provincie Zuid-Holland

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl/contact

Datum
27 oktober 2026

Ons kenmerk
PZH-2026-898039772

Bijlagen
0

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:
Behandelvoorstel motie 2004; Plan van aanpak verkleinen afhankelijkheid externe inhuur

Geachte Statenleden,

Op 3 juni 2026 heeft u motie 2004 aangenomen. Daarin vraagt u het college met een plan van aanpak te komen om de afhankelijkheid van externe inhuur te verkleinen, en u daarover voor de begrotingsbehandeling voor het jaar 2027 te informeren. Met onze brief van 14 juli 2026 (PZH-2026-893921217) hebben wij u ons behandelvoorstel toegelicht in de vorm van een stapsgewijze aanpak, met de nadruk op een beleidsmatige oplossing. Met deze brief informeren wij u over dit plan van aanpak.

Wij begrijpen de zorg die aan uw motie ten grondslag ligt. Die sluit aan bij de inzet van de organisatie om te komen tot een concernbreed inhuurbeleid en centrale sturing op de uitvoering. Externe inhuur is op onderdelen nodig, maar wij willen niet afhankelijk zijn van externen voor werk dat structureel bij de provincie hoort. Ons uitgangspunt is dat structurele taken zoveel mogelijk door eigen medewerkers worden uitgevoerd. Hierbij gaan wij niet meer structurele personele verplichtingen aan dan wij structurele middelen hebben. Een deel van ons werk wordt gefinancierd met middelen van derden, bijvoorbeeld specifieke uitkeringen van het Rijk, die tijdelijk en onzeker zijn. Als wij die tijdelijke financiering zouden vertalen in structurele capaciteit, creëren wij het risico op eventuele taakstellingen in de toekomst. Minder afhankelijk worden betekent voor ons dus niet: zoveel mogelijk mensen in vaste dienst, maar bewuste afwegingen maken en een optimale balans bereiken tussen vast en tijdelijk dan wel extern personeel.

Wat wij weten
In 2025 gaf de provincie circa € 40,7 miljoen uit aan externe inhuur. Dit staat gelijk aan 16,9% van de totale personeelslasten. Dit is hoger dan de Roemernorm van 10% die het Rijk als richtlijn hanteert, zoals u in uw motie constateert. Daarbij moet aangetekend worden dat ook het Rijk, mede door de krapte op de arbeidsmarkt, een hoger percentage dan 10% externe inhuur kent.
De externe inhuur bij de Provincie Zuid-Holland laat een concentratie zien: ruim 70% van de totale bestedingen aan inhuur in 2025 vindt plaats binnen zes beleidsprestaties, met digitalisering als grootste post (31%). Binnen Infrastructuurprojecten (PZI), Beheer en

Onderhoud, Nieuwe natuur, Inkoop en Subsidies en Solide financieel en juridisch beleid vindt in totaal 40% van de bestedingen plaats.
In ruim zeven op de tien inhuurcontracten is gebrek aan specialistische kennis de reden om in te huren. De gemiddelde inzetduur is 2,2 jaar.
Een organisatie die voor cruciale, specialistische kennis afhankelijk is van langlopende inhuurcontracten zonder afspraken over overdracht of kennisborging kan kwetsbaar worden. Uit bovenstaande informatie kan een verhoogd risico op afhankelijkheid blijken bij de zes beleidsprestaties waar het meest wordt ingehuurd in combinatie met de reden voor de inhuur: gebrek aan specialistische kennis. Er is nader onderzoek nodig naar passende (maatwerk-) oplossingen die eventuele kwetsbaarheden kunnen verkleinen.

Waarom inhuur op zichzelf geen probleem hoeft te zijn
Externe inhuur leidt niet per definitie tot afhankelijkheid. Inhuur is een passende keuze bij tijdelijke vervanging, bij pieken waarvoor geen vaste capaciteit wenselijk is, bij werk dat tijdelijk is of tijdelijk wordt gefinancierd, in situaties waar de operationele kracht vergroot moet worden en bij schaarse specialistische kennis die wij niet permanent in huis hoeven te hebben.
Een deel van de inhuur hangt direct samen met tijdelijke middelen, vaak van het Rijk, bijvoorbeeld voor natuur, stikstof en de energietransitie. Voor zulke nieuwe en tijdelijk gefinancierde opgaven is de vaste organisatie niet ingericht, en het is ook niet verstandig daarvoor vaste capaciteit op te bouwen. Op deze terreinen zou de inhuur de komende jaren eerder kunnen toenemen dan afnemen. Dat komt dan niet door gebrek aan sturing, maar door de manier waarop deze opgaven worden gefinancierd. Hetzelfde geldt wanneer u als Staten tijdelijk extra middelen beschikbaar stelt: tijdelijke middelen vragen om tijdelijke capaciteit. Inhuur kan dan een verantwoorde keuze zijn, zolang die keuze bewust wordt gemaakt en wij er niet afhankelijk van worden.
De afgelopen jaren is meer dan voorheen ingezet op het in dienst nemen van externen. Zo is bij Voorjaarsnota 2026 de inhuur van objectbedienaren omgezet naar structurele capaciteit. De krapte op de arbeidsmarkt en het verschil in arbeidsvoorwaarden met de markt vormen hierbij echter regelmatig een belemmering.
Afhankelijkheid ontstaat waar inhuur jaar na jaar doorloopt op vaste plekken, waar kennis niet wordt overgedragen en waar de keuze voor inhuur al is gemaakt voordat alternatieven zijn gewogen. Daarop richt dit plan van aanpak zich.

