BIJLAGE: Personeelsontwikkelingen

Toelichting bij de personeelsbudgetten in de begroting

Inleiding

In deze notitie geven we toelichting op de personeelsbudgetten zoals die voorgesteld worden in de programmabegroting 2024 èn geven we antwoord op door het CDA gestelde vragen over externe inhuur.

We schetsen eerst de context van de ontwikkeling van ons werk en de oplopende werkdruk voor de organisatie. Daarna geven we aan hoe we hebben gewerkt aan het creëren van werkbalans voor de organisatie. Vervolgens lichten we toe welke stap we nu willen zetten naar een toekomstbestendige organisatie. Tot slot werken we uit hoe dat er financieel uit ziet. Binnen die financiële uitwerking zijn ook de gegevens over de externe inhuur verwerkt.

Oplopende werkdruk

De laatste jaren zien we dat in toenemende mate de werkdruk voor de ambtelijke organisatie is gestegen. Daar zijn verschillende oorzaken voor te benoemen:

- Er zijn nieuwe taken bij gekomen;
- Soms is het werk inhoudelijk complexer geworden, en in zijn algemeen geldt dat steeds integraler naar maatschappelijke opgaven gekeken wordt;
- Er worden vanuit algemene regelgeving (zoals op het gebied van financiën, inkoop, rechtmatigheid, informatiebeveiliging, privacy en openbaarheid) meer eisen gesteld aan het werk van de gemeente;
- De juridificering en procedeerbereidheid nemen zeker niet af in de samenleving;
- We hebben ambities op het gebied van participatie die voor andere processen zorgen en die trajecten minder planbaar en voorspelbaar maken;
- De arbeidsmarkt is steeds moeilijker geworden op meerdere manieren: enerzijds zijn medewerkers mobieler en minder honkvast qua werk (het verloop is hoger); anderzijds is het vervullen van vacatures moeilijker geworden (er is krapte op de arbeidsmarkt), dat betekent dat we ook meer te maken hadden met “wervings- en inwerkverlies”: vacatures vervullen vraagt tijd van HR en de teams waar de vacature speelt en een nieuwe collega zit niet gelijk op de productiviteit van een ervaren vaste medewerker;
- We zijn nadrukkelijker bezig met organisatieontwikkeling dan bijvoorbeeld tien jaar geleden het geval was. We hebben met elkaar een besturingsfilosofie gevormd die ons richting geeft om de organisatie zo te ontwikkelen dat we vanuit ene toekomstbestendige organisatie betekenisvol werk voor de stad kunnen doen. Door dat met eigen mensen te doen, krijg je dat ook samen goed in de vingers, maar dat vraagt ook tijd;
- We hebben (zeker in de corona periode) te maken gehad met een hoger dan gebruikelijk ziekteverzuim.

Het creëren van werkbalans

We zijn voortdurend bezig met maatregelen om de werkbalans in de organisatie gezond te houden. Dat is een grotere uitdaging dan pakweg tien jaar geleden, door de oorzakn die hierboven genoemd staan.

Met de inzet van tijdelijke medewerkers en externe inhuur, hebben we de continuïteit in de dagelijkse dienstverlening geborgd. Daarnaast hebben we ruimte gecreëerd voor de eigen mensen om bij te dragen aan de ontwikkeling van de organisatie en onze manier van werken. Op deze manier hebben we veel ervaringen opgedaan met een organisatiedynamiek waarbij permanent keuzes moeten worden gemaakt over de uitvoering van het werk, tijdelijke inzet (en inwerken) van mensen, het experimenteren met nieuwe werkwijzen en het opvangen van nieuwe taken en fluctuaties in het werk.

De flexibele schil van inhuur en externen bleef daarbij fors in omvang, terwijl de kernbezetting relatief laag bleef. Dat was een bewuste keuze, aangezien de inrichting van de nieuwe organisatie en het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen, nog onvoldoende houvast gaf om de juiste structurele vaste formatie te bepalen. Een voorbeeld daarvoor is de Omgevingswet. We hebben niet op basis van een eigen inschatting of op basis van een model van het ministerie van binnenlandse zaken al jaren geleden de formatie opgehoogd, we hebben het als een project opgepakt en gewerkt aan het in beeld krijgen wat die nieuwe wet betekent en welke capaciteit we daarvoor nodig hebben. En in die hele projectfase hebben we dus met name met tijdelijke extra capaciteit gewerkt.

