plannen met betrekking tot ambtelijke capaciteit en externe inhuur.⁶ Het coalitieakkoord 2022-2026 *Samen betrokken het verschil maken* heeft wel aandacht voor externe inhuur. De coalitiepartners willen investeren om 'de slagkracht van de organisatie' te vergroten, waarbij 'de focus komt te liggen op oplossingsgerichte uitvoering'. Hier voegt het college aan toe dat het van belang is om daarbij een goede balans te vinden tussen 'het borgen van kennis en continuïteit via een kwalitatief hoogwaardige vaste personele bezetting' en het gebruikmaken van externe expertise bij 'specifieke, meer incidentele situaties'.⁷

De gemeente Maassluis heeft geen specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur

De gemeente Maassluis heeft geen specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur. De gemeente heeft geen doelstellingen of indicatoren vastgelegd in beleidsstukken. In de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat het doel van de gemeente is om zoveel mogelijk personeel vast in dienst te hebben. Het kader dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld voor externe inhuur, is de begroting. In de jaarlijkse begroting staat namelijk elk jaar een bedrag voor externe inhuur. De gemeente Maassluis heeft geen personeelsbeleid opgesteld. Wel heeft de gemeente Maassluis een personeelshandboek. Dit personeelshandboek is echter voor medewerkers van de gemeente en een aanvulling op een arbeidsovereenkomst en de Cao voor medewerkers.

⁴ PIOFAH – taken = personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting.

⁵ Gemeente Maassluis. (2021, 31 augustus). *Uitgangspunten 'management'* p. 4

⁶ Coalitieakkoord 2018 – 2022, *Samen Maassluis. Investeren in een duurzame toekomst*.

⁷ Coalitieakkoord 2022 – 2026, *Samen betrokken het verschil maken*. p. 8



Het college werkt aan strategisch personeelsbeleid

Het college heeft in zijn uitvoeringsprogramma 2022-2026 de ambitie staan om een strategisch personeelsbeleid op te gaan stellen.⁸ In 2023 is ambtelijk de start gemaakt met het project 'impact maken met 4 pijlers'. De doelstelling hiervan is het toekomstbestendig maken van de organisatie.⁹ De eerste van de vier genoemde pijlers betreft de strategische personeelsplanning, waarin moet worden geformuleerd wie en wat er nodig is om de doelstellingen van de organisatie te kunnen realiseren. De overige pijlers hebben betrekking op arbeidsmarktcommunicatie, vitaliteit, en leren en ontwikkelen. Volgens de planning moest dit project eind 2023 worden afgerond, maar dit heeft ten tijde van dit onderzoek nog niet geleid tot een uitgewerkt strategisch personeelsbeleid. Het personeelsbeleid is nog in ontwikkeling.¹⁰

Inkoop- en aanbestedingsbeleid dient als kader voor externe inhuur

Vanwege het ontbreken van specifiek beleid ten aanzien van externe inhuur in Maassluis, dient het inkoop- en aanbestedingsbeleid hiervoor als kader. Het college is op grond van artikel 20 van de *financiële verordening Maassluis 2022* verantwoordelijk voor het vaststellen van dit beleid. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van gemeente Maassluis stamt uit 2020. De doelstellingen van dit beleid zijn:¹¹

- / Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
- / Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
- / Inkopen tegen de meest optimale (integrale) prijskwaliteit verhouding;
- / Een continu positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente;
- / Zorgen voor administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers;
- / Het inkoop- en aanbestedingsbeleid zoveel mogelijk laten aansluiten op het algemene beleid van de gemeente.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn geen directe doelstellingen of ambities opgenomen ten aanzien van externe inhuur in de gemeente.

De gemeente Maassluis besteedt externe inhuur tot een bedrag van € 70,000,- enkelvoudig aan. Externe inhuur met een opdrachtwaarde groter dan € 70,000,- en lager dan het Europese Drempelbedrag,¹² wordt meervoudig onderhands aanbesteed. In de praktijk betekent dit dat minimaal drie partijen worden gevraagd om een offerte. Opdrachten met een grotere waarde worden Europees aanbesteed. De gemeente Maassluis gaat voor externe inhuur alleen contracten aan met ZZP'ers, detachingsbureaus en uitzendbureaus.¹³

⁸ Gemeente Maassluis. (2022, 20 december). *Collegeakkoord Uitvoeringsprogramma*. p. 6

⁹ Gemeente Maassluis. (2023, 8 februari). *Impact maken met 4 pijlers*.

¹⁰ In het ambtelijk wederhoor (juli 2024) is aangegeven dat dit komt door een onderbezetting op de afdeling HR en inmiddels in volle gang is.

¹¹ Gemeente Maassluis. (2020, 28 januari). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maassluis 2020*. p. 7

¹² Het Europese drempelbedrag bedraagt voor 2024 en 2025 € 221,000,-

¹³ Gemeente Maassluis. (2020, 28 januari). *Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Maassluis 2020*. p. 20



1.4. Verbeteracties voor externe inhuur

Het college besloot in 2023 een aantal maatregelen te treffen om de inhuurprocessen structureel te verbeteren. De door externe inhuur veroorzaakte personeelsbudgetoverschrijdingen over 2022 waren de aanleiding hiervoor.¹⁴

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er tot 2020 weinig inzicht was in managementinformatie over het personeel. Om deze reden is er een personeel-prognose-model ontwikkeld om een prognose te maken van de totale personeelslasten. Bij de daadwerkelijke afrekening over 2022 bleek dat er fouten zaten in het model, waardoor de prognose over 2022 niet klopte. Het model is daarna niet meer gebruikt. Het voornemen is om dit model weer in gebruik te nemen met het nieuwe financiële pakket om de werking van het model te toetsen en te verbeteren.

De eerste ambtelijke voorbereidingen werden eind 2022 getroffen. De volgende vier acties werden in juni 2023 ondernomen:¹⁵

- / De budget- en formatieplannen voor de gehele organisatie zijn op orde gebracht en inzichtelijk gemaakt;
- / De exacte formatie, de beschikbare budgetten, en het aandeel inhuur is bepaald;
- / Per kwartaal wordt over de formatie gerapporteerd en er wordt gemonitord;
- / Alle personeelsvoorstellen worden ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeentesecretaris.

Daarnaast is ook een verbeterplan aangekondigd met aandacht voor:

- / Eenduidige sturingsinformatie;
- / Actualisatie van de vastlegging, monitoring en analyse van de te volgen werkprocessen;
- / Het opstellen of verbeteren van instructies voor financiële- en personeelssystemen;
- / Verfijning van de rollen, verantwoordelijkheden en taken.

Het mutatieformulier bevat de afwegingen voor externe inhuur

Daarnaast heeft de gemeente Maassluis medio 2023 een mutatieformulier geïntroduceerd. In het mutatieformulier staan de kaders voor externe inhuur. Allereerst kan voor externe inhuur gekozen worden bij ziektevervanging. Daarnaast is externe inhuur mogelijk bij projectmatige opdrachten. Tot slot kiest de gemeente Maassluis voor externe inhuur om een tijdelijke piek op te vangen.¹⁶

1.5. Organisatie van de gemeente Maassluis

De organisatie van de gemeente Maassluis groeit

De gemeente Maassluis geeft aan veel van haar gemeentelijke taken zelf uitvoering. Om uitvoering te geven aan haar taken en ambities, heeft de gemeente een personeelsbestand uit een vaste formatie en de inhuur van externen. In de periode 2018–2023 is het personeelsbestand van de gemeente Maassluis door uitbreiding van het takenpakket gegroeid met 21 fte van 222 naar 243 fte. Ook is de toegestane formatie is door deze jaren heen toegenomen met 32 fte. Zie hiervoor de cijfers in tabel 2.¹⁷

¹⁴ Gemeente Maassluis. (2023, 27 juni). *Raadsinformatiebrief Toelichting personeelskosten 2023*.

¹⁵ Ibid, p. 3

¹⁶ Sjabloon mutatieformulier voor werving ten behoeve van HR, gemeente Maassluis.

¹⁷ Kengetallen personeelsbestand jaarstukken (2018–2022) gemeente Maassluis.



Tabel 2 Formatie gemeente Maassluis 2018 - 2023

Jaar	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Toegestane formatie in fte's	240	253	250	263	265	272 ¹⁸
Aantal fte's bezetting ¹⁹	222	219	227	233	234	243

1.6. Samenwerking in de regio

Maassluis werkt in de regio samen om vacatures in te vullen

De gemeente Maassluis werkt in de regio samen met verbonden partijen om wettelijke taken uit te voeren en specifiek met de gemeenten Vlaardingen en Schiedam op het gebied van de invulling van vacatures. Deze samenwerking richt zich niet direct op externe inhuur. In de gesprekken wordt aangegeven dat deze samenwerking zich richt op verschillende onderdelen. De vacatures van de gemeenten worden door HR uitgewisseld en op de website van de andere gemeenten geplaatst. Zo wordt er samengewerkt om vacatures in te vullen door vacatures van elkaar op het intranet te plaatsen. Ook leren de gemeenten van elkaar op het gebied van arbeidsmarktprofilering. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat in het verleden gesproken is over het gezamenlijk invullen van vacatures. Dit heeft echter geen opvolging gekregen.

