

Op weg naar een toekomstbestendig personeelsbestand

Gemeente Bloemendaal



Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek

De gemeente Bloemendaal staat de komende jaren voor een aantal belangrijke en omvangrijke opgaven. Het is essentieel dat de ambtelijke organisatie voldoende is toegerust om hier invulling aan te geven. BMC heeft een brede organisatiescan uitgevoerd met daarbij de focus op de vraag wat een passende formatieomvang is voor de opgaven waar de gemeente Bloemendaal voor staat.

Hierbij stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is een passende formatie voor de taken die in Bloemendaal worden uitgevoerd?
2. Hoe verhoudt het loongebouw van de gemeente zich (globaal) tot dat van vergelijkbare gemeenten?
3. Welke in- en externe ontwikkelingen komen op de gemeente af die gevolgen hebben voor taken en wat betekent dit dan voor de formatie?
4. Wat is de gewenste formatie op basis van de in- en externe ontwikkelingen die de komende drie jaar op Bloemendaal afkomen (heden tot 2026)?

Onze aanpak in een vogelvlucht

De bovenstaande onderzoeksvragen zijn beantwoord met behulp van:

1. *deskresearch* en analyse van de belangrijkste trends en ontwikkelingen voor de periode 2023-2026;
2. een *benchmark* waarin we de formatie en het loongebouw van de gemeente Bloemendaal hebben vergeleken met gemeenten die qua inwoneraantal en sociale structuur vergelijkbaar zijn;
3. *interviews* met directie, management en medewerkers van de gemeente Bloemendaal.

Op basis hiervan komen wij tot de onderstaande conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Bloemendaal is een gemeente die bovengemiddeld functioneert en presteert

Uit de documentenanalyse en de interviews hebben wij een positief beeld opgebouwd over de gemeente Bloemendaal. Het is een gemeente met een stevig ambitieniveau, en een gemeente die naar onze mening bovengemiddeld functioneert en presteert. Wij leiden dit niet in het minst af uit een aantal 'objectieve' indicatoren, zoals: de goede financiële positie, een hoge score op klanttevredenheid, goede resultaten in het laatste MTO (2021), en een laag ziekteverzuim. Wij voegen daar op grond van onze eigen waarneming nog aan toe:

- Bloemendaal is zowel juridisch als financieel in 'control'.
- De ruimtelijke kwaliteit en staat van onderhoud van de openbare ruimte zijn hoog.
- De gemeente blijkt ondanks de krapte op de arbeidsmarkt toch in staat om jongeren aan te trekken en te binden. Dit zien we terug in een daling van de gemiddelde leeftijd van de medewerkers.
- De voorbereiding op de Omgevingswet ligt goed op koers.

- Ook de digitaliseringsopgave wordt voortvarend opgepakt: de digitale basis van de organisatie is versterkt, interne werkprocessen bij teams zijn verbeterd en gedigitaliseerd, steeds meer producten en diensten kunnen digitaal worden aangevraagd, et cetera.
- Wij hebben in onze interviews positief ingestelde mensen ontmoet, die positief over hun werk en de gemeente spraken en die de kritiekpunten die er ook waren, onderbouwd en zonder 'bijsmaak' aan de orde stelden.

Ook de formatie is groter dan gemiddeld

Het neerzetten van dergelijke mooie resultaten vraagt een hoge inzet van zowel het management als medewerkers en gaat over het algemeen ook gepaard met een grotere formatie. Dit zien we ook terug in de uitkomsten van de benchmark. Vergeleken met de referentiegemeenten wordt in Bloemendaal circa 0,88 fte per 1.000 inwoners meer ingezet dan gemiddeld. Hiervoor zijn naast het ***hoge ambitieniveau*** een aantal oorzaken aan te wijzen:

- ***Beperkte inhuur.*** De totale inhuuruitgaven kwamen in 2021 overeen met 12% van de totale brutoloonsum, tegen 18% bij de referentiegemeenten. Hierdoor heeft de gemeente Bloemendaal per saldo meer (vaste) formatie nodig dan de referentiegemeenten om hetzelfde aantal taken uit te kunnen voeren.
- ***Bovengemiddeld aantal Woo-verzoeken, bezwaar- en beroepschriften en (raads-)vragen.*** De afhandeling van deze vragen, bezwaren en beroepen kost de ambtelijke organisatie veel tijd en inzet.
- ***Veel taken worden in eigen beheer uitgevoerd.*** Denk bijvoorbeeld aan logopedie, een deel van de gladheidsbestrijding en reiniging, een groot deel van het onderhoud groen, et cetera.
- ***Inzet op burgerparticipatie.*** De gemeente heeft burgerparticipatie hoog in het vaandel staan en betreft burgers intensief bij plannen.
- ***Specifieke lokale omstandigheden.*** Voorbeelden daarvan zijn de aanwezigheid van een strand, meer diversiteit in de woningvoorraad, de omvang van de openbare wegen en het rioleringsstelsel dat lang is en complex in verband met de grondwaterproblematiek. Dit zijn allemaal kenmerken die om extra inzet vragen ten opzichte van andere gemeenten, bijvoorbeeld om inzet van de boa's als het gaat om het handhaven van de openbare orde op het strand, of van de buitendienst als het gaat om het onderhoud van openbaar groen en wegen.

Tussen de domeinen en teams zijn wel verschillen

Vooraf de inzet op het fysieke domein is bovengemiddeld, dat wil zeggen ruimtelijke plan- en beleidsvorming, vergunningverlening en handhaving, en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Deze taken zijn in Bloemendaal belegd binnen het domein Fysieke Leefomgeving en het domein Beheer. Er wordt aan veel tegelijk gewerkt: woningbouw op diverse locaties in de gemeente, natuurontwikkeling/binnenduinrand, het verbeteren van de bereikbaarheid van het strand, actualisatie van het ruimtelijk beleid, invoering van de Omgevingswet, et cetera. Bovendien zet Bloemendaal intensief in op burgerparticipatie, zoals we hierboven al opmerkten, en betreft ze belanghebbenden al in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over een project of activiteit in de openbare ruimte.

Dit zorgt voor meer draagvlak en betere besluiten en tijdswinst, maar vraagt ook om extra tijd (en dus capaciteit) in de uitvoering.

Ook de aanwezigheid van veel planologische regels en veel afwijkingen van het bestemmingsplan (vanwege de conserverende en gedetailleerde opzet van het bestemmingsplan) vraagt om extra capaciteit. Dit zien we ook terug in de formatie van VTH die bovengemiddeld is.

Specifiek van belang voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is het te onderhouden areaal. Kenmerkend voor Bloemendaal is de (grotere) omvang van het openbaar groen, de wegen en het rioleringsstelsel dat lang is en complex in verband met de grondwaterproblematiek en nabijheid van twee waterwinbedrijven. Bovendien zijn de kwaliteitseisen die aan de diverse assets worden gesteld hoog.

Voor groen streeft de gemeente Bloemendaal voor het onderhoud van de openbare buitenruimte naar (basis)niveau B en voor de voet- en fietspaden een niveau hoger; naar niveau B+. In de praktijk wordt veelal gereageerd en geanticipeerd op klachten en meldingen. Dit omdat de inwoners hoge eisen stellen, waaraan geprobeerd wordt tegemoet te komen. Daardoor ligt de beleving van het onderhoudsniveau vaak hoger. Daarnaast vereist de moderne chemie vrije onkruidbestrijding uit efficiency overwegingen ook eerder ingrijpen en de ervaren beeldkwaliteit in praktijk hoger ligt. Dit vraagt om extra inzet van de groenbeheerders en opzichters.

Wij concluderen dan ook dat de formatie binnen het fysieke domein in verhouding staat tot het takenpakket. Op onderdelen is zelfs sprake van kwetsbaarheden, zoals beleid energie/duurzaamheid, monumentenzorg, bouwkunde/civiele techniek, en bouw- en woningtoezicht. De formatie op deze onderdelen is 'dun' bezet. Dit brengt risico's met zich mee, zoals illegale bouwactiviteiten en veel verzoeken – al dan niet terecht – van handhavingsverzoeken, bezwaren en beroepen.

