

ONDERZOEK

PERSONEELSONTWIKKELING

gemeente Groningen 2004 - 2008

Rekenkamercommissie gemeente Groningen



Secretariaat:
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727

e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl
website: www.groningen.nl/rkc

Januari 2010

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen is in 1997 ingesteld door de gemeenteraad van Groningen. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Ambitie van de rekenkamercommissie is om dit te doen op een onafhankelijke, professionele en politiek betrokken wijze. Naar aanleiding van onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de raad. De rekenkamercommissie bestaat uit vier raadsleden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt, de raad kan wel het verzoek doen om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Met zijn onderzoeken wil de rekenkamercommissie de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad verder versterken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen bestaat uit:
Gerard Johanns (voorzitter), Annie Postma, Karin Hazewinkel, Bernard Koops, Joost van Keulen, Aljona Wertheim en Jarko Nieweg. Secretaris is Peter Kommerij.

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727
internet: www.groningen.nl/rkc
e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	7
2. Conclusies	8
2.1 Realisatie bezuiniging	8
2.2 Autonome ontwikkelingen	8
2.3 Uitvoering personeelsreductie	9
2.4 Ontwikkeling externe inhuur en verklaringen daarvoor	9
2.5 Causaal verband tussen formatiereductie en toename externe inhuur	9
2.6 Omvang dienst SOZawe	10
3. Overige bevindingen	11
4. Mogelijke verbeterpunten	12
Bestuurlijke reactie van het college van B&W	13
Nawoord rekenkamercommissie	14
Bijlage	
Onderzoeksrapport Formatie Informatie van Pro Facto	

1 INLEIDING

Toen de rekenkamercommissie eind vorig jaar de fracties bezocht om te informeren naar mogelijke onderzoeksonderwerpen, kwam meerdere keren de personeelsomvang van de gemeente Groningen naar voren. Dit thema werd genoemd in combinatie met de bezuinigingsoperatie die tussen 2004 en 2007 heeft plaatsgevonden en de stijging van de kosten voor externe inhuur. De rekenkamercommissie besloot die drie onderwerpen te verenigen in één onderzoek met de volgende hoofdvraag:

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de formatieomvang van de gemeente Groningen in de periode 2004-2008 en heeft dit effect gehad op de inhuur van externen?

Onderzoeksbureau Pro Facto uit Groningen heeft dit onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd. Daarbij is onder andere in kaart gebracht hoe de personeelsomvang zich per dienst heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren, wat de invloed van de bezuinigingsoperatie daarop was en hoe de autonome groei en krimp zich in die periode ontwikkeld hebben. Ook hebben ze de groei van de externe inhuur in kaart gebracht en daarvoor verklaringen gezocht en gevonden. Op basis van documentstudie en diverse interviews zijn de onderzoekers tot hun conclusies gekomen.

Het rapport geeft volgens de rekenkamercommissie een goed inzicht in de werkelijkheid achter de getallen van groei, krimp en bezuiniging. De onderzoekers constateren dat de medewerking aan het onderzoek erg goed verlopen is en ook dat zij positief waren verrast door de beschikbaarheid van de benodigde gegevens, vooral die over de ontwikkelingen ten aanzien van de personeelsbezuinigingen.

2 CONCLUSIES

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn dat de bezuinigingsoperatie 2004 – 2007 vrij succesvol en nauwgezet is uitgevoerd en dat er geen causaal verband aangetoond kan worden tussen de krimp van de organisatie en de groei van de externe inhuur. Door de onderzoekers is per dienst in kaart gebracht hoe de bezuinigingsoperatie is gerealiseerd en welke autonome ontwikkelingen er in de periode tussen 2004 en 2007 hebben plaatsgevonden. Doordat er in de onderzochte periode meer autonome groei dan krimp heeft plaatsgevonden, is de totale personeelsomvang in genoemde periode niet met de totale bezuinigingstaakstelling van 387 formatieplaatsen gedaald, maar met 220 fte. In het onderzoeksverslag wordt per dienst aangegeven wat de oorzaken zijn van deze autonome groei, dan wel krimp. De groei heeft in de meeste gevallen te maken met nieuwe taken en werkzaamheden voor de gemeente die uit externe middelen worden betaald of inkomsten opleveren.

Aan de hand van zes concrete vragen hebben de onderzoekers een antwoord op de centrale onderzoeksvraag geformuleerd. Deze vragen gaan in op de ontwikkeling van de personeelsomvang, de wijze waarop de personeelsreductie is gerealiseerd, de ontwikkeling van de omvang van externe inhuur en de verklaringen daarvoor, de vraag of er een causale relatie bestaat tussen de formatiereductie en de omvang van de externe inhuur en de personeelsontwikkelingen bij een specifieke dienst, SOZAWE.

2.1 Realisatie bezuiniging

Geconstateerd wordt dat de bezuinigingsoperatie 2004-2007 voor wat betreft het terugdringen van de personele omvang van de gemeente voor 91% gerealiseerd is en per 2008 zelfs voor 96%. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de bezuinigingsoperatie op succesvolle wijze is uitgevoerd. Verder wordt geconstateerd dat de raad ook tijdens de bezuinigingsoperaties erg adequaat is geïnformeerd over de voortgang van de bezuinigingsoperatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat de concernorganisatie er bovenop heeft gezeten om de bezuiniging zo optimaal mogelijk te realiseren.

2.2 Autonome ontwikkelingen

Gedurende deze bezuinigingsoperatie stond de wereld niet stil. Een van de redenen van de bezuinigingsoperatie destijds was om middelen vrij te maken voor nieuw beleid. Er werden diverse nieuwe beleidskeuzes gemaakt en ook vanuit Den Haag kreeg de gemeente meer taken toebedeeld, zoals de WMO. Verder is er een nauw samenwerkingsverband met de gemeente Ten Boer aangegaan waarbij de meeste ambtenaren van Ten Boer in dienst zijn gekomen van de gemeente Groningen. Ook vloeiden er taken af, los van de bezuinigingen, of zijn deze bij andere diensten ondergebracht. De onderzoekers hebben deze ontwikkelingen per dienst in beeld gebracht. Daaruit blijkt dat de gemeente in de periode 2004 – 2007, buiten de bezuinigingsoperatie om, met 134 fte's is gegroeid. Dat betekent dat de totale formatie in de genoemde periode, inclusief de bezuiniging van 387 fte's die voor 91% is gerealiseerd (dus 353,9 fte), is gedaald met 219,9 fte's.

2.3 Uitvoering personeelsreductie

Uit het onderzoek komt naar voren dat in veel van de gevallen waarin formatie is wegbezuinigd, er doelmatiger wordt gewerkt. Concrete voorbeelden hiervan zijn de bezuiniging bij de DSW, waar op het aantal ambtenaren is bezuinigd. Een ander voorbeeld is de bezuiniging bij de Milieudienst, waarbij door de mechanische zijbelader op de vuilnisauto in plaats van drie personen nog maar één persoon nodig is. Naast het doelmatiger werken heeft de gemeente ook veel taken afgestoten om de bezuiniging te realiseren, zoals bij de Bestuursdienst waar de lobbyist in Den Haag is afgeschaft en bij de HVD het afstoten van de ambulancedienst. In mindere mate is als gevolg van de bezuiniging de dienstverlening aan de burger minder geworden, zoals bij de DIA waar enkele decentrale loketten zijn gesloten. Overigens zijn deze decentrale loketten als gevolg van raadsbesluiten nog steeds open (Hoogkerk) of worden binnenkort weer geopend (Lewenborg).

2.4 Ontwikkeling externe inhuur en verklaringen daarvoor

Uit het onderzoek blijkt dat de omvang van de externe inhuur vooral in 2007 en 2008 fors is gestegen. In 2004, 2005 en 2006 bedroegen de uitgaven voor externe inhuur ongeveer 18 miljoen euro, in 2007 was dit ruim 24 miljoen euro en in 2008 30 miljoen euro. Vooral bij RO/EZ, OCSW, de Milieudienst en SOZawe zijn de kosten voor externe inhuur de laatste paar jaar fors gestegen. De onderzoekers zien de verklaring hiervoor in het aantal projecten dat de laatste jaren fors is toegenomen. Er is veel meer politieke aandacht voor duurzaamheid en om uitvoering te geven aan de plannen op dat gebied is de externe inhuur bij de Milieudienst gestegen. Bij RO/EZ is de externe inhuur gestegen door projecten als de aanleg van de parkeergarage aan het Damsterdiep en de Zuidelijke Ringweg. OCSW had te maken met moeilijk te vervullen functies waardoor er nu tijdelijk een aantal interim managers zijn ingezet. Bij SOZawe betreft het de inhuur van meer specifieke expertise op het gebied van re-integratie en jobcoaching. Een algemene concernbrede verklaring voor de stijging van de externe inhuur hebben de onderzoekers niet gevonden, de oorzaken zijn zoals gezegd divers.

2.5 Causaal verband tussen formatiereductie en toename externe inhuur

Een direct verband tussen de daling van de personeelsomvang en de toename van de externe inhuur is uit het onderzoek niet naar voren gekomen. Het zou kunnen dat bepaalde werkzaamheden door externen worden gedaan, omdat dit niet meer door de gekrompen vaste formatie kan worden uitgevoerd. Het onderzoek levert echter geen concrete aanwijzingen hiervoor.

De gemeente werkt met een toegestane formatie (prognose) in de begroting en een (feitelijk gerealiseerde) gemiddelde personele bezetting in de rekening. Daartussen zit een zogenaamde flexibele schil, die naar eigen inzicht kan worden ingezet voor de inhuur van extern personeel, bijvoorbeeld om een piekbelasting in de werkzaamheden op te vangen. Andere inkomstenbronnen voor externe inhuur zijn de inkomsten uit projecten, de vergoeding van het UWV voor ziekte en inkomsten uit uitbestede diensten. Omdat pas in de loop van een jaar duidelijk wordt hoeveel vacatureruimte er is of welke extra inkomsten de gemeente heeft, worden deze inkomsten niet begroot, maar wel gebruikt voor het inhuren van extern personeel. Daarom zijn de kosten voor externe inhuur aan het eind van het jaar altijd hoger dan begroot. Daar staan echter ook inkomsten tegenover die de extra kosten van externe inhuur afdekken.

2.6 Omvang dienst SOZawe

Uit het onderzoek blijkt dat er fors bezuinigd is op de personeelsomvang van de dienst SOZawe, mede als gevolg van de daling van het aantal bijstandsccliënten. In de periode 2004 – 2007 ging het om een totale daling van het personeelsbestand met 72 fte's. Bovendien wordt geconstateerd dat het cliëntenbestand van SOZawe groter is dan alleen de mensen met een WWB-uitkering. De laatste jaren heeft de gemeente in het kader van "Alle stadgers actief" de inzet op het gebied van leren-werken, meedoen, vrijwilligerswerk, schuldhulpverlening en armoedebeleid geïntensiveerd. Het gevolg daarvan was de inzet van meer personeel bij SOZawe. Verder wordt bij de dienst de vuistregel gehanteerd dat bij een daling van 125 bijstandsccliënten er 1 fte verdwijnt onder de bijstandsconsulenten. Als gevolg daarvan is het aantal bijstandsconsulenten de laatste jaren gedaald met 15.

3 OVERIGE BEVINDINGEN

Kwaliteit van de administratieve organisatie inzake personeelsontwikkelingen varieert sterk per dienst.

Niet alle gemeentelijke diensten houden de ontwikkelingen in formatie en externe inhuur even nauwkeurig bij. Positieve voorbeelden hierbij zijn de diensten RO/EZ en de Milieudienst. Negatief voorbeeld is de HVD, die bijvoorbeeld geen managementinformatie bijhoudt over de externe inhuur. De afdeling P&O en/of de directeur middelen hebben daar geen inzicht in de aard en omvang van het ingehuurd personeel.

Met EMIS heeft de gemeente een verouderd personeelsinformatiesysteem.

Uit de interviews met de diverse medewerkers van de gemeente komt volgens de onderzoekers naar voren dat er nogal wat bezwaren kleven aan EMIS. Het is niet mogelijk om uit EMIS geaggregeerde informatie op concernniveau te halen, diensten gaan verschillend om met de implementatie van het systeem, het is een tamelijk ingewikkeld systeem, waardoor maar enkelen er relevante informatie uit kunnen halen, er wordt gebruik gemaakt van heel veel functiecodes, waardoor formatie en bezetting van diensten onderling moeilijk te vergelijken zijn.

De bevoegdheid voor het inhuren van derden verschilt nogal per dienst.

Bij een aantal diensten (BD, RO/EZ) is altijd een besluit van de directie nodig, bij andere diensten (OCSW, HVD) hebben divisiehoofden een eigen budget voor externe inhuur. Overigens is deze situatie per 1 juni 2009 veranderd als gevolg van de vacaturestop bij de gemeente. Voor de inhuur van derden is vanaf dat moment de goedkeuring van de gemeentesecretaris nodig.

Het is erg lastig voor de raad om inzicht te krijgen in de werkelijke omvang van het personeelsbestand van de gemeente Groningen.

Er circuleren verschillende cijfers gedurende het jaar voor wat betreft de personeelsomvang. Zo is in de begroting sprake van de toegestane formatie en in de rekening van een gemiddelde personele bezetting. Tussendoor wordt in de voortgangsrapportages gerapporteerd over ontwikkelingen en wijzigingen. Omdat er onvermijdelijk sprake is van verschillende aantallen, is het lastig voor de raad om de ontwikkelingen goed te volgen, al moet wel worden opgemerkt dat de informatievoorziening over personele ontwikkelingen de laatste jaren sterk is verbeterd. In de jaarrekening van de afgelopen paar jaar worden de wijzigingen in de formatie-omvang tot op de fte verantwoord.

4 MOGELIJKE VERBETERPUNTEN

Op basis van dit onderzoek wordt geconstateerd dat de bezuinigingsoperatie 2004 – 2007 adequaat is uitgevoerd en dat er geen aantoonbaar verband bestaat tussen de krimp van de personeelsformatie en de groeiende externe inhuur. Op basis daarvan worden geen aanbevelingen gedaan. In de marge van deze hoofdvragen komen nog wel enkele zaken naar voren waar de rekenkamercommissie aandacht voor vraagt en die mogelijk kunnen leiden tot een verbetering van het inzicht in de omvang van en de ontwikkelingen op het gebied van de externe inhuur.

