

Doelmatigheidsonderzoek personeelsformatie

1. Inleiding

In de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Goirle (ex artikel 213a GW), vastgesteld door de raad op 28-10-2003, is bepaald dat het college verplicht is tot het periodiek verrichten van zelfonderzoek.

In het Onderzoeksplan voor het jaar 2010 is ondermeer opgenomen dat een doelmatigheidsonderzoek zal worden ingesteld naar de personeelsformatie.

2. De opdracht

In genoemd onderzoekplan is de volgende opdracht geformuleerd:

Het onderzoek dient inzicht te verschaffen in de relatie tussen de werkomvang (uit te voeren taken en tot stand te brengen producten) en de inzet van personeel. Is sprake van een voldoende, te ruime of te krappe personeelsformatie. Een vergelijking met gemeenten van soortgelijke grootte (aantal inwoners, omvang grondgebied en hoogte algemene uitkering zijn in dat verband belangrijke parameters) wordt tot stand gebracht. Rekening dient te worden gehouden met het feit dat taken zijn uitbesteed of in samenwerkingsverband worden uitgevoerd.

3. De aanpak van het onderzoek

a. De onderzoeksmethode

Gelet op de complexiteit van het onderzoek is er voor gekozen gebruik te maken van externe expertise. Materiedeskundige bij uitstek is het bureau Berenschot. Van de diensten van dit bureau is ook in 2002 en 2006 gebruik gemaakt.

Reeds vanaf 2002 voert Berenschot benchmarkonderzoeken uit naar de omvang van het ambtelijke apparaat. Al meer dan 300 gemeenten hebben deelgenomen aan deze benchmark.

Centrale vraag van het onderzoek is: Hoe verhoudt de omvang van het ambtelijk apparaat van onze gemeente zich tot dat van andere gemeenten?

b. Doorlooptijd van het onderzoek

Het onderzoek is gestart in oktober 2010.

In december 2010 heeft Berenschot de rapportage afgerond.

De verslaglegging is afgerond in januari 2011.

c. De wijze van uitvoering

Het onderzoek is verricht door Berenschot in opdracht van de gemeentecontroller.

Het aanleveren van de noodzakelijke informatie is geschied door de beleidsmedewerker P&O.

4. De resultaten van het onderzoek

Het eindrapport van Berenschot getiteld: "Benchmark ambtelijk apparaat gemeente Goirle" telt 30 pagina's en kent 5 bijlagen.

Op de vraagstelling, de opbouw van de rapportage de visie op aanpak en de aanpak als zodanig wordt in het begin van de rapportage ingegaan. U wordt verwezen naar de eerste 6 pagina's van de rapportage.

De overige pagina's gaan over de uitkomsten van het onderzoek als zodanig (de opbrengst), algemene conclusies en specifieke conclusies.

Onder verwijzing naar de rapportage worden hieronder de voornaamste conclusies samengevat:

4.1. Omvang van het ambtelijke apparaat (algemeen versus Goirle)

De omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten kan enorm verschillen. Dat wordt met name verklaart door de grootte van de verschillende gemeenten en met name door het verschil in uitbesteding- en verzelfstandigingspatroon van gemeenten. Daarom wordt gewerkt met cijfers die het totale (bruto) ambtelijk apparaat weergeven en daarnaast wordt de netto omvang weergegeven. In het netto ambtelijk apparaat wordt de bruto formatie gecorrigeerd voor taken die gemeenten hebben verzelfstandigd, uitbesteed of via een gemeenschappelijke regeling uitvoeren.

Het netto ambtelijk apparaat komt overeen met de beleidskern en de overhead van de gemeente. De lijst met uitvoerende taken omvat alle uitvoerende werkzaamheden van de gemeente.

Het totale ambtelijk apparaat van alle gemeenten in Nederland is gemiddeld (cijfer per 1.000 inwoners): 7,9.

Het netto ambtelijk apparaat van alle gemeenten in Nederland is (gemiddeld) is 4,3.

	Tot. ambt. apparaat (gem.)	Tot. ambt. apparaat Goirle	Netto ambtelijk apparaat (gem.)	Netto ambtelijk apparaat Goirle
< 15.000 inw.	6,8		3,9	
15.000 - 30.000	7,0	5,3	4,1	3,5
30.000 - 50.000	7,3		4,1	
50.000 - 100.000	9,0		4,7	
> 100.000	10,1		5,2	
Totaal	7,9		4,3	

Kleine gemeenten (minder dan 15.000 inwoners) hebben een kleinere formatie dan de grote gemeenten (boven 50.000 resp. 100.000 inwoners).

