

Berenschot

Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten

Gemeente Groningen

**Drs. M.P.M. Huijben
Drs. M. Hanekamp
Drs. J.J.A. Posseth
Mevr. drs. A. Mouthaan**

September 2009

Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten

Gemeente Groningen

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Vraagstelling	1
1.2 Opbouw van de rapportage	1
1.3 Onze visie op de aanpak	2
1.4 Aanpak, in stappen	6
2. Algemene Conclusies	7
2.1 De omvang van het ambtelijk apparaat	7
2.2 Verklaringen voor de verschillen tussen gemeenten	9
2.3 De omvang van staf en ondersteuning	15
2.4 Ontwikkelingen formatie en inkomsten gemeenten	16
3. Specifieke conclusies over de situatie bij uw gemeente	20
4. De relatieve omvang van uw ambtelijk apparaat	23
4.1 De bruto-omvang van uw ambtelijk apparaat	23
4.2 De formatie voor uitvoerende werkzaamheden die uw ambtelijk apparaat zelf uitvoert	24
4.3 De netto formatieomvang van het ambtelijk apparaat	24

Bijlagen:

- A. Vergelijking deelnemers met populatie.
- B. Vragenlijst en toelichting.
- C. Good practices.
- D. Gedetailleerde formatievergelijking van uw gemeente.

1. Inleiding

1.1 Vraagstelling

Hoe verhoudt de omvang van het ambtelijk apparaat van uw gemeente zich tot dat van andere gemeenten? Dat is de centrale vraag van dit onderzoek. Het moet leiden tot inzicht in de omvang van het ambtelijk apparaat van uw gemeente in vergelijking met die van andere gemeenten. Wij splitsen de totale omvang daartoe uit naar gemeentelijke taken.

Doel van het onderzoek is het mogelijk te maken om binnen uw gemeente een objectieve discussie te voeren over de omvang van uw ambtelijk apparaat. Wij doen dat op basis van een benchmark-onderzoek naar de omvang van het totale ambtelijk apparaat. Sinds de start van de benchmark in 2002 hebben meer dan 300 gemeenten deelgenomen. Uit een inventarisatie van het projectteam Benchmarken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken blijkt dat dit daarmee de meest omvangrijke database is op het terrein van formatie binnen de publieke sector¹. De benchmark is begin 2009 opnieuw gecertificeerd met het VNG Keurmerk Benchmarking. Uw gemeente is één van de 96 gemeenten die in de onderzoeksperiode 2007-2009 aan de benchmark hebben deelgenomen.

De gepresenteerde indicatoren geven niet het 'finale oordeel' over uw gemeente. Wel bieden ze objectieve vergelijkingsinformatie. Benchmarkonderzoek kan uw veronderstellingen bevestigen of kan juist 'verbaaspunten' opleveren. Indien dat laatste het geval is, raden wij u aan een nadere analyse te verrichten van de specifieke situatie in uw gemeente.

1.2 Opbouw van de rapportage

In deze rapportage geven wij de resultaten van het onderzoek weer. Daartoe geven wij in dit hoofdstuk uitleg over onze visie op het onderzoek en de aanpak die wij hebben gevolgd. In hoofdstuk 2 presenteren wij de algemene conclusies van het onderzoek. De specifieke conclusies voor uw gemeente treft u aan in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 tenslotte gaan wij in op de achterliggende cijfers. In de bijlagen treft u ondermeer een gedetailleerde vergelijking van uw gemeente aan.

¹ Handboek prestatievergelijkingen in de publieke sector, Ministerie van BZK, 2005.

1.3 Onze visie op de aanpak

Verbeteren door te vergelijken, dat is wat ons betreft de kern van benchmarking. En juist dat maakt het vergelijken van het ambtelijk apparaat van gemeenten niet alleen tot een boeiend, maar ook tot een complex vraagstuk. Het aantal formatieplaatsen dat een gemeente nodig heeft om haar taken goed uit te kunnen voeren, is immers afhankelijk van tal van gemeentespecifieke factoren. Wij zetten nu onze visie op dit vraagstuk uiteen.

Indeling in hoofdtaken en taken

Wij hanteren de functionele indeling in gemeentelijke hoofdtaken en taken, gebaseerd op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)² als uitgangspunt in dit onderzoek. Wij gaan hierbij uit van de volgende negen hoofdtaken:

- Algemeen bestuur.
- Openbare orde en veiligheid.
- Verkeer, vervoer en waterstaat.
- Economische zaken.
- Onderwijs.
- Cultuur en recreatie.
- Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening.
- Volksgezondheid en milieu.
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Elk van deze hoofdtaken is onderverdeeld naar taken. Tussen gemeenten bestaan verschillen. Sommige hebben taken samengevoegd, of juist verder uitgesplitst in subtaken. Het voordeel van de indeling volgens het BBV is dat dit een uniform ankerpunt vormt.

Staf en ondersteuning

Naast de indeling van de formatie in hoofdfuncties, vergelijken wij de formatie voor de staf en ondersteunende functies. De formatie voor deze functies wordt afzonderlijk in beeld gebracht.

We hanteren daarbij de volgende indeling:

- Personeel en organisatie.
- Informatisering en automatisering.
- Financiën en control.

² Dit biedt de beste basis voor een vergelijking tussen gemeenten, beter bijvoorbeeld dan programma-begrotingen, aangezien deze tussen gemeenten nogal verschillen.

- Juridische zaken.
- Communicatie.
- Facilitaire dienst.
- Secretariaten in het 'primaire proces'.
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning.

Het gaat hierbij zowel om de centrale als de decentrale staf en ondersteuning.

Wij zetten de formatie van de gemeentelijke hoofdtaken en taken af tegen het aantal inwoners, aangezien dit de belangrijkste verklarende factor blijkt te zijn. De formatie van de staf en ondersteuning zetten wij af tegen de totale bruto formatie³ van de gemeente, aangezien dit voor deze taken de belangrijkste bepalende factor is.

Wij realiseren ons dat de structuur van uw gemeentelijk apparaat niet één op één overeenkomt met de hiervoor geschetste indeling. Voor een goede vergelijking met andere gemeenten was het echter onontbeerlijk dat u de formatie van uw gemeente zo goed mogelijk aan deze hoofdtaken en taken heeft toegedeeld.

Verstorende factoren

Er zijn tal van factoren die de vergelijking tussen gemeenten kunnen bemoeilijken, zoals:

- a Gemeenten die taken uitvoeren voor andere gemeenten.
- b Verzelfstandiging of uitbesteding van taken.
- c Schaalgrootte van de gemeente.
- d Regionale verzorgingsfunctie van de gemeente.

Wij geven nu aan hoe we in de benchmark met deze factoren omgaan.

Ad. a. Gemeenten die taken uitvoeren voor andere gemeenten

Een gemeente kan taken verrichten voor omliggende gemeenten. Wanneer we hier geen rekening mee zouden houden, lijkt het er ten onrechte op dat deze gemeente relatief veel ambtenaren heeft en de omliggende gemeente juist relatief weinig. We merken dat dit aan het toenemen is en hebben daar nu voor gecorrigeerd. Formatie voor taken die een gemeente uitvoert voor andere gemeenten, trekken we af van de brutoformatie. Taken die een gemeente laat uitvoeren door een andere gemeente, tellen we op bij de brutoformatie.

³ Exclusief de uitvoerende formatie voor de brandweer.

Ad b. Verzelfstandiging of uitbesteding van taken

De ene gemeente voert een taak geheel in eigen beheer uit (bijvoorbeeld het groenonderhoud of het zwembad), terwijl de andere gemeente dezelfde taak heeft uitbesteed, verzelfstandigd of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Het vergelijken van de formatie voor deze taak gaat dan mank. Dit is een belangrijk punt, omdat tussen gemeenten grote verschillen kunnen bestaan in het uitbestedingspatroon.

Wij gaan hier als volgt mee om:

- Wij maken onderscheid tussen wat wij noemen het 'bruto ambtelijk apparaat' en het 'netto ambtelijk apparaat'. Het bruto ambtelijk apparaat is het totale ambtelijk apparaat van de gemeente⁴. In het netto ambtelijk apparaat corrigeren wij dit voor taken die gemeenten kunnen verzelfstandigen, uitbesteden of via een gemeenschappelijke regeling uitvoeren. Hierbij valt te denken aan: afvalverwijdering- en verwerking, parkeergarages, etc. Voordeel van deze correctie is dat het netto ambtelijk apparaat beter vergelijkbaar is, aangezien de omvang ervan minder wordt verstoord door activiteiten die bij de ene gemeente zijn uitbesteed en bij de andere niet. Kort gezegd, wij halen dus die taken uit het bruto ambtelijk apparaat die de vergelijking tussen gemeenten kunnen verstoren.

In grote lijn komt het **netto ambtelijk apparaat** overeen met de **beleidskern** van de gemeente. De lijst met uitvoerende taken omvat vrijwel alle uitvoerende taken van de gemeente⁵. Wij brengen niet alleen de formatie per gemeentelijke taak in beeld, maar ook de lasten en het saldo van de lasten en baten. Indien een taak is uitbesteed, geeft de formatie voor die taak geen goed beeld. In dat geval geven de kosten voor deze taak een beter beeld, aangezien daarin ook de kosten van uitbesteding zijn opgenomen.

Ad c. Schaalgrootte van de gemeente

Met schaalgrootte bedoelen wij: de omvang van de gemeente. Een gemeente met 5.000 inwoners is nu eenmaal niet goed vergelijkbaar met een gemeente die meer dan 150.000 inwoners heeft.

De problematiek verschilt en ook kan sprake zijn van efficiencyvoordelen of juist -nadelen. Om hier recht aan te doen, vergelijken wij uw gemeente niet alleen met het gemiddelde van alle deelnemende gemeenten, maar ook met gemeenten in uw grootteklasse.

⁴ Zie de definitie in de toelichting op de vragenlijst.

⁵ Wel hebben we een uitzondering gemaakt voor een aantal uitvoerende taken, zoals burgerzaken, vergunningverlening en enkele kleine taken (bijvoorbeeld de VVV). Deze maken onderdeel uit van het netto ambtelijk apparaat.

Wij gaan uit van vijf grootteklassen:

- | | |
|-------------------------------------|--------------|
| A. Tot 15.000 inwoners: | 11 gemeenten |
| B. Van 15.000 tot 30.000 inwoners: | 29 gemeenten |
| C. Van 30.000 tot 50.000 inwoners: | 26 gemeenten |
| D. Van 50.000 tot 100.000 inwoners: | 18 gemeenten |
| E. Meer dan 100.000 inwoners: | 12 gemeenten |

Deze steekproef vormt een vrij goede afspiegeling van de totale populatie van Nederlandse gemeenten. Er is sprake van een kleine ondervertegenwoordiging van klasse A en een kleine oververtegenwoordiging in klasse D. Dit blijkt uit een vergelijking van de populatieopbouw met de steekproefopbouw. In bijlage A hebben wij hierover meer informatie opgenomen.

Ad d. Centrumfunctie van de gemeente

Met centrumfunctie bedoelen we de mate waarin de gemeente behalve aan haar eigen inwoners ook haar omgeving een bepaald voorzieningenniveau biedt. Het Ministerie van BZK heeft alle gemeenten ingedeeld in vier klassen⁶:

- A. Sterke centrumfunctie.
- B. Redelijke centrumfunctie.
- C. Weinig centrumfunctie.
- D. Geen centrumfunctie.

Uit onze analyse blijkt dat er een sterk verband bestaat tussen de omvang van een gemeente en haar centrumfunctie. Dat betekent dat gemeenten in dezelfde grootteklasse in het algemeen goed vergelijkbaar zijn wat betreft het voorzieningenniveau dat zij hun omgeving bieden. Wij houden dan ook niet afzonderlijk rekening met de factor centrumfunctie⁷.