1. De administratie van de ontwikkelingen in de formatie en de externe inhuur kan bij enkele diensten worden verbeterd, zodanig dat het mogelijk is om jaarlijks een concernbreed overzicht te presenteren. De ontwikkelingen kunnen dan beter worden bijgehouden en er kan worden gestuurd op de uitgaven voor externe inhuur. Ook kan worden gekeken of het personeelsinformatiesysteem EMIS hiervoor voldoende geschikt is.
2. Overwogen kan worden of de gemeentelijke diensten op dezelfde wijze zouden moeten omgaan met de inhuur van externen, zodat er ook een concernbrede beoordeling kan plaatsvinden van de jaarlijkse uitgaven aan de inhuur van extern personeel.

BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Bestuursdienst

Directie MID/P&O/Verhagen

Onderwerp Rapport Rekenkamercommissie

Voorzitter van de Rekenkamercommissie
De heer G.D. Johans

Telefoon 050 367 77 00 Bijlage(n)

Datum 24 DEC 2009 Uw brief van

GRIFFIE
reg.nr. GR.oq.21225 10
ingek. 24 DEC 2009
class. -207.516
te beh. door: SR
kopie gez. aan:

Ons kenmerk BD 09.2116753

Uw kenmerk



Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Wij zijn met het openbaar
vervoer bereikbaar,
buslijnen
1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Informatie over
vertrektijden krijgt u via
0900-92 92

In uw antwoord graag datum
en kenmerk vermelden.

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.
groningen.nl

Website
www.groningen.nl

Geachte heer Johans,

Personeelsontwikkeling en de daarmee samenhangende kostenbeheersing is inzichtelijk en adequaat. Dat blijkt uit de conclusies van het door u uitgebrachte rapport. Dat stemt ons tevreden. Verder zullen wij ons voordeel doen met uw aanbevelingen.

Ook wij ervaren onvolkomenheden bij de toepassing van Emis (het Personeels Informatie Systeem).

Wij kijken naar verbeteringen maar geven in 2010 voorrang aan de vervanging van het Financiële Systeem.

Tenslotte geeft u in overweging na te gaan of de ontwikkelingen in- en de administratieve vastlegging bij inhuur van derden meer kan worden gestandaardiseerd.

Ook aan de hand van de ervaringen bij de per 1 juni 2009 ingestelde Personeelsstop zullen wij hierop in 2010 terug komen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

SE.4.C

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de bondige reactie van het college van B&W op het onderzoek naar de ontwikkeling van de personeelsomvang. Belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de bezuinigingsoperatie 2004 – 2007 adequaat is uitgevoerd en dat er geen relatie is te leggen tussen de bezuinigingen op het personeel en de groei van de externe inhuur. Het rekenkameronderzoek geeft dus weinig aanleiding om op hoofdlijnen kritische opmerkingen te maken. Het college sluit zich daar bij aan, zo blijkt uit de reactie.

De rekenkamercommissie maakt in de marge van het onderzoek nog wel enkele opmerkingen, en het college van B&W gaat in zijn reactie niet op alle punten in. De onvolkomenheden met Emis worden onderkend, maar de rekenkamercommissie kan zich goed voorstellen dat het college van B&W in 2010 voorrang wil geven aan de invoering van het nieuwe financiële systeem. Op de opmerking dat het voor de raad erg lastig is om inzicht te krijgen in de werkelijke omvang van het personeelsbestand (omdat er verschillende cijfers circuleren gedurende het jaar) gaat het college niet in. Wellicht kan dit nog nader worden uitgewerkt.

Voor het overige heeft de rekenkamercommissie niets toe te voegen aan de reactie van het college van B&W en is het aan de raad om dit rapport te bespreken. Het college merkt nog op dat hij in 2010 terugkomt op het standaardiseren van ontwikkelingen in en vastlegging bij inhuur van derden. Deze kan wat de RKC betreft worden opgenomen op de lange-termijnagenda van de raad.



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Formatie informatie

Rapportage over de personele ontwikkeling van de gemeente Groningen

N. Struiksmā
A. de Jonge

Groningen, november 2009

Pro Facto BV
Oude Boteringestraat 17a
9712 CG Groningen
www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoudsopgave

1. Plaatsbepaling	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen en -methoden	1
1.3 Leeswijzer	2
2. Algemene bevindingen	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Verantwoording	3
2.3 Personele bezuinigingen	4
2.4 Personele ontwikkeling	5
2.5 Inhuur van personeel van derden	6
2.6 Samenvatting	7
3. De personele ontwikkeling van de Bestuursdienst	9
3.1 Algemeen	9
3.2 Bezuinigingsacties	9
3.3 Autonome groei	9
3.4 Overige krimp	10
3.5 Inhuur van personeel van derden	10
4. De personele ontwikkeling van de Dienst Informatie en Administratie	11
4.1 Algemeen	11
4.2 Bezuinigingsacties	11
4.3 Autonome groei	12
4.4 Overige krimp	12
4.5 Inhuur van personeel van derden	12
5. De personele ontwikkeling van de Dienst Sociale Werkvoorziening Stadspark	14
5.1 Algemeen	14
5.2 Bezuinigingsacties	14
5.3 Autonome groei	14
5.4 Overige krimp	15
5.5 Inhuur van personeel van derden	15
6. De personele ontwikkeling van de Hulpverleningsdienst	16
6.1 Algemeen	16
6.2 Bezuinigingsacties	16
6.3 Autonome groei	16
6.4 Overige krimp	17
6.5 Inhuur van personeel van derden	17
7. De personele ontwikkeling van de Milieudienst	18
7.1 Algemeen	18
7.2 Bezuinigingsacties	18
7.3 Autonome groei	18
7.4 Overige krimp	19
7.5 Inhuur van personeel van derden	19

8. De personele ontwikkeling van de Dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn	21
8.1 Algemeen	21
8.2 Bezuinigingsacties	21
8.3 Autonome groei	22
8.4 Overige krimp	22
8.5 Inhuur van personeel van derden	23
9. De personele ontwikkeling van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken	24
9.1 Algemeen	24
9.2 Bezuinigingsacties	24
9.3 Autonome groei	25
9.4 Overige krimp	26
9.5 Inhuur van personeel van derden	26
10. De personele ontwikkeling van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid	27
10.1 Algemeen	27
10.2 Bezuinigingsacties	27
10.3 Autonome groei	28
10.4 Overige krimp	29
10.5 Inhuur van personeel van derden	29
11. Kwalitatieve onderzoeksbevindingen	31
11.1 Inleiding	31
11.2 Administratieve orde	31
11.3 EMIS	31
11.4 Inhuur van derden	32
11.5 Presentatie / prognosticering uitgaven voor derden	33
12. Conclusie en samenvatting	35
12.1 Inleiding	35
12.2 Hoe heeft de formatieve Personeelsomvang van de Gemeente Groningen zich sinds 2004 jaarlijks ontwikkeld?	35
12.3 Op welke wijze is de personeelsreductie van de afgelopen jaren gerealiseerd?	35
12.4 Op welke wijze heeft de omvang van de inhuur van externen zich sinds 2004 ontwikkeld?	36
12.5 Hoe zijn de jaarlijkse veranderingen in de omvang van de inhuur van externen per dienst te verklaren?	37
12.6 Is er sprake van een causale relatie tussen de formatiereductie en de omvang van de inhuur van externen?	37
12.7 Hoe is te verklaren dat de personeelsomvang van de dienst SOZawe ondanks een kleinere taakomvang als gevolg van minder cliënten, de afgelopen jaren niet is afgenomen?	38
Bijlage 1: Gebruikte documenten	i
Bijlage 2: Respondenten	ii
Bijlage 3: normen voor inhuur derden?	iii

1. Plaatsbepaling

1.1 Inleiding

De gemeente Groningen is in 2004 gestart met een bezuinigingsoperatie. Deze bezuinigingsoperatie had ten doel in het tijdvak van 2004 tot en met 2006 de uitgaven van de gemeente te reduceren met 44 miljoen euro en de gemeentelijke organisatie met 387 formatieplaatsen in te krimpen.

Bij de rekenkamercommissie van de gemeente Groningen bestond het idee dat de formatie van de gemeentelijke organisatie vanaf 2008 weer is gaan groeien. Ook signaleerde de rekenkamercommissie een sterke toename van de kosten voor de inhuur van externen. De zorg bestond dat de bezuinigingsoperatie bij een voortdurende groei teniet wordt gedaan.

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen heeft daarom onderzoek laten uitvoeren naar de ontwikkeling van de personeelsomvang, waarbij gekeken is naar het verloop van de bezuinigingsacties, de autonome groei en overige krimp bij de diensten. Tevens is er aandacht voor de inhuur van personeel van derden binnen de gemeente. In het onderzoek is speciale aandacht besteed aan de dienst SOZAWE. De reden hiervoor was dat de rekenkamercommissie in het offerteverzoek constateerde dat de dienst SOZAWE veel minder cliënten bediende dan een jaar daarvoor, maar dat de personeelsomvang van de dienst niet lijkt te zijn aangepast aan deze wijziging van deze taakomvang.

Het onderzoek is uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies, dat gelieerd is aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. Niko Struiksma trad op projectleider, terwijl de uitvoering grotendeels is verricht door Anneke de Jonge. Het CAB heeft het onderzoeksdeel met betrekking tot de dienst SOZAWE voor zijn rekening genomen. Namens het CAB hebben drs. Eelco Westerhof en drs. Bert Schudde in het onderzoek geparticipeerd.

1.2 Onderzoeksvragen en -methoden

In het onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de formatieomvang van de gemeente Groningen in de periode 2004-2008 en heeft dit effect gehad op de inhuur van externen?

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

1. Hoe heeft de formatieve personeelsomvang van de gemeente Groningen zich sinds 2004 jaarlijks ontwikkeld?
2. Op welke wijze is de personeelsreductie van de afgelopen jaren gerealiseerd?
3. Op welke wijze heeft de omvang van de inhuur van externen zich sinds 2004 jaarlijks ontwikkeld?
4. Hoe zijn de jaarlijkse veranderingen in de omvang van de inhuur van externen per dienst te verklaren?

5. Is er sprake van een causale relatie tussen de formatiereductie en de omvang van de inhuur van externen?
6. Hoe is te verklaren dat de personeelsomvang van de dienst SOZawe ondanks een kleinere taakomvang als gevolg van minder cliënten, de afgelopen jaren niet is afgenomen?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden. Per dienst is gesproken met één tot drie sleutelfunctionarissen. Het aantal interviews per dienst hing onder meer af van de periode waarin (potentiële) gesprekspartners hun huidige sleutelfunctie vervulden, de mate waarin toereikende schriftelijke informatie beschikbaar was en inschattingen en suggesties vanuit de diensten zelf. Een overzicht van de geïnterviewden en gebruikte bronnen is weergegeven in de bijlagen 1 en 2.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 worden de algemene bevindingen weergegeven omtrent de bezuinigingen, de ontwikkeling van de formatie en de ontwikkeling van de inhuur van personeel van derden van 2004 t/m 2008.

In de hoofdstukken 3 t/m 10 wordt per dienst aangegeven hoe de personeelsomvang zich ontwikkeld heeft in de periode 2004-2008. Daarbij gaat het om de bezuinigingstaakstelling en –realisatie en de personele ontwikkeling die daar los van staat. Per dienst wordt een korte toelichting gegeven op de wijze waarop de bezuinigingen zijn gerealiseerd. Deze toelichting is gebaseerd op informatie uit de 'voortgangsrapportages bezuinigingen', de gevoerde gesprekken bij de diensten en de informatie die geleverd is door de diensten en het concern. Ook worden per dienst de autonome groei en overige krimp van de dienst besproken. Tot slot komt per dienst de inhuur van derden aan de orde.

In hoofdstuk 11 wordt een aantal meer kwalitatieve onderzoeksbevindingen gepresenteerd. In hoofdstuk 12 ten slotte worden de centrale onderzoeksvragen kernachtig beantwoord.

2. Algemene bevindingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de algemene bevindingen met betrekking tot de personeelsomvang en de inhuur van derden door de gemeente Groningen als geheel en de diensten afzonderlijk weergegeven. Zoals aangegeven, is de gemeente Groningen in 2004 gestart met een bezuinigingsoperatie die tot doel had in de periode tot en met 2006 de uitgaven van de gemeente te reduceren met 44 miljoen euro en de gemeentelijke organisatie met 387 formatieplaatsen in te krimpen. De bezuinigingsperiode is later verlengd tot 2007 en 2008, omdat sommige bezuinigingen niet eerder konden worden gerealiseerd. Per dienst zijn concrete afspraken gemaakt over de bezuinigingstaakstelling in formatieplaatsen. Daarbij is door het college van B&W op voorhand een aantal uitgangspunten en beperkingen geformuleerd:

- De sterkste schouders, de zwaarste lasten
- Eerst snijden in “eigen vlees”
- Geen gedwongen ontslagen

Het college heeft besloten dat er niet bezuinigd zou worden op onder meer schoolzweemmen, cultuur en peuterspeelzalen. De uiteindelijke taakstelling per dienst is gebaseerd op rekenformules, waarvan het te ver voert om deze in dit kader te vermelden.

In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de personele bezuinigingen per dienst in de periode 2004-2008, vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op overige personele ontwikkelingen en in paragraaf 2.4 op de inhuur van derden.

2.2 Verantwoording

In dit rapport wordt uitgegaan van de bezuinigingscijfers zoals die vermeld zijn in de voortgangsrapportages bezuinigingen. In deze rapportages is gedurende de bezuinigingsperiode periodiek aan de raad gerapporteerd over de voortgang van de bezuinigingen. Dit zijn in dit kader de meest betrouwbare gegevens. In de voortgangsrapportages wordt expliciet uitgegaan van het moment dat een bezuiniging is gerealiseerd. Pas op het moment dat een functie feitelijk niet meer vervuld werd, werd deze voor de voortgangsrapportage bezuinigingen geacht niet meer te bestaan en was de bezuiniging voor die functie gerealiseerd. Dit is een belangrijk verschil met bijvoorbeeld de primitieve begroting. De cijfers met betrekking tot de formatie in de primitieve begroting, de jaarrekening en de voortgangsrapportages bezuinigingen zijn nooit gelijk, omdat ze verschillende meetmomenten hebben. Dit maakt de onderlinge vergelijkbaarheid van deze verschillende cijfermatige rapportages lastig.

2.3 Personele bezuinigingen

Hierna, in tabel 2.1, zijn de formatieve taakstellingen per dienst weergegeven. Het betreft de *uiteindelijke* totale gemeentebrede personele taakstelling van 387,1 fte. De oorspronkelijke taakstelling in 2004 was 383 fte. In 2005 is de taakstelling verhoogd naar 412 fte en in 2006 verlaagd naar 408 fte, waarna het uiteindelijk op 387,1 is uitgekomen.¹ Per dienst zijn afspraken gemaakt met de projectleider bezuinigingen van de Bestuursdienst welke concrete functies wanneer (dienen te) vervallen.

