

Externe inhuur personeel

Rekenkamercommissie Katwijk



**Necker
van Naem**

Colofon:

Datum:

26 januari 2022

Opdrachtgever:

A. van Schaik-van der Wiel, ambtelijk secretaris

rekenkamercommissie@katwijk.nl

071 – 406 53 30

Onderzoekers:

Job van Meijeren

job@necker.nl

Pim Steenbergen

pim@necker.nl



Inhoudsopgave

Colofon:	2
Bestuurlijke nota	5
Onderzoeksverantwoording	6
Conclusies en aanbevelingen	9
<i>Kaders en afspraken</i>	9
<i>Uitvoering en doelrealisatie</i>	10
<i>Verantwoording en sturing</i>	11
<i>Aan de gemeenteraad</i>	13
<i>Aan het college van burgemeester en wethouders</i>	14
<i>Aan de ambtelijke organisatie</i>	15
<i>Tenslotte</i>	15
Reactie van college van B&W	16
Nawoord opdrachtgever	19
Nota van bevindingen	20
1. Kaders en afspraken	21
1.1. <i>Externe inhuur in landelijke context</i>	21
1.2. <i>Doelen, ambities en beleid</i>	22
1.2.1. <i>Organisatiebreed</i>	22
1.2.2. <i>Personeel</i>	23
1.2.3. <i>Externe inhuur</i>	24
1.3. <i>Ontwikkelingen formatie en afbouw externe inhuur</i>	25
1.3.1. <i>Afbouw van externe inhuur in de periode 2018 tot 2020</i>	25
1.3.2. <i>Recente ontwikkelingen personeelsbeleid en externe inhuur</i>	26
1.4. <i>Kaderstelling door de raad</i>	28
2. Uitvoering en doeltreffendheid	29
2.1. <i>Werkwijze inhuur in de praktijk</i>	29
2.1.1. <i>Uitgangspunten en afwegingskaders beleid in de praktijk</i>	29
2.1.2. <i>Ingebruikname digitale platform DAS</i>	30
2.1.3. <i>Inkoop gecentraliseerd</i>	31
2.1.4. <i>Digitale inkooptoolkit</i>	32
2.2. <i>Inhuurproces</i>	32
2.2.1. <i>Inkoop is centraal aanspreekpunt voor externe inhuur</i>	32
2.2.2. <i>Inkoop op basis van investeringsagenda</i>	33



2.2.3.	Recente ontwikkelingen externe inhuur en werving.....	33
2.2.4.	Mandaatbesluiten	33
2.3.	<i>Naleven beleid en afspraken</i>	34
2.4.	<i>Kerncijfers</i>	34
2.4.1.	Externe inhuur in een landelijke context.....	34
2.4.2.	Kerncijfers Gemeente Katwijk	35
2.4.3.	Toelichting cijfers inhuur	36
2.4.4.	Categorieën inhuur	36
2.4.5.	Effect corona op externe inhuur.....	37
3.	Verantwoording en sturing	38
3.1.	<i>Verantwoording binnen de organisatie en aan het college</i>	38
3.1.1.	Met managementcontract legt management verantwoording af aan college	38
3.1.2.	Rapportages over externe inhuur.....	39
3.2.	<i>Verantwoording aan de gemeenteraad</i>	40
3.2.1.	Vaste momenten van informatievoorziening	40
3.2.2.	Actieve raad die informatiebehoefte duidelijk aangeeft.....	41
3.2.3.	Sturing op inhuur door de raad	43
3.2.4.	Verantwoording over inhuur richting de raad.....	43
Bijlage 1.	Bronnen	44
Bijlage 2.	Normenkader	45



Bestuurlijke nota



**Necker
van Naem**

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Gemeenten kunnen om verschillende redenen externe capaciteit inhuren, bijvoorbeeld vanwege ziekte, extra werkzaamheden, bestuurlijke prioriteiten of behoefte aan specialistische kennis. Tegelijkertijd brengt de tijdelijke inzet van externen ook kosten met zich mee. De kosten van inhuur van externen in Katwijk bedroegen in 2020 bijvoorbeeld bijna 11 miljoen euro.¹ Het is mede daarom van belang dat de inzet van externen bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelen en dat het inhuurproces goed is ingericht. Om gemeentelijke doelstellingen te behalen, mede door inzet van externen, moet het inhuurbeleid in het verlengde liggen van het ambitieniveau van het bestuur, de organisatievisie en het personeelsbeleid. Daarnaast helpt inzicht in de aard en omvang van externe inhuur om duidelijk te maken hoe de zaken ervoor staan.

Inhuur van externen is ook in Katwijk een onderwerp dat leeft. De gemeente is de afgelopen jaren actief bezig geweest om de inhuur terug te brengen, door externe inhuur om te zetten in tijdelijke of vaste arbeidscontracten. Gelijktijdig waren de kosten van de inhuur in het afgelopen jaar substantieel hoger dan voorgaande jaren. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzichtelijk maken of de gemeente Katwijk specifiek beleid of aandachtspunten heeft geformuleerd ten aanzien van externe inhuur, of het beleid en de afspraken een goede afweging van belangen faciliteren en of het beleid ook als zodanig wordt nageleefd.

Het onderzoek naar externe inhuur vindt plaats in de bredere context van het personeelsbeleid van de gemeente Katwijk. Het personeelsbeleid en de uitvoering van dit beleid kan inzicht bieden in de keuzes die de gemeente wenst te maken op het gebied van externe inhuur.

Doelstelling en vraagstelling

Met dit onderzoek geeft de rekenkamercommissie inzicht in het proces en de resultaten van het beleid ten aanzien van externe inhuur in de periode januari 2016 tot december 2020.

De hoofdvraag luidt als volgt:

In hoeverre zijn er binnen de gemeente Katwijk voorwaarden en beleid aanwezig omtrent de inhuur van externen, zodanig dat de inzet van externen doeltreffend is en hierop gestuurd kan worden?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in elf onderzoeksvragen. Met deze onderzoeksvragen, die ingaan op de kaders en afspraken, de uitvoering en doeltreffendheid en de verantwoording en sturing, geven we een antwoord op de gestelde hoofdvraag. De onderzoeksvragen zijn als volgt:

¹ Jaarstukken p. 141. Het gaat hier om de totale uitgaven voor inhuur (exploitatie, investeringen en grondexploitaties).



Kaders en afspraken

1. Wat is het beleid, de visie en uitgangspunten van de gemeente ten aanzien van externe inhuur?
2. Welke afspraken en afwegingskaders hanteert de gemeente ten aanzien van externe inhuur en wie zijn daarbij betrokken?
3. Welke rollen hebben resp. de organisatie, het college en de gemeenteraad ten aanzien van het thema inhuur?

Uitvoering en doeltreffendheid

4. Hoe is het proces van externe inhuur in de gemeente Katwijk georganiseerd en hoe verloopt dit in de praktijk?
5. In hoeverre worden de afspraken en het beleid nageleefd?
6. Wat zijn kerncijfers en kerngegevens rond externe inhuur tussen 2016 en 2020? Hoeveel fte wordt ingehuurd, voor welke functies, waarom en hoe, en is bekend welke kosten hiermee gemoeid zijn?
7. Wat is het effect van de coronacrisis geweest op de omvang van de inhuur? Welke afspraken zijn hierover gemaakt?

Verantwoording en sturing

8. In hoeverre vindt sturing plaats vanuit de organisatie en de raad op het inhuurbeleid en de financiële kaders daarvan?
9. Over verantwoording binnen organisatie en aan college:
 - a. Waar, wanneer, waarover en aan wie wordt over externe inhuur gerapporteerd binnen de organisatie?
 - b. In hoeverre worden de rapportages gebruikt en door wie?
 - c. In hoeverre en op welke wijze vindt verantwoording over de inhuur plaats aan het college?
10. Over verantwoording aan de raad.
 - a. Waar, wanneer en waarover wordt over externe inhuur gerapporteerd aan de gemeenteraad?
 - b. In hoeverre kan de raad via de rapportages sturen op inhuur?
 - c. In hoeverre voldoet de verantwoording aan de raad aan de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)?
11. Heeft de raad specifiek zijn informatiebehoefte in kaart gebracht zodat de organisatie hierop kan antwoorden?

Met de beantwoording van de hoofd- en deelvragen wordt een compleet beeld geschetst voor de gemeenteraad over externe inhuur bij de gemeente Katwijk.



Uitvoering van het onderzoek

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2021 tot en met november 2021. Het onderzoek begon met een startgesprek met de ambtelijke organisatie. De eerste weken van het onderzoek zijn vervolgens besteed aan de uitvraag en vervolgens de bestudering van documenten. Op latere momenten zijn aanvullende documenten opgevraagd. Er hebben verschillende interviews plaatsgevonden met de meest betrokkenen. Allereerst een interview met de directeur dienstverlening van de gemeente Katwijk. Vervolgens heeft een gesprek plaatsgevonden met de portefeuillehouder vanuit het college: wethouder Nagtegaal. Daarna is een groepsgesprek gevoerd met een viertal clustermanagers van de gemeente uit clusters waar relatief veel inhuur plaatsvindt. Tenslotte is een groepsgesprek gevoerd met medewerkers die vanuit personeelsbeleid, werving, inkoop en financiën betrokken zijn bij sturing en verantwoording op inhuur.

Wederhoorprocedure

Op 1 december 2021 is de conceptrapportage ter feitenverificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Het wederhoor is op 15 december ontvangen en verwerkt. Op 17 december is de volledige rapportage met conclusies en aanbevelingen aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 25 januari 2022 ontvangen en integraal opgenomen in deze rapportage. Op 26 januari 2022 is de definitieve rapportage aangeboden aan de rekenkamercommissie.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording, die wordt gevolgd door de centrale boodschap van dit onderzoek (inclusief conclusies en aanbevelingen). Daarna is de bestuurlijke reactie van het college integraal opgenomen en het naschrift van de opdrachtgever.

In het eerste hoofdstuk van de Nota van bevindingen leest u over de geldende kaders en afspraken binnen de gemeente Katwijk op het gebied van externe inhuur. Deze kaders plaatsen we in een bredere context van de organisatieontwikkelingen en het personeelsbeleid. In het tweede hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de uitvoering en de doeltreffendheid van het beleid op het gebied van externe inhuur: hoe vindt inhuur in de praktijk plaats en welke afwegingskaders worden hierbij gehanteerd? In het derde hoofdstuk wordt gekeken naar de verantwoording en sturing op het gebied van externe inhuur. Hierin geven we inzicht in hoe deze sturing vormgegeven is en in hoeverre hierover verantwoording plaatsvindt.



Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen. Dat doen wij op grond van onze observaties zoals opgenomen in de Nota van bevindingen. Hierbij hanteren wij het normenkader (zie bijlage 2 van dit rapport) dat voor dit onderzoek is opgesteld. De conclusies volgen daarom de drie centrale thema's uit dit onderzoek: kaders en afspraken, uitvoering en doelrealisatie, verantwoording en sturing. De aanbevelingen richten zich op de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.

Conclusies

Het thema externe inhuur heeft voor de gemeente Katwijk niet aan actualiteit verloren. Integendeel. Voor de organisatie is het een voortdurend gesprek op welke wijze de ambities die het bestuur stelt tot uitvoering gebracht kunnen worden, waarbij externe inhuur vanwege het ontbreken van expertise of capaciteit een belangrijk aandeel van de oplossing is. Het bestuurlijke gesprek over externe inhuur heeft minder actualiteit en wordt mede daardoor ook minder gevoerd dan voorheen. Vaker wordt nu gesproken over de beschikbare financiën in relatie tot de gestelde ambities. Dat is een goede stap op weg naar een fundamentele gesprek tussen bestuur (college én raad) en organisatie over het ambitieniveau van de gemeente, de hiervoor beschikbare financiën en menskracht in de ambtelijke organisatie en de wijze waarop de gemeentelijke organisatie vanuit personeelsbeleid de ambities wil realiseren.

Kaders en afspraken

Binnen het onderzoek komt naar voren dat de kaders en afspraken op het gebied van externe inhuur gezien moeten worden binnen een bredere context van het beleid op het gebied van organisatie-ontwikkeling, financiën en het personeelsbeleid. De relevante kaders en beleidstukken op dit vlak:

- De *organisatievisie* van de gemeente Katwijk geeft weer hoe de gemeente Katwijk wil werken. De gemeente wil wendbaar en slagvaardig werken, samen met bij inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Deze visie geeft ruimte aan clustermanagers om binnen hun beschikbare formatiebudget mensen aan te nemen of in te huren om de opgaven te realiseren.
- De beschikbare *financiën* zijn ook een kader voor externe inhuur. Vanuit inhuurbudget, budget vanuit vacatureruimte en projectbudget, kan externe inhuur worden bekostigd.
- Het recent vernieuwde *inkoop- en aanbestedingsbeleid* bewaakt de rechtmatigheid van de doorlopen procedure en wet- en regelgeving bij externe inhuur. Dit beleid geeft echter geen kapstok om de doelmatigheid van inhuur in de praktijk te beoordelen en biedt geen afwegingskader om het nut en de noodzaak van externe inhuur te beoordelen.
- Een element dat minder is uitgewerkt, is het *personeelsbeleid* dat inzicht geeft in het werkgeverschap van de gemeente Katwijk. De periodiek herijkte strategische personeelsplanning heeft daar bouwstenen voor, maar fungeert niet als kader. Wel wordt zichtbaar dat specifiek voor verschillende afdelingen personeelsplannen ten aanzien van werving en opleiding opgesteld worden.
- Voor *externe inhuur* is geen zelfstandig kader vastgesteld en het is ook geen onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid of het personeelsbeleid.



