



Gemeenteraad van Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Blekerijlaan 14
Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Tel: 0348 428 911
Fax: 0348 424 108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW nummer:
NL0017.21.860.B.02
Bank nummer:
28.50.09.672

Onderwerp:
Aanbieding rapport
'Beheersing Personele Uitgaven'

Uw Kenmerk:

Uw brief van:
geregistreerd onder nr.: n.v.t. of nummer

Datum: 31 augustus 2010

Ons Kenmerk:

Doorkiesnummer/Behandeld door:
428619 / M. Lucassen

Verz. - 2 SEP. 2010

U- 1 4 5 0 2

Geachte leden van de Raad,

Voor u ligt het eindrapport van de Rekenkamercommissie 'Beheersing Personele Uitgaven'. Het onderzoek betrof zowel het intern personeel als extern ingehuurd personeel, en de samenhang daartussen.

Het onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2009. Mede door de bestuurswisseling, zijn de trajecten van technisch en bestuurlijk hoor en wederhoor vertraagd. Naar de mening van de rekenkamercommissie doet dit echter niets af aan de realiteitswaarde van ons rapport en de aanbevelingen, gezien de voorgenomen bezuinigingen en de gemeentelijke reorganisatie per 2011. Daarom raden wij u aan de aanbevelingen van dit rapport in de begrotingsbehandeling mee te nemen.

De centrale vraag in het onderzoek was: *"In hoeverre is er samenhang tussen het personeelsbeleid van de gemeente en het beleid voor inhuur van externen en in hoeverre vindt er voldoende sturing en beheersing plaats op de omvang van, de uitgaven voren kwaliteit van eigenpersoneel versus ingehuurd personeel?"*

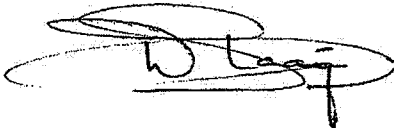
De Rekenkamercommissie concludeert dat in de uitvoering personeelsbeleid en inhuur weliswaar aan elkaar gerelateerd worden, maar dit geschiedt op ad hoc basis, en niet planmatig. Omdat er geen samenhangend beleid is tussen personeelsbeleid en externe inhuur, is er ook geen adequate organisatiebrede sturing en beheersing op de omvang van, de uitgaven voor en de kwaliteit van eigen personeel versus extern ingehuurd personeel. De sturing en beheersing worden voorts bemoeilijkt doordat daarover onvoldoende eenduidige, gestructureerde en vergelijkbare managementinformatie beschikbaar is. Wij constateren tevens dat er geen uitgewerkte visie is op de vraag wat voor type gemeente Woerden wil zijn.

Datum: 31 augustus 2010
Behandeld door: M. Lucassen
Onderwerp: Aanbieding rapport
'Beheersing Personele Uitgaven'

Uit het onderzoek blijkt dat Woerden relatief hoog scoort op zowel de inhuur van externen als de omvang van het vaste personeel. De in het rapport gemaakte vergelijking is overigens indicatief. Als regiegemeente zou een hoge mate van externe inhuur plausibel zijn. Echter, als uitvoeringsorganisatie is dit minder aannemelijk. De cijfers uit het rapport kunnen als een basis dienen voor het debat over de wijze waarop Woerden haar personele uitgaven, inclusief die voor de externe inhuur, stuurt en beheerst.

Wij stellen voor om het rapport in de commissie middelen op hoofdlijnen te behandelen en het college actief te bevragen over de in gang gezette en te zetten activiteiten, alsmede over de bewaking van de voortgang hiervan; zodat sturing en beheersing van de personele uitgaven door de gemeente Woerden op een goed niveau komt en gewaarborgd wordt.

Namens de Rekenkamercommissie Woerden,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', enclosed within a large, loopy circular flourish.

D. van der Staaij, voorzitter

ONDERZOEK BEHEERSING PERSONELE UITGAVEN

REKENKAMERCOMMISSIE WOERDEN

Eindrapport

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	3
BESTUURLIJKE NOTA	7
1 Onderzoeksverantwoording	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Visie op beheersing personele uitgaven	10
1.4 Onderzoeksuitvoering	13
2 Conclusies en aanbevelingen	15
2.1 Conclusies	15
2.2 Aanbevelingen	19
3 Reactie college van B&W	21
4 Nawoord Rekenkamercommissie	25
NOTA VAN BEVINDINGEN	27
1 Ontwikkelingen personeel en externe inhuur	29
1.1 Eigen personeel 2004-2008: omvang en uitgaven	29
1.2 Externe inhuur 2004-2008: omvang en uitgaven	32
1.3 Vergelijking met andere gemeenten	34
1.4 Oordeel	37
2 Beleidsanalyse	39
2.1 Organisatieontwikkeling vraagt een cultuurverandering	39
2.2 Beschrijving en analyse (strategisch) personeelsbeleid	40
2.3 Beschrijving en analyse externe inhuur	43
2.4 Koppeling personeelsbeleid en beleid externe inhuur ontbreekt	45
2.5 Oordeel beleid	46
3 Sturing en beheersing in de uitvoering	49
3.1 Verantwoordelijken voor beheersing personele uitgaven	49
3.2 Opvolging van procedures voor de beheersing van personele uitgaven	51
3.3 Monitoring van ontwikkelingen personele uitgaven	52
3.4 Oordeel uitvoering	53
4 Informatievoorziening aan de raad	55
4.1 De raad over personeel, inhuur en organisatievisie	55
4.2 Kaderstellen	58
4.3 Informatievoorziening en verantwoording aan de raad	61
4.4 Oordeel over rolinvulling raad	62
Bijlagen	65

Bijlage 1 Normenkader	65
Bijlage 2 Bronnen	67
Bijlage 3 Analyse strategisch personeelsbeleid	71
Bijlage 4 Bijlagen Bestuurlijke reactie	74

1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie Woerden heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de beheersing van de personele uitgaven. Daarbij gaat het om zowel het personeel in dienst van de gemeente als om extern ingehuurd personeel.

De rekenkamercommissie heeft om drie redenen voor dit onderwerp gekozen:

1. Politiek relevant: de laatste jaren is er in de Woerdense politiek regelmatig aandacht voor dit onderwerp. In zowel 2007 als 2008 is dit onderwerp bovendien door de gemeenteraadsleden aangedragen in gesprekken met de rekenkamercommissie.
2. Maatschappelijk actueel en groot financieel belang: zowel maatschappelijk als bij de (rijks)overheid is veel aandacht voor de inzet van eigen personeel versus extern ingehuurd personeel.
3. Bestuurlijk relevant: een goed personeelsbeleid is essentieel voor een professioneel draaiende organisatie. Bovendien is het onderzoek mogelijk relevant in het licht van de gemeentelijke bezuinigingen.

Doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie Woerden is om een bijdrage te leveren aan de doelgerichtheid en adequate uitvoering van het gemeentelijk personeelsbeleid en het beleid voor de inhuur van externen, en meer in het bijzonder de afstemming daartussen. De focus van dit onderzoek ligt enerzijds op sturing en beheersing door het college en anderzijds op kaderstelling en controle hiervan door de raad. Het onderzoek richt zich op de periode 2004-2009. Onderzoekers van bureau Jacques Necker hebben het onderzoek uitgevoerd.

1.2 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie Woerden stelde in dit onderzoek de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is er samenhang tussen het personeelsbeleid van de gemeente en het beleid voor inhuur externen en in hoeverre vindt er voldoende sturing en beheersing plaats op de omvang van, de uitgaven voor en kwaliteit van eigen personeel versus extern ingehuurd personeel?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, formuleerde de rekenkamercommissie elf onderzoeksvragen, die zijn in te delen in vier thema's.

Deelvragen kerncijfers:

1. Hoe was de ontwikkeling, omvang en opbouw van het personeelsbestand (vast en extern), welke kosten waren ermee gemoeid en hoe verhouden die zich ten opzichte van de begrote kosten?
2. Hoe verhouden deze gegevens zich tot vergelijkbare gemeenten?

Deelvragen beleidsanalyse:

3. Is er strategisch personeelsbeleid en is dit SMART-C?¹
4. Is er beleid ten aanzien van inhuur externen en is dit SMART-C?
5. Is er sprake van beleidsmatige samenhang tussen strategisch personeelsbeleid en het beleid voor inhuur van externen?

Deelvragen beleidsuitvoering:

6. Is duidelijk belegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wat de te volgen procedures zijn?
7. Stemmen de verantwoordelijken de uitvoering van personeelsbeleid en inhuur van externen af?
8. Is er voorzien in monitoring van de ontwikkelingen van het personeel (vast en extern), het personeelsbeleid en het beleid voor inhuur van externen en de bijbehorende kosten en wordt daarover informatie verstrekt?
9. Wordt nagegaan of met het gevoerde personeelsbeleid en het inhuurbeleid de beoogde organisatiedoelen worden verwezenlijkt en wordt er zo nodig gestuurd op realisatie daarvan?

Deelvragen rol van de raad:

10. Wordt de raad geïnformeerd over het personeelsbeleid (procedures en doelstellingen ten aanzien van vast en extern), de ontwikkelingen in het personeelsbestand en de kosten die ermee zijn gemoeid?
11. Is die informatie toereikend met het oog op de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

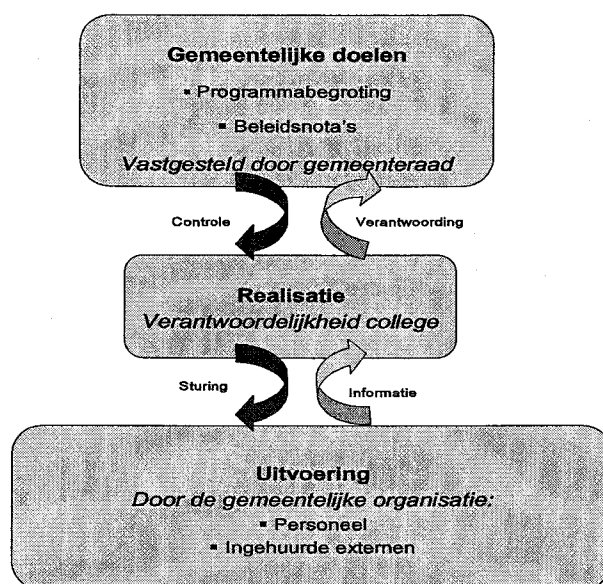
1.3 Visie op beheersing personele uitgaven**Personele uitgaven om gemeentelijke doelen te realiseren**

Het realiseren van gemeentelijke doelen is een verantwoordelijkheid van het college, dat voor de concrete uitvoering van die taakverplichting wordt ondersteund door de gemeentelijke organisatie. Deze moet er voor zorgen dat de doelen zoals door de gemeenteraad zijn vastgesteld worden gerealiseerd. Het

¹ Hiermee wordt bedoeld of het beleid Specifiek, Meetbaar, Realistisch en Tijdgebonden is geformuleerd. Ook wordt gekeken of het personeelsbeleid Consistent is en samenhang kent met beleid voor inhuur en de organisatievisie.

realiseren van die doelen door de organisatie is mensenwerk: eigen personeel van de gemeente is hier dagelijks direct of indirect mee bezig. De gemeentelijke organisatie kan en/of wil niet alle taken zelf uitvoeren. Daarom worden er externen ingehuurd voor het uitvoeren van een deel van de taken. Figuur 1.1 laat zien op welke wijze gemeentelijke doelen worden vastgesteld en gerealiseerd door respectievelijk de gemeenteraad, het college en de organisatie.

Figuur 1.1: relatie tussen bereik gemeentelijke doelen, realisatie en uitvoering



Afweging tussen inzet eigen personeel over externe inhuur

Het personeelsbestand van de gemeente wordt uitgedrukt in Fte's, waarvoor jaarlijks een vaste loonsom wordt bepaald. Op basis hiervan kan de gemeente de omvang en samenstelling van het personeelsbestand bepalen. Wat de gemeente op welke wijze door wie wil laten uitvoeren is niet in de laatste plaats afhankelijk van beleidskeuzes van het gemeentebestuur. Er zullen dus weloverwogen keuzes gemaakt dienen te worden ten aanzien van de inzet van vast personeel en inhuur van externen. Prijs-kwaliteit afwegingen en garanties ten aanzien van zekerheid van geleverde producten en diensten zullen daarbij bepalende criteria zijn. Strategisch personeelsbeleid dwingt dus tot doelmatigheidsoverwegingen: optimale doelrealisatie met een zo beperkt mogelijke en tevens optimaal beheersbare inzet van middelen.

Inhuur van externen is op te delen in twee categorieën:

1. inhuur van personeel, ter vervanging van de vaste formatie;
2. inhuur van specialisme, ook wel uitbesteed werk genoemd.

Onder *inhuur van personeel* verstaan we inhuur ter invulling van functies in de bestaande personeelsformatie van de gemeente. Voorbeelden zijn de inhuur van het hoofd financiën voor de medewerker die met zwangerschapsverlof is en de inhuur voor de on vervulde vacature van secretaresse. De inhuur kenmerkt zich doordat voor werkzaamheden met een permanent karakter, tijdelijk of structureel iemand van buiten wordt ingehuurd.

Van de *inhuur van specialisme* wordt gesproken bij inhuur van externen voor de uitvoering van een specifieke activiteit of een opdracht. Voorbeelden hiervan zijn de inhuur van de adviseur die de reorganisatie van de gemeente begeleidt en de inhuur van stedenbouwkundige bureaus voor een nieuw structuurplan.

Aan de verschillende vormen kunnen verschillende eisen worden gesteld aan de afweging en de aansturing van de ingehuurde.

Organisatievisie en ambitieniveau van invloed op personele uitgaven

Uit eerder onderzoek naar de inhuur van externen, blijkt dat het ambitieniveau van de gemeente en de visie op de inrichting van de organisatie van invloed zijn op de samenstelling van het personeelsbestand en de hoogte van de uitgaven voor de inhuur van externen. Welke taken besteedt de gemeente uit en wat doet de gemeente zelf? Wil de gemeente een regieorganisatie zijn of voert deze zoveel mogelijk taken zelf uit?

Aan de hand van keuzes die twee gemeenten maken, verduidelijken wij dit. Hier worden twee ideaaltypen besproken.

Gemeente A kiest ervoor een in omvang beperkt bestand aan vast personeel in dienst te hebben. Het budget voor inhuur externen is hoog, omdat de gemeente ervoor kiest bepaalde expertise niet in huis te halen, maar in te huren. Het vaste personeel is goed opgeleid en beschikt over de capaciteiten te sturen op doelrealisatie, te verwezenlijken met, maar vooral door externen. Hier is dus sprake van een regieorganisatie.

Gemeente B kiest ervoor de taken en diensten waar de gemeente verantwoordelijk voor is met 'eigen mensen' uit te voeren; dus alleen inhuren als er, onvoorzien, vast personeel wegvalt of als er, onvoorzien of bij hoge uitzondering, noodzaak blijkt te bestaan expertise van buiten te halen. Deze

gemeente is te typeren als een uitvoeringsorganisatie met een zeer hoge voet vast personeel en een beperkt budget voor inhuur.

Focus van het onderzoek op samenhang tussen personeelsbeleid en inhuur externen

De rekenkamercommissie Woerden brengt de inhuur van externen nadrukkelijk in verband met het 'eigen' personeel en het daarvoor geldende strategische personeelsbeleid. Is er samenhang tussen beide? Worden er weloverwogen keuzes gemaakt ten aanzien van (reserveringen van) budgetten voor beide? Ofwel: is het bestuur in voldoende mate in staat te sturen op personeelsbeleid – vast en externen in samenhang – en kan het de kosten ervan voldoende beheersen? Ten slotte, maar zeker niet in de laatste plaats: welke rol heeft de raad ten aanzien van personeelsbeleid en de bijbehorende kosten? De focus van dit onderzoek ligt dus enerzijds op sturing en beheersing door het college en anderzijds op kaderstelling en controle hiervan door de raad. In figuur 1.1 aangegeven met de beide rode pijlen. Ter beoordeling van de situatie in Woerden heeft de rekenkamercommissie een normenkader opgesteld (zie bijlage 1).

1.4 Onderzoeksuitvoering

Op 2 oktober 2009 startte het onderzoek naar beheersing van personele uitgaven met een startbijeenkomst, waarbij een afvaardiging uit de organisatie, de rekenkamercommissie en de onderzoekers aanwezig waren. De rekenkamercommissie lichtte de aanleiding voor het onderzoek toe, waarna de onderzoekers de onderzoeksopzet met de organisatie bespraken.

Vervolgens heeft de rekenkamercommissie op basis van eerder onderzoek bepaald wat de normen zijn voor het borgen van een goede beheersing van personele uitgaven. Hiertoe is het normenkader opgesteld dat is te vinden in bijlage 1. Dit normenkader volgt logisch uit de onderzoeksvragen.

Het verzamelen van informatie begon met een analyse van de kerncijfers voor personele uitgaven. Hiervoor vroeg de rekenkamercommissie de kerncijfers op bij de organisatie. Om de kerncijfers in perspectief te kunnen plaatsen, zijn bij tien, wat betreft omvang en samenstelling vergelijkbare gemeenten, dezelfde gegevens opgevraagd (zie bijlage 2). Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van de begrotingsvergelijking die Berenschot uitvoerde in 2009 onder dertig gemeenten.² Hoe de selectie tot stand is gekomen staat beschreven in bijlage 2.

² Begrotingsbenchmark Berenschot, 4 juni 2009

Vervolgens is het beleidskader voor personeelsbeleid en externe inhuur in kaart gebracht. Om het beleid en de uitvoering ervan te plaatsen vond een interview plaats met een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie.

De uitvoering van de beheersing van externe inhuur is verder getoetst door middel van een online enquête onder budgethouders. Hiervoor is aan de afdelingen gevraagd de inhuursituaties in 2008 en 2009 aan te leveren. De afdelingen Onderwijs en welzijn, Personeel, organisatie en informatie (POI) en Projecten hebben, na herhaald verzoek, geen overzichten van inhuur aangeleverd. De afdeling Bouwzaken heeft enige informatie aangeleverd.

Deze enquête bood inzicht in de wijze waarop de afweging wordt gemaakt om wel of niet in te huren, en hoe er gedurende het proces gestuurd wordt op inhuur. De budgethouders van 24 geselecteerde inhuursituaties vulden de digitale enquête in (zie bijlage 2).

Vervolgens voerden de onderzoekers een groepsgesprek met raadsleden. Doel van dit gesprek was inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de beheersing van personele uitgaven en wat de raad van deze informatievoorziening vindt.

De bevindingen zijn vastgelegd in een Nota van bevindingen die aan de organisatie is voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor. Het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot een aantal wijzigingen in het rapport. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor raad en college, die voor een bestuurlijke reactie zijn voorgelegd aan het college. Op 31 augustus 2010 is het rapport aangeboden aan de raad.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk geeft de conclusies en vervolgens de aanbevelingen weer. Deze conclusies en aanbevelingen volgen uit de nota van bevindingen.

2.1 Conclusies

De rekenkamercommissie Woerden stelde in dit onderzoek de volgende hoofdvraag:

In hoeverre is er samenhang tussen het personeelsbeleid van de gemeente en het beleid voor inhuur externen en in hoeverre vindt er voldoende sturing en beheersing plaats op de omvang van, de uitgaven voor en kwaliteit van eigen personeel versus extern ingehuurd personeel?

De rekenkamercommissie Woerden concludeert:

In de uitvoering worden personeelsbeleid en inhuur weliswaar aan elkaar gerelateerd, maar dit geschiedt op ad hoc basis, en niet planmatig. Omdat er geen samenhangend beleid is tussen personeelsbeleid en externe inhuur, is er ook geen adequate organisatiebrede sturing en beheersing op de omvang van, de uitgaven voor en de kwaliteit van eigen personeel versus extern ingehuurd personeel. De sturing en beheersing worden voorts bemoeilijkt doordat daarover onvoldoende eenduidige, gestructureerde en vergelijkbare managementinformatie beschikbaar is.

