

BIJLAGE 1**Beleid externe inzet**

1 september 2025

Dit document betreft een geactualiseerde versie van de kaders en richtlijnen die Gemeente Maastricht hanteert bij externe inzet. Dit beleid is van toepassing op alle externe inzet van de gemeente Maastricht als organisatie alsmede op de samenwerkingsverbanden waar de gemeente Maastricht als penvoerder optreedt.

1. Aanleiding

Het uitgangspunt voor werken in Maastricht is dat we samen met plezier werken aan het Maastricht van vandaag en morgen, in verbinding met onze inwoners en partners. Wij streven ernaar een organisatie te zijn die gezond en veilig is. We zijn wendbaar, denken ontkokerd en integraal. We hebben lef om keuzes te maken, prioriteiten te stellen en communiceren hierover met belanghebbenden. Om dat elke dag te kunnen doen is externe inzet nodig en belangrijk.

We werken in een organisatie die zeer uiteenlopende werkzaamheden kent. We hebben beleidsmakers en adviseurs, maar ook beladers en boa's. We kennen werkzaamheden in roosterverband en projecten. Sommige werkzaamheden zijn locatie gebonden of worden het beste uitgevoerd in de stad, dicht bij de burgers. Ons personeel in eigen dienst zijn hierbij de basis van onze gemeentelijke organisatie. We willen zo veel als mogelijk gebruik maken van onze eigen werknemers die rechtstreeks in dienst zijn van de gemeente. Een flexibele schil van externe inzet zorgt er daarnaast voor dat werk ook doorgaat als er sprake is van ziekte, vacatures of pieken in het werk. En/of zorgt voor specifieke of nieuwe kennis en vaardigheden die we ook nodig hebben om de dienstverlening aan onze inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven te kunnen leveren. De basis én onze flexibele schil van externe inzet maken samen dat we onze diensten kunnen leveren en wendbaar zijn.

Daarbij vinden we het belangrijk dat er duidelijke spelregels zijn voor het toepassen van externe inzet. Daar gaat deze notitie over. Bij het inzetten van externe mensen hanteren we het volgende uitgangspunt; structureel werk belonen we met een vast dienstverband.

Het doel van dit beleid is om externe inzet op een efficiënte en doelmatige manier in te zetten. De keuze om over te gaan op inzet van externen vindt transparant, doelmatig en weloverwogen plaats. Dit beleid (inhuurprotocol d.d. juli 2022) is mede geactualiseerd op basis van het Rekenkamer rapport "Onderzoek naar externe inzet binnen de Gemeente Maastricht" d.d. 6 mei 2024 . Daarin is o.a. de aanbeveling opgenomen om integraal beleid te ontwikkelen, dit om rationaliteit daaromtrent te bevorderen én te objectiveren. Een robuust en effectief gemeentelijk beleid externe inzet draagt bij aan het realiseren van de dienstverlening aan de Maastrichtse inwoners en bezoekers.

Verdere aanleidingen zijn:

- Behoefte aan verdere uitgangspunten en kaders omtrent externe inzet en deze verankeren in een beleid.
- Duidelijke definiëring van verschillende soorten externe inzet en welke begrippen te hanteren.
- Een duidelijk overzichtelijk afwegingskader externe inzet om managers te helpen; de bewuste keuze te maken tussen interne of externe inzet is integraal onderdeel van het beleid.
- Handen en voeten geven aan goed opdrachtgeverschap bij externe inzet.
- Duidelijkheid over vereisten aan de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