Verklarende factoren

Naast de versturende factoren (waarvoor wij in de benchmark dus zo goed mogelijk corrigeren) is ook sprake van verklarende factoren. Dit zijn verklaringen voor een relatief hoge of lage formatie bij een bepaalde taak. Om te helpen bij het vinden van verklaringen voor afwijkingen hebben wij outputindicatoren in de vragenlijst opgenomen. Belangrijk daarbij is dat we ons realiseren dat dit slechts een deel van het verhaal is. Een substantieel deel van de verschillen tussen gemeenten komt namelijk voort uit moeilijk te kwantificeren factoren (bijvoorbeeld verschil in ambitie of bepaalde gemeentelijke kenmerken).

⁶ Zie: Begrotingsanalyse 2009, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁷ Door het sterke verband tussen beide variabelen is het statistisch ook niet mogelijk om het afzonderlijk effect te bepalen van de variabele centrumfunctie.

We willen met deze outputindicatoren dan ook niet de suggestie wekken dat we een gemeente volledig in cijfers kunnen 'vangen'. Uw eigen kennis van uw gemeentelijke situatie en die van uw collega's is nodig om de resultaten goed te kunnen interpreteren.

1.4 Aanpak, in stappen

Wij hebben de volgende onderzoeks aanpak gevolgd:

- A. De onderzoeksmethode uit voorgaande jaren hebben wij als uitgangspunt gebruikt. Deze aanpak is in nauwe samenspraak met de deelnemers ontwikkeld. Daarnaast is de vragenlijst aangepast aan recente ontwikkelingen.
- B. Het toesturen van de vragenlijst, de toelichting en de visienotitie aan de deelnemende gemeenten.
- C. De deelnemende gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld. Zij konden zich daarbij laten ondersteunen door onze helpdesk. Hoewel de vragenlijst uitgebreid was, hebben de gemeenten deze zorgvuldig ingevuld.
- D. Het controleren van de vragenlijsten op volledigheid en consistentie, om ze daarna te analyseren.
- E. Wij hebben interviews gehouden met alle deelnemende gemeenten. Doel hiervan was: het begrijpen van de verschillen en het achterhalen van mogelijke 'good practices'. Tevens hebben wij gebruik gemaakt van de inzichten uit de vele formatieonderzoeken die wij in de afgelopen jaren hebben verricht, ter verdieping van de benchmarkresultaten.
- F. Het opstellen van deze rapportage.
- G. Het organiseren van groepsbijeenkomsten ter bespreking van de resultaten.

2. Algemene Conclusies

Wij presenteren nu de algemene conclusies van het benchmarkonderzoek. Achtereenvolgens gaan wij in op:

- De omvang van het ambtelijk apparaat.
- Verklaringen voor de verschillen tussen gemeenten.
- De omvang van de staf en ondersteuning.
- Trends en ontwikkelingen.

2.1 De omvang van het ambtelijk apparaat

Totale ambtelijk apparaat: enorme verschillen⁸

De gemiddelde omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten bedraagt 7,8 fte per 1.000 inwoners. Tussen gemeenten bestaan hierin grote verschillen. De totale omvang van het ambtelijk apparaat varieert tussen de 5,4 en 17,0 fte per 1.000 inwoners.

Deze verschillen worden verklaard door een combinatie van factoren. Eén van deze factoren is het verschil in het uitbestedings- en verzelfstandigingspatroon van gemeenten. Wij hebben daarom een 'netto ambtelijk apparaat'⁹ ontwikkeld om hiervoor te corrigeren. Dit maakt het netto ambtelijk apparaat tot een goede maatstaf om gemeenten te vergelijken. Het netto ambtelijk apparaat is in feite de beleidskern van de gemeente.

Netto-omvang ambtelijk apparaat: opnieuw enorme verschillen

De gemiddelde omvang van het netto ambtelijk apparaat van gemeenten bedraagt 4,3 fte per 1.000 inwoners. Ook hierin bestaan tussen gemeenten grote verschillen. De netto-omvang van het ambtelijk apparaat varieert tussen de 2,2 en 8,1 fte per 1.000 inwoners. Dit is meer dan een factor drie verschil!

De verdeling van de formatie over gemeentelijke taken

Van de negen gemeentelijke hoofdtaken zetten gemeenten het grootste deel van hun netto ambtelijk apparaat in op zes taken.

⁸ Met het totale ambtelijk apparaat bedoelen wij het bruto ambtelijk apparaat.

⁹ Voor een toelichting op het netto ambtelijk apparaat verwijzen wij naar paragraaf 1.3.

Berenschot

Wij geven nu per taak aan welk deel van de beleidskern daarmee gemoeid is (gemiddelde van alle deelnemende gemeenten):

A. Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting	31%
B. Burgerzaken	13%
C. Verkeer, Vervoer en Waterstaat	10%
D. Volksgezondheid en Milieu	12%
E. Cultuur en recreatie	11%
F. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	10%

In totaal is dus 88% van het netto ambtelijk apparaat gemoeid met deze zes hoofdtaken. Met de overige drie hoofdtaken is gemiddeld per taak 4% van de formatie gemoeid. Dit betreft de taken:

- Onderwijs
- Openbare Orde en Veiligheid
- Economische Zaken

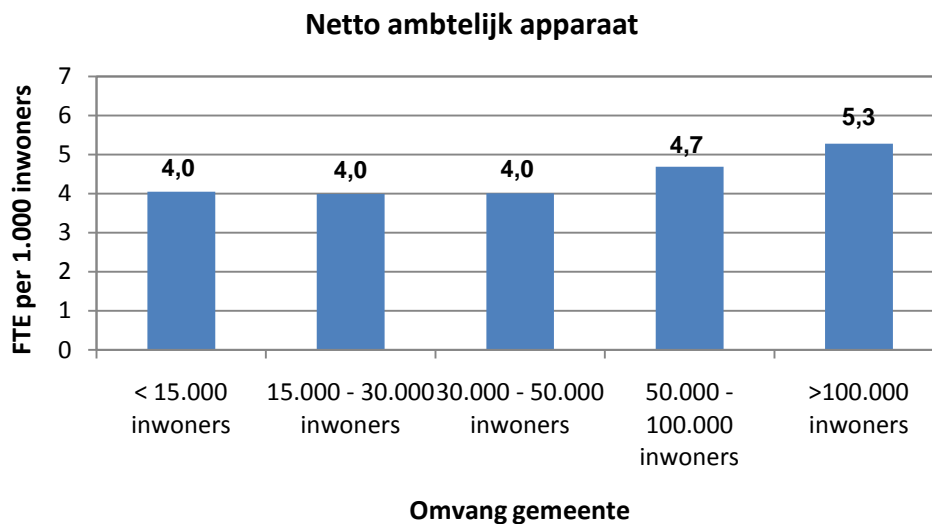
Grote gemeenten hebben per inwoner een grotere totale formatie, een grotere nettoformatie en meer uitvoerende ambtenaren

Zowel de totale formatie als de nettoformatie van grote gemeenten is groter dan die van kleine gemeenten. Voorts hebben grote gemeenten meer uitvoerende ambtenaren op de loonlijst staan. Wij presenteren de gemiddelden per grootteklasse in de hierna staande tabel.

	1. Totale ambtelijk apparaat (gemiddelde)	2. Formatie voor uitvoerende werkzaamheden in ambtelijk apparaat (gemiddelde)	3. Netto ambtelijk apparaat (gemiddelde) (= 1 - 2)
< 15.000 inwoners	6,8	2,9	4,0
15.000 - 30.000 inwoners	7,0	3,0	4,0
30.000 - 50.000 inwoners	7,2	3,1	4,0
50.000 - 100.000 inwoners	9,0	4,3	4,7
>100.000 inwoners	10,0	4,6	5,3
Totaal	7,8	3,5	4,3

Naarmate gemeenten groter worden hebben ze meer uitvoerende ambtenaren op de loonlijst staan. Dat komt doordat deze gemeenten vanwege hun schaalomvang een aantal taken 'in eigen huis' hebben, zoals de brandweer en de GGD, terwijl kleine gemeenten dit op andere wijze hebben georganiseerd. Het is daarom niet verrassend dat het totale ambtelijk apparaat van een grote gemeente per inwoner groter is.

Ook het netto ambtelijk apparaat van grote gemeenten (>100.000 inwoners) is groter is dan dat van kleine gemeenten. Grafisch ziet dit er als volgt uit:



2.2 Verklaringen voor de verschillen tussen gemeenten

Hoe zijn de verschillen in het netto ambtelijk apparaat van gemeenten te verklaren? Hoe kan het dat een 100.000+-gemeente per inwoner meer formatie heeft dan een kleinere gemeente? Onze conclusie is dat dit wordt verklaard door een combinatie van vijf factoren. Wij presenteren deze nu in volgorde van hun invloed:

- A. Intensiteit van de vraagstukken.
- B. Complexiteit van de vraagstukken.
- C. Ambities van raad, College en ambtelijk apparaat.
- D. Schaalnadelen van grote gemeenten.
- E. Zuinigheid van raad, College en ambtelijk apparaat.

Ad 1. Intensiteit van de vraagstukken

De belangrijkste verklarende factor voor de verschillen in de omvang van het netto ambtelijk apparaat van gemeenten is de intensiteit van de vraagstukken waarmee zij wordt geconfronteerd. En de belangrijkste oorzaak daarvan is simpelweg de omvang van de gemeente: de intensiteit van de vraagstukken is in een grote gemeente groter dan in kleine gemeenten.

Dat heeft twee oorzaken:

- A. *Sociale structuur*. De sociale en maatschappelijke problematiek is in grote gemeenten omvangrijker dan in kleine gemeenten. Zo is het percentage bijstandsontvangers in een grote gemeente aanmerkelijk groter dan in kleine gemeenten¹⁰. De hoogte van dit percentage heeft een significante invloed op de omvang van het ambtelijk apparaat. Voorts is in grote gemeenten (vooral de G25¹¹) sprake van een concentratie van lage inkomens en etnische minderheden en blijven in deze gemeenten de prestaties van leerlingen in het basisonderwijs achter bij de rest van Nederland. Verder hebben grote gemeenten een aanzuigende werking op onder meer daklozen en drugsverslaafden. Ook problematiek ten aanzien van onveiligheid is in grote gemeenten omvangrijker.
- B. *Centrumfunctie*. Naarmate gemeenten groter worden, vervullen zij in steeds sterkere mate een centrumfunctie: zij bieden naast de eigen inwoners ook inwoners uit de omgeving een bepaald voorzieningenniveau. Dit trekt burgers aan vanuit omliggende gemeenten waar deze voorzieningen niet zijn. Te denken valt aan musea, theaters, sportvoorzieningen en scholen. Dit heeft consequenties voor het beleid op deze, maar ook andere terreinen. Het stelt bijvoorbeeld nog hogere eisen aan de bereikbaarheid dan al nodig was voor de eigen inwoners.

Ad 2. Complexiteit van de vraagstukken

Naast de intensiteit van de vraagstukken heeft ook de complexiteit van de vraagstukken een belangrijke invloed op de formatieomvang. Grote gemeenten hebben te maken met relatief complexere vraagstukken. Dit heeft te maken met een aantal zaken:

- *Bevolkingsdichtheid*. Mensen wonen dicht op elkaar. Dit maakt het aanleggen van een nieuwe weg, een busbaan of het ontwikkelen van een nieuw stationsgebied tot een veel moeilijker opgave dan in een kleine gemeente. Het oude moet worden afgebroken, het nieuwe wordt opgebouwd en tussentijds moet het leven gewoon door kunnen gaan. Voorts vraagt het van een grote gemeente meer aandacht en creativiteit om bereikbaar te blijven, terwijl dit probleem in een kleine gemeente minder speelt.
- *Mondigheid*. In grote gemeenten hebben de burgers hun mondigheid beter georganiseerd. De gemeente krijgt daardoor te maken met vele belangengroepen, waarmee nieuw beleid moet worden afgestemd. En belangengroepen die het er niet mee eens zijn, vinden gemakkelijk juridische wegen om alsnog hun gelijk te halen.