Grotere gemeenten kunnen een hogere schaal bieden voor gelijksoortige functies

Daarnaast wordt in de gesprekken aangegeven dat Schiedam en Vlaardingen, maar ook Rotterdam een grote aantrekkingskracht hebben op het personeel van de gemeente Maassluis. Ook speelt dit bij het werven van nieuw personeel. De grotere gemeenten kunnen voor gelijksoortige functies vaak een hogere schaal bieden.

¹⁸ Begroting 2023, Gemeente Maassluis.

¹⁹ Inclusief Hosting SOW.



2. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Dit hoofdstuk richt zich op de rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en sturing met betrekking tot externe inhuur in de gemeente Maassluis. We kijken naar op de manier waarop budgetten worden vastgesteld. Ook kijken we wie verantwoordelijk is voor budgetoverschrijdingen. Tot slot behandelen we ook de capaciteitssturing en de sturing op inhuur budgetten in dit hoofdstuk. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

6. Hoe worden de budgetten vastgesteld voor externe inhuur en wie is er verantwoordelijk voor budgetoverschrijdingen?
11. Hoe wordt er gestuurd op de budgetten van externe inhuur?
12. Op welk moment kan er in de systemen worden vastgesteld dat er mogelijk een budgetoverschrijding plaats zal vinden?

2.1. Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Externe inhuur is een bedrijfsvoeringtaak. De financiële verordening van de gemeente Maassluis spreekt niet specifiek over externe inhuur, maar in artikel 17 is vastgelegd dat het college zorgdraagt voor het functioneren en beheersen van de gemeentelijke organisatie. Artikel 20 specificeert dat het college daarbij ook verantwoordelijk is voor het vastleggen van de interne regels voor inkoop en aanbesteding.²⁰ De gemeenteraad van Maassluis heeft op 11 oktober 2022 de financiële verordening vastgesteld.

Autorisatie van begroting door de raad

Jaarlijks biedt het college de raad een begroting aan. In artikel 6 lid 1 van de financiële verordening staat dat de raad met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma, het overzicht algemene dekkingsmiddelen en het overzicht van de overhead autoriseert. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de raad de begroting per programma autoriseert. Het college is daarmee vrij om binnen programma's te schuiven met budgetten tussen verschillende posten/producten. Artikel 6 lid 4 van de financiële verordening stelt dat het college de raad moet informeren als het de verwachting is dat *de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden of de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet dreigen te overschrijden*.

In de *Notitie Financieel Afwijkingenbeleid (2017) gemeente Maassluis* is uitgewerkt dat de rapportagegrens bij afwijkingen op de begroting € 10.000 op productniveau is. In 2023 is vooruitlopend op de actualisatie van de *Notitie Financieel Afwijkingenbeleid* door de raad besloten dat de rapportagegrens wordt verhoogd naar € 50.000.²¹

²⁰ [Financiële verordening Maassluis 2022 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)

²¹ Gemeente Maassluis. (2023, 16 mei). *Raadsvoorstel tot vaststellen Planning- en Controlcyclus*.



2.2. Intern proces van externe inhuur

In het derde en vierde kwartaal van 2023 zijn de eerste resultaten van het verbeterplan opgeleverd. Er is onder andere een proces voor externe inhuur opgesteld.²² De betrokken medewerkers bij het proces zijn de teammanager, HR-adviseur, inkoopadviseur, financieel adviseur en de gemeentesecretaris.

In kaart brengen van capaciteitsbehoefte voor uitvraag aan de markt

Als er een capaciteitsbehoefte is, vult de teammanager het mutatieformulier in. In dit mutatieformulier beschrijft de teammanager de reden voor inhuur van de functie en geeft hierbij de administratieve informatie. Redenen voor inhuur volgens het mutatieformulier zijn ziektevervangings, projectmatig of een tijdelijke piek opvangen. De administratieve informatie heeft betrekking op de functie, schaal, kostenplaats/budget, termijn, uurtarief en rechtmatigheid.

Daarna doen de HR-adviseur, de inkoopadviseur en de financieel adviseur de check op budgetrechtmatigheid van de administratieve informatie. De clustermanager agendeert het formulier daarna in het CMT overleg. De gemeentesecretaris accordeert op basis van een positief advies van het CMT het mutatieformulier. Er wordt hiervan een kopie gestuurd naar het CMT en de teammanager. Daarna stelt de teammanager een profiel op, op basis van het mutatieformulier en draagt dit over aan de inhuurdesk. Het profiel wordt aangeboden aan de markt. Het profiel wordt conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid aangeboden aan de markt.

Bij ziektevervangings dient er een prognose van de bedrijfsarts te zijn dat de uitval langer dan drie maanden is.

Indien de reden voor inhuur projectmatig of opvang van een tijdelijke piek is, dient dit te voldoen aan de volgende criteria:

- / Het project of de opdracht/taak is voldoende geformuleerd in een opdrachtbrief, de rollen en verantwoordelijkheden, start en einddatum zijn vermeld;
- / De kostenraming is volledig en getoetst door de financiële administratie;
- / De kostendekking is aanwezig en realistisch en getoetst door de financiële administratie;
- / Toetsing op rechtmatigheid door de financiële administratie en inkoop.

Reactie vanuit de markt tot aan inhuur van externe medewerker

De teammanager maakt een keuze uit de aangedragen kandidaten. Hierna worden de gesprekken gepland met de kandidaat. De teammanager voert deze gesprekken. Na de gesprekken worden de afgewezen kandidaten en de gekozen kandidaat geïnformeerd. Hierna wordt een VOG opgevraagd, een personeelsformulier ingevuld en wordt de externe medewerker gevraagd om een integriteitsverklaring te tekenen. Het inhuurcontract of ZZP-contract wordt aangemaakt met een bijbehorend contractnummer. Daarna wordt het contract ondertekend door zowel de teammanager als de externe medewerker. Na afloop van de termijn kan gekozen worden om te verlengen of de inhuur te beëindigen. Indien voor verlenging wordt gekozen, dient de teammanager weer een mutatieformulier in te vullen.

Als onderdeel van dit vernieuwde proces heeft de gemeente Maassluis ook een zogenaamde inhuurdesk opgezet. Hiervoor is een nieuwe functie (0,5fte) ingericht, die is ingevuld per mei 2024. Deze medewerker houdt zich bezig met de administratieve afhandeling en het vastleggen van externe inhuur. Het doel van de inhuurdesk is tweeledig. Allereerst draagt de inhuurdesk zorg voor bewaking en monitoring van opdrachten en opdrachtwaarden. Daarnaast ontlast de inhuurdesk het management van administratieve taken.

²² Inhuur Externen (algemeen) v2.



2.3. Mandaat en regeling budgethouders

Voorheen beschikte de gemeente Maassluis niet over een specifiek proces dat gevolgd moest worden bij externe inhuur. De rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden werden tot die tijd voornamelijk ontleend aan de mandaatregeling(en) en de regeling budgethouders.

Mandaatregeling(en)

De mandaatregeling van de gemeente Maassluis is in de periode 2018–2023 drie keer gewijzigd (2019, 2020 en 2023). In 2019 is de mandaatregeling uit 2010 geactualiseerd, zodat de regeling beter aan zou sluiten op de organisatieveranderingen. In de versie van 2019 is alleen de directeur door het college gemandateerd om te beslissen over het inhuren van tijdelijk personeel, onder de voorwaarde dat dit vooraf in het Centraal Management Team (CMT) wordt overlegd.²³

In 2020 zijn nogmaals enkele wijzigingen doorgevoerd in de mandaatregeling door het college, waarvan één betrekking had op externe inhuur. In de toelichting schrijft het college dat in de nieuwe versie van de mandaatregeling het aparte mandaat inzake tijdelijke inhuur personeel is geschrapt, omdat dit niet overeen kwam met de praktijk en overbodig was.²⁴ In deze mandaatregeling valt externe inhuur onder het mandaat inzake het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. In *Bijlage 1 van de mandaatregeling 2020* is een apart mandaat opgenomen voor het tijdelijk inhuren van personeel zonder ambtelijke status. Hiervoor verleent het college mandaat aan de directeur en de clustermanager Stadsbedrijf, maar zij mogen dit uitsluitend doen in overleg met HRM en het CMT. Aan het mandaat van de clustermanager Stadsbedrijf zijn aanvullende voorwaarden verbonden. Deze clustermanager kan alleen tijdelijk personeel inhuren voor het uitvoeren van uitvoerende werkzaamheden binnen het cluster Stadsbedrijf tot een bedrag van € 25.000, daarbij het beschikbare personeelsbudget in acht nemend. Hiervoor is dan bij uitzondering geen overleg met het CMT nodig. Voor het inhuren van personeel met ambtelijke status, dat sinds deze wijziging dus valt onder het kopje *het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen*, verleent het college mandaat aan de teammanager, projectleider en functionarissen zoals opgenomen in de regeling budgethouders. Hierbij is de voorwaarde dat de inhuur binnen het budget van de gemandateerde past.

