Bestuurlijk onderzoek
Externe Inhuur

Inhoudsopgave

Inleiding....3
1 Brede context van externe inhuur....5
Vormen van inhuur en inzet externen:....6
Wet- en regelgeving:....9
Strategische vraagstukken en ethische dilemma's....13
2 Externe inhuur bij het hoogheemraadschap....14
Financieel beeld....14
Verschillende vormen van externe inhuur bij HHSK....22
Besluitvorming, procedures en informatievoorziening....25
Ervaringen in de praktijk....27
Conclusies....29
3 Risico's en ongewenste effecten....30
Risico's rond niet voldoen aan wetgeving....30
Overige risico's....33
4 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen....35
Bijlage: bronnen....40
Bijlage: overzicht interviews en vragenlijsten....41

Inleiding

Jaarlijks wordt door het college een bestuurlijk onderzoek uitgevoerd in het kader van de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid. Voor het begrotingsjaar 2024 wil het college een onderzoek uitvoeren naar de externe inhuur binnen het hoogheemraadschap. De beperkte beschikbaarheid van personeel en onvoorspelbare ontwikkelingen op de arbeidsmarkt vormen een grote bedreiging voor het uitvoerbaar en financieel houdbaar houden van onze taken. Het bestuurlijk onderzoek naar externe inhuur zou volgens de methodiek van waarderend onderzoek uitgevoerd kunnen worden. Naast een beeld van de huidige situatie binnen het hoogheemraadschap zou het onderzoek een gedragen visie op externe inhuur kunnen opleveren.[1]

Overheden werken met externe inhuur voor het uitvoeren van de taken en realiseren van de ambities. Over externe inhuur ontstaat regelmatig discussie vanwege de hoge kosten, de afhankelijkheid van de markt en daarmee samenhangend een zwakkere onderhandelingspositie, en het steeds minder of niet meer zelf in huis hebben van bepaalde kennis en kunde. Daartegenover staan veel positieve aspecten van het werken met externen. Externe inhuur kan in sommige gevallen juist een goedkopere en/of kwalitatief betere optie zijn dan het zelf uitvoeren. Daarbij zorgt het kunnen inhuren wat op dat moment nodig is voor flexibiliteit en wendbaarheid voor de taakuitvoering en bestuurlijke ambities. Externe inhuur kan overheden minder afhankelijk maken van de arbeidsmarkt. Voor een goede balans tussen voor- en nadelen van het werken met externen is het belangrijk een goede visie te hebben op het werken met externen, gekoppeld aan de specifieke vereisten van de taakuitvoering en bedrijfsvoering en de bestuurlijke ambities. Daarbij hoort ook een goed werkend en flexibel instrumentarium van procedures, processen en systemen dat de verschillende vormen en mogelijkheden van externe inhuur ondersteunt, en het mogelijk maakt te sturen en beslissen. De vraagstelling voor dit onderzoek is:

Hoe kan externe inhuur het beste worden ingezet om de taakuitvoering en bedrijfsvoering van het hoogheemraadschap te borgen en de bestuurlijke ambities te realiseren? En hoe houden we het werken met externen daarbij betaalbaar en uitvoerbaar?

Onderzoeksvragen en aanpak:

- Wat is externe inhuur eigenlijk? Definities, verschillende vormen, doelen, voor- en nadelen beschrijven op basis van literatuur en andere bronnen;
- Hoe ziet externe inhuur bij HHSK eruit? Inventariseren en analyseren van cijfers, in beeld brengen opzet, bestaan en werking van werkafspraken, werkprocessen en procedures op basis van interviews en vragenlijsten;
- Welke ontwikkelingen en best practices zijn er met betrekking tot externe inhuur bij de overheid en in het bedrijfsleven? Wat komt er op ons af aan nieuwe wet- en regelgeving en welke ontwikkelingen zijn er op de arbeidsmarkt? Informatie verzamelen uit interviews en deskresearch en mogelijke impact beschrijven voor het hoogheemraadschap.

[1] Programmabegroting HHSK, 2024.

Leeswijzer:
Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 wordt de bredere context van externe inhuur geschetst. Waar hebben we het over, welke vormen zijn er en hoe zit het met wet- en regelgeving. In hoofdstuk 2 wordt de situatie bij HHSK beschreven. Daarbij wordt zowel op de feiten ingegaan als op werkprocessen en procedures. Dat hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van hoe de situatie bij HHSK door managers en medewerkers wordt ervaren. In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op relevante wet- en regelgeving en risicovolle ontwikkelingen daarin en wordt beschreven hoe daar binnen het hoogheemraadschap op wordt gereageerd. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen, conclusies en aanbevelingen beschreven. In de bijlagen wordt een eerste uitwerking van de aanbevelingen gegeven.

1 Brede context van externe inhuur

Waarom is (de omvang van) externe inhuur een bestuurlijk onderwerp? In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag waarom (de omvang) van externe inhuur een bestuurlijk onderwerp is en beschrijven we verschillende vormen van externe inhuur in de praktijk. Daarna beschrijven we de wet- en regelgeving die van toepassing is op externe inhuur bij de overheid en gaan we in op een aantal strategische vraagstukken en dilemma's rondom externe inhuur.

Externe inhuur is al jaren een punt van gesprek tussen bestuurders en ambtelijke organisaties. Dit speelt op alle niveaus; bij het rijk, bij gemeenten en provincies en ook bij waterschappen. De bestuurlijke zorg zit op meerdere aspecten:

- De ontwikkeling van de totale (loon)kosten. Er is zorg over de totale personele omvang en de formatie van de organisatie. Externen kunnen dan een verkapte vorm van formatie zijn;
- Het beeld is dat externen duurder zijn dan medewerkers in dienstverband. Er is ook discussie over de mate waarin het leveren van externe inhuur gezien moet worden als profiteren van de overheid of juist gezonde samenwerking met de markt;
- Het verdringingseffect van het inzetten van externen ten opzichte van de medewerkers met een dienstverband. Dit speelt vooral in tijden van een overschot op de arbeidsmarkt en werkeloosheid.
- Het verloren gaan of niet kunnen opbouwen van eigen expertise door het inzetten van externe inhuur en de afhankelijkheid van de markt die daaruit ontstaat.

De discussie over extern inhuur hangt naast budgettaire ruimte ook af van schaarste of overschot op de arbeidsmarkt. Ook is er samenhang met de visie of een overheid dingen zelf moet doen of veel aan de markt moet overlaten. Het denken over deze zaken is deels ideologisch en hangt deels samen met de tijdsgeest. De ene kant van het politieke spectrum vindt dat zo veel mogelijk aan de markt moet worden overgelaten en streeft naar een zo klein mogelijke overheid.
Aan de andere kant van het spectrum vindt men dat de overheid juist zo veel mogelijk zelf zaken moet doen. Hieruit volgt dat een grote of grotere overheid niet als onwenselijk wordt gezien. [2]

Vanuit de bestuurlijke zorgen over de ontwikkeling van externe inhuur bij de overheid is in 2011 bij de rijksoverheid de Roemernorm ingevoerd. Toenmalig kamerlid Roemer stelde in een motie dat de rijksoverheid niet meer dan 10% van de personele lasten aan externe inhuur mag uitgeven. De norm was ingegeven door bezuinigingen bij het rijk en het idee was dat ook op externe inhuur (en mn adviseurs en interim-managers) moest worden bezuinigd. De Roemernorm geldt nog steeds voor de rijksoverheid. Ministeries moeten rapporteren hoeveel ze aan externen uitgeven en de algemene rekenkamer besteed aandacht aan de omvang en inzet van externen bij het Rijk.

[2] Zie in dit kader het boek 'Veranderend getij' (2010) van Marcel Metze over Rijkswaterstaat en de omschakeling naar een 'regieorganisatie'. Boeken uit verschillende tijdvakken over externe inhuur bij de overheid zijn: 'Plundering the public sector', Craig, Brooks, 2006; 'When McKinsey comes to town, Bogdanich, Forsythe, 2022; 'De consultancy industrie', Mazzucato, Collington, 2023.

De Roemernorm geldt niet voor decentrale overheden, maar wordt door de volksvertegenwoordigers (zoals raadsleden en leden van de verenigde vergadering) wel aangehaald als wenselijk. Uit de Roemernorm volgen allerlei richtlijnen en definities over wat wel en niet onder externe inhuur valt, zoals beschreven in de Rijksbegrotingsvoorschriften extern inhuur.[3] Externe inhuur is hierin gedefinieerd als: "het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt." Een variant hierop wordt binnen de gemeenten gebruikt: "Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente 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 de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt."[4] Toch is er geen volledig sluitende definitie van externe inhuur te vinden en blijven er altijd grijze gebieden.

Vormen van inhuur en inzet externen:

In de discussie over externe inhuur worden verschillende termen gebruikt en lopen begrippen soms door elkaar. Zo wordt in de praktijk voor externe inhuur ook de term 'consultancy' gebruikt. Hiermee worden dan grote bureaus bedoeld zoals KPMG, Deloitte en PWC die verschillende vormen van dienstverlening bieden (accountancy, advisering, uitvoering van werkzaamheden). Soms worden de termen 'consultant' en 'consultancy' gebruikt als het gaat over advisering. Om verwarring te voorkomen gebruiken we de termen consultancy en consultant niet in dit onderzoek en spreken we bijvoorbeeld van externe advisering door adviesbureaus.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een inspanningsverplichting, waarbij afspraken worden gemaakt over de in te zetten uren en een resultaatverplichting. Daarbij gaat het om een concreet resultaat, zoals het opleveren van een rapport of advies.

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende vormen van externe inhuur. Duidelijk is dat het onderscheid niet altijd makkelijk te maken is en dat er gebieden zijn waar bijvoorbeeld het verschil tussen inhuur van arbeid en het geven van een opdracht (dienstverlening) diffuus is.

Inhuur

Inhuur in de meest zuivere zin is het inhuren van een medewerker voor een vooraf afgesproken periode tegen een vast tarief. Het kan dan gaan om (tijdelijke) vervanging voor een zieke medewerker, (tijdelijke) opvulling van een plek als gevolg van een vacature. Ook kan het gaan om het (tijdelijk) inzetten van iemand voor piekwerkzaamheden.

[3] Rijksbegrotingsvoorschriften 2024 (rijksfinancien.nl)
[4] Handreiking externe inhuur, A&O fonds gemeenten, 2021.

Bijvoorbeeld omdat er door een bepaalde gebeurtenis opeens veel meer aanvragen voor vergunningen zijn, of om facturen aan het einde van het jaar weg te werken. Afspraken over deze vorm van inhuur worden gemaakt op basis van een inspanningsverplichting van de leverancier. Deze vormen van inhuur zijn vrij duidelijk en worden over het algemeen als noodzakelijk en/of wenselijk gezien. Discussie kan ontstaan over het begrip *tijdelijk*. Vervanging voor zwangerschapsverlof voor 4 tot zes maanden is heel normaal. Een vacature die zeven maanden openstaat is ook herkenbaar.

Lastiger wordt het al als het meer dan een jaar duurt voor een besluit genomen wordt over hoe om te gaan met de vacature en als al die tijd iemand wordt ingehuurd. Hetzelfde geldt voor langdurige ziekte waarbij het twee jaar duurt voor iemand wellicht wordt afgekeurd en het daarna ook nog een tijd duurt voor een besluit wordt genomen over wat te doen met die positie. Als medewerkers langer dan circa 1 tot 1,5 jaar worden ingehuurd vanwege bovengenoemde situaties kun je je afvragen of er nog wel sprake is van inhuur. Nog lastiger wordt het bij piekwerkzaamheden die langere tijd duren en soms zelfs permanent zijn. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals een (te) krappe formatie, geen goed inzicht hebben in de werkstroom en de werkprocessen of het uitblijven van keuzes op hoger management of bestuurlijk niveau. Wat ook de oorzaak is, deze vorm van langdurige inhuur kan ook tot vragen en discussie leiden.

Inhuur van expertise
Het inhuren van expertise is een meer diffuse vorm van externe inhuur. Het gaat dan om het inhuren van een persoon vanwege specifieke kennis en ervaring die de persoon heeft omdat deze kennis in de organisatie niet of te beperkt aanwezig is. Een voorbeeld is het inhuren van een jurist die voor een specifieke casus (bv het voeren van een proces tegen een andere organisatie) wordt ingehuurd. Voor inhuur van expertise is het onderscheid met de hieronder benoemde dienstverleningsopdrachten niet altijd even scherp. Afspraken kunnen gemaakt worden op basis van een inspanningsverplichting (x aantal uur per week voor een bepaalde periode), danwel een resultaatsverplichting (een advies over een bepaald onderwerk tegen een bepaalde prijs).

Dienstverleningsopdrachten
Aan de andere kant van het spectrum van externe inhuur zitten dienstverleningsopdrachten. Zoals de accountant die voor de jaarrekeningcontrole komt of een adviesbureau die een onderzoek moet doen naar een bepaald onderwerp. Hier zit de glijdende schaal in de vraag hoe specialistisch bepaalde kennis is en de vraag of het niet wenselijk is dat iets door eigen medewerkers wordt gedaan. De laatste overweging kan zijn vanuit het oogpunt dat het voor eigen medewerkers leuk en leerzaam is om bijvoorbeeld een organisatieonderzoek te doen. Of dat het wenselijk is zoveel mogelijk kennis in huis te hebben. Die glijdende schaal kan van organisatie tot organisatie verschillen en wordt ook door de tijdsgeest beïnvloed.