Omdat Katwijk een behoorlijke geschiedenis heeft van politiek-bestuurlijk debat over het thema externe inhuur en bijbehorende besluiten, is het zowel binnen het college als de ambtelijke organisatie onderwerp van gesprek. Zo zijn er binnen de organisatie opvattingen over de richting die gewenst is; hierop wordt ook ingezet gepleegd. Het doel van de gemeente is om zoveel mogelijk taken en werkzaamheden met inzet van eigen mensen te doen, waar nodig (vanuit kennis- of capaciteitsbehoefte) kan externe expertise worden ingehuurd. In de praktijk zijn de beleidsmatige ambities echter zo fors en is de werkdruk dusdanig, dat deze richting niet voldoende sturing geeft. De directie stuurt daarom met normen en gerichte interventies op het omlaag brengen van het inhuurpercentage in de organisatie.

De gemeenteraad is ambivalent in zijn bepaling van de kaders voor externe inhuur. Er leeft een brede wens om meer te werken op basis van een vaste bezetting, zo is naar voren gekomen uit debatten en besluiten, onder meer rondom financiële taakstellingen over inhuur vervangen voor vast. Tegelijk stelt de gemeenteraad het ambitieniveau dusdanig hoog, dat de bestaande formatie dit niet kan realiseren. Hierdoor is inhuur noodzakelijk, ook door de projectfinanciering die vaak verbonden is aan deze ambities, waardoor middelen incidenteel van aard zijn.

Bovenstaande leidt tot de volgende vier conclusies:

- 1. Door het ontbreken van een vastgesteld personeelsbeleid zijn er geen visie en uitgangspunten vastgesteld voor de inzet van externe inhuur als onderdeel van het personeelsbeleid en het werkgeverschap van de gemeente Katwijk.*
- 2. Met het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid is de rechtmatige inkoop van externe inhuur procesmatig zorgvuldig geborgd. Het beleid geeft geen afwegingskader voor de afweging of inhuur ook doelmatig is.*
- 3. Er is door de directie een streefnorm vastgesteld voor het terugbrengen van het percentage externe inhuur, waarover met de clustermanagers afspraken zijn gemaakt. Hierop wordt door de directie gestuurd.*
- 4. De raad is met name vanuit zijn budgetrecht kaderstellend (geweest) op het verlagen van de externe inhuur. Tegelijk leidt het ambitieniveau van de raad in combinatie met het beschikbaar stellen van incidentele middelen door de raad, tot een tegengestelde beweging met meer externe inhuur.*

Uitvoering en doelrealisatie

De werkwijze van het inhuren van personeel vindt op een zorgvuldige wijze plaats sinds de implementatie van het platform DAS. Hierdoor is de rechtmatigheid geborgd, maar ook is betere sturing en monitoring mogelijk. Zo wordt er momenteel scherper gestuurd op het beëindigen in plaats van het (stilzwijgend) verlengen van overeenkomsten met externen en zijn een aantal externen in vaste dienst gekomen bij de gemeente. De verantwoordelijkheid voor externe inhuur ligt bij de clustermanagers, daarbij geadviseerd door Inkoop en HRM. Er wordt sinds de invoering ook volgens deze werkwijze gewerkt.



Aanvullend zijn er afspraken gemaakt over toestemming die de directie moet verlenen aan clustermanagers om boven schaal 10 in te huren. In de praktijk blijkt deze afspraak veelal te worden nagevolgd. In de meeste gevallen wordt de toestemming gegeven. Er wordt ook uitvoering gegeven aan de afspraak om te komen tot een lagere inhuur, waarbij een streefpercentage van 10% is genoemd. De clustermanagers werken in samenwerking met de recruiters aan deze opgave. Met name de clusters waar specifieke inzet wordt gepleegd op opleiding, werving en selectie en promotie, boeken resultaat. Binnen een aantal clusters blijkt het, gegeven de krappe arbeidsmarkt, een op korte termijn moeilijk op te lossen probleem. Dit leidt tot de volgende conclusie:

5. De geldende werkwijze rondom externe inhuur wordt nagevolgd. Ook wordt uitvoering gegeven aan aanvullende afspraken binnen de organisatie.

Doordat er geen eenduidigheid is over het beleid en de uitgangspunten van externe inhuur, anders dan 'het moet minder', legt dit doel het in de praktijk vaak af tegen het bestuurlijke ambitieniveau. Hierbij is de kleinere vaste formatie dan bij vergelijkbare gemeenten ook een veelgenoemd argument. Deze afwegingen van ambitie versus de benodigde externe inhuur wordt regelmatig onderwerp van gesprek gemaakt. Dit is echter pas een eerste stap op weg naar een fundamentele gesprek tussen bestuur en organisatie over beschikbare capaciteit, middelen en ambitieniveau. Waarbij ook de inzet van externen een element is in dat gesprek. Dit leidt tot de volgende conclusie:

6. Het bestuurlijke ambitieniveau blijkt belangrijker dan het percentage externe inhuur. Het gesprek over het spanningsveld tussen ambitie, middelen en capaciteit wordt in het ambtelijk-bestuurlijke gesprek en in het gesprek tussen college en gemeenteraad nog beperkt gevoerd.

Het daadwerkelijke inhuurpercentage van de gemeente Katwijk is in de afgelopen jaren gestegen van 19% in 2017 tot (naar verwachting) 24% in 2021. Met name binnen de opgaven voor het ruimtelijke domein is het percentage inhuur hoog. Dit wordt verklaard door het forse ambitieniveau op dit domein, zoals bijvoorbeeld de woningbouwopgave en de realisatie van Valkenhorst. Er wordt ook fors ingehuurd als tijdelijke invulling van moeilijk vervulbare vacatures. Het is voor de gemeente Katwijk niet eenvoudig om vacatures te vervullen. De invloed van corona is er ook: meer ziektevervanging en de uitvoering van extra werkzaamheden. Hieruit volgt de onderstaande conclusie:

7. De externe inhuur in de gemeente Katwijk is de afgelopen jaren gestegen van 19% in 2017 naar 24% in 2021 (prognose). De oorzaak hiervoor ligt in het ambitieniveau van de gemeente, de uitdaging om medewerkers te werven en de coronacrisis.

Verantwoording en sturing

Binnen de organisatie vindt sturing plaats op de cijfers van externe inhuur via de directie en in overleg met de clustermanagers. Per kwartaal wordt deze rapportage in het college besproken. Op de belangrijke hoofdonderwerpen van de personeelsontwikkeling staan in deze rapportage de kengetallen. De rapportage wordt niet meer toegezonden aan de gemeenteraad.

Omdat er geen specifieke kaders zijn gesteld ten aanzien van externe inhuur, kunnen we wel concluderen dat de organisatie inzicht geeft, maar dat er geen verantwoording wordt afgelegd. De doelstellingen zijn immers niet bestuurlijk vastgesteld voor dit thema. Desalniettemin is externe inhuur



een aandachtspunt dat vanuit de rapportage wordt besproken. De huidige rapportage geeft weinig inzicht in de redenen waarom wordt overgegaan tot inhuur. Dat maakt het gesprek aan de hand van de cijfers niet eenvoudig. Een afwegingskader zou daarbij helpen. De cijfers moeten ook verder worden verdiept, daarom wordt er gewerkt aan een verbetering van de monitoring.

8. Er vindt verantwoording plaats over de externe inhuur via een rapportage aan directie en college. De verantwoording kan worden versterkt met verbeterde cijfers en helderder beleidsuitgangspunten.

De gemeenteraad toont zich betrokken op het thema van externe inhuur en geeft zijn informatiebehoefte duidelijk aan. Op dit moment worden alle budgetafspraken die de raad over externe inhuur heeft gemaakt, uitgevoerd. De raad wordt via de P&C-cyclus geïnformeerd over de stand van zaken van externe inhuur, personeel en organisatie. Het inzicht dat de raad hiermee verwerft is minder uitgebreid dan voorheen. Dit sluit ook aan bij de verminderde informatiebehoefte van de gemeenteraad op dit onderwerp.

9. Verantwoording over externe inhuur aan de gemeenteraad verloopt via de P&C-cyclus. De gemeenteraad heeft op dit moment minder informatiebehoefte op dit thema dan voorheen.



Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen. Voor de navolgbaarheid van de uitvoering hiervan hebben wij deze geformuleerd voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

Aan de gemeenteraad

Externe inhuur is allereerst een onderwerp voor de ambtelijke organisatie en het college. Het gaat namelijk over de *uitvoering* van de vastgestelde ambities van de raad en de *wijze waarop* (bedrijfsvoering) deze wordt vormgegeven. Toch start onze aanbeveling bij de gemeenteraad, omdat in onze ogen een heldere visie van de gemeenteraad ook duidelijkheid schept voor college en organisatie om personeelsbeleid en, als uitvloeisel daarvan, externe inhuur vorm te geven.

Uit ons onderzoek is helder naar voren gekomen dat de keuze voor externe inhuur veelvuldig wordt gemaakt vanuit de noodzaak om de ambities die de gemeenteraad vaststelt te realiseren. Het gesprek tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie over de ambities, de daarvoor beschikbare capaciteit in de vaste formatie en de benodigde inhuur, kan helpen om helderheid te verschaffen wat de raad wenst. Hierbij zijn een aantal elementen van belang.

- In beginsel geeft de gemeenteraad de budgettaire kaders mee waarbinnen de ambtelijke organisatie de uitvoering kan vormgeven. Hij kan de uitspraak doen dat het aan de organisatie is om vanuit de visie op organisatie en werkgeverschap het personeelsbeleid vorm te geven. De organisatie heeft dan de ruimte om hierbinnen zelf afwegingen te maken over externe inhuur.
- Indien de gemeenteraad wenst dat ambities vanuit de vaste formatie worden gerealiseerd, moet het gesprek worden gevoerd over de verhouding tussen beschikbare capaciteit en de bestuurlijke ambities. Nu blijkt die laatste belangrijker dan het sturen op inhuur.
- De gemeenteraad kan het college (en daarmee de organisatie) in dat gesprek vragen om specifiek vast te leggen om welke redenen wordt ingehuurd. Inhuur voor specialistische kennis en inhuur vanwege vacatures zijn minder beïnvloedbaar dan inhuur op projectbasis. De organisatie zoekt daar nu ook al naar mogelijkheden om inhuur te verlagen, maar dit heeft mogelijk wel risico's tot gevolg. Het bestuurlijke gesprek dat gevoerd moet worden, is welke mate van risico's (conjunctuur) de raad wenst te dragen voor een ambitie van beperkte inhuur.

1. *Maak als raad duidelijk wat je wil ten aanzien van externe inhuur. Geef ruimte om dit vanuit organisatievisie en werkgeverschap binnen de budgettaire kaders in te vullen óf vraag nadere sturing, maar dat vergt dan ook het gesprek over de verhouding tussen ambities en de omvang van de vaste formatie.*



Aan het college van burgemeester en wethouders

Een belangrijke ontbrekende schakel is een vastgesteld personeelsbeleid. Er zijn hier veel bouwstenen voor en binnen het college en de directie is er visie op wat de inhoud hiervan moet zijn. Er ligt een organisatievisie die woorden geeft aan de richting van de gemeente Katwijk als werkgever en wat dit vereist van de werknemers. Daarnaast is er een strategische personeelsnotitie die periodiek wordt herijkt. Er zijn voldoende bouwstenen om een stap verder te zetten en dit op te schrijven in een integraal personeelsbeleid. Hiermee wordt vastgelegd hoe de gemeente Katwijk als werkgever zijn personeel wil inzetten. Het thema externe inhuur kan binnen deze context op een goede manier worden geborgd. In dit beleid kunnen de uitgangspunten worden vastgelegd die de organisatie helpen om keuzes te maken. Bovendien kan dit beleid ook een element zijn in het gesprek tussen college en directie over het ambitieniveau en de toerusting van de organisatie om voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en leervermogen hierop te organiseren.

- 2. Geef opdracht aan de ambtelijke organisatie om personeelsbeleid te formuleren en stel dit vast. Maak externe inhuur een onderdeel in dit personeelsbeleid, waarin uitgangspunten en doelen worden vastgesteld. Een onderdeel hiervan kan ook een afwegingskader zijn waarin wordt bepaald hoe en wanneer mag worden ingehuurd. Maak afspraken over sturing en monitoring met de directie.*

Vanuit de besparingsopgave en de reorganisatie, is de gemeenteraad in het verleden meer betrokken geweest bij de opgaven van het personeelsbeleid van de gemeente Katwijk dan op dit moment. Het is belangrijk om vanuit het college (en de organisatie) te blijven investeren in deze betrokkenheid van de gemeenteraad. Dat kan bijvoorbeeld door tweemaal per jaar in een themabijeenkomst de gemeenteraad bij te praten over de belangrijke opgaven in de ontwikkeling van de organisatie en het personeelsbeleid van de gemeente. Externe inhuur kan hier een onderdeel van zijn. Op deze manier wordt de gemeenteraad geïnformeerd en legt het college ook verantwoording af over de keuzes die voor het personeelsbeleid worden gemaakt. Het gesprek over de ambities van de gemeente in relatie tot beschikbaarheid en middelen wordt zo ook laagdrempelig gevoerd. Dat leidt in elk geval tot meer begrip en wellicht ook tot meer onderbouwde afwegingen op dit vraagstuk.

- 3. Leg meer verantwoording af aan de raad over de opgaven van het personeelsbeleid, waar externe inhuur een onderdeel van is. Beleg hiervoor tweemaal per jaar een themabijeenkomst.*

Logischerwijs zijn de wethouder personeel en organisatie en de gemeentesecretaris de eerst aangewezenen om dit met de gemeenteraad te organiseren.



