Externe inhuur in breder perspectief

Onderzoek naar de samenhang tussen personeelsbeleid, strategische personeelsplanning en de inzet van externen.



Onderzoek van de rekenkamer Rheden

Versie: Eindrapport

Datum: 29 april 2026

gemeente Rheden

Inhoud

1. Inleiding 3

1.1 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 3

1.2 Externe inhuur als onderdeel van strategische personeelsplanning 3

1.3 Onderzoek aanpak 4

2. Externe Inhuur en personeelsbeleid in Rheden 5

2.1 Het personeelsbeleid van Rheden 5

2.2 Overwegingen voor externe inhuur 6

2.3 Externe inhuur in de praktijk 8

2.3.1 Informatie uit interviews 8

2.3.2 Cijfers van externe inhuur 9

3. De rol van de gemeenteraad bij strategische personeelsplanning en externe inhuur 11

4. Rheden vergeleken met andere gemeenten 13

4.1 Personele ontwikkeling 13

4.2 Externe inhuur 16

5. Conclusies en aanbevelingen 17

5.1 Conclusies 17

5.2 Aanbevelingen 19

Bijlage 1: Reactie College van Burgemeester en Wethouders 22

Bijlage 2: Nawoord rekenkamer 23

Bijlage 3: Normenkader 26

Bijlage 4: Geraadpleegde documenten 27

1. Inleiding

Tijdens de gesprekken die de Rekenkamer Rheden in februari 2025 voerde met de verschillende fracties, gaven meerdere fracties aan dat externe inhuur een geschikt onderwerp kan zijn voor nader onderzoek. Het onderwerp past ook binnen de criteria die de rekenkamer vooraf heeft vastgesteld voor het kiezen en beoordelen van een onderzoeksonderwerp.

Het personeelsbeleid van de gemeente Rheden is in de eerste plaats een taak van de gemeentesecretaris en het college van burgemeester en wethouders. Maar als dat beleid invloed heeft op de uitvoering van gemeentelijke taken, speelt ook de gemeenteraad een rol. De raad kan namelijk via het budgetrecht bepalen hoeveel geld beschikbaar is voor het personeel dat deze taken uitvoert, en daarbij ook keuzes maakt in de inzet van middelen.

Externe inhuur komt in veel gemeenten regelmatig voor en is daarom vaak onderwerp van onderzoek door rekenkamers.

1.1 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Rheden laten zien hoe externe inhuur wordt ingezet als onderdeel van de strategische personeelsplanning, welke keuzes daarbij worden gemaakt en wat de invloed daarvan is op de kwaliteit van de organisatie en daarmee de dienstverlening. De centrale onderzoeksvraag is:

In hoeverre heeft de gemeente Rheden grip op externe inhuur als onderdeel van strategische personeelsplanning, met het oog op de toekomst?

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Op welke manier speelt externe inhuur een rol binnen strategische personeelsplanning van de gemeente?
   a. Welke overwegingen werden gemaakt?
   b. In hoeverre werden die overwegingen vastgelegd en werd ernaar gehandeld?
   c. Welk percentage van medewerkers dat zich bezighoudt met kerntaken, is externe inhuur?
   d. Wat zijn de totale kosten per jaar voor externe inhuur in de gemeente Rheden?
   e. Wat zijn de verwachte consequenties van de bijgestelde, en door de directie vastgestelde, strategische personeelsplanning en begroting voor de vragen onder a tot en met d?
2. Welke rol heeft de gemeenteraad van Rheden ten aanzien de strategische personeelsplanning (inclusief externe inhuur) en hoe geeft deze hier invulling aan?
3. Hoe verhoudt de formatie, de in- en uitstroompercentages en de externe inhuur in de gemeente Rheden zich tot andere gemeenten?

1.2 Externe inhuur als onderdeel van strategische personeelsplanning

Gemeenten hebben op de huidige arbeidsmarkt veel moeite om genoeg goed gekwalificeerd personeel te vinden en te behouden. De combinatie van een vergrijzende beroepsbevolking, een groeiende vraag naar specialistische kennis en complexe maatschappelijke opgaven, zoals de Omgevingswet, de energietransitie en woningbouw, maakt deze uitdaging groter. Strategische personeelsplanning is daarom belangrijk voor gemeenten. Externe inhuur speelt hierin een rol, bijvoorbeeld om tijdelijk extra kennis of capaciteit in te zetten.

Tegelijk brengt externe inhuur ook risico's met zich mee, zoals hogere kosten, minder kennisopbouw binnen de organisatie en een mogelijke afhankelijkheid van externe partijen. Dit onderzoek kijkt naar de vraag in hoeverre de gemeente Rheden hierop stuurt en grip heeft op het gebruik van externe inhuur binnen de bredere context van strategische personeelsplanning.

Strategische personeelsplanning kan als volgt worden gedefinieerd:

Het continu voorbereiden, vormgeven en implementeren van beleid rondom de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel waardoor de personen met de juiste kwaliteiten, kosten en flexibiliteit op de juiste momenten aanwezig zijn op de juiste plaats in de organisatie, om de activiteiten uit te kunnen voeren, die benodigd zijn voor het behalen van de strategische doelen. (Aangepaste definitie van Evers en Verhoeven die in de literatuur vaak wordt gebruikt).

De inzet van externe inhuur is een vast onderdeel geworden van het personeelsbeleid bij veel gemeenten. Ook de gemeente Rheden maakt regelmatig gebruik van tijdelijke krachten om vacatures tijdelijk op te vullen, specialistische kennis in te huren of om pieken in de werkdruk op te vangen.

Tegelijkertijd maakt de gemeenteraad zich zorgen over de omvang en kosten van deze inhuur, over de mate van grip op het proces en over de gevolgen voor kennisbehoud en continuïteit binnen de organisatie. De rekenkamer heeft daarom onderzocht hoe groot de externe inhuur is binnen de gemeente Rheden en hoe hiermee wordt omgegaan.

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 tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt". (Gegevensdefinities & berekeningen; Personeelsmonitor gemeenten 2024; A&O fonds gemeenten).*

Binnen deze definitie onderscheiden we drie categorieën:

1. Inkopen van capaciteit om reguliere taken te vervullen (b.v. ziekte, piekbelastingen, flexibele schil);
2. Tijdelijke klussen, projecten of het uitvoeren (uitbesteden) van specialistische opdrachten waarvoor de gemeente zelf de discipline in huis heeft;
3. Inhuur van personeel met een discipline die niet in de gemeentelijke organisatie aanwezig is.

1.3 Onderzoek aanpak

Voor dit onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Daarnaast is dieper ingezoomd op drie casussen:

1. Sport in Rheden;
2. Energietransitie;
3. Bomenploeg.

Ook zijn er gesprekken gevoerd met portefeuillehouders, concerncontroller en betrokken directieleden en teammanagers en de programmamanager.

2. Externe Inhuur en personeelsbeleid in Rheden

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste deelvraag van het onderzoek:
"Op welke manier speelt externe inhuur een rol binnen de strategische personeelsplanning van de gemeente?".

Er is op dit moment geen actuele nota personeelsbeleid en ook geen vastgelegd beleid over externe inhuur. Wel staat hierover enige informatie in het "Handboek Werving en Selectie" en in de programmabegrotingen en jaarstukken (paragraaf 2.1). Ook wordt per team gewerkt aan een strategische personeelsplanning. Hierbij kunnen de teammanagers het "Handboek Strategische Personeelsplanning" als hulpmiddel gebruiken (paragraaf 2.2). Daarnaast wordt het "Formulier Arbeidskosten" gebruikt bij de aanvraag om een medewerker in dienst te nemen of extern in te huren (paragraaf 2.3). In de praktijk geldt de regel dat externe inhuur alleen plaatsvindt als dat echt noodzakelijk is (paragraaf 2.4).

2.1 Het personeelsbeleid van Rheden

Het strategisch personeelsbeleid

Het strategisch personeelsbeleid van de gemeente Rheden is nog in ontwikkeling en wordt naar verwachting begin 2026 afgerond. Dit beleid richt zich op het aantrekkelijk zijn en blijven als werkgever. Daarbij gaat het onder meer om goede arbeidsvoorwaarden, passende huisvesting en mogelijkheden voor ontwikkeling en doorgroei.

Daarbij spelen niet alleen salaris en arbeidsvoorwaarden een rol, maar ook werkomgeving, kernwaarden, ontwikkelkansen en het werken in het nieuwe gemeentehuis. Volgens de geïnterviewden is organisatieontwikkeling een continu proces, waarbij flexibiliteit nodig is om in te spelen op veranderende wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen en bezuinigingen. Daarnaast wordt gewerkt aan een benchmark met regiogemeenten om inzicht te krijgen in functiewaardering en de positie van Rheden op de arbeidsmarkt.

In de organisatievisie van augustus 2025 wordt onderscheid gemaakt tussen de gemeente die men wil zijn en de gemeente die men kan zijn, gegeven de beschikbare mensen, middelen en tijd[1]. Het evenwicht tussen deze twee wordt bepaald door het stellen van prioriteiten. Dit gebeurt via een jaarlijks bij te stellen Strategische Agenda, die is gebaseerd op het coalitieakkoord, de begroting en de opgavenkalender. De bijbehorende kernwaarden zijn samengevat in OEPS: Oprecht nieuwsgierig, Experimenteren, Persoonlijk leiderschap en Samenwerken.

Informatie in jaarstukken en programmabegrotingen

In de jaarstukken en programmabegrotingen is informatie opgenomen over het personeelsbeleid zoals dat tot nu toe in de praktijk is uitgevoerd[2]. Hierin wordt het belang benadrukt van duurzame inzetbaarheid van medewerkers, ongeacht leeftijd of levensfase, en van een goede balans tussen werkbelasting en draagkracht. Het personeelsbeleid is erop gericht medewerkers te binden en te boeien.