De huidige versie van de mandaatregeling is sinds juli 2023 van kracht. Het college heeft de mandaatregeling gewijzigd, vanwege wets- en organisatorische wijzigingen.²⁵ Deze wijzigingen hebben niet geleid tot veranderingen voor inhuur van personeel zonder ambtelijke status en tot een kleine wijziging voor inhuur van personeel met ambtelijke status. In de nieuwste versie is de clustermanager toegevoegd aan de gemandateerden. Verder blijkt uit de *bijlage bij volmacht en aanwijzing ambtenaren gemeente Maassluis 2023* dat het college een besluit met betrekking tot inhuurovereenkomsten kan mandateren, zolang dit binnen het beschikbare budget en formatie gebeurt en het niet de eigen functie betreft. Dit verschilt per functieschaal. Zie hiervoor tabel 3.

²³ Gemeente Maassluis. (2019, juli) *Bijlage 1 Mandaatregeling 2019*. p. 18

²⁴ Gemeente Maassluis. (2020, 24 november). *Advies B en W Aanpassen mandaatregeling 2020*.

²⁵ Gemeente Maassluis. (2023, 11 juli). *Advies B en W Actualisatie Mandaatregeling*.



Tabel 3 Overzicht volmachten met betrekking tot inhuurovereenkomsten

Het nemen van besluit tot het aangaan, wijzigen, verlengen, beëindigen van inhuurovereenkomst	Volmachtgever	Volmacht
<i>tot en met schaal 11</i>	B&W	Clustermanager Teammanager
<i>tot en met schaal 13</i>	B&W	Clustermanager
<i>tot en met het niveau van de clustermanager (schaal 13 en 14), behoudens concerncontroller</i>	B&W	Clustermanager
<i>op het niveau van de gemeentesecretaris en de concerncontroller</i>	B&W	Geen volmacht
<i>zonder beschikbare budget e/o formatie.²⁶</i>	B&W	Gemeentesecretaris

Verder bevatten de algemene bepalingen van de mandaatregeling 2023 nog een aantal relevante kaders. Zo bepaalt artikel 4 dat het mandaat voorbehouden blijft aan het college in het geval dat bijvoorbeeld het gemandateerde besluit tot gevolg heeft dat een budget wordt overschreden of verstrekken bestuurlijke of politieke gevolgen heeft.²⁷

Regeling budgethouders

De regeling budgethouders gaat niet specifiek in op budgetten voor inhuur, maar bevat wel relevante algemene bepalingen. Artikel 3 van deze regeling betreft de taken en bevoegdheden van de budgethouder.²⁸ De budgethouder is verantwoordelijk voor het bewaken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. Hierbij gaat het om de werkzaamheden die verbonden zijn aan het aan de budgethouder toevertrouwde exploitatie- en investeringsbudget. Verder dient de budgethouder voor aangegane verplichtingen boven de € 70.000 een afzonderlijk dossier vast te leggen. In dit dossier dient vermeld te worden op welke wijze de precontractuele en de contractuele fase van het inkoopproces zijn uitgevoerd. Artikel 4 van de regeling gaat over budgetafwijkingen. Op het moment dat een budgetafwijking dreigt, dient de budgethouder dit zo spoedig mogelijk te rapporteren aan de programma-eigenaar. De programma-eigenaar is ambtelijk aanspreekbaar op de resultaten en bijbehorende budgetten van één programma. De programma-eigenaar is dan eerst aan zet om naar mogelijke oplossingen binnen het programma te zoeken, zodat het budget gecompenseerd kan worden. Als dit niet mogelijk blijkt, worden de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder geïnformeerd.

2.4. Capaciteitssturing

Koppeling tussen formatie en taken

In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat het takenpakket van de gemeente Maassluis de afgelopen drie jaar flink is toegenomen, zowel in omvang als in complexiteit. Bovendien verandert de hoeveelheid taken ook door het jaar heen. Uit de gesprekken blijkt dat dit een reden is dat het moeilijk is om aan de voorkant een inschatting te maken van de benodigde capaciteit. Toch wordt dit wel gedaan, aangezien ieder team jaarlijks een teamplan opstelt waarin wordt geformuleerd welke werkzaamheden verricht gaan worden en hoeveel uur dit gaat kosten. Hierdoor is vaak aan de voorkant

²⁶ Het voorstel tot het nemen van een besluit wordt in eerste instantie aan het CMT voorgelegd en afhankelijk van het bedrag aan B&W of Raad door tussenkomst van gemeentesecretaris.

²⁷ Gemeente Maassluis. (2023, 11 juli). *Mandaatregeling 2023*.

²⁸ Gemeente Maassluis. (2019, 17 december) *Regeling budgethouders gemeente Maassluis*.



al duidelijk dat de formatie onvoldoende is voor een deel van de activiteiten waarvan het college uitvoering verlangt, zo wordt aangegeven in de gesprekken.

In de gesprekken wordt ook duidelijk gemaakt dat de mismatch tussen formatie en opgaven niet eenvoudig op te lossen is. Waar het in eerdere jaren mogelijk was om budgetten te verhogen en extra mensen te werven, is dat door de krappe arbeidsmarkt onmogelijk geworden. Dit vereist meer flexibiliteit van de gemeente, zo blijkt uit de gesprekken. Bijvoorbeeld door het in dienst nemen van mensen met geen gemeentelijke ervaring.

Voor het functioneren van de gemeente is het van groot belang dat er inzicht is in de benodigde capaciteit en de beschikbare capaciteit. Daarnaast is van belang dat er regelmatig wordt geëvalueerd of dat evenwicht bereikt wordt of dat bijsturing noodzakelijk is. Vanuit de gesprekken ontstaat het beeld dat een dergelijke vorm van capaciteitssturing in de praktijk op de werkvloer wel wordt toegepast. Het conceptueel kader (vooraf) en een zichtbare vastlegging van deze afwegingen (achteraf) zijn echter niet beschikbaar. In bijlage 4 is een conceptueel kader voor capaciteitssturing opgenomen ter inspiratie voor de gemeente Maassluis.

2.5. Sturing op budgetten van externe inhuur

Inzicht in relatie personeelslasten en dekkingsbronnen is beperkt

Het is voor de organisatie van de gemeente Maassluis een uitdaging om inzicht te verkrijgen in de begrote versus de gerealiseerde personeelslasten, aldus de gesprekspartners. Eén van de oorzaken hiervan is dat het complex en arbeidsintensief is om alle dekkingsbronnen van personeelslasten te monitoren. Personeelslasten kunnen namelijk gedekt worden uit het gemeentefonds, SPUK's²⁹ en, subsidies (bijvoorbeeld WBI³⁰). Ook wordt aangegeven dat externe inhuur moeilijk te voorspellen is en dat het aantal extern ingehuurd krachten snel verschuift.

De gemeente Maassluis werkt met verschillende administratiesystemen. De HR-afdeling maakt gebruik van AFAS voor de personeelsadministratie. *I-Finance* is sinds 1 januari 2024 het programma voor de financiële administratie. Personeel dat in dienst is van de gemeente, schrijft zijn uren in TIM. Externe krachten schrijven alleen uren in TIM als het aan een project toe te wijzen is. Uit de interviews blijkt dat in de periode 2018-2023 bij het opstellen van de jaarrekening een verbinding gemaakt is tussen de HR- en financiële administratie. Vanaf 2024 gebeurt dit ook halfjaarlijks. Op deze manier kan er een analyse gemaakt worden van de zogenaamde dekkingsbronnen (financiële administratie) van de personeelslasten (HR-systeem). Er is momenteel geen formatie beschikbaar om deze analyse vaker uit te voeren. Het matchen van personeelslasten tegen de dekkingsbronnen is een arbeidsintensieve taak, die ook leunt op een kloppende verplichtingenadministratie en een juiste urenregistratie. Hierdoor is er beperkt sturingsinzicht.

Budgetruimte is de basis voor externe inhuur

De personele lasten van de gemeente Maassluis worden jaarlijks begroot op basis van de maximale trede per schaal. Doordat nieuw personeel niet altijd op de maximale trede van een schaal binnenkomt, maar bijvoorbeeld op een lagere trede of aanloopschaal, wordt er enige budgetruimte gecreëerd. De gemeente Maassluis trekt personeel aan op basis van de beschikbare vacatureruimte. Voor personeel en externe inhuur is niet de beschikbare vacatureruimte bepalend, maar de budgetruimte. Wanneer blijkt dat na uitvraag van offertes voor externe inhuur het budget onvoldoende is, wordt ofwel het gevraagde aantal uren naar beneden bijgesteld, of er wordt onderhandeld om toch tot een overeenkomst te komen. Als dit mogelijk blijkt, wordt er extra budget aangevraagd.

²⁹ SPUK: Specifieke uitkeringen gemeenten en provincies.