Tabel 2.1: Formatietaakstelling en realisatie per jaar per dienst in fte (bron: Voortgangsrapportages bezuinigingen).

	BSD	DIA	DSW	HVD	MD	OCSW	RO/EZ	SOZAWE	Totaal
2004									
Realisatie	1,7	3,5	0	3,0	13,2	3,0	47,3	36,0	107,7
Taakstelling	1,7	3,5	0	3,0	13,2	3,0	47,3	39,0	110,7
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	-3,0	-3,0
2005									
Realisatie	0,5	16,0	10,5	0	10,6	9,9	45,3	22,0	114,8
Taakstelling	0,5	16,5	10,5	0	10,6	9,9	49,6	25,5	123,1
Saldo	0	-0,5	0	0	0	0	-4,3	-3,5	-8,3
2006									
Realisatie	0,8	36,0	4,0	3,0	7,7	20,0	21,5	7,0	100,0
Taakstelling	0,8	37,9	4,0	3,0	7,7	25,6	21,5	8,0	108,5
Saldo	0	-1,9	0	0	0	-5,6	0	-1,0	-8,5
2007									
Realisatie	0	7,3	0	1,0	3,5	10,6	0	9,0	31,4
Taakstelling	0	9,0	0	1,0	3,5	21,3	0	10,0	44,8
Saldo	0	-1,7	0	0	0	-10,7	0	-1,0	-13,4
Totaal saldo	0	-4,1	0	0	0	-16,3	-4,3	-8,5	-33,2

In 2008 zijn de diensten die de taakstelling nog niet geheel hadden gerealiseerd, doorgegaan met bezuinigingen. Dit heeft er toe geleid dat de diensten alsnog de taakstellingen grotendeels hebben gerealiseerd. Voor de DIA resteert per 2008 nog een taakstelling van 1,5 fte, voor OCSW nog 7,2 fte², voor RO/EZ nog 1,8 fte en voor SOZAWE nog 4,5 fte.

Op basis van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de taakstellingen in belangrijke mate, namelijk 91 procent, zijn gerealiseerd en per 2008 zelfs voor 96 procent. Vier diensten (Bestuursdienst, DSW, Hulpverleningsdienst en Milieudienst) hebben de

¹ De achtergronden van deze bijstellingen zijn divers. Zo is er in 2005 een wijziging opgetreden van 29 fte als gevolg van de consequenties die het uitvoeringsplan van SOZAWE had (19 fte) en het meenemen van 10,6 fte boventalligen bij de DIA als extra onderdeel van de taakstelling. In 2006 is er een kleine verschuiving geweest door kleine wijzigingen bij het invullen van de bezuinigingen voor de BSD, DIA, HVD en RO/EZ. Bij OCSW en ROEZ zijn in 2006 de financiële bezuinigingen op een andere wijze gehaald, waardoor de formatiereductie iets lager kon uitvallen (resp. 3,7 en 3,4 fte). In 2007 is de taakstelling flink naar beneden bijgesteld. De reden hiervoor was onder meer de overplaatsing van personeel naar de Regionale Ambulance Voorziening. De activiteiten zijn overgedragen, maar het personeel (14 fte) staat in de vorm van detacheringsovereenkomsten nog steeds op de loonlijst van de HVD.

² Van OCSW is bekend dat in mei 2009 de taakstelling nog 5,2 fte bedraagt.

taakstelling volledig gerealiseerd. In de hoofdstukken 2 tot en met 10 wordt per dienst nader ingegaan op de redenen en oorzaken voor het niet-realiseren van de taakstellingen.

In de hoofdstukken per dienst wordt ingegaan op de wijze waarop de bezuinigingen gerealiseerd zijn. Daarbij wordt zo concreet mogelijk aangegeven welke functies zijn 'weg-bezuinigd'. Ook wordt aangegeven hoe de personele bezuinigingen mogelijk waren c.q. welke gevolgen het had.

2.4 Personele ontwikkeling

De hiervoor aangegeven bezuinigingstaakstellingen en –realisatie zijn niet de enige ontwikkelingen in de personeelsomvang van de gemeente Groningen. Er hebben zich daarnaast andere ontwikkelingen voorgedaan. Een dienst kan zijn bezuinigingstaakstelling volledig hebben gerealiseerd en toch formatief zijn gegroeid, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe taken of nieuw beleid. Los van de bezuinigingen kunnen formatieplaatsen bij de diensten ook om andere redenen zijn verdwenen, bijvoorbeeld doordat taken niet meer tot het takenpakket van de gemeente Groningen behoren.

In tabel 2.2 is de formatie-ontwikkeling per dienst los van de bezuinigingsopdracht weergegeven.

Tabel 2.2: Personele ontwikkeling (in fte) van de diensten naast de bezuinigingen in fte (bron: Rapportage van de Bestuursdienst omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	Totaal
BSD	3	1	3	3	10
DIA	51	7	-1	7	64
DSW	0	4	0	14	18
HVD	12	-43	-9	19	-21
MD	10	-6	4	10	18
OCSW	-7	-9	6	17	7
RO/EZ	19	-3	9	23	48
SOZAWE	2	2	-4	2	2
Totaal	90	-47	8	95	146

Uit de tabel blijkt dat de formatie in 2007 los van de taakstelling bij alle diensten is gestegen. Deze groei kan deels worden verklaard door een toename van 32 fte door het overnemen van taken van de gemeente Ten Boer. De overige oorzaken voor de groei en krimp worden in de volgende hoofdstukken afzonderlijk per dienst behandeld.

In tabel 2.3 wordt per dienst het saldo weergegeven van de gerealiseerde personele taakstellingen (zoals weergegeven in tabel 2.1) en de overige, autonome toe- of afname per dienst van de formatie in de periode 2004 – 2008 (tabel 2.2). In de laatste kolom wordt het totale saldo van de bezuinigingen en de autonome personeelsontwikkeling weergegeven.

Tabel 2.3: Saldo bezuinigingen en autonome personeelsontwikkeling in fte (bron: rapportages van de Bestuursdienst)

	2004	2005	2006	2007	Totaal
BSD	1,3	0,5	2,2	3	7,0
DIA	47,5	-9	-37	-0,3	1,2
DSW	0	-6,5	-4,0	14	3,5
HVD	9,0	-43	-12	18	-28,0
MD	-3,2	-16,6	-3,7	6,5	-17,0
OCSW	-10	-18,9	-14	6,4	-36,5
RO/EZ	-28,3	-48,3	-12,5	23	-66,1
SOZAWE	-34	-20	-11	-7	-72,0
Totaal	-17,7	-161,8	-92	63,6	-207,9

In totaal is de formatie-omvang van de gemeente Groningen in de periode 2004-2007 derhalve met 207,9 fte afgenomen. Bijzondere vermelding verdient SOZAWE. De rekenkamercommissie veronderstelde voorafgaand aan het onderzoek dat de formatieomvang van de dienst in de afgelopen jaren niet is afgenomen, ondanks dat de dienst minder cliënten bediende door de destijds afnemende werkloosheid. Uit de tabel 2.3 blijkt dat deze vooronderstelling van de rekenkamercommissie niet correct was. Na RO/EZ is SOZAWE de dienst met de hoogste bezuinigingstaakstelling en –realisatie en in z'n totaliteit is de dienst qua formatie het meest van alle diensten gekrompen gedurende de onderzoeksperiode.

De grootste gemeentebrede afname is gerealiseerd in 2005, terwijl de gemeente in 2007 weer in formatieplaatsen gegroeid is. Ook in 2008 en 2009 is de omvang van de formatie van de gemeente Groningen gestegen. De bestuursdienst heeft in een memo³ van november 2008 een aantal verklaringen opgesomd voor de groei. Deze waren onder meer:

- Samenwerkingsverbanden tussen de gemeente Groningen en Ten Boer en voor de afvalverwerking met Haren en Loppersum.
- Uitbreiding van de taken op grond van Hulpverlening en Openbare Gezondheidszorg.
- Uitbreiding schuldhulpverlening, projecten VMBO/Vensterscholen, Versterking Wijkbeheer, Akkoord van Groningen en duurzaamheidsprogramma.
- College- en raadsbesluiten die de bedrijfsvoering betreffen, waaronder uitbreiding CIO en programma Openbare Orde en Veiligheid.

In tabel 2.4 wordt de totale personeelsomvang, gebaseerd op de jaarekeningen, weergegeven.

³ Memo aan de raad van Bestuursdienst Middelen, toelichting op de ontwikkelingen in de formatie, loonkosten en inhuur van derden, 8 november 2008

Tabel 2.4: Formatie gemeente Groningen per jaar in fte (bron: Jaarrekeningen Gemeente Groningen)⁴

Jaar	Formatie
2004	3.175
2005	3.174
2006	2.990
2007	2.895
2008	2.982

2.5 Inhuur van personeel van derden

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek betreft de inhuur van derden door de gemeente. In tabel 2.5 is per dienst weergegeven wat de kosten voor inhuur waren in de periode 2004-2008.

Tabel 2.5: Kosten voor de inhuur van derden per dienst van de Gemeente Groningen in €, x1.000 (bron: staat B uit de jaarrekeningen van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
BSD	600	1.500	1.500	1.700	1.000	6.300
DIA	1.700	3.200	4.000	4.100	2.900	15.900
DSW	300	700	700	1.100	1.200	4.000
HVD	2.300	2.700	2.400	3.500	4.600	15.500
MD	2.800	2.200	2.400	2.800	3.500	13.700
OCSW	5.100	3.500	3.700	5.100	8.000	25.400
RO/EZ	3.800	2.700	2.900	3.600	5.500	18.500
SOZawe	1.500	1.100	1.100	2.800	3.400	9.900
Totaal	18.100	17.600	18.700	24.700	30.100	109.200

In de jaren 2004, 2005 en 2006 waren deze kosten voor de gemeente als geheel ongeveer stabiel, zo blijkt uit de tabel, terwijl de kosten in 2007 en 2008 significant stijgen. Alle diensten zijn in 2008 meer geld kwijt aan derden dan in 2004. OSCW heeft veruit de hoogste kosten voor de inhuur van derden. Het grote aantal interim-managers als gevolg van onvervulde vacatures is hiervan een belangrijke oorzaak. Voor het jaar 2008 is door de Bestuursdienst in kaart gebracht om wat voor typen derden het per dienst gaat en (grotendeels) ook de wijze van financiering. Dit is weergegeven in tabel 2.6.

⁴ De cijfers voor de totale formatieomvang van de gemeente Groningen komen niet overeen met de groei- en krimp cijfers in de vorige tabellen omdat er gemeten wordt op anderen momenten.

Tabel 2.6: uitsplitsing per dienst naar typen derden in 2008 in €, x1.000 (bron: rapportages van de Bestuursdienst)

	1*	2	3	4	5	6	7	Totaal	Verklaring overig (7)
BSD	500	0	300	0	132	0	105	1.037	div. kosten concernpersoneel, zoals NNBT
DIA	740	0	2.100	165	45	0	0	3.050	-
DSW	0	0	400	0	50	0	545 220	1.215	Achterblijven WWB Koersplaatsen Trajectbegeleiding
HVD	800	0	2.575	50	150	75	1.020	4.670	Nieuwe formatie die nog niet in EMIS staat.
MD	890	0	800	310	310	0	1.250	3.560	Aan de MD uitbesteed werk
OCSW	2.400	0	1.600	3.400	746	0	0	8.146	-
RO/EZ	0	3.100	2.055	75	190	0	220	5.640	Vervanging i.v.m. gedetacheerd personeel
SOZAWE	250	80	1.700	480	75	100	545 220	3.450	WWB-activiteiten Beveiliging
Totaal	5.580	3.180	11.530	4.480	1.698	175	4.125	30.768	

* 1: Vacatures in de formatie, 2: Structurele ruimte in de formatie, 3: Extra werk en projecten, 4: Piekwerkzaamheden, 5: Vervanging i.v.m. ziekte, 6: Vervanging i.v.m. zwangerschap en, 7: Overig

2.6 Samenvatting

De gemeente Groningen is in 2004 gestart met een bezuinigingsoperatie waarvan de totale omvang 387,1 formatieplaatsen bedroeg. De taakstellingen zijn voor 91 procent gerealiseerd en per 2008 voor 96 procent. Vier diensten (BSD, DSW, HVD en MD) hebben de taakstelling volledig gerealiseerd.

Naast de bezuinigingen heeft er binnen de organisatie ook autonome groei en krimp plaatsgevonden. In totaal is de formatie-omvang van de gemeente Groningen in de periode 2004-2007 met 207,9 afgenomen. De grootste krimp vond plaats bij SOZAWE. In algemene zin is de grootste afname gerealiseerd in 2005, terwijl de gemeente in 2007 weer in formatieplaatsen gegroeid is.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek betreft de inhuur van derden door de diensten. Gebleken is dat de kosten hiervan in de jaren 2007 en 2008 significant zijn gestegen ten opzichte van eerdere jaren. Alle diensten zijn in 2008 meer geld kwijt aan derden dan in 2004. In onderstaande hoofdstukken gaan we per dienst nader in op de kosten voor inhuur.

3. De personele ontwikkeling van de Bestuursdienst

3.1 Algemeen

De taakstelling van de Bestuursdienst (BSD) was klein en is gerealiseerd, zo blijkt uit tabel 3.1.

Tabel 3.1: taakstelling + realisatie bezuinigingen en de formatieontwikkeling in fte (bron: Voortgangsrapportage bezuinigingen en rapportage van de BSD omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	1,7	0,5	0,8	0	3
Realisatie	1,7	0,5	0,8	0	3
Overige krimp	2	0	0	0	2
Groei	5	1	3	3	12
Saldo	1,3	0,5	2,2	3,0	7,0

3.2 Bezuinigingsacties

De BSD is met ongeveer 100 formatieplaatsen de kleinste dienst met de kleinste personele bezuinigingstaakstelling. Deze taakstelling betrof 3 fte en is gerealiseerd door een reductie bij de concerncommunicatie van 1,5 fte. Deze taken zijn overgedragen aan de diensten en konden met minder formatie worden uitgevoerd. Verder is de functie van Haags contactfunctionaris geschrapt. Jarenlang heeft een gemeentelijke lobbyist de belangen van de gemeente Groningen in Den Haag vertegenwoordigd. De effectiviteit van een aparte lobbyfunctionaris voor de gemeente Groningen was volgens de dienst verminderd als gevolg van andere contactmogelijkheden. De besparing heeft plaats gevonden door deze vacature niet meer in te vullen; dit leverde een besparing van 1 fte op. Tot slot zijn bij de afdeling bedrijfsvoering van de Bestuursdienst taken verschoven als gevolg van kleinere organisatorische aanpassingen. Een medewerker van de afdeling bedrijfsvoering heeft gebruik gemaakt van de FPU-regeling. Op dat moment is een aantal taken zodanig herschikt dat 0,5 fte bespaard kon worden.

