

# Quick scan P-systematiek gemeente Renkum



# **ONDERZOEKSRAPPORT GEMEENTE RENKUM**

## **Quick scan P-systematiek**

MEI 2017

Tiziana van Boekel-Billé, Henk Aalders, Chris Hermsen

## Inhoudsopgave

INLEIDING .....	4
HOOFDSTUK 1. Bevindingen .....	6
1. Wat houdt de P-systematiek in? .....	6
2. Zijn er afspraken gemaakt over wie wat doet op het terrein van (wijziging van) de formatie? Zij er (aanvullende) afspraken gemaakt over de sturing en bewaking van de personeelskosten? .....	7
3. Zijn alle betrokkenen hiermee bekend? En handelen ze op basis hiervan? .....	7
4. Theorie versus praktijk: Waar wijkt de Renkumse praktijk af van de P-systematiek? .....	7
5. Welke P-budgetten bestaan er? .....	9
6. Wat is de omvang van de begrote budgetten in 2015 en 2016? En wat zijn de daadwerkelijke uitgaven geweest? .....	9
7. Welke zijn de grootste afwijkingen ten opzichte van de begrote kosten in 2015 en 2016? .....	11
8. Twee lijncontroles: team Servicepunt en team GGL .....	13
9. Hoe is op de formatieplannen en p-budgetten gestuurd door betrokkenen? .....	13
10. Welke knelpunten hebben betrokkenen ervaren? .....	16
11. Welke wensen hebben ze voor de toekomst? .....	18
HOOFDSTUK 2. Conclusies en aanbevelingen .....	21
BIJLAGE 1 Plan van aanpak "Quick scan P-systematiek" .....	26
BIJLAGE 2 Normenkader procesdoelmatigheid .....	30
BIJLAGE 3 Procesverloop P- voorstellen .....	31
BIJLAGE 4 Overzicht kosten Team Servicepunt en Team BOR 2015 en 2016 .....	32
BIJLAGE 5 Overzicht van de geïnterviewde medewerkers .....	35

## INLEIDING

### Aanleiding

In 2002 heeft de gemeente Renkum voor de sturing en bewaking van de personeelskosten de zogenaamde P-systematiek geïntroduceerd. Uit de laatste P&C cyclus is gebleken dat het totaal van het decentrale en het centrale P-budget niet meer toereikend is. Tijd om na te gaan hoe deze systematiek in de praktijk werkt en hoe hierop wordt gestuurd door de organisatie.

De centrale onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen zijn in het bijgevoegde **plan van aanpak** toegelicht (zie bijlage 1). Dit plan van aanpak is samen met het normenkader (bijlage 2) door het college vastgesteld op 28 februari 2017, zaaknummer 49325.

### Doel van de Quick scan

Het doel van de Quick scan is tweeledig:

1. inzicht geven in de werking van de P-systematiek in de praktijk en in de wijze van sturing hierop;
2. aanbevelingen doen om waar nodig de kwaliteit van de procesbeheersing te verbeteren.

### Afbakening

De Quick scan richt zich op de periode 2015 tot en met begin 2017. Een oordeel over de kwaliteit van de P-systematiek en van het personeelsbeleid is niet aan de orde. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit onderwerp van onderzoek.

### Werkwijze

De Quick scan is uitgevoerd door het interne auditteam. We hebben de onderzoekswerkzaamheden in drie fases uitgevoerd:

#### *Fase I: deskresearch en documentenanalyse*

We hebben een deskresearch gedaan en gesprekken met diverse functionarissen gevoerd om vast te stellen in hoeverre actuele documenten over sturing en bewaking van de personeelskosten zijn vastgesteld en procesafspraken zijn gemaakt. Daarnaast hebben we alle teamformatieplannen 2015 t/m 2017 bestudeerd en twee daarvan geselecteerd: één met de hoogste overschrijding van het P-budget in de afgelopen twee jaar; één met de hoogste onderschrijding.

#### *Fase II: interviews en twee lijncontroles*

In deze fase hebben we interviews gehouden met diverse sleutelfunctionarissen om in kaart te brengen wie wat doet op het terrein van formatieplannen en personeelsbudgetten. Daarnaast hebben we ingezoomd op de geselecteerde teamformatieplannen (te weten: dat van team

Servicepunt en van team BOR) om meer inzicht te krijgen in de wijze van sturing op de personeelskosten, knelpunten uit de praktijk en wensen voor de toekomst. De totale lijst van de geïnterviewde medewerkers treft u aan in bijlage 5.

### *Fase III: samenvatting en aanbevelingen*

Op basis van de onderzoekswerkzaamheden geven we in een samenvatting antwoord op de vragen over de werking van de P-systematiek in de praktijk en hoe sturing en bewaking op de personeelskosten plaats heeft gevonden bij de geselecteerde teams in 2015 en 2016. Tot slot, doen we enkele aanbevelingen om de beheersing van het proces van sturing en bewaking van de personeelskosten te verbeteren.

### **Leeswijzer**

Deze rapportage bevat de inleiding, twee hoofdstukken en vijf bijlagen met praktische informatie.

Hoofdstuk 1 gaat in op de bevindingen. In Hoofdstuk 2 leest u de conclusies en aanbevelingen van het auditteam.

De bijlagen geven praktische informatie over de volgende onderwerpen:

- bijlage 1: plan van aanpak
- bijlage 2: normenkader
- bijlage 3: procesverloop P-voorstel
- bijlage 4: overzicht P-kosten Team Servicepunt en Team BOR 2015 en 2016
- bijlage 5: overzicht van de auditees

## HOOFDSTUK 1. Bevindingen

De centrale vraag in dit onderzoek is nader uitgewerkt in meerdere onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk geven we antwoorden op alle deelvragen. Deze zijn geordend in drie onderdelen:

- Procesbeheersing (paragraaf 1 t/m 4)
- Financiële zaken (par. 5 t/m 7)
- Sturing, knelpunten en wensen (par. 8 t/m 11)

### Procesbeheersing

#### 1. Wat houdt de P-systematiek in?

In 2002 heeft de gemeente Renkum de zogenaamde P-systematiek<sup>1</sup> geïntroduceerd voor sturing en bewaking van de personeelskosten. Sindsdien kent de gemeentelijke organisatie het centrale P-Budget en de decentrale P-Budgetten. (Lees meer hierover onder 5).

De verantwoordelijkheid voor het beheer van deze budgetten is met ingang van 2002 gelegd bij de leidinggevenden. "Hoofden zijn verantwoordelijk voor hun teambudgetten. De verantwoordelijkheid betreft het bewaken van de uitvoering, de kwantiteit en kwaliteit, de prijsontwikkeling en budget- en uitgavenontwikkeling.... De financieel en personeelsadviseurs hebben een adviserende taak in de fase vóór het ontstaan van de verplichting, geen controletaak over de uitvoering".<sup>2</sup> De algemeen directeur draagt de verantwoordelijkheid voor het beheer van de financiële middelen ten behoeve van de gemeentelijke organisatie als geheel.<sup>3</sup>

Aan de hand van de P-systematiek wordt het decentrale P-budget (of salariskosten) begroot op basis van de toegestane formatieplaatsen (conform het formatieplan, afgeleid uit de begroting). De kosten voor de formatieplaatsen worden berekend op *het maximum van de functieschaal* volgens de functiebeschrijving en waarderingssysteem, HR21. "Het **P-Max Budget** heeft tot doel om de sturing op afdelingsmanagement afhankelijke kosten te ondersteunen"<sup>4</sup>.

Het formatieplan 2001 was de basis voor de berekening van het decentrale P-budget in 2002. *De startsituatie van de formatie en daarmee het p-budget per team is historisch bepaald.*<sup>5</sup>

Sinds de introductie, is de P-systematiek nog niet geëvalueerd.

---

<sup>1</sup> De P-systematiek is beschreven in de nota "P-budget 2002", Gemeente Renkum. d.d. 14-12-2001.

<sup>2</sup> Nota "P-budget 2002", pag. 5

<sup>3</sup> Budgethouder protocol, Bijlage 1 bij Nota "P-budget 2002", pag. 1

<sup>4</sup> Nota "P-budget 2002", pag. 2.

<sup>5</sup> Nota "P-budget 2002", pag. 4

## **2. Zijn er afspraken gemaakt over wie wat doet op het terrein van (wijziging van) de formatie? Zij er (aanvullende) afspraken gemaakt over de sturing en bewaking van de personeelskosten?**

Uit het onderzoek is gebleken dat de organisatie niet beschikt over een procesbeschrijving van het opstellen van een formatieplan, noch over procesafspraken over wie wat doet.