Vertrekpunt is dat we altijd met een kritische blik kijken naar wat de gemeentelijke organisatie nodig heeft om de gemeentelijke taken goed uit te voeren en om de door de Raad vastgestelde ambities te bereiken. Want als een kleine gemeente met een relatief kleine begroting is het altijd scherp aan de wind zeilen. Per begrotingsjaar wordt gekeken naar wat nodig is en worden geen grote structurele bedragen opgenomen voor ontwikkeling of voor flexibel inzetbare capaciteit. Deze pragmatische werkwijze is de afgelopen jaren toegepast en zijn incidentele kosten voor inhuur of maatregelen voor continuering van dienstverlening verantwoord op de desbetreffende producten.

In de kostenramingen zijn doorgaans de dekkingsmogelijkheden verwerkt. Daarnaast is geanticipeerd op mogelijke inkomsten van het Rijk, doorrekening van leges of compensatie door anterieure overeenkomsten. De incidentele budgetten werden ten laste gebracht van de exploitatie en in de tussentijdse bestuur-rapportages gemonitord. In de jaarrekeningen zijn de budgetoverhevelingen en -overschrijdingen toegelicht en verantwoord.

Een volgende stap naar een toekomstbestendige organisatie

We bevinden ons nu op een kantelpunt. Waar we de afgelopen jaren nog weinig houvast hadden om de structurele capaciteit voor het werk te bepalen, hebben we meer grip op de organisatie van het werk en de wijze waarop we het willen uitvoeren. In de aanloop naar de begroting 2024 hebben we de formatie (voor hoeveel mensen hebben we budget) en bezetting (hoeveel mensen hebben we daadwerkelijk ingezet) van de ketens geanalyseerd en beoordeeld op noodzakelijke omvang (hoeveel mensen zouden we moeten hebben) ten opzichte van het werk en de ambities van het bestuur. We kunnen nu beter inschatten wat we aan vaste formatie nodig hebben om de basis van de organisatie op orde te hebben.

We hebben ons daarbij ten doel gesteld om de kernbezetting (ons eigen vaste personeel) te versterken en de tijdelijke inzet van medewerkers en externe inhuur af te bouwen. We verwachten op deze manier een robuuste basis te vormen en daarmee een effectieve organisatie en prettige werkomgeving. We moeten als organisatie en als werkgever investeren in waarde-behoud en ontwikkeling van de organisatie.

De investering in personeel vertegenwoordigt een fors volume, maar rekent op termijn af met de hoge kosten van inhuur en de (te) grote afhankelijkheid van tijdelijke expertise. Door meer te werken met eigen vast personeel vergroten we ook de (ontwikkeling van) kennis over, de verbondenheid met en het inzicht in Hattem.

Hoe ziet dat er financieel uit?

Personeel

In de meerjarenbegroting 2024 t/m 2027 is onder de noemer 'basis op orde' financieel en fasegewijs de koers ingezet om de kernbezetting te versterken en de tijdelijke inzet van medewerkers en externe inhuur af te bouwen. Dit betekent dat de personeelsstaat in formatieplaatsen en financieel volume is toegenomen met 25 fte respectievelijk een bedrag van € 2,2 miljoen aan loonkosten verdeeld over de vier ketens.

Nader gespecificeerd voor 2024:

Keten	Functie	Fte	Bedrag	
Sociaal	Kwaliteitsmedewerker allround	0,11	€	10.500
	Junior beleidsmedewerker sociaal domein	0,89	€	76.200
	Consulent Inburgering	0,89	€	60.100
	Consulent Inburgering	0,89	€	60.100
		2,78	**€**	**206.900**
Ruimte	Informatiemanager Ruimte - team-overstijgend	1,00	€	85.700
	Procesondersteuner	0,60	€	40.600
	Groenbeheerder	1,00	€	85.700
	Adviseur verkeer en mobiliteit	1,00	€	85.700
	Toezichthouder openbare ruimte / omgevingsmanager	1,00	€	85.700
	Projectleider infraprojecten	1,00	€	94.900
	Programmamanager duurzaamheid/greendeal	1,00	€	94.900
	Medior projectleider gebiedsontwikkeling	1,00	€	94.900
	Procesmanager /adviseur handhaving	1,00	€	85.700
	Adviseur RO	0,78	€	66.700
	Medewerker vergunningverlening bouwen	0,80	€	68.600
	Medewerker administratief ondersteunend	0,60	€	37.200
	Adviseur APV & Bijzondere wetten	0,80	€	68.600
		11,58	**€**	**994.900**
Ondersteuning	Adviseur	0,80	€	68.600
	Adviseur communicatie	1,00	€	94.900
	Adviseur Bedrijfsvoering projecten	1,00	€	107.700
	HR-medewerker back office	0,78	€	59.300
	HR-adviseur	0,89	€	84.400
	medewerker DIV	0,67	€	45.100
		5,13	**€**	**460.000**
	Totaal:	**19,49**	**€**	**1.661.800**

