Rekenkameronderzoek

Externe Inhuur Gemeente Heerenveen



Rekenkamer Gemeente Heerenveen

Definitieve rapportage 3 februari 2026

Door: Roland Bakker, Greet Seinen

Inhoud

1. Aanpak onderzoek ... 3
   1.1 Inleiding ... 3
   1.2 Wat verstaan we onder externe inhuur? ... 3
   1.3 Doelstelling ... 4
   1.4 Onderzoeksvragen en scope ... 4
   1.5 Normenkader ... 5
2. Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen ... 6
   2.1 Bestuurlijke samenvatting ... 6
   2.2 Hoofdconclusie ... 6
   2.3 Deelconclusies ... 7
   2.4 Aanbevelingen ... 8
3. Bevindingen ... 9
   3.1 Bevindingen beleid ... 9
   3.2 Bevindingen besluitvormings- en uitvoeringprocessen ... 14
   3.3 Bevindingen omvang en aard externe inhuur ... 16
   3.4 Bevindingen contractbeheer en uitvoering ... 20
   3.5 Bevindingen monitoring, verantwoording en sturing ... 23
   3.6 Bevindingen risico's, knelpunten en verbetermaatregelen ... 25
4. Nawoord ... 27

BIJLAGEN ... 28

Bijlage 1: aantal inhuurcontracten per jaar per afdeling ... 28
Bijlage 2: top 10 functies waarop inhuurcontract is aangegaan ... 29
Bijlage 3: top 10 afdelingen die inhuurcontract is aangegaan ... 30
Bijlage 4: Duur inhuur twee jaar of langer ... 31
Bijlage 5: Bestuurlijke reactie ... 32

1. Aanpak onderzoek

1.1 Inleiding

De inzet van externe inhuur binnen gemeenten is een onderwerp waarvoor de raadsleden in Heerenveen aandacht gevraagd hebben. Het is op aangeven van de raad in het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer opgenomen. In de commissie AZ van de gemeente Heerenveen van 4 september 2025 hebben raadsleden input gegeven bij toelichting van de onderzoeksopzet van dit onderzoek door de Rekenkamer. Er werd onder andere verwezen naar het rapport 'Deskundigheid als koopwaar: Ervaringen met inhuur externe expterise door overheden[1]. Dit rapport geeft nuttige en bruikbare inzichten in de praktijk van externe inhuur bij overheden, die we ook zeker meegenomen hebben bij het formuleren van aanbevelingen voor uw raad.

Gemeenten, zo ook de gemeente Heerenveen, staan voor de uitdaging om hun dienstverlening op peil te houden in een dynamische omgeving, waarin maatschappelijke opgaven toenemen en de arbeidsmarkt steeds krapper wordt. Tegelijkertijd is er een groeiende behoefte aan specialistische kennis, flexibiliteit in personele inzet en tijdelijke versterking bij projecten of piekbelasting.

Externe inhuur biedt gemeenten de mogelijkheid om snel en gericht capaciteit aan te trekken. Toch brengt deze vorm van personeelsvoorziening ook risico's met zich mee. Denk aan hoge kosten, beperkte borging van kennis, afhankelijkheid van externe partijen en het risico op onrechtmatigheid bij aanbestedingen van inhuur. De gemeenteraad heeft als kaderstellend en controlerend orgaan een verantwoordelijkheid om zicht te houden op deze inzet en de bijbehorende uitgaven.

In diverse gemeenten is door rekenkamers geconstateerd dat het beleid rondom externe inhuur vaak onvoldoende is uitgewerkt, dat de uitvoering niet altijd transparant is en dat de verantwoording aan de raad beperkt blijft tot globale indicatoren. Ook binnen de gemeente Heerenveen is externe inhuur een substantieel onderdeel van de personele inzet, waarbij het van belang is om te toetsen of deze inzet doelmatig en rechtmatig plaatsvindt.

Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamer een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de sturing, beheersing en verantwoording van externe inhuur. Het rapport biedt inzicht in de huidige praktijk, benoemt knelpunten en doet aanbevelingen voor verbetering. Daarmee vormt het een basis voor het gesprek tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

1.2 Wat verstaan we onder externe inhuur?

Onder **externe inhuur** verstaan we het tijdelijk inzetten van personen die niet in dienst zijn van de gemeente, maar werkzaamheden verrichten op basis van een overeenkomst van opdracht, detachering of via een uitzendbureau. In dit onderzoek worden drie categorieën onderscheiden.

- **Inhuur op vaste formatieplaatsen**: vervanging bij ziekte, verlof of onvervulbare vacatures.
- **Inhuur voor extra capaciteit**: tijdelijke inzet voor piekbelasting of projectmatige werkzaamheden.
- **Inhuur van specialistische kennis**: inzet van externe deskundigheid die niet structureel binnen de organisatie aanwezig is.

[1]' t Hart, P., Bokhorst, M., Engbersen, G., van Duijnen, M., de Jonge, A., & Tiemeijer, W. (2023). *Deskundigheid als koopwaar: Ervaringen met inhuur van expertise door overheden* (WRR Working Paper nr. 56). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2023/06/01/deskundigheid-als-koopwaar

Niet tot externe inhuur gerekend worden uitbestede diensten (zoals schoonmaak of catering) en wettelijk verplichte externe inzet (zoals accountantscontrole of notariële diensten).

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te beoordelen in hoeverre de externe inhuur binnen de gemeente doelmatig, rechtmatig en goed geborgd is in beleid en uitvoering. Daarbij wordt specifiek gekeken naar:

- De aanwezigheid en kwaliteit van beleidskaders;
- De besluitvormingsprocessen en interne controle;
- De omvang en aard van de externe inhuur;
- De wijze van contractbeheer en monitoring;
- De informatievoorziening aan het college en de raad;
- De ervaren knelpunten en mogelijke verbetermaatregelen.

Het onderzoek beoogt aanbevelingen te doen voor verbetering van beleid, uitvoering en verantwoording, zodat externe inhuur op een transparante, efficiënte en strategisch verantwoorde wijze kan plaatsvinden.

1.4 Onderzoeksvragen en scope

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de externe inhuur binnen de gemeente Heerenveen doelmatig, rechtmatig en goed geborgd in beleid en uitvoering?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. **Beleidskaders en strategische afwegingen**
    a) Is er een expliciete visie op de inzet van externe inhuur en de verhouding tussen vast personeel en de flexibele schil?
    b) In hoeverre is er sprake van beleidsmatige samenhang tussen strategisch personeelsbeleid, het beleid voor inhuur van externen en het inkoop- en aanbestedingsbeleid?
    c) Worden er in individuele gevallen of in algemene zin doelstellingen geformuleerd voor de inhuur van derden?
    d) Zijn er duidelijke beleidskaders en richtlijnen vastgesteld omtrent externe inhuur?

2. **Besluitvormings- en uitvoeringsprocessen**
    a) Hoe vindt de afweging tot inhuur plaats?
    b) Worden offertes gevraagd en aan de aanbestedingsregels voldaan?
    c) Worden kwaliteitseisen en kostenramingen vooraf opgesteld en gestuurd op de optimale prijs/kwaliteitsverhouding?

3. **Omvang en aard externe inhuur**
    a) Wat is het volume (kosten, fte's, duur) en de aard (functies, expertise) van externe inhuur in de afgelopen drie jaar?
    b) Hoe verhoudt de externe inhuur zich ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten?
    c) Zijn er trends zichtbaar in het volume en aard van de inhuur?

4. **Contractbeheer en uitvoering**
    a) Hoe is de relatie van de externe bureaus met de staande organisatie en hoe is de aansturing en begeleiding?

b) Op welke wijze worden de prestaties, in omvang en kwaliteit, geëvalueerd en vinden er functioneringsgesprekken met de externen plaats?
c) Is er na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd en de kennisoverdracht geborgd?
d) Blijkt uit onderzoeksinformatie dat de interne uitvoeringsregels gevolgd worden bij besluitvorming over externe inhuur in de praktijk en is de verantwoording daarover adequaat?

5. Monitoring, verantwoording en sturing

a) Op welke wijze wordt de inzet van externe inhuur gevolgd, geregistreerd en gemonitord?
b) In hoeverre informeert de ambtelijke organisatie het college met tijdige en relevante informatie over de motieven, kosten en resultaten van inhuur?
c) In hoeverre verstrekt het college aan de raad tijdige en relevante informatie ten behoeve van sturing en controle door de raad op de inhuur van derden?
d) Wordt nagegaan of met het gevoerde personeelsbeleid en het inhuurbeleid de beoogde organisatiedoelen worden verwezenlijkt en wordt er zo nodig gestuurd op realisatie daarvan?

6. Risico's, knelpunten, verbetermaatregelen

a) Worden signalen van knelpunten systematisch verzameld en geanalyseerd?
b) Welke risico's en knelpunten worden ervaren bij externe inhuur?
c) Wat zijn mogelijke verbetermaatregelen?

Scope

Het onderzoek richt zich op de externe inhuur binnen de gemeente Heerenveen over de afgelopen drie jaar. Het betreft inhuur via overeenkomsten van opdracht, detachering en uitzendconstructies. Structurele uitbesteding van diensten en wettelijk verplichte externe inzet vallen buiten de scope.

1.5 Normenkader

Bij het uitvoeren van dit onderzoek is gebruikgemaakt van een normenkader dat als toetsingsbasis dient voor de beoordeling van externe inhuur binnen de gemeente Heerenveen. Dit normenkader is opgesteld op basis van relevante wet- en regelgeving, gemeentelijk beleid, best practices en eerdere rekenkameronderzoeken. Het normenkader is per deelvraag in hoofdstuk 3 Bevindingen opgenomen.

2. Bestuurlijke samenvatting, conclusies en aanbevelingen

2.1 Bestuurlijke samenvatting

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de externe inhuur binnen de gemeente Heerenveen in de periode 2021–2024 doelmatig, rechtmatig en goed geborgd is. Externe inhuur is voor Heerenveen een belangrijk instrument om capaciteitstekorten, piekbelasting en specialistische vraagstukken op te vangen. In de periode 2021–2024 is de externe inhuur sterk gegroeid; het aantal inhuurcontracten en het aandeel in de loonsom zijn daarbij aanzienlijk toegenomen.

Beleid en visie ontbreken of zijn versnipperd. Er is nog geen formeel strategisch personeelsbeleid en er ontbreekt een expliciete visie op externe inhuur en de gewenste verhouding vaste formatie–flexibele schil. Er is wel een afsprakenkader/gedragslijn opgesteld, maar dit is niet breed bekend, niet formeel vastgesteld en wordt niet overal toegepast. Beleidsmatige samenhang tussen HR, inkoop en juridische kaders is in ontwikkeling, maar nog niet integraal uitgewerkt.

Besluitvorming is deels op orde, maar niet altijd rechtmatig en te weinig doelmatig gestuurd. Teammanagers beslissen grotendeels zelfstandig over inhuur. Voor functies vanaf schaal 9 wordt via het DAS (Werken in Friesland) uitgevraagd; van schaal 8 en lager via preferred supplier. Toch komt directe inhuur buiten deze routes nog voor. De rechtmatigheidsverantwoording toont substantiële fouten: in 2024 is €3,2 mln aan inhuur onrechtmatig geconstateerd (niet Europees aanbesteed) en in 2023 €232.000. Kostenramingen en systematische sturing op prijs–kwaliteit ontbreken vaak.