Uit een paar gesprekken blijkt dat de aanpak om te komen tot de formatieplannen in overleg met de concerncontroller, als volgt was bedacht: de f-adviseur bereidt samen met de personeelsadviseur de formatieplannen voor en verzendt die aan de hoofden, de hoofden vullen de plannen waar nodig aan, het MT beoordeelt (de integraliteit) van de plannen. De raad stelt de begroting vast, waarmee de formatieplannen zijn geformaliseerd.

Een procesbeschrijving over het opstellen van een P-voorstel is evenmin aanwezig. Het procesverloop is grotendeels te volgen via het format van het P-voorstel (een paar stappen ontbreken hierin). Tijdens het onderzoek hebben we het volledige proces gereconstrueerd. (Zie bijlage 3).

Conform de bestaande afspraken wordt de formatie, waar van toepassing, bijgesteld aan de hand van de P-voorstellen. In 2016 is, in het kader van de najaarsnota, (opnieuw) afgesproken dat bij overschrijding van de P-budgetten de algemeen directeur een voorstel aan het college aanbiedt ter besluitvorming. Ook blijven afwijkingen aan de raad gerapporteerd in het kader van de P&C-cyclus.

## **3. Zijn alle betrokkenen hiermee bekend? En handelen ze op basis hiervan?**

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen verschillende verwachtingen hebben over wie wat moet doen op het terrein van de formatieplannen.

De functionarissen die we gesproken hebben, zijn allen min of meer bekend met het procesverloop van een P-voorstel (ze kennen goed hun stappen, in mindere mate die van andere medewerkers). Recent is het procesverloop op een aantal punten aangepast. Hierdoor verloopt het proces uniformer, enkele verschillen worden gesignaleerd bij tijdsdruk. (Zie bijlage 3).

Alle geïnterviewde functionarissen zijn meer of minder bekend met de P-systematiek en de afspraken bij overschrijding van de P-budgetten. In de praktijk is niet altijd conform de afspraken gehandeld.

In de onderstaande paragraaf volgt een toelichting op de geconstateerde werkwijze.

## **4. Theorie versus praktijk: Waar wijkt de Renkumse praktijk af van de P-systematiek?**

Zoals al eerder is aangegeven, stamt de P-systematiek uit 2002 en is sindsdien niet geëvalueerd.

Uit de interviews, documentenanalyse en de lijncontroles is gebleken dat de Renkumse praktijk in 2015 en 2016 op de volgende twee punten is afgeweken van de P-systematiek.

#### *4.a. Formatieplannen: wie wat heeft gedaan*

Op grond van de P-systematiek zijn de hoofden verantwoordelijk voor het opstellen van de teamformatieplannen, de algemeen directeur/ het MT voor het gemeentelijke formatieplan.

Uit de interviews is gebleken dat in 2015 en 2016 vooral de financieel adviseur het jaarlijkse formatieplan (inclusief) de bezetting heeft opgesteld. Dit is gebeurd in de periode april-mei van het jaar voorafgaand het formatieplan. Ook de analyse van de p-rapportage van zowel het Centrale als het Decentrale P-budget is op de schouders van deze financieel adviseur neergekomen. Formeel zijn de hoofden verantwoordelijk ook voor deze taak.

Tot een paar jaar geleden waren de A3 teamplannen het instrument voor de hoofden om taken en middelen min of meer op elkaar af te stemmen<sup>6</sup> en input te leveren voor de formatieplannen. Door werkdruk zijn de A3 teamplannen, op een uitzondering na, niet meer opgesteld. De uitzondering hierop geldt voor het team BOR, dat zowel een A3 teamplan als het bedrijfsplan Team BOR<sup>7</sup> heeft opgesteld.

Uit de interviews is ook gebleken dat in de onderzochte jaren de algemeen directeur, het MT én de personeelsadviseurs nauwelijks een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het gemeentelijke noch de teamformatieplannen.

De algemeen directeur, het MT en de concerncontroller hebben zich vooral gefocust op de afzonderlijke wijzigingen/en tekorten van het gemeentelijke formatieplan. Overleggen voor de monitoring van de personele kosten zijn in de onderzochte periode nauwelijks aan de orde geweest. P&O heeft in deze jaren een adviserende rol enkel bij de individuele P-voorstellen gehad.<sup>8</sup> Daarnaast heeft een personeelsadviseur (zoveel mogelijk in afstemming met de hoofden) gezorgd voor de verantwoording in LIAS zowel van het Centrale als het Decentrale P-budget in het kader van de begrotingscyclus.

#### *4.b Melding overschrijding Decentraal P-budget*

In de onderzochte jaren zijn overschrijdingen van dit budget in het kader van de P&C-cyclus altijd gemeld op totalen, niet via afzonderlijke voorstellen. Vorig jaar, bij de najaarsnota hebben de algemeen directeur en het college de volgende afspraak opnieuw bevestigd: P-voorstellen buiten de begroting dienen aan het college aangeboden te worden ter besluitvorming. Met ingang van 2017 is de praktijk weer gewijzigd: de P-voorstellen (i.p.v. de collegevoorstellen) worden door de gemeentesecretaris in de collegevergadering besproken.

---

<sup>6</sup> Betrokkenen geven aan dat de begroting altijd leidend is geweest.

<sup>7</sup> Bedrijfsplan team BOR "kwaliteit en kosten in balans", maart 2016.

<sup>8</sup> Na het vertrek van een senior P&O adviseur in 2011 zijn de adviserende en coördinerende werkzaamheden bij het opstellen van de formatieplannen niet meer herverdeeld, ook mede als gevolg van de taakstelling op P&O.



## Financiële zaken

### 5. Welke P-budgetten bestaan er?

Sinds 2002 kent de gemeentelijke organisatie het centrale P-Budget en de decentrale P-Budgetten.

Het **centrale P-budget** bestaat uit verschillende vaste componenten en is vooral bedoeld voor gemeentebrede opleidingen, mobiliteit, uitstroom, werving en selectie, zorg en Arbo, arbeidsvoorwaarden, woon-werkverkeer en salarisadministratie.

De **decentrale P-budgetten** (bestaand uit *het decentrale P-budget én de overige P-posten*) worden gebruikt om meerdere kosten te dekken: naast de salariskosten van de vaste formatie, ook inhuur, uitloopschalen, ziektevervanging, functiegerichte opleidingen, het cafetariamodel, differentiatie en beloning, overwerk, vervroegd afscheid, openstaande P-gerelateerde taakstellingen en organisatieontwikkeling.

Tot slot, bij enkele teams worden sommige personeelskosten gedekt via **materiële budgetten**.

### 6. Wat is de omvang van de begrote budgetten in 2015 en 2016? En wat zijn de daadwerkelijke uitgaven geweest?

#### Het centrale P-budget

Het begrote Centrale P- budget voor 2015 en 2016 is ruim 1 miljoen euro per jaar. Het budget is in beide jaren volledig ingezet maar niet altijd voor het doel waarvoor het bedoeld is.

#### Centraal P-budget 2015

Begroot	Ingezet voor beoogde doelen	Ingezet t.b.v. P-taakstellingen en P-tekorten	Saldo
€1.043.874	€580.130	(296.196+167.548)= €463.744	0

#### Centraal P-budget 2016

Begroot	Ingezet voor beoogde doelen	Ingezet t.b.v. P-tekorten	Saldo
€1.016.304	€819.304	€ 197.000	0

Hieronder volgt een korte toelichting op deze cijfers.

Al een aantal jaren stijgen de personeelskosten in de gemeente Renkum. Om de tekorten in de decentrale budgetten te dekken is geput uit het Centrale P-budget. Daarmee gaven de tekorten wellicht geen aanleiding tot ongemakkelijke discussie met college en de raad. Dat betekende ook

dat het budget niet volledig is ingezet voor het werkelijke doel: training, vorming en opleiding, mobiliteit van medewerkers en organisatieontwikkeling.

In 2015 is € 296.196 uit het Centrale P-budget gebruikt om een taakstelling op het P-budget incidenteel te dekken. Daarnaast is €167.548 ingezet om een deel van het tekort op de decentrale p-budgetten te dekken (in totaal €463.744). In 2016 is €197.000 uit dit-budget geput om een deel van de tekorten op de decentrale p-budgetten te dekken.

