Afbeelding/logo



Onderzoek externe inhuur

Gemeente Gulpen-Wittem

Certified B Corporation

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het rekenkameronderzoek naar externe inhuur van capaciteit door de Gemeente Gulpen-Wittem. Aanleiding voor het onderzoek was voor de rekenkamer dat er met enige regelmaat vanuit de gemeenteraad vragen worden gesteld over externe inhuur.

Externe inhuur is een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders binnen de financiële kaders die de raad stelt in de jaarlijkse begroting en in besluiten over (grote) projecten. Zoals ook uit het onderzoek blijkt, heeft de gemeenteraad geen goed beeld van de gang van zaken rond inhuur. Wij hopen dat het resultaat van het onderzoek er bij de raad toe leidt dat het goede beeld wel ontstaat. Mogelijk draagt het er ook aan bij dat gemeenteraad en college elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid met elkaar in gesprek gaan over inhuur van capaciteit voor het gemeentelijk beleid en de projecten die bijdragen aan de mooie gemeente Gulpen-Wittem.

Henry Potman
Maurits van Leeuwen

Inhoud

Managementsamenvatting 4

1. Inleiding 6

2. Ontwikkelingen 8
2.1 Onderzoek rekenkamercommissie 2010 8
2.2 Ontwikkelingen in de gemeente Gulpen-Wittem 10

3. Externe inhuur in de praktijk 12
3.1 Inhuur 12
3.2 Beleid 13
3.3 Type inhuur 13
3.4 Afweging voor inhuur 14
3.5 Proces van inhuur 15
3.6 Kwaliteit en kwantiteit van inhuur 16
3.7 Informatievoorziening 17

4. Vergelijking 19
4.1 Ontwikkeling 19
4.2 Vergelijking met enkele gemeenten 19

5. Rol van de gemeenteraad 24

6. Conclusies en aanbevelingen 26
6.1 Conclusies 26
6.2 Aanbevelingen 28

Bijlage 1 Interviews 30

Bijlage 2. Documenten 31

Managementsamenvatting

De rekenkamer van de gemeente Gulpen-Wittem heeft een onderzoek laten uitvoeren naar externe inhuur in de gemeente Gulpen-Wittem. Daarbij zijn ook de bevindingen en aanbevelingen uit een rekenkamercommissie-onderzoek uit 2010 naar externe inhuur betrokken. De centrale vraag van het onderzoek is: In hoeverre wordt externe inhuur bij de gemeente Gulpen-Wittem doelmatig, doeltreffend en rechtmatig ingezet?

Het onderzoek van de voormalige rekenkamercommissie uit 2010 concludeerde dat de gemeente Gulpen-Wittem relatief veel gebruik maakte van externe inhuur, terwijl beleid, procedures en informatievoorziening onvoldoende waren uitgewerkt. De rekenkamercommissie adviseerde daarom onder meer een beleidskader, procesbeschrijvingen, betere verantwoording en meer samenwerking met andere gemeenten.

Hoewel niet duidelijk is welke acties destijds direct naar aanleiding van de aanbevelingen zijn genomen, blijkt dat veel van wat is aanbevolen inmiddels is gerealiseerd in de gemeente. De gemeente heeft procesbeschrijvingen opgesteld, P&O sterker betrokken bij inhuur, de rechtmatigheid van inhuur via regionale samenwerking geborgd en de informatievoorziening verbeterd. Daarnaast is sinds 2023 sterk ingezet op actief personeelsbeleid, waardoor het aantal vacatures en het ziekteverzuim aanzienlijk zijn afgenomen. Door regionale samenwerking, talentontwikkeling en gerichte werving wil de gemeente de afhankelijkheid van externe inhuur verder beperken.

De omvang van de inhuur was in de gemeente tot circa 2023 niet goed in beeld. Dat is sindsdien verbeterd. Naast inhuur ter overbrugging van invulling van vacatures en opvang van langdurig ziekteverlof is de afgelopen jaren relatief veel ingehuurd vanwege de introductie van de Omgevingswet en de regionale energiestrategie. Daarnaast is ingehuurd voor het managen van een aantal projecten.

De gemeente heeft geen beleid voor externe inhuur geformuleerd. Interne richtlijnen voor inhuur zijn gekoppeld aan de werkbeschrijvingen voor de werving en selectie van personeel. Daarin zijn ook de afwegingen voor inhuur en de interne ambtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond inhuur opgenomen. Daarnaast wordt een groot deel van de benodigde inhuur gerealiseerd via de regionale organisatie IGOM. Daarbij wordt ook de rechtmatigheid van inhuur en inkoop van capaciteit gewaarborgd. Bij overige inhuur wordt gewerkt volgens de inkoopregels van de gemeente.

In het onderzoek wordt de externe inhuur van de gemeente Gulpen-Wittem vergeleken met die van enkele andere gemeenten. Dat levert geen eenduidig beeld op over de mate waarin de gemeente inhuurt in vergelijking met die andere gemeenten. Gulpen-Wittem huurt niet meer of minder in dan andere gemeenten van vergelijkbare grootte. Wel is in enkele andere gemeenten de informatievoorziening in planning&control documenten uitgebreider dan in Gulpen-Wittem.

In dit onderzoek is met gemeenteraadsleden gesproken over het zicht dat zij hebben en willen hebben op de externe inhuur en op de informatievoorziening over inhuur. Daaruit blijkt dat gemeenteraadsleden beperkt zicht hebben op inhuur. Vanuit hun algemeen controlerende rol

zouden zij wel meer informatie willen verkrijgen van het college, zonder in de bevoegdheden van het college inzake externe inhuur te willen treden.

De rekenkamer concludeert dat het nodige veranderd is ten opzichte van de situatie in 2010 en dat de gemeente de laatste jaren zowel het personeel en organisatiebeleid als de daarmee verbonden externe inhuur meer op orde heeft dan in het (recente) verleden. Wel concludeert de rekenkamer dat de informatievoorziening over inhuur aan de raad beperkt is. De raad wordt in het ongewisse gelaten over achtergronden van inhuur en hoe de gemeente met inhuur omgaat. Met in achtneming van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van college en raad, kan de transparantie van de inhuur worden vergroot. Daarvoor komt de rekenkamer met aanbevelingen. Ook adviseert de rekenkamer door te gaan op de ingeslagen weg met professionalisering van het wervings- en inhuurbeleid.

1. Inleiding

De rekenkamer van de gemeente Gulpen-Wittem heeft een onderzoek laten uitvoeren naar externe inhuur in de gemeente Gulpen-Wittem. Daarbij wordt betrokken dat in 2010 de toenmalige rekenkamercommissie Zuid-Limburg (Rekenkamercommissie Beek c.a.[1]) een dergelijk onderzoek heeft uitgevoerd. De rekenkamercommissie kwam met aanbevelingen voor verbetering van onder meer de kaderstelling, het proces en de transparantie rond externe inhuur. Het nu uitgevoerde onderzoek naar externe inhuur van capaciteit vindt plaats in een andere context dan in 2010. De gemeentelijke organisatie is veranderd, er zijn taken op het sociaal domein gedecentraliseerd, de Omgevingswet is ingevoerd, aanbestedingswetgeving is aangepast, gemeenten hebben de inkoopfunctie geprofessionaliseerd en er zijn ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Er is een toenemende krapte in het aanbod van personeel. Deze ontwikkelingen worden betrokken bij de beantwoording van de onderzoeksvraag en de deelvragen van dit rekenkameronderzoek.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van de rekenkamer luidt:

In hoeverre wordt externe inhuur bij de gemeente Gulpen-Wittem doelmatig, doeltreffend en rechtmatig ingezet?

Om deze centrale vraag te beantwoorden geven we in het onderzoek antwoord op een aantal deelvragen.

1. Welke opvolging is er geweest met betrekking tot de conclusies en aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek uit 2010?[2]
2. Wat is de huidige omvang (kosten en aantal inhuurkrachten) van de externe inhuur en wat is de verhouding tussen interne formatie en externe inhuur (in fte's en euro's)? Welke ontwikkeling is daarin aanwijsbaar sinds 2010?
3. Voor welke functies, taken of projecten wordt externe inhuur ingezet? Wat voor soorten inhuur kent de gemeente?
4. Wat zijn het beleid en de richtlijnen van de gemeente Gulpen-Wittem voor externe inhuur?
5. Wordt de inhuur uitgevoerd volgens de richtlijnen, interne procedures en inkoop- en aanbestedingsregels?
6. Hoe wordt sturing gegeven aan het inzetten van externe inhuur? Worden daarbij alternatieven betrokken, zoals interne capaciteitsontwikkeling of samenwerking met andere organisaties? Wat zijn in dat verband de rollen en verantwoordelijkheden van de raad, het college en het ambtelijk management?
7. Wordt er periodiek geëvalueerd en gerapporteerd over externe inhuur?

[1] Rekenkamercommissie voor de gemeenten Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth en Valkenburg aan de Geul.

[2] Rekenkamercommissie Beek c.a., Eén grote familie – Onderzoek naar vast personeel en inhuur 2006 tot en met 2009 gemeente Gulpen-Wittem, 2010.

Afbakening

De gemeente Gulpen-Wittem doet op verschillende wijzen een beroep op externe expertise en capaciteit: van adviesvragen en tijdelijk extra inzet tot vervanging van medewerkers bij langdurig verlof. In het onderzoek richten wij ons op inhuur voor de reguliere taken van de gemeente en projecten. Het gaat om inhuur op bestaande functies, voor vervanging bij ziekte of zwangerschap, voor tijdelijke extra capaciteit, en inhuur van bepaalde expertise of voor het tot stand brengen van een bepaald product. Het gaat om inhuur van werkzaamheden die in principe binnen de gemeentelijke organisatie door het vaste personeel zouden kunnen worden gedaan, maar waarvoor om kwantitatieve of kwalitatieve redenen geen personele capaciteit beschikbaar is en om inhuur op specifieke projecten en programma's. Redenen voor inhuur zijn concreet:

- binnen de formatie vervanging wegens ziekteverlof van eigen personeel;
- binnen de formatie inhuur vanwege (tijdelijk) opvulling van vacature (overbrugging);
- tijdelijke uitbreiding van de capaciteit om een taak tijdig te kunnen uitvoeren (bijvoorbeeld voor het inhalen van achterstand in het werk, of versnelling van het tot stand brengen van een product);
- specifieke expertise (specialismen) die voor een gemeentelijk taak nodig is, zoals specifieke financiële expertise, juridische expertise, ICT-deskundigheid, programmaleiding of projectleiding.