Waar het twintig jaar geleden nog wenselijk was zoveel mogelijk extern te laten doen vanwege bijvoorbeeld efficiëntie van de markt[5] en onafhankelijkheid van de onderzoekers, is er nu een tendens dat uitbesteden of op de markt zetten minder wenselijk is. Het wordt nu gezien als te duur, te veel afhankelijkheid van derde partijen en een bedreiging voor het ontwikkelen van eigen expertise. Tegelijk laat de praktijk zien dat de inzet van marktpartijen bij de overheid als geheel toeneemt, al verschilt dat uiteraard per organisatie.[6]

VERSCHILLENDE VORMEN VAN EXTERNE INHUUR				
	Uitzendkracht	Externe inhuur	Externe inhuur	Opdracht
Profiel	Generiek	Generiek	Specialistisch	Specialistisch
Uurtarief	Op basis salaris < s9	Op basis in te vullen functie en afhankelijk van profiel en ervaring kandidaat	Afhankelijk van profiel en ervaring kandidaat	Afhankelijk van aard opdracht, profiel en ervaring bureau en opdrachtnemers
Afspraken	Inspanningnsverplichting	Inspanningsverplichting	Inspanningsverplichting of resultaatsverplichting	Resultaatsverplichting
Inzet	uitvoeren specifieke taak (catering, administratie, schoonmaak, etc) <s9.	Tijdelijk invullen openstaande functies (verlof, vacature, ziekte) >s9.	Bij behoefte aan specialistische kennis, kunde en ervaring.	Bij behoefte aan resultaat (onderzoek, advies, project) dat specialistische kennis, kunde en ervaring vereist.

Leveranciersvormen

Zowel bij de inhuur als bij dienstverleningsopdrachten zijn er verschillende soorten bedrijven die hun diensten aan leveren. Hier zijn verschillende ontwikkelingen te zien als gevolg van ontwikkelingen op de (arbeids)markt en in wet- en regelgeving. Bij de keuze van een leverancier is het goed deze verschillen in de afweging mee te nemen.

- Uitzendbureau. Een uitzendbureau is een bedrijf dat bemiddelt tussen mensen die werk zoeken en bedrijven die mensen zoeken. Het uitzendbureau neemt de werving en selectie over, zorgt voor een contract met de medewerker en voor de salarisbetaling. Een uitzendbureau is flexibel, van beide kanten kan op korte termijn worden opgezegd. Je betaalt alleen voor de gewerkte uren en kunt als opdrachtgever op korte termijn veranderen in inzet. Op het uurtarief van de ingehuurde medewerker komt een opslag voor het uitzendbureau. Uitzendbureaus worden vaak voor generieke werkzaamheden in lagere functies ingezet. In het algemeen valt te denken aan horecapersoneel, werk in callcenters of distributiecentra. Voor HHSK gaat het over het algemeen om administratief en ondersteunend personeel voor bv de catering.

- Detacheringsbureau. Een detacheringsbureau detacheert mensen voor een vooraf vastgestelde periode en aantal uren. Het is daarmee minder flexibel dan een uitzendcontract maar geeft meer zekerheid dat een medewerker de

[5] Zie in dit kader het boek 'Veranderend getij' over Rijkswaterstaat en de omschakeling naar een 'regieorganisatie'. Veranderend getij, Metze, 2010.
[6] Zie bijvoorbeeld: Deloitte met 71 miljoen grootverdiener bij de Nederlandse overheid - Accountantweek; Consultancybureaus verdienen steeds meer aan Nederlandse overheid, Deloitte is spekkoper | de Volkskrant

afgesproken periode blijft. Ook hier wordt op het uurtarief van de medewerker een opslag voor het detacheringsbureau betaald. Bij detachering gaat het om hogere functies (bv management) of specialistische kennis (een jurist). Detacheringsbureaus hebben of zelf mensen in dienst (en dragen dus alle werkgeverslasten) of werken met zelfstandigen (ZZP-ers).

- Marktplaatsconstructie. Wanneer een bedrijf de kosten voor een detacheringsbureau wil vermijden of zelf wil selecteren uit het aanbod van ZZP-ers kan gebruik worden van de marktplaatsconstructie. Het bedrijf geeft op een markplaats aan welk specialisme men zoekt voor welke opdracht of periode. ZZP-ers kunnen daarop in schrijven. Op basis van vooraf vastgestelde selectiecriteria (opleiding, ervaring, referenties, prijs) selecteert de opdrachtgever uit het aanbod. Voordeel is een zuivere marktwerking. Nadeel is dat voor bepaalde werkzaamheden niet altijd even goed is aan te geven wat men precies zoekt en dat de vooraf opgegeven selectiecriteria wel leidend moeten zijn. Voor ZZP-ers is een inschrijving vaak veel werk met een onzekere uitkomst.
- Adviesbureau. Over het algemeen worden adviesbureaus ingezet voor een dienstverleningsopdracht. Dus voor een vooraf omschreven gewenst product of output. Er zijn vele soorten adviesbureaus die allen hun eigen expertise hebben. Zowel advocatenkantoren, accountantskantoren, ingenieursbureaus als organisatieadviesbureaus vallen onder de term adviesbureau. Soms gaat het om een specifieke expertise (techniek, juridisch), soms om expertise om een bepaalde markt (bijvoorbeeld overheid in het algemeen, waterschappen in het bijzonder, financiën bij decentrale overheden).

Bovenstaande indeling is niet altijd even scherp. Zo zijn er adviesbureaus die ook mensen detacheren, leveren detacheringsbureau's ook specialisten en zijn er organisaties zoals KPMG en Deloitte die verschillende (en soms conflicterende) vormen van dienstverlening leveren zoals accountancy, advisering of het uitvoering van werkzaamheden (outsourcing). En via de marktplaats procedure is het mogelijk ook een opdracht aan te besteden onder ZZP-ers. Ook zijn er initiatieven binnen lokale overheden waarbij het werven van externen wordt uitbesteed door een zogenaamde makelaarsfunctie in de markt te zetten die zorgt voor het leveren van extern personeel naar behoefte van de organisatie.

Wet- en regelgeving:

In deze paragraaf wordt de belangrijkste wet- en regelgeving aangegeven met betrekking tot externe inhuur. In hoofdstuk 3 wordt her dieper op ingegaan.

Bij inhuur draait het om het inkopen van een dienst en het aangaan van een zakelijke overeenkomst. Bij het zelf aannemen van mensen gaat het om het aangaan van een arbeidsovereenkomst. In beide gevallen gaat het om civielrechtelijke overeenkomsten.
Voor externe inhuur is specifieke regelgeving rondom arbeid soms ook van toepassing, zoals bijvoorbeeld de Arbeidstijdenwet of Arbo specifieke zaken.

Inkoop en aanbestedingsregels
Overheden zijn bij het doen van inkopen gebonden aan (Europese) aanbestedingsregels. Doel daarvan is een eerlijk speelveld te creëren. Voor het aanbesteden van werken is de drempelwaarde in 2024 € 5.382.000 en voor diensten € 243.000. Bij het inzetten van externen gaat het om dienstverlening en is de drempelwaarde dus € 243.000. Dat wil zeggen dat wanneer men verwacht dat een opdracht deze drempelwaarde overstijgt, er Europees aanbesteed moet worden. Dit bedrag wordt voor wat grotere opdrachten of langdurige inhuur vrij snel gehaald. Bovendien geldt dit niet voor een jaar, maar voor de inzet over een periode van vier jaar. Dus ook als er over meerdere jaren kleinere opdrachten worden verstrekt die samen de drempelwaarde overstijgen, moet er Europees worden aanbesteed of had dit achteraf gezien gemoeten. Europese aanbesteding verschilt in principe niet zoveel van meervoudig aanbesteden met dit verschil dat het op een bepaalde manier openbaar gemaakt moet worden en er specifieke termijnen aan zijn verbonden. Dit in combinatie met veel voorbereidingstijd en lange doorlooptijd van het aanbestedingsproces en onzekerheid over de uiteindelijk te contracteren partijen maakt dat overheden soms huiverig zijn om opdrachten Europees aan te besteden.

Voortbouwend op de Europese aanbestedingsregels stellen overheden ook hun eigen inkoop- en aanbestedingsregels op waarin regels worden gesteld voor opdrachten met een lagere opdrachtwaarde dan de Europese aanbestedingsgrens. Inkoopbeleid kan gebruikt worden om de organisatie te helpen steeds goede afweging te kunnen maken in de verhouding prijs-kwaliteit en voorkomt dat steeds gebruik wordt gemaakt van dezelfde leverancier.
Het volgen van de juiste inkoop- en aanbestedingsregels maakt onderdeel uit van het rechtmatigheidsoordeel dat door de externe accountant wordt gegeven. Het zelfde geldt overigens voor het voldoen aan de WNT.

Rechtmatigheid van inkoop en aanbestedingen bij het hoogheemraadschap:

HHSK heeft interne regels voor inkoop en aanbesteden. Afwijkingen hiervan moeten door middel van een afwijkingsformulier aan de directie worden voorgelegd. In het formulier staat een onderbouwing van de casus. Met het ondertekenen van het afwijkingsformulier accepteert men de onrechtmatigheid en worden geen acties ondernomen om de onrechtmatigheid te herstellen. De afwijkingsformulieren vormen een onderdeel van de documentatie die aan de accountant wordt aangeboden ten behoeve van de controle van de jaarstukken. Een van de voornaamste punten in de jaarrekening controle is de rechtmatigheid van inkopen en aanbestedingen.

Het inhuren van externen verloopt niet altijd conform de regels van het hoogheemraadschap en de aanbestedingswetgeving. De accountant meldt dit in zijn verslag en vanaf 2025 moet het dagelijks bestuur dit zelf melden in de rechtmatighedsverantwoording bij de jaarrekening.

WNT (Wet Normering Topinkomens) [7]

Op 1 januari 2013 is de Wet normering topinkomens (WNT) in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector. Voor waterschappen geldt de algemene richtlijn van de WNT met daarbij een bedrag van € 233.000 voor Topambtenaren in dienstverband. Dit is inclusief belaste kostenvergoedingen en pensioenbijdrage werkgever. De WNT is ook van toepassing op externe inhuur ofwel 'topfunctionarissen zonder dienstbetrekking'. Voor alle topfunctionarissen met of zonder dienstbetrekking geldt dat een overschrijding van het geldend bezoldigingsmaximum altijd in de jaarrekening moet worden gemotiveerd. Voor topfunctionarissen in dienstbetrekking kan overschrijding leiden tot terugvordering van teveel ontvangen vergoedingen. Voor extern ingehuurde topfunctionarissen geldt de terugvordering niet. De regeling zegt hierover: "Bij niet-topfunctionarissen is overschrijding toegestaan. In het kader van de transparantie moet wel elke overschrijding bij niet-topfunctionarissen inhoudelijk worden toegelicht."

De wet Normering Topinkomens bij het hoogheemraadschap:

De WNT is van toepassing op externe inhuur bij een jaarlijkse opdracht van minimaal € 352.200 en een uurloon hoger dan € 221 per uur voor meerdere maanden. In de administratie van het inhuurloket en de financiële administratie zijn geen opdrachten terug te vinden met uurtarieven en aanneemsommen van deze omvang. Voor de zwaardere (projectleiders)functies blijft dit wel een punt van aandacht.

Wet DBA

De wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) is in 2016 ingegaan om er voor te zorgen dat werkgever en opdrachtnemer toezien op de juiste arbeidsrelatie. Het doel van de wet is het voorkomen van zogenoemde schijnzelfstandigheid, enerzijds om ongewenste verhoudingen in de arbeidsmarkt te voorkomen (denk aan het onderwijs en de zorg waar leraren en verpleegkundigen ontslag nemen en zich als ZZP-er weer laten inhuren voor het zelfde werk dat ze daarvoor in loondienst deden) en anderzijds om werknemers in kwetsbare posities te beschermen. Een voorbeeld hiervan is de rechtspositie van fietskoeriers voor bezorgingsdiensten. De wet is al sinds 2016 van kracht maar werd tot nu toe niet of nauwelijks gehandhaafd. Ook is het wettelijk kader nog in ontwikkeling. Er komt een nieuw wetsvoorstel. Ten aanzien van dit wetsvoorstel geldt dat het ministerie van SZW heeft aangegeven dat publicatie in het eerste kwartaal 2025 niet langer realistisch is. Er wordt nu gekeken op welke onderdelen het wetsvoorstel zou moeten worden aangepast. Inwerkingtreding van deze wet zal derhalve niet voor 1 januari 2026 plaatsvinden, waarbij als het aan het ministerie ligt er ook nog een overgangsperiode komt. De belastingdienst heeft echter aangegeven dat het uitstel van het wetsvoorstel geen aanleiding is om handhaving met betrekking tot de Wet DBA verder uit te stellen en heeft een 'afschaffing handhavingsmoratorium' aangekondigd. Vanaf 2025 zal er strenger worden

[7] Zie voor informatie en wettelijke teksten de website van het ministerie van Binnenlandse zaken: Home | Topinkomens

toegezien op de naleving van de wet. Drie groepen lopen de meeste fiscale risico's in dit kader: eenmanszaken (ZZP-ers), DGA's (directeur grootaandeelhouder en vaak enig aandeelhouder van een eigen BV) en de organisaties die deze ZZP'ers en DGA's inhuren. Vanwege de risico's voor ZZP'ers en DGA's op terugbetaling van teveel of onjuist gerekende aftrekposten en mogelijke naheffingen van loonkosten en premies voor de opdrachtgevers is het correct toepassen van de wet DBA vanaf 2025 een belangrijk onderwerp.[8]

Wet DBA bij het hoogheemraadschap:

Als de criteria voor loondienst toegepast worden op de praktijk van externe inhuur bij het hoogheemraadschap zijn enkele risicovolle situaties te onderkennen:

- situaties waarbij langdurig wordt ingehuurd op een bestaande formatieplaats, waarbij de ingehuurde kracht volledig meedraait in de organisatie en ook aangestuurd wordt door een leidinggevende. Bij volledige inzet zal de ingehuurde kracht ook geen substantiële opdrachten kunnen uitvoeren voor andere opdrachtgevers waarmee het criterium van de belastingdienst voor ondernemerschap, namelijk substantiële omzet uit meerdere opdrachtgevers niet gehaald zou kunnen worden.
- Het werken met ZZP'ers zonder tussenpartij waardoor het hoogheemraadschap aansprakelijk wordt voor de wet DBA.
- Het werken met tussenpersonen die de verantwoordelijkheid voor de wet DBA contractueel bij HHSK gelegd hebben.