De richting die wij kiezen
Wij kiezen voor een aanpak die begint bij de vraag waar de kwetsbaarheid precies zit, daar passende maatregelen tegenover zet, en tegelijk de afweging bij elk inhuurverzoek scherper maakt. Het gaat ons om het verkleinen van de afhankelijkheid. Een lager aandeel inhuur is daarvan een mogelijk effect, maar geen doel op zich. Een generiek percentage leggen wij vooralsnog niet vast, noch kiezen wij voor een (gedeeltelijke) inhuurstop, omdat dit geen recht doet aan de gemengde aard van de inhuur en zou dwingen tot keuzes die de uitvoering van uw opgaven raken. Ook bij het Rijk is vastgesteld dat de Roemernorm te ongenuanceerd is, al wordt zij daar vooralsnog als leidraad gebruikt. De voorgestelde aanpak voor de Provincie Zuid-Holland kent zes lijnen: twee inhoudelijke, gericht op de kwetsbaarheid zelf en

de mogelijke oplossingen daarvoor, en vier gericht op de manier van werken. Deze lijnen worden hieronder toegelicht:

1. Weten waar de kwetsbaarheid zit
Wij brengen per beleidsprestatie en per vakgebied in beeld waar de kwetsbaarheid zit: welke kennis en capaciteit wij structureel nodig hebben, waar die nu (hoofdzakelijk) bij externen ligt en waar het wegvallen van een externe de uitvoering direct raakt. Wij beginnen bij de zes beleidsprestaties die samen ruim 70% van de inhuur voor hun rekening nemen. Met de ambtelijk opdrachtgevers van deze beleidsprestaties en de coördinerend P-managers, de managers die binnen de provincie over de inzet van personeel en capaciteit gaan, gaan wij in gesprek over de oorzaken en over oplossingen die bij hun opgave passen. Wij brengen ook in beeld welk deel van de inhuur samenhangt met tijdelijke middelen, zoals rijksregelingen, en hoe die middelen zich naar verwachting de komende jaren ontwikkelen. Daarbij hoort een arbeidsmarktbeeld per kritisch vakgebied: waar is de markt structureel krap en waar is eigen werving realistisch.

2. Per kwetsbaar vakgebied een passende oplossing
Eén maatregel voor alle soorten inhuur bestaat niet; per vakgebied kiezen wij de beste aanpak. Dat kan zijn: zelf opleiden en het opbouwen van expertise, bijvoorbeeld met (mbo- , hbo- of wo-) traineeships of een intern opleidingstraject voor IT-functies waar de markt te krap is om ervaren mensen te werven; een arbeidsmarkttoelage inzetten waar het verschil met de markt het werven in de weg staat; langlopend projectwerk invullen met een arbeidsovereenkomst voor de duur van het project, zoals de cao mogelijk maakt; een interne pool vormen voor functies die op meerdere plekken vaak opnieuw worden ingehuurd, zoals projectleiders en projectcommunicatie; samen met andere overheden in de regio schaarse expertise delen of gezamenlijk opbouwen, omdat wij voor veel vakgebieden in dezelfde arbeidsmarkt werven, inzetten op meer zij-instromers (mensen van buiten de overheid en/of het vakgebied en hen begeleiden en opleiden); en bewust extern houden waar kennis zo specialistisch of incidenteel is dat zelf opbouwen niet loont, met kennisoverdracht als voorwaarde. De keuzes leggen wij vast in de strategische personeelsplanning, zodat zij doorwerken in werving, opleiding en opbouw van de arbeidscapaciteit.

3. Scherper aan de poort
Sinds eind 2024 werken wij met een centrale Inhuurdesk, waarmee het contractbeheer, de rechtmatigheid, het organisatiebrede overzicht van lopende contracten en de toetsing van de arbeidsrelatie concernbreed worden geborgd. Hierop bouwen wij voort door het inhuurproces alleen nog bij de P-managers te beleggen. Zodoende loopt elk verzoek via de Inhuurdesk en kan geborgd worden dat waar mogelijk eerst interne capaciteit wordt benut via interne matching. De P-manager en de ambtelijk opdrachtgever wegen samen af of inhuur of interne inzet het meest passende instrument is, mede op basis van de toets op personele ruimte, financiële dekking en de aard van de arbeidsrelatie. Bij verschil van inzicht beslissen de betrokken directeuren.