¹⁰ Het gemiddeld percentage personen met een ABW-uitkering voor de gemeenten tot 15.000 inwoners bedraagt 0,9% oplopend tot 2,8% bij de 100.000+-gemeenten (bron: CBS, 2009).

¹¹ Bron: Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. SCP, 2008.

- *Historie.* De meeste grote gemeenten bestaan al een tijdje en bij de opzet ervan, eeuwen geleden, heeft men te weinig rekening gehouden met de invloed op de gemeentelijke formatie anno nu. Anders had men gekozen voor bredere toegangswegen, bredere straten, meer parkeerplekken, een aparte busbaan, een groter stationsgebied, etc. Kleine gemeenten hebben in het algemeen minder last van dit soort historische keuzen.

Ad 3. Ambities van raad, College en ambtelijk apparaat

De ambities van raad, College en ambtelijk apparaat blijken van grote invloed te zijn op de omvang van het netto ambtelijk apparaat. Tussen gemeenten bestaan opvallend genoeg grote verschillen in deze ambities. De ene gemeente neemt genoeg met een 7 voor de dienstverlening en weegt zorgvuldig af welke ambities reëel zijn met de huidige omvang van het apparaat. Terwijl bij andere gemeenten raad, College en apparaat elkaar opzweepen tot vernieuwing op vernieuwing. Alles gebeurt tegelijk: de bibliotheek van de toekomst, het theater van de toekomst, etc.

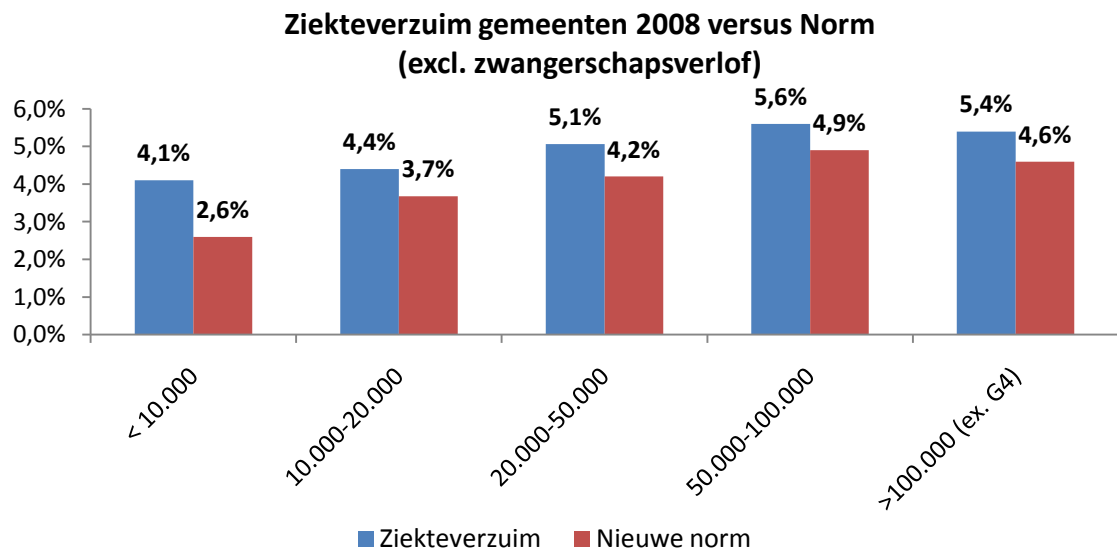
Grotere gemeenten (60.000+) zijn duidelijk ambitieuzer dan kleinere gemeenten en hebben minder oog voor de consequenties van deze ambities voor de werklust. Het College van een kleine gemeente is eerder geneigd om de raad voor een keuze te stellen: óf een nieuw theater óf een nieuw bibliotheekconcept.

Ad 4. Schaalnadelen

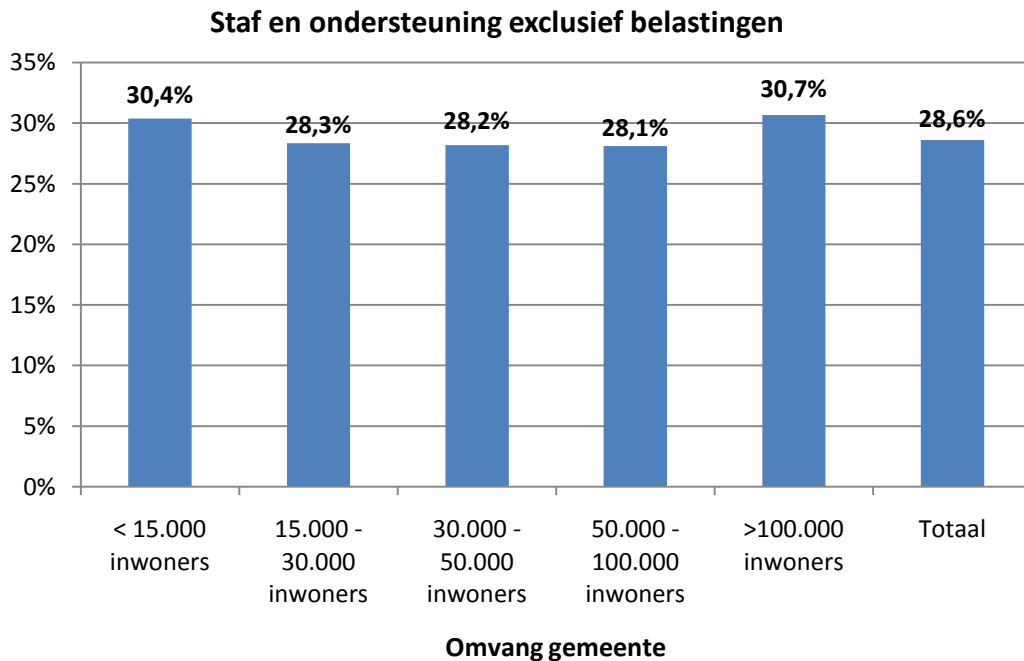
Schaalnadelen bij gemeenten komen voort uit het volgende:

- *Meer tijd nodig voor beleidsontwikkeling, veel overleg.* Grote gemeenten klagen over de enorme hoeveelheid tijd die nodig is om beleid te ontwikkelen. Integraal en interactief zijn de sleutelwoorden. In een kleine gemeente vraagt dit al veel afstemming en naarmate de gemeente groter wordt, neemt dit meer dan evenredig toe. Dit resulteert in veel overleg.
- *Het ziekteverzuim is hoger.* Het ziekteverzuim bij grote gemeenten is hoger dan bij kleine gemeenten. Dat heeft uiteraard diverse oorzaken. Twee factoren zijn volgens ons van bijzonder belang. Ten eerste tonen veel medewerkers in kleine gemeenten een bijzonder grote betrokkenheid. Meer dan hun collega's in grote gemeenten ervaren zij zich als onmisbaar. Ten tweede zijn het vooral de grote gemeenten die een hoge werkdruk ervaren. Zelf geven zij aan dat de oorzaak daarvan vooral gelegen is in hun hoge ambities en het ontbreken van een kwantificering van de personele inzet die nodig is om deze te realiseren. Daardoor maakt men geen keuzen, maar wil men alles tegelijk doen. In de hierna staande grafiek is het huidige verzuim van gemeenten afgezet tegen de norm, uitgesplitst naar gemeentegrootte¹². Daaruit blijkt dat bij veel gemeenten een reductie van 0,7 tot 1,5 procentpunt mogelijk is. Voor een gemeente met 40.000 inwoners betekent dit een besparing van ruim 3 fte bij een gemiddeld verzuim en 6 fte bij een hoog verzuim (uitgaande van een daling van 1 procentpunt).

¹² Bron: A+O fonds Gemeenten, 2009. Zie voor een nadere toelichting op de nieuwe verzuimnorm ook: De Korte, Huijben, Nijssen, Davits, Nieuwe norm voor ziekteverzuim gemeenten, A+O Magazine, december 2006.



- *Het contact met de burger moet georganiseerd worden.* Een grote gemeente moet een wijk-aanpak ontwikkelen om de burger te betrekken in het beleid, terwijl dit in een kleine gemeente meer vanzelfsprekend is. Zo zijn er grotere gemeenten die een aparte dienst Wijkbeheer hebben, die voornamelijk gericht is op het onderhouden van contacten met burgers. In een kleinere gemeente is zo'n dienst er niet, omdat direct contact tussen burger en politiek eenvoudiger te organiseren is.
- Een hoger percentage staf en ondersteuning. Zeer grote gemeenten en zeer kleine gemeenten hebben een wat hoger percentage staf en ondersteuning. Gemeenten tussen de 15.000 en 100.000 inwoners hebben het laagste percentage staf en ondersteuning. De verschillen zijn echter beperkt.

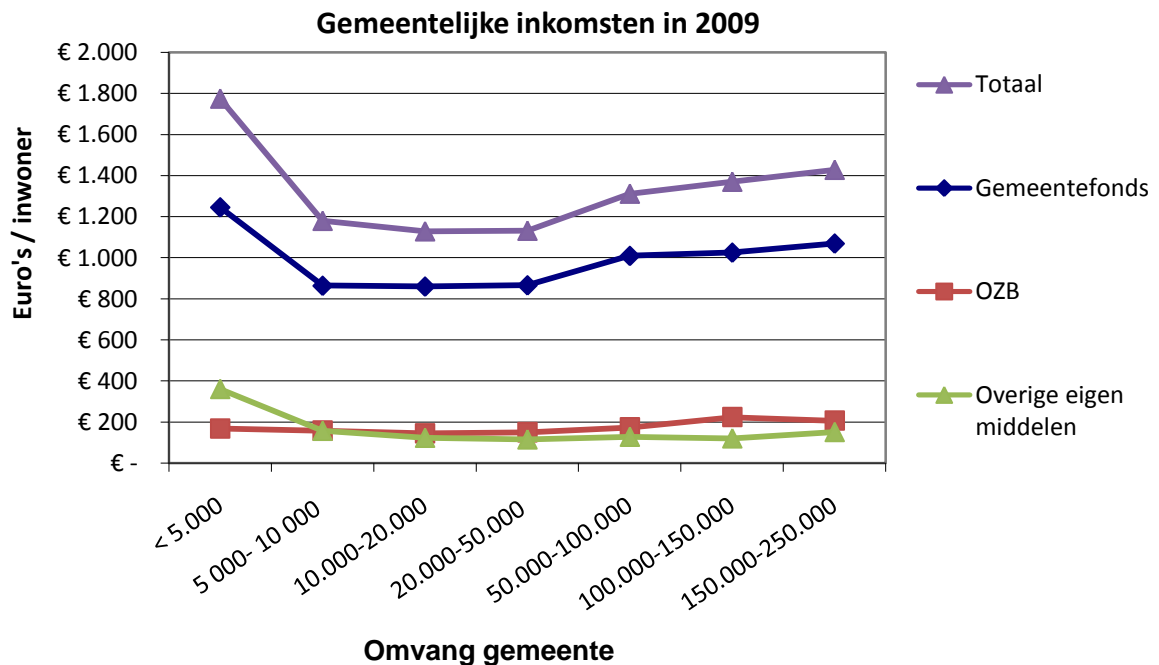


Ad 5. Zuinigheid van raad, College en ambtelijk apparaat

De vijfde factor die van belangrijke invloed is op de netto-omvang van het ambtelijk apparaat, is de zuinigheid van de raad, het College en het ambtelijk apparaat. Ook hierin bestaan tussen gemeenten grote verschillen. Wat is daarvan de oorzaak? Dat heeft te maken met het gegeven dat zuinig zijn twee dingen vereist:

- A. *Reden of noodzaak tot zuinig zijn.* De ene gemeente blijkt veel meer belang te hechten aan een lage OZB voor de burgers dan de andere gemeente. Zo'n gemeente heeft dus ook meer reden om zuinig te zijn. Verder speelt ook de financiering vanuit het gemeentefonds een belangrijke rol. De inkomsten van gemeenten vertonen een U-curve: de allerkleinste en de allergrootste gemeenten ontvangen per inwoner de grootste uitkering vanuit het gemeentefonds. Deze gemeenten heffen ook de hoogste OZB per inwoner. Wij presenteren dit in de hierna staande grafiek¹³:

¹³ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.



