Arbeidskrapte in Súdwest-Fryslân

Onderzoeksverslag

18 december 2024

Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. R.J. (Rick) Anderson (hoofdonderzoeker, lid)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. M.S. (Marsha) de Vries CPC (secretaris)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Website: www.gemeentesudwestfryslan.nl

Rekenkameronderzoek
Arbeidskrapte in Sudwest-Fryslân

December 2024

Doel

- Inzicht geven in de gevolgen van arbeidskrapte voor de gemeentelijke organisatie
- Inzicht geven in de wijze waarop mogelijke knelpunten worden aangepakt

Aanpak

- Literatuurstudie
- Documentanalyse
- Analyse personele data
- Interviews

Conclusies

- Geen eenduidig beeld van percentage moeilijk vervulbare vacatures
- Relatief hoge bezetting door zelf uitvoeren van taken
- In- en uitstroom medewerkers is relatief laag, doorstroom is relatief hoog

Conclusies

- Beeld van effecten arbeidskrapte niet bevestigd
- De gemeente anticipeert op krapte arbeidsmarkt met concrete acties
- Acties lijken effectief
- De gemeente kan meer met landelijke voorstellen

Aanbevelingen

- Maak een organisatiebreed kwantitatief overzicht van tijdsduur openstaande vacatures
- Revitaliseer SPP
- Periodieke monitoring van en verantwoording over SPP

Aanbevelingen

- Gebruik de mogelijkheden van beloningsdifferentiatie
- Voer exitgesprekken
- Inventariseer, presenteer en prioriteer acties gericht op de aanpak van arbeidskrapte

Rekenkamer Súdwest-Fryslân, december 2024

Inhoud

INLEIDING **6**
BESTUURLIJKE SAMENVATTING **7**
CONCLUSIES 11
AANBEVELINGEN 15
HOOFDSTUK 1 ONDERZOEKSOPZET ARBEIDSKRAPTE **17**
1.1 INLEIDING EN AANLEIDING 17
1.2 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG 18
1.3 METHODEN EN TECHNIEKEN VAN ONDERZOEK 19
HOOFDSTUK 2 NORMENKADER **20**
2.1 DE FORMULERING VAN ARBEIDSMARKTBELEID 20
2.2 IMPLEMENTATIE VAN ARBEIDSMARKTBELEID: DE MAATREGELEN 22
2.3 DOELMATIG EN DOELTREFFEND 24
2.4 NORMENKADER 24
HOOFDSTUK 3 HET KNELPUNT **26**
3.1 ALGEMEEN 26
3.2 INVULLING VACATURES 29
3.3 DE AANGEGEVEN KNELPUNTEN 38
HOOFDSTUK 4 HET GEVOERDE PERSONEELSBELEID **43**
4.1 ALGEMEEN 43
4.2 HET ORGANISATIEPLAN 2023-2026 44
4.3 EXTERNE INHUUR 46
HOOFDSTUK 5 DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK **49**
5.1 ALGEMEEN 49
5.2 HET SOCIAAL JAARVERSLAG 51
5.3 HET CULTUURONDERZOEK 54
5.4 STRATEGISCHE PERSONEELS PLANNING 57
5.5 CAMPAGNE GOEDE EN INCLUSIEVE WERKGEVER 60
5.6 OPLEIDINGSBUDGETTEN 62
5.7 LEREN EN ONTWIKKELEN 66
5.8 HUIS VAN INZETBAARHEID/WERKPLAATS/WERKDRUK 68
HOOFDSTUK 6 ANALYSE **69**
6.1 ANALYSE OP BASIS VAN EXTERNE DATA 69
6.2 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN 79
6.3 BELEID, PRAKTIJK EN NORMENKADER 81
HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN **91**

7.1 CONCLUSIES 91
7.2 AANBEVELINGEN 95
BESTUURLIJKE REACTIE 97
NAWOORD REKENKAMER 99
LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN 100
LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR 102