Nader gespecificeerd voor 2025:

Keten	Functie	Fte	Bedrag
Sociaal	Extra capaciteit - OOV-thema's	0,67	€ 63.300
	Extra capaciteit - Werk + vluchtelingen + inburgering	0,67	€ 63.300
		1,33	**€ 126.600**
Ruimte	BOA (o.a. groen)	0,67	€ 45.100
		0,67	**€ 45.100**
Ondersteuning	Adviseur communicatie projecten en participatie	1,00	€ 94.900
	Medewerker Financiën backoffice / trainee	1,00	€ 94.900
		2,00	**€ 189.800**
	Totaal:	**4,00**	**€ 361.500**

Nader gespecificeerd voor 2026:

Keten	Functie	Fte	Bedrag
Sociaal	Kwaliteitsmedewerker allround	0,78	€ 66.700
	Totaal:	**0,78**	**€ 66.700**

Nader gespecificeerd voor 2027:

Keten	Functie	Fte	Bedrag
Sociaal	Extra capaciteit - allround - overkoepelend	0,67	€ 63.300
	Totaal:	**0,67**	**€ 63.300**

Recapitulatie:

Keten	Fte	Bedrag
Sociaal	5,56	€ 463.500
Ruimte	12,24	€ 1.040.000
Ondersteuning	7,13	€ 649.800
Totaal:	**24,93**	**€ 2.153.300**

Externe inhuur

Hierboven is aangegeven dat we voor meerdere situaties bewust hebben gekozen voor de inzet van tijdelijk personeel. Dat betreft niet alleen die situaties waarbij we eerst scherper wilden krijgen wat de uiteindelijke benodigde vaste formatie zou moeten zijn. Dat is ook (zoals gebruikelijk) gedaan bij tijdelijke vervanging van medewerkers bij ziekte of zwangerschap. En bij werkzaamheden die naar hun aard tijdelijk zijn zoals in projecten waarin tijdelijk specialistische kennis nodig is. Tijdelijk personeel was vaak alleen beschikbaar in de vorm van externe inhuur (zzp-ers of via bureaus). We zetten ook wel in op uitwisseling/detachering via de Talentenregio (een samenwerkingsverband van een groot aantal overheidswerkgevers in de regio Zwolle en omstreken) maar dat leidt zelden tot een invulling van een tijdelijke vacature. En we hebben helaas regelmatig over moeten gaan tot externe inhuur als er geen nieuw eigen vast personeel geworven kon worden voor vacatures. Maar soms lukt het zelfs niet om externe inhuur te krijgen voor vacatures.

Door deze veelvoud aan oorzaken is er een ongewenste verhouding eigen/vast personeel ten opzichte van externe inhuur. Ook vanuit de raad is meermaals de wens naar voren gebracht om meer met vast eigen personeel te werken. Daarbij is zelfs aangegeven dat hogere inschaling een begaanbare weg was als dat nodig was om concurrerend te zijn op de arbeidsmarkt. Overigens zijn wij vrij recent overgegaan naar HR21 als functiesysteem en zijn we in de afrondende

fase van het vaststellen en inschalen van functies, waarmee we een voor Hattem passend en marktconformer functie- en salarishuis hebben.

De uitbreiding van de vaste formatie is wel een uitbreiding van de structurele loonsom, maar is vrijwel geen extra op wat we de laatste jaren aan personele inzet hebben uitgegeven als je daarbij naar de kosten voor externe inhuur kijkt. Compensatie voor de volume-uitbreiding van het personeel, zoals bovenstaand weergegeven, wordt onder andere verkregen door vrijvallende inhuurbudgetten (waar naast de tussentijdse rapportages achteraf ook bij de jaarrekeningen verantwoording van heeft plaatsgevonden).

In bijgaand overzicht zijn de kosten van externe inhuur die in de jaarrekeningen 2021 en 2022 zijn opgenomen en de inzet tot en met het eerste halfjaar 2023 in beeld gebracht.