- B. *Inzicht in de formatieomvang per taak.* De ene gemeente heeft een veel beter inzicht in de opbouw van haar formatie dan de andere gemeente. Zo is bij kleine gemeenten de formatie-opbouw veel transparanter dan bij grote gemeenten. Het ambtelijk apparaat van 100.000+-gemeenten omvat vaak enkele duizenden fte, terwijl een gemeente met 20.000 inwoners een apparaat heeft van circa 140 fte. De gemeentesecretaris van zo'n gemeente kent zijn medewerkers persoonlijk. Dit blijkt ertoe te leiden dat een kleine gemeente meer oog heeft voor de consequenties van nieuwe taken en ambities voor de omvang van het apparaat. Het managementteam van een kleine gemeente stelt zich eerder de vraag: moeten wij deze vacature wel invullen? Moeten we de formatie wel uitbreiden of kunnen we elders een taak inkrimpen? De raad en het College van een grote gemeente zijn minder gevoelig voor argumenten betreffende de formatie en de werklust wanneer zij een nieuw plan lanceren: "Maar we hebben toch meer dan tweeduizend ambtenaren?"

Welke factoren hebben geen invloed op het netto ambtelijk apparaat, terwijl dit wel te verwachten was?

Het is niet alleen interessant om te bekijken welke factoren invloed hebben op de omvang van het netto ambtelijk apparaat. Boeiend zijn ook de factoren die daarop nauwelijks of geen invloed blijken te hebben, terwijl dit wel de algemene verwachting was.

Wij concluderen dat de fysieke structuur van een gemeente nauwelijks invloed heeft op de omvang van het totale apparaat. Wij hebben daartoe het effect onderzocht van de volgende factoren: de totale oppervlakte, de oppervlakte van binnenwateren, het aantal woonkernen, het aantal vierkante meter groen en het aantal kilometer wegen.

Overigens kan wel sprake zijn van een effect op bepaalde subtaken. De relatie die wij onderzocht hebben is die met de totale omvang van het ambtelijk apparaat.

2.3 De omvang van staf en ondersteuning

Grote verschillen in relatieve omvang staf en ondersteuning. Gemiddelde: 29%.

Tussen de gemeenten waarvan wij de staf en ondersteuning hebben onderzocht, blijken grote verschillen te bestaan in de relatieve omvang daarvan. De verhouding *aantal fte staf en ondersteuning/totaal aantal fte van de gemeente*¹⁴ varieert tussen de 17% en 43%. Het gemiddelde bedraagt 29%¹⁵. Het percentage ligt iets lager voor gemeenten met een omvang tussen de 15.000 en 100.000 inwoners.

In onderstaande tabel geven wij de omvang van de staf en ondersteuning per grootteklasse weer. Daarnaast geven wij aan hoeveel de formatie voor Belastingen bedraagt. Wij brengen de formatie voor Belastingen apart in beeld, omdat dit geen 'echte' staf of ondersteunende taak is. Wel is deze functie veelal ondergebracht bij de afdeling Financiën en Control.

	1. Staf en ondersteuning exclusief Belastingen	2. Formatie voor Belastingen	3 Staf en ondersteuning inclusief Belastingen
< 15.000 inwoners	30,4%	2,9%	33,3%
15.000 - 30.000 inwoners	28,3%	3,0%	31,4%
30.000 - 50.000 inwoners	28,2%	2,6%	30,8%
50.000 - 100.000 inwoners	28,1%	2,5%	30,6%
>100.000 inwoners	30,7%	2,0%	32,7%
Totaal	28,6%	2,7%	31,3%

Overhead relatief hoog vergeleken met andere sectoren

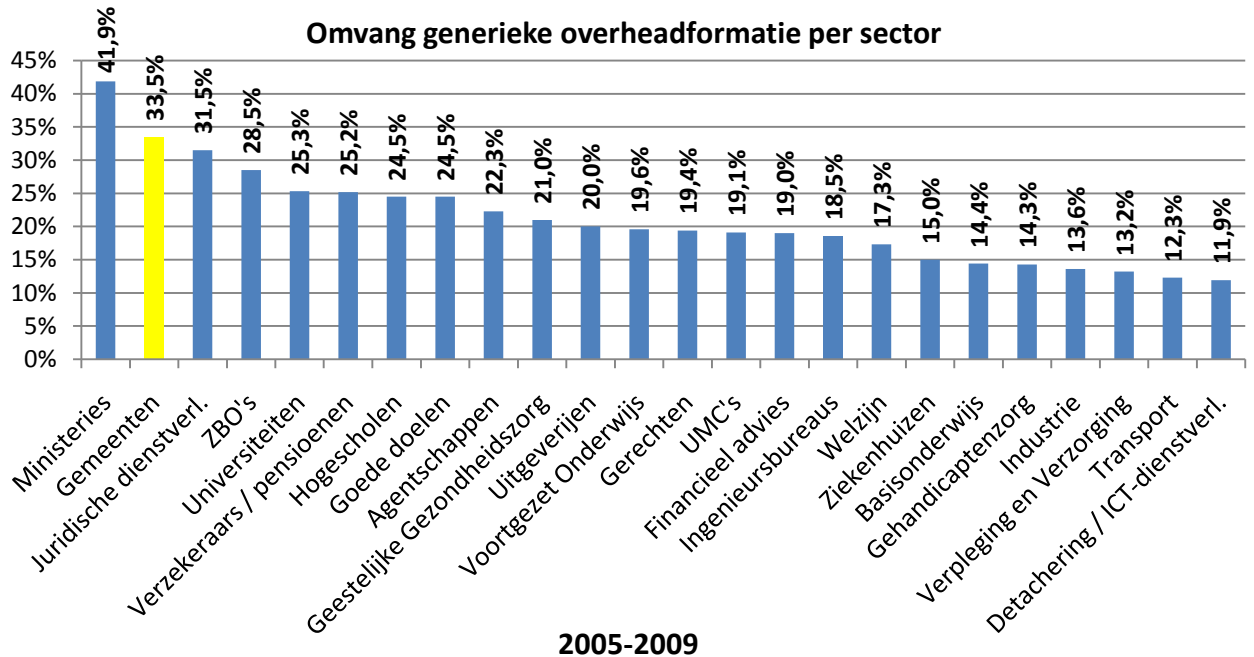
Sinds 2001 heeft Berenschot de overhead onderzocht van in totaal ruim 1.250 organisaties¹⁶. Daaruit blijkt dat tussen diverse delen van de openbare sector grote verschillen bestaan in de omvang van de overhead.

We zien een substantieel lagere overhead voor de meer uitvoerende organisaties en een hogere overhead voor de meer beleidsmatig en politiek georiënteerde organisaties. Duidelijk is ook dat gemeenten qua omvang van de overhead aan de bovenkant zitten. In onderstaande grafiek hebben wij dit weergegeven. In het overheadpercentage voor gemeenten is, ten behoeve van de vergelijkbaarheid, ook het percentage 'management van het primaire proces' meegenomen. Bij gemeenten bedraagt deze 5%.

¹⁴ Exclusief de formatie van de brandweer.

¹⁵ Exclusief de formatie voor belastingen.

¹⁶ Zie ook: Huijben, M.P.M. en Geurtsen, A.(2008), Heeft iemand de overhead gezien? Een beproefde methode om de overhead te managen, Den Haag: Academic Service.



Grote verschillen in omvang overhead tussen gemeenten

Ook tussen gemeenten bestaan grote verschillen in de omvang van de overhead. Deze verschillen zijn slechts voor een beperkt deel terug te voeren op daadwerkelijke werklastbepalende factoren. Voor het overige zijn ze niet te verklaren op grond van rationele factoren. Vooral het ontbreken van een 'norm' voor de omvang leidt ertoe dat stafdiensten groeien.

2.4 Ontwikkelingen formatie en inkomsten gemeenten

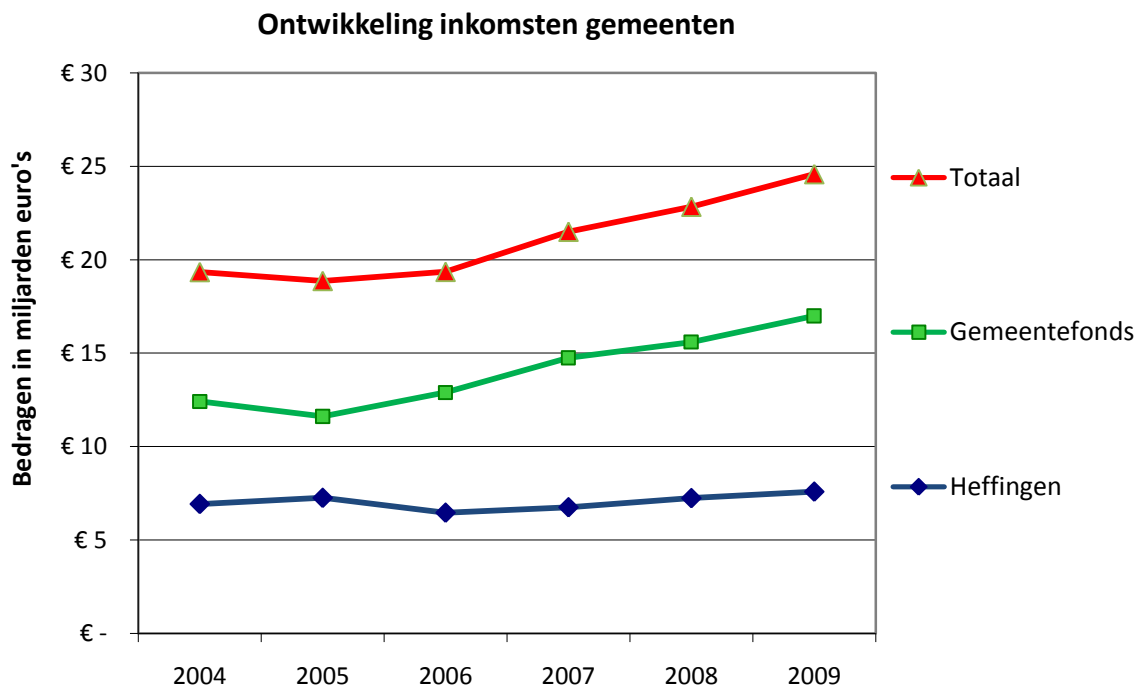
Ten aanzien van de formatie en inkomsten van gemeenten doen zich de volgende ontwikkelingen voor:

A. Ontwikkelingen inkomsten gemeenten: gevolgen van de huidige economische situatie

De begrotingscijfers laten voor 2009 een groei van de gemeentelijke inkomsten zien van 7,7% ten opzichte van 2008 tot in totaal € 24,6 miljard. De algemene uitkering uit het gemeentefonds stijgt van € 15,6 miljard in 2008 tot € 17,0 miljard in 2009. De opbrengsten uit gemeentelijke heffingen namen met 4,8% toe tot € 7,59 miljard. Dit heeft twee belangrijke oorzaken. Ten eerste zien we dat de baten rioolrechten stijgen met 6,5% ten opzichte van 2008. Daarnaast stijgen de OZB-opbrengsten met 4,7% ten opzichte van 2008¹⁷.