2. Leeswijzer

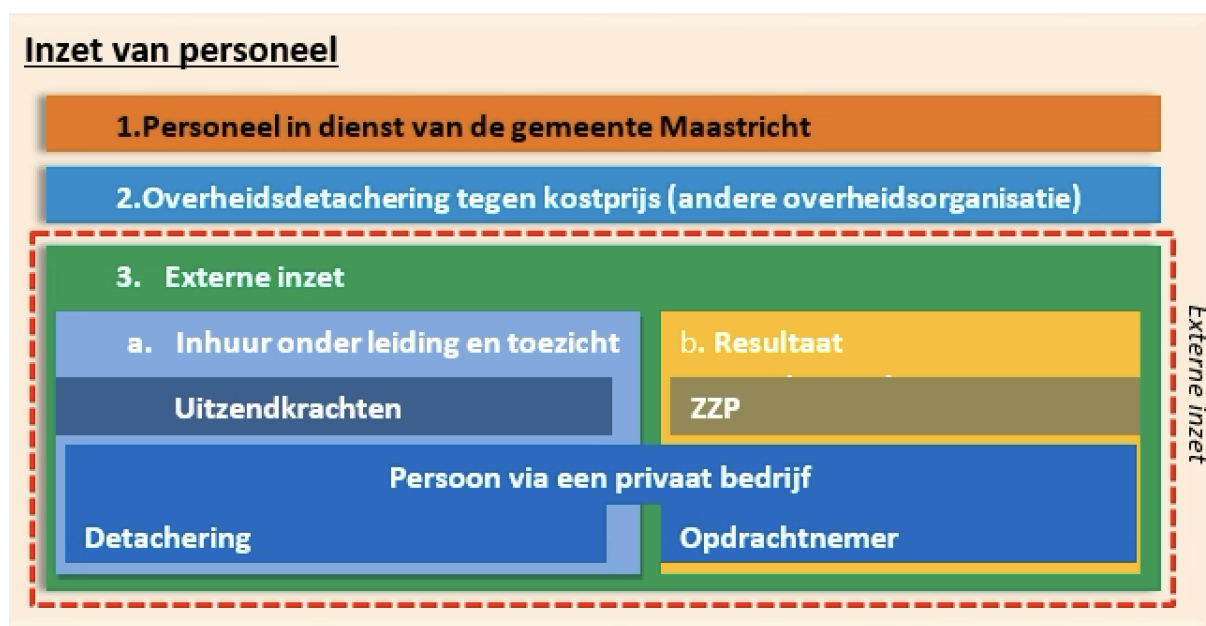
Het beleid externe inzet wordt weergegeven in een aantal thema's per hoofdstuk. Welke definities hanteren we, wat zijn de uitgangspunten, kaders en welke bevoegdheden zijn belegd bij de verschillende rollen en functies. Ook borgen we de juiste wijze toepassen van wet- en regelgeving (o.a. in inkoop- en aanbestedingsregels en fiscale wet- en regelgeving), zodat ook rechtmatigheid gewaarborgd wordt.

De vertaling van het beleid naar de uitvoering wordt beschreven in een aparte werkbeschrijving. Hierin zullen de gemeentelijke uitvoeringsregels voor externe inzet worden vastgelegd en worden vertaald naar praktische handvaten en werkbeschrijving, zodat iedereen op de hoogte is, hoe we wat dit betreft werken. Op deze wijze wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen beleid (wat) en uitvoering (hoe).

3. Vormen van externe inzet

Dit beleid geldt voor alle externe inzet die via inhuur en/of verlenen van een (advies of resultaat) opdracht plaatsvindt. Er zijn verschillende manieren om werkzaamheden via externe inzet te laten plaatsvinden, denk hierbij aan o.a.: inhuur via detacheren of uitzenden, inzet van een zzp'er (zelfstandige zonder personeel) of inzet via een (advies)bureau. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om ons personeel te detacheren tussen overheidsorganisaties.

Schematisch ziet dit als volgt uit:



De reikwijdte van dit beleid richt zich op “3. externe inzet”. Er zijn twee vormen waarop de gemeente Maastricht externen kan inzetten: met een resultaatverplichting of een inspanningsverplichting:

	Inspanningsverplichting / inhuur	Resultaatoopdracht/ opdracht.
DEFINITIE	Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, waarbij opdrachtnemer zich dient in te zetten/in te spannen om tegen betaling een bepaald resultaat te behalen zonder dit resultaat te garanderen. Voorbeelden hiervan zijn uitzenden en detacheren	Opdrachten waarbij vooraf het eindresultaat (doel) van een product (bijv. een rapport, dienst, advies) wordt beschreven. Een opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de realisatie van dat resultaat, binnen de overeengekomen kaders van tijd, kwaliteit en budget
WAT IS DE BEHOEFTE	Personele inzet De inzet is bedoeld om een ‘piek’ in de werkzaamheden op te vangen, bij ziekte en/of in geval van specialistische werkzaamheden waarvoor Maastricht de benodigde kennis niet of niet voldoende in huis heeft (ziek, piek, specifiek). Daarnaast kan het zich voordoen bij moeilijk vervulbare vacatures	Resultaat leveren De gemeente koopt een product of dienst in, bijvoorbeeld een oplossing, een advies, een werkwijze
VERVANGBAARHEID	Persoonlijke relatie De ingehuurde persoon staat centraal; deze voert de werkzaamheden uit.	Leveranciersrelatie Het maakt in principe niet uit wie de werkzaamheden uitvoert, als het product / de dienst maar geleverd wordt.
VERREKENING	Tijd * tarief Betaling is tijd * tarief	Afhankelijk van opdracht Betaling kan zowel op nacalculatie (tijd* tarief) of op vooraf vastgestelde prijs. Nacalculatie alleen wanneer de prijs vooraf niet goed bepaald kan worden.
EISEN	Ten aanzien van de persoon die wordt ingehuurd, denk hierbij aan opleidingsniveau, ervaring, referenties	Ten aanzien van de dienstverlening: oplevertermijn, op te leveren product/dienst, reactietermijnen,

We registreren en administreren de reden van externe inhuur binnen drie categorieën. Dit doen we om een categorisering aan te geven ten aanzien van de reden van inhuur en/of het verstrekken van een opdracht.

- **Piek:** betreft het opvangen van tijdelijke piekbelasting bij bijvoorbeeld seizoensgebonden werk of incidentele pieken die niet te voorspellen zijn zoals een crisissituatie (Coronacrisis, vluchtelingencrisis, hoogwater).
- **Ziek;** betreft een langdurige vervangingsvraag naar aanleiding van langdurig verzuim dat niet intern opgelost kan worden, maar ook bij acute ziekte.
- **Specifieke kennis of expertise** waarvan het (financieel) onverstandig is deze structureel in huis te hebben *en waarbij* de expertise maar tijdelijk nodig is. Hierbij valt ook te denken aan nieuwe kennis waarover vast personeel nog niet beschikt. Door samen op te trekken met externe inzet kan 'learning on the job' worden vorm gegeven. Ook valt te denken aan inzet voor moeilijk vervulbare functies, waarbij geldt dat de reguliere mogelijkheden van werving & selectie volledig zijn betracht, maar invulling van de betreffende vacature desondanks niet op korte termijn slaagt.

4. Uitgangspunten van het beleid op externe inzet

De gemeente Maastricht streeft naar een gezonde balans tussen vast personeel en externe inzet. Te veel externe inzet maakt de organisatie instabiel. Te weinig externe inzet maakt de organisatie inflexibel, niet wendbaar en kwetsbaar in de uitvoering. De kern van dit beleid is als volgt: vanuit een stevige basis met intern personeel zetten we een flexibele schil in om voldoende flexibel en wendbaar te zijn en om onze dienstverlening te kunnen leveren. Bij de inzet van externe inhuur tonen we als gemeente Maastricht goed opdrachtgeverschap en gaan we zorgvuldig om met de inzet van externen, waarbij zowel doelmatigheid als rechtmatigheid belangrijk zijn.

Het beleid voor externe inzet is gebaseerd op een aantal fundamentele uitgangspunten. Deze uitgangspunten zorgen voor een samenhang tussen de strategische doelstellingen van de organisatie, de operationele richtlijnen en regels voor wet- en regelgeving.

1. **Verantwoordelijkheid:** De keuze om over te gaan tot externe inzet is een verantwoordelijkheid van het management. Met de juiste financiële verantwoording over de budgetten van personele inzet. Het college en de gemeenteraad wordt periodiek op transparante wijze geïnformeerd evenals de ondernemingsraad. De monitoring en control rol wordt hiervoor adequaat belegd vanuit het *'three lines* principe (lijnmanagement is eindverantwoordelijk, bedrijfsvoering is adviserend).