Toelichting

Kader: visie op beheersing personele uitgaven

Het ambitieniveau van de gemeente en de visie op de inrichting van de organisatie zijn van invloed op de samenstelling van het personeelsbestand en de hoogte van de uitgaven voor de inhuur van externen. Daarom zullen de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- Wil Woerden een regieorganisatie zijn of voert Woerden zoveel mogelijk taken zelf uit?
- Zijn er verschillen per beleidsprogramma?
- Welke taken besteedt Woerden uit, en welke voert zij zelf uit?

De Raad heeft een rol ten aanzien van het bepalen van het budget en het bepalen van het soort organisatie dat de gemeente wil zijn: een regiegemeente,

een uitvoeringsgemeente, een regiogemeente of eventueel nog een andere variant. Daarbij kan er ook een verschil zijn tussen de beleidsprogramma's. De soort organisatie bepaalt mede het personeelsbeleid. Bij de keuze voor een regiogemeente zal er bijvoorbeeld over het algemeen relatief meer worden ingehuurd, dan wanneer de keuze op het zijn van een uitvoeringsgemeente valt.

Wat Woerden op welke wijze door wie wil laten uitvoeren is in hoge mate afhankelijk van beleidskeuzes van het gemeentebestuur. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de inzet van vast personeel en de inhuur van externen. Prijs-kwaliteit afwegingen en garanties ten aanzien van zekerheid van geleverde producten en diensten, zullen daarbij bepalende criteria zijn. Strategisch personeelsbeleid dwingt tot doelmatigheidsoverwegingen. De doelen moeten gerealiseerd worden met een optimale inzet van middelen, waaronder de inzet van personeel.

Het College zal vervolgens, gegeven deze visie, het beleid verder uitwerken en uitvoering geven aan het beleid. Op basis van het door de Raad vastgestelde kader kan worden bepaald wat de omvang van de vaste formatie moet zijn, en welke omvang de externe inhuur kan hebben. Ook zal het College zorg moeten dragen voor de verantwoording, onder meer door transparant te zijn in haar cijfers en gegevens.

De raad controleert vervolgens of er gedaan is wat er afgesproken is.

De rekenkamercommissie constateert dat er geen uitgewerkte visie is op de vraag wat voor type gemeente Woerden wil zijn. Wil de gemeente Woerden voor bepaalde beleidsterreinen regiogemeente zijn, of juist uitvoeringsgemeente?

Het college heeft er, blijkens de beantwoording van vragen van de gemeenteraad in augustus 2008, voor gekozen om géén regiogemeente te zijn. Het college stelde: *'Zo is er niet gekozen voor een regiogemeente, maar worden ook door de gemeente veel uitvoerende taken verricht'*³

De keuze wordt echter niet nader gespecificeerd, noch uitgewerkt. De gevolgen voor de organisatie en voor de externe inhuur zijn daardoor niet duidelijk.

In 2007 en 2008 is het percentage inhuur ten opzichte van de totale uitgaven voor salariskosten bijna 30%. Dat is hoog. In het geval van een eenduidige keuze voor het zijn van een regiogemeente, en het vervolgens uitwerken daarvan, zou dit percentage verdedigbaar kunnen zijn. Aangezien Woerden die keuze niet (duidelijk) maakt is dit voor de rekenkamercommissie een belangrijk aandachtspunt.

³ 'Antwoorden inhuur personeel' Woerden 26 augustus 2008, pp. 2.

De organisatiebrede beleidsmatige samenhang ontbreekt onder meer doordat de afdelingshoofden verantwoordelijk zijn voor zowel de beheersing van de uitgaven aan eigen personeel als externe inhuur. De keuzes worden op dit managementniveau gemaakt. Dit bemoeilijkt een eenduidige organisatiebrede aanpak op dit terrein.

De beheersing van de organisatiebrede personele uitgaven wordt verder bemoeilijkt doordat eenduidige managementinformatie ontbreekt. Hierdoor is het voeren van strategisch personeelsbeleid niet goed mogelijk. Bovendien wordt in de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid niet primair gestuurd op de beheersing van de kosten die met het personeelsbeleid zijn gemoeid. De nadruk ligt op het realiseren van een cultuuromslag in de organisatie onder meer naar meer resultaatgerichtheid en verantwoordelijkheid.

Tenslotte de raad. De raad stelt de beheersing van personele uitgaven vaak ter discussie, maar heeft de laatste jaren geen kaders gesteld voor bijvoorbeeld de organisatievisie of het personeelsbeleid. Hoewel het college het personeelsbeleid geen verantwoordelijkheid van de raad vindt, hebben raadsleden wel de behoefte zich over deze problematiek in meer sturende zin uit te laten. Het gebrek aan eenduidigheid in de beschikbare informatie, de versnipperde presentatie van de cijfers en het gebrek aan samenhang in de rapportages maken het de raadsleden lastig om hun controlerende en zo nodig hun kaderstellende taak naar behoren uit te voeren.

1.1.a Deelconclusie kerncijfers

De gemeente Woerden heeft beperkt inzicht in de kerncijfers voor personele uitgaven: de gemeente maakt geen gebruik van cijfermatige overzichten om de ontwikkelingen van haar personeel in kaart te brengen. Bovendien is niet alle informatie over personele uitgaven op verzoek eenduidig aan te leveren. Met name voor externe inhuur geldt dat de uitgaven slecht te traceren zijn.

Het begrote budget voor personeel neemt toe in de periode 2004-2008, met een grote toename in 2007 en 2008. Het aantal fte's neemt sterk toe in 2008 en 2009. De toename is voor een groot deel te verklaren uit de taken die Woerden uitvoert voor de regiogemeenten (voor de WMO en de schuldhulpverlening).

Daarnaast is er jaarlijks sprake van een grote stijging van externe inhuur (ongeveer €1 miljoen per jaar vanaf 2006).

De rekenkamercommissie heeft de situatie in Woerden ook vergeleken met vijf vergelijkbare gemeenten. De uitkomsten zijn indicatief. De omvang van het personeel van Woerden, gerelateerd aan de algemene uitkering (aantal fte per

€1.000.000 algemene uitkering), is vergeleken met vijf vergelijkbare gemeenten aan de hoge kant. Het aantal fte per €1.000.000 algemene uitkering neemt in vanaf 2007 in Woerden wel af. Hierbij is overigens gecorrigeerd voor de werkzaamheden die Woerden verricht als regiogemeente voor omliggende gemeenten.

1.1.b Deelconclusies beleid

Het ontbreekt in de gemeente Woerden aan een integrale organisatievisie op intern en extern personeelsbeleid. De organisatie heeft grote ambities, maar koppelt deze niet direct aan de mogelijkheden die de organisatie heeft in termen van capaciteit. Een relatie tussen personeelsbeleid en beleid voor externe inhuur wordt slechts in de uitvoering aangebracht. Op papier is er geen uitgewerkte visie ten aanzien van mate en wijze van inhuur. De gemeente Woerden heeft in 2009 vastgelegd dat het college zich uitspreekt voor het in eigen hand houden van zowel beleidsontwikkeling als beleidsuitvoering. Wat de effecten van deze keuze voor zowel personeelsbeleid als externe inhuur zijn, is echter niet uitgewerkt. De gemeente heeft er blijkens antwoorden op vragen van de gemeenteraad voor gekozen om geen regiegemeente te zijn. De gemeente voert zelf ook veel uitvoerende werkzaamheden uit. De rekenkamercommissie vindt het opvallend dat er desalniettemin veel geld wordt uitgegeven aan externe inhuur.

- Er is sinds 2009 een vastgesteld strategisch personeelsbeleid waarin de link met ontwikkelingen in de organisatie wordt gelegd, maar dit is onvoldoende SMART-C.
- Het strategisch personeelsbeleid is primair ingegeven door de wens een cultuuromslag te verwezenlijken (klantgericht, ondernemende ambtenaar enzovoort). Deze procesmatige insteek van het personeelsbeleid heeft als gevolg gehad dat POI niet voldoende betrokken is geweest bij het implementeren van het strategisch personeelsbeleid.
- Er is geen duidelijke visie op inhuur. Ook wordt in de procedures de afweging om te gaan inhuren niet beschreven. De gemeente stelt dat zij alles in eigen hand wil houden tenzij een externe toegevoegde waarde kan bieden. Wat daarmee precies wordt bedoeld is onduidelijk.

1.1.c. Deelconclusies uitvoering

In de uitvoering ontbreekt het aan relevante managementinformatie om te kunnen sturen op de personele uitgaven. Op afdelingsniveau zijn de afdelingshoofden verantwoordelijk voor de beheersing van de uitgaven, maar door gebrek aan continue managementinformatie wordt via de checksessies slechts reactief gestuurd op de beheersing van personele uitgaven: het doel is om de afdelingsbegroting niet te overschrijden.

- Afdelingsmanagers zijn verantwoordelijk voor zowel uitgaven aan inhuur als personeel. Hierdoor is de samenhang op afdelingsniveau geborgd, maar organisatiebreed niet.
- Sturing op financiën gebeurt in zijn algemeen via de halfjaarlijkse checksessies per afdeling. Hier wordt reactief gestuurd op eventuele overschrijdingen van budgetten. Inhuur of personeel kunnen hier onderdeel van uitmaken. Gevolg is dat er in de praktijk beperkte regie is op personele uitgaven en er geen samenhang is tussen sturing op personeel en inhuur.

POI zou idealiter een welomschreven verantwoordelijkheid moeten hebben om te borgen dat het organisatiebrede evenwicht tussen beschikbare capaciteit en ambities wordt bewaard. Dit houdt in dat zij tegengewicht moet kunnen bieden tegen de directie. Zeker nu een directielid (de gemeentesecretaris , en sinds kort hoofd BMO) tevens afdelingsmanager POI is ontbreekt deze waarborg.

1.1.d Deelconclusies raad

De raad stelt geen kaders als basis voor de organisatievisie en het strategisch personeelsbeleid. Zowel college als organisatie vinden dat ten aanzien van deze onderwerpen ook geen rol is weggelegd voor de raad. De raad uit wel regelmatig zijn ongenoegen over (de kosten die gepaard gaan met) het personeel(sbeleid) en de omvang van de inhuur van externen. Dit gebeurt niet op basis van samenhangende en relevante gegevens.

- De raad heeft geen kaders gesteld voor de organisatievisie noch voor het huidige strategisch personeelsbeleid, maar geïnterviewde raadsleden uiten wel de behoefte hierop te kunnen sturen.
- Samenhang in de informatievoorziening naar de raad over personele uitgaven ontbreekt. De informatie is er wel, maar omdat samenhang tussen informatie (begroot en gerealiseerd) van intern personeel en extern personeel ontbreekt, ontbreekt ook het zicht op het totaal
- In de Financiële verordening heeft de Raad de spelregels afgesproken over de planning- en controlcyclus. Een van de spelregels is dat in de paragraaf bedrijfsvoering wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van de bedrijfsvoering en kan nieuw beleid worden voorgesteld. In de paragraaf bedrijfsvoering kan dus de koppeling tussen inhuur, personeel en organisatievisie gegeven worden aan de raad. Dit gebeurt onvoldoende.

2.2 Aanbevelingen

De conclusies brengen ons tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen zijn uitgesplitst naar de raad (kaderstellen en controleren) het college (sturen, uitvoeren en verantwoorden)

2.2.a. Raad

1. Stel de kaders voor een welomschreven en dus eenduidige organisatievisie: wat voor een organisatie de gemeente (zo nodig specifiek omschreven per beleidsprogramma) zou moeten zijn en op welke wijze de inzet van intern personeel dan wel externe inhuur daar een bijdrage aan zou moeten leveren. Vraag het college hier een voorzet voor te geven.
2. Houdt het college aan de afspraken uit de Financiële verordening: zorg dat in de paragraaf bedrijfsvoering wordt ingegaan op de samenhang in doelstellingen ten aanzien van personeelsbeleid (eigen personeel en extern ingehuurd personeel) en de organisatievisie.
3. Vraag het college eenduidige managementinformatie over de inzet van personeel, inclusief externe inhuur, voor de realisatie van doelen uit de programmabegroting. Dit kan door dit inzichtelijk te maken op programmaniveau en/of door hier op hoofdlijnen inzicht in te vragen in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag.

2.2.b. College

4. Werk de organisatievisie uit in concrete richtlijnen voor de inzet van personeel en externe inhuur: zorg dat de afwegingen voor de inzet van eigen personeel of inhuur duidelijk zijn en bekend zijn in de organisatie. Ga vervolgens na of de afdelingsmanagers de richtlijnen naleven.
5. Voer regie op de beheersing van personele uitgaven: kijk over de grenzen van afdelingen heen. Versterk hier de rol van concern control en POI.
6. Maak gebruik van capaciteitsplanning op basis van de programmabegroting om de verhouding tussen ambities en capaciteit inzichtelijk te maken. Dit houdt in: maak een planning van je interne en benodigde externe personeel organisatiebreed. Door middel van een dergelijke planning kun je de benodigde externe inhuur ramen, inclusief de argumentatie waarom er tot inhuur overgegaan wordt. Informatie over eigen personeel en ingehuurd personeel kan hiermee eenduidig en vergelijkbaar gemaakt worden. Dit geldt met name voor de projectmatige taken.
7. Zet vervolgens de checksessies als controlinstrument in en gebruik deze meer toekomstgericht: bekijk waar problemen kunnen ontstaan in de beheersing van personele uitgaven en stel een plan op om die aan te pakken.
8. Zorg dat managementinformatie over de (beheersing van) personele uitgaven eenduidig en gestructureerd en over meerdere perioden vergelijkbaar is. Koppel de informatie van de budgetten en realisatiecijfers van intern personeel en inhuur op programmaniveau.

3 REACTIE COLLEGE VAN B&W

Met grote belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw onderzoeksrapport "Beheersing personele uitgaven". Enerzijds omdat het personeel ons belangrijkste kapitaal is, dat we doeltreffend willen inzetten, en anderzijds omdat de personele uitgaven ruim 20% van onze begroting beslaan, waarmee we doelmatig willen omgaan, gaat uw onderzoeksthema ons aan het hart.

In grote lijnen stemmen wij in met uw conclusies en zullen wij uw aanbevelingen overnemen.

Om deze reden achten wij het niet zinvol op alle afzonderlijke conclusies in te gaan. Wel willen wij kort inzoomen op wat u in hoofdstuk 1 van het rapport van bevindingen naar voren brengt. Daarna willen wij graag toelichten wat de huidige situatie is, want naar ons gevoel doet u die in uw rapportage en conclusies te kort.

Personeelsomvang en externe inhuur.

U doet de suggestie dat personeelsformatie én de externe inhuur in een regionale vergelijking aan de hoge kant zijn. Hoewel u zelf in uw conclusie al aangeeft dat een regionale vergelijking op grote complicaties stuit en uw cijfers derhalve niet betrouwbaar zijn, handhaaft u vele pagina's tekst die de suggestie wekken dat de gemeente Woerden zowel in vaste formatie als in tijdelijke inhuur aan de hoge kant zit, in stand. Een recente benchmark van Berenschot (februari 2010) spreekt deze indruk tegen, of beter gezegd: nuanceert hem. Zie bijlage 1 (De bijlagen waarnaar het College in haar brief verwijst, vindt u in bijlage 4 van dit rapport) voor een samenvatting van het rapport van Berenschot.

De omvang van de formatie hangt direct samen met de taken die de gemeente verricht en de efficiency waarmee dat gebeurt. Het takenpakket hangt op zijn beurt weer direct samen met het ambitieniveau van de gemeente: welke taken wil zij oppakken en op welk kwaliteitsniveau. Die keuze wordt jaarlijks gemaakt in de programmabegroting. Personeelsomvang is in dat opzicht een resultante van een voorgaand proces.

Wij bepleiten een genuanceerd gebruik van benchmarkgegevens, waarbij afwijkende cijfers met name worden gebruikt om periodiek vraagtekens te plaatsen: staan wij nog steeds achter de keuzes die eerder zijn gemaakt?, zijn wij wel ambitieus genoeg?, is er ruimte om de efficiency te verhogen?

Sturing en beheersing.

In deze paragraaf willen wij in hoofdlijnen in gaan op de sturing en beheersing van de gemeentelijke organisatie.

De sturing en beheersing van de gemeentelijke organisatie verloopt via twee samenhangende cycli: de budgetcyclus en de personeelscyclus, die beide vanuit het Plan-Do-Check-Actprincipe zijn opgebouwd.

De budgetcyclus start via het voorbereidende juni-overleg met de Programmabegroting, waarin de raad in meer of minder detail de inhoudelijke lijnen voor het komende jaar uitzet, inclusief – op programmaniveau – de financiële kaders. Deze worden vervolgens gedetailleerd verwerkt in de afdelingsplannen. Op de voortgang van de afdelingsplannen vinden tweemaal per jaar checksessies plaats, die gelegenheid bieden tot bijsturing. De laatste

stap is dat de afdelingsplannen worden vertaald in individuele Resultaat & Ontwikkelingsplannen, waarmee wordt gewaarborgd dat alle doelen en resultaten uiteindelijk bij een specifieke medewerker zijn belegd.

De Resultaat en Ontwikkelingsplannen zijn vervolgens de basis voor de personeelscyclus, die wordt voortgezet met jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprekken, waarbij de voortgang van de doelrealisatie wordt bewaakt. Op deze wijze is er een directe verbinding tussen de inzet van personeel en het realiseren van de gewenste doelen.

Hoewel er aan de afzonderlijke onderdelen zonder twijfel nog gesleuteld kan worden, zijn wij ervan overtuigd, dat de organisatie hiermee (en met aanvullende instrumenten zoals proces- en risicomanagement, interne controle en audits) in beginsel 'in control' is.

Externe inhuur.

Het beleid met betrekking tot externe inhuur is tot heden niet expliciet geformuleerd. Er bestaat een algemeen uitgangspunt, zo u wilt traditie, dat de gemeente Woerden haar taken in beginsel zelf uitvoert. Uitzonderingen op dat uitgangspunt zijn met name aan te treffen in taken m.b.t. beheer openbare ruimte, waar relatief veel werkzaamheden rond wegen- en groenaanleg en -onderhoud zijn uitbesteed.

Externe inhuur kent in de praktijk twee aanleidingen:

- externe inhuur voor ziektevervanging of tijdelijke invulling van vacatures en
- externe inhuur voor projecten, waarvoor kennis en/of capaciteit ontbreken.

Voor de eerste vorm van externe inhuur zijn de lijnmanagers verantwoordelijk, in beginsel met als enige restrictie dat zij binnen de beschikbare personeelsbudgetten moeten blijven en de afdelingsdoelen moeten realiseren. Deze externe inhuur wordt niet afzonderlijk geraamd, maar ten laste van het reguliere personeelsbudget gebracht.

Voor projecten wordt de inzet van eigen én extern personeel specifiek geraamd (en bewaakt) in het projectbudget.

Checksessies.

De beheersing van personeelsbudgetten in de lijn en projectbudgetten verloopt via de checksessies. Daarbij moesten in voorbije jaren wel eens overschrijdingen worden geconstateerd, die het gevolg bleken van het niet volgen van procedures of het nemen van besluiten zonder voldoende aandacht voor de consequenties op concernniveau. Daar hebben wij op gereageerd met de nota's Stringent Formatiebeleid en Beheersing Personele Uitgaven.

Wij hebben kunnen vaststellen dat formatiebesluiten en door externe inhuur veroorzaakte onontkoombare overschrijdingen van personeelsbudgetten (bv door langdurige ziekte of toename van werk) altijd rechtmatig (bevoegd) zijn genomen.

Aanscherping van het beleid.

Dit alles neemt niet weg dat wij met u van mening zijn dat er aanleiding is om de sturing en beheersing op deze processen aan te scherpen.

In uw rapportage geeft u – uitgaande van een normenkader gebaseerd op een ideaaltypisch beleidsproces – een sterke analyse van het beleid dat op onderdelen nog niet ver genoeg is uitgewerkt en verantwoordingsinformatie die onvoldoende eenduidig is. Wij beschouwen uw aanbevelingen (waarbij wij ons beperken tot de aanbevelingen die u aan het college doet) als een ondersteuning van de lijn die wij reeds hebben ingezet en een uitdaging om deze met kracht door te zetten.