Wat betreft de bezuinigingsacties kan geconcludeerd worden dat deze niet ten koste van de dienstverlening aan de burger zijn gegaan. De reductie is vooral gerealiseerd doordat taken elders uitgevoerd werden. Daarnaast wordt er door de beschreven organisatorische aanpassing doelmatiger gewerkt.

3.3 Autonome groei

Gedurende de onderzoeksperiode 2004-2008 was er bij de Bestuursdienst een autonome groei van 12 formatieplaatsen. Deze groei is als volgt te verklaren:

- Project WMO 0,7 fte

- Extra lid B&W 2,5 fte
- Programma B&O (Bedrijfsvoering en Organisatieontwikkeling) 1,0 fte
- Project 'Het akkoord van Groningen' 2,0 fte
- E- Bureau 2,1 fte
- Extra adviseur FPC (Financiën, Personeel en Cultuur) 0,5 fte
- Fotograaf⁵ 1,0 fte
- Medewerker Rampenbestrijding (overgenomen van de HVD) 1,5 fte
- divers⁶ 1,0 fte

3.4 Overige krimp

In 2004 is er een krimp geweest van 2 fte. Dit zijn taken die zijn overgeheveld naar de Centrale ICT Organisatie (CIO). De CIO is een bundeling van de afdelingen Informatisering en Automatisering van de acht diensten die organisatorisch is ondergebracht bij de DIA.

3.5 Inhuur van personeel van derden

De Bestuursdienst heeft in de jaren 2005 en 2006 een reorganisatie gehad. Dit had onder meer ten gevolg dat een aantal managementfuncties bezet werd door (externe) interim-managers. De inhuur van uitzendkrachten schommelt sterk, hetgeen vooral te maken heeft met een wisselend aantal openstaande vacatures. Wanneer wordt gekeken naar de totale personele lasten, dan is de Bestuursdienst de laatste jaren altijd binnen de vooraf gestelde personele uitgaven gebleven. Er is geen verband tussen de autonome groei en de bezuinigingsacties.

Tabel 3.2: Kosten voor de inhuur van derden bij de Bestuursdienst, x 1.000 (bron: Staat B uit de jaarrekeningen van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	2008
BSD	600	1.500	1.500	1.700	1.000

⁵ Dit betreft een herplaatsingskandidaat die is omschoold tot fotograaf, het is de bedoeling dat hij ook voor andere diensten fotografiewerkzaamheden gaat verrichten. Zo kunnen de personeelskosten van deze medewerker worden terugverdiend.

⁶ Dit zijn uitbreidingen van uren bij functies. De eenheden zijn zo klein dat ze hier niet apart worden genoemd.

4. De personele ontwikkeling van de Dienst Informatie en Administratie

4.1 Algemeen

De DIA is er niet in geslaagd de formatietaakstelling helemaal te realiseren binnen de gestelde periode. De na 2007 resterende taakstelling van de DIA betrof voor circa € 154.000 formatiekosten. Het betreft een medewerker die in 2009 met FPU is gegaan (1 fte) en de kosten van een andere medewerker die halverwege 2008 uit dienst is gegaan. Daarnaast stond er nog een taakstelling van 0,5 fte open bij het bureau Statistiek en Onderzoek. Deze bezuiniging is in 2009 gerealiseerd. De 1,6 fte reductie bij de CIO is opgelost binnen het inmiddels in werking getreden gesloten financieringssysteem (overschotten en tekorten worden binnen de exploitatie van de CIO opgevangen).

Tabel 4.1: taakstelling + realisatie bezuinigingen en de formatieontwikkeling, in fte (bron: Voortgangsrapportage bezuinigingen en rapportage van de BSD omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	3,5	16,5	37,9	9	66,9
Realisatie	3,5	16	36	7,3	62,8
Krimp	0	0	5	2	7
Groei	51	7	4	9	71
Saldo	47,5	-9,0	-37,0	-0,3	1,2

4.2 Bezuinigingsacties

In de notitie 'De DIA in de toekomst' is de bezuinigingsoperatie van de DIA beschreven. Daarin is aangegeven dat de dienst de bezuinigingen wilde realiseren door onder meer een aantal decentrale loketten te sluiten en een efficiëntere benutting van de baliecapaciteit. De dienst heeft moeite gehad om de taakstelling te halen, omdat 12,8 fte aan herplaatsingskandidaten moeilijk plaatsbaar bleken te zijn. Daarom heeft de dienst een actief mobiliteitsbeleid opgezet voor herplaatsing van het personeel dat taken uitvoert die worden afgestoten.

De dienst heeft de volgende bezuinigingen per afdeling gerealiseerd:

- CMC 4,6 fte
- DAZ 3,5 fte
- Belastingen 17,25 fte⁷
- Burgerzaken 10,68 fte⁸
- Interne Zaken 1,8 fte
- Repro 1,0 fte
- P&O 0,5 fte

⁷ Het gaat hier voornamelijk om administratieve taken.

⁸ Het gaat bij Burgerzaken voornamelijk om bezuinigingen op allround medewerkers.

• CIO	7,8 fte
• Commerciële Zaken	2,0 fte
• Publiekszaken	1,0 fte
• Publieksinformatie	0,3 fte
• CMC/DAZ	3,2 fte ⁹
• FEZ	1,9 fte
• RIF Noord	1,0 fte
• Directie	1,0 fte
• Divers	<u>5,27 fte</u>
TOTAAL	62,8 fte

Wat betreft de aard van de bezuinigingen kan geconcludeerd worden dat deze gedeeltelijk ten koste van de dienstverlening aan de burger is gegaan door het sluiten van enkele decentrale loketten. Deze sluiting is overigens wat betreft het loket Hoogkerk niet doorgegaan en wat betreft het loket in Lewenborg heeft de raad in 2009 besloten dat deze weer opengaat. Daarnaast heeft er een efficiëncyslag plaatsgevonden, onder meer door het anders inrichten van de publiekshal.

4.3 Autonome groei

In 2004 is de afdeling CIO opgericht. Omdat deze gemeentebrede afdeling organisatorisch is ondergebracht bij de DIA, is de formatie van de dienst in de daarop volgende jaren aanzienlijk toegenomen. De autonome groeicijfers voor de jaren 2004 t/m 2007 zijn hier volledig aan toe te schrijven. Ook in 2008 groeit de dienst nog met 5 fte dat voor rekening van de CIO komt. Daarnaast neemt de organisatie met 8 fte toe in verband met de dienstverlening aan Ten Boer.

4.4 Overige krimp

Naast de bezuinigingen zijn ook andere functies ingeleverd als gevolg van onder meer reorganisaties. Voor 2006 betreft dat de overheveling van het Postcentrum naar de DSW (5 fte's). Voor 2007 gaat het om een tijdelijke functie die via externe inhuur is ingevuld en om een functie die naar een andere dienst is overgeheveld.

4.5 Inhuur van personeel van derden

De kosten voor de inhuur van derden bij de DIA zit voor een belangrijk deel in de opvang van pieken in de zomer bij burgerzaken. Verdere piekopvang vindt onder meer plaats bij de inschrijving van studenten en bij de verkiezingen. Dergelijke pieken zijn niet met vast personeel op te vangen, omdat er buiten de piekperioden geen werk voor de betreffende medewerkers is. Andere inhuur vindt plaats voor expertise die de DIA zelf niet in huis heeft. De gemeente heeft bijvoorbeeld zelf niet hooggekwalificeerd ICT-personeel in huis dat innovaties kan implementeren. In dat kader wordt bij de CIO personeel ingehuurd, gefinancierd door formatieruimte. De precieze omvang hiervan in fte is moeilijk te bepalen, omdat de kosten niet in aantallen formatieplaatsen zijn gerekend.

⁹ Dit zijn functies die zowel op DAZ als CMC werden uitgevoerd.

De kosten voor personele inhuur van derden zijn in 2008 gedaald ten opzichte van eerdere jaren (zie tabel 4.2). Dit komt volgens onze gesprekspartners binnen de dienst voornamelijk doordat kritisch is gekeken naar de verhouding flex en vast. Het streven is om zoveel mogelijk vast personeel in dienst te krijgen door flex-personeel in dienst te nemen. De kosten hiervan zijn lager en de opgebouwde expertise bij deze medewerkers blijft ook ten volle beschikbaar voor de gemeente.

Tabel 4.2: Kosten voor de inhuur van derden bij de DIA, x 1.000 (bron: Staat B uit de jaarrekeningen van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	2008
DIA	1.700	3.200	4.000	4.100	2.900

5. De personele ontwikkeling van de dienst Sociale Werkvoorziening Stadspark

5.1 Algemeen

De taakstelling van de DSW bestond uit 14,5 fte. Deze taakstelling is volledig gehaald.

Tabel 5.1: taakstelling + realisatie bezuinigingen en de formatieontwikkeling, in fte (bron: Voortgangsrapportage bezuinigingen en rapportage van de BSD omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	0	10,5	4,0	0	14,5
Realisatie	0	10,5	4,0	0	14,5
Krimp	0	3	0	0	3
Groei	0	7	0	14	21
Saldo	0	-6,5	-4,0	14,0	3,5

5.2 Bezuinigingsacties

De formatiereductie is tot stand gekomen door efficiënter te werken, door een andere inrichting van de organisatie (onder meer minder divisies en reductie van staffuncties) en door het invoeren van een grotere span of control van het management. Daarnaast is een intensief mobiliteitsprogramma ingezet om ambtenaren die al boventallig of herplaatser waren, uit te laten stromen. Daardoor is de verhouding van het aantal SW-medewerkers ten opzichte van het aantal ambtenaren bijgesteld van 1 op 12 naar 1 op 13,6. Hierdoor kon aan de formatietaakstelling van 14,5 fte worden voldaan. De ambtenaren die zo boventallig werden zijn eveneens via het hiervoor genoemde mobiliteitsprogramma uitgestroomd.

De bezuinigingen zijn dus volledig door efficiencywinst gerealiseerd.

5.3 Autonome groei

In 2005 is de toename van 7 fte. van de formatie van de DSW volledig te verklaren door de groei van het postbedrijf. De groei van 2007 is te verklaren door:

- Bij vertrek van SW-medewerkers zijn deze functies opgevuld door ambtelijke medewerkers, aangezien betreffende functies niet meer vanuit de wachtlijst ingevuld kunnen worden als gevolg van strengere indicatie-eisen.
- Uitbreiding van het aantal personeelsconsulenten. Deze uitbreiding hield verband met de verdergaande implementatie van de beleidsvisie van de dienst met betrekking tot arbeidsontwikkeling (kerntaak DSW) en de nadrukkelijker rol hierin van de personeelsconsulent.

- Uitbreiding van het aantal detacheringconsulenten, trajectbegeleiders en consulenten Begeleid Werken bij het Arbeidsintegratiebedrijf. Deze uitbreiding vloeide voort uit een toename van het aantal projecten c.q. opdrachten van bijvoorbeeld SoZaWe en het UWV. Parallel hieraan is DSW ook steeds meer gaan werken voor andere doelgroepen dan de SW. Dit alles kent tot op de dag van vandaag zijn weerslag in een verhoogde omzet en NTW.
- Versterking op het gebied van arbeidsomstandigheden, IC en kwaliteitszorg.

De DSW is een dienst die zelf voor een belangrijk deel haar inkomsten genereert. Een groei van de formatie leidt dan tot extra inkomsten.

5.4 Overige Krimp

In 2005 vindt er naast de bezuinigingen een krimp plaats van 3 fte. Dit is het gevolg van reorganisaties, onder meer bij het (gesloten) metaalbedrijf.

5.5 Inhuur van personeel van derden

Tabel 5.2: Kosten voor de inhuur van derden van de DSW, x 1.000 (bron: Staat B uit de jaarrekeningen van de diensten)

	2002	2005	2006	2007	2008
DSW	300	700	700	1.100	1.200

Er wordt door de DSW relatief weinig personeel van derden ingehuurd. Om de organisatie flexibel te houden is de inhuur van derden bij DSW niet te voorkomen. De kosten voor personeel van derden bestaat voor een groot deel uit:

- Een flexibele schil aan trajectleiders die meeveren met de omvang van instroom aan nieuwe doelgroepen.
- Uitzendkrachten om een te lage instroom aan nieuwe doelgroepen op te vangen zodat werkplekken niet verloren gaan. Daarbij geldt dat de daaruit voortvloeiende kosten gecompenseerd worden door verworven opdrachten.

6. De personele ontwikkeling van de Hulpverleningsdienst

6.1 Algemeen

De taakstelling van de HVD van 7 fte is binnen de bezuinigingsperiode gerealiseerd, zo blijkt uit tabel 6.1.

Tabel 6.1: taakstelling + realisatie bezuinigingen en de formatieontwikkeling, in fte (bron: Voortgangsrapportage bezuinigingen en rapportage van de BSD omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	3	0	3	1	7
Realisatie	3	0	3	1	7
Overige krimp	0	44	12	5	61
Groei	12	1	3	24	40
Saldo	9,0	-43,0	12,0	18,0	-28,0

6.2 Bezuinigingsacties

De belangrijkste personele formatuedaling bij de HVD betrof de overdracht van de ambulancedienst. De activiteiten van de ambulancedienst GGD zijn in 2006 overgegaan naar Ambulancezorg Groningen. Het personeel is echter wegens arbeidsrechtelijke complicaties niet in dienst van Ambulancezorg Groningen gekomen, maar op basis van detacheringsovereenkomsten gaan werken. Dit heeft als gevolg gehad dat de medewerkers wel op de loonlijst zijn blijven staan, waardoor die personele taakstelling van 14 fte niet is gehaald. Inmiddels zijn er nog 10 fte over van de oorspronkelijke 14 fte personeel die gedetacheerd zijn aan Ambulancezorg Groningen.

In 2004 is door de directie van de HVD een memo¹⁰ geschreven over de invulling van de bezuinigingen. De bezuinigingsvoorstellen zijn destijds in geld in plaats van in fte's uitgedrukt. Daardoor heeft de dienst tijdens het onderzoek moeite gehad inzicht te geven in de wijze waarop de bezuinigingen formatief zijn ingevuld. Ook door personeelwisselingen op sleutelfuncties ontbreekt een direct duidelijk beeld van de overige krimp en groei in de organisatie.