2. Bij vacatures geven we voorrang aan personeel met een dienstverband binnen de gemeente: interne mobiliteit en herplaatsing binnen de gemeentelijke organisatie hebben prioriteit voordat externe inhuur zal worden ingezet. Hiervoor dient voorafgaand aan de uitvraag een toets te worden gedaan.
3. Transparantie en onderbouwing: via de vastgestelde werkafspraken voor externe inzet dient deze externe inzet altijd geregistreerd, onderbouwd en aangevraagd te worden.
4. Kwaliteit en continuïteit: externe inzet moet bijdragen aan de kwaliteit en continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening.
5. Kostenbeheersing: externe inzet wordt uitsluitend goedgekeurd als hier vooraf financiële middelen voor beschikbaar zijn gesteld. In de reguliere planning- en control cyclus wordt gemonitord dat de kosten binnen het budget blijven.
6. Schijnzelfstandigheid: externe inzet mag niet leiden tot schijnzelfstandigheid (er voor zorgen dat een opdracht niet lijkt op een dienstverband in loondienst).
7. Kwaliteitsnormen: bij externe inzet worden duidelijke kwaliteitsnormen en prestatie-indicatoren opgesteld voor de ingehuurde diensten. Dit helpt bij het monitoren en evalueren van de prestaties van de externe partijen.
8. Communicatie en integratie: gezorgd wordt voor een goede communicatie tussen interne en extern personeel.
9. Veiligheid en geheimhouding: extern personeel heeft toegang tot de juiste informatie en systemen, deze toegang kan beperkt worden om veiligheids- en privacy redenen evenals het aanleveren van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), het ondertekenen van integriteit- en geheimhoudingsverklaring en het volgen van de module Integriteit.
10. Risicobeheer: de risico's die gepaard gaan met het inhuren van extern personeel, zoals afhankelijkheid van externe partijen en mogelijke onderbrekingen van dienstverlening, worden geïdentificeerd. Vanuit deze identificatie kunnen passende maatregelen genomen worden, zoals aanscherping van richtlijnen.
11. Duurzaamheid en Maatschappelijke Verantwoordelijkheid: het inhuren van extern personeel dient te passen binnen het duurzaamheids- en maatschappelijk verantwoord beleid van de gemeente Maastricht.
12. Externe inzet en opdrachtverlening geschiedt op basis van de budgethoudersregeling en de actuele mandaatregeling.
13. Externe inzet en opdrachtverlening geschiedt altijd volgens de principes van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
14. Opdrachtgeverschap bij externe inzet vullen we professioneel en resultaatgericht in. We streven naar een zoveel mogelijk resultaatgerichte opdrachtverlening en excellente uitvoering.

15. Inhuur dient te voldoen aan gelijkwaardige integriteitsvoorwaarden als het eigen personeel, minimaal het ter controle tonen van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het tekenen van de integriteit- en geheimhoudingsverklaring.
16. Via de jaarlijkse P&C-cyclus vindt er verantwoording plaats over de bestaande bezetting, inhuur en opdrachten.

6. Kaders specifiek bij inzet van externe inzet

Voor de inzet van externen gelden regels waaraan onvoorwaardelijk moet worden voldaan. Indien er met toestemming uitzonderingen mogelijk zijn, staat dit vermeld bij de regel.

Mandaten en bevoegdheden

Het management (op afdelingsniveau) is verantwoordelijk voor de beslissing om externe inzet in te schakelen. De leidinggevende onderbouwt en motiveert de inzet van externen, met advies van een HR-adviseur en P-controller. De aanvraag verloopt via het tender startformulier via HR. Alvorens wordt overgegaan tot externe inhuur dienen budgethouder en budgetbeheerder beide akkoord te geven op het tender start formulier conform de budgethoudersregeling van de gemeente Maastricht. De uiteindelijke opdrachtbrief c.q. opdrachtbevestiging wordt getekend of akkoord bevonden door diegene met het mandaat conform de mandaatregeling van de gemeente.

