

Nota van bevindingen

Externe inhuur

april 2026

Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding.....	3
2. Onderzoeksopzet.....	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Onderzoeksvraag.....	4
2.3 Aanpak	5
2.4 Afbakening.....	5
3. Externe inhuur in Zoetermeer	6
3.1 Beleid.....	6
3.2 Verantwoording aan de gemeenteraad	7
4. Bevindingen	8
4.1 Normenkader en toetsing.....	8
4.2 Bevindingen	8
4.2.1 Bevindingen Norm 1.....	9
4.2.2 Bevindingen Norm 2.....	11
4.2.3 Bevindingen Norm 3.....	11
4.2.4 Bevindingen Norm 4.....	12
4.2.5 Bevindingen Norm 5.....	13
4.2.6 Bevindingen Norm 6.....	14
5. Conclusies.....	15
6. Aanbevelingen	15
Bijlage I Normenkader	17
Bijlage II Beslisboom Inhuur	18



Wat hebben we onderzocht?

- Hoe heeft de externe inhuur zich sinds 2015 ontwikkeld in omvang, samenstelling en kosten?
- Welke overwegingen en alternatieven spelen een rol bij de inzet van externe medewerkers per afdeling?

Hoe hebben we dat onderzocht?

- documenten bestudeerd
- met MT-leden gesproken
- normenkader met zes normen



Afwegingen

- afdelingen bekijken alternatieven, welke varieert per afdeling
- geen systematische toets op doelmatigheid



Alternatieven

- interne herschikking
- prioriteren / taken tijdelijk stoppen
- intern opleiden / leerlijn
- trainees / studenten / tijdelijke contracten
- uitwisseling met andere gemeenten
- inhuurkracht overnemen als vaste kracht



Omvang

- gemiddeld aantal fte stijgt
- verhouding (in €) tussen vast en extern door de jaren heen 80%-20%



Kosten

- loonsom/inhuur in mln: €64/€12 in 2015, €111/€25 in 2024
- t.o.v. andere gemeenten: Zoetermeer huurt iets meer in, verschil niet opvallend groot



Redenen beleid

- overbrugging
- ziekte
- specialist
- projecten
- flexibiliteit

Redenen volgens uitvoering

- structurele krapte en moeilijk vervulbare vacatures
- wettelijke taken en groei aantal projecten
- piekbelasting
- behoefte aan specialistische expertise



Verdeling

afdelingen die door de jaren heen in de top 3-afdelingen met de meeste inhuur stonden: Sociaal Domein, Stedelijke Ontwikkeling, Veiligheid Vergunningen en Handhaving

Aanbevelingen aan organisatie

- Leg inhuuraanvragen uniform vast met een kort standaardformulier.
- Registreer inhuur structureel op afdelingsniveau (duur, kosten, reden).
- Zorg voor inzicht in alternatieven voor inhuur bij elke aanvraag.



Reflectie naar raad

- Bespreek met het college de bredere context waarin de noodzaak voor inhuur ontstaat.
- Formuleer de informatiebehoefte scherper: wat is nodig voor politieke afweging.
- Wees bewust van de impact van politieke keuzes, weeg uitvoerbaarheid mee.
- Agendeer inhuur structureel om patronen te herkennen ter versterking controlerende rol.

1. Inleiding

Er is door rekenkamers al veel onderzoek gedaan naar externe inhuur. Deze onderzoeken gingen met name over het beleid, de doeltreffendheid, doelmatigheid van het beleid en het uitvoeringsproces en de sturing op inhuur. Uit de onderzoeken blijkt veelal dat het beleid onvolledig is en er voor wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid nog wel risico's zijn. Zo constateert de Rekenkamer van Opmeer¹ bijvoorbeeld: inhuur is doeltreffend omdat het werk gedaan wordt, maar staat op gespannen voet met doelmatigheid aangezien inhuur duur is.

Inhuur wordt vaak negatief gelabeld, maar is dit niet per definitie; het kan juist een doelmatig middel zijn om tijdelijke capaciteitsproblemen op te lossen. Bij piekbelasting, zoals het vervangen van paspoorten², is het inzetten van extra krachten gedurende een korte periode goed te rechtvaardigen. Ook bij het opvangen van ziekteverzuim of het overbruggen van een vacature tot een vaste invulling beschikbaar is, biedt inhuur een praktische oplossing.

Anders ligt het wanneer een gemeente structureel externe kennis inzet omdat deze intern ontbreekt, of wanneer tijdelijke projecten elkaar opvolgen en zo feitelijk een permanente situatie ontstaat. In die gevallen is het raadzaam kritisch te kijken naar de onderliggende oorzaak en te beoordelen of een duurzame oplossing, zoals het opbouwen van interne expertise, niet doelmatiger is.

Inhuur is een thema dat landelijk speelt. Gemeenten kampen met een structureel en toenemend tekort aan ambtenaren door grootschalige pensionering en moeilijk vervulbare vacatures, waardoor zij genoodzaakt zijn creatieve oplossingen te zoeken³. Vanwege de arbeidsmarktkrapte is de VNG in januari 2024 het VNG-programma Arbeidsmarktkrapte gestart. Vanuit dit programma is een juridische [handreiking](#) opgesteld waarmee de VNG gemeenten ondersteunt bij flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector. Daarin worden mogelijkheden aangereikt om de interne flexibiliteit vorm te geven:

- uitlenen van personeel aan en van andere gemeenten of publieke organisaties en
- tijdelijk personeel in dienst van de eigen gemeente

De VNG erkent ook dat met deze opties niet alle openstaande vacatures bij gemeenten kunnen worden ingevuld, en dat externe inhuur daarom in zekere mate altijd nodig zijn voor o.a. piek, ziek en specialistische functies en/of gemeente overstijgende taken.