¹⁷ Heffingen gemeenten stijgen met 5 procent. CBS, Persbericht, 3 maart 2009.

De toename van de gemeentelijke inkomsten in 2009 past in het beeld van de afgelopen jaren. In onderstaande grafiek is deze ontwikkeling weergegeven. Belangrijkste oorzaak van de stijging sinds 2006 is de groei van de Rijksuitgaven. In de normeringsystematiek voor die jaren was de hoogte van het gemeentefonds daaraan gekoppeld ('samen de trap op, samen de trap af').



Vanwege verslechterde economische omstandigheden is de normeringsystematiek voor 2010 en 2011 buiten werking gesteld. In plaats daarvan hebben Rijk en VNG afspraken gemaakt over de (nominale) ontwikkeling van het gemeentefonds in de jaren 2009-2011. Voor 2009 blijft het reële accres ongewijzigd, te weten 4,54%. Wel ontvangen gemeenten een iets lager nominaal accres. Voor 2010 en 2011 is het reële accres op 0% gesteld¹⁸.

Door deze afspraken wordt onzekerheid over de uitkering van het gemeentefonds weggenomen. Tegelijk staan gemeenten, als gevolg van de effecten van de financiële crisis, voor tal van 'uitdagingen'. Zo nemen op verschillende beleidsterreinen (bijv. grondexploitatie) de inkomsten af, terwijl de uitgaven voor sociale voorzieningen zullen toenemen. Doordat gemeenten proberen toename van de lokale lastendruk te vermijden, is er bovendien weinig ruimte mogelijke tekorten te compenseren via de lokale heffingen.

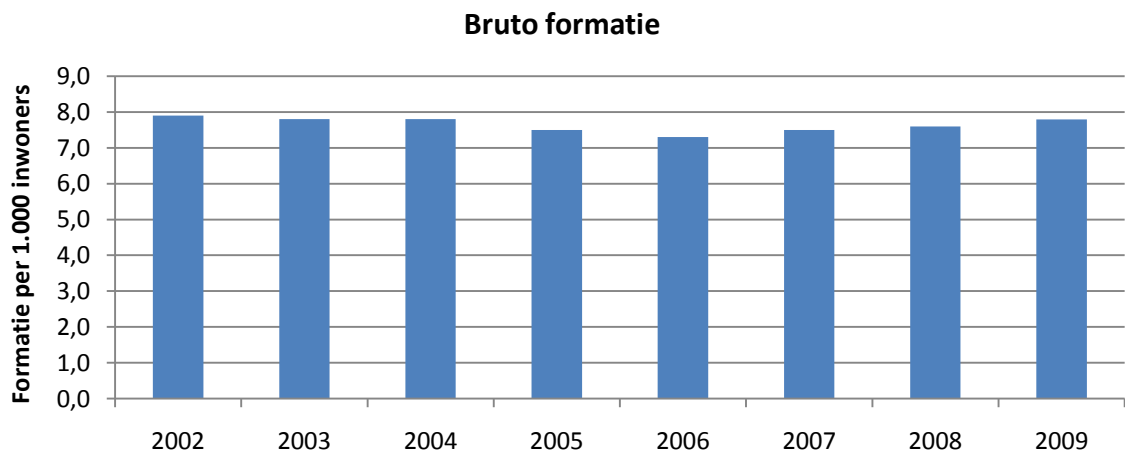
¹⁸ Toelichting akkoord medeoverheden, www.minbzk.nl.

B. *Formatie gemeenten is sinds 2002 vrij stabiel*

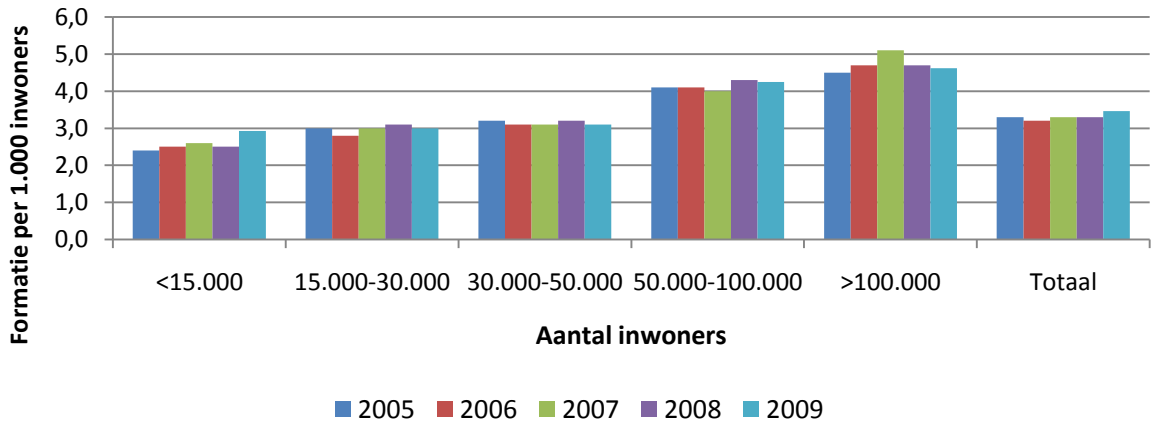
In 2002 zijn we met deze benchmark begonnen. Onderstaand presenteren wij de ontwikkeling van de brutoformatie per 1.000 inwoners sindsdien. Tevens presenteren wij het verloop van de nettoformatie en uitvoerende formatie sinds 2005. In de periode tot 2005 hanteerden wij een iets andere definitie voor deze twee maatstaven, wat de vergelijking bemoeilijkt.

We zien dat de brutoformatie tussen 2002 en 2006 iets is afgenomen en sindsdien weer is toegenomen tot nagenoeg het oude niveau. De formatie voor uitvoerende taken is over de jaren heen heel stabiel. Wel zien we dat dit aantal bij de kleinste gemeenten wat is toegenomen en bij de 100.000+ gemeenten de laatste jaren afneemt. Uit de interviews blijkt dat vooral grote gemeenten meer taken gaan uitbesteden.

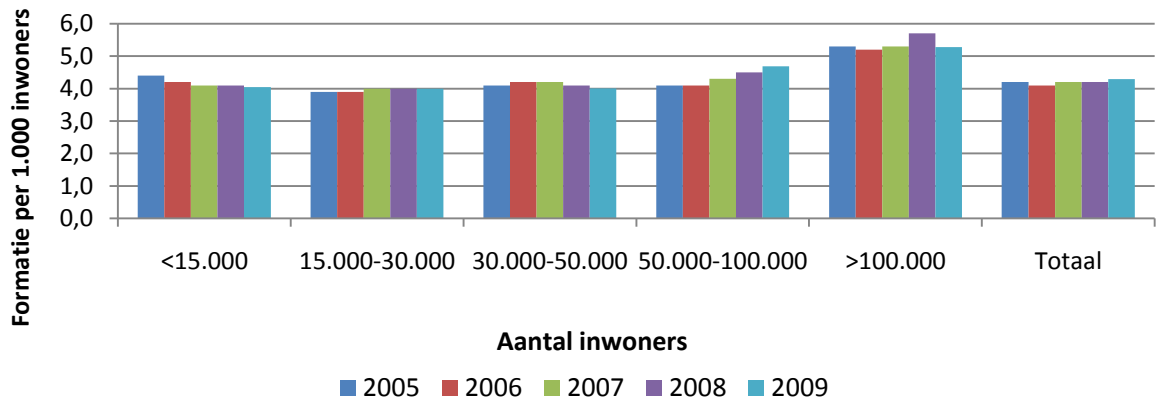
Ook de nettoformatie is over de jaren heen heel stabiel. We zien een kleine afname bij de gemeenten tot 15.000 inwoners en een toename bij gemeenten boven de 50.000 inwoners. De verschuivingen zijn echter heel beperkt.



Formatie voor uitvoerende taken



Netto formatie



3. Specifieke conclusies over de situatie bij uw gemeente

Wij presenteren nu de specifieke conclusies voor uw gemeente. Daarbij beperken wij ons in dit hoofdstuk tot de hoofdlijnen. Voor gedetailleerde informatie verwijzen wij u naar het volgende hoofdstuk en naar de uitgebreide bijlagen.

Omvang netto ambtelijk apparaat

Wij concluderen dat uw gemeente vergeleken met andere gemeenten van soortgelijke omvang een relatief veel groter netto ambtelijk apparaat heeft. Dit is de belangrijkste maatstaf voor het vergelijken van het aantal ambtenaren van gemeenten, aangezien deze maatstaf rekening houdt met verschillen in het uitbestedings- en verzelfstandigingspatroon.

Uitbestedingspatroon

Wij concluderen dat het ambtelijk apparaat van uw gemeente vergeleken met andere gemeenten van soortgelijke omvang veel meer formatie voor uitvoerende werkzaamheden omvat.

Omvang netto ambtelijk apparaat, uitgesplitst naar hoofdtaken

In de volgende tabel geven wij aan hoe de formatie van uw gemeente voor elk van de hoofdfuncties zich verhoudt tot die van andere gemeenten.

	Oordeel over de formatieomvang per hoofdfunctie in uw gemeente, vergeleken met andere gemeenten van soortgelijke omvang
Burgerzaken	Groter dan gemiddeld
Openbare orde en veiligheid	Ongeveer gemiddeld
Verkeer, vervoer en waterstaat	Kleiner dan gemiddeld
Economische zaken	Ongeveer gemiddeld
Onderwijs	Veel groter dan gemiddeld
Cultuur en recreatie	Ongeveer gemiddeld
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	Veel groter dan gemiddeld
Volksgesondheid en milieu	Veel groter dan gemiddeld
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	Ongeveer gemiddeld

Wij hebben de formatie van deze hoofdtaken gerelateerd aan het aantal inwoners in uw gemeente. Op het niveau van hoofdtaken is het aantal inwoners de meest geschikte outputindicator. Voor een aantal taken is het mogelijk om een andere outputindicator te gebruiken die een meer direct verband legt tussen de formatie en de gerealiseerde producten. Deze analyse hebben wij opgenomen in bijlage D.

Omvang staf en ondersteuning

Wij concluderen dat uw gemeente vergeleken met andere gemeenten van soortgelijke omvang een relatief kleine staf en ondersteuning heeft.

In de volgende tabel geven wij aan hoe elk van de staf en ondersteunende afdelingen in uw gemeente zich verhoudt tot die van andere gemeenten van soortgelijke omvang.