Structurele uitbesteding van taken, bijvoorbeeld op het terrein van beheer openbare ruimte, valt buiten het onderzoek, evenals inhuur van specifieke zorgtaken op het sociaal domein waarvoor de gemeente wel de verantwoordelijkheid draagt, maar de expertise niet structureel tot die van de gemeentelijke organisatie behoort – zoals begeleiding en coaching van personen in het kader van onder meer inburgering.

Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek zijn documenten bestudeerd met informatie over de externe inhuur en de uitgaven daarvoor in de gemeente Gulpen-Wittem en informatie over de inhuur in een aantal vergelijkbare gemeenten. Voorts zijn er interviews gehouden met de bestuurlijke portefeuillehouder, de gemeentesecretaris, functionarissen personeel en organisatie en met de afdelingshoofden van de gemeente. In verband met de gemeenteraadsverkiezingen en het aantreden van een nieuwe raad vanaf 1 april, is in juni een groepsgesprek gevoerd met raadsleden. Met de nieuw aangetreden raadsleden is vooral toekomstgericht gesproken: welke informatie over externe inhuur wensen raadsleden, gelet op de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken komen achtereenvolgens aan de orde: ontwikkeling van de organisatie van de gemeente voor zover van belang voor externe inhuur waarbij de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2010 worden meegenomen (hoofdstuk 2), de praktijk van externe inhuur in de gemeente (hoofdstuk 3), vergelijking met andere gemeenten (hoofdstuk 4), de rol van de gemeenteraad bij inhuur (hoofdstuk 5) en tenslotte conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6). Het onderzoek heeft betrekking op inhuur van externe capaciteit (externe inhuur). We duiden dat in de rest van dit rapport op de meeste plaatsen kortweg aan als: inhuur.

2. Ontwikkelingen

In dit hoofdstuk schetsen we kort de ontwikkeling van de organisatie van de gemeente Gulpen-Wittem tegen de achtergrond van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in 2010. We geven antwoord op de onderzoeksvraag: *Welke opvolging is er geweest met betrekking tot de conclusies en aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek uit 2010?*

2.1 Onderzoek rekenkamercommissie 2010

De rekenkamercommissie Zuid-Limburg heeft in 2010 onderzoek gedaan naar de inhuur in de gemeente Gulpen-Wittem in relatie tot de vaste formatie, de uitgaven voor inhuur, het beleid voor inhuur en de informatievoorziening over inhuur aan de raad. De rekenkamercommissie doet een aantal constateringen en komt met aanbevelingen.

Vooraf constateert de rekenkamercommissie dat het relevant is dat "… Gulpen-Wittem een relatief kleinschalige gemeente is. Die kleinschaligheid brengt een zekere kwetsbaarheid met zich mee. Zo is de schaal niet altijd voldoende om op alle terreinen specialistische functies in huis te halen. Daardoor zal er sneller behoefte aan inhuur van diensten van anderen zijn. Daarnaast is de uitvoering van diverse taken vaak persoonsgebonden: er zijn diverse "eenmansposten". Als er door ziekte of een vacature op de korte termijn een probleem ontstaat, kan het voorkomen dat niemand binnen het apparaat in staat is die taak over te nemen."[3]

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot een aantal bevindingen. Kort geformuleerd zijn die de volgende:

- er is geen protocol of procesbeschrijving voor inhuur en geen beleidsvisie op inhuur;
- de uitgaven voor inhuur in de periode 2006-2009 vertonen een stijgende lijn;
- in vergelijking "scoort Gulpen-Wittem (veel) hoger dan de andere drie rekenkamergemeenten"[4] als het gaat om de omvang van en uitgaven voor inhuur;
- de inhuur wordt gemonitord en in bepaalde dossiers vindt zorgvuldige afweging vooraf plaats;
- er ontbreekt een eenduidige gedragslijn;
- er is geen dossiervorming over afspraken met inhuurkrachten;
- de informatievoorziening richting de raad is onvoldoende in de ogen van de raad;
- bij uitbesteding aan commerciële partijen kunnen vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid.

De rekenkamercommissie doet ook een aantal aanbevelingen. We noemen:

- de raad dient een uitspraak te doen over de politiek-bestuurlijke relevantie van de inhuur van externe adviseurs;
- informatievoorziening opnemen in de planning&control-instrumenten en daarover overleggen met de raad;
- opstellen van een visie en beleidskader;
- opstellen van een protocol en procesbeschrijving voor inhuur;
- onderbouwing van de inhuur (*need to have* en *nice to have*);
- in contacten met andere gemeenten alternatieven zoeken voor inhuur;
- deelname van personeelsfunctionarissen aan de selectie van inhuurkrachten;
- betrekken van de inkoopfunctie bij de inhuur;
- toetsing van het inkoop en aanbestedingsbeleid;

[3] Rekenkamercommissie op cit., p. 19.

[4] Ibid. p. 76.

- werken met raamcontracten;
- regels voor dossiervorming hanteren.

Uit gesprekken die voor dit rekenkameronderzoek in 2026 met het management van de gemeente zijn gevoerd blijkt dat er bij het huidige management geen goed beeld is wat sinds 2010 expliciet met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie is gedaan. Het rekenkameronderzoek van zestien jaar geleden was ook niet bij het huidige management bekend. Er zijn wel diverse ontwikkelingen binnen de gemeente geweest die er in hebben geresulteerd dat de destijds door de rekenkamercommissie gewenste situatie voor een belangrijk deel is gerealiseerd. We benoemen de ontwikkelingen.

Informatievoorziening

Op grond van het besluit begroting en verantwoording gemeenten (BBV) hebben gemeenten (ook Gulpen-Wittem) beleidsindicatoren opgenomen in de P&C-documenten. 'Externe inhuur' in relatie tot de formatie is er daar één van. De raad krijgt zo inzicht in het aandeel van de inhuur in het totaal van de personeelslasten.

Betrokkenheid personeel&organisatie en procesbeschrijving

Vanaf 2023 is vanuit de gemeente nadrukkelijk ingezet op betrokkenheid van medewerkers personeel en organisatie (P&O) bij de inhuur. Dit gebeurt zowel bij de organisatie en het proces van inhuur, als bij de inhuurtrajecten voor invulling van de capaciteit. Er zijn procesbeschrijvingen met stroomdiagram gemaakt. Daarin wordt aangegeven welke stappen afdelingshoofden en directie zetten om tot inhuur over te gaan en hoe de verantwoordelijkheden liggen.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop de gemeenten omgaat met inhuur. Daarbij komt ook de onderbouwing van inhuur aan de orde. In de procesbeschrijving is de afweging en onderbouwing nadrukkelijk een onderdeel. Uit het volgende hoofdstuk blijkt dat die afweging in de praktijk ook nadrukkelijk plaatsvindt en tot inhuur wordt overgegaan nadat is gebleken dat een interne oplossing of een ander alternatief niet voorhanden is.

Inkoop en aanbesteding

De gemeente is aangesloten bij IGOM-inhuurdesk Midden- en Zuid Limburg. Zoveel mogelijk inhuur verloopt via die inhuurdesk. IGOM heeft een raamcontract met een inhuur- en detacheringsorganisatie (MMS[5]). Daarmee is voorzien in de aanbevelingen omtrent inkoop en aanbesteding en het raamcontract en is de rechtmatigheid van de inhuur geborgd.

Beleid, visievorming en dossiers

De rekenkamercommissie noemt voorts nadrukkelijk beleid en visievorming door de raad en dossiervorming. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat de afgelopen jaren, waarin het dualisme nader is uitgekristalliseerd, de ambtelijke organisatie en de invulling van de formatie een verantwoordelijkheid is van het college, binnen de financiële kaders die de raad voor de organisatie en voor beleid en projecten stelt. Ook is er groeiende aandacht voor beperking van de administratieve lasten die onder meer bij dossiervorming aan de orde zijn.

Alternatieven voor inhuur

De gemeente heeft met de Heuvellandgemeenten samenwerking gezocht om invulling te geven aan gezamenlijke specialistische capaciteit op een aantal specifieke velden. Samen met de gemeenten Vaals, Valkenburg, Meerssen en Eijsden-Margraten zijn meerdere functionarissen aangesteld, waaronder een functionaris gegevensbescherming, een privacy officer en een strategisch beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Voor Boa's

[5] MMS = Maandag Managed Services.

heeft de raad van Gulpen-Wittem budget beschikbaar gesteld en zijn er afspraken met buurgemeenten om, indien er sporadisch extra capaciteit nodig is, elkaar te helpen.

Door samen met andere gemeenten capaciteit te bundelen, worden er functies gecreëerd die aantrekkelijk zijn op de arbeidsmarkt. Er kan expertise worden aangetrokken die de individuele gemeenten niet kunnen werven.

Ook op het vlak van inhuur wordt uit oogpunt van efficiency, effectiviteit en kwaliteit samengewerkt. Voor de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan zijn bijvoorbeeld externe krachten ingehuurd via het samenwerkingsverband Lijn 50. Voor sociale recherche wordt gebruik gemaakt van het samenwerkingsverband Heuvelland.

Over de samenwerking op het vlak van de benodigde capaciteit vindt regelmatig informeel afstemming plaats tussen de gemeentesecretarissen van collega-gemeenten.

2.2 Ontwikkelingen in de gemeente Gulpen-Wittem

De rekenkamercommissie heeft in 2010 niet expliciet benoemd dat er veel openstaande vacatures waren in de gemeente. Maar uit gesprekken in ons onderzoek blijkt dat dit wel het geval was. En ook nadien had de gemeente moeite om vacatures ingevuld te krijgen. Daardoor heeft de gemeente altijd relatief veel vacatures voor korte of langere tijd moeten invullen met inhuurkrachten. Rond 2023 was het aandeel vacatures van de totale formatie circa 15%. De provincie Limburg heeft daar in het verleden kritiek op geleverd en de gemeente gesommeerd vaste posten zoveel als mogelijk met vast personeel in te vullen.[6] Sommige inhuurkrachten waren langdurig aan de gemeente verbonden. Daaraan is de afgelopen paar jaar zoveel mogelijk een eind gemaakt. In de gesprekken voor dit onderzoek werd genoemd, dat de gemeente nu afscheid gaat nemen van de laatste langjarige verbintenis. Wij merken op dat nu de belastingdienst vanaf 2025 strenger handhaaft op de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties, om schijnzelfstandigheid tegen te gaan, de gemeenten in het algemeen beperkt worden in de langdurige inhuur van zelfstandigen.

