

Rapportage Evaluatie systematiek personeelsbudget 2018

gemeente **Overbetuwe**



Januari 2019

Wilco Aarns, Controller

Hans Welling, Financien

Jose Strijbosch, Personeel & Organisatie

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk	Inhoud	Pagina
1	Inleiding	3
2	Onderzoekskader	4
3	Bevingen onderzoek	5
3.1	Efficiency in besluitvorming door college en raad	5
3.2	Beheersing van p-budget door directie	9
3.3	Adviezen evaluatie 2014	11
3.4	Vastgestelde uitgangspunten	13
3.5	Toekomstige ontwikkelingen systematiek en p-budget	14
4	Algemene conclusies en aanbevelingen	15
Bijlage 1	Rapportage evaluatie systematiek p-budget 2014	
Bijlage 2	Rapportages Berenschot mei 2017 en november 2018	
Bijlage 3	Onderzoeksvragen	
Bijlage 4	Geraadpleegde bronnen	

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk zijn beschreven de aanleiding, uitgangspunten, evaluatieopdracht, opdrachtgever, uitvoerder en de leeswijzer.

Aanleiding

Personeelsbudget vanaf 1 januari 2012

In 2011 is op basis van de besluiten van het College (B&W-advies 3 januari 2011) en de Raad (Kadernota 2012) besloten om te gaan werken met een p-budget. Dit met als doel tot een efficiëntere besluitvorming te komen rond de kosten van het p-budget. Op basis van deze besluiten zijn de uitgangspunten voor het p-budget vastgesteld (B&W-advies 3 januari 2011 en Kadernota 2012) en is vanaf 1 januari 2012 het p-budget operationeel.

Evaluatie 2014

In uitgangspunt 4 van de systematiek voor het p-budget is bepaald dat in 2014 de systematiek wordt geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie (zie bijlage 1) zijn vastgesteld in het B&W-advies van 21 mei 2014. In dit B&W-advies is besloten dat de lokale benchmark en de evaluatie van de doorontwikkeling van het p-budget wederom na 4 jaar plaatsvindt of zoveel eerder als wenselijk.

Op 27 mei 2014 is de evaluatie systematiek p-budget 2014 in het college behandeld en is het volgende besloten:

1. Kennisnemen van de evaluatie en de lokale benchmark;
2. Huidige systematiek p-budget handhaven;
3. P-budget op dit moment niet laten doorontwikkelen tot functioneringsbudget;
4. De benchmark- en Overbetuwnorm te actualiseren en daarbij de Overbetuwse correctie / ambitie (-0,35 fte) van kracht te laten blijven;
5. De lokale benchmark en evaluatie p-budget wederom na 4 jaar te laten plaatsvinden.

Benchmark / evaluatie 2017/2018

In 2014 is besloten om de lokale benchmark en evaluatie p-budget in 2018 te laten plaatsvinden. In 2017 was het wenselijk om de lokale benchmark (is onderdeel van de systematiek p-budget) uit te laten voeren door Berenschot. Deze heeft plaatsgevonden in 2017 en over de uitkomsten is gerapporteerd in de Kadernota en Begroting 2018. Hierin is tevens aangegeven dat de systematiek van het p-budget in 2018 wordt geëvalueerd.

Voor u ligt de uitwerking van de evaluatie p-budget 2018.

Begroting 2019

Op basis van de voorliggende evaluatie 2018 vindt een verdere uitwerking plaats van de systematiek. In de programmabegroting 2019 (paragraaf bedrijfsvoering) is melding gemaakt van deze evaluatie. Daarin is aangegeven dat het besluit over de evaluatie via een apart raadsvoorstel uiterlijk in Q1-2019 ([deze is bijgesteld naar Q3 2019](#)) aan de raad wordt voorgelegd. De eventuele financiële effecten voor 2019 (e.v.) worden daarna d.m.v. een begrotingswijziging verwerkt.

Uitgangspunten systematiek personeelsbudget

In de Kadernota 2012 zijn de 10 uitgangspunten van de systematiek van het p-budget vastgesteld. Deze uitgangspunten zijn nader aangeduid in hoofdstuk 4 van deze rapportage.

Evaluatieopdracht

De opdracht van de evaluatie 2018 is om de volgende vijf aspecten in beeld te brengen:

1. In hoeverre heeft de toegepaste systematiek van het p-budget een efficiënte besluitvorming in het college en de raad opgeleverd;
2. Heeft er door middel van de systematiek een adequate beheersing van het p-budget plaatsgevonden;
3. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de adviezen die zijn voortgekomen uit de evaluatie in 2014;
4. Vraagt de systematiek van het p-budget om aanpassing van de vastgestelde uitgangspunten;
5. Is deze systematiek uit te breiden voor dit onderwerp en voor het bedrijfsvoeringsbudget.

In bijlage 3 zijn de deelvragen van de onderzoeksvragen weergegeven die leidraad zijn geweest voor de interviews met de bestuurs- en directieleden.

Opdrachtgever en evaluatieteam

De ambtelijke opdrachtgever van dit onderzoek is de algemeen directeur (Christian van den Berg). In het college is burgemeester Toon van Asseldonk de portefeuillehouder voor personeel & organisatie en wethouder Wijnte Hol de portefeuillehouder voor bedrijfsvoering. Het onderzoek is intern uitgevoerd door een team bestaande uit de senior personeeladviseur (J. Strijbosch), adviseur organisatieontwikkeling (S. Vehof), financieel adviseur (H. Welling) en concerncontroller (W. Aarns).

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken is beschreven het onderzoekskader voor de evaluatie (hoofdstuk 2), de bevindingen uit het onderzoek (hoofdstuk 3) en de algemene conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4). In de bijlagen zijn opgenomen de rapportage evaluatie systematiek p-budget 2014 (bijlage 1), specificatie deelbudgetten p-budget (bijlage 2), onderzoeksvragen (bijlage 3) en de geraadpleegde bronnen (bijlage 4).

2. ONDERZOEKSKADER

In dit hoofdstuk zijn het onderzoeksdoel, analysekader, onderzoeksaanpak en de afbakening beschreven.

Doel evaluatie

Het doel van de evaluatie is om uitvoering te geven aan het besluit in 2014 om wederom een evaluatie te laten plaatsvinden in 2018 en hiermee inzicht te verkrijgen in hoeverre de ingevoerde systematiek voor het p-budget heeft geleid tot:

- efficiënte besluitvorming door college en raad;
- goede beheersing van het p-budget door de directie.

De evaluatie geeft concrete handreikingen om tot nieuwe afspraken te komen over de verdere ontwikkeling van de systematiek p-budget.

Analysekader

Bij de opstelling van de systematiek is geen analysekader voor de evaluatie beschreven. De 1^e evaluatie is uitgevoerd in 2014 waarbij de eerste versie van het analysekader is ontwikkeld. In de voorliggende 2^e evaluatie (2018) wordt de follow-up van de 1^e evaluatie beoordeeld. Het analysekader voor de evaluatie 2018 bestaat, net als in 2014, uit de indicatoren die aangeven in hoeverre de systematiek heeft bijgedragen aan een efficiënte besluitvorming omtrent het p-budget door college en raad en aan een goede beheersing van het p-budget door directie.

Onderzoeksanpak

Voor het beantwoorden van de evaluatievragen, zijn beleidsdocumenten, procedures en maatregelen geanalyseerd. Daarnaast zijn betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie en uit de raad geïnterviewd. De geïnterviewden namens de raad zijn in samenspraak met de Griffie en de raad afgestemd. In onderstaand overzicht is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden. Het onderzoek is uitgevoerd in het de periode april – augustus 2018.