Aanbeveling 1. Werk de organisatievisie uit in concrete richtlijnen voor de inzet van personeel en externe inhuur: zorg dat de afwegingen voor de inzet van eigen personeel of inhuur duidelijk zijn en bekend zijn in de organisatie. Ga vervolgens na of de afdelingsmanagers de richtlijnen naleven.

Reactie: in het collegeprogramma 2010 – 2014 zullen wij de richting bepalen van het type gemeente dat Woerden wil zijn, in dit kader dan met name gericht op de vraag wat we met eigen personeel doen, waarvoor we extern personeel inhuren en wat we al dan niet gefaciliteerd willen uitbesteden. Op basis van deze visie zullen wij richtlijnen opstellen en deze via de reguliere planning & controlinstrumenten bewaken. Centraal binnen dit thema staat de vraag of wij het beginsel van integraal lijnmanagement meer dan nu het geval is van centrale richtlijnen willen voorzien. Overigens hebben wij al los van deze visie een set van beheermaatregelen in voorbereiding.

Aanbeveling 2. Voer regie op de beheersing van personele uitgaven: kijk over de grenzen van afdelingen heen. Versterk hier de rol van concerncontrol en POI.

Reactie: vanuit aanbeveling 1 zullen wij beoordelen of en hoe we de inhuur van extern personeel willen reguleren. Het is voor ons duidelijk zijn dat de keuze voor regulering centrale regie vraagt. In de reorganisatie welke wij voornemens zijn per 1-1-2011 te implementeren is aan de gewenste centrale sturing invulling gegeven.

In de bij de vorige aanbeveling genoemde notitie zijn reeds enkele op beheersing gerichte maatregelen aangekondigd.

Aanbeveling 3. Maak gebruik van capaciteitsplanning op basis van de programmabegroting om de verhouding tussen ambities en capaciteit inzichtelijk te maken. Dit houdt in: maak een planning van je interne en benodigde externe personeel organisatiebreed. D.m.v. een dergelijke planning kan je de benodigde externe inhuur ramen, inclusief de argumentatie waarom er tot inhuur overgegaan wordt. Informatie over eigen en ingehuurd personeel kan hiermee eenduidig en vergelijkbaar gemaakt worden. Dit geldt met name voor projectmatige taken.

Reactie: wij hebben reeds de eerste stappen genomen om te komen tot strategische personeelsplanning. In de loop van juni 2010 zal dit project met de lijnmanagers ontwikkeld en uitgerold worden. Ter kennisneming sturen wij als bijlage 2 de startnotitie voor dit project mee. Daaruit moge duidelijk worden dat SPP voor ons een verderstrekkende bedoeling heeft dan u met uw

aanbeveling bedoelt. Wij zoeken met name ook naar een instrument dat het beter mogelijk maakt het personeelsbestand flexibeler te laten reageren op fluctuaties in het werkaanbod.

Aanbeveling 4. Zet vervolgens de checksessies als controlinstrument in en gebruik deze meer toekomstgericht: bekijk waar problemen kunnen ontstaan in de beheersing van personele uitgaven en stel een plan op om die aan te pakken.

Reactie: deze aanbeveling is geheel in lijn met onze visie op planning & control en nemen wij dus over.

Aanbeveling 5. Zorg dat de managementinformatie over de beheersing van de personele uitgaven eenduidig en gestructureerd en over meerdere perioden vergelijkbaar is. Koppel de informatie aan de budgetten en realisatiecijfers van intern personeel en inhuur op programmaniveau.

Reactie: Geheel akkoord. De nota's Stringent formatiebeheer en Beheersing Personele uitgaven beoogden hetzelfde en hebben de beheerstructuur en de managementinformatie verbeterd, maar nog onvoldoende. Wij zullen sterk inzetten op het conformeren aan vastgestelde procedures mbt de inzet van vast en tijdelijk personeel en de juiste administratieve verwerking daarvan, zodat op ieder moment de juiste relevante informatie beschikbaar is voor bewaking en bijsturing.

4 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 29 juni 2010 gereageerd op het rapport van de rekenkamercommissie. (De bijlagen waarnaar het College in haar brief verwijst, vindt u achter de rapportage). De rekenkamercommissie stelt vast dat het College van Burgemeester en Wethouders in grote lijnen instemt met de conclusies en toezegt de aanbevelingen, gericht aan het College, over te zullen nemen. Het verheugt ons dat het College het belang van de beheersing van de personele uitgaven met ons deelt. Wij waarderen de uitgebreide en genuanceerde reactie. Wij vertrouwen graag op de daadwerkelijke realisatie van onze aanbevelingen. De volgende aandachtspunten zijn daarbij van belang:

1. Het is van belang om bewust en aantoonbaar integraal (zowel voor intern als extern personeel) in control te komen (dat is op dit moment nog niet het geval) en te blijven. Daarop zijn zeker nog verbeteringen nodig.
2. Het is van belang om eenduidige, gestructureerde en vergelijkbare informatie te verschaffen over het totaal van de personele uitgaven, ook uitgesplitst naar beleidsveld. Ook hierop zijn verbeteringen mogelijk.
3. Het is van belang dat de raad volgt of de toezegging van het College om de aanbevelingen over te nemen volledig wordt nagekomen. Het is ook van belang dat de raad de tot hem gerichte aanbevelingen ter harte neemt. Het kunnen beheersen van de personele uitgaven en het in lijn brengen van ambities en de realisatie kan alleen als de Raad zijn rol van kadersteller en controleur op dit punt nader invult. De Raad is daarbij degene die bepaalt welk soort gemeente Woerden wil zijn, en welke financiële kaders zij daarbij stelt. Tevens is de Raad degene die met zijn controlerende taak erop toeziet dat de uitvoering geschiedt conform het gegeven kader. Het is dan ook aan de Raad om aan te geven of de informatie die hij krijgt eenduidig, gestructureerd en vergelijkbaar is, opdat daarop controle en besluiten gebaseerd kunnen worden.

In het coalitieakkoord wordt het belang van het onderwerp dat wij hebben onderzocht, onderstreept. Daarin wordt vermeld: " De vernieuwing en verandering die wij voorstaan betekent ook dat Woerden de komende 4 jaar een omslag zal maken van *ontwikkelgemeente naar regiegemeente*". Gezien de aandacht die het onderwerp in het coalitieakkoord reeds heeft gekregen zien wij de realisatie van verbeteringen op dit vlak met belangstelling tegemoet.

1 ONTWIKKELINGEN PERSONEEL EN EXTERNE INHUUR

In hoofdstuk 1 geven de onderzoekers antwoord op de deelvragen één en twee, waarin de kerncijfers van de gemeente Woerden voor personele uitgaven inzichtelijk worden gemaakt en waarin deze worden vergeleken met andere gemeenten.

1. Hoe was de ontwikkeling, omvang en opbouw van het personeelsbestand (vast en extern), welke kosten waren ermee gemoeid en hoe verhouden die zich ten opzichte van de begrote kosten?
2. Hoe verhouden deze gegevens zich tot vergelijkbare gemeenten?

Allereerst zijn de cijfers voor het eigen personeel te zien in 1.1. Vervolgens wordt in 1.2 de inhuur weergegeven. In 1.3 worden de cijfers vergeleken met vergelijkbare gemeenten. Tot slot wordt in 1.4 een oordeel gegeven over deze kerncijfers met betrekking tot personele uitgaven.

1.1 Eigen personeel 2004-2008: omvang en uitgaven

De rekenkamercommissie heeft de organisatie van de gemeente Woerden gevraagd om kerngegevens te leveren over de personele uitgaven in de periode 2004-2008. Uit de diverse overzichten die werden aangeleverd heeft de rekenkamercommissie het onderstaande overzicht gevormd. NB De gemeente beschikte niet over eenduidige informatie.

Tabel 1.1: Ontwikkeling personeelskosten in 2004-2008					
	2004	2005	2006	2007	2008
Budget personele salariskosten	€ 15.649.440	€ 15.963.028	€ 15.447.864	€ 17.497.728	€ 18.880.895
Werkelijke uitgaven personele salariskosten	€ 14.127.245	€ 14.620.576	€ 14.321.026	€ 15.970.483	€ 17.922.876
Werkelijke uitgaven personele salariskosten als % budget	90,3%	91,6%	92,7%	91,3%	94,9%
Budget personele salariskosten als % totale lasten begroting	21,1%	21,2%	20,6%	21,7%	20,5%

Uit het financieel overzicht blijkt dat in de periode 2004-2008 het budget voor personele kosten met ruim 3 miljoen euro is gestegen. Gerelateerd aan de omvang van de begroting blijft het budget voor personeel steeds vrij constant met 20,5% tot 21,7% van de totale lasten. De onderbesteding op personele salariskosten blijkt in de periode 2004-2007 ook constant, zo'n 8% van het begrote budget. Ook de absolute omvang van het budget voor personele salariskosten is in de periode 2004-2006 weliswaar constant met een kleine daling van € 201.567,-,

maar in 2007 is dit budget echter ineens ruim 2 miljoen euro hoger dan het voorgaande jaar en in 2008 wordt nog eens ruim 1 miljoen euro meer begroot. Deze stijging is grotendeels te verklaren door toename van regiotaken die Woerden uitvoert.

Van de stijging in 2007 valt immers € 834.580,- te verklaren vanuit de posten 'Productiecentrum Sociale Zaken Algemeen', 'Productiecentrum Sociale Zaken WMO' en 'Productiecentrum Sociale Zaken schuldhulpverlening' die dat jaar voor het eerst op de begroting verschenen. Ook de begrotingspost 'Productiecentrum Sociale Zaken' stijgt in 2007 met bijna 2 ton. Uit de toelichting op het cijfermateriaal blijkt dat de gemeente Woerden op het gebied van Sociale Zaken vanaf dit moment ook taken uitvoert voor omliggende gemeenten door de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD). Aan deze gemeenten wordt een gedeelte van de hierboven genoemde personeelskosten gefactureerd: de totale exploitatie van Bureau Werk en Inkomen wordt voor ongeveer 40% doorbelast aan de gemeenten Breukelen, Loenen, Montfoort en Oudewater. Dit percentage is indicatief: voor deze verdeling wordt een verdeelsleutel gebruikt op basis van het aantal uitkeringsgerechtigden per gemeente twee jaar eerder waarbij moet worden opgemerkt dat deze systematiek in de beginperiode is vervuld door een startregeling. Vanuit de organisatie heeft de rekenkamercommissie het percentage 40% aangeleverd gekregen als indicatie hiervoor. Het Bureau WMO wordt op basis van het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten gedeeltelijk doorbelast aan Montfoort en Oudewater. Dit komt neer op ongeveer 33%. Tegenover de toegenomen salariskosten staan dus ook baten door de gedeeltelijke dekking door omliggende gemeenten. Wanneer we de personeelskosten Sociale Zaken (regionale samenwerking en WMO) hierop corrigeren komen we tot het volgende indicatieve overzicht⁴:

Tabel 1.2.: Indicatieve correctie personeelskosten					
	2004	2005	2006	2007	2008
Werkelijke uitgaven personele salariskosten	€ 14.127.245	€ 14.620.576	€ 14.321.026	€ 15.144.857	€ 16.977.816

Op basis van deze correctie vallen de personeelslasten in 2007 en in 2008 fors lager uit en blijkt de geconstateerde trendbreuk in personeelslasten beperkt te zijn.

Ter verduidelijking: de werkelijke uitgaven (interne) personele salariskosten stijgen van 2007 naar 2008 met 2 miljoen. Voor iets meer dan een miljoen is dit te verklaren uit de taken voor WMO, werk en inkomen e.a. voor de gemeente

⁴ Correctie: - 40% FCL 5.315.01.02 (SoZa reg. Samenwerking) en -33% FCL 5.315.01.04 (SoZa WMO).
2007: € 825.626,- 2008: € 945.060,-

Woerden zelf. Voor 925.000 namelijk is dit te verklaren uit taken die Woerden op grond van WMO, W&I ea uitvoert voor de regiogemeenten (zie voetnoot bedrag doorbelasting). Dit laatste is gebaseerd op de gegevens die de organisatie heeft geleverd over de doorbelasting (indicatie 40% voor W&I en 33% voor WMO). De stijging van 2007 is eveneens op deze wijze (en in dezelfde verhouding van ongeveer 1:2) te verklaren: salariskosten stijgen met 1,6 miljoen. €825.000 is doorbelast, dus daadwerkelijk is er voor Woerden zelf ruim 8 ton meer aan salariskosten uitgegeven.

Ook in de ontwikkeling van het aantal Fte's binnen de organisatie is de trendbreuk zichtbaar:

Tabel 1.3: Ontwikkeling Fte's 2004-2009						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal begroot aantal Fte*	324,3	323,9	322,9	321,2	360,3	382,3
Niet begrote formatiestijging**	6,6	0	3,7	32,2	17,6	15,5
Gerealiseerd aantal Fte's	330,9	323,9	326,7	353,4	377,9	397,8
Relatieve stijging gerealiseerde Fte's		-2,1%	0,8%	+8,2%	+6,9%	+5,3%
Aantal indiensttredingen	***	11	42	75	86	***
Aantal uitdiensttredingen	****	****	****	****	47	****

* Zoals opgenomen in de primitieve begroting (t+1).

** Zoals opgenomen in het bestand *specificatie formatie-uitbreidingen in de periode 2004-2009*.

*** Gegevens over het aantal indiensttredingen in 2004 en 2009 ontbreken.

**** Gegevens van het aantal uitdiensttredingen in 2004-2007 en 2009 ontbreken.

Uit het aangeleverde cijfermateriaal blijkt dat sinds 2004 het aantal begrote Fte's met bijna 58 is toegenomen. Via tussentijdse raadsbesluiten of college- en directiebesluiten die in latere begrotingen zijn verwerkt is het aantal Fte's gedurende de begrotingsjaren verder uitgebreid. In 2007 werd naar aanleiding van raadsbesluiten in totaal 30,79 Fte uitgebreid voor de eerder genoemde regionalisering van Sociale Zaken en de invoering van de Wmo. Uiteindelijk is het aantal Fte's vanaf 2004 gegroeid met 66,9. Hiervan wordt de uitbreiding van sociale zaken voor een gedeelte (namelijk wederom ongeveer de helft) gedekt door de werkzaamheden voor regiogemeenten.

In de interviews gaven respondenten aan dat in hun beleving het salarisplafond los van CAO-afspraken flink stijgt doordat functies steeds verder worden opgeschaald. Het begrote budget per Fte met een correctie voor CAO- en prijsstijgingen over de jaren (uitgaande van 3% per jaar) geeft een indicatie voor de juistheid van deze veronderstelling.

Tabel 1.4: Ontwikkeling budget per Fte					
	2004	2005	2006	2007	2008
Begroot per Fte (-3% t-1)	€ 47.295	€ 47.863	€ 45.813	€ 48.094	€ 48.480

Tussen 2004 en 2008 is het begrote budget per Fte met € 1.185,- gestegen. In dit onderzoek is niet onderzocht of deze stijging is toe te rekenen aan het opschalen van functies. Hiervoor is een meer diepgaande analyse noodzakelijk.

Inhoudelijke kengetallen voor interne mobiliteit als het percentage van het personeel dat op de maximum salarisschaal zit en het percentage dat langer dan 5 jaar op zijn huidige functie zit kunnen niet worden gegeven over de periode 2004-2008, maar slechts op dit moment uit het systeem worden gehaald. Dit levert voor september 2009 het onderstaande overzicht op:

Tabel 1.5: Maximum salarisschaal en +5 jaar functie	
Percentage op maximum salarisschaal	65%
Percentage langer dan 5 jaar op functie	57%

Omdat er geen getallen over andere jaren beschikbaar zijn, vallen deze percentages niet goed te interpreteren. Gegevens over ziekteverzuim zijn wel voor de periode 2005-2009 beschikbaar.

Tabel 1.6: Ziekteverzuim 2005-2009					
	2005	2006	2007	2008	2009
Ziekteverzuim totaal	6,3%	6,2%	6,8%	6,9%	7,1%
Ziekteverzuim (excl. zwangerschapsverlof)	5,7%	5,6%	6,3%	6,6%	6,7%

De verzuimcijfers over deze periode stijgen met ongeveer 1%. Uit een overzicht van het ziekteverzuim per afdeling in dezelfde periode blijken vooral de afdelingen Sociale Zaken en Realisatie relatief hoge verzuimpercentages te hebben. Verder kennen enkele afdelingen incidentele pieken in verzuim.

1.2 Externe inhuur 2004-2008: omvang en uitgaven

De rekenkamercommissie heeft de organisatie ook gevraagd kengetallen te leveren over de externe inhuur over de periode 2004-2008. In reactie hierop zijn verscheidene overzichten aangeleverd waarvan de getallen echter niet overeenkomen. Bij de verschillende overzichten staat herhaaldelijk vermeld dat het overzicht niet op de eurocent nauwkeurig is, maar dat het gaat om de grote lijnen. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk dat verschillende posten zijn meegenomen in de verschillende overzichten. In het ene overzicht is slechts de post 'extern (tijdelijk) personeel / personeel derden (ECL 30 001) meegenomen terwijl in andere overzichten ook de posten 'externe advisering' (ECL 33.019) en 'inhuur extern personeel' (ECL 33.103) zijn meegenomen. Daarnaast wordt er door de organisatie op gewezen dat er ook op andere begrotingsposten (bijvoorbeeld ten laste van ECL 3.4. posten) kosten voor inhuur worden geboekt. De gemeente beschikt niet over eenduidige managementinformatie om een exact beeld te krijgen van de (financiële) omvang van de inhuur van externen.

Om inzicht te krijgen in de inhuurkosten is gebruik gemaakt van het door de organisatie aangeleverde bestand *verloop werkelijke uitgaven 2004-2009*. Dit bestand geeft over de periode 2004-2008 de uitgaven op de posten ECL 30.001 (Extern tijdelijk personeel in algemene dienst), ECL 30.001 (Extern tijdelijk personeel investeringen) en ECL 33.103 (Extern personeel investeringen + grondexploitatie). Hiermee geeft dit overzicht in vergelijking met de andere door de organisatie aangeleverde overzichten het meest complete beeld van de inhuur.

Tabel 1.7: Ontwikkeling uitgaven externe inhuur					
	2004	2005	2006	2007	2008
Uitgaven externe inhuur	€ 1.975.003	€ 1.851.469	€ 3.205.685	€ 4.633.558	€ 5.034.277
Uitgaven externe inhuur als % van totale lasten	2,7%	2,5%	4,3%	5,7%	5,5%
Uitgaven externe inhuur als % uitgaven personele salariskosten	14%	12,7%	22,4%	29%	28,1%

De cijfers laten een stijging zien in de uitgaven voor de inhuur: van 2004 tot en met 2008 zijn deze uitgaven in verhouding tot de werkelijke personele salariskosten met 14,1 procentpunt gestegen en in absolute cijfers met ruim 3 miljoen euro. Vanaf 2006 stijgen deze uitgaven jaarlijks met ongeveer een miljoen euro. Het budget voor inhuur stijgt in 2008 in één keer met bijna 2 miljoen euro. Periodieke managementinformatie waaruit de raad kan opmaken wat de oorzaak is van deze stijgingen ontbreekt.