Gericht personeelsbeleid

Het langdurig openstaan van vacatures kende verschillende oorzaken. De rekenkamercommissie noemde in 2010 al dat de gemeente relatief klein is. Daardoor kan zij op de arbeidsmarkt moeilijk concurreren met grotere gemeenten uit de omgeving, die voor vergelijkbare functies hogere salarisschalen hanteren dan Gulpen-Wittem kan doen. Vanuit de portefeuillehouder personeel en organisatie (P&O), die in de gemeente is belegd bij de burgemeester, is de behoefte ontstaan hierop gerichter en effectiever te sturen. Daartoe is een personeelsadviseur aangesteld met specifieke expertise op het vlak van werving van personeel. Het vullen van vacatures heeft sinds 2023 binnen de gemeente hoge prioriteit. Er wordt ook gericht ingezet op beperking van ziekteverzuim en beperking van verloop van personeel. Het aantal vacatures is thans gemiddeld vier à vijf op een totale formatie van 137 fte (3,5%). Het ziekteverzuim is teruggedrongen. Het ziekteverzuimpercentage was in 2024 3% - in het onderzoek van de rekenkamercommissie uit 2010 was het gemiddelde ziekteverzuim in de gemeente 6,8% en daarmee hoger dan de gemiddelden in vergelijkbare gemeenten.[7]

[6] Deze informatie komt uit een interview, waarbij niet kon worden aangegeven, wanneer dit is geweest. Wij hebben hierover in de beschikbare documenten niets kunnen vinden.

[7] Gemeente Gulpen-Wittem, Jaarstukken 2024; Rekenkamercommissie Zuid Limburg, 2010, p. 60.

Procesbeschrijving

Vanuit het team P&O zijn recent tools ontwikkeld die het management van de organisatie kunnen gebruiken voor inhuur. Er is een procesbeschrijving met een stroomdiagram voor werving en selectie. Daarin is ook de procesbeschrijving voor inhuur opgenomen. De verantwoordelijkheden van de vier afdelingshoofden en de betrokken directeur bedrijfsvoering staan beschreven.[8] Begin 2025 is de huidige organisatie in licht aangepaste vorm van start gegaan, met naast de gemeentesecretaris-algemeen directeur, een directeur/loco-secretaris en vier afdelingshoofden. Deze functionarissen hebben allen formele bevoegdheden ten aanzien van de inhuur. Het afdelingshoofd is integraal verantwoordelijk voor de inhuur. Alvorens een afdelingshoofd tot inhuur kan overgaan dient hij/zij daartoe toestemming te hebben verkregen van de directeur. Het team P&O adviseert en ondersteunt op inhoud en proces ten aanzien van de inhuur. Voor de begeleiding van inhuurkrachten zijn de coördinatoren binnen de afdelingen doorgaans de aangewezen. Zij hebben geen formele bevoegdheid inzake inhuur. Zij hebben wel zicht op de prestaties en het functioneren van de inhuurkrachten en kunnen hier met afdelingshoofden over kortsluiten.

Beperking van inhuur

In het verleden was er personeelsverloop in de gemeente Gulpen-Wittem. Daardoor ontstonden er relatief veel vacatures. Meestal ook voor langere duur. Uit interviews met de verantwoordelijke bestuurder en het management blijkt dat de gemeente de afgelopen jaren actief heeft ingezet op personeelsbeleid en het bieden van interne doorgroeimogelijkheden – zowel horizontaal als verticaal. Zo zijn o.a. enkele buitendienstmedewerkers intern doorgestroomd. Ook positioneert de gemeente binnen de mogelijkheden die zij heeft als publieke organisatie, zich als aantrekkelijke werkgever met diverse faciliteiten voor medewerkers. In dat verband is in interviews voor dit onderzoek de sportregeling en het fietsleaseplan genoemd.

De gemeente is in 2025 begonnen aan talentmanagement. Zij wil medewerkers die mogelijk voor een functie niet de benodigde opleiding, maar wel de goede werkinstelling en competenties hebben, zelf gaan opleiden voor specialistische functies die op de huidige arbeidsmarkt moeilijk vervulbaar zijn. Op deze wijze kan de gemeente de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening borgen. Tegelijkertijd wil de gemeente kansen vergroten om jongeren aan zich te binden en hen perspectief te bieden op een betekenisvolle loopbaan binnen de organisatie. Het opleiden van mensen die geen relevante ervaring en/of opleiding hebben is één manier om de formatie op peil te houden. Op dit moment lopen er diverse opleidingstrajecten binnen de organisatie, onder andere bij functies op het gebied van ICT, milieu en burgerzaken.

Door deze maatregelen hoopt de gemeente de behoefte aan inhuur vanwege vacatures te beperken. Tevens kunnen medewerkers breder worden ingezet bij tijdelijke vervanging van collega's bij ziekte- of zwangerschapsverlof.

[8] Gemeente Gulpen-Wittem, Werving en selectie, Procesbeschrijving, 13-01-2026.

3. Externe inhuur in de praktijk

In dit hoofdstuk komen de onderwerpen uit de volgende onderzoeksvragen aan de orde.

- *Voor welke functies, taken of projecten wordt inhuur ingezet? Wat voor soorten inhuur kent de gemeente?*
- *Wat zijn het beleid en de richtlijnen van de gemeente Gulpen-Wittem voor inhuur?*
- *Wordt de inhuur uitgevoerd volgens de richtlijnen, interne procedures en inkoop- en aanbestedingsregels?*
- *Hoe wordt sturing gegeven aan het inzetten van inhuur? Worden daarbij alternatieven betrokken, zoals interne capaciteitsontwikkeling of samenwerking met andere organisaties? Wat zijn in dat verband de rollen en verantwoordelijkheden van de raad, het college en het ambtelijk management?*
- *Wordt er periodiek geëvalueerd en gerapporteerd over inhuur?*

3.1 Inhuur

De gemeente Gulpen Wittem hanteert als definitie van inhuur: "alle medewerkers die werkzaam zijn bij de gemeente maar waarmee de gemeente geen arbeidsovereenkomst heeft afgesloten."[9] Dat is een brede definitie. Om te bepalen waar we het over hebben koppelen we de definitie aan de redenen voor inhuur:

- overbrugging van vacatureruimte (tussen uitdiensttreding en indiensttreding);
- inzet op vacatureruimte;
- vervanging bij ziekte en zwangerschapsverlof;
- opvangen van piekbelasting;
- inzet van specialistische kennis en vaardigheden, bijvoorbeeld op het vlak van ICT, financiële specialismen en zorgspecialisme – hierbij gaat het zowel om een eenmalige, incidentele (projectmatige) inzet als om structurele inzet van beperkte omvang (enkele uren per week);
- projectleiderschap voor complexe projecten, onder meer infrastructurele projecten, invoering van het zaaksysteem;
- tijdelijke inzet vanwege middelen van derden; bijvoorbeeld de rijksregeling CDOKE[10] voor klimaat en energie of de provincie.;
- inzet van medewerkers op basis van specifieke wetgeving, zoals de Participatiewet (bijv. WSP).

Het gaat om inhuur van uitzend- en detacheringsbureaus, adviesbureaus en zelfstandig gevestigde specialisten. Tot de brede omschrijving van de gemeente behoren bijvoorbeeld ook groenmedewerkers voor onderhoud in de buitenruimte (medewerkers Groenbedrijf), maar die laten wij hier verder buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor de inzet van medewerkers van de omgevingsdienst Zuid-Limburg. De omgevingsdienst is een gemeenschappelijke regeling en daarmee verlengd lokaal bestuur.

[9] Uit documentatie voor dit onderzoek aangereikt door P&O van de gemeente Gulpen-Wittem.

[10] Tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid.

Omvang van de inhuur

Tot en met 2023 was er bij P&O van de gemeente geen compleet overzicht van wat er ingehuurd werd. Dat is vanaf 2024 wel bijgehouden. In 2024 zijn 43 opdrachten via de inhuurdesk van IGOM ingehuurd en in 2025 waren dat er 34 (beide jaren exclusief ACT/WSP). Dat is een afname, maar omdat er maar twee waarnemingsmomenten zijn, kan nog niet worden gesproken van een trend.[11] De bedragen voor inhuur treffen we in de begrotingen van de afgelopen jaren. In hoofdstuk 3 waar we de gemeente Gulpen-Wittem vergelijken met enkele andere gemeenten, geven we meer inzicht in de omvang van de inhuur en de kosten.

In de begrotingen voor 2023-2026 is voor de respectievelijke jaren rekening gehouden met bedragen €574.406, €596.456, €673.834 en €592.434 voor de extra kosten van inhuur. Hiervan is telkens ruimt 3 ton gereserveerd voor de vervanging van zieke medewerkers, terwijl rond de €370.000 bestemd is voor de meerkosten van inhuur – boven op het beschikbare formatiebudget. De overige kosten worden onder meer gedekt uit projectbudgetten en externe (Rijks-) geldstromen – zoals SPUK-middelen, CDOKE-gelden, ACT-budgetten vanuit het RIEC, bijdragen in het kader van de Omgevingswet, middelen vanuit regionale samenwerkingsverbanden en bijdragen van het UWV. Hoofdstuk 4 bevat meer informatie over de (relatieve) omvang van de inhuur en de kosten ervan.

3.2 Beleid

De rekenkamer heeft de vraag gesteld of de gemeente beleid heeft op het vlak van inhuur. Er is geen formeel inhuurbeleid vastgesteld door het college. De personeelsmonitor van het A&O fonds laat zien dat steeds meer gemeenten overgaan tot het formuleren van een beleid voor inhuur. Het gaat om beleid gericht op vermindering van inhuur. In 2023 had 50% een dergelijk beleid, in 2024 was dat gestegen tot 57%.[12] Daarbij is overigens niet vermeld wat het beleid inhoudt en hoe het is vastgesteld. Gemeenten konden in de A&O-enquête zelf invullen of zij wel of geen beleid hebben geformuleerd.

In de gemeente Gulpen-Wittem zijn op het niveau van de portefeuillehouder, de directie, afdelingshoofden met ondersteuning van P&O afspraken gemaakt over inhuur. De afspraak is om inhuur zoveel mogelijk te beperken en bij een capaciteitsbehoefte waar mogelijk eerst intern oplossingen te zoeken. De afspraken zijn vastgelegd in een werkprocesbeschrijving met stroomschema.[13] De afspraken en werkprocesbeschrijving heeft naar het oordeel van de rekenkamer dezelfde functie voor de praktijk van inhuur als beleid zou hebben. Voor zover de afspraken niet zijn opgenomen in een document zijn ze niet geborgd en vatbaar voor wisseling van personen op bestuurlijk niveau en managementniveau. De afspraken winnen aan beleidsmatig karakter wanneer deze worden gedeeld binnen de gemeentelijke organen college en gemeenteraad.