Zie voor een analyse van de risico's op niet voldoen aan de Wet DBA hoofdstuk 3.

[8] Bron: verschillende gesprekken in het kader van dit onderzoek met adviseurs van fiscaal adviesbureau Caraad.

Strategische vraagstukken en ethische dilemma's

Het werken met externe inhuur roept voor alle overheden een strategisch vraagstuk op: in hoeverre en in welke mate is externe inhuur nodig voor het uitvoeren van de wettelijke taken en het beschermen en vergroten van de publieke waarde(n)? En hoe zou die externe inhuur dan het beste ingezet kunnen worden? Een strategisch vraagstuk dat hiermee samenhangt is 'zelf doen, laten doen of uitbesteden'. In het eerste geval wordt het werk gedaan door eigen personeel. In het tweede geval wordt extern ingehuurd om zo voldoende geschikte mensen in huis te hebben om het werk te doen. In het derde geval wordt besloten een bepaalde taak of groep van werkzaamheden niet meer zelf uit te voeren maar in zijn geheel of gedeeltelijk op de markt te zetten en door marktpartijen te laten uitvoeren. Voorbeelden hiervan zijn catering en beveiliging laten uitvoeren door gespecialiseerde marktpartijen.
Bij het inzetten van externe binnen de eigen organisatie of het uitbesteden van taken en werkzaamheden speelt de vraag welke relatie met de marktpartijen gewenst en mogelijk is. Welke machtsverhoudingen ontstaan er en hoe worden verantwoordelijkheden en risico's verdeeld tussen opdrachtgever en marktpartij?

Een andere strategische vraag is hoeveel specialistische kennis je beschikbaar zou willen hebben binnen het eigen personeelsbestand voor het uitvoeren van de taken en daarmee samenhangend of de organisatie zich dat kan veroorloven. Er speelt hierbij een spanning tussen de minimale specialistische capaciteit die nodig is om de kennis en kunde op niveau te houden en te blijven ontwikkelen. 'Een is geen'. Een te kleine groep van specialisten zorgt ervoor dat niet geleverd kan worden op het niveau dat nodig is. Een te grote groep is te duur en past misschien niet bij de vraag van de organisatie.

Het werken met externe inhuur heeft ook ethische en praktische componenten. Wat is (on)wenselijk en (on)aanvaardbaar in het werken met externen? Hoe lang mag een opdracht bijvoorbeeld duren en welke uurtarieven zijn nog acceptabel? Hoe zou een extern ingehuurde kracht moeten omgaan met concurrentiegevoelige informatie zoals bijvoorbeeld uurtarieven van andere marktpartijen? Of dossierkennis die voor andere marktpartijen interessant kan zijn? En hoe moet je omgaan met de kennis die in de opdracht wordt opgebouwd? Hoe voorkom je dat de kennis en kunde met het vertrek van de externe weer uit de organisatie verdwijnt en er opnieuw moet worden ingehuurd? Hoe zorg je ervoor dat de eigen medewerkers zich blijven ontwikkelen en kunnen groeien en hoe voorkom je dat alle interessante en uitdagende klussen naar externe inhuur gaan?

Door de dilemma's in beeld te hebben kun je ze benoemen en bespreken. Het is mogelijk gebods- en verbodsbepalingen op te stellen, maar er zullen ook altijd grijze gebieden zijn die besproken moeten worden met elkaar om te bepalen wat het juiste is.

2 Externe inhuur bij het hoogheemraadschap

In dit hoofdstuk kijken we naar de aard en omvang van externe inhuur bij het hoogheemraadschap. We brengen de kosten van externe inhuur bij het hoogheemraadschap in beeld en laten zien hoe deze kosten gedekt worden in de begroting en realisatie. We gaan in op de verschillende vormen van externe inhuur en laten zien waar en waarvoor externen binnen de organisatie worden ingezet. Ook geven we een overzicht van de afspraken, de besluitvorming en de werkprocessen met betrekking tot het inhuren van externen. Daarna kijken we in hoeverre er in de huidige situatie sprake is van risicovolle of ongewenste situaties.

Financieel beeld

Ontwikkeling algemene kosten

De afgelopen jaren zijn de totale kosten van het hoogheemraadschap gestegen van € 106 mln. in 2022, naar € 115 mln. in 2023 en € 132 mln. in 2024 (BURAP). In het opstellen van de programmabegroting 2025 is uitgegaan van een bedrag van € 139 mln. aan totale kosten.[9]

Tabel 2.1 Ontwikkeling netto kosten beleidsproducten sector 2012-2024[10]

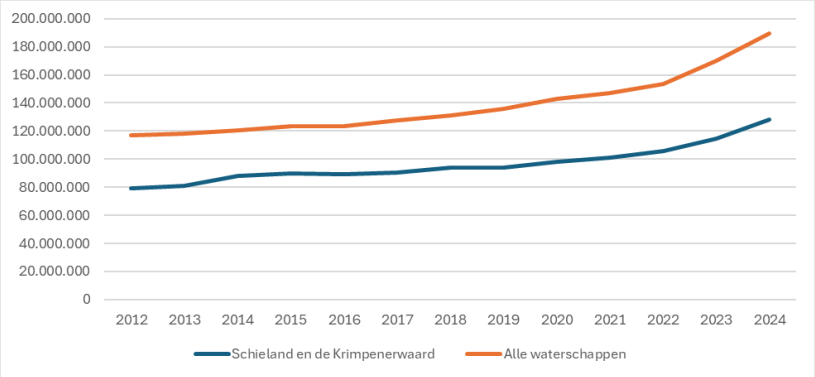
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
HHSK	79.310.000	80.939.000	87.805.070	89.813.000	89.307.000	90.672.000	93.877.720	94.190.264	97.883.951	100.801.517	106.011.742	114.524.000	128.368.670
Sector	116.791.067	118.033.138	120.226.946	123.553.144	123.673.726	127.605.482	130.901.721	135.888.414	142.967.069	146.957.402	153.701.734	169.939.670	189.713.355
%**	68%	69%	73%	73%	72%	71%	72%	69%	68%	69%	69%	67%	68%

*op basis programmabegrotingen 2024.

** HHSK/Sector

In de tabel is de ontwikkeling van de netto kosten te zien vanaf 2012 in relatie tot de ontwikkeling van de kosten van alle waterschappen. Hierin is te zien dat de netto kosten bij alle waterschappen gegroeid zijn in de afgelopen jaren. Ook is te zien dat de groei van de netto kosten bij HHSK in verhouding is tot de ontwikkeling bij de andere waterschappen.

Figuur 1 Ontwikkeling netto kosten beleidsproducten sector 2012-2024[11]



[9] Tijdens de uitvoering van dit onderzoek (sept-dec 2024) waren nog geen definitieve cijfers over 2024 beschikbaar. Daarom is uitgegaan van de cijfers uit de BURAP 2024.
[10] Bron: Waves databank, Unie van Waterschappen.
[11] Bron: Waves databank, Unie van Waterschappen.

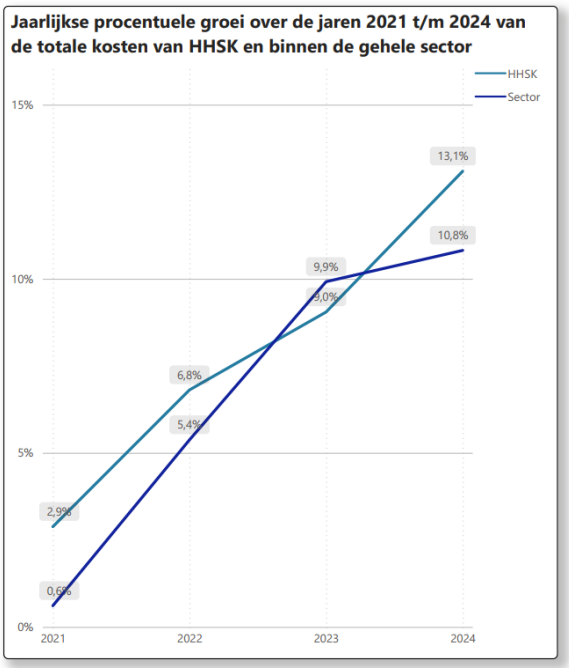
Ontwikkeling personele kosten
De personele kosten zijn gestegen van € 35,2 mln. in 2022 naar € 44,3 mln. in 2024. In de programmabegroting 2025 wordt uitgegaan van € 49,9 mln.

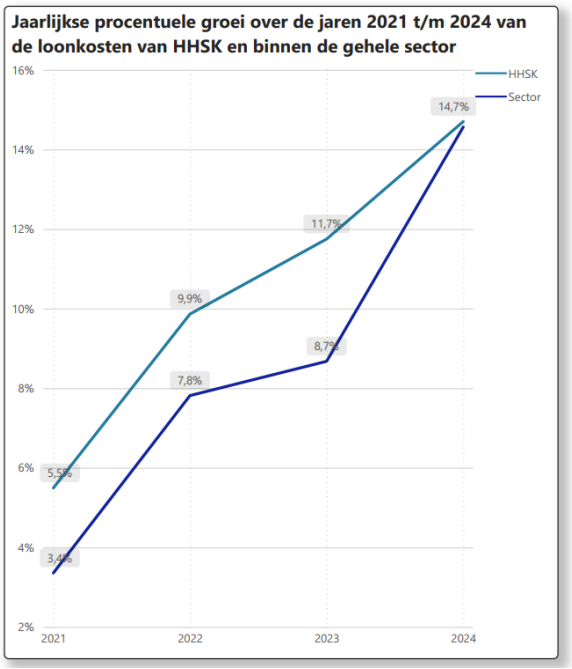
In de tabel wordt de ontwikkeling van de loonkosten binnen de sector weergegeven. Hierin is te zien dat de ontwikkelingen bij het hoogheemraadschap niet veel afwijken van de ontwikkelingen binnen de sector.

Tabel 2.2 Ontwikkelingen totale kosten en loonkosten Nederlandse waterschappen[12]

begrote kosten sector					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
totale kosten sector	3.405.779.951	3.426.489.938	3.610.567.664	3.968.613.902	4.397.802.810
gemiddelde kosten sector	162.179.998	163.166.188	171.931.794	188.981.614	209.419.181
totale kosten HHSK	106.761.745	109.834.967	117.311.108	127.921.608	144.666.300
totale loonkosten sector	892.574.052	922.524.067	994.615.434	1.080.903.364	1.238.324.557
gemiddelde loonkosten sector	42.503.526	43.929.717	47.362.640	51.471.589	58.967.836
totale loonkosten HHSK	31.168.904	32.880.716	36.123.845	40.367.774	46.302.108
% loon van totale kosten sector	26%	27%	28%	27%	28%
% loon van totale kosten HHSK	29%	30%	31%	32%	32%
% groei totale kosten tov vorige jaar sector		101%	105%	110%	111%
% groei tov vorige jaar totale kosten HHSK		103%	107%	109%	113%
% groei loonkosten sector		103%	108%	109%	115%
% groei loonkosten HHSK		105%	110%	112%	115%

Figuur 2





Toelichting cijfers sector:
In de tabel en de grafieken worden de ontwikkeling van de kosten binnen de Nederlandse waterschappen weergegeven vanaf 2020. Dit op basis van cijfers van

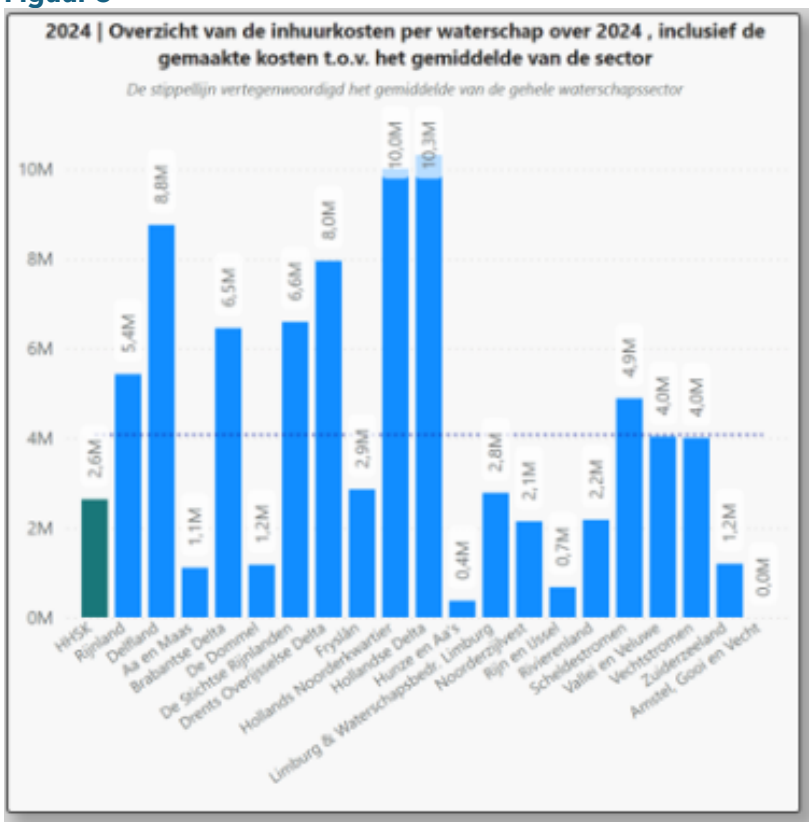
[12] Bron: Waves databank, Unie van Waterschappen.

de Unie van Waterschappen en de begrotingen voor die jaren. Aangezien de realisatie gedurende het begrotingsjaar altijd afwijkt van de oorspronkelijke begrotingen en in de jaren zelf door begrotingswijzigingen wordt bijgesteld kunnen de cijfers uit deze tabel en de grafieken niet goed vergeleken worden met de andere cijfers die in dit rapport worden gepresenteerd. Waar mogelijk is in het onderzoek namelijk gebruik gemaakt van de definitieve financiële cijfers die in de jaarrekeningen worden gepresenteerd en bestuurlijk vastgesteld. Het sectorbeeld uit deze tabel en de grafieken is wel geschikt om een trend te laten zien in de ontwikkeling van de kosten aangezien in het opstellen van de begroting het resultaat uit de voorgaande jaren kan worden meegenomen en een inschatting te maken of het hoogheemraadschap afwijkt van de trend.