4. Kritischer bij verlenging
Afhankelijkheid ontstaat met name bij inhuur die (te) lang doorloopt. Inhuur die langer dan twee jaar loopt, wordt daarom periodiek expliciet heroverwogen, met drie mogelijke uitkomsten: omzetten naar een dienstverband, kennis borgen en gefaseerd afbouwen, of gemotiveerd voortzetten. De uitkomst en de onderbouwing worden vastgelegd, zodat verlenging een bewust besluit is en niet iets dat vanzelf doorloopt. De juridische en arbeidsmarkttechnische randvoorwaarden hiervan worden nader uitgewerkt in het beleidskader (zie punt 6).

5. Kennis borgen bij lopende inhuur
Bij inhuur op cruciale vakgebieden hoort te allen tijde kennisoverdracht aan eigen medewerkers, afgesproken bij de start van de opdracht en gevolgd tijdens de looptijd. Zo blijft de kennis in de organisatie als de externe vertrekt, en wordt de keuze uit lijn 2 om tijdelijk in te huren zoveel mogelijk ook echt tijdelijk.

6. Verankeren in visie, kader en betere sturingsinformatie
Er wordt een visie en beleid op externe inhuur opgesteld inclusief een toetsbaar kader. Dit zorgt ervoor dat de lijnen hierboven geen losse acties blijven, maar onderdeel worden van de gewone manier van werken met de Inhuurdesk als centrale plek waar elk verzoek aan het kader wordt getoetst. Betrouwbare en heldere sturingsinformatie maakt hiervan onderdeel uit.

Twee belangrijke randvoorwaarden
Bij de uitvoering van dit plan wordt rekening gehouden met twee randvoorwaarden. De eerste is de Wet DBA: bij langlopende inhuur van zzp’ers op vaste plekken is het risico op schijnzelfstandigheid het grootst. Sinds 1 juli 2026 geldt een aangescherpt werkproces voor de beoordeling van de arbeidsrelatie bij elke inhuuropdracht; dat is een randvoorwaarde die wij onverkort toepassen. De tweede is de realisatiekracht: op plekken die nu voor een belangrijk deel op externe inzet zijn ingericht, kan afbouw tijdelijk druk zetten op de uitvoeringskracht binnen de opgaven. Wij bewaken dat gedurende de uitvoering en kiezen waar nodig voor een lager tempo boven een risico voor de opgave.

Wat dit financieel betekent
Het verkleinen van afhankelijkheid leidt niet automatisch tot bezuinigen op kosten voor arbeidscapaciteit. Waar een externe rol wordt omgezet naar een vaste functie, verschuiven de lasten van inhuur naar formatie. Waar kennis wordt geborgd, vraagt dat tijdelijk extra inzet van eigen medewerkers.
De dekking van de inhuur verschilt per plek. Een deel loopt via structurele budgetten, een ander deel wordt gedekt uit project- en incidentele middelen, waaronder rijksregelingen. Hoe groot dat deel is, verschilt per jaar. Dit vormt een aandachtspunt, omdat op grond van het Besluit begroting en verantwoording structurele lasten niet met incidentele middelen mogen worden gedekt. Waar inhuur in de praktijk structureel is en tijdelijk wordt gefinancierd, moeten wij dus tijdig kiezen: de taak structureel beleggen en begroten, of de taak afbouwen wanneer de tijdelijke middelen aflopen.

De verwachting is dat de aanpak het aandeel van de inhuurlasten in de totale kosten van de arbeidscapaciteit op termijn drukt en de sturing erop verbetert, maar wij nemen daarover nu geen taakstelling op. Financiële effecten verwerken wij via de reguliere planning- en controlcyclus.

Hoe wij dit uitwerken
De werkwijze leggen wij vast in drie samenhangende producten: een visie op externe inhuur, een daarbij passend beleidskader en een uitvoeringskader voor P-managers en Inhuurdesk. Deze worden als één geheel afgestemd met de organisatie en de medezeggenschap en naar verwachting in het eerste kwartaal van 2027 vastgesteld door de directie. Parallel daaraan verkennen wij, zoals hierboven beschreven, bij de zes beleidsprestaties waar het meest wordt ingehuurd hoe wij de afhankelijkheid kunnen verkleinen. De maatregelen per vakgebied volgen daarop in de tweede helft van 2027. De heroverweging van langlopende inhuur start direct na vaststelling van het kader.

Wat u van ons mag verwachten
Wij informeren u via de reguliere planning- en controlcyclus bij de paragraaf arbeidscapaciteit over de ontwikkeling van de inhuurlasten als aandeel in het totaal van de kosten voor arbeidscapaciteit.

Wij vertrouwen erop u hiermee te hebben geïnformeerd zoals in motie 2004 verzocht en verzoeken u de motie als afgehandeld te beschouwen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

plv. voorzitter,

ing. R. Tieman