Functie	Naam
Gemeentesecretaris	Christian v.d. Berg
Directeur bedrijfsvoering	Margret Vincent
College	Toon van Asseldonk (burgemeester) Wijnte Hol (wethouder)
Raadsleden	Hanny van Brakel (CU) Henk Vreman (Gemeentebelangen Overbetuwe) Elbert Elbers (PvdA) Dennis Janssen (CDA)

Afbakening

De evaluatie van de werking van het systeem richt zich op het besluitvormingsproces en de wijze van budgetbeheersing op bestuurlijk niveau.

3. BEVINDINGEN ONDERZOEK

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit het onderzoek beschreven in de volgende paragrafen:

- 3.1 efficiency in besluitvorming door college en raad;
- 3.2 beheersing van p-budget door directie;
- 3.3 adviezen evaluatie 2014;
- 3.4 vastgestelde uitgangspunten;
- 3.5 toekomstige ontwikkelingen systematiek personeelsbudget.

In elke paragraaf zijn de behandelde (deel)evaluatievragen opgenomen.

3.1 Efficiency in besluitvorming door college en raad

***In hoeverre heeft de toegepaste systematiek voor het personeelsbudget een efficiënte besluitvorming college-raad opgeleverd?
Wat zijn indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?***

Alle betrokkenen uit de evaluatie geven aan dat de ingevoerde systematiek p-budget bijdraagt aan een efficiënte besluitvorming door het college en de raad. Hieronder is een korte schets van de situatie voor en na de invoering van de systematiek beschreven. Daarna zijn de indicatoren benoemd die de efficiency in de besluitvorming weergeven.

Voor invoering systematiek (vóór 1/1/2012)

Voor de invoering van de systematiek werden per afdeling formatie-uitbreidingen door het college ingebracht bij de raad. Door deze werkwijze met formatieaanvragen op afdelingsniveau kreeg de raad geen overzicht in het geheel; de financiële keuzes in het kader van het Programma Nieuwe Lasten werden vaak op gedetailleerd niveau voorgelegd. De raad was daarmee niet in staat om het p-budget op hoofdlijnen te controleren en kaderstellend op te treden. Met als gevolg dat de raad zich teveel in detail over de interne bedrijfsvoering ging uitspreken en zich daarmee op het terrein van het college begaf. Mede op verzoek van de raad is er een nieuwe aanpak ontwikkeld die meer inzicht geeft in het gehele p-budget. Het college was van mening dat de oude situatie een schijnsturing in zich had: de sturing richtte zich op kleine aanvragen die periodiek voorbij kwamen en er was geen inzicht in het groter geheel.

Na invoering systematiek per 1/1/2012

Met de invoering van de systematiek werkt de organisatie met één p-budget, waardoor college en raad inzicht hebben in het gehele p-budget. Het budget vormt het financiële kader voor:

- directe loonkosten (vaste medewerkers en tijdelijke inhuur);
- loongerelateerde personeelskosten (o.a. opleidingsbudget);
- niet loongerelateerde personeelskosten (o.a. budget voor werving en selectie).

De besteding van het personeelsbudget is een taak van management en college, met de opdracht van de raad om binnen het totale vastgestelde budget te blijven. Wijzigingen in het budget worden door het management onderbouwd en door het college voorgelegd aan de raad. Daarmee geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

Indicatoren voor een efficiënte en effectieve besluitvorming

Indicatoren die aangeven of er sprake is van een efficiënte en effectieve besluitvorming over het p-budget zijn:

- a) mate van afstemming tussen college en raad;
- b) duidelijkheid uitnutting totale p-budget.

Ad a) Mate van afstemming tussen college en raad.

- Aantal besprekingen;
- Niveau van discussievoering binnen college en raad (hoofdlijnen vs detail);
- Helderheid van zaken (aantal raadsvragen, snelheid besluitvorming).

In zijn algemeenheid is er grote tevredenheid over de p-systematiek en de toepassing hiervan. De besprekingen van het p-budget vinden gering en op hoofdlijnen plaats binnen de P&C cyclus voornamelijk bij de kadernota en de begroting. Zowel de raad als college achten dit een goede invulling, al mag er volgens de raadsleden wel meer diepgang zijn bij de discussies. Het aantal raadsvragen is beperkt en zijn veelal van verhelderende (technische) aard. Ten aanzien van grotere ontwikkelingen (bijv. 3D's) wordt vanuit de raad soms specifieke informatie gevraagd. Deze uitvoering is mede het gevolg van de opvatting dat het college gaat over de uitvoering en de raad stuurt op hoofdlijnen. Als gevolg hiervan houdt de raad zelf ook (te) veel afstand.

Het aantal wijzigingen van het p-budget in een begrotingsjaar is beperkt.

De invulling is zoals werd beoogd: de raad in een kaderstellende en controlerende rol en het college sturend en uitvoerend. Waarbij het voor de raad interessanter is om te kijken naar de inhoudelijke kwaliteit van de inzet in plaats van kwantitatieve invulling. De vraag daarbij is namelijk of we voldoende in staat zijn om de taken uit te voeren.

Er is sprake van een groot gebruiksgemak: een efficiënte en pragmatische besluitvorming die vlot en soepel verloopt. Ambtelijk (vanuit P&O en Financiën) worden stukken tijdig voorbereid. De aanpak geeft rust en er is vertrouwen tussen college-raad. Het feit dat behandeling vlot verloopt en de discussie niet diepgaand wordt gevoerd wordt vanuit de directie ook als een gemiste kans omschreven; er wordt onvoldoende nagedacht over de combinatie ambities en omvang van de formatie.

In de periode 2014-2016 is het proces van p-budget goed verlopen. Daarna is er ruis ontstaan (als gevolg van uitvoering sociaal domein en pilot opgave gericht werken OGW). Het is wenselijk om een soort van ijzeren omvang van de organisatie af te spreken (een goede nulmeting heeft niet echt plaatsgevonden) en hieraan vast te houden. En daarbij tevens een afwegingskader af te spreken en na een paar jaar te evalueren.

Ad b) Duidelijkheid uitnutting totale p-budget

De indicatoren om dit te meten zijn:

- Mogelijkheid tot duiding en monitoring afwijking begroot versus realisatie;
- Tussentijdse terugkoppeling (verwachte) budgetbesteding;
- Mogelijkheid om de prestaties van de gemeente in de 'Benchmark omvang werkorganisatie' van Berenschot uit 2017 te vergelijken met referentiegemeenten;
- Mogelijkheid om de ontwikkeling van de eigen prestaties van de gemeente te zien door het vergelijken van de 'Benchmark omvang werkorganisatie' van Berenschot uit 2017, 2014 en 2010.

Het verschil tussen het begrote en gerealiseerde p-budget kan voldoende worden gemonitord. Waarbij geconstateerd wordt dat budgetten (in afgelopen jaren t/m 2016) niet onnodig zijn opgemaakt c.q. volledig zijn aangewend. De informatievoorziening (met duiding op hoofdlijnen) is adequaat en vindt plaats volgens de huidige P&C cyclus (kadernota - begroting - 4 TR's – jaarstukken). Vanuit de raadsleden is aangegeven dat er behoefte is aan meer inzicht in (de kosten van) ingehuurd personeel, vooral bij de uitvoering van projecten en samenwerkingsverbanden (ODRA, GR enz.).

De raadsleden vermelden als aandachtspunt het geven van voldoende aandacht aan deze materie vanuit de fracties en de raad. Tussenrapportages worden doorgaans aan het eind van een raadsvergadering gepland, waardoor deze minder uitgebreid worden behandeld. Qua cyclus: vier tussenrapportages is prima, waarbij er twee worden besproken in de voorronde / politieke avond (deze werkwijze wordt vanaf 2018* toegepast). De raadsleden geven aan dat het wenselijk is om de rapportages in een voorronde te bespreken. Ook vanuit oogpunt van actualiteit (snelle doorlooptijd tussen college- en raadsbehandeling) is behandeling in een voorronde een goede invulling. Vanuit de fracties kunnen de vakspecialisten daar hun inbreng verzorgen.