Omvang en afhankelijkheid van inhuur zijn hoog en hoger dan bij peers. Het aantal inhuurcontracten steeg van 32 (2021) naar 123 (2023) en bleef hoog in 2024 (109). Het aandeel externe inhuur als percentage van de loonsom is opgelopen tot 24,1% (2024), hoger dan vergelijkbare gemeenten (20,2%). Inhuur is structureel geconcentreerd in Jeugd & Gezin, Juridische Zaken/Inkoop, Functioneel Beheer en Financiën. Dit wijst op aanhoudende krapte en structurele capaciteitsproblemen.

Contractbeheer, evaluatie en kennisborging zijn zwak. De relatie met externe bureaus verschilt per domein; contractbeheer is niet eenduidig belegd. Evaluaties van prestaties vinden informeel plaats en worden niet structureel vastgelegd. Kennisoverdracht na afloop is afhankelijk van individuele managers; overdrachtsdossiers zijn vaak onvoldoende.

Monitoring richting college en raad is aanwezig, maar sturing op organisatiedoelen ontbreekt. Registratie en rapportage via inkoopmonitor, sociaal jaarverslag en P&C-documenten werkt. Sinds 2025 is er kwartaaloverleg over bezetting en inhuur. Wat ontbreekt, is een systematische toets of inhuur bijdraagt aan organisatiedoelen, omdat visie en doelen niet zijn vastgesteld. Risico's/knelpunten worden niet systematisch gesignaleerd en geanalyseerd.

2.2 Hoofdconclusie

De gemeente Heerenveen zet externe inhuur noodzakelijk en op onderdelen steeds rechtmatiger in (met name via DAS), maar de inzet is te weinig strategisch gestuurd en onvoldoende beheerst**.** Door het ontbreken van een concrete visie, toetsbare doelen en uniform proces is de organisatie kwetsbaar voor: hoge en oplopende kosten, onrechtmatigheden, langdurige afhankelijkheid van externen en verlies van kennis en continuïteit.

2.3 Deelconclusies

1. **Beleidskaders en strategische afwegingen – deels op orde, maar niet toetsbaar.**
   - Geen formeel strategisch personeelsbeleid of expliciete visie op externe inhuur.
   - Samenhang HR–inkoop–juridisch is in ontwikkeling maar nog versnipperd.
   - Geen generieke of specifieke doelstellingen voor omvang/duur/kosten van inhuur.
   - Afsprakenkader bestaat, maar is niet breed geïmplementeerd of formeel vastgesteld.

2. **Besluitvormings- en uitvoeringsprocessen – gedeeltelijk rechtmatig, beperkt doelmatig.**
   - Afweging ligt bij teammanagers; driehoeksoverleg wordt niet overal gebruikt.
   - DAS wordt vaak gevolgd, maar directe inhuur buiten routes blijft voorkomen.
   - Aantoonbare onrechtmatigheden in 2023–2024.
   - Systematische kostenramingen en prijs–kwaliteit-afweging ontbreken.

3. **Omvang en aard – hoog en structureel, met groei t.o.v. vergelijkbare gemeenten.**
   - Sterke stijging contracten sinds 2021; aandeel inhuur als % van de loonsom stijgt door.
   - Inhuurpercentage is vanaf 2023 beduidend hoger dan peers.
   - Concentratie in sociaal domein, juridisch, IT en financiën duidt op structurele tekorten.
   - Registratie is aanwezig maar nog niet fijnmazig (geen onderscheid in typen inhuur).

4. **Contractbeheer en uitvoering – onvoldoende geborgd.**
   - Contractmanagement niet eenduidig belegd; sterk afhankelijk van domein/teammanager. Er worden stappen ondernomen een contract-registratiesysteem in de organisatie te implementeren.
   - Evaluaties en functioneringsgesprekken zijn niet structureel.
   - Kennisoverdracht na afloop is niet organisatiebreed geregeld.
   - Naleving uitvoeringsregels verbetert maar blijft kwetsbaar.

5. **Monitoring, verantwoording en sturing – basis op orde, strategische sturing ontbreekt.**
   - Registratie en rapportage richting college/raad zijn aanwezig.
   - Kwartaaloverleggen verbeteren grip.
   - Geen toetsing of inhuur bijdraagt aan organisatiedoelen door ontbreken van visie/doelen.

6. **Risico's en knelpunten – niet systematisch gestuurd.**
   - Geen vast proces om risico's/knelpunten te verzamelen en analyseren.
   - Bekende problemen: langdurige inhuur, kennisverlies, onvoldoende DAS-naleving, zwak contractbeheer en focus op rechtmatigheid boven doelmatigheid.

2.4 Aanbevelingen

1. Stel een strategische koers voor externe inhuur vast als onderdeel van strategisch personeelsbeleid.

- Formuleer een expliciete visie op de rol van externe inhuur en de gewenste verhouding vast–flex.
- Vertaal dit naar enkele toetsbare streefwaarden voor omvang, duur en kosten van inhuur, zodat college en raad kunnen sturen.
- Benut de uitkomsten over structurele krapte-gebieden (sociaal, juridisch, IT, financiën) om gericht vaste formatie op te bouwen waar inhuur nu structureel van karakter is.

2. Organiseer centrale regie en uniforme besluitvorming, met strikte naleving van inhuurroutes.

- Maak het afsprakenkader/gedragslijn formeel en verplicht en leg rollen van lijn, HR, Inkoop en JZ eenduidig vast.
- Hanteer "DAS tenzij" en voorkom directe inhuur buiten de route; richt voorafgaande checks in bij (verlenging of uitbreiding van) opdrachten om onrechtmatigheid te voorkomen.
- Borg dat vooraf niet alleen op beschikbaarheid, maar ook op noodzaak, alternatieven en prijs-kwaliteit wordt afgewogen.

3. Versterk grip op uitvoering door professioneel contractmanagement en een integrale inhuurmonitor.

- Beleg contract- en opdrachthouderschap expliciet en werk met een vaste evaluatie- en overdrachtsroutine, zodat kwaliteit en kennisborging structureel worden vastgelegd.
- Integreer HR- en inkoopinformatie in één periodieke inhuurmonitor met duiding (volume, kosten, duur, redenen, afwijkingen, risico's).
- Maak van het bestaande kwartaaloverleg een vaste verbetercyclus waarin knelpunten organisatiebreed worden verzameld, geanalyseerd en opgevolgd.

3. Bevindingen

3.1 Bevindingen beleid

Vragen	Normen	Conclusie
a. Is er een expliciete visie op de inzet van externe inhuur en de verhouding tussen vast personeel en de flexibele schil?	● Er is HRM-beleid ● Er is een visie op organisatieontwikkeling ● Er is een visie op inhuur derden	Gedeeltelijk voldaan. Er ontbreekt een visie op externe inhuur. Wel worden termen als 'binden en boeien', 'aantrekkelijk werkgeverschap' en 'de medewerkerreis' genoemd, deze zijn niet uitgewerkt in concrete beleidsdocumenten. Strategisch personeelsbeleid staat gepland voor 2026. Er is geen beleidsmatige verankering van de verhouding tussen vaste en flexibele inzet. Er bestaat wel een gedragslijn en afsprakenkader voor inhuur, maar dit is niet breed bekend binnen de organisatie en vormt geen formeel vastgesteld beleid. In o.a. de Strategische Agenda 2022-2040 is aandacht voor organisatie-ontwikkeling en het versterken van de gemeentelijke organisatie.
b. In hoeverre is er sprake van beleidsmatige samenhang tussen strategisch personeelsbeleid, het beleid voor inhuur van externen en het inkoop- en aanbestedingsbeleid?	● Er is beleidsmatige samenhang	Gedeeltelijk voldaan. Er is sprake van afstemming tussen HR, inkoop en juridische zaken, maar er is geen structureel geïntegreerd beleid. De aanpak is versnipperd en beleidsontwikkeling is nog in voorbereiding. Met het vaststellen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2025

		zijn afdwingbare procedures van kracht.
c. Worden er in individuele gevallen of in algemene zin doelstellingen geformuleerd voor de inhuur van derden?	● Er zijn generieke doelstellingen geformuleerd Er zijn specifieke doelstellingen geformuleerd	<u>Niet voldaan.</u> Er zijn geen toetsbare doelstellingen geformuleerd voor externe inhuur. Inhuur gebeurt op basis van praktische noodzaak, zoals vervanging bij ziekte, capaciteitsproblemen of specialistische kennis. Er zijn geen streefpercentages of indicatoren vastgesteld.
d. Zijn er duidelijke beleidskaders en richtlijnen vastgesteld omtrent externe inhuur?	● Het beleid en/of richtlijnen vormen een duidelijke basis voor het handelen van medewerkers. ● Doelen zijn zo opgesteld dat ze te toetsen zijn.	<u>Gedeeltelijk voldaan.</u> Er zijn kaders in ontwikkeling, maar deze zijn niet breed geïmplementeerd of toetsbaar. Er is structureel 2FTE toegevoegd aan de formatie om personeel aan te trekken.

<u>Visie op personele inzet</u>
Binnen de gemeente Heerenveen is er niet een beleidsdocument dat ingaat op personeelsbeleid en daarmee ook niet een visie op externe inhuur. In diverse interviews wordt wel verwezen naar begrippen als “binden en boeien[2]”, “aantrekkelijk werkgeverschap” en “de medewerkerreis”, maar deze zijn niet uitgewerkt in een visiedocument. Binden en boeien is een belangrijk HR-thema, mede vanwege hoog verloop en verzuim.

Strategisch personeelsbeleid is er nog niet, maar is gepland in 2026. Daarbij zal er aandacht komen voor de kwalitatieve en kwantitatieve personeelsbehoefte op korte en middellange termijn.

Uit interviews komt naar voren dat er geen duidelijke visie op personeelsontwikkeling is en dat procedures vaak leidend zijn voor het handelen. Ook komt naar voren dat er in de afgelopen 6 jaar veel wisseling in HR-leidinggevenden geweest is. Het duidt op een gebrek aan continuïteit in visie en beleid. De organisatie heeft net een organisatieverandering achter de rug en er is behoefte aan rust en stabiliteit voordat verdere beleidsontwikkeling plaatsvindt, zo wordt aangegeven.

[2] In de inspiratiegids 'Binden & Boeien' wordt strategisch investeren in medewerkers genoemd als manier om externe inhuur te beperken (p. 2).

Er is dus geen formeel strategisch personeelsbeleid dat externe inhuur koppelt aan organisatiedoelen. Wel bestaat er een personeelshandboek met regelingen en werkwijzen. Er wordt momenteel gewerkt aan actualisatie van dit handboek.

In de Strategische Agenda Heerenveen 2022-2040 is in algemene zin wel uitgebreid aandacht voor organisatieontwikkeling en het versterken van de gemeentelijke organisatie. In het nog te formuleren strategisch personeelsbeleid zullen de daarin geformuleerde ambities nog nader vertaald moeten worden.

De gemeente Heerenveen ondervindt, net als veel andere gemeenten, een jaarlijkse uitstroom van personeel van circa 10%. In combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt leidt dit tot toenemende uitdagingen bij het werven van voldoende gekwalificeerde medewerkers. Om hier effectief op in te spelen, is het noodzakelijk gebleken om de arbeidsmarktcommunicatie te versterken en het wervingsproces te professionaliseren. Dit omvat onder andere het gebruik van moderne wervingskanalen, aanwezigheid op banenmarkten en campusrecruiting, en het verbeteren van de onboarding van nieuwe medewerkers.