³⁰ WBI: Woningbouwimpuls.



Sturing op inhuurbudgetten

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat in 2020 een personeel-prognose-model is ontwikkeld door de gemeente om een prognose te kunnen maken van de totale personeelslasten inclusief inhuur. De aanleiding hiervoor was het beperkte sturingsinzicht met betrekking tot personeel. Dit model is in 2021 en 2022 gebruikt. In dat laatste jaar bleek echter dat er fouten zaten in het model. Er was namelijk geen rekening gehouden met eenmalige personeelslasten, zoals bijvoorbeeld het IKB. Hierdoor week de prognose significant af van de werkelijkheid. In 2023 is gekozen om te stoppen met het gebruik van het model. Destijds liep er een aanbesteding voor een nieuw financiële administratiesoftware. Deze administratiesoftware is inmiddels geïmplementeerd. Er wordt nu gewerkt aan de aansluiting van het personeel-prognose-model op deze software.

Budgetoverschrijdingen

In de periode 2018 – 2023 vond een overschrijding plaats op de personele lasten. Zie hiervoor tabel 5. Dit raad werd bij de jaarstukken geïnformeerd over de budgetoverschrijding die in deze jaren heeft plaatsgevonden. In de P&C-cyclus kan tweemaal een mogelijke begrotingswijziging worden doorgevoerd (*oktoberbrief* en *de laatste begrotingswijziging*). In de jaren 2018 - 2022 werd het niet voorzien op die momenten. In 2021 werd nog onderschrijding verwacht op het personeelsbudget in de laatste begrotingswijziging.³¹ Ook bij de laatste begrotingswijziging over 2022 werd nog niks gemeld over de grote overschrijding die uiteindelijk uit de jaarstukken zou blijken.

Tabel 4 Budgetresultaat personele lasten (eigen personeel en extern personeel en overige personeelskosten) Maassluis in €. In deze tabel zijn de volledige personeelskosten opgenomen, bestaande uit de loonsom en overige personeelskosten.

Jaar	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting	19.846.347	20.432.259	21.793.920	24.258.776	23.218.000	30.461.000
Rekening	20.486.480	20.829.213	21.976.744	24.561.647	24.294.000	30.248.000
Budgetresultaat	-640.133	-396.954	-182.824	-302.871	-1.076.000	213.000

De onverwachte overschrijding in 2022 houdt, zoals eerder aangegeven, verband met het niet functioneren van het personeel-prognose-model. Daarnaast wordt in de gesprekken aangegeven dat bij het opstellen van de jaarrekening de financiële administratie naast de personeelsadministratie wordt gelegd. Nu is er maandelijks zicht op onder- of overschrijdingen op formatie, maar op het gebied van personeelskosten is dit zicht beperkt door de verschillende dekkingsbronnen, die alleen ten tijde van de jaarrekening in beeld worden gebracht.

Wel bekijkt de organisatie maandelijks de lijst van extern ingehuurde medewerkers om potentiële risico's op het gebied van rechtmatigheid in kaart te brengen. Indien risico's worden gevonden, dan worden de verantwoordelijke managers hierop geattendeerd. De inhuurdesk monitort vanaf mei 2024 de rechtmatigheid van inhuurtrajecten.

³¹ Gemeente Maassluis. (2021, 13 december). *Bijlage 1: Laatste budgetoverschrijding 2021.*



3. Aard en omvang van externe inhuur

Dit hoofdstuk richt zich op de aard en omvang van externe inhuur in de gemeente Maassluis. Naast dat we kijken naar de aard en omvang van de externe inhuur, vergelijken we de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente Maassluis ook met vergelijkbare gemeenten. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

7. Wat zijn de aard en omvang van de externe inhuur binnen de gemeente Maassluis?
8. Hoe verhouden de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente zich met andere gemeenten van dezelfde gemeentegrootteklasse?

3.1. Aard van externe inhuur

Het college informeert de raad over de aard van externe inhuur via de bestuursrapportage. Tot 2023 bood het college twee keer per jaar een bestuursrapportage aan. Sinds 2023 doet het dit één keer per jaar.³² Door de jaren heen zijn de volgende redenen aangegeven voor externe inhuur:

Tabel 5 Redenen voor externe inhuur

Jaar	Reden voor inhuur
2018	/ Ziekte-uitval / Inhuur externe expertise / Vergroten ambtelijke capaciteit
2019	/ Niet kunnen vullen van vacatures
2020	/ Ziekte-uitval / Vergroten ambtelijke capaciteit
2021	/ Ziekte-uitval / Vergroten ambtelijke capaciteit voor projecten / Niet kunnen vullen van vacatures / Inhuur externe expertise
2022	/ Niet kunnen vullen van vacatures
2023	/ Niet kunnen vullen van vacatures

In de tabel is te zien dat sinds 2022 de voornaamste reden voor externe inhuur het niet in kunnen vullen van vacatures is. In de gesprekken wordt aangegeven dat Maassluis een hoog personeelsverloop kent. In de gesprekken wordt ook gewezen op de aantrekkingskracht van grotere omliggende gemeenten, zoals Schiedam, Vlaardingen en Rotterdam. Daarnaast blijkt uit antwoorden op mondelinge vragen in de raadscommissie dat Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) actief Maassluis mailt over vacatures in hun organisaties, waardoor er ook onderling veel concurrentie is.³³

³² Op 16 mei 2023 is in de raad een gewijzigde P&C-cyclus vastgesteld waarin het aantal vereiste bestuursrapportages daalt van 2 naar 1. Deze wijziging ging met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023 in.

³³ Gemeente Maassluis. (2022, 21 juni). Transcript van de vergadering van commissie 1 van gemeente Maassluis d.d. 21 juni 2022, p. 13



3.2. Omvang van externe inhuur 2018 - 2023

De definitie van externe inhuur is ontleend aan de *Regeling beleidsindicatoren gemeenten*.³⁴ Om externe inhuur tussen gemeenten te vergelijken, wordt er gekeken naar het aandeel externe inhuur in de organisatie. Dit wordt als volgt berekend:

$$\frac{\text{Uitgaven aan externe inhuur}}{\text{Totale loonsom} + \text{externe inhuur}} * 100\%$$

De gemeente Maassluis heeft in de periode 2018–2022 bijna 22 miljoen euro uitgegeven aan de inhuur van derden. De toename van de personele lasten hangt samen met een toename in het aantal SPUKS en subsidies. In de onderstaande tabel is te zien dat er door de jaren heen een stijgende trend te zien is in zowel de uitgaven als het aandeel externe inhuur. De toename van externe inhuur is ook zichtbaar in het aantal FTE's dat wordt ingehuurd. Deze cijfers zijn te zien in de tabellen 7 en 8.

Tabel 6 Omvang van externe inhuur in € in de gemeente Maassluis. In deze tabel is uitsluitend de loonsom meegenomen, en geen overige personeelskosten zoals opleidingskosten.

Jaar	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lasten eigen personeel	16.725.360	17.382.407	18.031.102	18.601.664	18.021.000	20.123.000
Lasten externe inhuur	3.378.771	3.123.032	3.677.000	5.510.248	6.029.000	9.393.000
Totale lasten personeel	20.104.131	20.505.439	21.708.102	24.111.912	24.050.000	29.516.000
% externe inhuur ³⁵	16,81% ³⁶	15,23%	16,94%	22,85% ³⁷	25,07% ³⁸	31,39%

Tabel 7 Omvang van externe inhuur fte's in de gemeente Maassluis

Jaar	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal FTE in dienst	186,50	175,30	176,60	179,60	161,90	171,75
Aantal FTE externe inhuur	35,50	43,70	50,30	53,40	72,10	71,25
Aantal FTE totaal ³⁹	222	219	227	233	234	243
Toegestane formatie in FTE	240	253	250	263	265	272

De toename van externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie van Maassluis heeft ook effect op de loonkosten van de gemeente. De lasten van externe inhuur beslaan zowel relatief als absoluut gezien een steeds groter gedeelte van de loonsom (m.u.v. 2019). Belangrijke oorzaken betreffen hoger ziekteverzuim en stijgende inhuurtarieven, terwijl beschikbare budgetten niet in hetzelfde tempo meestijgen. In de begrotingen van de gemeente Maassluis is dit niet voorzien. Zie hiervoor de

³⁴ [wetten.nl - Regeling - Regeling beleidsindicatoren gemeenten - BWBR0037783 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Regeling-beleidsindicatoren-gemeenten-BWBR0037783)

³⁵ Kosten inhuur externen als % van lasten eigen personeel + kosten inhuur externen.

³⁶ In de jaarstukken van 2018 wordt voor 2018 12,23% genoemd.

³⁷ In de jaarstukken van 2021 wordt voor 2021 22,63% genoemd.

³⁸ In de jaarstukken van 2022 wordt voor 2022 25,75% genoemd.