	Oordeel over de formatieomvang per hoofdfunctie in uw gemeente, vergeleken met andere gemeenten van soortgelijke omvang
Personeel en organisatie	Groter dan gemiddeld
Informatisering en automatisering	Ongeveer gemiddeld
Financiën en control	Kleiner dan gemiddeld
Juridische zaken	Ongeveer gemiddeld
Bestuurszaken en bestuursondersteuning	Kleiner dan gemiddeld
Communicatie	Kleiner dan gemiddeld
Facilitaire dienst	Ongeveer gemiddeld
Secretariaten in het 'primaire proces'	Kleiner dan gemiddeld

Overige resultaten

In bijlage D treft u de uitgebreide resultaten van uw gemeente aan. Daarin hebben wij tevens vergelijkingsinformatie opgenomen over:

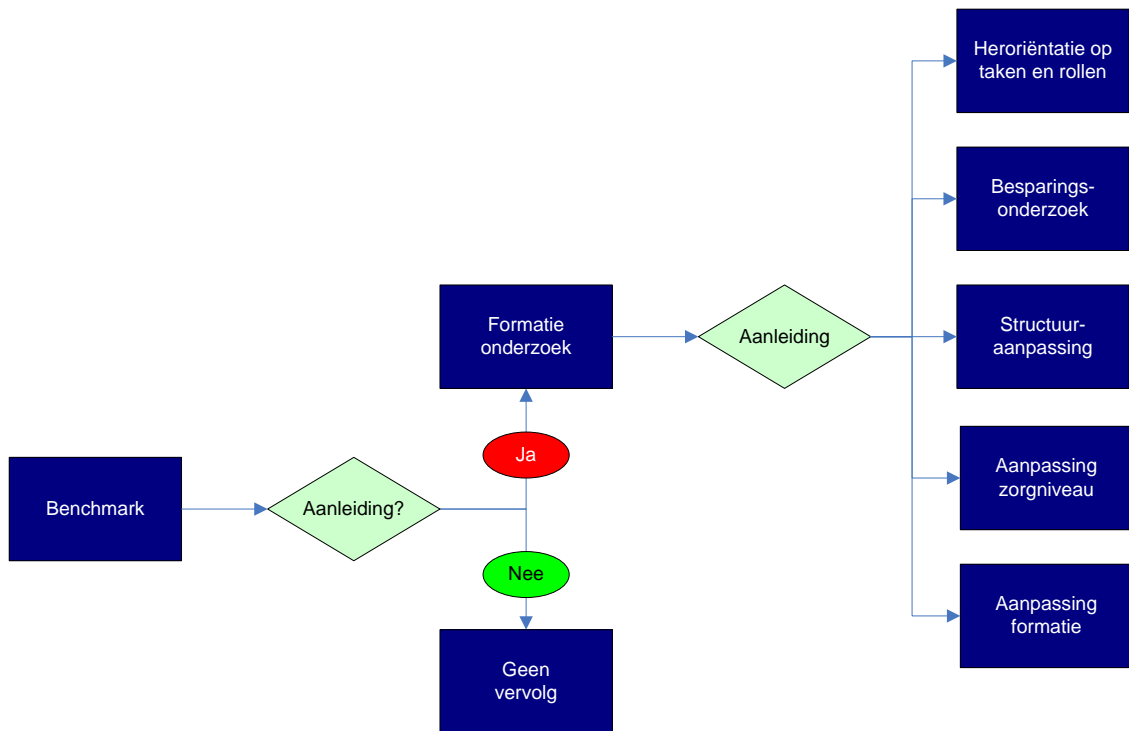
- De formatie op subtaakniveau.
- De kosten en baten.
- De opbouw naar salarisniveaus.
- Het ziekteverzuim per afdeling.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die volgen uit een benchmarkonderzoek zijn, noodzakelijkerwijs, enigszins algemeen van aard. Benchmarkonderzoek leidt wel tot verbaaspunten, zoals weergegeven in de hiervoor staande tabellen. De uitkomsten van een benchmarkonderzoek alleen zijn ons inziens onvoldoende om er onmiddellijk concrete acties op te baseren, aangezien de benchmark niet leidt tot het 'finale oordeel' over uw gemeente.

Het vullen van dit oordeel vereist een diepgaander formatieonderzoek, waarin ook gekeken wordt naar de unieke kenmerken, ambities en werkwijze van uw gemeente. Een dergelijk onderzoek dient te bestaan uit het bespreken van de benchmarkresultaten in een interviewronde met sleutelfiguren uit de organisatie, in combinatie met deskonderzoek gericht op het helder krijgen van de gemeentelijke ambities en relevante kenmerken. Uit de benchmark kan wel blijken of daartoe aanleiding is.

Het formatieonderzoek kan vervolgens aanleiding zijn voor één of meer activiteiten uit een pakket van mogelijke vervolgstappen, waarvan we er vijf vaak terugzien. In onderstaand schema geven wij deze weer. Tot dusver was vooral het aanpassen van de formatie een populaire maatregel. De laatste tijd zien we in onze adviesopdrachten meer aandacht ontstaan voor een heroriëntatie op taken en rollen en voor het aanpassen van kwaliteitsniveaus.



4. De relatieve omvang van uw ambtelijk apparaat

In dit hoofdstuk geven wij aan hoe de formatieomvang van uw ambtelijk apparaat zich verhoudt tot dat van andere gemeenten. Wij gaan daartoe achtereenvolgens in op:

- A. De *bruto-omvang* van uw ambtelijk apparaat, ofwel de totale omvang van uw ambtelijk apparaat.
- B. De formatie voor uitvoerende werkzaamheden die uw ambtelijk apparaat zelf uitvoert.
- C. De *netto-omvang* van uw ambtelijk apparaat. Deze is onder te verdelen in:
 - De formatie voor het '*primaire proces*' (de gemeentelijke taken).
 - De formatie voor *staf en ondersteuning* (de zogenaamde PIOFACH-taken).

Zoals gezegd, is de bruto formatieomvang geen goede maatstaf om de vergelijking met andere gemeenten te maken, aangezien deze sterk wordt vertekend door verschillen in het uitbestedingspatroon van gemeenten. Daarom brengen wij deze verschillen in het uitbestedingspatroon onder punt 2 afzonderlijk in beeld. Wanneer we de bruto-omvang verminderen met de formatie voor uitvoerende werkzaamheden, resulteert de netto-omvang van het ambtelijk apparaat. Dit is een maatstaf die tussen gemeenten wel goed vergelijkbaar is.

Wij maken telkens de vergelijking met:

- Het gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse.
- Het gemiddelde van alle deelnemende gemeenten.

Wij vinden dat de vergelijking van uw gemeente met het gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse het beste beeld geeft. De vergelijking met de totale groep gemeenten hebben wij opgenomen om aan te geven in welke mate uw grootteklasse verschilt van het gemiddelde van alle gemeenten.

4.1 De bruto-omvang van uw ambtelijk apparaat

In onderstaande tabel vergelijken wij de bruto-omvang van uw ambtelijk apparaat met dat van andere gemeenten. De cijfers luiden in fte per 1.000 inwoners¹⁹.

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Bruto-omvang ambtelijk apparaat	17,0	10,0	7,8

¹⁹ Gemiddeld omvat een fte een werkweek van 36 uur. Een klein aantal gemeenten heeft een iets kortere of een iets langere werkweek.

4.2 De formatie voor uitvoerende werkzaamheden die uw ambtelijk apparaat zelf uitvoert

In de hierna staande tabel vergelijken wij de formatie voor uitvoerende werkzaamheden die uw ambtelijk apparaat *zelf* uitvoert met die van andere gemeenten. De cijfers luiden in fte per 1.000 inwoners.

Het gaat hierbij om taken als: afvalverwijdering en -verwerking, het beheer van parkeergarages, het beheer van sportlocaties, etc. Het totaaloverzicht van deze taken hebben wij opgenomen in bijlage D.

De ene gemeente voert deze taken geheel zelf uit, terwijl andere gemeenten deze taken hebben verzelfstandigd, uitbesteed of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling.

De tabel biedt inzicht in het uitbestedingspatroon van uw gemeente vergeleken met dat van andere gemeenten. Anders gezegd, het geeft antwoord op de vraag of uw gemeente relatief veel of weinig ambtenaren op de loonlijst heeft staan die belast zijn met uitvoerende taken.

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Formatie voor uitvoerende werkzaamheden die het ambtelijk apparaat zelf uitvoert	8,4	4,6	3,5

In bijlage D vergelijken wij het uitbestedingspatroon van uw gemeente per taak met dat van andere gemeenten in uw grootteklasse. Tevens vergelijken wij per taak de omvang van de formatie. Om redenen van vergelijkbaarheid vergelijken wij uitsluitend de taken die uw gemeente geheel zelf uitvoert met andere gemeenten die deze taak ook geheel zelf uitvoeren.

4.3 De netto formatieomvang van het ambtelijk apparaat

In onderstaande tabel vergelijken wij de netto-omvang van uw ambtelijk apparaat met dat van andere gemeenten. De cijfers luiden in fte per 1.000 inwoners.

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Netto-omvang ambtelijk apparaat	7,3	5,3	4,3

De netto formatieomvang omvat de formatie voor het primaire proces en de formatie voor de staf en ondersteuning. Wij gaan hier nu achtereenvolgens op in.

1. *Formatie voor het 'primaire proces' (de gemeentelijke taken)*

In de hierna staande tabel vergelijken wij de formatie van het primaire proces (de gemeentelijke taken) van uw gemeente met die van andere gemeenten. Wij hebben dit uitgesplitst naar de gemeentelijke hoofdtaken. De cijfers luiden in fte per 1.000 inwoners. In bijlage D hebben wij dit uitgesplitst naar taken.

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Burgerzaken	0,40	0,34	0,31
Openbare orde en veiligheid	0,07	0,07	0,11
Verkeer, vervoer en waterstaat	0,15	0,25	0,23
Economische zaken	0,11	0,11	0,07
Onderwijs	0,20	0,11	0,11
Cultuur en recreatie	0,26	0,29	0,27
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	0,41	0,26	0,24
Volksgezondheid en milieu	0,43	0,23	0,28
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	0,73	0,74	0,73

2. *Formatie voor de staf en ondersteuning*

In de volgende tabel vergelijken wij de formatieomvang van de staf en ondersteuning in uw gemeente met die van andere gemeenten. Het gaat daarbij om zowel de centrale als de decentrale staf en ondersteuning. Met de decentrale staf en ondersteuning bedoelen we: de staf en ondersteuning in de diensten of sectoren.

Wij drukken de omvang van de staf en ondersteuning uit als percentage van de totale brutoformatie van uw gemeente²⁰. De werklust van de staf en ondersteuning is immers vooral afhankelijk van de totale formatieomvang van de gemeente. Daarom is dit voor de staf en ondersteuning een betere maatstaf dan het aantal inwoners.

²⁰ Exclusief de formatie voor de brandweer.

Berenschot

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Personeel en organisatie	3,3%	2,8%	2,8%
Informatisering en automatisering	4,6%	4,6%	3,4%
Financiën en control	5,6%	7,8%	7,2%
Juridische zaken	1,4%	1,4%	1,5%
Bestuurszaken en bestuursondersteuning	0,9%	2,2%	2,0%
Communicatie	1,6%	2,2%	1,7%
Facilitaire dienst	6,4%	6,4%	7,8%
Secretariaten in het 'primaire proces'	2,6%	3,2%	2,1%
Totale staf en ondersteuning	26,4%	30,7%	28,6%

Bijlage A

Vergelijking deelnemers met populatie

Vergelijking deelnemers met populatie

		Nederland		Onderzoek	
		Aantal gemeenten	Procentueel	Aantal gemeenten	Procentueel
A	< 15.000	123	28%	11	11%
B	15.000 - 30.000	168	38%	29	30%
C	30.000 – 50.000	83	19%	26	27%
D	50.000 - 100.000	41	9%	18	19%
E	> 100.000	26	6%	12	13%
Totaal		441	100%	96	100%

Bijlage B

Vragenlijst en toelichting

Bijlage C

Good practices

Good practices

Het effectief beheersen van de workload van beleidsmedewerkers (Smallingerland)

Inleiding

Berenschot heeft in 2009 in opdracht van het A+O fonds Gemeenten bij een aantal gemeenten onderzoek gedaan naar de relatie tussen politiek-bestuurlijke ambities en formatieplanning. De gemeente Smallingerland was één van de deelnemende gemeenten. Centraal stonden de volgende drie vragen:

- Hoe hoog is de werkdruk/werkstress in de gemeente? Hoe slagvaardig kan de gemeente opereren?
- Hoe beheerst de gemeente de workload van de beleidsmedewerkers?
- Wat kunnen we leren van de gemeente?