[1] Organisatievisie Gemeente Rheden *Naar een toekomstbehendige organisatie* (augustus 2025).
[2] Programmabegroting Rheden 2020 en 2024-2027, jaarstukken 2021 en 2023; paragraaf Bedrijfsvoering.

Strategische personeelsplanning

In de programmabegroting van 2020 geeft het college aan strategische personeelsplanning in te zetten om beter zicht te krijgen op de inzet van kwaliteiten van medewerkers, veranderingen in functies, krapte op de arbeidsmarkt en het voorkomen van disfunctioneren of boventalligheid. Dit moet bijdragen aan meer grip op externe inhuur en het gebruik van een flexibele schil.

Ter ondersteuning van dit proces is het Handboek Strategische Personeelsplanning opgesteld. Het doel is om per team een strategische personeelsplanning op te stellen, afgestemd op de specifieke werkzaamheden, doelgroepen en uitdagingen. Hierdoor ontstaat inzicht in de samenstelling van teams en in toekomstige ontwikkelingen. Daarbij wordt vooruitgekeken naar een periode van vijf jaar. De uitkomsten van de teams worden op organisatieniveau samengebracht en gebruikt als input voor de organisatiestrategie. Dit bevordert samenwerking tussen afdelingen, ondersteunt het aanpakken van complexe vraagstukken en maakt zichtbaar hoe teams en leidinggevenden elkaar kunnen aanvullen.

Uit de interviews blijkt dat dit handboek niet is bedoeld als projectplan, maar als hulpmiddel voor teammanagers en HR-adviseurs. Uit de interviews blijkt dat de toepassing van strategische personeelsplanning per team verschilt. Sommige teams hebben al een uitgewerkt plan, terwijl andere teams zich nog in een beginfase bevinden. De uitwerking kan door teammanagers worden vastgelegd in rapportages in Cognos, het managementinformatiesysteem van de gemeente.

Gevolgen van de ombuigingen uit de begroting vanaf 2025

Vanaf 2025 wil het college strategische personeelsplanning gebruiken bij de uitvoering van de bezuinigingsopgave en bij het maken van toekomstgerichte keuzes over formatie en vacatures[3]. De kadernota 2025-2028 bevat ombuigingen die invloed hebben op de formatie en het salarisbudget. Daarom wordt de balans tussen taken, formatie en bezetting opnieuw bekeken. Op dit moment is de strategische personeelsplanning nog niet beschikbaar.

Er wordt gestuurd op minder externe inhuur en een compactere organisatie. De ambitie is om het percentage externe inhuur in 2026 terug te brengen van circa 25 naar 15 procent van de loonsom. De verdere uitwerking van deze plannen volgt in 2025. De gemeenteraad wordt via de P&C-documenten geïnformeerd over de voortgang en de gevolgen van de ombuigingen voor de formatie en het salarisbudget.

Voor de korte termijn geldt dat tijdelijke inhuur zoveel mogelijk wordt beperkt en dat zorgvuldig wordt omgegaan met het openstellen van vacatures. De duurzame inzetbaarheid van medewerkers blijft hierbij een belangrijk aandachtspunt.

2.2 Overwegingen voor externe inhuur

In het Handboek Strategische Personeelsplanning staan geen specifieke criteria voor het inzetten van externe inhuur. Deze criteria zijn wel opgenomen in het formulier Arbeidskosten en worden ook genoemd in de programmabegrotingen en jaarstukken.

Op dit moment is er geen centrale monitoring van externe inhuur. Binnen de organisatie bestaat wel de wens om een centrale monitor te ontwikkelen, zodat beter kan worden gestuurd op formatie en inhuur op organisatieniveau. Op teamniveau is monitoring wel mogelijk: teammanagers kunnen via Cognos inzicht krijgen in het aantal ingehuurde fte’s en de bijbehorende kosten.

[3] Ombuigingsvoorstel personeelsbeleid; bijlage bij raadsbesluit kadernota 2025; vastgesteld in de gemeenteraad van 2 juli 2024; Gewijzigde programmabegroting Rheden 2025-2028; paragraaf Bedrijfsvoering.

Uit de programmabegrotingen en jaarstukken blijkt dat de gemeente wil inzetten op het verminderen van externe inhuur en payrollconstructies. Tegelijkertijd blijft een flexibele schil nodig, bijvoorbeeld voor tijdelijke projecten, vervanging bij ziekte of het aantrekken van specialistische kennis[4]. Inhuur wordt alleen overwogen als de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt[5]. Het doel is om meer kennis binnen de organisatie op te bouwen en kosten te besparen.

Om de sturing op personeelskosten te verbeteren, wordt het formulier Arbeidskosten gebruikt[6]. Dit formulier is verplicht bij elke aanvraag om personeel aan te nemen of in te huren. Het Directieteam beoordeelt alle personele uitgaven en bekijkt ook de risico's en mogelijke alternatieven voor inhuur. De afwegingscriteria in het formulier gelden zowel voor externe inhuur als voor het invullen van vacatures. Daarbij geldt terughoudendheid als uitgangspunt. Belangrijke afwegingen zijn onder andere:

- Is de vacature noodzakelijk voor de veiligheid?
- Is er een wettelijke verplichting?
- Kan de wettelijke taak tijdelijk door iemand anders worden uitgevoerd?
- Leidt afwijzing van de aanvraag tot desinvestering?
- Kunnen de werkzaamheden worden uitgesteld?

De kosten voor inhuur worden eerst betaald uit de bestaande formatiebudgetten[7]. Als die budgetten zijn uitgeput, vraagt men extra middelen aan via het Directieteam. De noodzaak voor strakke sturing blijkt onder meer uit 2020, toen het budget voor externe inhuur werd overschreden met ongeveer 2,4 miljoen euro.

Maatregelen financiële beheersing 2024

Om de begroting in 2024 weer in balans te brengen, zijn extra maatregelen genomen[8]. Er werd een adviescommissie ingesteld die het college adviseerde over vacatures en inhuur. De adviescommissie bestond uit een collegelid, de gemeentesecretaris en de concerncontroller. De belangrijkste maatregelen waren:

1. Terugdringen van externe inhuur bij langdurige ziektevervanging;
2. Terugdringen van externe inhuur ten gunste van vaste medewerkers;
3. Vacatures alleen opstellen na een positief advies van de commissie, ook als er budget is;
4. Een brede analyse uitvoeren naar mogelijkheden om uitgaven te beperken.

Om de externe inhuur verder te beperken, is besloten dat langdurige ziekte in principe niet meer wordt opgevangen met inhuur. Ook andere vormen van inhuur vinden alleen nog plaats na een positief besluit van de adviescommissie, op basis van vastgestelde afwegingscriteria. Dit besluit kan gevolgen hebben voor de dienstverlening en de toegevoegde waarde voor de samenleving. Om de werkdruk te beperken, wordt per situatie aangegeven welke taken in mindere mate, later of niet meer worden uitgevoerd.

De adviescommissie beoordeelde alle arbeidskostenformulieren en legde deze ook aan het college voor. Dit was een zwaar instrument, bedoeld om de begroting te bewaken. Inmiddels is de adviescommissie opgeheven en ligt de besluitvorming weer bij het Directieteam.

Uit de raadsinformatiebrief van eind 2024 blijkt dat de externe inhuur is gedaald van 86,95 fte in januari naar 76,69 fte eind 2024, een afname van ongeveer 10 fte[9]. Wanneer tijdelijke

[4] Jaarstukken 2020; paragraaf Bedrijfsvoering.
[5] Jaarstukken 2021; paragraaf Bedrijfsvoering.
[6] Formulier Arbeidskosten; tijdelijke versie, ingangsdatum per 1 juli 2024.
[7] Jaarstukken Rheden 2022; paragraaf Bedrijfsvoering
[8] Raadsinformatiebrief 25 april 2024; Maatregelen financiële beheersing 2024.
[9] Raadsinformatiebrief van 17 december 2024; Maatregelen financiële beheersing 2024.

programma's zoals "Migratie & Integratie" en "Energietransitie" buiten beschouwing worden gelaten, bedraagt de daling ruim 19 fte. De afname is bereikt door contracten te beëindigen, uren te verminderen en inhuur om te zetten naar vaste bezetting, bijvoorbeeld bij schuldhulpverlening en zwemonderwijs. Het omzetten van inhuur naar vaste functies is al langer een doelstelling, waar de laatste tijd actiever op wordt gestuurd.

2.3 Externe inhuur in de praktijk

2.3.1 Informatie uit interviews

Uit de interviews blijkt dat de gemeente externe inhuur ziet als een middel om ambities te realiseren, niet als doel op zich. De voorkeur gaat uit naar vaste medewerkers; inhuur wordt alleen ingezet als dat nodig is. Inhuur vindt plaats op formatie (bij langdurige ziekte of moeilijk vervulbare vacatures) of boven formatief (bij tijdelijke projecten of taken). Daarbij wordt gewezen op structurele onderfinanciering vanuit het Rijk, vooral in het sociaal domein, wat extra druk legt op de organisatie. Tijdens de interviews is aangegeven dat als vuistregel geldt dat bij een financiering van vier jaar of langer vast personeel kan worden aangenomen. Wanneer de financiering korter beschikbaar is, wordt meestal gekozen voor externe inhuur.

Vaste medewerkers die al lange tijd in de organisatie werken, zijn belangrijk vanwege hun kennis van het verleden en de bestaande processen. Inhuur en tijdelijke medewerkers brengen daarentegen nieuwe kennis en frisse inzichten binnen de organisatie. Externe krachten brengen nieuwe kennis en specialistische expertise binnen, wat belangrijk is in een tijd van snelle technologische en maatschappelijke veranderingen.

Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat medewerkers tegenwoordig minder lang bij één werkgever blijven. Daarom is het belangrijk om kennis goed vast te leggen binnen de organisatie, zodat die niet afhankelijk is van één persoon of van externe krachten.

Bij moeilijk vervulbare functies, zoals privacy officers of informatiebeveiligers, wordt gekeken naar samenwerking met andere gemeenten. Er wordt gestuurd op de loonsom: inhuur mag zolang dit binnen het budget blijft. Dat betekent vaak dat minder uren worden ingehuurd dan de oorspronkelijke formatie. Eerst wordt gekeken naar interne oplossingen binnen het team, vervolgens binnen de afdeling en daarna organisatiebreed.

Goede medewerkers zijn moeilijk te vinden, vooral voor specifieke functies. Externe inhuur biedt dan flexibiliteit in beloning en snelheid in handelen. Enkele geïnterviewden geven aan dat het loongebouw van de gemeente Rheden te weinig ruimte biedt om sterke kandidaten aan te trekken. Meer maatwerk kan helpen, bijvoorbeeld door iemand tijdelijk aan te nemen tegen een hoger salaris of juist eerder een vast contract aan te bieden ondanks tijdelijke financiering. De gemeente Ede wordt als voorbeeld genoemd waar dit maatwerk al wordt toegepast.

De inhuurprocedure verloopt via het arbeidskostenformulier en het aanbestedingsplatform "Flextender". Tarieven worden grotendeels door de markt bepaald, met de functieschaal als referentiepunt. Evaluaties van opdrachten gebeuren informeel, via exitgesprekken of tussentijdse afstemming, maar er is geen standaard evaluatieproces. De risico's van inhuur worden niet groter geacht dan die van vaste medewerkers. De doorlooptijd van inhuur verschilt per geval. Er is geen centraal overzicht van doorlooptijden of verlengingen, maar sinds het gebruik van "Flextender" is dit beter te monitoren.

Casus energietransitie
Het "Programma Energietransitie" bestaat uit 13 medewerkers en valt onder het team Ruimtelijke Ontwikkeling van de afdeling Leefomgeving.

De gemeente ontvangt hiervoor geen structurele middelen en is volledig afhankelijk van Rijksfinanciering via de Specifieke uitkering Duurzaam Openbare Kosten Energietransitie (SDOKE). Binnen dit programma is ongeveer de helft van de medewerkers vast en de andere helft tijdelijk, terwijl dit in het team Ruimtelijke Ontwikkeling ongeveer 80/20 is. Externe inhuur wordt niet alleen gebruikt vanwege de tijdelijke financiering, maar ook om specialistische kennis, zoals geothermie, binnen te halen.

Casus sport in Rheden

"Sport in Rheden" als entiteit beheert sporthallen, stimuleert sportdeelname en verzorgt zwemlessen, toezicht, horeca en bedrijfsvoering. Er is bewust gekozen om het sportbedrijf in eigen beheer te houden. Dit vraagt om een stabiele vaste ploeg. Sinds de opening van het nieuwe zwembad in 2020 is de personeelsvraag toegenomen en de bezoekersaantallen zijn vanaf 2023 sterk gestegen. In 2023 werd circa 650.000 euro aan externe inhuur besteed, mede door langdurige ziekte. De inhuurkosten zijn relatief hoog (ongeveer twee keer zo hoog als vaste dienst). De bedoeling is om externe inhuur af te bouwen en vaste bezetting aan te trekken. De arbeidsmarktpositie is goed, al blijven zwemdocenten lastig te vinden.
Vorig jaar is de uitgave gedaald naar 440.000 euro. Het doel is om in 2026 een vaste bezetting te hebben van 24,4 fte en het budget voor externe inhuur te beperken tot 26.000 euro. Seizoenswerk, zoals toezicht bij het buitenbad, blijft deels ingevuld met tijdelijke krachten. Externe inhuur is belangrijk om onderbezetting op wettelijke taken of veiligheid te voorkomen.

Casus bomenploeg

Het Team Inrichting en Beheer Openbare Ruimte (Team IBOR) beheert kapitaalgoederen en de openbare ruimte, waaronder wegen, riolering, groen en bomen. De gemeente kiest per taak tussen eigen uitvoering en uitbesteding op basis van vier criteria: kansen, kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Van de 32 medewerkers (28 fte) zijn er 2 extern ingehuurd, betaald uit subsidies voor zwerfafval.

De voormalige bomenploeg bestond uit drie specialisten (2 fte) en bleek kwetsbaar. Na ziekte en vertrek is het werk tijdelijk uitbesteed. Uit evaluatie bleek dat de kosten vergelijkbaar waren met die van eigen personeel. Inmiddels is het beheer van bomen via een Europese aanbesteding voor vier jaar uitbesteed aan een marktpartij. Dit is een opdracht met resultaatverplichting, geen externe inhuur. De kwaliteit wordt gevolgd door toezichthouders en directievoerders, en de resultaten worden jaarlijks geëvalueerd. Bij verlenging van contracten wordt steeds opnieuw beoordeeld of uitbesteding of eigen uitvoering de voorkeur heeft.

2.3.2 Cijfers van externe inhuur

In de programmabegrotingen en jaarstukken worden de kosten van externe inhuur weergegeven als percentage van de totale arbeidskosten (loonsom plus kosten van externe inhuur). Uit de beschikbare documenten blijkt niet welk deel hiervan betrekking heeft op kerntaken. Inhuur voor projecten met eigen dekking wordt niet als externe inhuur geregistreerd, maar onder vast personeel. De kosten van griffie en bestuur zijn niet opgenomen in de formatie.

Externe inhuur (kosten als % van totale loonsom + totale kosten inhuur externen) in euro's							
	Totale personeelskosten			**Waarvan tijdelijk personeel (inhuur/flexibele schil)**			
	Begroot (Prog beg)	Realisatie (Jaarst.)	Saldo	Begroot (Prog beg)	Realisatie (Jaarst.)	Begroot	Realisatie
2020	27.082.000	27.109.000	(27.000)	2.445.000	4.856.000	3,42%	17,64%
2021	28.214.000	29.727.000	(1.513.000)	1.634.000	5.868.000	2,01%	20,17%
2022	29.361.000	32.902.000	(3.541.000)	1.642.000	8.502.000	0,43%	25,45%
2023	32.620.000	35.197.000	(2.577.000)	1.222.000	6.478.000	6,47%	28,11%
2024	35.433.000	36.830.000	(1.397.000)	557.000	4.439.000	9,06%	24,06%

Uit het overzicht blijkt dat de begrote en daadwerkelijke kosten van tijdelijke inhuur tussen 2020 en 2024 sterk uiteenlopen. Datzelfde geldt voor de totale personeelskosten. Ook het daadwerkelijke aandeel van externe inhuur in de totale personeelskosten is aanzienlijk hoger dan vooraf in de begroting was verwacht. Het aandeel externe inhuur steeg van bijna 18 procent van de totale arbeidskosten in 2020 naar 28 procent in 2023 en daalt in 2024 naar 24 procent.

Als verklaring voor de hoge kosten van externe inhuur worden verschillende oorzaken genoemd[10]:

1. De krapte op de arbeidsmarkt;
2. De stijging van de tarieven voor externe inhuur;
3. De noodzaak om bij ziekte of vertrek tijdelijk personeel in te huren om wettelijke taken uit te voeren;
4. Specifieke knelpunten, zoals extra kosten voor de uitvoering van de energietoeslag, extra inzet voor schoonmaak en toezicht in zwembaden, en projecten zoals Nieuwkomers.

In de jaarstukken over 2024 staat dat de effecten zichtbaar zijn van de maatregelen die in het voorjaar van 2024 zijn genomen om de externe inhuur terug te dringen. Ten opzichte van eind 2023 is de inhuur afgenomen met 16 fte. Wanneer de tijdelijke programma's, zoals "Migratie & Integratie", buiten beschouwing worden gelaten, bedraagt de daling zelfs 26,65 fte.

[10] Jaarstukken 2022, 2023 en 2024; paragraaf Bedrijfsvoering.

3. De rol van de gemeenteraad bij strategische personeelsplanning en externe inhuur

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede deelvraag van het onderzoek:
"Welke rol heeft de gemeenteraad van Rheden ten aanzien de strategische personeelsplanning (inclusief externe inhuur) en hoe geeft deze hier invulling aan?"

Rol van de gemeenteraad bij externe inhuur

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol binnen het gemeentelijk beleid. Het personeelsbeleid valt primair onder het college van B&W en de gemeentesecretaris, maar raakt direct aan de uitvoering van gemeentelijke taken en daarmee aan politiek relevante keuzes. Via het budgetrecht en de bespreking van de programmabegroting en P&C-documenten kan de raad invloed uitoefenen. De raad kan ook kaders of aandachtspunten meegeven over de omvang en voorwaarden van inhuur. De gemeenteraad van Rheden heeft tot nu toe geen specifieke voorwaarden vastgesteld. Tijdens de werksessie met de rekenkamer (op 30 september 2025) wordt opgemerkt dat het college voldoende ruimte moet hebben om zijn taken uit te voeren en dat niet elke vorm van inhuur gelijk is.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Voor een goede uitoefening van zijn rol heeft de raad behoefte aan tijdige, betrouwbare en volledige informatie over de inzet van externe inhuur. Die informatie is nodig om te kunnen beoordelen of het beleid wordt uitgevoerd zoals bedoeld en of bijsturing nodig is. Wanneer de informatie te technisch, onvolledig of onduidelijk wordt gepresenteerd, belemmert dat het gesprek tussen raad en het college. Dit geldt vooral bij inhuur op kerntaken of langdurige inhuurconstructies.