Tabel 2.3 Ontwikkelingen loonkosten en inhuurkosten Nederlandse waterschappen[13]

begrote kosten					
	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
totale loonkosten sector	892.574.052	922.524.067	994.615.434	1.080.903.364	1.238.324.557
gemiddelde loonkosten sector	42.503.526	43.929.717	47.362.640	51.471.589	58.967.836
totale loonkosten HHSK	31.168.904	32.880.716	36.123.845	40.367.774	46.302.108
inhuur sector	53.588.727	68.094.027	72.209.749	83.238.493	85.588.215
gemiddelde inhuur sector	2.551.844	3.242.573	3.438.559	3.963.738	4.075.629
inhuur HHSK	1.342.062	1.401.958	2.407.407	1.799.895	2.634.867
% inhuur van loon sector	6%	7%	7%	8%	7%
% inhuur van loon HHSK	4%	4%	7%	4%	6%

Figuur 3



[13] Bron: Waves databank, Unie van Waterschappen.

Toelichting figuur 3
In de tabel zijn de totale uitgaven voor externe inhuur gegeven voor alle waterschappen. De stippellijn laat de gemiddelde uitgaven zien.

Ontwikkeling personeelsbestand
De toename van de personele kosten wordt onder andere veroorzaakt door een groeiend personeelsbestand. Er is steeds meer personeel nodig voor het uitvoeren van het werk binnen de daarvoor gestelde wettelijke kaders en het realiseren van de bestuurlijke ambities. Vanaf 2022 is het personeelsbestand gegroeid van een formatie van 397 naar een formatie van 431 in 2024. Echter, door ziekte, vertrek van medewerkers en vacatures die nog niet ingevuld zijn is de daadwerkelijk beschikbare hoeveelheid personeel lager. Op 1 september 2024 was de bezetting 403 fte.[14] Bij een verschil tussen formatie en bezetting is onvoldoende capaciteit beschikbaar om de hoeveelheid werk uit te voeren op basis waarvan de omvang van de formatie is bepaald. Het inhuren van externen is een oplossing hiervoor. Een andere oplossing is het naar beneden bijstellen van uit te voeren taken en de bestuurlijke ambities waardoor minder formatie nodig is en het verschil tussen formatie en bezetting kleiner wordt.

Tabel 2.4 Formatie en groei personeelsbestand 2022-2025[15]

	2022	2023	2024	2025
Formatie in fte	397	412	431	461
Groei formatie[16]		3,9 %	4,6 %	7,0 %

Tabel 2.5 Personeelsverloop en vacatures 2020-2023[17]

	2020	2021	2022	2023	2024
Instroom	43	56	43	62	76
Doorstroom	23	16	67	99	65
Uitstroom	25	31	48	49	54
Vacatures	61	60	41	101	

Ontwikkeling overheadkosten en CAO-afspraken
Meer personeel in dienst zorgt ook voor hogere overheadkosten. Denk hierbij aan ICT kosten, kosten voor huisvesting, groei van het management en meer kosten voor HR en recruitment. De personele kosten zijn ook gestegen door nieuwe CAO afspraken. In de periode 2022-2024 zijn jaarlijks nieuwe cao's afgesloten die zorgden voor een verhoging van de loonkosten van € 1,4 mln. in 2022, € 2 mln. in 2023 en € 2,1 mln. in 2024. Voor 2025 wordt rekening gehouden met een mogelijke stijging van € 1,2 mln. Over de gehele periode komt de cao-stijging uit op € 6,8 mln.

[14] In dit cijfer is ziekteverzuim niet meegenomen. De daadwerkelijke beschikbaarheid van personeel ligt dus ca 4 tot 5 procent lager.
[15] Bron: gegevens personeelsadministratie HHSK.
[16] Groei formatie vergeleken met het vorige jaar in %
[17] Bron: jaarrekening HHSK, 2023 p. 68 en HR Dashboard Q4 2024. NB: de doorstroom ratio wordt vertekend door de wijzigingen binnen de teams op afdelingen PZ en BIJ. Indien een functie naam of teamnaam wijzigt wordt dit geregistreerd als doorstroom. In 2022 was de doorstroom: 67 medewerkers, waarvan 22 samenvoeging team COMBO, doorstroomratio 15%. In 2023 was de doorstroom: 99 medewerkers, waarvan 67 teamwijzigingen in afdeling PZ en BIJ.

Kengetal interne kosten (loon plus overhead)
In de financiële systematiek van het hoogheemraadschap wordt gewerkt met een stelpost voor interne personele kosten per uur. Hiermee kunnen kosten worden doorbelast tussen afdelingen, beleidsprogramma's en taken. Deze stelpost wordt berekend op basis van de daadwerkelijke loonkosten en overhead en geeft daarmee een goede parameter voor de werkelijke kosten van een ambtenaar in loondienst. Voor de programmabegroting 2025 wordt gerekend met een intern uurtarief van 102 eur per uur met een uitzondering van 120 eur per uur voor de projectleiders van IPP.[18]

Verschil tussen bruto en netto personele kosten
Om het volledige beeld te krijgen van de ontwikkeling van de personele kosten en de inhuurkosten de afgelopen jaren moet ook gekeken worden naar de bruto en netto personele kosten. Bruto personele kosten zijn alle uitgaven voor het vaste personeel (loon, premies, etc) en de kosten voor externe inhuur. Voor de netto kosten moeten de opbrengsten uit detachering worden meegenomen, maar ook de geactiveerde uren. Geactiveerde uren zijn uren die geschreven worden op te activeren assets waar op wordt afgeschreven. Dit zorgt voor een dempend effect in de kosten. Tijdens de bouw bestaan de kosten uit rentelasten, na oplevering uit de afschrijvingslasten. In de tabel hieronder zijn de bruto en netto personele kosten te zien voor de periode 2022 tot 2025. Ook het voorstel voor de personele kosten in 2025 uit de programmabegroting is hierin meegenomen.

Tabel 2.6 Bruto en netto personele kosten 2022-2025 HHSK[19]

	2022 (realisatie)	2023 (realisatie)	2024 (BURAP)	Concept PB2025
Personeelskosten	35.172.000	38.005.000	44.310.870	49.920.000
Inhuur van derden	4.845.000	6.066.000	6.710.000	4.323.000
Personeelsbaten	-1.174.513	-1.073.561	-497.000	-55.000
Geactiveerde uren (dekking inv.projecten)	-4.608.000	-5.679.000	-9.237.000	-8.846.000
CAO	1.382.941	2.019.809	2.088.130	1.278.600
Netto personeelskosten (impact op tarieve	**35.617.428**	**39.338.248**	**43.375.000**	**46.620.600**

Omvang en kosten externe inhuur
Met een groeiende formatie stijgen ook de inhuurkosten omdat op formatieplaatsen die niet bezet zijn ingehuurd moet worden om het werk uit te kunnen voeren mits werkzaamheden en bestuurlijke ambities niet naar beneden worden bijgesteld. In de periode 2022 – 2024 zijn de inhuurkosten toegenomen met € 1,9 mln. van € 4,8 mln. tot € 6,7 mln. Dit zijn kosten die gemaakt zijn om de bezetting op orde te houden en het werk uit te voeren. Daarnaast wordt meer inhuur begroot voor de inzet op onder andere de HWBP-projecten. Omgerekend wordt jaarlijks 14 tot 16 fte ingezet op het HWBP-project KIJK. Een groot deel hiervan bestaat uit externe inhuur vanwege de specifieke expertise die vereist is en de schaarste op de arbeidsmarkt voor dit type expertise.

[18] Bron: gegevens team SPIN.
[19] Bron: gegevens afdeling bedrijfsvoering

Voor de programmabegroting 2025 is de verwachting dat de inhuurkosten € 4,3 mln. zullen zijn, waarvan € 3 mln. toegerekend is aan HWBP-projecten. Dit zijn overigens kosten die geactiveerd en/of gesubsidieerd worden.

Externe inhuur en BTW
Waterschappen betalen 21% BTW over externe inhuur en kunnen de BTW niet terugvorderen. In dit onderzoek geven we steeds aan of in de gepresenteerde kosten de BTW wel of niet is meegeteld.

Tabel 2.7 Inhuur bij HHSK[20]

Jaar	aantal	Kosten	% loonsom	Gemiddeld uurtarief (ex btw)	Gemiddeld uurtarief (inc btw)
2024	112	€ 7.0	16 %		
2023	103	€ 6.1	17 %	€ 94	€ 114
2022	85	€ 4.9	15 %	€ 84	€ 102
2021	73	€ 4.0	13 %	€ 83	€ 94
2020	70	€ 4.3	15 %	€ 93[21]	€ 94
2019	92	€ 4.5	17 %	€ 72	€ 94
2018	59	€ 4.2	17 %		
2017	69	€ 3.9	17 %		
2016	73	€ 3.1	14 %		
2015	42	€ 2.7	12 %		

Kosten externe advisering
In de tabel is te zien dat het hoogheemraadschap de meeste adviesdiensten inkoopt bij ingenieursbureau's, bureau's voor juridische dienstverlening en bureau's voor het uitvoeren van beleidsondersteunend onderzoek. Onder beleidsondersteunend vallen ook onderzoeken met betrekking tot de bedrijfsvoering gezien de bureau's die gefactureerd hebben. Bijvoorbeeld Eiffel en Van Berkel.

Tabel 2.8 Kosten advies HHSK[22]

Adviesdienst	2024	%	2023	%
Ingenieursdiensten	4.606.053	68	11.060.991	69
Laboratorium onderzoek: uitgevoerd door laboratoria	1.369.576	20	2.128.286	13
Beleidsondersteunend onderzoek (diensten op gebied van)	189.528	3	1.318.206	8
Juridische diensten: Onderzoek en advies	350.402	5	546.061	3
Milieu- en waterbodemonderzoek, landmeetkundig	44.477	1	256.400	2

[20] Bron: jaarrekeningen HHSK 2023, 2019.
[21] Bron: sociaal jaarverslag 2020. Vanaf 2019 sociaal jaarverslag onderdeel van jaarstukken. Daarin aandacht voor personele kosten, aantallen en gegevens over externe inhuur.
[22] Bron: inkoopscan HHSK 2024-05.

Makelaarsdiensten en grondaankoop	119.723	2	239.887	2
Accountancy diensten	61.504	1	155.493	1
Marketing, PR en communicatie: Advies & onderzoek	770	0,01	134.813	1
Organisatie- en formatieadvies en HRM (advies werkzaamheden)	23.764	0,35	115.050	1
Totaal:	**6.765.797**		**15.955.187**	

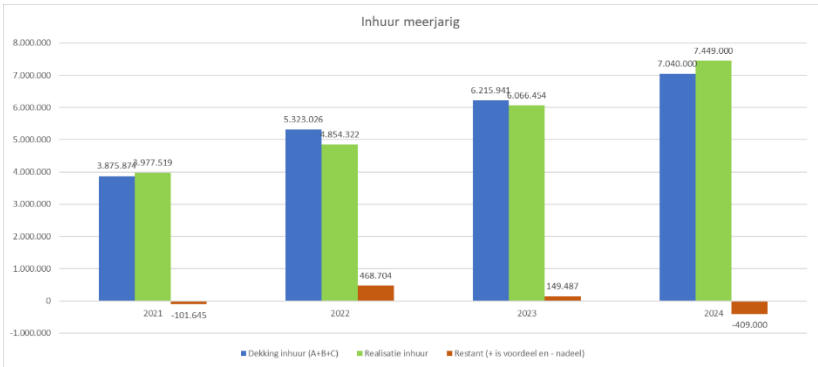
Dekking kosten externe inhuur[23]

In de begroting van het hoogheemraadschap wordt externe inhuur gedekt vanuit drie posten:

- Het inhuurbudget uit de programmabegroting. Tijdens het jaar kan dit budget met een begrotingswijziging naar boven of beneden worden bijgesteld in de bestuursrapportage;
- De vacatureruimte. Dit ontstaat bij vertrek van medewerkers. Hierdoor hoeft niet het volledige personele budget gebruikt te worden dat beschikbaar is en kan dit budget ingezet worden om in te huren.
- De detacheringsinkomsten. Met de vergoeding voor uitgeleend personeel kan weer personeel worden ingehuurd.