Smallingerland

De gemeente Smallingerland ligt in Friesland en telt ruim 55.000 inwoners.

Hoe hoog is de werkdruk/werkstress in de gemeente? Hoe slagvaardig kan de gemeente opereren?

De werkdruk binnen Smallingerland is over het algemeen goed hanteerbaar, zo blijkt uit de gesprekken en een medewerkertevredenheidsonderzoek uit 2007. Dit is opvallend gezien de relatief geringe formatie van de gemeente. Het verzuim ligt met 6,3% in 2008 boven het landelijk gemiddelde, maar in de interviews wordt aangegeven dat dit niet of nauwelijks werkdrukgerelateerd is.

De slagvaardigheid van de gemeente lijkt groot, getuige het feit dat Smallingerland met haar krappe bezetting raad en College tevreden weet te stemmen. Bovendien is Smallingerland in april 2009 na een onafhankelijke burgerenquête uitgeroepen tot 'beste gemeente van Friesland'.

Hoe beheerst de gemeente de workload van beleidsmedewerkers?

Uit de verschillende gesprekken blijkt een duidelijk visie: Smallingerland houdt het graag simpel. Het doel van de gemeente is het zo goed mogelijk bedienen van de burgers. Acties die daar niet of te indirect aan bijdragen, worden vermeden. De formatie wordt bewust krap gehouden, wat gewaardeerd door de raad en het College. Om toch slagvaardig te kunnen zijn, zonder de werkdruk te hoog te laten worden, moet de gemeente efficiënt werken. Zij hanteert daarom enkele 'spelregels'.

- Het directieteam stelt de kaders op, bewaakt deze en geeft het goede voorbeeld. De gemeentesecretaris omschrijft zichzelf als 'criticaster in vaste dienst' en geeft aan daarom vaak 'de burger' te spelen. Dit zowel naar College als ambtelijke organisatie. Aangegeven wordt dat het directieteam een hecht team vormt, dat veiligheid en stabiliteit creëert.

‘Medewerkers weten waar ze aan toe zijn’. Het directieteam bestaat uit een algemeen directeur/gemeentesecretaris, een directeur financiën en een personeelsdirecteur.

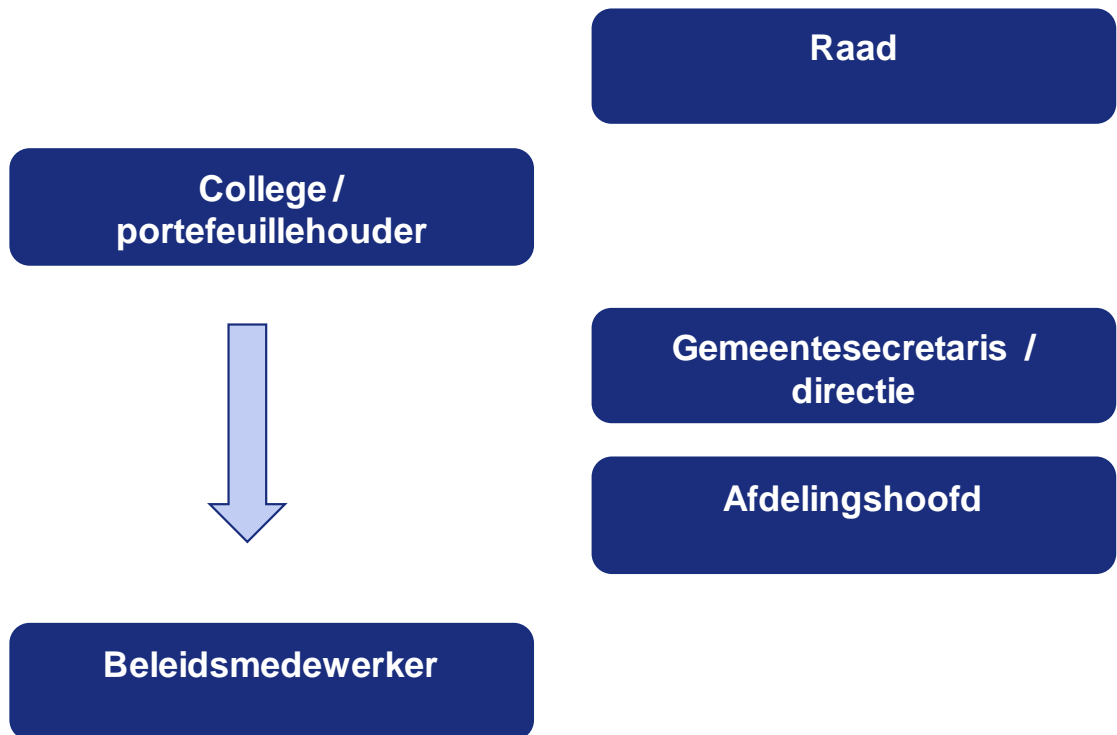
- Smallerland hanteert, behalve voor grotere projecten, geen organisatiebreed systeem van capaciteitsplanning. Het directieteam is namelijk van mening dat prioriteiten zo snel verschuiven dat gemeentebrede planning niet zinvol is. Vanuit de beperkte capaciteit wordt bekeken wat wel en niet mogelijk is. Het College wordt daardoor uitgenodigd keuzes te maken.
- Beleidsmedewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor hun planning. Zij geven aan wat zij wel en niet haalbaar achten. Dit stemmen zij af met hun afdelingshoofd. Hieronder treft u een versimpeld voorbeeld van een werkplanning zoals medewerkers in Smallerland deze opstellen.

<i>Naam medewerker</i>	jan	feb	mrt	apr	mei	...	dec	TOTAAL	
ALGEMEEN									
Huisvestingsprogramma		25	20	25	25	25		25	300
Noodlokalen		18	22	25	18	20		20	240
ADHOC WERKZAAMHEDEN/KLUSSEN									
Diversen		25	25	25	25	25		25	300
INTERNE PROJECTEN/PROCESSEN									
Herziening beleidsregels		30	30	30	30	30		30	360
TOTAAL Benodigd		98	97	105	98	100	0	100	1200
TOTAAL Beschikbare directe uren		100	100	100	100	100		100	1200
Verschil		2	3	-5	2	0	0	0	0

- Collegeleden stemmen opdrachten en vragen tijdens het wekelijks portefeuilleoverleg direct af met de afdelingshoofden. Inhoudelijke afstemming vindt vervolgens direct tussen Collegeleden en beleidsmedewerkers plaats. Dit directe contact werkt snel en zorgt ervoor dat men van elkaar weet wat er speelt. Dit leidt tot wederzijds begrip.
- Zowel beleidsmedewerkers als Collegeleden zijn verantwoordelijk om het afdelingshoofd te betrekken bij de planning. Het afdelingshoofd neemt geen verantwoordelijkheid voor afspraken waarbij hij of zij niet tijdig betrokken is.
- Het directieteam bemoeit zich in principe niet met het contact tussen Collegelid en afdeling. Zij komt hier alleen tussen als er iets mis gaat. Het directieteam fungeert als ‘zeef’ tussen de afdelingen en het College. Vanuit de secretarisfunctie wordt wel een inhoudelijke toets uitgevoerd uit op de stukken die naar het College gaan. ‘Onduidelijkheid of te veel details leiden tot extra werk’.

Schematisch ziet de afstemming over het incidenteel werkaanbod in Smallingerland er als volgt uit.

Afstemming over incidenteel werkaanbod Smallingerland



De gemeente Smallingerland gebruikt geen organisatiebreed planningssysteem. Beleidsmedewerkers beheren hun eigen planning. Over incidentele vragen en opdrachten vindt directe afstemming plaats tussen Collegeleden en de afdeling (zowel afdelingshoofd als beleidsmedewerkers). Het directieteam komt hier in principe niet tussen.

Opvallend is dat wordt aangegeven dat beleidsmedewerkers vanuit de raad weinig werk ontvangen. Het meeste werk betreft autonome werkzaamheden (+/- 55%). Daarnaast komt een belangrijk deel voort uit het Collegeprogramma (+/- 30%) en nieuwe wet- en regelgeving (+/- 15%).

Het laag beleggen van verantwoordelijkheden stelt hoge eisen aan de kwaliteit van leidinggevenden en personeel, zo wordt aangegeven. Niet iedereen kan of wil in een dergelijke organisatie werken. Smallingerland zoekt daarom zeer kritisch naar medewerkers die passen in deze werkwijze en doet veel moeite om zich op de regionale arbeidsmarkt te profileren als plezierige werkgever. De gemeente gebruikt hiervoor extra instrumenten zoals een door Smallingerland gestarte en inmiddels in de provincie ruim gebruikte site (www.werkeninfriesland.nl) die goedkoop en effectief is. Vaak vindt selectie plaats door mensen van samenwerkende afdelingen. Hierbij wordt extra gelet op 'passen in de organisatie'. Wanneer men niet tevreden is, wordt langer doorgezocht. Minstens zo belangrijk als het werven van goede mensen vindt de gemeente het behouden ervan.

Kernwoorden hierbij zijn ondermeer vrijheid van handelen, 'krenten in de pap' regelen (leuke incidentele opdrachten) en het nastreven van een prettige sfeer.

Tot slot krijgen alle medewerkers een zogenaamde PEP-training (Persoonlijk Efficiency Programma) aangeboden.

Wat kunnen we leren van Smallingerland?

Smallingerland kiest voor een krappe formatie. Om toch slagvaardig te kunnen zijn en de werkdruk te beperken, is een hoge efficiëntie vereist. Hiertoe houdt de gehele organisatie strak vast aan enkele hiervoor beschreven 'spelregels'. In de kern komt het erop neer dat alles zo simpel mogelijk gehouden wordt.

Het directieteam zet een stevige visie neer op de rollen van de (gemeentelijke) overheid. Het is hierin enigszins recalcitrant en voelt zich niet gauw verplicht zich te conformeren aan wat 'gebruikelijk' is of voorgeschreven wordt. Deze visie wordt zowel intern als extern helder gecommuniceerd.

Er vindt zoveel mogelijk directe afstemming plaats tussen het College en de afdelingen. Verantwoordelijkheden worden laag belegd. Medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor hun planning. Dit alles met als doel de burger zo goed mogelijk te bedienen.

Scherp op de inkoop (Gemeente Enkhuizen)

Doel

In de gemeente Enkhuizen zijn de afgelopen periode twee trajecten gestart. Het betreft een bezuinigingsoperatie en het traject 'Enkhuizen in de Greep', gericht op de bedrijfsvoering, dienstverlening en cultuur. In het kader van 'Enkhuizen in de Greep' is enkele jaren geleden het project inkoop van start gegaan. Het doel van dit project is het realiseren van een inkoopbeleid, het vastleggen van inkoopprocessen en het vastleggen van verantwoordelijkheden en interne controle. Doel is tot een professionele inkooporganisatie te komen en een besparing te realiseren.

Middel

Allereerst is een werkgroep ingesteld. Deze werkgroep wordt 'getrokken' door een projectmanager, die speciaal is vrijgesteld voor projecten die gemeentebreed worden opgezet. De bewaking van de voortgang ligt in handen van de stafadviseur. Dit is een effectieve waarborg om de voortgang van het project te garanderen.