Wat de discussie hierover kan vertroebelen, is dat sommige vormen van tijdelijke inzet niet onder de officiële definitie van externe inhuur vallen, zoals personeel van niet-commerciële partijen (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen), adviesopdrachten of inzet bij projecten.

Wat betreft de informatievoorziening geldt dat:
- De raad wordt geïnformeerd over budgetoverschrijdingen en de oorzaken daarvan;
- In de P&C-documenten cijfers zijn opgenomen over personeelskosten en ziekteverzuim, maar niet over leeftijdsopbouw of in- en uitstroom;
- De P&C-documenten een overzicht bevatten van de ontwikkelingen in de externe inhuur.

Tijdens de werksessie met de gemeenteraad is opgemerkt dat de huidige rapportages over externe inhuur niet transparant en moeilijk te begrijpen zijn. Raadsleden vinden de informatie te grofmazig, wat bijsturing bemoeilijkt. Sommigen willen meer detailinformatie, terwijl anderen betwijfelen of dat wenselijk is. Volgens de planning wordt de raad in januari 2026 in een bijeenkomst nader over de stand van zaken geïnformeerd.

Rolverdeling tussen raad en college/organisatie

Geïnterviewden geven aan dat de raad zich vooral zou moeten richten op de hoofdlijnen en niet op individuele inhuurkeuzes. De uitvoering is een verantwoordelijkheid van het college. Raadsleden stellen regelmatig vragen over inhuur bij de behandeling van de begroting en jaarstukken, mede door eerdere budgetoverschrijdingen en het beeld dat inhuur duurder is. Volgens geïnterviewden is er de laatste tijd meer openheid en dialoog tussen raad en college, mede dankzij het

traject "Slagkracht in samenwerking", waarbij een effectieve en efficiënte vergaderstructuur onder andere centraal staat.

Er is spanning tussen de ambities van de raad en de beschikbare uitvoeringscapaciteit. De raad bepaalt de ambities, maar het college voert deze uit binnen de beschikbare middelen. Als er onvoldoende capaciteit is, moet de raad keuzes maken: taken schrappen of extra budget beschikbaar stellen. In de interviews wordt gepleit voor meer realisme bij raad en college, omdat ambities vaak niet in verhouding staan tot de beschikbare personele capaciteit.

Enkele geïnterviewden merken op dat de raad in de recente ombuigingsronde geen fundamentele keuzes heeft gemaakt. Nieuwe ambities leiden tot extra werk voor de organisatie. Een focus op kerntaken, natuurlijke kwaliteiten van de gemeente en scherpere beleidskeuzes zou helpen om dit beter te beheersen.

4. Rheden vergeleken met andere gemeenten

In dit hoofdstuk staat de derde deelvraag van het onderzoek centraal:
"*Hoe verhoudt de personele ontwikkeling en de externe inhuur in de gemeente Rheden zich tot andere gemeenten?*"

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de situatie in Rheden zich verhoudt tot landelijke trends. Daarbij wordt gekeken naar mogelijke verschillen in formatieontwikkeling, instroom- en uitstroompercentages en het gebruik van externe inhuur. Voor deze vergelijking is gebruikgemaakt van gegevens uit de "Personeelsmonitor Gemeenten". Deze monitor is een online dashboard dat actuele en vergelijkbare gegevens bevat over het personeel van Nederlandse gemeenten. Het instrument is ontwikkeld door het A+O Fonds Gemeenten en wordt jaarlijks gevuld met data uit salarisbestanden en enquêtes van gemeenten. Het A+O Fonds Gemeenten is een landelijk fonds voor medewerkers en organisaties binnen gemeenten. Het fonds helpt gemeenten bij hun personeels- en organisatieontwikkeling. Het ondersteunt projecten op het gebied van arbeidsmarktbeleid, scholing, loopbaanontwikkeling, duurzame inzetbaarheid en kennisdeling. Ook verstrekt het subsidies, ontwikkelt programma's en doet onderzoek om de ontwikkeling van gemeentepersoneel en de vernieuwing van organisaties te stimuleren. Zo biedt de monitor op een objectieve manier inzicht in onderwerpen als instroom en uitstroom van personeel, ziekteverzuim, doorstroom, externe inhuur en de verhouding tussen vaste en flexibele bezetting.

4.1 Personele ontwikkeling

Aantal fte in dienst bij de gemeente

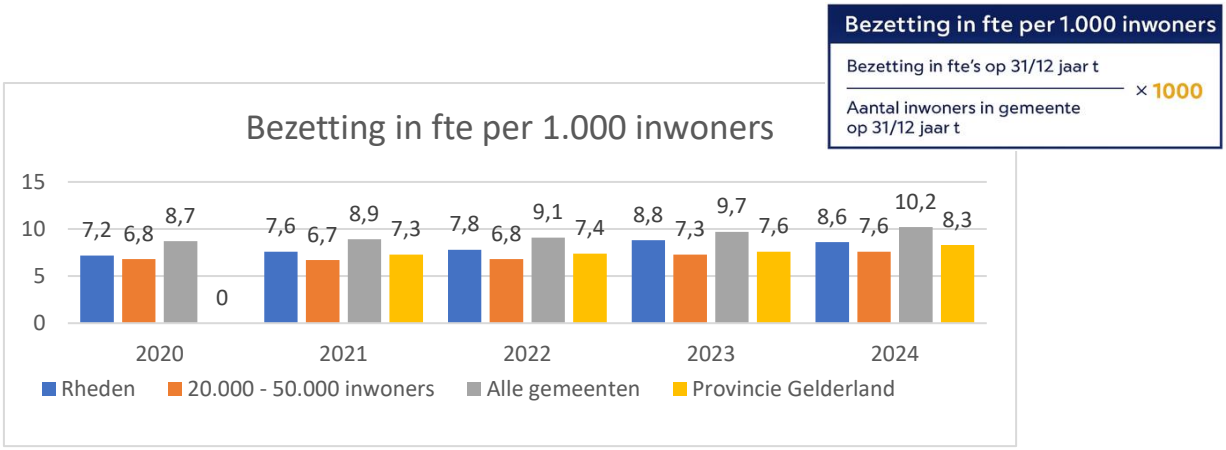
Het vergelijken van de bezetting, uitgedrukt in fte per 1.000 inwoners, geeft inzicht in de personele capaciteit die gemeenten beschikbaar hebben voor het uitvoeren van hun taken. Landelijk is het aantal medewerkers bij gemeenten de afgelopen jaren toegenomen. Tussen 2020 en 2024 steeg het aantal fte per 1.000 inwoners van 8,7 naar 10,2[11]. De groei is in 2024 iets afgevlakt. Gemeenten verklaren deze toename vooral door de uitbreiding van taken en het in vaste dienst nemen van eerder ingehuurde externen. Slechts een klein deel van de gemeenten verwacht nog een daling van het personeelsbestand. Tegelijkertijd ervaren veel gemeenten een tekort aan personeel, met name in de domeinen ruimtelijke ordening, milieu, bouwkunde en civiele techniek. Dit tekort leidt tot vertraging bij projecten, zoals woningbouw en de energietransitie.

In de gemeente Rheden is het aantal fte per 1.000 inwoners gestegen van 7,2 in 2020 naar 8,6 in 2024. Dat ligt onder het landelijke gemiddelde, maar boven het niveau van vergelijkbare gemeenten (7,6) en de provincie Gelderland (8,3). Tussen 2023 en 2025 is de totale formatie met 35,11 fte gegroeid tot 384,72 fte. Hiervan is 22,63 fte toegevoegd voor de versterking van de ambtelijke organisatie[12].

De arbeidsmarkt blijft echter krap. De gemeente Rheden heeft moeite om vacatures te vervullen, vooral voor specialisten binnen het sociaal en ruimtelijk domein, financiën en ICT. Daarom richt de gemeente zich nadrukkelijk op werving, selectie en arbeidsmarktcommunicatie als speerpunten van het HR-beleid[13].

---

[11] Fte staat voor 'fulltime-equivalent'. Het is een rekeneenheid voor de omvang van een arbeidsovereenkomst of personeelsbestand. Eén fte komt overeen met een volledige werkweek van één medewerker (= 36 uur per week).
[12] Programmabegroting 2025; paragraaf Bedrijfsvoering,
[13] Jaarstukken 2021; paragraaf Bedrijfsvoering.



Het personeelsverloop

Landelijk zijn tussen 2020 en 2024 meer medewerkers bij gemeenten gestart dan vertrokken. In 2024 bedroeg de instroom 16 procent, de uitstroom 9 procent en bleef 91 procent in dienst. Zowel instroom als uitstroom zijn iets afgenomen ten opzichte van eerdere jaren. Gemeenten geven aan dat medewerkers vooral vertrekken vanwege de wens voor een nieuwe uitdaging of betere arbeidsvoorwaarden, terwijl het bieden van doorgroeimogelijkheden juist helpt om personeel te behouden.

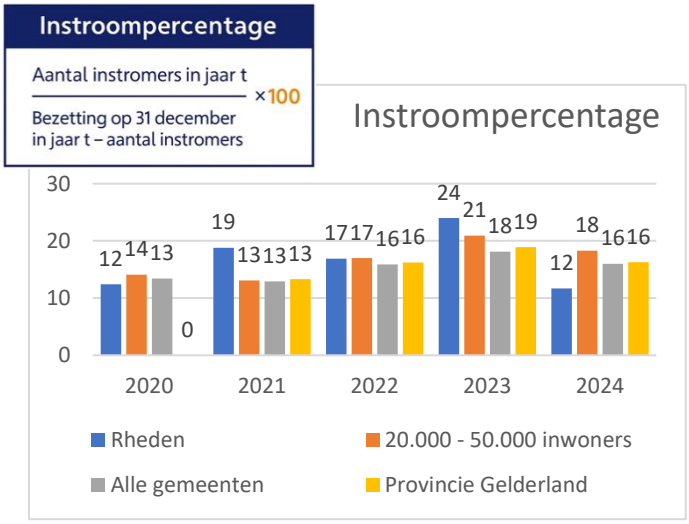
Het vasthouden van medewerkers blijft lastig: 90 procent van de gemeenten heeft maatregelen genomen om personeelstekorten op te vangen. Naast het aantrekken van nieuw talent, richten gemeenten zich op behoud en ontwikkeling van medewerkers. Veel aandacht gaat uit naar vitaliteit, onboarding en leren en ontwikkelen.