De inzet is toegespitst op projecten en opgaven, taak- en beleidsvelden en werkzaamheden die onder overhead worden gerubriceerd.

Dekking
Voor zowel personeelskosten als voor kosten van externe inhuur geldt dat de inventarisatie het 'bruto' bedrag betreft dat drukt op de gemeentelijke financiën. Op onderdelen vindt dekking plaats door onder andere rijksbijdragen, subsidies, anterieure overeenkomsten, leges of komen kosten tot uitdrukking in kapitaallasten doordat toerekening plaats vindt aan projecten en investeringen. Deze kosten worden dus niet allemaal uit de algemene middelen gedekt.

Een extra toelichting op de externe inhuur

Door de CDA-fractie is het verzoek neergelegd om een gespecificeerd overzicht van de gemaakte kosten ten aanzien van inhuur van externen voor de jaren 2021, 2022 en de 1e-helft van 2023 waarbij de koppeling gelegd wordt met de diverse beleidsterreinen. Mede naar aanleiding van dit verzoek is bijgaand overzicht samengesteld.

Overzicht inhuur 2021	Bedrag	Totaal
Projecten:		
Omgevingswet	43.900	
't Veen	57.400	
Woonzorgzone	22.400	
Projecten (waaronder Binnenstad, Vechtstraat, Bijleveldsingel, KCC etc.	70.900	
		194.600
Exploitatie:		
Waaronder Servicedesk, Wet maatschappelijke ondersteuning, griffie, vergunningverlening en handhaving, garantiebanen, beschut werken etc.		733.600
Bedrijfsvoering / overhead:		
Waaronder Planning & Control, HRM, Wnra, inkoop en aanbesteding, Algemene verordening gegevensbescherming, digitale informatievoorziening, zaakgewijs werken etc.		472.400
Totaal:		1.400.600

Overzicht inhuur 2022	Bedrag	Totaal
Projecten:		
Omgevingswet	164.700	
't Veen	168.500	
Woonzorgzone	69.700	
Milieu en duurzaamheid	169.500	
Noord Veluwe Bereikbaar	65.700	
Verkeersmaatregelen	88.200	
Riolering en waterzuivering	62.300	
Projecten (waaronder Binnenstad, KCC, Veenrand, Nieuwstad etc.)	140.200	
		928.800
Exploitatie:		
Waaronder Servicedesk, Wet maatschappelijke ondersteuning, participatiewet, vergunningverlening en handhaving, garantiebanen, beschut werken, gemeentelijke opvang Oekraïners etc.		1.218.000
Bedrijfsvoering / overhead:		
Waaronder Finance & Control, HRM, inkoop en aanbesteding, zaakgewijs werken, communicatie etc.		828.500
Totaal:		2.975.300

Overzicht inhuur 1e-halfjaar 2023	Bedrag	Totaal
Projecten:		
Omgevingswet	131.600	
't Veen	183.400	
Woonzorgzone		
Milieu en duurzaamheid	64.200	
0.1 - Noord Veluwe Bereikbaar	86.100	
Verkeersmaatregelen	47.200	
Riolering en waterzuivering	40.200	
Projecten (waaronder stadhuis toilet, Hessenweg, de Zaaier)	5.600	
Wegen	20.500	
		578.800
Exploitatie:		
Onderverdeeld naar taakvelden:		
0.1 - bestuur	98.900	
0.61 - OZB woningen	5.200	
1.2 - openbare orde en veiligheid	103.800	
4.2 - onderwijshuisvesting	23.100	
4.3 - onderwijsbeleid en leerlingzaken	8.100	
6.1 - samenkracht en burgerparticipatie	39.900	
6.2 - toegang en eerstelijnsvoorzieningen	121.500	
6.3 - inkomensregelingen	157.800	
6.5 - arbeidsparticipatie	88.500	
6.81a - beschermd wonen	22.700	
7.1 - volksgezondheid	47.500	
7.5 - Begraafplaats en crematoria	900	
8.1 - ruimte en leefomgeving	103.200	
8.3 - wonen en bouwen	33.200	
		854.300
Bedrijfsvoering / overhead:		
Waaronder Finance & Control, HRM, inkoop en aanbesteding, KCC, communicatie etc.		636.000
Totaal:		2.069.100

Personeelsstaat 2022	7.673.400	
Totaal inhuur 2022	2.975.300	
Totaal:		10.648.700
Percentage:		**28%**