### Decentrale P-budgetten

Het **decentrale P-budget(salariskosten)** wordt jaarlijks door de raad vastgesteld in de begroting. Het begrote decentrale P-budget bedroeg ruim 12,7 miljoen in 2015 en 12,5 miljoen in 2016. Daarnaast beschikt de organisatie over overige p-posten. De **overige P-posten** bestaan uit zes verzamelposten: overige personele kosten, personele kosten derden /inhuur, inkomsten personeel, functiegerichte opleiding, diverse overige kosten en handmatig p-budget. In totaal bedragen de overige P-posten € 885.943 in 2015 en €1.712.686 in 2016.

Uit de P&C-cyclus van de afgelopen twee jaar is gebleken dat het totaal van de decentrale P-budgetten en het centrale P-budget niet meer toereikend is. In 2015 bedroeg het negatieve saldo, na dekking uit het Centrale P-budget, €200.122. In 2016 was het negatieve saldo ondanks de dekking uit het Centraal P-budget € 683.871. Zie hieronder

#### Decentrale P-budgetten 2015

	Begroot	Werkelijk	Saldo
salariskosten	12.747.470	11.903.210	844.260
overige p- posten	885.943	2.097.873	-1.211.930
<b>totaal</b>	<b>13.633.413</b>	<b>14.001.083</b>	<b>-367.670</b>
dekking uit Centraal P-budget			167.548
<b>eindsaldo</b>			<b>-200.122</b>

#### Decentrale P-budgetten 2016

	Begroot	Werkelijk	Saldo
salariskosten	12.506.513	11.253.694	1.252.819
overige p- posten	1.712.686	3.784.976	-2.072.229
<b>totaal</b>	<b>14.219.199</b>	<b>15.038.670</b>	<b>-819.471</b>
Taakstelling P-budget niet haalbaar			-140.000
correctie sociaal domein			78.600
dekking uit Centraal P-budget			197.000
<b>eindsaldo</b>			<b>-683.871</b>

NB deze cijfers zijn afkomstig uit de P-rapportages 2015 en 2016 van de F-adviseur

## 7. Welke zijn de grootste afwijkingen ten opzichte van de begrote kosten in 2015 en 2016?

Om inzicht te krijgen in de grootste afwijkingen ten opzichte van de begrote kosten hebben we ingezoomd op de P-rapportages 2015 en 2016. Hierin wordt het onderscheid gehanteerd tussen P-budget (salariskosten) en overige P-posten; ook wordt inzicht gegeven in de begrote en werkelijke kosten. Begrote formatie en daadwerkelijke bezetting worden hier niet weergegeven.

Het P-budget is voor de salariskosten van de vaste formatie, toelagen en uitloopschalen. De overige P-posten, zoals al toegelicht, bestaan uit zes componenten. De meest relevante is: "**personele kosten derden**". Deze is bedoeld om diverse inhuurkosten te betalen (als gevolg van vacatureruimte, werkdruk, ziektevervangning, a.g.v. ouderschapsverlof /zwangerschapsverlof, inclusief uitlening eigen personeel aan derden).

2015	Begroot	Werkelijk	Saldo
<b>salariskosten</b>	<b>12.747.470</b>	<b>11.903.210</b>	<b>844.260</b>
overige p kosten	56.397	157.264	-100.867
<b>P kosten derden</b>	<b>836.290</b>	<b>2.027.512</b>	<b>-1.191.222</b>
inkomsten p	0	-66.664	66.664
opleiding	125.008	149.403	-24.395
diverse overige p	20.283	42.984	-22.701
handmatig p	-152.035	-212.626	60.591
<b>eindtotaal</b>	<b>13.633.413</b>	<b>14.001.083</b>	<b>-367.670</b>

2016	Begroot	Werkelijk	Saldo
<b>salariskosten</b>	<b>12.506.513</b>	<b>11.253.694</b>	<b>1.252.819</b>
overige p kosten	56.734	176.708	- 119.974
<b>P kosten derden</b>	<b>1.615.868</b>	<b>3.556.313</b>	<b>-1.940.445</b>
inkomsten p	30.000	- 12.634	42.634
opleiding	125.351	130.155	- 4.804
diverse overige p	21.783	78.192	-56.409
handmatig p	-137.050	-143.757	6.707
totaal	14.219.199	15.038.670	-819.471
correctie sociaal domein			78.600
<b>Eindtotaal</b>	<b>14.219.199</b>	<b>15.038.670</b>	<b>- 740.871</b>

Het budget voor de salariskosten lijkt in 2015 en 2016 toereikend en laat een positief saldo zien. Uit de gesprekken blijkt dat dit vooral te maken heeft met het feit dat de vacatureruimte niet ingevuld wordt via vaste formatie. Daarnaast kan er sprake zijn van ruimte in het P-max budget. De overschrijding zit vooral in de **P kosten derden (inhuurkosten)**. De overschrijding ten

opzichte van de begroting bedraagt op dit punt bijna 1,2 miljoen in 2015 en bijna 2 miljoen in 2016. (Lees meer hierover onder 8)

## *Sturing, knelpunten en wensen*

### **8. Twee lijncontroles: team Servicepunt en team GGL**

Om meer inzicht te krijgen in de wijze van sturing zowel op de formatie als op de personeelskosten, hebben we ingezoomd op twee teams: één met de hoogste overschrijding van het P-budget in de afgelopen twee jaar; één met het hoogste onderschrijding. Concreet gaat het om team Servicepunt en team Grijs, Groen en Landmeten (voortaan GGL), onderdeel van team BOR.

Op basis van de P-rapportages heeft Team Servicepunt in 2015 en 2016 relatief de hoogste overschrijding van de decentrale p-budgetten, gemiddeld 13,24 procent. Team GGL heeft in dezelfde periode de hoogste onderschrijding van de decentrale p-budgetten, gemiddeld 6,68 procent. (Zie bijlage 4)

### **9. Hoe is op de formatieplannen en p-budgetten gestuurd door betrokkenen?**

Beide hoofden hebben aangegeven weinig ruimte te hebben ervaren in de sturing op de formatie en op de personele kosten. Diverse functionarissen bevestigen het gebrek aan deze ruimte. Een paar terugkomende uitspraken van de geïnterviewde functionarissen hierover:

*"De omvang van de formatie is grotendeels historisch bepaald"; "We hebben geen degelijke discussie over taken, ontwikkelingen en kwaliteit van het personeel gevoerd/ kunnen voeren"; "De begroting was altijd leidend"; "Het formatieplan is vooral financieel gestuurd", "De taakstellingen op het p-budget zijn opgelegd en zonder afstemming verwerkt in het teamformatieplan".*

Hieronder leest u meer over de wijze van sturing op kosten en formatie van de twee geselecteerde teams.

#### **Team Servicepunt**

Op peildatum 31-12 -2015 bestond team Servicepunt uit 17 medewerkers (afgerond 14,20 fte) en twee ingehuurde krachten.

Op peildatum 31-12-2016 bestond team Servicepunt uit 17 medewerkers (afgerond 13,7 fte) en negen ingehuurde krachten.<sup>9</sup>

Per 1 januari 2016 is een nieuw hoofd verantwoordelijk voor team Servicepunt. Een interim teamhoofd was ingehuurd, per 1 maart 2017 is deze positie vacant.

Tijdens het interview heeft het desbetreffende hoofd de opbouw van het team als volgt geschetst:

---

<sup>9</sup> Deze gegevens zijn afkomstig uit de P&O administratie. Het aantal ingehuurde krachten is inclusief de urenuitbreiding van vast personeel via een extern bureau. De gegevens over de formatie zijn niet volledig betrouwbaar. Deze gegevens worden op verschillende plekken, in verschillende applicaties en op verschillende momenten gepeild.

“Het team Servicepunt kent geen evenwichtige leeftijdsopbouw. De grote meerderheid van de vaste medewerkers zit al in de maximale inschaling; zeven ervan zitten ook in een uitloopschaal. Medewerkers hebben daarom onvoldoende prikkels om andere werkzaamheden te zoeken. Niet voor niets spant de werkgever zich om het systeem van de uitloopschalen af te schaffen, omdat het de doorstroming van personeel in de weg staat. Dat is van invloed op de dynamiek in de organisatie en het houdt ook in dat er veelal geen ruimte is voor vervanging bij ziekte binnen het P-budget. Tot slot is één medewerker langdurig ziek. Deze kosten drukken allemaal op de P-budgetten”.