In 2023 heeft de raad tijdelijk budget beschikbaar gesteld voor de inzet van een recruiter en een administratief ondersteuner. Bij vaststelling van de perspectiefnota 2026 heeft de raad besloten om deze formatie van 2 fte vanaf 2026 structureel te verankeren in de organisatie, met een jaarlijks budget van € 191.000.

Voorbeelden uit Strategische Agenda

hoofdstuk 4.1 Organisatieopgaven:
De gemeente moet:
- Wendbaar zijn en kunnen inspelen op snelle maatschappelijke veranderingen;
- Samenwerken in netwerken met externe en interne partners;
- Investeren in **dienstverlening**, **bedrijfsvoering**, **personeel** en **financiën**.

Hoofdstuk 5.1 Randvoorwaardelijke organisatieopgaven
Naast de zes inhoudelijke kernopgaven is er een zevende: **organisatieontwikkeling**. Deze is essentieel om de andere opgaven te kunnen realiseren. Het gaat om:
- Flexibiliteit in organisatie en financiën.
- Afstemming op dynamiek van opgaven en samenwerking met inwoners, bedrijven en andere overheden.

Hoofdstuk 5.2 Lange termijn doelen:
Voor 2040 wil de gemeente:
- Een toekomstbestendige organisatie zijn.
- Bedrijfsvoering die de maatschappelijke opgaven ondersteunt.

Ook in de perspectiefnota 2024 is expliciet aandacht voor goed werkgeverschap, onboarding en verzuimpreventie. Deze onderwerpen worden behandeld onder het thema “Mensen, Middelen en Bestuur”. Ook de daarin gestelde ambities zullen nog nadere uitwerking vragen.

Pagina 36/37 “Investeren in organisatie en medewerkers – ondersteuning organisatieverandering”. De gemeente benoemt dat de organisatieverandering in 2025 een groot beroep doet op de ondersteunende afdelingen, waaronder HR. Daarbij worden de volgende punten genoemd:

✅ **Goed werkgeverschap**

- Investeringen in **leiderschapsontwikkeling**, **HR-cyclus**, en **communicatie**.
- Aandacht voor **veiligheid en samenwerking** in het gemeentehuis.
- Focus op **schoon, heel en veilig** als uitgangspunt voor huisvesting.

✅ **Onboarding**
- Onderdeel van het bredere thema **'Binden en boeien'**.
- Inzet op **recruitment**, **arbeidsmarktcommunicatie** en **onboarding** om medewerkers aan te trekken en te behouden.

✅ **Verzuimpreventie**
- Specifieke aandacht voor **verzuim en verloop**, inclusief:
  - **Exitgesprekken**
  - **Vitaliteitsambassadeur**
  - **Preventieve inzet** bij negatieve gevolgen van organisatieverandering.

Er wordt ook gesproken over het ontwikkelen van **HR-beleid en competentiemanagement**, en het gebruik van **HR analytics** om beter te sturen op personeelsvraagstukken.

Visie op externe inhuur

De beleidskaders rondom externe inhuur zijn deels vastgelegd in juridische documenten zoals de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Heerenveen (2022) en de VNG-modelovereenkomsten. Daarnaast is in het document 'DO Optimalisering inhuurbeleid en proces' een beleidsvoornemen opgenomen om alle externe inhuur via het DAS te laten verlopen, voor zover niet geregeld in raamovereenkomsten. De modelovereenkomsten borgen fiscale rechtmatigheid en zelfstandigheid van opdrachtnemers.
Alle inhuur, voor zover niet geregeld in raamovereenkomsten horen via het DAS-systeem te gaan. Er zijn mantelovereenkomsten voor payroll, inhuur binnendienst t/m schaal 8, inhuur buitendienst t/m schaal 8 en inhuur jeugd- en gezinswerkers.

Beleidsmatige samenhang

Er is enige afstemming tussen HR, inkoop en juridische zaken, vooral sinds het najaar van 2024. Gezamenlijk wordt er gewerkt aan het verbeteren van het inhuurproces, waaronder het opstellen van nieuwe inkoopvoorwaarden en een modelovereenkomst gebaseerd op VNG-richtlijnen. De gedragslijn externe inhuur schrijft voor dat alle inhuur via het DAS-platform Werken in Friesland moet verlopen. In de documenten 'DO Optimalisering inhuurbeleid' en 'Modelovereenkomsten' is vastgelegd dat rechtmatigheid, fiscale kaders (Wet DBA) en contractuele afspraken geborgd moeten worden. Toch is er geen integrale samenhang tussen personeels-, inkoop- en inhuurbeleid. De aanpak is versnipperd en beleidsontwikkeling is nog in voorbereiding. De processen zijn gefragmenteerd en verschillen per afdeling. Verschillende medewerkers geven aan dat het afsprakenkader niet breed bekend is en dat teammanagers soms buiten HR om inhuren.

Per oktober is het inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Heerenveen 2025 van kracht. De gemeente hanteerde hiervoor de vastgestelde kadernota 'Zo doet Heerenveen zaken' als leidraad voor het inkoopbeleid. Gesteld is dat deze kadernota onvoldoende concrete kaders biedt voor de organisatie. Met het inkoop- en aanbestedingsbeleid beschikt de gemeente over een afdwingbare procedure voorafgaand aan aanbestedingen (Raadsbrief 30 september 2025 bij inkoop- en aanbestedingsbeleid, p. 1).

Generieke/specifieke doelstellingen

In algemene zin is aangegeven dat de realisatie van de gestelde doelen, zoals afgesproken met de raad, dient te gebeuren binnen de daarvoor beschikbaar gestelde middelen (kaders).

Binnen die middelen wordt inzet georganiseerd in de vorm van bezetting (eigen personeel) op vaste formatie of tijdelijke midden, en/of inhuur. Er zijn geen toetsbare doelstellingen geformuleerd voor externe inhuur. Inhuur gebeurt op basis van praktische noodzaak, zoals vervanging bij ziekte, capaciteitsproblemen of specialistische kennis.

Het formuleren van streefwaarden of percentages voor de flexibele schil gebeurt tot dusverre niet[3]. De motivatie voor inhuur moet wel onderbouwd worden (op casusniveau), maar er zijn geen lange termijn doelen geformuleerd in algemene zin voor externe inhuur.

Duidelijke kaders en richtlijnen

Er is een afsprakenkader opgesteld, waarin processtappen en spelregels zijn opgenomen. Dit document is echter niet breed bekend of toegepast. Het inhuurproces verloopt deels via formulieren en e-mail, en is niet digitaal ondersteund. Er is geen centrale coördinatie of contractbeheer. Verschillende afdelingen hanteren eigen werkwijzen, wat leidt tot risico's voor rechtmatigheid en transparantie. Het beleid is niet geformaliseerd of toetsbaar.

[3] In de notitie 'Procesoptimalisering inhuur' staat dat er geen expliciete visie is op verhouding vast/flex en dat een afwegingskader ontbreekt (p. 1, 3.1 HRM spelregels).

3.2 Bevindingen besluitvormings- en uitvoeringprocessen

Vragen	Normen	Conclusie
a. Hoe vindt de afweging tot inhuur plaats?	● Bevoegdheden en mandaten zijn belegd	Gedeeltelijk voldaan. Afweging ligt primair bij teammanagers, vaak binnen eigen budget. Soms in overleg met HR/Financiën. Bij overschrijding is goedkeuring van directie nodig.
b. Worden offertes gevraagd en aan de aanbestedingsregels voldaan?	● De inhuur vindt rechtmatig plaats	Gedeeltelijk voldaan. DAS-procedures via Werken in Friesland worden gevolgd vanaf schaal 9. Toch komt directe inhuur buiten DAS nog voor. Uit de rechtmatigheidsverantwoording van het college (vanaf 2023) blijkt dat inhuur niet altijd op rechtmatige wijze plaatsvindt.
c. Worden kwaliteitseisen en kostenramingen vooraf opgesteld en gestuurd op de optimale prijs/kwaliteitsverhouding?	● Er wordt gestuurd op kwaliteit, kosten en op een optimale prijs/kwaliteitsverhouding.	Gedeeltelijk voldaan. Eisen worden vooraf opgesteld bij DAS-uitvragen. Kostenramingen zijn niet structureel vastgelegd. Kwaliteit wordt beoordeeld door teammanagers en HR.

Afweging/mandaat externe inhuur

De afweging om externe inhuur in te zetten ligt primair bij de teammanagers. Zij mogen binnen hun eigen formatie en budget zelfstandig besluiten nemen over inhuur. In sommige gevallen worden jaarlijks afspraken gemaakt met raad en college over het budget voor de flexibele schil. Bij overschrijding van het budget is goedkeuring van de concerndirecteur vereist, zo geven geïnterviewden weer. Het budget externe inhuur is centraal belegd onder de directie. Medewerkers geven aan dat het proces niet altijd strak wordt gevolgd en dat er soms buiten HR om wordt ingehuurd. Er is sprake van een zogenoemd driehoeksoverleg (HR, financiën, teammanager), maar dit wordt niet overal consequent toegepast.

Rechtmatige inhuur

Voor functies vanaf schaal 9 wordt gebruikgemaakt van het DAS-systeem via Werken in Friesland. Dit systeem borgt rechtmatigheid en transparantie, doordat opdrachten breed in de markt worden gezet. Voor functies van schaal 8 en daaronder wordt gewerkt met preferred supplier Driessen voor de binnendienst en AB-vakwerk voor de buitendienst.

In het sociaal domein werkt men met een aanbesteed contract met BVNG, waarbij de manager zelf als contractmanager optreedt. Het komt volgens medewerkers nog wel voor dat teammanagers buiten deze route om afspraken maken met bureaus of zzp'ers, wat risico's oplevert voor rechtmatigheid. De nieuwe gedragslijn moet dit zien te voorkomen, maar duidelijk is dat de praktijk nog niet overal in lijn is met het beleid.

Het college legt sinds 2023 jaarlijks bij de Themarekening een rechtmatigheidsverantwoording af en vermeldt eventuele rechtmatigheidsfouten met bijbehorende maatregelen in de paragraaf bedrijfsvoering. Uit de Themarekening 2024 blijkt dat er onrechtmatigheden van 3,2 mln. euro op inhuur zijn geconstateerd (inhuur onterecht niet Europees aanbesteed). Ook in de Themarekening 2023 is melding gemaakt van een onrechtmatigheid op inhuur van € 232.000,- . De accountantsverslagen over de controlejaren 2022 en 2021 bevatten geen bijzonderheden in relatie tot de rechtmatigheid van inhuur.

Kwaliteitseisen/optimale prijs- kwaliteit

Bij DAS-uitvragen worden vooraf eisen en wensen opgesteld, die samen met HR en teammanagers worden beoordeeld. Soms sluit een extra teamlid aan bij de selectie. In gesprekken komt naar voren dat er (soms) gewerkt wordt met een buddy-systeem en dat er dan ook een intern opleidingsprogramma geboden wordt om de kwaliteit te borgen. Op managementniveau wordt aangegeven dat er geen vaste prijsafspraken zijn en dat inschattingen vaak gebaseerd zijn op ervaring en marktwerking. Er is geen structurele vertaling van salarisschalen naar tarieven. Er wordt in interviews wel gepleit voor meer aandacht voor doelmatigheid naast rechtmatigheid. Er wordt gestuurd op kwaliteit, maar kostenramingen en prijs/kwaliteit-verhoudingen zijn niet systematisch geborgd.