Aan de ambtelijke organisatie

Wij formuleren ook een tweetal aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie. Bestuurlijk gezien zijn dit natuurlijk opdrachten van de gemeenteraad aan het college. Omdat deze zich richten op de uitvoering zoals die ligt bij de organisatie, maken we specifiek onderscheid voor deze aanbevelingen om deze ook allereerst aan de organisatie te adresseren.

De eerste aanbeveling is het zoeken van het gesprek tussen college en organisatie over capaciteit in relatie tot het ambitieniveau van de organisatie. De schoen van het personeelsbeleid wringt hier, zo komt in de gesprekken en documenten naar voren. Toch bereikt dit gesprek nog onvoldoende de bestuurlijke tafel bij de afweging van nieuwe ambities. Het is onderdeel van het ambtelijk vakmanschap om dit vraagstuk meer structureel bespreekbaar te maken in college- en raadsvoorstellen. Op die manier wordt dit ook een politiek-bestuurlijke afweging en prioritering. Als onderzoekers zien we dit, zoals we de organisatie hebben leren kennen, ook als een logische vervolgstap in de professionalisering van de organisatie. Dit gesprek is op verschillende manieren vanuit de directie en de clustermanagers te entameren. Een belangrijk aanknopingspunt is mogelijk een volgend coalitieakkoord, waarbij de organisatie ook een capaciteitsdoorrekening en uitwerking maakt voor de realisatie van de (nieuwe politieke) ambities in de tijd.

- 4. Geef het gesprek over capaciteit en ambitieniveau met het college verder vorm en maak de onderbouwing ook vanuit ambtelijk vakmanschap transparant in college en raadsvoorstellen.*

Daarnaast zien we, met name zoals dat ook in de gesprekken naar voren is gekomen, dat er al op een goede manier wordt ingezet op personeelsbeleid en vermindering van externe inhuur bij de gemeente Katwijk. Onze laatste aanbeveling kan in die zin ook als een aanmoediging worden gelezen. De cluster gewijze aanpak van het verminderen van inhuur, waarbij ook oog is voor de arbeidsmarktopgave van iedere discipline en de ontwikkeling van leermogelijkheden, werkt goed. Zet deze voort en breidt deze zo mogelijk uit. Belangrijk is om hierbij ook oog te blijven houden voor de voortgang en de resultaten van de afgesproken maatregelen, zodat het geen vrijblijvende exercities worden. Afhankelijk van het ambitieniveau kan worden overwogen om hier meer op in te zetten vanuit het (op te stellen) personeelsbeleid om doelstellingen sneller te realiseren (meer clusters tegelijk).

- 5. Ga verder met de inzet op verminderen van externe inhuur zoals afgesproken dit jaar. Dat werpt zijn vruchten af. Bewaak de voortgang en resultaten van de afgesproken maatregelen.*

Tenslotte

Ons advies is om de conclusies en aanbevelingen als gemeenteraad integraal vast te stellen. De gemeenteraad kan de griffie en het college daarbij vragen om de voortgang te bewaken. Een aanbeveling is om hierbij af te spreken dat over anderhalf jaar de raad met een voortgangsbrief wordt geïnformeerd over de uitvoering van de aanbevelingen.



Reactie van college van B&W

Op 25 januari 2022 hebben wij de reactie ontvangen van het College van Burgemeester en Wethouders in het kader van het bestuurlijke wederhoor voor dit rekenkamerrapport.

Deze reactie is op de volgende pagina's integraal opgenomen.



Postbus 589 – 2220 AN Katwijk

Rekenkamercommissie gemeente Katwijk
T.a.v. de heer M. van Hesteren
Postbus 589
2220 AN Katwijk

Contactpersoon:
Patrick Spigt

Afdeling:
Directie

Te bereiken op:
071- 406 5000
p.spigt@katwijk.nl

Ons kenmerk:
Z2798072D2798107

Bijlage(n):
Verzenddatum: 25-01-2022

Uw kenmerk: 12949

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor eindrapportage Rekenkamercommissie Externe inhuur

Katwijk, 25 januari 2022

Geachte heer Van Hesteren,

Op 20 december 2021 stuurde u ons voor bestuurlijk wederhoor de eindrapportage Externe Inhuur.

Wij danken u voor het rapport en hebben met belangstelling kennis genomen van de eindrapportage, de conclusies en de aanbevelingen. In algemene zin kunnen wij uw conclusies en aanbevelingen onderschrijven.

Het klopt dat het bestuurlijke gesprek over externe inhuur nu minder actualiteit heeft. Inderdaad wordt er nu vaker gesproken over de beschikbare financiën in relatie tot de gestelde ambities. Ook wij vinden dit een goede stap op weg naar een fundamenteeler gesprek tussen bestuur (college én raad) en organisatie over het ambitieniveau van de gemeente, de hiervoor beschikbare financiën en menskracht in de ambtelijke organisatie en de wijze waarop de gemeentelijke organisatie vanuit personeelsbeleid de ambities wil realiseren.

Het is ook goed om te lezen dat het traject in een goede harmonie is verlopen.

Het college zal dit voorjaar met de ambtelijke organisatie met de aanbevelingen aan de slag gaan, om vervolgens ook met de Gemeenteraad verder te spreken over de sturing op dit thema.

Onze zienswijze

In onze zullen wij daarom alleen kort ingaan op de conclusies, die volgens ons enige nuance behoeft:

gemeente Katwijk: Koningin Julianalaan 3, 2224 EW Katwijk, Postbus 589, 2220 AN Katwijk, website: www.katwijk.nl,
(T) 071 - 406 5000, (F) 071 - 406 5065, IBAN: NL13BNGH0285120271, BIC: BNGHNL2G, KvK: 27.37.09.56

Op alle opdrachten zijn, tenzij anders overeengekomen, de algemene Inkoopvoorwaarden leveringen en diensten gemeente Katwijk 2017 van toepassing. Deze zijn te raadplegen op www.katwijk.nl en www.overheid.nl

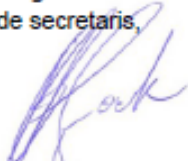


1. In de 1e conclusie (Kaders en afspraken) wordt onterecht aangegeven dat er geen Personeelsbeleid is. Er is Personeelsbeleid, maar het klopt dat dit niet gericht is op inhuur. Om die reden zullen wij ons Personeelsbeleid in 2022 herijken.
2. Conclusie 7: Percentage inhuur (van 24%) is niet juist. Ambtelijk is dit ook kenbaar gemaakt. Dit komt doordat er gewerkt is met een te ruime definitie van externe inhuur. Vanaf heden werken wij strikter met de VNG definitie, nader uitgelegd in augustus 2021 door het A&O fonds. Om die reden stellen wij voor om dit deel te nuanceren en niet in de conclusies terug te laten komen.
3. In de conclusies van het onderzoek komt nog onvoldoende naar voren dat de formatie onder het gemiddelde van de benchmark zit en dat dit gevolgen heeft voor de inhuur (door de hoge ambities). Daarbij komt dat de gemeente Katwijk minder taken op afstand heeft gezet dan vergelijkbare gemeenten, waardoor het aannemelijk is dat de druk op de formatie groot is.

Wij verzoeken om daar in de conclusies en aanbevelingen nog aandacht aan te besteden. Dit in relatie tot tijdelijke activiteiten en een flexibele schil.

Vertrouwende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Katwijk,
de secretaris,



mr. drs. R.T. Jie Sam Foek

de burgemeester,



ir. C.L. Visser



Nawoord opdrachtgever

Op 25 januari 2022 hebben we bovenstaande brief ontvangen van het college van burgemeester en wethouders met een bestuurlijke reactie op deze rapportage. Als rekenkamer zijn we blij dat het college in algemene zin de conclusies en aanbevelingen onderschrijft en ook voornemens is om met de aanbevelingen aan de slag te gaan en hierover nader met de gemeenteraad te spreken.

Het college gaat in zijn zienswijze in op een drietal conclusies die in haar ogen enige nuance behoeven. Ten behoeve van het gesprek in de gemeenteraad geven we daar nog een korte reflectie op.

Het college geeft allereerst aan dat er Personeelsbeleid is, maar dat dit niet gericht is op inhuur. Onze bevinding is dat specifiek personeelsbeleid in zijn algemeenheid niet is aangetroffen. Wel zijn er bouwstenen zoals een organisatievisie, een periodieke strategische personeelsplanning vanuit HR en afdelingsplannen. Het is goed dat het college het Personeelsbeleid in 2022 wil herijken.

In gesprekken is aangegeven dat gemeente Katwijk wil gaan werken met een striktere definitie voor externe inhuur, waardoor ook het percentage naar beneden wordt bijgesteld. Wij hebben hier in onze bevindingen ook een opmerking over opgenomen (pag. 40). De onderzoekers zijn vanzelfsprekend uitgegaan van de tijdens het onderzoek geldende definitie en cijfers.

Nu het college stelt dat zij vanaf heden werkt met een andere definitie voor externe inhuur lijkt het ons raadzaam dat de gemeenteraad vraagt om een nadere toelichting op deze definitie, de hieruit volgende wijzigingen en de gerealiseerde inhuurcijfers over 2021.

Terecht geeft het college aan dat de formatie van de gemeente Katwijk onder het gemiddelde zit van vergelijkbare gemeenten. Vanuit onze bevindingen (pag. 34) is dit een belangrijk argument voor onze eerste aanbeveling aan de gemeenteraad om samen met college en ambtelijke organisatie het gesprek te voeren over de ambities in relatie tot de beschikbare ambtelijke capaciteit en middelen.

Rekenkamercommissie Katwijk

26 januari 2022



Nota van bevindingen



**Necker
van Naem**

1. Kaders en afspraken

In dit hoofdstuk brengen we in kaart hoe het personeelsbeleid en de inhuur van externen er in de gemeente Katwijk uitzien. Ten eerste schetsen we enkele landelijke ontwikkelingen op het gebied van externe inhuur. Vervolgens geven we inzicht in de gestelde doelen, ambities en het beleid. Hiervoor hanteren we een trechtermodel: van het overkoepelend beleid voor de organisatie naar personeelsbeleid en vervolgens specifiek over externe inhuur. In de volgende paragraaf gaan we specifiek in op de kaders en afspraken op het gebied van de afbouw van de externe inhuur. Ten slotte geven we inzicht in de kaderstellende rol van de raad. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wat is het beleid, de visie en uitgangspunten van de gemeente ten aanzien van externe inhuur?
- 2) Welke afspraken en afwegingskaders hanteert de gemeente ten aanzien van externe inhuur en wie zijn daarbij betrokken?
- 3) Welke rollen hebben resp. de organisatie, het college en de gemeenteraad ten aanzien van het thema inhuur?

1.1. Externe inhuur in landelijke context

Het inhuren van externen is voor veel gemeenten noodzakelijk om de juiste kennis en kunde aan boord te krijgen, om capaciteitsproblemen te ondervangen en om wendbaar te blijven als organisatie. Gemeenten hebben de laatste jaren steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen. De complexiteit van de daarbij horende vraagstukken lijkt de laatste jaren alleen maar toe te nemen, zeker wanneer het gaat om het sociaal domein, duurzaamheid en digitalisering. Daar komt bij dat gemeenten beperkte financiële middelen tot hun beschikking hebben en daardoor welbewust om moeten gaan met het aantrekken, afstoten en inhuren van personeel. Het inhuren van externen is daarin een onmisbaar onderdeel.

Wanneer we kijken naar wat gemeenten besteden aan de inhuur van externen, dan zien we dat in 2020 gemiddeld 18 procent van de loonsom besteed werd aan externe inhuur.² Dat is een percentage dat de laatste jaren, met een kleine schommeling tussen de 16 en 20 procent, redelijk stabiel is.³ Veel gemeenten zijn echter ook van mening dat het aandeel van de loonsom dat naar de inhuur van externen gaat te groot is. 70 procent van de gemeenten stelt de omvang van de kosten voor externe inhuur terug te willen dringen.⁴ Naast dat externe inhuur geld kost, kan de inhuur van externen echter ook geld besparen. Doordat de gemeente personeel met specialistische kennis niet in dienst hoeft te nemen en op tijdelijke basis kan laten werken, ontstaat er een kostenbesparing. Naast dat externe inhuur kosten kan besparen, is het ook een belangrijk instrument in het oplossen van complexe gemeentelijke vraagstukken. In het inhuren van externen is het daarom altijd zoeken naar een evenwicht tussen de

² Personeelsmonitor gemeenten 2020, A&O fonds gemeenten.

³ Personeelsmonitor gemeenten 2020, A&O fonds gemeenten.

⁴ Personeelsmonitor gemeenten 2020, A&O fonds gemeenten.



hoge kosten die het met zich meebrengt en de mogelijke kostenbesparing ten opzichte van een dienstverband. Daarom is het inhuren van externen voor veel gemeenteraden een onderwerp waar moeilijk grip op te krijgen is. Ook in de gemeente Katwijk is de inhuur van externen een thema dat leeft binnen de gemeenteraad.