Tabel 1.8: Budget externe inhuur					
	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal budget externe inhuur (A+B)	€ 1.037.840	€ 922.755	€ 1.733.016	€ 1.499.739	€ 3.449.160
A: Budget extern tijdelijk personeel	€ 158.920	€ 104.407	€ 337.947	€ 193.098	€ 1.509.237
B: Dekking via investeringskredieten en grondexploitaties	€ 878.920	€ 818.348	€ 1.395.069	€ 1.306.641	€ 1.939.923
Eenmalige ruimte	€ 1.472.209	€ 1.342.452	€ 1.126.837	€ 1.527.245	€ 958.018

onderschrijding salariskosten					
Resultaat*	+ € 535.101	+ € 413.738	- € 345.831	- € 1.606.574	- € 627.098

*= (Totaal budget externe inhuur + eenmalige ruimte onderschrijding) – uitgaven externe inhuur

Het totale budget voor inhuur is samengesteld uit het in de begroting opgenomen bedrag voor de inhuur van extern tijdelijk personeel en inhuur die wordt gedekt uit investeringskredieten en grondexploitaties (bijvoorbeeld een projectleider bij een grondexploitatie). Daarnaast wordt een gedeelte van de inhuur (bijvoorbeeld inhuur bij onvervulde vacatures) gedekt uit de onderschrijding op de begrote salariskosten. Dat betekent dat als er minder aan salarissen wordt uitgegeven, het restant van het begrote budget kan worden ingezet voor de inhuur van personeel. Door de totale uitgaven externe inhuur (tabel 1.7) van het budget en de eenmalige ruimte af te trekken kan het resultaat worden berekend.

Opvallend is dat het budget voor de inhuur van extern personeel in 2008 met 1,3 miljoen euro toeneemt en ook via investeringen en grondexploitaties wordt in vergelijking met 2007 voor 6 ton meer inhuur begroot. Aan de resultaatkant blijkt in 2006 het voorheen positieve resultaat te zijn veranderd in een negatief resultaat met een piek van 1,6 miljoen euro tekort in 2007.

1.3 Vergelijking met andere gemeenten

In een begrotingsbenchmark uit juni 2009 heeft onderzoeksbureau Berenschot 30 referentiegemeenten geselecteerd met gemiddeld 45.668 inwoners (tegenover 48.852 in Woerden op dat moment) en een "vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie".⁵ Om de omvang van de organisatie en inhuur door de gemeente Woerden in een perspectief te kunnen plaatsen zijn uit deze benchmark tien met Woerden vergelijkbare gemeenten geselecteerd. Vervolgens is de griffie van deze gemeenten gevraagd om een aantal benchmarkgegevens te leveren. Aan dit verzoek hebben vijf gemeenten gehoor gegeven.

Benchmarkonderzoek is altijd met enige onzekerheden omgeven: de rekenkamercommissie is immers afhankelijk van de cijfers die door de deelnemende gemeenten zijn aangeleverd. Hoewel naar alle gemeenten dezelfde uitnodiging is verstuurd heeft benchmarkonderzoek het risico in zich dat binnen de gemeenten niet dezelfde definities worden gehanteerd. Dat zal vooral met gegevens voor externe inhuur het geval kunnen zijn. De uitkomsten van het benchmarkonderzoek zijn derhalve niet meer dan indicatief. Vooral de gesignaleerde trends zijn van belang.

Een vergelijking van de organisatieomvang levert het onderstaande overzicht op.

⁵ Begrotingsbenchmark Berenschot, 4 juni 2009

Tabel 1.9: Benchmark Fte's organisatie			
	2007	2008	2009
De Bilt	207,0	212,0	215,0
Doetinchem	396,1	411,0	436,0
Hellevoetsluis	194,3	197,1	224,0
Noordoostpolder	307,0	314,4	323,4
Utrechtse Heuvelrug	325,0	X	X
Woerden	321,2	360,3	382,3

De gemeente Woerden heeft van 2007 tot 2009 een groei doorgemaakt van 61,1 Fte. Om iets over de relatieve omvang van deze groei te kunnen zeggen is dit aantal gerelateerd aan de organisatieomvang.

Tabel 1.10: Benchmark groei Fte's organisatie			
	2007-2008	2008-2009	2007-2009
De Bilt	2,4%	1,4%	3,9%
Doetinchem	3,7%	6,1%	10,1%
Hellevoetsluis	1,5%	13,6%	15,3%
Noordoostpolder	2,4%	2,8%	5,3%
Utr. Heuvelrug	X	X	X
Woerden	6,9%	5,3%	19,0%

Uit de procentuele groeicijfers blijkt dat het personeelsbestand van de gemeente Woerden tussen 2007 en 2009 een relatief grote groei heeft doorgemaakt van 19%. De gemeente Hellevoetsluis heeft in dezelfde periode een groei van 15,3% doorgemaakt. Deze groei zit vooral in een piek van 13,6% in 2008-2009.

Om de relatieve omvang van de organisaties te kunnen vergelijken is via de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de hoogte van de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds tussen de benchmarkgemeenten vergeleken. Bij de berekening van de hoogte hiervan wordt een aantal variabelen gebruikt om de zwaarte van het takenpakket van de gemeente te waarderen zoals bijvoorbeeld het inwoneraantal maar ook het aantal etnische minderheden en de oppervlakte van het grondgebied.

Tabel 1.11: Benchmark algemene uitkering*			
	2007	2008	2009
De Bilt	€ 27.867.103,	€ 31.020.364	€ 34.485.376
Doetinchem	€ 48.518.123	€ 51.866.713	€ 55.108.394
Hellevoetsluis	€ 30.406.192	€ 32.551.354	€ 35.700.895
Noordoostpolder	€ 38.541.244	€ 41.393.561	€ 45.263.283
Utr. Heuvelrug	€ 35.705.342	€ 38.374.323	€ 41.390.235
Woerden	€ 34.616.140	€ 38.025.110	€ 41.885.305

* Bron: BZK

Op basis van deze vergelijking kan het aantal ambtenaren per €1.000.000,- Algemene Uitkering worden berekend. Dit geeft een vollediger beeld dan het hanteren van één variabele als bijvoorbeeld het inwoneraantal. Omdat de gemeente Woerden op het gebied van sociale zaken regiotaken uitvoert wordt

een gedeelte van de Woerdense organisatie gefinancierd vanuit andere gemeenten. Hierdoor zou het een vertekening opleveren om het volledig aantal Fte's aan de Algemene uitkering van Woerden te relateren. Om dit te corrigeren is op basis van de door de organisatie aangeleverde gegevens (tabel 1.2.) het aantal Fte's naar beneden bijgesteld⁶. Zoals reeds vermeld is deze correctie indicatief.

Tabel 1.12: Benchmark Fte per €1.000.000 Algemene Uitkering			
	2007	2008	2009
De Bilt	7,4	6,8	6,2
Doetinchem	8,2	7,9	7,9
Hellevoetsluis	6,4	6,1	6,3
Noordoostpolder	8,0	7,6	7,1
Utr. Heuvelrug	9,0	X	X
Woerden (correctie)	10,2	9,0	8,7

In verhouding tot de Algemene Uitkering blijkt de omvang van het ambtelijk apparaat van de gemeente Woerden het grootst, gevolgd door dat van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Er is niet onderzocht wat de oorzaak is. Op basis van tabel 1.12 kan slechts worden geconcludeerd dat het aantal ambtenaren per miljoen euro Algemene Uitkering in vergelijking tot de andere benchmarkgemeenten in Woerden het hoogst is.

De omvang van het personeel gerelateerd aan de algemene uitkering, met correctie voor dekking uit de regiogemeente, krimpt wel (zie tabel: van 10,2 naar 8,7).

Tabel 1.13: Benchmark ziekteverzuim			
	2007	2008	2009
De Bilt	X	X	X
Doetinchem	5,99%	5,08%	4,14%
Hellevoetsluis	6,00%	5,64%	X
Noordoostpolder	4,82%	3,69%	4,00%
Utr. Heuvelrug	3,83%	4,82%	5,47%
Woerden	6,75%	6,85%	7,06%

Het verzuimpercentage in Woerden over 2007, 2008 en 2009 ligt gemiddeld ongeveer 2% hoger dan het gemiddelde van de andere gemeenten. De oorzaak van dit verschil is niet onderzocht.

Naast kengetallen over de organisatieomvang zijn ook kengetallen over de inhuur van externen opgevraagd bij de benchmarkgemeenten.

Tabel 1.14: Benchmark uitgaven externe inhuur afgerond 2007-2009			
	2007	2008	2009

⁶ Correctie: - 40% FCL 5.315.01.02 (SoZa reg. samenwerking) en -33% FCL 5.315.01.04 (SoZa WMO).

De Bilt	€ 2.000.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000
Doetinchem	€ 1.700.000	€ 1.800.000	€ 2.000.000
Hellevoetsluis	€ 1.500.000	€ 3.000.000	€ 2.900.000
Noordoostpolder	€ 2.200.000	€ 4.000.000	€ 3.700.000
Utrechtse Heuvelrug	€ 3.400.000	€ 2.900.000	€ 2.900.000
Woerden	€ 4.600.000	€ 5.000.000	X

In absolute zin springt de inhuur door de gemeente Woerden uit de vergelijking. Uit de onderstaande tabellen blijkt dat ook het percentage van de totale loonkosten (tabel 1.15) en totale lasten van de begroting Woerden (tabel 1.16) hoger scoort dan de andere gemeenten.

Tabel 1.15: Benchmark uitgaven inhuur als % loonsom			
	2007	2008	2009
De Bilt	14,9%	12,0%	11,5%
Doetinchem	8,5%	7,7%	8,4%
Hellevoetsluis	16,1%	27,2%	24,7%
Noordoostpolder	13,7%	23,6%	20,5%
Utrechtse Heuvelrug	19,9%	15,5%	14,2%
Woerden	29,0%	28,1%	X

Tabel 1.16: Benchmark uitgaven inhuur als % begroting			
	2007	2008	2009
De Bilt	2,6%	2,0%	2,3%
Doetinchem	0,9%	1,0%	1,1%
Hellevoetsluis	1,9%	3,5%	3,8%
Noordoostpolder	2,7%	4,4%	3,4%
Utrechtse Heuvelrug	4,1%	3,5%	3,2%
Woerden	5,7%	5,5%	X

Op basis van de vergelijking van het door de gemeenten aangeleverde cijfermateriaal over de inhuur van derden valt op dat de gemeente Woerden in verhouding tot de andere vijf gemeenten relatief veel uitgeeft aan inhuur.

1.4 Oordeel

In onderstaande tabel wordt op basis van de normen voor de kerncijfers voor de beheersing van personele uitgaven een oordeel gegeven. Hierin wordt het oordeel voldaan, deels voldaan, niet voldaan gegeven of niet te beoordelen.

Norm	Beoordeling
Het college is in staat inzicht te bieden in de kengetallen voor personele uitgaven en personele ontwikkeling.	Niet voldaan. Eenduidige managementinformatie over personele uitgaven ontbreekt. Gegevens over personele ontwikkeling kunnen wel voor het huidige moment uit het

	systeem worden gehaald, maar op verzuimcijfers na worden deze niet jaarlijks bijgehouden.
Bij vergelijking van de kengetallen voor Woerden met informatie van andere vergelijkbare gemeenten, zijn de eventuele verschillen verklaarbaar.	Niet te beoordelen. Woerden blijkt wat betreft de (relatieve) uitgaven aan inhuur, de (relatieve) uitgaven aan salariskosten en de relatieve omvang van het apparaat hoog of als hoogste uit de benchmark te komen. Afwijkingen kunnen, ook wanneer wordt aangenomen dat de definiëringen gelijk zijn, niet worden verklaard omdat de details van de organisatievisie en het personeelsbeleid van de benchmarkgemeenten ontbreken.

2 BELEIDSANALYSE

In hoofdstuk 2 geven de onderzoekers antwoord op de deelvragen drie tot en met vijf, waarin naar de kwaliteit van de beleidsanalyse wordt gevraagd.

3. Is er strategisch personeelsbeleid en is dit SMART-C?⁷
4. Is er beleid ten aanzien van inhuur externen en is dit SMART-C?
5. Is er sprake van beleidsmatige samenhang tussen strategisch personeelsbeleid en het beleid voor inhuur van externen?

Allereerst is het beleid beschreven in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3. Vervolgens wordt in 2.4 besproken welke samenhang er is te zien in beleid. Tot slot wordt in 2.5 een oordeel gegeven over de kwaliteit van het personeelsbeleid, het beleid voor inhuur en de beleidsmatige samenhang tussen beide.

2.1 Organisatieontwikkeling vraagt een cultuurverandering

De gemeente Woerden is bezig met de voorbereidingen op een reorganisatie. Met de programma's 'Open Vensters' en 'Continu verbeteren', wil de gemeente een cultuuromslag in gang zetten richting een snellere, flexibele en meer klantgerichte organisatie. De afdeling Concerncontrol is leidend geweest in het inzetten van de veranderingsprogramma's. Per 1 januari 2011 wordt de structuur aangepast: de gemeente houdt het platte directiemodel maar gaat terug van 12 afdelingen naar 8 afdelingen. Bovendien wordt het Klantcontactcentrum (KCC) geïntroduceerd. Dit heeft invloed op de gehele organisatie: er komt een scheiding tussen de Front Office en de Back Office.

De organisatieontwikkeling van 'Open Vensters' is gestart naar aanleiding van kritiek van de raad in 2005 op het ambtelijk functioneren. In het programma 'Open Vensters' is ingezet op een verandering van processen, houding en gedrag. Deze verandering moest ondersteund worden door een passend personeelsbeleid. Door een organisatiebreed trainingsaanbod wordt deze cultuurverandering gestimuleerd. De afdelingshoofden dienen het personeel aan te sporen om gebruik te maken van het trainingsaanbod, zo blijkt uit interviews.

Toen de activiteiten uit het programma 'Open Vensters' waren uitgevoerd, moest de nieuwe werkwijze deel gaan uitmaken van de reguliere bedrijfsvoering. Dit heeft vorm gekregen in het programma 'Continu verbeteren'. Het doel is om hiermee de resultaatgerichtheid van de organisatie te stimuleren.⁸

⁷ Hiermee wordt bedoeld of het beleid Specifiek, Meetbaar, Realistisch en Tijdgebonden is geformuleerd. Ook wordt gekeken of het personeelsbeleid Consistent is met beleid voor inhuur en de organisatievisie.

⁸ Nota strategisch personeelsbeleid "Woerden heeft Talent", pp. 4.

2.2 Beschrijving en analyse (strategisch) personeelsbeleid

Het personeelsbeleid van de gemeente Woerden wordt in de periode 2004-2009 in de volgende nota's beschreven:

- Kadernota Personeelsbeleid, mei 2002
- Startdocument Leeftijdsbewust personeelsbeleid, januari 2006
- Strategisch personeelsbeleid "Woerden heeft Talent", 24 maart 2009
- Nota Organisatieontwikkeling gemeente Woerden, 24 maart 2009
(uitgangspunten voor personeelsbeleid)

2.2.a. Kadernota personeelsbeleid (2002) benoemt samenhang met organisatiedoelen

De kadernota personeelsbeleid heeft tot doel om de organisatieontwikkeling van de gemeente Woerden te ondersteunen. In het personeelsbeleid wordt verwezen naar het regiedocument organisatieontwikkeling waarin drie strategische kerndoelen worden benoemd voor 2001-2006:

- verbeteren bedrijfsvoering en resultaatgerichtheid;
- versterken personeelszorg en -management;
- verbeteren van de kwaliteitszorg en -management.

De kadernota moet vooral bijdragen aan de realisatie van de doelstelling voor het verbeteren van de kwaliteitszorg en de klantgerichtheid.⁹ Met de kadernota wil de gemeente een samenhangend personeelsbeleid beschrijven met als doel:

- het behalen van gemeentelijke en organisatiedoelen;
- het vinden, binden en boeien van personeel;
- vorm te kunnen geven aan integraal management;
- de bedrijfsvoering beter te kunnen ondersteunen en een stringenter formatiebeheer te kunnen toepassen.

In de nota onderstreept de gemeente expliciet het belang van een samenhang tussen het personeelsbeleid en het behalen van de organisatiedoelen.¹⁰ In de kadernota wordt beschreven dat de gemeente een resultaatgerichte, klantvriendelijke en servicegerichte organisatie wil zijn. De verantwoordelijkheden dienen laag in de organisatie te liggen. Hier past een medewerker bij die "taakvolwassen" is: verantwoordelijkheid neemt, vakinhoudelijk bekwaam is en integraal en klantgericht werkt.¹¹ Het personeelsbeleid beschrijft hoe deze medewerker te krijgen en te behouden. Onder andere het aannamebeleid en de personeelscyclus van o.a. beoordelingsgesprekken dient hier aan bij te dragen.

⁹ Kadernota personeelsbeleid, mei 2002. pp. 3.

¹⁰ Kadernota personeelsbeleid, mei 2002. pp. 4.

¹¹ Kadernota personeelsbeleid, mei 2002. pp. 5.

2.2.b. Leeftijdsbewust personeelsbeleid (2006) voor oudere en jongere medewerker

Op 6 juli 2006 stelt het college het startdocument leeftijdsbewust personeelsbeleid vast. Hierin wordt speciale aandacht besteed aan het tegengaan van de vergrijzing van de organisatie. Hiertoe zet de gemeente beleid in op het gemotiveerd en kundig houden van de jongere en de oudere medewerker. In het document wordt geen relatie gelegd met de doelen van de organisatie.

2.2.c. Strategisch personeelsbeleid (2009) kent koppeling met organisatieontwikkeling

Het strategisch personeelsbeleid van de gemeente Woerden is vastgelegd in de nota *Strategisch personeelsbeleid* die het college op 24 maart 2009 voorlopig heeft vastgesteld. Inmiddels heeft ook de OR ingestemd en is de nota definitief vastgesteld. In het voorwoord geeft het college aan dat deze nota een nadere uitwerking is van de *Nota Visie op Organiseatieontwikkeling gemeente Woerden* dat in dezelfde vergadering is vastgesteld. Het belangrijkste element voor het personeelsbeleid in de *Visie op de Organiseatieontwikkeling gemeente Woerden* is dat het resultaatgericht werken een ander type medewerker vraagt in de gemeentelijke organisatie. In het strategisch personeelsbeleid wordt ingezet op het aantrekken van medewerkers met competenties die aansluiten bij de organisatievisie. Het college omschrijft in de nota *Strategisch personeelsbeleid* dit beleid als volgt:

*"Het strategisch personeelsbeleid heeft betrekking op de wijze waarop de organisatie haar personeel inzet om de organisatiedoelstellingen te behalen."*¹²

Hierbij benadrukt het college dat de P&O-instrumenten 'werving en selectie', 'personeelsplanning', 'personeelsbeoordeling', 'talentontwikkeling', 'arbeidsvoorwaarden' en 'managementinformatie' in onderlinge samenhang moeten worden ingezet om het gewenste effect te bereiken. In de nota worden deze 6 instrumenten in aparte hoofdstukken nader uitgewerkt. In bijlage 3 staan de doelen en bijbehorende middelen per P&O-instrument uit de nota uitgewerkt. Inhoudelijk zijn de belangrijkste hoofdlijnen:

- Voor de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid zijn de afdelingsmanagers verantwoordelijk: de afdeling Personeel, Organisatie en Informatie (POI) is verantwoordelijk voor het opstellen en aanscherpen van het personeelsbeleid maar heeft nadrukkelijk een ondersteunende en adviserende rol bij de uitvoering ervan.

¹² Nota strategisch personeelsbeleid "Woerden heeft Talent", p. 8

- Interne mobiliteit is een belangrijk speerpunt: deze doelstelling komt nadrukkelijk terug bij de instrumenten 'werving en selectie', 'personeelsplanning', 'talentontwikkeling' en 'arbeidsvoorwaarden'.
- Het vergroten van de resultaatgerichtheid van het personeelsbestand is een tweede speerpunt dat terugkomt bij de instrumenten 'personeelsbeoordeling', 'talentontwikkeling' en 'arbeidsvoorwaarden'.
- In het strategisch personeelsbeleid wordt niet ingegaan op de inhuur van externen. Slechts in één bijzin schetst het college dat de ervaring heeft geleerd dat het inhuren van externe bureaus een 'dure grap' is. Hieraan worden echter geen verdere doelstellingen verbonden.

Een kenmerk van de nota *Strategisch personeelsbeleid* is dat de doelen en middelen op hoofdlijnen zijn beschreven.