De portefeuillehouder financiën / bedrijfsvoering geeft aan graag beter tussentijds geïnformeerd te worden over de uitnutting en periodiek vaker inhoudelijk (m.b.v. een totaal gespecificeerd overzicht op taakveld- en/of portefeuillehoudersniveau) met het college te willen afstemmen. Daarbij wordt het belang onderschreven van het hanteren van een eenduidige definitie om daarmee een heldere discussie te kunnen voeren (het wordt lastiger om een exact beeld te krijgen van uitnutting in geval van vermenging met andere aspecten, zoals huisvesting). Hierbij is het tevens wenselijk om inzicht te geven in keuzes van de ambtelijke organisatie in relatie tot ambities op bestuurlijk niveau.

*Vanaf 2019 worden 3 tussentijdse rapportages in de politiek avond besproken.

Men is zeer tevreden over het toepassen van de benchmark als referentiekader / ijkpunt. Dit geeft een helder beeld van onze situatie ten opzichte van die van andere gemeenten. Vanuit het oogpunt van de raadsleden is de benchmark soms een wat lastigere materie, omdat dit verder weg staat van de raad. Hierbij is het vooral van belang dat er op hoofdlijnen een helder beeld is van hoe Overbetuwe scoort ten opzichte van andere (referentie) gemeenten met oog voor de bijbehorende context.

Hierbij dienen we niet alleen naar de formatie te kijken, maar ook naar de apparaatskosten. Externe inhuur is toelaatbaar; de doelen (te behalen resultaten) zijn bepalend. De historie met betrekking tot het hanteren van de Overbetuwnorm staat bij de raadsleden niet (meer) helder voor de geest (veel nieuwe raadsleden na de verkiezingen van maart 2018).

Benchmarken is nuttig: het geeft een objectieve indicatie en houdt ons scherp en alert in geval van afwijkingen en is ondersteunend bij het verkrijgen van grip op het p-budget. Ook kunnen hiermee trends worden opgehaald.

Een gedeelde bevinding ten aanzien van de benchmark is dat verschillen te benoemen zijn binnen de beperkingen ervan: een juiste duiding moet worden meegegeven met oog voor nuances in verband met eigenheid van de gemeente. Hier en daar is een verdieppingsanalyse nodig (bijvoorbeeld: 'in welke mate voeren we meer taken zelf uit in plaats van uitbesteden; wijze van uitvoering sociaal domein).

Worden college en raad voorzien in hun informatiebehoefte om te kunnen sturen op het personeelsbudget (college) en om het personeelsbudget op hoofdlijnen te kunnen controleren (raad). Wat zijn de indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?

Indicatoren m.b.t. invulling informatievoorziening

Indicatoren die aangeven of college en raad in hun informatiebehoefte worden voorzien:

- a) Kaderstellende en controlerende rolvervulling raad;
- b) Uitvoerende rolvervulling college.

Ad a) Kaderstellende en controlerende rolvervulling raad

- Raad ontvangt tijdig alle relevante informatie over ontwikkeling p-budget.

De raadsleden hebben aangegeven vaker geïnformeerd te willen worden in de aanloop naar de diverse P&C-documenten (bijv. tijdens een politieke avond, minimaal eenmaal per jaar agenderen voor een informatiesessie). Het is logisch om hierin aan te sluiten bij de P&C cyclus. In de aanloop naar de Kadernota en/of begroting is bij uitstek een geschikt moment om de bestuurlijke wensen en de gevolgen voor de bedrijfsvoering met elkaar te bespreken. Daarnaast kan wat vaker melding worden gemaakt van actuele ontwikkelingen (bijvoorbeeld ten aanzien van samenwerking met buurgemeente op het gebied van I&A en belastingen). Het college kan pro-actiever zijn in het benoemen van ontwikkelingen en eventuele risico's. Dit hoeft niet via informatiememo's maar kan ook informeler bij voorkeur kort mondeling (bij vast agendapunt "mededelingen" in raadsvergaderingen). Gebruik de momenten die er zijn om op een praktische wijze informatie uit te wisselen. De huidige vier momenten (TR's en jaarstukken achten de raadsleden voldoende (naast de kadernota en begroting).

Directie en portefeuillehouders zijn van mening dat de informatievoorziening goed verloopt. Zeker nu we sinds 2017 in de P&C cyclus werken met vier tussentijdse rapportages. Daarnaast vindt een terugkijk plaats bij de jaarstukken en een vooruitblik naar komende jaren in de kadernota. Er zijn geen redenen om tussentijds melding te doen buiten de reguliere rapportages om. Er is sprake van weinig aanpassingen in het p-budget.

Ad b) Uitvoerende rolvervulling college

- College ontvangt tijdig alle relevante informatie over ontwikkeling p-budget;
- College informeert de raad tijdig over relevante aspecten t.a.v. p-budget.

Dit proces loopt op zich redelijk goed, maar kan beter. De gewenste verbetering zit vooral in het beter en tijdiger informeren van de portefeuillehouders P&O en Financiën.

De raad wordt door middel van de P&C cyclus (o.a. vier tussenrapportages) tijdig geïnformeerd over relevante aspecten van het p-budget gelijktijdig met de informatieverstrekking over de ontwikkeling van alle overige budgetten die in de gemeentebegroting zijn opgenomen.

Portefeuillehouder financiën geeft aan dat het wenselijk is bij grote bestuurlijke afwijking oog te hebben voor de politieke sensitiviteit. In dat kader is het goed om bijvoorbeeld 1 x per jaar een gesprek te voeren met elkaar, waarbij grote materiële verschillen met elkaar gedeeld kunnen worden en hiermee tevens de belevingswerelden bij elkaar worden aangesloten.

3.2 Beheersing van het P-budget door directie

Heeft de toegepaste systematiek geleid tot een adequate beheersing van het personeelsbudget door de directie / management?

Wat zijn indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?

Bij de directie is nog een grote mate van herkenning bij de beheersing en de uitkomsten van het p-budget zoals aangegeven bij de evaluatie p-budget 2014.

Vanaf 2017 is er sprake van een knip in taken directie (organisatiebrede aspecten en Strategie-Beleid-Projecten zijn bij de algemeen directeur belegd en alle andere delen van het p-budget bij de directeur bedrijfsvoering). Er zijn nog geen heldere afspraken* hierover gemaakt tussen de directie. Dit leidt tot versnippering in de informatievoorziening.

a. Is tijdens het begrotingsjaar afgeweken van de beoogde systematiek? Zo ja, wat is hiervoor de reden.

b. In welke mate c.q. omvang is er van afgeweken?

De discipline om te werken conform de afspraken die zijn gemaakt over de systematiek p-budget zijn in de organisatie (m.n. management (directie en teammanagers) en OGR) en bij het college afgenomen vanaf het moment dat de eerder aangegeven ruis ontstond (vanaf medio 2016). Hierdoor verloopt de coördinatie van het p-budget moeizamer en lopen we regelmatig achter de feiten aan. Dit vindt vooral plaats bij organisatieontwikkelingen of door functionarissen die zich dicht bij de politieke omgeving begeven. Er zijn via de PNL-procedure aanvragen gedaan voor formatie-uitbreidingen in plaats van de reguliere procedure via het p-budget. Bij deze aanvragen is geen of pas achteraf betrokkenheid geweest van P&O en/of financiën.

**Bij de directie is een aangepaste taakverdeling aangebracht vanaf 1 oktober 2018 naar aanleiding van deze conclusie.*

c. Welke overige mutaties zijn er in het p-budget geweest?

Enkele budgettaire neutrale wijzigingen. Een nadere aanduiding hiervan is opgenomen in de ambtelijke analyse.

d. Wat is het jaarlijkse resultaat en hoe is dit bestemd?

Hiervoor wordt verwezen naar de ambtelijke analyse. Er is op het totaalbudget gestuurd. Hierin zijn meegenomen de besluiten (w.o. OGW) die zijn genomen door het college.