3.3 Bevindingen omvang en aard externe inhuur

Vragen	Normen	Conclusie
a. Wat is het volume (kosten, fte's, duur) en de aard (functies, expertise) van externe inhuur in de afgelopen drie jaar?	● Er is inzicht in het volume en de aard van externe inhuur.	<u>Gedeeltelijk voldaan</u> Informatie is vanuit de centrale administratie vlot inzichtelijk. Of de informatie tot en met 2024 volledig is kan niet worden vastgesteld. Het nieuwe HR-systeem biedt naar de toekomst toe kansen voor een adequatere registratie en analyse van gegevens. Over de periode 2021-2024 is het aantal aangegane inhuurcontracten aanzienlijk gestegen. In 2021 waren dit 32 contracten. In 2024 109. Op de volgende functies wordt vaak ingehuurd. - Jeugd- en gezinsmedewerker A/B WIMO. - Juridisch adviseurs. - Technisch personeel: functioneel beheer en financiële expertise.
b. Hoe verhoudt de externe inhuur zich ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten?	● Er is zicht op hoe de gemeente zich tot andere vergelijkbare gemeenten verhoud.	<u>Gedeeltelijk voldaan</u> De gemeente beschikt over informatie uit de personeelsmonitor (A&O systeem) waarmee een vergelijking is te maken tussen de gemeente Heerenveen en vergelijkbare gemeenten. Er wordt niet beschikt over een eigen registratie of rapportages met informatie over vergelijkingen t.a.v. inhuur en nader duiding ervan. Op basis van informatie uit de personeelsmonitor blijkt: Het aandeel externe inhuur i.r.t. de loonsom is hoger dan bij andere vergelijkbare gemeenten: - 2021: 17,1%/19% (+1,9%) - 2022: 18,5%/18,6% - 2023: 21,9%/22,98% (+2%) - 2024: 20,2%/24,1% (+4%).

		Het aandeel flexibele bezetting ligt in 2021 lager en in 2023 en 2024 hoger dan bij vergelijkbare gemeenten: - 2021: 20,8%/17% (-3,8%) - 2022:22,9%/22,0% - 2023: 24,3%/26% (+1,7%) - 2024: 24%/26% (+2%)
c. Zijn er trends zichtbaar in het volume en aard van de inhuur?	● Geen norm.	In de Themarekeningen worden ontwikkelingen op het terrein van personeel aangehaald en over een percentage inhuur i.r.t. de loonsom gerapporteerd. Op basis van ontvangen data kan worden geconstateerd dat het aantal aangegane inhuurcontracten vanaf 2021 is toegenomen. Vanaf 2024 is een afname zichtbaar. Het aandeel externe inhuur als percentage van de loonsom blijft stijgen. Het aandeel flexibele bezetting is bij de gemeente Heerenveen hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare grootteklasse. Op basis van de inhuurcijfers lijkt er een krapte in vakgebieden als sociaal, juridisch, IT en financiën aanwezig te zijn. Het sociaal domein en de ondersteunende bedrijfsvoering lijken hierdoor met structurele tekorten op capaciteit te maken te hebben.

<u>Het volume van externe inhuur</u>
Gegevens met betrekking tot externe inhuur worden door Team HR geregistreerd in het systeem van leverancier ADP. Uit de administratie is een overzicht over de jaren 2021–2024 gegenereerd. Uit deze informatie is af te leiden: de aantallen ingehuurde krachten per afdeling, ingangsdatum contract, einddatum contract, de functie waarop is ingehuurd en het aantal dagen inhuur. De informatie uit het ADP laat de volgende aantallen aangegane inhuurcontracten zien die vanaf 2021 tot en met 2023 een stijging laten zien.

Tabel: aantal aangegane contracten externe inhuur per jaar

	2021	2022	2023	2024
Aantal aangegane inhuurcontracten	32	87	123	109

De totale bezetting van het aantal inhuurkrachten in de jaren 2023, 2024 en 2025 (stand t/m juli) betreft: 2023: 168 (105,45 fte), 2024: 151 (107,78 fte), 2025: 129 (80,31 fte).

In de Themarekeningen wordt gerapporteerd over de indicator 'externe inhuur als percentage van de totale loonsom'. Daaruit is op te maken dat het percentage in 2021-2022 stabiel was en vanaf 2023 toeneemt. Landelijk bij gemeenten uit eenzelfde grootteklasse ligt het percentage met name in 2024 lager.

Tabel: Percentage externe inhuur van de totale loonsom

	2021	2022	2023	2024
Externe inhuur als % van de totale loonsom (bron: Themarekeningen)	19	18,6	22,98	24,1[ii]
Externe inhuur als % van de totale loonsom bij gemeenten tussen 50.000-100.000 inwoners (bron: personeelsmonitor)	17,1	18,5	21,9	20,2

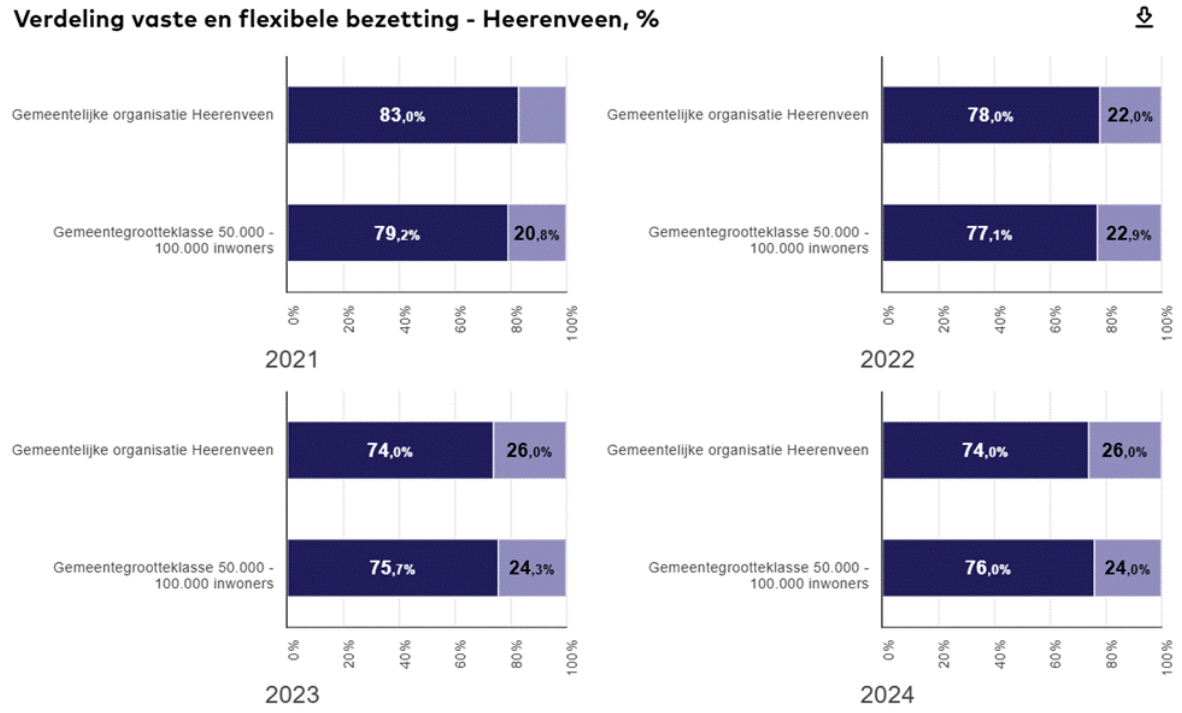
ii In Themarekening 2024 een percentage van 24,1% opgevoerd met een bronverwijzing naar 2023.

Uit gesprekken blijkt dat zicht op de volledige omvang van externe inhuur met enige onzekerheid is omgeven. Dit heeft te maken met het feit dat het tot eind vorig jaar nog voor kwam dat direct door teammanagers werd ingehuurd zonder centrale registratie. Een uitvraag werd niet altijd in de markt gezet. Tegenwoordig verloopt dit vaker via het platform Werken in Friesland (het dynamisch aankoopsysteem), waardoor het proces rechtmatiger en transparanter is geworden. Over de wijze van registreren van inhuur is aangeven dat dit vaak onder de noemer 'medewerker inhuur' wordt geadministreerd, waardoor niet altijd specifieke informatie over de functie waarop wordt ingehuurd voorhanden is. Zo wordt bij registratie van inhuur momenteel geen onderscheid gemaakt in inhuur op vaste formatieplaatsen, extra capaciteit en inhuur van specialistische expertise. Dat is de organisatie wel aan het voorbereiden met het oog op een nieuw HR-systeem. Daarin kan dit beter worden vastgelegd. De Themarekening 2024 zegt hierover het volgend: 'Om de HR dienstverlening in de toekomst efficiënter in te richten en beter digitaal te ondersteunen is een aanbesteding gerealiseerd met als resultaat de gunning voor een modern HR systeem met meer en betere (digitale) mogelijkheden voor gebruikers. In 2025 wordt de implementatie per 2026 voorbereid (p. 133, Themarekening 2024).

<u>Vergelijking met andere gemeenten</u>
De gemeente heeft via de personeelsmonitor (A&O-systeem) zicht op hoe de gemeente zich met betrekking tot inhuur verhoudt tot andere vergelijkbare gemeenten. Hoewel andere gemeenten soms gebruikmaken van eigen monitors of jaarrapportages, ontbreekt dit in Heerenveen nog, zo is aangegeven. Er zijn geen specifieke HR-rapportages aanwezig waarmee inzicht wordt verstrekt in het aandeel externe inhuur in de organisatie en een nadere duiding daarop.

Op de vraag hoe de verdeling van vaste en flexibele bezetting van de gemeente Heerenveen in relatie tot andere gemeenten met een vergelijkbare grootteklasse is, heeft de gemeente de beschikking over de volgende informatie.

Figuur: verdeling vaste en flexibele bezetting (bron A&O systeem)



Wat opvalt is dat het aandeel flexibele schil in 2024 is toegenomen met 9% ten opzichte van 2021(17% t.o.v. 26%). De verhouding tussen vaste en flexibele bezetting is in 2023 en 2024 gelijk gebleven. Het aandeel flexibele bezetting in 2023 en 2024 is bij de gemeente Heerenveen 2% hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare grootteklasse. Ook landelijk is deze stijging waar te nemen. Nadere duiding of onderbouwing hiervoor is niet aangetroffen.

Loongebouw in vergelijking met andere gemeenten
Bij de behandeling van de perspectiefnota 2026 is het rapport Gezonde Financiële Positie opgeleverd met daarin de uitkomsten van een onderzoek naar het loongebouw (p. 20). Onderzocht is hoe het loongebouw zich verhoudt tot dat van gemeenten in vergelijkbare grootteklassen en een vijftal geselecteerde referentiegemeenten. Dit heeft als beeld opgeleverd dat de gemeente Heerenveen een hoog aandeel medewerkers in loonschalen 10–12 kent in vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare omvang. De gemeente kent een laag aandeel medewerkers in schalen ≤9 en ≥13. Dit beeld is consistent binnen zowel de gemeentegroottevergelijking als de vergelijking met referentiegemeenten. Door de recente organisatieontwikkeling en de invoering van een concerndirectie wordt verwacht dat het aandeel medewerkers in schaal 13 en hoger in de toekomst zal toenemen. Hoewel is aangegeven dat conclusies uit vergelijkende analyses met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien gemeenten uiteenlopende keuzes maken in hun organisatie-inrichting, is het denkbaar dat bovenstaande een kostenverhogend effect kan hebben, wanneer externe inhuur op vaste formatieplaatsen aan de orde is (vervanging bij ziekte of onvervulbare vacatures).