6.3 Autonome groei

In 2004 is de formatie van de HVD met 12 fte gegroeid. Deze groei vindt voor 9 fte plaats bij de brandweer (PVB en PVA Brandveiligheid) en de groei van het aantal uren door nieuwe taken op diverse afdelingen. In 2005 heeft de GGD 1 fte extra gekregen en in 2006 3 fte, waaronder 1,5 fte voor een regionale Korpscommandant en 1,2 fte administratie bij de MOA (Medische Opvang Asielzoekers). De grootste groei bij de Hulpverleningsdienst vindt plaats in 2007. Dit betreft voornamelijk uitbreiding van regionale acti-

¹⁰ Hulpverleningsdienst Groningen, Oplegger Dienstbesluit: Bezuinigingen 2004-2008, 25-11-2004

viteiten die niet (geheel) ten laste komen van de gemeente Groningen. Bij de GGD is een (tijdelijke groei) van 7 fte noodzakelijk geweest voor de voorbereiding op de effecten op de organisatie van de overname van JGZ 0-4 jaar. In 2007 is er bij de Brandweer een nieuw arbeidstijdenbesluit gekomen waardoor er per brandweerman in plaats van zeven etmalen nog maar zes etmalen per maand gewerkt mocht worden. Hierdoor was 10 fte nieuw personeel nodig. Daarnaast heeft de GGD in 2007 een nieuwe taak gekregen: het uitvoeren van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Dat leverde uiteindelijk 10 fte nieuwe arbeidsplaatsen op. Bij deze nieuwe taak hoorde ook een groot aantal cliënten dat opnieuw geïndiceerd moest worden. Dat is in de jaren 2008 en 2009 gebeurd en hiervoor zijn ongeveer 10 tijdelijke medewerkers ingezet. Verder zijn in 2008 2 fte inspecteurs kamerverhuurbedrijven overgekomen van de dienst RO/EZ naar de afdeling Preventie van de Brandweer Stad.

6.4 Overige krimp

De daling van het aantal asielzoekers heeft een krimp tot gevolg gehad bij de MOA. De HVD voert voor de MOA de piofa-taken uit. Door de ontvlechting van de AWBZ konden taken die verliesgevend zijn, in 2005 worden afgestoten. In 2005 is er een krimp geweest bij de HVD van 44 fte doordat vanaf 1 januari 2005 de indicaties voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) worden verzorgd. Het CIZ is een onafhankelijke stichting met regiokantoren verspreid over het land. Dit betekende voor de HVD een krimp van 32 fte.

6.5 Inhuur van personeel van derden

Managementinformatie over de omvang van externe inhuur bij de HVD ontbreekt. Alleen uit de financiële administratie kon gedurende de onderzoeksperiode eens per kwartaal afgeleid worden of er sprake was van een overschrijding van een budget. Hierdoor is ook geen precies beeld waarom de inhuur van derden in de jaren 2007 en 2008 zo is gestegen. In algemene zin geldt dat bij projecten veel gebruik is gemaakt van tijdelijk personeel en dat in aanloop naar krimpsituaties, ook bij grote reorganisaties, al snel begonnen werd met het niet meer vast maar tijdelijk (extern) invullen van vacatures. Daarnaast heeft de indicering van de cliënten voor uitvoering van de Wmo ervoor gezorgd dat in de jaren 2008 en 2009 ongeveer 10 tijdelijke medewerkers zijn ingezet.

Tabel 6.2: Kosten inhuur personeel van derden bij de Hulpverleningsdienst, x1.000 (bron: Staat B uit de jaarrekeningen van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	2008
HVD	2.300	2.700	2.400	3.500	4.600

7. De personele ontwikkeling van de Milieudienst

7.1 Algemeen

De formatietaakstelling van 35 fte is door de MD volledig binnen de gestelde termijn uitgevoerd.

Tabel 7.1: taakstelling + realisatie bezuinigingen en de formatieontwikkeling, in fte (bron: Voortgangsrapportage bezuinigingen & rapportage van de BSD omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	13,2	10,6	7,7	3,5	35
Realisatie	13,2	10,6	7,7	3,5	35
Overige Krimp	2	8	0	2	12
Groei	12	2	4	12	30
Saldo	-3,2	-16,6	-3,7	6,5	-17,0

7.2 Bezuinigingsacties

De Milieudienst heeft een 'Uitvoeringsplan Milieudienst in het kader van de Gemeentelijk Bezuinigingsoperatie 2004-2006' opgesteld. De taakstelling voor de Milieudienst was 35 fte. Hiervan diende 25 fte gerealiseerd te worden bij de vakdirectie Reiniging. Dit is als volgt gebeurd:

- invoer van een mechanische zijbelader en ondergrondse containers, waardoor er in plaats van drie personen nog maar één persoon nodig was per vuilniswagen;
- efficiëntere routes voor het beheer van de openbare ruimte.

Bij de overige vakdirecties is 10 fte bezuinigd. Het ging hierbij om:

- Algemene Overhead: 2,7 fte
- Centrale Werkplaats 2,0 fte
- Markt- en Milieutoezicht 0,6 fte
- Milieubeheer 2,5 fte
- Personeel van derden 2,0 fte

De formatiereductie is dus voornamelijk bewerkstelligd door het efficiënter uitvoeren van de werkzaamheden. De dienst heeft niet gesneden in functies van dienstverlening aan burgers, bijvoorbeeld door het sluiten van loketten.

7.3 Autonome groei

De autonome groei van in totaal 30 fte is veroorzaakt door een jaarlijkse groei van de stad, waardoor ook het werkgebied van de Milieudienst jaarlijks groter werd en er extra medewerkers nodig zijn voor de reiniging. De groei hiervan bedraagt zo'n 1,5 fte per jaar. Hiervoor ontvangt de Milieudienst ieder jaar extra concernbijdrage en extra inkom-

sten afvalstoffenheffing vanwege meer aansluitingen. De verdere groei is onder meer door de volgende ontwikkelingen te verklaren.

- Extra werkzaamheden voor afvalinzameling voor de omliggende gemeenten (de Marne, Haren, Loppersum, Bedum), dit brengt commerciële inkomsten met zich mee (6 fte)
- Extra formatie i.v.m. de inzameling/handhaving fietsen (extra structurele concernbijdrage ontvangen, 2 fte)
- Uitbreiding formatie voor vergunningverlening evenementen (extra structurele concernbijdrage, 2 fte)
- Uitbreiding taken voor rechtmatigheid en professionalisering inkoop (verschuiving budgetten binnen begroting en besparing inkoop (2 fte)
- (Tijdelijk) aanstellen milieustewards met financiering uit subsidie overheid (2 fte)
- uitbreiding formatie voor duurzaamheidsprogramma (extra structurele concernbijdrage, 1,5 fte)
- Uitbreiding bij Milieubeheer i.v.m. taken Terreinwinst (1,0 fte kosten RO/EZ), Klimaatplan (1,0 fte VROM-subsidie), Wbb taken (0,8 fte financiering door provincie), externe veiligheid (1,0 fte financiering door provincie)
- Uitbreiding i.v.m. overname taken Ten Boer (ca. 3 fte)

7.4 Overige krimp

In de bezuinigingsjaren heeft de organisatie 35 fte bezuinigd, maar is de organisatie ook nog 12 fte op een andere wijze gekrompen. De krimp heeft onder meer plaatsgevonden bij de directie en staffuncties (2 fte), bij Milieubeheer, de werkplaats en bij Afvalbeheer Regio Centraal Groningen.

7.5 Inhuur van personeel van derden

De Milieudienst houdt nauwkeurig haar kosten voor personeel van derden per jaar bij, waardoor het in staat is een nauwkeurige uitsplitsing aan te leveren van de inhuur van derden in de afgelopen jaren. Deze is weergegeven in tabel 7.2.

Tabel 7.2: Kosten inhuur van derden bij de Milieudienst, x 1.000 (bron: informatie geleverd door de Milieudienst afkomstig uit staat B)

	2004	2005	2006	2007	2008
Uitzendkrachten	662	457	505	440	460
Detacheringen	50	0	0	285	0
Advies/Ingenieurs	0	0	0	0	6
Overig pers. Van derden	1.502	1.078	910	1.425	2.444
Totaal	2.214	1.535	1.415	2.150	2.910

De financiering van de derden vindt grotendeels plaats uit vrijval vacatureruimte. In de post personeel van derden zit een veelheid aan verschillende posten, zoals kosten voor catering, inhuur voor projecten (Schoon, heel en veilig, Lentekriebels, Duurzaamheidsprogramma, concernloket, bodemonderzoeken, milieuonderzoeken, etc.).

De begroting voor 2005 was lager dan het voorgaande jaar. Dit komt doordat er in dat jaar minder inzet nodig was voor het project 'Schoon, heel en veilig' en minder geld nodig was voor bodemprojecten in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In 2007 zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor het programma duurzaamste stad, extra inzet voor het schoonhouden van de stad en het fietsenbeheer. Het verschil tussen 2007 en 2008 is extra budget voor duurzaamheid (€ 800.000).

8. De personele ontwikkeling van de Dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn

8.1 Algemeen

De dienst OCSW is er niet volledig in geslaagd de bezuinigingstaakstelling uiterlijk in 2007 te realiseren, zoals blijkt uit tabel 8.1. Het verschil tussen taakstelling en realisatie is deels te verklaren uit een bijstelling van 2006, waardoor de dienst haar financiële taakstelling kon halen met een lagere formatiereductie. De taakstelling is toen verlaagd met 4,8 fte. Van de huidige taakstelling is 5,2 fte nog niet gerealiseerd. Hiervan is 1 directeur werkzaam in een andere organisatie. Het is nog niet gelukt alle kandidaten te herplaatsen.

Tabel 8.1: taakstelling + realisatie bezuinigingen en de formatieontwikkeling, in fte (bron: Voortgangsrapportage bezuinigingen en rapportage van de Bestuursdienst omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	3	9,9	25,6	21,3	59,8
Realisatie	3	9,9	20	10,6	43,5
Overige krimp	19	12	1	0	32
Groei	12	3	7	17	39
Saldo	-10,0	-18,9	-14	6,4	-36,5

8.2 Bezuinigingsacties

Bij OCSW zijn in de periode 2004 – 2008 twee bezuinigingsrondes tegelijk gestart. Tezamen vormden zij de taakstelling van 59,8 fte. Het ging om de concernbezuinigingen en de bezuinigingen die waren opgesteld vanuit het project Zoeklicht. Door middel van het project Zoeklicht is vooral bezuinigd op staf- en managementfuncties. De concernbezuinigingen waren vooral gericht op beleidsfuncties.

Van de € 5 miljoen aan bezuinigingen die de dienst moest bewerkstelligen, werd beoogd de helft te realiseren door het afstoten van taken en de helft door het creëren van meer efficiency. Voorbeelden van taakafstoting zijn de afschaffing van de gemeentelijke bijdrage algemeen onderwijs, het overgaan van de ICT-taken naar het CIO en taken omtrent nieuwkomers die zijn overgegaan naar SOZAWE.

Veel van de bezuinigingen zijn gerealiseerd door veranderingen en bezuinigingen in de interne bedrijfsvoering. In november 2005 is de administratie van de verschillende onderdelen van OCSW ondergebracht in een centrale administratie. Dit heeft geleid tot een centrale afdeling die efficiënter het werk kon uitvoeren, waardoor 5 fte is bezuinigd. Bij de afdeling MAC, bestaande uit alle dienstbrede advies- en controlfuncties, zijn alle functies herschreven.

In het kader van de concernbezuinigingen bij OCSW hebben de volgende formatiereducties plaatsgevonden.

• Stedelijk vrouwencentrum	0,1 fte
• Privatiseren WSR-taken	3,0 fte
• Sportconsulenten	1,0 fte
• Formatie Financiën	1,0 fte
• Kinderopvang	1,5 fte
• Leerlingzaken	1,5 fte
• Uitvoeringstaken Onderwijs en Jeugd	0,5 fte
• Beleidsfuncties	2,0 fte
• Directie	1,0 fte

In het kader van het bezuinigingsprogramma Zoeklicht zijn de volgende functies verdwenen:

• Management	7,0 fte
• Staf	14,9 fte ¹¹
• Besparingen Vastgoed	3,0 fte
• WSR	3,5 fte
• Beleidsclusters	4,0 fte

Het zwaartepunt van de bezuinigingen bij OCSW lag in 2006 en 2007. De realisatie is in die jaren niet helemaal gerealiseerd. Om die reden is het restant van de bezuinigingen doorgeschoven naar de jaren daarna.

8.3 Autonome groei

De formatie is naast de bezuinigingen nog met 39 fte gegroeid. Deze groei is grotendeels te verklaren door groei van 7 fte aan tijdelijke formatie bij de Oosterpoort en de Stadschouwburg, de toename van ondersteunende functies in 2004 met 5 fte, de toename van 4 ID-banen en 3 fte extra voor correcties in EMIS. In 2008 is er nog een aantal fte bijgekomen voor onder meer 3 fte administratieve ondersteuning, 2,4 fte beleidsfuncties, 1 fte leerplichtambtenaar, 2 fte financiële functies en 1,7 fte projectmanagement Krachtwijken. Door de overname van taken van de gemeente Ten Boer zijn er bij OCSW 5 fte bijgekomen.

8.4 Overige Krimp

De krimp bij OCSW die plaats vond naast de bezuinigingsronde werd onder meer veroorzaakt door het verdwijnen van 10 fte bij het Bureau Inburgering. Ook is de ICT-afdeling met 5 fte ingekrompen. In 2006 is de krimp divers en beslaat 11,7 fte.

¹¹ Hierbij gaat het om 4 fte financiële staffuncties, 2,8 fte staffuncties Subsidies, 2 fte facilitaire functies van de staf, 3 fte op het secretariaat van de staf en 3,1 fte overige staffuncties

8.5 Inhuur van personeel van derden

De post inhuur van personeel van derden is vooral in 2008 enorm gegroeid. Er is ten eerste 550.00 euro bijgekomen ten opzichte van 2007 voor de inhuur van personeel voor het projectmanagement Krachtwijken. Daarnaast zijn er bij OCSW een groot aantal interim-managers ingehuurd. Zij worden ingezet voor het op gang brengen van een verandering of het opvullen van vacatures waarvoor niet gelijk iemand kon worden gevonden om in vaste dienst te nemen. Een groot deel van de inhuur van derden bij OCSW bestaat verder uit de opvang van piekperioden voor bijvoorbeeld de Oosterpoort en de Stadsschouwburg. Daarnaast heeft OCSW extra taken gekregen waarvoor derden zijn ingehuurd, zoals het Groninger Forum, Meerstad, de verzelfstandiging van de Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs en de afwikkeling van de sluiting van het Natuurmuseum.