Inhuur heeft zowel voor- als nadelen⁴:

Voordelen	Nadelen
Deskundigheid	Kennisverlies bij vertrek, overdracht, borging
Flexibiliteit	Cultuur; geen onderdeel team, minder betrokken.
Tijdelijke capaciteit	Begeleiding / investering eigen personeel/ vertaalslag naar eigen producten
Onafhankelijkheid	Minder collegialiteit en betrokkenheid bij organisatie.
Frisse blik	Minder organisatiekennis
Geen formatie uitbreiding	Kosten van inhuur

Het inhuren van externe medewerkers is een bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college en valt onder 'bedrijfsvoering'. Daarmee ligt het onderwerp niet direct op de weg van

¹ Bron: "Hulp van buiten" – inhuur van extern personeel door gemeente Opmeer; Rekenkamer Medemblik-Opmeer 2025

² Paspoortpiek: Paspoorten en identiteitskaarten waren in 2014 voor het eerst 10 jaar geldig. Daarvoor was de geldigheidsduur van deze documenten 5 jaar. Tussen 2019 en 2024 waren er weinig aanvragen voor nieuwe documenten. Doordat de eerste paspoorten en identiteitskaarten met een nieuwe geldigheid verlopen in 2024, verwachten wij komend jaar een stijging van het aantal aanvragen (bron: Rijksdienst voor Identiteitsgegevens)

³ [Gemeenten komen handen tekort en zoeken naar creatieve oplossingen](#) NOS.nl, 20 januari 2026

⁴ Bron: "Regie op inhuur derden" – Gemeente Uithoorn 2012

de Rekenkamer. Tegelijkertijd heeft de raad budgetrecht en zijn er met inhuur forse bedragen gemoeid. Ook leeft het onderwerp bij de raad: vanaf 2017 zijn er drie moties over inhuur ingediend (alle drie verworpen) en zijn drie keer schriftelijke vragen gesteld. In 2025 maakte de Rekenkamer een ronde langs de fracties, waarbij het onderwerp 'inhuur' regelmatig op tafel kwam. Daarom heeft de Rekenkamer Zoetermeer besloten onderzoek te doen naar externe inhuur.

2. Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft er voor gekozen om het onderzoek te beperken tot een kwantitatieve analyse van externe inhuur binnen de gemeente Zoetermeer in combinatie met een beperkte analyse van de overwegingen die leiden tot externe inhuur. Dát er extern ingehuurd personeel rondloopt is een feit, de Rekenkamer is benieuwd waaróm zij in het Stadhuis rondlopen. De Rekenkamer wil de focus leggen op het meewegen van alternatieven voor externe inhuur, zoals de inzet van studenten/trainees, het opleiden van ambtenaren die al werkzaam zijn voor de gemeente Zoetermeer, het deels vrijspelen van bestaande medewerkers met specifieke vaardigheden, inhuren met de intentie om iemand in vast dienstverband aan te nemen en het 'lenen' van andere/omliggende gemeente of samenwerkingsverband. De inzet van deze alternatieven kan, zo verwacht de Rekenkamer, bijdragen aan een doelmatiger inhuur.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in hoe de externe inhuur binnen de gemeente zich sinds 2015 heeft ontwikkeld in omvang, samenstelling en kosten, door zowel de feitelijke inzet van extern personeel per afdeling in kaart te brengen, als de onderliggende overwegingen, besluitvorming en mogelijke alternatieven die een rol spelen bij de keuze om extern personeel in te zetten.

Het onderzoek beoogt:

- transparantie te bieden over de inzet van externe medewerkers;
- te toetsen of de gemeente voldoende alternatieven overweegt en vastlegt bij de keuze voor externe inhuur.

2.2 Onderzoeksvraag

De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe heeft de externe inhuur bij de gemeente zich sinds 2015 ontwikkeld in omvang, samenstelling en kosten, en welke overwegingen en alternatieven spelen een rol bij de inzet van externe medewerkers per afdeling?

Deelvragen

Feitelijke omvang

1. Hoe heeft de externe inhuur zich vanaf 1 januari 2015 in omvang en samenstelling ontwikkeld en wat is de verklaring hiervoor?
2. Wat is op dit moment de omvang van de externe inhuur per afdeling en hoe lang zijn externe medewerkers bij de gemeente werkzaam, uitgesplitst naar afdeling? Hoe verhoudt externe inhuur zich tot vaste aanstellingen?
3. Welk gedeelte van de loonsom geeft de gemeente jaarlijks uit aan externe inhuur? Is dat vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde en vergelijkbare gemeenten?

Overwegingen en alternatieven

4. Wat zijn de belangrijkste redenen voor de externe inhuur, uitgesplitst naar afdeling?

5. Hoe vindt de afweging om extern in te huren plaats binnen afdelingen en in hoeverre worden die overwegingen vastgelegd?
6. Welke alternatieven zijn er voor externe inhuur en in hoeverre worden deze meegenomen in de overweging om al dan niet extern in te huren?

2.3 Aanpak

Voor het onderzoek zijn relevante documenten bekeken, zoals beleidsstukken en de jaarstukken over de periode 2015-2024 (met als zoekterm 'inhuur'). Deze stukken geven informatie over hoe vaak en op welke manier externe krachten worden ingezet, en wat het beleid daarachter is. Deze stukken vormen de basis voor de bevindingen over de feitelijke omvang rond inhuur.

De Rekenkamer heeft hiervoor de volgende documenten ontvangen van de contactpersoon:

- Beleid Inhuur – Procesbeschrijving Inhuur van Gemeente Zoetermeer' (versie maart 2025)
- Beslisboom
- Een Excel-bestand met daarin over de jaren 2015 – 2024:
 - het aan inhuur bestede bedrag
 - het totaalbedrag aan inhuur
 - uitgesplitst per afdeling (de aanduiding van de afdelingen verandert door de jaren heen wel iets, dat helpt niet in vergelijkbaarheid)
 - het bedrag aan loonsom
 - het totaalbedrag loonsom + inhuur

Het was de bedoeling van de Rekenkamer om ook verschillende inhuurdossiers te selecteren, verspreid over afdelingen en soorten inhuur. Deze dossiers zouden inzicht moeten bieden in de overwegingen die hebben geleid tot de inhuur (inclusief de afweging van alternatieven). Al vroeg in het onderzoek bleek echter dat er geen formele inhuurhuurdossiers worden opgesteld.

Om het beeld compleet te maken, zijn gesprekken gevoerd met MT-leden. Zo werd duidelijk hoe externe inhuur in de praktijk verloopt en wat de afwegingen zijn geweest.

Alle bevindingen zijn tot slot verwerkt in dit rapport, waarin helder wordt uitgelegd hoe externe inhuur binnen de gemeente wordt toegepast en welke verbeterpunten er mogelijk zijn.

De Rekenkamer maakt in dit onderzoek gebruik van een normenkader. Dit is integraal opgenomen in Bijlage I.

2.4 Afbakening

Het onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de externe inhuur van personeel. Diensten zoals catering en drukwerk worden hierbij niet meegenomen.

