Oplegger bij het rekenkamerrapport Externe inhuur

Inhoud

1. Inleiding
2. Wijze van behandeling en doel commissievergadering
3. Samenvatting van het rapport
4. Conclusies
5. Aanbevelingen
6. Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

1.Inleiding

In de auditcommissie is in overleg met de rekenkamer afgesproken een pilot te houden bij de behandeling van rekenkamerrapporten (brief auditcommissie oktober 2025). Doel is dat raad en college ruimte krijgen om van gedachten te wisselen over de aanbevelingen en het bestuurlijk wederhoor.

Het rekenkamerrapport Externe inhuur is het eerste rapport dat op deze wijze behandeld wordt.

2.Wijze van behandeling en doel commissievergadering

De behandeling van het rapport vindt plaats in twee verschillende agendapunten: een beeldvormend agendapunt met de rekenkamer en een oordeelsvormend agendapunt met het college.

Behandeling agendapunt toelichting Rapport Externe inhuur
De rekenkamer geeft een toelichting op de uitkomsten van haar rapport en is er gelegenheid voor de commissieleden om informatieve en verduidelijkende vragen te stellen aan de leden van de rekenkamer.

Behandeling agendapunt Rapport Externe inhuur
Doel van de commissiebehandeling is dat de fracties aan geven, ook gezien de reactie van het college welke conclusies en aanbevelingen wel of niet worden overgenomen.

Eerste termijn: gelegenheid voor commissieleden om politieke vragen te stellen aan het college over rapport in het bijzonder over conclusies en aanbevelingen.

Tweede termijn: de commissieleden gaan onderling in gesprek over de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

- Kan men instemmen met de conclusies?
- Kan men zich vinden in de aanbevelingen?
- Hoe wil men de aanbevelingen opgevolgd zien (opdracht aan college en eventueel zichzelf) inclusief afspraak over terugkoppeling (bijvoorbeeld via een

aparte raadsbrief, de jaarlijkse raadsbrief voortgang aanbevelingen of de P&C documenten of ….)?

De commissie adviseert de raad over de conclusies en opvolging van de aanbevelingen.
De uitkomst van het gesprek in de commissie wordt verwoord in een raadsvoorstel.
De griffie zorgt voor dit raadsvoorstel met concept besluit.

Behandeling in raadsvergadering
Dit raadsvoorstel wordt geagendeerd in de volgende raadsvergadering.

Geen duidelijk advies van de commissie
Als het gesprek in de raad geen duidelijke richting geeft, wordt een raadsvoorstel voorbereid dat eerst in de eerstvolgende commissie voorgelegd wordt.

3.Samenvatting van het rapport

Doelstelling onderzoek

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.

Hoofdvraag

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

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.

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. De deelconclusies zijn te lezen op pagina 7.

5.Aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan het college:

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.

6.Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer schrijft in haar nawoord.

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.

De integrale bestuurlijke reactie is te lezen in de bijlagen (pagina 32) van het rapport.