Onderzoek naar inhuur door de gemeente Roermond

September 2025



rekenkamer
roermond

Samenstelling

Voorzitter
Melhat Kurt

Leden
Nico Op de Laak
Paul Janssen

Contact

Secretaris Arno Vestjens
arnovestjens@roermond.nl

Postbus 900
6040 AX Roermond
0475-359460

www.roermond.nl/rekenkamer

rekenkamer
roermond

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting 4

1. Inleiding 5

2. Scope en opbouw rapportage 6

3. Onderzoeksvragen 7

4. Normen 8

5. Bevindingen 9
5.1. Algemeen 9
5.2. Inhuur definitie 9
5.3. Beleidskaders en uitvoeringsregels 10
5.4. Instroom, doorstroom, uitstroom (IDU) 11
5.5. Omvang inhuur 12
5.6. Financiën 15
5.7. Bestuurlijke informatie 16
5.8. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid 17
5.9. Benchmark 18

6. Conclusies 19

7. Voorstellen 22

Bestuurlijke reactie & nawoord rekenkamer 24
Bestuurlijke reactie van het college van B&W 24
Nawoord rekenkamer 28

Bijlagen
Bijlage 1 Onderzoeksaanpak 30
Bijlage 2 Definitie inhuur 31
Bijlage 3 Overzicht interviews 32
Bijlage 4 Overzicht geraadpleegde documenten 33

Bestuurlijke samenvatting

In de afgelopen jaren is de inhuur in Roermond toegenomen. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. De rekenkamer heeft over de periode 2021-2024 onderzocht welke ontwikkelingen zich in Roermond hebben voorgedaan. Het is van groot belang vast te stellen dat er weinig grip was op de inhuur. Dit wordt ook bevestigd door de ambtelijke organisatie.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn:

- Er is geen eigen vastgelegd gemeentelijk beleid. Wel worden de gebruikelijke wettelijke kaders gevolgd. Er wordt echter onvoldoende getoetst op doelmatigheid en doeltreffendheid;
- Er is momenteel geen volledig beeld in kwantitatieve en financiële zin met betrekking tot de inhuur. De registratie is versnipperd;
- De uitvoering verloopt langs het IDU-proces (instroom-doorstroom-uitstroom). Daarnaast biedt de samenwerking met IGOM/Maandag® voldoende zekerheid dat er gewerkt wordt met kostenramingen en offertes. Voor de inhuur buiten IGOM/Maandag® om wordt ervan uitgegaan dat de condities vergelijkbaar zijn;
- Er vond geen evaluatie van de concrete inhuur plaats. Gezien de werkwijze is het de vraag of er voldoende continuïteit in de organisatie aanwezig is bij inhuur en of de ingebrachte kennis voldoende geborgd wordt.

Voorstellen van de rekenkamer

De rekenkamer doet vier voorstellen aan de gemeenteraad, waarbij rekening is gehouden met het feit dat een groot deel van de activiteiten in het inhuurproces uitvoering is en dus primair aan de ambtelijke organisatie. Maar dat betekent niet dat de raad geen rol heeft: budgetrecht en kaderstelling zijn “op de heenreis” van belang terwijl de raad ook in staat moet zijn om de controlerende rol goed in te vullen. Kort weergegeven zijn onderstaande voorstellen opdrachten aan het college:

1. Formuleer een duidelijk inhuurbeleid en leg dit aan de raad voor ter vaststelling;
2. Bespreek met de raad in welke concrete situaties de raad betrokken dient te worden in het inhuurproces zonder dat dit leidt tot uitgebreide en complexe procedures;
3. Gebruik heldere taal en begrippen bij de verantwoording van de inhuur in de jaarrekening en andere rapportages richting commissie en/of raad om de inhuur inzichtelijk te maken voor de raad.
4. Geef in de volgende (tussentijdse) evaluaties van de lopende organisatieontwikkeling naast de voortgang van de inhoudelijke doelen ook de effecten en consequenties van de noodzakelijk geachte inhuur aan.

Deze voorstellen zijn bedoeld om de grip op de inhuur te verbeteren en de transparantie en doeltreffendheid van het inhuurproces te vergroten en te waarborgen. In hoofdstuk 7 zijn deze voorstellen nader omschreven.

1. Inleiding

De huidige tijd kenmerkt zich door een krapte op de arbeidsmarkt[1]. Het vinden van nieuwe medewerkers en het behouden van de huidige medewerkers is voor elke organisatie een uitdaging. Dit geldt voor veel sectoren van de arbeidsmarkt. Dus ook voor de overheid. Binnen het takenpakket van de gemeente zijn er verschillende beleidsterreinen waar het personeelsvraagstuk complex is.

Het personeelsbeleid van de gemeente is de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en het college van B&W. Waar het personeelsbeleid echter raakt aan de uitvoering van de gemeentelijke taken komt ook de gemeenteraad in beeld. Via het budgetrecht van de raad kan de raad meer of minder middelen ter beschikking stellen voor de formatie die de gemeentelijke taken moet uitvoeren en daarin ook prioriteiten stellen. Via de inhoudelijke beleidsterreinen kan de raad kaders stellen met betrekking tot bijvoorbeeld het niveau van dienstverlening en kwaliteit van de gemeentelijke producten.

In een aantal gevallen wordt een personeelsvraagstuk opgelost door externe inhuur[2]Dat kan via een uitzendorganisatie zijn, via een gespecialiseerd bureau[3] dan wel rechtstreeks via ZZP-ers[4]. In alle gevallen moet er een omschrijving zijn van de noodzaak tot inhuur, de te verrichten werkzaamheden en de periode waarin dat dient plaats te vinden. De rekenkamer is nu benieuwd naar de wijze waarop de afgelopen 4 jaar inhuur heeft plaatsgevonden. Het accent ligt op de aspecten die voor de *gemeenteraad* van belang zijn. Daarbij is het ingaan op concrete uitvoeringsaspecten noodzakelijk voor een goede duiding.

---

[1] In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat Roermond een slechter uitgangspunt op de arbeidsmarkt heeft aangezien zij op diverse secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden negatief afwijkt ten opzichte van haar omliggende gemeenten. Als kandidaten dan al beschikbaar zijn op de markt dan zouden zij kiezen voor andere gemeenten of bureaus met betere arbeidsvoorwaarden. Dit standpunt is echter niet toegelicht in relatie tot de Cao Gemeenten.
[2] Kan ook via een overeenkomst van opdracht.
[3] Variant is het uitbesteden van het werk aan een bureau. In dat geval wordt niet gesproken over inhuur
[4] De per 1-1-2025 in werking tredende wet Dba (Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties) zal wellicht van invloed zijn op het aanbod aan ZZP-ers en op de wijze waarop ZZP-ers worden ingezet. Dit valt buiten de scope van het onderzoek.

2. Scope en opbouw rapportage

Het onderzoek gaat over de periode 2021 tot en met 2024. Daarbij wordt de definitie conform Vensters voor Bedrijfsvoering, HR Monitor A+O fonds gemeenten gehanteerd. In de bijlage 2 is dit verder uitgewerkt. De kern gaat over *inhuur van externen*[5].

Het uitbesteden van werk aan een extern bureau c.a. valt niet in de scope van het onderzoek. De inzet van een ZZP-er kan in beide categorieën plaatsvinden. Daar waar een ZZP-er wordt ingezet als *extern personeel* wordt dit wel meegenomen in het onderzoek.

Voor de gemeenteraad kan het overigens van belang zijn inzicht te hebben in de totale kosten van inhuur oftewel de kosten van *extern personeel* plus de kosten van *externe bureaus c.a.*. Dit is een vraagstuk op zich waarbij niet altijd goed te achterhalen is welke kosten gemaakt zijn en in welke categorie deze vallen. Om die reden wordt dit niet verder onderzocht.

In het onderzoek is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre aan de Roemernorm[6] wordt voldaan. Daarnaast zal gekeken worden in hoeverre de continuïteit van de organisatie dan wel de kennisborging[7] in de eigen organisatie een rol heeft gespeeld bij de keuze voor het inzetten van extern personeel. Tot slot zal de vraag gesteld worden in hoeverre er sprake is van draaideur medewerkers[8].

Het onderzoek gaat niet over het strategisch personeelsbeleid als hoger beleidskader. Uiteraard komen sommige onderdelen hiervan in het onderzoek naar voren. Het onderzoek gaat ook niet over specifieke doelstellingen die de gemeente heeft met betrekking tot individuele medewerkers (ontwikkeling, opleidingen en coaching etc.).

---

[5] Inhuur van externen wordt als begrip gebruikt. Andere formuleringen met dezelfde betekenis in de rapportage zijn: “de inhuur”, “externe inhuur”.
[6] Motie uit 2010 van toenmalig lid Tweede Kamer E.G.M. Roemer gaat over een afdwingbare norm voor ministeries en schrijft voor dat maximaal 10 procent van de totale personele uitgaven wordt besteed aan externe inhuur. Overigens blijkt uit recente publicaties dat die norm niet meer als actueel wordt ervaren.
[7] De gemeente dient er voor te waken dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van externen in verband met het “wegvloeien” van kennis en specifieke ervaring dan wel discontinuïteiten.
[8] Het betreft dan medewerkers die het dienstverband met de werkgever hebben verbroken om daarna als externe inhuur weer in de organisatie te worden ingezet vaak met dezelfde taken.

3. Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende vraagstellingen centraal:

1. Welke beleidskaders en uitvoeringsregels liggen aan inhuur ten grondslag?
2. Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in de gemeente Roermond in de jaren 2021 tot en met 2024?
3. In hoeverre was de inhuur rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

Dat leidt tot onder meer de volgende onderzoeksvragen.

A. *Beleidskaders en uitvoeringsregels.*
    1. Welk beleid is geformuleerd en welke uitvoeringsregels zijn daarbij vastgesteld?
    2. Is het beleid gebaseerd op een visie over de omvang van de formatie in relatie tot de taken van de gemeente?
    3. Geven deze beleidskaders en uitvoeringsregels aan op welke wijze de opdrachtverlening tot stand dient te komen en borgen deze in voldoende mate een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen?
B. *Aard en omvang van de inhuur.*
    1. Wat is de omvang van de externe inhuur in formatieve en financiële zin?
    2. Hoe is de verdeling over de diverse gemeentelijke velden?
C. *Uitwerking in de praktijk.*
    1. Op welke wijze vindt de afweging tot inhuur plaats?
    2. Is er een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan (ziekte, onvervulde vacatures etc.)?
    3. Is er naar alternatieven gezocht binnen de eigen organisatie?
    4. Is er een duidelijk doel of resultaat geformuleerd dat wordt beoogd?
    5. Zijn er offertes gevraagd in situaties die daarvoor in aanmerking komen en zijn er in voorkomend geval vooraf kwaliteitseisen geformuleerd en kostenramingen gemaakt?
    6. Is het besluit tot inhuur genomen in overeenstemming met de daarvoor geldende regelgeving?
    7. Hoe is de relatie van de externe bureaus met de staande organisatie en hoe is de aansturing en begeleiding?
D. *Verantwoording*
    1. Leidt de inschakeling van externen tot het beoogde resultaat?
    2. Is er sprake van een redelijke kosten-baten verhouding bij de inschakeling van externe bureaus?
    3. Op welke wijze worden de prestaties, in omvang en kwaliteit geëvalueerd en vinden er functioneringsgesprekken met de externen plaats?
    4. Hoe wordt de kennis in de organisatie geborgd?

In hoofdstuk 6 Conclusies worden waar mogelijk de antwoorden op deze vragen gegeven.

4. Normen

In dit onderzoek worden door de rekenkamer normen gehanteerd, die de meetlat vormen bij de oordeelsvorming. De normen waaraan de onderzoeksvragen worden getoetst zijn de volgende:

1. Er is een beleidskader waarin staat beschreven wanneer tot inhuur mag worden overgegaan (man-dateringsbesluit, aanbestedingsbeleid) en aan welke eisen het proces van inhuur moet voldoen;
2. De inhuur vindt plaats volgens het gestelde beleidskader;
3. Elk besluit tot inhuur bevat een duidelijke omschrijving van de motivatie om tot inhuur over te gaan, de concrete inhuuropdracht, het beoogd resultaat en een kostenopgave;
4. Er is inzicht in de bereikte resultaten en de gemaakte kosten (evaluatie);
5. Van iedere inhuur wordt een dossier bijgehouden;
6. Er vindt interne controle plaats op de naleving van beleid, de mandaatregels en het budgetbeheer.

In hoofdstuk 6 Conclusies wordt gekeken op welke wijze aan deze normen wordt voldaan.

5. Bevindingen

5.1. Algemeen

Tijdens het onderzoek is duidelijk naar voren gekomen dat de afgelopen tijd het thema inhuur hoog op de agenda staat. Reden was dat er onvoldoende inzicht én grip was op de totale omvang van de inhuur en de daarmee gepaard gaande kosten. Tevens is aangegeven dat het lastig was om integrale afwegingen te maken. Mede om die redenen is per 1 januari 2025 door het directieteam (DT) besloten dat elk inhuurvoorstel een positief besluit van het DT moet hebben alvorens tot inhuur kan worden overgegaan.

Daarnaast is er begin maart 2025 door de gemeentesecretaris samen met de Concernmanager Bedrijfsvoering a.i. de notitie *Grip op personeel(skosten) – Plan van aanpak* vastgesteld als onderdeel van een opdracht aan een extern adviseur. In die notitie wordt aangegeven wat de huidige vraagstukken zijn om meer grip te krijgen en langs welke weg dat gerealiseerd kan worden. Deze notitie richt zich met name op de interne aspecten van het proces inhuur. Er wordt in die notitie (vooralsnog) niet gekeken naar de informatievoorziening richting college en raad. In paragraaf 5.7. wordt hierop teruggekomen.

5.2. Inhuur definitie

In bijlage 2 is de definitie inhuur conform Vensters voor Bedrijfsvoering, HR Monitor A+O fonds gemeenten opgenomen. Die definitie wordt ook gebruikt door de BBV[9] en is dus van toepassing op het begrotingsproces en de inrichting van de jaarstukken.

Inhuur kan zich in de volgende situaties voordoen bij:

- het ontstaan van een vacature waarbij er een urgentie is om de werkzaamheden toch door te laten gaan;
- (langdurige) ziekte waarbij ook de urgentie is om de werkzaamheden door te laten gaan;
- een piek in de werkzaamheden waar de eigen organisatie op dat moment niet in kan voorzien;
- uitvoering van specifieke rijksregelingen.

Sommige projectopdrachten vallen volgens de BBV niet onder de definitie van inhuur. Dat betreft dan een definitiekwestie terwijl in feite wel degelijk sprake kan zijn van ingehuurd personeel. Uit

[9] Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

de documentatie komt naar voren dat het kan voorkomen dat projectopdrachten ook als inhuur worden geregistreerd. Dit kan leiden tot onzuiverheden in de registraties en vervolgens tot interpretatieverschillen bij de toegeleverde gegevens.

5.3. Beleidskaders en uitvoeringsregels

Er is geen specifiek beleidsdocument vastgesteld door het college dan wel door de raad waarin de gemeente haar eigen *inhoudelijke* uitgangspunten heeft vastgelegd met betrekking tot inhuur. Wel is er in het kader van de *Visie op HRM* duidelijk aangegeven dat de inhuur in principe zoveel mogelijk geminimaliseerd dient te worden naar aantallen als duur van de inhuur. Zo worden inhuurovereenkomsten het liefst aangegaan voor korte duur (bijvoorbeeld maximaal 6 maanden), en wordt bij een mogelijk inhuurvraagstuk eerst binnen de eigen gemeentelijke organisatie gekeken in hoeverre met eigen medewerkers eerst een oplossing gevonden kan worden.

Uiteraard zijn er verschillende (wettelijke) externe uitvoeringsregels waar bij het proces van inhuur en individuele inhuur rekening mee gehouden moet worden:

- de Aanbestedingswet;
- de Flexwet;
- de Wet Dba;
- het eigen risicodragerschap voor de WW;
- Wet Ketenaansprakelijkheid (Wka)

Daarnaast dient er rekening gehouden te worden met de interne afspraken waaronder de mandaatregeling, de financiële ruimte per cluster alsmede de verplichting om het proces van *instroom, doorstroom en uitstroom (IDU, zie volgende paragraaf)* en het inhuurproces via Maandag® Managed Services (MSP) te gebruiken[10].

De inhoudelijke eisen waar inhuur aan moet voldoen zijn afhankelijk van de specifieke situatie (competenties, kennis en vaardigheden). Die eisen worden voorafgaand aan het eventueel opstarten van het inhuurproces door de verantwoordelijke manager[11] vastgesteld.

[10] Via IGOM is na een aanbestedingsprocedure in respectievelijk 2019 en 2024 een contract afgesloten voor het afhandelen van de concrete inhuurvraagstukken. Op dit moment is dat Maandag® Managed Services.
[11] Tot 1-1-2025 was de functiebenaming manager. Na 1-1-2025 is dit gewijzigd in manager. In de interviews zijn deze begrippen door de geïnterviewden naast elkaar gebruikt.