3.3 Type inhuur

Inhuur vanwege ziekte of door het ontstaan van vacatures komt voor op alle vier de werkvelden (afdelingen) van de gemeente. Als het gaat om inhuur op specifieke terreinen dan zien we dat de afgelopen jaren vooral is ingehuurd vanwege de invoering van de Omgevingswet en de Regionale Energiestrategie. Vanaf 2021 is vanwege de invoering van de Omgevingswet capaciteit ingehuurd voor: opstellen omgevingsplan, optimaliseren dienstverlening (digitalisering, aanpassen van bedrijfsvoeringsprocessen, aanpassen van beleid), opstellen toepasbare regels en procesbegeleiding participatie. Datzelfde gebeurt bij

[11] We laten de inhuur vanuit de omgevingsdienst en ACT/WSP buiten beschouwing.

[12] A&O Personeelsmonitor 2024, p. 31.

[13] Gemeente Gulpen-Wittem, Werving en selectie. Procesbeschrijving, 13-1-2026.

complexe infrastructurele projecten. De kosten daarvan zijn opgenomen in de budgetten voor de projecten. In de kredietaanvragen aan de raad wordt dit niet standaard zichtbaar gemaakt.

Op het vlak van klimaat, energie, warmte en landbouw waren financiële middelen beschikbaar via CDOKE om capaciteit in te huren. Daarvan heeft de gemeente gebruik kunnen maken en is projectmatig extra capaciteit effectief ingezet. Daarnaast zijn er specialistische terreinen waarop tijdelijk, of voor een beperkt aantal uren per week specialistische kennis wordt ingehuurd: op het vlak van ICT en financiën. Bij ICT ging het om het begeleiden van de introductie van nieuwe software zoals Microsoft 365 en andere ICT-systemen.

Er zijn enkele werkvelden waarop wordt ingehuurd omdat er sprake is een bepaald specialisme vaak in combinatie met een capaciteitsbehoefte van enkele uren per week. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inzet van een gedragswetenschapper op het sociaal domein, inzet van belastingdeskundigheid, en incidentele inzet van een bouwinspecteur

In de twee jaar die nu goed in beeld zijn bij de gemeente is te zien dat er een verschuiving is van de omvang van de inhuur voor vervanging bij ziekte- en zwangerschapsverlof en vacatures naar inhuur op specialismen en tijdelijke extra capaciteit. De komende jaren kan worden bekeken of deze trend zich doorzet, of dat dit incidenteel is geweest.

3.4 Afweging voor inhuur

In de gemeente Gulpen-Wittem wordt de laatste jaren expliciet gestuurd op beperking van inhuur. Er wordt naar gestreefd om inhuur te vermijden in geval van opvang ziekteverlof en het ontstaan van een vacature. Deze lijn wordt bestuurlijk en door directie en overig management (afdelingshoofden) gedeeld en is begin 2026 vastgelegd in de procesbeschrijving voor werving. Het managementteam van de gemeente heeft de procesbeschrijving vastgesteld.

Inhuur op managementniveau wordt vermeden. In geval van kortdurende afwezigheid vervangt men elkaar horizontaal. Dat is goed mogelijk gebleken de afgelopen jaren doordat de bezetting van het management de laatste drie jaren stabiel is geweest.

Bij ziekte of zwangerschapsverlof

Wanneer een medewerker twee à drie weken ziek is en/of de bedrijfsarts geeft aan dat de ziekteperiode mogelijk langer duurt, dan wordt bekeken of er extern ingehuurd moet worden. Het betrokken afdelingshoofd legt het verzoek tot inhuur ter goedkeuring voor aan de directeur, waarna er overleg volgt met P&O en de uiteindelijke inhuur via IGOM plaatsvindt. Bij ziekte of zwangerschapsverlof zoeken de afdelingshoofden met de coördinatoren binnen de afdeling naar mogelijkheden voor interne opvang van de wegvallende capaciteit. Daarbij wordt gekeken naar het werkpakket en de mogelijkheden om daarin te schuiven (uitstel). Tevens wordt intern gekeken naar de belangstelling bij zittende personeelsleden om andere taken op te pakken in het kader van hun persoonlijke en professionele ontwikkeling.

Bij gepland verlof, zoals zwangerschapsverlof, houdt de gemeente een overlapperiode aan van degene die met verlof gaat en de inhuurkracht. De betrokken medewerker is dan verantwoordelijk voor de overdracht van werkzaamheden en het inwerken van de inhuurkracht.

Bij ontstaan van vacatures

Zodra een medewerker aangeeft de gemeente te gaan verlaten, wordt direct een sollicitatieprocedure gestart om de vacature zo kort mogelijk open te laten staan. Hiermee wordt geprobeerd inhuur te vermijden. Dit gebeurt ter bevordering van de continuïteit van de

werkzaamheden en de redenering van management en bestuur is dat bij inhuur bij een vacature het nadeel ontstaat dat er twee keer iemand moet worden ingewerkt. Als inhuur kan worden vermeden is dat bevorderlijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie. Bij het ontstaan van vacatures vanwege personeelsmobiliteit wordt ter overbrugging van de vacatureperiode ook primair gezocht naar interne oplossing door schuiven met werkzaamheden en schuiven met zittend personeel. Bij het ontstaan van vacatures en de duur van de vacatures speelt mee dat er sprake is van een krappe arbeidsmarkt voor diverse functies. Dat bekent dat de vacatureruimte voor langere tijd kan blijven bestaan.

Wanneer een wervingsprocedure niet succesvol verloopt en niet een gewenst resultaat oplevert, dan is inhuur aan de orde. Indien tot inhuur moet worden overgegaan dan wordt gekozen voor een zogenaamde 'detavastconstructie'. Daarbij wordt met het bureau dat de capaciteit levert afgesproken dat een persoon voor een jaar wordt ingehuurd met daarbij de mogelijkheid dat deze persoon na een jaar in dienst kan worden genomen, zonder dat daaraan overstapkosten vanuit het detacheringsbureau zijn verbonden. De bureaus die via IGOM capaciteit leveren kunnen op dat vlak geen boeteclausules hanteren.

Bij benodigde specialismen en capaciteit

In de gemeente is de afgelopen jaren soms langdurig capaciteit ingehuurd. Dat deed zich onder meer voor op het terrein van de fysieke leefomgeving. In de organisatie is ingezet om dergelijk inhuur zo veel mogelijk af te bouwen, zodat in de toekomst geen sprake meer is van langdurige (soms meerjarige) inhuur. Toch is op het terrein van de fysieke leefomgeving inhuur voor inzet voor complexere projecten niet te vermijden voor een kleinere gemeente als Gulpen-Wittem. Dat heeft te maken met de krapte op de arbeidsmarkt enerzijds en het aanbod van functies (ook in gemiddeld aantal uren per week) anderzijds. In die gevallen wordt ingehuurd. Voor dergelijke functies is het niet altijd goed mogelijk om in te huren via de inhuurdesk IGOM. In die gevallen wordt een inkoopprocedure gestart. Het gaat om projecten zoals woningbouw, verplaatsing of verbouw van gemeentelijk vastgoed, infrastructurele werken en gebiedsontwikkeling.

Een reden voor inhuur is de waarborging van de continuïteit van bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen. Ook zijn er projecten of beleidsvraagstukken die vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt urgentie kennen. In die gevallen wordt overgegaan tot inhuur zodat tijdige politiek-bestuurlijke besluitvorming is geborgd.

3.5 Proces van inhuur

Het ambtelijk management heeft in 2025 de processen en verantwoordelijkheden voor werving en inhuur van capaciteit vastgelegd.[14]

Verantwoordelijkheden

Het afdelingshoofd is integraal verantwoordelijk voor de inhuur binnen de eigen afdeling en initieert de inhuuraanvraag. De directeur draagt de eindverantwoordelijkheid voor het totale budget en besluit of inhuur wordt toegestaan. P&O adviseert, ondersteunt en coördineert de uitvraag. Indien sprake is van extra kosten, zoals inhuur boven de vastgestelde *ratecard* van IGOM, is goedkeuring van de directeur vereist. P&O verzorgt vervolgens de definitieve afhandeling van de inhuur. Afdelingshoofden melden de inhuur aan in Topdesk, bewaken het afdelingsbudget en accorderen de urenstaten.

[14] Gemeente Gulpen-Wittem Werving en Selectie, 2026.

Proces

Binnen het management is afgesproken dat er strikt wordt vastgehouden aan het vastgestelde werkproces. Daardoor worden uniformiteit, transparantie en rechtmatigheid gewaarborgd. De inhuurdesk via IGOM zorgt voor inhuur. Via portal van de inhuurdesk wordt een vacature uitgezet. Wanneer de gemeente een aanvraag voor tijdelijke inhuur plaatst via de Inhuurdesk, wordt deze aanvraag automatisch uitgezet bij de aangesloten bureaus die relevant zijn voor het betreffende domein. De gemeente volgt eerst het IGOM traject. Mocht dat niet tot het gewenste resultaat leiden dan wordt een apart inkoop/inhuurtraject gestart. Daarbij worden de inkoopregels in acht genomen – onderhandse inkoop tot een bedrag van € 50.000 en meervoudig onderhandse aanbesteding tot € 216.000. Inhuur voor een hoger bedrag vergt openbare aanbesteding.

IGOM is in staat om meerdere kandidaten aan te leveren en dat maakt het mogelijk dat er selectiegesprekken kunnen worden gevoerd. Daarbij zijn in elk geval het betreffende afdelingshoofd en P&O betrokken.

Voor nieuwe medewerkers van de gemeente heeft de gemeente een *onboarding* programma. Voor inhuurkrachten wordt hiervan een beperkte versie gebruikt om hen wegwijs te maken in de gemeentelijke organisatie. De inhuurkrachten worden begeleid, in principe door de betrokken coördinator van het werkveld.

Duur van de inhuur

De duur van de inhuur is niet altijd van tevoren goed in te schatten. Bij ziekteverlof hangt het af van het ziekteproces. Er wordt vooraf een inhuurperiode afgesproken, die bij gebleken verlenging van de ziekteverlofperiode met een expliciet besluit wordt verlengd. De besluitvorming rondom verlengingen van inhuur is opgenomen in het vastgelegde werkproces en verloopt feitelijk op dezelfde wijze als bij de initiële inhuur. De directeur geeft de uiteindelijke goedkeuring voor de verlenging, terwijl P&O adviseert, ondersteunt en onderhandelt over het tarief.

Centraal wordt in de maand september een lijst gemaakt van welke inhuur afloopt per 31 december van dat jaar en welke inhuur doorloopt naar het volgende jaar.