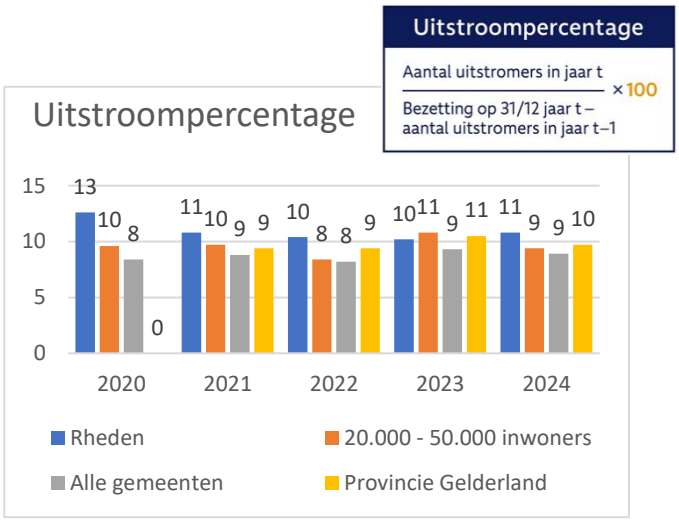
In Rheden is de instroom tussen 2021 en 2023 sterk gestegen, maar in 2024 weer gedaald tot 11,7 procent, aanzienlijk lager dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten (18,3 procent). Het uitstroompercentage in de gemeente ligt al jaren hoger dan het landelijke gemiddelde, waardoor relatief meer medewerkers de organisatie verlaten. De retentiegraad, het percentage medewerkers dat bij de gemeente blijft werken, ligt met 89,2 procent iets lager dan in andere gemeenten.

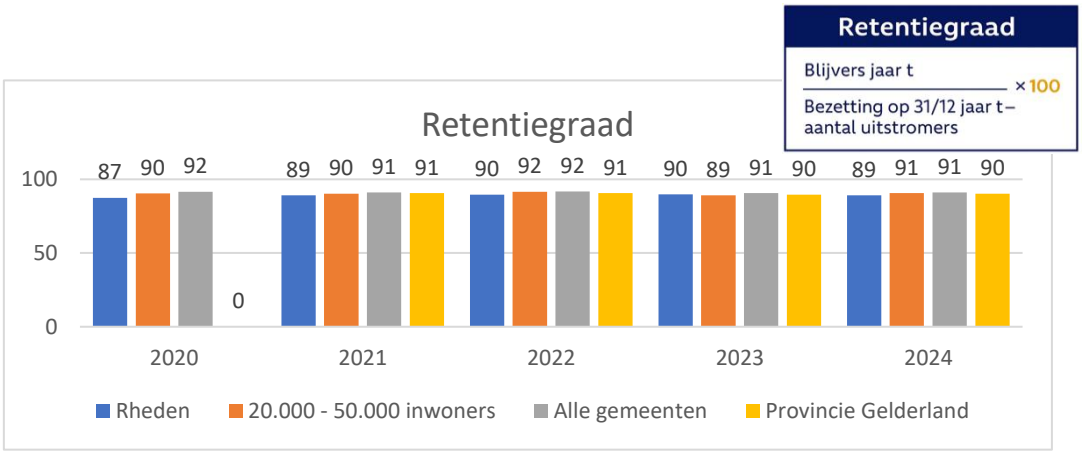
De gemeente Rheden neemt maatregelen om personeel te behouden en aantrekkelijker te worden als werkgever. Zo zijn traineeplekken gecreëerd[14], is een digitale wervingsprocedure ingevoerd en wordt beleid ontwikkeld dat rekening houdt met verschillende levensfasen, mogelijkheden voor demotie en persoonlijke ontwikkeling[15].

De combinatie van lagere instroom, hogere uitstroom en een lagere retentiegraad vormt een aandachtspunt. Dit kan duiden op moeite om voldoende en gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden, waardoor de afhankelijkheid van externe inhuur groter wordt. Voor de strategische personeelsplanning betekent dit dat Rheden gericht moet blijven inzetten op werving, behoud en ontwikkeling van medewerkers.

[14] Jaarstukken 2021.
[15] Jaarstukken 2023.







Ziekteverzuim

Landelijk is het ziekteverzuim bij gemeenten in 2024 licht gestegen naar 6,7 procent, tegenover 6,5 procent in 2023. Het verzuim blijft hoger dan in andere publieke sectoren. Vooral grotere gemeenten laten een toename zien. Veel gemeenten nemen maatregelen om werkdruk te verminderen, zoals coaching, uitbreiding van de formatie, prioritering van werk en aandacht voor vitaliteit en ontwikkeling van medewerkers.

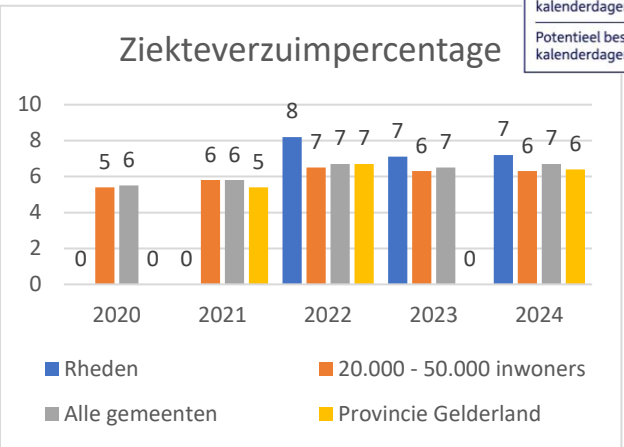
In de gemeente Rheden ligt het ziekteverzuim met 7,2 procent boven het landelijke gemiddelde en hoger dan bij vergelijkbare gemeenten (5,3 procent) en de best practice binnen deze categorie (3,0 procent). Ziekteverzuim wordt actief gemonitord en is al enkele jaren een aandachtspunt[16]. Hoewel het verzuim in 2023 iets is gedaald, is nog geen structurele verbetering zichtbaar.

Belangrijke oorzaken zijn werkdruk en beperkte mogelijkheden voor vervanging bij ziekte, wat druk legt op teams en leidt tot het stellen van scherpe prioriteiten. De gemeente richt zich op duurzame inzetbaarheid, verzuimbegeleiding en preventie. In samenwerking met de arbodienst worden in 2025 meer gerichte maatregelen genomen om vitaliteit te bevorderen en langdurig verzuim verder terug te dringen[17].

[16] Zie Jaarstukken van 2021, 2022 en 2023; paragraaf Bedrijfsvoering.
[17] Programmabegroting 2025; paragraaf Bedrijfsvoering.

Verzuimpercentage

Het totaal van de verzuimde kalenderdagen in jaar t / Potentieel beschikbare kalenderdagen in jaar t × 100



4.2 Externe inhuur

Landelijk gaven gemeenten in 2024 iets minder uit aan externe inhuur dan in 2023: het aandeel van de inhuurkosten ten opzichte van de loonsom daalde van 18,1 naar 17,5 procent. Ruim de helft van de gemeenten (57 procent) voert in middels actief beleid om externe inhuur te beperken. Detachering vormt de grootste kostenpost (41 procent), gevolgd door zzp'ers (34 procent) en uitzendkrachten (13 procent). Payrolling komt binnen gemeenten nauwelijks nog voor.

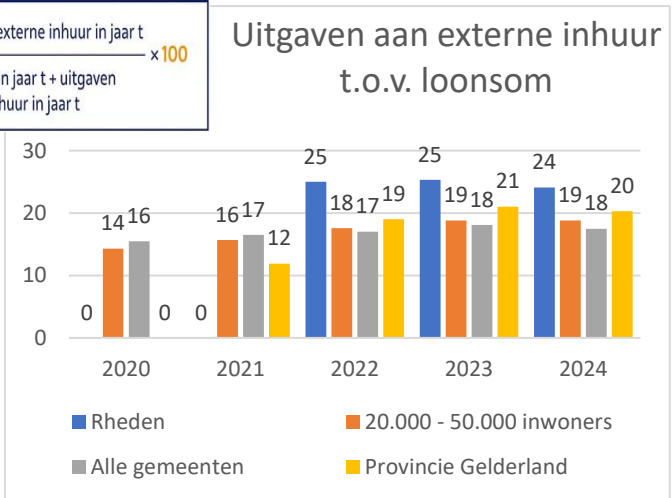
De totale flexibele bezetting bij gemeenten – bestaande uit tijdelijke medewerkers, flexibel inzetbare krachten en externe inhuur – bedroeg in 2024 gemiddeld 24 procent. Dat is iets hoger dan in de overheidssector (22 procent), maar aanzienlijk lager dan het landelijke gemiddelde (44 procent).

In de gemeente Rheden ligt het aandeel externe inhuur duidelijk hoger. In 2024 bedroeg dit 24,1 procent van de loonsom, tegenover 18,8 procent bij vergelijkbare gemeenten, 20,3 procent in de provincie Gelderland en 17,6 procent landelijk. De flexibele schil is in Rheden echter kleiner: 83 procent van de medewerkers heeft een vaste aanstelling en 17 procent een tijdelijke of externe functie.