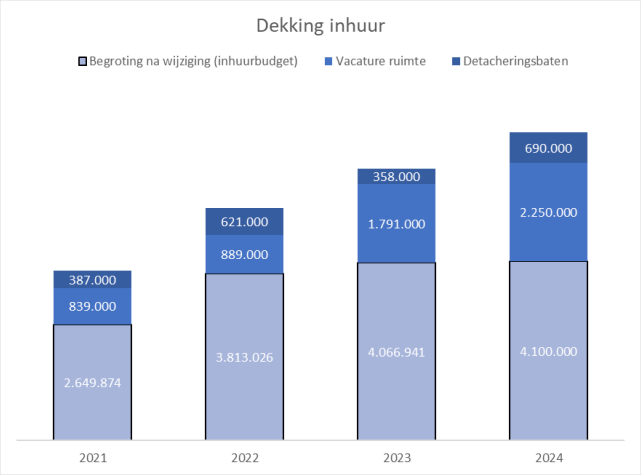
In de tabellen zijn de realisatie en dekking en ontwikkelingen in de dekking van de inhuurkosten weergegeven voor de jaren 2022 tm 2024 (2024 op basis van prognoses).

Tabel 2.9 Realisatie en dekking inhuurkosten HHSK 2022-2024[24]



[23] Bron voor deze paragraaf: Interne nota 2024.08238
[24] Bron: interne nota 2024.08238.

Tabel 2.10 Dekking van inhuurkosten 2022-2024[25]



In de tabel 3 is te zien dat er een 2022 en 2023 een financieel voordeel is geweest van € 469.000 en € 150.000. In 2021 is er een nadeel geweest van circa 1 ton. In 2024 wordt een nadeel verwacht van ruim 4 ton. In tabel 4 is te zien dat de inhuurkosten voor het grootste gedeelte gedekt worden vanuit het beschikbare inhuurbudget. Van 2021 naar 2024 zijn de inhuur budgetten in de begrotingen gestegen van ruim € 2,6 mln. naar ruim € 4 mln. Een verklaring voor de toename van het inhuurbudget zijn de grote investeringsprojecten voor het Hoogwaterbeschermings-programma (HWBP) zoals KIJK (Krachtige Ijseldijken Krimpenerwaard) en SHZ (SchielandsHogezeeDijk) waar veel externe inhuur voor nodig is. De stijging is in lijn met de landelijke stijging van de inhuurbudgetten bij (semi)overheidsorganisaties en de sector.

Voor 2023 en 2024 is zichtbaar dat de vacatureruimte flink is gestegen van 8 à 9 ton in 2021 en 2022, naar € 1,8 mln. in 2023 en mogelijk € 2,25 mln. in 2024. De stijging van het inhuurbudget past in de landelijke trend dat het lastig is om goed gekwalificeerd personeel te vinden en om vacatures te vullen. De vacatureruimte stijgt daardoor.

De derde dekkingspost zijn de ontvangsten van derden voor de inzet van gedetacheerde medewerkers van het hoogheemraadschap. Dit is de wat kleinere post, die gemiddeld genomen 3,5 tot 6 ton per jaar aan ontvangsten betreft. Voor 2024 is de prognose bijna 7 ton.

[25] Bron: interne nota 2024.08238.

Verschillende vormen van externe inhuur bij HHSK

In de tabel hieronder zijn de verschillende kostencomponenten opgenomen die gebruikt worden voor het administreren van externe inhuur. De omschrijving van de componenten geeft een beeld van het type werkzaamheden dat wordt ingehuurd (inkoop, administratief werk, juridisch etc.) en op welke niveaus. Werkzaamheden boven schaal 9 worden geboekt als inhuur, werkzaamheden onder schaal 9 als uitzendwerk. Daaronder vallen ook de inhuurkrachten voor de catering. Omdat de gegevens naar persoon worden bijgehouden en deze medewerkers een zeer beperkt aantal uren per persoon werken, is het aantal hier hoog (64 in 2023). Omgerekend naar fte is dit aantal veel beperkter en gaat het om ca 2 fte.

Tabel 2.11 totale opdrachtwaarde, aantallen en gemiddelde opdrachtwaarde externe inhuur 2021-2024[26]

Boekjaar	2021			2022			2023			2024		
Omschrijving Kostencomponent	Opdracht-waarde	Aantal	Gemiddelde per inhuur	Opdracht-waarde	Aantal	Gemiddelde per inhuur	Opdracht-waarde	Aantal	Gemiddelde per inhuur	Opdracht-waarde	Aantal	Gemiddelde per inhuur
Inhuur Technisch personeel vanaf schaal 9	1.983.208	25	79.328	2.907.017	38	76.500	3.470.813	46	75.452	4.075.011	58	70.259
Inhuur overig personeel: hogere functies > schaal 9	348.981	11	31.726	402.428	7	57.490	405.163	13	31.166	784.748	13	60.365
Inhuur ICT personeel vanaf schaal 9	165.046	6	27.508	53.836	3	17.945	457.348	7	65.335	794.967	10	79.497
Inhuur Juridisch personeel vanaf schaal 9	611.307	9	67.923	489.960	7	69.994	311.165	12	25.930	40.753	2	20.376
Inhuur Financieel personeel vanaf schaal 9	68.280	1	68.280	258.944	4	64.736	584.153	10	58.415	466.674	7	66.668
Interim management: tijdl. vervanging management nivo	187.018	1	187.018	127.913	3	42.638	436.804	3	145.601			
Uitzendkrachten administratief personeel tot schaal 9	177.203	8	22.150	206.658	10	20.666	105.359	9	11.707	250.239	8	31.280
Inhuur Communicatiemedewerkers vanaf schaal 9	267.672	7	38.239	209.073	5	41.815	70.270	3	23.423	34.031	2	17.016
Inhuur Inkopers vanaf schaal 9	117.322	10	11.732	86.324	11	7.848	56.448	2	28.224	257.331	2	128.665
Uitzendkrachten overig personeel tot schaal 9	51.482	1	51.482	75.414	32	2.357	49.372	63	784	187.544	36	5.210
Inhuur Facilitair personeel vanaf schaal 9							80.802	3	26.934	50.118	4	12.530
Uitzendkrachten technisch personeel tot schaal 9				36.411	4	9.103	38.098	4	9.525	37.512	5	7.502
Payrolling: administratieve functies tot schaal 9										46.058	1	46.058
Totaal	**3.977.519**	**79**	**55.243**	**4.853.977**	**124**	**43.339**	**6.065.794**	**175**	**36.541**	**7.024.986**	**148**	**48.116**

In de tabel is te zien dat technisch personeel vanaf schaal 9 het meeste wordt ingehuurd. Hier wordt ook het meeste geld aan uitgegeven en de gemiddelde kosten per inhuur zijn het hoogste.

Uit de administratie en de jaarstukken is goed te herleiden binnen welke afdelingen externe inhuur wordt ingezet, wat de aard van de inhuur is en de reden om in te huren [27] De afdeling Integrale plannen en projecten (IPP) is verantwoordelijk voor de bemensing en van de projecten en programma's van het hoogheemraadschap. Het gaat hierbij om de invulling van een aantal van de zogenaamde IPM[28] rollen: Projectmanagement, Projectbeheersing, Omgevingsmanagement en contractmanagement. Het management van de afdeling stuurt de projectmanagers aan huurt externen in voor de IPM rollen en is verantwoordelijk voor de financiële afhandeling van de inhuur (urenregistratie en afhandelen facturatie).

De meeste externen worden ingezet bij de afdelingen IPP, BV, BIJ en PZ. Dit zijn de afdelingen die zich bezig houden met projectmanagement (IPP), de bedrijfsvoering

[26] Bron: overzicht inhuurloket analysebestand 2021, 2022, 2023, 2024 (tm nov).
[27] Bron: jaarrekening 2023, p. 71.
[28] IPM staat voor Integraal Project Management en is een standaard methode vanuit Rijkswaterstaat om grote infrastructurele projecten te managen. IPM is de werkmethode van het hoogheemraadschap. Bron: handboek IPM, IPP.

en PIOFACH taken (BV en BIJ), en het verlenen van vergunningen, toezicht, handhaving en klantcontact (PZ).

De afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de watersysteemtaak en waterzuiveringstaak (WW, WS en AWK) zetten weinig externen in. Een opmerking hierbij: de projectleiders van IPP worden binnen de taakafdelingen ingezet en voeren werk uit ten gunste van de taakafdelingen.

Waarom wordt er extern ingehuurd?
In de administratie van het inhuurloket wordt voor elke specifieke inhuur bijgehouden wat de reden van inhuur is en wat de bijhorende kosten zijn. In tabel 2.12 is te zien dat in 2021 tot 2023 het meeste geld aan externe inhuur wordt uitgegeven om capaciteitstekorten op te vangen. Opvallend is de toename (in percentage van het totaal) van inhuur om openstaande vacatures in te vullen. Van 5% van de totale uitgaven voor externe inhuur in 2021 naar 25% in 2023. Ook het vervangen van medewerkers door externe inhuur bij ziekte en verlof neemt toe.

Tabel 2.12 Reden van inhuur en bijhorende kosten[29]

Boekjaar	2021		2022		2023		2024	
Reden van inhuur	Omvang in €	% van totaal	Omvang in €	% van totaal	Omvang in €	% van totaal	Omvang in €	% van totaal
Capaciteitstekort	1.778.000	44,70%	1.909.155	39,33%	1.757.685	28,98%	1.658.637	23,61%
Specialistische kennis	1.492.522	37,52%	1.260.005	25,96%	1.393.857	22,98%	2.368.126	33,71%
Uitzendkrachten	282.679	7,11%	288.710	5,95%	161.145	2,66%	180.984	2,58%
Vacature	213.264	5,36%	728.242	15,00%	1.529.310	25,21%	1.434.950	20,43%
Vervanging	211.055	5,31%	667.865	13,76%	1.223.797	20,18%	1.382.289	19,68%
Totaal	**3.977.519**	**100,00%**	**4.853.977**	**100,00%**	**6.065.794**	**100,00%**	**7.024.986**	**100,00%**

Toelichting[30]: bij capaciteitstekort gaat het om seizoensgebonden pieken of gerelateerd aan de uitvoering van een specifieke taak of project. Bij vacatures gaat het om de keuze van het management een vacature tijdelijk door externe inhuur te laten uitvoeren, bijvoorbeeld door verschuiving in ambities en/of prioriteiten of bij een moeilijk te vervullen vacature. Bij specialistische kennis gaat het om de inzet van specialistische kennis en ervaring en specifieke expertise die niet beschikbaar is onder het personeel in vaste dienst. Uitzendkrachten worden ingezet als onderdeel van de uitvoering van een taak, bijvoorbeeld catering en schoonmaak. Uitzendkrachten worden ook ingezet ter vervanging van vaste medewerkers bij ziekte en verlof. De inzet van uitzendkrachten verloopt niet via inhuurloket zoals bij andere externe inhuur wel het geval is, maar gebeurt direct vanuit team dat verantwoordelijk is voor het contract en de uitvoering van de taak, zoals catering, schoonmaak, etc.

[29] Bron: overzicht inhuurloket BJ 2021/2022/2023 analysebestand
[30] Bron: overzicht inhuurloket BJ 2023 analysebestand.

Uit de gegevens van inhuurloket kan een beeld van de aantallen en achterliggende reden van inhuur per afdeling worden gegeven. In tabel 2.13 is te zien dat capaciteitstekorten en behoefte aan specifieke expertise steeds de grootste redenen zijn voor inhuur. Daarbij gaat het vooral om technisch personeel vanaf schaal 9.

Tabel 2.13 Reden van inhuur per afdeling 2024[31]

2024 (t/m november)

Reden van inhuur	AWK	BIJ	BV	DIR	IPP	PZ	WS	WW
Capaciteitstekort	1	5	7		11	1	1	
Specialistische kennis	1	5	6	1	15	3	1	3
Uitzendkrachten			36			3	5	
Vacature		4	3	1	3	1	2	10
Vervanging		5	9		3	3		
Totaal	**2**	**19**	**60**	**2**	**32**	**11**	**9**	**13**

Verschillende contractvormen en rechtsposities

De administratie van het inhuurloket geeft ook inzicht in de rechtspositie van de personen die worden ingehuurd, de verschillende contractvormen waaronder dit gebeurt en de leveranciers waarmee wordt samengewerkt. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt met uitzendkrachten die onder contract zijn van het uitzendbureau, zelfstandigen (ZZP'ers) die logischerwijs geen dienstverband hebben, en externen die in dienst zijn van een bureau en gedetacheerd worden bij het hoogheemraadschap. Ook is het mogelijk dat een zelfstandige zich bij het hoogheemraadschap laat inzetten onder naam en verantwoordelijkheid van een bureau waarmee het hoogheemraadschap een overeenkomst voor de uitvoering van een opdracht is aangegaan. Het bureau is in dit geval niet de werkgever maar een bemiddelaar. In hoofdstuk 3 komen we terug op de voor en nadelen en risico's die verbonden zijn aan deze verschillende vormen van samenwerking met externen.

Tabel 2.14 Rechtsposities inhuur[32]

[31] Bron: overzicht inhuurloket BJ 2021/2022/2023/2024 analysebestand
[32] Bron: overzicht inhuurloket BJ 2021/2022/2023 analysebestand.