De Rekenkamer gaat ervan uit dat de externe inhuur voldoet aan de relevante wet- en regelgeving, zoals de Aanbestedingswet, Wet normering topinkomens, fiscale regelgeving en de Wet DBA (de Belastingdienst heeft aangekondigd vanaf 1 januari 2025 strenger te gaan controleren op schijnzelfstandigheid). De rechtmatigheid van externe inhuur maakt daarom geen onderdeel uit van dit onderzoek.

3. Externe inhuur in Zoetermeer

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid van de gemeente op het gebied van inhuur en de wijze waarop hierover aan de raad wordt gerapporteerd.

3.1 Beleid

Voor dit onderzoek is geput uit het document 'Beleid Inhuur – Procesbeschrijving Inhuur van Gemeente Zoetermeer' (versie maart 2025). Hierin staan de gebruikte definities omschreven en de aanleiding voor het herzien van het beleid (handhaving door de Belastingdienst op schijnzelfstandigheid). Ook worden de samenwerkingspartners⁵ op het gebied van inhuur benoemd (drie raamovereenkomsten en een concessieovereenkomst).

De gemeente Zoetermeer definieert in dit beleidsdocument inhuur als volgt:
Inhuur verwijst naar het tijdelijk aantrekken van mensen. Dit kan via allerlei wegen, zoals hieronder omschreven, bijvoorbeeld: de inhuur van zelfstandigen (ZZP'ers) rechtstreeks, door middel van bemiddeling of tussenkomst en de inhuur van uitzendkrachten of gedetacheerden via een uitzend- of detacheringsbureau.

Zoals de gemeente stelt in de jaarrekeningen door de jaren heen, gelden over het algemeen de volgende vijf redenen om inhuur van derden in te zetten:

- Overbrugging vacature bestaande formatie
- Ziekte/ zwangerschapsvervangning
- Specialistische kennis
- Inhuur t.b.v. projecten
- Flexibiliteit en piekbelasting

Het hoofdstuk 'Totstandkoming van inhuur' wordt hieronder integraal weergegeven:

Totstandkoming inhuur

1. Behoefte Extra Kracht Ontstaat

De leidinggevende merkt op dat de werkzaamheden van het team niet kunnen worden volbracht met het huidige aantal FTE binnen het team.

2. Overleg P&O Adviseur/Leidinggevende

De leidinggevende bespreekt met een P&O Adviseur de ontstane behoefte aan extra FTE en de mate van financiële dekking. Let op: Voorkeur gaat altijd uit naar het vervullen van de vraag door een reguliere vacaturestelling.

De leidinggevende en P&O Adviseur gebruiken Bijlage Beslisboom⁶ Inhuur om te toetsen welke weg het meest logisch is om te bewandelen. Ook toetsen zij, indien nodig, of de uitvraag voldoet aan het toetsingskader schijnzelfstandigheid (zie Hoofdstuk 5). Indien de aanvraag aan deze kaders voldoet, kan deze voor een laatste toets worden opgestuurd naar team inhuur van P&O.

Alleen als het werk zich beter leent voor inhuurkrachten, worden de onderstaande stappen doorlopen. Of het werk zich leent voor inhuur, hangt af van (1) duur van de behoefte en (2) vervulbaarheid van de functie.

Of werk zich leent voor inhuur is afhankelijk van de duur van de behoefte. Is de behoefte tijdelijk? Bijvoorbeeld om een verzuimende medewerker te vervangen, om een piek in het werk op te kunnen vangen of om aan een project te werken met een duidelijke kop en staart? Dan ligt inhuur voor de hand. Is de behoefte langdurig? Bijvoorbeeld om een functie uit het

⁵ Uitzendbureau Timing, Uitzendbureau Tempo-team, Nexst (met deze drie partners geldt een raamovereenkomst) en Flex tender (concessieovereenkomst).

⁶ Deze beslisboom is als Bijlage II bij dit rapport gevoegd.

functiehuis te vervullen voor een aantal jaar? Dan ligt een het werven van een (tijdelijke) medewerker voor de hand.

Ook speelt vervulbaarheid van de functie mee. Gaat het om een functie die relatief makkelijk en op korte termijn te vervullen is via een vacature? Dan ligt een reguliere vacaturestelling voor de hand. Gaat het om een opdracht waar lastig op te werven is op korte termijn waar je per direct (minder dan 4 weken) iemand op nodig hebt en zou een van onze samenwerkingspartners hier wel snel op kunnen leveren? Dan ligt inhuur voor de hand. Onze samenwerkingspartners zijn namelijk expert op het vlak van werving en selectie.

3. Besluitvorming en Toestemming

De leidinggevenden bespreken de vervolgstappen met het Afdelingshoofd. De afdelingshoofden hebben een verantwoordelijkheid voor de mate waarin gebruik wordt gemaakt van inhuurkrachten en voor het naleven van het inhuurbeleid. De P&O Adviseur en team inhuur van P&O spelen hierin op aanvraag een adviserende rol.

4. De Inspanningsverplichting wordt uitgezet

De inhuuraanvraag wordt uitgezet bij een van de samenwerkingspartners op inhuur (zie *Hoofdstuk 3 en Bijlage Beslisboom Inhuur*). In deze uitvraag worden ZZP'ers niet meegenomen. Het gaat dan om opdrachten met de volgende eigenschappen:

- Er is sprake van een inspanningsverplichting, dit is uitgedrukt in gewerkte uren.
- De factuur is gebaseerd op uren x tarief.
- De inhuurkracht wordt aangestuurd door de gemeente Zoetermeer als opdrachtgever.

OF

5. De Resultaatverplichting wordt uitgezet

Een ander alternatief is een resultaatverplichting in de markt te zetten met een inkoopopdracht. Dit hoeft niet via een van onze samenwerkingspartners op inhuur uitgezet te worden maar kan direct in de markt worden uitgevraagd. Deze route kan alleen worden bewandeld als het gaat om een opdracht met de volgende eigenschappen:

- Er is sprake van een resultaatverplichting. Er wordt een eindproduct geleverd.
- De factuur is niet gebaseerd op uren.
- De inhuurkracht wordt niet aangestuurd door de gemeente Zoetermeer als opdrachtgever, maar heeft de vrijheid om te bepalen waar, wanneer en hoe werkzaamheden worden uitgevoerd.