De werkgroep heeft bij de start de gewenste acties en de hoogst haalbare besparing onderzocht. Hierbij stonden het waarborgen van de kwaliteit en continuïteit van het inkoopproces centraal. Concrete acties van de werkgroep waren het uitvoeren van een inkoop- en factuuranalyse en het in kaart brengen van het contractenbeheer. Uit de factuuranalyse is ondermeer gebleken dat de verwerking per factuur € 40 aan inzet kost. Dit betekent dat een reductie van het aantal facturen al snel tot besparingen kan leiden. Daarnaast kwam uit de analyse naar voren dat de inkoop gefragmenteerd plaatsvond. Door inkoop te coördineren viel voordeel te behalen. Vervolgens heeft de werkgroep de uitgangspunten van een inkoopbeleid en een inkoophandboek opgesteld. Hierin staan de inkoopprocessen omschreven zoals vormen van aanbesteding en gunningmethodieken (inkooptools).

Tijdens het proces zijn de medewerkers die met inkoop zijn belast en de OR geïnformeerd en betrokken. Bij de start van het onderzoek waren 80 medewerkers belast met inkoop. Na een analyse van de inkoopprocessen is dit aantal teruggebracht naar 15 medewerkers. Voor deze 15 medewerkers zijn de bevoegdheden vastgelegd waarbij aandacht is besteed aan interne controle en functiescheiding. Op termijn zullen de inkopers ook getraind worden in onderhandelingsvaardigheden om contracten zo voordelig mogelijk te kunnen sluiten.

Het proces is nog niet afgerond. De volgende stap is het opzetten van de functie van inkoopcoördinator. Deze coördinator zal complexe inkooptrajecten, zoals Europese aanbestedingen, begeleiden en het contractbeheer verder vormgeven.

Resultaat

Door het invoeren van relatief eenvoudige maatregelen heeft de organisatie sinds de start van het project het aantal facturen weten te verminderen met 30%. Dit heeft bij financiën geleid tot besparing op de personele bezetting en in de kosten.

Doelmatigheidsonderzoeken artikel 213a (Gemeente Venray)

Doel

‘Realisatie van een flexibele organisatie die haar taken op een zodanige wijze vervult dat permanent ingespeeld wordt op de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving’.

De organisatie wordt gestructureerd doorgelicht. Elk jaar worden 2 afdelingen (gedeeltelijk) doorgelicht. Na 4 jaar zijn alle afdelingen aan bod geweest. Het doel hiervan is dat de organisatie op een zo doelmatig mogelijke manier haar werk doet. Daarnaast wordt minimaal één programma of één paragraaf uit de programmabegroting getoetst op doeltreffendheid. De keuzes voor de onderzoeken zijn tot nu toe vooral gemaakt tegen de achtergrond van incidenten dan wel concrete verzoeken van het management.

Daarnaast worden er aparte opdrachten verstrekt voor de doorlichting van (onderdelen) van de organisatie als de actualiteit daar aanleiding voor geeft.

Middel

Jaarlijks zendt het College vóór 31 december een onderzoeksplan naar de raad van de in het volgende jaar te verrichten interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Het totaal onderzoekstraject kan onderverdeeld worden in volgende 3 fases.

A. Doen we de juiste dingen (doeltreffend).

Dit gebeurt middels een domeinonderzoek. Toetsen aan de strategische visie, ontwikkelingsperspectief, Collegeprogramma en programmabegroting. Hierbij worden met name inhoudsdeskundigen betrokken.

B. Doen we de juiste dingen goed (doelmatig en rechtmatig).

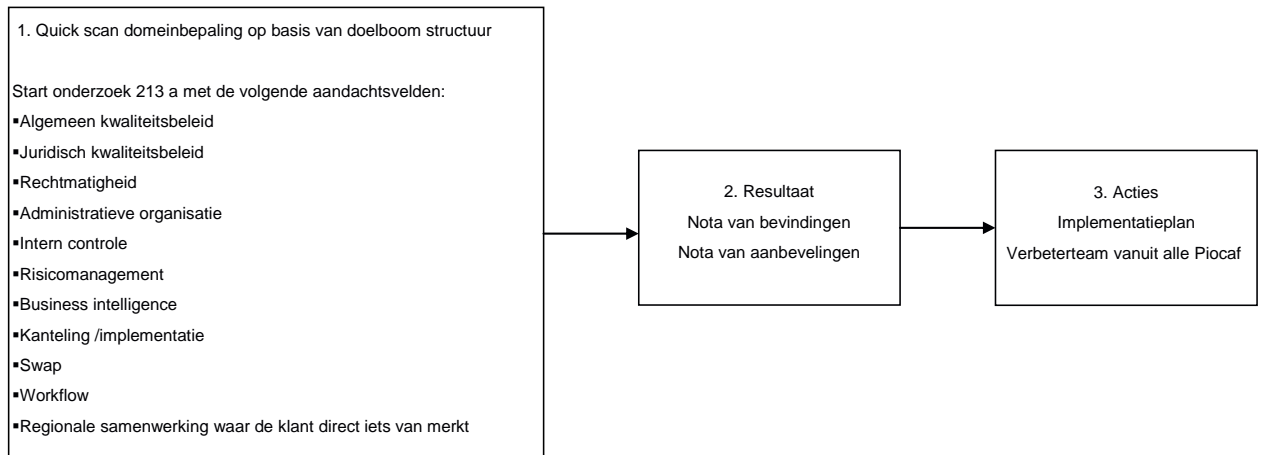
Op basis van een onderzoek zullen de bevindingen en aanbevelingen leiden tot een implementatieplan waarmee een verbeterteam aan de slag kan. Bij dit onderdeel worden met name procesdeskundigen betrokken. Dit betreft: de deskundige op het terrein van algemeen en juridische kwaliteitszorg, rechtmatigheid, risicomanagement, organisatiekunde, sturingsmiddelen (dashboard), integraliteit, klantgerichtheid, AO/IC en informatiekunde.

C. Verbeterteam.

Dit team bestaat zowel uit inhoudsdeskundigen, coördinatoren en procesdeskundigen (PIJOCAFF). Zij implementeren de verbeterpunten op een zodanige wijze dat dit verankerd wordt in de organisatie.

Schematisch is dit als volgt weer te geven:

Onderzoeksplan



Resultaat

Venray voldoet zo geheel op eigen kracht (zonder inschakeling van adviesbureaus) aan de in artikel 213a genoemde doelmatigheidsonderzoeken. De medewerkers leveren zo zelf een bijdrage, gericht op het uiteindelijke resultaat dat Venray de goede dingen doet met focus op de klantwaarde.

Snijden in de overhead bij een bedrijf (A, een anonieme zakelijke dienstverlener)

Snijden in de overhead is momenteel een actueel thema. Op dit terrein verrichten wij veel opdrachten, ook in andere sectoren. Dit jaar voegen we één good practice toe, uit de sector zakelijke dienstverlening. Het gaat om een pensioenuitvoerder. De organisatie verzorgt onder meer de premie-inning en de uitkering van pensioenregelingen, het beheren en beleggen van vermogens en het verrichten van aanvullende diensten. We blikken terug op een operatie die zes jaar geleden is gestart.

Doelstelling voor de operatie

Het drastisch reduceren van de kosten om tot een marktconforme kostenstructuur te komen.

Middel

Het op basis van benchmarks en aanvullend onderzoek in één grote klap reduceren van de kosten.

De overhead van A bedraagt in 2008 19,1% (fte overhead/totaal aantal fte). Dat is substantieel lager dan het gemiddelde van de sector pensioenuitvoerders/verzekeraars (27,8%) en iets lager dan de zakelijke dienstverlening als geheel. Voor aanvang van de operatie zag dit cijfer er geheel anders uit. De bomen groeiden eind vorige eeuw tot in de hemel. Door de hoge rendementen op beleggingen waren de kosten toen van ondergeschikt belang. Met de kelderende beurskoersen kwam daarin radicaal verandering. De stakeholders vonden de organisatie veel te duur geworden. Dit bleek onder meer uit een benchmark onder pensioenuitvoerders. De zelfstandige positie van de organisatie stond ineens ter discussie. Deze crisis leidde tot een extern onderzoek. Er werd een nieuwe directeur aangesteld en er kwam een nieuwe strategie: niet langer werd aan enkele sectoren een breed productenaanbod aangeboden. Het doel werd nu om het productenaanbod te beperken tot pensioenuitvoering en om daarmee meer sectoren te gaan bedienen. Om aantrekkelijk te blijven voor de huidige deelnemers moesten de kosten per pensioendeelnemer drastisch dalen.

A besloot de omslag naar een marktconforme kostenstructuur in één grote klap te maken. Het externe onderzoek liet zien dat de personele omvang met 25% kon worden gereduceerd. Voor de helft van deze medewerkers volgde gedwongen ontslag. Er werd daarnaast gebruik gemaakt van pre-pensioenmaatregelen. Per leeftijdscohort van 10 jaar werd het LIFO principe toegepast: Last in First out. Zo werd in totaliteit de leeftijdsopbouw van de organisatie niet aangetast. Het reorganisatiebudget omvatte een derde deel van de totale begroting. De helft daarvan werd besteed aan reorganisatiekosten (ontslagvergoeding, advies- en interim-kosten, etc.) en de andere helft aan de nieuwbouw van de ICT-structuur. De reorganisatie werd 1,5 jaar lang getrokken door een interim-directeur.

Resultaat

Nu, zes jaar later, kijkt de controller tevreden op de operatie terug. De reorganisatiekosten waren snel terugverdiend. De kosten per pensioendeelnemer daalden van € 160 naar € 110. Daarmee is de discussie over het zelfstandig voortbestaan van de organisatie voorlopig naar de achtergrond verdwenen. En tevens maakten deze lage kosten A aantrekkelijk voor nieuwe sectoren.

Vervolg: hoe managed A de overhead om de nieuwe situatie in stand te houden?

De organisatie heeft een sterke focus op kosten. De laatste jaren is elke medewerker zich daarvan terdege bewust. Boven de organisatie hangt voortdurend een Zwaard van Damocles: wanneer de kosten per deelnemer stijgen, staat de continuïteit op de tocht. De nieuwe directeur draagt deze boodschap persoonlijk uit, door aan te schuiven bij afdelingsoverleggen over de begroting. De huidige omvang van de organisatie maakt deze persoonlijke aanpak mogelijk. Elk voorstel voor een uitbreiding van de formatie moet worden onderbouwd met een businesscase (met daarin onder meer de terugverdientijd) en wordt beoordeeld door de directie. De drempel die daarmee wordt opgeworpen blijkt effectief.

De controller rapporteert gedetailleerd en op maandbasis over de overheadkosten. Dit gebeurt op het niveau van kostenplaatsen. Door de leidinggevenden worden deze overzichten met argusogen gevolgd. Hun variabele beloning (maximaal 10% van het jaarsalaris) is deels afhankelijk van de mate waarin zij binnen budget opereren. Tevens hebben zij ook dit jaar weer een target van 5% kostenreductie meegekregen.

De organisatie heeft complexiteit erkend als een belangrijke veroorzaker van overheadkosten. Door het productenaanbod terug te brengen is ook de complexiteit verminderd. De staf is volledig centraal georganiseerd, waardoor er geen afstemmingsproblemen kunnen ontstaan tussen centrale en decentrale staven. Verder houdt A de druk op de ketel door jaarlijks aan de benchmark pensioenuitvoering mee te doen.

De streefpercentages die A hanteert zijn gebaseerd op een externe benchmark in combinatie met een intern organisatieonderzoek. Sindsdien volgt men de ontwikkelingen in de markt (bijvoorbeeld door in 2006 opnieuw deel te nemen aan een overheadbenchmark) en probeert men tevens medewerkers te stimuleren om nog efficiënter te werken.

Bijlage D

Resultaten van uw gemeente