Goirle kent een formatie die zowel bruto als netto lager is dan zowel het landelijk gemiddelde als het gemiddelde in de grootteklasse.

4.2. Verklaringen voor verschillen tussen gemeenten (algemeen)

Verschillen worden veroorzaakt door:

- intensiteit van vraagstukken (mede afhankelijk van zaken als sociale structuur en centrum of regiofunctie);
- complexiteit van vraagstukken (bevolkingsdichtheid, mondigheid van burgers, historie);
- verschillen in ambities van raad, college en ambtelijk apparaat;
- schaalnadelen (meer of minder tijd voor overleg en beleidsontwikkeling, ziekteverzuim, overhead). De optimale omvang van een gemeente ligt volgens Berenschot tussen de 20.000 en 80.000 inwoners;

- zuinigheid van raad, college en ambtelijk apparaat.

4.3. Ontwikkelingen formatie gemeenten (algemeen)

Sinds 2002 is de gemiddelde formatie van gemeenten vrij stabiel. De bruto formatie is tussen 2002 en 2006 iets afgenomen en nadien weer toegenomen tot het oude niveau. De formatie voor uitvoerende taken als ook de netto formatie is over de jaren heen heel stabiel te noemen.

4.4. De omvang van de ambtelijke formatie van onze gemeente

	Gemeente Goirle	Gem. in onze grootteklasse	Gemiddelde van alle gemeenten
Bruto omvang ambtelijk apparaat	5,3 (fte per 1.000 inwoners)	7,0	7,9
Formatie voor uitvoerende werkzaamheden die het ambt. apparaat zelf uitvoert	1,8	2,8	3,5
Netto-omvang ambtelijk apparaat	3,5	4,1	4,3

Uit bovenstaand overzicht kan worden afgeleid dat de omvang van onze formatie op alle fronten lager is dan het gemiddelde bij andere gemeenten en ook lager dan het gemiddelde in onze grootteklasse (15.000 tot 30.000 inwoners).

4.5. Formatie voor het primaire proces

Uit het overzicht op pagina 28 van de rapportage van Berenschot blijkt dat de formatie bij 8 van de 9 primaire processen in Goirle lager is dan gemiddeld. Alleen de formatie voor Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening is hoger dan gemiddeld: 0,24 fte per 1.000 inwoners t.o.v. 0,20.

Een mogelijke verklaring voor deze afwijking wordt in de rapportage niet geduid. Ook de zogeheten "output indicatoren" (aantallen bijstandsontvangers, uitkeringsontvangers, uitstroomcijfers, integratietrajecten, lage inkomens e.d.) vertonen geen afwijkingen die een mogelijke verklaring geven voor het verschil in formatie.

4.6. Formatie voor de overhead

De formatie voor overhead is uitgedrukt als percentage van de totale bruto formatie van de gemeente.

Deze bedraagt in Goirle (pag. 29 van het rapport) 37,6% t.o.v.. 33,7 gemiddeld in onze grootteklasse.

De formatie voor Financiën en Control, Communicatie, Facilitaire dienst en secretariaten veroorzaakt het verschil. Mogelijke oorzaken hiervoor worden niet geduid.

Ook Juridische zaken geeft een hoger percentage dan gemiddeld, daar staat tegenover dat bestuurszaken en bestuursondersteuning lager scoort. Waarschijnlijk heeft dit te maken met verschillen in toerekening van formatie naar de onderscheiden onderdelen.

4.7. Ziekteverzuim

Uit het onderzoek blijken de volgende gegevens:

	Goirle	Gem. in grootteklasse	Afwijking
Verzuimpercentage	4,21 %	4,85%	- 13%
Meldingsfrequentie	1,59	1,45	10%

4.8. De formatie in meerjarig perspectief

In 2008 is de formatieomvang van onze gemeente vastgesteld op basis van de uitkomsten van een organisatieonderzoek. Het vroegere sectorenmodel is losgelaten en het organisatiemodel is ingericht volgens het zogeheten "directiemodel". Uitgangspunt is dat de organisatie taken zo efficiënt mogelijk uitvoert, doublures worden voorkomen en klantgericht wordt gewerkt.