De ontwikkelingen waarmee de gemeente Woerden te maken heeft zijn omschreven in de *Nota Organisatieontwikkeling gemeente Woerden*.¹³ Van de 20 uitgangspunten die hier zijn genoemd komen de onderdelen 'vergrijzing', 'arbeidsmarkt', 'scheiding beleid en uitvoering', 'continueren *Continu verbeteren*' en 'krachtige organisatie (eigen verantwoordelijkheid en zelfsturing door ondernemende medewerkers, talentontwikkeling)' expliciet terug in de nota *Strategisch personeelsbeleid*. Bij overige doelstellingen als 'digitalisering' en 'pro-actief beleid voeren op decentralisatie rijk' kan het personeelsbeleid geen rol spelen en deze uitgangspunten uit de *Nota Organisatieontwikkeling gemeente Woerden* komen dan ook niet terug.

2.2.d. Strategisch personeelsbeleid is visiedocument op hoofdlijnen

In hoeverre bevat het beleid de weloverwogen inzet van bepaalde middelen in een bepaald tijdspad? Als toets hiervoor is het personeelsbeleid geanalyseerd via de SMART-C criteria.¹⁴ Deze analyse is opgenomen als bijlage 3 van dit rapport. Uit deze analyse komen de onderstaande resultaten:

- Bij bijna alle onderdelen worden op hoofdlijnen de doelstellingen genoemd en de middelen waarmee het college deze wil nastreven. Slechts bij 'arbeidsvoorwaarden' is dit niet het geval.
- Er worden bijna geen meetbare en tijdgebonden prestaties genoemd.
- Hoewel het college benadrukt dat instrumenten in onderlinge samenhang moeten worden ingezet, blijkt het beleid niet op alle punten consistent. Het college stelt bij 'talentontwikkeling' bijvoorbeeld dat niet alleen in personeel hoeft te worden geïnvesteerd als zij ook lang bij de gemeente

¹³ *Organisatieontwikkeling gemeente Woerden*, pp. 9-10.

¹⁴ Hiermee wordt bedoeld of het beleid Specifiek, Meetbaar, Realistisch en Tijdgebonden is geformuleerd. Ook wordt gekeken of het personeelsbeleid Consistent is en samenhang kent met beleid voor inhuur en de organisatievisie.

werkzaam blijven. De relatie met de doelstelling 'behouden van kwaliteit' uit 'werving en selectie' wordt hierbij niet uitgewerkt. Ook geeft het college bij 'personeelsplanning' aan dat het gewenst is dat regelmatig werknemers met nieuwe ideeën en competenties bij de organisatieonderdelen binnenkomen zonder dat hierbij een verband wordt gelegd met het beleid voor inhuur externen of de doelstelling voor het 'behouden van kwaliteit'. Het strategisch personeelsbeleid is een visiedocument waarin doelstellingen en middelen op hoofdlijnen staan uitgewerkt om nader te worden ingevuld. Die nadere invulling is momenteel niet op papier beschreven.

2.2.e. Bezuinigingen risico voor uitvoering strategisch personeelsbeleid

Bezuinigingen vormen een risico voor de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid. Op 29 juni 2005 besloot de raad in de periode 2006-2008 een bedrag van € 933.367,- te besparen op loonkosten. Het college stelde later deze taakstelling bij naar € 879.367,- in verband met de druk op werkzaamheden van planning & control en ruimtelijke ordening.¹⁵ Van deze bezuinigingsopdracht resteert in 2010 nog € 73.000,-, waarmee de taakstelling bijna is gerealiseerd. Hiervan zal door het vertrek van personeel in 2010 €13.000,- worden gerealiseerd; de overige €60.000,- zal afhankelijk van de verdere ontwikkelingen in 2011 worden gerealiseerd.¹⁶

Ter verduidelijking: In 2005 heeft de raad opdracht gegeven over de periode tot 2008 in totaal € 933.367 te bezuinigen op de personeelskosten. Dit is bijgesteld naar € 879.367. Ondertussen zijn vanaf 2006 nieuwe taken toegevoegd waardoor het budget in 2006 weliswaar met 3 ton daalt maar daarna weer toeneemt.

De gemeente Woerden verwachtte in 2010 geconfronteerd te worden met een begrotingstekort van zeven miljoen euro. Daarnaast houden respondenten rekening met minder inkomsten uit het gemeentefonds als gevolg van Rijksbezuinigingen. De gemeente zal dus wederom manieren moeten gaan vinden om te bezuinigen.

Door bezuinigen kan een deel van de voornemens uit het strategisch personeelsbeleid niet worden uitgevoerd. Uit interviews blijkt dat er te weinig capaciteit is om het nieuwe beleid uit te voeren.

2.3 Beschrijving en analyse externe inhuur

De gemeente Woerden kent in beperkte mate expliciet beleid voor de externe inhuur. Het beleid dat er is staat verwoord in:

- Organisatieontwikkeling gemeente Woerden, collegebesluit 24 maart 2009;
- Notitie Stringent formatiebeheer, 2002;

¹⁵ Programmabegroting 2008 gemeente Woerden, pp. 59.

¹⁶ Programmabegroting 2010 gemeente Woerden, pp. 89.

- Nota beheersing personele uitgaven, 2008.

2.3.a. Houding ten opzichte van inhuur

De grondhouding ten aanzien van de inhuur van externen is vastgelegd in de *Nota Organisatieontwikkeling gemeente Woerden (2009)*. Hierin analyseert het college de voor- en nadelen van het zijn van een regiegemeente. Het college komt tot de volgende conclusie:

*"Geen scheiding van beleid en uitvoering. Beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering in eigen hand tenzij anderen toegevoegde waarde kunnen leveren"*¹⁷

Op basis van de overwegingen en de conclusie is te herleiden dat de gemeente zowel beleid als uitvoering in eigen hand wil houden. Daarop wordt de uitzondering geformuleerd: tenzij anderen toegevoegde waarde kunnen leveren. Daarmee is de visie op welke taken zelf uit te voeren en voor welke taken externen in te schakelen weinig expliciet geformuleerd.

Ook in de beantwoording van raadsvragen over de budgetten voor de inhuur van externen geeft het college aan bewust veel taken zelf uit te voeren:

*"Er is geen apart budget zoals hier bedoeld. Zo is er niet gekozen voor een regiegemeente, maar worden ook door de gemeente veel uitvoerende taken verricht"*¹⁸

Ook uit de interviews blijkt dat de gemeente er bewust voor kiest om geen regiegemeente te zijn. Een geïnterviewde benadrukt dat de inhuur van externen geen gewoonte is, en dat de organisatie in principe zelf werk uitvoert. Als een klus intern niet geklaard kan worden, dan huurt de gemeente in. De wens om grip te houden op de uitvoering is de reden om niet in te huren, zo blijkt uit interviews.

In de interviews worden de volgende redenen voor inhuur benoemd:

- de kwaliteit is niet in huis;
- er is vervanging van personeel nodig vanwege ziekte of niet kunnen vervullen van een vacature.

2.3.b. Richtlijnen voor externe inhuur

De regels voor de inhuur van externen zijn aanvankelijk door het college vastgelegd in de notitie *Stringent formatiebeheer* uit 2002. In 2008 zijn deze regels door het college nader aangescherpt in de *Nota Beheersing personele uitgaven*. Afdelingsmanagers beslissen in principe over het al dan niet inhuren van externen en leggen hierover verantwoording af in de afdelingsplannen en de jaarrekening. Voor inhuur van externen gelden de onderstaande regels:

¹⁷ Organisatieontwikkeling gemeente Woerden, pp. 10.

¹⁸ 'Antwoorden inhuur personeel' Woerden 26 augustus 2008, pp. 2.

- Leidinggevendenden moeten met hun verzoek tot inhuur naar de directie als zij hiermee buiten hun beschikbare personele en financiële kaders gaan;
- er vindt periodiek overleg plaats tussen de afdelingsmanagers en personeels- en financiële consultants;
- personeels- en financiële consultants worden van alle wijzigingen in de personele situatie op de hoogte gebracht;
- veranderingen in de personele situatie worden in het financieel systeem PION verwerkt;
- voor personeelsmutaties worden procesbeschrijvingen gemaakt;
- personeelsconsultanten maken elke twee maanden een overzicht van de loonkosten en de kosten van externe inhuur.

De regels zijn specifiek, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd. Het ontbreekt echter aan richtlijnen voor de afweging om te gaan inhuren of de taak door eigen personeel te laten uitvoeren.

2.3.c. Afweging inhuur of alternatief

Er zijn geen richtlijnen voor de afweging om in te huren of taken door het eigen personeel uit te laten voeren; dit is de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanagers binnen hun budgettaire kaders

Uit een interview dat de rekenkamercommissie heeft gevoerd blijkt dat wanneer de doelstellingen niet zijn te realiseren met de huidige formatie er drie afwegingen mogelijk zijn:

1. er worden prioriteiten gesteld: bepaalde taken worden later uitgevoerd;
2. er worden prioriteiten gesteld: andere taken worden gelaten;
3. er wordt ingehuurd.

Het komt voor dat deze overwegingen worden voorgelegd aan de raad. Het college doet daarbij dan een raadsvoorstel, waarna de raad een besluit kan nemen.

2.4 Koppeling personeelsbeleid en beleid externe inhuur ontbreekt

In het *Strategisch personeelsbeleid (2009)* wordt een koppeling gemaakt met de organisatievisie. In het *Strategisch personeelsbeleid* wordt gekeken op welke wijze het juiste personeel kan worden gevonden voor het realiseren van de organisatiedoelen van de gemeente. Voor inhuur geldt dat er kort naar verwezen wordt in de *Nota Visie op organisatieontwikkeling (2009)*. Hierin staat dat de gemeente in principe de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering in eigen hand houdt, tenzij anderen toegevoegde waarde kunnen bieden. Hieruit zou je af kunnen leiden dat de gemeente in principe alleen inhurt als een externe betere kwaliteit kan leveren of efficiënter kan werken. Dit wordt echter niet expliciet gemaakt. Bovendien wordt geen rechtstreekse verbinding gelegd met de te

realiseren organisatiedoelen: het blijft onduidelijk hoe deze keuze samenhangt met de visie op de organisatie.

Dat deze koppeling er niet is, wordt ook geconstateerd in de checksessie van de afdeling POI in juni 2008. In deze bespreking tussen het afdelingshoofd, de personeels- en financieel consulent en de directie kwam naar voren dat de beheersing van de personele uitgaven problematisch was. De gemeente Woerden heeft onvoldoende zicht op het eigen personeelsbestand, met name doordat een deel van het personeelsbestand wordt geboekt op projecten. De directie geeft in de checksessie aan het gevoel te hebben niet in control te zijn. In de checksessie wordt besproken of de *Nota Stringent formatiebeleid (2002)* nog steeds voldoende kader biedt. De afdeling POI heeft het idee dat deze onvoldoende wordt nageleefd. Bovendien werd in deze nota aangegeven dat inhuur bij vervanging plaatsvond op basis van het aantal uren dat er formatie beschikbaar was. Doordat inhuur per uur duurder is dan eigen personeel, werd de begroting overschreden. Daarom moet er meer vanuit het budget gaan worden geredeneerd. Daarnaast wordt de vraag gesteld hoe de verantwoordelijkheid van de leidinggevende aangescherpt kan worden in relatie tot de centrale sturing op personele uitgaven. In de checksessie wordt besloten om een rapportage op te stellen om deze vragen te kunnen beantwoorden. Op 4 november 2008 verschijnt naar aanleiding van de constatering in de checksessie in juni de *Nota beheersing personele uitgaven*. Deze wordt twee weken later vastgesteld door de directie. In de nota wordt geen visie gegeven op de beheersing van personele uitgaven, wel worden er opnieuw afspraken vastgesteld voor de uitvoering. Zo werd het afdelingshoofd verantwoordelijk voor de beheersing van de personele uitgaven. POI en financiën moeten de afdelingshoofden faciliteren en wijzigingen in de begroting van de afdeling moeten altijd worden gecontroleerd door POI en financiën. Daarnaast worden er geen financiële mutaties meer doorgevoerd zonder een directie-/ of collegebesluit. Over inhuur binnen het budget mogen afdelingshoofden zelf besluiten.

2.5 Oordeel beleid

In de onderstaande tabel wordt op basis van de normen voor kwalitatief goed beleid voor de beheersing van personele uitgaven een oordeel gegeven over het beleid en de beleidsinhoudelijke samenhang in Woerden. Hierin wordt het oordeel voldaan, deels voldaan of (nog) niet voldaan gegeven.

Norm	Beoordeling
Er is een vastgesteld personeelsbeleid (gericht op onder meer uitgaven,	Voldaan. In de periode tot 2009 is de Kadernota personeelsbeleid van

opleiding, doorstroming en loopbaanbegeleiding).	toepassing. Daarna wordt de Nota Strategisch personeelsbeleid geïntroduceerd.
Er is sprake van strategische personeelsplanning.	(Nog) niet voldaan. In de nota Strategisch Personeelsbeleid is het opzetten van een strategische personeelsplanning opgenomen als doel voor 2010.
Het personeelsbeleid voldoet aan de criteria SMART-C.	Deels voldaan. Het strategisch personeelsbeleid is een visiedocument waarin doelstellingen en middelen op hoofdlijnen staan uitgewerkt om nader te worden ingevuld. Die nadere invulling is momenteel niet beschreven.
Het personeelsbeleid is strategisch van opzet: er is een herkenbare relatie tussen de inzet van personeel en het doelmatig bereiken van de organisatiedoelen	Beperkt voldaan. In het personeelsbeleid wordt verwezen naar de visie op organisatieontwikkeling, maar hierin wordt geen relatie gelegd met te bereiken doelen.
Er is een vastgesteld beleid voor externe inhuur.	Deels voldaan. In de nota stringente formatiebeheer en de nota Beheersing personele uitgaven staan richtlijnen voor inhuur. In de Visie op de organisatieontwikkeling wordt een beperkt expliciete visie op inhuur geformuleerd.
Het beleid voor inhuur voldoet aan de criteria SMART-C.	Niet voldaan. Er zijn geen doelen voor inhuur geformuleerd.
In het beleid voor externe inhuur worden in ieder geval eisen gesteld aan de afweging, opdrachtverlening, aansturing en verantwoording.	Deels voldaan. Voor zowel afweging als aansturing zijn geen eisen gesteld. Voor opdrachtverlening en verantwoording over inhuur zijn beperkte eisen gesteld in beleid.
De gemeente heeft een organisatievisie waarin wordt uitgesproken welke taken de gemeente zelf wil uitvoeren en de taken waarvoor de gemeente wil inhuren.	Deels voldaan. In de organisatievisie wordt aangegeven dat de gemeente zowel beleidsontwikkeling als beleidsuitvoering in eigen hand wil houden en alleen gebruik wil maken van anderen als die toegevoegde waarde bieden. Het is onduidelijk wat daar exact mee wordt bedoeld.
Het beleid voor het personeelsbeleid en	Niet voldaan. Het beleid voor inhuur en

het beleid voor externe inhuur is op elkaar afgestemd	het personeelsbeleid zijn niet op elkaar afgestemd. De koppeling tussen inhuur en personeel wordt niet gemaakt.
---	---

3 STURING EN BEHEERSING IN DE UITVOERING

In hoofdstuk 3 geven de onderzoekers antwoord op de deelvragen zes tot en met negen, waarin naar de kwaliteit van de beleidsuitvoering wordt gevraagd.

6. Is duidelijk belegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wat de te volgen procedures zijn?
7. Stemmen de verantwoordelijken de uitvoering van personeelsbeleid en inhuur van externen af?
8. Is er voorzien in monitoring van de ontwikkelingen van het personeel (vast en extern), het personeelsbeleid en het beleid voor inhuur van externen en de bijbehorende kosten en wordt daarover informatie verstrekt?
9. Wordt nagegaan of met het gevoerde personeelsbeleid en het inhuurbeleid de beoogde organisatiedoelen worden verwezenlijkt en wordt er zo nodig gestuurd op realisatie daarvan?

Allereerst wordt de verantwoordelijkheid voor de sturing op beheersing van personele uitgaven beschreven in paragraaf 3.1. Vervolgens wordt in 3.2 besproken in welke mate procedures in de praktijk worden opgevolgd. In 3.3 wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente Woerden de personele uitgaven monitort. Tot slot wordt in 3.4 een oordeel gegeven over de kwaliteit van beheersing van personele uitgaven in de praktijk.

3.1 Verantwoordelijken voor beheersing personele uitgaven

Verantwoordelijkheid voor beheersing uitgaven eigen personeel bij afdelingsmanagers

Voor de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid zijn de afdelingsmanagers verantwoordelijk: de afdeling Personeel, organisatie en informatie (POI) is verantwoordelijk voor het opstellen en aanscherpen van het personeelsbeleid maar heeft nadrukkelijk een ondersteunende en adviserende rol bij de uitvoering ervan.¹⁹ Bij zowel de afdeling POI als bij afdelingsmanagers is er echter onvoldoende zicht op de financiën en ontwikkeling omtrent de inzet van personeel. De personeelsconsulenten hebben beperkt zicht op de financiële aspecten van de bewaking van de personeelsbudgetten in relatie met de projectmatige verantwoording, zo blijkt uit interviews.

Verantwoordelijkheid voor sturing op inhuur bij afdelingsmanagers

Afdelingsmanagers beslissen in principe over het al dan niet inhuren van externen en leggen hierover verantwoording af in de afdelingsplannen en de jaarrekening.

¹⁹ Nota strategisch personeelsbeleid "Woerden heeft Talent", pp. 8

De sturing op inhuur verschilt per soort inhuur. Allereerst is er inhuur die plaatsvindt bij vervanging van personeel bij ziekte of een onvervulde vacature. De afdelingshoofden kunnen in dat geval inhuren binnen het beschikbare afdelingsbudget. Wanneer het beschikbare budget wordt overschreden, moet het afdelingshoofd een voorstel doen aan de directie, waarbij de consequenties van het al dan niet inhuren worden uitgewerkt. De inhuur van specialisme bij projecten wordt geboekt via aparte budgetten in de begroting die voor dat project bestemd zijn. Juist van deze inhuur is lastig een beeld te krijgen. Het inzicht hierin zou verbeterd moeten worden om zo meer in control te zijn.

Bij de afweging tot inhuur wordt er momenteel nog beperkt over de grenzen van de eigen afdeling gekeken, zo blijkt uit interviews: er is geen cultuur van systematisch nagaan of capaciteit uit andere afdelingen kan worden ingezet in plaats van te besluiten over te gaan tot inhuur.

Sturing op budget en uitgaven in checksessies

Tweemaal per jaar worden er checksessies uitgevoerd per afdeling. De programmabegroting wordt jaarlijks uitgewerkt in afdelingsplannen. Van deze afdelingsplannen wordt de voortgang twee keer per jaar gecheckt in de checksessies, waarover wordt gerapporteerd in de bestuursmanagementrapportages. Kortweg wordt in de checksessies gecontroleerd in hoeverre er wordt gewerkt volgens het afdelingsplan.

Bij het gesprek zijn het afdelingshoofd, de personeelsconsulent, de financieel consulent en de controller aanwezig. Zij bekijken onder andere de budgetten van de afdelingen in relatie tot de uitgaven. Ook wordt een controle uitgevoerd op de effecten van bepaalde maatregelen, zoals het terugdringen van het ziekteverzuim. Naar aanleiding van een check van de financiën wordt er een gesprek gevoerd met de directie. Door de checksessies zou de sturing op de koppeling tussen budget en formatie moeten toenemen. Checksessies zijn een belangrijk instrument in het tijdig bijsturen en signaleren van knelpunten in de algehele bedrijfsvoering, zo geven geïnterviewden aan. Op die momenten wordt gestuurd op financiën. De samenhang tussen inhuur en eigen personeel komt niet expliciet aan de orde, zo blijkt uit interviews.