Hoe zijn de verschillende organisatieontwikkelingen in de systematiek verwerkt, bijvoorbeeld: reorganisaties, pilots, intergemeentelijke samenwerkingsprojecten en bezuinigingsoperaties? Wat zijn de indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?

De systematiek is een constante rekenmethode voor de vaststelling van het p-budget; de methode is niet veranderd. In de onderstaande tabel is weergegeven welke correcties er zijn doorgevoerd in de systematiek in de afgelopen jaren.

Tabel 1: Overzicht van correcties in systematiek

De ontwikkelingen in (de omvang van) het p-budget worden geschetst in de Kadernota en in de daarop volgende programmabegroting. In de tabel hierna wordt de ontwikkeling van het p-budget getoond voor de jaren vanaf 2013 tot en met 2018 in de omvang daarvan én naar de reden van de mutatie. De gegevens zijn geheel gebaseerd op de primaire programmabegrotingen. De programmabegroting is gebaseerd op de vastgestelde Kadernota voor dat begrotingsjaar.

Reden van de mutatie in de primaire programmabegroting	alle bedragen x € 1.000						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Cao en premie-ontwikkelingen	485	73	86	130	519	424	1.717
Formatieontwikkelingen	134	202	0	115	116	249	816
Lager beroep op formatie uit Kadernota	0	-205	-119	0	0	0	-324
Invulling taakstelling	-336	-5	-570	-39	-50	0	-1.000
Uitbestedingen/samenwerkingsverbanden	151	-182	-674	0	0	-119	-824
Verhoging salarisgerelateerde kosten	37	1	-48	12	42	93	138
Decentralisatie+samenwerking Lingewaard	0	0	0	0	0	2.202	2.202
Overige	32	51	-41	11	14	17	83
Totale stijging P budget	502	-64	-1.366	229	641	2.866	2.807

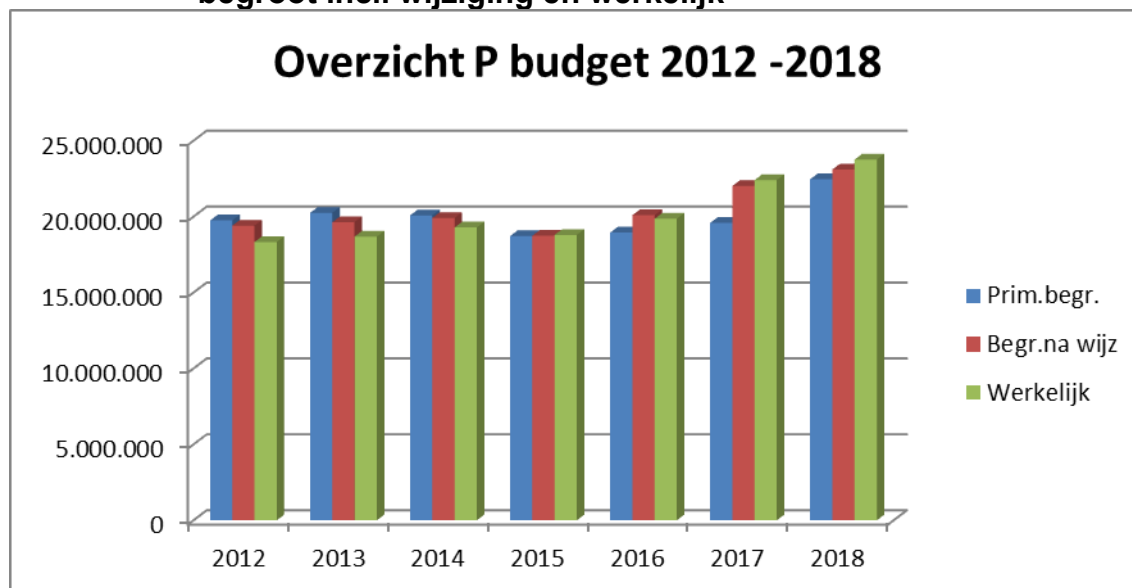
Over de ontwikkelingen van het p-budget is gerapporteerd voor de jaren 2013 tot en met 2016 in de voorjaarsnota en de najaarsnota en vanaf 2017 in de vier tussenrapportages. In de paragraaf bedrijfsvoering van de Programmabegroting is een vast onderdeel opgenomen voor personele ontwikkelingen, waaronder het p-budget.

De in de bestuursrapportages opgenomen structurele mutaties van het p-budget zijn opgenomen in de kadernota voor het volgende jaar en zijn dus verwerkt in die begroting. Tevens zijn in de bestuursrapportages ook incidentele mutaties van het p-budget opgenomen. Het gaat dan om toevoegingen aan het p-budget die betaald werden uit andere/extra budgetten, zoals uit de bommenregeling, of uit de van het rijk verkregen middelen ten behoeve van asielzoekers of decentralisatiebudget.

In de jaarrekeningen 2012 t/m 2017 is op hoofdlijnen een duiding gegeven aan de afwijking tussen het geraamde p-budget en de werkelijke besteding.

De volgende tabel geeft inzicht in de omvang van het p-budget zoals dat is opgenomen in de primaire begroting, de begroting incl. de begrotingswijzigingen en in de jaarrekening opgenomen cijfers.

Tabel 2: Overzicht van het p-budget 2012-2018, begroot, begroot incl. wijziging en werkelijk



NB.: kolom 2018 werkelijk: op basis van gegevens t/m TR 3-2018.

3.3 Adviezen evaluatie 2014

Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de adviezen die zijn voortgekomen uit de evaluatie van 2014?

Aanbeveling 1. Budgetmanagement

Ten aanzien van de budgetbeheersing zal de gemeente als een lerende organisatie moeten werken. Het doel is om in een ontwikkelproces meer grip op het personeelsbudget te krijgen. Voorwaarde daarbij is dat de teams zo realistisch mogelijk begroten op basis van hun taakstelling en het budget lopende het begrotingsjaar zo strak mogelijk beheren. Het MT monitort het personeelsbudget en stuurt waar nodig bij, zonder dat er een afrekencultuur in de bedrijfsvoering ontstaat. Bij budgetafwijkingen op teamniveau dienen de herstellende maatregelen in de formatie of kwaliteit mogelijk te zijn. Ervaring en vertrouwen zijn cruciaal om deze aanpak werkbaar te maken. De indicatoren uit deze rapportage zijn een hulpmiddel in het verbeterproces van de bedrijfsvoering en voor de controle van het personeelsbudget door de raad.

Uitvoering aan het advies gegeven door:

Het budgetmanagement heeft met name uitwerking gekregen in het speerpunt “Verbetering van de Planning & Control – cyclus” als onderdeel van de Uitvoeringsagenda 2014-2018. Het budgetbeheer – waaronder specifiek het personeelsbudget – is hiermee verbeterd. Dit is het gevolg van de nieuwe werkwijze (o.a. een aangepaste rapportagestructuur) binnen de vernieuwde P&C cyclus en de hieraan ten grondslag liggende werkoverleggen.

Aanbeveling 2. Overhead personeelskosten

Het reduceren van de personele en materiële overheadkosten is een urgente sturingsvraag in de bedrijfsvoering. De huidige systematiek is een instrument dat een bijdrage levert aan een betere grip op de overheadkosten. Daarnaast is de informatie over de verhouding tussen personeel in het primaire proces en de personele overhead waardevol voor de raad. Deze verhouding geeft informatie over de samenstelling van het personeelsbestand, waar de raad zich een mening over kan vormen.

Uitvoering aan het advies gegeven door:

De ontwikkeling van de personele en materiële overheadkosten is een continu aandachtspunt geweest. Hieraan is specifiek aandacht gegeven bij organisatieontwikkelingen zoals bijv. bij de Odra, regionalisering van de brandweer, Decentralisaties, Belastingssamenwerking enz. Daarnaast zijn benchmarkuitkomsten gebruikt van Berenschot, Venster voor Bedrijfsvoering en de VNG Personeelsmonitor om de verhouding tussen formatie in het primaire proces en de overhead te monitoren en deze in relatie te zien met de ontwikkelingen bij onze organisatie. De informatie geeft inzicht in de samenstelling van de formatie en het personeelsbestand.