In navolgend overzicht wordt de formatie vergeleken gedurende de jaren 2002, 2006 en 2010

Benchmark in *	Bruto formatie	Formatie uitvoerende taken	Netto formatie
2002	5,08	0,90	4,18
2006	5,07	1,43	3,64
2010	5,30	1,80	3,50

Formatie primaire proces*	2002	2006	2010
Burgerzaken	0,28	0,27	0,28
Openbare orde en veiligheid	0,03	0,01	0,07
Verkeer, vervoer en waterstaat	0,29	0,45	0,20
Economische zaken	0,03	0,03	0,02
Onderwijs	0,05	0,06	0,10
Cultuur en recreatie	0,17	0,29	0,09
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	0,61	0,37	0,24
Volksgesondheid en milieu	0,33	0,15	0,20
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	0,66	0,60	0,76

*Cijfers in bovenstaande overzichten betreffen fte uitgedrukt in aantal fte per 1.000 inwoners

Formatie overhead*	2002	2006	2010
Gemeentesecretaris, directie, lijnmanagement	Niet gemeten	Niet gemeten	4,1 %
Personeel en organisatie	4 %	3,1 %	2,8 %
Informatisering en automatisering	3,5 %	4,0 %	1,3 %
Financiën en control	13,7 %	9,5 %	8,8 %
Juridische zaken	1,2 %	1,8 %	2,4 %
Bestuurszaken en bestuursondersteuning	5,4 %	2,0 %	1,5 %
Communicatie en kwaliteitszorg	1,8 %	1,9 %	2,5 %
Facilitaire dienst	10,8 %	9,7 %	11,9 %
Secretariaten in het primaire proces	1,8 %	2,9 %	2,3 %

*Formatie overhead is uitgedrukt als percentage van de totale bruto formatie van de gemeente Goirle.

Totaal formatie	2002	2006	2010
bruto	114,15	114,05	121,49
uitvoerend	20,31	32,15	41,43
netto	93,84	81,90	80,06

Opmerkingen:

- In de benchmark van 2002 is het onderdeel sociale dienst voor wat betreft de uitvoerende taken niet toegerekend aan de formatie van uitvoering. Bij de edities van 2006 en 2010 was dit wel het geval.
- In 2002 werd er nog formatie toegerekend naar Belastingen (OZB) en Muziekschool. Deze onderdelen zijn later uitbesteed/geprivatiseerd.

5. Samenvatting en conclusies

De relatie tussen de werkomvang (uit te voeren taken en tot stand te brengen producten) en de inzet van personeel is lastig. Immers, de hoeveelheid aanwezig personeel (aantal fte's) zegt nog niets over de daadwerkelijke taakuitoefening.

De formatie van het huidige ambtelijk apparaat is vastgesteld op basis van een organisatieonderzoek uit 2008 en de becijferde formatie is toegekend door de gemeenteraad.

De gemeente Goirle heeft een aantal taken (o.a. werkzaamheden op cultuurtechnisch (groen) en civieltechnisch gebied (grijs), WOZ en belastingoplegging, ICT etc.) uitbesteed.

Alomt heerst de gedachte dat Goirle het moet doen met een kleine personeelsformatie.

Het onderzoek van Berenschot bevestigt dit vermoeden.

De uitkomsten van het onderzoek stemmen in zijn algemeenheid tot tevredenheid.

- Zowel de bruto als de netto formatie is klein en ruim onder zowel het landelijk gemiddelde als het gemiddelde van de gemeenten van vergelijkbare grootte (inwoneraantallen).
- Het ziekteverzuimpercentage is lager dan gemiddeld in de grootteklasse. Wel is de meldingsfrequentie licht hoger.
- Bij de uitvoering van de primaire processen is alleen de formatie voor Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening groter dan het gemiddelde van de grootteklasse (0,24 i.p.v. 0,20 fte per 1.000 inwoners)
Voorts is de formatieomvang van de overhead taken groter dan gemiddeld (37,6% i.p.v. 33,7%).
- De totale formatie is over een periode van 8 jaar met 7 fte gestegen. De formatie voor de primaire processen is nagenoeg gelijk gebleven.

Aanbeveling:

De uitkomsten van het onderzoek zijn zonder meer positief. Toch is het altijd gewenst de formatie blijvend kritisch tegen het licht te houden. Het collegeprogramma 2010-2014 geeft immers aan dat gekoerst moet worden op het "Optimaliseren van de efficiency van taken uitgevoerd door de eigen organisatie en door derden". Daarbij wordt een bedrag van € 200.000,00 genoemd.

Het verdient aanbeveling bij de uitvoering van de takendiscussie en het daaraan gekoppelde bezuinigingstraject de uitkomst van de gehouden benchmark te betrekken.

Simon de Knecht
Januari 2011