In de checksessie moeten de regels uit de *Nota Beheersing personele uitgaven* (2008) worden bewaakt. Het beheersen daarvan is een taak van de directie. Op dit moment wordt er op vertrouwd dat de regels worden nageleefd. De controle daarop is echter niet voldoende, aldus een geïnterviewde. Het college heeft zicht op de inhuur via de managementrapportages en de bestuursrapportages. Daarbij wordt er echter alleen gekeken of afdelingsbudgetten worden overschreden. Financieel gezien is het streven om binnen de begroting te werken, aldus een geïnterviewde.

3.2 Opvolging van procedures voor de beheersing van personele uitgaven

De procedures voor de beheersing van personele uitgaven zijn vastgelegd in de *Nota Beheersing personele uitgaven (2008)*. In de praktijk wordt nog niet toegezien op de naleving van de procedures die daarin beschreven worden, zo blijkt uit interviews. Men geeft aan dat het nu zaak is de in november 2008 vastgestelde *Nota Beheersing personele uitgaven* in de praktijk ook te handhaven.

In de praktijk nog beperkte koppeling tussen ambities en personele middelen

Ambities en personele omvang worden in de praktijk nog onvoldoende aan elkaar gekoppeld, zo blijkt uit interviews. De organisatie vindt het vaak lastig om nee te zeggen tegen bepaalde taken, wanneer men het idee heeft dat bepaalde taken niet te realiseren zijn met de huidige capaciteit. Daarom probeert men de taken dan toch vaak uit te voeren, waardoor de organisatie onder druk komt te staan. Het komt voor dat de organisatie de taken dan uiteindelijk niet kan realiseren.

Bij individuele inhuursituaties afweging van alternatieven

De wijze waarop in de praktijk wordt ingehuurd is getoetst door middel van een enquête waarin 24 inhuursituaties uit 2008 en 2009 zijn onderzocht. De selectie door de rekenkamercommissie vond plaats op basis van een spreiding over soorten inhuur, afdelingen en hoogte van het inhuurbedrag. De enquête is uiteindelijk voor 24 inhuursituaties door de betreffende budgethouder ingevuld.

In de helft van de gevallen ging het om inhuur ter vervanging van personeel dat normaal gesproken deel uit maakt van de vaste formatie. In de andere helft ging het om inhuur van specialisme, voor bijvoorbeeld onderzoek en advies. De werkzaamheden die de ingehuurde uitvoerde bestond in ruim 7 op de 10 gevallen uit werkzaamheden die behoren tot het vaste takenpakket van de gemeente, het gaat dan dus om reguliere werkzaamheden.

In 16 van de 24 onderzochte gevallen vond de inhuur plaats binnen het afdelingsbudget, in 8 gevallen moest een apart budget worden aangevraagd bij de directie. Over het algemeen wordt blijkens de uitkomsten van de enquête voorafgaand aan de inhuur bepaald of de inhuur strikt noodzakelijk is voor een goede uitvoering van beleid (18 van de 24 gevallen). In 5 van de 24 gevallen is gekeken of er ook iemand in vaste dienst kon worden genomen en in 6 van de 24 gevallen is gekeken of eigen medewerkers konden worden opgeleid om de taak uit te voeren. Bij een derde van de gevallen is ingehuurd omdat er geen collega

was die het werk kon uitvoeren. Over het algemeen zou bij een gelijke situatie weer ingehuurd worden, meestal omdat het gaat om tijdelijke werkzaamheden of omdat de functie moeilijk vervulbaar is.

3.3 Monitoring van ontwikkelingen personele uitgaven

Gemeente heeft beperkt inzicht in personele uitgaven en ontwikkelingen

Zoals uit hoofdstuk 1 blijkt is de gemeente beperkt in staat om cijfers aan te leveren over de personele uitgaven en ontwikkelingen van de voorbije jaren. Met name voor de ontwikkelingen van het personeelsbestand en de aard en omvang van externe inhuur zijn in beperkte mate gegevens beschikbaar. Hoewel in de *Nota Beheersing personele uitgaven (2008)* is vastgelegd dat de personeelsconsulenten elke twee maanden een overzicht maken van de loonkosten en de kosten van externe inhuur, blijkt dit in de praktijk niet te gebeuren.

Op basis van de personeelsadministratie in het systeem PION is nog geen constante managementinformatie beschikbaar. Met name voor de projectmatig werkende afdelingen is het moeilijk om zicht te hebben op hun personeelsbudgetten, aangezien deze budgetten deels vallen onder projectbudgetten. Het kunnen nemen van besluiten gefundeerd op managementinformatie, wordt gemist door geïnterviewden.

Momenteel worden er geen analyses gemaakt van de aard en de omvang van de inhuur, zo blijkt uit interviews. Er is geen overzicht waarin trends in inhuur worden geanalyseerd en er wordt geen kosten-baten analyse gemaakt van inhuur. De gemeente Woerden heeft momenteel geen algemeen beeld van de structurele vormen van inhuur.

Monitoring van personele uitgaven wordt urgenter

Doordat de gemeente Woerden momenteel in een lastige financiële situatie verkeert, komt er meer druk op de beheersing van de financiën te liggen. Door het werken met resultaat- en ontwikkelplannen verwachten geïnterviewden dat het realiteitsgehalte van de ambities en afdelingsplannen beter kan worden getoetst. De organisatie kan dan ook meer gefundeerd aangeven wat de mogelijkheden zijn in relatie tot de beschikbare capaciteit.

Eén van de meest cruciale punten bij de beheersing van o.a. de personele uitgaven is een gefundeerde raming vooraf van de kosten. Zowel bij raad als college is slecht zicht op wat zaken vooraf zullen gaan kosten, zo geeft een geïnterviewde aan.

3.4 Oordeel uitvoering

In onderstaande tabel wordt op basis van de normen voor de uitvoering van de beheersing van personele uitgaven een oordeel gegeven over de praktijk. Hierin wordt het oordeel voldaan, deels voldaan of niet voldaan gegeven.

Norm	Beeoordeling
De ambtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de personele ontwikkeling en de externe inhuur alsook de beheersing van de kosten die ermee zijn gemoeid zijn, zijn helder en logisch voor betrokkenen.	Deels voldaan. Verantwoordelijkheden zijn helder belegd. De samenhang tussen beheersing van ontwikkelingen van eigen personeel en de uitgaven aan inhuur wordt echter op organisatieniveau niet geborgd, doordat deze op afdelingsniveau is belegd.
Er zijn procedures opgesteld voor de personele ontwikkeling en de externe inhuur en deze worden nageleefd.	Niet voldaan. De procedures zijn opgenomen in de nota Beheersing personele uitgaven maar bevatten geen richtlijnen voor de afweging; deze is afhankelijk van de inschatting van het afdelingshoofd binnen zijn of haar budgettaire kaders. De handhaving van de procedures in de praktijk is een punt van aandacht.
Verantwoordelijken stemmen de uitvoering van het personeelsbeleid en de externe inhuur met elkaar af.	Niet voldaan. De verantwoordelijken voor beheersing van personeel en van externe inhuur stemmen niet met elkaar af over specifiek de beheersing van personele uitgaven: er wordt niet gekeken over de grenzen van afdelingen.
Er is voorzien in de monitoring van (financiële) ontwikkelingen ten aanzien van eigen personeel en de externe inhuur.	Niet voldaan. De gemeente heeft beperkt inzicht in de kengetallen voor de beheersing van personele uitgaven. In de praktijk wordt deze managementinformatie niet gebruikt om te sturen.
Het college heeft periodiek inzicht in het bereik van organisatiedoelen door personeelsbeleid en externe inhuur.	Niet voldaan. De beschikbare managementinformatie is beperkt en wordt niet gerelateerd aan het bereiken van doelen.

4 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

In hoofdstuk 4 geven de onderzoekers antwoord op de deelvragen tien en elf, waarin naar de kwaliteit van de rolinvulling door de raad wordt gevraagd.

10. Wordt de raad geïnformeerd over het personeelsbeleid (procedures en doelstellingen ten aanzien van vast en extern), de ontwikkelingen in het personeelsbestand en de kosten die ermee zijn gemoeid?
11. Is die informatie toereikend met het oog op de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

In kaart is gebracht welke informatie naar de raad gaat en welke acties de raad daarop heeft ondernomen. Belangrijke bron was een groepsinterview met een aantal raadsleden. Daarnaast is kennis genomen van de raadsnotulen (2009)²⁰, heeft het onderzoeksteam kennis genomen van de paragraaf bedrijfsvoering uit de programmabegroting (2004-2009) en van de bestuursrapportage en financiële rapportage (2008).

Allereerst wordt de wijze waarop de raad spreekt over personeel, inhuur en de organisatievisie besproken in paragraaf 4.1. In 4.2 wordt de kaderstelling door de raad voor de beheersing van personele uitgaven beschreven. Daarna wordt in 4.3 ingegaan op de verantwoording en informatievoorziening aan de raad. Tot slot wordt in 4.4 een oordeel gegeven over de rolinvulling van de raad bij de beheersing van de personele uitgaven.

4.1 De raad over personeel, inhuur en organisatievisie

Beheersing personele uitgaven gefragmenteerd onderwerp van discussie

De geïnterviewde raadsleden geven te kennen dat personeel, personeelsbeleid en inhuren van personeel terugkerende thema's zijn in de raad. Er wordt vaak over gesproken, maar ook gefragmenteerd: dus naar aanleiding van incidenten of anderszins in afgeleide zin. Een raadsdebat waar de organisatie, personeelsbeleid en inhuur externen in samenhang op een meer uitputtende wijze zijn behandeld kunnen de geïnterviewde raadsleden zich niet voor de geest halen.

In 2005 is er door de raad een bezuiniging van 7% op de personeelskosten afgekondigd. Deze bezuiniging dwong de gemeente ongeveer 1.000.000 euro te bezuinigen, waarmee 17 Fte gemoeid waren. Er heerste toen onvrede bij de raadsleden over de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Vooral de aansturing

²⁰ Uit efficiencyoverwegingen zijn enkel de raadsnotulen van 2009 bestudeerd, bovendien bleek uit de analyse van de raadsnotulen van 2009 dat deze stroken met de informatie uit het groeps gesprek met raadsleden.

van de ambtenaren schoot naar de mening van veel raadsleden tekort. Ook in de afgelopen raadsperiode heeft de raad personeel en personeelsbeleid vaak benoemd als knelpunt: budgetten werden bijvoorbeeld vaak overschreden. In de auditcommissie is aan de accountant gevraagd om hier specifiek aandacht aan te besteden. De accountant is daar echter niet op in gegaan, aldus een geïnterviewd raadslid. De accountant gaf echter aan dat het steeds gaat om kleine bedragen en dat de accountant daar niet op let. De raadsleden die zijn geïnterviewd, zijn het er over eens dat door het personeel van de gemeente Woerden hard wordt gewerkt. De vraag is echter of het personeel voldoende is opgeleid om het werk te kunnen uitvoeren.

Beheersing personele uitgaven wordt besproken in licht van financiën

Uit een analyse van de notulen van de raadsvergaderingen uit het jaar 2009 blijkt dat inderdaad op verschillende momenten is gesproken over personeelsbeleid en inhuur externen. Dit gebeurde in 2009 doorgaans naar aanleiding van overwegingen van financiële aard, ofwel naar aanleiding van debatten over bezuinigingen dan wel naar aanleiding van de begroting. Analyse van de raadsnotulen 2009 leert dat:

- er onvrede bestaat over het functioneren van de organisatie, en dan niet met betrekking tot de individuele werknemers maar ten aanzien van de aansturing en inrichting van de bedrijfsvoering
- de omvang van inhuur externen zorgen baart
- er vraagtekens worden geplaatst bij de hoge ambities van de gemeente
- het hoge percentage ziekteverzuim zorgwekkend wordt gevonden
- er zorgen zijn over de kwaliteit van de inrichting van financiële processen en de controle daarop, met andere woorden: onvoldoende en onvoldoende transparant financieel beleid
- personeelsbeleid en inhuur in de raad in 2009 niet in samenspraak zijn besproken en dat er nergens opmerkingen over de organisatievisie worden gemaakt in de trant van: wat voor gemeente is dit? Gericht op uitvoeren of uitbesteden, regiofunctie of kerntaken in eigen beheer?

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van wat raadsleden naar voren brachten tijdens een aantal debatten.²¹

Op 6 juli 2009 is in de raad uitvoerig gesproken over het personeelsbeleid. In deze vergadering wordt het percentage ziekteverzuim uitvoerig besproken. Dit naar aanleiding van de bestuursrapportage zomer 2009. Opnieuw roept het CDA in dit debat op om kritisch om te gaan met inhuur externen. Bovendien plaatst het CDA de opmerking dat de bedrijfsvoering en het ziekteverzuim aandacht verdienen.

²¹ Raadsnotulen Woerden via de site van de gemeente te raadplegen. Geciteerd is uit de openbare notulen van de raadsvergaderingen 15-10-2009, 6-7-2009 en 25-6-2009.

Het CDA vraagt om een rapportage aangaande deze beide aspecten. Ook Progressief Woerden is bezorgd over het hoge percentage ziekteverzuim. Ook uit deze partij haar zorgen over inhuur van externen. Opnieuw wordt het college gevraagd hierop een toelichting te geven. Ook andere fracties brengen het hoge percentage ziekteverzuim onder de aandacht en vragen om maatregelen. De burgemeester, op dat moment de verantwoordelijke portefeuillehouder, reageert met betrekking tot de inhuur externen als volgt: 'wij zijn bezig met de inhuur van externen. [...] Mensen werden onder mandaat ingehuurd en alles bij elkaar ging het dan ineens om een heel groot bedrag. Het was echter allemaal wel gereguleerd. Daarin proberen wij meer structuur en inzicht te brengen. Over het aantal ziekmeldingen zegt de burgemeester: 'er zijn diverse oorzaken. Wethouder Cnossen en ik hebben bij de rapportage van de Rekenkamercommissie al eens vragen beantwoord. Af en toe krijg je mensen met een andere cultuur binnen, die daaraan moeten wennen. Sommigen zijn aan de haren naar binnen gesleept, omdat zij het werk moesten volgen. Ook waren er wat managementproblemen. Wij pakken een en ander met wortel en tak aan. Wij zijn er volop mee bezig om het in de hand te krijgen, maar ook om het ziekteverzuim te laten dalen. Een ander punt is dat de gemeente vrij scherp aan de wind zeilt met een krappe personeelsbezetting. Dat geeft natuurlijk ook wel eens spanning. Soms wordt het mensen te veel en gaan zij naar huis.'

Ook eerder, op 25 juni, kwam het personeelsbeleid uitvoerig aan bod in de raadsvergadering, deze keer naar aanleiding van het agendapunt Raadsvoorstel Begroting 2010 en verder (het juni-overleg). De fractie van Inwonersbelangen stelt: 'wij willen inzicht in de begrote en doorlopende inhuur van extern personeel, externe bureaus en welke nieuwe onderzoeken of beleidspunten nog worden opgepakt. Snijden in nieuwe ambities en onderzoeken geeft structurele ruimte.' In dit debat reageert de woordvoerder van de VVD naar aanleiding van het rapport Berenschot: 'overigens is dan een rapport zoals dat van Berenschot geen excuus om te zeggen dat wij al onder het gemiddelde zitten. Dat is jezelf schoon spiegelen. In aansluiting op dit punt constateren wij ook dat er op HRM-gebied nog wel wat schort. Het torenhoge ziekteverzuim spreekt boekdelen en zal nu echt moeten worden aangepakt'. De VVD stelt ook deze vraag: 'waar willen wij met onze gemeente naar toe?' De woordvoerder van de VVD stelt de vraag: 'richten wij ons op beheer in plaats van groei? Wij kunnen die keus voor ons uit blijven schuiven, maar het is veel verstandiger zelf de keus te maken en daarop het beleid te richten dan uiteindelijk door de omstandigheden te worden gedwongen'.

Op 15 oktober 2009 stond de programmabegroting 2010 op de agenda van de raadsvergadering. Het financieel perspectief is om uiteenlopende redenen niet goed. Er moet in Woerden 7 tot 10 miljoen euro worden bezuinigd. De CDA-fractie merkt bij monde van haar woordvoerder op dat de organisatie haar taken sober

en doelmatig moet uitvoeren. Daar hoort een bijstellen van het gemeentelijk ambitieniveau bij. Tegelijkertijd moet de vernieuwing van de ambtelijke organisatie doorgaan. Deze dient gericht te zijn op samenwerking, efficiencyverhoging en sturing op output. Teleurstelling uit het CDA over het feit dat niet direct wordt begonnen met de efficiëncyslag en er niet reeds in 2010 wordt bezuinigd op het personeelsbestand. Naar aanleiding van de programma's 'Open Vensters' en 'Continu verbeteren', merkt het CDA op dat nog zal moeten blijken of deze inderdaad in de ambtelijke organisatie zijn verankerd, zoals het college beweert. Het CDA hamert er in dit debat op dat er blijvend aandacht is voor deze programma's, niet door 'er opnieuw veel extra geld in te stoppen', maar door de reguliere opleidingsbudgetten te gebruiken en de sturing op het gewenste gedrag te intensiveren.

Evenals het CDA wijst ook Progressief Woerden erop dat het hoge ambitieniveau van de gemeente bijstelling behoeft; gezien de financiële situatie, is dat niveau onrealistisch hoog. De VVD wijst op de noodzaak direct te gaan bezuinigen op de eigen organisatie en, aldus de VVD, 'ook het ongebreideld inhuren van derden moet nu stoppen'. Ook Inwonersbelangen plaatst de opmerking dat er sprake is van een veel te hoog ambitieniveau van de coalitie, gekenmerkt door zeer vele nota's en visies. Voor de toekomst pleit Inwonersbelangen voor een transparante financiële organisatie waarin 'ook de uitgaven van de going concern voor de raad ter discussie kunnen staan'. Inwonersbelangen voegt daar aan toe: 'ook de ambtelijke organisatie, waarover de raad sinds het dualisme niets meer te zeggen heeft, heeft behoefte aan een revisie in de toekomst. Geen heilige huisjes meer, er moeten knopen worden doorgehakt'.

Uit de analyse van de raadsnotulen van 2009 blijkt derhalve dat personeel, inhuur van externen maar ook de visie van de organisatie regelmatig onderwerp van gesprek zijn in de raadsvergadering en dat de raad het college hier kritisch op bevraagt. Het gaat dan vaak om zorgen over de uitgaven die er mee gemoeid zijn.

4.2 Kaderstellen

Raad heeft geen kaders gesteld voor de organisatievisie

De geïnterviewde raadsleden vinden dat de raad kaders mag stellen ten aanzien van:

- het soort organisatie dat de gemeente Woerden moet zijn: regie versus uitvoering;
- de regionale samenwerking.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de gemeente Woerden naar hun mening geen duidelijke keuze heeft gemaakt in de strategie van de gemeente. Woerden is geen uitvoeringsorganisatie die alles in eigen beheer uitvoert noch een regieorganisatie, waarbij voor een groot deel van de taken wordt ingehuurd.

De gemeente Woerden lijkt, aldus één van de raadsleden, te groot voor het servet en te klein voor het tafellaken: in de praktijk kiest de gemeente Woerden voor beide opties. Volgens de geïnterviewden ligt ten aanzien van de strategiekeuze een taak voor de raad, op voorstel van het college. In Woerden is hier in de gemeenteraad geen debat over geweest, zo zeggen de geïnterviewde raadsleden. Wel is door de raad, zo geven de raadsleden te kennen, herhaaldelijk de wens uitgesproken om het over dit thema te hebben.

Raad en college zien kaders voor organisatievisie niet per definitie als een taak van de raad

Of de raad ook kaders mag stellen ten aanzien van personeelsbeleid en inhuur ervaren de raadsleden als een lastige kwestie.²² Hierover is het volgende uit de raadsnotulen geciteerd: 'ook de ambtelijke organisatie, waarover de raad sinds het dualisme niets meer te zeggen heeft, heeft behoefte aan een revisie in de toekomst. Geen heilige huisjes meer, er moeten knopen worden doorgehakt'. In het groepsinterview met de raadsleden komt deze opvatting terug: vanuit het dualisme bezien is het niet aan de raad het personeelsbeleid vast te stellen, aldus de raadsleden. Maar indien de organisatie steekjes laat vallen, er zaken met betrekking tot personeelsbeleid en inhuur niet goed gaan, dan vinden de geïnterviewde raadsleden dat er, geredeneerd vanuit een medeverantwoordelijkheid voor politiek wezenlijke zaken, wel degelijk een kaderstellende taak ligt voor de raad.