Bij deze oplossingen moet worden gelet op de maximale aanbestedingsgrenzen (kijk ook in de [Inkoop Toolkit](#)):

- €0 tot €70.000: er wordt één offerte opgevraagd.
- €70.000 tot €221.000: een offerte wordt bij 3 tot 5 partijen opgevraagd.
- €221.000 of meer: er is een Europese aanbesteding nodig.

6. De Inhuurkracht Wordt Gekozen

Na het uitzetten van de aanvraag, krijgen leidinggevenden het overzicht met kandidaten. De leidinggevende kiest de meest geschikte kandidaat.

Bij verlengingen wordt herbeoordeeld of inhuur de meest voor de hand liggende keuze is of dat een reguliere vacaturestelling werven passender is. Eventueel kan er ook voor worden gekozen om een inhuurkracht over te nemen. Dit gaat vooral op als inhuur op meer structurele basis nodig blijkt dan toen de opdracht voor het eerst werd uitgezet.

3.2 Verantwoording aan de gemeenteraad

In de programmabegrotingen is weinig inhoudelijke aandacht voor inhuur. Vanaf 2017 wordt inhuur voor het eerst genoemd in de basisset verplichte indicatoren:

Externe inhuur: kosten als % van de totale loonsom + totale kosten inhuur externen.

De bijbehorende meetdefinitie is als volgt:

Externe inhuur omvat het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

Tot 2019 wordt in de jaarrekeningen kort aandacht besteed aan de inhuur van extern personeel. De vijf redenen voor inhuur worden genoemd, het totaalbedrag dat aan inhuur besteed wordt en daarmee de verhouding van de kosten voor intern en extern personeel. Ook wordt aangegeven op welke afdelingen of werkzaamheden de inhuur betrekking heeft. Vanaf 2019 geeft de gemeente in de jaarstukken informatie over de kosten van de inhuur per programma en gecategoriseerd per tariefgroep. Met ingang van 2020 geeft de gemeente in de jaarrekening de kosten van de inhuur gecategoriseerd op programmaproductniveau, reden inhuur en per tariefgroep. De indeling naar reden en tariefgroep is niet uitgesplitst naar afdeling.

De verhouding tussen kosten van extern personeel versus vast personeel in Zoetermeer laat tussen 2015 en 2024 een consistente lijn zien van 19% versus 81%, waarbij vooral het Sociaal Domein, ruimtelijk fysieke projecten en Vergunningen jaarlijks de grootste gebruikers zijn. Redenen om in te huren zijn met name specialistische kennis, piekbelasting en krapte op de arbeidsmarkt.

Alternatieven zoals vergroten van de vaste formatie, traineeprogramma's en versterking van recruitment worden wel ingezet maar bieden onvoldoende verlichting, waardoor de gemeente structureel afhankelijk blijft van inhuur om continuïteit en uitvoering te borgen.

In de tussenberichten van Zoetermeer wordt externe inhuur slechts incidenteel genoemd, namelijk wanneer zich een financieel nadeel voordoet door ziektevervanging, krapte en specialistische kennis.

4. Bevindingen

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering van het onderzoek en over de resultaten daarvan.

4.1 Normenkader en toetsing

De Rekenkamer heeft een normenkader met zes normen opgesteld. Elke norm vormt een afgeleide van een deelvraag.

Voor de beoordeling is gebruik gemaakt van een stoplichtmodel: **ja/deels/nee**. Dat is een indicatie of aan de norm wel, gedeeltelijk of niet wordt voldaan. Het oordeel wordt onderbouwd.

4.2 Bevindingen

De beoordeling van de normen 1 t/m 4 zijn gebaseerd op de stukken die de gemeente ter beschikking heeft gesteld en de jaarstukken.

De normen 5 en 6 zijn met name beoordeeld op basis van vier gesprekken met leidinggevendenden van de afdelingen Stedelijke Ontwikkeling, Veiligheid, Vergunningen en Handhaving en Sociaal Domein. De Rekenkamer heeft voor deze afdelingen gekozen, omdat die door de jaren heen in de top 3-afdelingen met de meeste inhuur stonden. Hoewel uiteraard niet representatief, geven de gesprekken wel een illustratief beeld van de Zoetermeerse praktijk van externe inhuur.

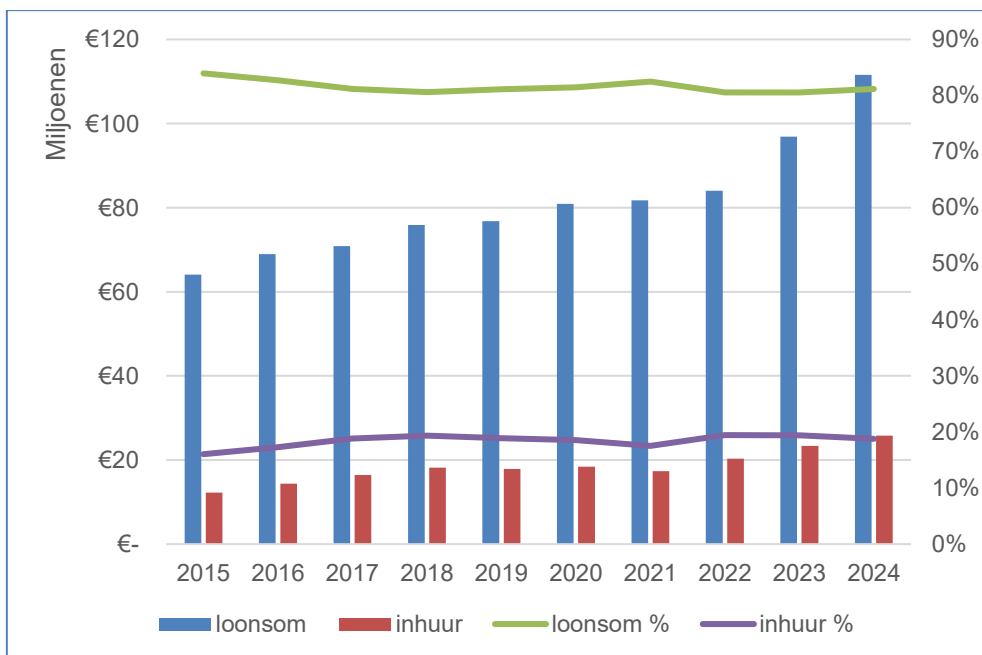
Uit de gesprekken blijkt dat de externe inhuur bij de gemeente vooral wordt ingezet wanneer structurele formatie tekortschiet voor wettelijke taken, wanneer piekbelasting ontstaat of wanneer specifieke expertise tijdelijk nodig is. Dit speelt bij alle afdelingen die de Rekenkamer heeft gesproken, maar met verschillende accenten: in het Sociaal Domein gaat

het vooral om structurele krapte, hoge werkdruk, nieuwe wettelijke taken en uitval van personeel; bij Veiligheid, Vergunningen en Handhaving spelen schaarse profielen, fluctuerende instroom en nieuwe regelgeving een grote rol; bij Ruimtelijk Beleid komt de inhuur vooral voort uit de groei van het aantal projecten (waarbij extra inhuur geen optimale oplossing is, aangezien er een maximum zit aan hetgeen de gemeente kan aansturen), toegenomen vraag en behoefte aan specialistische project- of ruimtelijke expertise.