We hebben ingezoomd op de grootste overschrijding ten opzichte van de begrote kosten: het gaat over de **personele kosten derden**. Deze is een verzamelpost voor inhuur vanwege diverse omstandigheden: als gevolg van vacatureruimte, werkdruk, ziektevervanging, a.g.v. ouderschapsverlof /zwangerschapsverlof en behoefte aan specifieke expertise. In totaal gaat het om €207.595 in 2015 en om € 319.891 in 2016. Binnen deze post zijn de grootste uitgaven voor team Servicepunt geboekt ten laste van inhuur als gevolg van vacatureruimte. Voor invulling van vacatureruimte is respectievelijk €153.946 in 2015 en €195.926 in 2016 uitgegeven<sup>10</sup>.

Het betrokken hoofd heeft aangegeven dat in de afgelopen paar jaar veel is geïnvesteerd<sup>11</sup> in de bezetting van de balie/receptie en telefonie, in CMS (de motor van de gemeentelijke website) en in het management (o.a. door het aanstellen van een kwaliteitsmedewerker specifiek voor het Servicepunt). Daarvoor was beperkte vacatureruimte beschikbaar en dat verklaart volgens hem voor een deel de relatief hoge kosten voor inhuur.

De keuze voor inhuur in plaats van een vast dienstverband ligt in de omstandigheid dat de toekomst van het servicepunt lange tijd onzeker was (in verband met mogelijke overgang naar De Connectie). Tegen die achtergrond is men terughoudend geweest bij het aannemen van mensen in vaste dienst. Dat zou immers later ten koste kunnen gaan van medewerkers die elders boventallig zouden kunnen worden. Ergo: inhuren en flexibel zijn.

### **Team BOR in plaats van team GGL**

Op basis van de gegevens in de P-rapportages leek in eerste instantie dat team GGL gemiddeld in 2015 en 2016 de hoogste overschrijding van het p-budget heeft gerealiseerd, met een positief saldo van 6,68 procent. Serviceteam in tegendeel scoorde als tweede na team Servicepunt, met een overschrijding van het p-budget van gemiddeld 9,7 procent.

Uit de verdiepende analyse en de gesprekken, is echter gebleken dat enkele inhuurkosten voor team GGL in 2016 per abuis geboekt zijn op Serviceteam. Hierdoor verandert het totaal van uitgaven van BOR niet, wel het totaal uitgaven van de afzonderlijke teams en dus de cijfers over de

---

<sup>10</sup> Zie het volledig overzicht van de kostenposten in bijlage 4

<sup>11</sup> De functionaliteit is voor de gehele organisatie, de formatie drukt vooral op het team Servicepunt

over- en onderschrijding van de P-budgetten. Naar aanleiding hiervan hebben we besloten de lijncontrole uit te breiden naar het hele team BOR. Team BOR bestaat uit team GGL en Serviceteams.

Op peildatum 31-12-2015 bestond team BOR uit 46 medewerkers (afgerond 43,2 fte) en één ingehuurde kracht.

Op peildatum 31-12-2016 bestond team BOR uit 42 medewerkers (afgerond 39,5 fte) en 7 ingehuurde krachten.<sup>12</sup>

Uit het interview met het desbetreffende hoofd en de verzamelde documentatie blijkt dat voor team BOR uitloopschalen/ toeslagen en inhuur de hoogste personele kostenposten zijn, na de vaste salariskosten. Team BOR kent relatief veel oudere medewerkers (achttien van tweeënveertig) en die hebben hun uitloopschaal gekregen. Twee hebben een toelage. De uitloopschaal en toelagen zijn niet apart begroot en drukken op het p-budget. In het algemeen valt ook op te merken dat de laagste schalen in de loop der tijd zijn verhoogd. Schaal vier komt anders dan vroeger haast niet meer voor.

De ziekteverzuimcijfers bij BOR in 2015 en 2016 steken niet ongunstig af bij het gemiddelde in de organisatie. Eerder, in 2013 /2014 hebben zich twee bedrijfsongevallen voorgedaan (bomenploeg), met langdurige absentie tot gevolg. Een bomenploeg bestaat uit tenminste drie personen, in dit geval bleef er daarvan nog één over. Om het werk toch te kunnen blijven uitvoeren was inhuur toen onvermijdelijk.

In 2015 en 2016 is specifieke expertise ingehuurd voor team GGL. De kosten voor inhuur bedragen respectievelijk ruim €36.000 in 2015 en € 140.000 in 2016.

Een taakstelling op het P-budget van team BOR heeft veel impact op de formatie van dit team. Met ingang van 2011 is team BOR een aantal taakstellingen opgelegd. Per saldo is m.i.v. 2014 een structurele bezuiniging van bijna € 500.000 op jaarbasis op de teamformatie geboekt.

Naar aanleiding hiervan, heeft het hoofd in 2015 samen met het team een bedrijfsplan BOR geschreven. Het doel is om de bezetting om te vormen tot het gewenste niveau, zowel kwalitatief als kwantitatief. Dit kost tijd. De spreiding in opleidingsniveau is onevenwichtig: relatief weinig hbo'ers. Een enkele medewerker is onvoldoende in staat volledig productief te zijn, maar drukt niettemin wel volledig op het P-budget. De ambitie is om een slanker team te vormen. In 2016 is afscheid genomen van zeven medewerkers in de vorm van een arrangement, waarbij ze voor de helft formeel wel in dienst zijn gebleven (en zo nodig ook op te roepen), maar feitelijk niet meer tot de bezetting worden gerekend. De desbetreffende kosten zijn overigens uit reserves betaald.

---

<sup>12</sup> Ook deze gegevens zijn afkomstig uit de P&O administratie. Het aantal ingehuurde krachten is inclusief de urenitbreiding van vast personeel via een extern bureau. De gegevens over de formatie zijn niet volledig betrouwbaar. Deze gegevens worden op verschillende plekken, in verschillende applicaties en op verschillende momenten gepeild.

Ondanks de bovengenoemde omstandigheden heeft betrokkene gestuurd om de p-kosten zo goed mogelijk te drukken en heeft de volgende maatregelen genomen:

-bij het team GGL heeft hij vacatures een bepaalde tijd niet ingevuld; dit heeft de uitgaven verlicht en verklaart het positieve resultaat. Het niet invullen van vacatures is nadelig voor de bedrijfsvoering, waardoor het reguliere onderhoud onder druk is komen te staan.

Veiligheidsaspecten zijn altijd geborgd;

-de vrije ruimte (als gevolg van het niet vervullen van vacatures) is gebruikt om de uitloopschalen te kunnen betalen;

-daarnaast heeft hij, voor de bekostiging van enkele personeelskosten, de volgende budgetten ingezet:

- materieel budget/Rioleringsbudget: t.b.v. uitvoering rioleringsprojecten (€ 75.000,-)
- subsidie inkomsten via Overheid: t.b.v. zwerfafval projecten (€ 25.000,-)
- subsidie inkomsten via Waterschap: t.b.v. Afkoppeling/afwatering (€ 12.000,-)

#### **10. Welke knelpunten hebben betrokkenen ervaren?**

De P-budgetten staan al een aantal jaren onder druk. Hieronder volgt een aantal knelpunten, dat de geïnterviewde functionarissen hebben ervaren bij de sturing en bewaking van de personeelskosten.

Mede als gevolg van de *economische crisis* is de *arbeidsmobiliteit* van medewerkers zeer beperkt. Hierdoor is er geen sprake van evenwichtige *opbouw van het personeelsbestand* (mix van jong in aanloopchaal en oud in uitloopchaal). Relatief veel oudere medewerkers zijn in hun uitloopchaal terechtgekomen, hun baan zekerheid is relatief groot wat ook ten koste gaat van de arbeidsmobiliteit. In de praktijk kunnen ze nauwelijks vervangen worden door jonge instromers.

*Inhuur* van personeel is de afgelopen paar jaar erg toegenomen. Op peildatum 31-12-2015 was het aantal ingehuurde krachten 31, de vaste formatieplaatsen afgerond 195. Op peildatum 31-12-2016 was het aantal ingehuurde krachten 111<sup>13</sup>, de vaste formatieplaatsen 184. Uit de interviews blijkt dat vanwege de decentralisaties en organisatieontwikkelingen (dus de *onzekerheid over structurele taken*) vaak is gekozen voor relatief duurdere inhuur; het willen minimaliseren van mogelijke risico's in verband met ziektevervanging en eventuele WW-aanspraken maken deze constructie nog aantrekkelijker.

De *informatie over inhuur* is versnipperd in verschillende applicaties (CODA, Cognos en P&O applicatie) waardoor het verloop van het p-budget niet actueel en volledig is.