Boekjaar	2021		2022		2023		2024	
Rechtspositie	Omvang in €	Aantal	Omvang in €	Aantal	Omvang in €	Aantal	Omvang in €	Aantal
Gedetacheerd	1.781.550	33	2.472.147	48	1.594.476	41	1.658.114	28
Uitzendkracht	177.203	8	310.242	44	161.145	76	251.182	46
ZZP	2.018.767	38	2.071.587	33	4.310.173	59	5.115.690	74
Totaal	**3.977.519**	**79**	**4.853.977**	**124**	**6.065.794**	**175**	**7.024.986**	**148**

Contractvormen

Het hoogheemraadschap maakt gebruik van raamcontracten en contracten met individuele leveranciers en zelfstandigen. Een raamcontract is een afspraak tussen een leverancier en een klant om een bepaald product of dienst voor een vaste looptijd voor een afgesproken prijs en tegen vooraf gesproken voorwaarden te leveren.[33] Vanwege de financiële omvang komen dit soort contracten meestal tot stand door middel van een Europese Aanbesteding. Hierbij worden dan meerdere leveranciers binnen een raamcontract gecontracteerd. Het hoogheemraadschap heeft raamcontracten voor uitzendkrachten, voor specialistische inhuur en inhuur van technisch en ondersteunend personeel.

Brokerconstructie

Een bijzonder element in de raamcontracten is de zogenaamde brokerconstructie. Dit is een vorm van dienstverlening die in de markt wordt gezet waarbij een leverancier kan aanbieden tegen een vergoeding (meestal een percentage bovenop het uurtarief) als tussenpersoon te fungeren voor zelfstandigen die door de aanbestedende dienst worden aangedragen. De brokerconstructie wordt gebruikt om de rechtmatigheid van externe inhuur te waarborgen. De brokerconstructie binnen het raamcontract specialistische inhuur lijkt in 2023 ca 18 keer te zijn gebruikt.[34]

De groep ZZP'ers die in 2024 werkzaamheden heeft verricht bestaat uit ca 65 personen. Deze zijn vrijwel allemaal ingezet met een bureau als tussenpersoon dan wel door middel van de Brokerconstructie.[35] In hoofdstuk drie wordt verder ingegaan op risico's en ongewenste effecten van het werken met de brokerconstructie.

Besluitvorming, procedures en informatievoorziening

Binnen het hoogheemraadschap is het lijnmanagement van de afdelingen en de teams verantwoordelijk voor de werving van personeel, het uitzetten van een vacature en de afweging in te huren. Deze verantwoordelijkheid volgt uit de

[33] Bron: Raamcontract - Afspraak tussen leverancier en klant | Nevi
[34] Bron: bestand inhuurloket 2024 0818.
[35] Bron: overzicht inhuurloket 2024 0816.

regeling "Sturing en inrichting", en de mandaatregeling[36]. Voor de werving en selectie van vast personeel wordt het management ondersteund door recruitment. Het inhuren van externen wordt geregeld vanuit het Inhuurloket. Hierin werken de teams Inkoop en HR samen. Het inkoopteam is betrokken bij de totstandkoming van raamcontracten waarmee het inhuurloket werkt. Het loket is verantwoordelijk voor de bestellingen binnen de raamcontracten en de afhandeling van alle inhuur gerelateerde zaken. In de toekomst is men voornemend het inhuurloket volledig vanuit recruitment te laten opereren. Er is nu al een nauwe samenwerking tussen het inhuurloket en recruitment en dit wordt in de toekomst sterker aangezet. Recruitment krijgt hiermee een grotere rol in het adviseren van het management op welke manier behoefte aan personele capaciteit kan worden ingevuld. Bijvoorbeeld door het uitzetten van een vacature, of externe inhuur of een combinatie van beide.[37]

Het management ontvangt periodieke informatie over de uitputting van budgetten, waaronder ook de personele kosten en kosten van externe inhuur. Eens per kwartaal wordt een rapportage opgeleverd met informatie over de bedrijfsvoering, waarin ook de kosten van externe inhuur en de prognoses voor het begrotingsjaar zijn opgenomen. Deze rapportage wordt besproken in het directieoverleg en gedeeld met het dagelijks bestuur. In de bestuursrapportage naar het algemeen bestuur is informatie opgenomen over de uitputting van de budgetten en prognoses, onder andere over de inhuurkosten. In de jaarrekening en het daarin opgenomen sociaal jaarverslag wordt meer gedetailleerde informatie gegeven over de externe inhuur.

Werkprocessen en procesafspraken

De werkprocessen voor het inhuurloket zijn als volgt: "de leidinggevende komt op de lijn bij het Inhuurloket om inhuur in gang te zetten. In de tijd dat alle werkprocessen zijn beschreven is deze ook voor de inhuur gemaakt, deze moet worden geactualiseerd. In principe wordt per aanvraag een mini-competitie gehouden zowel binnen als buitenraamcontract. Vanaf de start t/m beëindiging – uitvraag, overeenkomst, account incl. evt. devices als laptop en/of telefoon (als dit tijdig is aangegeven), verlenging, beëindiging, dus van A tot Z wordt vanaf deze plek geregeld en gecheckt. Daarnaast behandelt het Inhuurloket inhoudelijke vragen, bijv. mogelijkheden bij vervanging, in dienst name, financiële administratie, P&C-ondersteuning en Prosabeheer wordt z.s.m. ingelicht over wijzigingen tarieven."[38]

[36] Bron: regeling Sturing en inrichting, HHSK, 2023; Mandaatregeling HHSK.
[37] Bron: interview recruitment HHSK.
[38] Bron: email inhuurloket aan concerncontroller, 16 aug 2024.

Wat betreft de tarieven voor de externe inhuur ligt de verantwoordelijkheid bij de lijn: de opdrachtgever geeft in principe het tarief aan, gaat verder in overleg met het Inhuurloket. Een hulpmiddel is het document HOT-tarieven van de Rijksoverheid, deze wordt jaarlijks bijgesteld.[39] De omrekenfactor daarin is max 1.7, HHSK blijft daar redelijkerwijs zover mogelijk onder zitten. Het tarief voor uitzendkrachten (raamcontract perceel 1, tot schaal 9) is gelijk aan de CAO.[40]

Ervaringen in de praktijk[41]

Op de vraag die we in interviews en een enquête stelden of externen noodzakelijk zijn om het werk de komende jaren uit te voeren was het overall beeld ja. Er blijft altijd behoefte aan tijdelijk personeel vanwege piek, ziek of specifiek. Maar er wordt ook de kanttekening geplaatst dat inhuur soms de makkelijke weg is, men meer inspanning moet doen om vacatures vast te vervullen. En dat strakker aan de voorkant nagedacht moet worden over de duur van de inhuur. Het algemene beeld is dat de periode van inhuur begrenst moet zijn.

Als voordelen van werken met externen worden flexibiliteit, kennis en ervaring, snelheid, het opvangen van pieken genoemd. Ook wordt als voordeel gezien dat externen meer productief zijn omdat ze niet aan allerlei zaken als overleg, cursussen etc. mee hoeven te doen. Inhuur wordt als meer zakelijk gezien.
Als nadeel wordt vooral de kosten genoemd, mede door de btw. Daarna wordt als nadeel gezien dat kennis niet geborgd is/blijft en de inwerktijd die inhuur kost.

Op de vraag hoe het inhuur proces nu bij HHSK verloopt kwam naar voren dat er grote waardering is voor het inhuurloket en de servicegerichte ondersteuning.
Dat haalt veel werk uit handen. Wel zijn er zorgen over de kwetsbaarheid van het inhuurloket, omdat dat, tot voor kort, door een persoon werd bemenst. Men vindt inhuur wel een hoop administratief gedoe. Over de raamovereenkomsten zijn wel wat opmerkingen, zowel over geleverde kwaliteit en nakomen van afspraken, als over gebrek aan flexibiliteit als gevolg van afspraken in raamovereenkomsten. Wel geeft men aan dat het proces nu vooral operationeel is ingericht (en dat werkt goed), maar wordt een meer strategische aanpak gemist.
Zoals kaders of beelden over verhouding eigen mensen in huur en over de gewenste of maximale duur van inhuur. Ook wordt genoemd dat er minder op kosten en meer op effectiviteit/gewenst effect gestuurd kan worden.

De organisatie is zich bewust van verschillende risico's en uitdagingen rond de inhuur van externen. Deze zijn, in willekeurige volgorde:

- Een belangrijk risico is kennisverlies. Goede afspraken ondervangen dit maar deels. Naast kennisverlies wordt ook wel als risico gezien dat eigen medewerkers onvoldoende kans krijgen zich te ontwikkelen, als de interessante projecten en vraagstukken door externen worden opgepakt.

[39] Handleiding Overheidstarieven 2023 (nwo.nl)
[40] Bron: email inhuurloket aan concerncontroller, 16 aug 2024.
[41] Onderstaande paragraaf is gebaseerd op de reacties in interviews en enquête onder leidinggevenden. Zie bijlage.

- Ook regelgeving wordt als risico gezien (en dan vooral de DBA). Daar wordt als oplossing gezien het meer werken met concrete opdrachten (resultaatafspraken).
- Ongewenst lang blijven "hangen". Strakker sturen, zowel aan de voorkant als gedurende de tijd van inhuur en heldere kaders, worden als oplossingen daarvoor aangegeven.
- Toegang tot ongewenste informatie. Dit risico valt te beheersen door beperkte toegang te geven, heldere afspraken te maken en (net als bij eigen medewerkers) sturen en aanspreken.
- Inhuur die zich gedraagt als vast personeel en bepaalde rechten claimt.
- Wet- en regelgeving worden complexer. Denk aan DBA. Daardoor bv risico op terugvordering door belastingdienst. Op te vangen door zaken aan de voorkant goed te regelen.

Op de vraag wat er gedaan moet worden om het werken met externen haalbaar en betaalbaar te houden kwamen drie antwoorden. Enerzijds is er behoefte aan beleid met richtlijnen en kaders, anderzijds aan een goed personeelsbeleid en (eigen) mensen binden en boeien met opleidingen en ontwikkelmogelijkheden. Tenslotte is het belangrijk om realistisch zijn in de ambities die je als organisatie stelt.

Ook hebben we een aantal ingehuurde mensen wat vragen gesteld (via de mail). Daaruit kwam nar voren dat zij HHSK als een prettige organisatie ervaren, over het algemeen tevreden zijn over het proces rond de totstandkoming van inhuur. De reden om als externe te werken ligt over het algemeen in een mix van factoren. De afwisseling in werk en werkkring wordt vooral genoemd, naast flexibiliteit, en het gevoel (meer)uitgedaagd worden (men heeft dan het gevoel dat als externe meer van je gevraagd wordt dan van eigen medewerkers). Voor sommigen is het ondernemerschap ook belangrijk. Ook wordt ook genoemd dat de verdienste hoger liggen. Een deel van de externen zou wel in dienst van HHSK willen komen omdat het en fijne organisatie is met interessante en uitdagende opgaven. De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn goed. Maar een deel kiest (nu) bewust voor de afwisseling en/of het ondernemerschap.

Binnen het hoogheemraadschap wordt ook nagedacht over alternatieven voor externe inhuur. Twee voorbeelden die ook zijn geïmplementeerd zijn het aannemen van twee medewerkers in de rol van interim manager die inzetbaar zijn op teams en afdelingen waar dit nodig is. Hierdoor hoeft Interim management minder extern ingekocht te worden.

Ook heeft de organisatie hierdoor de beschikbaarheid over interim managers die de organisatie kennen en direct inzetbaar zijn. Een ander voorbeeld is het samen met een ander waterschap in dienst nemen van specialistische functies. Hierdoor

kunnen de kosten samen gedeeld worden en heeft de organisatie de beschikking over een specialistische functionaris die anders ingehuurd zou moeten worden.

Conclusies

Bij HHSK is, zoals overal in de sector, een trend te zien van stijgende algehele kosten en van stijgende loonkosten. De hogere loonkosten zijn deels een gevolg van CAO-afspraken en deels van toename van de formatie.

Het aandeel van externen bij HHSK bedraagt tussen de 15 en 20% en is al een aantal jaren vrij constant. Ook daarin verschilt HHSK niet wezenlijk van de sector als geheel. Inhuur is bij een paar afdelingen geconcentreerd. Dat is met name de projecten, waarvan KIJK weer de belangrijkste afnemen van inhuurkrachten is. Daarnaast wordt er relatief veel bij bedrijfsvoering ingehuurd.

Er zijn procedures rond de inhuur voor wat betreft de inkoop en vastlegging middels het inhuurloket. Daarbij is veel aandacht voor het volgen van aanbestedingsregels. Er is geen expliciet beleid hoe en wanneer om te gaan met externen. Er zijn geen regels voor duur van de omvang. Het strategische gesprek over wanneer inhuur gewenst is en wanneer vaste krachten voorkeur verdient wordt niet centraal gevoerd en dat wordt gemist.

3 Risico's en ongewenste effecten

Met betrekking tot externe inhuur kunnen zich verschillende risico's voordoen negatief effect op de organisatie. Ook kijken we naar welke mogelijkheden HHSK benut voor beheersing van deze risico's of het mitigeren van de gevolgen. Eerst kijken we naar risico's rond wet- en regelgeving en vervolges naar andere risico's.