3.6 Kwaliteit en kwantiteit van inhuur

De kwaliteit van de inhuur die via IGOM wordt verkregen is over het algemeen goed, volgens de afdelingshoofden in interviews in dit onderzoek. De kwantiteit van de inhuur verschilt per type functie. In het algemeen zijn de meer algemene functies lager dan salarisschaal 9, goed in te vullen; er is een ruim aanbod. Het aanbod is beperkter voor de meer gespecialiseerde en de hoger gekwalificeerde functies. Maar zoals in paragraaf 3.5 is aangegeven, worden vrijwel altijd meer dan één kandidaat aangeboden voor een selectiegesprek.

Via IGOM is er voor de gemeente een groot bereik aan bureaus die inhuur kunnen leveren. Via de Inhuurdesk zijn de volgende aantallen bureaus aangesloten:

- Uitzendbureaus: 7 (algemeen, niet domein specifiek)
- Detacheringbureaus per domein:
    - Bedrijfsvoering: 394 bureaus
    - Sociaal Domein: 80 bureaus
    - Publieke Dienstverlening: 80 bureaus
    - Ruimtelijke Ordening: 117 bureaus
    - Informatie Technologie: 53 bureaus.

Een dergelijk bereik zou de gemeente zonder de inhuurdesk niet hebben. Het grote bereik is relevant om dat het potentieel van personeel in de regio Zuid-Limburg beperkt van omvang is. Voor de algemene functies op de niveaus onder schaal 9 is capaciteit in de regio te vinden. Voor de overige functies, vooral ook specialistische functies, is het ook van belang dat capaciteit van elders kan worden betrokken. Dat is via IGOM het geval.

Door inhuur via IGOM is de rechtmatigheid van de inkoopprocedure geborgd. IGOM *screent* de bureaus en ZZP'ers op het voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitsnormen. Er worden door IGOM ook afspraken gemaakt over de tarieven met de bureaus.

IGOM biedt in vrijwel alle gevallen meerdere kandidaten aan. De selectie van kandidaten wordt gedaan door het afdelingshoofd, eventueel met een collega uit de afdeling en met betrokkenheid van P&O. In de gesprekken voor dit onderzoek hebben de afdelingshoofden aangegeven dat zij indien de gevraagde expertise dit toelaat, niet alleen kijken naar de vakkennis van kandidaten, maar ook naar de competenties die mensen hebben. Dat vergroot volgens de ervaring van de afdelingshoofden het aanbod waaruit kan worden gekozen, in elk geval voor de functies onder schaal 9.

Monitoring

De inhuurkrachten krijgen een begeleider toegewezen. Dit is meestal de betreffende coördinator binnen een afdeling. Deze heeft zicht op de voortgang en kwaliteit van de werkzaamheden. Hij/zij informeert het afdelingshoofd over de voortgang en prestaties van de inhuurkracht. Bij de inhuur via IGOM is ingebouwd dat de bureaus die de capaciteit leveren de prestaties van de inhuurkrachten evalueren met de betrokken leidinggevenden (afdelingshoofd, terzijde gestaan door de betrokken coördinator). Er is geen dossiervorming van de evaluaties en ook P&O wordt niet structureel geïnformeerd over evaluaties en besprekingen. De betrokkenheid van P&O is vooral aan de voorkant bij de inhuur en bij de verlenging. Wel kunnen leidinggevenden en eventueel de begeleiders te allen tijde adviezen bij P&O inwinnen. In de periodieke (tweemaandelijkse) overleggen tussen afdelingshoofd en P&O kan het onderwerp inhuur, en daarmee de prestaties van de inhuurkracht, aan de orde komen.

De voortgang en eventuele tussentijdse evaluatie is een zaak van de gemeente (de coördinator en leidinggevende bepalen of de inhuurkracht wel of niet aan de verwachtingen en eisen voldoet), de inhuurkracht en eventueel het bureau. IGOM is daarbij niet betrokken. Die komt pas weer in beeld indien om redenen afscheid wordt genomen van de inhuurkracht en er een nieuwe uitvraag moet worden gedaan.

3.7 Informatievoorziening

Via de reguliere overlegstructuur wordt er door P&O periodiek teruggekoppeld over vacatures en inhuur. Dit gebeurt op verschillende niveaus binnen de organisatie, onder andere:

- Managementteam (MT)
- College van B&W
- Gemeenteraad (in het kader van de P&C-cyclus)
- Afdelingsoverleg met P&O
- Portefeuillehouderoverleg P&O
- OV-vergaderingen
- Lokaal Overleg

Op deze manier is er binnen de gemeentelijke organisatie zicht op de inzet van ingehuurd personeel.

De gemeenteraad wordt geïnformeerd in de jaarlijkse begroting en de jaarrekening/het jaarverslag. In tussentijdse bestuursrapportages wordt over inhuur alleen informatie opgenomen als er afwijkingen zijn ten opzichte van de begroting. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de rol van de gemeenteraad inzake inhuur, de informatievoorziening aan de raad en de wensen die daaromtrent leven bij raadsleden.

4. Vergelijking

De rekenkamer heeft niet expliciet een vraag geformuleerd naar vergelijking van de uitgaven voor inhuur van de gemeente Gulpen-Wittem met die van andere gemeenten. In het onderzoek van de rekenkamercommissie uit 2010 is die vergelijking wel gemaakt. In dit hoofdstuk plaatsen we daarom toch de uitgaven van de gemeente en de verhouding van inhuur tot de vaste formatie in vergelijkend perspectief. In dit hoofdstuk geven we daarmee tevens antwoord op de deelvraag: *Wat is de huidige omvang (kosten en aantal inhuurkrachten) van de externe inhuur en wat is de verhouding tussen interne formatie en externe inhuur (in fte's en euro's)? Welke ontwikkeling is daarin aanwijsbaar sinds 2010?*

4.1 Ontwikkeling

In hoofdstuk 3 hebben we de inhuur in de afgelopen twee jaar vermeld. In 2024 zijn 43 opdrachten via de inhuurdesk van IGOM ingehuurd en in 2025 waren dat er 34 (beide jaren exclusief ACT/WSP).

Het A&O fonds stelt jaarlijks een **personeelsmonitor** op. Daarin worden de uitgaven op het personele vlak met elkaar vergeleken. Onderstaande tabel geeft inzicht in de uitgaven voor inhuur van de gemeen Gulpen-Wittem met die van de gemiddelden van de Nederlandse gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.

Jaar	Gemeentelijke organisatie Gulpen-Wittem	Gemeentegrootteklasse minder dan 20.000 inwoners
2022	-	18,8%
2023	23,8%	19,1%
2024	20,9%	20,9%

Uitgaven aan externe inhuur in procenten van de loonsom 2023 en 2024. Bron: *Enquête Personeelsmonitor, Salarisbestanden gemeenten 2024*[15]. *www.aeno.nl*

De tabel laat zien dat in de jaren 2023 en 2024 een sprong is gemaakt. In 2023 was de inhuur in Gulpen-Wittem nog duidelijk bovengemiddeld. In 2024 was dat niet meer het geval. Voor 2022 zijn geen gegevens beschikbaar en voor 2025 zijn de gegevens nog niet beschikbaar. Daarom kunnen we nog geen trend laten zien. Landelijk zien we dat er een licht stijgende trend in inhuur is. De twee cijfers voor Gulpen-Wittem in de tabel wijzen in een andere richting dan die van de gemiddelde percentages van de overige gemeenten.

4.2 Vergelijking met enkele gemeenten

We hebben de inhuur voorts vergeleken met die van enkele andere gemeenten in de regio met een inwonertal dat redelijk vergelijkbaar is met dat van Gulpen-Wittem: de gemeenten Beek, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan den Geul. Ook hebben we de Brabantse gemeente Heeze-Leende bekeken, die ook in het onderzoek uit 2010 was betrokken. De waarde van

[15] A&O fonds, Personeelsmonitor Gemeenten 2024

vergelijking kan alleen maar indicatief zijn omdat in gemeenten verschillende zaken onder 'inhuur' kunnen worden geschaard.[16]

Inhuur als beleidsindicator in de begroting

We zien in de gemeenten dat externe inhuur in de BBV[17]-beleidsindicatoren in de begroting is opgenomen, naast indicatoren als formatie en bezetting. De indicator inhuur is opgenomen als percentage van de totale loonsom plus de totale kosten van inhuur. In de begroting voor 2025 heeft Gulpen-Wittem ook informatie over de inhuur opgenomen als indicator voor bedrijfsvoering (naast de indicatoren Formatie-ontwikkeling, Ziekteverzuim, Salariskosten personeel en Salariskosten Bestuur, raad en griffie). Op basis daarvan konden we de inhuur als percentage van de loonsom bepalen en opnemen in onderstaand overzicht.

Let wel: het gaat hier om cijfers uit de begrotingen. Dat zijn andere cijfers dan die welke in de A&O Personeelsmonitor worden gebruikt, zoals duidelijk is te zien aan de cijfers voor Gulpen-Wittem die sterk afwijken van die uit tabel 1 die zijn verkregen op basis van een enquête. De tabellen moeten dan ook op zichzelf gelezen worden.

Gemeente	2023	2024	2025	2026
Beek	14,77%	15,63%	*	*
Meerssen	1,63%	3,09%	2,62%	*
Valkenburg a/d Geul	7,29%	6,82%	10,74%	9,56%
Heeze-Leende	11,50%	11,50%	5%	11,08%
Gulpen-Wittem	7,8%	6,7%	8,5%	9,4%

** Geen informatie beschikbaar ten tijde van het onderzoek*

Tabel 2. Inhuur als percentage van de loonsom plus kosten externe in een aantal gemeenten vergeleken. Bron: Beleidsindicatoren in de begrotingen en rekeningen van de gemeenten.

De tabel toont de moeilijke vergelijkbaarheid van de gemeenten, waar ook de rekenkamercommissie in 2010 al op wees. De verschillen zijn soms groot, soms klein en wisselend in de tijd. Behalve de gemeente Heeze-Leende geven de begrotingen van de gemeenten waarmee we Gulpen-Wittem vergelijken, geen informatie over de uitgaven voor inhuur. Bij Heeze-Leende zien we dat de bedragen in de rekening van het afgesloten jaar veel hoger liggen dan begroot waren (bijvoorbeeld begroting voor 2024 €553.00 en de rekening over 2024 €2.017.000, en voor 2023 respectievelijk € 448.000 en €1.518.000). Dat bemoeilijkt de vergelijkbaarheid nog meer. De rekening geeft immers informatie over de daadwerkelijke uitgaven in een jaar. Het pluspunt van de verschillen is, dat die aanknopingspunten bieden om hierover van gedachten te wisselen met het college.

Informatie over inhuur in de begrotingen

In de begroting van de gemeenten wordt op diverse plaatsen wel ingegaan op 'externe inhuur' en de gemeenteraad wordt daardoor meegenomen in de vraagstukken die spelen rond inhuur. We geven daarvan enkele voorbeelden.