³⁹ Aantal FTE is inclusief Vangnetbanen en formatie Hosting SOW.



onderstaande tabel. De bedragen die in de begroting gereserveerd worden voor externe inhuur zijn stelselmatig lager ingeschat dan de werkelijke uitgaven. In de begroting van 2021 staat hier als verklaring bij dat er tijdens het jaar vacaturegelden worden ingezet voor tijdelijke inhuur, zodat de taken op het gebied van *deze vacante formatieplaatsen kunnen worden voortgezet*.⁴⁰ In de jaarrekeningen wordt dit ook als opgaaf van reden vermeld voor het feit dat de inhuurkosten meer waren dan begroot. In 2022 was er ook sprake van onderschrijding op de begroting voor vast personeel. Die salarisruimte is gebruikt voor externe inhuur, waardoor de totale overschrijding op personele lasten lager uitviel. Desondanks was de overschrijding in 2022 iets meer dan €1 miljoen. De hoger uitgevallen bestedingen aan externe inhuur hebben alleen in 2023 niet tot gevolg gehad dat er werd overschreden op de personele lasten als geheel. Dit komt doordat er onderschrijdingen waren op de begroting voor vast personeel.

Tabel 8 Begrote en daadwerkelijke lasten externe inhuur gemeente Maassluis in €.

Jaar	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Begroting lasten externe inhuur	1.757.727	518.584	1.064.395	2.619.869	2.641.000	3.727.000
Daadwerkelijke lasten externe inhuur	3.378.771	3.123.032	3.677.000	5.510.248	6.029.000	9.393.000
Verschil	-1.621.044	-2.604.448	-2.612.605	-2.890.379	-3.388.000	-5.666.000
Onderschrijding lasten eigen personeel overige kosten	980.911	2.207.494	2.429.781	2.587.508	2.312.000	5.879.000
Overschrijding per saldo	-640.133	-396.954	-182.824	-302.871	-1.076.000	213.000 ⁴¹

3.3. Externe inhuur in Gemeente Maassluis in vergelijking met andere gemeenten

Jaarlijks voert het A&O fonds Gemeenten een *Personeelsmonitor Gemeenten* uit. Dit is een benchmarkonderzoek naar de personele statistieken van alle gemeenten in Nederland. De cijfers worden uitgesplitst naar gemeentegrootteklasse. De gemeente Maassluis heeft ongeveer 35.000 inwoners.⁴² Hiermee valt Maassluis in de klasse van 20.000 – 50.000 inwoners. Externe inhuur is één van de terreinen waar aandacht voor is in deze monitor. In de tabel 10 is te zien hoe het aandeel externe inhuur van de gemeente Maassluis zich verhoudt tot het gemiddelde van Nederlandse gemeenten en vergelijkbare gemeenten (20.000 – 50.000 inwoners).⁴³

Daarnaast is ook gekeken naar de buurgemeenten Vlaardingen en Schiedam, omdat met deze gemeenten wordt samengewerkt voor het invullen van vacatures. De cijfers van deze gemeenten zijn niet direct te vergelijken met Maassluis, omdat Vlaardingen en Schiedam in een andere categorie gemeentegrootte vallen.

⁴⁰ Gemeente Maassluis (2020, 20 september) *Programmabegroting 2021-2024* p. 176

⁴¹ Door het Rijk is een aanvullende dekking beschikbaar gesteld via programma's en investeringen. Dit levert Maassluis een extra voordeel op van €233.000. Hierdoor is er een positief saldo op de personele lasten van €446.000.

⁴² *Dashboard - Demografie - Maassluis (waarstaategemeente.nl)*, geraadpleegd januari 2024.

⁴³ Personeelsmonitor 2022, A&O Fonds.



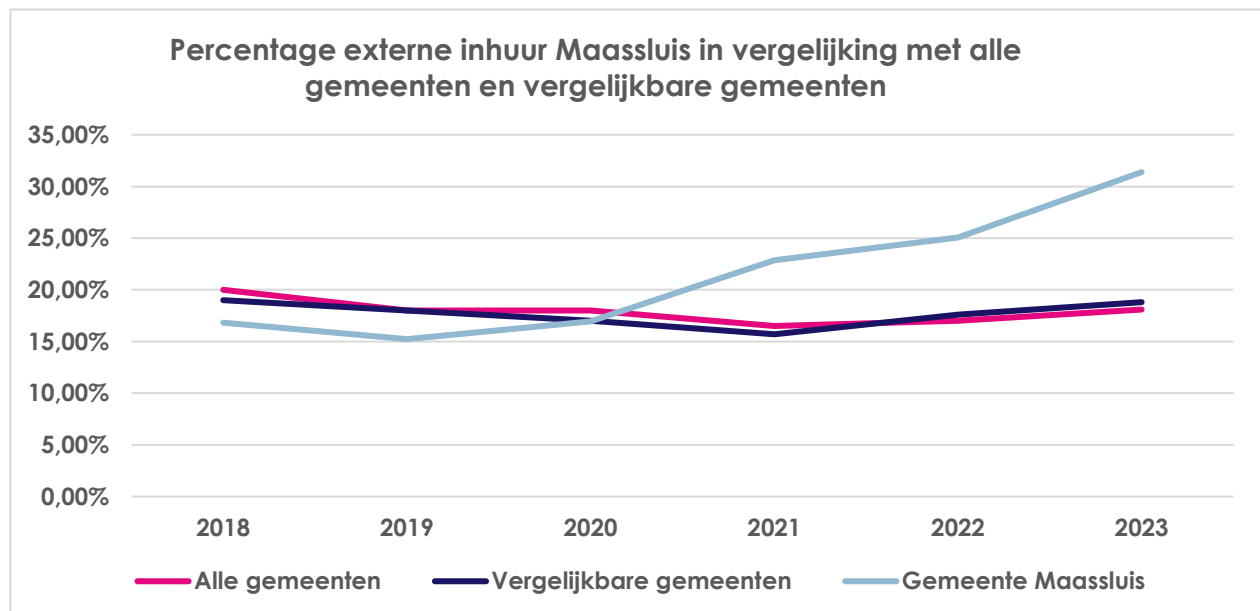
Tabel 9 Vergelijking externe inhuur gemeente Maassluis met alle gemeenten en vergelijkbare gemeenten

Jaar	2018 n = 102	2019 n = 189	2020 n = 198	2021 n = 198	2022 n=191	2023 n = 274
Alle gemeenten	20,00%	18,00%	18,00%	16,50%	17,00%	18,10%
Vergelijkbare gemeenten	19,00%	18,00%	17,00%	15,70%	17,60%	18,80%
Gemeente Schiedam ⁴⁴	14,00%	17,00%	21,00%	17,00%	20,00%	19,00%
Gemeente Vlaardingen ⁴⁵	21,94%	30,40%	18,39%	19,17%	20,92%	n.n.b.
Gemeente Maassluis	16,81%	15,23%	16,94%	22,85%	25,07%	31,39%

In deze tabel is te zien dat de gemeente Maassluis in de jaren 2018 en 2019 onder het gemiddelde zat met haar aandeel externe inhuur in vergelijking met gemeenten van dezelfde grootte. In 2020 zat de gemeente Maassluis op nagenoeg hetzelfde niveau. Vanaf 2021 is de gemeente Maassluis echter significant meer gaan uitgeven aan externe inhuur, ook in vergelijking met vergelijkbare gemeenten. Figuur 1 laat zien dat de ontwikkeling van externe inhuur in Maassluis vanaf 2020 sterk afwijkt van de landelijke trend. In de Personeelsmonitor 2022 wordt aangegeven dat een mogelijke verklaring voor het feit dat gemeenten met minder dan 50.000 inwoners meer uitgaven aan externe inhuur, de krapte op de arbeidsmarkt is. Er wordt in het rapport niet gesproken over de aard van de externe inhuur, maar wel over manieren waarop gemeenten de externe inhuur proberen te verminderen:

- / Eigen medewerkers flexibel inzetten;
- / Het bieden van tijdelijke arbeidsovereenkomsten;
- / Raamcontracten;
- / Flexibele banen omzetten in vaste banen;
- / Bestuurlijke maatregelen.

Figuur 1 Lijngrafiek ontwikkeling percentage externe inhuur van totale loonsom



⁴⁴ Jaarstukken 2023, gemeente Schiedam, p. 280

⁴⁵ [Financiën gemeente Vlaardingen](#) / [Financiën gemeente Vlaardingen](#) / [Vlaardingen \(begrotingsapp.nl\)](#)



4. Externe inhuur in de praktijk

Het derde hoofdstuk gaat in op de uitvoering van externe inhuur. Dit doen wij aan de hand van interviews en het casusonderzoek. Voor het casusonderzoek is een selectie van tien casussen gemaakt uit de periode 2018 - 2023. Een overzicht van deze casussen is te vinden in bijlage 3. Hier staat ook welke criteria zijn gebruikt om tot deze selectie te komen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen.

9. Wordt de externe inhuur conform het vastgestelde beleid vormgegeven?
10. Hoe verhoudt deze externe inhuur zich tot het algemene personeelsbeleid van de gemeente?