Risico's rond niet voldoen aan wetgeving

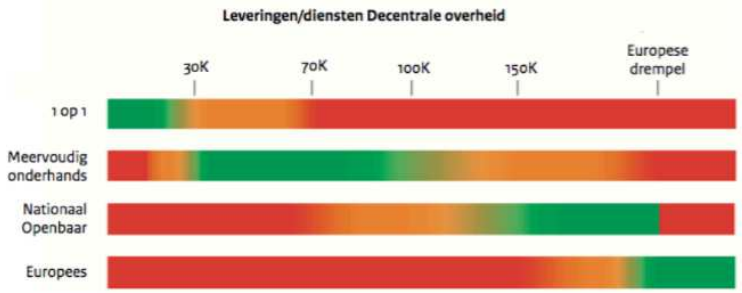
Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven heeft HHSK rond de inzet van externen te maken met verschillende wet- en regelgeving. De belangrijkste zijn de (Europese) aanbestedingsregels, de WNT en de Wet DBA. Afwijken van de aanbestedings-regels en de WNT kan gevolgen hebben voor de rechtmatigheidsverklaring die de accountant afgeeft. In hoofdstuk 1 is als kort toegelicht wat deze wetten behelzen. Hieronder wordt meer in detail ingegaan wat de risico's voor deze wetten zijn voor HHSK en op welke wijze HHSK deze risico's probeert te mitigeren.

Inkoop en aanbestedingsregels

Overheden zijn bij het doen van inkopen gebonden aan (Europese) aanbestedingsregels. Doel daarvan is een eerlijk speelveld te creëren. Bij het inzetten van externen gaat het om dienstverlening en is de drempelwaarde dus € 243.000. Dat wil zeggen dat wanneer men verwacht dat een opdracht deze drempelwaarde overstijgt, er Europees aanbesteed moet worden. Dit bedrag wordt voor wat grotere opdrachten of langdurige inhuur vrij snel gehaald. Bovendien geldt dit niet voor een jaar, maar voor de inzet over een periode van vier jaar. Dus ook als er over meerdere jaren kleinere opdrachten worden verstrekt die samen de drempelwaarde overstijgen, moet er Europees worden aanbesteed of had dit achteraf gezien gemoeten. Naast de Europese aanbestedingsregels heeft HHSK ook haar eigen inkoop- en aanbestedingsregels. De aanbestedingsregels van het hoogheemraadschap voor het inkopen en aanbesteden van diensten geven tot een bepaald bedrag ruimte om opdrachten een op een te gunnen. Voor opdrachten met een hogere waarde geldt dat men meervoudig onderhands of nationaal of openbaar moet aanbesteden.

In onderstaande tabel is aangegeven wanneer welke vorm van inkoop en aanbesteden het meest gepast is. Groen staat voor meest geschikt, oranje voor grensgebied en rood voor niet wenselijk.

Tabel 1.1 Drempelbedragen voor verschillende vormen van inkopen en (europees) aanbesteden[42]



[42] 2018.02676 Inkoop- en aanbestedingsbeleid Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaarde 2017-2018.

Bij inhuur, of het nu gaat om een uitzendkracht, detachering of een dienstverleningsopdracht, worden vaak al snel de aanbestedingsgrenzen (Europees of de organisatie specifieke) bereikt. Dat betekent dus dat er meestal op de een of andere manier moet worden aanbesteed. Om te voorkomen dat voor elke inhuuropdracht of dienstverleningsovereenkomst Europees moet worden aanbesteed worden met een aantal leveranciers raamcontracten voor een aantal jaar afgesproken. Wanneer dan een bepaald soort inhuur wordt gedaan (bv een jurist of een technisch tekenaar) moet eerst bij de leveranciers uit het raamcontract worden gevraagd of zij die dienst kunnen leveren. Als ze dat niet kunnen, kan men elders op zoek gaan. De marktplaatsprocedure is te zien als een vorm van aanbesteden.

Beheersmaatregelen om onrechtmatigheid van het inkopen van externen te voorkomen zijn het werken met raamcontracten die door middel van Europese aanbestedingen tot stand zijn gekomen en het actief toezien op het werken met de raamcontracten conform de interne beleidsuitwerkingen en werkafspraken. Belangrijk is dat in de aanbestedingsdocumentatie helder is omschreven op welke manier de procedure voor selectie van kandidaten moet verlopen.[43] Een andere beheersmaatregelen is het zorgen voor voldoende ondersteuning en stevigheid in de advisering richting het lijnmanagement zodat deze de raamcontracten op de juiste manier gebruiken.

Aandachtspunt voor rechtmatigheid is het werken met de brokerfunctie. Deze wordt ingezet om de organisatie meer ruimte te geven om externen in te zetten buiten het aanbod van de raamcontractanten. Door met de brokerfunctie te werken kan de rechtmatigheid geborgd worden. Volgens juristen kan het werken met de brokerfunctie strijdig zijn met de uitgangspunten van het aanbestedingsrecht omdat de criteria transparantie en een gelijk speelveld onder druk komen te staan als de aanbestedende dienst met een voorkeurskandidaat wil werken.[44] De selectie van kandidaten moet juist objectief en rechtmatig verlopen, dus volgens de afspraken in de aanbestedingsdocumenten op basis waarvan alle raamcontractanten een gelijke kans hebben een geschikte kandidaat te leveren.

Wet Normering Topinkomens (WNT)

Bij de WNT gaat het erom dat ambtenaren en publiek functiedragers niet te veel verdienen of excessieve ontslagvergoedingen krijgen. Bij overtreding van de WNT-norm moet het inkomen of de vergoeding die boven de norm uitgaat teruggestort worden. De accountant toetst dit jaarlijks. Ook voor externen geldt tot op zekere hoogte de WNT-norm, maar hier geldt geen terugbetalingsverplichting. Wel moet, bij overschrijding van de norm dit in het jaarverslag worden vermeld. De geldende norm moet hierbij worden berekend naar rato van de omvang van het dienstverband. Voor deze 'topfunctionarissen zonder dienstbetrekking' geldt een absoluut maximum op basis van het aantal kalendermaanden en een

[43] Zie advies Knepelhout, 18 juli 2024. Mailwisseling teamleiders SPIN en JAV met concerncontroller sept 2024.
[44] Mailwisseling teams Inkoop en JAV en voorbereiding MO stuk naar aanleiding van juridisch advies Knepelhout 18 juli 2024.

maximumtarief. "Voor extern ingehuurde topfunctionarissen die geen dienstbetrekking bij de desbetreffende instelling hebben ('interimmers') gelden afwijkende regels. Voor 2024 geldt dat de eerste 12 kalendermaanden van de functievervulling (in 2024) het inkomen niet meer mag zijn dan de som van € 30.800 per maand voor de eerste 6 kalendermaanden en € 23.400 per kalendermaand voor de volgende 6 kalendermaanden. Ook geldt een uurtarief van maximaal € 221. Na 12 kalendermaanden functievervulling geldt het algemene WNT-maximum."[45] HHSK loopt enig risico op overschrijding van de WNT norm bij de inzet van specialisten met hogere tarieven die min of meer fulltime voor HHSK werken zoals binnen de dijkversterkingen het geval is. Bij overschrijding van de WNT norm moet dit ten minste in het jaarverslag opgenomen worden.

Wet DBA

De wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet DBA) is bedoeld om schijnzelfstandigheid tegen te gaan. Hoewel de wet al bijna 10 jaar bestaat is deze tot nu toe niet gehandhaafd. De mededeling van de Belastingdienst dat met ingang van 2025 zij wel gaat handhaven op deze wet zorgt voor onrust en onduidelijkheid. Opdrachtgevers en opdrachtnemers moeten afspraken over de uitvoering van werkzaamheden waarbij de opdrachtgever verantwoordelijk is om te bepalen of er sprake is van loondienst. In geval er sprake is van loondienst moet de opdrachtgever loonheffing inhouden en afdragen en premies betalen. Ook is de opdrachtgever als werkgever risicodrager bij ziekte en gelden er specifieke regels bij ontslag. Als sprake is van loondienst kan dit ook gevolgen hebben voor de zelfstandige. De belastingdienst kan bijvoorbeeld aftrekposten terugvorderen.

Loondienst heeft voor de belastingdienst 3 kenmerken:

a) de mogelijkheid tot werkgeversgezag,
b) de verplichting tot het leveren van (persoonlijke) arbeid en
c) de verplichting de verrichte arbeid te belonen.

Uit deze kenmerken volgt dat geen sprake is van loondienst als: (a) de opdrachtnemer zelf kan bepalen hoe hij/zij het werk doet. Er mag dus geen gezagsverhouding zijn tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. (b): opdrachtnemer het werk ook door iemand anders kan laten doen en (c) er geen sprake is van loon. Loon is bijvoorbeeld het ontvangen van vakantiegeld. Of doorbetaald worden bij ziekte. [46]

Door de fiscaal adviseur van HHSK is een stappenplan opgesteld om risico's voor de wet DBA te identificeren en te mitigeren. Op hoofdlijnen bestaat het plan eruit om in het proces van contractering van externen meer aandacht te besteden aan het verzamelen en documenteren van bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de ingehuurde kracht daadwerkelijk beschouwd kan worden als zelfstandige volgens de criteria van de belastingdienst. Daarnaast moet actief gestuurd worden op het

[45] Topinkomens bestuurders (semi)publieke instellingen | Beloningen bestuurders | Rijksoverheid.nl

[46] Wanneer is sprake van loondienst? (belastingdienst.nl)

voorkomen van te lange inzet (> 1.5 jaar) op formatieplaatsen waarbij sprake is van 'inbedding' en hiërarchische aansturing.

Ook marktpartijen bereiden zich voor op de wet DBA. Dat gebeurt op verschillende wijze. ZZP-ers kiezen er vaker voor kortere opdrachten naast elkaar te doen. Bureaus die met ZZP-ers werken, gaan ook wisselend met de wet DBA om. Een aantal kiest er voor om niet meer met ZZP-ers te werken, maar mensen een contract aan te bieden. Andere zorgen voor duidelijkere contracten en het gebruik van modelovereenkomsten. Wisselende uitspraken van belastinginspecteurs over wat zij wel en niet als zelfstandigheid zien, helpen niet om duidelijkheid te scheppen. Alle partijen, inhurende organisaties, bureaus die met ZZP-ers werken en ZZP-ers zelf hebben een risico en kunnen dat niet volledig op anderen afwentelen. Ieder probeert het risico voor zichzelf te minimaliseren.

Het risico leek aanvankelijk vooral dat, wanneer de belastingdienst de inhuur van een ZZP-er als verkapte loondienst beschouwt, er een naheffing van premies komt en de ZZP-er bepaalde aftrekposten niet mag doen. Door de onduidelijkheid rond de handhaving is momenteel echter een groter risico dat ZZP-ers zich terugtrekken van een opdracht en er op korte termijn geen vervangers zijn waardoor werk stil komt te liggen. Op langere termijn kan dit kansen geven doordat meer ZZP-ers in dienst van een organisatie willen komen. De tijd zal di leren maar in 2025 zal dit wel tot knelpunten kunnen leiden.

Overige risico's

Financiële risico's:
Het risico is dat de kosten voor de inzet van externen uit de hand lopen doordat er onvoldoende op gestuurd wordt en bestuurlijk als onaanvaardbaar hoog worden gezien. Beheersmaatregelen hiervoor zijn duidelijke spelregels over de inzet van externen (maximale duur, hoogte van het uurtarief) die intern worden nageleefd en waarop wordt toegezien. Een andere beheersmaatregel is het zorgen voor goede informatie voor sturing en verantwoording. Hierin moeten de kosten voor externe inhuur worden gespecificeerd, zodat een duidelijker beeld ontstaat van waar kosten gemaakt worden en om welke reden. Daarnaast moet een volledig beeld gegeven worden van de bruto en de netto kosten van externe inhuur waarbij het streven moet zijn met de netto kosten binnen de bestuurlijk vastgestelde kaders te blijven. Gegeven de wijze waarop binnen HHSK gestuurd wordt op de inzet van externen en relatie tot budgetbeheersing is de kans dat dit risico zich voordoet klein.

Zakelijke geschillen met ongewenste financiële effecten:
Door onduidelijke of onvoldoende afspraken tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer over de aard van de werkzaamheden, de manier waarop deze uitgevoerd moeten worden en het op te leveren resultaat of het niet nakomen van gemaakte afspraken kunnen zakelijke geschillen ontstaan waaruit mediation of een

rechterlijke procedure kan volgen met mogelijk nadelige juridische gevolgen en proceskosten. Een voor de hand liggende beheersmaatregel is het maken van duidelijke afspraken aan de voorkant in het kader van de contractering voor een specifieke opdracht.

Niet integer gedrag en/of fraude

Net als bij eigen personeel bestaat ook bij externen het risico dat mensen niet integer handelen of frauduleuze handelingen verrichten. Bij eigen personeel wordt dit risico gemitigeerd door het afleggen van een eed of gelofte en regelmatig integriteit op de agenda te zetten in werkoverleg en/of personeelsgesprekken. Ingehuurde krachten leggen geen ambtseed af maar moeten een geheimhoudingsverklaring tekenen en een recente VOG overleggen. Daarnaast blijft ook bij inhuur van belang periodiek het gesprek aan te gaan over integriteitsvraagstukken.

4 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Hiervoor hebben we de wereld achter inhuur beschreven en daarna beschreven we de situatie bij HHSK. Deels op basis van cijfers en procedures, deels aan de hand van interviews. Hieronder geven we weer wat onze bevindingen weer, trekken we een aantal conclusies en geven we aanbevelingen.