In de begroting voor 2026 van de **gemeente Meerssen** staat opgenomen dat het geen wenselijke situatie is dat jaarlijks een aanvullend budget voor inhuur wordt aangevraagd. Daarom is een inschatting gemaakt, waarbij het bedrag waar tot dan toe van werd uitgegaan

[16] De rekenkamercommissie Zuid-Limburg wees in haar rapport uit 2010 ook het definitieprobleem van inhuur, p. 17.

[17] Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten.

van inhuur ter grootte van € 250.000 een bijraming van € 450.000 er bovenop wordt gezet. De toelichting volgt in de pararaaf Bedrijfsvoering. Daar wordt het extra budget geraamd en de aanpak van beheersing van de 'externe inhuur' aangekondigd. De overwegingen die worden genoemd zijn niet helemaal te volgen. Men geeft overwegingen die naar ons idee tot minder inhuur en dus verlaging en behoud van het budget zouden kunnen leiden: afname ziekteverzuim, bij projecten structureel de benodigde capaciteit financieel inramen, daling van het aantal openstaande vacatures door extra recruitmentcapaciteit. In de begroting wordt verder gemeld dat in de afdelingsplannen de beschikbare capaciteit gekoppeld wordt aan de geformuleerde ambities, en waar daarbij geen balans is, er passende keuzes worden gemaakt.[18] De gemeente problematiseert inhuur in haar begroting en geeft aan hoe ze ermee wil omgaan. Daar kan de raad bij de begrotingsbehandeling desgewenst op inhaken.

De gemeente **Heeze-Leende** geeft geen nadere informatie over de inhuur. In tabellen in de recente begrotingen geeft zij wel de bedragen voor inhuur naast de salarissen. Maar bij de verdeling over de drie programma's die in de begroting worden onderscheiden, worden de totaalbedragen van salarissen en inhuur (personele lasten) opgenomen. Bij incidentele lasten wordt de inhuur van sportconsulenten gemeld. Bij de toelichting op de onttrekking aan de bestemmingsreserve Organisatie Ontwikkeling en bedrijfsvoering wordt gemeld dat de gemeentelijke organisatie en bedrijfsvoering in ontwikkeling zijn. Vacatures zijn moeilijk in te vullen en externe inhuur/werving kost meer tijd en geld.[19] In de begroting voor 2026 gaat de gemeente hier ook op in. "*Door de druk op de arbeidsmarkt ontstaat het risico dat vacatures niet passend kunnen worden ingevuld. Indien het hier posities betreft die omwille van de voortgang van de dienstverlening wel ingevuld dienen te worden, dan is inhuur veelal de enige oplossing. Het gaat hier om diverse posities binnen de organisatie, waardoor de kosten kunnen toenemen.*"[20]

Ook de gemeente **Beek** verstrekt in haar jaarrekening naast de beleidsindicatoren, informatie over inhuur. In de jaarrekening voor 2024 wordt gemeld dat er een nadelig saldo is op de inhuur. Inhuur is ingezet binnen de categorieën ziekte, inzet van specifieke kennis, voor opvang van piekwerkzaamheden om zo de gemeentelijke dienstverlening op peil te houden en voor het tijdelijk invullen van vacatures waar geen vaste invulling kon worden gevonden.[21] Ook wordt gemeld dat de personeelslasten voor groenonderhoud in wijkteams hoger zijn geweest vanwege inhuur en de personele lasten van rioleringswerkzaamheden lager zijn geweest om dat er minder is uitbesteed.[22]

De gemeente **Valkenburg aan de Geul** meldt ook in de begroting dat er inhuur plaatsvindt of heeft gevonden. Gelet op de huidige arbeidsmarkt verwacht de gemeente dat externe inhuur een relatief groot aandeel blijft vormen van de personele kosten. Het budget voor de inhuur liet een aantal jaren een significant verschil zien tussen het oorspronkelijk geraamde bedrag en de daadwerkelijke realisatie, net als we hierboven zagen bij Heeze-Leende. Dat wordt niet wenselijk geacht en daarom is het budget voor 'externe inhuur' is in de begroting 2023 verhoogd met € 524.000 naar een totaalbedrag van € 700.000.

In de begroting 2025 stelt de gemeente Valkenburg voor om voor goede voorbereiding op de zorgplicht voor bibliotheekwerk een kwartiermaker aan te trekken en daarvoor een bedrag voor inhuur ter beschikking te stellen. Ook voor applicatiebeheer wordt meerjarig externe specialisme ingehuurd. Verder wordt aan de raad een budget gevraagd voor onder meer

[18] Gemeente Meerssen, Begroting 2026, p. 88.
[19] Bijvoorbeeld Gemeente Heeze-Leende, Begroting 2025 pp. 58, 76 en 84.
[20] Gemeente Heeze-Leende, begroting 2026, p. 85.
[21] gemeente Beek, Jaarstukken 2024, p. 153.
[22] Gemeente Beek, Jaarstukken 2024, p. 100 en 193 e.v.

inhuur van specialistische kennis voor het programma Vergunningen, Veiligheid, Toezicht en Handhaving (VTH) van de gemeente.[23]

In de tabel met incidentele lasten en baten noemt de gemeente de inhuur expliciet – onder meer voor opstellen beleidsplan, opstellen contract-parkeren, projectleider vastgoed opvanglocaties en niet-vitale hotels en applicatiebeheer financiën.[24]

In de begroting geeft de gemeente **Gulpen-Wittem** inzicht in de bedragen voor inhuur. In bijvoorbeeld de begroting 2024 in de paragraaf Bedrijfsvoering zijn dat de volgende (inclusief medewerkers Groenbedrijf).

Externe inhuur (medewerkers van het Groenbedrijf voor het onderhoud van de buitenruimte, het tijdelijk invullen van vacatureruimte en het vervangen van langdurige zieken)

In €	2024	2025	2026	2027
Begroot	1.537.230	1.475.526	1.478.192	1.481.157

Salariskosten (exclusief griffie, bestuur en raad)

In €	2024	2025	2026	2027
Begroot	10.876.000	10.933.224	10.961.469	10.987.932

Tabel 3. Uitgaven voor inhuur en salarislasten, Begroting 2024 Gemeente Gulpen-Wittem[25]

De raadsleden kunnen hier in één oogopslag zien wat de omvang van de inhuur is en wat de verhouding is tot de salarislasten. Inhuur van capaciteit voor het Groenbedrijf is in ontwikkeling, mede vanwege landelijke regelgeving op het sociaal domein. Doordat de medewerkers van het Groenbedrijf worden meegenomen in de cijfers voor externe inhuur, ontstaat voor raadsleden geen goed beeld van de inhuur waarin men is geïnteresseerd en die het onderwerp is in dit onderzoek. Nu kunnen raadsleden niet goed zien hoe de inhuur zich verhoudt tot de vaste formatiekosten en hoe die – ook op grond van de cijfers in de rekening – in de tijd fluctueert.

Om een indruk te geven van de informatie die men dan in de begroting kan zien, hebben wij de cijfers van de totale vaste formatiekosten (salariskosten) en de begrootte cijfers voor inhuur gekoppeld voor de jaren 2023-2027.

De bedragen exclusief inhuur Groenbedrijf en het aandeel in de vaste kosten (exclusief bestuur, raad en griffie zijn dan de volgende:

Begroot	2023	2024	2025	2026	2027
Totaal salariskosten	9.542.622	10.876.000	12.138.229	12.518.652	12.804.805
Externe inhuur	864.183	1.080.707	1.145.162	944.239	926.778
In percentage van de salariskosten	9,06%	9,94%	9,43%	7,54%	7,24%

Tabel 4. Inhuur in relatie tot salariskosten. Bron: begrotingen gemeente Gulpen-Wittem 2023 en 2026-2029 (voor het jaar 2027).

Tabel 4 laat een toename in de begrootte bedragen zien met een piek in 2025, onder meer vanwege de Omgevingswet. De bedragen voor 2026 zijn hoger dan in 2023, maar het aandeel is lager vanwege de gestegen salariskosten. Deze bedragen op basis van de begrootte

[23] Gemeente Valkenburg aan de Geul, Begroting 2025, pp. 5 en 6.

[24] Gemeente Valkenburg aan de Geul, Begroting 2025, p. 120 e.v.

[25] We hebben de Begroting 2024 genomen omdat die het meerjarenoverzicht geeft van de jaren rond de onderzoeksperiode.

bedragen voor inhuur en salarislasten, wijken af van de beleidsindicatoren die in de begroting zijn opgenomen. We merken op dat we de bedragen voor 2023-2026 gebaseerd hebben op de begroting 2023, vanwege de beschikbaarheid van de informatie. Zoals uit tabel 3 al blijkt liggen de salariskosten In de begrotingen na 2023 hoger – zie ook het bedrag voor 2027 dat uit de begroting 2026 komt. De verwachtingen voor 2026 en 2027 zijn dat de inhuur lager uitkomt zowel absoluut als procentueel. De realisatie zal blijken in de jaarrekeningen.

In de begrotingen tot en met die voor 2026 vinden we verder geen kwalitatieve toelichting op inhuur zoals we die bij de andere gemeente in verschillende mate wel hebben aangetroffen – zie hierboven. In de begroting voor 2024 worden naast bovengenoemde bedragen de bedragen opgenomen voor nieuw beleid op het sociaal domein: inhuur voor laaggeletterden, inburgering statushouders en cultuurcoaches. In de begrotingen voor 2025 en 2026 keren die bedragen niet terug.

Behalve de cijfers geeft de begroting in de paragraaf Bedrijfsvoering aldus geen aanknopingspunten voor gedachtewisseling tussen raad en college over de inhuur. In de jaarrekeningen 2018 en 2019 worden overzichten gegeven van de structurele en incidentele uitgaven voor vaste formatie en voor inhuur. Daarbij wordt toegelicht dat de structurele uitgaven voor vaste formatie en inhuur communicerende vaten zijn: door vacatureruimte dalen de lasten voor de formatie en stijgen de lasten voor inhuur. Die overzichten en toelichting vinden we niet in de daarop volgende jaarrekeningen.[26]

De gemeenten vergeleken

De cijfers uit de begrotingen en rekeningen van de gemeenten laten zich moeilijk met elkaar vergelijken. We zien ook dat de cijfers fluctueren onder invloed van ontwikkelingen die soms lokaal, soms nationaal zijn. Er kan aldus niet worden geconcludeerd dat Gulpen-Wittem absoluut of relatief meer of minder inhuurt dan andere gemeenten. Wel kan worden gesteld dat eenduidigheid in de presentatie van cijfers in de begrotingen en rekeningen van Gulpen-Wittem ontbreekt in de gemeente. Er zitten verschillen in de berekende percentages inhuur ten opzichte van de personele lasten en de gepresenteerde beleidsindicatoren. Ook is de toelichting op de cijfers voor inhuur in de documenten van Gulpen-Wittem beperkt. In een aantal andere gemeenten wordt in de toelichting op de cijfers verder ingegaan op de achtergronden van de cijfers dan in Gulpen-Wittem. Daardoor krijgen gemeenteraden meer inzicht in de achtergronden van en ontwikkelingen rond inhuur.

[26] Gemeente Gulpen-Wittem, Jaarrekeningen 2018-2022. Findo – Data Financiën Decentrale Overheden. Dashboard - Gemeentelijke financiële stukken - Gulpen-Wittem.

5. Rol van de gemeenteraad

Inhuur van capaciteit vanwege tijdelijke vervanging van personeel, overbrugging van vacatureperiode of bemensing in projecten is een verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het college. De raad stelt daarvoor financiële kaders in de begroting en in de begrotingen van projecten. Het past bij de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad, dat de raad inzicht krijgt in de inhuur. Dat is door de wetgever onderkend door in het BBV Externe inhuur als beleidsindicator op te nemen voor in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en rekening. Aanleiding voor dit rekenkameronderzoek was dat de raad regelmatig vragen stelt over inhuur. Dit kan zijn omdat er bij raadsleden behoefte is aan beter beeld over de inhuur. Mogelijk is er ook zorg over inhuur door de gemeente.

In het kader van dit rekenkameronderzoek is op 24 juni 2026 een bijeenkomst gehouden met raadsleden van verschillende fracties. De griffie had daartoe aan alle fracties een uitnodiging gedaan. Bijlage 1 geeft een overzicht van de raadsleden en commissieleden die hebben deelgenomen aan de bijeenkomst.

Raadsleden hebben in de bijeenkomst aangegeven dat zij geen goed beeld hebben van de inhuur van capaciteit door de gemeente, noch binnen de formatie (bij vervanging verlof of vacatures), noch op projecten. Zij beschouwen dit primair als een communicatievraagstuk: onvoldoende informatie over de inhuur. Men heeft geen inzicht in de afwegingen die het college maakt inzake inhuur. Graag zou men van het college en de organisatie informatie krijgen over hoe met inhuur wordt omgegaan: waar is inhuur aan de orde, wanneer wordt overgegaan tot inhuur, en voor welke onderdelen huren we in? Daarbij kan ook aangegeven worden dat wordt ingehuurd omdat de capaciteit voor een project of een andere klus niet aanwezig is, of dat de benodigde expertise niet aanwezig is in de organisatie. Raadsleden sluiten niet uit dat het beeld dat in de raad leeft dat er (te) veel wordt ingehuurd, niet juist is. Meer transparantie door het college kan daarin opheldering bieden, vinden zij.

In de bijeenkomst wordt gesuggereerd dat bijvoorbeeld een beslisboom wordt gepresenteerd waarin de raad in het algemeen inzicht krijgt in hoe wordt afgewogen, zonder dat men over individuele gevallen wordt geïnformeerd. Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor het meenemen van alternatieven voor inhuur door met buurgemeenten capaciteit delen en uit te wisselen. Men oppert de mogelijkheid van een kennis en capaciteitspool van gemeenten. Ook zijn wellicht scenario's mogelijk waarin het college schetst wat de alternatieven zijn en welke keuzes onder welke omstandigheden mogelijk zijn om de vereiste capaciteit en kwaliteit te kunnen inzetten.

Opgemerkt is dat veel inhuur het gevolg is van beleid dat het Rijk van gemeenten vraagt, zoals de invoering van de omgevingswet, het energiebeleid en de decentralisaties. Dat zou ook duidelijk kunnen worden gemaakt: wanneer is inhuur het gevolg van eigen keuzes die worden gemaakt voor de reguliere taakuitvoering en wanneer is inhuur nodig omdat er nieuwe taken bij de gemeente worden gelegd? Het college kan volgens raadsleden ook aangeven onder welke omstandigheden vanwege rijksbeleid men wel of niet moet kiezen voor inhuur, welke keuzeruimte men heeft.

Er is behoefte aan meer transparantie. Raadsleden melden dat ze liever niet voor verrassingen geplaatst worden: zowel als er meer moet worden uitgegeven als wanneer er minder aan inhuur hoeft te worden uitgegeven. Minder geld voor inhuur komt voor in het geval van ontwikkelingen in projecten. Men wil graag gedurende een traject en gedurende het jaar, bijvoorbeeld in Buraps, geïnformeerd worden over hoe de inhuur zich ontwikkelt. Daarbij kan de relatie duidelijk worden gemaakt tussen voortgang van een project, de meevallers, de

tegenvallers enerzijds en inhuur op dat project anderzijds. Ook bij verandering van inzet van externe inhuur (en externe advisering) kan de raad worden meegenomen in de afwegingen die worden gemaakt. Zeker wanneer de raad of raadsleden ook in een traject betrokken zijn, zoals het geval is geweest bij het beleid inzake de Kampeerwet. Het gaat de raadsleden niet om meebeslissen of invloed uitoefenen op de beslissing van het college, maar om inzicht in afwegingen. Uiteraard behoudt men wel de ruimte om daar wat van te vinden en dat aan het college te melden.

Er is bij raadsleden behoefte om bij voorstellen voor projectbudgetten, waarbij inhuur van bijvoorbeeld projectleiderschap aan de orde is, inzicht te krijgen in het deel van het budget dat gebruikt kan worden voor de inhuur. Bij voortgangsrapportages over een project kan daar dan aan worden gerefereerd. Tijdens de bijeenkomst is aangegeven dat Raadsinformatiebrieven informatie over projecten bevatten, maar er staat weinig in over de financiën van een project in. Dat kan anders, menen raadsleden.

In de bijeenkomst met raadsleden is wel gesproken over de acties die de raad kan ondernemen als het gaat om inhuur. Daarbij werd bijvoorbeeld geopperd dat als er onvoldoende budget is voor inhuur in een project, of de expertise niet tijdig kan worden ingehuurd, overwogen kan worden een project of een klus uit te stellen of te spreiden over een langere tijd. In die afweging wil de raad dan wel meegenomen worden. Onderkend wordt dat de raad soms (te) ambitieus is als het gaat om projecten of werkzaamheden. Als dat het geval is gelet op de mogelijkheid van inzet van projectcapaciteit, dan kan het college dat teruggeven en een voorstel voor doen, hoe daarmee kan worden omgegaan.

In de bijeenkomst werd onderkend dat de informatie niet te gedetailleerd en met te veel diepgang moet zijn. Het college kan meer informatie verstrekken op het voor de raad, gelet op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, juiste abstractieniveau en algemeenheidsniveau. Daarbij wordt in elk geval aandacht gevraagd voor informatie over (te verwachten) budgetoverschrijdingen en hoe het college daarmee wil omgaan.

Inhuur binnen de reguliere formatieruimte, vanwege langdurige verloven of openstaande vacatures zouden raadsleden graag in een samenvattend overzicht gepresenteerd zien in de planning&control (P&C) documenten. Daarbij kan worden gedifferentieerd naar typen inhuur: voor verloven, overbrugging vacatures, specifieke kennis en vaardigheden, projecten en dergelijke – naar de typen die in hoofdstuk 1 van dit rapport zijn genoemd..

Er is behoefte bij raadsleden om met het college en onderling binnen de raad van gedachten te wisselen over het onderwerp inhuur. Daardoor ontstaat volgens raadsleden beter inzicht in en begrip van de inhuur door de gemeente. Daarbij kan duidelijk worden welke kennis, kunde en capaciteit in huis is voor de uitvoering van beleid of projecten en waarvoor moet worden ingehuurd, of met buurgemeenten naar een oplossing moet worden gezocht.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In de conclusies worden de onderwerpen uit de vragen aangehouden

1. Sinds de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in 2010 is er veel veranderd in de organisatie van de gemeente Gulpen-Wittem, de gemeentelijke taken, de benodigde capaciteit en expertises en de arbeidsmarkt. Veel van de aanbevelingen zijn tijdgebonden of zijn op een of andere wijze wel doorgevoerd in de organisatie. Dat laatste is dan niet zozeer gebeurd als directe uitvoering van de aanbevelingen, maar als gevolg van ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie en het management van de organisatie. Er is een geheel andere situatie ontstaan dan destijds door de rekenkamercommissie werd aangetroffen, zowel wat betreft de bezetting van de formatie als inhuur van capaciteit en de procedures en werkwijzen die daarbij worden gevolgd. In relatie tot de aanbevelingen van de rekenkamercommissie kan het volgende worden geconstateerd:
   - er is een werkprocesbeschrijving dat als protocol kan dienen;
   - er worden intern expliciet afwegingen gemaakt omtrent wel of niet inhuren;
   - er zijn contacten met de buurgemeenten over alternatieven voor inhuur;
   - HRM (P&O) heeft een centrale rol bij werving en bij inhuur;
   - inkoopregels worden in acht genomen, zoals via IGOM als bij overige inhuur;
   - er is een raamcontract voor inhuur via IGOM.

   Wat nog niet is gerealiseerd van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie:
   - er zijn geen expliciete uitspraken van de gemeenteraad over inhuurbeleid; het onderwerpen is in zijn algemeenheid niet in de raad besproken;
   - er is geen expliciet door het college (of raad) vastgesteld inhuurbeleid;
   - tot een paar jaar geleden was er binnen de gemeentelijke organisatie nog geen systematisch inzicht in de omvang van inhuur; dat is nu wel het geval;
   - er is geen aparte dossiervorming op het niveau van individuele inhuur.

   In dit onderzoek is vastgesteld, dat het niet realiseren van deze vier laatste aanbevelingen geen beletsel vormen voor een doelmatige en doeltreffende inhuur door de gemeente.

2. De omvang van de inhuur is voor een deel bepaald door de taakontwikkeling van de gemeente en de wijziging van de nationale regelgeving. De invoering van de Omgevingswet en de regionale energiestrategie hebben bijvoorbeeld tijdelijk gezorgd voor een groei in de inhuur van capaciteit die in de gemeente niet direct aanwezig was, zowel wat betreft specifieke capaciteit als benodigde omvang van de capaciteit.

3. De inhuur op bestaande formatie, vanwege verloven en overbrugging periodes dat vacatures open staan, heeft een relatie met de structurele bezetting van de formatie en interne maatregelen voor opvang van tijdelijk wegvallen van de bezetting. Daar wordt met name de afgelopen drie jaar intern op gestuurd. Dat resulteert in een gestage afname van de betreffende inhuur.