Uit de jaarstukken van 2021 en 2022 blijkt dat het hoge personeelsverloop en ziekteverzuim hebben geleid tot meer externe inhuur, zowel bij het management als bij de medewerkers. Ook in de programmabegroting van 2024 wordt aangegeven dat het invullen van vacatures door krapte op de arbeidsmarkt steeds moeilijker wordt. Hierdoor is volgens de jaarstukken de inzet van externe krachten soms noodzakelijk, maar ook kostbaar.

Percentage externe inhuur

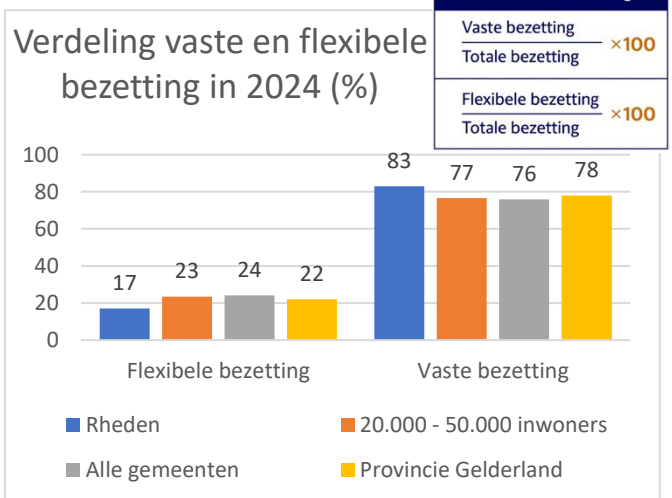
Uitgaven externe inhuur in jaar t / Loonsom in jaar t + uitgaven externe inhuur in jaar t × 100



Verdeling vaste en flexibele bezetting

Vaste bezetting / Totale bezetting × 100

Flexibele bezetting / Totale bezetting × 100



5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre heeft de gemeente Rheden grip op externe inhuur als onderdeel van strategische personeelsplanning, met het oog op de toekomst?

De inzet van personeel, waaronder externe inhuur, is in de uitvoering primair een verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en het college van burgemeester en wethouders. Het college beslist over de wijze van uitvoering, zoals inhuurprocedures, contracten, opdrachten en de inzet van functies. Dit gebeurt binnen de kaders en budgetten die de gemeenteraad vaststelt.

De gemeenteraad bepaalt via het budgetrecht hoeveel middelen beschikbaar zijn voor personeel dat gemeentelijke taken uitvoert. Daarnaast stelt de raad de hoofdlijnen van het personeelsbeleid vast, waaronder uitgangspunten voor de inzet van een flexibele schil, zoals externe inhuur. De raad heeft ook een controlerende rol en ziet erop toe of het college het vastgestelde beleid volgt. Hiervoor kan de raad informatie opvragen of onderzoek laten uitvoeren.

De gemeente Rheden krijgt steeds meer grip op externe inhuur. In de afgelopen jaren hebben het college en de ambtelijke organisatie bewust gestuurd op het beperken van externe inhuur. Het aandeel externe inhuur neemt af. Tegelijkertijd ontbreken nog vastgelegd personeels- en inhuurbeleid, een organisatiebrede strategische personeelsplanning en een duidelijk en samenhangend overzicht voor de raad.

Deze conclusies en de bijbehorende aanbevelingen worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

5.1 Conclusies

Sterke punten (Wat gaat goed?)

Het college en de ambtelijke organisatie werken aan meer grip op inhuur
Het college en de ambtelijke organisatie werken aan meer grip op externe inhuur en passen in de praktijk afwegingscriteria toe. Zij zetten actief in op het verminderen van externe inhuur en het gebruik van payrollconstructies. Tegelijkertijd is men zich ervan bewust dat een flexibele schil nodig blijft, bijvoorbeeld voor tijdelijke projecten, vervanging bij ziekte of het inzetten van specialistische kennis.
Bij elke aanvraag om personeel aan te nemen of extern in te huren wordt daarom verplicht gebruikgemaakt van het formulier Arbeidskosten.

Strategische personeelsplanning is in ontwikkeling
Strategische personeelsplanning helpt de organisatie om medewerkers beter voor te bereiden op veranderingen, talenten te benutten en aan te trekken, en om een lerende en wendbare organisatie te worden. Binnen de ambtelijke organisatie wordt per team gewerkt aan een strategische personeelsplanning op maat, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in werkzaamheden, doelgroepen en uitdagingen. Het doel is om de resultaten op organisatieniveau samen te brengen en te gebruiken als input voor de organisatiestrategie.

Het aandeel externe inhuur daalt in 2024 na een stijging tussen 2020 en 2023
De omvang en kosten van externe inhuur waren de afgelopen jaren hoger dan begroot en hoger dan bij vergelijkbare gemeenten. Het aandeel externe inhuur steeg van bijna 18 procent van de totale arbeidskosten in 2020 naar 28 procent in 2023, maar daalt in 2024 naar 24 procent. In dat jaar is de externe inhuur gedaald met 10 fte, tot 76,69 fte eind 2024. Wanneer tijdelijke programma's buiten beschouwing worden gelaten, bedraagt de daling ruim 19 fte.

Externe inhuur is niet alleen een noodzaak, maar soms ook gewenst
Externe inhuur is in gemeente Rheden niet alleen noodzakelijk, maar soms ook een bewuste en wenselijke keuze. Door de toename van taken en snelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen biedt externe inhuur ruimte om specifieke kennis en nieuwe inzichten binnen te halen. Vaste medewerkers die al langere tijd in de organisatie werken zijn belangrijk voor de continuïteit van de dienstverlening en vanwege hun waardevolle kennis van het verleden en van bestaande werkprocessen. Tegelijkertijd is het hebben van vaste medewerkers op zichzelf geen garantie voor goede kennisborging, zeker omdat medewerkers tegenwoordig minder lang bij één werkgever blijven. Dit vraagt om het vastleggen van kennis in documenten en werkprocessen.

Aandachtspunten (Wat kan beter?)

Er is nog geen vastgelegd personeels- en inhuurbeleid
Hoewel in de praktijk vaak duidelijk is wanneer externe inhuur wel of niet passend is en welke afwegingen daarbij horen, is dit niet vastgelegd in beleid. Er is op dit moment geen actuele nota personeelsbeleid en ook geen vastgelegd beleid voor externe inhuur. Het strategisch personeelsbeleid is nog in ontwikkeling en wordt naar verwachting begin 2026 opgeleverd.

Er is nog geen organisatiebrede strategische personeelsplanning
Teams werken aan strategische personeelsplanning, maar dit gebeurt niet op een uniforme manier. Sommige teams hebben al een uitgewerkt plan, terwijl andere nog aan het begin van het proces staan. Hierdoor ontbreekt op dit moment een volledig overzicht van de toekomstige personeelsbehoefte en van de gewenste verhouding tussen vaste en flexibele inzet. Dit is relevant omdat het college de strategische personeelsplanning vanaf 2025 wilde gebruiken bij de uitvoering van de bezuinigingsopgave en bij toekomstgerichte keuzes over formatie en vacatures.

Er is geen organisatiebrede monitoring van inhuur en de raad mist overzicht en duiding
Teammanagers kunnen via Cognos inzicht krijgen in het aantal ingehuurde fte's en de bijbehorende kosten. Monitoring op organisatieniveau, met inzicht in aantallen, kosten, duur en aard van de inhuur, vindt echter niet plaats. Hierdoor is organisatiebrede sturing op formatie en inhuur beperkt mogelijk.

De raad ontvangt informatie over personeelsontwikkeling en externe inhuur, maar ervaart deze informatie vaak als technisch en beperkt uitgewerkt. Hierdoor vindt de raad het lastig om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. De behoefte aan overzichtelijke en begrijpelijke informatie is duidelijk aanwezig. Het verschil tussen begrote en werkelijke personeelskosten en externe inhuur is de afgelopen jaren kleiner geworden, maar is nog steeds aanzienlijk.

Vergelijking met andere gemeenten laat aandachtspunten zien
De combinatie van een lagere instroom, een hogere uitstroom en een lager percentage medewerkers dat bij de gemeente blijft werken vormt een aandachtspunt. Dit kan erop wijzen dat het lastig is om voldoende en gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden, wat de afhankelijkheid van externe inhuur kan vergroten. Daarnaast is het ziekteverzuim hoger en valt op dat het aandeel externe inhuur in de totale personeelskosten relatief hoog is.

5.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de aandachtspunten in de conclusies volgen de onderstaande aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht op het vastleggen van kaders, het versterken van de strategische personeelsplanning en het verbeteren van het overzicht en de informatievoorziening voor de raad.

Gezamenlijke aanbeveling voor raad en college

1. **Bepaal gezamenlijk de hoofdlijnen van het externe inhuurbeleid en welk financieel kader daarbij hoort**

Stel gezamenlijk in een aparte notitie de hoofdlijnen van het externe inhuurbeleid vast. Dit kan door de invulling hiervan volledig bij het college te beleggen of door vast te leggen in welke situaties externe inhuur passend is, zoals bij piekbelasting, specialistische kennis of tijdelijke opdrachten. Besteed daarbij aandacht aan:

- Waarborging van de continuïteit van de kerntaken;
- Afstemming van ambities op de beschikbare personele capaciteit;
- Beperking van de afhankelijkheid van externe krachten;
- Borging van kennis bij tijdelijke inzet;
- Informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Bepaal daarnaast gezamenlijk het financiële sturingskader, bijvoorbeeld door te sturen op totale loonkosten, op formatie- en inhuurbudgetten of op een combinatie daarvan.