Uit de interviews met betrokkenen uit de ambtelijke organisatie blijkt ook dat de precieze invulling die wordt gegeven aan uitvoeringskwesties, als een zaak voor het college wordt beschouwd. Wanneer de raad extra taken wil uitvoeren, moet er extra personeel worden ingezet. Wanneer daar dan ook budget voor beschikbaar is gesteld, voert het college de opgedragen extra taak uit. De raad stelt budget beschikbaar om bepaalde doelen te realiseren. Of die door middel van inhuur of anderszins worden gerealiseerd, is dan niet van belang, aldus de gemeentesecretaris. Hier ligt een verantwoordelijkheid van het college. De raad stelt dus financiële kaders en dient zich niet te bemoeien met uitvoeringskwesties ten aanzien van personeel en inhuursituaties.

De raad heeft, zo gewenst, wel een kaderstellende taak ten aanzien van deze kwesties. Dat blijkt onder meer uit een analyse van de paragraaf bedrijfsvoering bij de programmabegroting. Hierin is sinds 2004 een veelzeggende ontwikkeling waar te nemen. Een begrotingsparagraaf is een dwarsdoorsnede van de begroting en bevat beleidsuitgangspunten van beheersmatige aspecten. Doel

²² Raadsnotulen Woerden via de site van de gemeente te raadplegen. Geciteerd is uit de notulen van de raadsvergaderingen 15-10-2009, 6-7-2009 en 25-6-2009.

van de paragrafen is om onderwerpen die verspreid in de begroting staan, maar wel een groot financieel belang dienen, te bundelen. Toen het college in 2006 aantrad, introduceerde dit het werken met programma's, waarin alleen de kritische onderwerpen met een duidelijk politiek belang zouden worden opgenomen. Dit zijn de onderwerpen waarop bestuurlijk wordt gestuurd. Daarnaast bleven de meer uitvoeringsgerichte ("going concern") taken bestaan, die de zorg van het college en van onze medewerkers vragen, maar niet direct een politiek belang raken.²³

Programmabegroting bevat beperkt kaders voor de organisatievisie

In de programmabegroting 2009, programma Dienstverlening, stelt de raad dat het doel dat ambities in evenwicht zijn met de beschikbare financiële middelen en het personeel. In de bestuursrapportage over de eerste helft van 2009 wordt gesteld dat voor 2009 nog geen grote problemen zijn gesignaleerd. De gemeente heeft het voornemen om in het junioverleg te kijken naar manieren om ambities, plannen en ontwikkelingen in overeenstemming te brengen met financiële mogelijkheden in de gemeente Woerden.²⁴

In 2009 bevat de paragraaf bedrijfsvoering onder personeelsbeleid de volgende passage:

'Het personeel van de gemeente moet in staat zijn om de taken van de overheid en de ambities van het gemeentebestuur uit te voeren. Een sterke klantgerichte benadering vraagt een gedragsverandering van medewerkers. Bij het programma Continu verbeteren staat met name resultaatgericht werken centraal. In 2008 heeft een tweetal afdelingen als pilot ervaring opgedaan met resultaatgerichte afspraken in persoonlijke werkplannen. In 2009 zal dit organisatiebreed navolging krijgen. De persoonlijke ontwikkeling van medewerkers is hierbij een belangrijk thema. De krapte op de arbeidsmarkt blijft onveranderd een grote uitdaging. Andere dan de gebruikelijke wegen zullen bewandeld moeten worden om hieraan het hoofd te bieden. Wij zullen ons meer richten op loopbaanontwikkeling voor zittend personeel.'²⁵

Uit deze paragraaf in de programmabegroting blijkt niet welke kaders de raad heeft gesteld ten aanzien van personeel, personeelsbeleid en organisatievisie. De paragraaf bevat de weerslag van wat het college opvat als going concern:

²³ Uit programmabegroting 2008, p. 4.

²⁴ Bestuursrapportage Woerden, voorjaar 2009, p. 22.

²⁵ Idem, p. 82.

uitvoeringsaangelegenheden waar de raad niet over gaat. Ofwel: het gaat hier om beleidsuitgangspunten van beheersmatige aspecten.

Hier heeft zich in de loop der jaren een ontwikkeling voltrokken. In 2004 begon de paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting wel met de doelstellingen van de raad, te weten:

- Een planmatige en resultaatgerichte bedrijfsvoering (doelstelling die dateert uit 2001)
- Goede stuurinformatie
- Meetbare doelstellingen van beleid die SMART geformuleerd dienen te zijn
- De meetbare doelstellingen moeten de basis zijn voor zowel de programmabegroting als de afdelingsplannen, alleen zo komen de doelen van de raad centraal te staan in de organisatie.

In de Financiële verordening stelt de raad dat in de paragraaf bedrijfsvoering wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van de bedrijfsvoering en kan nieuw beleid worden voorgesteld.²⁶ De paragraaf bedrijfsvoering is daarmee een plaats voor de raad om de koppeling tussen inhuur, personeel en organisatievisie te leggen.

4.3 Informatievoorziening en verantwoording aan de raad

Presentatie van de informatie over beheersing personele uitgaven lastig

Zowel de begroting als de jaarrekening biedt de raad inzicht in de uitgaven met betrekking tot het personeel. De afwijkingen ten opzichte van de begroting worden periodiek gerapporteerd aan de raad door middel van de bestuursrapportages. Het is niet altijd duidelijk welke personele inzet gemoeid is met een bepaald project, in andere gevallen is dat juist weer erg duidelijk weergegeven.

In de auditcommissie is al eens bekeken op welke wijze de sturing en controle door de raad kan worden verbeterd. Zowel organisatie als raadsleden worstelen namelijk met de vraag welke informatie men nodig heeft. Men is het er over eens dat het verstrekken van alle mogelijke informatie aan de raadsleden niet bijdraagt aan meer inzicht. De auditcommissie heeft weleens alle budgetten uitputtend bekeken, maar dit geeft raadsleden niet de informatie waar behoefte aan is.

De geïnterviewde raadsleden zijn wel van mening dat de informatievoorziening aan de raad de afgelopen periode is verbeterd: sinds 2007 zijn er bijpraatsessies waarin de portefeuillehouder de raadscommissie bijpraat over belangrijke thema's en ontwikkelingen. Het is echter wel afhankelijk van de wethouder of dit erg actief wordt toegepast, aldus de geïnterviewde raadsleden.

²⁶ Financiële verordening op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer en de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente Woerden, art. 19.3.

Informatievoorziening via paragraaf bedrijfsvoering verbeterd

Het is beleid van de gemeente Woerden om in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting te reflecteren op gerealiseerd beleid. De programmabegroting van 2007 is summier ten aanzien van de realisatie van de bezuiniging van bijna een miljoen (17 Fte) die in 2005 door de raad was opgelegd. Er wordt gemeld dat eerdere bezuinigingsdoelstellingen deels ongedaan zijn gemaakt. Wel wordt ervan uitgegaan dat op termijn de geraamde bezuiniging wordt gerealiseerd. Er wordt dus wel degelijk informatie gegeven, maar er wordt 'geen som' gepresenteerd zodat het de raadsleden duidelijk wordt wat er nog staat te gebeuren waar en wanneer.²⁷

In 2008 staat deze informatie wel helder verwoord in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting: hier staat bijeen wat er ten aanzien van personeel aan taakstellende bezuinigingen is afgegeven door de raad sinds 2002-2005 en wat in de navolgende jaren is gerealiseerd, wat staat te gebeuren en wat de totale verwachte realisatie is. 29 Raadsleden worden door middel van deze informatie op de hoogte gebracht van het tempo van de bezuinigen en het te verwachten resultaat.

De programmabegroting 2008 bevestigt wat de geïnterviewde raadsleden naar voren brachten, namelijk dat de informatievoorziening is verbeterd. Dankzij de checksessies met de afdelingshoofden is er nu meer informatie beschikbaar, die via management en financiële rapportages aan de raad kan worden voorgelegd.

De directie en de geïnterviewde betrokkenen uit de ambtelijke organisatie begrijpen de behoefte aan managementinformatie bij de raad, maar wijzen erop dat meer informatie verstrekken aan de raad niet het antwoord kan zijn. Volgens de organisatie is alle informatie beschikbaar en openbaar.

4.4 Oordeel over rolinvulling raad

In onderstaande tabel wordt op basis van de normen voor de rolinvulling van de raad bij de beheersing van personele uitgaven een oordeel gegeven. Hierin wordt het oordeel voldaan, deels voldaan of niet voldaan gegeven.

Norm	Beoordeling
De raad heeft bewust kaders gesteld voor de organisatievisie (bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering).	Niet voldaan. De raad geeft aan hier behoefte aan te hebben, maar laat het initiatief aan het college.
De raad heeft bewust kaders gesteld	Niet voldaan. De raadsnotulen en de

²⁷ Programmabegroting 2007, p. 50.

voor de inrichting van het strategisch personeelsbeleid (bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering).	paragraaf bedrijfsvoering leren dat er recent geen kaders zijn gesteld door de raad.
Op basis van de informatievoorziening aan de raad over het personeelsbeleid en de externe inhuur is de raad in staat kaders te stellen en te controleren.	Deels voldaan. Niet de aanwezigheid van de informatie lijkt het probleem, maar de presentatie ervan. Samenhang in informatievoorziening ontbreekt. De informatie komt gefragmenteerd. Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid beide in verband te bezien en ontwikkelingen te duiden.
De verantwoording over de personele uitgaven en personele ontwikkeling stelt de raad in staat kaders te stellen en te controleren op een doelmatige realisatie van de gemeentelijke doelen.	Deels voldaan. Omdat de informatie ook binnen de organisatie onvoldoende voorhanden is, is verantwoorden op basis ervan problematisch. Recent is mede dankzij de checksessies meer informatie beschikbaar en slaagt de organisatie er beter in te verantwoorden wat de personele uitgaven zijn en waarvoor die nodig zijn.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Normenkader

	Norm
<i>Kengetallen personele uitgaven</i>	
1.	Het college is in staat inzicht te bieden in de kengetallen voor personele uitgaven en personele ontwikkeling.
2.	Bij vergelijking van de kengetallen voor Woerden met informatie van andere vergelijkbare gemeenten, zijn de eventuele verschillen verklaarbaar.
<i>Beleid</i>	
3.	Er is een vastgesteld personeelsbeleid (gericht op onder meer uitgaven, opleiding, doorstroming en loopbaanbegeleiding).
4.	Er is sprake van strategische personeelsplanning.
5.	Het personeelsbeleid voldoet aan de criteria SMART-C.
6.	Het personeelsbeleid is strategisch van opzet: er is een herkenbare relatie tussen de inzet van personeel en het doelmatig bereiken van de organisatiedoelen.
7.	Er is een vastgesteld beleid voor externe inhuur.
8.	Het beleid voor inhuur voldoet aan de criteria SMART-C.
9.	In het beleid voor externe inhuur worden in ieder geval eisen gesteld aan de afweging, opdrachtverlening, aansturing en verantwoording.
10.	De gemeente heeft een organisatievisie waarin wordt uitgesproken welke taken de gemeente zelf wil uitvoeren en de taken waarvoor de gemeente wil inhuren.
11.	Het beleid voor het personeelsbeleid en het beleid voor externe inhuur zijn op elkaar afgestemd.
<i>Sturing en beheersing van de personele uitgaven</i>	
12.	De ambtelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de personele ontwikkeling en de externe inhuur alsook de beheersing van de kosten die ermee zijn gemoeid zijn, zijn helder en logisch belegd.
13.	Er zijn procedures opgesteld voor de personele ontwikkeling en de externe inhuur en die worden nageleefd.
14.	Verantwoordelijken stemmen de uitvoering van het personeelsbeleid en de externe inhuur met elkaar af.
15.	Er is voorzien in de monitoring van (financiële) ontwikkelingen ten aanzien van eigen personeel en de externe inhuur.
16.	Het college heeft periodiek inzicht in het bereik van

	organisatiedoelen door personeelsbeleid en externe inhuur.
<i>Rol van de raad</i>	
17.	De raad heeft bewust kaders gesteld voor de organisatievisie (bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering).
18.	De raad heeft bewust kaders gesteld voor de inrichting van het strategisch personeelsbeleid (bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering).
19.	Op basis van de informatievoorziening aan de raad over het personeelsbeleid en de externe inhuur, is de raad in staat kaders te stellen en te controleren.
20.	De verantwoording over de personele uitgaven en personele ontwikkeling stelt de raad in staat kaders te stellen en te controleren op een doelmatige realisatie van de gemeentelijke doelen.

Bijlage 2 Bronnen

Interviews

- Ton Kwakkernaat, gemeentesecretaris, 29 oktober 2009
- Frans de Waal, coördinator personeel en organisatie, 29 oktober 2009
- Wabe Wieringa, directeur bedrijfsvoering; concerncontroller, 29 oktober 2009
- Frank Pleket, Controller van de afdeling POI, 9 november 2009
- Fred van den Berg, financieel beleidsmedewerker, 9 november 2009

Groepsgesprek met raadsleden

12 november 2009

- Jaap van der Does (D66)
- Herman van Rossum (ChristenUnie)
- Bernard de Jong (CDA)
- Daniëlle van den Berg (VVD)
- Simon Brouwer (fractieondersteuner SGP)

Documenten

Programmabegrotingen

- Programmabegroting 2004 gemeente Woerden
- Programmabegroting 2005 gemeente Woerden
- Programmabegroting 2006 gemeente Woerden
- Programmabegroting 2007 gemeente Woerden
- Programmabegroting 2008 gemeente Woerden
- Programmabegroting 2009 gemeente Woerden
- Programmabegroting 2010 gemeente Woerden

Beleidskaders

- Financiële verordening op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer, en de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente 2005
- Financiële verordening op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer, en de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente 2008
- Kadernota personeelsbeleid, mei 2002
- Nota strategisch personeelsbeleid "Woerden heeft Talent", 24 maart 2009
- Nota beheersing personele uitgaven 2008
- Notitie Stringent formatiebeheer 2002
- Nota Visie op Organisatieontwikkeling gemeente Woerden, 24 maart 2009
- Startdocument Leeftijdsbewust personeelsbeleid, januari 2006

Overig

- Begrotingsbenchmark Berenschot, 4 juni 2009
- Bestuursrapportages 2008 en 2009
- Mandaatregister Gemeente Woerden 2008, 25 februari 2008
- Raadsnotulen Woerden via de site van de gemeente te raadplegen

Benchmark

Om de kerncijfers in perspectief te kunnen plaatsen, zijn bij tien vergelijkbare gemeenten (wat betreft omvang en samenstelling) de gelijke gegevens opgevraagd. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van de begrotingsvergelijking die Berenschot uitvoerde in 2009 onder dertig gemeenten. Van de dertig gemeenten die Berenschot met elkaar vergeleek, heeft de rekenkamercommissie tien gemeenten geselecteerd op basis van een spreiding over het land. De volgende gemeenten is verzocht om deelname aan het onderzoek:

- De Bilt
- Doetinchem
- Hellevoetsluis
- Heerenveen
- Hoogeveen
- Noordoostpolder
- Utrechtse Heuvelrug
- Overbetuwe
- Ridderkerk
- Wijchen

Uiteindelijk hebben de gemeenten De Bilt, Doetinchem, Noordoostpolder en Hellevoetsluis en Utrechtse Heuvelrug hun medewerking verleend aan het onderzoek. Gemeenten die niet meewerkten, noemden in de meeste gevallen als reden dat men te druk was om tijd vrij te maken voor het aanleveren van de gegevens.

Enquête onder budgethouders

In het onderzoek is een enquête uitgevoerd waarin de praktijk van inhuur werd getoetst. Per afdeling zijn overzichten opgevraagd van de inhuur in de jaren 2008 en 2009. Deze overzichten bleken niet altijd makkelijk leverbaar voor de afdelingen. De rekenkamercommissie heeft van negen afdelingen overzichten van de inhuur in 2008 en 2009 ontvangen. De rekenkamercommissie selecteerde 26 inhuursituaties op basis van een spreiding over hoogte van het budget en

evenredige verdeling over de afdelingen. Uiteindelijk is voor 25 inhuursituaties de vragenlijst ingevuld.

Deelnemende afdeling	Aantal inhuursituaties in enquête
Bestuurs- en Managementondersteuning	2
Brandweer	2
Burgerzaken	2
Financiën	2
Interne zaken	2
Realisatie & Beheer	3
Ruimtelijke Ontwikkeling	4
Sociale zaken	4
Griffie	3
<i>Totaal</i>	24

De volgende afdelingen hebben, na herhaald verzoek, geen overzichten van inhuur aangeleverd:

- Onderwijs en welzijn
- Personeel, organisatie en informatie (POI)
- Projecten

De afdeling Bouwzaken heeft enige informatie aangeleverd ; echter niet volledig.

Bijlage 3 Analyse strategisch personeelsbeleid

De onderstaande tabellen dienen als uitgangspunt voor de analyse van de nota *Strategisch personeelsbeleid*. Het element 'acceptabel' is bij de analyse niet meegenomen: dit is immers een politieke afweging die de gemeenteraad maakt, niet de rekenkamercommissie.

X staat voor: niet te beoordelen

Werving en selectie

Doel	"Meer evenwicht brengen in de binnen de Gemeente Woerden gewenste match van competenties en personeelssamenstelling". Concreet: - Aantrekken kwaliteit - Behouden van kwaliteit - Aantrekken jongeren
Middel	- Bevorderen interne mobiliteit - Bewuste profilering in communicatie - Opzetten contacten met opleidingsinstellingen / traineeprogramma - Nieuwe manieren van werving (employee branding / You Tube) - Optimaliseren introductie nieuwe werknemers
Specifiek	Er worden aanbevelingen gedaan zonder dat gespecificeerd worden voor wie deze bedoeld zijn. Ook bij de activiteiten wordt niet gespecificeerd welke afdeling deze gaat uitvoeren.
Meetbaar	Er worden een concrete indicatoren of anderszins meetbare prestaties genoemd.
Realistisch	X
Tijdgebonden	Geen termijnen genoemd.
Consistent	X

Personeelsplanning

Doel	- Vergroten interne en externe mobiliteit
Middel	- Toepassen Strategische Personeelsplanning (SPP) eventueel vanuit A&O fonds (= inzichtelijke maken kwalitatieve / kwantitatieve personeelsbehoefte van gemeente over 5 jaar)
Specifiek	Rollen leidinggevenden en POI niet expliciet uitgewerkt.
Meetbaar	Plan komt neer op ontwikkelen SPP. Aantal variabelen genoemd dat hierbij meegenomen moet worden (leeftijdsopbouw, allochtoon - autochtoon etc.)

Realistisch	X
Tijdgebonden	Bij één van de doelen: "Begin 2010 is er een strategisch personeelsplan voor 2010-2015"
Consistent	"Voor de organisatie is het gewenst dat er regelmatig medewerkers met aanvullende competenties c.q. de gewenste competenties (zie pagina 5 en 10) en nieuwe ideeën bij organisatieonderdelen binnenkomen". Relatie met doelstelling 'behouden van kwaliteit'? Relatie met beleid inhuren externen?