1.2. Doelen, ambities en beleid

1.2.1. Organisatiebreed

In het coalitieakkoord geeft de meerderheid van de gemeenteraad aan dat de gemeente, in het licht van een uitdagende en onzekere financiële situatie, zorgvuldig met financiële middelen om wil gaan. Hier hoort bij dat de gemeente efficiënter wil gaan werken, taken wil schrappen of soberder uitvoeren.⁵

Om organisatiebreed uitwerking te geven aan bovenstaande doelen, is de organisatie in 2019 gestart met een organisatie ontwikkeltraject aan de hand van een nieuwe organisatievisie. Aanleiding hiervoor is de observatie van de gemeente dat de overheid een terugtrekkende beweging maakt en inwoners een steeds grotere rol spelen bij het regelen van zaken in hun leefomgeving en bij plan- en beleidsvorming. De gemeente ambieert een wendbare en slagvaardige organisatie te zijn waarbinnen medewerkers zich flexibel opstellen en efficiënt in kunnen spelen op vragen uit de samenleving. Doelen en ambities die uit deze nieuwe organisatievisie voortkomen zijn: meer opgavegericht en integraal werken, degelijke en efficiënte uitvoering van wettelijke taken, binnen de door de raad gegeven financiële kaders en het ontwikkelen van een organisatie waarin mensen zich prettig voelen en de ruimte krijgen zelf initiatieven te nemen en zich te ontwikkelen.⁶

Uitwerking organisatievisie

Om de organisatievisie intern vorm te geven, is de interne aansturing van de organisatie gewijzigd en is er een nieuw directiemodel ingevoerd. Het model heeft een platte organisatie met twee managementlagen. De eerste laag is de directie, bestaande uit de gemeentesecretaris en drie directeuren, namelijk een directeur inclusieve samenleving, een directeur leefbaarheid en een directeur dienstverlening. De tweede managementlaag bevat twaalf inhoudelijke clusters en vier ondersteunende units.

Binnen het model staat integraal en opgavegericht samenwerken in een platte organisatie centraal. De sturing op operationeel niveau ligt volledig bij de clustermanagers. Zij beheren de budgetten, op basis van 'geïnformeerd vertrouwen'. Directie en college geven de clustermanagers de vrijheid en het vertrouwen om naar eigen inzicht hun taken uit te voeren en middelen te beheren (binnen de gestelde kaders). Zo kunnen clustermanagers dus zelf besluiten als zij over wil gaan tot het inhuren van extern personeel.

Gesprekspartners geven aan dat de nieuwe organisatievisie en het directiemodel in de praktijk goed functioneren. Ook is er meer vertrouwen ontstaan tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De gemeente Katwijk heeft qua organisatiecultuur een geschiedenis van een kleinere gemeente met een

⁵ Coalitieakkoord 2018-2022 Samen voor het Katwijk van morgen, p. 5.

⁶ Gemeente Katwijk (2019). Collegevoorstel Organiseerontwikkeling gemeente Katwijk.



familiaire structuur. Door groeiambities, grote beleidsinhoudelijke opgaven en veel nieuwe medewerkers, is de organisatiecultuur aan het veranderen. Organisatiebreed is het doel om de positieve kanten van de familiale cultuur te behouden en daarnaast de professionaliteit van de organisatie door te ontwikkelen. De stevige ontwikkeling van de organisatie wordt onder meer zichtbaar in het feit dat 80 procent van het management bestaat uit nieuwe mensen die korter dan 1,5 jaar op hun positie zitten.

Momenteel is de organisatie in ontwikkeling en lopen er op het gebied van bedrijfsvoering ambtelijk een drietal trajecten die ook raakvlakken hebben met ontwikkelingen op het gebied van personeel: visie op dienstverlening, formalisatie van de I-visie en het traject samenhang in bedrijfsvoering. Naast deze drie trajecten streven de afdelingen die zich bezighouden met bedrijfsvoering ernaar om in processen meer aan de voorkant betrokken te zijn en minder de focus te leggen op control. Ten aanzien van externe inhuur houdt dit in dat bedrijfsvoering betrokken kan zijn bij het maken van afwegingen en hierover kan adviseren. Gesprekspartners geven aan dat bij de doorontwikkeling van het strategische personeelsbeleid aansluiting bij deze trajecten relevant is.

In gesprekken met medewerkers komt naar voren dat in de afgelopen jaren het aantal taken voor de gemeente toenam als gevolg van autonome ontwikkelingen zoals groei van het aantal inwoners, woningen, uitkeringsgerechtigden, wegen en groen. Aanvullend ontstonden er meer gemeentelijke taken door bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein en de voorbereidingen op de Omgevingswet. Bij dit alles heeft de gemeente Katwijk een fors ambitieniveau. Er zijn veel bestuurlijke plannen om tot stand te brengen, die veel vergen van de ambtelijke organisatie. Deze context van ambities speelt in relatie tot externe inhuur, in alle gesprekken een belangrijke rol.

1.2.2. Personeel

De omvang van het personeelsbestand van de gemeente Katwijk is in het afgelopen decennium meermaals onderdeel geweest van de aandacht van de gemeenteraad. In het kader van de bezuinigingsoperatie 'Scherp aan de wind' heeft de gemeente in 2012 besloten om 50 fte te bezuinigen. Enkele jaren later, in 2017, bleek dat de gemeente mede door deze bezuiniging qua personeel krap in het jasje zat en de werkdruk hoog was. Met de beschikbare loonsom, was de ambtelijke organisatie niet meer in staat om de taken goed uit te voeren. Eén en ander betekende dat meer geïnvesteerd werd in de organisatie om de kwaliteit van de organisatie en beschikbaarheid van toegerust personeel te verbeteren.

Specifiek personeelsbeleid in zijn algemeenheid hebben wij niet aangetroffen. Het beleid ten aanzien van het personeel bestaat uit een aantal bouwstenen. Allereerst is er de eerdergenoemde 'organisatievisie' van waaruit de directie en het middenmanagement werken. Vanuit HR wordt er tweejaarlijks een analyse opgeleverd waarin de ontwikkelingen op het gebied van strategisch personeelsbeleid omschreven worden. De maatschappelijke ontwikkelingen rondom de gemeente worden hierin toegelicht en vervolgens wordt omschreven welke implicaties dit heeft voor het personeelsbeleid. Dit document wordt besproken in de directie en geeft voeding aan gesprekken in het overleg met het



middenmanagement. Doelen en ambities uit het laatste document uit 2019 die hierin naar voren komen zijn:⁷

- Van aanbodgericht naar vraaggericht werken: samenwerken en netwerken centraal stellen om deskundigheid die binnen de organisatie schaars is naar binnen te halen.
- Resultaatgericht werken: invoeren van resultaatafspraken en werkplannen ondersteund door een verbeterde en efficiëntere P&C-cyclus.
- Beter afstemmen van de personeelscapaciteit in relatie tot hoeveelheid werk en bestuurlijke ambities.
- Rolverdeling tussen lijn en bedrijfsvoering beter in beeld brengen: hierbij wordt genoemd dat er prioriteit gegeven moet worden aan het proces rondom externe inhuur en de P-monitor.
- Ontwikkeling van het zijn en blijven van een aantrekkelijke werkgever ('boeien en binden'): reactie geven op de hoge uitstroom door pensionering en krappe arbeidsmarkt en werving van nieuwe clustermanagers.

Gesprekspartners geven aan dat er op het gebied van doelen en ambities met betrekking tot het personeel, er regelmatig overleg is tussen het college en de ambtelijke organisatie. De intensiteit van deze overleggen en de rapportage erover is ten opzichte van voorgaande jaren wat afgenomen. Er is vertrouwen in de koers zoals deze is ingezet en uitwerkt, zo concluderen onze gesprekspartners. Het bestuur (raad en college) geeft als gevolg daarvan de directie meer ruimte om haar werkzaamheden in de aansturing van de organisatie vorm te geven.

1.2.3. Externe inhuur

Binnen de gemeente is de algemene doelstelling om het werk binnen de organisatie zo veel mogelijk uit te voeren met vaste medewerkers. Daarnaast is er wel een bewuste keuze gemaakt om te blijven werken met een flexibele schil. Deze flexibele schil is in de gemeente Katwijk bedoeld om te sturen in de capaciteitsbehoefte (meer en minder personeel is afhankelijk van de – hoeveelheid – vraag aan de organisatie). Daarnaast is de flexibele schil bedoeld om specifieke expertise in te huren die niet continu nodig is in de organisatie.⁸ Buiten deze flexibele schil maakt de gemeente gebruik van inhuur bij de gesloten systemen (zoals oproepkrachten bij het team Afvalinzameling) en inhuur bij de investeringsprojecten waarbij specifieke kwaliteiten worden ingehuurd.⁹

Doelen en ambities op het gebied van externe inhuur worden toegelicht in het inkoop- en aanbestedingsbeleid dat in 2021 is vastgesteld. In het beleid staan kaders en uitgangspunten voor inkoop en aanbesteding en is gebaseerd op het VNG-model Inkoop -en aanbestedingsbeleid. In het beleid staan de volgende algemene doelstellingen geformuleerd:

- Doelmatig inkopen: zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed. De beste prijs/kwaliteitverhouding staat centraal.

⁷ Gemeente Katwijk. Strategische personeelsanalyse (2019).

⁸ Nota van beantwoording van de informatieve vragen over Ontwikkeling in de personeelsformatie september 2017, p. 1.

⁹ Nota van beantwoording van de informatieve vragen over Ontwikkeling in de personeelsformatie september 2017, p. 8.



- Rechtmatig inkopen: de gemeente leeft daartoe de bepalingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid na en de bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Europese Aanbestedingswet.
- Het creëren van een eenduidige en transparante werkwijze binnen de gemeente Katwijk door het hanteren van heldere procedures door de gemeentelijke organisaties.
- Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
- Het beperken van zowel juridische als financiële risico's.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn algemene uitgangspunten geformuleerd die ook van toepassing zijn op externe inhuur. Ook is een alinea besteed aan externe inhuur. Deze alinea is vooral gericht op rechtmatigheid en beschrijft de praktische gang van zaken bij externe inhuur.

Het beleidsdocument geeft geen inzicht in de doelen en ambities en geen visie ten aanzien van externe inhuur. Zodoende is niet direct zichtbaar welke uitgangspunten de gemeente Katwijk op strategisch niveau hanteert op het gebied van externe inhuur. Vanuit het beleid geredeneerd ontbreekt het daarmee aan handvatten voor de manier waarop de gemeente om wil gaan met de verhouding tussen inhuur en de vaste formatie, voor welke doelen de gemeente inhuur wil gebruiken en op welke manier inhuur kan bijdragen aan de realisatie daarvan. Het beleid geeft geen kapstok om de doelmatigheid van inhuur in de praktijk te kunnen beoordelen.

In de gesprekken komen een aantal elementen en zienswijzen naar voren over hoe er naar externe inhuur gekeken wordt of gekeken zou moeten worden. Een visie die regelmatig naar voren is gebracht, is dat het aan de organisatie is om te bepalen *hoe* ambities worden waargemaakt en waar het aan het bestuur is om het *wat* van de ambitie te bepalen. In die visie is externe inhuur slechts een resultante van het ambitieniveau, de mogelijkheden om kennis en kunde op vaste formatie te verwerven en de noodzaak om aanvullend via inhuur de formatie te versterken. Het kan helpen om dit als uitgangspunt expliciet te maken.

1.3. Ontwikkelingen formatie en afbouw externe inhuur

1.3.1. Afbouw van externe inhuur in de periode 2018 tot 2020

Door de eerder geschetste toename van taken, ziektepercentage binnen specifieke onderdelen en uitstroom in 2017, heeft de gemeente op verschillende momenten keuzes gemaakt om personeel in te huren. De gemeente was genooddaakt om in te huren, omdat een deel van het takenpakket niet meer door eigen personeel opgepakt kon worden.¹⁰ In reactie op deze ontwikkelingen heeft het college in de Kadernota van 2018 een voorstel opgenomen voor een formatie-uitbreiding van 47 fte (à 3 miljoen euro). De raad was kritisch op dit voorstel en heeft moties en amendementen ingezet om sturing te houden. Dit leidde ertoe dat de raad uiteindelijk 1 miljoen euro beschikbaar stelde voor formatie-uitbreiding en onderbouwing en monitoring van deze formatie verlangde.

¹⁰ Notitie: invulling toezeggingen amendement Personeelsformatie, 8 maart 2018.



Om de kosten van de formatie-uitbreiding te financieren, stelde het college voor om de externe inhuur af te bouwen. Hierbij was de insteek om voor € 1,2 miljoen aan ingehuurde formatie om te zetten naar vast personeel.¹¹ Het omzetten van externe inhuur naar vast personeel moest gefaseerd plaats gaan vinden tussen 2018 en 2020.¹² Het college geeft in de Kadernota 2018 een aantal redenen waarom het wenselijk is om de externe inhuur af te bouwen:

- De financiële omvang van inhuur was te groot geworden. (7,4% van de totale loonsom in 2017). Op de meeste plekken brengt de inhuur hogere kosten met zich mee dan de vaste krachten.
- De omvang van de inhuur was zodanig groot, dat de gemeente problemen kreeg bij de aansturing.
- De beheersrisico's werden te groot door de doorlopende wisselingen van extern personeel in de projecten.
- Continuïteit en kennis worden door de omzetting van inhuur naar vaste formatie beter in de organisatie behouden.¹³

Het gewijzigde voorstel is door de gemeenteraad aangenomen en in uitvoering genomen door college en organisatie. In de periode daarna is de gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de ontwikkeling van het personeelsbeleid, waaronder externe inhuur.

1.3.2. Recente ontwikkelingen personeelsbeleid en externe inhuur

Gedurende deze periode van afbouw van de externe inhuur en versterking van de bestaande organisatie verschoof de aandacht naar de organisatieontwikkeling als geheel. Eerder is geschetst welke visie de nieuwe gemeentesecretaris hiervoor heeft neergelegd. Het gevolg was dat er meer aandacht kwam in de organisatie voor het personeelsbeleid als geheel. Er werd ingezet op recruitment, en de wisselingen in het management kregen vorm. In 2020 komt vanuit de noodzaak tot besparingen opnieuw het personeelsbeleid op tafel van college en gemeenteraad.