Oplopende *ziekteverzuimcijfers* (gemeentebreed bijna zeven procent) helpen evenmin.

---

<sup>13</sup> Deze aantallen zijn inclusief de urenuitbreiding van vast personeel via een extern bureau.



Verder is er een verschil tussen de theoretische formatie en de *daadwerkelijke bezetting*: in de loop der jaren zijn enkele functies zwaarder gewaardeerd; het budget voor de formatie is daarop echter niet altijd aangepast.

Een structureel knelpunt vormen de *taakstellingen*: die zijn in de loop der jaren opgelegd en grotendeels ook ingevuld. Bovendien is ambitie op ambitie gestapeld, onder de vlag van efficiënter werken. De verwachte efficiencyslag door digitalisering is echter onvoldoende gerealiseerd.

Pogingen in de loop der jaren ondernomen om een *takendiscussie* uit te voeren binnen de organisatie en met de raad zijn telkens gestrand. Als gevolg hiervan is er een *discrepantie ontstaan tussen ontwikkelingen en ambities* en het formatiebudget dat daarbij hoort. Enkele voorbeelden die deze discrepantie tonen, zijn: informatiebeveiliging en privacy beleid, procesmanagement, inkoopbeleid, digitale dienstverlening en sturing op kwaliteit (handvest).

Volgens de functionarissen die we gesproken hebben, is het *formatieplan eenzijdig opgesteld* op basis van het financiële kader. Daarom moeten scherpe keuzes worden gemaakt. Het motto zou moeten zijn: "Als er geen budget is of komt, dan doen we het niet". De loyaliteit van de organisatie gaat echter zo ver, dat die keuzes niet worden gemaakt, althans er wordt geen 'nee verkocht'. Daarnaast is de organisatie zelf (op een aantal terreinen) niet in staat geweest om alle ontwikkelingen en nieuwe taken snel en volledig in kaart te brengen. (Dit kan te maken hebben met de organisatiewijzigingen: teamhoofden zien en horen veel, maar zij zijn daarnaast ook afhankelijk van sleutelmedewerkers van wie wordt verwacht dat zij snel en adequaat ontwikkelingen signaleren.)

## **Ontwikkelingen**

Sinds 2002 is er veel gebeurd in gemeenteland. We noteren slechts een aantal recente ontwikkelingen: de extra taken vanuit het Rijk in het kader van de decentralisaties<sup>14</sup>, de bezuinigingen door het Rijk, de ambities van het Rijk (in Digitaal 2017<sup>15</sup> in Dienstverlening 2020<sup>15</sup>, op het gebied van de omgevingswet). Ook wil de gemeente Renkum een ketenpartner zijn, die in verschillende samenwerkingsverbanden<sup>16</sup> opereert, en interacteert met de netwerksamenleving<sup>17</sup>. Door organisatie- en wettelijke ontwikkelingen staat de gemeente Renkum voor grote uitdagingen. Al deze ontwikkelingen roepen een paar relevante vragen op:

- Hoe houden we het overzicht in een complexe omgeving?

---

<sup>14</sup> In het kader van de decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet, de Participatiewet en het Passend Onderwijs.

<sup>15</sup> Dienstverlening 2020: burgers kunnen vanaf 2020 zoveel mogelijk dienstverlening en informatievoorziening digitaal regelen.

<sup>16</sup> De gemeente Renkum werkt met meerdere organisaties samen in diverse verbanden: in De Connectie op het terrein van de bedrijfsvoering; in de ODRA op het gebied van milieu, bouw en woningtoezicht; in de G12 op het gebied van gezamenlijke inkoop in het sociaal domein.

<sup>17</sup> Op basis van de Besturingsfilosofie Renkum 2014 gaat de gemeente Renkum meer verbinding zoeken met de horizontale samenleving en meer verantwoordelijkheden naar inwoners verschuiven.

- Welke type organisatie interacteert het beste met de netwerksamenleving en de samenwerkingsverbanden?
- Hoe zorgen we ervoor dat de formatie adequaat toegesneden is op de gemeentelijke taken en ambities?

In de gesprekken die we met een aantal functionarissen gevoerd hebben, is gezegd dat de discussie over de nieuwe gemeentelijke taken en ambities, ontwikkelingen en samenwerking nog steeds ad hoc wordt gevoerd met het college en met de raad.

Het huidige MT voert nu intern de discussie over welke organisatie toekomstbestendig is. De vertaling ervan in een adequaat formatieplan van de gemeentelijke organisatie zal nog gemaakt moeten worden.

### **11. Welke wensen hebben betrokkenen voor de toekomst?**

Alle functionarissen die we gesproken hebben, hebben diverse wensen en zien kansen om beter te kunnen sturen op kosten en formatie. We hebben deze wensen en kansen geordend onder de volgende vijf punten.

1. Formatie en personeelsbeleid
2. Budget voor de personeelskosten/ P-systematiek
3. Sturing op de p-kosten en formatie
4. Cultuur
5. Randvoorwaarden

Een aantal wensen zou onder meerdere punten geschaard kunnen worden.

#### **1. Formatie en personeelsbeleid**

**Een discussie voeren over wettelijke taken, ambities en ontwikkelingen;** de resultaten hiervan vertalen in de werkelijk benodigde formatie. Een (politieke) keuze aan de hand van een takendiscussie zou hierin als breekijzer kunnen gaan dienen.

**Beter aan de voorkant:** nadenken over wat we nodig hebben en dus beter begroten (zie ook 2)

**De A3 teamplannen opnieuw invoeren** om inzichtelijk te maken welke taken en activiteiten uitgevoerd moeten worden.

**Ruimte creëren om specialistische kennis** voor projecten flexibel in te kunnen huren.

**Een actueel personeelsbeleid vaststellen:** introductie van strategisch personeel management is in goede bedoelingen blijven steken. Het project zou in het kader van/ afstemming met het project Organisatieontwikkeling opnieuw opgepakt kunnen worden. In het kader van nieuw beleid de discussie met het GO voeren over de afschaffing van de uitloopschalen.

**Invulling geven aan het Strategische Personeel Planning:** de economie trekt weer aan en hoofden zouden het gesprek met medewerkers kunnen aangaan over doorstroming naar een hogere functie of elders.

## 2. Budget voor de personeelskosten en P-systematiek

**Begroten op de werkelijke kosten,** zoals de gemeente Rheden doet. In Renkum zijn de formatieplannen eenzijdig opgesteld op basis van het financiële kader.

**Kwaliteit en kosten in balans:** voldoende budget voor een goed functiehuis

**Actualisatie van de P-systematiek** waarin mobiliteit en langdurige ziekte niet meer op het P-budget drukken.

## 3. Sturing op de p-kosten

**Regelmatig monitoren op bezetting en kosten**

**Het belang om regelmatig (formatie, bezetting en kosten) binnen het MT te bespreken:**

“Bij de voorjaarsnota valt nog bij te sturen; bij de najaarsnota lukt dit niet meer”

**Zonder budget geen uitgaven!**

**Minder inhuren** (voorwaarde: er moet inzicht zijn in welke taken structureel uitgevoerd moeten worden in het Sociale Domein en in de gevolgen van organisatieontwikkeling, lees De Connectie.) Inhuur is relatief duur, daarom is het verstandig medewerkers een tijdelijk contract aan te bieden of in vaste dienst te nemen, zodra zicht bestaat op structurele taken.

**Maak alle p-budgetten (ook materiele budgetten) inzichtelijk.**

**Bundel de informatie uit CODA, Cognos en P&O applicatie** op een centrale plek per medewerker (contractduur, facturatie status, etc.). Daardoor kan op inhuur strakker gestuurd worden.

## 4. Cultuur

**Afspraken vastleggen** over wie wat doet bij formatie, bezetting en budgetten (plan do check act)

**Evaluëren en elkaar houden aan de afspraken**

Op naar **een “interdisciplinaire werkwijze”** waarbij medewerkers vanuit verschillende invalshoeken (juridisch, financieel, HR, control enz.) samen gaan denken over wat we nodig

hebben, welke informatie we daarvoor moeten bijhouden en welke systemen daarvoor geschikt zijn. Op dit moment is de informatie over de bovengenoemde onderdelen gefragmenteerd in de organisatie opgeslagen. Door werkdruk zijn medewerkers minder bereid elkaar op te zoeken.

**Een kartrekker/verantwoordelijke aanwijzen** die de coördinatie op zich neemt van alle taken en werkzaamheden op het terrein van formatie, bezetting en budgetten.