Personeelsbeoordeling

Doel	"Verbeteren resultaatgerichtheid" concreet: - Medewerker weet welke bijdrage aan welke doelen te leveren - Medewerker verantwoordelijk voor eigen functioneren (hulp leidinggevende) - Stimuleren geven feedback en ontvangen feedback op prestaties - Bevorderen gewenste stijl van leiding geven
Middel	Vanuit programma <i>Resultaatgericht werken</i>. Concreet: - Onderhouden van functioneringscyclus gekoppeld aan afdelingsplan - Managementinformatie uitbreiden met gegevens functioneringscyclus - Houden van exitinterviews door PION
Specifiek	Bij de middelen worden betrokken actoren expliciet benoemd.
Meetbaar	X
Realistisch	X
Tijdgebonden	De punten waarvoor een termijn is genoemd liggen in het verleden. Voor het uitbreiden van managementinfo wordt wel een termijn genoemd (door POI in 2009)
Consistent	X

Talentontwikkeling (personeelontwikkeling)

Doel	- Realisatie strategische doelenorganisatie - Vergroten motivatie werknemers door vergroten mogelijkheden persoonlijke ontwikkeling
Middel	- Leeftijdsbewust personeelsbeleid - Advisering leidinggevenden - Aandachtspunten (POP/Dakpanconstructie/Mentoraat/doorwerken/doorstroombeleid /pool projectmedewerkers)
Specifiek	"In deze notitie wordt het strategisch personeelsbeleid in hoofdlijnen beschreven. Het is niet wenselijk om alle aspecten die

	te maken hebben met talentontwikkeling nu uit te werken". Hoofdzakelijk voornemen om zaken voor te bereiden / op te pakken.
Meetbaar	Geen prestatie-indicatoren, alleen voorgenomen output
Realistisch	X
Tijdgebonden	Geen termijnen
Consistent	"Overigens betekent dat niet dat ze langdurig bij de gemeente moeten blijven: doorstromen kan op enig moment ook 'uitstromen' betekenen. Maar we willen wel graag in hen investeren en vervolgens ook in meer functies op meer plaatsen in de organisatie profiteren van hun toenemende kennis en ervaring" Samenhang bv. Introductie nieuwe leden / mentoraat niet uitgewerkt

Arbeidsvoorwaarden

Doel	- Bijdragen aan mobiliteit medewerkers en flexibiliteit binnen organisatie - Bijdragen aan resultaatgericht werken - Bijdragen aan ontwikkeling medewerkers
Middel	Nog niet van toepassing: modernisering beloning moet nog worden onderzocht
Specifiek	Brede voornemens tot onderzoek
Meetbaar	X
Realistisch	X
Tijdgebonden	X
Consistent	X

Managementinformatie

Doel	- Verbeteren uitvoering P&O-beleid leidinggevenden
Middel	- Voorlichting over gebruik personeelsmanagementinformatiesysteem - Actieve advisering vanuit POI
Specifiek	Een viertal concrete acties vanuit POI staat uitgewerkt. Eisen aan te vormen informatiesysteem zijn 'voldoet aan interne en externe eisen', 'volledig en actueel', 'optimaliseren'
Meetbaar	Zie bovenstaande.
Realistisch	X
Tijdgebonden	Nee.
Consistent	X

Berenschot

3.2 De bruto-omvang van uw ambtelijk apparaat

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

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Bruto-omvang ambtelijk apparaat	8,2	7,2	7,8

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

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

Het gaat hierbij om taken als: afvalverwijdering en -verwerking, het beheer van parkeergarages, het beheer van sportlocaties, et cetera. Het totaaloverzicht van deze taken hebben wij opgenomen in bijlage D. De ene gemeente voert deze taken geheel zelf uit, terwijl andere gemeenten deze taken hebben verzelfstandigd, uitbesteed of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling.

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

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten in uw grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Formatie voor uitvoerende werkzaamheden die het ambtelijk apparaat zelf uitvoert	3,1	3,1	3,4

In bijlage D vergelijken wij het uitbestedingspatroon van uw gemeente per taak met dat van andere gemeenten in uw grootteklasse. Daarin hebben wij de taken waarbij uw gemeente een opvallende keuze gemaakt (namelijk anders dan de meerderheid) geel gearceerd.

Tevens vergelijken wij per taak de omvang van de formatie. Om redenen van vergelijkbaarheid vergelijken wij uitsluitend de taken die uw gemeente geheel zelf uitvoert met andere gemeenten die deze taak ook geheel zelf uitvoeren.

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

Berenschot

3.4 De netto formatieomvang van het ambtelijk apparaat

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

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten met omvang kleiner	Gemiddelde van alle gemeenten	Gemiddelde van gemeenten met omvang groter dan 100.000
Netto-omvang ambtelijk apparaat	4,2	4,0	4,3	3,7

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

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

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

	Uw gemeente	Gemiddelde van gemeenten met omvang kleiner	Gemiddelde van alle gemeenten	Gemiddelde van gemeenten met omvang groter dan 100.000
Burgerzaken	0,29	0,30	0,32	0,27
Openbare orde en veiligheid	0,18	0,12	0,11	0,11
Verkeer, vervoer en waterstaat	0,18	0,23	0,23	0,21
Economische zaken	0,05	0,06	0,07	0,06
Onderwijs		0,13	0,11	0,12
Cultuur en recreatie	0,22	0,26	0,26	0,24
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	0,28	0,23	0,25	0,21
Volksgesondheid en milieu	0,11	0,28	0,27	0,26
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	0,96	0,75	0,74	0,69

Berenschot

2. Formatie voor de staf en ondersteuning

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

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

	Gemiddelde van andere gemeenten	Gemiddelde van gemeenten met een vergelijkbare omvang	Gemiddelde van gemeenten met een vergelijkbare omvang
Personeel en organisatie	2,2%	2,6%	2,8%
Informatisering en automatisering	2,5%	3,1%	3,5%
Financiën en control	5,8%	6,8%	7,1%
Juridische zaken	1,2%	1,6%	1,5%
Bestuurszaken en bestuursondersteuning	1,8%	2,0%	2,1%
Communicatie	1,5%	1,7%	1,7%
Facilitaire dienst	7,2%	8,2%	7,9%
Secretariaten in het 'primaire proces'	1,9%	2,2%	2,1%
Totale staf en ondersteuning	22,9%	28,2%	28,7%

²⁰ Exclusief de formatie voor de brandweer.

BIJLAGE 2

by brief



Implementatie van Strategische personeelsplanning

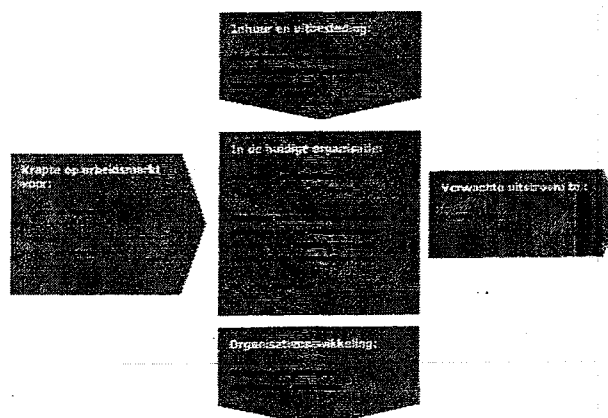
In de notitie 'Woerden heeft talent' wordt een samenhangende visie op het personeelsbeleid beschreven. Een belangrijk onderdeel hiervan is de visie op de omvang en samenstelling van het personeelsbestand en kwaliteit van het personeel. In dit document wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van de implementatie van dit strategische personeelsbeleid. Het valt uiteen in twee hoofdstukken: de kwantitatieve personeelsplanning en de kwalitatieve ontwikkeling.

Hoofdstuk 1: Kwantitatieve personeelsplanning

In de huidige situatie van de bezuinigingen en de reorganisatie heeft de kwantitatieve planning van het personeelsbestand prioriteit. De activiteiten die hiermee gemoeid zijn moeten in het tweede kwartaal van 2010 worden uitgevoerd. Voor de gemeente Woerden zijn de belangrijkste vraagstukken:

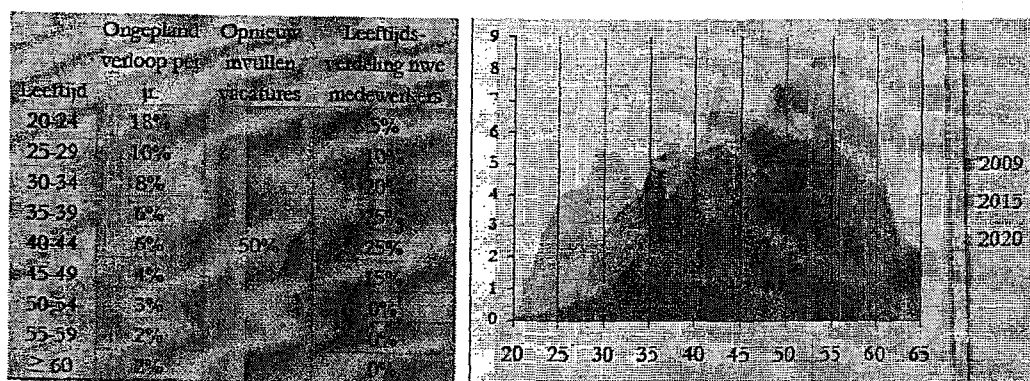
1. Voor welke functies en werkprocessen is een grote krapte op de arbeidsmarkt te verwachten en op welke wijze lossen we dit structureel op?
2. Op welke afdelingen hebben we te maken met een dusdanige ontevredenheid dat er veel ongeplande uitstroom of verhoging van ziekteverzuim verwacht kan worden?
3. Op welke afdelingen ontstaat in de komende jaren een braindrain door pensionering?
4. Hoe ziet de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand eruit en hoe zal deze zich ontwikkelen bij een (selectieve) vacaturestop?
5. Welke invloed heeft een focus op jongeren bij nieuwe vacatures op de leeftijdsopbouw en de totale loonsom?
6. Welke invloed heeft het flexibiliseren van een deel van het personeelsbestand door de inhuur van externen op de totale loonsom?

De eerste drie vraagstukken worden aangepakt door periodiek (een keer per jaar) te analyseren hoe het personeelsbestand eruit ziet. Hierbij worden door POI gegevens aangeleverd en gaat het management m.b.v. het SPP model aan de slag om inzicht te krijgen. Het resultaat is een overzicht van strategische knelpunten en bijbehorende acties die in het organisatie- en afdelingsjaarplan worden verankerd.



De laatste drie vraagstukken gaan over leeftijdsopbouw, loonsom en het beleid t.a.v. externen. Hiervoor wordt het Prognosemodel SPP gebruikt. Hiermee bekijkt het management periodiek wat de invloed is van alternatief beleid op loonsom en leeftijdsopbouw:

- Hoe gaan we om met ontstane vacatures die niet intern op te lossen zijn; hoeveel procent vullen we in met nieuwe medewerkers van buiten (selectieve vacaturestop)?
- Hoe staat het met de ongeplande uitstroom en wat doen we hieraan?
- Wat is de gewenste leeftijd van nieuwe medewerkers en wat is er intern voor nodig om deze medewerkers goed te laten aarden?
- Welk beleid hanteren we t.a.v. externen; welke verschillende groepen onderscheiden we en welk percentage streven we na t.o.v. het aantal medewerkers in vaste dienst?
- Welke consequenties heeft dit alles op de leeftijdsopbouw en de loonsom in de komende tien jaar?



Gemiddelde leeftijd		Percentage externe medewerkers →					
2010	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
45,1	47,0	7%	7%	7%	7%	7%	7%
Prognose ontwikkeling salariskosten plus kosten natuur							
Loonsom		3%	6%	9%	12%	15%	18%
Vastemedewerkers		3%	7%	10%	14%	17%	20%
Formule totaal		3%	7%	10%	14%	17%	20%

In 2010 zijn de beleidskeuzes die hieruit voortvloeien van groot belang voor de begroting van 2011 en daarna. Vervolgens worden in 2011 en later de beleidskeuzes van het jaar ervoor geëvalueerd door de actuele cijfers in te voeren in het Prognosemodel SPP en te bekijken of er bijstelling nodig is.



Hoofdstuk 2: Kwalitatieve ontwikkeling van het personeelsbestand

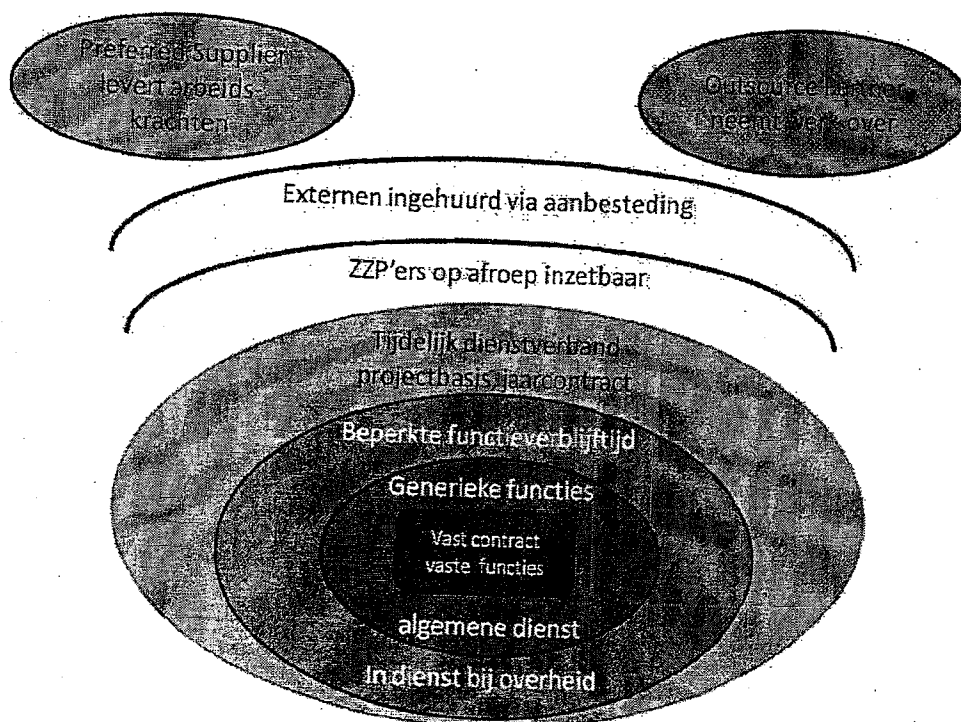
Naast de juiste aantallen gaat het natuurlijk ook om de kwaliteit van het personeel. Daarbij spelen drie aspecten een belangrijke rol:

1. Hoe kunnen we het vaste personeelsbestand verder flexibiliseren;
2. Hoe kan de externe inhuur flexibeler en kosteneffectiever worden ingezet;
3. Welke medewerkers hebben de potentie om een grotere rol te vervullen voor de gemeente en welke medewerkers staan stil in hun ontwikkeling;

Deze aspecten worden onderstaand afzonderlijk behandeld. De eerste twee hebben een grote prioriteit in het kader van de bezuinigingen. Het derde punt wordt opgepakt zodra er rust is ontstaan in de afdelingen na de reorganisatie.

2.1 Lagen van Lenigheid

De maatschappij vraagt in deze tijd een flexibele opstelling terwijl het personeelsbestand van gemeenten vaak een vast karakter heeft. Daarom is lenigheid van de organisatie een vereiste; kunnen meebewegen met trends. Daarin zijn verschillende lagen te onderkennen zoals is weergegeven in de onderstaande figuur:



Het is een utopie dat alle medewerkers overal inzetbaar zijn. Een gedeelte zal lang met een vast contract op dezelfde functie blijven zitten. Dat hoeft niet erg te zijn als het percentage van dit soort medewerkers niet al te hoog is. Van een andere groep medewerkers verwachten

we een beperkte functieverblijftijd. Dit kan variëren: in een functie is drie jaar de norm; in andere acht jaar. Weer een andere groep heeft een contract met een beperkte duur zodat steeds kan worden gezien of deze medewerker nog nodig is binnen de zelfde kaders.

Daar buiten komen we bij de rol van externen. Als voor iedere externe een stevige aanbesteding wordt gedaan kan dit ten koste gaan van de lenigheid. Want eigenlijk willen we steeds kunnen bekijken wat voor een externe we nodig hebben. Daarom streven we naar verschillende schillen: zzp'ers, losse externen via aanbesteding en de vaste grote mantelcontracten. Dit vereist een doelgericht inhuurbeleid waarin bijvoorbeeld via moderne methoden als de UWV Marktplaats wordt aanbesteed.

In de strategische notitie 'Woerden heeft talent' wordt de visie beschreven van een verregaande flexibilisering door zoveel mogelijk te werken met generieke functiebeschrijvingen. Om de overgang te maken naar een lenige organisatie wordt met iedere medewerker gesproken over de functieverblijftijd. Hiervoor wordt allereerst goed opgeschreven wat de voor- en nadelen zijn voor de medewerker. In deze beleidsnotitie wordt per functiesoort beschreven wat de gewenste functieverblijftijd is en welke loopbaanpaden aansluiten. Ook wordt er duidelijk gemaakt wat de meerwaarde is voor medewerkers:

Kosten voor de medewerker	Baten voor de medewerker
Eerst in de breedte stappen maken voordat je bevordert wordt tot senior of leidinggevende	Breed inzetbaarheid binnen de organisatie; meer kans op doorgroei naar senior of leidinggevende functies
Maximaal vijf tot tien jaar in een functie; daarna in gezamenlijk overleg naar andere functie	Groei in marktwaarde buiten de organisatie
Als je in een specialistisch vakgebied wilt blijven kan je alleen verder groeien als je een paar jaar bij een andere overheidsinstelling wordt gedetacheerd	Er wordt in je geïnvesteerd met opleidingen en coaching. Hiervoor krijg je een persoonlijk budget dat je drie jaar kan opsparen
	Mogelijkheid tot het doen van snuffelstages
	Je wordt begeleid in je loopbaan door jouw leidinggevende en het loopbaanbureau
	Doorgroei naar hogere salarisschalen mogelijk

Gemiddeld zal een medewerkers vijf jaar op een functie zitten. Na deze periode wordt gezamenlijk gezocht naar loopbaanmogelijkheden zodat de medewerker uiteindelijk na acht jaar een andere functie heeft.

Met buurgemeenten en andere overheidsinstellingen worden afspraken gemaakt over de onderlinge mobiliteit van medewerkers door onder andere detacheringovereenkomsten.



2.3 Potentie en stilstand

Als laatste instrument wordt de HR3P matrix gebruikt om inzicht te krijgen in de kwaliteiten van de medewerkers. Dit doen we pas nadat de rust is wedergekeerd na de reorganisatie. De namen van de medewerkers worden in een korte workshop ingevuld in de onderstaande matrix.

Per gebied kan hiermee worden vastgesteld welke instrumenten worden ingezet om beweging te brengen. Bijvoorbeeld linksboven, de rode vakken, bevatten medewerkers die niet goed functioneren en die ook weinig potentie hebben. Met deze medewerkers moeten duidelijke gesprekken gevoerd worden. En rechtsonder, de groene vakken, bevatten medewerkers met potentie die goed in zicht gehouden worden als er goede functie vrij komen.

Afdeling	Huidige performance				HR3P Matrix
	Onvoldoende	Matig	Goed	Zeergoed	
Potentieel					
Potentieel grenzen bereikt					
Groei mogelijkheden binnen het huidige functioneren/rechtsonder					
Bevonderschap kort termijn buiten domein (2 tot 5 jaar)					
Alleen binnen domein					

Resultaten en activiteiten

Resultaten	Activiteiten
SPP beleid vastgesteld	
Jaarlijks wordt het SPP model en de HR3P matrix ingevuld als vast onderdeel van de begrotingscyclus.	Workshop van een halve dag organiseren waarin SPP model en de Prognosematrix worden besproken, medio 2010 In 2011 een workshop plannen waarin de HR3P wordt ingevuld door de leidinggevenden.
De beleidsnotitie over functieverblijftijd is helder beschreven en medewerkers zijn op de hoogte.	Uitwerking door POI met evt. hulp van externe om dit helder op te schrijven en te communiceren naar de medewerkers.
Functieverblijftijd wordt periodiek bijgehouden	Meetbaar maken van PI
Mobiliteit tussen verschillende overheden is normaal en gebeurt vaak.	Aansluiting zoeken bij mobiliteitsnetwerken, interbestuurlijk werken.