In de Notitie bezuinigingen meerjarenperspectief 2021-2025 wordt toegelicht dat de ingezette organisatieontwikkeling nog niet de gewenste effecten op het gebied van personeelsbeleid heeft bereikt.¹⁴ De verwachte vrijval van formatie voor nieuwe of intensivering van taken is nog niet gerealiseerd. Er wordt toegelicht dat de vrijval geabsorbeerd is door knelpunten in de bestaande personeelsbegroting. Op korte termijn gaat de gemeente inzetten op het ontwikkelen van de huidige medewerkers en nadere inzet op strategische personeelsplanning.

In de notitie constateert de gemeente opnieuw dat er binnen de gemeente onvoldoende formatie beschikbaar is om te werken aan alle opgaven. Ten aanzien van de doelstellingen en ambities binnen

¹¹ Kadernota 2018, p. 31.

¹² PowerPoint Ontwikkeling personeelsformatie, 24 september 2017.

¹³ Nota van beantwoording van de informatieve vragen over Ontwikkeling in de personeelsformatie september 2017, p. 1; Notitie: invulling toezeggingen amendement Personeelsformatie, 8 maart 2018; Kadernota 2018.

¹⁴ Gemeente Katwijk, Notitie bezuinigingen meerjarenperspectief 2021-2025, p. 10.



deze opgaven is nadere prioritering noodzakelijk. Vanuit de organisatie wordt hierbij in gesprekken aangegeven dat de formatie van de gemeente kleiner is dan bij vergelijkbare gemeenten.

De notitie voor besparingen noemt een tweetal bezuinigingen die raakvlakken hebben met formatie:¹⁵

- De structurele bezuinigingsmaatregel G3 trap op trap af van € 100.000 vanaf 2022;
- Diverse incidentele intensiveringen welke taakstellend voor het P-budget zijn, zijn opgenomen voor 2022 à € 238.680.

Bij de bespreking van de bezuinigingsnotitie wijzigt de raad het voorstel middels indiening van een amendement, in met een taakstellende bezuiniging op personeelsformatie/inhuur. Het beslispunt uit dit amendement luidt: Verruiming bezuiniging op de budgetten voor de personeelsformatie/externe inhuur (200.000 euro structureel) vanaf 2023.¹⁶

In de begroting 2022 wordt toegelicht dat bovenstaande bezuinigingen voor een groot deel gerealiseerd zijn en de onderstaande bedragen nog opgenomen zijn in stelpost 12.¹⁷ Binnen deze stelpost wordt geen onderscheid gemaakt tussen reguliere formatie en inhuur.

Jaar	2022	2023	2024	2025
Resterende besparing	111.000	75.000	57.000	57.000

Tabel: In begroting 2022 genoemde openstaande besparingen op het personeelsbudget inclusief inhuur

Gesprekspartners geven aan dat voor een aantal clusters geldt dat de inhuur in de afgelopen periode verminderd is, hierop is concreet gestuurd door de clustermanagers. Het is gelukt om een aantal externe medewerkers in vaste dienst te nemen. Deze ontwikkelingen worden zichtbaar binnen de clusters Beleid Sociale Leefomgeving en Projecten, Programma's en Opgaven en Planmatig Beheer. Voor de clusters Financiën en Vergunningen, Toezicht en Handhaving, geldt dat er stappen zijn gezet om de externe inhuur te verminderen maar hiervoor is een lange adem nodig; de eerste resultaten worden in 2021 en 2022 zichtbaar. Voor de clusters Beleid Fysieke Leefomgeving en de Wijkteams geldt dat er momenteel de grootste uitdagingen zijn. Voor deze beleidsvelden geldt een grote schaarste op de arbeidsmarkt door grote ruimtelijke opgaven en een grote druk op het omlaag brengen van wachtlijsten binnen de jeugdzorg in gemeenten.

¹⁵ Gemeente Katwijk, Notitie bezuinigingen meerjarenperspectief 2021-2025, p. 23.

¹⁶ Amendement wijziging in bezuinigingsmaatregelen (bij raadsbesluit (1783251) bezuinigingsmaatregelen meerjarenperspectief 2021-2025).

¹⁷ Gemeente Katwijk, Begroting 2022 p. 28.



1.4. Kaderstelling door de raad

De bedrijfsvoering van een gemeente wordt in beginsel door de gemeentesecretaris, in opdracht van de gemeenteraad en het college vormgegeven. Voor personeelsbeleid geldt dit ook in belangrijke mate, het betreft uitvoering die binnen de budgettaire kaders van de gemeenteraad moet plaatsvinden. De gemeenteraad is daarmee in beginsel niet betrokken bij vraagstukken over de formatie en externe inhuur van de gemeente, zolang dit rechtmatig en binnen het budget valt zoals de gemeenteraad dat heeft vastgesteld. In de gemeente Katwijk is het gesprek over externe inhuur met de gemeenteraad in de afgelopen periode een aantal malen gevoerd. De aanleiding voor dit gesprek was steeds de beschikbare personeelsbudgetten in relatie tot het ambitieniveau van de gemeente. De raad heeft daarbij diverse malen, soms ook op voorstel van het college, kaderstellende uitspraken gedaan. Soms hadden deze betrekking op het budget, maar de raad heeft ook inhoudelijk uitspraak gedaan dat het de wens is om inhuur zoveel mogelijk om te zetten in vaste formatie.

Uit de raadsdebatten en besluiten komt naar voren dat de gemeenteraad een breed gedragen wens heeft om te werken met minder personeel op basis van inhuur en meer op basis van vaste formatie. Voor de raad zijn hierbij twee overwegingen van belang: minder inhuur en meer vaste medewerkers leidt tot lagere uitvoeringskosten en minder inhuur binnen de organisatie leidt tot een betere organisatie met vaste en betrokken medewerkers. Deze kaderstellende uitspraken zijn vormgegeven aan de hand van besprekingen van voorstellen in het kader van besparingen of ambities en via moties en amendementen. Door de raad is er geen algemeen beleidskader voor personeel of inhuur vastgesteld op voorstel van het college. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid zoals dit in 2021 is herzien, is door het college vastgesteld, de raad is hierover bij vaststelling geïnformeerd.

De gemeenteraad spreekt ook aan de hand van andere ambities over de inzet van personeel, bijvoorbeeld bij het beschikbaar stellen van middelen voor de woonopgave van de gemeente Katwijk wordt het gesprek gevoerd over de benodigde extra inzet van middelen om de ambitie met externe inhuur mogelijk te maken. Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeenteraad ambities vaststelt die niet binnen de huidige formatie kunnen worden gerealiseerd. Extra middelen kunnen hiervoor ruimte geven, maar het huidige personeel is daarvoor niet beschikbaar. Als het personeel niet beschikbaar is, zal de gemeente over moeten gaan op externe inhuur. Hierin wordt een tegenstelling zichtbaar: enerzijds heeft de raad extra ambities waarvoor ingehuurd moet worden en anderzijds ziet de raad graag dat het inhuurpercentage daalt. Deze tegenstelling wordt in de praktijk zichtbaar doordat voor extra ambities vaak incidenteel geld ingezet wordt waarmee de gemeente geen vaste medewerkers in dienst kan nemen.

Gesprekspartners geven aan dat in zijn algemeenheid specifieke budgetafspraken met de raad ten aanzien van inhuur die eerder centraal stonden, nu in mindere mate onderwerp van gesprek zijn. Recente moties over budgetverlaging op het gebied van externe inhuur krijgen binnen de raad op dit moment geen meerderheid.



2. Uitvoering en doeltreffendheid

In dit hoofdstuk staan de uitvoering en de doeltreffendheid van het inhuurproces centraal. We schetsen hoe dit proces in de praktijk verloopt en in hoeverre de vastgestelde afspraken en het beleid worden nageleefd. Ook geven we inzicht in de belangrijkste kerncijfers van inhuur binnen de gemeente en gaan we na in hoeverre de coronacrisis effect heeft gehad op de externe inhuur. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 4) Hoe is het proces van externe inhuur in de gemeente Katwijk georganiseerd en hoe verloopt dit in de praktijk?
- 5) In hoeverre worden de afspraken en het beleid nageleefd?
- 6) Wat zijn kerncijfers en kerngegevens rond externe inhuur tussen 2016 en 2020? Hoeveel fte wordt ingehuurd, voor welke functies, waarom en hoe, en is bekend welke kosten hiermee gemoeid zijn?
- 7) Wat is het effect van de coronacrisis geweest op de omvang van de inhuur? Welke afspraken zijn hierover gemaakt?

2.1. Werkwijze inhuur in de praktijk

2.1.1. Uitgangspunten en afwegingskaders beleid in de praktijk

Gesprekspartners geven aan dat binnen de gemeente de definitie voor inhuur nog wel eens anders omschreven wordt. Er werd door de gemeente Katwijk niet een eenduidige, transparante definitie gehanteerd. Zo werden externe krachten soms als inhuur beschouwd. Dat is niet in alle gevallen terecht, zoals bij inlening zonder winstoogmerk (bijvoorbeeld sociale werkvoorziening) of het afnemen van diensten (bijvoorbeeld systeembeheer). Dat leidde mogelijk tot een vertekend beeld in de vergelijking met andere gemeenten. Omdat het onderscheid tussen inhuur en niet-inhuur soms lastig is te maken voor gemeenten, was er op landelijk niveau geen sprake van uniformiteit. Daarom publiceerde het A&O-fonds in augustus 2021 de 'handreiking externe inhuur' die de definitie van inhuur uitgebreid toelicht. Gesprekspartners geven aan dat volgens deze definitie voor Katwijk een correctie moet plaatsvinden over het inhuurcijfer van 2020 met 3 procentpunt (25% i.p.v. 28%).

In de gesprekken komt ook naar voren dat de ambtelijke beleidslijn is dat werk binnen de ambtelijke organisatie met eigen mensen uitgevoerd wordt. Daarnaast is er een realiteitsbesef binnen zowel de raad als de organisatie dat dit niet altijd mogelijk en wenselijk is. Er is gesproken over een aantal aanvullende kaders ten opzichte van het huidige beleid. Voorbeelden hiervan zijn dat inhuur in principe een tijdelijke oplossing is voor maximaal zes maanden en het bepalen van een streefpercentage van maximale inhuur. De vaststelling van deze norm ten aanzien van het streefpercentage is niet gedocumenteerd, in de begroting 2022¹⁸ wordt hier wel impliciet naar verwezen.

¹⁸ Begroting 2022, gemeente Katwijk, pag. 121.



Binnen de gemeente zijn beleidsinhoudelijke afwegingen in de opgaven leidend. De condities van de opgaven bepalen de personele ruimte die de gemeente heeft. Indien dit niet toereikend is en ambities wel behaald dienen te worden, is de gemeente in sommige gevallen genoodzaakt om in te huren. Hierbij is een belangrijk uitgangspunt dat de uitvoering binnen de vastgestelde budgettaire kaders blijft.

Er worden verschillende oorzaken genoemd waarom er binnen de gemeente gekozen wordt om over te gaan tot inhuur: toename ambities, krapte in de arbeidsmarkt, hoge uitstroom van eigen medewerkers, en gebrek aan expertise op bepaalde beleidsvelden. Specifiek ten aanzien van de huidige situatie valt op dat het langdurig ziekteverzuim mede door corona ook hoger is dan normaal en er voor de gemeente extra werkzaamheden zijn ontstaan om verschillende coronamaatregelen uit te voeren. Binnen de genoemde oorzaken is het overgaan tot externe inhuur een reactie op negatieve ontwikkelingen. Gesprekpartners geven aan dat er ten aanzien van inhuur in sommige gevallen ook bewust gekozen wordt om gebruik te maken van externe inhuur; dit wordt dan bestempeld als een keuze vanuit het positieve. Dit is aan de orde bij een unieke of tijdgebonden opgave/project of bij een vraag naar specialistische kennis.

In de gesprekken is ook naar voren gekomen dat de positie van de gemeente Katwijk vanuit het verleden niet altijd positief is. Dit maakt dat soms extra inspanningen moesten en moeten worden verricht om personeel voor de gemeente te winnen. Inmiddels zijn stappen gezet om het imago van de gemeente als werkgever op te vijzelen.

Uit gesprekken en documenten komt naar voren dat de gemeente in de toekomst meer aandacht wil besteden aan strategische personeelsplanning. Op basis hiervan wordt er tegen nieuwe ambities ook vaker nee gezegd. Er is meer aandacht voor personeelsopbouw, pensionering en ontwikkelmogelijkheden. Zo wordt er soms gekozen om meer te anticiperen, bijvoorbeeld iemand alvast tijdelijk in dienst te nemen in verband met een aankomende pensionering.

2.1.2. Ingebruikname digitale platform DAS

Vanaf 1 september 2019 vindt het inhuren van personeel uitsluitend plaats via het digitale platform DAS en met de inwerkingtreding van het inkoopbeleid in 2021 uitsluitend met een meervoudige of Europese aanbestedingsprocedure. Voor een enkelvoudige procedure dient men bij de directie een afwijkingenbesluit aan te vragen.¹⁹ Voor de inhuur van personeel werd gebruikgemaakt van raamcontracten of er werd een veelal enkelvoudige aanbesteding gevolgd.²⁰ In de praktijk bleek echter dat deze contracten geregeld verlengd werden en soms de grens van een Europese aanbesteding (€ 221.000) overschrijden. Voor de raamcontracten gold dat voor de afgesproken tarieven niet altijd de gewenste kwaliteit geleverd kon worden. De uitvraag moest dan conform de aanbestedingsregels opnieuw in de markt gezet worden. Dit gebeurde niet altijd rechtmatig.