De afweging om extern in te huren wordt in alle afdelingen gemaakt in overleg met leden van het Managementteam (MT), Personeel & Organisatie en businesscontrollers, vaak op basis van urgentie, budget, wettelijke verplichtingen en de beschikbaarheid van interne capaciteit. Formele vastlegging gebeurt beperkt. Afdelingen geven aan dat eerst wordt gekeken naar alternatieven, zoals interne herschikking, prioritering, interne opleiding, tijdelijke contracten of regionale samenwerking, maar dat deze opties vaak onvoldoende blijken door structurele tekorten, het formatieplafond of schaarse profielen. Daardoor wordt inhuur regelmatig gezien als noodzakelijke oplossing om de continuïteit van dienstverlening, wettelijke deadlines en projectvoortgang te waarborgen. Tegelijkertijd worden de risico's –zoals hogere kosten, kennisverlies en afhankelijkheid– breed herkend, en werken afdelingen waar mogelijk aan kennisborging via meeloopconstructies, interne leerlijnen en het overnemen van externe specialisten in vaste dienst.

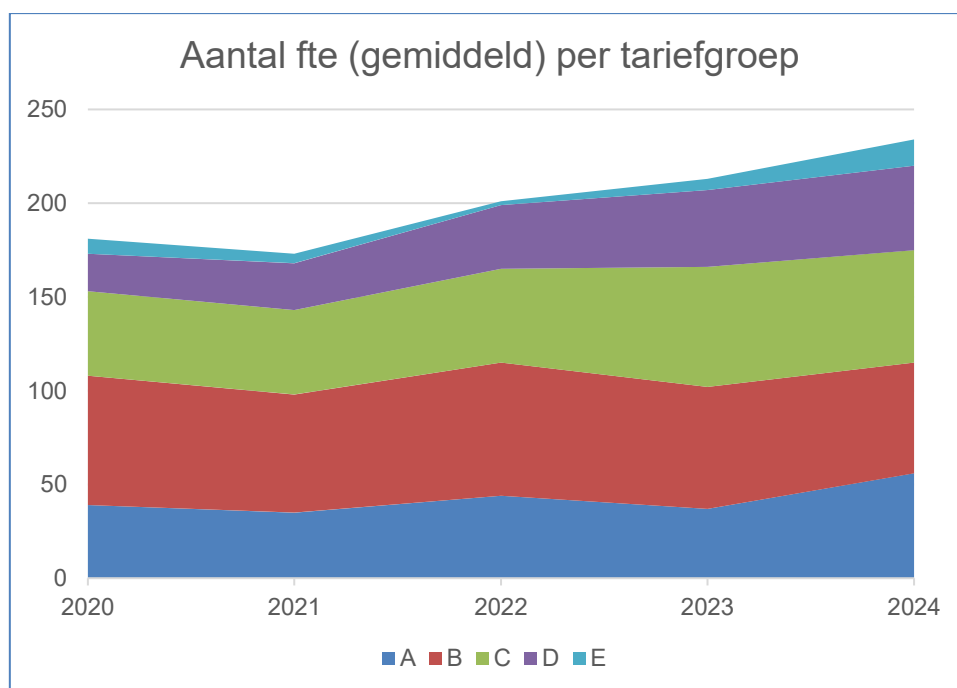
4.2.1 Bevindingen Norm 1

Norm 1	
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente biedt inzicht in de ontwikkeling in omvang en samenstelling van externe inhuur. - De gemeente biedt een logische verklaring voor de ontwikkeling. 	
	Beoordeling ja / deels / nee
De gemeente biedt inzicht in de ontwikkeling in omvang en samenstelling van externe inhuur.	<p>ja / deels</p> <p>De gemeente heeft voor dit onderzoek een overzicht verstrekt van de inhuur in euro's per afdeling, daarmee van de omvang (in euro's) en samenstelling. Op basis van dit overzicht is een cijfermatige ontwikkeling te distilleren (zie Figuur 1).</p> <p>Vanaf 2020 wordt in de jaarrekeningen aangegeven hoeveel fte er gemiddeld per tariefgroep (vijf verschillende tariefgroepen) wordt ingehuurd (zie Figuur 2).</p>
De gemeente biedt een logische verklaring voor de ontwikkeling.	<p>deels / nee</p> <p>In de jaarrekeningen wordt voor diverse afdelingen uitgelegd waarom er sprake is van inhuur.</p> <p>De totale trend (de loonsom en inhuur stijgen) wordt niet nader verklaard.</p>



Figuur 1: ontwikkeling kosten loonsom en inhuur en de verhouding daartussen in de periode 2015 – 2024

Figuur 1 laat zien dat de loonsom de afgelopen tien jaar steeds gestegen is, met name vanaf 2022. In dezelfde periode stijgt ook de inhuur. De verhouding tussen vaste krachten en externe inhuur is over de afgelopen tien jaar ongeveer gelijk gebleven: rond de 80% vaste krachten en ongeveer 20% inhuur.