De formatie binnen het sociaal domein (werk en inkomen en maatschappelijke ontwikkeling) is van een kleinere omvang dan gemiddeld. Ook het aantal Participatiewet-, Wmo- en Jeugd-cliënten is van kleinere omvang dan gemiddeld. Gesprekspartners geven aan dat de reguliere werkzaamheden met de huidige formatie kunnen worden uitgevoerd, maar dat het lastig is om nieuwe taken binnen de formatie op te vangen. Dit maakt de organisatie kwetsbaar, mede met het oog op ontwikkelingen zoals het Integraal Zorgakkoord, GALA (Gezond Actief Leven Akkoord) en de steeds groter wordende taakstelling op het gebied van asielzoekers en statushouders. Deze nieuwe taken kunnen onmogelijk binnen de huidige formatie worden opgevangen. Daarnaast is sprake van een groot aantal eenmansfuncties. Als een medewerker wegvalt, is ook de kennis over een bepaald beleidsveld niet meer aanwezig. Ook dit vergroot de kwetsbaarheid.

De inzet op bedrijfsvoeringstaken is gemiddeld. Uitzondering: Juridische Zaken en in mindere mate Financiën en Control die een bovengemiddelde inzet kennen. Dat is niet verwonderlijk gezien de mondigheid van de burger in combinatie met het grote aantal klachten en bezwaarschriften en de politiek-bestuurlijke aandacht voor financiën en juridische control.

De gemeente zet actief in op regionale samenwerking

De inzet op regionale samenwerking is niet alleen het logische gevolg van de toenemende regionalisering. Het is voor Bloemendaal ook een bewuste keuze. Men is op specifieke functies te kwetsbaar en kan niet alle kennis en expertise in eigen huis organiseren. Bloemendaal participeert dan ook in een groot aantal samenwerkingsverbanden.

De organisatie kent verhoudingsgewijs (iets) meer leidinggevenden

7,2% van de totale formatie bestaat uit leidinggevenden. Dit komt overeen met een gemiddelde span of control/attention van 14 fte per (fte) leidinggevende, wat lager is in vergelijking met de referentiegemeenten (gemiddeld 22), maar overeenkomstig de formatierichtlijn die BMC hanteert voor integraal management: 1 op 15.

De ervaren werkdruk is hoog

Ondanks de bovengemiddelde formatie wordt er een hoge werkdruk ervaren. Volgens medewerkers wordt dit voor een belangrijk deel veroorzaakt door de ad-hoc-werkzaamheden (in combinatie met een gebrek aan heldere kaders en strategische richting): 'We laten ons te veel leiden door de waan van de dag', aldus een medewerker in het MTO 2021. Wij voegen daaraan toe:

- ***Onderbezetting op diverse afdelingen.*** Daarbij moet wel worden opgemerkt dat deze onderbezetting een momentopname lijkt; dit heeft te maken met extra toegekende fte waarvoor geworven wordt.
- ***Veel eenpitters/kwetsbare functies.*** Op het moment dat op dergelijke functies sprake is van uitval, kan dat niet makkelijk opgevangen worden binnen de bestaande formatie.
- ***Toenemende uitstroom van oudere medewerkers.*** Er vertrekken in de komende jaren steeds meer medewerkers die de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken, terwijl er tegelijkertijd steeds meer jongeren instromen. Bij enkele teams ontstaat hierdoor gebrek aan kennis en senioriteit.
- ***Het feit dat de ambtelijke organisatie kritisch wordt gevolgd.*** Inwoners volgen de ambtelijke organisatie kritisch, maar ook raads- en collegeleden doen dat. Dit wordt onder andere zichtbaar in het grote aantal (raads)vragen en het bovengemiddelde aantal bezwaar- en beroepschriften. De afhandeling van deze vragen, bezwaren en beroepen kost de ambtelijke organisatie veel tijd en inzet, waardoor werkdruk wordt ervaren.