¹⁹ Inkoop en aanbestedingsbeleid 2021, p. 11.

²⁰ Voorstel aanbestedingen DAS.



De gemeente hoopte met de introductie van het digitale platform Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) in september 2019 een oplossing te bieden voor de rechtmatige en doelmatige inhuur van personeel.²¹ Op het moment dat er een inhuurbehoefte is, of een uitvraag voor bijvoorbeeld een advies, wordt deze door de gemeente geplaatst op het DAS. Leveranciers aangesloten bij het DAS kunnen hier dan op reageren door een aanbieding te doen. Het DAS is opgedeeld in verschillende categorieën, zodat ondernemingen die zijn toegelaten tot het DAS enkel worden uitgenodigd voor de opdrachten die voor hen relevant zijn.²² Er is voor gekozen om recruitment, voorselectie, contractvorming, facturatie én contractmanagement binnen het DAS af te nemen.

Het DAS biedt op zich geen garantie voor rechtmatigheid, maar faciliteert het volgens de gemeente wel.²³ Het staat of valt wel met goed gebruik hiervan door leidinggevenden (afdelingshoofden en teamleiders). Naast rechtmatigheid, is het besluit van de gemeente om over te gaan op het DAS gemotiveerd vanuit het oogpunt van kostenbesparing, laagdrempeligheid van toegang voor het MKB en ZPP'ers en grotere efficiëntie door kortere doorlooptijden.

Gesprekspartners geven aan dat inmiddels het systeem DAS qua inhuur de basis vormt en rechtmatigheid geen probleem meer vormt. Binnen DAS kan alles feitelijk gemonitord worden. Wel wordt opgemerkt dat het bijhouden van het systeem tijdrovend kan zijn. In de toekomst zou het werken met raamcontracten voor bepaalde activiteiten kunnen leiden tot een lastenvermindering. Het gebruik van raamcontracten is niet voor alle trajecten geschikt en kan ook leiden tot meer administratieve lasten.

2.1.3. Inkoop gecentraliseerd

Vanaf januari 2019 is inkoop gecentraliseerd. Activiteiten op het gebied van inkoop en aanbesteden vinden binnen de gemeente Katwijk gecoördineerd plaats:

- Inkoop is verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces: verzorgt het proces op Tendered, adviseert en bewaakt de procedure.
- Iedere cluster/unit is eindverantwoordelijk voor de inhoud, de (deel)budgethouder is verantwoordelijk en verzorgt de materiedeskundigheid of huurt deze in overleg met Inkoop in.²⁴
- Alle inhuurverzoeken lopen via het team Inkoop. Voor het uitzetten van een inhuuropdracht in het DAS dient in overleg met inkoop en recruitment het DAS inkoopstartformulier te worden ingevuld. Inkoop en recruitment begeleiden het verdere proces. Bij inhuur vanaf schaal 10 dient vooraf toestemming van het directieteam te zijn gekregen als er geen budget in de begroting hiervoor is gereserveerd.

²¹ Voorstel aanbestedingen DAS.

²² Voorstel aanbestedingen DAS.

²³ Voorstel aanbestedingen DAS.

²⁴ Inkoop en aanbestedingsbeleid 2021, p. 12.



- Nationale én meervoudige aanbestedingen dienen altijd door de (deel)budgethouder samen met de inkoopadviseur uitgevoerd te worden. De inkoopadviseur dient bij de opstart van het traject te worden betrokken in het verwervingsteam.
- Per jaar wordt door Inkoop op basis van de vastgestelde investeringsagenda en de aanmeldingen bij Inkoop, een Inkoopjaarplan opgesteld. Op basis hiervan wordt in samenwerking tussen Inkoop en de clusters of units, per project een inkoopstrategie bepaald.²⁵

De centralisatie van inkoop wordt ook ondersteund vanuit het Inkoop- en aanbestedingsbeleid dat begin 2021 is vastgesteld. De rechtmatigheid van externe inhuur is daarmee zorgvuldig geborgd, ook via de DAS-procedure, zo geven gesprekspartners aan.

2.1.4. Digitale inkooptoolkit

De praktische uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geconcretiseerd in een digitaal inkoophandboek (de inkooptoolkit) op intranet. In de toolkit zijn de processen en handelingen ten aanzien van inkoop verder uitgewerkt.²⁶ Gesprekspartners geven aan dat de toolkit relevant is voor managers die niet eerder een aanvraag hebben gedaan; de toolkit geeft een goede procesomschrijving.

2.2. Inhuurproces

2.2.1. Inkoop is centraal aanspreekpunt voor externe inhuur

Het proces om over te gaan tot inhuur is in het beleid niet los omschreven. Zodoende gelden de regels op het gebied van inkoop. Vanaf 2019 is inkoop in de gemeente Katwijk gecentraliseerd. Alle activiteiten op het gebied van inkoop en aanbesteden vinden binnen de gemeente Katwijk gecoördineerd plaats.²⁷

- Inkoop is verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces: verzorgt het proces op Tendered, adviseert en bewaakt de procedure.
- Iedere cluster/unit is eindverantwoordelijk voor de inhoud, de (deel)budgethouder is verantwoordelijk en verzorgt de materiedeskundigheid of huurt deze in overleg met Inkoop in.

De inkoopadviseur opereert als centraal aanspreekpunt en vraagbaak op inkoop- en aanbestedingsgebied voor de gehele gemeente. Daarnaast heeft de inkoopadviseur een begeleidende, uitvoerende, adviserende, signalerende en controlerende rol. De inkoopadviseur dient reeds bij de opstart van het traject te worden betrokken in het wervingsteam. Enkelvoudige procedures vanaf € 10.000 worden vooraf bij Inkoop aangemeld. De uitvoering hiervan ligt bij de cluster/unit. Gedurende de inhuur verstrekt de afdeling Inkoop lijsten van aflopende contracten aan leidinggevenden. Contracten die aflopen worden niet verlengd, indien deze wens bestaat moet er een goede reden zijn om eventueel tot verlenging over te gaan.

²⁵ Inkoop en aanbestedingsbeleid 2021, p. 112.

²⁶ Inkoop en aanbestedingsbeleid 2021, p. 3.

²⁷ Gemeente Katwijk (2021) Inkoop- en aanbestedingsbeleid, p. 12.



2.2.2. Inkoop op basis van investeringsagenda

Het reguliere traject om tot inkoop over te gaan start bij het opstellen van een inkoopjaarplan na vaststelling van de investeringsagenda. Binnen dit traject gaan alle clusters aan de slag om de investeringsagenda te beoordelen. Deze agenda omvat meerjarige programma's (soms 10-15 jaar) die worden beoordeeld en worden gekwantificeerd qua kosten. Dat wordt uitgevoerd aan de hand van financiële modellering. Op basis van deze agenda kan naar voren komen dat de gemeente niet voldoende formatie in huis heeft en aan de slag moet om in te kopen. Gesprekspartners geven aan dat dit traject ook een moment is om nadere prioriteiten te stellen. Indien er nadere ambities geformuleerd worden door raad en college, kan dit ertoe leiden dat er extern ingehuurd moet worden.

2.2.3. Recente ontwikkelingen externe inhuur en werving

Leidinggevend en geven aan dat indien er ingehuurd moet worden, dit vaak besproken wordt binnen de directie. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over oplossingen voor de langere termijn of andere oplossingen om de formatie op orde te brengen. De clusters geven samen met HRM invulling aan het uitwerken van mogelijke alternatieven. Een voorbeeld hiervan is het intern opleiden van medewerkers voor de vacatures die lastig invulbaar zijn. Zo is er voor de afdeling financiën in samenwerking met HRM een opleidingstraject gestart. Hierbij traint een externe medewerker het personeel van de gemeente. Gesprekspartners zien potentieel in het uitbreiden van deze interne opleidingsmogelijkheden voor specifieke beleidsvelden. De afdeling HRM heeft de bereidheid getoond om de verschillende afdelingen te ondersteunen bij het ontwikkelen van deze opleidingstrajecten.

Voor de werving en selectie van medewerkers worden recruiters vanuit HRM ingezet. Na de eerste ervaringen met één recruiter, zijn er inmiddels drie in dienst van de gemeente. Zij leveren specialistische inzet bij de werving van personeel. Clustermanagers gebruiken hen als aanspreekpunt bij in te vullen vacatures. In overleg met hen worden er verschillende creatieve methodes ingezet om de werving uit te breiden. De recruiters werken daarnaast ook met focus op specifieke clusters met een grotere personeelsopgave. In 2021 lag de focus qua werving met name binnen de clusters PPO en Sociale Leefomgeving, voor 2022 ligt de focus op het Ruimtelijk Domein.

Gesprekspartners geven aan dat een deel van het verminderen van inhuur ook gerealiseerd kan worden door duurzaam te investeren in het huidige personeel. De gemeente heeft als werkgever een rol om inzet te plegen om medewerkers duurzaam aan zich te verbinden en hiermee te proberen de uitstroom te verminderen. Dit kan er indirect toe leiden dat er minder extern ingehuurd hoeft te worden.

2.2.4. Mandaatbesluiten

Het mandaatbesluit geeft een procesbeschrijving van de manier waarop afdelingen tot inhuur besluiten. Zoals eerder omschreven, wordt hier ook toegelicht dat er toestemming vanuit de directie verleend moet worden om over te gaan tot inhuur in functies boven schaal 10. Gesprekspartners geven aan dat indien er een voorstel aan de directie voorgelegd wordt, de directie in de meeste gevallen toestemming verleent.



2.3. Naleven beleid en afspraken

Gesprekspartners geven aan dat zij bekend zijn met het beleid en de afspraken en zich hieraan conformeren. Zij ondersteunen de uitgangspunten om met zo veel mogelijk vaste medewerkers te werken en de mate van externe inhuur te beperken. Met name door de directe sturing van inkoop en het DAS-systeem, worden afspraken rondom externe inhuur goed gemonitord en worden clusters aangesproken als contracten aflopen of andere zaken aan de orde zijn.

Gesprekspartners geven aan dat er qua externe inhuur aan het begin van 2021 een streefpercentage van maximaal 10 procent is genoemd. Dit percentage is op korte termijn niet haalbaar, gelet op de arbeidsmarktomstandigheden en de ambities van de gemeente Katwijk. Veel gesprekspartners lichten toe dat het sturen op een verlaging van het inhuurpercentage onder de huidige omstandigheden lastig is. Binnen de gemeente staat het realiseren van bestuurlijke ambities voorop, zoals de realisatie van Valkenhorst. Hoe hier praktisch uitvoering aan gegeven kan worden met de juiste mensen, is in mindere mate onderwerp van gesprek. Zodoende wordt met betrekking tot ambities meer gesproken over de wat-vraag en minder over de hoe-vraag. Een element dat hierbij in het afgelopen jaar ook een belangrijke rol speelde, is corona. De bestrijding van corona en de gevolgen daarvan voor de dienstverlening van de gemeente hebben gezorgd voor extra inhuur op bijvoorbeeld handhaving en het uitvoeren van de ondersteuningsmaatregelen naar bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hiervoor zijn ook Rijksmiddelen ter beschikking gekomen.

Hierbij wordt door gesprekspartners ook steeds opgemerkt dat de gemeente Katwijk ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten (50.000-100.000 inwoners) een kleinere formatie heeft. Binnen Katwijk is de formatie 7 fte per 1000 inwoners, het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten is 7,7 fte per 1000 inwoners.²⁸ Bovendien heeft Katwijk nog een eigen buitendienst, waar vergelijkbare gemeenten veelal aanbesteden op deze dienstverlening. Deze relatief lage formatie vindt zijn oorsprong in verschillende taakstellingen op het gebied van formatie in het afgelopen decennium.

2.4. Kerncijfers

2.4.1. Externe inhuur in een landelijke context

Wanneer we kijken naar wat gemeenten besteden aan de inhuur van externen, dan zien we dat in 2020 gemiddeld 18 procent van de loonsom besteed werd aan externe inhuur.²⁹ Dat is een percentage dat de laatste jaren, met een kleine schommeling tussen de 16 en 20 procent, redelijk stabiel is.³⁰ Veel gemeenten zijn echter ook van mening dat het aandeel van de loonsom dat naar de inhuur van externen gaat te groot is. 70 procent van de gemeenten stelt de omvang van de kosten voor externe inhuur terug te willen dringen.³¹

²⁸ Gemeente Katwijk (2021) Notitie ten behoeve van motie Opstellen plan voor bezuinigingsoperatie op personeelsformatie.

²⁹ Personeelsmonitor gemeenten 2020, A&O fonds gemeenten.

³⁰ Personeelsmonitor gemeenten 2020, A&O fonds gemeenten.

³¹ Personeelsmonitor gemeenten 2020, A&O fonds gemeenten.