In de periode 2018–2023 heeft de gemeente Maassluis geen vaste procedure gehad voor het extern inhuren van personeel. Hierdoor is er weinig achterliggende documentatie beschikbaar van de casussen en is het proces, voor de onderzoekers, achteraf grotendeels onnavolgbaar gebleken. Er is weinig tot geen dossiervorming van de onderzochte casussen. Dit komt doordat veel informatie in individuele archieven is opgeslagen of in mailboxen zit van inmiddels vertrokken medewerkers. De gemeente Maassluis heeft echter met de invoering van het mutatieformulier medio 2023 een aantal knelpunten ondervangen, waardoor het proces van externe inhuur meer navolgbaar is geworden. Dit interne mutatieformulier sluit op veel elementen aan bij het analysekader.

4.1. Voorafgaand aan de opdracht(verlening)

Het proces voorafgaand aan de opdrachtverlening van externe inhuur is achteraf onnavolgbaar door een gebrek aan dossiervorming

In de budgethoudersregeling van de gemeente Maassluis ligt de verantwoordelijkheid laag in de organisatie. Budgethouders mogen binnen de budgettaire kaders zelf afwegingen maken omtrent externe inhuur. Zij dragen ook de verantwoordelijkheid voor documentatie en vastlegging van dit proces.

Er is bij geen van de onderzochte casussen een dossier beschikbaar voorafgaand aan de opdrachtverlening bij externe inhuur. Er zijn geen interne opdrachtformuleringen opgesteld, waarin de opdracht voor externe inhuur is vastgelegd. Voor de onderzoekers is daarom ook niet te achterhalen of de opdracht aansluit bij de kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en wat de reden voor de externe inhuur is geweest. In de gesprekken komt naar voren dat deze informatie veelal via de mail of telefonisch is gedeeld. Ook is niet te achterhalen welke offertes zijn opgevraagd in het geval van een meervoudige aanvraag. Het proces voorafgaand aan de opdrachtverlening van de onderzochte casussen is in die zin achteraf onnavolgbaar en niet meer raadpleegbaar voor de onderzoekers, omdat er beperkt documentatie beschikbaar is.

Bij de onderzochte casussen is nog geen gebruikgemaakt van het mutatieformulier. Met de invoer van het mutatieformulier is er wel een afwegingskader om te bepalen of externe inhuur wel of niet noodzakelijk is. Ook is hier aandacht voor de reden van externe inhuur en het budget.

4.2. Selectie

De gemeente kiest in eerste instantie voor een eenvoudige onderhandse aanbesteding

De gemeente Maassluis maakte in de periode 2018–2023 geen gebruik van een inkoopformulier, waarin is vastgelegd welke inkoopprocedure is gevolgd bij externe inhuur. In de gesprekken wordt aangegeven dat de gemeente veelal kiest voor een eenvoudige aanbesteding, omdat de raming voor de externe inhuur onder de € 70.000 ligt. De raming komt tot stand door het geschatte aantal uren maal het uurtarief te doen. Bij de onderzochte casussen geldt dit voor negen casussen. Bij één van deze casussen



werd de opdrachtwaarde van € 70.000 overschreden, maar is vanwege de continuïteit van de organisatie gekozen voor een eenvoudige aanbesteding. Eén casus was onderdeel van een grotere Tender.

De organisatie van Maassluis beschikt sinds 2023 ook over een interne *to-do-list* voor inhuur externen. Hierin is opgenomen dat een uitvraag naar minstens drie partijen gestuurd dient te worden. Daarnaast wordt hier ook gekeken of de omvang van externe inhuur over vier jaar niet boven de € 215.000 (Europese aanbestedingsgrens) uitkomt.⁴⁶

HR-administratie is deels op orde

Bij alle casussen zijn de externe medewerkers op de juiste manier geregistreerd in het HR-systeem. Er wordt deels voldaan aan de dossierverplichting van een VOG en integriteitsverklaring. Bij drie casussen is zowel een integriteitsverklaring als VOG aanwezig. Voor vijf casussen geldt dat één van de twee aanwezig is in het systeem. Bij de overige twee casussen ontbreekt zowel een integriteitsverklaring als een VOG.

De gemeente Maassluis werkt met twee typen contracten, namelijk een ZZP-contract of een detachering. Vier van de onderzochte casussen zijn voorzien van een ondertekend contract dat is ondertekend door zowel de gemeente Maassluis als de opdrachtnemer. Voor de andere zes casussen is gebruik gemaakt van een opdrachtbevestiging.

4.3. Na opdrachtverlening

Er is beperkte monitoring tijdens de uitvoering van de opdracht

Externe medewerkers hoeven in tegenstelling tot interne medewerkers geen uren te schrijven in het urenregistratiesysteem van de organisatie. De enige uitzondering hierop is als externe medewerkers aan projecten werken of die uit incidentele middelen worden betaald. Deze uren dienen aan het juiste project toegerekend te worden. De facturen bevatten veelal een overzicht van het gewerkte aantal uren. In de gesprekken wordt aangegeven dat de controle op de urenregistratie plaatsvindt door twee personen. Dit kan door middel van een ondertekend urenregistratiebriefje of door een digitaal portaal van het uitzendbureau. Bij de onderzochte casussen hebben de onderzoekers in twee van de tien gevallen een urenregistratieformulier aangetroffen. Bij alle tien de casussen is een factuur aanwezig waarop de gewerkte uren staan. Het is voor de onderzoekers niet navolgbaar hoe de controle op de gewerkte uren plaatsvindt.

4.4. Overkoepelend

Het is voor de onderzoekers niet vast te stellen of alle inkoopprocedures in overeenstemming zijn geweest met wet- en regelgeving en aansluiten bij de doelen en kaders van het beleid. Wat de onderzoekers opvalt is dat de gemeente vaak bewust kiest voor een beperkte eerste inhuurperiode, zodat de grens van € 70.000,- niet overschreden wordt en eenvoudig aanbesteed kan worden. Daarnaast zien we dat deze grens bij verlenging is sommige gevallen toch wordt overschreden. Conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid zou dan een meervoudige aanvraag gedaan moeten worden of moet een besluit tot afwijking van het beleid aan het college worden voorgelegd. Op basis van de dossiers is niet te achterhalen of een van deze acties heeft plaatsgevonden. Ook betekent een dergelijke handelwijze dat opdrachten niet in concurrentie tot stand zijn gekomen. Daardoor is een goede afweging tussen prijs en kwaliteit (doelmatigheid en doeltreffendheid) niet mogelijk en worden belangrijke doelstellingen uit het inkoopbeleid niet (zichtbaar) gerealiseerd.

⁴⁶ (2B) To Do List Template - Inhuur externen 2023, Gemeente Maassluis.



5. De rol van de raad

Het laatste hoofdstuk gaat in op de informatievoorziening aan de raad en de sturing van de raad. We kijken naar hoe de gemeenteraad geïnformeerd wordt over overschrijdingen van budgetten en hoe hij hierop kan sturen. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvraag:

13. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over overschrijdingen van budgetten en in hoeverre kan hij hierop sturen?

5.1. Informatievoorziening aan de raad

De raad wordt voornamelijk via de P&C-cyclus geïnformeerd over externe inhuur

De planning-en-control cyclus is voor de gemeenteraad een belangrijk middel om inzicht te krijgen in externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie. Tot 2023 ontving de gemeenteraad tweemaal per jaar een bestuursrapportage. Dat is nu nog één keer per jaar. Daarnaast stelt artikel 6(4) van de Financiële Verordening Gemeente Maassluis dat het college de raad moet informeren als er de verwachting is dat 'de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden'. In de Notitie Financieel Afwijkingenbeleid gemeente Maassluis is uitgewerkt dat de rapportagegrens bij afwijkingen op de begroting € 10.000 is. In 2023 werd echter vooruitlopend op de actualisatie van de Notitie Financieel Afwijkingenbeleid door de raad besloten dat de rapportagegrens werd verhoogd naar € 50.000.⁴⁷ Zonder afwijkingen wordt de raad geïnformeerd via de P&C-cyclus.

Informatievoorziening in de begroting

De paragraaf bedrijfsvoering van de begroting gaat in op personeel. Hierbij komen ook de begrote personele lasten voor externe inhuur aan bod. De begroting gaat niet in op de grondslag voor het begrote budget voor externe inhuur. Alleen in de programmabegroting voor 2021 staat vermeld dat het gerealiseerde bedrag in de regel hoger uitvalt dan het begrote bedrag doordat het budget voor vaste formatieruimte ook wordt ingezet voor inhuur. In alle overige begrotingen ontbreekt deze duiding.⁴⁸ De raad stelt jaarlijks de begroting vast en geeft op die manier invulling aan zijn kaderstellende rol.