“We moeten vraagstukken **integraal oplossen** en het belang van het eigen team overstijgen”.

Het MT is verantwoordelijk: aangeven wat hij wil en daarvoor ruimte creëren. Er moet een plan komen! *(Te betrekken bij de komende college-onderhandelingen)*

## 5. Randvoorwaarden

**Het belang van managementinformatie:** de data die nu versnipperd zijn, moeten gekoppeld en vertaald kunnen worden in actuele managementinformatie. Het gaat in ieder geval om vaste formatie, bezetting, inhuur, langdurige ziekte, zwangerschap/ouderschapsverlof, uitloop. Het budget en de kosten voor mobiliteit moeten ook apart zichtbaar zijn.

**Het belang van ondersteunende systemen en applicaties:** om beter te kunnen sturen is er behoefte aan goede software dat ervoor zorgt dat de data van de adviseurs van financiën en P&O op elkaar aansluiten. Een dergelijk systeem moet op elk gewenst moment HRM-informatie kunnen uitspuwen.

## HOOFDSTUK 2. Conclusies en aanbevelingen

Hieronder leest u de conclusies van het auditteam over de deelvragen. De deelvragen zijn geordend in drie thema's:

- Procesbeheersing
- Financiële zaken
- Sturing, knelpunten en wensen.

De vragen over procesbeheersing zijn toetsende vragen. Daarover geeft het auditteam een oordeel en formuleert een eindconclusie op basis van het gehanteerde normenkader.

De resterende vragen zijn open vragen. Daarbij is een oordeel niet aan de orde; we beschrijven wat we tijdens het onderzoek in de praktijk hebben geconstateerd/ aangetroffen.

### *Procesbeheersing*

#### **1. P-systematiek en formatieplannen**

De P-systematiek is in 2002 geïntroduceerd voor sturing en bewaking van de personeelskosten en is sindsdien niet geëvalueerd. De huidige formatieplannen en daarmee het p-budget per team zijn gebaseerd op verouderde historische gegevens en op de traditionele inrichting van de gemeente als aanbodgerichte, "op zichzelf staande" instantie.

Sinds 2002 is er veel gebeurd in gemeenteland, de gemeente Renkum wil een ketenpartner zijn, die in verschillende samenwerkingsverbanden opereert en interacteert met de netwerksamenleving. Door organisatie- en wettelijke ontwikkelingen staat de gemeente Renkum voor grote uitdagingen. De discussie over een toekomstbestendige organisatie kan niet meer uitgesteld worden.

De afspraken in de P-systematiek over wie betrokken is bij het opstellen van de formatieplannen zijn in 2015 en 2016 niet opgevolgd. Er zijn geen actuele afspraken op dit terrein gemaakt. Uit het onderzoek blijkt dat de desbetreffende functionarissen hierover verschillende verwachtingen hebben. Het opstellen van formatieplannen is feitelijk vooral op de schouders van één financieel adviseur neergekomen. Bovendien is er in de onderzochte jaren nauwelijks aandacht geweest voor managementinformatie, monitoring en sturing op basis ervan. A1

#### **2. Wijzigen formatieplannen: de P-voorstellen**

De organisatie beschikt niet over een procesbeschrijving van het opstellen van een P-voorstel. Betrokkenen zijn min of meer bekend met de stappen van het proces. Het procesverloop is niet efficiënt. Bij tijdsdruk worden verschillen in de werkwijze gesignaleerd. A2

#### **3. Melding overschrijding decentraal P-budget**

De afspraken in de P-systematiek over de overschrijding van het decentrale P-budget (salariskosten) zijn in 2015 en 2016 niet altijd nagekomen. In deze jaren zijn overschrijdingen in

het kader van de P&C-cyclus, altijd gemeld op totaalbedragen, niet via afzonderlijke voorstellen aan het college. A3

#### **Eindconclusie procesbeheersing**

Op basis van het bovenstaande concludeert het auditteam dat de organisatie de bovengenoemde processen onvoldoende beheerst. A4

### **Financiële zaken**

#### **4. P-budgetten**

Sinds 2002 kent de gemeentelijke organisatie in Renkum het centrale P-budget en de decentrale P-budgetten (bestaand uit het decentrale P-budget/salariskosten én de overige P-posten).

Het Centrale P- budget voor 2015 en 2016 is begroot op ruim 1 miljoen euro per jaar. Dit budget is in beide jaren volledig ingezet maar niet altijd voor het doel waarvoor het bedoeld is.

De som van de decentrale P-budgetten in 2015 is ruim 13,6 miljoen en 14,2 miljoen in 2016.

#### **5. Stand P-budgetten**

Het totaal van het decentrale en het centrale P-budget is in 2015 en 2016 niet meer toereikend. In 2015 bedroeg het negatieve saldo ruim twee ton. In 2016 was het negatieve saldo bijna zeven ton (€ 683.871,-)

#### **6. Begrote kosten versus uitgaven**

Bij een globale vergelijking van de begrote kosten ten opzichte van de uitgaven blijkt dat de overschrijding vooral zit in de P-kosten derden of inhuurkosten. In 2015 is hiervoor ruim 8 ton begroot en iets meer dan twee miljoen uitgegeven. In 2016 is ruim 1,6 miljoen begroot; de daadwerkelijke uitgaven voor inhuur bedragen ruim 3,5 miljoen (met een overschrijding van bijna twee miljoen).

### **Sturing, knelpunten en wensen**

#### **7. Lijncontroles team Servicepunt en team BOR: sturing op formatie en p-kosten**

Beide hoofden hebben aangegeven weinig ruimte te hebben ervaren in de sturing op de formatie en op de personele kosten. Dit heeft te maken met diverse omstandigheden (zie 8. Knelpunten)

In 2015 en 2016 laat team **Servicepunt/Servicepunt** relatief de hoogste overschrijding van het P-budget zien, gemiddeld 13,2 procent. Deze wordt grotendeels veroorzaakt door inhuur en het ontbreken van evenwicht in de personeelsopbouw (de grote meerderheid van de medewerkers zit

in de maximale inschaling; zeven ervan zitten in een uitloopschaal). Het desbetreffende hoofd heeft aangegeven dat in de afgelopen paar jaar veel is geïnvesteerd in de bezetting van de receptie, in CMS (de motor van de gemeentelijke website) en in het management (o.a. door het aanstellen van een kwaliteitsmedewerker specifiek voor het Servicepunt). Daarvoor was beperkte vacatureruimte beschikbaar en dat verklaart volgens hem voor een deel de relatief hoge kosten voor inhuur. De keuze voor inhuur ligt in de omstandigheid dat de toekomst van het servicepunt lange tijd onzeker was (in verband met mogelijke overgang naar De Connectie). Tegen die achtergrond is men terughoudend geweest bij het aannemen van mensen in vaste dienst. Ergo: inhuren en flexibel zijn.

In 2015 en 2016 vormt **Team BOR** qua aantal vaste medewerkers het grootste team van de gemeente Renkum. Ook team BOR kent een relatief hoog aantal medewerkers in de uitloopschaal (18 van de 42). Met ingang van 2014 is een structurele taakstelling van bijna een half miljoen op het P-budget van dit team opgelegd. Het hoofd heeft de volgende maatregelen genomen om de p-kosten te drukken:

- een tijdelijke vacaturestop (o.a. om de uitloopschalen te kunnen betalen);
- vervroegd afscheid van zeven medewerkers;
- inzet van materiele budgetten/subsidie inkomsten voor de bekostiging van enkele personele kosten i.v.m. de uitvoering van projecten;
- in 2015 heeft het hoofd samen met het team het bedrijfsplan BOR opgesteld met het doel om kwaliteit en kwantiteit in balans te brengen.

## **8. Knelpunten**

Bij de sturing op formatie en op de personeelskosten hebben de geïnterviewde functionarissen meerdere knelpunten ervaren. Hieronder volgt een opsomming:

- geen evenwichtige personeelsopbouw als gevolg van beperkte arbeidsmobiliteit en van de economische crisis;
- het feit dat de formatieplannen eenzijdig zijn opgesteld op basis van het financieel kader; de formatie is gebaseerd op verouderde historische gegevens;
- de taakstellingen op het P-budget;
- het uitblijven van de takendiscussie waardoor een discrepantie is ontstaan tussen ambities, ontwikkelingen en bijbehorende formatie;
- onzekerheid over de gemeentelijke taken i.v.m. organisatie- en wettelijke ontwikkelingen, waardoor inhuur steeds aantrekkelijker is geworden;
- oplopende ziekteverzuimcijfers;
- verschil tussen theoretische formatie en bezetting;
- de versnippering van managementinformatie in verschillende applicaties, waardoor actuele informatie ontbreekt.