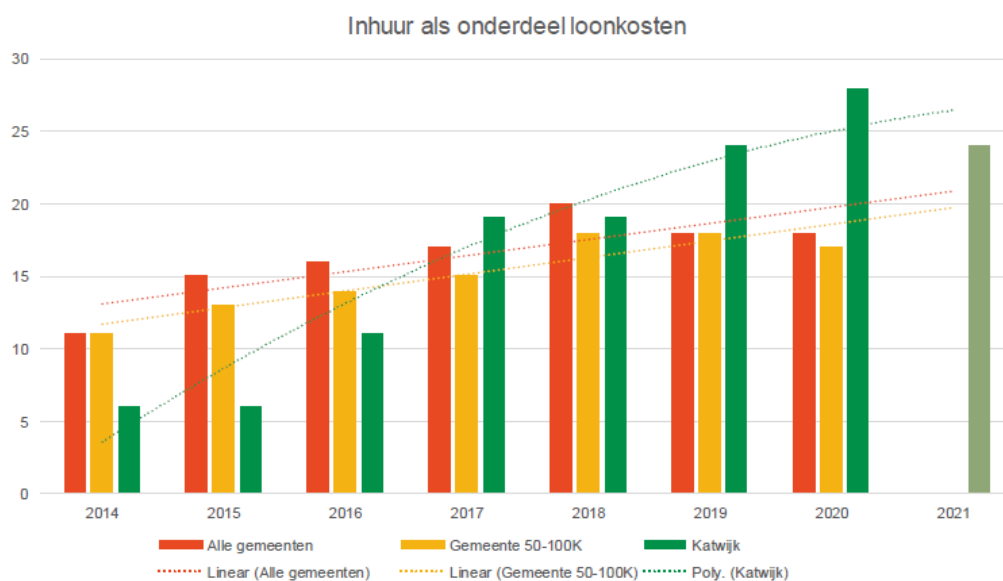


2.4.2. Kerncijfers Gemeente Katwijk

De kerncijfers ten aanzien van het personeel worden jaarlijks toegelicht in de begroting. Hierin wordt een uitgebreide tabel gepresenteerd met de kerngegevens van het personeelsbestand. Hierin wordt ook de personele omvang van de organisatie toegelicht. De loonsom van de totale organisatie kent over de afgelopen jaren de volgende ontwikkeling.³²

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Loonkosten organisatie (x € 1000)	28.079	28.598	29.954	30.339	30.347	32.091

Een deel van deze loonsom wordt binnen de organisatie uitgegeven aan externe inhuur. Om een beeld te geven van de omvang van de externe inhuur en om een vergelijking te maken met andere gemeenten, is het inhuurpercentage in onderstaande grafiek toegelicht:³³



In de bovenstaande grafiek wordt zichtbaar dat het inhuurpercentage de afgelopen jaren gestegen is en sinds 2017 structureel hoger is dan het gemiddelde percentage van vergelijkbare gemeenten. Daarnaast wordt zichtbaar dat er voor de realisatie van het jaar 2021 ingezet wordt op een daling van het inhuurpercentage.

³² Gemeente Katwijk (2021). Begroting 2022.

³³ Gemeente Katwijk (2021). Presentatie inhuur stand van zaken.



2.4.3. Toelichting cijfers inhuur

Per kwartaal worden de cijfers omtrent formatie en externe inhuur nader toegelicht aan de directie. Hierin wordt bijvoorbeeld per organisatieonderdeel onderscheid gemaakt tussen de interne en externe medewerkers. Hieronder zijn de cijfers weergegeven van de onderdelen met de hoogste percentages externe inzet op 1 november 2021.

Organisatieonderdeel	Percentage extern
Wijkteams	72% ³⁴
Beleid Fysieke Leefomgeving	35%
Planmatig Beheer	34%
Projecten, Programma's en Opgaven	32%
Servicepunt	29%
Financiën	15%

Uit deze cijfers blijkt dat inhuur met name plaatsvindt voor de opgaven binnen het ruimtelijk domein. Dit is in lijn met grote ontwikkelingen die de gemeente in gang zet op het gebied van bijvoorbeeld de woningbouwopgave.

2.4.4. Categorieën inhuur

De gemeente Katwijk maakte op het gebied van externe inhuur onderscheid in twee categorieën:

1. inhuur op reguliere activiteiten (flexibele schil i.v.m. vacatureruimte)
2. inhuur op specifieke projecten en investeringen

Het inhuurbudget in de begroting heeft alleen betrekking op de flexibele schil. In geval van vacatures wordt ingehuurd ten laste van het salarisbudget. Per saldo is de jaarlijkse inhuur dus hoger dan het beschikbare inhuurbudget. Voor de tweede categorie inhuur worden kosten gedekt uit specifieke project- en investeringsbudgetten.³⁵ De kosten voor de tweede categorie werden in de boekhouding tot 2021 opgenomen als werkelijke lasten en restantverplichtingen op de kostensoort inhuur. Het onderscheid tussen structurele en incidentele inhuur wordt niet als zodanig geregistreerd. Met ingang van 2021 wordt er ten aanzien van inhuur nader onderscheid gemaakt in verschillende categorieën. Om dit inzicht te creëren wordt het systeem PowerBI gebruikt. De verdeling in de verschillende categorieën ziet er op peildatum 1 november 2021 als volgt uit:³⁶

³⁴ Na toelichting door gesprekspartners blijkt dat dit percentage een onjuist beeld geeft, omdat de inzet van deze medewerkers in het wijkteam via een detachingsconstructie wordt gefinancierd en zodoende vallen zij niet onder inhuur.

³⁵ Gemeente Katwijk (2020) Jaarstukken 2019, p. 134.

³⁶ Gemeente Katwijk (2021) Personeelsmonitor 3e kwartaal 2021.



Categorie inhuur	Begroot	Realisatie	Verplichtingen	Totaal	(-) overschrijding
inhuur derden algemeen	3.094.280	4.976.269	1.763.073	6.739.342	-3.645.062
inhuur derden grex	416.000	253.884		253.884	162.116
inhuur derden investeringen		1.860		1.860	-1.860
inhuur derden ivm corona		45.828	-	45.828	-45.828
inhuur derden ivm vacature ruimte	34.000	2.160.766	1.127.605	3.288.371	-3.254.371
inhuur derden ivm ziekte		13.020	24.180	37.200	-37.200
inhuur derden ivm zwangerschap		2.810	2.496	5.306	-5.306
inhuur derden permanent	563.100	50.583	69.691	120.273	442.827
totaal	4.107.380	7.505.021	2.987.044	10.492.065	-6.384.685

Met name voor de categorie vacatureruimte wordt zichtbaar dat de realisatie ver afwijkt van het begrote bedrag. Het blijkt in de praktijk lastig om openstaande vacatures in moeilijk vervulbare functies in te vullen.

2.4.5. Effect corona op externe inhuur

Uit de personeelsmonitor komt naar voren dat de inhuur in verband met corona een gering effect heeft op de totale omvang van de kosten. Deze cijfermatige weergave wordt door gesprekspartners genuanceerd: door corona ontstonden er wel degelijk extra werkzaamheden die hebben geleid tot externe inhuur. Dit zat met name op de uitvoering van de verschillende financiële regelingen (bijvoorbeeld de TOZO) en aan de kant van de dienstverlening richting inwoners (bezetting klantcontactcentrum).



3. Verantwoording en sturing

In dit laatste hoofdstuk wordt stilgestaan bij de verantwoording van het gevoerde beleid en de sturing op de ambities en doelen. Bij verantwoording kijken we ook naar de verantwoording binnen de organisatie, naar het college en naar de gemeenteraad.

- 8) In hoeverre vindt sturing plaats vanuit de organisatie en de raad op het inhuurbeleid en de financiële kaders?
- 9) Over verantwoording binnen organisatie en aan college:
 - a. Waar, wanneer, waarover en aan wie wordt over externe inhuur gerapporteerd binnen de organisatie?
 - b. In hoeverre worden de rapportages gebruikt en door wie?
 - c. In hoeverre en op welke wijze vindt verantwoording over de inhuur plaats aan het college?
- 10) Over verantwoording aan de raad.
 - a. Waar, wanneer en waarover wordt over externe inhuur gerapporteerd aan de gemeenteraad?
 - b. In hoeverre kan de raad via de rapportages sturen op inhuur?
 - c. In hoeverre voldoet de verantwoording aan de raad aan de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)?
- 11) Heeft de raad specifiek zijn informatiebehoefte in kaart gebracht zodat de organisatie hierop kan antwoorden?

3.1. Verantwoording binnen de organisatie en aan het college

3.1.1. Met managementcontract legt management verantwoording af aan college

Vanaf 2018 werkt de gemeente Katwijk met een managementcontract. Dit managementcontract wordt afgesloten tussen het college en de directie en bevat afspraken over welke prestaties geleverd moeten worden en binnen welk budget dit moet gebeuren. Het college monitort de uitvoering van de afspraken en de personele budgetten die daarmee gemoeid zijn. Het management legt jaarlijks verantwoording aan het college af via concernrapportages, bestuursrapportages en via de jaarstukken.³⁷ Indien dit moet leiden tot aanpassing van het personeelsbudget, dan wordt dat voorgelegd aan de raad.³⁸

Het college en de directie willen met het managementcontract duidelijkheid bieden over de zaken waarover gerapporteerd moet worden en een basis bieden om gericht en snel bij te kunnen sturen.³⁹ Gesprekspartners geven aan dat het onderwerp externe inhuur onderdeel is van het managementcontract. Er wordt van clustermanagers verwacht dat zij sturen en rapporteren over het verminderen van de externe inhuur.

³⁷ PowerPoint Ontwikkeling personeelsformatie, 24 september 2017.

³⁸ Kadernota 2018, p. 32.

³⁹ Nota van beantwoording van de informatieve vragen over Ontwikkeling in de personeelsformatie september 2017, p. 19.



3.1.2. Rapportages over externe inhuur

Naar aanleiding van de verschillende ontwikkelingen rapporteert de gemeentesecretaris per kwartaal door middel van een personeelsmonitor aan het college over in elk geval de ontwikkeling van de loonsom, de ontwikkeling van de budgetten voor externe inhuur per afdeling, de afbouw van de externe inhuur, de opbouw van de eigen capaciteit en de doorbelasting op investeringen, projecten en grondexploitaties.⁴⁰ Deze monitor wordt ook geagendeerd voor de vergaderingen van de directie.⁴¹ Hierin is onderscheid gemaakt tussen inhuur ten laste van het salarisbudget (vacatureruimte) of flexibele schil, inhuur ten laste van beleidsvelden (producten), inhuur ten laste van investeringen en inhuur ten laste van grondexploitaties. Het bevat een kwantitatief overzicht en een woordelijke toelichting.

Gesprekspartners geven aan dat de personeelsmonitor goed inzicht biedt in cijfers en aantallen. Daarnaast is er momenteel binnen elk project de mogelijkheid om de personeelsontwikkelingen goed te monitoren. Clustermanagers geven aan dat ze de ontwikkelingen ten aanzien van personeel bespreken in verschillende overlegstructuren. Zo is er aandacht voor binnen managementoverleggen en komt het onderwerp regelmatig aan de orde in het wekelijkse clustermanagers-directieoverleg. Gesprekspartners geven aan dat er op de afdeling een groot verantwoordelijkheidsgevoel leeft om de externe inhuur zo laag mogelijk te houden.

In de zomer van 2021 is het onderwerp externe inhuur onder de aandacht gebracht binnen het overleg van directie en clustermanagers (HUB) en is toegelicht dat er nog te weinig voortgang geboekt wordt. Binnen het HUB is afgesproken om ten aanzien van de sturing en monitoring op de externe inhuur, in de toekomst te sturen aan de hand van een vijftal normen:

- Normpercentage totale inhuur vaststellen op 15% en streefpercentage op 10%
- Alle inhuur laten verlopen via Dynamisch Aankoopstelsel (DAS)
- Vaststellen uurtarief per salarisschaal
- Vaststellen van een maximale looptijd voor inhuurkrachten van 18 maanden
- Maximale beloning van 100% van het laatstverdiende salaris bij inhuur oud-medewerkers

Naast de voorgestelde normen, worden er ten aanzien van externe inhuur een aantal bevindingen gedaan. Het huidige beleid ten aanzien van inhuur dekt niet alle afwegingen die er binnen het proces te maken zijn; het biedt in sommige gevallen ruimte voor eigen uitleg. Zo is niet helder op basis van welke afwegingen momenteel besloten wordt om over te gaan tot inhuur. Deze afweging ligt grotendeels bij de individuele clustermanagers. Er is binnen de organisatie behoefte aan een afwegingskader voor externe inhuur. Daarnaast is het inzicht in de omvang en goede registratie van externe inhuur onvoldoende doorontwikkeld. Om bovenstaande bevindingen een plek te geven, wordt voorgesteld om de mogelijkheden te onderzoeken om het afwegingskader helderder te maken.

⁴⁰ Invulling toezeggingen amendement Personeelsformatie.

⁴¹ Monitoring salaris- en inhuurkosten t/m augustus 2019.



Uitvoeringsrichtingen die genoemd worden, zijn:

- Opzetten van een mobiliteitscentrum
- Meer aandacht voor individuele ambities van medewerkers in personeelsgesprekken
- Uitvoeren van een arbeidsmarktanalyse
- Onderbouwen van noodzaak externe inhuur en specifieke doelstellingen
- Nader omschrijven van het mandaat voor externe inhuur
- Controle en sturing vormgeven middels halfjaarlijkse evaluatie

Het werken met bovenstaande normen en uitvoering geven aan bovenstaande mogelijkheden heeft voor de gemeente een aantal consequenties. Het hanteren van strengere normen leidt tot nieuwe vacatures waarvan reeds gebleken is dat deze moeilijk invulbaar zijn in een steeds schaarser wordende arbeidsmarkt. Daarnaast vraagt bovenstaande op korte termijn voldoende capaciteit bij HRM/ recruitment en aandacht voor strategische personeelsplanning. Gesprekspartners lichten toe dat er momenteel gewerkt wordt aan bovenstaande uitvoeringsrichtingen. Door de bespreking binnen het HUB vinden gesprekken plaats over afwijkingen in de inhuur vanuit rapportages in de organisatie. Hierbij wordt zichtbaar dat de problematiek die soms al langer speelt niet gemakkelijk op te lossen is. Gesprekspartners geven aan dat zij ten opzichte van eerdere jaren binnen de organisatie en specifiek bij de afdeling, meer verantwoordelijkheidsgevoel ervaren om het inhuurpercentage omlaag te brengen. Voor nu wordt over het jaar 2021 zichtbaar dat er ten aanzien van de externe inhuur een daling ingezet is. In het begin van 2021 lag het inhuurpercentage op 28%, op dit moment (eind november 2021) ligt dit percentage op 21%. De verwachting is dat het percentage voor het gehele jaar uitkomt op gemiddeld 24%. Aanvullend wordt hier wellicht nog een correctie op toegepast in verband met de gewijzigde definitie van externe inhuur, deze correctie zal positief uitvallen.