Tabel 8.2: Kosten inhuur van personeel van derden bij OCSW, x 1.000 (bron: Staat B uit de jaarrekeningen van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	2008
OCSW	5.100	3.500	3.700	5.100	8.000

9. De personele ontwikkeling van de Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken

9.1 Algemeen

De bezuinigingen bij RO/EZ liepen door tot na de bezuinigingsperiode, De resterende taakstelling vanaf 2008 betreft de salariskosten van de resterende 1,8 fte aan herplaatsingskandidaten.

Tabel 9.1: taakstelling + realisatie bezuinigingen en de formatieontwikkeling, in fte (bron: Voortgangsrapportage bezuinigingen en rapportage van de BSD omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	47,3	49,6	21,5	0	118,4
Realisatie	47,3	45,3	21,5	0	114,1
Overige krimp	0	3	0	2	5
Groei	19	0	9	25	53
Saldo	-28,3	-48,3	-12,5	23,0	-66,1

9.2 Bezuinigingsacties

De dienst heeft in de jaren 2004-2007 114,1 fte bezuinigd. De resterende 4,3 fte van de bezuinigingstaakstelling is nog niet structureel gerealiseerd; wel incidenteel. De geplande besparing in salariskosten van het ingenieursbureau kunnen niet plaatsvinden, omdat deze formatie zichzelf terugverdient door declaratie van de bestede uren. De bezuiniging is nu gerealiseerd door een interne tariefverhoging. De meeste formatiereductie bij RO/EZ vindt plaats door natuurlijk verloop (mensen die gebruik maken van de FPU-regeling) en het schrappen van vacatures. De oorspronkelijke taakstelling voor de formatiereductie is uiteindelijk lager uitgevallen door een meevaller in de loonkosten in 2006. Hierdoor was de financiële taakstelling al gehaald en is er geen extra inspanning verricht voor het reduceren van de formatie. De herplaatsing van kandidaten is onder meer door de inspanningen van een mobiliteitscoördinator soepel verlopen.

De personele bezuinigingen bij RO/EZ zijn als volgt gerealiseerd.

Tabel 9.2: bezuinigingen van RO/EZ tijdens de bezuinigingsperiode 2004 – 2006 in fte (bron: rapportage bezuinigingen RO/EZ)

	2004	2005	2006
Dienstbezuinigingen:			
Beleidsontwikkeling	2,55	1,00	0,20
Wonen	2,20	2,30	0,00
Verkeer en Vervoer	1,20	0,50	0,00
Stadsdeel Coördinatie	0,20	2,20	2,00
Economische Zaken	3,34	4,00	0,00
Juridische Zaken	0,70	1,47	0,00
DIV	1,00	0,68	0,00

Facilitaire Zaken	2,03	1,40	0,34
FIA	5,66	1,50	1,20
PBI	0,10	0,00	0,80
P&O	1,30	2,57	0,00
Communicatie	1,30	0,44	-
Ingenieursbureau	5,90	3,12	-
Projecten	3,37	2,23	0,00
Geo Informatie	2,00	1,00	
Ruimtelijke Plannen	1,84		0,00
Vastgoedontwikkeling	1,50	1,30	1,00
Stedelijk Beheer	2,00	1,00	0,77
Wijkbeheer	7,00	8,00	0,00
Bedrijfsvoering	0,51	1,00	0,70
BWM	1,00	4,65	0,00
Directie en staf	0,57	1,00	1,29
TOTAAL	47,07	41,36	8,30
Concernbezuinigingen:			
Woonruimteverdeling uitbesteden	-	2,50	-
Minder beleid	1,00	1,00	1,50
Duurzaam bouwen		0,50	
Controle studentenhuysvesting	2,00	0,00	0,80
Vacature Projectleider Bedrijvenloket	1,00	-	-
Afstoten taken afdeling Economische Zaken	1,00	-	-
Bedrijfsvoering	0,20	0,80	
Verlagen kwaliteit bedrijventerreinen	-	2,00	1,10
Communicatie: Formatiereductie			0,99
Wijkgerelateerde functies collegebesluit nov. 2004	2,00	2,34	
TOTAAL	7,20	9,14	4,39

Er is dus op een breed scala aan functies bezuinigd. De bezuinigingen hebben zich volgens de gesprekspartners vooral gericht op de interne organisatie en op efficiencywinst. Op de korte termijn zijn de gevolgen voor de burger gering. Op de lange termijn zal dat waarschijnlijk wel groter zijn, doordat projecten niet of minder worden uitgevoerd. Dit is echter moeilijk inzichtelijk te maken.

9.3 Autonome groei

In 2004 zijn er bij Wijkbeheer en Verkeer & Vervoer 8 fte bijgekomen en op diverse afdelingen 11,5 fte. De groei bij RO/EZ in 2006 bestaat uit 9 fte. Hiervan bestaat 4 fte uit ondersteunende functies en 5 fte uit tijdelijk management.

De groei van de dienst in 2007 bestaat voor een groot deel uit formatie dat wordt overgenomen vanuit Ten Boer (10 fte). Voor de rest heeft in de organisatie de volgende groei plaatsgevonden:

- Projectmanager 'Lokaal Akkoord' 1,00
- Inspecteur 1,00
- Junior Juridisch Administratief medewerker 1,60

• Bestemmingsplan jurist	1,00
• Medewerker Ontwikkeling	1,00
• Medewerker Verkoop en Promotie	1,00
• Medewerker Parkeerbedrijf	0,80
• Archeoloog	0,80
• Medewerker Mediatheek	0,80
• Assistent projectleider	2,60
• Mobiliteitscoördinator	0,80
• Projectleider	<u>0,80</u>
TOTAAL	13,2 fte

Deze groei bestaat allemaal uit nieuwe of extra taken.

9.4 Overige Krimp

In 2005 is de krimp divers. Er zijn op verschillende afdelingen uren afgegaan, hetgeen organisatiebreed in totaal een krimp van 3 fte oplevert. In 2007 is 2,0 fte voor Brandpreventie overgegaan naar de HVD.

9.5 Inhuur van personeel van derden

De meeste inhuur van derden vindt plaats binnen de formatie. De dienst heeft een vacatureruimte van 45 fte en die wordt voor 90% gebruikt voor inhuur van derden. De inhuur boven de formatie bestaat uit projecten die met extern geld worden bekostigd. Dit is een grote bron van inkomsten. Een voorbeeld hiervan betreft de Zuidelijke ringweg, gefinancierd door VWS.

RO/EZ prognosticeert voor de inhuur van derden jaarlijks ongeveer 750.000 euro. Dit is bestemd voor de inhuur van 'niet productief personeel', oftewel overhead en ondersteuning. Dit staat los van vacatureruimte en een flexibele schil. Doordat RO/EZ veel grote projecten uitvoert, bijvoorbeeld de aanpak van de Grote Markt en de parkeergarage aan het Damsterdiep, is de inhuur van derden volgens onze gesprekspartners vaak niet te voorkomen.

Tabel 9.4: Kosten voor de inhuur van derden van RO/EZ, x 1.000 (bron: Staat B uit de jaarrekeningen van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	2008
RO/EZ	3.800	2.700	2.900	3.600	5.500

De groei in 2008 wordt verklaard in tabel 9.5.

Tabel 9.5: Verklaring van de kosten voor de inhuur van derden in 2008 bij RO/EZ (bron: informatie uit interview met RO/EZ)

Afdeling	Reden inhuur/financiering	Kosten inhuur
Bouw- en woningtoezicht	Bouwleges zijn gestegen en extra werk	300.000
ICG (Ingenieursbureau)	Werken Stadsbeheer, externe inhuur door werkdruk	553.000
Verkeer	Capaciteitsgebrek	493.000
Projectmanagement	Gefinancierd vanuit de vacatureruimte	134.000
Vastgoed	Gefinancierd vanuit de vacatureruimte	170.000
Directie DSC	Interim-manager	172.000
PBI	Extra projecten, gefinancierd uit vacatureruimte	192.000

10. De personele ontwikkeling van de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid

10.1 Algemeen

De formatietaakstelling van SOZawe bedroeg 82,5 fte. De reductie is grotendeels gerealiseerd door het niet invullen van toekomstige en bestaande vacatures. Van de nog openstaande formatietaakstelling behoren 4 fte tot de categorie moeilijk plaatsbaren.

Tabel 10.1: Vergelijking van de taakstelling en de realisatie van de taakstelling

In fte	2004	2005	2006	2007	Totaal
Taakstelling	39	25,5	8	10	82,5
Realisatie	36	22	7	9	74
Overige krimp	15	16	10	10	51
Autonome groei	17	18	6	12	53
Saldo	-34,0	-20,0	-11,0	-7,0	-72,0

10.2 Bezuinigingsacties

De dienst Sociale Zaken en werkgelegenheid heeft in de afgelopen jaren een personeelsreductie gerealiseerd van 74 fte. De taakstelling bedroeg 82,5, uit de algemene middelen betaalde formatieplaatsen. Hiermee laat de dienst een van de sterkste dalingen zien van alle diensten van de gemeente. De dienst heeft verschillende financiële bronnen waaruit personeel betaald wordt, zoals het budget schuldhulpverlening, extra gelden armoedebestrijding, WI-budget en het werkdeel van het WWB-budget. Dit kan inhouden dat de personeelsomvang op basis van de algemene middelen daalt, maar dat door inzet van extra budgetten de feitelijke omvang toeneemt.

Belangrijkste oorzaak van de reductie van het personeelsbestand is de daling van het bijstandsbestand. De ontwikkeling van het bijstandsbestand heeft direct invloed op de inkomsten, maar ook op de personele inzet. De dienst hanteert vanuit het allocatiemodel de formule dat bij een daling van 125 bijstandsccliënten er 1 fte verdwijnt onder bijstandsconsulenten. Het gaat dan om een afname van het personeel dat de uitkeringsverstrekking verzorgt. Dit heeft de afgelopen jaren ook plaats gevonden. De afname van het aantal bijstandsgerechtigden heeft in totaal geleid tot een afname van 15 fte. Het allocatiemodel berust op prognoses over het aantal uitkeringen, een bijstelling van de prognoses heeft daarmee direct effect op de personele inzet. De effecten van prognoses worden beschreven in de collegebrief van 2 oktober 2009. Verder heeft een reorganisatie binnen de staffuncties plaats gevonden waardoor enkele fte's verdwenen zijn.

De samenwerking met andere diensten van de gemeente heeft geen consequenties gehad voor de formatie van de dienst. Zo vindt een deel van de uitvoering van work-first

plaats bij de DSW, maar hiervoor wordt de DSW ingehuurd en betaald vanuit het W-deel.

Bureau Onderzoek is een samenvoeging van Bureau Onderzoek van SOZAWE en Bureau Onderzoek en Statistiek van de DIA. De samenvoeging van Bureau onderzoek en de onderzoeksafdeling van DIA is alleen fysiek. Personeel van DIA blijft op de begroting van DIA. Het is een autonome afdeling binnen de dienst, die in principe budget-neutraal draait. Een deel van hun budget wordt gehaald uit structurele onderzoeksopdrachten voor SOZAWE en andere diensten; voor het overige moet men uit incidentele opdrachten binnen en buiten de gemeente verwerven

10.3 Autonome groei

Naast een reductie op het personeelsbestand heeft er op bepaalde onderdelen ook een toename plaatsgevonden. Volgens de dienst is hierbij belangrijk dat benoemd wordt dat de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand slechts een deel van de dienstverlening van de dienst is. Het gaat bij de dienstverlening om "alle Stadgers actief" wat inhoudt: mensen aan het werk, leren-werken, Meedoen, vrijwilligerswerk, schuldhulpverlening en armoedebeleid. De klantengroep van de dienst SOZAWE is dus groter dan alleen de WWB-klanten. Omdat een deel van deze diensten en producten de afgelopen periode is geïntensiveerd, houdt een terugloop van het bijstandsbestand dus niet direct een afname van de personeelsformatie van de gehele dienst in.

De onderstaande diensten en activiteiten zijn de afgelopen periode geïntensiveerd, waardoor extra formatie nodig was:

- De Gemeentelijke Kredietbank heeft haar dienstverlening rondom schuldhulpverlening verder uitgebreid. Hiervoor is vanuit het Rijk extra geld beschikbaar via het gemeentefonds. De GKB heeft op verzoek van de raad extra formatie gekregen. De activiteiten zijn gericht op extra aandacht voor preventie en een betere integratie van schuldhulpverlening met de re-integratieactiviteiten. Het betreft hier een toename van 9 fte.
- De afgelopen periode is het armoedebeleid van de gemeente Groningen verder uitgebreid, ondermeer op initiatief van de raad en het college. Hiervoor is extra formatie ingezet. Het Rijk heeft hiervoor een niet-geoormerkte doeluitkering aan het gemeentefonds verstrekt.
- De inzet op inburgering is tijdelijk geïntensiveerd. Tot 2010 zijn hiervoor vanuit het Rijk extra middelen ingezet. Dit heeft geleid tot een toename van 10,6 fte.

De samenwerking tussen de gemeente Groningen en de gemeente Ten Boer heeft voor de Dienst SOZAWE geleid tot een toename van 2 fte.

In tabel 10.2 is de autonome groei van SOZAWE weergegeven.

Tabel 10.2: Uitwerking autonome groei

In fte	2005	2006	2007	Totaal
Inburgering	10,6		-	10,6
GKB			9,0	9,0
Model Ten Boer			2,0	2,0
Overig	7,75	6,0	1,0	14,75
Totaal	18,35	6,0	12,0	36,35

10.4 Overige krimp

Weerwerk (de uitvoeringsorganisatie voor gesubsidieerde arbeid) is op een andere manier gefinancierd. Weerwerk wordt nu uit het Werkbudget van de WWB gefinancierd. Deze verandering van financieringsvorm zorgt ervoor dat de personele lasten niet meer op de algemene middelen drukken. Het betreft hier een daling van 20 fte. Verder zijn een aantal projecten beëindigd die vanuit SOZAWE werden uitgevoerd. Het betreft hier een afname van 7 fte. De beëindigde projecten liggen op het terrein van inburgering werden deels ESF gesubsidieerd.

Tabel 10.3: Uitwerking overige krimp

In fte	2005	2006	2007	Totaal
Weerwerk	16,0	4,0	-	20,0
Projecten Inburgering			7,0	7,0
Herplaatsers	-	-	3,0	3,0
Overig	-	6,0	-	6,0
Totaal	16,0	10,0	10,0	36,0

10.5 Inhuur van personeel van derden

Tabel 10.4: Kosten voor de inhuur van derden SOZAWE (in € x1000)

	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
SOZAWE	1.500	1.100	1.100	2.800	3.400	9.900

Bij de externe inhuur bij SOZAWE gaat het vooral om functies als consultant werk, job-coach e.d. De financiering verloopt via allerlei afzonderlijke budgetten, zoals het W-deel van de WWB, ESF, etc. en drukt dus niet op het gemeentefonds. Het grootste deel van de externe inhuur loopt via een raamcontract, dat via een concernbrede openbare aanbesteding aan een partij is gegund. Daarnaast heeft de dienst een eigen raamovereenkomst met partijen voor de meer specialistische taken. Een besluit over externe inhuur wordt altijd op directieniveau genomen.