Loongebouw is vergelijkbaar

Evenals de referentiegemeenten heeft ook Bloemendaal relatief veel medewerkers ingeschaald in de salarisschalen 7 tot en met 10, en relatief weinig in de schalen 11 en hoger. Dit heeft zijn weerslag op onder andere het strategisch vermogen en betekent dus ook dat de organisatie zich in de komende jaren meer dan gemiddeld zal moeten inspannen om dit vermogen te versterken.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek en onze analyse doen wij de volgende aanbevelingen:

- 1. Zorg voor voldoende capaciteit en expertise in het sociaal domein.** Binnen het sociaal domein ligt een meervoudige opgave. Om te beginnen is de formatie kleiner dan gemiddeld, en is er sprake van een groot aantal eenmansfuncties. Daarnaast heeft dit domein te maken met tal van ontwikkelingen zoals de opvang en huisvesting van vluchtelingen, het Integraal Zorgakkoord, Gezond Actief Leven Akkoord, een groeiend takenpakket op het gebied van wonen, et cetera.
- 2. Handhaaf de formatie in het fysieke domein.** Gelet op de keuzes die de gemeente Bloemendaal heeft gemaakt en de ambities binnen het fysieke domein is de huidige capaciteit noodzakelijk.
- 3. Hetzelfde geldt voor de bedrijfsvoeringsonderdelen.**
- 4. Zet extra in op strategische personeelsplanning en arbeidsmarktcommunicatie.** Met de vaststelling van het Strategisch HRM-beleid heeft de organisatie een goede stap gezet. Er is op team- en medewerkerniveau echter nog niet in beeld gebracht welke competenties en vaardigheden op dit moment aanwezig zijn of welke er nodig zijn voor de toekomst; welke medewerkers kunnen goed meekomen met de ontwikkelingen die eraan komen, welke medewerkers 'haken af' of 'blijven achter', en welke medewerkers voldoen nog niet maar groeien wel heel snel, dan wel hebben een hoog groeipotentieel? Incidenteel is er voorzichtig een begin gemaakt met strategische personeelsplanning; enkele individuele leidinggevenden hebben op eigen initiatief een inschatting gemaakt, maar dit is niet organisatiebreed opgepakt. Wij raden aan hiermee te beginnen. Blijf ook extra aandacht besteden aan de arbeidsmarktstrategie van de gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan 'slim' of anders organiseren, wanneer het als gevolg van de krappe arbeidsmarkt niet mogelijk is bepaalde vacatures in te vullen.
- 5. Vergroot het strategisch vermogen.** Er zijn hiervoor een aantal mogelijke oplossingen. Investeer in extra capaciteit op strategie. Het recent in dienst nemen van een strategisch adviseur kan hieraan ook zeker bijdragen. Dit kan verder worden versterkt door het aantrekken van meer strategen en/of strategische denkers in de organisatie vrij te stellen. Hiervoor is dan extra capaciteit nodig op andere functies. Als dit lastig blijkt, kijk dan hoe de strategische capaciteit structureel georganiseerd kan worden in de regio, bijvoorbeeld door met andere gemeenten in de regio een gezamenlijke pool te organiseren. Deze pool bestaat uit specifieke functies of expertise waar regionaal een tekort aan is, zoals strategen of specialismen zoals data-analisten. Zo blijft de opgedane kennis en ervaring beschikbaar voor de regio en samenwerkende gemeenten.

6. Onderzoek de organisatorische inbedding van de huisvesting en opvang van vluchtelingen nader. De beleidsmatige kant en concrete huisvesting en opvang van vluchtelingen (statushouders en asielzoekers) vraagt veel van de gemeente. Het beeld is dat dit nog vele jaren inzet vanuit de gemeente zal blijven vragen. Zowel vanuit het sociale als het fysieke domein wordt een integrale aanpak benadrukt, die om veel capaciteit vraagt en niet in de huidige organisatiestructuur past. Daarom adviseren wij de organisatorische inbedding van de huisvesting en opvang van vluchtelingen nader te onderzoeken.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl



Colofon

14 juli 2023

Classificatie : Intern gebruik

Projectnummer : PO035708

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl