

Externe inhuur in de gemeente Moerdijk

Capaciteit van buiten, kaders van binnen

Rekenkameronderzoek

Colofon

Datum:

16-7-2025

Rekenkamer Moerdijk

De heer I.L.J.C. (Iroy) Konings – voorzitter

Mevrouw R. (Renee) Linck

De heer J.G.S. (José) van der Tak

Onderzoekers

De heer L.G.W. (Lennart) Straver MSc

De heer Prof. Dr. H. (Hans) Bossert

Mevrouw L. (Lucyenne) van de Coevering MA

Inhoudsopgave

Colofon	1
Inhoudsopgave	2
Bestuurlijke nota	3
Inleiding	4
Kernbevindingen	6
Conclusies en aanbevelingen	8
Reactie van het college van B&W	12
Nawoord Rekenkamer	15
Nota van bevindingen	16
1 Organisatie en kaders voor externe inhuur	17
1.1 De gemeentelijke organisatie van Moerdijk in beeld	17
1.2 Beleid en visie van gemeente Moerdijk op externe inhuur	18
1.3 Rolverdeling college, organisatie en gemeenteraad bij externe inhuur	20
1.4 Afspraken en afwegingskaders voor externe inhuur	22
2 Aard en omvang van externe inhuur	24
2.1 Aard van externe inhuur	24
2.2 Omvang van externe inhuur	25
2.3 Externe inhuur in vergelijking met andere gemeenten	27
3 Inhuur in de praktijk	29
3.1 Totstandkoming van inhuuropdracht	29
3.2 Werving- en selectieproces	30
3.3 Monitoring en evaluatie	32
3.4 Mogelijke risico's ten aanzien van externe inhuur in Moerdijk	33
4 Rol van de gemeenteraad	34
4.1 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	34
4.2 (Bij)sturing door de gemeenteraad	36
4.3 Informatiebehoefte van de gemeenteraad	37
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	38
Bijlage 2. Normenkader	40
Bijlage 3. Onderzochte casussen	42

Bestuurlijke nota

Inleiding

Aanleiding en doelstelling

Gemeenten geven uitvoering aan hun wettelijke taken en zijn daarnaast ook bezig met het realiseren van hun ambities en opgaven. De gemeenteraad stelt op hoofdlijnen de kaders vast. Ook stelt de gemeenteraad het budget beschikbaar. Het beschikbaar gestelde budget gebruikt de gemeentelijke organisatie deels voor de inzet van ambtelijke capaciteit. Deze ambtelijke capaciteit bestaat uit de 'interne' capaciteit (vast en tijdelijk) en de 'externe' capaciteit (inhuur van derden). Tegenwoordig is het een steeds grotere uitdaging voor gemeenten om vacatures in te vullen en daarmee de 'interne' capaciteit op orde te houden. Dit komt onder andere door de hoge spanning op de Nederlandse arbeidsmarkt. Sinds 2022 staan er structureel meer vacatures open dan dat er beschikbare werknemers zijn om deze in te vullen.

Moerdijk is sinds 2022 een groter deel van haar loonsom kwijt aan externe inhuur dan in voorgaande jaren. De gemeenteraad van Moerdijk heeft het idee dat de gemeente niet al haar ambities waar kan maken vanwege onderbezetting. Tegelijkertijd ziet de gemeenteraad de kosten voor externe inhuur stijgen.

Doelstelling van het onderzoek

Inzicht geven in externe inhuur binnen de organisatie van Moerdijk en handvatten bieden voor het college, de gemeenteraad en de organisatie over hoe om te gaan met externe inhuur.

Wat is externe inhuur?

Gemeenten hebben dus niet altijd voldoende geschikte ambtelijke capaciteit beschikbaar. Daarom besteden zij sommige zaken uit aan externe partijen of medewerkers. Er is echter dan niet altijd sprake van externe inhuur. In het onderzoek gaan we uit van de definitie van de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Zij definieert externe inhuur als volgt:

*Er is sprake van **inhuur van externen** indien er werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.¹*

Het kenmerk van inhuur is dat een externe een plaats krijgt binnen de hiërarchie van de organisatie. Het gaat dan om specifieke capaciteit binnen de formatie. Er is juridisch *geen* sprake van externe inhuur als bij resultaatopdrachten, zoals bijvoorbeeld een uitvraag voor het schrijven van een beleidsnota of het vragen van advies bij een extern bureau. Het gaat dan om externe dienstverlening of levering. Dit is geen onderdeel van dit onderzoek.

Vraagstelling

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

In hoeverre zijn er binnen de gemeente Moerdijk voorwaarden en beleid aanwezig omtrent de inhuur van externen, zodanig dat er sprake is van een doeltreffende en doelmatige sturing op de inzet van externen én een toereikende verantwoording daarover aan de gemeenteraad?

¹ Commissie BBV. (2023). Notitie Overhead 2023. p. 20 - 21

Aan de hand van tien deelvragen beantwoorden we de centrale vraag. Deze deelvragen zijn verdeeld over vier thema's.

N	Deelvraag	Hoofdstuk
Kaders voor externe inhuur		
1	Wat is het beleid, de visie en uitgangspunten van de gemeente Moerdijk ten aanzien van externe inhuur?	H1
2	Hoe is de rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad bij inhuur van externen?	H1
3	Welke afspraken en afwegingskaders hanteert de gemeente Moerdijk ten aanzien van inhuur van externen?	H1
Aard en omvang		
4	Wat zijn de aard en omvang van de externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Moerdijk in de periode 2022 tot 2024? a) In hoeverre is hier sprake van inhuur langer dan 1 jaar? b) Hoeveel fte werd er ingehuurd, voor welke functies, waarom en hoe? c) In welke mate verlengt de gemeente Moerdijk inhuurtrajecten, en wat is hiervoor de voornaamste reden?	H2
5	Hoe verhouden de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente zich met andere gemeenten van dezelfde grootteklasse en omliggende gemeenten?	H2
Inhuur in de praktijk		
6	In hoeverre is de inhuur van externen in overeenstemming met de gestelde kaders? Hoe vindt de monitoring hierop plaats?	H3
7	Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van externe inhuur?	H3
Sturing en informatievoorziening		
8	Hoe legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over externe inhuur?	H4
9	In hoeverre kan de raad sturen op de inhuur van externen?	H4
10	Welke informatiebehoefte leeft er bij de gemeenteraad ten aanzien van externe inhuur?	H4

Normenkader

De rekenkamer Moerdijk heeft voorafgaand aan het onderzoek een normenkader voor dit onderzoek vastgesteld. Centraal staan hierin de normen doeltreffendheid, doelmatigheid en politiek-bestuurlijk samenspel. De normen zijn gekoppeld aan de deelvragen van het onderzoek. De kernbevindingen zijn opgesteld aan de hand van de gestelde normen. Het normenkader staat in bijlage 2.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit de inleiding, een overzicht van de kernbevindingen, de conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. De nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk richt zich op kaders voor externe inhuur. Het tweede hoofdstuk gaat in op de aard en omvang van externe inhuur binnen Moerdijk. Daarna legt het derde hoofdstuk de focus op inhuur in de praktijk. Tot slot is in hoofdstuk vier aandacht voor sturing en informatievoorziening. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage 1. Het normenkader is te vinden in bijlage 2. Bijlage 3 bevat een overzicht van de onderzochte casussen.

Kernbevindingen

Het onderzoek van de rekenkamer levert verschillende inzichten en bevindingen op over de praktijk van externe inhuur in Moerdijk. Hieronder beantwoordt de rekenkamer de onderzoeksvragen samengevat aan de hand van de kernbevindingen. De kernbevindingen sluiten aan op de normen uit het normenkader. Voor een volledig beeld van de bevindingen en onderzoeksresultaten, verwijst de rekenkamer naar de nota van bevindingen.

Kaders voor externe inhuur

1. *Wat is het beleid, de visie en uitgangspunten van de gemeente Moerdijk ten aanzien van externe inhuur?*
2. *Hoe is de rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad bij inhuur van externen?*
3. *Welke afspraken en afwegingskaders hanteert de gemeente Moerdijk ten aanzien van inhuur van externen?*

De gemeentelijke organisatie van Moerdijk is de afgelopen jaren – mede door de toenemende en groeiende opgaven – gegroeid. De verwachting is dat deze groei de komende jaren door zal zetten. Ook de inzet van inhuur is toegenomen in de afgelopen jaren. Moerdijk stuurde op de totale loonsom en daarmee niet direct op de omvang van inhuur.

De gemeente Moerdijk heeft geen specifiek beleid of vastgelegde visie ten aanzien van externe inhuur. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid biedt een kader voor de wijze waarop externe inhuur plaatsvindt. Inhuur vindt namelijk in de regel plaats via Flex West-Brabant. Het personeelsbeleid is gericht op het werven van vast personeel en behouden van het vast personeel, en niet op extern personeel.

Externe inhuur is onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente Moerdijk. Daarmee is dit in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het college. De kaderstellende rol van de gemeenteraad beperkt zich in relatie tot externe inhuur tot het vaststellen van het totale personeelsbudget.

Het college laat zich op hoofdlijnen informeren over de voortgang van inhuur door de domeintafel. De verantwoordelijkheid voor externe inhuur is bij de teammanagers in de organisatie belegd. De teammanagers zijn gemandateerd om binnen hun beschikbare budget in te huren. De gedragscode heeft aandacht voor “eerlijke” inhuur. Bekenden mogen niet bevoordeeld worden en oud-medewerkers van Moerdijk kunnen niet zomaar ingehuurd worden.

Aard en omvang van externe inhuur

4. *Wat zijn de aard en omvang van de externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Moerdijk in de periode 2022 tot 2024? (en bijbehorende subvragen)*
5. *Hoe verhouden de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente zich met andere gemeenten van dezelfde grootteklasse en omliggende gemeenten?*

In de P&C-cyclus heeft Moerdijk op hoofdlijnen aandacht voor de aard van externe inhuur. De aard van inhuur valt uiteen in drie categorieën, namelijk ziekte of zwangerschap, niet in kunnen vullen van vacatures en specifieke expertise. Dit is niet integraal inzichtelijk voor alle inhuurtrajecten.

Moerdijk heeft inzicht in de omvang van externe inhuur in kosten, aantal fte's en aantal inhuurtrajecten. In de informatievoorziening is alleen aandacht voor de omvang van kosten en het aandeel van inhuur. De administratie van de omvang van externe inhuur is niet eenduidig. Door het hanteren van verschillende definities voor externe inhuur, ontstaat er onduidelijkheid over de daadwerkelijke omvang.

De uitgaven aan externe inhuur als percentage van de totale loonsom wijken negatief af van gemeenten met een vergelijkbare grootte en gemeenten in de regio. Een vergelijking op gemeenten met een gelijke opgaven is complex, omdat er geen gemeenten zijn met overlap op alle opgaven.

Inhuur in de praktijk

6. *In hoeverre is de inhuur van externen in overeenstemming met de gestelde kaders? Hoe vindt de monitoring hierop plaats?*
7. *Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van externe inhuur?*

De teammanager, als budgethouder van het team, speelt een centrale rol bij de totstandkoming van een inhuuropdracht. De teammanager beschrijft nut en noodzaak van inhuur in het capaciteitenformulier. De domeintafel neemt dit ter kennisgeving aan, mits inhuur past binnen de beschikbare loonsom.

Inhuur vindt in de regel plaats via het platform van Flex West-Brabant (FWB) voor inhuur. Hiermee voldoet Moerdijk q.q. aan de Aanbestedingswet. De teammanager stelt een aanvraagformulier op met eisen en criteria. Een aantal aanbieders worden uitgenodigd voor een gesprek. Daarna maakt de teammanager een keuze. De motivering van de keuze en afwijzing van andere aanbieders is niet altijd consequent vastgelegd in het dossier.

Monitoring vindt voornamelijk plaats op uren en facturen. De teammanager is verantwoordelijk voor het aftekenen van de uren. Er is geen actieve signaalfunctie vanuit financiën voor eventuele overschrijding op het salarisbudget van het team. Op aanvraag is een maandelijks overzicht beschikbaar. Op dit moment vindt er geen centrale schriftelijke verslaglegging plaats.

Het inhuren van externen door de gemeente Moerdijk brengt een aantal mogelijke risico's met zich mee. Dit zijn in willekeurige volgorde: ontbreken van beleid, administratieve druk, verlies van kennis, ontbreken van vier-ogenprincipe in monitoring en er zijn geen afspraken over verslaglegging van kwalitatieve monitoring.

Rol van de gemeenteraad

8. *Hoe legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over externe inhuur?*
9. *In hoeverre kan de raad sturen op de inhuur van externen?*
10. *Welke informatiebehoefte leeft er bij de gemeenteraad ten aanzien van externe inhuur?*

De verantwoording van het college aan de gemeenteraad over externe inhuur vindt plaats via de P&C-cyclus. Deze informatievoorziening geeft inzicht in de aard en omvang van de uitgaven aan externe inhuur. Via de bestuursrapportages informeert het college de gemeenteraad over de voortgang van inhuur. Een koppeling tussen inzet van inhuur en het behalen van doelstellingen ontbreekt.

De gemeenteraad van Moerdijk heeft nu geen beleidskaders/uitgangspunten voor externe inhuur vastgesteld. De gemeenteraad heeft in de periode 2022 – 2024 vier technische vragen over de organisatie gesteld, die raken aan externe inhuur.

De gemeenteraadsleden hebben een verschillende informatiebehoefte met betrekking tot externe inhuur. Er is geen gelijk beeld van wat wel en geen externe inhuur is. Op dit moment lijkt de informatievoorziening te beperkt voor de gemeenteraad om goed invulling te kunnen geven aan de controlerende rol.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld door de rekenkamer Moerdijk op basis van de nota van bevindingen. Uit het onderzoek volgen zes conclusies en zes aanbevelingen.

Conclusies

Conclusie 1: ‘Weloverwogen pragmatisme’ is het uitgangspunt bij externe inhuur in Moerdijk, omdat er geen doelen zijn vastgesteld.

De procedures voor inhuur zijn wel vastgelegd. Inhuur vindt alleen plaats als er knelpunten in de capaciteit zijn. Knelpunten zijn in de praktijk ziekteverzuim, het niet in kunnen vullen van vacatures en specifieke expertise. Zolang er voldoende loonbudget beschikbaar is, kan inhuur in principe doorgang vinden. De gemeente Moerdijk beschikt niet over een vastgesteld beleidskader met een visie op en/of doelstellingen voor de inhuur van externen. Dit maakt dat er op dit moment niet strategisch, maar voornamelijk financieel gestuurd wordt op inhuur. Het ontbreken van een dergelijke nota maakt dat het voor de organisatie, het college en de gemeenteraad lastig is om te sturen op bijvoorbeeld de bijdrage externe inhuur aan het realiseren van doelstellingen en om doeltreffendheid van inhuur vast te stellen.

Conclusie 2: Moerdijk speelt actief in op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

De krapte op de arbeidsmarkt maakt dat het voor Moerdijk, net als voor veel andere gemeenten, lastig is om vacatures in te vullen. Moerdijk is zich hiervan bewust en is daarom in 2023 een arbeidsmarktcampagne gestart. Centraal in deze campagne stonden de onderscheidende kenmerken van Moerdijk ten opzichte van andere gemeentelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld de grote opgaven van Moerdijk op het gebied van energie, logistiek en regionale samenwerking. Vacatures kunnen zowel met vaste capaciteit als externe capaciteit ingevuld worden. De gemeente heeft in de arbeidsmarktcommunicatie voornamelijk oog voor de eigen capaciteit en niet voor de rol van inhuur. Dit terwijl de krapte op de arbeidsmarkt voor vaste capaciteit naar verwachting voorlopig zal aanhouden.

Conclusie 3: Er is geen eenduidig beeld van de omvang van externe inhuur in Moerdijk.

De omvang van externe inhuur is de afgelopen jaren toegenomen in Moerdijk. De informatie over de omvang van externe inhuur door de gemeentelijke organisatie is niet eenduidig. De P&C-cyclus, de verplichte BBV-indicator² en het interne overzicht geven ieder een verschillend beeld. Vanuit dit onderzoek blijkt dat in ieder geval een deel van het verschil te verklaren is door de wijze waarop Moerdijk inhuur via Centrum Jeugd en Gezin en voor projecten meerekent in de BBV-indicator. De cijfers geven in ieder geval weer – met uitzondering van de BBV-indicator – dat de inhuur de afgelopen jaren gestegen is in Moerdijk. Al met al maakt het ontbreken van een eenduidig overzicht het ingewikkeld om sturing te geven aan externe inhuur.

Conclusie 4: Het aandeel externe inhuur in Moerdijk is hoger dan bij gemeenten van vergelijkbare grootte en regiogemeenten.

Moerdijk geeft relatief gezien meer uit aan externe inhuur dan gemeenten van een vergelijkbare grootte (20.000 – 50.000 inwoners) en omliggende gemeenten. In 2022 en 2023 bedroeg de inhuur in Moerdijk 30% en 28,1%. In vergelijkbare gemeenten was dit 17,6% en 18,8% en bij omliggende gemeenten lag het inhuurpercentage ook minstens 5 procentpunt lager. In de praktijk hoeft de hogere inhuur geen financieel probleem te zijn. In 2022 hield Moerdijk namelijk geld over op het personeelsbudget. In 2023 vond wel een minieme overschrijding van 1,2% plaats. Vanuit de gesprekken volgt het beeld dat Moerdijk vooral meer inhuurt dan andere gemeenten, vanwege de specifieke en grote opgaven van Moerdijk (Powerport, regionale samenwerking en industrie). De gemeente Moerdijk kiest er nu veelal voor om voor de opgaven de tijdelijk benodigde expertise in te huren. Een andere beleidsoptie zou kunnen zijn om de systematische terugkerende expertise en capaciteitsbehoefte wel structureel in te vullen.

² De BBV-indicator voor externe inhuur drukt externe inhuur uit als de uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de totale personeelsuitgaven.

Conclusie 5: Het inkoopproces voor externe inhuur is op orde.

Het uitgangspunt van de gemeente Moerdijk is dat alle inhuur verloopt via Flex West-Brabant. Dit is ook vastgelegd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid (2024). Intern gebruikt Moerdijk een capaciteitenformulier waarin nut en noodzaak voor inhuur onderbouwd worden. Het inhuurproces verloopt goed, voldoet aan de rechtmatigheidseisen en de dossiervorming van inhuur is grotendeels op orde. Toch is er een aantal risico's aan te wijzen. De teammanager alleen is verantwoordelijk voor ondertekening van de opdracht en de autorisatie van uren. De inhoudelijke dossiervorming is beperkt. Zo is er geen tussentijdse monitoringinformatie beschikbaar en ontbreekt een eindevaluatie. Het zicht op de bijdrage van inhuur aan het realiseren van ambities en opgaven is daardoor beperkt.

Conclusie 6: Het is lastig voor de gemeenteraad om zijn rol goed in te vullen ten aanzien van externe inhuur.

De Gemeentewet legt de bevoegdheid bij het college om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente. De gemeenteraad heeft vanuit zijn kaderstellende rol geen beleidskaders/uitgangspunten voor externe inhuur vastgesteld. Op dit moment stelt de gemeenteraad de financiële kaders voor het totale personeelsbudget vast en vervult verder vooral een controlerende rol ten opzichte van inhuur. In Moerdijk heeft de gemeenteraad echter onvoldoende zicht op externe inhuur om zorgvuldig te kunnen controleren. Zo geeft de P&C-cyclus de gemeenteraad alleen inzicht op organisatieniveau in de redenen voor externe inhuur en in de financiële omvang van externe inhuur. Er is nu geen zicht voor de gemeenteraad op de relatie van inhuur tot de opgaven en ambities van de gemeente Moerdijk. Wel voert het college jaarlijks een gesprek met de raad over de gemeentelijke organisatie, waarbij aandacht zou kunnen zijn voor inhuur. De gemeentesecretaris is ook aanwezig bij dit gesprek als adviseur van het college en algemeen directeur van de gemeentelijke organisatie. Alhoewel de gemeentesecretaris formeel geen verantwoordingslijn naar de gemeenteraad heeft.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Formuleer een visie op externe inhuur gekoppeld aan het (strategisch) personeelsbeleid.

Het ontbreken van een vastgelegde visie voor inhuur maakt dat de gemeente niet strategisch stuurt op bereik van doelen met inhuur (kaderstellende beleidsrol). Wel stelt de gemeenteraad financiële kaders via de begroting. Daarnaast maakt het ontbreken van een visie dat de gemeentelijke organisatie voor inhuur afhankelijk is van wat in “de hoofden” zit. Dat is kwetsbaar. Ontwikkel als college een visie op inhuur en neem daarin in ieder geval het volgende op:

- Een gemeenschappelijk beeld van wat inhuur is;
- Wanneer inhuur plaats kan vinden (ziekte, zwangerschap, expertise, niet invullen van vacatures);
- Doelstellingen voor inhuur.

Zoek bij het opstellen van de visie aansluiting bij bestaande kaders, zoals de strategische personeelsplanning (in ontwikkeling) en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vanuit het onderzoek wordt de behoefte aan een visie op inhuur gedeeld. Geef de gemeenteraad ook een rol in de totstandkoming van deze visie. (Zie aanbeveling 6.)

Aanbeveling 2: Ga door op de ingeslagen weg rondom arbeidsmarktcommunicatie.

De gemeente Moerdijk is zich meer dan voldoende bewust van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen die invloed hebben op de arbeidsmarkt. Voorlopig zal de krapte op de arbeidsmarkt blijven bestaan, en zal ook inhuur nodig zijn om de capaciteit in te vullen. Ga door op de ingeslagen weg met de arbeidsmarktcommunicatie, en houd daarbij ook expliciet oog voor de rol van externe inhuur.

Aanbeveling 3: Harmoniseer de verschillende definities van de omvang van externe inhuur, om de gemeenteraad in zijn controlerende rol te versterken.

Het is lastig om te sturen op de personeelslasten, en daarmee ook de omvang van externe inhuur, als er geen eenduidig overzicht is van wat de inhuurlasten zijn. Het is daarom goed om één definitie voor externe inhuur te hanteren. Hiervoor kan bijvoorbeeld aangesloten worden bij de definitie die de commissie BBV hanteert voor externe inhuur.

Aanbeveling 4: Zet als college in op kwalitatieve monitoring van externe inhuur om de doeltreffendheid te kunnen toetsen en verbeteren.

Het administratieve onderdeel van het inhuurproces van de gemeente Moerdijk is op orde. De inhuur via Flex West-Brabant draagt bij aan de navolgbaarheid en dossiervorming van inhuurtrajecten. Een goed proces is geen doel op zich, maar een randvoorwaarde voor inhuur. Zet ook in op de kwalitatieve monitoring van inhuur. Dit valt uiteen in drie categorieën: vastleggen, evalueren en leren. Dit kan door verslaglegging van tussentijdse monitoring van de inhuurtrajecten en een eindevaluatie. Maak hierbij onderscheid in inhuur voor vervanging, capaciteit en expertise. Op deze manier ontstaat er zicht op de doeltreffendheid van inhuur en kan je als gemeente inspelen op eventuele risico's. Tegelijkertijd kunnen vanuit deze monitoringinformatie lessen getrokken worden voor toekomstbestendige inhuur.

Aanbeveling 5: Breid de informatievoorziening over de aard en omvang van externe inhuur aan de gemeenteraad uit.

Om als gemeenteraad de controlerende rol goed te kunnen uitvoeren, zonder op de stoel van het college te gaan zitten, is het van belang dat de informatievoorziening hierop ingericht is. Op die manier krijgt de gemeenteraad meer zicht op de relatie tussen inhuur en de opgaven en ambities van de gemeente Moerdijk. Richt de jaarlijkse informatievoorziening zodanig in, dat er zicht is op zowel fte's als financiële omvang van externe inhuur op bijvoorbeeld domeinniveau. In de volgende aanbeveling gaat de rekenkamer in op hoe de informatiebehoefte van de gemeenteraad besproken kan worden.

Aanbeveling 6: Organiseer een dialoogsessie tussen het college en gemeenteraad over de kaders voor externe inhuur.

Richt deze dialoogsessie in op het gezamenlijk verkennen en afspreken van de kaders rondom externe inhuur. (Zie aanbeveling 1.) Dit biedt de mogelijkheid om de informatievoorziening op dit thema te verbreden en te verdiepen. Het verdient aanbeveling dat de raad hierover structureel het gesprek aangaat met het college, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse bijeenkomst over de gemeentelijke organisatie, gefaciliteerd door de gemeentesecretaris. . Een dergelijke sessie draagt bij aan het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Tijdens deze dialoog zouden in ieder geval de volgende onderwerpen besproken moeten worden:

- De relatie tussen de gemeentelijke opgaven, de benadering van de arbeidsmarkt en de inzet van externe inhuur;
- De mate van afhankelijkheid van externe inhuur voor het realiseren van beleidsdoelen en ambities;
- De gewenste frequentie, inhoud en diepgang van de informatievoorziening over externe inhuur.

Door hierover duidelijke afspraken te maken, kan de gemeenteraad beter controleren op een doelmatige en transparante inzet van externe capaciteit binnen de organisatie.

Reactie van het college van B&W



Gemeente Moerdijk
Pastoor van Kessellaan 15
4761 BJ Zevenbergen

Postbus 4
4760 AA Zevenbergen
Telefoon 14 0168
www.moerdijk.nl

Rekenkamer Moerdijk
Per mail aan:
lennart@necker.nl
info@iroykonings.nl

Verzenddatum
9 juli 2025

Ons kenmerk
1752446

Uw kenmerk

Behandeld door
Arjen van den Broek

Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek externe inhuur

Geachte rekenkamer,

Het college is blij met het uitgevoerde onderzoek naar externe inhuur. Het onderzoek is door de rekenkamer en Necker professioneel opgezet en uitgevoerd. De afstemming over aanleveren van documentatie en verschaffen van informatie met Necker was prettig, waarbij we hebben ervaren dat er goede aandacht was voor het doseren en beperken van de tijdsbelasting voor de interne organisatie.

Daarnaast is het onderzoek zorgvuldig uitgevoerd en heeft het college ervaren dat de focus lag op het komen tot constructieve conclusies en aanbevelingen.

Wij herkennen ons in de conclusies van de Rekenkamer dat sprake is van weloverwogen pragmatisme als het gaat over de keuze voor inhuur. Dit pragmatisme wordt gevoed vanuit de wens en ambities om onze opgaven als ontwikkelgemeente te realiseren.

Aanbeveling 1: *Formuleer een visie op externe inhuur gekoppeld aan het (strategisch) personeelsbeleid.*

Aanbeveling 2: *Ga door op de ingeslagen weg rondom arbeidsmarktcommunicatie.*

Aanbeveling 3: *Harmoniseer de verschillende definities van de omvang van externe inhuur, om de gemeenteraad in zijn controlerende rol te versterken.*

Aanbeveling 4: *Zet als college in op kwalitatieve monitoring van externe inhuur om de doeltreffendheid te kunnen toetsen en verbeteren.*

Aanbeveling 5: *Breid de informatievoorziening over de aard en omvang van externe inhuur aan de gemeenteraad uit.*

Aanbeveling 6: *Organiseer een dialoogsessie tussen het college en gemeenteraad over de kaders voor externe inhuur.*



De bovenstaande aanbevelingen geven in ruime mate antwoord op de onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn er binnen de gemeente Moerdijk voorwaarden en beleid aanwezig omtrent de inhuur van externen, zodanig dat er sprake is van een doeltreffende en doelmatige sturing op de inzet van externen én een toereikende verantwoording daarover aan de gemeenteraad?

Als we de aanbevelingen lezen dat valt op dat deze uiteenvallen in drie soorten.

1. Aanbevelingen die gericht zijn op de sturing op - en het beheersbaar maken van - externe inhuur mede in relatie tot de budgetterende en controlerende rol van de gemeenteraad (aanbeveling 2, 3 en 4).
2. Aanbevelingen die aanknopingspunten geven om de organisatie verder te versterken door het vraagstuk van inhuur nadrukkelijk te koppelen aan het (strategisch) personeelsbeleid en de opgaven waarvoor Moerdijk gesteld staat. Deze aanbevelingen raken aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad (aanbeveling 1 en 5).
3. Een procesmatige aanbeveling over de wijze waarop het college een dialoog met de gemeenteraad kan voeren over zowel de beleidsmatige aanbevelingen als en aanbevelingen gericht op sturing en beheersing (aanbeveling 6)

Met de inzichten uit het rapport en de aanbevelingen in het achterhoofd zullen we de komende tijd naar onze externe inhuur kijken.

Aan de aanbevelingen 2, 3 en 4 kan het college vanaf 2026 invulling geven. Concreet stellen we voor in het tweede kwartaal van 2026 uw raad te informeren over de wijze waarop we dat gaan doen. Op basis van de inzichten uit het rapport van de rekenkamer zijn er mogelijk nog meer verbeteringen te formuleren. Het college wil de tweede helft van 2025 gebruiken om hier een analyse van te maken en zal deze analyse betrekken bij de voorbereiding van de uitwerking van de aanbevelingen 1, 5 en 6.

De aanbevelingen 1 en 5 gericht op het formuleren van beleid en de informatievoorziening en aanbeveling 6 gericht op de dialoog met de raad hangen met elkaar samen en vragen meer voorbereiding. Het college zal in het eerste halfjaar van 2026 de voorbereiding van de aanbevelingen 1, 5 en 6 op zich nemen en met een concreet voorstel naar de nieuwe raad komen op basis waarvan de dialoog gevoerd kan worden.

In dit voorstel zullen we sowieso ingaan op de door de rekenkamer genoemde punten zoals:

- Een gemeenschappelijk beeld van wat inhuur is;
- Wanneer inhuur plaats kan vinden (ziekte, zwangerschap, expertise, niet invullen van vacatures);
- Doelstellingen voor inhuur;
- De relatie tussen de gemeentelijke opgaven, de benadering van de arbeidsmarkt en de inzet van externe inhuur;
- De mate van afhankelijkheid van externe inhuur voor het realiseren van beleidsdoelen en ambities.





Wij hebben er alle vertrouwen in dat wij op deze wijze samen met de gemeenteraad de inzichten uit het rapport en de handvatten uit de conclusies en aanbevelingen om kunnen zetten in concrete acties en dat daarmee het college, de gemeenteraad en de organisatie in te toekomst beter om kan gaan met externe inhuur.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Moerdijk,

J. Mos
Loco-gemeentesecretaris

A.J. Moerkerke
Burgemeester



Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de reactie op het rapport. Wij zijn blij dat het college de wijze waarop we dit onderzoek hebben uitgevoerd als positief heeft ervaren. Ook wij kijken met een goed gevoel terug op het onderzoek en de onderzoeksrapportage, zoals die er nu ligt. Zeker ook de betrokkenheid vanuit de gemeenteraad op verschillende momenten tijdens het onderzoeksproces heeft hieraan bijgedragen.

Het onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van een inventarisatie van onderzoeksthema's binnen de gemeenteraad. Daarbij werd aangegeven dat de gemeente Moerdijk grote ambities heeft, maar het beeld is dat de uitvoering van deze ambities niet goed van de grond komt vanwege de personele bezetting en dat daarom veel externe capaciteit moet worden ingehuurd. Binnen de gemeenteraad leeft de vraag of hier sprake is van een typisch Moerdijs probleem. Ook stelt de gemeenteraad de vraag of er wordt geleerd van eerdere ervaringen aangezien het een structureel probleem lijkt te worden. Op basis van dit onderzoek kunnen we daar antwoord op geven. Het onderzoek laat immers zien dat Moerdijk inderdaad meer inhuurt dan andere gemeenten en dat dit vooral komt door de specifieke en grote opgaven van Moerdijk (Powerport, regionale samenwerking en industrie). De gemeente Moerdijk kiest er nu veelal voor om voor deze opgaven tijdelijk benodigde expertise in te huren. Het onderzoek geeft hierin nog een andere beleids optie, bijvoorbeeld om de systematische terugkerende expertise en capaciteitsbehoefte wel structureel in te vullen. Uiteraard heeft dit onderzoek veel meer inzichten opgeleverd, die zowel voor college als raad relevant kunnen zijn. Zo zien we dat de gemeente Moerdijk actief inspeelt op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en ook dat het inkoopproces rond externe inhuur op orde is. Ook geven de onderzoekers nog enkele tips voor verdere verbetering in het monitorings- en evaluatieproces. Wij hopen dat het onderzoek op deze wijze handvatten biedt voor een betere gezamenlijke sturing op externe inhuur.

De rekenkamer is positief over het feit dat het college zegt zich te herkennen in het beeld dat wordt geschetst over externe inhuur en dat het college de aanbevelingen dan ook onderschrijft. Waar mogelijk willen wij het college aanmoedigen om sommige van de aanbevelingen versneld uit te voeren. Zo denken wij dat het toepassen van het 'vierogenprincipe', het zorgen voor tussentijdse monitoringsinformatie en het organiseren van een eindevaluatie rondom inhuur wellicht gemakkelijk ('quick wins') zouden kunnen worden gerealiseerd. Uiteraard is het aan het college om in afstemming met de gemeenteraad te komen tot keuzes hierover en over een verdere uitwerking van de aanbevelingen uit dit onderzoek. Wij zullen deze uitwerking met veel belangstelling volgen.

Nota van bevindingen

1 Organisatie en kaders voor externe inhuur

In dit eerste hoofdstuk kijken we naar het beleid, de visie en de uitgangspunten van de gemeente Moerdijk voor externe inhuur. Hierbij hebben we ook aandacht voor de rolverdeling tussen raad, college en organisatie. Daarnaast kijken we naar de afspraken en afwegingskaders die de gemeente Moerdijk hanteert voor externe inhuur. Daarmee geven we in dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

1. *Wat is het beleid, de visie en uitgangspunten van de gemeente Moerdijk ten aanzien van externe inhuur?*
2. *Hoe is de rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad bij inhuur van externen?*
3. *Welke afspraken en afwegingskaders hanteert de gemeente Moerdijk ten aanzien van inhuur van externen?*

1.1 De gemeentelijke organisatie van Moerdijk in beeld

Kernbevinding: De gemeentelijke organisatie van Moerdijk is de afgelopen jaren – mede door de toenemende en groeiende opgaven – gegroeid. De verwachting is dat deze groei de komende jaren door zal zetten. Ook de inzet van inhuur is toegenomen in de afgelopen jaren. Moerdijk stuurt op de totale loonsom en daarmee niet direct op de omvang van inhuur.

De gemeentelijke organisatie is de afgelopen jaren gegroeid en zal dit blijven doen.

De gemeentelijke organisatie van Moerdijk bestaat sinds 2019 uit drie domeinen: (1) Mens en Maatschappij, (2) Ondernemen en Leefomgeving en (3) Interne Dienstverlening. De domeinen hebben elk een eigen directeur. De domeinen bestaan daarnaast uit verschillende teams, die elk een eigen teammanager hebben.³ De gemeentesecretaris staat boven de drie domeinen en wordt ondersteund en geadviseerd door Concern control en de bestuursstaf.

Organisatie-ontwikkeltraject

In 2017 is een visie op de gemeentelijke organisatie van Moerdijk opgesteld met de titel *Van goed naar beter*. Vanuit deze visie wil de gemeente Moerdijk destijds doorwerken naar een toekomstbestendige organisatie. Het doel van de visie is geweest dat de gemeente Moerdijk *in 2022 bekend staat om de manier waarop gemeente en samenleving op heldere wijze (open en duidelijk) en met wederzijds vertrouwen samenwerken aan het bepalen en realiseren van maatschappelijke opgaven en doelen*.⁴

De beschreven kernkwaliteiten van de medewerkers van Moerdijk zijn: Ambitieuw, Betrokken & Loyaal, Flexibel, Inwonergegericht en Deskundig.

De omvang van de vaste personele formatie van de gemeentelijke organisatie is in de periode 2022 – 2025 met ongeveer 45fte gestegen. Ook is de omvang in fte's van externe inhuur gestegen in deze periode. Het volgende hoofdstuk gaat daar verder op in. Tabel 1 geeft deze cijfers weer. De groei van het personeelsbestand komt onder meer door ambities van de gemeenteraad. Aan de formatie zijn in 2023 bijvoorbeeld 9fte toegevoegd voor het aanjagen van de woningbouw.⁵ Ook zijn er extra fte's bijgekomen voor het energieprogramma en is er een extra directeur in de organisatie gekomen. Moerdijk verwacht dat de groei van het personeelsbestand door zal zetten, vanwege extra taken op het gebied van woningbouw, duurzaamheid en klimaat.⁶

³ Gemeente Moerdijk. (2022). *Organogram gemeentelijke organisatie*

⁴ Gemeente Moerdijk. (2017). *Organisatievisie 'Van goed naar beter'*, p. 5

⁵ Gemeente Moerdijk. (2022). *Beleidsbegroting 2023 – 2026*, p.136

⁶ Gemeente Moerdijk. (2024). *Meerjarenbegroting 2025 – 2028*, p.146

Tabel 1 Omvang personele formatie in fte (afgerond op hele fte's)

Formatie	2022	2023	2024	2025
Begroot	240	255	273	285
Na wijziging	247	273	286	n.n.b.
Werkelijk	244	268	284	n.n.b.
Aantal FTE inhuur	32,22	36,00	45,54	n.n.b.

Aan het aantal fte's is ook een loonsom gekoppeld. In Moerdijk stuurt de organisatie op de loonsom en niet op het totale aantal fte's.⁷ Dat betekent dat indien er nog budget van de totale loonsom beschikbaar is, dit zowel voor vaste medewerkers als externe medewerkers ingezet kan worden. Indien het niet lukt om eventuele capaciteitsproblemen intern op te vangen, zet de gemeente Moerdijk deze ruimte dan bijvoorbeeld in voor tijdelijke inhuur van derden voor vervanging van vaste capaciteit, projecten of andere werkzaamheden.

1.2 Beleid en visie van gemeente Moerdijk op externe inhuur

Kernbevinding: De gemeente Moerdijk heeft geen specifiek beleid of vastgelegde visie ten aanzien van externe inhuur. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid biedt een kader voor de wijze waarop externe inhuur plaatsvindt. Het personeelsbeleid is gericht op het werven van vast personeel en behouden van het vast personeel, en niet op extern personeel.

Gemeente Moerdijk wil een interessante werkgever zijn en blijven

De gemeenteraad heeft het bestuursakkoord (2024) vastgesteld en daarmee als kader aan het college meegegeven. Hierin staan de belangrijkste doelen en ambities voor de gemeente Moerdijk in deze bestuursperiode. Er is geen specifieke aandacht voor de omgang met externe inhuur. Wel benoemt het bestuursakkoord dat een goed draaiende ambtelijke organisatie een voorwaarde is om de doelen en ambities te behalen. De uitdaging van de krappe arbeidsmarkt wordt daarbij benoemd. In het bijzonder is er aandacht voor de schaarste aan personeel in de sector van het sociaal domein. Moerdijk wil daarom investeren in kwalitatief goede medewerkers en hun ontwikkeling en een interessante werkgever zijn en blijven.⁸

Gesprekspartners geven aan dat het onder andere door de krapte op de arbeidsmarkt steeds ingewikkelder is geworden om eigen personeel te werven en binden om deze opgaven te realiseren. In 2023 is de gemeente Moerdijk daarom gestart met een arbeidsmarktcampagne om de openstaande vacatures in te kunnen vullen. De focus lag hierbij op het werven van nieuwe eigen mensen (interne capaciteit) en niet het opvullen van vacatures met inhuur. Centraal bij deze arbeidsmarktcampagne stonden de opgaven en uitdagingen van de gemeente Moerdijk als onderscheidend vermogen ten opzichte van andere gemeentelijke organisaties. De gesprekspartners geven aan dat Moerdijk zich onderscheidt op de grote opgaven op het gebied van energie (Powerport), logistiek en regionale samenwerking.

Er is bewust voor gekozen om in de arbeidsmarktcampagne te focussen op de opgaven, omdat Moerdijk niet kan concurreren met grotere gemeenten op salaris. Het functiehuis is namelijk gekoppeld aan het aantal inwoners van een gemeente. De gemeente Moerdijk groeit in de toekomst toe naar een gemeente met meer dan 40.000 inwoners. Op dit moment loopt er een extern onderzoek om te kijken naar welke gevolgen dit heeft voor onder andere het toekomstige functiehuis van Moerdijk. Op basis van dit onderzoek wil de gemeente in kaart brengen of er mogelijkheden zijn om op het veranderende functiehuis voor te sorteren. Daarbij wil de gemeente ook kijken of het voorsorteren op deze groei helpend is in de huidige arbeidsmarkt. Het zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat bepaalde functies hoger ingeschaald worden.

⁷ Gemeente Moerdijk. (2024). Jaarstukken 2023. p. 142

⁸ Gemeente Moerdijk. (2024). Bestuursakkoord *En door..* pp. 5 – 18

Moerdijk werkt naar eigen zeggen toe naar een toekomstbestendige, flexibele en moderne organisatie.

De programmabegroting gaat in het programma ‘partnerschap in een veranderende samenleving’ verder in op hoe Moerdijk een interessante werkgever wil zijn en blijven. Eén van de strategische doelen is dat de gemeentelijke organisatie van Moerdijk *een flexibele organisatie die adequaat reageert op initiatieven en regie vanuit de samenleving* is.⁹ Als indicatoren kijkt Moerdijk hierbij onder andere naar de mate waarin de organisatie vacatures in kan vullen, het personeelsverloop en hoe de gemeente Moerdijk zich op de arbeidsmarkt presenteert.¹⁰

Daarnaast kiest de gemeente Moerdijk ervoor om te investeren in werving en opleiding van jonge medewerkers, waaronder ook stagiaires. Verder wil de gemeente Moerdijk meer samenwerken in de regio op het gebied van moeilijk te vervullen vacatures. Dit is onderdeel van de ambitie om een toekomstbestendige moderne organisatie te zijn, waarin Moerdijk “nieuwe talenten” de kans wil geven.¹¹ Ook in de begroting staan geen directe doelstellingen voor de inzet van externe inhuur. De focus ligt voornamelijk op het binden van eigen mensen, en niet op de omgang met externe inhuur.

Het strategisch HR-beleid van de gemeente Moerdijk sluit aan op *Van goed naar beter* en richt zich op een toekomstbestendige organisatie waarin medewerkers centraal staan. De strategie omvat vier pijlers:

- **Wendbaarheid** betekent een flexibele organisatie waarin medewerkers ruimte krijgen om te groeien en zich aan te passen aan veranderingen.
- **Duurzame inzetbaarheid** richt zich op een gezonde werk-privébalans, vitaliteit en strategische personeelsplanning.
- **Leren en ontwikkelen** bevordert een lerende organisatiecultuur waarin medewerkers zelf de regie nemen over hun ontwikkeling.
- **Datagedreven werken** ondersteunt besluitvorming en strategische keuzes door het gebruik van data en digitalisering.

Daarnaast investeert de gemeente Moerdijk in leiderschap, samenwerking en een sterke organisatiecultuur. Werving en selectie richten zich op het aantrekken van talent dat past bij de toekomstige uitdagingen van de gemeente Moerdijk. Het HR-beleid gaat, evenals de organisatievisie, niet expliciet in op externe inhuur en is gericht op het eigen personeelsbestand.¹² De gemeente Moerdijk beschikt daarmee niet over een inhoudelijk beleidskaders specifiek gericht op externe inhuur.

Moerdijk zet een strategische personeelsplanning op.

De gemeente Moerdijk is in 2024 gestart met het opzetten van een strategische personeelsplanning (hierna: SPP). Met een SPP krijgt Moerdijk inzicht in de *match* tussen de (toekomstige) opgaven en het beschikbare personeel (capaciteit en kwaliteit). Het doel van de strategische personeelsplanning is het creëren van een personeelsbestand dat past bij de opgaven en cultuur van Moerdijk en het zorgen voor een balans tussen de hoeveelheid werk en beschikbaar personeel. De aanleiding voor het SPP komt voort uit een aantal redenen: de krappe arbeidsmarkt, het niet in beeld hebben van het ontwikkelpotentieel van de eigen medewerkers, het onvoldoende benutten van data en de wens om meer toekomstgericht te acteren. Daarnaast moet het plan bijdragen aan ontwikkelperspectief voor medewerkers en zorgen voor tevreden medewerkers die plezier hebben in hun werk.¹³ Uit de gesprekken blijkt dat externe inhuur nu geen onderdeel is van de SPP.

⁹ Gemeente Moerdijk. (2024). Meerjarenbegroting 2025 – 2028. p.72

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Gemeente Moerdijk, (2019), *Strategisch HR-beleid*

¹³ Gemeente Moerdijk (2024). *Presentatie Kick Off SPP managementtafel*

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid bevat het kader voor inhuur van externen.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Moerdijk geldt als kader voor het inkopen van diensten, werken en leveringen. Daarmee is dit ook een kader voor de inhuur van externen. Het college van B&W van Moerdijk heeft dit beleid in 2024 vastgesteld. De doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid verschillen niet van het voorgaande inkoop- en aanbestedingsbeleid (2021) en zijn:

- Rechtmatig en doelmatig inkopen, zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed;
- Het creëren van de meest maatschappelijke waarde voor de publieke middelen;
- Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente Moerdijk;
- De gemeente Moerdijk stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop;
- Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en daarmee bijdragen aan de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente Moerdijk.¹⁴

Het beleid gaat in het hoofdstuk over economische uitgangspunten in op externe inhuur. Moerdijk maakt voor inhuur van personeel gebruik van het systeem van Flex West-Brabant (hierna: FWB). Dit is een regionaal platform voor inhuur. Inhuur wordt in dat geval altijd openbaar aanbesteed. Indien de inhuur niet via FWB gaat, dan is het inkoop- en aanbestedingsbeleid geldend. In de onderstaande tabel staan de dan geldende drempelbedragen voor de inkoop van diensten. De keuze voor meervoudig onderhands of nationaal openbaar wordt bepaald door de materiedeskundige en de inkoopadviseur.¹⁵ In de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat inhuur in de regel plaatsvindt via FWB. Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld financiële functies die lastig ingevuld kunnen worden vanuit de poule van FWB.

Tabel 2 Drempelbedragen voor inkoop van diensten inkoop- en aanbestedingsbeleid (2024)

Inkoopprocedure	Bedrag
Niet reguliere inkoop	Tot € 10.000
Enkelvoudig	€ 10.000 - € 50.000
Meervoudig	€ 50.000 – Europees drempelbedrag
Nationaal	€ 50.000 – Europees drempelbedrag
Europees	Vanaf Europees drempelbedrag

1.3 Rolverdeling college, organisatie en gemeenteraad bij externe inhuur

Kernbevinding: Externe inhuur is onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente Moerdijk. Daarmee is dit in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het college. Het college laat zich op hoofdlijnen informeren over de voortgang van inhuur door het de domeintafel. De kaderstellende rol van de gemeenteraad beperkt zich in relatie tot externe inhuur tot het vaststellen van het personeelsbudget.

Het college is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de organisatie

De keuze voor de inzet van externe inhuur is onderdeel van de bedrijfsvoering. De Gemeentewet legt de bevoegdheid bij het college om *regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente (m.u.v. de griffie)*.¹⁶ De burgemeester van Moerdijk is portefeuillehouder Personeel & Organisatie.

¹⁴ Gemeente Moerdijk. (2024). Inkoop- en aanbestedingsbeleid. p. 6

¹⁵ Gemeente Moerdijk. (2024). Inkoop- en aanbestedingsbeleid. p. 18

¹⁶ Gemeentewet. Artikel 160, lid 1, sub c

De financiële verordening van Moerdijk bevat de uitgangspunten op het gebied van het financiële beheer, de financiële organisatie en het beleid van de gemeente Moerdijk. De gemeenteraad heeft deze verordening in 2025 voor het laatst vastgesteld. Hoewel de financiële verordening niet expliciet over externe inhuur spreekt, staat in artikel 22 een aantal bevoegdheden van het college met betrekking tot de invulling van de organisatie. Dit betreft de indeling van de organisatie, scheiding van taken, het vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en informatievoorziening over inzet van middelen. Dit raakt indirect aan externe inhuur. Zo ligt bijvoorbeeld in het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast hoe Moerdijk inhuurt en maakt de indeling van de organisatie, dat voor sommige functies ingehuurd moet worden.

Artikel 22. Financiële organisatie¹⁷

Het college draagt zorg voor:

- a) Een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de organisatie-eenheden;
- b) Een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- e) De te maken afspraken met de organisatie-eenheden over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f) Het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.

De organisatie informeert het college op hoofdlijnen over externe inhuur

Het college stuurt niet expliciet op de formatie van de organisatie. De domeintafel (directieteam) informeert het college op hoofdlijnen over personeelszaken van de gemeentelijke organisatie. Enerzijds gebeurt dit via de stukken vanuit de P&C-cyclus. Anderzijds wordt het college periodiek bijgepraat over de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld over openstaande vacatures die van belang zijn voor het college. Deze informatie is met name kwantitatief van aard. Het laatste hoofdstuk gaat nader op deze inhoud in. Het college ontvangt geen managementrapportages waarin aandacht is voor externe inhuur.

De gemeenteraad van Moerdijk stelt financiële kaders voor de personeelslasten vast

De gemeenteraad van Moerdijk stelt geen beleidsmatige kaders voor externe inhuur vast. Wel stelt de gemeenteraad de financiële kaders voor de personeelslasten vast via de jaarlijkse P&C-cyclus. Hierbij is geen onderscheid tussen personeelslasten voor vast personeel en externe inhuur. De gemeenteraad stelt allereerst de kadernota vast als basis voor het opstellen van de meerjarenbegroting. De kadernota van Moerdijk beschrijft per programma de relevante ontwikkelingen.

De gemeenteraad van Moerdijk heeft ook het budgetrecht. In relatie tot externe inhuur maakt de gemeenteraad gebruik van dit budgetrecht bij de vaststelling van de begroting. Bij vaststelling van de begroting autoriseert de gemeenteraad de baten en lasten per programma.¹⁸ In de begroting staan de doelstellingen per programma weergegeven. De paragraaf bedrijfsvoering is een dwarsdoorsnede van de verschillende programma's en bevat de ontwikkelingen op het gebied van de bedrijfsvoering van de organisatie. In de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting staan de begrote loonkosten voor de gemeentelijke organisatie. Met het vaststellen van de begroting autoriseert de gemeenteraad het budget voor totale loonkosten. Hier is geen onderscheid tussen loonkosten voor inhuur en voor vast personeel, omdat de gemeente Moerdijk op totale loonsom wil sturen. Wel zijn in de begroting posten opgenomen voor inhuur bij ziekte.

¹⁷ Gemeente Moerdijk. (2025). Financiële Verordening, artikel 22

¹⁸ Gemeente Moerdijk. (2025). Financiële Verordening, artikel 5

De gesprekspartners bevestigen het beeld dat bedrijfsvoering, en daarmee externe inhuur, een taak van het college is. De gemeenteraad is kaderstellend voor de ambities van de gemeente Moerdijk en stelt hiervoor het budget beschikbaar.

1.4 Afspraken en afwegingskaders voor externe inhuur

Kernbevinding: De verantwoordelijkheid voor externe inhuur is bij de teammanagers in de organisatie belegd. De teammanagers zijn gemandateerd om binnen hun beschikbare budget in te huren. De gedragscode heeft aandacht voor “eerlijke” inhuur. Bekenden mogen niet bevoordeeld worden en oud-medewerkers van Moerdijk kunnen niet zomaar ingehuurd worden.

De bevoegdheid voor het inhuren verschilt per type functie

De gemeente Moerdijk beschikt over een algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit. Dit besluit beschrijft welke functionarissen bevoegdheden krijgen om namens het college van burgemeester en wethouders beslissingen te nemen en handelingen te verrichten. Het college van B&W heeft op basis van dit besluit ook de bevoegdheid voor het inhuren van personeel overgedragen aan:

- **De gemeentesecretaris** voor het inhuren van directeurs en stafmedewerkers;
- **De concerncontroller** voor het inhuren van medewerkers voor concerncontrol;
- **De directeur** voor het inhuren van teammanagers;
- **De teammanagers** voor het inhuren van medewerkers.

Naast leidinggevend zijn ook enkele andere ambtenaren bevoegd om in te huren. De coördinator van het serviceteam openbare ruimte is bevoegd om personeel in te huren voor medewerkers van het serviceteam. En bij het team communicatie, P&O en secretariaten is de medewerker beleidsuitvoering III gemandateerd om personeel in te huren.¹⁹ In de gesprekken wordt aangegeven dat er binnen de organisatie ook een opgavedirecteur is. Deze opgavedirecteur kan niet zelf inhuren, maar kan capaciteit aanvragen bij de desbetreffende teammanager. De teammanager kan dan kiezen om gebruik te maken van inhuur.

De organisatie van gemeente Moerdijk maakt onderscheid tussen vier vormen van inhuur met betrekking tot de financiering, namelijk inhuur ten laste van: ziektegelden, vacaturegelden, project/kredieten en VAT-kosten.²⁰ Voor de vervanging bij ziekte of zwangerschap raamt de gemeente Moerdijk jaarlijks een percentage van de loonsom (2022: 1,50%, 2023: 1,00% en 2024: 1,00%) in de begroting.²¹ Vacaturegelden betreft de beschikbare loonsom. Inhuur bij projecten betaalt Moerdijk vanuit het projectbudget of vanuit de geraamde kosten voor Voorbereiding, Advies en Toezicht (VAT) op een vastgesteld project.

De gedragscode voor werknemers heeft aandacht voor externe inhuur

Ambtenaren van de gemeente Moerdijk dienen zich te houden aan de gedragscode voor integer werken. In de gedragscode is aandacht voor het voorkomen van belangenverstrengeling. Het uitgangspunt is dat er geen sprake is van bevoordeling of partijdigheid. Dit geldt ook voor het inhuren van externen. Medewerkers mogen bekenden niet bevoordelen bij een inhuurprocedure. Verder mogen oud-medewerkers niet binnen twee jaar na beëindiging van het dienstverband ingehuurd worden door de gemeente Moerdijk, tenzij het college anders besluit. Een gedragscode voor de medewerkers van de griffie is niet nog niet formeel vastgesteld ten tijde van dit onderzoek.

¹⁹ Gemeente Moerdijk, (2025), Mandatenlijst gemeente Moerdijk 2025

²⁰ Gemeente Moerdijk, *Kaders inhuur i.r.t. budget, bevoegdheid en proces*

²¹ Gemeente Moerdijk. Beleidsbegrotingen 2022, 2023 en 2024, *grondslagen begroting*

3. Voorkomen van belangenverstrengeling²²

9. Belangen in jouw directe privéomgeving kunnen ook relevant zijn om te melden. Je mag vanuit jouw functie nooit jezelf, je familie en vrienden en bevriende bedrijven of instellingen onterecht bevoordelen;

10. Een voormalig medewerker van de gemeente Moerdijk mag niet binnen 2 jaar na beëindiging van het dienstverband door de gemeente Moerdijk worden ingehuurd om als externe werkzaamheden te verrichten. Ook mag de oud-medewerker niet worden betrokken bij aanbestedingsprocedures. In bijzondere gevallen kan hierop, op basis van een collegebesluit, een uitzondering worden gemaakt.

Moerdijk houdt rekening met wet DBA bij de inzet van ZZP'ers

Sinds 1 januari 2025 is de Belastingdienst de wet DBA gaan handhaven. De domeintafel van Moerdijk heeft daarom nieuwe richtlijnen voor de omgang met ZZP'ers ingevoerd. Voor alle lopende contracten met ZZP'ers heeft Moerdijk een *quickscan beoordeling arbeidsrelatie* uitgevoerd. Bij nieuwe inhuuropdrachten kiest Moerdijk alleen voor een ZZP'er als er geen andere optie is. De overeenkomst dient voor Moerdijk te voldoen aan de wetgeving, zodat er geen sprake is van schijnzelfstandigheid. Ook wil de gemeente Moerdijk periodiek de inzet van ZZP'ers evalueren en toetsen aan rechtmatigheid.²³

Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA)

De Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) is een wet ter bestrijding van schijnzelfstandigheid. Het doel van de wet is om duidelijkheid te verschaffen aan werkgevers en werknemers betreffende de aard van de arbeidsrelatie.

Schijnzelfstandigheid houdt in dat iemand werkt als zelfstandig ondernemer (ZZP'er), maar volgens de regelgeving eigenlijk in loondienst zou moeten zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de zelfstandige niet zelf kan bepalen wanneer en hoe het werk wordt uitgevoerd.

Deze wet is ingevoerd in 2016, maar de Belastingdienst handhaafde hier niet op. Vanaf 2025 gaat de Belastingdienst hier strenger op controleren. Opdrachtgevers moeten vanaf 2025 laten zien dat de samenwerking met de ZZP'ers geen dienstverband is. 2025 dient als een overgangsjaar. Zolang de werkgever aan kan tonen dat deze stappen zet tegen schijnzelfstandigheid, zal deze nog geen boete krijgen.

²² Gemeente Moerdijk. *Gedragscode voor integer werken bij de gemeente Moerdijk*. Hoofdstuk 3

²³ Gemeente Moerdijk. (2024). *Nieuwe richtlijnen voor de inzet van ZZP'ers binnen Moerdijk*

2 Aard en omvang van externe inhuur

In het tweede hoofdstuk kijken we naar de aard en omvang van de inhuur binnen de gemeentelijke organisatie van Moerdijk. We vergelijken de aard en omvang ook met vergelijkbare gemeenten. Daarmee geven we in dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

4. Wat zijn de aard en omvang van de externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Moerdijk in de periode 2022 tot 2024?

- a. *In hoeverre is hier sprake van inhuur langer dan 1 jaar?*
- b. *Hoeveel fte werd er ingehuurd, voor welke functies, waarom en hoe?*
- c. *In welke mate verlengt de gemeente Moerdijk inhuurtrajecten, en wat is hiervoor de voornaamste reden?*

5. *Hoe verhouden de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente zich met andere gemeenten van dezelfde grootteklasse en omliggende gemeenten?*

2.1 Aard van externe inhuur

Kernbevinding: In de P&C-cyclus heeft Moerdijk op hoofdlijnen aandacht voor de aard van externe inhuur. De aard van inhuur valt uiteen in drie categorieën, namelijk ziekte of zwangerschap, niet in kunnen vullen van vacatures en specifieke expertise. Dit is niet integraal inzichtelijk voor alle inhuurtrajecten.

Ziekte, krapte op de arbeidsmarkt en specifieke expertise zijn redenen voor inhuur

Moerdijk heeft in de periode 2022 – 2024 om verschillende redenen gebruikgemaakt van de inhuur van externen. Zowel de bestuursrapportages als de jaarverslagen geven inzicht in de aard van externe inhuur. Uit de bestuursrapportages en de jaarverslagen komen de drie redenen voor inhuur naar voren in Moerdijk: (1) ziekte of zwangerschapsverlof, (2) niet in kunnen vullen van vacatures en (3) expertise.²⁴

- **Ziekte of zwangerschapsverlof:** In 2022 en 2023 is het ziekteverzuimpercentage binnen de organisatie gestegen. In 2022 betrof dit 6,2%²⁵ en in 2023 7,38%. Ook de kosten voor inhuur bij ziekte of zwangerschap zijn gestegen. In 2022 bedroegen de kosten voor inhuur bij ziekte of zwangerschap € 435.000 en in 2023 € 750.000. Naast een aantal langdurig zieke medewerkers hebben ook de hogere inhuurtarieven een rol gespeeld in deze stijging.
- **Krapte op arbeidsmarkt:** Het lukt Moerdijk niet om alle vacatures vast in te vullen. Moerdijk kiest niet direct voor inhuur als bepaalde vacatures niet kunnen worden ingevuld. Een bijstelling van de prioriteiten kan ook een oplossing zijn of de werkzaamheden verdelen over huidige medewerkers. Indien dat niet mogelijk blijkt, kiest Moerdijk voor inhuur.²⁶
- **Specifieke expertise:** Moerdijk heeft niet alle expertise in huis. In de gesprekken wordt aangegeven dat dit een bewuste keuze is, omdat sommige expertises niet structureel nodig zijn. In 2023 heeft de gemeente Moerdijk bijvoorbeeld personeel voor ondergrondse infrastructuur ingehuurd.

²⁴ Gemeente Moerdijk. (2022 – 2024). Bestuursrapportages en jaarverslagen

²⁵ Jaarverslag 2022 geeft aan dat het verzuim in 2022 is gestegen ten opzichte van 2021. Het verzuimpercentage over 2021 is onbekend.

²⁶ Gemeente Moerdijk. (2022). 2^e bestuursrapportage. p. 55

Voor inhuur bij ziekte of zwangerschapsverlof is bekend wat de financiële omvang van inhuur is. Het overige deel van de inhuur betreft het niet in kunnen vullen van vacatures en specifieke expertise. De verhouding van de omvang tussen deze twee categorieën is niet inzichtelijk in de jaarverslagen. Volgens de gemeentelijke organisatie overlopen deze twee redenen elkaar soms en is het daarom complex om dit inzichtelijk te maken.

2.2 Omvang van externe inhuur

Kernbevinding: Moerdijk heeft inzicht in de omvang van externe inhuur in kosten, aantal fte's en aantal inhuurtrajecten. In de informatievoorziening is alleen aandacht voor de omvang van kosten en het aandeel van inhuur. De administratie van de omvang van externe inhuur is niet eenduidig. Door het hanteren van verschillende definities voor externe inhuur, ontstaat er onduidelijkheid over de daadwerkelijke omvang.

De financiële omvang van externe inhuur in de organisatie neemt toe

De omvang van externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie is zowel in aantal fte's als in uitgaven aan inhuur uit te drukken. Het streven van de gemeente Moerdijk is om te sturen op de totale loonsom en niet op de totale fte's. De beschikbare begrote loonkosten die horen bij de begrote fte's kunnen dus ook ingezet worden voor inhuur. Tabel 3 geeft een overzicht van de begrote en werkelijke personeelslasten volgens de jaarstukken. Over 2022 en 2023 is het aandeel inhuur zowel relatief als absoluut miniem toegenomen. In 2023 heeft dit geleid tot een overschrijding van 1,2% op de personeelslasten.

Tabel 3 Totale personeelslasten gemeente Moerdijk

Jaar	2022 ²⁷	2023 ²⁸	2024 ²⁹
Loonkosten eigen personeel	€ 18.218.000	€ 21.001.000	€ 23.647.000
Kosten extern personeel	€ 2.080.000	€ 2.480.000	€ 2.178.000
Terugontvangen loonkosten	-€ 137.000	-€ 35.000	-€ 76.000
Totale lasten personeel	€ 20.161.000	€ 23.446.000	€ 25.749.000
Totale begrote lasten personeel	€ 20.398.000	€ 23.165.000	€ 26.045.000
Saldo	€ 237.000	-€ 281.000	€ 296.000
Aandeel inhuur van loonsom	10,32%	10,58%	8,46%

De gemeente Moerdijk gaat bij de begroting uit van de toegestane formatieruimte. De cijfers van de jaarstukken geven inzicht in de inhuur binnen de formatieruimte, maar geven geen compleet overzicht van de lasten voor externe inhuur. Dit komt omdat een deel van de inhuur plaatsvindt binnen projecten of bepaalde opgaven. Deze kosten worden dan toegeschreven aan het desbetreffende project en niet direct verantwoord binnen de formatieruimte.

De omvang van inhuur in aantal trajecten en fte's neemt ook toe

De gemeente Moerdijk heeft een intern overzicht van alle inhuurtrajecten die lopen via FWB. In de periode 2022 – 2024 liepen er 342 inhuurtrajecten. De financiële omvang van deze trajecten verschilt van de genoemde uitgaven in de jaarrekening. Het interne overzicht geeft geen inzicht in de reden van inhuur en of er sprake is van verlenging van inhuur. Vanuit het interne overzicht komt naar voren dat de inhuur in fte's, aantal en in financiële omvang is gestegen. De cijfers zijn te zien in tabel 4.

²⁷ Gemeente Moerdijk. (2023). Jaarverslag 2022. p. 90

²⁸ Gemeente Moerdijk. (2024). Jaarverslag 2023. p. 142

²⁹ Cijfers aangevuld op basis van ambtelijk wederhoor. Destijds was de jaarrekening nog niet vastgesteld door de gemeenteraad.

Tabel 4 Inhuurtrajecten gemeente Moerdijk via FWB

	2022	2023	2024	Totaal
Aantal fte	32,22	36,00	45,54	113,76
Aantal inhuurtrajecten	105	112	125	342
Kosten	€ 4.354.951	€ 5.375.276	€ 7.332.573	€ 17.062.800

In de periode 2022 – 2024 zijn er in totaal 222 verschillende mensen ingehuurd door de gemeente Moerdijk. De tabel laat zien dat er 342 inhuurdossiers zijn geweest in deze periode. Dit verschil komt voort uit het feit dat sommige ingehuurde medewerkers ook in verschillende jaren zijn ingehuurd.

Tabel 5 geeft inzicht in de lengte van de verschillende inhuurtrajecten in deze periode 2022 - 2024. Hierin zijn ook ingehuurde medewerkers meegenomen die al voor 2022 actief waren voor de gemeente Moerdijk. Hieruit komt naar voren dat 131 van de inhuurtrajecten een looptijd van maximaal één jaar heeft gehad. Daarnaast zijn er 52 inhuurtrajecten die langer dan één jaar, maar korter dan 2 jaar hebben geduurd. 39 inhuurtrajecten lopen al langer dan 2 jaar. De redenen voor (eventuele) verlenging volgen niet uit het overzicht van alle inhuurtrajecten.

Tabel 5 Overzicht van aantal inhuurtrajecten verdeeld over looptijd

Lengte van inhuur	Aantal ingehuurde medewerkers
0 tot 1 jaar	131
1 tot 2 jaar	52
2 jaar of langer	39
Totaal	222

De verplichte beleidsindicator externe inhuur geeft een ander beeld van inhuur

Het Besluit begroting en verantwoording (hierna: BBV) verplicht gemeenten om de indicator externe inhuur op te nemen in de P&C-cyclus. Externe inhuur dient berekend te worden als % van de totale loonsom. Moerdijk rapporteert deze indicator zowel in haar begroting als jaarstukken. Hier is een daling van inhuur te zien in de jaren 2022 en 2023. De cijfers zijn te zien in tabel 6.

De gemeente Moerdijk gaat bij berekening van het percentage uit van de definitie van IV3 voor ingeleend personeel. Een belangrijk verschil met de definitie van de BBV is dat hier ook gekeken wordt naar personeel dat werkzaam is voor andere overheidsorganisaties. In de jaarstukken gaat Moerdijk daarom niet alleen uit van de inhuur via FWB, maar bijvoorbeeld ook van de uitgaven aan Centrum Jeugd en Gezin (hierna: CJG). Dit betreft de inzet van jeugdprofessionals. Bij de begroting zijn deze uitgaven ook meegenomen. Deze kosten bedragen ongeveer € 1,5 miljoen per jaar. Daarnaast zijn ook de kosten voor projecten meegenomen in de berekening bij de jaarrekening.

In een intern document van de gemeente Moerdijk staat dat de kosten voor CJG conform de Iv3-voorschriften³⁰ op ingeleend personeel geboekt worden, maar dat de gemeente Moerdijk dit zelf niet als inhuur beschouwt.³¹ De definitie van externe inhuur van commissie BBV gaat uit van inhuur van externen als er werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht van de gemeente door een private organisatie met een winstoogmerk. Het CJG is geen private organisatie met een winstoogmerk. Om die reden zou de gemeente Moerdijk er ook voor kunnen kiezen om deze

³⁰ Iv3: Informatie voor derden-voorschriften voor de financiële gegevens van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

³¹ Gemeente Moerdijk. (2025). *Informatie over de aard en omvang van externe inhuur (in € en fte) in de periode 2020 – 2024*

uitgaven niet toe te rekenen aan inhuur. In de tabel is aangegeven wat dit zou doen met het percentage inhuur. In de tabel is aangegeven wat dit zou doen met het percentage inhuur. De begrote percentages wijken aanzienlijk af van de daadwerkelijke inhuur volgens de jaarstukken. Vanuit bestudering van de berekening van inhuur, blijkt dat bij de begroting de verwachte kosten voor inhuur op projecten niet is meegenomen. Ook kijkt de begroting niet naar inhuur op niet vervulbare vacatures. Daarnaast is hier uitgegaan van de al lopende inhuurtrajecten.

Tabel 6 Omvang externe inhuur als % van de loonsom

Jaar	2022	2023	2024
Externe inhuur als % van de loonsom volgens de begroting ³²	9,70%	18,46%	14,05%
Externe inhuur als % van de loonsom volgens jaarstukken ³³	30,01%	28,12%	n.n.b.
Externe inhuur als % van de loonsom met CJG als eigen personeelslasten	24,74%	22,93%	n.n.b.

2.3 Externe inhuur in vergelijking met andere gemeenten

Kernbevinding: De uitgaven aan externe inhuur als percentage van de totale loonsom wijken negatief af van gemeenten met een vergelijkbare grootte en gemeenten in de regio. Een vergelijking op gemeenten met een gelijke opgaven is complex, omdat er geen gemeenten zijn met overlap op alle opgaven.

De inhuur binnen de gemeentelijke organisatie van Moerdijk is hoger dan gemiddeld

Het A&O fonds Gemeenten brengt jaarlijks de *Personeelsmonitor Gemeenten* uit. Dit is een benchmark van de personeelskenmerken van gemeenten. A&O maakt in de cijfers onderscheid tussen de gemeenten op inwonersaantal. De gemeente Moerdijk heeft ongeveer 38.000 inwoners en valt daarmee in de klasse van 20.000 – 50.000 inwoners.³⁴

De monitor heeft ook aandacht voor externe inhuur binnen de gemeenten. De vergelijking vindt plaats op basis van het aandeel externe inhuur van de totale loonsom.³⁵ Tabel 7 laat zien hoe het aandeel externe inhuur van de gemeente Moerdijk zich verhoudt tot het gemiddelde van Nederlandse gemeenten en vergelijkbare gemeenten. Daarnaast staan in de tabel ook gemeenten in de regio (Drimmelen, Halderberge en Steenbergen). Ook is de vergelijking gemaakt met middelgrote gemeenten met een gelijksoortige opgave, kijkend naar de invloed van de haven. Vanuit de vergelijking komt naar voren dat Moerdijk in de jaren 2022 en 2023 een aanzienlijk hoger percentage externe inhuur heeft dan vergelijkbare gemeenten en regiogemeenten. Ook is er een verschil zichtbaar met vergeleken gemeenten met een gelijksoortige opgave.

Er is nu gekeken naar drie verschillende middelgrote gemeenten met een havenfunctie. Het hebben van een haven is niet de enige factor die invloed kan hebben op de hoeveelheid inhuur van de organisatie. Hierbij kan ook gedacht worden aan de ligging van een gemeente ten opzichte van andere grotere gemeenten, de bereikbaarheid van een gemeente en het functiehuis. Daarnaast heeft Moerdijk ook meer grote opgaven dan alleen de haven. Kortom, de gemeente Moerdijk is niet op opgaven één op één te vergelijken met een andere gemeente. Gesprekspartners onderschrijven dit en geven aan dat het lastig is om Moerdijk met een andere gemeente te vergelijken vanwege de unieke opgaven.

³² Gemeente Moerdijk. (2021 – 2023). Beleidsbegrotingen 2022, 2023 en 2024. *Verplichte indicatoren*

³³ Gemeente Moerdijk. (2023 – 2024). Jaarverslagen 2022 en 2023. *Verplichte indicatoren*

³⁴ [Dashboard - Waarstaatjegemeente.nl \(Gemeente Moerdijk\)](#). Geraadpleegd maart 2025

³⁵ A&O-fonds. (2021 – 2023). *Personeelsmonitor 2021 – 2023*

Tabel 7 Vergelijking externe inhuur gemeente Moerdijk en vergelijkbare gemeenten³⁶

Jaar	2021	2022	2023	2024 ³⁷
Alle gemeenten	16,50%	17,00%	18,10%	17,50%
Vergelijkbare gemeenten	15,70%	17,60%	18,80%	18,80%
Gemeente Moerdijk	19,61%	30,01%	28,12%	30,54%
Gemeente Drimmelen	18,00%	21,00%	23,00%	30,00%
Gemeente Halderberge	9,20%	11,61%	11,78%	13,49%
Gemeente Steenbergen	19,00%	15,00%	18,00%	<i>n.n.b.</i>
Gemeente Eemdelta	10,09%	Niet bekend	9,54%	9,13%
Gemeente Velsen	22,20%	21,40%	22,30%	22,50%
Gemeente Terneuzen	11,50%	7,07%	13,39%	12,92%

A&O-fonds en regio-gemeenten: De cijfers voor het A&O-fonds worden door de deelnemende gemeenten zelf aangeleverd. Gemeenten berekenen hun externe inhuur soms verschillend. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de inhuur op projecten niet wordt meegenomen in deze berekening. Daarom kan het daadwerkelijke verschil kleiner/groter zijn.

³⁶ De cijfers van de gemeenten in de regio en de vergelijkbare gemeenten zijn afkomstig uit de jaarstukken van deze gemeenten. Deze jaarstukken zijn geraadpleegd via: [Findo](#) en de raadsinformatiesystemen

³⁷ De cijfers voor 2024 zijn na afronding van het onderzoek bekend geworden. Deze zijn toegevoegd in de rapportage voor de volledigheid, maar geen verder onderdeel van de analyse geweest.

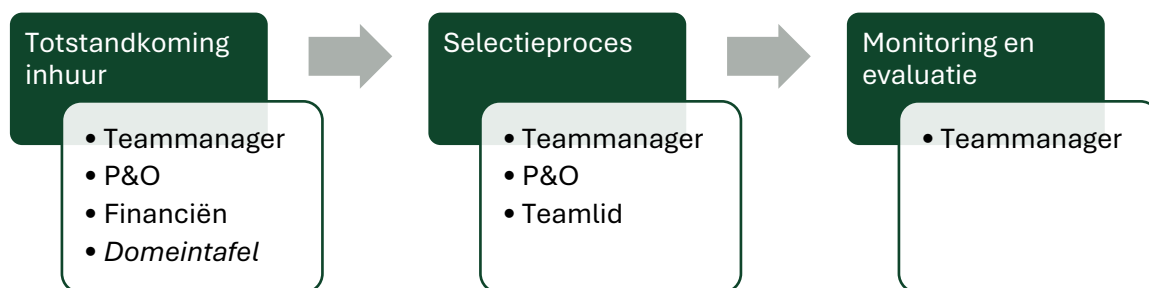
3 Inhuur in de praktijk

In het derde hoofdstuk beschrijven we het proces van inhuur. Hierbij gebruiken we een aantal casussen ter illustratie van hoe dit proces zich verhoudt tot de daarvoor gestelde kaders. Tot slot benoemen we een aantal risico's ten aanzien van externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

6. In hoeverre is de inhuur van externen in overeenstemming met de gestelde kaders? Hoe vindt de monitoring hierop plaats?

7. Welke risico's loopt de gemeente ten aanzien van externe inhuur?

Figuur 1 laat het proces van inhuur van een medewerker in de gemeentelijke organisatie van Moerdijk zien. Bij elke processtap staan de betrokken actoren. De domeintafel neemt inhuur binnen budget ter kennisgeving aan in de eerste stap. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de drie stappen en de betrokkenheid per stap van de actoren.



Figuur 1 Proces van inhuur via FWB van een medewerker in Moerdijk

3.1 Totstandkoming van inhuuropdracht

Kernbevinding: De teammanager, als budgethouder van het team, speelt een centrale rol bij de totstandkoming van een inhuuropdracht. De teammanager beschrijft nut en noodzaak van inhuur in het capaciteitenformulier. De domeintafel neemt dit ter kennisgeving aan, mits inhuur past binnen de beschikbare loonsom.

De rollen, taken en verantwoordelijkheden bij externe inhuur

De gemeente Moerdijk beschikt over een vastgelegd werkproces uit 2025 voor de totstandkoming van externe inhuur. De teammanager is budgethouder van de loonkosten van het team. Om die reden vervult de teammanager, in het geval van inhuur van een medewerker, de centrale rol in dit proces. Daarnaast zijn de teams PCS³⁸ en Financiën betrokken. Hieronder schetsen wij het proces van de totstandkoming van inhuur.

De teammanager signaleert knelpunten en vult het capaciteitenformulier in

Op het moment dat een teammanager knelpunten signaleert in de formatie van het team, vult de teammanager dit in op het capaciteitenformulier. Dit capaciteitenformulier bevat de aanleiding van het knelpunt, bijvoorbeeld verzuim, vacatureruimte of capaciteitsgebrek. Ook draagt de teammanager een oplossing voor dit knelpunt voor, dat kan ook inhuur zijn. De P&O-adviseur en de adviseur salarisadministratie doen een check of er budget beschikbaar is en van waaruit dit budget gedekt wordt. De mogelijke dekkingen van inhuur zijn procedureel vastgelegd en zijn:³⁹

³⁸ PCS: P&O, Communicatie en Secretariaten

³⁹ Gemeente Moerdijk. (2024). Capaciteitenformulier t.b.v. personele voorstellen

- Binnen team vastgesteld personeelsbudget (P-budget)
- Binnen team toegewezen budget “flexibele inzet bij investeringen”
- Binnen team toegewezen overige projectgelden
- Algemeen ziektebudget

Gesprekspartners geven aan dat voorheen pas werd ingehuurd bij ziekte indien de verwachting is dat een medewerker langer dan drie maanden ziek zou zijn. In de praktijk bleek het echter niet altijd mogelijk om de taken binnen het team op te vangen. Gezien het realiseren van de opgaven en de uitvoering van de taken is besloten door de domeintafel om deze richtlijn los te laten, zo volgt uit de gesprekken. Vanuit de documentatie en de gesprekken is geen causaal verband aan te tonen tussen het loslaten van deze richtlijn en de stijging van inhuur bij ziekte.

De teammanager bespreekt het capaciteitenformulier aan de domeintafel met de directie.⁴⁰ Op het moment dat de kosten voor inhuur gedekt kunnen worden binnen de reguliere capaciteit, deelt de teammanager dit alleen ter kennisname aan de domeintafel. Na bespreking aan de domeintafel heeft de teammanager mandaat om over te gaan tot inhuur binnen het salarisbudget van het team. Op het moment dat er geen financiële dekking binnen het team of domein is, dient de gemeentesecretaris te besluiten of er ingehuurd kan worden.

Bevindingen uit het casusonderzoek

De inhuurdossiers van de gemeente Moerdijk zijn vastgelegd in de applicatie van FWB. Voor elk van de zes onderzochte casussen was een ingevuld capaciteitenformulier beschikbaar. Dit formulier is opgeslagen in de Teams-omgeving en niet in de applicatie. In de capaciteitenformulieren staat de aanleiding voor inhuur beschreven (ziekte of zwangerschap, niet in kunnen vullen vacatures, opgaves). De capaciteitenformulieren bevatten ook een advies van P&O en financiën. Er is geen documentatie beschikbaar van de bespreking van het capaciteitenformulier aan de domeintafel.

De redenen voor inhuur bij de zes casussen zijn: Niet in kunnen vullen vacature (1), expertise (1), nieuwe taak (1), vervanging voor huidige werkzaamheden (1) en ziekte of zwangerschap (2).

3.2 Werving- en selectieproces

Kernbevinding: Inhuur vindt in de regel plaats via het platform van Flex West-Brabant (FWB). Hiermee voldoet Moerdijk q.q. aan de Aanbestedingswet. De teammanager stelt een aanvraagformulier op met eisen en criteria. Een aantal aanbieders worden uitgenodigd voor een gesprek. Daarna maakt de teammanager een keuze. De motivering van de keuze en afwijzing van andere aanbieders is niet altijd consequent vastgelegd in het dossier.

Moerdijk zet inhuuropdrachten meervoudig uit via FWB

De gemeente Moerdijk maakt gebruik van het platform van FWB voor inhuur. FWB is een dynamisch aankoopstelsel (DAS) voor de inhuur van tijdelijk personeel voor verschillende overheidsorganisaties in West- en Midden-Brabant. De gemeente Moerdijk verplicht dit bij alle functies vanaf schaal 9. Bij functies tot en met schaal 8 werkt de gemeente Moerdijk via drie mantelpartners waarmee een raamovereenkomst is gesloten. Deze vacatures worden nog wel uitgezet via het inhuurplatform. Vanwege de raamovereenkomst hoeven hier geen criteria te worden opgenomen. Als deze partijen geen kandidaat kunnen leveren, wordt de uitvraag alsnog via DAS uitgezet.⁴¹

⁴⁰ Gemeente Moerdijk (2025). *Werkproces capaciteitenformulier*

⁴¹ Gemeente Moerdijk (2025), *Werkinstructie inhuur*, p. 2

Dynamisch aankoopstelsysteem

Dynamische aankoopssystemen komen voort uit de Aanbestedingswet (2012).⁴² Bij een dynamisch aankoopstelsysteem is er sprake van een aanbesteding of gunning voor leveranciers en ZZP'ers die zijn toegelaten tot het DAS. Een DAS is een inkoopportaal voor (semi-)overheden.

Alleen vooraf toegelaten leveranciers kunnen reageren op de offerteaanvragen. Het voordeel van een DAS is dat niet voor elke aanvraag het gehele aanbestedingsproces doorlopen hoeft te worden. Ook voldoet de inhuur van de overheden die gebruikmaken van het DAS aan de Europese aanbestedingscriteria.

De teammanager speelt ook een centrale rol in het selectieproces bij inhuur. P&O speelt een faciliterende rol bij inhuuraanvragen door deze te coördineren via FWB. De teammanager vult het aanvraagformulier in en P&O zet dit in het portal van FWB. In het aanvraagformulier zijn ook de eisen en criteria voor de functie opgenomen. Bij criteria kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kwaliteiten, competenties en ervaring van de kandidaat. Ook is het maximaal tarief per uur genoemd.⁴³

De uitvraag staat 10 dagen uit in het systeem van FWB. De aangesloten partijen ontvangen de uitnodiging om zich in te schrijven. Deze partijen kunnen zelf hun score aangeven op basis van de eisen en criteria. Na 10 dagen heeft de organisatie inzicht in de inschrijvende partijen. Uit de gesprekken blijkt dat de teammanager de mogelijkheid heeft om de score te wijzigen, maar hij/zij moet dit wel onderbouwen.

Selectie van kandidaat vindt plaats na gesprekken

Afhankelijk van het aantal partijen dat gereageerd heeft, nodigt de gemeente Moerdijk veelal twee of drie geschikte kandidaten uit voor een gesprek. De teammanager voert samen met een ander teamlid. Er sluit in principe geen teamlid van P&O aan bij de gesprekken met de kandidaten. Na de gesprekken maakt de teammanager en eventueel ander teamlid de keuze voor de kandidaat en dient de hij/zij ook te onderbouwen waarom de andere partijen niet zijn geselecteerd. De afgewezen kandidaten die een gesprek hebben gehad, dienen mondeling teruggekoppeld te krijgen waarom er niet voor hen wordt gekozen. De keuze en afwijzingen worden verwerkt in het systeem van FWB. P&O stelt na de keuze van de kandidaat een opdracht (contract) op. De teammanager en de leverancier ondertekenen deze opdracht.

Bevindingen uit het casusonderzoek

De zes onderzochte casussen zijn allemaal uitgezet via de applicatie *Nétive*. Dit is het systeem van FWB. Via het systeem is automatisch voldaan aan de juiste inkoopprocedure. In het systeem zijn vooraf de verschillende eisen en criteria vastgelegd voor de functie. Op welke manier de beoordeling van de zes bekeken offertes tot stand is gekomen is niet altijd achteraf verifieerbaar. Er wordt niet altijd gekozen voor bijvoorbeeld de nummer 1, 2 of 3 van de inschrijvers op basis van de criteria. De motivering voor keuze en afwijzing van kandidaten is niet vastgelegd in het dossier.

De ingehuurd medewerkers staan op de juiste manier geregistreerd in de applicatie *Nétive*. Er is geen koppeling tussen *Nétive* en het HR-systeem van de gemeente Moerdijk. De geheimhoudings- en integriteitsverklaring staan ook in de onderzochte dossiers. Daarnaast is er ook voor elk dossier een digitaal ondertekend contract aanwezig.

⁴² Rijksoverheid. (2012). Aanbestedingswet

⁴³ Gemeente Moerdijk (2025), *Werkinstructie inhuur*, p. 3

3.3 Monitoring en evaluatie

Kernbevinding: Monitoring vindt voornamelijk plaats op uren en facturen. De teammanager is verantwoordelijk voor het aftekenen van de uren. Er is geen actieve signaalfunctie vanuit financiën voor eventuele overschrijding op het salarisbudget van het team. Op aanvraag is een maandelijks overzicht beschikbaar. Op dit moment vindt er geen centrale schriftelijke verslaglegging plaats.

Monitoring op externe inhuur in het algemeen

Net zoals in het aanvragen en selecteren, is de teammanager verantwoordelijk voor het monitoren van de externe inhuur in het team. Aanvullend heeft P&O de verantwoordelijkheid om per kwartaal inzicht te bieden in de inhuur van personeel dat wordt gefinancierd vanuit vacature- en ziektegeden, als onderdeel van het totale P-budget.⁴⁴

Wanneer de teammanagers inzicht willen in onder- of overschrijdingen op het salarisbudget van het team, kunnen ze dit opvragen bij team financiën en team P&O. Uit de gesprekken blijkt dat de teams financiën en P&O maandelijks inzicht hebben in eventuele overschrijdingen op de loonsom per team. Deze informatie kunnen de teammanagers opvragen en gebruiken om inzicht te krijgen. Deze informatie wordt niet besproken door de domeintafel. Tijdens de gesprekken werd benoemd dat de organisatie kijkt naar een methode waarbij de teams financiën en P&O standaard met de teammanagers delen wanneer ze een signaal krijgen van een bepaalde mate van over- of onderschrijding van het budget. Dit is nu niet gestandaardiseerd en alleen op aanvraag.

Monitoring per inhuurtraject

De teammanager is verantwoordelijk voor het monitoren van de externe inhuur in zijn/haar eigen team. Uit de gesprekken blijkt dat de ingehuurde medewerkers hun uren moeten registreren via het systeem van FWB. De teammanager is vervolgens verantwoordelijk voor het goedkeuren van de uren. De gesprekspartners benoemen dat als er een afwijking is van de gecontracteerde uren, de teammanager dit moet kunnen verklaren. Teammanagers leggen verantwoording af over eventuele overschrijdingen van het salarisbudget van het team aan de directeur. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat naast de teammanager er niemand is die meekijkt bij het uitschrijven van de opdracht en het aftekenen van uren. In het proces is geen vier-ogenprincipe ingebouwd.

Verder komt in de gesprekken naar voren dat er geen verslaglegging is van eventuele monitoring of evaluatie van inhuurtrajecten. In de organisatie is wel gevraagd om dit meer te gaan doen, omdat hierdoor bijvoorbeeld kennis beter geborgd blijft en inzichtelijk is wat externe inhuur heeft opgeleverd. Tot op heden is dit niet op deze manier opgepakt.

Bevindingen uit het casusonderzoek

Het is voor de zes onderzochte dossiers niet inzichtelijk hoe de daadwerkelijke uitvoering van de afspraken wordt gemonitord en worden nagekomen. Dit betekent niet dat er geen monitoring heeft plaatsgevonden, maar wel dat dit niet is vastgelegd. Een ingehuurde medewerker registreert zijn uren op dagelijkse basis in de applicatie *Nétive*. De teammanager autoriseert in de casussen deze uren. Op basis van deze autorisatie wordt een factuur opgesteld.

Een aandachtspunt is dat niet navolgbaar is in dossiers of er opnieuw een capaciteitenformulier is ingevuld bij verlenging. De dossiers zijn onder de Europese aanbestedingsgrens gebleven, waardoor niet direct een financiële onrechtmatigheid ontstaat. Wel mist opnieuw een onderbouwing van nut en noodzaak bij verlenging.

⁴⁴ Gemeente Moerdijk, *Kaders Inhuur i.r.t. budget, bevoegdheid en proces*

3.4 Mogelijke risico's ten aanzien van externe inhuur in Moerdijk

Kernbevinding: Het inhuren van externen door de gemeente Moerdijk brengt een aantal mogelijke risico's met zich mee. Dit zijn in willekeurige volgorde: ontbreken van beleid, administratieve druk, verlies van kennis, ontbreken van vier-ogenprincipe in monitoring en er zijn geen afspraken over verslaglegging van kwalitatieve monitoring.

Rechtmatigheid van externe inhuur in Moerdijk

De accountant doet jaarlijks als onderdeel van de controle een check op de financiële rechtmatigheid. De inkoop- en aanbestedingsrechtmatigheid bij inhuur is hier ook onderdeel van. De accountant toetst aan de geldende wetgeving. De gemeenteraad ontvangt deze informatie via het accountantsverslag. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in 2023, ligt de verantwoordelijkheid om hierover te rapporteren bij het college van B&W.

In 2022 rapporteerde de accountant op verzoek van de auditcommissie over de verdeling van kosten van inhuur voor ziekte of zwangerschap, onvervulbare vacatures en inhuur van leidinggevend personeel. Dit betroffen de kosten tot en met oktober van dat jaar. Er is hierbij geen onrechtmatigheid geconstateerd.⁴⁵ In 2023 rapporteerde de accountant bij de rechtmatigheidsverantwoording dat er een onduidelijkheid van € 1,5 miljoen is geweest bij de aanbestedingsregels bij inhuur bij één leverancier. De accountant heeft de besteding vanwege de onduidelijkheid als onrechtmatig beoordeeld.⁴⁶ Uit de gesprekken volgt dat dit de inhuur via SPRING-jeugdprofessionals betrof. Dit is een samenwerking van meerdere gemeenten in West-Brabant. Er waren door twee andere gemeenten aanvullende opdrachten verstrekt, waardoor er sprake was van een wijziging van de opdracht. Uiteindelijk bleek dit geen onrechtmatigheid.

Risico's ten aanzien van externe inhuur in beeld

Naast de rechtmatigheid gaat er ook een aantal andere risico gepaard met externe inhuur binnen de gemeente Moerdijk. Vanuit de gesprekken en de bestudeerde documenten komen de volgende risico's naar voren:

- **Beleidsrisico:** Het ontbreken van een vastgelegd beleid en/of uitgangspunten leidt ertoe dat het lastig is om te sturen en verantwoorden over externe inhuur in de organisatie.
- **Administratieve druk:** De teammanager heeft een centrale rol in het inhuurproces. Dit vergt tegelijkertijd voor teammanagers die vaker gebruikmaken van inhuur ook veel tijd, bijvoorbeeld voor de aanvraag van inhuur, autorisatie van uren en monitoring van afspraken. Deze administratieve last leidt tot extra kosten (uitgedrukt in uren) bij inhuur ten opzichte van vast personeel. Daarnaast leidt dit ook tot een administratieve druk bij HR, omdat de inhuur vaak tijdelijk is en hierdoor meer tijd vraagt dan een structurele invulling.
- **Verlies van kennis:** Door het inhuren van externen haal je als gemeente kennis in huis, maar verlies je de kennis en de extra opgedane kennis ook weer bij vertrek. De gemeente Moerdijk wil hier adequaat op inspelen. Dit doet zij door kennisoverdracht te faciliteren en eigen mensen in te zetten voor tijdelijke uitdagende projecten als dat mogelijk is. Het lopende werk wordt dan ingevuld via inhuur.
- **Ontbreken van vier-ogenprincipe in monitoring:** Zoals gezegd heeft de teammanager een centrale rol bij het gehele inhuurproces. De teammanager stelt de opdracht op, tekent de uren af en tekent de overeenkomst. Er is alleen controle op het contract door P&O.
- **Geen afspraken over verslaglegging van kwalitatieve monitoring:** Ook de monitoring van de voortgang van het werk ligt bij de teammanager. Op dit moment is er voornamelijk inzicht in de kwantitatieve voortgang (uren en opdrachtwaarde). Er is bijvoorbeeld geen schriftelijke evaluatie vastgelegd. Gesprekspartners geven aan dat meer kwalitatieve verslaglegging zou bijdragen aan inzicht in doeltreffendheid van inhuur.

⁴⁵ Accountant van Moerdijk. (2022). Managementletter 2022. p. 17

⁴⁶ Accountant van Moerdijk. (2024). Accountantsverslag controle 2023. p. 7

4 Rol van de gemeenteraad

In het laatste hoofdstuk gaan we in op de rol van de gemeenteraad van Moerdijk bij externe inhuur. Hiervoor kijken we allereerst naar de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad. Daarnaast focussen we in dit hoofdstuk op hoe de gemeenteraad sturing kan geven aan externe inhuur. Tot slot bespreken we de informatiebehoefte van de gemeenteraad ten aanzien van externe inhuur. In dit hoofdstuk worden onderstaande deelvragen beantwoord:

8. Hoe legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over externe inhuur?
9. In hoeverre kan de raad sturen op de inhuur van externen?
10. Welke informatiebehoefte leeft er bij de gemeenteraad ten aanzien van externe inhuur?

4.1 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Kernbevinding: De verantwoording van het college aan de gemeenteraad over externe inhuur vindt plaats via de P&C-cyclus. Deze informatievoorziening geeft inzicht in de aard en omvang van de uitgaven aan externe inhuur. Via de bestuursrapportages informeert het college de gemeenteraad over de voortgang van inhuur. Een koppeling tussen inzet van inhuur en het behalen van doelstellingen ontbreekt.

Verantwoording over externe inhuur vindt plaats via de P&C-cyclus

Het college van B&W van Moerdijk legt via de P&C-cyclus verantwoording af over de realisatie van de begroting. Ook in de kadernota en de begroting is aandacht voor de ontwikkelingen omtrent externe inhuur. In 2022 werd vermeld dat er regelmatig inhuur in team WMO plaatsvond door uitval van collega's.⁴⁷ De kadernota 2025 – 2028 besteedt in het programma *Partnerschap in een veranderende samenleving* ook aandacht aan de krapte op de arbeidsmarkt. De gemeente Moerdijk gaat ervan uit dat de arbeidsmarkt krap blijft en het aantal vacatures blijft stijgen. Daarom is voor twee jaar extra capaciteit gevraagd in de vorm van een recruiter en een medewerker recruitmentondersteuning om de organisatie van voldoende gekwalificeerd personeel te voorzien.⁴⁸

Gedurende het jaar informeert het college de gemeenteraad via bestuursrapportages over de voortgang en eventuele financiële afwijkingen. De eerste bestuursrapportage gaat op hoofdlijnen in op de financiële afwijkingen. De tweede bestuursrapportage bevat daarnaast ook beleidsmatige afwijkingen.⁴⁹ Aan het einde van het jaar legt het college verantwoording af via het jaarverslag en de jaarrekening, waarin de uitvoering van de begroting en de financiële resultaten worden gepresenteerd.

Actieve informatieplicht college

Op grond van artikel 169 Gemeentewet heeft het college van B&W een actieve informatieplicht ten aanzien van de gemeenteraad. Het college dient de gemeenteraad alle informatie te geven die de gemeenteraad nodig heeft om zijn taak goed uit te oefenen. Dat geldt ook voor de informatie over de gemeentelijke organisatie.

In Moerdijk zijn in de financiële verordening geen nadere afspraken gemaakt over de actieve informatieplicht van het college met betrekking tot de gemeentelijke organisatie.

⁴⁷ Gemeente Moerdijk *Kadernota 2023-2026*

⁴⁸ Gemeente Moerdijk (2024.) *Kadernota 2025-2028*. p. 35

⁴⁹ Gemeente Moerdijk. (2025). Financiële Verordening, artikel 6

De bestuursrapportages geven inzicht in het personeelsbudget en aard en omvang van inhuur

De “eerste” bestuursrapportages gaan niet specifiek in op de aard en omvang van externe inhuur. De “tweede” bestuursrapportages geven meer inzicht in de aard en omvang van externe inhuur. Deze bestuursrapportages gaan in op eventuele overschrijdingen op het personeelsbudget en geven weer wanneer inhuur bij een bepaald onderwerp tot een financiële afwijking leidt.

In de eerste bestuursrapportages is bij het programma “Partnerschap in een veranderende samenleving” aandacht voor het personeelsbudget. In de jaren 2022 – 2024 is er een nadelig financieel effect op het personeelsbudget door de loonsverhogingen conform de CAO voor gemeentepersoneel. De gemeente Moerdijk heeft deze loonsverhogingen kunnen opvangen binnen een gereserveerde stelpost. Hoewel er bij de loonsverhogingen niet gesproken wordt over externe inhuur, heeft dit wel invloed op inhuur door de gemeentelijke organisatie. Dit omdat de gemeente Moerdijk stuurt op loonsom en de beschikbare loonsom ook inzet voor inhuur.⁵⁰

In 2022 ging de tweede bestuursrapportage specifiek in op de krapte op de arbeidsmarkt en de keuze voor inhuur voor cruciale functies. Daarnaast gaf deze bestuursrapportage de raad ook inzicht in een verwachte overschrijding op het personeelsbudget in 2022. De oorzaken hiervoor lagen in hogere tarieven en een overschrijding op het budget voor inhuur bij ziekte of zwangerschap. Deze overschrijding op het totale personeelsbudget heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden.⁵¹ In 2023 en 2024 werd in de tweede bestuursrapportage ook een overschrijding op het inhuurbudget bij ziekte of zwangerschap benoemd. Dit kwam zowel door meer ziekte als de hogere tarieven bij inhuur.⁵²

Het jaarverslag geeft inzicht in financiën en aard van inhuur

In de jaarstukken, als sluitstuk van de jaarlijkse P&C-cyclus, legt het college verantwoording af over het beleid en de uitgaven. De jaarstukken dienen dezelfde indeling als de begroting te hebben. De jaarstukken van de gemeente Moerdijk geven op drie plekken inzicht in externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie. Dit is in het programma 5 “Partnerschap in een veranderende samenleving”, de paragraaf bedrijfsvoering en het overzicht van verplichte indicatoren.

- **Programma:** Het thema toekomstbestendige organisatie is onderdeel van programma 5. De jaarstukken geven het verloop van het personeelsbudget weer. Hierin is weergegeven wat de uitgaven voor inhuur van tijdelijk personeel zijn geweest in het afgelopen jaar. Ook is hier een onderbouwing gegeven bij een onder- of overschrijding op het personeelsbudget. Daarnaast geeft het programma de gemeenteraad inzicht in inhuur bij ziekte.
- **Paragraaf:** De ontwikkelingen op het gebied van personeel & organisatie staan in de paragraaf bedrijfsvoering. De paragraaf geeft inzicht in de begrote formatie in fte's en loonsom na de begrotingswijziging en de werkelijke cijfers. In 2023 is er overschreden op de personeelskosten mede door een stijging van de inhuurtarieven.
- **Beleidsindicator:** De gemeente Moerdijk rapporteert in haar jaarstukken ook over de verhouding tussen de uitgaven aan externe inhuur en de totale personeelslasten. Dit is een verplichte indicator vanuit de *Regeling beleidsindicatoren gemeenten*. Vanuit de gesprekken volgt dat de gemeentelijke organisatie deze cijfers ook deelt met het A&O-fonds voor de jaarlijkse personeelsmonitor.

⁵⁰ Gemeente Moerdijk. (2022, 2023, 2024). 1^e bestuursrapportages

⁵¹ Gemeente Moerdijk. (2022). 2^e bestuursrapportage. p.54 - 55

⁵² Gemeente Moerdijk. (2022, 2023, 2024). 2^e bestuursrapportages

De informatievoorziening vanuit de P&C-cyclus geeft de gemeenteraad inzicht in de aard van externe inhuur en de omvang van de kosten voor inhuur. Het is niet duidelijk hoeveel fte de gemeente inhuurt. Daarnaast is niet inzichtelijk op welke manier de inhuur van externen bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelen.

Het college voert periodiek een gesprek met de raad over de organisatie

Gesprekspartners geven aan dat het college jaarlijks een gesprek met de gemeenteraad heeft over de gemeentelijke organisatie. De gemeentesecretaris is ook aanwezig bij dit gesprek. Dit is zowel in de rol als adviseur van het college als de rol van algemeen directeur van de organisatie. Een onderwerp dat hier besproken wordt, is de krapte op de arbeidsmarkt in relatie tot de opgaven van de gemeente Moerdijk. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om zelf onderwerpen aan te dragen voor dit gesprek. Ook de afwegingen rondom externe inhuur zouden hierbij besproken kunnen worden.

4.2 (Bij)sturing door de gemeenteraad

Kernbevinding: De gemeenteraad heeft geen kaders/uitgangspunten voor externe inhuur vastgesteld. De gemeenteraad heeft in de periode 2022 – 2024 vier technische vragen over de organisatie gesteld, die raken aan externe inhuur.

De gemeenteraad maakt beperkt gebruik van zijn mogelijkheden om te controleren en te sturen

De gemeenteraad heeft verschillende mogelijkheden om (bij) te sturen op externe inhuur. Enerzijds door het vaststellen van budget en beleid voor externe inhuur. In Moerdijk is geen specifiek beleid voor externe inhuur. Anderzijds kan de gemeenteraad direct sturen op inhuur door het indienen van amendementen op een raadsvoorstel of het indienen van moties. De gemeenteraad kan daarnaast ook zijn controlerende rol invullen door het stellen van schriftelijke vragen (artikel 35-vragen) of individuele/technische vragen (artikel 36-vragen).

In de periode 2022 – 2024 heeft de gemeenteraad geen moties of amendementen ingediend ten aanzien van externe inhuur. In 2024 is wel een kadervoorstel ingediend door CU en BBM bij de kadernota.⁵³ In dit kadervoorstel pleiten de twee partijen ervoor dat structurele inhuur van tijdelijke arbeidskrachten (langer dan één jaar) wordt afgebouwd naar nul. Dit kadervoorstel is door een meerderheid van de gemeenteraad verworpen. Het college geeft in zijn reactie op dit kadervoorstel aan dat hij het liefste eigen personeel inzet, maar dat dat gezien de krapte op de arbeidsmarkt niet altijd mogelijk is.

De gemeenteraad heeft een aantal technische vragen gesteld over het personeelsbeleid van de gemeente Moerdijk die direct of indirect raken aan externe inhuur. Tabel 8 geeft de onderwerpen van deze vragen weer.

Tabel 8 Inzet controlerend raadsinstrumentarium ten aanzien van externe inhuur 2022 - 2024

Jaar	Instrument	Onderwerp
2022	Technische vragen	Moerdijk Lokaal heeft bij begroting 2023 een aantal vragen gesteld over hoe het sollicitatieproces bij de gemeente Moerdijk vorm krijgt.
2023	Technische vragen	Moerdijk Lokaal heeft bij de begroting 2024 een aantal vragen gesteld over personeel & organisatie van Moerdijk. De vragen gaan niet specifiek in op externe inhuur. De vragen betreffen het ziekteverzuim, verloop, MTO, ⁵⁴ arbeidsmarkstrategie en kostenstijging.

⁵³ Een kadervoorstel is een informeel raadsinstrument van de gemeenteraad van Moerdijk. De gemeenteraad kan hiermee een voorstel voor de kadernota indienen.

⁵⁴ MTO = Medewerkerstevredenheidsonderzoek

2023	Technische vragen	BBM/BBB heeft bij de begroting 2024 een aantal vragen gesteld over de inhoud en de kosten van uitbreiding van verschillende functies.
2023	Technische vragen	VVD heeft bij de begroting 2024 een aantal vragen gesteld over de nieuwe formatieplaatsen en of hier gebruikgemaakt gaat worden van inhuur (ZZP'ers).

4.3 Informatiebehoefte van de gemeenteraad

Kernbevinding: De gemeenteraadsleden hebben een verschillende informatiebehoefte met betrekking tot externe inhuur. Er is geen gelijk beeld van wat wel en geen externe inhuur is. Op dit moment lijkt de informatievoorziening te beperkt voor de gemeenteraad om goed invulling te kunnen geven aan de controlerende rol.

De gemeenteraad van Moerdijk kijkt verschillend naar de inzet van externe inhuur voor de uitvoering van wettelijke taken en het realiseren van de opgaven. In het raadsgebesprek is met een afvaardiging van raadsleden stilgestaan bij de rolinvulling van de raad bij externe inhuur. Niet voor alle raadsleden was duidelijk wat wel en geen onderdeel is van externe inhuur. Het merendeel van de aanwezige raadsleden was het erover eens dat de gemeenteraad op dit moment onvoldoende inzicht heeft in externe inhuur om zijn controlerende rol te kunnen uitvoeren. De gemeenteraad heeft op dit moment alleen inzicht in de uitgaven aan externe inhuur en niet in de omvang van bijvoorbeeld fte's en de bijdrage van inhuur vanuit de gemeentelijke organisatie.

De informatiebehoefte van de gemeenteraad is tweeledig. Aan de ene kant is het helpend voor de gemeenteraad als het college een visie deelt met de gemeenteraad waarin staat wanneer gekozen wordt voor inhuur. Daarnaast ligt de informatiebehoefte breder dan alleen het financiële aspect van inhuur. Inzicht in het aantal ingehuurd fte's per domein of per team zou hieraan kunnen bijdragen. Ook geven sommige raadsleden aan dat zij graag zouden willen zien hoeveel inhuurtrajecten langer dan een bepaalde periode lopen.

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Geraadpleegde bronnen

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

Gevoerde gesprekken

Functie	Datum
Burgemeester (portefeuillehouder P&O)	19 maart 2025
Gemeentesecretaris Directeur Interne Dienstverlening	19 maart 2025
Teammanager P&O, Communicatie en Secretariaten Strategisch HR-adviseur	19 maart 2025
Teammanager Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling Teammanager Jeugd en Advies Teammanager Informatiemanagement en Facilitair	25 maart 2025
Concerncontroller	28 maart 2025
Afvaardiging van de gemeenteraad (kennissessie)	14 april 2025

Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari tot en met mei 2025. Het onderzoek is uitgevoerd langs de volgende fasen:

Fase 1: Startgesprek en normenkader

In de eerste fase is het onderzoek aangevangen met een startgesprek met de rekenkamer en ambtelijke organisatie op 31 januari 2025. In dit gesprek is de onderzoeksopzet besproken en zijn er procesmatige afspraken gemaakt. In de eerste fase is ook het normenkader opgesteld en door de rekenkamer vastgesteld.

Tijdens het startgesprek is er een informatieverzoek aan de organisatie gedaan. De gemeente Moerdijk heeft vervolgens de documenten aangeleverd.

Fase 2: Kaders in beeld

Tijdens de tweede fase brachten we de kaders van de gemeente Moerdijk betreffend externe inhuur in beeld.

We voerden in februari en maart een documentenanalyse uit om inzicht te krijgen in het beleid, de visie en de uitgangspunten van de gemeente Moerdijk. Daarbij keken we onder meer naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid, de mandaatregeling, de financiële verordening en de organisatievisie.

Naast de documentenanalyse is in de eerste fase een analyse gemaakt van de aard en omvang van externe inhuur binnen de organisatie van de gemeente Moerdijk op basis van gegevens van de gemeente Moerdijk. Er werd onder andere een vergelijking gemaakt, in de vorm van een benchmark, met omliggende en vergelijkbare gemeenten op basis van data uit de Personeelsmonitor van A&O en gemeentelijke data.

Tot slot werden er in de tweede fase drie interviews gehouden om de bevindingen uit de documentanalyse te toetsen en te verdiepen.

Fase 3: Inhuur in de praktijk

Nadat de kaders in beeld waren gebracht, werd gekeken naar de situatie in de praktijk. Tijdens deze fase onderzochten we in hoeverre de inhuur van derden conform de afspraken en uitgangspunten plaatsvindt. Bij de analyse tijdens deze fase hoorde ook het onderzoeken van de monitoring van externe inhuur.

Tijdens deze fase is een aanvullende documentenanalyse uitgevoerd. Voor deze fase ging het om documenten als de jaarverslagen, procesbeschrijvingen en interne verantwoordingsinformatie. Deze documenten geven een beeld van de praktijksituatie.

We voerden tijdens deze fase een casusonderzoek uit. We bekeken zes dossiers van de gemeente Moerdijk. Deze casussen komen terug in de gehele rapportage en geven een beeld van de praktijk. Door middel van de casussen konden we toetsen of het vastgelegde proces in de praktijk ook gevolgd wordt. De rekenkamer maakte een selectie van zes casussen uit het totaaloverzicht, waarbij rekening gehouden werd met een spreiding over afdelingen, lengte van inhuur en de kosten. De casussen zijn door een ambtenaar van de gemeente Moerdijk toegelicht op het gemeentehuis.

Tot slot vonden er nog twee interviews plaats met een afvaardiging van de ambtelijke organisatie die betrokken zijn bij externe inhuur. Deze gesprekken gaven een beeld van de situatie en ervaringen in de praktijk. De interviews waren met de teammanagers van de teams met de meeste inhuur en met de teammanager P&O, Communicatie en Secretariaten en de strategisch HR-adviseur.

Fase 4: Rol van de raad

Omdat een rekenkameronderzoek voor de gemeenteraad is, onderzochten we de rol van de raad bij externe inhuur. Tijdens deze fase voerden we een aanvullende documentenanalyse uit waarbij we keken naar documenten betreffende raadsinformatie en ingezette instrumenten. Daarnaast werd een kennissessie georganiseerd voor de raad om het thema externe inhuur te verdiepen en te bespreken.

Fase 5: Rapportage en afronding

In de afrondende fase stelden we het onderzoeksrapport op, bestaande uit een Nota van Bevindingen en een bestuurlijk deel met conclusies en aanbevelingen. We bespraken een concept van de Nota van Bevindingen met de rekenkamer voordat deze naar de organisatie ging voor ambtelijk wederhoor.

De conceptversie van de nota van bevindingen is op **12 mei 2025** aan de organisatie aangeboden voor het ambtelijk wederhoor. Het ambtelijk wederhoor is een feitelijke check op de rapportage. Deze is ontvangen op **10 juni 2025**. De conclusies en aanbevelingen zijn door de rekenkamer besproken met het college. Hierna is de definitieve rapportage, bestaande uit een bestuurlijke nota en nota van bevindingen op **12 juni 2025** aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze is op **9 juli 2025** ontvangen en vervolgens opgenomen in de bestuurlijke nota. Hierna is de rapportage op **16 juli 2025** aangeboden aan de gemeenteraad van Moerdijk.

Bijlage 2. Normenkader

Hieronder staat het gehanteerde normenkader voor het onderzoek naar externe inhuur van de Rekenkamer Moerdijk.

Deelvraag	Normen
Vraag 1	
Wat is het beleid, de visie en uitgangspunten van de gemeente Moerdijk ten aanzien van externe inhuur?	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn (beleids)doelstellingen, ambities en kaders geformuleerd en gedocumenteerd ten aanzien van externe inhuur. • Over de (beleids)doelstellingen, ambities en kaders zijn besluiten genomen, afwegingen en randvoorwaarden zijn bekend en gedocumenteerd. • De visie op externe inhuur is in lijn met het strategisch personeelsbeleid. • De visie op externe inhuur is in lijn met maatschappelijke en economische ontwikkelingen. • Er is een eenduidige definitie van externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie.
Vraag 2	
Hoe is de rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad bij inhuur van externen?	<ul style="list-style-type: none"> • Het politiek-bestuurlijk samenspel vindt plaats aan de hand van een heldere rolverdeling tussen organisatie, college en raad, en deze rolverdeling is ook bekend. • De taken en verantwoordelijkheden van de betrokkenen bij inhuur van externen zijn duidelijk en vastgelegd. • Het is duidelijk wie beslissings- en budgetbevoegdheid voor externe inhuur heeft op ieder functieniveau.
Vraag 3	
Welke afspraken en afwegingskaders hanteert de gemeente Moerdijk ten aanzien van inhuur van externen?	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid, de visie en uitgangspunten voor externe inhuur zijn vertaald naar afwegingskaders en procedures en gedocumenteerd. • Deze afwegingskaders en procedures zijn actueel en worden ook toegepast. • De gedragscode heeft aandacht voor de inhuur van externen. • Er vindt periodieke toetsing plaats op de toepassing van afspraken en afwegingskaders.
Vraag 4	
<p>Wat zijn de aard en omvang van de externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Moerdijk in de periode 2022 tot 2024?</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>In hoeverre is hier sprake van inhuur langer dan 1 jaar?</i> <i>Hoeveel fte werd er ingehuurd, voor welke functies, waarom en hoe?</i> <i>In welke mate verlengt de gemeente Moerdijk inhuurtrajecten, en wat is</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Er is actueel inzicht in de aard en inzet van externe inhuur. • Er is actueel inzicht in de omvang van externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie, in aantal fte's, aantal inhuurtrajecten en in kosten. • Inzichten in omvang, aard en gebruik worden periodiek getoetst aan beleid, ambities en kaders.

hiervoor de voornaamste reden?

Vraag 5

Hoe verhouden de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente Moerdijk zich met andere gemeenten van dezelfde grootteklasse en omliggende gemeenten?

- De uitgaven aan externe inhuur als percentage van de totale loonsom van de gemeente Moerdijk wijken niet significant negatief af van gemeenten van vergelijkbare grootte, gemeenten in de regio en gemeenten met een gelijke opgave.

Vraag 6

In hoeverre is de inhuur van externen in overeenstemming met de gestelde kaders? Hoe vindt de monitoring hierop plaats?

- Externe inhuur vindt plaats volgens de vastgestelde kaders.
- De keuze voor aard en omvang van externe inhuur is gemotiveerd en in lijn met de doelstellingen.
- Er vindt monitoring en evaluatie plaats tijdens en na afloop van het traject van externe inhuur.
- De resultaten van externe inhuur worden getoetst aan de doelstellingen.
- Er is sprake van bijsturing bij te grote of onnodige afwijkingen.

Vraag 7

Welke risico's loopt de gemeente Moerdijk ten aanzien van externe inhuur?

Beschrijvende vraag, geen norm

Vraag 8

Hoe legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over externe inhuur?

- Het college informeert de raad tijdig en periodiek over de aard en omvang van externe inhuur.
- Het college geeft invulling aan haar actieve informatieplicht (artikel 169, Gemeentewet).
- De verantwoording over externe inhuur is juist en volledig en geeft inzicht in:
 - De aard van externe inhuur;
 - De omvang in fte van externe inhuur;
 - De uitgaven aan externe inhuur;
 - Welke doelen zijn bereikt met externe inhuur;
 - Toetsing aan beleid en begroting.

Vraag 9

In hoeverre kan de raad sturen op de inhuur van externen?

- De gemeenteraad heeft de doelen en het budget voor externe inhuur vastgesteld.
- Afwegingen over externe inhuur staan expliciet in beleidsstukken.
- De gemeenteraad stelt (schriftelijke) vragen of informeert op andere wijze bij het college over inzet van externe inhuur.

Vraag 10

Welke informatiebehoefte leeft er bij de gemeenteraad ten aanzien van externe inhuur?

Beschrijvende vraag, geen norm

Bijlage 3. Onderzochte casussen

In het onderzoek is nader gekeken naar zes inhuurdossiers. Deze inhuurdossiers zijn gebruikt om de praktijk van inhuur te illustreren. De rekenkamer heeft de selectie van de inhuurdossiers gedaan aan de hand van een aantal criteria. Er is naar aanleiding van de selectie een extra informatieverzoek uitgezet bij de gemeentelijke organisatie. De gemeentelijke organisatie beschikte niet over een digitaal dossier met losse documenten, omdat alles in het systeem *Nétive* staat. Om die reden heeft een onderzoeker in dit systeem naar alle dossiers gekeken.

Selectiecriteria

- **Spreading over afdelingen:** de inhuurtrajecten zijn verspreid over de verschillende afdelingen.
- **Lengte van inhuur:** de inhuurtrajecten hebben verschillende looptijden.
- **Kosten voor inhuur:** de omvang in € van de inhuurtrajecten verschilt.

Totstandkoming selectie

De gemeente Moerdijk heeft een geanonimiseerd overzicht gedeeld van de inhuurdossiers in de periode 2020 – 2024. Dit overzicht bevatte 504 inhuurdossiers. 67 dossiers zijn nog niet of in 2025 afgerond en 56 dossiers zijn voor 2020 opgestart. Deze zijn buiten beschouwing gelaten. Op basis van het overzicht bleek het niet mogelijk om te spreiden op wel/geen verlenging en de reden van inhuur. Deze criteria zijn daarom losgelaten.

Geselecteerde casussen

Afdeling	Lengte van inhuur	Kosten van inhuur +/-
Ruimtelijke en Economische ontwikkeling	1-4-2020 – 31-12-2024	€ 355,000
Openbare Ruimte	22-3-2021 – 31-12-2024	€ 195,627
Maatschappelijke ondersteuning	13-4-2022 – 31-12-2024	€ 242.340
Informatiemanagement	1-7-2023 – 15-10-2023	€ 30.360
P&O, Communicatie en Secretariaten	9-5-2022 – 15-9-2022	€ 45.000
Jeugd	23-1-2024 – 31-12-2024	€ 156.000