<u>Trends</u>
Uit de interviews komt naar voren dat geprobeerd wordt externe inhuur te verminderen vanwege hoge kosten en het streven naar vaste medewerkers. Toch blijft inhuur op onderdelen ook nodig, vooral bij moeilijk vervulbare functies zoals ten aanzien van civiele techniek en ICT. Ook blijkt uit de gesprekken dat binnen het domein Leefomgeving de afgelopen jaren veel sprake is geweest van externe inhuur. Dit betrof onder andere functies als projectleiding, juridische planologie, toezicht en handhaving en functies in relatie tot

duurzaamheid. Zo is een integraal projectmanagementteam van zes à zeven personen verantwoordelijk geweest voor grote projecten, zoals de aanpassing van de A32 en de centrumontwikkeling. Verder is door de schaalsprong in woningbouw de behoefte aan het ontstaan voor een derde team om deze opgave te managen.
Uit de gesprekken komt verder naar voren dat het de afgelopen jaren lastig gebleken is om vaste collega's met de juiste kennis en ervaring aan te trekken. Inhuur is vaak duur en niet altijd duurzaam. Zo is er de afgelopen tijd bijvoorbeeld bij het team HRM veel wisseling is geweest. Er is binnen het team veel discontinuïteit geweest onder meer door wisseling van leidinggevenden. En functies zijn ook niet altijd gelijk ingevuld. Inmiddels zijn functies met vaste medewerkers bemenst.

Top 10 functies waar externe inhuur op wordt ingezet
In bijlage 1 zijn de gegevens over aantallen aangegane contracten externe inhuur per afdeling per functie per jaar weergegeven. Op basis hiervan is in bijlage 2 de top 10 aan functies en in bijlage 3 de top 10 aan afdelingen weergeven. Uit deze analyse kan worden opgemaakt dat:

- Team Jeugd en Gezin structureel de grootste inhuurder is met functies als Jeugd- en gezinsmedewerker A/B WIMO.
- Team Juridische Zaken en Inkoop veel juridisch adviseurs inhuren.
- Team Functioneel beheer en Team Financiën & Auditing een toename van inhuur van technische (functioneel beheer) en financiële expertise laten zien.

Deze patronen kunnen duiden op krapte in vakgebieden als zorg, juridisch, IT en financiën. Het sociaal domein en de ondersteunende bedrijfsvoering lijken met structurele tekorten op capaciteit te maken te hebben. Naast het aantal afgesloten inhuurcontracten is geeft ook de duur van de inhuur informatie over de noodzakelijkheid van de inzet. In bijlage 4 is een overzicht van functies weergegeven waarop een contractduur langer dan twee jaar van toepassing is. Dit betreffen 67 functies.

3.4 Bevindingen contractbeheer en uitvoering

Vragen	Normen	Conclusie
a. Hoe is de relatie van de externe bureaus met de staande organisatie en hoe is de aansturing en begeleiding?	● Er is een functionele relatie en duidelijke aansturing	Gedeeltelijk voldaan. Relatie verschilt per domein. In sommige gevallen (zoals BVNG bij Jeugd en Gezin) is er structurele samenwerking en begeleiding. In andere gevallen is de relatie meer transactioneel. Contractbeheer is niet eenduidig belegd in de beleving van medewerkers.
b. Op welke wijze worden de prestaties, in omvang en kwaliteit, geëvalueerd en vinden er	● Er is een evaluatieproces en terugkoppeling	Niet voldaan. Evaluatie gebeurt informeel en niet systematisch. Sommige teammanagers voeren gesprekken bij

functioneringsgesprekken met de externen plaats?		onvoldoende functioneren.
c. Is er na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd en de kennisoverdracht geborgd?	● Er is een overdrachtsproces en borging van kennis.	<u>Gedeeltelijk voldaan.</u> Kennisoverdracht is niet structureel geborgd. Er zijn overdrachtsdossiers, maar deze zijn vaak ontoereikend.
d. Blijkt uit onderzoeksinformatie dat de interne uitvoeringsregels gevolgd worden bij besluitvorming over externe inhuur in de praktijk en is de verantwoording daarover adequaat?	● Interne uitvoeringsregels zijn aanwezig en worden bij besluitvorming gevolgd. ● Er is zicht op de naleving van interne uitvoeringsregels.	<u>Gedeeltelijk voldaan</u> De uitvoeringsregels worden gedeeltelijk gevolgd aangezien het nog voor komt dat inhuur onterecht niet Europees is aanbesteed en onder de EU-drempelwaarde meervoudig onderhandse aanbesteding achterwege is gebleven.

<u>Relatie externe bureaus</u>
De relatie tussen externe bureaus en de organisatie verschilt per domein en team. Binnen het sociaal domein (team Jeugd en Gezin) werkt men met BVNG op basis van een aanbesteed contract en er is sprake van een meer een structurele samenwerking waarin de teammanager zelf fungeert als contractmanager. In andere domeinen is de relatie meer transactioneel: bureaus leveren uren en er is minder betrokkenheid. In interviews wordt benoemd dat het contractbeheer verschoven is van HR naar teammanagers, wat heeft geleid tot verlies van eigenaarschap en inconsistentie in aansturing. HR heeft nu vooral een adviserende rol, zo wordt aangegeven. De mate van begeleiding is afhankelijk van de individuele teammanager en is niet uniform geregeld binnen de organisatie.

In de WS-notitie (Werving en selectie), afsprakennotitie 2019 is echter de verantwoordelijkheid voor vast en tijdelijk personeel eenduidig neergelegd in de lijn. HR heeft hierbij een adviserende en ondersteunende rol. Zie onderstaande uit de WS notitie.

‘Integraal management is een wezenlijk onderdeel van onze organisatievisie. De leidinggevende is daarmee verantwoordelijk voor het personeelsmanagement binnen zijn of haar afdeling, dus ook voor het oplossen van de vraag naar menskracht – vast, **tijdelijk**, projecten, opdrachten, inhuur en ‘omzetting’ van een tijdelijke naar een vaste aanstelling. Vanuit die visie is de leidinggevende (eind)verantwoordelijk voor de volledige werving- en selectieprocedure: het starten, de afstemming, de voortgang en een goed eindresultaat. Team P&O heeft hierbij een adviserende en ondersteunde rol’.

De manager is dus verantwoordelijk voor de vraag naar extra menskracht (dus op individueel niveau). Het beheren van het contract met de externe bureaus (DAS, Driessen, Haert, BVNG, AB-Vakwerk) is echter (nog) niet eenduidig belegd, zo lijkt het.

Evaluatie prestaties/kwaliteit
Er is geen structureel evaluatieproces voor externe inhuur. De ene manager beoordeelt prestaties informeel en op basis van observatie, de ander voert gesprekken bij onvoldoende functioneren. Er is geen vaste evaluatiecyclus. Vanuit HR wordt aangegeven dat kwaliteitsevaluatie vaak op initiatief van het bureau plaatsvindt en niet vanuit de organisatie zelf. Er is geen centrale registratie of terugkoppeling van prestaties. Dit betekent dat de kwaliteit van externe inhuur niet systematisch wordt gemonitord, wat risico's met zich mee kan brengen voor continuïteit en effectiviteit.

Kennisoverdracht bij beëindiging
Kennisoverdracht bij beëindiging van opdrachten is niet structureel geborgd. Sommige geven aan dat overdrachtsdossiers vaak ontoereikend zijn: ze beschrijven wat iemand moet doen, maar niet hoe. Dit leidt tot problemen bij continuïteit en overdracht van werk. Er zijn procesanalisten aangesteld om werkprocessen beter te beschrijven, maar dit is nog in ontwikkeling. Een andere manager zegt juist te sturen op overdrachtsdocumenten en dubbele bezetting bij projectoverdracht, maar of dit gebeurt is wel afhankelijk van de individuele manager. Er is geen organisatiebrede standaard voor kennisborging bij externe inhuur.

Volgen interne uitvoeringsregels
Bij de bevindingen met betrekking tot deelvraag 1 is aangegeven dat er een gedragslijn externe inhuur is die voorschrijft dat alle inhuur via het DAS-platform Werken in Friesland moet verlopen. Deze interne uitvoeringsregels dragen bij aan het voldoen aan het inkoopbeleid dat eveneens op het aangaan van inhuurcontracten van toepassing is.

Uit interviews blijkt dat de naleving van de uitvoeringsregels nog verbeterd kan worden. Dit blijkt ook uit de Themarekening 2024 (paragraaf bedrijfsvoering) waarin melding wordt gemaakt van een fout voor inhuur van € 3,2 mln. Als toelichting wordt hierop gegeven: In beginsel wordt inhuur vaak voor korte tijd aangegaan of volgens een meervoudige onderhandse procedure. Bij verlenging of toename van uren kan sprake zijn van de inkoopactie achteraf de Europese aanbestedingsgrens overschrijden. Verder volgt uit de interviews dat naast overschrijdingen boven de Europese drempel de organisatie ook te maken heeft met interne fouten onder deze grens, waar meervoudig onderhands aanbesteden niet is toegepast. Aangegeven is dat door het gebruik van de DAS dit risico wordt weggenomen, omdat daarmee altijd meerdere partijen worden benaderd binnen een Europees rechtmatig kader. Dit systeem moet in de toekomst zorgen voor structurele naleving van aanbestedingsregels. Naast deze maatregel wordt ook het verbeteren van het contractmanagement en contractbeheer genoemd. In de paragraaf bedrijfsvoering van Themarekening 2024 staat hierover het volgende: 'Verbeteren van naleving van aanbestedingsregels. Goed contractbeheer en contractmanagement helpen bij het tijdig signaleren van aflopende contracten, het monitoren van uitgaven en het naleven van de aanbestedingsregels. Dit zorgt ervoor dat contracten op tijd worden aanbesteed en er minder risico op overtredingen is (p. 129). Momenteel worden stappen ondernomen het contractregistratiesysteem ISPN-NEXT in de organisatie te implementeren.

3.5 Bevindingen monitoring, verantwoording en sturing

Vragen	Normen	Conclusie
a. Op welke wijze wordt de inzet van externe inhuur gevolgd, geregistreerd en gemonitord?	● Inzet van externe inhuur wordt geregistreerd en gemonitord.	Voldaan Uitvoering van het inhuurproces (administratief) is belegd bij Bedrijfsvoering, Team HR in samenwerking met de Teams Inkoop, JZ, Fin en ICT. Sinds dit jaar is er een kwartaaloverleg met P&O, Financiën en teammanagers waarin bezetting en inhuur worden besproken. De kwaliteit van inhuur wordt momenteel niet structureel gemeten of gemonitord.
b. In hoeverre informeert de ambtelijke organisatie het college met tijdige en relevante informatie over de motieven, kosten en resultaten van inhuur?	● Het college wordt over de inzet, kosten en resultaten van externe inhuur geïnformeerd.	Voldaan Er wordt jaarlijks via de Inkoopmonitor, het Sociaal jaarverslag en via P&C-documenten over ontwikkelingen t.a.v. inhuur gerapporteerd. Aanvullend op de Inkoopmonitor wordt het college ook over tussentijdse uitkomsten van spendanalyses geïnformeerd.
c. In hoeverre verstrekt het college aan de raad tijdige en relevante informatie ten behoeve van sturing en controle door de raad op de inhuur van derden?	● De Raad wordt op passende wijze geïnformeerd over externe inhuur.	Voldaan Er wordt jaarlijks via de Inkoopmonitor, het Sociaal jaarverslag en via P&C-documenten over ontwikkelingen t.a.v. inhuur gerapporteerd. Indien er onrechtmatigheden aan de orde zijn wordt de Raad hierover inclusief maatregelen in de paragraaf

		bedrijfsvoering over gerapporteerd.
d. Wordt nagegaan of met het gevoerde personeelsbeleid en het inhuurbeleid de beoogde organisatiedoelen worden verwezenlijkt en wordt er zo nodig gestuurd op realisatie daarvan?	● Er is inzicht en sturing aanwezig op de mate waarin het gevoerde personeelsbeleid en inhuurbeleid bijdragen aan het bereiken van organisatiedoelen.	Niet voldaan Er is geen beleid aanwezig dat ingaat op personeelsbeleid en daarmee ook niet een visie op externe inhuur (zie ook deelvraag 1). Er is niet vastgesteld dat op systematische wijze wordt getoetst of de wijze hoe inhuur wordt ingezet bijdraagt aan de organisatiedoelen.