## **9. Wensen**

De geïnterviewde functionarissen hebben diverse wensen en zien kansen om beter te kunnen sturen op kosten en formatie. Deze hebben we gerangschikt onder de volgende vijf punten:

- Formatie en personeelsbeleid
- Budget voor de personeelskosten/ P-systematiek
- Sturing op de p-kosten en formatie
- Cultuur
- Randvoorwaarden



## Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet het auditteam hieronder enkele aanbevelingen. De volgorde van de aanbevelingen is gekoppeld aan de volgorde van de vraagstelling en conclusies; deze is niet bepaald door de prioritering van de aanbevelingen.

**A1.** *Hervat de discussie over taken, ambitie en ontwikkelingen en vertaal de uitkomsten ervan in formatieplannen en actueel personeelsbeleid (inclusief een actuele P-systematiek).*

Sinds 2002 is er veel gebeurd in gemeenteland, de gemeente Renkum wil een ketenpartner zijn, die in verschillende samenwerkingsverbanden opereert en interacteert met de netwerksamenleving. Door organisatie- en wettelijke ontwikkelingen staat de gemeente Renkum voor grote uitdagingen. De discussie over een toekomstbestendige organisatie kan niet meer uitgesteld worden. De visie op de organisatie dient vertaald te worden in adequaat personeelsbeleid en passende budgetten.

Volgens het auditteam heeft het huidige MT een fundamentele rol hierin. De wijze waarop het MT deze discussie zal voeren, zowel binnen de organisatie als met de bestuurders en de politiek, zal bepalend zijn voor de uitkomsten.

**A2.** *Beschrijf en verbeter het proces van het opstellen van de P-voorstellen, inclusief de rollen.*

**A3.** *Bundel actuele managementinformatie (minstens over vaste formatie, bezetting, inhuur, langdurige ziekte en uitloop) op een centrale plek en monitor deze regelmatig. In de monitoring heeft zowel het management als de concerncontroller een belangrijke rol. Deze informatie dient regelmatig met het college besproken te worden.*

**A4.** *Voer de PDCA- cyclus op het terrein van formatieplannen (plan, do, check, act) in en leg vast wie wat doet.*

### Tot slot

Op 1 juni 2017 heeft het auditteam het auditrapport met het MT, de concerncontroller en vier adviseurs besproken. De aanwezigen onderschrijven de resultaten van het onderzoek en hebben gezamenlijk de volgende top drie van prioriteiten bepaald:

- 1. Een discussie voeren over wettelijke taken, ambities en ontwikkelingen;** de resultaten hiervan vertalen in de werkelijk benodigde formatie. Dus **beter aan de voorkant:** integraal nadenken over wat nodig is aan formatie om de taken uit te voeren en beter begroten
- 2. Meer en betere sturing door het MT**
- 3. Zorgen voor actuele managementinformatie**

Het MT heeft ook besloten deze prioriteiten te vertalen in concrete acties, met een verantwoordelijke en een tijdsplanning (volgens de gebruikelijke format van het verbeterplan) in het op te stellen Lokaal Transitieplan van de Gemeente Renkum.



## Gemeente Renkum

### BIJLAGE 1 Plan van aanpak "Quick scan P-systematiek"

#### Inleiding

In het onderzoeksprogramma interne audits 2017 heeft het college een Quick scan naar de P-systematiek opgenomen.

#### Aanleiding

In 2002 heeft de gemeente Renkum voor de sturing en bewaking van de personeelskosten de zogenaamde P-systematiek geïntroduceerd. Uit de laatste P&C-cyclus is gebleken dat het totaal van het decentrale en het centrale P-budget niet meer toereikend is. Tijd om na te gaan hoe deze systematiek in de praktijk werkt en hoe hierop wordt gestuurd door de organisatie.

#### Doel

Het doel van de Quick scan is tweeledig:

1. inzicht geven zowel in de werking van de P-systematiek in de praktijk als in de wijze van sturing hierop;
2. aanbevelingen doen om waar nodig de kwaliteit van de procesbeheersing te verbeteren.

Op welke aspecten en teams zoomen we specifiek in

We beginnen met de toelichting op de P-systematiek en een schets van het procesverloop: wie doet wat op het terrein van formatieplannen/wijzigingen en verantwoording van de financiële consequenties. Vervolgens brengen we een aantal relevante financiële aspecten in kaart. Tot slot zoomen we in op de wijze van sturing op de formatieplannen/p-budgetten door drie teams: één met de hoogste overschrijding in de afgelopen twee jaar; één met de hoogste onderschrijding; team P&O.

Hierbij zullen we aandacht geven aan good practices, knelpunten uit de praktijk en wensen voor de toekomst. Waar nodig (bijvoorbeeld op het terrein van de financiële verantwoording) zullen we ook medewerkers uit team Financiën interviewen.

## Onderzoeksvragen

### *Procesbeheersing*

12. Wat houdt de P-systematiek in?
13. Zijn er (aanvullende) afspraken gemaakt over de sturing en bewaking van de personeelskosten?
14. Zijn alle betrokkenen hiermee bekend en handelen ze op basis hiervan?
15. Waar wijkt de Renkumse praktijk af van bestaande documenten/afspraken? Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?

### *Financiële zaken*

16. Welke P-budgetten bestaan er?
17. Wat is de omvang van de begrote budgetten in 2015, 2016 en 2017?
18. Wat zijn de daadwerkelijke uitgaven in 2015 en 2016 geweest?
19. Welke zijn de grootste afwijkingen ten opzichte van de begrote kosten in 2015 en 2016?

### *Sturing, knelpunten en wensen*

20. Hoe is op de formatieplannen en p-budgetten gestuurd door betrokkenen?
21. Welke knelpunten ervaren betrokkenen?
22. Welke wensen hebben ze voor de toekomst?

## Afbakening

De Quick scan richt zich op de periode 2015 tot en met begin 2017.

Een oordeel over de kwaliteit van de P-systematiek en van het personeelsbeleid is niet aan de orde. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit onderwerp van onderzoek.

Separaat aan deze Quick scan werkt de organisatie aan inzicht en analyse van P-budgetten en formatie in 2017, in opdracht van het college. Voor de financiële analyse zullen we ook gebruik maken van documenten en overzichten die eventueel al opgesteld zijn in het kader van de uitvoering van die opdracht.

## Normenkader/methode onderzoek

Het normenkader is in bijlage 1 opgenomen en heeft betrekking op de procesdoelmatigheid. De onderzoeksvragen over de financiële aspecten en de sturing zijn open vragen; daarbij is een normenkader niet aan de orde.

Het auditteam zal informatie op verschillende wijze verzamelen, te weten:

- **Deskresearch:** het doel hiervan is om vast te stellen welke interne procedures en afspraken bestaan.
- **Lijncontrole:** om inzicht te krijgen in de wijze van sturing in de praktijk zal het auditteam de formatieplannen 2015, 2016 en 2017 van twee teams selecteren en van begroting, naar uitvoering/wijziging tot verantwoording volgen.
- **Interviews:** hiermee wordt nagegaan hoe de interne regels in de praktijk worden gevolgd. Knelpunten en wensen voor de toekomst worden toegelicht. Benadrukt wordt dat het functioneren van individuele medewerkers geen onderwerp van onderzoek is.

Wie is de opdrachtgever en wie is de proceseigenaar

Het college van B&W is bestuurlijke opdrachtgever. De algemeen directeur verleent op grond van het door het college vastgestelde onderzoeksplan interne audits 2017 de opdracht tot deze Quick scan. Het onderzoek betreft de P-systematiek; de kwartiermaker bedrijfsvoering is proceseigenaar. Aanbevelingen zullen, als gebruikelijk, onder de regie van het MT worden uitgezet.

## Wat zijn de randvoorwaarden / kaders waarbinnen de onderzoeken plaats moeten vinden

Een belangrijke randvoorwaarde bij de uitvoering van de Quick scan is het commitment van de betrokken medewerkers.