Figuur 2: aantal fte (gemiddeld) per tariefgroep⁷ in de periode 2020 – 2024

⁷ De gemeente hanteert vijf tariefgroepen:

- A: tot € 50 per uur
- B: € 50 – € 75 per uur
- C: € 75 – € 100 per uur
- D: € 100 – € 125 per uur
- E: € 125 en hoger per uur

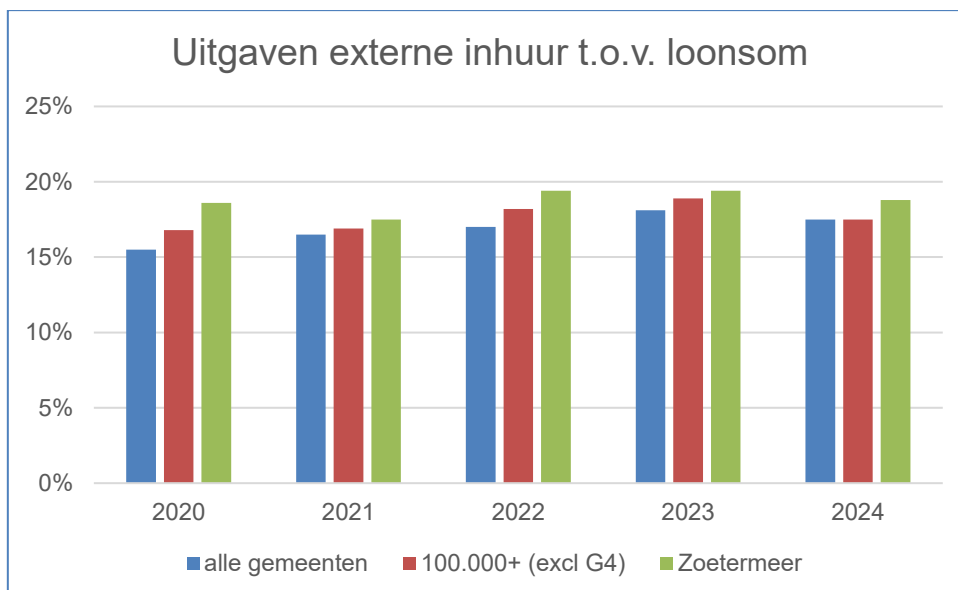
Figuur 2 laat zien welk deel van de inhuur in welke van de vijf tariefgroepen valt (concernbreed, niet uitgesplitst per afdeling). Dit wordt sinds 2020 in de jaarstukken aan de raad vermeld. Ook uit deze figuur blijkt een lichte stijging van de inzet van externe inhuur, maar de verdeling over de vijf tariefgroepen blijft redelijk gelijk.

4.2.2 Bevindingen Norm 2

Norm 2	
De gemeente beschikt over actuele en volledige informatie over de omvang, duur en kosten van externe inhuur, uitgesplitst naar afdeling, alsmede hoe externe inhuur zich verhoudt tot vaste aanstellingen.	
	Beoordeling ja / deels / nee
	<p>ja / deels</p> <p>Uit het overzicht dat de gemeente heeft verstrekt, valt niet op te maken wat de omvang in fte is. Uit de jaarstukken vanaf 2020 blijkt dit wel.</p> <p>De duur van de inhuur is niet bekend.</p> <p>De verhouding externe inhuur/vaste aanstellingen is in euro's bekend, niet in fte.</p> <p>De informatie is wel uitgesplitst naar afdeling.</p> <p>NB: door het wijzigen van de aanduiding van afdelingen, is vergelijking door de jaren heen niet eenvoudig.</p>

4.2.3 Bevindingen Norm 3

Norm 3	
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente kan inzichtelijk maken welk gedeelte van de loonsom wordt besteed aan externe inhuur. - Dit gedeelte is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde en met gemeenten van vergelijkbare grootte. 	
	Beoordeling ja / deels / nee
De gemeente kan inzichtelijk maken welk gedeelte van de loonsom wordt besteed aan externe inhuur.	<p>ja</p> <p>Dit blijkt uit het overzicht dat de gemeente heeft verstrekt.</p> <p>Sinds 2023 staat dit ook in de jaarstukken, bij Indicatoren Overhead (<i>Externe inhuur: kosten als % van de totale loonsom + totale kosten inhuur externen</i>).</p> <p>In de programmabegroting van 2017 wordt inhuur voor het eerst genoemd in de basisset verplichte indicatoren.</p>
Dit gedeelte is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde en met gemeenten van vergelijkbare grootte.	<p>ja</p> <p>Zoetermeer scoort iets hoger (variërend van 0,5-3,1 %punt) ten opzichte van alle gemeenten en ten opzichte van de andere 100.000+ gemeenten (exclusief de G4). Zie Figuur 3.</p>



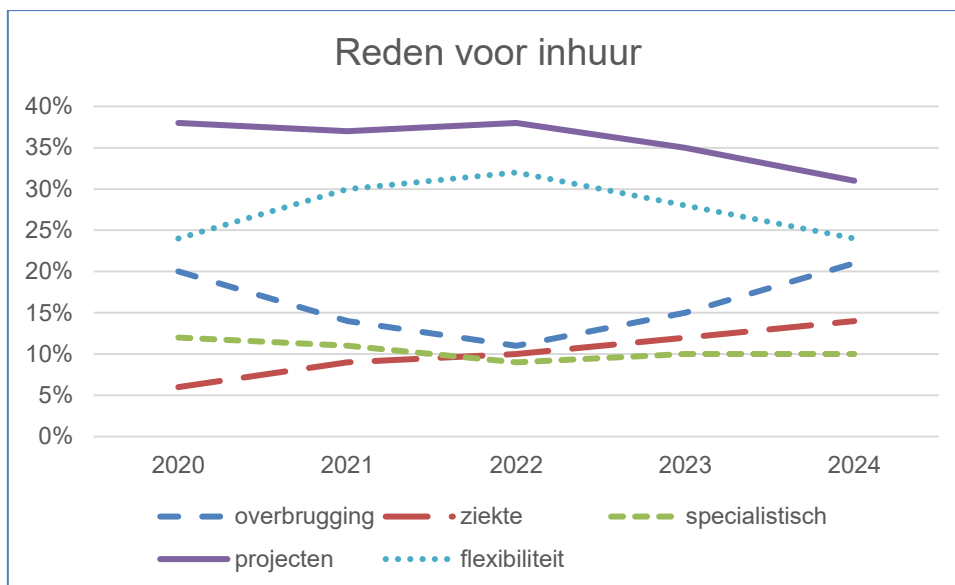
Figuur 3: uitgaven externe inhuur t.o.v. loonsom voor alle gemeenten, 100.000+ gemeenten (exclusief de G4) en Zoetermeer in de periode 2020 - 2024⁸

Figuur 3 laat zien hoe Zoetermeer zich vanaf 2020 verhoudt tot andere gemeenten voor wat betreft externe inhuur. Hoewel Zoetermeer elk jaar iets meer inhuurt dan andere gemeenten, is het verschil niet opvallend groot.