Voor de monitoring van inhuur zijn de wensen dat dit in de toekomst voortdurend geborgd kan worden binnen het managementinformatiesysteem. In het verleden is er binnen de gemeente gewerkt met QlikView, momenteel wordt er geïnvesteerd in PowerBI en andere meer toekomstbestendige systemen om de monitoring verder door te ontwikkelen.

3.2. Verantwoording aan de gemeenteraad

3.2.1. Vaste momenten van informatievoorziening

In 2018 maakte de raad afspraken met het college over de monitoring en verantwoording over de (terugloop van) inhuur: elk kwartaal wordt de raad ter kennisgeving een overzicht aangeboden van het verloop van salarissen en de inhuur.⁴² Ook zegt het college in december 2017 toe dat het per kwartaal aan de auditcommissie rapporteert over (in elk geval) de beschikbare en nog ontbrekende dekking.⁴³

⁴² Monitoring salaris- en inhuurkosten 1/m augustus 2019; Notitie uitputting salaris en inhuurkosten 1^o kwartaal 2018, p. 3.

⁴³ Brief college aan de gemeenteraad, formatie-uitbreiding: invulling toezeggingen, 19 december 2017.



Het college en de raad hebben afgesproken om het managementcontract ook ter kennisgeving aan de raad te sturen.⁴⁴ Verantwoording aan de raad vindt daarnaast plaats in de bestuursrapportages en het jaarverslag, waarin een paragraaf bedrijfsvoering is opgenomen en inhuur een apart thema is. Hierin is een uitsplitsing gemaakt tussen het personeelsbudget en inhuurbudget.

Gesprekspartners geven aan dat de informatievoorziening middels de P&C-documenten intern doorontwikkeld wordt. Momenteel wordt er gewerkt aan een voorstel hiervoor. Onderwerpen op het gebied van personeel die hier een plek in kunnen krijgen zijn: is er voldoende formatie om beloftes te realiseren, waar loopt de organisatie risico's en waar is er mogelijk een gebrek aan kennis, vaardigheden en capaciteit. Deze doorontwikkeling heeft als doel om in de P&C-cyclus naast de cijfers ook meer mogelijkheden te creëren om ook duiding te geven.

3.2.2. Actieve raad die informatiebehoefte duidelijk aangeeft

Moties, amendementen en verslagen van raadsvergaderingen laten een oplettende gemeenteraad zien, die actief zijn informatiebehoefte ten aanzien van externe inhuur communiceert. De raad geeft op verschillende momenten aan behoefte te hebben aan meer grip op de formatieontwikkeling en op de omvang en samenstelling van extern ingehuurde capaciteit. Na herhaaldelijk vragen, bleef de raad erbij de info summier vinden.

Zo geven raadsleden bij de bespreking van de Kadernota 2018 in de oordeelvormende sessie aan dat zij vinden dat het college min of meer tussen neus en lippen een voorstel voorlegt om de formatie uit te breiden.⁴⁵ Ook geven de raadsleden aan dat zij ernstige twijfels hebben bij de wijze waarop het college de kosten wil dekken en de haalbaarheid daarvan. De raad ervaart de verantwoording vanuit het college als gebrekkig. De wethouder wordt gevraagd om een apart raadsvoorstel aan de raad voor te leggen voor het toevoegen van de 47 fte en de dekking van deze kosten. Er vindt nog een informatieve sessie plaats in aanloop naar de begrotingsbehandeling 2018. Op 14 september 2017 gaf de gemeentesecretaris, namens het college, aan de raad een onderbouwing van de omvang en financiële dekking. Raadsleden vinden de toelichting onvoldoende. In maart 2018 wordt het vraagstuk opnieuw behandeld, aan de hand van schriftelijke beantwoording. De raad heeft extra vragen gesteld over de noodzaak van de uitbreiding (toegenomen taken, bevolkingsgroei vond de raad een te dunne onderbouwing) over de dekking, over de achterliggende onderbouwing hiervan (kan de externe inhuur minder?). Op dat moment waren er geen gegevens beschikbaar (of in ieder geval niet gedeeld) over waar de ingehuurde capaciteit zat, op welk type functies. Daarnaast was het niet duidelijk of het om structurele dan wel om incidentele taken ging en was het niet inzichtelijk of het kennis en capaciteit betrof die de gemeente structureel dan wel tijdelijk nodig heeft. De raad neemt een amendement aan waarin hij het college oproept om de formatie-uitbreiding nader te onderbouwen.⁴⁶

De raad geeft zelfs aan dat hij geen keuzes maakt, totdat er voldoende in zijn informatiebehoefte wordt voorzien: op 8 november 2018 neemt de raad een amendement aan waarin hij aangeeft dat er niet

⁴⁴ Notitie uitputting salaris en inhuurkosten 1^e kwartaal 2018, p. 3.

⁴⁵ Notulen van de openbare vergaderingen van de raad en de raadscommissie van de gemeente Katwijk 29 juni 2017.

⁴⁶ Invulling toezeggingen amendement Personeelsformatie.



akkoord wordt gegaan met de structurele overschrijding met € 221.000 van het budget van de taskforce en dat dit bedrag uit de begroting wordt geschrapt. De raad wil meer helderheid over de organisatieontwikkeling, en de mogelijkheid om dit te monitoren en hierop te sturen, alvorens dit bedrag vrij te geven.⁴⁷ Wel geeft de raad alvast akkoord op 16 fte uitbreiding.⁴⁸

De raad vindt het tevens van belang om de informatie over de formatieontwikkeling (mede in relatie tot externe inhuur) te bezien in relatie tot de visie op de organisatieontwikkeling. Daarmee laat de raad zien dat hij graag een integrale afweging wil maken en bereid is om vanuit een brede blik naar externe inhuur te kijken. Op 8 november 2018 neemt de raad de motie aan waarin het college wordt verzocht om bij de raad een integrale visie neer te leggen over de verdere organisatieontwikkelingen, de raad een doorkijk te geven in de monitoringmogelijkheden en de aanwezige sturingsinformatie en sturingsmogelijkheden en hierbij oplossingen aan te dragen voor het beter grip houden op het terugdringen van de externe inhuur.⁴⁹

Dat het college na herhaaldelijk vragen de gevraagde informatie niet kan aanleveren (en in sommige gevallen niet ter beschikking heeft) lijkt ertoe te leiden dat de raad vertrouwen in het college verliest omtrent verantwoording en informatievoorziening. De enigszins terughoudende houding van het college heeft geleid tot een raad die comfort zoekt in cijfers en enigszins angstvallig grip probeert te houden. In 2018 geeft de raad aan dat hij volledig in de monitoring wil worden meegenomen, omdat de raad te weinig grip ervaart. Naar aanleiding hiervan wordt elk kwartaal een monitor realisatie salaris- en inhuurkosten ter kennisgeving aan de raad aangeboden. Sinds de indiensttreding van de nieuwe gemeentesecretaris, is er binnen de gemeente een nieuw sturingsmodel. Hierbij werd het management deels vervangen en werd de sturingsstructuur ook anders ingericht; de rapportages over personeel zijn losgelaten.

Gesprekspartners geven aan dat er tot 2019 binnen de raad veel focus lag op inhuur, in de jaren daarna werd het steeds minder een onderwerp van gesprek. Het gevoel overheerst dat de gemeenteraad meer vertrouwen heeft in de uitvoeringscapaciteit van de ambtelijke organisatie. Het onderwerp externe inhuur komt regelmatig aan de orde bij de bespreking van voorstellen, soms geeft het college aan dat indien de raad aanvullende ambities vaststelt, hiervoor ingehuurd moeten worden. Een voorbeeld hiervan zijn de opgaven rondom wonen en de energietransitie.

De budgetafspraken ten aanzien van inhuur die eerder zijn gemaakt, hebben hun uitvoering gekregen. Recente moties over budgetverlaging worden niet aangenomen. De gemeenteraad heeft daarmee op dit moment geen kaderstellende uitspraak richting het college op het thema externe inhuur vastgesteld. Wel wordt het gesprek gevoerd aan de hand van inhoudelijke voorstellen als daarbij inhuur onderdeel is van de uitvoering.

⁴⁷ Amendement personeelsformatie bij raadsbesluit programmabegroting 2019.

⁴⁸ Jaarrekening 2017, p. 98.

⁴⁹ Motie personeelsformatie.



3.2.3. Sturing op inhuur door de raad

Gesprekspartners geven aan dat er de afgelopen jaren binnen de raad niet specifiek over het personeelsbeleid gesproken is. Het personeelsbeleid wordt door de ambtelijke organisatie uitgevoerd op basis van het totaalkrediet vanuit de investeringsagenda. De 'hoe-vraag' vanuit de investeringsagenda wordt door het college en de ambtelijke organisatie ingevuld. Indien er overschrijdingen plaatsvinden, kan het college bij de raad terugkomen en heeft de raad ruimte om eventuele sturing aan te brengen. De afgelopen jaren zijn er een aantal besluiten genomen op dossiers waarin een voorstel werd gedaan voor extra personeel: bijvoorbeeld wonen. Hierover wordt dan met de raad het gesprek aangegaan. Indien de raad overtuigd is van het nut en de noodzaak van de formatie, stemt hij hiermee in. Het gesprek over formatie en externe inhuur vindt op deze manier dossier-matig plaats.

Sturing op het gebied van externe inhuur is momenteel minder een onderwerp van gesprek binnen de raad. Dit toont aan dat de raad meer vertrouwen heeft in de ambtelijke organisatie. Er leeft het beeld dat raadsleden op het gebied van de organisatieontwikkelingen met een goede regelmaat het gesprek hebben gevoerd met de gemeentesecretaris.

3.2.4. Verantwoording over inhuur richting de raad

Op het gebied van verantwoording is er lange tijd gewerkt met losse rapportages over formatie die verzonden werden aan de Auditcommissie. In verband met de reorganisatie heeft de gemeentesecretaris in overleg met de Auditcommissie besloten om deze niet meer te verstrekken. Wel is er op verzoek van de Auditcommissie de mogelijkheid om bijgepraat te worden over bedrijfsvoeringzaken. Mede door de huidige coronamaatregelen en de hoge werkdruk binnen de raad, is de raadsagenda wat meer gericht op de hoofdlijnen en minder gericht op informerende en kaderstellende onderwerpen ten aanzien van bedrijfsvoering.

Verantwoording over externe inhuur vindt plaats middels de P&C-stukken, hierin is in de bedrijfsvoeringparagraaf informatie opgenomen over de uitgaven aan inhuur. De bestuursrapportages en kadernota's gaan niet specifiek in op externe inhuur.

Momenteel wordt er gewerkt aan een traject waarin de P&C-stukken herijkt worden. Ten aanzien van de verantwoording wordt het signaal afgegeven dat het college de afgelopen jaren gewerkt heeft met beleidsarme begrotingen. Dit heeft als gevolg dat ook andere P&C-stukken een lagere informatiewaarde hebben. Onder raadsleden leeft de behoefte van meer informatiewaarde van de P&C-stukken.



Bijlage 1. Bronnen

Gesprekspartners

Gesprekken	Functionaris
Gesprek 1	Directeur Dienstverlening
Gesprek 2	Wethouder Personeel en organisatie
Gesprek 3	Clustermanager Beleid Fysieke Leefomgeving Clustermanager Beleid Sociale Leefomgeving Clustermanager PPO: projecten, programma's en opgaven Clustermanager Financiën
Gesprek 4	Recruiter Senior beleidsadviseur HRM Senior adviseur Inkoop Financieel adviseur
Gesprek 5	Raadsadviseur/Commissiegriffier

Bronnen

In de lopende tekst is via voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.



Bijlage 2. Normenkader

In dit onderzoek hanteren we het volgende normenkader.

Thema	Normen
Kaders en afspraken	<ul style="list-style-type: none">• In het beleid staan heldere inhoudelijke en financiële kaders, waarin de volgende aspecten tenminste aan bod komen: visie/uitgangspunten, de in te zetten maatregelen en werkwijzen en de doelstellingen.• De doelstellingen zijn vertaald naar concrete handvatten en afspraken voor uitvoering, bijvoorbeeld in een procesbeschrijving.• De doelstellingen zijn concreet geformuleerd, zodat achteraf bepaald kan worden of de doelen zijn behaald.
Uitvoering en doelrealisatie	<ul style="list-style-type: none">• De beoogde maatregelen en doelen zijn gerealiseerd.• De werkwijze is conform de afspraken/procesbeschrijving.• De afwegingen die bij externe inhuur worden gemaakt, worden kenbaar/zichtbaar gemaakt.
Verantwoording en sturing	<ul style="list-style-type: none">• Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht, waarbij de raad in ieder geval periodiek geïnformeerd wordt over de realisatie van de doelstellingen en de financiering.• De verantwoording biedt inzicht in de mate waarin de uitvoering geschiedt conform beleid en afspraken.• De verantwoording biedt inzicht in de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd.• De verantwoordingsinformatie brengt raad of college in de positie om te sturen op het doelbereik en de werkwijze.• De raad maakt actief gebruik van raadsinstrumenten (moties, amendementen, schriftelijke vragen, et cetera).• De informatiebehoefte van de raad is kenbaar gemaakt