Aanbevelingen voor het college en de organisatie

2. **Werk de vastgestelde hoofdlijnen van het externe inhuurbeleid (zie aanbeveling 1) uit in een actueel personeels- en inhuurbeleid.**

Leg vóór eind 2027 vast wanneer externe inhuur passend is, welke afwegingen verplicht zijn en hoe deze worden gedocumenteerd. Neem hierin ook op hoe continuïteit van dienstverlening wordt geborgd bij vertrek van vaste of tijdelijke medewerkers, inclusief maatregelen voor kennisborging (structurele overdrachtsmomenten, documentatie, interne vervangingspools). Pas dit beleid organisatiebreed toe.

3. **Maak een organisatiebrede strategische personeelsplanning en actualiseer deze jaarlijks**

Laat alle teams een strategische personeelsplanning opstellen met een horizon van vijf jaar. Leg daarin de personeelsbehoefte vast, zowel naar aard als omvang, de gewenste verhouding tussen vaste en flexibele inzet en de financiële dekking, inclusief structurele risico’s.

Bundel deze plannen tot één organisatiebreed overzicht. Dit maakt kwetsbaarheden tijdig zichtbaar en bestuurbaar en biedt ondersteuning bij de uitvoering van de bezuinigingsopgave en bij toekomstgerichte keuzes over formatie en vacatures. Actualiseer deze organisatiebrede strategische personeelsplanning jaarlijks.

4. **Ontwikkel een centrale monitor voor sturing door het directieteam**

Maak in 2026 één centraal, actueel overzicht dat elk kwartaal inzicht geeft in totale personeelskosten, het aandeel externe inhuur, redenen voor inhuur en de duur van opdrachten. Gebruik dit actief in besluiten over formatie, inhuur en budgetten.

5. Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad

Neem vanaf de jaarstukken 2026 jaarlijks een overzicht op van de informatie die is afgesproken in de notitie met de hoofdlijnen van externe inhuur (zie aanbeveling 1). Denk hierbij aan informatie over formatie, loonkosten, externe inhuur, ziekteverzuim, in- en uitstroom en afwijkingen ten opzichte van de begroting. Voeg een toegankelijke duiding toe van ontwikkelingen, risico's en structurele kwetsbaarheden, zodat de raad zijn controlerende rol goed kan vervullen.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Reactie College van Burgemeester en Wethouders

datum	**zaaknummer**	**uw brief/kenmerk**
2 maart 2026	RHD-	n.v.t.
behandeld door	**doorkiesnummer**	**bijlage(n)**
Roel Kuipers		-

onderwerp
Bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport "Externe inhuur in breder perspectief".

Geachte Rekenkamer Rheden,

Wij willen de rekenkamer bedanken voor het onderzoek naar externe inhuur in relatie tot de Strategische Personeelsplanning. De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen om de inzet van inhuur beter te beheersen. Het doet ons goed te lezen dat dit in het rapport wordt herkend.

De gesprekken in het kader van het onderzoek zijn als open en constructief ervaren. Wij kunnen het rapport benutten bij het verder verfijnen van reeds ingezette verbeteringen. Tegelijkertijd constateren wij dat meerdere aanbevelingen betrekking hebben op onderwerpen die zijn geborgd in bestaande procedures en bestuurlijke afspraken.

Het college heeft de afgelopen jaren ingezet op meer grip op externe inhuur en op het beperken daarvan tot situaties waarin dit aantoonbaar noodzakelijk is. Het effect van deze inzet wordt in de conclusies van het rapport bevestigd. Waar eerder sprake was van een forse overschrijding op externe inhuur, is nu sprake van een situatie waarin inhuur een bewuste en onderbouwde keuze is binnen duidelijke kaders. Wij hechten eraan dat bij de beoordeling van externe inhuur de wettelijke rolverdeling tussen raad en college steeds het uitgangspunt blijft.

In deze reactie gaan wij in op de aanbevelingen. Daarvoor plaatsen wij eerst twee algemene opmerkingen.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Wij begrijpen de behoefte van de raad aan inzicht in de personele inzet. Personeel is immers cruciaal voor het realiseren van bestuurlijke doelen, terwijl de arbeidsmarkt onder druk staat. Tegelijkertijd is het van belang scherp te blijven op de vraag welke informatie past bij welke rol. Het rapport verwoordt dit treffend (p. 11):
"Sommigen [raadsleden] willen meer detailinformatie, terwijl anderen betwijfelen of dat wenselijk is."

Wat ons betreft ligt de oplossing niet in het verder detailleren van kaders door de raad — dat zou de noodzakelijke flexibiliteit beperken — maar in het voeren van het gesprek over de uitdagingen en keuzes waar wij als organisatie voor staan. De raadsbijeenkomst van 6 januari is daarvan een goed voorbeeld: in dialoog zoeken naar inzicht en richting, zonder te vervallen in verdere formalisering.

Context en vergelijkbaarheid

Wij begrijpen dat de rekenkamer de omvang van personele ontwikkeling en externe inhuur heeft willen vergelijken met gemeenten van vergelijkbare omvang. Dat is een logische eerste stap. Tegelijkertijd kleeft hieraan een belangrijk nadeel: de vergelijking houdt geen rekening met verschillen in taakorganisatie.

Het aantal fte in dienst is sterk afhankelijk van de vraag welke taken een gemeente zelf uitvoert en welke taken zijn belegd bij gemeenschappelijke regelingen of andere partijen. Voorbeelden hiervan zijn groenbeheer, het zwembad en de opvang van statushouders. Zonder correctie voor deze verschillen ontstaat een vertekend beeld.

Dit geldt temeer bij verdieping op ziekteverzuim en externe inhuur. In de jaarstukken 2024 hebben wij gemeld dat het verzuimpercentage 7,2% bedroeg. Dat is hoger dan het landelijk gemiddelde (6,3%), maar hangt samen met onder meer de inzet op tijdelijke locaties, de verhuizing en financiële keuzes in de tweede helft van het jaar.

Voor externe inhuur geldt dat een relatief groot deel samenhing met het programma Migratie & Organisatie, dat bewust grotendeels extern is bemenst. De totale inhuur per 31 december 2024 bedroeg 19,7% (77,41 fte op 392,37 fte). Gecorrigeerd voor deze projectmatige inzet

resteert 11,4% (40,2 fte op 352,17 fte). Met deze correctie ontstaat een realistischer vergelijking met gemeenten die de opvang van statushouders anders hebben georganiseerd.

Wij vinden het daarom belangrijk voorzichtig te zijn met conclusies zonder expliciete duiding van de context.

Reactie op de aanbevelingen

1. Bepaal gezamenlijk de hoofdlijnen van het externe inhuurbeleid en welk financieel kader daarbij hoort

Binnen onze gemeente hanteren we sinds een aantal jaren een specifieke werkwijze voor arbeidskosten, dit proces speelt bij een wens voor het in dienst nemen of inhuren van een medewerker en de mutaties hierop. Aanvragen voor vaste invulling of inhuur worden beoordeeld aan de hand van onder meer:

- ✓ Is invulling van de vacature noodzakelijk voor de veiligheid?
  De veiligheid van onze inwoners mag niet in het geding komen
- ✓ Is er sprake van een wettelijke verplichting?
  We hebben te voldoen aan onze wettelijke taken. Wel zit er ruimte in de mate waarin we daar invulling aan geven.
- ✓ Is de wettelijke taak, uitgaande van minimumkwaliteit, over te nemen door iemand anders?
- ✓ Levert de maatregel [om de aanvraag niet te honoreren] een desinvestering op?
  We vinden het belangrijk op langere termijn te denken en geen ondoordachte keuzes te maken die in de toekomst tot extra kosten leiden, ook al levert dat op korte termijn een besparing op.
- ✓ Is het mogelijk om de werkzaamheden uit te stellen?
  Wanneer er geen keuze te maken is in de noodzaak, is het mogelijk om te temporiseren en daarmee te schuiven in de tijd

Uitgangspunt is vaste invulling van functies. Indien wordt gekozen voor inhuur — bijvoorbeeld bij tijdelijke overbrugging — is het beschikbare budget kaderstellend.

De door de rekenkamer genoemde aandachtspunten zijn naar ons oordeel afdoende geborgd in bestaande procedures en in de afspraken rondom P&C-documenten. Wij zien daarom geen noodzaak voor een afzonderlijke notitie specifiek voor het inhuurbeleid. Wel zetten wij het gesprek met de raad voort, zoals ook tijdens de bijeenkomst van 6 januari is gebeurd.

2. Werk de vastgestelde hoofdlijnen van het externe inhuurbeleid (zie aanbeveling 1) uit in een actueel personeels- en inhuurbeleid.

Wij verwijzen naar onze reactie op aanbeveling 1.

3. Maak een organisatiebrede strategische personeelsplanning en actualiseer deze jaarlijks

Tijdens de informatiebijeenkomst van 6 januari is de raad meegenomen in de doelstelling en aanpak van het instrument Strategische Personeelsplanning (SPP). Doel is om inzicht te verkrijgen in de gewenste personeelsopbouw voor de komende drie tot vijf jaar, mede in het licht van de opgave te groeien naar een toekomstbehendige organisatie. Het instrument wordt ook benut bij het vormgeven van een slanke en wendbare organisatie en de uitvoering van de financiële taakstelling. Onder andere door de gap-analyses uit te voeren tussen huidige en benodigde capaciteit en competenties.

Bij de verdere uitwerking hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- ✓ Gefaseerde aanpak
- ✓ Cyclisch gesprek
- ✓ Praktische benadering
- ✓ Maatwerk per team
- ✓ Zowel bottum-up als top-down

- ✓ Vanuit heldere doelen sturen op de te leveren prestatie op zowel organisatie-,team-, als individueel niveau en met een duidelijke prioritering en samenhang

De suggesties uit het rapport nemen wij mee in deze doorontwikkeling.