5.4. Instroom, doorstroom, uitstroom (IDU)

Er is een speciaal proces vastgesteld dat doorlopen moet worden alvorens tot inhuur kan worden overgegaan: Instroom, doorstroom, uitstroom oftewel IDU. Op hoofdlijnen ziet dit proces er als volgt uit:

- De manager stelt vast dat inhuur noodzakelijk is en geeft aan voor welke periode, welke capaciteit, welke kwaliteit gewenst is;
- Het IDU-proces wordt gestart middels het invullen van het e-formulier;
- Het e-formulier wordt vanuit 3 invalshoeken beoordeeld: de HR-aspecten (zijn er andere (interne) oplossingen mogelijk?), de financiële aspecten (is er dekking?) en de juridische en inkoopvoorwaarden (rechtmatigheid?). Deze invalshoeken zijn in principe gelijkwaardig[12];
- Sinds 1 januari 2025 wordt het geaccordeerde formulier aan het DT voorgelegd[13];
- Na een positief besluit van het DT wordt het formulier afgehandeld door de personeelsadministratie en er wordt in de financiële administratie een verplichting aangemaakt;
- De volgende stap is dat IGOM/Maandag® langs digitale weg het verzoek krijgt kandidaten “uit de markt” te halen[14];
- Onderdeel van de selectie is de toets aan de wet Dba;
- Als een geschikte kandidaat wordt gevonden dan worden de autorisaties voor betrokkene aangemaakt (bevoegdheden geautomatiseerde systemen, druppel voor toegang etc.);
- Een aantal weken voor het aflopen van de inhuurperiode krijgt de clustermanager in twee instanties een notificatie van beëindiging. De clustermanager heeft dan de mogelijkheid een nieuwe inhuurperiode aan te vragen middels een nieuw IDU-formulier;
- Als er geen verlening wordt aangevraagd dan worden onmiddellijk na afloop van de lopende inhuurperiode de autorisaties en de bevoegdheden ingetrokken/geblokkeerd.

Het e-formulier vraagt een aantal gegevens. Uit de bestudeerde formulieren en uit de interviews komt naar voren dat er *NIET* gevraagd wordt naar de consequenties indien *NIE*T tot inhuur wordt overgegaan[15]. Tevens bevat het formulier onvoldoende mogelijkheden om alternatieven oplossingen aan te dragen die bij de afweging inhuur/niet inhuur/interne alternatieve oplossingen relevant kunnen zijn. Wel bevat het formulier een tekstveld waar de manager een nadere toelichting kan opnemen maar dat is iets anders dan het concreet opnemen van door de manager verplicht te beantwoorden vragen.

---

[12] Bij een negatief advies kan de aanvraag niet worden doorgezet.
[13] Tot 1 januari 2025 gold dat het CMT besluiten nam over inhuurvoorstellen waar geen eigen budget van het cluster tegenover stond (bijvoorbeeld als de dekking gevonden moest worden in het zogeheten Ziek & Piek-budget waar het CMT (nu DT) voor verantwoordelijk is. De manager mocht een besluit nemen bij voldoende dekking.
[14] De manager mag een verzoek doen voor een voorkeurskandidaat. Dat kan gebaseerd zijn op werkervaring (bij de gemeente), specifieke expertise etc.
[15] Ter verduidelijking: het besluit om NIET in te huren leidt er toe dat het IDU-proces NIET wordt opgestart. Daar vindt echter geen registratie van plaats.

Eveneens blijkt dat de vraag over wettelijke taken “rekbaar” is als het gaat om de onmiddellijke noodzaak om tot inhuur over te gaan: het maken van een omgevingsplan is een wettelijke taak maar met de invoering van de Omgevingswet is enkel een einddatum bepaald waarop het (eerste) definitieve gemeentelijke omgevingsplan moet worden vastgesteld. De Omgevingswet zegt echter niet welke gemeentelijke inspanning dat vraagt en exact in welk jaar dat dient plaats te vinden. Bij andere taakvelden ligt dat duidelijker: bijvoorbeeld uitgifte paspoorten, beoordeling uitkeringen, bezwaarschriften etc. gelden voorgeschreven proceduretermijnen.

In het onderzoek is niet naar voren gekomen hoeveel aanvragen worden afgewezen. In de interviews wordt aangegeven dat als een e-formulier niet aan de eisen voldoet (of dat één van de 3 beoordelaars een negatief advies wil uitbrengen) dat de manager de gelegenheid krijgt om dat formulier aan te passen/aan te vullen. Er is geen registratie van de aanvragen die uit de procedure worden teruggetrokken.

5.5. Omvang inhuur

5.5.1. Vooraf

Tijdens het onderzoek is zowel uit de beschikbare documenten als de interviews naar voren gekomen dat het niet eenvoudig is om over de onderzoeksperiode exacte gegevens omtrent de *omvang* van de inhuur vast te stellen. Deze bevinding komt overeen met de probleemstelling uit de notitie *Grip op personeel(skosten) – Plan van aanpak*[16]. Daarin wordt vastgesteld dat er geen actueel inzicht op cluster- en concernniveau is m.b.t.:

1. goedgekeurde formatie (vast / tijdelijk);
2. goedgekeurde formatie versus bezetting (inclusief inhuur);
3. inhuur (ziek, piek, extra capaciteit projecten);
4. begrote versus werkelijke personeelskosten (inclusief inhuur);
5. dekking personeelskosten vanuit projecten / SPUK regelingen / detachering, dvo’s[17] etc..

De betekent automatisch dat er voor college en aansluitend commissie en raad onvoldoende inzicht gegenereerd kan worden op bestuurlijk niveau. In het nu voorliggende onderzoek van de rekenkamer is niet beoordeeld wat dit betekent voor de kwaliteit van de informatie in programmabegrotingen en jaarstukken tijdens de onderzoeksperiode. Aangenomen wordt dat op hooflijnen de verstrekte informatie in die P&C-documenten gehanteerd kan worden.

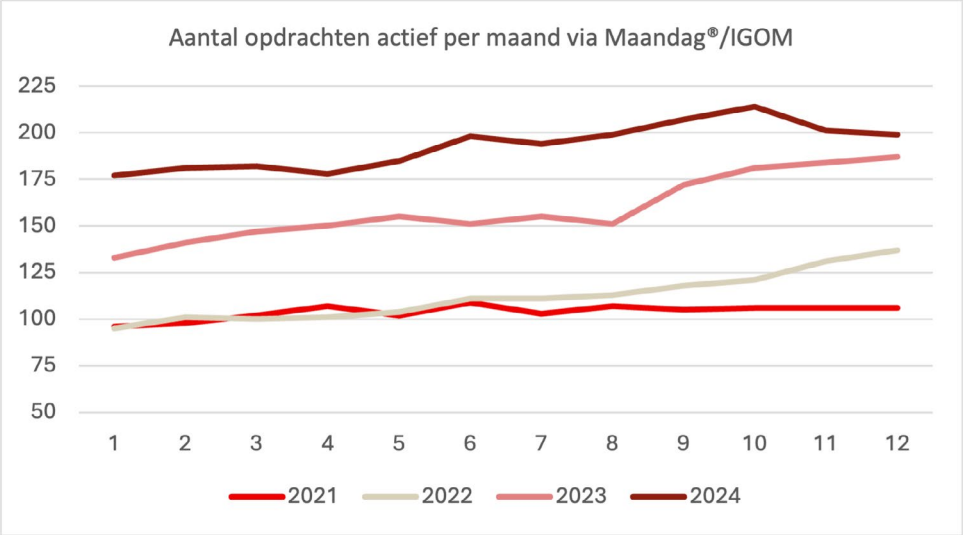
[16] Vastgesteld door de algemeen directeur/gemeentesecretaris maart 2025
[17] Dienstverleningsovereenkomsten o.a. bij gemeenschappelijke regelingen.

5.5.2. Inhuur via IGOM

De IGOM[18]-leden in Zuid- en Midden -Limburg werken al meer dan 25 jaar samen op het gebied van mobiliteit en payroll en hebben vanaf 2020 ook de keuze gemaakt om samen gebruik te

maken van een inhuurdesk voor alle externe inhuur. Bij IGOM wordt gebruik gemaakt van een Neutral Managed Service Provider die zorg draagt dat iedereen die voldoet aan de voorwaarden op de hoogte gesteld wordt van de tijdelijke opdrachten. Op dit moment is dit Maandag®.
In onderstaande grafiek is aangegeven hoe het aantal actieve opdrachten per maand zich gedurende de onderzoeksperiode ontwikkelde.

Figuur 1



Het aantal opdrachten zegt niets over het aantal formatieplaatsen dat via Maandag®/IGOM wordt ingevuld. In tabelvorm ziet die ontwikkeling er als volgt uit.

Tabel 1

Gemiddeld aantal actieve opdrachten via Maandag®/IGOM		
Jaar	Aantal	Ontwikkeling
2021	104	100%
2022	112	108%
2023	159	153%
2024	193	186%

Uit de interviews en de beschikbare documenten kan worden afgeleid dat deze ontwikkeling onder meer veroorzaakt wordt door het verloop in de organisatie, de krapte op de arbeidsmarkt om de ontstane vacatures meteen definitief in te vullen. Daarnaast waren er ook bijzondere pieken in het takenpakket zoals bijvoorbeeld opvang van Oekraïners.

[18] Zie ook www.IGOM.nl voor meer informatie over dit samenwerkingsverband in Zuid- en Midden Limburg waar 38 (semi-) overheidsorganisaties zijn aangesloten.

Tabel 2

Gefactureerde omzet Maandag® Managed Services (afgeronde bedragen)[19]		
Jaar	Bedrag (incl. BTW)	Ontwikkeling
2021	€ 6,1 miljoen	100%
2022	€ 6,8 miljoen	111%
2023	€ 11,6 miljoen	190%
2024	€ 13,9 miljoen	228%

In de onderzoeksperiode is sprake van inflatie. Dat verklaart dat de stijging van de kosten van inhuur groter is dan de stijging van het aantal actieve opdrachten.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in de opsomming van de actieve opdrachten per maand en dus ook in de gefactureerde bedragen per jaar projectopdrachten zitten die niet binnen de definitie van inhuur vallen conform de BBV.