4.2.4 Bevindingen Norm 4

Norm 4	
De gemeente heeft de belangrijkste redenen voor externe inhuur, uitgesplitst naar afdeling, duidelijk in beeld.	
	Beoordeling ja / deels / nee
Reden voor inhuur	<p>ja / deels</p> <p>Vanaf 2020 (in de jaren daarvoor dus niet) staat in de jaarrekening aangegeven wat de reden is voor inhuur. Dit is onderverdeeld in de volgende vijf categorieën:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Overbrugging - Ziekte - Specialist - Projecten - Flexibiliteit <p>(zie Figuur 4)</p>
Uitgesplitst naar afdeling	<p>deels / nee</p> <p>Op basis van de jaarstukken zijn de redenen in beeld, maar alleen op concernniveau, niet uitgesplitst naar afdeling. In de jaarrekening staat her en der waarom wordt ingehuurd voor een bepaalde afdeling, maar zonder cijfers en niet voor elke afdeling.</p>

⁸ Bron: cijfers dashboard A&O Fonds [Dashboard - Externe inhuur - > 100.000 inwoners \(excl. G4\)](#) Door een wijziging in de berekening is voor de jaren tot 2020 geen vergelijking mogelijk van de totale uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van de loonsom.



Figuur 4: de reden voor inhuur, in de periode 2020 - 2024

Figuur 4 toont de vijf redenen voor inhuur, zoals de gemeente Zoetermeer die vanaf 2020 in de jaarstukken vermeldt. Het gaat hier om concernbrede gegevens, dus niet uitgesplitst per afdeling. *Projecten* en *flexibiliteit* zijn de afgelopen jaren de belangrijkste redenen voor inhuur geweest. *Projectgerelateerde* inhuur daalt na 2022, terwijl *overbrugging* en *ziekte* richting 2024 juist toenemen.

4.2.5 Bevindingen Norm 5

Norm 5	
<ul style="list-style-type: none"> - In het beleid maakt de gemeente duidelijk welke afwegingen er gelden voor externe inhuur. - Voor elke inhuur bestaat een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan. - De afwegingen en besluiten rondom externe inhuur worden schriftelijk vastgelegd in het inhuurdossier en zijn herleidbaar. 	
	Beoordeling ja / deels / nee
In het beleid maakt de gemeente duidelijk welke afwegingen er gelden voor externe inhuur.	<p>deels</p> <p>De afwegingen die in het beleid en de beslisboom staan genoemd, zijn procesmatig van aard, dus hoe een behoefte aan inhuur wordt ingevuld:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verwacht je dat de vacature lastig te vervullen is. - Heb je per direct (minder dan 4 weken) iemand nodig. - Gaat het om werkzaamheden voor minder dan 2 jaar. <p>In de jaarstukken worden, zoals eerder aangegeven, vanaf 2020 de redenen voor inhuur vermeld.</p> <p>Er wordt in het beleid niet inhoudelijk afgewogen of inhuur de meest doelmatige manier is om het werk gedaan te krijgen.</p>
Voor elke inhuur bestaat een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan.	<p>ja</p> <p>MT-leden geven als redenen voor de behoefte aan inhuur aan dat er sprake is van piekbelasting, (nieuwe) wettelijke taken, tijdelijke projecten, krapte op de arbeidsmarkt</p>

	<p>en acute uitval. Per geval bekijkt het MT-lid in overleg met P&O en business-controller wat er nodig is en welk budget er beschikbaar is voor inhuur.</p>
<p>De afwegingen en besluiten rondom externe inhuur worden schriftelijk vastgelegd in het inhuurdossier en zijn herleidbaar.</p>	<p>deels / nee De afwegingen worden per geval gemaakt. Er wordt geen formeel inhuurdossier gevormd waarin afwegingen en besluiten staan. De vastlegging is beperkt tot eventuele mailwisseling en MT-overleg.</p>

4.2.6 Bevindingen Norm 6

Norm 6	
<ul style="list-style-type: none"> - Externe inhuur wordt alleen ingezet als dit aantoonbaar doelmatiger is dan interne inzet of andere alternatieven. - Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan. - De gemeente is bekend met alternatieven voor externe inhuur en deze alternatieven worden meegewogen. 	
	Beoordeling ja / deels / nee
<ul style="list-style-type: none"> - Externe inhuur wordt alleen ingezet als dit aantoonbaar doelmatiger is dan interne inzet of andere alternatieven. 	<p>deels De MT-leden geven aan dat zij eerst intern kijken en alternatieven overwegen. Er is echter geen systematische onderbouwing van de doelmatigheid. Doelmatigheid wordt impliciet beoordeeld, bijvoorbeeld door te wijzen op wettelijke verplichtingen, maar niet aantoonbaar onderbouwd met een systematische vergelijking.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan. 	<p>ja / deels Alle afdelingen waarvan met een MT-lid is gesproken, proberen intern te schuiven, op te leiden en te prioriteren. Of er structureel eerst naar andere oplossingen wordt gekeerd, is niet (schriftelijk) aantoonbaar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente is bekend met alternatieven voor externe inhuur en deze alternatieven worden meegewogen. 	<p>ja / deels Alternatieven die worden genoemd: interne mobiliteit, opleiden, tijdelijke contracten, samenwerking met andere gemeenten, als vaste kracht overnemen van detacheringsbureau. Welke alternatieven worden overwogen varieert per afdeling, evenals hoe bekend iemand is met alternatieven. Er is geen overkoepelend gremium/beleid o.i.d. waarin alternatieven worden besproken.</p>

5. Conclusies

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, beoogde dit onderzoek transparantie te bieden over de inzet van externe medewerkers en te toetsen of de gemeente voldoende alternatieven overweegt en vastlegt bij de keuze voor externe inhuur.

Het onderzoek beschrijft de ontwikkeling sinds 2015 aan de hand van beschikbare financiële gegevens, geeft per jaar inzicht in loonsom en inhuur, toont de verhouding vaste formatie versus extern personeel en zet de redenen voor inhuur vanaf 2020 systematisch op een rij. Daarmee wordt ook transparantie geboden over de inzet van externe medewerkers, zoals beoogd. Uit de gesprekken maakt de Rekenkamer op dat alternatieven wel degelijk worden overwogen. Of dit gemeentebreed volledig en voldoende het geval is, is door de beperkte vastlegging niet vast te stellen, waardoor dat onderzoeksdoel maar gedeeltelijk is bereikt.

Op basis van de bevindingen trekt de Rekenkamer de volgende conclusies:

1. De gemeente biedt deels inzicht in de ontwikkeling van externe inhuur sinds 2015. Externe inhuur maakt een stabiel en aanzienlijk deel uit van de personeelsinzet (ongeveer 20%). Er zijn cijfers over kosten en loonsom, en vanaf 2020 ook gegevens over fte, tariefgroepen en reden van inhuur. De gegevens over duur van inhuur en verhouding in fte tot vaste aanstellingen ontbreken. Uitsplitsing naar afdeling is (in de jaarstukken) op onderdelen aanwezig. De gemeente biedt geen inhoudelijke verklaring voor de meerjarige ontwikkeling van inhuur.
2. Zoetermeer scoort vergelijkbaar met tot iets hoger dan vergelijkbare gemeenten (0,5–3,1 procentpunt). Het aandeel inhuur ten opzichte van loonsom is inzichtelijk, maar niet structureel in jaarstukken opgenomen.
3. De redenen om in te huren zijn bekend: in de jaarstukken staan overbrugging, ziekte, specialistische kennis, projecten en flexibiliteit genoemd. In de jaarstukken worden de redenen alleen op concernniveau vermeld, niet gekoppeld aan afdelingen of aard van het werk. Op basis van die stukken wordt niet duidelijk wanneer tijdelijke inhuur in feite structureel wordt.
4. Beleid en beslisboom bevatten procesmatige stappen, die genomen moeten worden bij het ontstaan van de behoefte aan inhuur. De stap daaraan voorafgaand, namelijk de inhoudelijke criteria waaraan getoetst wordt in welke gevallen inhuur het meest doelmatig is, ontbreekt. Er is geen uniform inhuurdossier; vastlegging beperkt tot mail en tussenberichten. Dat kan een risico betekenen op ondoelmatigheid en onrechtmatigheid.
5. Afdelingen kijken eerst intern en overwegen alternatieven (mobiliteit, opleiden, samenwerking), maar er is geen systematische toets op doelmatigheid. Bekendheid met alternatieven varieert per afdeling.

6. Aanbevelingen

Dit rapport laat zien welke informatie over inhuur wordt vastgelegd, hoe afdelingen keuzes maken en welke alternatieven ze bekijken. Dit gaat dus over werkprocessen binnen de organisatie, niet over politieke keuzes of bestuurlijke sturing. Omdat de onderzoeksvraag en deelvragen volledig over de uitvoeringspraktijk gaan, is de Rekenkamer van mening dat de aanbevelingen ook bij die uitvoeringskant horen.

1. Leg elke inhuuraanvraag op dezelfde simpele manier vast.
Maak één kort standaardformulier waarin bij elke inhuur wordt genoteerd:
 - waarom iemand nodig is
 - hoe lang

- welke alternatieven zijn bekeken én waarom die niet passend waren.

Dit voorkomt dat informatie alleen in mails of losse notities staat en zorgt dat iedereen op dezelfde manier werkt.

2. Verzamel en deel basisgegevens over inhuur op afdelingsniveau.
Zorg dat alle afdelingen structureel bijhouden: fte, duur van inhuur, kosten én reden van inhuur. Deze informatie ontbreekt nu deels of is alleen op hoofdlijnen beschikbaar. Door dit eenvoudig en centraal bij te houden ontstaat een compleet en vergelijkbaar beeld. Een helder beeld helpt het management om gericht te sturen, tijdig te signaleren waar inhuur langdurig of structureel wordt en bewuster keuzes te maken over vaste formatie, inzet van eigen medewerkers en toekomstige inhuur. Desgewenst kan deze informatie ook transparant met de raad worden gedeeld.
3. Maak het makkelijker voor afdelingen om alternatieven te vinden en te gebruiken.
Stel een praktisch overzicht op met mogelijkheden zoals interne verschuivingen, tijdelijke contracten, opleiding of samenwerking met andere afdelingen/gemeenten. Bespreek dit standaard bij elke inhuuraanvraag, zodat afdelingen niet afhankelijk zijn van individuele kennis of ervaring.

Bijlage I Normenkader

Vraag	Norm	Bron
1	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente biedt inzicht in de ontwikkeling in omvang en samenstelling van externe inhuur. - De gemeente biedt een logische verklaring voor de ontwikkeling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentenstudie (P&C-stukken, financiële gegevens, loonsom, inhuurkosten (2015–heden), beleid). - Beleid, raadsinformatie.
2	De gemeente beschikt over actuele en volledige informatie over de omvang, duur en kosten van externe inhuur, uitgesplitst naar afdeling, alsmede hoe externe inhuur zich verhoudt tot vaste aanstellingen.	Documentenstudie (P&C-stukken, financiële gegevens, loonsom, inhuurkosten (2015–heden), beleid).
3	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente kan inzichtelijk maken welk gedeelte van de loonsom wordt besteed aan externe inhuur. - Dit gedeelte is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde en met gemeenten van vergelijkbare grootte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentenstudie (P&C-stukken, financiële gegevens, loonsom, inhuurkosten (2015–heden), beleid). - Vergelijking met landelijke gemiddelden van vergelijkbare gemeenten.
4	De gemeente heeft de belangrijkste redenen voor externe inhuur, uitgesplitst naar afdeling, duidelijk in beeld.	Beleid en interne richtlijnen (P&C-stukken, personeel, inhuur).
5	<ul style="list-style-type: none"> - In het beleid maakt de gemeente duidelijk welke afwegingen er gelden voor externe inhuur. - Voor elke inhuur bestaat een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan. - De afwegingen en besluiten rondom externe inhuur worden schriftelijk vastgelegd in het inhuurdossier en zijn herleidbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleid en interne richtlijnen (personeel, inhuur). - Analyse van besluitvormingsdocumenten* en inhuurprocedures. - Analyse inhuurdossiers*.
6	<ul style="list-style-type: none"> - Externe inhuur wordt alleen ingezet als dit aantoonbaar doelmatiger is dan interne inzet of andere alternatieven. - Er wordt eerst naar oplossingen binnen de gemeentelijke organisatie als geheel gezocht voordat tot inhuur wordt overgegaan. - De gemeente is bekend met alternatieven voor externe inhuur en deze alternatieven worden meegewogen. 	Beleid en interne richtlijnen (personeel, inhuur); interviews.

**de informatie in deze documenten, als al beschikbaar, bleek beperkt*

Bijlage II Beslisboom Inhuur