Aanbeveling 3. Kwaliteit formatie

De nieuwe systematiek geeft inzicht in het personeelsbudget, maar zal daarbij ook een relatie moeten leggen met de kwantiteit en de kwaliteit van de formatie. De systematiek biedt mogelijkheden om een beter inzicht te geven in de inhoudelijke keuzes rondom de formatieontwikkeling. Indien er bezuinigingen op het personeelsbudget plaatsvinden, zullen ook de effecten hiervan op de kwantiteit en de uitvoeringskwaliteit van de formatie in beeld gebracht moeten worden. Het MT geeft hier al uitvoering aan, en dient dit in de komende jaren te blijven doen.

Uitvoering aan het advies gegeven door:

Dit advies is met name belegd in het speerpunt passende formatie / passende bezetting zoals opgenomen in het HR-visie document.

Tekst HR-visie: Passende formatie en passende bezetting.

Om aan te kunnen sluiten bij de diverse ontwikkelingen zoals de andere rol van de overheid in de samenleving, klant- en resultaatgerichte dienstverlening, toenemende digitalisering en informatisering, meer doen met minder middelen, etc. kiezen we steeds de rol die bij ons past. Dit gaat niet vanzelf. Op organisatieniveau zoeken we continu naar de meest passende structuur, werkwijzen, rollen en functies. Omdat er op dit moment diverse organisatieontwikkelingen in gang zijn gezet die mogelijk leiden tot diverse aanpassingen op dit front, krijgen passende formatie en de passende bezetting bijzondere aandacht de komende jaren.

Maar ook zonder dat er sprake is van een organisatieontwikkeling, verdienen passende formatie en passende bezetting de aandacht. Meer dan in de afgelopen jaren de situatie is geweest, willen we het goede gesprek stimuleren tussen de leidinggevende en de medewerker over de talenten van de medewerker, de uitvoering en de passendheid van een medewerker in de functie. De filosofie hier achter is dat als een medewerker op de goede plek in de organisatie zit, dit bijdraagt aan het werkplezier en een goede inzet voor de organisatie.

Aanbeveling 4. Functioneringsbudget

Naast een verdere uitwerking van de systematiek van het personeelsbudget, is de systematiek op termijn ook uit te breiden naar een functioneringsbudget. Een functioneringsbudget past in de ontwikkeling om meer grip en sturing te hebben op de bedrijfsvoering en als organisatie efficiënter te werken.

Een mogelijkheid is om de systematiek van het personeelsbudget in de toekomst in samenwerking met de G5 op te zetten. Binnen dit verband gaan de ondersteunende diensten van de vijf gemeenten meer intergemeentelijk werken. De eerste stap is om meer eenduidigheid te krijgen in de definiëring en afbakening, met als doel eenvoudiger en eenduidiger intergemeentelijk werken. In een later stadium is deze informatie verder te ontwikkelen om tot uniform inzicht over de overhead te komen.

Uitvoering van het advies:

Dit advies heeft geen verdere uitwerking gekregen binnen de G5 omdat onze gemeente op dat moment geen onderdeel meer uitmaakte van de G5. De afspraak (B&W-vergadering 27 mei 2014) is gemaakt de systematiek van het personeelsbudget ongewijzigd te laten en niet door te ontwikkelen naar een functioneringsbudget. En de doorontwikkeling van het p-budget weer te agenderen voor de evaluatie van de systematiek van het p-budget in 2018.

Het merendeel van de geïnterviewden is van mening dat er in voldoende mate uitwerking is gegeven aan de adviezen. Niet alle geïnterviewden leggen een direct verband met de ingezette acties/ontwikkelingen. Dit is wel aan de orde als een nadere duiding/toelichting wordt gegeven. Ook hier wordt met name door de geïnterviewden vanuit het bestuur aangegeven over de uitwerking van de adviezen meer informatie te willen ontvangen.

3.4 Vastgestelde uitgangspunten

Zijn de vastgestelde uitgangspunten nog actueel of vragen deze om actualisatie?

Het merendeel van de geïnterviewden heeft aangegeven dat een aantal uitgangspunten om actualisatie en/of aanscherping vraagt. Daarnaast wordt op basis van de ervaringen met het p-budget geadviseerd een aantal p-gerelateerde budgetten (bijv. Arbo, personeelsvereniging enz.) toe te voegen aan het p-budget.

Een groot aantal geïnterviewden geeft aan dat de Overbetuwnorm niet meer haalbaar is gezien de ambitieuze opgaven (uitvoeringsagenda, focusdocument, ontwikkelingen die op de gemeenten af komen (bijv. de omgevingswet) waarvoor onze gemeente staat, de signalen over werkdruk die worden afgegeven door onze medewerkers (w.o. ook in het medewerkersonderzoek) en de uitkomsten van de benchmarks. De uitgangspunten 3, 5 en 6 vragen in dit kader om aanpassing.

Uitgangspunt 8 vraagt om actualisatie in verband met de ontwikkelingen in de P&C-cyclus. Daarnaast bestaat de wens om een uitgangspunt toe te voegen die aanscherping geeft over de wijze waarop we omgaan met organisatie-ontwikkelingen in relatie met het P-budget.

Voor een nadere duiding van de uitgangspunten wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

3.5 Toekomstige ontwikkelingen systematiek personeelsbudget

Op welke wijze kan de systematiek voor het personeelsbudget verder worden ontwikkeld? Welke mogelijkheden zijn er?

Uit de evaluatie komt naar voren dat de systematiek p-budget goed is. Algemene opmerkingen die daarbij gemaakt zijn geven aan dat naast de systematiek ook het goede gesprek gevoerd moet worden.

Op dit moment is er geen inzicht in de formatie binnen de diverse samenwerkingsverbanden / gemeenschappelijke regelingen (bijv. Odra en MGR) en bij het bestuur is hieraan wel behoefte. Wellicht dat verbreding naar dit terrein mogelijk is.

Uit de gesprekken blijkt een duidelijke wens over de omvang en de rapportage van het p-budget.

De omvang van het p-budget:

- Leg een relatie met de ambitie van de gemeente en visie over wat voor soort gemeente we willen zijn;
- Leg een relatie tussen de p-budgetten en project budgetten; het systeem mag niet leiden tot beperkingen;

Wensen over de rapportage / presentatie:

- Eenduidigheid in rapportages en deel-rapportages (van bijv. het Sociaal Domein);
- Voor de "banenafpraak" een apart budget labelen -binnen bestaand totaal p-budget- en daarmee zichtbaar maken.

Op welke wijze kunnen de ervaringen met de systematiek voor het personeelsbudget worden uitgebreid naar één bedrijfsvoeringsbudget (functioneringsbudget)? Wat zou onder het bedrijfsvoeringsbudget kunnen vallen (huisvesting, I&A, enz.)?

Het algemene beeld uit de gesprekken is dat het p-budget niet verbreed moet worden naar een bedrijfsvoeringsbudget. De argumenten die daarbij gebruikt worden zijn:

- Er is teveel sprake van verschillende grootheden;
- We zijn nog niet volwassen genoeg; eerst zorgen voor een goede / blijvende control van het p-budget;
- Voorkom vertroebeling.

Het afzien van een algehele verbreding hoeft een verbetering van een onderdeel daarvan niet in de weg te staan. Kijk waar het zinvol is en kan. De suggestie om de omvang van de formatie te koppelen aan de ICT-kosten voor de werkplekken wordt als reëel en logisch gezien.

4. ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Efficiency in besluitvorming door college en raad

1. *In hoeverre heeft de toegepaste systematiek voor het personeelsbudget een efficiënte besluitvorming college-raad opgeleverd?*

2. *Worden college en raad voorzien in hun informatiebehoefte om te kunnen sturen op het personeelsbudget (college) en om het personeelsbudget op hoofdlijnen te kunnen controleren (raad).*

Conclusie:

De systematiek werkt goed en hierover is een grote mate van tevredenheid. De besluitvorming over het personeelsbudget vindt op een efficiënte en effectieve wijze en min of meer “geruisloos” plaats in de bestuursrapportage (Kadernota, begroting, tussentijdse rapportages en Jaarrekening) van de P&C cyclus. Door de verbetering van de P&C-cyclus door onder andere de vier tussenrapportages (i.p.v. de voor- en najaarsnota) is de efficiënte besluitvorming verder geoptimaliseerd.

Met name bij het bestuur (raad) is de behoefte om naast en/of vóór de formele momenten in de P&C cyclus geformeerd te worden over majeure (organisatie)ontwikkelingen.

Aanbeveling:

1. Informeer de Raad ook buiten de P&C cyclus over actuele ontwikkelingen met betrekking tot de organisatie en de effecten die hieruit kunnen voortvloeien.
2. Onderzoek de mogelijkheden om de tussentijdse rapportages in een politieke avond te agenderen zodat er vanuit de fracties samen met de portefeuillehouder een inhoudelijke discussie kan worden gevoerd.*
3. Bespreek naar aanleiding van de gesignaleerde behoefte van de raadsleden en in samenwerking met de Griffie of en op welke wijze invulling gegeven kan worden aan een meer proactieve rol van de raad.
4. Herijk de gemaakte afspraken over de taakverdeling tussen de algemeen directeur en directeur bedrijfsvoering over de bewaking van de p-budgetten en toepassing van de uitgangspunten van de systematiek p-budget (met name de organisatieontwikkelingen zijn hierbij een aandachtspunt).

Beheersing van het P-budget door directie

3. *Heeft de toegepaste systematiek geleid tot een adequate beheersing van het personeelsbudget door de directie / management?*

Conclusie

Bij de directie is nog een grote mate van herkenning bij de beheersing en de uitkomsten van het p-budget zoals aangegeven bij de evaluatie p-budget 2014. De discipline om te werken conform de vastgestelde afspraken over de systematiek p-budget is de laatste jaren afgenomen. Hierdoor wordt de collectieve aansturing van het P-budget vanuit de directie richting de organisatie lastiger. De roep is er om deze discipline vanuit de organisatie en het bestuur weer aan te scherpen. De krachten bundelen en hetzelfde uitstralen vanuit het bestuur en de directie richting de organisatie is van essentieel belang.

*Vanaf 2019 worden 3 tussentijdse rapportages in de politiek avond besproken.

Aanbeveling:

1. Zorgdragen voor een heldere taakverdeling* binnen de directie aangaande de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de aansturing en bewaking van het p-budget.
2. Zorgdragen voor daadwerkelijke toepassing en naleving van de afgesproken regels van de systematiek p-budget.

4. Hoe zijn de verschillende organisatieontwikkelingen in de systematiek verwerkt, bijvoorbeeld: reorganisaties, pilots, intergemeentelijke samenwerkingsprojecten en bezuinigingsoperaties?

Conclusie

De ontwikkelingen van en in het P-budget zijn opgenomen in de kadernota's. Elk jaar zijn de aspecten die een rol in de samenstelling en/of omvang van het P-budget toegelicht.

Te noemen zijn:

- De ontwikkelingen van de O-norm en de concrete vertaling ervan naar het aantal fte's;
- De hierbij behorende verhoging van het P-budget;
- Overige ontwikkelingen zoals:
 - De ontwikkeling van loonkosten en sociale premies;
 - Formatieontwikkelingen;
 - Taakstellingen;
 - Uitbestedingen en/of in-bestedingen;
 - Samenwerkingsverbanden (Bijv. ODRA, leerplicht, regionalisering brandweer)
 - Taakuitbreidingen.

In tabel 1 (blz. 10) geeft inzicht in de hoogte én de reden van de diverse mutaties in het p-budget. Ook de kadernota's geven inzicht in het historisch verloop van het p-budget.

Ook in de tussenrapportages zijn de ontwikkelingen in de hoogte van de totale omvang van het p-budget aangeduid. Binnen het p-budget worden, naast de mutaties op basis van de kadernota en tussenrapportages, ook jaarlijks mutaties op teamniveau gemaakt. Vooral om op dat niveau een goede budgetbewaking mogelijk te maken. Hier vallen ook de mutaties onder die voortvloeien uit organisatie ontwikkelingen.

Aanbeveling

1. Handhaaf deze systematiek.
2. Formuleer een apart uitgangspunt voor organisatieontwikkelingen (die kunnen leiden tot een reorganisatie).

**Bij de directie is een aangepaste taakverdeling aangebracht vanaf 1 oktober 2018 naar aanleiding van deze conclusie.*

Adviezen evaluatie 2014

5. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de adviezen die zijn voortgekomen uit de evaluatie van 2014?

Conclusie

De aanbevelingen hebben een deugdelijke uitwerking gekregen met uitzondering van het functioneringsbudget. Follow-up van aanbevelingen vorige evaluatie:

1. *Budgetmanagement*: heeft zijn plek gekregen binnen de verbetering van de P&C cyclus;
2. *Personeelskosten overhead*: hiervoor is continu aandacht geweest bij organisatie-ontwikkelingen en er vindt monitoring plaats door het volgen van verschillende benchmarks (VNG personeelsmonitor, Vensters voor Bedrijfsvoering en Berenschot) die landelijk of lokaal plaatsvinden.
3. *Kwaliteit formatie*: heeft zijn beslag gekregen in de HR-visie bij het speerpunt passende formatie / passende bezetting.
4. *Functioneringsbudget*: deze heeft geen verdere uitwerking gekregen binnen de G-5 in verband met de uittreding van de Gemeente Overbetuwe uit de G-5 samenwerking. Daarnaast heeft het college op basis van de evaluatie van het p-budget in 2014 het besluit (b&w-vergadering 27 mei 2014) genomen het p-budget niet te laten doorontwikkelen naar een functioneringsbudget.

Aanbeveling

Met betrekking tot de conclusies 2 en 3:

1. Zorg voor een doorontwikkeling van de jaarlijkse formatie-uitvraag, tactische personeelsplanning (2017/2018) naar **strategische personeelsplanning (SPP)**. Dit heeft noodzaak om onze maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities (uitvoeringsagenda), organisatie ambities (focusdocument) te (blijven) realiseren. Het is van groot belang dat hierbij een (strategische) passende kwantitatieve en kwalitatieve formatie en bezetting is, die is opgewassen tegen het realiseren van onze organisatiedoelstellingen en de (constante) ontwikkelingen die op gemeenten afkomen.
2. Financiële middelen reserveren* voor de uitkomsten van dit traject (SPP) in 2019. Verdere rapportering hierover vindt plaats bij de Kadernota en Begroting 2020.

Vastgestelde uitgangspunten

6. Zijn de vastgestelde uitgangspunten nog actueel of vragen deze om actualisatie?

Conclusie

Een aantal uitgangspunten vraagt om een aanvulling of actualisatie omdat deze onder andere achterhaald zijn door een aantal ontwikkelingen. Daarnaast bestaat de wens om een uitgangspunt toe te voegen die aanscherping geeft over de wijze waarop we omgaan met organisatie-ontwikkelingen in relatie met het P-budget.