## Hoe is de samenstelling van het auditteam

De samenstelling van het auditteam voor deze audit is als volgt:

- Tiziana van Boekel-Billé: auditor
- Henk Aalders: directiesecretaris
- Chris Hermsen: informatiebeheerder

## Wat zijn de termijnen voor rapportage en de follow-up

Conform het onderzoeksprogramma interne audits 2017 zal dit onderzoek dit jaar worden uitgevoerd en afgerond. Na bespreking van het auditrapport in het MT, geeft het MT opdracht aan de proceseigenaar om binnen acht weken een verbeterplan op te stellen. Hierin is opgenomen welke aanbevelingen op welke termijn worden overgenomen en welke maatregelen op welke

termijn worden getroffen. Het door het college goedgekeurde verbeterplan vormt de basis voor de follow-up van de Quick scan.

**Zijn er specifieke afspraken over bijvoorbeeld vertrouwelijkheid**

Geen.

## Bijlage 2 Normenkader procesdoelmatigheid

Zijn er afspraken gemaakt over wie wat doet op het terrein van formatieplannen/wijzigingen en financiële consequenties?

Norm	Toetsingscriteria
A. Er zijn afspraken gemaakt over wie wat doet op het terrein van formatieplannen/wijzigingen en financiële consequenties.	Welke afspraken zijn gemaakt over wie wat doet op het terrein van formatieplannen/wijzigingen en financiële consequenties? In welke documenten zijn deze afspraken vastgelegd?

Zijn de betrokken medewerkers hiermee bekend? Worden de afspraken ook nageleefd?

Norm	Toetsingscriteria
B. De medewerkers zijn bekend met het bestaan en de inhoud van de afspraken.	Zijn de betrokken medewerkers op de hoogte van het bestaan van de afspraken?
C. De afspraken zijn in de praktijk nageleefd	Zijn eventuele afwijkingen t.o.v. afspraken/ werkwijze toegelicht/onderbouwd?

Waar wijkt de Renkumse praktijk af van bestaande documenten/afspraken? Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?

Norm	Toetsingscriteria
D. De praktijk verloopt conform de bestaande documenten/ afspraken	Zijn er verschillen tussen de bestaande documenten/ afspraken en de werkwijze in de praktijk?  Welke verklaring geven betrokkene hierover?

### Bijlage 3 Procesverloop P- voorstellen

Op basis van de beschikbare documenten en de gesprekken hebben we het procesverloop van de P-voorstellen als volgt gereconstrueerd:

#### P-voorstel

1. Het hoofd maakt het P-voorstel digitaal via Xential sjabloon (eventueel i.o.m. P&O) en stuurt het P-voorstel (digitaal), **zonder paraaf\*** door naar P&O adviseur

1a het hoofd vult het format van een P-voorstel in en verzendt het naar hrm@renkum.nl

2. P&O Adviseur geeft advies, parafeert en geeft hard copy door aan F-adviseur
3. F-adviseur geeft advies, parafeert en geeft hard copy terug aan P&O
4. P&O geeft hard copy terug aan hoofd
5. Hoofd ondertekent en **geeft door aan P&O\***

5a (soms bij tijdsdruk geeft het hoofd het p-voorstel direct aan secretariaat)

6. P&O geeft voorstel aan secretariaat
7. Via het tekenboek gaat het voorstel naar concerncontroller en organisatieadviseur (opmerkingen worden op geel papier gemaakt, geen paraaf)

7a. soms bij tijdsdruk worden de p-voorstellen niet gezien door cc/organisatieadviseur

8. Secretariaat scant het voorstel in en zet het in Ibabs
9. MT neemt besluit, secretariaat zet het in tekenboek, JS parafeert
10. Getekend P-voorstel gaat retour via secretariaat naar P&O medewerker
11. P&O medewerker scant het goedgekeurde voorstel en verzendt het via hrm@renkum.nl aan alle betrokkenen (hoofd, F-adviseur, salarisadministratie, P&O adviseur)

\*Deze twee stappen zijn recent toegevoegd. Voorheen stuurde de f-adviseur het voorstel direct naar het MT. Bij negatief advies, had het hoofd geen kans om voorbereid te reageren op dit advies.

Enkele voorstellen werden niet meteen teruggekoppeld naar de adviseurs. De financiële overzichten rakten als gevolg daarvan vertroebeld, althans de zekerheid dat ze volledig kloppen was er niet.

## BIJLAGE 4 Overzicht kosten Team Servicepunt en Team BOR 2015 en 2016

<b>Team Servicepunt 2015</b>	begroot	werkelijk	saldo
1. salariskosten	1.110.963	1.046.461	64.502
2. overige personele kosten	2.363	10.253	-7.890
3. personele kosten derden	4.000	207.595	-203.595
4. inkomsten personeel	0	4.504	-4.504
5. opleiding	11.855	26.622	-14.767
6. diverse overige kosten	2.904	7.241	-4.337
<b>Totaal team Servicepunt</b>	<b>1.132.085</b>	<b>1.302.676</b>	<b>-170.591</b>

afwijking budget Team Servicepunt in 2015 – 15,07%

<b>Team Servicepunt 2016</b>	begroot	werkelijk	saldo
1. salariskosten	977.343	756.753	220.590
2. overige personele kosten	1.963	6.070	-4.107
3. personele kosten derden	0	319.891	-319.891
4. inkomsten personeel	0	27	-27
5. opleiding	9.773	15.637	-5.864
6. diverse overige kosten	2.904	6.812	-3.908
<b>Totaal Team Servicepunt</b>	<b>991.983</b>	<b>1.105.190</b>	<b>-113.207</b>

Totaal afwijking budget Team Servicepunt in 2016 is -11,41%

**Gemiddelde afwijking in 2015 en 2016 is -13,24 %**



Team BOR 2015

<b>Team grijs, groen en landmeten</b>	begroot	werkelijk	saldo
1. salariskosten	891.188	892.730	-1.542
2. overige personele kosten	4.230	4.981	-751
3. personele kosten derden	0	31.003	-31.003
5. opleiding	8.885	3.797	5.088
6. diverse overige kosten	719	5.050	-4.331
7.db handmatig p-budget	-3.300	-10.303	7.003
<b>Totaal Team grijs, groen en landmeten</b>	<b>901.722</b>	<b>927.259</b>	<b>-25.537</b>

<b>Serviceteams</b>	begroot	werkelijk	saldo
1. salariskosten	1.421.774	1.391.124	30.650
2. overige personele kosten	9.161	24.079	-14.918
3. personele kosten derden	-44.000	72.718	-116.718
4. inkomsten personeel	0	-75	75
5. opleiding	14.463	25.573	-11.110
6. diverse overige kosten	797	1.760	-963
<b>Totaal Serviceteams</b>	<b>1.402.195</b>	<b>1.515.179</b>	<b>-112.984</b>

Team BOR 2016

<b>Team grijs, groen en landmeten</b>	begroot	werkelijk	saldo
1. salariskosten	975.043	804.332	170.711
2. overige personele kosten	4.421	8.547	-4.126
3. personele kosten derden	0	5.011	-5.011
5. opleiding	9.750	8.582	1.168
6. diverse overige kosten	719	1.532	-813
7.db handmatig p-budget	-4.375	-1.983	-2.393

<b>Totaal Team grijs, groen en landmeten</b>	<b>985.558</b>	<b>826.022</b>	<b>159.536</b>
<b>Serviceteams</b>	begroot	werkelijk	saldo
1. salariskosten	1.458.517	1.379.074	79.443
2. overige personele kosten	9.247	23.209	-13.962
3. personele kosten derden	-46.000	175.648	-221.648
5. opleiding	14.585	7.961	6.624
6. diverse overige kosten	797	14.804	-14.007
<b>Totaal Serviceteams</b>	<b>1.437.146</b>	<b>1.600.696</b>	<b>-163.550</b>

afwijking budget van team GGL in 2015 is -2,83%, in 2016 is 16,19%

Gemiddelde afwijking in 2015 en 2016 is 6,68%

afwijking budget van Serviceteam in 2015 is -8,06% ; in 2016 is -11,38%

Gemiddelde afwijking in 2015 en 2016 is - 9,72%

## **BIJLAGE 5 Overzicht van de geïnterviewde medewerkers**

Tijdens het vooronderzoek hebben we inventariserende gesprekken gevoerd zowel met een paar leden van het college als met de twee directeurs, de adviseur organisatieontwikkeling, de concern controller en een paar adviseurs.

Tijdens het verdiepende onderzoek hebben we de volgende functionarissen geïnterviewd:

- Gemeentesecretaris
- Concern controller
- Kwartiermaker bedrijfsteam
- Hoofd BOR
- Financieel adviseur
- P&O adviseur

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met een juridisch adviseur, een P&O administrateur en een secretaresse.