5.5.3. Inhuur via andere organisaties

Uit de documenten en de interviews is naar voren gekomen dat een deel van inhuur buiten IGOM om tot stand komt[20]. Daar zijn verschillende redenen voor waaronder bijzondere specifieke opdrachten dan wel opvolging van eerdere opdrachten. De verschillende respondenten geven een verschillende orde van grootte van de omvang[21] buiten Maandag®/IGOM om: Variërend van *"de meeste inhuur"* tot *"spreekwoordelijk 99%"*.

Uit de documenten en aanvullend verstrekte informatie kunnen de volgende financiële gegevens worden afgeleid m.b.t. de opdrachten buiten Maandag®/IGOM om (afgerond op eenheden van € 5.000):

Tabel 3

Jaar	Aantal organisaties	Cumulatieve som facturen incl. btw
2021	76	€ 1.170.000
2022	69	€ 1.365.000
2023	54	€ 1.450.000
2024	39	€ 1.050.000

Er is geen inzicht in het aantal medewerkers dan wel het aantal formatieplaatsen dat met deze inhuur buiten Maandag®/IGOM wordt ingevuld. De verkregen overzichten geven enkel inzicht in de organisaties die inhuur hebben geleverd en de bedragen die daarmee gemoeid waren22. Tevens wordt opgemerkt dat in de opsomming van de gefactureerde totalen per jaar projectopdrachten zitten die niet binnen de definitie van inhuur vallen conform de BBV.

[19] Informatie afkomstig van Maandag®.
[20] Dat geldt ook wanneer er geen werving en selectie noodzakelijk is.
[21] Variërend van "de meeste inhuur" tot "spreekwoordelijk 99%".
[22] Ter illustratie: Westrom komt in de overzichten voor in verschillende jaren met bedragen variërend tussen van (afgerond) € 100.000 en € 180.000. Dat gaat dus gezien de werksoorten die via Westrom geleverd worden dus over meerdere personen/functies.

5.5.4. Cumulatief

In de voorgaande sub-paragrafen is een onderscheid gemaakt tussen opdrachten via Maandag®/IGOM en opdrachten die op andere wijze in de markt zijn gezet. Uit de interviews en aanvullende documentatie komt naar voren dat daarmee niet het complete beeld van de totale inhuur kan worden vastgesteld. Het is niet mogelijk om de totalen uit de sub-paragrafen bij elkaar op te tellen. Dit wordt veroorzaakt door de verschillende invalshoeken bij de registraties en vervolgens het opstellen van de overzichten (aantal opdrachten versus aantal opdrachtgevers).

5.6 Financiën

In de vorige paragraaf is aangegeven dat er onvoldoende zicht is op de *omvang* van de inhuur gedurende de onderzoeksperiode. Met betrekking tot het *financiële* inzicht in de feitelijke bestedingen geldt hetzelfde. Het blijkt niet mogelijk om financiële overzichten te genereren waar alle kosten van inhuur per periode zijn opgenomen. Belangrijkste oorzaak is dat er geen eenduidige instructies waren en dat er verschillende invalshoeken bij het registreren van de inhuurkosten zijn.

In de jaarstukken worden onder meer de volgende type gegevens opgenomen[23]:

BBV indicatoren
Taakveld 0. Bestuur en ondersteuning

#	Naam Indicator	Eenheid	Bron	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Begroting 2023	Nederland 2023 (50.000-100.000 Inw.)
1	Formatie	Fte per 1.000 inwoners	Eigen gegevens	9,9	9,8	9,9	n.b.
2	Bezetting	Fte per 1.000 inwoners	Eigen gegevens	9,0	10,1	9,9	n.b.
3	Apparaatkosten	Kosten in € per inwoner	Eigen gegevens	€ 955	€ 1.179	€ 1.014	n.b.
4	Externe inhuur	Kosten als % van totale loonsom + totale kosten inhuur externen	Eigen gegevens	15,7%	20,7%	7,5%	n.b.
5	Overhead	% totale lasten	Eigen gegevens	10,7%	12,0%	13,4%	n.b.

Verder wordt in de teksten op veel plaatsen *kwalitatief* toegelicht wat het *financiële* effect is van de inhuur die heeft plaatsgevonden. Ter illustratie: *De inhuurkosten zijn gestegen en dit heeft verschillende oorzaken. De schaarste op de arbeidsmarkt leidt tot hogere tarieven, evenals de hoge loonstijgingen in de toepasselijke CAO's. Daarnaast heeft de organisatie een hoog*

[23] Tabel overgenomen uit de jaarstukken 2023 bladzijde 150. Elk jaar zijn vergelijkbare tabellen in de jaarstukken terug te vinden.

ambitieniveau, bekleden wij een centrale rol in de regio en zijn wij net als alle andere gemeenten eigen risicodrager voor de WW[24].

In het onderzoek is gevraagd naar de wijze waarop de gemeente met de zogeheten Roemer-norm[25] omgaat. De norm is uiteraard wel bekend maar is zo blijkt uit de interviews geen actieve toets bij de individuele aanvragen en er vindt geen rapportage plaats waarin wordt aangegeven in hoeverre de gemeente binnen de norm is gebleven.

Op het niveau van de organisatie wordt bij de afhandeling van het IDU-formulier door de financieel adviseur gecheckt of er voldoende dekking is. Daarbij kan het gaan om een optelsom van meerdere budgetten in bijvoorbeeld de vacatureruimte[26].

5.7. Bestuurlijke informatie

De raad krijgt primair informatie over inhuur via de documenten in de P&C-cyclus. In de begroting is dat onder meer in de paragraaf Bedrijfsvoering waarin de verplichte BBV Indicatoren / kengetallen zijn opgenomen: *Percentage van de kosten externe inhuur als aandeel in de totale loonsom + totale kosten externe inhuur.* Dan gaat het om *"abstracte getallen*[27]*"* die niet of nauwelijks inzichtelijk zijn voor de raad. Wel kan daarmee een (eveneens) abstracte vergelijking gemaakt worden met andere gemeenten. In de begroting kan ervoor gekozen worden om bij voorziene hoge inhuurkosten per Programma dit aan te geven. Dat is dan meestal van kwalitatieve aard.

In de jaarstukken wordt aangegeven in hoeverre (extra) hoge kosten van inhuur van invloed zijn op de uitkomsten per Programma en indien dit van belang wordt geacht ook bij de Verbonden partijen. Ook hier geldt dat die informatie op een hoog abstractieniveau is en nagenoeg altijd kwalitatief.

In de overleggen portefeuillehouder-organisatie wordt aandacht besteed aan inhuur. Er zijn na het verzoek daartoe in de fase dat de documenten werden geanalyseerd geen documenten voorgelegd met specifieke informatie voor het college dan wel commissies / raad. Wel is kennisgenomen van de informatie die met de raad is gedeeld over de organisatieontwikkeling respectievelijk in 2023 en 2024[28]. In beide presentaties komt inhuur als thema aan bod maar er wordt geen specifiek inhuurbeleid omschreven dan wel voorgesteld.

---

[24] Passage uit de jaarstukken 2023, bladzijde 151.
[25] Motie uit 2010 van toenmalig lid Tweede Kamer E.G.M. Roemer gaat over een afdwingbare norm voor ministeries en schrijft voor dat maximaal 10 procent van de totale personele uitgaven wordt besteed aan externe inhuur. Overigens blijkt uit recente publicaties dat die norm niet meer als actueel wordt ervaren.
[26] Er zijn IDU formulieren aangetroffen waarin de vacatureruimte van verschillende vacatures bij elkaar worden opgeteld (bijvoorbeeld 1 maand schaal 12, 1 maand schaal 11 etc.)
[27] Genoemde gegevens worden uiteraard door de accountant gecontroleerd maar dat betekent nog niet dat elk raadslid die gegevens meteen op de juiste wijze kan duiden.

[28] Raadsbijeenkomst 21 november 2023 inzake de Visie op HRM en Raadsbijeenkomst 19 november 2024 inzake Employer Branding en Organisatieontwikkeling Organisatie ontwikkeling.

5.8. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

De werkwijze om via IGOM en vervolgens een MSP te komen tot inhuur is tot stand gekomen na een aanbestedingsprocedure. De rechtmatigheidstoets is normaal gesproken onderdeel van de toetsen die door de accountant worden uitgevoerd. Tot en met 2022 was het de controlerend account die inhuur op de rechtmatigheid[29] controleerde maar dan via de zogeheten steekproef. Het was/is niet doenlijk om alle beleidsterreinen/taakvelden aan een gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. En als er dan controles binnen de steekproef plaatsvonden dan ging dat primair op de euro's en op het hoofdcontract met Maandag®. Dus niet over individuele inhuurcontracten dan wel de aantallen inhuurcontracten of inhuurleveranciers. Overigens was de bijzonderheid dat elke gemeente een paar beleidsterreinen/taakvelden mag uitsluiten van de reguliere accountantscontrole. De gemeente Roermond had het inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgesloten dus dat kwam niet voor in de reguliere onderzoeken[30].