4. Op basis van de meerjarige cijfers in de planning&control-documenten van de gemeente is geen goed beeld te krijgen van de ontwikkeling in de inhuur over meerdere jaren. De gecorrigeerde cijfers komen niet overeen met de door het BBV vereiste Beleidsindicator Inhuur die de afgelopen jaren in de documenten is opgenomen. En in de Personeelsmonitor van het A&O-fonds zijn weer andere cijfers

opgenomen. Er is aldus geen betrouwbaar en geldig beeld van de precieze omvang en ontwikkeling van de inhuur door de gemeente en om welke typen inhuur het op hoofdlijnen gaat.

5. De gemeente kent inhuur voor zowel het tijdelijk wegvallen van reguliere bezetting van de formatie als voor projecten en bijzondere beleidsprogramma's en bedrijfsvoeringsvraagstukken (onder meer op het vlak van zaakgericht werken en ICT-programma's). Ook is er inhuur voor het tijdelijk beschikbaar hebben van extra capaciteit.

6. De gemeente kent sinds drie jaren een beschreven procedure voor zowel werving als inhuur van capaciteit. Sinds de betreffende documenten zijn vastgesteld wordt conform gewerkt. De gemeente is al jaren aangesloten bij IGOM-inhuurdesk Midden- en Zuid Limburg. Zoveel mogelijk inhuur verloopt via die inhuurdesk. Daarbij is geborgd dat de regels voor inkoop en inhuur worden gevolgd. Indien IGOM een gevraagde capaciteit niet kan leveren, gaat de gemeente zelf over tot inhuur op de markt. Daarbij worden de inkoop- en aanbestedingsregels van de gemeente in acht genomen.

7. De procesbeschrijving voor werving en selectie, inclusief inhuur die de gemeente ambtelijk heeft vastgesteld, wordt momenteel impliciet bestuurlijk en ambtelijk als 'beleid' gehanteerd. Zij is er op gericht om op de reguliere formatie zo min mogelijk in te huren. De procesbeschrijving is integraal onderdeel van het HRM-beleid en handelen.

8. De gemeente heeft met een aantal buurgemeenten afspraken gemaakt over het beschikbaar hebben van specifieke capaciteit en het gebruik maken van elkaars capaciteit. Het gaat om een beperkt aantal functies.

9. De handelwijzen die recent intern zijn vastgelegd zijn nog niet geëvalueerd op hun doorwerking en effectiviteit. Zoals in conclusie 4 is genoemd is de rapportage over inhuur in P&C-documenten beperkt. De cijfers die wel worden gepresenteerd geven geen eenduidig beeld van de inhuur, en zeker niet van de typen inhuur. Ook wordt de inhuur en de eventuele ontwikkelingen en bijzondere omstandigheden niet kwalitatief toegelicht. In de voorstellen die betrekking hebben op uitvoering van (grotere) projecten wordt geen informatie verstrekt over omvang van de in te huren capaciteit. Ook wordt in rapportages over de projecten niet ingegaan op de inhuur voor die projecten.

10. Door de informatie die in de P&C-documenten en in projectdocumenten over inhuur is opgenomen, kan de raad zich geen goed beeld vormen van de inhuur door de gemeente. Dit wordt bevestigd door raadsleden waarmee is gesproken in dit rekenkameronderzoek. Raadsleden hebben geen inzicht in de overwegingen en werkwijzen van het college en de gemeentelijke organisatie inzake de inhuur van capaciteit. Er is wel behoefte aan dat inzicht omdat inhuur moet plaatsvinden binnen de budgettaire kaders. Ook willen raadsleden voorkomen dat bij de raad een onjuist beeld ontstaat over inhuur, in het kader van zijn controlerende rol.

11. De rechtmatigheid van de inhuur door de gemeente Gulpen-Wittem is gewaarborgd doordat wordt gewerkt conform de procedures bij de inhuur-desk IGOM en de gemeente bij overige inhuur de inkoop en aanbestedingsregels van de gemeente volgt. De doelmatigheid van de inhuur van capaciteit op de reguliere formatie wordt recentelijk vergroot, doordat binnen de gemeentelijke organisatie interne oplossingen worden gezocht voor tijdelijke situaties, die uitgaven voor inhuur beperken. Het streven

naar zo min mogelijk inhuur en vermijding van inhuur is doelmatig te noemen. De doeltreffendheid van inhuur kan alleen per geval worden beoordeeld. Recent is inhuur op de invoering van de Omgevingswet doeltreffend gebleken, doordat met behulp van ingehuurde capaciteit de gemeente is voorbereid op de uitvoering van de Omgevingswet. De informatievoorziening aan de raad over omvang van, overwegingen voor, doelmatigheid en doeltreffendheid van inhuur is beperkt. De raad heeft daardoor onvoldoende inzicht in de besteding van financiële middelen die hij beschikbaar stelt en die ten dele worden gebruikt voor inhuur.

6.2 Aanbevelingen

Op grond van de conclusies van dit rekenkameronderzoek, kan samenvattend worden gesteld dat er inzake de inhuur van externe capaciteit er primair sprake is van een informatie- en communicatievraagstuk. Daarop zijn de aanbevelingen gericht.

1. De rekenkamer vindt het wenselijk de in de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en de jaarrekening van de gemeente expliciet aandacht wordt besteed aan inhuur van capaciteit. Daarbij kunnen getalsmatig de verwachte respectievelijk gerealiseerde inhuur – en de kosten daarvan – worden opgenomen. Naast uitgaven voor inhuur is het gewenst dat ook inzicht wordt geboden in de omvang qua formatie. Tevens adviseert de rekenkamer dat in de toelichting op de cijfers wordt genoemd op welke onderdelen van de gemeentelijke taakuitvoering wordt, respectievelijk is ingehuurd, alsmede op de aanleiding van de inhuur, zoals overbrugging vacatures, opvang ziekte/zwangerschapsverlof en inhuur van specifieke deskundigheid. Bij de invulling van de door het BBV vereiste beleidsindicator voor inhuur dient aandacht te worden besteed aan de overeenstemming met de overige cijfers over inhuur in de begroting en rekening.

2. Bij informatie over projecten in de jaarlijkse planning&control documenten (begroting, bestuursrapportages en rekening) adviseert de rekenkamer het college om specifiek aandacht te besteden aan de inhuur van capaciteit voor het project. In de periodieke bestuursrapportages kan er voor worden gekozen alleen te rapporteren indien inhuur en de uitgaven daarvoor afwijken van de vooraf verwachte en begrootte inhuur.

3. In projectvoorstellen waarover de gemeenteraad apart beslist, adviseert de rekenkamer om in geval van noodzakelijke inhuur (voor projectleiding, ondersteuning of inhoudelijke capaciteit), de inhuur en de verwachte omvang ervan apart te benoemen. Daarbij kan inzichtelijke worden gemaakt dat uitgaven voor inhuur voor het project onderdeel uitmaken van het gevraagde projectkrediet.

4. Bij aparte voortgangsrapportages aan de gemeenteraad over projecten adviseert de rekenkamer het college om ook in te gaan op de voortgang van de inzet van externe capaciteit en ondersteuning.

5. De rekenkamer adviseert de gemeenteraad het college te verzoeken om het initiatief te nemen om met buurgemeenten verder te verkennen wat nog meer mogelijkheden zijn om capaciteiten op taakvelden met elkaar te delen en uit te wisselen, als alternatief voor van inhuur van externe capaciteit door de respectievelijke gemeenten.

6. De rekenkamer adviseert de gemeenteraad het college te vragen om in een notitie toe te lichten op welke wijze het college afwegingen maakt omtrent inhuur ter vervanging van reguliere capaciteit (binnen de formatie), inhuur voor extra inzet en in

projecten. De notitie kan aanleiding zijn om in de raad of een raadscommissie met het college van gedachten te wisselen over inhuur door de gemeente Gulpen-Wittem.

7. De rekenkamer komt niet met directe aanbevelingen voor het college over de interne organisatie van de gemeente. Toch adviseert de rekenkamer in dit geval het college door te gaan op de ingeslagen weg van human resource management inzake werving en selectie van personeel, behoud van bezetting van de formatie en de werkwijzen bij externe inhuur van capaciteit. De rekenkamer adviseert het college hierover actiever te communiceren richting de gemeenteraad dan de afgelopen jaren is gebeurd.

Bijlage 1 Interviews

Raads- en commissieleden die hebben deelgenomen aan de bijeenkomst van 24 juni 2026.

- Willy Brandsma – Pro
- Jack Cremers – GWL
- Hans Veldhuis – GWL
- Ineke van der Laan – Doe 22
- René Nijssen – Pro
- Ralph Hamakers – fractie Franssen
- Rianne Schoenmakers – Doe 22
- Mark Theunissen – VVD

Geïnterviewde functionarissen

- Burgemeester, tevens portefeuillehouder personeel en organisatie
- Gemeentesecretaris
- Afdelingshoofd Bestuursdienst
- Afdelingshoofd Dienstverlening
- Afdelingshoofd Omgeving
- Afdelingshoofd Samenleving
- Coördinator en medewerker Team Personeel en Organisatie

Bijlage 2. Documenten

De volgende documenten zijn betrokken in dit onderzoek

Gemeente Gulpen-Wittem

- Begroting 2023. Meerjarenraming 2024-2026
- Begroting 2024. Meerjarenraming 2025-2027
- Begroting 2025. Meerjarenraming 2026-2028
- Begroting 2026. Meerjarenraming 2027-2029
- Jaarstukken 2024
- Memo inzet ZZP'ers na 1 januari 2025 (intern ambtelijk memo)
- Raadsvoorstel Scenariokeuze verduurzamen gemeentehuis, 24-01-2024
- Regeling Procedure werving en selectie, 16-05-2023 (collegeregeling)
- Werving en selectie. Procesbeschrijving, 13-1-2026 (intern document)

Gemeente Beek, Jaarrekeningen 2023 en 2024
Gemeente Heeze-Leende, Begrotingen 2023, 2024, 2025 en 2026
Gemeente Meerssen, Begrotingen 2023, 2024, 2025 en 2026
Gemeente Valkenburg aan de Geul, Begrotingen 2023, 2024, 2025 en 2026

A&O fonds, Personeelsmonitor gemeenten 2024
Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), 2003



In opdracht van de Rekenkamer Gulpen-Wittem

Contactpersoon:

Henry Potman
T +31 6-27085504

KplusV
T +31 26-3551355 info@kplusv.nl www.kplusv.nl

Amsterdam • Arnhem • Rotterdam • Groningen

Certified B Corporation

Verschil zien, verschil maken