4. Ontwikkel een centrale monitor voor sturing door het directieteam

Wij beschikken reeds over een centrale monitor met realtime inzicht in de uitnutting van het personeelsbudget, formatie en bezetting. Deze gebruiken we ook op concernniveau.

Er wordt gewerkt aan een verdere verbetering van de presentatie van managementinformatie, zodat samenhang en ontwikkelingen beter zichtbaar worden. De onderliggende informatie is reeds beschikbaar; het betreft hier een doorontwikkeling in vorm en toegankelijkheid.[1] Wij zien daarom geen aanleiding deze aanbeveling over te nemen.

5. Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad
In programmabegroting en jaarstukken worden reeds kengetallen opgenomen over formatie, loonkosten, externe inhuur en ziekteverzuim, inclusief afwijkingen ten opzichte van de begroting. Gegevens over in- en uitstroom zijn hieruit af te leiden. Wij zien daarom geen aanleiding deze aanbeveling over te nemen.

Daarnaast vinden wij het belangrijk om met de raad in gesprek te blijven over de betekenis van de kengetallen.

Tot slot

Het onderzoek bevestigt dat in de afgelopen jaren stappen zijn gezet in de beheersing van externe inhuur en in de ontwikkeling van de strategische personeelsplanning. Waar verdere verfijning mogelijk is, bouwen wij voort op bestaande afspraken en ingezette trajecten.

Wij blijven hierover graag in gesprek met de raad, vanuit vertrouwen en met respect voor de onderscheiden rollen van raad en college.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris

[1]Betreft de migratie van Cognos naar Power BI. We kiezen bewust de migratiestrategie om de rapportagebehoefte opnieuw in kaart te brengen in plaats van alle rapportages 1-op-1 over te zetten. Daarmee gebruiken we de migratie als kans om meer focus te leggen op de meest belangrijke informatie.

Bijlage 2: Nawoord rekenkamer

Dank voor de reactie op ons onderzoeksrapport. Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college de conclusies en aanbevelingen zorgvuldig heeft bestudeerd en duidelijk heeft aangegeven welke aanbevelingen het wel en niet overneemt. Wij waarderen de open en constructieve gesprekken met portefeuillehouders en de ambtelijke organisatie en geven hierbij graag een reactie op hetgeen in de brief van het college staat.

Het is positief dat de raad inmiddels is geïnformeerd over het instrument strategische personeelsplanning en dat het college hiermee voortvarend aan de slag gaat. Ook de doorontwikkeling van de monitor op concernniveau en de verbetering van de presentatie van managementinformatie stemmen positief. Wel willen wij benadrukken dat het belangrijkste doel moet zijn dat de monitor overkoepelende managementinformatie oplevert die teams overstijgt en daadwerkelijk als sturingsinstrument wordt gebruikt.

De afgelopen jaren is zichtbaar gewerkt aan meer grip op externe inhuur, en dat is goed. Tegelijkertijd wijst het grote verschil tussen begrote en daadwerkelijke uitgaven in 2024 (€557.000 vs. €4.439.000) erop dat er nog een opgave ligt — voor het college én de raad.

Het college stelt dat de oplossing niet ligt in verdere detaillering van kaders door de raad. Wij merken hierbij op dat er momenteel geen kaders formeel zijn vastgelegd; juist dát kan vragen oproepen bij de raad. Het gaat in onze aanbeveling om het vastleggen van de hoofdlijnen van beleid voor externe inhuur en het bijbehorende financiële kader — niet als gedetailleerde reglementering, maar als eenvoudige bestuurlijke notitie die minimaal de huidige werkwijze formaliseert. Dit vergroot transparantie en bestuurlijke sturing zonder onnodige bureaucratie.

Aanbeveling 2 is gericht aan het college en de ambtelijke organisatie en beoogt niet het opstellen van een losse notitie over inhuurbeleid, maar opname hiervan in een actueel personeels- en inhuurbeleid. Gezien de uitdagingen rond werving en behoud van personeel achten wij het belangrijk dat het college hierover beschikt.

Het college wijst erop dat vergelijkingen met gemeenten van vergelijkbare omvang rekening moeten houden met verschillen in taakorganisatie. Daarmee hebben wij instemming: voorzichtigheid is geboden bij trekken van conclusies uit dergelijke benchmarks. Tegelijkertijd bieden deze vergelijkingen een nuttig vertrekpunt. Wij adviseren om vergelijkingen te gebruiken als basis voor diepere analyse.

Het is jammer dat het college aanbeveling 5 niet overneemt. Deze aanbeveling hangt samen met aanbeveling 1 (gericht aan de raad) en beoogt een overzicht in de jaarstukken dat aansluit bij de gemaakte afspraken over externe inhuur. In ons rapport doen wij slechts suggesties voor de inhoud; het is aan raad en college om gezamenlijk vorm te geven aan het gewenste overzicht. Wij adviseren een beknopt format voor de jaarstukken waarin sleutelindicatoren over externe inhuur en een korte toelichting zichtbaar zijn, zodat de raad de naleving van afspraken kan volgen. Tot slot wijzen wij erop dat in- en uitstroom niet af te leiden zijn uit de ontwikkeling van de formatie: er kan een hoge personele dynamiek zijn terwijl de formatie gelijk blijft. Daarom adviseren wij om naast formatiecijfers ook instroom-, uitstroom- en verloopcijfers te rapporteren, zodat de raad zicht krijgt op de werkelijke personele bewegingen.

Kort gezegd: wij onderkennen de inzet van het college en zien positieve stappen. Om deze ontwikkelingen goed te borgen, adviseren wij om te werken met concrete en meetbare acties, heldere kaders en eenduidige informatie in de jaarstukken. Dit ondersteunt raad en college bij het sturen en verantwoorden en vergroot de transparantie over het beleid en de financiële gevolgen van externe inhuur.

Bijlage 3: Normenkader

Normenkader

1. Op welke manier speelt externe inhuur een rol binnen de strategische personeelsplanning van de gemeente?
   a. Welke overwegingen worden gemaakt?
   b. In hoeverre worden die overwegingen vastgelegd en wordt ernaar gehandeld?
   c. Welk percentage van medewerkers dat zich bezighoudt met kerntaken, is extern ingehuurd?
   d. Wat zijn de totale kosten per jaar voor extern personeel in de gemeente Rheden?

- Er is een actuele visie/beleid voor externe inhuur.
- In de strategische personeelsplanning zijn overwegingen opgenomen wanneer tot inhuur van extern personeel wordt overgegaan en
- De overwegingen om tot inhuur van extern personeel over te gaan worden consistent toegepast.
- De verhouding tussen vaste en flexibele inzet is onderbouwd.
- Er is toezicht op het externe inhuurbeleid.
- Inhuur is intern georganiseerd en gegevens zijn bekend.
- Tarieven zijn marktconform.

2. Welke rol heeft de gemeenteraad van Rheden ten aanzien de strategische personeelsplanning (inclusief extern personeel) en hoe geeft deze hier invulling aan?

- De gemeenteraad wordt geïnformeerd over overschrijdingen in het budget.
- Er zijn rapportages of instrumenten waarmee de raad kan bijsturen.
- In de P&C-documenten zijn gegevens opgenomen over de omvang, leeftijdsopbouw en het ziekteverzuim, in- en uitstroom van de ambtelijke organisatie.
- In de P&C- documenten wordt een compleet overzicht gegeven van de ontwikkelingen in de externe inhuur (externe inhuur als % van totale loonsom + totale kosten inhuur externen).
- Raadsleden stellen schriftelijke vragen of dienen moties in met betrekking tot externe inhuur, strategisch personeelsbeleid en de personele ontwikkelingen in de gemeente.

3. Hoe verhoudt de personele ontwikkeling en de externe inhuur in de gemeente Rheden zich tot andere gemeenten?

- Informatie over feitelijke inhuur is zodanig geregistreerd dat vergelijking met andere gemeenten mogelijk is.
- De formatie is vergelijkbaar met die van het gemiddelde voor gemeenten in dezelfde categorie.
- De bezetting in fte per 1.000 inwoners is vergelijkbaar met die van het gemiddelde voor gemeenten in dezelfde categorie.
- De in- en uitstroompercentages zijn vergelijkbaar met die van het gemiddelde voor gemeenten in dezelfde categorie.
- De externe inhuurkosten als % van de totale loonsom + totale kosten inhuur externen is vergelijkbaar met die van het gemiddelde voor gemeenten in dezelfde categorie.

Bijlage 4: Geraadpleegde documenten

Documenten vanuit de gemeente Rheden inclusief bijbehorende collegebesluiten, raadsvoorstellen en raadsbesluiten:

- Organisatievisie Gemeente Rheden *Naar een toekomstbehendige organisatie* (augustus 2025).
- Programmabegroting Rheden 2020 tot en met 2025, jaarstukken 2020 tot en met 2024; paragraaf Bedrijfsvoering.
- Ombuigingsvoorstel personeelsbeleid; bijlage bij raadsbesluit kadernota 2025; vastgesteld in de gemeenteraad van 2 juli 2024; Jaarstukken 2020; paragraaf Bedrijfsvoering.
- Formulier Arbeidskosten; tijdelijke versie, ingangsdatum per 1 juli 2024.
- Raadsinformatiebrief 25 april 2024; Maatregelen financiële beheersing 2024.
- Raadsinformatiebrief van 17 december 2024; Maatregelen financiële beheersing 2024.
- Powerpoint afdeling Leefomgeving.
- Factsheet IBOR.

Overige documenten

- Personeelsmonitor gemeenten 2020-2024; A+O Fonds gemeenten.
- Gegevenswoordenboek personeelsmonitor 2024; A+O Fonds gemeenten.