

EXTERN PERSONEEL BINNEN HET STRATEGISCH PERSONEELSBELEID ONDERZOEKSOPZET

Rekenkamer Rheden

Versie: 18 juni 2025

1. Inleiding

Tijdens de gesprekken die de rekenkamer in februari 2025 heeft gevoerd met de verschillende fracties, is door meerdere fracties externe inhuur genoemd als mogelijk onderwerp voor nader onderzoek. Fracties uitten zorgen over de toenemende afhankelijkheid van externen en wijzen erop dat steeds meer raadsvoorstellen zijn opgesteld door extern ingehuurde medewerkers en dat door allerlei mogelijke constructies het beeld op de omvang van externe inhuur onduidelijk is.

Het personeelsbeleid van de gemeente is primair een verantwoordelijkheid van de Gemeentesecretaris en het college van B&W. Waar het personeelsbeleid echter raakt aan de uitvoering van de gemeentelijke taken komt ook de gemeenteraad in beeld. Zo kan de gemeenteraad via het budgetrecht meer of minder middelen ter beschikking stellen voor de formatie die de gemeentelijke taken moet uitvoeren en daarin ook prioriteiten stellen. Externe inhuur is voor veel gemeenten een terugkerend verschijnsel en voor veel Rekenkamers een onderwerp van onderzoek.

De Rekenkamer onderzocht de omvang van het extern personeel. Extern personeel is personeel dat geen dienstverband heeft met de gemeente Rheden, maar wel tijdelijk en onder het gezag van de gemeente werkzaamheden uitvoert. 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.

Binnen het onderzoek van de Rekenkamer Rheden omvat externe inhuur ook de inhuur voor projecten en de inhuur door middel van gemeenschappelijke regelingen.

Extern personeel als onderdeel van Strategische personeelsplanning

Gemeenten, moeten in de huidige krappe arbeidsmarkt veel moeite doen om kwalitatief personeel in voldoende mate te werven en aan zich te binden. De vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt spelen hierbij een rol. Daarnaast neemt de vraag naar kwalitatief personeel toe vanwege de steeds complexere vraagstukken waar de gemeente mee te maken heeft. Denk bijvoorbeeld aan de Omgevingswet, energietransitie, woningbouwopgave, klimaatadaptatie en circulaire economie.

Een doeltreffende inzet van een strategische personeelsplanning die gericht is op het behoud en de ontwikkeling van waardevolle medewerkers kan helpen om de uitdagingen in het werven en houden van personeel het hoofd te bieden. Externe inhuur maakt onderdeel uit van een strategische personeelsplanning. Het inwinnen van tijdelijke expertise en uitvoeringskracht en het hebben van een flexibele schil kan positief werken. Aan de andere kant kan externe inhuur ook kostbaar zijn en kan overmatig gebruik van externe inhuur erin resulteren dat interne kennisontwikkeling achterblijft.

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, 1999).

Vertaling besparingsopdracht naar bijgestelde strategische personeelsplanning (2025)

In de programmabegroting 2025 van Rheden is opgenomen dat vóór juni 2025 de inhoudelijke opgaven in de verschillende domeinen en de besparingsopdracht uit de begroting worden vertaald naar een bijgestelde, en door de directie vastgestelde, strategische personeelsplanning en begroting. Naast inzet op duurzame arbeidsrelaties en goed werkgeverschap zal ook worden ingezet op terughoudendheid bij invullen van vacatures, onder meer bij natuurlijk verloop, en aangaan van externe inhuur.

2. Centrale vraagstelling en deelvragen

De Rekenkamer Rheden wil de gemeenteraad meer inzicht geven in hoe externe inhuur als onderdeel van strategische personeelsplanning wordt ingezet, welke afwegingen daarbij worden gemaakt en welke impact dat heeft op de kwaliteit van de organisatie en daarmee op de kwaliteit van dienstverlening.

Centrale vraagstelling hierbij is:

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

Beantwoording van de centrale vraagstelling vindt plaats aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Op welke manier speelt externe inhuur een rol binnen de 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 extern personeel?
 - d. Wat zijn de totale kosten per jaar voor extern personeel in de gemeente Rheden?
 - e. Wat zijn de verwachte consequenties van de bijgestelde, en door de directie vastgestelde, strategische personeelsplanning en begroting (vóór juni 2025) voor de vragen onder a tot en met d?
2. Welke rol heeft de gemeenteraad van Rheden ten aanzien de strategische personeelsplanning (inclusief extern personeel) 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?

3. Onderzoeksopzet

Om de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen te kunnen beantwoorden, zetten we verschillende onderzoeksmethoden in:

- Documentenstudie: Verschillende documenten van de gemeente Rheden aangaande strategische personeelsplanning en inhuurbeleid. Denk hierbij aan actuele beleidskaders aangaande deze onderwerpen, medewerkersbelevingsonderzoeken, verantwoordingsdocumenten, procedures, teamplannen, P&C- documenten.

- Casestudy: De casestudy is een reality check en een verdieping op de documentenstudie. Drie cases zullen worden geselecteerd en in het onderzoek worden gebruikt om te illustreren hoe de uitvoering van het beleid rondom strategische personeelsplanning binnen de gemeente Rheden (focus op extern personeel) plaatsvindt.
- Interviews: Op basis van de documentenstudie en de casestudy zullen gesprekken worden gevoerd met functionarissen van de gemeente Rheden; zowel bestuurlijk als de ambtelijk verantwoordelijken.
- Werkbijeenkomst met raadsleden/raadsvolgers: Hierin wordt input opgehaald over de visie van de gemeenteraad op het Rhedense personeelsbeleid en specifiek op inhuur van extern personeel; de rol van de gemeenteraad hierin en zijn informatiebehoefte.

De rekenkamer toetst het beleid van de gemeente aan een normenkader, dat u aantreft in de bijlage.

De rekenkamer voert dit onderzoek uit in eigen beheer.

4. Tijdschema

Het voorlopig tijdschema ziet er als volgt uit.

Juni 2025	Start onderzoek (startgesprek, documentenanalyse en casestudies).
September/oktober 2025	Interviews en werkbijeenkomst met raadsleden/raadsvolgers.
Oktober/Januari 2025	Rapport van bevindingen, Ambtelijk wederhoor, formuleren conclusies en aanbevelingen, bestuurlijk wederhoor.
Februari 2026	Presentatie aan de gemeenteraad.

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.
-