Er zijn verschillende redenen voor deze externe inhuur:

- Flexibiliteit: tijdelijke en externe contracten zorgen voor een flexibele schil rondom een kernbezetting in de uitvoering. Dit maakt het makkelijker met de omvang van het klantenbestand mee te groeien of krimpen.

- Expertise: een andere reden voor de externe inhuur is de specifieke expertise die externen in huis hebben. Het gaat hier vooral om expertise op het gebied van re-integratie en jobcoaching.

11. Kwalitatieve onderzoeksbevindingen

11.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is een vooral kwantitatief beeld geschetst van de ontwikkelingen in de formatie-omvang, bezuinigingen, groei, krimp en inhuur van derden binnen de diensten en de verklaringen ervoor. Het rekenkameronderzoek richtte zich primair daar op. Uit het onderzoek zijn daarnaast ook een aantal andere, meer kwalitatieve bevindingen naar voren gekomen. Deze komen in dit hoofdstuk aan de orde.

11.2 Administratieve orde

Het eerste wat tijdens het onderzoek opviel, is dat op concernniveau veel informatie aanwezig was. Waar de beschikbaarheid van cijfermatige informatie in andere (rekenkamer)onderzoeken nog wel eens wil tegenvallen, viel dat in dit onderzoek juist mee. Op concernniveau, bij de Bestuursdienst, is de voortgang van de bezuinigingen nauwgezet gemonitord. Gemiddeld twee keer per jaar werd de voortgang aan de raad gerapporteerd.

Het tweede wat opviel is dat de mate waarin de verschillende diensten hun administratie met betrekking tot het onderwerp van onderzoek op orde hadden, sterk varieert. Bij sommige diensten worden de personeelsontwikkeling, de functies waarop bezuinigd is en de inhuur van derden zorgvuldig bijgehouden. Met de spreekwoordelijke druk op de knop kon dan de meeste van de door ons gevraagde informatie worden verstrekt. RO/EZ en de Milieudienst waren hiervan de meest sprekende voorbeelden. Bij sommige andere diensten konden onze vragen over bijvoorbeeld de invulling van de bezuinigingen op de formatie of de inhuur van derden slechts met veel tijd en moeite of helemaal niet worden beantwoord. Een groot verloop op sleutelposities en/of het ontbreken van een deugdelijke administratie binnen sommige diensten waren hier debet aan. Het gevolg is dat bij onderzoeken als de onderhavige of bij raadvragen over onderwerpen als deze, veel extra tijd verloren gaat aan het alsnog achterhalen van informatie. In 2003 waren meerdere medewerkers van RO/EZ wekenlang bijna fulltime bezig om raadvragen over de inhuur van derden te beantwoorden. Dat was aanleiding om de ontwikkelingen in de formatie en de inhuur van derden vanaf dat moment continu nauwkeurig bij te houden. Niet alle diensten doen dat.

11.3 EMIS

Binnen de gemeente Groningen wordt gewerkt met het personeelsinformatiesysteem EMIS. Dit personeelsinformatiesysteem wordt sinds halverwege de jaren negentig gebruikt door alle diensten van de gemeente Groningen. Het systeem is in te vullen en uit te breiden met modules. Daarbij kan gedacht worden aan een salarismodule (die volgens respondenten bij de implementatie halverwege de jaren negentig al niet modern was), een verzuim-, jubilea- en een formatiemodule. Met EMIS en de wijze waarop er gebruik van wordt gemaakt, hangen de volgende problemen samen:

- Formatie wordt in EMIS onderverdeeld in vast, tijdelijk, overig (stage, werkleerprojecten, etc.) en taakstellend. Bij de laatste categorie gaat het om ambtenaren waarvan de kosten niet begroot worden, maar wel zichtbaar dienen te zijn. Bij verschillende diensten wordt verschillend omgegaan met deze post.
- Geaggregeerde gegevens worden door EMIS zeer ontoegankelijk gepresenteerd. Uit EMIS afkomstige gegevens moeten in Excel worden ingelezen om overzichtelijke tabellen en presentaties te kunnen maken.
- De administratieve verwerking van de inhuur van derden gebeurt niet in EMIS. Daarvoor worden door de diensten afzonderlijke Excelbestanden gebruikt. Deze zijn ontwikkeld vanuit de DIA en dus wel uniform.
- Doordat het gebruik van (ingewikkelde) Excelbestanden noodzakelijk is om gegevens uit EMIS te kunnen analyseren en presenteren, is diepgaande kennis van Excel noodzakelijk voor de P&O-medewerkers die er gebruik van maken. Daardoor ontstaat er een grotere afhankelijkheid van de personen die dagelijks werken met de bestanden: voor een nieuwe medewerker of een niet-direct betrokken collega is de systematiek binnen de Excelbestanden niet direct inzichtelijk.
- Niet alle (relevante) velden binnen EMIS worden door diensten standaard ingevuld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid om een datum in te voeren waarop er een dienstbesluit is geweest over een bepaalde functie (zoals een verandering in de aanstelling van een medewerker). Dergelijke informatie is bijvoorbeeld relevant voor de analyse van de autonome groep of krimp binnen een dienst.
- Formatie en bezetting van diensten zijn moeilijk onderling te vergelijken doordat er een vrijwel ongelimiteerd aantal functiecodes wordt gehanteerd. Alleen binnen de dienst RO/EZ worden er al 274 verschillende functiecodes gehanteerd. Het aantal leidinggevendenden binnen diensten is vanwege de ettelijke verschillende benamingen bijvoorbeeld niet direct te benoemen.
- Als gevolg van een ooit gemaakte keuze voor decentralisatie is op concernniveau geen integrale en geaggregeerde informatie uit EMIS te halen. Het hoogste niveau waarop binnen de gemeente Groningen op basis van EMIS uitsplitsingen en analyses van personeelsinformatie te maken zijn, is dat van de dienst.

11.4 Inhuur van derden

Bevoegdheden

Over de inhuur van derden valt in kwalitatief opzicht een aantal zaken op. In de eerste plaats lopen de bevoegdheden en mandaten voor de inhuur van derden binnen diensten sterk uiteen. Bij sommige diensten is daarvoor een directiebesluit nodig, bij andere hebben divisiehoofden in het kader van integraal management een eigen budget voor de inhuur van derden. Bij de HVD ontbreekt op dienstniveau (bij P&O en de directeur Middelen) inzicht in de aard en omvang van het ingehuurd personeel. In de volgende tabel zijn de bevoegdheden voor de inhuur van derden per dienst aangegeven:

Tabel 11.1: Verdeling van bevoegdheden omtrent de inhuur van derden per dienst (bron: interviews met de diensten)

BSD	De bevoegdheid voor de inhuur van derden ligt bij het MT van de bestuursdienst, voor de inhuur van personeel van derden is altijd een besluitnota van het MT vereist.
DIA	In de regel kan het afdelingshoofd deze verplichting aangaan. Daar waar het gaat over inhuur vanaf schaal 9 heeft het afdelingshoofd instemming nodig van zijn of haar vakdirecteur. Elke afdeling heeft in de begroting ruimte voor inhuur externen. Bij overschrijding dient de vakdirecteur benaderd te worden en in overleg met de financiële afdeling wordt gezorgd worden voor dekking.
DSW	Het inhuren van derden is bij DSW geregeld via (onder)mandatering. Daarbij zijn per functiegroep en hiërarchisch niveau maximale inkoopgrenzen geduid (maximale bedragen per inkoopactiviteit). Boven een bedrag van 15000 euro is het besluit tot inhuur voorbehouden aan de algemeen directeur.
HVD	Bij de Hulpverleningsdienst hebben divisies een eigen budget voor de inhuur van derden. P&O of de directeur Middelen heeft hier geen zicht op.
MD	Inhuur van derden gaat formeel via directievoorstellen voor zover het vervanging van eigen personeel betreft (ziekte, vacatures, etc.). P&O heeft contact met het uitzendbureau, uitzondering hierop is de uitvoering van de reiniging. De wijkopzichter heeft de bevoegdheid om rechtstreeks contact op te nemen met het uitzendbureau.
OCSW	Iedere manager is verantwoordelijk voor de personeelsbudgetten van de eigen afdeling. Dat betekent dat managers binnen hun budgetten in principe bevoegd zijn tot inhuur of invulling van vacatures mits voldaan wordt aan de centrale regels van de dienst en het concern, hetgeen inhoudt dat zij een voorstel tot inhuur schrijven. In het directieoverleg wordt het voorstel behandeld en wanneer de directie akkoord geeft mag de manager overgaan tot inhuur.
RO/EZ	Bij RO/EZ vindt inhuur van personeel van derden via een vast stramien plaats. Een afdelingshoofd dient een aanvraag in bij de P&O-adviseur en een accountmanager van FIA. Zij geven een advies omtrent de inhuur. De aanvraag plus het advies worden vervolgens behandeld in het directieberaad. Wanneer zij de inhuur goedkeuren, mag de inhuur plaatsvinden
SOZAWE	Een besluit over externe inhuur wordt altijd op directieniveau genomen.

Per 1 juni 2009 is in het kader van de vacaturestop bij de gemeente overigens bepaald dat voor elke inhuur van derden een directiebesluit is vereist. Zolang de vacaturestop geldt, is voor de inhuur van derden goedkeuring van de gemeentesecretaris nodig.

11.5 Presentatie / prognosticering uitgaven voor derden

In tabel 2.5 is een overzicht gegeven van de totale kosten voor inhuur van derden door de gemeente Groningen in de periode 2004-2008. In totaal gaat het om bijna € 110 miljoen. Dit is fors hoger dan de begrote uitgaven voor derden. Ter illustratie zijn in onderstaande tabel de begrote en werkelijke uitgaven voor derden per dienst in de periode 2004 t/m 2007 weergegeven. Hieruit blijkt dat er ieder jaar ongeveer 10 miljoen euro aan kosten voor inhuur door de diensten niet wordt begroot. In totaal gaat het in de periode 2004-2007 om ruim 46 miljoen euro.

Tabel 11.1: De kosten van de inhuur van derden afgezet tegen de begrote kosten van inhuur in de primitieve begroting, in € en x 1.000 (bron: Staat B van de jaarrekeningen van de diensten)

	BSD	DIA	DSW	HVD	MD	OCSW	RO/EZ	SOZAWE	Totaal
2004									
Kosten	600	1.700	300	2.300	2.800	5.100	3.800	1.500	18.100
Begroot	38	277	25	1.045	2.115	1.776	1.275	793	7.334
saldo	562	1.423	275	1.255	685	3.324	2.525	707	10.766
2005									
Kosten	1.500	3.200	700	2.700	2.200	3.500	2.700	1.100	17.600
Begroot	38	334	385	1.513	1.535	2.122	995	765	7.687
saldo	1.462	2.866	315	1.187	665	1.378	1.705	335	9.913
2006									
Kosten	1.500	2.473	700	2.400	2.400	3.700	2.900	1.100	18.700
Begroot	317	4.000	440	878	1.537	2.022	1.002	619	9.288
saldo	1.183	1.527	260	1.522	863	1.678	1.898	481	9.412
2007									
Kosten	1.700	4.100	1.100	3.500	2.800	5.100	3.600	2.800	24.700
Begroot	317	2.513	200	551	1.418	1.914	733	498	8.144
saldo	1.383	1.587	900	2.949	1.382	3.186	2.867	2.302	16.556
Totaal saldo	4.590	7.403	1.750	6.913	3.595	9.566	8.995	3.825	46.647

Tabel 11.1 zou tot de voor de hand liggende conclusie kunnen leiden dat de lasten van de gemeente Groningen dankzij de extra inhuur van derden in vier jaar tijd bijna 50 miljoen euro hoger zijn dan voorzien. Dat is echter niet het geval. Elke dienst heeft een budget voor derden opgenomen in de begroting. Dat is echter stelselmatig te laag begroot doordat de diensten hun flexibele schil (van gemiddeld 100 fte vacatureruimte per jaar), de intern en extern gefinancierde projecten, vervanging voor ziekte en zwangerschap niet hebben begroot. De derden die om deze redenen worden ingehuurd, worden in feite gefinancierd uit:

- Vacaturegelden / niet ingevulde formatie
- Inkomsten interne en externe projecten
- Vergoeding UWV voor ziekte
- Uitbestede diensten

Het komt er in de praktijk dus op neer dat de kosten voor externe inhuur weliswaar hoger zijn dan begroot, maar de lasten voor personeel lager dan wel de opbrengsten hoger zijn dan begroot. Het probleem van de huidige systematiek rond de verantwoording van de derden is hetzij de prognose van de kosten voor derden, hetzij de wijze van presenteren van de uitgaven voor derden.

12. Conclusie en samenvatting

12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen concreet beantwoord. Voor een belangrijk deel is deze beantwoording af te leiden uit de voorgaande hoofdstukken, maar hier wordt een en ander nog eens kernachtig samengevat. De centrale onderzoeksvraag was: *Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de formatieomvang van de gemeente Groningen in de periode 2004-2008 en heeft dit effect gehad op de inhuur van externen?* De afzonderlijke deelvragen komen hierna afzonderlijk aan de orde.

12.2 Hoe heeft de formatieve personeelsomvang van de gemeente Groningen zich sinds 2004 jaarlijks ontwikkeld?

De formatie van de Gemeente Groningen was per 2008 2.982 fte. De taakstellingen van de bezuinigingen zijn voor 91 procent gerealiseerd waardoor 387,1 fte bezuinigd is. De formatie heeft echter ook autonome krimp en groei doorgemaakt in die periode waardoor de formatie van de gemeente Groningen in de periode 2004-2008 met 207,9 fte is afgenomen, zo blijkt uit tabel 12.1. In 2005 heeft de grootste daling als gevolg van de toen net ingezette bezuinigingstaakstellingen plaatsgevonden. In 2007 is de formatie gestegen. Dat komt doordat de bezuinigingen op de formatie in dat jaar grotendeels waren gerealiseerd terwijl de autonome groei van de formatie, die ook in de jaren 2004-2007 heeft plaatsgevonden, zich heeft doorgezet. Het gaat hierbij veelal om nieuwe taken en werkzaamheden die extern gefinancierd of gesubsidieerd zijn dan wel inkomsten opleveren. In de gevallen waarin dat niet het geval was, was een college- en raadsbesluit noodzakelijk en werd de autonome groei van de formatie tot op de functie verantwoord in de rekening.