Wijze van registratie en monitoring
Uit interviews en het documenten 'DO optimalisering inhuurbeleid en proces' blijkt dat de (administratieve) uitvoering van het inhuurproces wordt gefaciliteerd door Bedrijfsvoering, Team HR in samenwerking met de Teams Inkoop, JZ, Financiën en ICT. Sinds dit jaar is er een kwartaaloverleg met P&O, Financiën en teammanagers waarin bezetting en inhuur worden besproken. Dit heeft geleid tot een beter overzicht en minder verrassingen. Aangegeven is dat de kwaliteit van inhuur niet structureel wordt gemeten of gemonitord.
Als het gaat om de monitoring op de rechtmatigheid van inhuur dan is ook de jaarlijkse inkoopmonitor van belang. De inkoopafdeling verstrekt jaarlijks de "Inkoopmonitor" aan het college en de gemeenteraad, meestal rond maart/april, na afronding van de spendanalyse over het controlejaar. Deze monitor bevat informatie over wat goed en minder goed ging, inclusief rechtmatigheidsfouten en specifieke aandacht voor inhuur.

Informatie naar het college
Zoals hiervoor is aangegeven rapporteert het Team Inkoop jaarlijks via de "Inkoopmonitor" aan het college en de gemeenteraad. Aanvullend op de inkoopmonitor wordt het college ook in mei en september over de uitkomsten van tussentijdse spendanalyses geïnformeerd waar inhuur expliciet onderdeel vanuit maakt. Via de paragraaf bedrijfsvoering (Themarekening) heeft het college inzicht in onrechtmatigheden met betrekking tot inhuur en bijbehorende getroffen maatregelen.

Informatie naar de Raad
De raad ontvangt evenals het college jaarlijks de Inkoopmonitor waar inhuur onderdeel van uitmaakt. Naast de inkoopmonitor wordt er in de Themarekeningen afzonderlijk ook aandacht aan ontwikkelingen met betrekking tot formatie besteed. Als er onrechtmatigheden aan de orde zijn, dan rapporteert het college daarover, inclusief de getroffen maatregelen, in de rechtmatigheidsverantwoording (zie Themarekening 2023 en 2024).
Verder verschijnt er jaarlijks een sociaal jaarverslag waarin eveneens de indicator 'inhuur als percentage van de loonsom' is opgenomen en in de begeleidende brief aan de Raad nadere informatie over de ontwikkelingen met betrekking tot inhuur is opgenomen. Zo staat in de Raadsbrief bij het Sociaal jaarverslag 2023: "We zien een toename in de bezetting van 4,5% ten opzichte van 2022. Dit is lager dan de landelijke toename (5,6%) en ook lager dan in vergelijkbare gemeenten met 50.000-100.000 inwoners (7,5%): de categorie waarbinnen de gemeente Heerenveen valt. De stijging kent diverse oorzaken. Gemeenten krijgen er steeds meer taken bij, taken worden complexer en een deel van de oorzaak ligt in de huidige arbeidsmarkt. Hierdoor zijn vacatures soms moeilijk in te vullen of invulling met het gewenste

profiel laat langer op zich wachten. De stijging van het inhuurpercentage, dat een percentage van de loonsom betreft, hangt hiermee samen. Daarnaast is inhuur soms een bewuste keuze, zoals bij de invulling van tijdelijke taken. In 2023 is de inhuur gestegen met 1,7%. De stijging zien we landelijk en in vergelijkbare gemeenten terug.' (Raadsbrief bij Sociaal jaarverslag 2023, 27 november 2024, p. 1).

In de interviews komt naar voren dat de raad weliswaar via de reguliere planning & control documenten en het sociaal jaarverslag over inhuur wordt geïnformeerd, maar er ook ruimte is voor meer dialoog over bijvoorbeeld wat de raad vindt van het gevoerde beleid.

Inzicht en sturing in relatie tot organisatiedoelen
Bij de bevinding over beleid (deelvraag 1) is reeds vastgesteld dat binnen de gemeente Heerenveen niet een beleidsdocument aanwezig is dat ingaat op personeelsbeleid en daarmee ook niet een visie op externe inhuur. Er is uit de interviews en het gevoerde documentenonderzoek niet gebleken dat er op systematische wijze wordt getoetst of de wijze hoe inhuur wordt ingezet bijdraagt aan de organisatiedoelen.

3.6 Bevindingen risico's, knelpunten en verbetermaatregelen

Vragen	Normen	Conclusie
a. Worden signalen van knelpunten systematisch verzameld en geanalyseerd?	● Er is een proces ingericht voor signalering, analyse en verbetering	Niet voldaan. Risico's en knelpunten worden niet systematisch gesignaleerd.
b. Welke risico's en knelpunten worden ervaren bij externe inhuur?	● Geen norm	
c. Wat zijn mogelijke verbetermaatregelen?	● Geen norm	

Signalen/knelpunten
Binnen de organisatie worden risico's en knelpunten rondom externe inhuur niet systematisch gesignaleerd en geanalyseerd. Wel is er inmiddels een twee-tot drie wekelijks overleg tussen HR, teammanager en de personeelsadministratie. Daar worden wel oplossingsrichtingen en verbetervoorstellen besproken. Er is geen vast proces of structuur ingericht om deze informatie te verzamelen en te duiden. Wel worden in de interviews diverse knelpunten benoemd, zoals het verlies van kennis bij vertrek van externen, het hoge verloop binnen HR, het gebrek aan eigenaarschap, niet consequent gebruiken van het DAS, langdurige inhuur, gebrekkig contractbeheer/contractmanagement en de versnippering van processen. Daarnaast wordt gewezen op het risico dat de organisatie te veel stuurt op rechtmatigheid en te weinig op doelmatigheid.

Genoemde verbetermaatregelen
Als verbetermaatregelen worden onder andere genoemd:

- Het ontwikkelen van een strategisch personeelsbeleid dat zorgt voor invulling van vaste formatie en continuïteit.
- Het oprichten van een intern wervings- en selectiebureau dat mobiliteit, werving en inhuur centraal organiseert en faciliteert.
- Het verbeteren van overdrachtsdossiers en het inzetten van procesanalisten om werkprocessen beter te beschrijven.
- Striktere handhaving van DAS-gebruik.
- Implementatie van contractbeheer/contractmanagement.
- Het creëren van meer uniformiteit en bekendheid rondom de inhuurprocedures.

4. Nawoord

De Rekenkamer dankt alle medewerkers en betrokkenen van de gemeente Heerenveen die door interviews, het aanleveren van informatie en het delen van ervaringen hebben bijgedragen aan dit onderzoek. De openheid en bereidheid om mee te denken hebben het mogelijk gemaakt om een goed onderbouwd en herkenbaar beeld te schetsen van de praktijk van externe inhuur binnen de gemeente.

Het college heeft in zijn bestuurlijke reactie aangegeven de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek te onderschrijven. Het college herkent het geschetste beeld dat externe inhuur noodzakelijk is en de afgelopen periode steeds rechtmatiger wordt ingezet, onder meer door het gebruik van het dynamisch aankoopsysteem (DAS). Tegelijkertijd onderkent het college, in lijn met de bevindingen van de Rekenkamer, dat verdere stappen nodig zijn om de inzet van externe inhuur meer strategisch en beheerst vorm te geven.

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan dat de recente organisatieverandering en aangepaste governance bijdragen aan een sterkere aansturing en dat inmiddels een daling zichtbaar is van de uitgaven aan externe inhuur als percentage van de totale loonsom. Daarnaast werkt het college aan het verder ‘in control’ komen op rechtmatigheid, onder meer via een plan van aanpak voor aanbestedingen, externe inhuur en contractmanagement. Ook kondigt het college aan dat strategisch personeelsbeleid, centralere regie op inhuur, professioneel contractmanagement en een integrale inhuurmonitor de komende periode verder worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

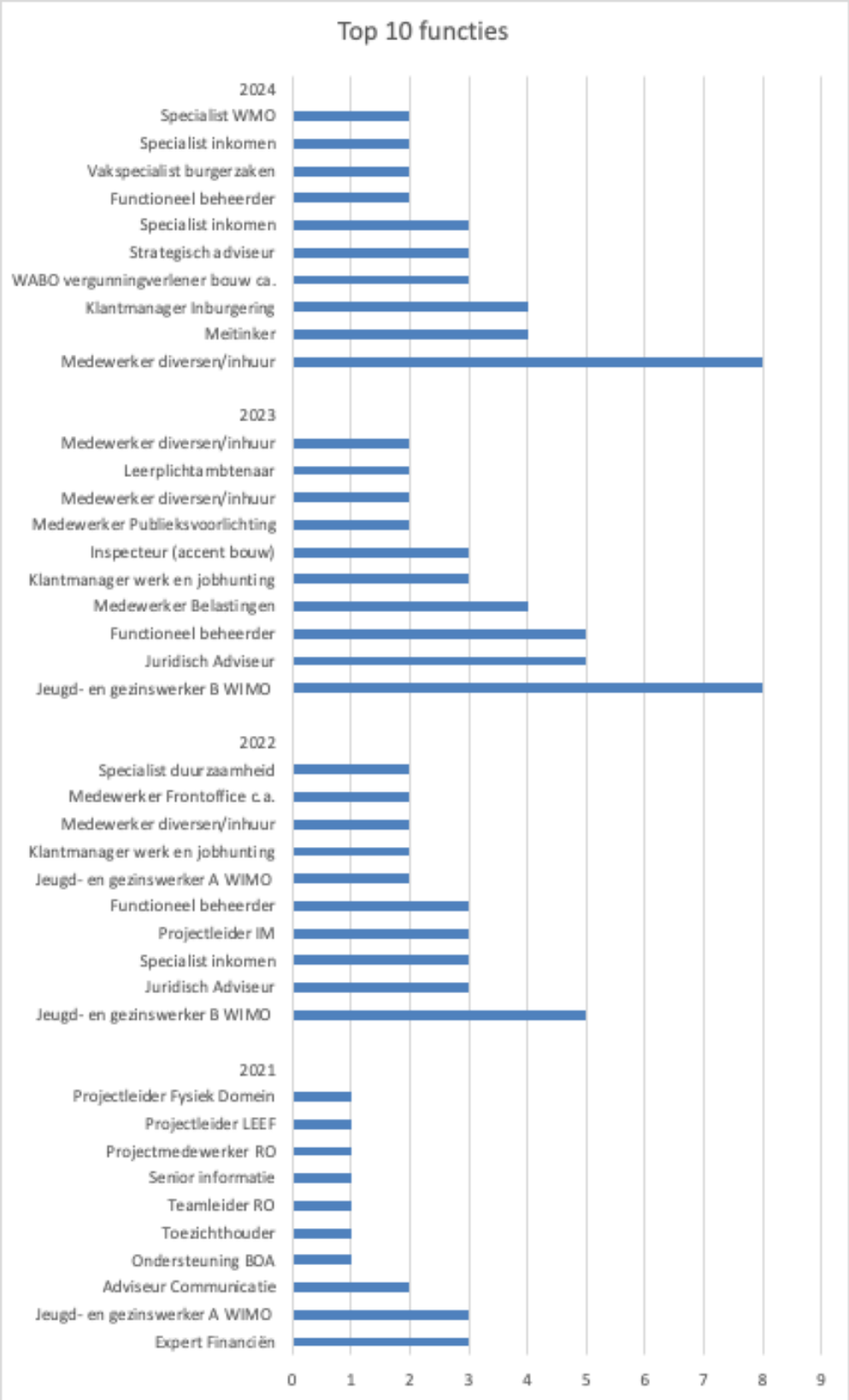
De Rekenkamer ziet deze inzet als een belangrijke stap om de geconstateerde kwetsbaarheden te verkleinen en de grip op externe inhuur te versterken. De integrale bestuurlijke reactie van het college is als bijlage 5 bij dit rapport opgenomen.