Streefcijfer externe inhuur

Binnen de gemeente geldt een generiek streefcijfer voor externe inhuur van 12%. Dit percentage geeft de verhouding weer tussen de kosten voor externe inhuur en de totale loonsom van de gemeente, gemiddeld over de gehele organisatie gezien. Dit cijfer zal per afdeling verschillen. Overheidsdetachering tegen kostprijs worden hierin niet meegerekend.

Vergoedingen

In 2013 is in Nederland de Wet normering topinkomens (WNT) ingevoerd. Deze norm legt beperkingen op aan de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke sector. Voor 2025 is het algemeen bezoldigingsmaximum vastgesteld op € 246.000. Ook de bezoldigingsmaxima voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking zijn voor 2025 geïndexeerd. De eerste twaalf kalendermaanden mag de bezoldiging niet meer bedragen dan de som van € 32.700 per maand voor de eerste zes maanden en € 24.900 per maand voor de volgende zes maanden waarin de functie wordt vervuld. Het maximumuurtarief bedraagt vanaf 2025 voor de eerste twaalf kalendermaanden € 235. (<https://www.topinkomens.nl/actueel/bezoldigingsmaxima>).

<https://www.topinkomens.nl/actueel/nieuws/2024/09/03/algemeen-bezoldigingsmaximum-2025-vastgesteld-op-%E2%82%AC-246.000>)

In afwijking van dit tarief hanteren wij, als gemeente Maastricht lagere uurtarieven. Deze tarieven zijn tot stand gekomen op basis van ervaringscijfers en bestaande contracten. Gemeente Maastricht spiegelt het uurtarief aan de WNT minus 25%. Dit betekent op dit moment een maximaal uurtarief van €176,25. Daarmee hebben we ook een marktconform tariefindicatie. Dit maximale uurtarief wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van de WNT-norm. In de praktijk is er een verbinding tussen het inhuurtarief aan de functie waarop wordt ingehuurd, de eventuele extra of andere eisen die aan de inhuur worden gesteld (zoals nieuwe kennis brengen) en in combinatie met marktomstandigheden.

Inhuren voormalige werknemers

Draaieurconstructies zijn in principe niet toegestaan. Voormalig gemeentepersoneel is gedurende twee jaar na de ontslagdatum uitgesloten van externe inzet bij de gemeente Maastricht. Afwijken hiervan is enkel mogelijk met goedkeuring van de gemeentesecretaris. Een afwijking zou kunnen zijn een vorm van inzet na de pensioendatum.

Externe (leidinggevende) beperkt bevoegd

Indien de aanvragende vacaturehouder een externe (leidinggevende) is, moet de aanvraag voor externe inzet en voor de aanvraag van een vacature worden ingediend door de hogere, in dienst van de gemeente zijnde, leidinggevende. Een externe leidinggevende mag geen beslissingen nemen over externe inhuur of de invulling van een vacature bepalen.

Inzet zzp

Het (direct of indirect) inzetten van zzp'ers brengt risico's met zich mee ten aanzien van schijnzelfstandigheid. Gemeente Maastricht wil die risico's kennen en beheersen. Zzp'ers kunnen alleen voor (advies)opdrachten met een duidelijk eindresultaat worden ingezet; het is dus niet toegestaan dat een zzp'er onder leiding en toezicht werkzaamheden verricht. Het is aan de opdrachtgever om dit onderscheid goed te maken bij de uitvraag, zodat er een zuivere opdrachtverlening ontstaat en geen verkapt dienstverband. Zodra de zzp'er de werkzaamheden verricht, dient ook daadwerkelijk overeenkomstig de gemaakte afspraken te worden gehandeld/gewerkt. Afwegingskader hiervoor volgt. Afwijken hiervan is enkel mogelijk met goedkeuring van de gemeentesecretaris.

Duur van de inzet

De duur van de externe inzet, en daarmee ook de duur van de overeenkomst van de opdracht, is afhankelijk van de duur van de werkzaamheden. Hier wordt een maximaal 2 jaar gehanteerd. Afwijken hiervan is enkel mogelijk met goedkeuring van de gemeentesecretaris.

Reis en verblijfskosten

Het tarief is inclusief reis- en verblijfskosten. Per week mogen niet meer dan het totaal aantal in het contract opgenomen uren gedeclareerd worden met een maximum van 36 uur per week.