Informatievoorziening in bestuursrapportages en begrotingswijzigingen

De bestuursrapportages bevatten geen integraal overzicht van de gemaakte kosten voor externe inhuur. Wel wordt er per thema of programma aangegeven of er eventueel (extra) inhuur heeft plaatsgevonden, maar deze informatie is verdeeld over de diverse bestuursrapportages. Zo wordt in de bestuursrapportages over 2022 bijvoorbeeld wel aangegeven dat er door de krapte op de arbeidsmarkt veel gebruik wordt gemaakt van externe inhuur, maar worden de effecten hiervan op het budget niet inzichtelijk gemaakt. Alleen de stand van zaken met betrekking tot de begrote formatie in FTE en de werkelijke bezetting in FTE wordt weergegeven.⁴⁹ Ook in de verschillende laatste begrotingswijzigingen is zeer beperkt informatie over inhuur te vinden. In de laatste begrotingswijziging over 2022 wordt in zijn geheel geen aandacht besteed aan inhuur.⁵⁰

⁴⁷ Gemeente Maassluis. (2023, 16 mei). *Raadsvoorstel tot vaststellen Planning- en Controlcyclus*.

⁴⁸ Programmabegroting 2021, gemeente Maassluis, p. 98

⁴⁹ 1^e Bestuursrapportage 2022, gemeente Maassluis, p. 42; 2^e Bestuursrapportage 2022, gemeente Maassluis, p. 43

⁵⁰ Laatste begrotingswijziging 2022, gemeente Maassluis.



De raad wordt achteraf geïnformeerd over budgetoverschrijdingen

In de jaren 2018, 2021 en 2022 werd er overschreden op het personeelsbudget, mede door hoger uitgevallen inhuurkosten. Deze overschrijdingen werden nog niet gemeld in de laatste begrotingswijziging over dat jaar.⁵¹ In 2021 werd de raad zelfs geïnformeerd dat de incidenteel beschikbare middelen voor inhuur niet geheel waren uitgegeven en dat de vervanging voor piekdrukke en ziekte-uitval binnen bestaande middelen kon worden opgevangen.⁵² Ook bij de laatste begrotingswijziging over 2022 werd nog niks gemeld over de overschrijding die uiteindelijk uit de jaarstukken zou blijken.⁵³ De raad wordt in de jaarstukken pas geïnformeerd over de budgetoverschrijdingen die veroorzaakt zijn door externe inhuur.

Op 11 april 2023 werd voorafgaand aan de presentatie van de jaarstukken over 2022 in juni een raadsinformatiebrief gestuurd vanwege de forse overschrijding van bijna € 1,1 miljoen.⁵⁴ In de brief werd aangegeven dat € 500.000 hiervan binnen de programmabudgetten kon worden opvangen, maar dat dus een overschrijding van € 600.000 resteert. Het college dient conform artikel 6(4) van de financiële verordening van gemeente Maassluis de raad te informeren 'als hij verwacht, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten dreigen te overschrijden'. De reden dat het college dit pas in 2023 heeft gedaan, kwam voort uit het feit dat de data in het personeel-prognose-model niet klopten.

In dezelfde brief werd dan ook aangegeven dat 'in 2022 de monitoring van de personele lasten, de processen rondom inhuur en de verplichtingen onvoldoende zijn geweest'.⁵⁵ Het college sluit de brief af met het voornemen om in 2023 deze processen beter in te richten. Wel werd tijdens de commissievergadering op 16 mei 2023, toen de brief werd behandeld, ook aangegeven door de wethouder dat de inhuur voor 2023 ook relatief hoog zou liggen.⁵⁶ Dit werd verder toegelicht in een raadsinformatiebrief van 27 juni 2023. Redenen waren invullen van vacatures, inhuur op tijdelijke projecten en ziektevervanging.

Verder werden in de brief de voorgenomen verbeteracties samengevat, die ook in de jaarstukken 2022 zijn uitgewerkt. Daarnaast heeft de gemeenteraad op 4 juli unaniem ingestemd met een budgettaire ingreep voor 2023. Waar voorheen geen apart budget was gereserveerd voor inhuur voor ziektevervanging, stemt de raad in met het incidenteel beschikbaar stellen van € 300.000 voor het inhuren van capaciteit ter vervanging van langdurig zieke werknemers.⁵⁷

Informatievoorziening na de budgetoverschrijding

Op 3 oktober 2023 informeerde het college de raad middels een thema-avond over de stand van zaken rondom personele overschrijding en de ontwikkelingen in de ambtelijke organisatie. Op deze avond werd de raad meegenomen in de stappen die het college had gezet om de budgetoverschrijding op inhuur voor 2023 te beperken.⁵⁸ Verder werd de raad geïnformeerd over de strategische personeelsplanning en de stappen die het college de komende periode wil zetten om het aandeel van ingehuurd krachten binnen de organisatie te beperken.

⁵¹ In 2018 werden de laatste begrotingswijzigingen nog medegedeeld onder de noemer 'eindejaarsbericht'.

⁵² Gemeente Maassluis. (2021, 13 december). *Bijlage 1: Laatste budgetoverschrijding 2021*.

⁵³ Laatste begrotingswijziging 2022, gemeente Maassluis.

⁵⁴ Gemeente Maassluis. (2023, 11 april). *Raadsinformatiebrief overschrijding op personele lasten 2022*.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Gemeente Maassluis. (2023, 16 mei). *Transcript van de Commissie 1 van Gemeente Maassluis d.d. 16 mei 2023*.

⁵⁷ Gemeente Maassluis. (2023, 4 juli). *Raadsvoorstel tot beschikbaar stellen ziektevervangingsbudget*.

⁵⁸ Gemeente Maassluis. (2023, 3 oktober). *Ontwikkelingen van de ambtelijke organisatie*.



5.2. Sturing door de raad

Tot 2023 heeft de raad zijn raadsinstrumentarium nauwelijks ingezet voor het thema externe inhuur.

De gemeenteraad van Maassluis nam eind 2017 de motie *Externe inhuur alleen voor piek en ziek* aan gericht op het stadsbedrijf. Deze motie werd ingediend naar aanleiding van de reorganisatie van het stadsbedrijf. De raad verzocht het college middels deze motie onder andere om vaste werkzaamheden zo veel mogelijk uit te laten voeren door werknemers in vaste dienst en externe inhuur zoveel als mogelijk te beperken tot vervanging voor ziekte-uitval en piekdruk. Ook werd het college verzocht om de raad jaarlijks te informeren over de omvang van externe inhuur en de aard hiervan.⁵⁹

Tot 2023 heeft de raad zijn raadsinstrumentarium voor het thema externe inhuur niet of nauwelijks ingezet. In 2019 werd bij de behandeling van de jaarstukken van 2018 in de commissie positief gereageerd op het feit dat er ten opzichte van vorige jaren een dalende lijn was ingezet.⁶⁰ De raad heeft wel mondelinge vragen gesteld bij de presentatie van de kadernota in 2021 over de omvang van externe inhuur en de kosten hiervan. De raad vroeg zich af of samenwerkingsverbanden hierbij zouden kunnen helpen.⁶¹ In 2022 reageerde de raad bezorgd bij de presentatie van de eerste bestuursrapportage, waaruit bleek dat er 25% extern werd ingehuurd. Hierover heeft de raad mondelinge vragen gesteld.⁶²

In 2023 ontving de raad op 11 april een raadsinformatiebrief over de budgetoverschrijding over 2022 die werd veroorzaakt door de kosten van externe inhuur. De raad nam bij de behandeling van de kadernota 2024-2027 opnieuw een motie aan over externe inhuur. Middels de motie *Extern inhuren van personeel zoveel mogelijk beperken* verzocht de raad het college een kritische evaluatie van het huidige bestand van extern personeel uit te voeren, te investeren in de werving van vast personeel en de raad hier structureel twee keer per jaar over te informeren.⁶³

In de periode 2018-2023 maakte de raad geen gebruik van de mogelijkheid om artikel 51 RvO vragen over het onderwerp externe inhuur te stellen.

De raad vervult logischerwijs een kleine rol op het gebied van externe inhuur

De raad maakt uiteraard gebruik van zijn budgetrecht en stelt ook kaders voor externe inhuur, maar het college heeft binnen deze kaders veel vrijheid. Wel kan de raad zijn kaderstellende rol verder invullen door te sturen via moties, zoals hij zowel eind 2017 als in 2023 deed met betrekking tot externe inhuur. Voor de invulling van de controlerende rol kan de raad gebruikmaken van mondelinge en schriftelijke vragen (artikel 51-vragen). Hoewel de raad veel mondelinge vragen stelde naar aanleiding van de raadsinformatiebrief die de aankondiging van de forse budgetoverschrijding bevatte, stelt de raad zelden vragen op eigen initiatief, bijvoorbeeld bij het vaststellen van budgetten. Ook werden er in de periode 2018-2023 geen artikel 51-vragen gesteld met betrekking tot externe inhuur. In algemene zin kan worden gesteld dat de raad een relatief kleine rol vervult op het gebied van externe inhuur.

⁵⁹ PvdA Maassluis en anderen. (2017, 8 november). *Motie externe inhuur alleen voor piek en ziek*.