Bevindingen:

Inhuur is bij HHSK bestuurlijk een issue vanuit de zorg dat de kosten (te veel) oplopen. De kosten voor inhuur zijn de afgelopen jaren inderdaad gegroeid. Maar ze zijn niet (veel) harder gegroeid dan de totale kosten en de formatie en de kosten voor salarissen. Deze trend zien we breder in de sector. HHSK loopt dus met de groei van de kosten van inhuur niet uit de pas. Procentueel is het aandeel van inhuur in de totale personele lasten min of meer stabiel rond de 16%. Daarmee is HHSK geen uitschieter in de sector.

Het beeld is vaak dat externe inhuur veel duurder is dan eigen mensen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat inhuur inderdaad vaak duurder is, maar dit verdient ook enige nuancering. Een groot verschil tussen waterschappen en bijvoorbeeld gemeenten is dat waterschappen de btw die ze over externe inhuur betalen, niet kunnen compenseren. Waar gemeenten daardoor alleen de netto lasten hebben, moeten waterschappen op de netto kosten nog 21% btw zelf dragen. In de netto tarieven zitten verschillen die grotendeels door de markt worden bepaald. Schaarse functies brengen hogere tarieven mee. Daarnaast realiseert men niet altijd wat de werkelijke interne uurtarieven zijn. In een aantal gevallen is inhuur goedkoper wanneer men rekening houdt met overhead.

Bij HHSK wordt, net als overal, inhuur om verschillende redenen ingezet. Er wordt ingehuurd voor vervanging bij ziekte, voor piekwerkzaamheden en het in huis halen van specifieke expertise. Er wordt ook ingehuurd om vacatures op te vangen en dit aandeel in de totale inhuur lijkt toe te nemen. Krapte op de arbeidsmarkt verklaard dit deels. Met name bij de afdeling die verantwoordelijk is voor de realisatie van grote (dijkversterkings)projecten wordt relatief veel ingehuurd. Dit gebeurt vooral op de zogenoemde IPM-rollen, die een specifieke expertise vragen. Daarnaast wordt door de afdelingen Bedrijfsvoering en Bestuur, informatie en juridisch advies (BIJ) veel ingehuurd. Daar wordt vooral vanwege piekwerkzaamheden, ziekte of vacatures ingehuurd. De duur van de inhuur varieert

HHSK heeft geen eenduidige, beschreven visie op inhuur en dit wordt gemist. Er is beleidsruimte voor de managers wanneer en voor hoe lang wordt ingehuurd. Er is een beperkte groep mensen die langer dan 2 jaar wordt ingehuurd. Een klein deel daarvan wordt voor 32 uur of meer per week ingehuurd.

Een visie op inhuur wordt om een aantal redenen gemist. Enerzijds is er daardoor geen helder afwegingskader over hoe lang en voor hoeveel uur inhuur wenselijk is. Dit raakt alle managers en in de praktijk zijn er dan ook verschillen. Budgettaire redenen en persoonlijke opvattingen maken dat inhuur over het algemeen van beperkte duur is. Een andere reden waarom een kader wordt gemist is dat er nu geen visie is over welke kennis en kunde men wanneer in huis wil hebben en wanneer van buiten wil halen. Dit speelt vooral rond de grote dijkversterkings-projecten. Inzet op grote investeringsprojecten vraagt langdurige beschikbaarheid (meerdere jaren). De mogelijkheden voor het waterschap om dit te beïnvloeden zijn beperkt. Vacatures kunnen lastig vervuld worden en mensen met de vereiste specialistische kennis en ervaring met dit type werk stellen zichzelf veelal als zelfstandige in de markt beschikbaar. De organisatie heeft behoefte aan de mogelijkheid om voor meerdere jaren rechtmatig te kunnen en mogen werken met externe inhuur en zelfstandigen.

Er zijn wel duidelijke procedures voor het proces inhuur en daarin vult het Inhuurloket een belangrijke rol. Ook wordt er gewerkt met raamcontracten die Europees zijn aanbesteed. Er vindt weinig tot geen inhuur buiten de raamcontracten plaats. We zijn geen afwijkingen van tariefafspraken tegengekomen. Ook zijn er regels om zogenoemde draaideurconstructies tegen te houden en we zijn geen draaideurconstructie tegen gekomen.

Soms doen zich kansen voor om geschikt personeel in dienst te nemen die niet opgepakt kunnen worden omdat men geen formatie beschikbaar heeft. Ook is de doorlooptijd voor werving zeer lang. Dit komt omdat de ambtelijke organisatie beslissingen over uitbreiding van de formatie ten behoeve van specifieke functies als onderdeel van de programmabegroting aan het dagelijks en algemeen bestuur voorgelegd en pas met werven start nadat het bestuur toestemming verleend heeft door de programmabegroting goed te keuren. Hierdoor kan de werving van begin tot einde soms meer dan zes maanden tot een jaar duren.

De Wet DBA gaat gevolgen hebben voor de inzet van ZZP-ers. De organisatie is zich daarvan bewust en is op zoek naar de juiste procedures en instrumenten om risico's va naheffing door de belastingdienst te voorkomen. Er is nog veel onzekerheid over hoe de belastingdienst uiteindelijk de inzet van ZZP-ers classificeert. Er komen steeds meer signalen dat de belastingdienst interimmanagers en -specialisten niet als zzp-ers beschouwt. Het is nog de vraag of beperkte duur (bv 6 maanden of minder) of omvang (bv 24 uur of minder) van een opdracht acceptabel zijn om als zzp-er te classificeren.

De Wet DBA lijkt op korte termijn vooral tot risico's op terugtrekken van inhuur te leiden, maar kan op langere termijn ook kansen geven doordat wellicht meer ZZP-ers in dienst van overheden willen treden.

Conclusies:

Inhuur is niet echt het issue, het is onderdeel van het grotere personele vraagstuk. Dat vraagstuk luidt: hoe krijgen we en houden we voldoende en goed personeel nu en in de toekomst in een krappere wordende arbeidsmarkt. Dat vraagstuk vraagt een korte en een lange termijn blik. De zorg is dat de waan van de dag regeert waardoor en voor korte termijn oplossingen wordt gekozen (en dat is in het geval van een knelpunt vaak: laten we maar inhuren, dan hebben we snel een deskundig iemand). Het is belangrijk beleid te hebben en een koffer met instrumenten waar je bewust uit kiest.

Externe inhuur is noodzakelijk en gewenst om taken uit te kunnen blijven voeren en bestuurlijke ambities te realiseren.

Als voorbeeld: voor grote investeringsprojecten als een dijkversterking is langdurig gespecialiseerde en volledig beschikbare vrijgemaakte kennis, kunde en ervaring noodzakelijk. Het is niet mogelijk , onrendabel, de menskracht die hiervoor nodig is in huis te hebben in de gewenste hoeveelheden en op het juiste kennis en ervaringsniveau dat noodzakelijk is voor dit type projecten.

Om het werken met externe inhuur uitvoerbaar en betaalbaar te houden is het noodzakelijk om:

- het operationele proces goed in te richten en de kwaliteit van de dienstverlening en het naleven van de afspraken te waarborgen.
- meer aandacht te besteden aan het vraagstuk personele capaciteit en dit breder en meer integraal te bekijken. Moet het werk uitgevoerd worden door een medewerker, door een ingehuurde kracht of door een marktpartij? Gaat het om een geheel van werkzaamheden of is het werk op te delen en eventueel anders te beleggen? Welke werkzaamheden moeten opgepakt worden bij knelpunten (verlof, vertrek, ziekte) en kunnen daarin ook keuzes gemaakt worden (niet doen, anders doen)?
- Te zorgen voor goede processen, ondersteuning, advisering en toetsing.

Aanbevelingen:

Stel een visie en spelregels op voor het werken met externe inhuur. Hou daarbij rekening met de verschillende behoefte en verschillende werkzaamheden waar de inzet van externen noodzakelijk is. Geef in de visie en de spelregels ruimte voor verschillen maar beperk de mogelijkheden voor uitzonderingen wel tot de inzet op langdurige investeringsprojecten.

Beperk de maximale inzet van externe inhuur op een specifieke opdracht tot 28 uur per week en een termijn van een jaar. Zorg dat inzet van 32 tot 36 uur voor periodes langer dan een jaar tot de uitzondering behoren. Uitzondering is in elk geval de inzet op dijkversterkingen.

Leg vast dat voor uitzonderingsgevallen toestemming van directie nodig is.

Richt een proces in dat bewust kiezen afdwingt. Ontwikkel hiervoor een beslisboom en zorg dat managers bij elke inhuur vooraf nadenken over zelf doen-niet doen-anders doen, laten doen of uitbesteden.

Geef de organisatie ruimte om naar eigen inzicht personeel te werven en in dienst te nemen zodra zich de gelegenheid voordoet. Stel hierbij de voorwaarde dat de totale personele kosten niet mogen stijgen tenzij toestemming is verleend door het bestuur. Geef de organisatie ook de ruimte om voor sommige functies bovenformatief te werven tegen dezelfde voorwaarde.

Zorg voor expertise bij het adviseren van het management in het keuzeproces en het selecteren van externe inhuur. Dit vraagt iets van het team HR, de HR adviseurs en de recruiters.

Richt in het proces 1e en 2e lijns controles in en laat het proces regelmatig toetsen met een 3e lijns audit. Controle richt zich op het volgen van de procesafspraken en de beheersing van operationele risico's. Toetsing richt zich op de resultaten van het proces. De pxq en de meerwaarde voor de taakuitvoering en het behalen van de doelen.

Zorg voor integraal en strategisch beleid en laat de verschillende instrumenten zoals SPP hier op aansluiten. Maak beleid op basis van werkzaamheden en benodigde groepen. Dus niet 'externe inhuur voor de afdeling BV' maar 'business controllers voor de PenC processen'.

Geef meer aandacht aan het zelf opleiden en laten doorgroeien van medewerkers naar functies waarvoor nu en straks moet worden ingehuurd. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkellijn van de financiële administratie tot aan de teams SPIN en concerncontrol. Of de lijn van management ondersteuner tot projectsecretaris. Of

het voorbereiden van medewerkers op het vervullen van IPM rollen zoals contractmanager, omgevingsmanager en projectmanager.

Verbeter de stuurinformatie en specificeer deze naar doelgroepen. Geef meer gedetailleerde verantwoordingsinformatie aan het algemeen bestuur. Bijvoorbeeld in het sociaal jaarverslag. Daarbij is het belangrijk om de trend te laten zien en vooral te rapporteren over afwijkingen van een trend of gemiddelde.

Bijlage: bronnen

Overzicht gebruikte bronnen	
Media	- 10%-norm voor externe inhuur is niet van deze tijd – ZiPconomy; - Gemeente komt eigen afspraak niet na en heeft geen zicht op inhuur externen (denhaagcentraal.net); - Veel externe inhuur bij overheid - Ipsos I&O (ipsos-publiek.nl); - Voor ziek, piek en uniek – De Groene Amsterdammer; - De infantilisering van de staat – De Groene Amsterdammer; - Ook bij gemeenten lopen ze de deur plat: 'Als de ingehuurde externe zijn twaalf-en-een-halfjarig jubileum viert' | Artikel | Overheid van nu; - Deloitte met 71 miljoen grootverdiener bij de Nederlandse overheid – Accountantweek; - Consultancybureaus verdienen steeds meer aan Nederlandse overheid, Deloitte is spekkoper | de Volkskrant; - Stijging uitgaven externe inhuur (binnenlandsbestuur.nl); - Externe inhuur als oplossing voor personeelstekorten in het openbaar bestuur, Binnenlands bestuur, 23, 2024; - Groei aantal ZZPérs bij gemeenten moet gekeerd, Binnenlands bestuur, 21, 2022; - Special Arbeidsmarkt, Binnenlands bestuur, 16 en 17, 2024; - Deskundigheid onder druk, Binnenlands bestuur 19, 2024.
Literatuur	- Plundering the public sector, Craig, Brooks, 2006; - When McKinsey comes to town, Bogdanich, Forsythe, 2022; - De consultancy industrie, Mazzucato, Collington, 2023;
Financieel en economisch	- Jaarstukken HHSK 2019 tm 2023; - Administratie inhuurloket 2021 t/m 2024; - Spendanalyse HHSK 2023 en 2024; - HR Dashboard sector waterschappen.
Organisatie	- Procesbeschrijvingen recruitment;
Overig	- Metadossier Externe inhuur van de Nederlandse vereniging van Rekenkamers (nvrr.nl); - Handreiking flexibele arbeidsinzet gemeentelijke sector, VNG, 2024; - Handreiking externe inhuur, A&O fonds gemeenten, 2021. - Scenario's Arbeidsmarktkrapte, VNG, 2023.

Bijlage: overzicht interviews en vragenlijsten

Overzicht interviews en vragenlijsten	
Opdrachtgever	Portefeuillehouder Fin, Secretaris directeur
Inhuurproces	Coördinator Inhuurloket, Recruiter, Teamleider HR, Teamleider SPIN, Teamleider en adviseur JAV;
Lijnmanagement	Afdelingshoofden en teamleiders afdeling IPP; Projectleiders van KIJK en SHZ; Afdelingshoofden en teamleiders van de afdelingen WW, BIJ, PZ en BV.
Externen bij HHSK	8 reacties van externen die in 2024 een opdracht uitvoeren bij HHSK .
Sector	De waterschappen Brabantse delta, Stichtse Rijnlanden, Delfland, Rijnland, AA en Maas.
Lagere overheden	De gemeenten Zevenaar, Bronckhorst, Heusden en Vlaardingen.
Specialisten en marktpartijen	Inkoopadviesbureau Significant, Fiscaal adviesbureau Caraad, Detacheringsbureau en bemiddelaar Van Dijk en K+V.