BIJLAGEN

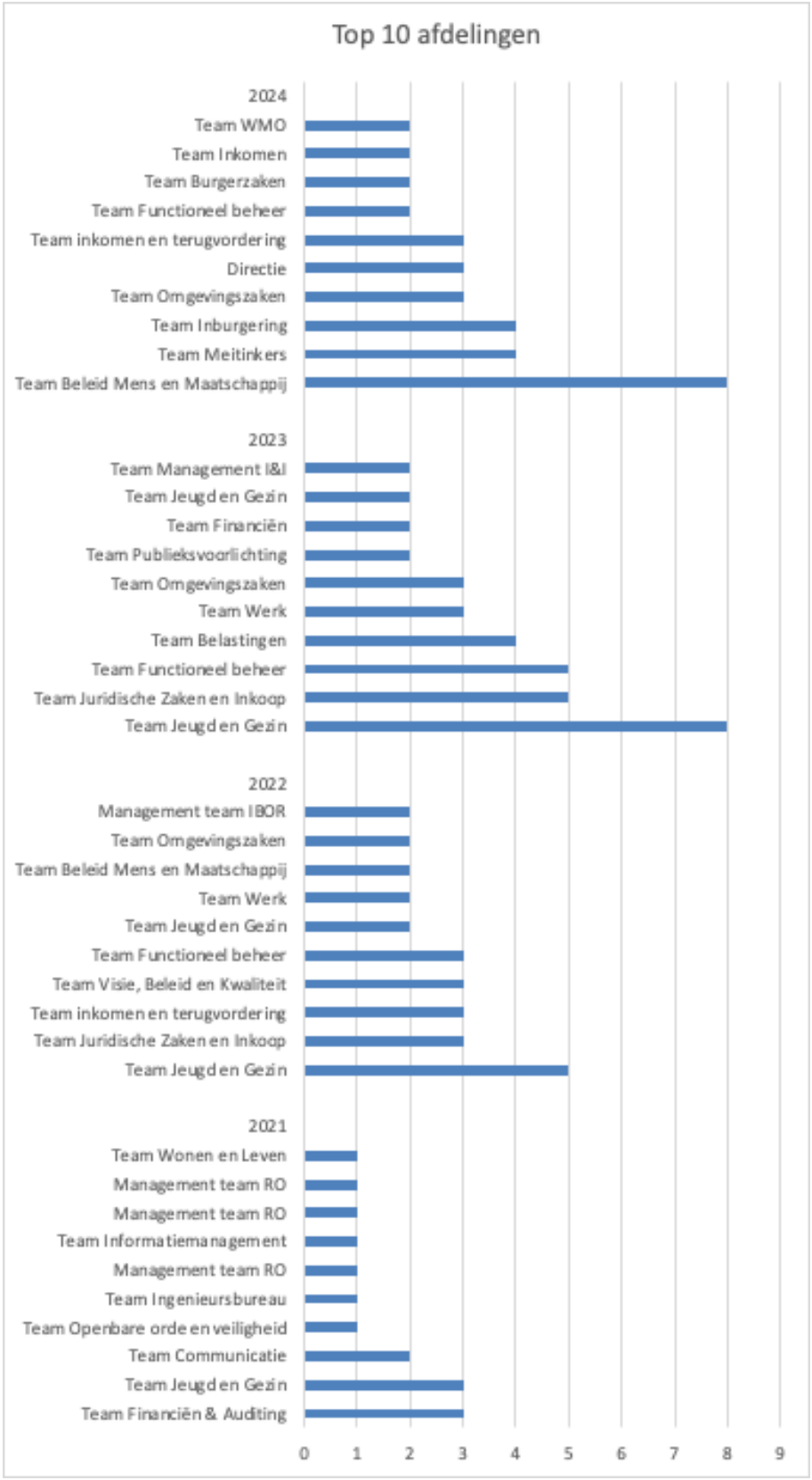
Bijlage 1: aantal inhuurcontracten per jaar per afdeling

Afdeling	2021	2022	2023	2024	totaal
Adviesteam	1	3	2	0	6
Dienstverlening & Informatiemanagement	1	0	0	0	1
Directie	0	0	2	5	7
Domein Bedrijfsvoering	0	0	0	3	3
Domein Mens en Maatschappij	0	0	0	1	1
Informatiemanagement & ICT	0	0	1	0	1
Management team IBOR	1	6	2	0	9
Management team RO	7	8	9	0	24
Organisatie en communicatie	0	0	1	2	3
Stafteam	0	3	3	0	6
Team Bedrijfsbureau	0	0	1	1	2
Team Bedrijfsbureau Mens en Maatschappij	0	1	0	2	3
Team Belastingen	0	2	8	3	13
Team Beleid Leefomgeving	0	0	2	1	3
Team Beleid Mens en Maatschappij	0	2	1	12	15
Team Beleid en Advies	0	0	0	1	1
Team Bestuurs- en directieadvies	0	0	0	1	1
Team Bestuurssecretariaat	0	1	0	2	3
Team Burgerzaken	0	1	1	2	4
Team Communicatie	2	2	2	1	7
Team Concerncontrol en K&A	0	1	0	0	1
Team Duurzaamheid	0	0	1	2	3
Team EZ/Duurzaamheid/Wijkmanagement	0	1	2	0	3
Team Eigendom en Vastgoed	1	0	2	2	5
Team Facilitair	1	1	1	0	3
Team Financiën	0	0	2	1	3
Team Financiën & Auditing	3	4	3	4	14
Team Functioneel beheer	0	3	5	3	11
Team Gegevens	0	1	0	0	1
Team Groen, Landschap, Begraven en Spelen	0	0	1	0	1
Team HR en Organisatieadvies	0	0	0	3	3
Team Handhaving	0	0	1	1	2
Team Helpdesk	0	1	1	0	2
Team Inburgering	0	0	2	4	6
Team Informatiemanagement	1	0	1	0	2
Team Informatiesystemen Bedrijfsvoering	0	0	0	1	1
Team Informatiesystemen Dienstverlening	0	0	1	0	1
Team Infrastructuur	0	1	1	1	3
Team Ingenieursbureau	1	0	0	1	2
Team Inkomen	0	0	2	4	6
Team Jeugd en Gezin	3	7	11	2	23
Team Juridische Zaken en Inkoop	1	4	8	1	14
Team Management I&I	0	0	2	0	2
Team Meitinkers	0	0	0	4	4
Team Oekraïne	0	0	1	0	1
Team Omgevingsrecht	0	0	1	1	2
Team Omgevingszaken	2	5	5	5	17
Team Ontwerp en Advies	0	1	1	3	5
Team Openbare orde en veiligheid	1	4	5	4	14
Team Personeel & Organisatie	0	3	5	3	11
Team Poort	0	2	0	1	3
Team Programma- en Projectbureau	1	1	2	1	5
Team Projecten IBOR	0	0	0	1	1
Team Publieksvoorlichting	0	1	2	0	3
Team Schuldhulp	0	0	0	1	1
Team Systeembeheer	0	0	0	1	1
Team Toegang	0	2	1	1	4
Team Vastgoed en Eigendommen	0	0	1	0	1
Team Vergunningen, Toezicht en Handhaving	0	0	0	1	1
Team Visie en Beleid	0	0	1	0	1
Team Visie, Beleid en Kwaliteit	1	4	3	1	9
Team WMO	0	1	1	2	4
Team Werk	1	2	3	0	6
Team Werk en Participatie	0	0	1	1	2
Team Wmo	0	0	0	1	1
Team Wonen en Leven	1	2	3	3	9
Team Zorgveiligheid	0	0	1	0	1
Team beleid en regie	1	0	1	2	4
Team inkomen en terugvordering	0	3	1	4	8
Team uitkeringen administratie	0	0	0	1	1
Team vroegsignalering	0	0	1	0	1
Team zorgveiligheid	0	0	1	0	1
Technische Dienst	1	0	0	0	1
Wijkoverstijgende ploeg	0	3	0	0	3
	32	87	123	109	351