⁶⁰ Gemeente Maassluis. (2019, 18 juni). Raadscommissie 1. Transcript van de vergadering d.d. 18 juni 2019. p. 5

⁶¹ Gemeente Maassluis. (2021, 15 juni). Raadscommissie 1. Transcript van de vergadering d.d. 15 juni 2021.

⁶² Gemeente Maassluis. (2022, 21 juni). Transcript van de vergadering van Commissie 1 van de Gemeente Maassluis d.d. 21 juni 2022.

⁶³ Forum voor Maassluis. (2023, 27 juni). *Motie 2023-23 FVM Extern inhuren van personeel zoveel mogelijk beperken*.



Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

Schriftelijke documentatie

Voor de geraadpleegde schriftelijke documentatie wordt verwezen naar de voetnoten in de rapportage

Gehouden interviews

Functie	Datum
Gemeentesecretaris	21 februari 2024
Concerncontroller	27 februari 2024
Portefeuillehouder Personeel & Organisatie	13 maart 2024
Senior adviseur HR	14 maart 2024
Teammanagers van afdeling met meeste externe inhuur: <i>Teammanager VVH</i> <i>Teammanager Projecten</i>	14 maart 2024
<i>Casusonderzoek</i> Gemeentesecretaris Inkoopadviseur	30 april 2024



Bijlage 2. Analyse kader casusonderzoek

Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	Voldaan
Er is vanuit een inhoudelijke beleidsdoelstelling behoefte om extra capaciteit in te huren. (alleen van toepassing bij nieuwe taken)	
Er is een interne opdrachtformulering opgesteld die helder de opdracht omschrijft. Dan gaat het om: doel van de externe inhuur, onderbouwing dat externe inhuur nodig is en eventuele alternatieven, risico's van niet inhuren, aard van de werkzaamheden, duur van de inhuur, kwaliteitseisen en financiële kaders.	
De interne opdrachtformulering sluit aan bij de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het personeelsbeleid.	
De nut en noodzaak van de opdracht is overtuigend beargumenteerd in de interne opdrachtformulering.	
Een vooraf opgesteld afwegingskader wordt gehanteerd om te bepalen of externe inhuur al dan niet aan de orde (kan) zijn.	
Er worden doeltreffendheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat de eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren of dat het niet per se noodzakelijk is dat de organisatie de taak zelf uitvoert.	
Er worden doelmatigheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat eventuele alternatieve oplossingen minder aantrekkelijk zijn.	
De interne opdrachtformulering is in afstemming met de verantwoordelijke functionarissen tot stand gekomen.	

Selectie	Voldaan
De juiste inkoopprocedure wordt gevolgd voor de externe inhuur, aansluitend bij de (zelf) geformuleerde drempelbedragen. Denk aan enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, openbaar, Europees.	
De beoordeling van offertes en de wijze waarop die tot stand is gekomen, is (verifieerbaar) vastgelegd in het inkoop/aanbestedingsdossier.	
De beoordeling van offertes is gebaseerd op de vooraf bepaalde gunningscriteria.	
Externe inhuur op juiste manier in HR-systeem geregistreerd (juiste afdeling, juiste omvang en juiste periode).	
Er wordt aan de dossierverplichting voldaan (VOG en integriteitsverklaring).	
Inhuurcontract of ZZP-contract is aanwezig en ondertekend door teammanager en externe medewerker. (In geval ZZP toets of contract voldoet aan modelcontract belastingdienst)	



Na de opdracht(verlening)	Voldaan
Tijdens de uitvoering van de opdracht (na de opdrachtverlening) wordt gemonitord of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen.	
Externe ingehuurd registreert uren in urenregistratiesysteem. Deze uren worden geautoriseerd door de leidinggevende en zijn de basis voor de facturering.	
Bij autorisatie van factuur wordt afgestemd of dat conform de gewerkte uren is.	
Bij afloop contract wordt wel of niet verlengd. Besluit tot verlenging is conform drempelbedragen inkoop- en aanbestedingsbeleid.	

Overkoepelend	
De inkoopprocedure voor externe inhuur is in overeenstemming met wet- en regelgeving en sluit aan bij de doelen en kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere beleidskaders over externe inhuur.	



Bijlage 3. Overzicht casussen

In dit onderzoek kijken we naar tien externe inhuur casussen. Dit doen we om de uitvoeringspraktijk in kaart te brengen. Om te komen tot een selectie, hebben we onderstaande selectiecriteria gehanteerd. Deze casussen zijn met de rekenkamer vastgesteld. Vervolgens is een informatie uitvraag gedaan aan de organisatie en heeft er een aanvullend gesprek plaatsgevonden.

Selectiecriteria

- / Periode
 - ✓ *We onderzoeken inhuurdossiers in de periode 2018 - 2023.*
- / Duur van werkzaamheden
 - ✓ *We onderzoeken inhuurdossiers met verschillende looptijden.*
- / Organisatorische eenheid
 - ✓ *We spreiden onze selectie over verschillende organisatorische eenheden.*
- / Aard van werkzaamheden
 - ✓ *De dossiers betreffen inhuur van personeel op verschillende (schaal)niveaus.*

Geselecteerde casussen

Casus	Jaar	Duur	Type aanbesteding
Communicatieadviseur	2018	April – december	Enkelvoudig
Bestuursondersteuner	2019	Juni – april 2020	Enkelvoudig
Medewerker administratie	2020	Januari – januari 2021	Onderdeel van Tender
Algemeen directeur	2020	December – augustus 2021	Enkelvoudig
Medewerker vergunningen	2021	Augustus – december	Enkelvoudig
Beleidsmedewerker	2021	Mei – maart 2023	Enkelvoudig
Medewerker gebiedsontwikkeling	2022	Maart – september	Enkelvoudig
Medewerker P&O	2022	Augustus – maart 2023	Enkelvoudig
Medewerker sociaal domein	2023	Februari - september	Enkelvoudig
Medewerker ruimtelijk beleid en beheer	2023	April 2023 - heden	Enkelvoudig



Bijlage 4. Kader capaciteitssturing

Ten behoeve van de verdere verbeteracties in het kader van externe inhuur, voor de sturing van de organisatie en voor de beheersing van de personele budgetten zouden (ter inspiratie) de volgende ingrediënten onderdeel kunnen zijn van een conceptueel kader:

A. Er moet altijd evenwicht zijn in beschikbare capaciteit en benodigde capaciteit

Tabel 10 laat dit zien op basis van het aantal fte's uit 2022.

Tabel 10 Overzicht beschikbare en benodigde capaciteit

Beschikbare capaciteit		Benodigde capaciteit	
Dimensie 1:	234 FTE	Dimensie 1:	265 FTE
Op niveau van directie /afdeling		Taken uit	
.....	xxx	begrotingsprogramma	xxx
.....	xxx	(exploitatie)	xxx
		Krediet (investering)	
Dimensie 2	234 FTE	Dimensie 2:	265 FTE
/ Vaste formatie	xxx	/ Structureel werk	xxx
/ Tijdelijke formatie	xxx	/ Raming per project	xxx
/ Externe inhuur	xxx	/ Tijdelijk werk	xxx

Een dergelijk beeld dient per cluster/afdeling/team in beeld te zijn en kan vervolgens geaggregeerd worden op het niveau van de totale gemeente.

B. Schakelen tussen vast, tijdelijk en inhuur

Voor (cluster)managers moet het mogelijk zijn om te kunnen schakelen tussen vast personeel, tijdelijk personeel en externe inhuur. Met een dergelijk uitgangspunt wordt het opgabegericht werken ondersteund. Sturing en monitoring vindt dan plaats op het niveau van de totale personele budgetten per cluster/afdeling (dus vast personeel en inhuur) en niet op individueel FTE-niveau.

C. Meer sturing en beheersing

Bij meer flexibiliteit, zoals beoogd onder punt B, hoort ook meer inzicht in alle capaciteitskosten (vast, tijdelijk, extern). Daarbij wordt dan niet gewerkt met losse inhuurbudgetten, maar worden de totale capaciteitskosten per cluster/afdeling in samenhang begroot en geregistreerd. Daarmee ontstaat gemeentebreed inzicht in de totale capaciteit per cluster/afdeling. De clustermanager is verantwoordelijk voor alle capaciteitsvragen en is ook budgethouder van alle budgetten die gerelateerd zijn aan capaciteit.

D. Verminderen externe inhuur

Als doelstelling kan worden geformuleerd om de externe inhuur te verminderen. Intern kan daar beleid op worden ontwikkeld door bijvoorbeeld een maximum percentage inhuur als indicator vast te leggen of een taakstelling op te leggen op inhuurbudgetten. Daarnaast kan worden overwogen om toe te staan dat tijdelijke projecten toch met vaste capaciteit wordt bemenst. In dat geval dient meerjarig inzicht te bestaan in de "ijzeren voorraad" van tijdelijke projecten waarvoor gelijksoortige capaciteit noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld toegepast worden bij ruimtelijke projecten waarbij een projectleider niet per project wordt ingehuurd, maar waarbij meerjarig wordt gekeken hoeveel projectleiderscapaciteit op de totale portfolio van projecten nodig is.