De behoefte bestaat om het uitgangspunt dat betrekking heeft op het toepassen van de Overbetuwenorm te laten vervallen omdat deze niet meer in verhouding staat met de uitkomsten van de Berenschotrapportages mei 2017 en november 2018, de bestuurlijke en organisatie ambities en de werkelijke formatieomvang van onze gemeente per 1 januari 2019 gebaseerd op de Kadernota 2019.**

* [Het reserveren van financiële middelen heeft zijn verder uitwerking gekregen in de Kadernota 2020 \(zie PNL posten\).](#)

** [En begroting 2019 en Kadernota 2020.](#)

Aanbeveling:

1. Actualiseer de uitgangspunten zoals is aangegeven in onderstaand overzicht.

Uitgangspunten	Handhaven	Advies uitgangspunt actualiseren:
1. Het personeelsbudget bestaat uit drie onderdelen, te weten: a. loonkostenbudget b. loongerelateerde personeelskosten, (bijvoorbeeld opleidingsbudget) c. niet-loongerelateerde personeelskosten (bijvoorbeeld werving en selectie).	Ja, met aanvulling	Aan het P-budget de p-gerelateerde deelbudgetten toevoegen: <ul style="list-style-type: none">• Arbo;• Bedrijfsgezondheidsdienst;• Bedrijfskleding en kleding vergoedingen;• Bindingsactiviteiten/teamuitje en consumpties;• Personeelsvereniging;• Automatisering RAP/HR-21;• Extern advies P&O-gerelateerd.• Banenafpraak
2. Het loonkostenbudget voor de structurele formatie wordt gebaseerd op de maximaal toegestane bruto formatieomvang (dit is incl. voor het grondbedrijf) maal de gemiddelde loonsom.	Ja, met aanvulling	Toelichting: Dit uitgangspunt handhaven en met de volgende toevoeging: Uitvoeringsbudgetten worden niet ingezet voor personele lasten. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk na een gemotiveerd verzoek, met advies van P en O en Financiën, welke wordt voorgelegd aan de directie en/of college. De bevoegdheden voor het nemen van een besluit hieromtrent zijn opgenomen in de Financiële Verordening en Mandaatregeling.
3. De maximaal toegestane structurele formatieomvang wordt gebaseerd op de Overbetuwenorm (O-norm). Dit is een lokale variant op de Berenschotnorm (B-norm).	Ja, actualiseren	Uitgangspunt actualiseren in: De maximaal toegestane structurele formatieomvang wordt gebaseerd op de Berenschotnorm (B-norm). Geen lokale variant (Overbetuwenorm) meer toepassen. Dit in verband met de ontwikkelingen en bestuurlijke en organisatie ambities in onze organisatie. Daarnaast omdat met de nieuwe benchmarkinzichten de Overbetuwenorm is achterhaald. De huidige formatie (6,9 / 7,0 fte per 1.000 inwoners) sluit bijna aan bij de recente Berenschotnorm van (november 2018). Als uitgangspunt nemen de Berenschotnorm zoals opgenomen in de Berenschotrapportage van november 2018 (bijlage 2).

<p>4. De benchmark formatie-omvang wordt 1x per 4 jaar uitgevoerd door Berenschot in onze organisatie. In 2014 (laatste was in 2010) vindt een benchmark plaats in onze gemeente en deze wordt gekoppeld aan de evaluatie van de systematiek van het personeelsbudget die in het 1^e kwartaal 2014 plaatsvindt. Tussentijds wordt de ontwikkeling aan de hand van de algemeen beschikbare onderzoeken gemonitord.</p>	<p>Ja, actualiseren</p>	<p>Uitgangspunt actualiseren in:</p> <p>De benchmark formatie-omvang wordt 1x per 4 jaar uitgevoerd door Berenschot in onze organisatie. Indien gewenst kan deze benchmark tussentijds plaatsvinden. In 2021 (laatste was in 2017 / 2018) vindt een benchmark plaats in onze gemeente en deze wordt gekoppeld aan de evaluatie van de systematiek van het personeelsbudget die in het 1^e kwartaal 2021 plaatsvindt. Tussentijds wordt de ontwikkeling aan de hand van de algemeen beschikbare onderzoeken (VNG / Venters voor Bedrijfsvoering) gemonitord.</p>
<p>5. Het vertrekpunt van de O-norm is de omvang van de formatie van 315 fte per 1 januari 2011 en de daarbij behorende norm van 6,85 fte (in plaats van 7,2 fte conform de B-norm op 1 januari 2011) per 1.000 inwoners.</p>	<p>Nee</p>	<p>N.v.t. Uitgangspunt vervalt.</p>
<p>6. De norm ontwikkelt zich conform de trend van de B-norm, waarbij de Overbetuwse correcties van kracht blijven.</p>	<p>Ja, actualiseren</p>	<p>Uitgangspunt actualiseren in:</p> <p>De norm ontwikkelt zich conform de trend van de Berenschotnorm (B-norm).</p>
<p>7. De volgende methodes voor indexerings van de deelbudgetten worden toegepast.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Een aantal deelbudgetten wordt verhoogd door toepassing van de algemene salaris- en sociale premieontwikkeling (bijvoorbeeld het loonkostenbudget voor de structurele formatie); b. De omvang van een aantal deelbudgetten wordt bepaald door deze te berekenen als vast percentage van het loonkostenbudget voor de structurele formatie (bijvoorbeeld het opleidingsbudget is 1,75% van het loonkostenbudget); c. Voor een aantal moeilijk te beïnvloeden deelbudgetten wordt uitgegaan van het bedrag dat opgenomen is in de begroting 2011 (bijvoorbeeld bij het budget voor reis-, verblijf- en verhuiskosten); d. Een aantal deelbudgetten wordt geïndexeerd door toepassing van de algemeen geldende regels rond de afwijking nullijn (bijv. bij het Arbobudget of WGA-verzekering); e. Door het begroten van de werkelijk te maken kosten (bijv. het budget jubilea en afscheid). 	<p>Ja, zeer geringe actualisatie</p>	<p>Uitgangspunt actualiseren in:</p> <p>c. begroting 2011 wijzigen in begroting 2018.</p>

<p>8. Financiële bijstelling van het personeels-budget vindt plaats bij mutaties van minimaal € 50.000.</p>	<p>Ja, actualiseren</p>	<p>Uitgangspunt actualiseren in:</p> <p>Financiële bijstelling van het personeels-budget vindt plaats door bijstellingen te rapporteren in de bestuursrapportages. Dit conform de gehanteerde criteria in de P&C cyclus.</p> <p>Dit kunnen mutaties zijn die bijvoorbeeld betrekking hebben op besluitvorming van de gemeente zelf (uitbesteding van taken), geormerkte budgetten die landelijk worden toegekend (bijvoorbeeld decentralisatie van taken), intergemeentelijk werken of nieuw personeelsbeleid.</p>
	<p>Toevoegen</p>	<p>Uitgangspunt toevoegen:</p> <p>Als sprake is van een organisatie- ontwikkeling worden deze vooraf aan het college voorgelegd en/of via de afspraken in het Sociaal Statuut doorlopen.</p> <p>Eventuele financiële effecten* die voortvloeien uit organisatie-ontwikkelingen zoals een reorganisatie, aanpassingen in het functiehuis en functie-waarderingen worden gerapporteerd in de bestuursrapportages. Bij positief besluit worden deze kosten / budgetten toegevoegd aan het P-budget.</p> <p><i>*In de Kadernota 2020 zijn kosten opgenomen voor de wijziging van de hoofdstructuur.</i></p>
<p>9. De omvang van het personeelsbudget is onafhankelijk van compensatie vanuit de algemene uitkering die betrekking heeft op algemene salaris- en sociale premie-ontwikkeling.</p>	<p>Ja</p>	
<p>10. De systematiek rond het personeelsbudget wordt toegepast tot 2015 en in het 1^e kwartaal 2014 vindt een evaluatie plaats. Op basis van deze evaluatie worden nieuwe afspraken gemaakt over de verdere ontwikkeling van de systematiek.</p>	<p>Ja, actualiseren</p>	<p>Uitgangspunt actualiseren in:</p> <p>De systematiek rond het personeelsbudget wordt toegepast tot 2022 en in het 1^e kwartaal 2021 vindt een evaluatie plaats. Op basis van deze evaluatie worden nieuwe afspraken gemaakt over de verdere ontwikkeling van de systematiek.</p>

Toekomstige ontwikkelingen systematiek personeelsbudget

7. Op welke wijze kan de systematiek voor het personeelsbudget verder worden ontwikkeld? Welke mogelijkheden zijn er?

Conclusie

Er is één directe relatie te benoemen als het gaat om de personele omvang en de kosten voor bedrijfsvoering, namelijk de kosten voor een ICT werkplek. Een wijziging in het aantal medewerkers leidt direct tot mutatie in de kosten voor mobiele telefoons, laptops, beeldschermen, softwarelicenties enzovoort.