Tabel 12.1: ontwikkeling formatieve personeelsomvang gemeente Groningen 2004-2008, in fte (bronnen: Voortgangsrapportage bezuinigingen en rapportage van de Bestuursdienst omtrent de formatieontwikkeling van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	Totaal
BSD	1,3	0,5	2,2	3	7,0
DIA	47,5	-9	-37	-0,3	1,2
DSW	0	-6,5	-4,0	14	3,5
HVD	9,0	-43	-12	18	-28,0
MD	-3,2	-16,6	-3,7	6,5	-17,0
OCSW	-10	-18,9	-14	6,4	-36,5
RO/EZ	-28,3	-48,3	-12,5	23	-66,1
SOZawe	-34	-20	-11	-7	-72,0
Totaal	-17,7	-161,8	-92	63,6	-207,9

12.3 Op welke wijze is de personeelsreductie van de afgelopen jaren gerealiseerd?

Per dienst zijn afspraken gemaakt met de projectleider bezuinigingen van de Bestuursdienst welke concrete functies wanneer (dienen te) vervallen. Pas op het moment dat

een functie feitelijk niet meer vervuld werd, werd deze geacht niet meer te bestaan en was de bezuiniging voor die functie gerealiseerd.

Een bezuiniging op formatie heeft consequenties. Daarbij onderscheiden we de volgende opties:

- Er wordt doelmatiger gewerkt: dezelfde taken en werkzaamheden worden op een gelijkwaardig kwalitatief niveau, maar door minder formatie uitgevoerd;
- Verminderde dienstverlening: de personele bezuinigingen gaan ten koste van de dienstverlening aan de burger;
- Minder taken en/of werkzaamheden: door het afstoten van taken was minder personeel nodig c.q. het betreffende personeel ging met de taak mee naar een andere uitvoeringsorganisatie;
- Meer externe inhuur: door personeel extern in te huren, was voor de taken en werkzaamheden minder gemeentelijk personeel nodig.

In het rapport is zoveel mogelijk elke 'wegbezuinigde' formatieplaats (functie) per dienst benoemd. Het is niet in elk geval precies aan te geven welke van bovenstaande factoren zich heeft voorgedaan. Op basis van de beschikbare informatie en de gevoerde interviews concluderen we dat in relatief veel gevallen doelmatiger wordt gewerkt: hetzelfde werk wordt door minder mensen gedaan, maar het gaat niet ten koste van de dienstverlening aan de burger. Een andere, relatief veelvoorkomende factor was dat de taak afgestoten werd. In een beperkter aantal gevallen is de bezuiniging (aanvankelijk) ten koste gegaan van de dienstverlening aan de burger, bijvoorbeeld doordat decentrale loketten gesloten werden. De sluiting van de decentrale loketten is overigens weer teruggedraaid door de raad.

12.4 Op welke wijze heeft de omvang van de inhuur van externen zich sinds 2004 jaarlijks ontwikkeld?

In de jaren 2004, 2005 en 2006 waren de kosten voor inhuur voor de gemeente als geheel ongeveer stabiel, zo blijkt uit tabel 12.2, terwijl deze kosten in 2007 en 2008 significant stijgen. In 2008 zijn bij de BSD en de DIA juist de kosten voor inhuur van derden gedaald. Bij de DSW is een minimale stijging van de kosten ten opzichte van 2007. Vooral RO/EZ, de Milieudienst en OCSW hebben een forse stijging van de kosten voor inhuur gehad. De kosten van deze diensten zijn voor een belangrijk deel te verklaren door het toenemen van het aantal projecten. Voorbeeld daarvan is de wens van de raad in 2007 om van Groningen de duurzaamste stad van Nederland te maken. Hiervoor is een duurzaamheidsvisie opgesteld en zijn verschillende projecten bedacht, waarvoor vooral bij de milieudienst extra inhuur nodig was. Ook RO/EZ heeft te maken met een aantal projecten waarvoor inhuur onvermijdelijk is, zoals de aanleg van de parkeergarage op het Damsterdiep en de werkzaamheden aan de ring. Bij OCSW zijn in 2008 een aantal interim-managers ingezet doordat de leidinggevende functies moeilijk te vervullen waren. In 2009 lopen alle contracten van de interim-managers af en wordt ook verwacht dat de functies weer door vast personeel zal worden bezet, waardoor de kosten voor inhuur dalen.

Alle diensten zijn in 2008 meer geld kwijt aan derden dan in 2004. OSCW heeft veruit de hoogste kosten voor de inhuur van derden. Het grote aantal interim-managers als gevolg van onvervulde vacatures is hiervan een belangrijke oorzaak.

Tabel 12.2: Kosten voor de inhuur van derden per dienst van de Gemeente Groningen, in € x1.000 (bron: Staat B van de jaarrekeningen van de diensten)

	2004	2005	2006	2007	2008	Totaal
BSD	600	1.500	1.500	1.700	1.000	6.300
DIA	1.700	3.200	4.000	4.100	2.900	15.900
DSW	300	700	700	1.100	1.200	4.000
HVD	2.300	2.700	2.400	3.500	4.600	15.500
MD	2.800	2.200	2.400	2.800	3.500	13.700
OCSW	5.100	3.500	3.700	5.100	8.000	25.400
RO/EZ	3.800	2.700	2.900	3.600	5.500	18.500
SOZAWE	1.500	1.100	1.100	2.800	3.400	9.900
Totaal	18.100	17.600	18.700	24.700	30.100	109.200

12.5 Hoe zijn de jaarlijkse veranderingen in de omvang van de inhuur van externen per dienst te verklaren?

Voor het jaar 2008 is een uitsplitsing te maken van de typen inhuur per dienst (zie tabel 2.5). Voor andere jaren is een dergelijk overzicht niet beschikbaar. Bij diensten is vaak geen generiek inzicht in de aard van de inhuur. Er is derhalve geen analyse te maken van de eventuele veranderingen door de jaren heen. Bij drie diensten zijn in de voorgaande hoofdstukken wel verklaringen gegeven voor de toegenomen uitgaven voor de inhuur van derden. Het betreft OCSW, de Milieudienst en RO/EZ. Hieruit bleek dat er geen algemene verklaringen waren te geven voor de stijgingen; er was vooral sprake van een combinatie van factoren.

12.6 Is er sprake van een causale relatie tussen de formatiereductie en de omvang van de inhuur van externen?

De stellige indruk bestaat dat een dergelijke relatie niet aanwezig is. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat voor de inhuur van derden doorgaans financiële dekking aanwezig moet zijn. Inhuur van derden wordt normaliter als volgt gefinancierd:

- Vacaturegelden / niet ingevulde formatie
- Inkomsten interne en externe projecten
- Vergoeding UWV voor ziekte
- Uitbestede diensten

In de jaarrekening van de Gemeente Groningen worden de primaire begroting en de rekening gepresenteerd. Het verschil in deze cijfers betreft de flexibele schil die diensten hanteren en naar eigen inzicht kunnen invullen en gebruiken voor externe inhuur.

In het geval voor een wegbezuinigde functie externe inhuur zou plaatsvinden, is er van een dergelijke financiering geen sprake. Ook uit de gesprekken is niet gebleken dat ex-

terne inhuur heeft plaatsgevonden om wegbezuinigde formatie op te vangen. We zijn geen voorbeelden tegengekomen van gevallen waarin wegbezuinigde formatie terstond gecompenseerd is door externe inhuur. De effecten op de langere termijn zijn niet in te schatten. Het is denkbaar dat externen worden ingehuurd omdat bepaalde werkzaamheden door drukte niet meer door de ingekrompen reguliere formatie uitgevoerd kunnen worden. Concrete aanwijzingen hiervoor zijn er echter niet.

12.7 Hoe is te verklaren dat de personeelsomvang van de dienst SOZAWE ondanks een kleinere taakomvang als gevolg van minder cliënten, de afgelopen jaren niet is afgenomen?

De vooronderstelling die aan deze onderzoeksvraag ten grondslag lag, bleek niet juist. De personeelsomvang van SOZAWE is het meest van alle diensten afgenomen. Daarnaast betreft de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand slechts een deel van de dienstverlening van de dienst. De klantengroep van de dienst SOZAWE is groter dan alleen de WWB-klanten. Omdat een deel van deze diensten en producten de afgelopen periode is geïntensiveerd, houdt een terugloop van het bijstandsbestand dus niet direct een afname van de personeelsformatie van de gehele dienst in

Bijlage 1: Gebruikte documenten

- Jaarrekeningen van de Gemeente Groningen van 2004 – 2008
- Staat B: Overzicht personele sterkte en personeelslasten 2004 – 2008 per dienst
- Inventarisatieformatie inleen personeel van derden 2008 per dienst
- Voortgangsrapportages aan de raad over de bezuinigingen 2004 – 2008.
- Formatieontwikkeling bezien vanuit de toegestane formatie bij de primitieve begroting 2003 – 2009
- Commissie werk en inkomen: Agenda voor SOZAWE, 12 mei 2003
- Uitvoeringsplan Milieudienst in het kader van de gemeentelijke bezuinigingsoperatie 2004 – 2006.
- Memo: invulling bezuinigingen 2005 bij de Hulpverleningsdienst voor de periode 2004 – 2007
- Concept-voortgangsrapportage bezuinigingen 2006-1 DSW Stadspark
- Uitvoeringsprogramma formatie reductie RO/EZ in balans 2004 – 2006
- Taakstelling fte's periode 2004 – 2007 bij OCSW

Bijlage 2: Respondenten

In het kader van het onderzoek zijn de volgende mensen geïnterviewd:

Bestuur	Karin Dekker (wethouder van onder meer Financiën, Personeel en Organisatie)
BSD	Wim Davelaar (BSD, projectleider bezuinigingen) Joep Hoedjes (BSD, senior adviseur afdeling Concern Informatiemanagement) Peter Ronner (P&O) Yvonne Verhagen (hoofd P&O) Paul Vriends (hoofd Bedrijfsvoering en Dienstcontrol)
DIA	Benno Kramer (hoofd P&O), Jacques Waindrich (directeur Facilitaire Dienstverlening) Sjoerd de Jong (hoofd FEZ)
DSW	Leo Flooren (directeur Middelen)
HVD	Pans van de Veen (Hoofd P&O) Royla Pierre (P&O) Bert van Krieken (directeur Middelen)
OCSW	Hieke de Boer (P&O) Baudewijn Michel (financieel adviseur) Gerrit Pots (hoofd centrale administraties)
Milieudienst	Ingrid van Elst (P&O) Femma Raneri (directeur Middelen)
RO/EZ	Barend Alblas (directeur Middelen) Peter de Lange (P&O) Richard Dijkhuizen (Financiën)
SOZAWE	Hans van Ulsen (directeur Uitvoering) Theo Dijkstra (directeur werk en zorg) Oscar van der Meulen (financieel controller)

Bijlage 3: normen voor inhuur derden?

Recentelijk is in de 'Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel'¹² gesteld dat het primair de taak is van het management er voor zorg te dragen dat de primaire en ondersteunende taken en projecten van de overheidsorganisatie worden uitgevoerd. Het management dient een visie te hebben over de organisatie-inrichting. De wijze waarop in personeelsvoorziening wordt voorzien en hoe een en ander zo doelmatig mogelijk wordt uitgevoerd is dan ook de taak van het management van een dienst. Zij hebben namelijk de verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat de taken binnen de gestelde kaders worden gerealiseerd.

Het is dus een managementafweging om vast te stellen wat het meest effectief is gegeven de taken die moeten worden uitgevoerd: externe inhuur of andere oplossingen, zoals het komen tot een andere werkverdeling of een strakkere prioriteitstelling. Externe inhuur is dus ten principale een managementafweging, maar er is een grens ten aanzien van de effectiviteit van externe inhuur. De grens kan gemeentebreed worden vastgesteld, dit houdt in dat bijvoorbeeld het concern een norm¹³ stelt waarboven geen inhuur meer plaats mag vinden, 15% van de totale personele last mag bijvoorbeeld uit inhuur bestaan. Een norm heeft als voordeel dat het geld dat een dienst mag spenderen aan de inhuur van extra personeel afhankelijk is van de uitgaven voor vast personeel. Dit brengt met zich mee dat wanneer het personeelsbestand krimpt, het niet mogelijk is dat er wel extra inhuur plaats vindt. Daarnaast kunnen de diensten een grote vrijheid behouden, zolang ze maar niet boven de norm zitten zijn zij vrij om zelf de keuzes te maken welk personeel mag worden ingehuurd. Daarnaast heeft het concern de mogelijkheid om toch een vinger aan de pols te houden omtrent de omvang van de inhuur van personeel van derden.

Ook kan door het concern een sturingsinstrument¹⁴ opgesteld worden die aan de diensten bepaalde voorwaarden stelt waaraan zij moeten voldoen willen ze kunnen overgaan tot inhuur. Een sturingsinstrument is een soort gedragslijn voor diensten die zij in acht moeten nemen. Controle uitoefenen door het concern is met een sturingsinstrument lastiger dan wanneer een norm in acht moet worden genomen. Het kan diensten echter wel een houvast geven en een kader bieden waarin zij mogen handelen. Het kabinet wil ook een sturingsinstrument voor de inhuur van derden gaan opstellen. Bij de opstelling van het sturingsinstrument hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten, deze uitgangspunten kunnen ook een goede basis zijn voor het beleid voor inhuur van personeel van derden bij de Gemeente Groningen:

1. De beslissing om al of niet over te gaan tot externe inhuur is, binnen de politieke kaders, een managementbeslissing.

¹² Brief van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009*, 24 juni 2009

¹³ http://www.minbzk.nl/onderwerpen/overheidspersoneel/nieuws/nieuws-_en?Actltmldt=120403

¹⁴ Brief van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009*, 24 juni 2009

2. Voorkomen dient te worden dat externe inhuur onbegrensd kan plaatsvinden, daarvoor dient een maatstaf te worden geformuleerd.
3. Er moet een relatie worden gelegd tussen de omvang van het ambtelijk apparaat en de omvang van de externe inhuur, dus wanneer de formatie afneemt, moeten ook de kosten voor inhuur van personeel van derden afnemen.
4. De (politieke) afweging ten aanzien van nut en noodzaak van externe inhuur dient ook de te leveren prestaties te omvatten.
5. Het instrument dient oog te hebben voor de heterogeniteit van het overheidsapparaat en de (politieke) context waarin een en ander moet worden gerealiseerd.