Meerwerk

Afspraken over onregelmatige uren of toeslagen (bijvoorbeeld vanwege roosters) worden vastgelegd in het contract en zijn gelijk aan de afspraken voor een vergelijkbare functie in de organisatie.

Borging van kennis en informatie

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor, en moet erop toezien dat, het geleverde werk en de kennis van een externe binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar blijft en tijdig wordt overgedragen. Vanuit inkoop, financiën en HR vindt advisering en waar van toepassing monitoring plaats.

Bijlage 1: Eenduidige definities.

Contract	Een overeenkomst tussen een externe partij en de gemeente Maastricht over inzet van extern personeel. Daarbij kan op basis van advies of inspanning een resultaat worden opgeleverd.
Detachering	Een werknemer in dienst van een detacheringsbureau die op tijdelijke basis en tegen vergoeding ter beschikking wordt gesteld om onder leiding en toezicht van de gemeente Maastricht werkzaamheden te verrichten.
Externe Inzet	Het in opdracht van de gemeente uitvoeren van werkzaamheden, die betrekking hebben op de standaard bedrijfsprocessen c.q. reguliere taken, die door gemeente worden uitgeoefend, waarbij er twee situaties zijn: <u>Inhuur:</u> Externe inhuur van personele capaciteit, waarbij de gemeente stuurt op de inzet van capaciteit en/of functioneren van de externe. De externe is onder leiding en toezicht van de gemeente werkzaam, waarbij de externe een inspanningsverplichting heeft (uitzendkracht of detachering). <u>(Advies) opdracht:</u> Overeenkomst van opdracht (met een bedrijf of een zzp'er) waarbij de gemeente stuurt op de gemaakte resultaatsafspraken. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de realisatie van dat resultaat, binnen de overeengekomen kaders van tijd, kwaliteit en budget
Externe Inhuur	Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, waarbij opdrachtnemer zich dient in te zetten/in te spannen om tegen betaling een bepaald resultaat te behalen zonder dit resultaat te garanderen. Voorbeelden hiervan zijn uitzenden en detacheren De werkzame persoon treedt als ware op alsof hij/zij onderdeel is van de gemeentelijke organisatie.
Incidenteel werk	Taken en activiteiten die gefinancierd worden uit incidentele middelen. Incidentele middelen zijn de middelen die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal de komende drie jaren vaststaan
IGOM	Intergemeentelijke samenwerking, binnen overheidsorganisatie in Limburg die samenwerken op het gebied van mobiliteit, leren en ontwikkeling en inhuur.
Overheidsdetachering	Een medewerker afkomstig van een andere overheidsorganisatie en wordt ingezet tegen kostprijs (bruto loonkosten).
Payroll	Een medewerker met een payrollovereenkomst in dienst bij een payrollbedrijf. Een payrollbedrijf neemt de medewerkers van, in dit geval een gemeente, in dienst en neemt vervolgens de salarisbetalingen en de arbeidsrechtelijke risico's over. Bij payroll worden de personen zelf geworven door de gemeente en werken exclusief voor de gemeente.
Schijnzelfstandigheid	Schijnzelfstandigheid ziet op de situatie dat iemand (een zzp'er) zich presenteert (en wordt gecontracteerd) als zelfstandige, terwijl er volgens het arbeidsrecht sprake is van een dienstverband.
Structureel werk	Taken en activiteiten die gefinancierd worden uit structurele middelen. Structurele middelen zijn de middelen die bij ongewijzigde beleid en omstandigheid voor minimaal de 4 komende jaren of langer vaststaan.
Uitzendkracht	Een medewerker die in dienst is van een uitzendbureau (uitlener) en ter beschikking wordt gesteld aan een derde (de inlener) om daar – onder toezicht en leiding van de inlener – arbeid te verrichten. Het gaat hierbij vaak om inzet in verband met o.a. vervanging bij ziekte of een behoefte aan extra werkkracht in verband met ziek of piek of specifiek
Zzp'er	Zelfstandige zonder personeel: een ondernemer die zichzelf aanbiedt om zelfstandig opdrachten uit te voeren.