Op het moment dat Maandag® "in de markt gaat kijken" naar geschikte kandidaten is een toets aan de wet Dba essentieel. Daarvoor is een extern bureau (Younited) ingehuurd die toetst in hoeverre er strijdigheden zouden kunnen zijn met die wet. De verantwoordelijkheid komt bij dat externe bureau te liggen tenzij de ingehuurde dan wel de gemeente in het inhuurproces onjuistheden hebben verklaard.

Met ingang van 2023 is het college van B&W verplicht zelf rechtmatigheidsonderzoeken uit te voeren voor bepaalde onderwerpen onder andere inzake personeel/inhuur. Maar zelfs als het college c.q. de gemeente rapporteert dat er onrechtmatigheden zouden zijn geweest dan is dat voor de controlerend accountant meestal voldoende om toch een goedkeurende verklaring af te geven: die slaat met name dan op het proces dat doorlopen is en niet op de inhoud van de conclusies.

Met betrekking tot de doelmatigheid en de doeltreffendheid is uit sommige interviews naar voren gekomen dat deze beoordelingen per individuele inhuur plaatsvinden door de inhurende manager. Andere informatie geeft aan dat de manager geen controle op doelmatigheid en doeltreffendheid uitvoert. Als dit wel plaatsvindt dan is elke manager vrij is om die beoordeling in te richten. Er is geen protocol overlegd waarin is opgenomen welke elementen in ieder geval naar voren moeten komen[31].

[29] Met ingang van de jaarrekening 2023 toetst de accountant de jaarrekening op getrouwheid en legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid.
[30] Deze uitzondering is met ingang van 2024 komen te vervallen en zal dus deel uitmaken van de reguliere onderzoeken door de accountant.
[31] Volgens informatie wordt er vanaf 2025 meer gestuurd op duidelijke opdrachtomschrijvingen. Daarbij is echter niet aangegeven hoe dit dan plaatsvindt en wat het feitelijke effect is.

5.9. Benchmark

In het onderzoek is geen benchmark uitgevoerd naar andere gemeenten/overheidsorganisaties. Daar lag een aantal redenen aan ten grondslag:

- Binnen de wettelijke kaders is elke gemeente vrij om een inhuurbeleid op te stellen. Er is geen voorbeeldverordening of richtlijn[32];
- De constructie via IGOM komt elders in Nederland ook vaker voor .
- Elke gemeente is uniek ondanks het feit dat er vergelijkbare problematieken kunnen spelen.

Uit andere rekenkameronderzoeken en uit de interne informatie in het kader van dit onderzoek kan wel een aantal vergelijkbare argumenten om tot inhuur over te gaan worden afgeleid: krapte op de arbeidsmarkt, concurrentiepositie met andere werkgevers, specifieke deskundigheden die voor projecten nodig zijn etc.

De inhuurkosten zijn gestegen en dit heeft verschillende oorzaken. De schaarste op de arbeidsmarkt leidt tot hogere tarieven, evenals de hoge loonstijgingen in de toepasselijke CAO's. Daarnaast heeft de organisatie een hoog ambitieniveau, bekleden wij een centrale rol in de regio en zijn wij net als alle andere gemeenten eigen risicodrager voor de WW[33].

[32] De VNG vindt dit een zaak van de individuele gemeenten.
[33] Passage uit de jaarstukken 2023, bladzijde 151.

6. Conclusies

Indien gekeken wordt naar de onderzoeksvragen zoals opgenomen in hoofdstuk 3 en de door de rekenkamer gehanteerde normen dan kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

A. *Beleidskaders en uitvoeringsregels.*

- Er is geen eigen gemeentelijk beleid door de raad vastgesteld. Wel is er een aantal wettelijke bepalingen waar de gemeente aan moet voldoen in het kader van inhuur. Dit zijn veelal uitvoeringsregels.
- Wel wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd maar die zijn niet expliciet vastgelegd door het college dan wel vastgesteld door de raad.
- Genoemde uitgangspunten zijn algemeen van aard en niet afgeleid van een visie op de omvang van de organisatie en welk deel daarvan het best kan worden ingevuld met externe inhuur.
- De eigen gemeentelijke uitvoeringsregels zijn wel vastgelegd (IDU-proces) maar er vindt onvoldoende een toetsing plaats op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
- Geconcludeerd kan worden dat er in de onderzoeksperiode onvoldoende inzicht was in en onvoldoende grip was op inhuur. Dit spoort met de conclusies uit het interne plan van aanpak om meer grip te krijgen op de inhuur[34]. Tevens kan worden geconcludeerd dat de raad niet expliciet geïnformeerd werd over inhuur.

B. *Aard en omvang van de inhuur.*

- In het onderzoek komt naar voren dat er geen overall beeld te geven is van de omvang van de externe inhuur in formatieve en financiële zin. Daar zijn verschillende oorzaken voor: de manager was tot 1-1-2025 bevoegd om over inhuur te besluiten voor zover dat binnen de reguliere budgetten viel.
- Daarnaast was er geen duidelijke centrale administratie van inhuur. Een deel werd op basis van het aantal opdrachten in combinatie met financiën vastgelegd terwijl andere onderdelen juist over de omvang van de formatie gingen.
- Daarmee is het ook niet goed mogelijk om over de onderzoeksperiode een beeld te schetsen waar de inhuur plaatsvond (taakvelden). Een gevolg daarvan is dat er als er door de raad om gevraagd wordt geen adequate en bestuurlijk relevante overzichten gemaakt kunnen worden. Dan gaat het over het budgetrecht en een eventuele herprioritering van opdrachten bij dreigende overschrijdingen.

[34] Interne notitie van de gemeentesecretaris samen met de Concernmanager Bedrijfsvoering a.i.: Grip op personeel(skosten) – Plan van aanpak

- In de onderzoeksperiode is sprake van een toename van inhuur. En uiteraard ook een toename van de kosten. De verklaringen voor de toename zijn op zich plausibel maar geconcludeerd dient te worden dat er geen inzicht is in mogelijke maatregelen op de toename te beperken dan wel zelfs te komen tot een vermindering van inhuur.
- De raad is de afgelopen jaren tweemaal middels werkbijeenkomsten geïnformeerd over de (komende) organisatieontwikkelingen. Daarbij is door het college het begrip inhuur ook benoemd zonder met de raad in gesprek te gaan over mogelijke uitgangspunten voor een eigen inhuurbeleid.

C. Uitwerking in de praktijk.

- De manager besluit in hoeverre een bepaald capaciteitstekort opgelost dient te worden en in hoeverre inhuur daarvoor een oplossing is. Het IDU-proces dient daarbij doorlopen te worden waarbij het essentieel is om een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan (ziekte, onvervulde vacatures etc.) te vermelden. Een uitgangspunt daarbij was te beoordelen in hoeverre binnen de eigen organisatie een oplossing gevonden kon worden. Dat is op basis van de vereisten zoals op het IDU-formulier aangegeven: omvang inhuur, looptijd en dekking etc.
- Gezien het reguliere proces via IGOM (werving en selectie) kan worden aangenomen dat er offertes zijn beoordeeld en dat er vooraf kwaliteitseisen zijn geformuleerd inclusief een kostenramingen gemaakt.
- De conclusie is dat de besluiten m.b.t. inhuur genomen zijn in overeenstemming met de daarvoor geldende regelgeving en overeenkomsten met externe partijen waaronder IGOM en Younited.

D. Verantwoording

- In het onderzoek komt naar voren dat er geen concrete toets plaatsvindt naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inhuur in de onderzoeksperiode heeft plaatsvonden. Ook de systematiek is geen onderwerp van onderzoek geweest terwijl dit bijvoorbeeld via een onderzoek op basis van artikel 213a tot de mogelijkheden had behoord zeker toen duidelijk werd dat er meer inhuur ging plaatsvinden.
- De gekozen werkwijze met IGOM voor werving en selectie waarbij na een aanbesteding een samenwerking is gevonden met Maandag® leidt tot de conclusie dat er veel werk is gemaakt om te komen tot redelijke kosten-batenverhoudingen.
- Op basis van de verkregen informatie dient geconcludeerd te worden dat er geen algehele evaluatie van inhuur plaatsvindt. Het lijkt logisch dat er per individuele inhuur wel met betrokkenen (en de leverende organisatie) gesproken wordt maar dit komt niet expliciet naar voren en is ook geen onderdeel van het IDU-proces.
- Bij inhuur wordt gedurende een afgesproken periode door een externe inzet geleverd waarbij er meestal ook externe deskundigheid wordt ingebracht en andersom lokale kennis op de externe wordt overgedragen. In het IDU-proces zijn geen stappen opgenomen voor het borgen van de kennis voor de eigen gemeentelijke organisatie. Dat wil niet zeggen dat dit niet

plaatsvindt maar de conclusie is dat het niet gestructureerd is[35]. In de optiek van de rekenkamer moet de inhuur niet alleen bijdragen aan de oplossing van het capaciteits- en kwaliteitsprobleem gedurende de inhuurperiode maar is het ook noodzakelijk dat de extern ingebrachte kennis goed wordt geborgd. Zonder die overdracht en borging is het concrete effect van de inhuur te laag en verdwijnt bij het aflopen van de inhuurperiode

Indien wordt gekeken naar het aangegeven normenkader uit hoofdstuk 4 en rekening houdend met de hiervoor opgesomde conclusies dan ontstaat het volgende beeld:

Nr	Norm	Oordeel
1	Er is een beleidskader waarin staat beschreven wanneer tot inhuur mag worden overgegaan (mandateringsbesluit, aanbestedingsbeleid) en aan welke eisen het proces van inhuur moet voldoen;	Aan deze norm wordt slechts gedeeltelijk voldaan. Er ontbreekt een eigen vastgesteld inhuurbeleid.
2	De inhuur vindt plaats volgens het gestelde beleidskader;	Er zijn wel voldoende uitvoeringsregels.
3	Elk besluit tot inhuur bevat een duidelijke omschrijving van de motivatie om tot inhuur over te gaan, de concrete inhuuropdracht, het beoogd resultaat en een kostenopgave;	Het huidige IDU-formulier geeft voldoende mogelijkheden maar tegelijkertijd is het een min of mee statisch formulier.
4	Er is inzicht in de bereikte resultaten en de gemaakte kosten (evaluatie);	Dit komt onvoldoende duidelijk naar voren.
5	Van iedere inhuur wordt een dossier bijgehouden;	Ja
6	Er vindt interne controle plaats op de naleving van beleid, de mandaatregels en het budgetbeheer.	Deze interne controles vinden niet gestructureerd plaats.

[35] Soms vallen er “gaten” in de bezetting van bepaalde functies. Dat is een extra handicap voor de noodzakelijke kennisoverdracht en kennisborging.

7. Voorstellen

Inhuur betreft in belangrijke mate besluiten op uitvoeringsniveau in de organisatie. Inmiddels loopt in de ambtelijke organisatie een project om meer grip op inhuur te krijgen zowel qua proces als qua financiën. Het ligt voor de hand dat het college bij de verdere uitwerking daarvan rekening houdt met de conclusies uit hoofdstuk 6 en uiteraard de voorstellen die hierna worden gedaan specifiek voor de raad en het college.

Voorstel 1:
Draag het college op om een specifiek Roermonds inhuurbeleid uitgaande van de (hogere) wettelijke kaders te formuleren en ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Relevante uitgangspunten die onderdeel van dat beleid dienen uit te maken hebben betrekking op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inhuur.
Toelichting: Dit voorstel sluit aan op de rollen van de raad: kaderstellend en controlerend. Het zou voor de hand liggen om in lijn de uitgangspunten die op dit moment door de gemeentelijke organisatie worden ontwikkeld naast het minimaliseren van de inhuur specifiek te focussen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur.

Voorstel 2:
Draag het college op bij het formuleren van het beleid onder voorstel 1 tevens een uitgangspunt op te nemen wanneer de raad betrokken dient te worden bij een besluit om over te gaan tot inhuur. Dit in verband met de kaderstellende rol en het uitoefenen van het budgetrecht.
Toelichting: Soms worden budgetten "overgeheveld" om een specifieke inhuursituatie mogelijk te maken. De eventuele noodzakelijke begrotingswijzigingen zijn in hoofdzaak getalsmatig terwijl juist de inhoudelijke afweging van belang is. Dit is in lijn met de afweging om soms bewust NIET tot inhuur over te gaan waardoor beleidsdoelen later of zelfs niet gerealiseerd worden. Het ligt voor de hand om in die gevallen de raad daar vooraf van in kennis te stellen. Voor de volledigheid: het betreft slechts enkele gevallen per begrotingsjaar. Het voorstel beoogt niet het instellen van frequente en uitgebreide procedures.

Voorstel 3:
Draag het college op bij de presentatie van de jaarstukken te rapporteren over de feitelijke inhuur het afgelopen begrotingsjaar waarbij naast de wettelijk verplichte informatie/kentallen conform de BBV specifiek aandacht wordt besteed aan de elementen van het (nieuwe) eigen gemeentelijke beleid.
Toelichting: Doel is de informatie begrijpelijker voor de raad te maken. De huidige verplichte informatie is ongetwijfeld correct maar niet altijd even inzichtelijk voor de raad. Daarnaast is het niet duidelijk waar de concrete sturingsmogelijkheden voor de raad liggen. Dat betekent dat de controlerende rol wellicht niet goed kan worden ingevuld.

Voorstel 4:
Draag het college op om bij de volgende (tussentijdse) evaluaties van de lopende organisatieontwikkeling naast de voortgang van de inhoudelijke doelen ook de resultaten uit de rapportages over inhuur te betrekken.
Toelichting: In de ambtelijke reactie op het conceptrapport Inhuur wordt gesproken over "weeffouten in de organisatie" waardoor er vaker en meer ingehuurd moet worden om de organisatieontwikkeling uit te voeren. Dat vraagt volgens verkregen informatie specifieke deskundigheid en ervaring voor zo'n complex proces die op dit moment niet in de bestaande formatie gevonden kan worden. Dan dient daar wel inzicht over te worden gegeven inclusief de (extra) kosten die de specifieke inhuur in dit geval met zich meebrengt. Het ligt voor de hand dat de organisatieontwikkeling leidt tot minder inhuur.

Het is aan de raad om met het college afspraken te maken over de feitelijke implementatie van de door de raad overgenomen voorstellen.

Bestuurlijke reactie & nawoord rekenkamer

gemeente **Roermond**

uw nummer	Rekenkamer/2025/44	Rekenkamer Roermond
uw datum	9 mei 2025	
ons nummer	59442-2025	
onze datum	8 juli 2025	
verzonden	10 JULI 2025	
inlichtingen bij	D. Weerts	
cluster		
doorkiesnr.	0475 - 359 999	
bijlage(n)		
betreffende	Bestuurlijke reactie onderzoek inhuur	

Geachte mevrouw Kurt,

Bij schrijven van 10 juni 2025 is het rapport "Inhuur door de gemeente Roermond" voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd met het verzoek uiterlijk 1 juli 2025 te reageren. Het college maakt gebruik van de geboden mogelijkheid, om op uw rapport te reageren, alvorens u dit in definitieve vorm aan de raad uitbrengt. Gezien de doorlooptijd van het ambtelijke en bestuurlijke (besluitsvormings-)proces was 1 juli niet haalbaar. Dit is met de rekenkamer afgestemd en er is een week uitstel verleend.

Onder dankzegging voor het rapport merken wij op dat dit onderzoek is gericht op een specifieke onderzoeksperiode (2021-2024). Onze reactie geven wij vanuit de huidige context en tijdgeest.
De huidige werkelijkheid kent een krapte op de arbeidsmarkt en laat zien dat alle overheden, meer dan voorheen, moeite hebben met het vinden van goed personeel. Inhuur is meer dan ooit een noodzakelijk instrument om (raads)ambities te realiseren. Detailopmerkingen zijn reeds 14 mei van ambtelijke zijde via de griffier aangereikt.

Derhalve reageren we bij deze alleen op uw voorstellen die gebaseerd zijn op uw conclusies.

Voorstel 1:
Draag het college op om een specifiek Roermonds inhuurbeleid uitgaande van de (hogere) wettelijke kaders te formuleren en ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Relevante uitgangspunten die onderdeel van dat beleid dienen uit te maken hebben betrekking op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inhuur.
Toelichting: Dit voorstel sluit aan op de rollen van de raad: kaderstellend en controlerend. Het zou voor de hand liggen om in lijn de uitgangspunten die op dit moment door de gemeentelijke organisatie worden ontwikkeld naast het minimaliseren van de inhuur specifiek te focussen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inhuur.

Stadhuis | Markt 31 6041 EM | Postbus 900 6040 AX Roermond | T 14 0475 | IBAN NL65 BNGH 0285 0072 03
www.roermond.nl

Bestuurlijke reactie
Externe inhuur heeft op zichzelf geen eigenstandig (beleids)doel. Het is een instrument om de kwaliteit en continuïteit van de gemeentelijke inzet te borgen. Met het IDU-proces (instroom, doorstroom, uitstroom) wordt iedere inhuur echter wel beoordeeld door de financieel adviseur, hr adviseur en de inkoop en aanbestedingsadviseur. De beoordeling vindt plaats op financiën (is er budget?), heeft de juiste inkoop/aanbestedingsvorm plaatsgevonden, nut en noodzaak van de inhuur, kan het eventueel intern worden opgelost en is het conform wet- en regelgeving.
De wet- en regelgeving is vastgelegd in diverse wettelijke en andere beleidsregels. Deze zorgen voor een afwegingskader en beleidspraktijk voor de inzet van externe inhuur.

- De aanbestedingswet 2012
- De wet normering topinkomens
- Algemeen mandaatbesluit gemeente Roermond 2025
- Richtlijnen voor inhuur (IDU proces)
- HR beleid en bijbehorende P&C processen

Daarnaast maakt de gemeente Roermond gebruik van de dienstverlening van IGOM met betrekking tot inhuur personeel inclusief MSP-systeem voor inhuur (Managed Service Provider).
Het voorstel om uitgangpunten omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid in het beleid op te nemen onderschrijven wij niet. De inzet van eigen personeel of inhuur is onderdeel van de bedrijfsvoering die bijdraagt aan de beleidsdoelen en /of activiteiten zoals bijvoorbeeld opgenomen in de P&C-cyclus. Met name in deze cycli staan de doelen vermeld waartoe de inzet van eigen personeel dan wel inhuur moet bijdragen. In dat kader moet verantwoording worden afgelegd over het bereiken van doelen en de uitnutting van budgetten. Dus vooral binnen de begrotingsprogramma's.
Als ingehuurde capaciteit niet voldoet, zal het management deze niet (meer) inhuren en waar nodig voortijdig beëindigen. We herkennen ons er wel in om meer integraal alle relevante wetten en regels voor inhuur zichtbaar en bruikbaar weer te geven en waar nodig deze aan te vullen.

Voorstel 2:
Draag het college op bij het formuleren van het beleid onder voorstel 1 tevens een uitgangspunt op te nemen wanneer de raad betrokken dient te worden bij een besluit om over te gaan tot inhuur. Dit in verband met de kaderstellende rol en het uitoefenen van het budgetrecht.
Toelichting: Soms worden budgetten "overgeheveld" om een specifieke inhuursituatie mogelijk te maken. De eventuele noodzakelijke begrotingswijzigingen zijn in hoofdzaak getalsmatig terwijl juist de inhoudelijke afweging van belang is. Dit is in lijn met de afweging om soms bewust NIET tot inhuur over te gaan waardoor beleidsdoelen later of zelfs niet gerealiseerd worden. Het ligt voor de hand om in die gevallen de raad daar vooraf van in kennis te stellen. Voor de volledigheid: het betreft slechts enkele gevallen per begrotingsjaar. Het voorstel beoogt niet het instellen van frequente en uitgebreide procedures.

Bestuurlijke reactie
Wij onderschrijven dit voorstel niet. Ingevolge artikel 160 van de Gemeentewet is het college bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie. Het aannemen van eigen personeel of inhuur is voorbehouden aan het college waarbij de van toepassing zijnde wet- en regelgeving dient te worden nageleefd. Zodra een besluit tot inhuur aan de raad dient te worden voorgelegd, leidt dit tot extra procedures en verliest de organisatie zijn daad- en slagkracht.
In de reguliere P&C-cyclus wordt de raad omtrent de inhuur geïnformeerd.
Overhevelingen van budgetten worden aan de raad voorgelegd. Dit vindt plaats bij het proces van de jaarrekening. De overheveling vindt plaats om beleidsdoelen en /of activiteiten zoals bijvoorbeeld opgenomen in de P&C-cyclus te realiseren. Inhuur kan hierin een hulpmiddel zijn maar is geen doel op zich.

Stadhuis | Markt 31 6041 EM | Postbus 900 6040 AX Roermond | T 14 0475 | IBAN NL65 BNGH 0285 0072 03

Voorstel 3:
Draag het college op bij de presentatie van de jaarstukken te rapporteren over de feitelijke inhuur van het afgelopen begrotingsjaar waarbij naast de wettelijk verplichte informatie/kentallen conform de BBV specifiek aandacht wordt besteed aan de elementen van het (nieuwe) eigen gemeentelijke beleid.
Toelichting: Doel is de informatie begrijpelijker voor de raad te maken. De huidige verplichte informatie is ongetwijfeld correct maar niet altijd even inzichtelijk voor de raad. Daarnaast is het niet duidelijk waar de concrete sturingsmogelijkheden voor de raad liggen. Dat betekent dat de controlerende rol wellicht niet goed kan worden ingevuld.

Bestuurlijke reactie
Wij onderschrijven dit voorstel niet. Over de inhuur wordt gerapporteerd in de jaarstukken conform de BBV. Aanvullend hierop wordt bij iedere jaarrekening een technische bijeenkomst georganiseerd waar raads- en commissieleden verdiepende vragen kunnen stellen. Naast de raads- en commissieleden deze mogelijkheid te bieden, wordt op basis van de gestelde vragen door de ambtelijke organisatie bezien of de jaarstukken op onderdelen verbeterd kunnen worden ten behoeve van de informatievoorziening aan de raad.

Voorstel 4:
Draag het college op om bij de volgende (tussentijdse) evaluaties van de lopende organisatieontwikkeling naast de voortgang van de inhoudelijke doelen ook de resultaten uit de rapportages over inhuur te betrekken.
Toelichting: In de ambtelijke reactie op het concept rapport Inhuur wordt gesproken over "weeffouten in de organisatie" waardoor er vaker en meer ingehuurd moet worden om de organisatieontwikkeling uit te voeren. Dat vraagt volgens verkregen informatie specifieke deskundigheid en ervaring voor zo'n complex proces die op dit moment niet in de bestaande formatie gevonden kan worden. Dan dient daar wel inzicht over te worden gegeven inclusief de (extra) kosten die de specifieke inhuur in dit geval met zich meebrengt. Het ligt voor de hand dat de organisatieontwikkeling leidt tot minder inhuur.

Bestuurlijke reactie
Wij onderschrijven dit voorstel deels. De inhuur zal worden meegenomen bij (tussentijdse) evaluatie van de organisatieontwikkeling. De organisatieontwikkeling bestaat uit het herstellen van de weeffouten in de organisatiestructuur, aanpassingen in processen, applicaties en optimalisatie van inzet van medewerkers. De aanpassingen in de organisatiestructuur leidt tot aanpassingen in bepaalde functies. Het werven van eigen personeel op nieuwe functies kon echter pas plaatsvinden zodra de aangepaste organisatiestructuur en daarmee de nieuwe functies formeel zijn vastgesteld. Daarbij hebben wij te maken met de krapte in de arbeidsmarkt waarover in de begeleidende brief is geschreven.
De aanpassingen in de structuur, processen, applicaties en optimalisatie van inzet van medewerkers, zal bijdragen aan meer efficiëntie en effectiviteit.
Dit is een proces dat tijd kost waarbij voor nu een bepaalde inhuurschijf benodigd is die de organisatie de mogelijkheid biedt om op termijn hierop af te schalen zodra deze efficiëntie en effectiviteit meer en meer wordt gerealiseerd.

Stadhuis | Markt 31 6041 EM | Postbus 900 6040 AX Roermond | T 14 0475 | IBAN NL65 BNGH 0285 0072 03

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris, de burgemeester,

J. van Putten Y.F.W. Hoogtanders

Nawoord rekenkamer

Het college heeft een bestuurlijke reactie gegeven in het kader van het gebruikelijke wederhoor. De rekenkamer heeft kennis genomen van deze reactie. De rekenkamer is teleurgesteld in deze bestuurlijke reactie. Samengevat stelt de rekenkamer vast dat het college:

- niet voornemens is een beleidskader aan de raad voor te leggen;
- overweegt geen maatregelen te treffen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inhuur te verhogen;

Daarmee stelt de rekenkamer vast dat de raad niet in positie wordt gebracht om de kaderstellende en controlerende rol voldoende in te (kunnen) vullen als het over inhuur gaat. Kortheidshalve verwijst de rekenkamer uiteraard naar het onderzoeksrapport en de bestuurlijke reactie. Onderstaand wordt op een aantal onderdelen een korte toelichting gegeven. Deze toelichting is bedoeld voor het gesprek tussen raad en college.

Beleid

Het college stelt terecht vast dat het onderzoek gericht was op de periode 2021 – 2024. Het moge duidelijk zijn dat de voorstellen van de rekenkamer betrekking hebben op de toekomst waarbij de rekenkamer uiteraard rekening heeft gehouden met de huidige context en tijdgeest.

Het college geeft aan dat inhuur meer dan ooit een noodzakelijk instrument is om (raads-)ambities te realiseren. Maar er zijn meerdere oplossingsrichtingen mogelijk om capaciteitsvraagstukken op te lossen zonder dat meteen naar inhuur gegrepen wordt. Dat is de reden dat de rekenkamer voorstelt een eigen, specifiek Roermonds inhuurbeleid te formuleren.

Het college stelt terecht dat inhuur geen eigenstandig (beleids)doel is. Maar dat wil in de optiek van de rekenkamer niet zeggen dat er geen uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd kunnen worden die, naast de hogere wet- en regelgeving, van toepassing zijn om tot een besluit over inhuur te komen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het verbaast de rekenkamer in hoge mate dat het college geen uitgangspunten omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid wil opnemen in een specifiek Roermonds inhuurbeleid. Het voorstel van de rekenkamer om uitgangspunten omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid op te nemen is in de ogen van de rekenkamer juist een goede lijn om tot de verbetering van de P&C-cyclus te komen.

De bestuurlijke reactie waarin het college aangeeft dat *bij het niet voldoen* van de ingehuurde capaciteit de inhuur niet meer plaatsvindt en eventueel voortijdig beëindigd wordt vraagt juist aandacht omdat in het onderzoek expliciet naar voren is gekomen dat een check op doelmatigheid en doeltreffendheid meestal niet plaatsvindt. Dan rijst voor de rekenkamer de vraag op welke wijze het college het begrip *“bij het niet voldoen”* definieert.

Positie van de raad

Het college geeft aan dat ingevolge artikel 160 van de gemeentewet het college bevoegd zijn om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie. Vervolgens stelt het college dat de organisatie zijn daad- en slagkracht verliest als een besluit tot inhuur aan de raad dient te worden voorgelegd. De rekenkamer stelt vast dat het college het voorstel onjuist uitlegt. De rekenkamer beoogt namelijk dat er *specifieke situaties* worden omschreven waarin de raad wel betrokken wordt. Voorbeelden van *specifieke situaties* kunnen zijn: voorziene langdurige inhuur (significant langer dan 6 maanden), omvangrijk budgetbeslag, teveel managementfuncties tegelijkertijd, bijzonder cruciale functies (vertrouwelijkheid, kwetsbaarheid etc.). De andere situaties zijn dus nog steeds volledig aan het college (bijvoorbeeld administratieve functies, functies onderhoud en beheer etc.). Daarom adviseert de rekenkamer met klem om toch vooraf nadere afspraken te maken (kaderstellend) waarmee de controle achteraf veel gerichter kan plaats vinden.

Vervolgens geeft het college aan dat in de reguliere P&C-cyclus de raad wordt geïnformeerd. Het voorlopige oordeel van de rekenkamer over de huidige documenten van de P&C-cyclus is recent aan de raad voorgelegd[1]. Het feit dat er een technische bijeenkomst wordt georganiseerd waar vragen worden gesteld is een omkering van de relevante volgorde: het college dient eerst begrijpelijke en relevante informatie te verschaffen waarna raadsleden veel gerichter vragen kunnen stellen die meteen beantwoord kunnen worden.

Tot slot

De rekenkamer wil de raad meegeven dat de gedane voorstellen kunnen leiden tot het versterken van de rollen van de raad. Dit is van belang in het kader van de doorontwikkeling van de raad. De rekenkamer neemt aan dat er na de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 weer nieuwe raadsleden zullen aantreden die allemaal gedegen ingewerkt dienen te worden. Dan zijn heldere uitgangspunten vooraf een duidelijke kapstok om de kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen.

[1] *Onderzoek P&C-cyclus gemeente Roermond Onderdeel 1: kadernota, begroting en tussenrapportages* aan de raad aangeboden op 17 juli 2025.

Bijlage 1: Onderzoeksaanpak

Het onderzoek kent de volgende fasering uitgaande van het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer Roermond:

1. **Vooronderzoek en zo nodig verfijnen Plan van Aanpak**
   Korte analyse van het begrip inhuur en de situatie in de gemeente Roermond.
2. **Startbijeenkomst**
   Maken van concrete werkafspraken en het doornemen van de lijst van de interviewen personen en een overzicht van de minimaal benodigde documenten. Bij het startoverleg dienen minimaal de volgende functionarissen aanwezig te zijn:

- Contactpersoon ambtelijke organisatie – rekenkamer;
- Functionaris verantwoordelijk voor het opstellen, bijhouden en evalueren inhuurbeleid;
- Functionaris verantwoordelijk voor de financiële administratie, controle;
- Functionaris(sen) verantwoordelijk voor inhuur[36].

   Overige functionarissen in overleg te kiezen. Dat overleg zal gevoerd worden met de contactfunctionaris ambtelijke organisatie.

3. **Documentenanalyse**
   Standaardwerkwijze: Bij aanvang van het onderzoek zal een overzicht verstrekt worden van de documenten die minimaal bestudeerd dienen te worden.
4. **Interviews**
   Standaardwerkwijze: In bijlage 3 hierna is aangegeven welke interviews hebben plaatsgevonden.
5. **Conceptrapport voor ambtelijke verificatie**
   De documentenanalyse en de interviews leiden tot bevindingen. De opsomming van de bevindingen is in de eindrapportage een apart hoofdstuk. In het kader van het zogeheten ambtelijk wederhoor worden die bevindingen op juistheid getoetst door de ambtelijke organisatie.
6. **Afronden rapport voor bestuurlijk wederhoor**
   Het eindrapport inclusief conclusies en aanbevelingen wordt opgesteld en aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. In deze fase zijn de bevinden al getoetst en geen onderdeel van het verzoek aan het college om een bestuurlijke reactie.
7. **Raadsbehandeling**
   Na het bestuurlijk wederhoor wordt het definitieve eindrapport al dan niet voorzien van een nawoord van de rekenkamer aan de raad aangeboden voor bestuurlijke behandeling en besluitvorming over de door de rekenkamer gedane voorstellen.

---

[36] Voor de volledigheid: het gaat niet om alle functionarissen van de alle organisatieonderdelen waar inhuur plaatsvindt. Het gaat om een representatieve vertegenwoordiging in overleg met de gemeentelijke contactfuncionarissen.

Bijlage 2: Definitie inhuur

Definitie inhuur conform Vensters voor Bedrijfsvoering, HR Monitor A+O fonds gemeenten.

Externe inhuur
Eenheid: Kosten inhuur externen als % van totale loonsom + kosten inhuur externen
Bron: eigen begroting

Omschrijving
Onder externe inhuur wordt verstaan: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie 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.

Toelichting
Het kan onder andere gaan om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detacheringsovereenkomsten.

Het kan zowel gaan om inhuur voor tijdelijke vervanging of voor inhuur van specialisten met specialistische vakkennis die ontbreekt in uw organisatie. Kenmerk van inhuur is dat de ingehuurde functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie.

Onder de definitie van externe inhuur valt niet:
Alle vormen van uitbesteding en outsourcing waarin sprake is van resultaatopdrachten of waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.
Anders gezegd: alle vormen waarin een product of opdracht compleet in de markt wordt gezet.
Inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken.

Bijlage 3: Overzicht interviews

In het kader van het onderzoek zijn interviews afgenomen met de volgende personen (alfabetische volgorde)

Anja Verhoeven	Medewerker personeelsadministratie
Danny Weerts	Concernmanager Bedrijfsvoering a.i.
Debora van Orsouw	Manager Informatievoorziening
Frank van der Velden	Manager Financiën a.i.
John van Putten	Algemeen directeur/gemeentesecretaris
Pim Bellemakers	Senior adviseur personeelsmanagement.
Raúl Erkens en Naard Janssen	Extern adviseur: Deloitte
Robert Peeters	Extern adviseur: Peeters Financial Services
Romain Dohmen	Manager HR & Communicatie a.i.
Vincent Zwijnenberg	Wethouder met HR in de portefeuille
Wim Hovens	Programma Manager IGOM Inhuurdesk (extern)

Romain Dohmen was tot 31 maart in de aangegeven functie. Hij is opgevolgd door Ria Stienen. Ria Stienen was aanwezig bij het interview.

Ter voorbereiding op de interviews is voor de meeste interviews een interviewleidraad opgesteld en samen met de onderzoeksaanpak tijdig verzonden aan de te interviewen personen.

Van elk interview zijn beknopte aantekeningen gemaakt en door de geïnterviewde(n) beoordeeld. Waar nodig zijn aanvullingen dan wel aanpassingen voorgesteld. Bij het opstellen van de onderzoeksrapportage is daar rekening mee gehouden. De beknopte aantekeningen maken geen onderdeel uit van de onderzoeksrapportage.

Bijlage 4: Overzicht geraadpleegde documenten

In het onderzoek is een groot aantal documenten beoordeeld. Onderstaand is een samenvattend overzicht opgenomen:

- Programmabegrotingen en jaarstukken over de jaren 2021 tot en met 2024 (jaarstukken 2024 tijdens het onderzoek nog niet beschikbaar)
- Bijlage bij de besluitenlijst: Gezamenlijke commissievergadering BM-BS-RU d.d. 28 oktober 2024. Onderwerp: gemeentebegroting 2025 voor zover het personeelsbeleid/ personeelsplanning betreft inclusief de reactie van het college
- Coalitieakkoord 2022 – 2026
- Voorstel college van B&W, Onderwerp: Visie op HRM, Zaaknummer:52933-2023, Datum:28 maart 2024
- Documenten m.b.t. IGOM en Maandag® waaronder documenten die in de aanbestedingsprocedure gehanteerd zijn en de afspraken met betrekking tot tariefstelling etc.
- CAO Gemeenten: versies die betrekking hebben op de onderzoeksperiode.
- IDU formulieren: in totaal zijn 25 formulieren uit de verschillende jaren van de onderzoeksperiode beoordeeld. Het betrof tevens een verscheidenheid aan functies. Deze formulieren zijn vertrouwelijk behandeld.
- Diverse e-mails met in het onderzoek betrokken functionarissen waarin nadere informatie is verstrekt.



rekenkamer
roermond