Bijlage 2: top 10 functies waarop inhuurcontract is aangegaan



Bijlage 3: top 10 afdelingen die inhuurcontract is aangegaan



Bijlage 4: Duur inhuur twee jaar of langer

Afdeling	Functie	Start contractjaar	Duur (dagen)	duur in jaren
Team Eigendom en Vastgoed	Beleidsadviseur vastgoed en eigendommen (rentmeester)	2021	1781	4,9
Team Jeugd en Gezin	Jeugd- en gezinswerker A WIMO	2021	1675	4,6
Team Ingenieursbureau	Toezichthouder	2021	1675	4,6
Team Ingenieursbureau	Medewerker Projecten	2024	1553	4,3
Team Programma- en Projectbureau	Planeconoom	2021	1461	4,0
Team Jeugd en Gezin	Jeugd- en gezinswerker A WIMO	2022	1438	3,9
Team Financiën & Auditing	Expert Financiën	2021	1424	3,9
Team Belastingen	Allround medewerker Belastingen	2022	1402	3,8
Technische Dienst	Vakman onderhoud	2021	1310	3,6
Team Ontwerp en Advies	Medewerker Stedenbouw	2022	1218	3,3
Team Beleid Mens en Maatschappij	Medewerker diversen/inhuur	2022	1218	3,3
Team Wonen en Leven	Projectleider Fysiek Domein	2021	1188	3,3
Team Communicatie	Adviseur Communicatie	2022	1158	3,2
Team Beleid Mens en Maatschappij	Medewerker diversen/inhuur	2023	1101	3,0
Team Beleid Mens en Maatschappij	Medewerker diversen/inhuur	2022	1100	3,0
Team Zorgveiligheid	Procesregisseur (Wijk GGD)	2023	1096	3,0
Team Beleid Leefomgeving	Kwartiermaker Europa en subsidies	2023	1096	3,0
Team Beleid Mens en Maatschappij	Medewerker diversen/inhuur	2024	1095	3,0
Team Inkomen	Poortmedewerker	2023	1087	3,0
Team Programma- en Projectbureau	Projectleider wonen	2022	1085	3,0
Team Bedrijfsbureau	I-Adviseur	2023	1081	3,0
Team Jeugd en Gezin	Jeugd- en gezinswerker B WIMO	2023	1065	2,9
Team Omgevingszaken	WABO vergunningverlener bouw ca.	2022	1059	2,9
Team Bedrijfsbureau Mens en Maatschappij	Administratief medewerker	2022	1004	2,8
Management team RO	Projectleider LEEF	2021	993	2,7
Team Communicatie	Adviseur Communicatie	2021	987	2,7
Team Omgevingszaken	Inspecteur (accent bouw)	2022	977	2,7
Adviesteam	Adviseur kwaliteit	2022	976	2,7
Adviesteam	Adviseur kwaliteit	2022	976	2,7
Team Wonen en Leven	Beleidsadviseur RO	2022	975	2,7
Team Financiën	Medewerker diversen/inhuur	2023	971	2,7
Team Wonen en Leven	Projectleider Fysiek Domein	2022	943	2,6
Team Juridische Zaken en Inkoop	Juridisch Adviseur	2022	940	2,6
Dienstverlening & Informatiemanagement	Project- en managementassistent	2021	936	2,6
Team EZ/Duurzaamheid/Wijkmanagement	Projectmedewerker RO	2022	916	2,5
Team Financiën	Medewerker diversen/inhuur	2023	912	2,5
Team Eigendom en Vastgoed	Beleidsadviseur vastgoed en eigendommen (rentmeester)	2023	889	2,4
Adviesteam	Juridisch medewerker	2022	884	2,4
Adviesteam	Adviseur bedrijfsvoering	2021	865	2,4
Management team RO	Juridisch beleidsadviseur omgevingsrecht	2021	852	2,3
Team Financiën & Auditing	Expert Financiën	2021	852	2,3
Directie	Strategisch adviseur	2023	851	2,3
Team Openbare orde en veiligheid	Ondersteuning BOA	2021	850	2,3
Team Personeel & Organisatie	Medewerker P&O	2022	823	2,3
Team Omgevingszaken	WABO vergunningverlener bouw ca.	2022	802	2,2
Team Ontwerp en Advies	Beleidsmedewerker verkeer en parkeren	2023	792	2,2
Team Financiën & Auditing	Medewerker diversen/inhuur	2022	784	2,1
Team Programma- en Projectbureau	Projectleider Fysiek Domein	2023	780	2,1
Management team RO	Projectleider Fysiek Domein	2021	760	2,1
Team Omgevingszaken	Inspecteur (accent bouw)	2023	759	2,1
Team Toegang	Meitinker	2023	757	2,1
Team beleid en regie	Medewerker beleid en regie	2021	756	2,1
Team Publieksvoorlichting	Medewerker Publieksvoorlichting	2023	747	2,0
Team Eigendom en Vastgoed	Beleidsmedewerker vastgoed & eigendommen	2023	745	2,0
Team Beleid Mens en Maatschappij	Medewerker diversen/inhuur	2024	732	2,0
Team Beleid Mens en Maatschappij	Medewerker diversen/inhuur	2024	732	2,0
Team Beleid Mens en Maatschappij	Medewerker diversen/inhuur	2024	732	2,0
Team Ontwerp en Advies	Beleidsadviseur stedenbouw	2024	731	2,0
Team Programma- en Projectbureau	Planeconoom	2023	731	2,0
Team Omgevingsrecht	Juridisch beleidsadviseur omgevingsrecht	2023	731	2,0
Team Werk	Klantmanager werk en jobhunting	2021	730	2,0
Management team IBOR	Beleidsadviseur verkeer en parkeren	2022	730	2,0
Team Inkomen	Specialist inkomen	2024	730	2,0
Team Inburgering	Klantmanager Inburgering	2024	730	2,0
Team Inkomen	Specialist inkomen	2024	723	2,0
Management team RO	Teamleider RO	2021	720	2,0
Team Jeugd en Gezin	Jeugd- en gezinswerker A WIMO	2021	719	2,0

Bijlage 5: Bestuurlijke reactie

GEMEENTE HEERENVEEN

Crackstraat 2 8441 ES Heerenveen
Postbus 15000 8440 GA Heerenveen
Telefoon 14 0513
gemeente@heerenveen.nl
www.heerenveen.nl

Rekenkamercommissie

uw brief van:	ons kenmerk:	bijlage(n):	datum:
5 december 2025	Z.26.531491	-	27 januari 2026

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek "Externe inhuur" (2 december 2025)

Beste rekenkamercommissie,

In uw e-mail van 5 december jl. stuurde u ons het rekenkameronderzoek "Externe inhuur". U verzocht ons schriftelijk en inhoudelijk te reageren op de door u geformuleerde conclusie en aanbevelingen. Dit sluit aan bij onze eerdere bevindingen waar we ook al op ingezet hebben. Graag maken wij van deze mogelijkheid gebruik.

Het college onderschrijft en herkent de conclusies en aanbevelingen van de eindrapportage. U concludeert dat de gemeente Heerenveen externe inhuur noodzakelijk en op onderdelen steeds rechtmatiger inzet (met name via DAS), maar de inzet is te weinig strategisch gestuurd en onvoldoende beheerst. Door het ontbreken van een concrete visie, toetsbare doelen en uniform proces is de organisatie kwetsbaar voor: hoge en oplopende kosten, onrechtmatigheden, langdurige afhankelijkheid van externen en verlies van kennis en continuïteit".

In april 2024 stelde het college de nieuwe organisatiestructuur en governance vast. Deze verandering moet onder andere bijdragen aan het versterken van de aansturing van de organisatie vanuit de maatschappelijke opgave, het integraal belang en de maatschappelijke opgave en schaalsprong die de Gemeente Heerenveen doormaakt. In het voorjaar van 2025 kreeg de nieuwe structuur en governance haar beslag. De uitkomsten van uw onderzoek laten zien dat deze uitgangspunten zijn eerste vruchten gaat afwerpen. We zetten onze inhuur noodzakelijk en steeds rechtmatiger in. Uiteraard we hebben nog zeker stappen te zetten.

Concreet zien wij inmiddels een daling van de uitgaven aan externe inhuur t.o.v. de totale loonsom. Voor 2024 bedroegen de uitgaven voor externe inhuur 27,2% van de totale loonsom. Naar de huidige inzichten komen we voor 2025 uit op 22,1%.

Bij de vaststelling van de jaarrekening d.d. 13 mei 2025 bent ook geïnformeerd over de onrechtmatigheden.

Daarop hebben we in 2025 onderzoek laten uitvoeren door Exilo over het in control komen op het gebied van rechtmatigheid op de onderdelen aanbestedingen, externe inhuur en financiën. Dit heeft geleid tot een plan van aanpak 'In control op rechtmatigheid' welke op dit moment wordt uitgevoerd. Uitgangspunt blijft de afspraak tussen college en raad van maximaal 2% materialiteit (in het kader van rechtmatigheid) te realiseren. We verwachten dat we in 2027 deze afspraak hebben gerealiseerd.

De arbeidsmarkt waarin we als gemeente opereren wordt steeds krapper. U merkt dan ook terecht op dat onze uitdaging om de dienstverlening op peil te houden in die markt, afgezet tegen hoge kosten nog nadrukkelijker van ons vraagt om sturing en grip te houden op de externe inhuur.

U geeft een drietal aanbevelingen. Hieronder geven wij per aanbeveling een reactie.

1. Stel een strategische koers voor externe inhuur vast als onderdeel van strategisch personeelsbeleid.
Wij vinden het van belang om goed te kunnen sturen op het realiseren van onze ambities en effecten. Om die reden hebben wij in juni 2025 opdracht gegeven om medio 2026 te komen met strategisch personeelsbeleid zoals ook aan de gemeenteraad is toegezegd. Onderdeel van de uitwerking van dit strategisch personeelsbeleid is het opstellen van nieuw Werving- en selectiebeleid waarvan inhuurbeleid een onderdeel vormt. De door u gestelde punten worden verwerkt in het inhuurbeleid.

2. Organiseer centrale regie en uniforme besluitvorming, met strikte naleving van inhuurroutes.
Als college hebben we vanuit het kader rechtmatigheid en sturing op realiseren van doelen en effecten de organisatie de opdracht gegeven om het proces van inhuur te centraliseren. Voor de organisatie geldt dat integraal management één van de leidende principes is. Het management van de gemeente prevaleert vast personeel boven externe inhuur. De directie- en managementfuncties zijn bijna geheel ingevuld met vast personeel. Wel moet opgemerkt worden dat de gemeentelijke opgaven groot zijn, wat passend is bij een ontwikkelgemeente zoals onze gemeente. De realisatie van maatschappelijke resultaten voor onze inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties staat voorop. Als college sturen we op het realiseren van onze raadsagenda en het hoofdlijnenakkoord. Daarbij is soms gezien de opgaven en krappe arbeidsmarkt externe inhuur onvermijdelijk. Daarin wijkt de Gemeente Heerenveen niet af van overige gemeenten.

Het principe dat u voorstelt van "DAS tenzij", is ook de huidige werkwijze binnen onze organisatie die het college voorstaat.

3. Versterk grip op uitvoering door professioneel contractmanagement en een integrale inhuurmonitor.
In onze opdracht (dit is een deelproject van het plan van aanpak 'In control op rechtmatigheid') wordt nu gewerkt aan een plan van aanpak inkoop & contractmanagement. Er is al een contractmanagementsysteem beschikbaar, welke vanaf 2026 volledig in gebruik zal zijn.

Als college hebben we eerder in Q4 2024 besloten om de aanschaf van een nieuw HR-systeem mogelijk te maken. Per 7 januari 2026 is dit systeem operationeel. Dit maakt het ook mogelijk om een integrale inhuurmonitor op te stellen. Deze monitor biedt inzicht en maakt sturing op externe inhuur beter mogelijk. Door de organisatieverandering is de span of control van teammanagers kleiner geworden waardoor teammanagers ook beter kunnen sturen op contractmanagement en inhuur. Beter sturen op contracten zal vooral mogelijk gemaakt worden door het hebben van het eerdergenoemde contractmanagementsysteem en het gaan beleggen van de diverse contractmanagement rollen. De gemeenteraad heeft in juni 2025 middelen voor de organisatieontwikkeling beschikbaar gesteld. Deze organisatieontwikkeling heeft ook geleid tot een leiderschapsontwikkeltraject, waarin sturing en gekaderde autonomie belangrijke onderdelen zijn.



Maatschappelijk belang
Er kunnen zich situaties voordoen waarin het maatschappelijk belang vereist dat doelmatigheid prevaleert boven rechtmatigheid in het belang van onze inwoners en ondernemers. Ons uitgangspunt is en blijft dan ook om binnen het met u afgesproken kader van 2% materialiteit (in het kader van rechtmatigheid) te werken. Het college kan hiervan afwijken en daarover rapporteren aan de gemeenteraad.

Bel gerust als u vragen heeft
Heeft u vragen over deze brief? Neem dan contact op met Edwin Zijlstra door te bellen naar 14 05 13.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Heerenveen.

De gemeentesecretaris,



G.W. Huisman

De burgemeester,



M.A. Fokkens-Kelder