Er bestaat behoefte aan inzicht in de (inhuur)kosten voor personeel die ten laste komen van projectgelden en de personele omvang / budgetten bij samenwerkingsverbanden (bijv. de Odra).

Aanbeveling

1. Koppel de ICT werkplekkosten aan de formatieomvang en laat deze kosten mee ontwikkelen.
2. Geef in de Kadernota bij de ontwikkeling van het p-budget tevens de omvang aan van de:
 - a. (inhuur)kosten die uit projectgelden worden betaald.
 - b. formatie en/of budgetten die op basis van de WGR bij samenwerkingsverbanden zijn ondergebracht.
3. Geef bij de Jaarrekening de werkelijke omvang aan van de:
 - a. (inhuur)kosten uit projectgelden;
 - b. formatie en/of budgetten die op basis van de WGR bij samenwerkingsverbanden zijn ondergebracht.

8. Op welke wijze kunnen de ervaringen met de systematiek voor het personeelsbudget worden uitgebreid naar één bedrijfsvoeringsbudget (functioneringsbudget)? Wat zou onder het bedrijfsvoeringsbudget kunnen vallen (huisvesting, I&A, enz.)?

Conclusie

Doorontwikkeling van het p-budget naar een bedrijfsvoeringsbudget wordt door het merendeel van de geïnterviewden niet gewenst. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: dat er sprake is van verschillende grootheden (bijv. extra kosten voor huisvesting of ICT, hebben geen directe relatie met de personeelsomvang) en hierdoor vertroebeling plaatsvindt. Daarnaast zijn we nog niet volwassen genoeg en is het van belang eerst te zorgen voor een goede / blijvende control van het P-budget.

Aanbeveling

1. Handhaaf de huidige systematiek p-budget met uitzondering van de doorontwikkeling van de ICT-werkplekkosten zoals opgenomen bij vraag 7, aanbeveling 1 en laat deze niet verder door ontwikkelen naar een bedrijfsvoeringsbudget.

Wij hopen met bovenstaande uitwerkingen, algemene conclusies en aanbevelingen op een gedegen wijze invulling te hebben gegeven aan de evaluatieopdracht.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Rapportage evaluatie systematiek P-budget 2014.

Bijlage 2: Rapportages Berenschot mei 2017 en november 2018.

Bijlage 3: Onderzoeksvragen

Onderstaand zijn de evaluatievragen weergegeven die als leidraad hebben gediend voor de interviews.

A. Efficiënte besluitvorming door bestuur

1 In hoeverre heeft de toegepaste systematiek P-budget een efficiënte besluitvorming college-raad opgeleverd? Wat zijn indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?

Mate van afstemming tussen college en raad

- Hoeveel besprekingen over het P-budget in een begrotingsjaar vinden er plaats?
- Wat is het niveau van discussievoering (hoofdpijnen versus detail)?
- Hoeveel raadvragen over P-budget worden er gesteld?
- Welke mate van snelheid besluitvorming p-budget vindt er plaats?

Duidelijkheid uitnutting totale P-budget

- Is het mogelijk om het verschil tussen het begrote en gerealiseerde P-budget, inclusief een duiding van de afwijking, voldoende te monitoren?
- Is er een tussentijdse terugkoppeling over de (verwachte) budgetbesteding van het totale P-budget in de kadernota, begroting en tussenrapportages?
- Is het mogelijk om de uitkomsten van de gemeente in de 'Benchmark omvang werkorganisatie' van Berenschot uit 2017 te vergelijken met referentiegemeenten?
- Is het mogelijk om de ontwikkeling van de eigen uitkomsten van de gemeente te zien door het vergelijken van de 'Benchmark omvang werkorganisatie' van Berenschot uit 2017, 2014 en 2010 (op basis van de nul situatie uit 2010)?

2 Worden college en raad voorzien in hun informatiebehoefte om te kunnen sturen op het P-budget (college) en om het personeelsbudget op hoofdlijnen te kunnen controleren (raad). Wat zijn indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?

Kaderstellende en controlerende rolvervulling raad

- Ontvangt de raad tijdig alle relevante informatie over de ontwikkeling van het p-budget?

Uitvoerende rolvervulling college

- Ontvangt het college tijdig alle relevante informatie over ontwikkeling p-budget?
- Informeert het college de raad tijdig over relevante aspecten t.a.v. p-budget?

B. Beheersing budget door directie

3 Heeft de toegepaste systematiek tot een adequate beheersing van het P-budget door de directie / management geleid? Wat zijn indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?

- a) Is tijdens het begrotingsjaar afgeweken van de beoogde systematiek?
Zo ja, wat is hiervoor de reden?
- b) In welke mate c.q. omvang is er van afgeweken?
- c) Welke overige mutaties zijn er in het P- budget geweest?
- d) Wat is het jaarlijkse resultaat en hoe is dit bestemd?

4 Hoe zijn de verschillende organisatieontwikkelingen in de systematiek verwerkt, bijvoorbeeld: reorganisaties, pilots, intergemeentelijke samenwerkingsprojecten en bezuinigingsoperaties? Wat zijn indicatoren om dit te meten? Welke verbeteringen zijn te benoemen?

- a) Om welke organisatieontwikkelingen gaat het?
- b) Op welke wijze zijn die verwerkt in het P-budget?
- c) Wat is de financiële omvang daarvan?

C. Adviezen evaluatie 2014

5 Op welke wijze is uitvoering gegeven aan de adviezen die zijn voortgekomen uit de evaluatie van 2014?

D. Vastgestelde uitgangspunten

6 Zijn de vastgestelde uitgangspunten (zie bijlage) nog actueel of vragen deze om actualisatie?

E. Toekomstige ontwikkelingen systematiek personeelsbudget

- 7 Op welke wijze kan de systematiek voor het P-budget verder worden ontwikkeld? Welke mogelijkheden zijn er?**
- 8 Op welke wijze kunnen de ervaringen met de systematiek voor het P-budget worden uitgebreid naar een bedrijfsvoeringsbudget? Wat zou onder het bedrijfsvoeringsbudget kunnen vallen (huisvesting, I&A, enz.)?**

Bijlage 4: Geraadpleegde bronnen

2011

- B&W-advies d.d. 2011 (11bw000011) met als onderwerp Uitgangspunten ten behoeve van systematiek voor het personeelsbudget per 1 januari 2012.
- B&W-advies d.d. 24 januari 2012 (19int03717) met als onderwerp Kaderstelling personeelsbudget voor de werkorganisatie.

2012 t/m 2018

- Kadernota's;
- Programmabegrotingen;
- Voor- en najaarsnota / tussentijdse rapportages;
- Jaarrekeningen;
- Heroverwegingsnota 2012, gemeente Overbetuwe.

2014 t/m 2018

- Rapportage Evaluatie Systematiek p-budget 2014;
- B&W-advies 2014 (14bw000245) met als onderwerp Evaluatie systematiek personeelsbudget;
- Benchmark omvang werkorganisatie – gemeente Overbetuwe, Berenschot 2014 en 2017 en 2018;
- VNG personeelsmonitor 2014 t/m 2017;
- Vensters voor bedrijfsvoering 2016 en 2017.