Inleiding

Iedere gemeente kampt op dit moment met een krappe arbeidsmarkt. Dit kan leiden tot hogere uitgaven voor inhuur, maar zelfs tot ernstige vertragingen in de uitvoering van taken. Ook de ambtelijke organisatie van SWF kampt met dit probleem en regelmatig wordt dit probleem dan ook onder de aandacht gebracht. Met dit onderzoek wil de rekenkamer laten zien hoe groot dat probleem voor de ambtelijke organisatie eigenlijk is, wat de gemeente hieraan doet en hoe effectief die maatregelen zijn.

Het was niet eenvoudig om dit onderzoek goed af te bakenen. Gedurende het onderzoek bleek namelijk, dat de gemeente tal van maatregelen treft om te anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt. Deze maatregelen worden niet altijd expliciet in het kader van strategische personeelsplanning genomen, maar raken dit beleidsterrein wel en zijn dan ook meegenomen in dit onderzoek.

Een woord van dank gaat uit naar de ambtelijke organisatie. De organisatie heeft de rekenkamer snel en volledig antwoord kunnen geven op alle gestelde vragen. Zonder deze medewerking had dit onderzoek niet in deze vorm afgerond kunnen worden.

Wij vertrouwen erop, met dit rapport de gemeenteraad inzicht te geven in de omvang en de gevolgen van de krapte op de arbeidsmarkt voor de ambtelijke organisatie. Daarnaast biedt dit rapport inzicht in de maatregelen die de gemeente nu al treft en mogelijkerwijs zou kunnen treffen.

drs. J.H. Lepage MPA

Voorzitter rekenkamer Súdwest-Fryslân

Bestuurlijke samenvatting

Op dit moment is er sprake van een krappe arbeidsmarkt. Organisaties in het privaat en publiek domein moeten veel moeite doen om kwalitatief personeel in voldoende mate te werven en aan zich te binden, zo ook gemeenten. Daarnaast neemt de vraag naar kwalitatief personeel toe vanwege de steeds complexere vraagstukken die bij gemeenten op tafel liggen. Ook SWF kampt met arbeidskrapte, binnen bijvoorbeeld het sociaal domein en het ruimtelijk beheer (Programmabegroting 2024, p. 16 en 99). Zo vermeldt de programmabegroting in dit verband het volgende: “De krapte op de arbeidsmarkt werkt door naar de gemeente en onze aannemers. Door een tekort aan mensen kunnen werken niet altijd volgens planning uitgevoerd worden. Het betekent uitstel van werken en verhoging van (loon)prijzen. De afgelopen jaren is dat meermaals gebleken en heeft dat ook invloed gehad op de werkzaamheden in de openbare ruimte. De verwachting is dat we hier de komende jaren last van blijven houden, zeker ook met het oog op extra opgaven die op ons afkomen” (Programmabegroting 2024, p. 94).

Met dit onderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad inzicht bieden in de gevolgen van de krapte op de arbeidsmarkt voor de ambtelijke organisatie. Daarnaast wil de rekenkamer de gemeenteraad informeren over de wijze waarop mogelijke knelpunten als gevolg van de arbeidskrapte worden aangepakt. Voor dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke knelpunten doen zich als gevolg van de arbeidskrapte voor, welke maatregelen neemt de gemeente om deze knelpunten op te lossen en hoe doelmatig en doeltreffend zijn deze maatregelen?

Het normenkader is geconstrueerd aan de hand van eerder uitgevoerd onderzoek, externe publicaties en notities van andere overheidsorganisaties. De openstaande vacatures zijn in eerste instantie getraceerd door de personele administratie te raadplegen. Het gaat dan om de vacatures die in 2022 en 2023 hebben opengestaan. Naar aanleiding van deze administratieve exercitie is vervolgens bezien welke mogelijke gevolgen deze openstaande vacatures hebben voor de organisatie. Hiertoe zijn interviews afgenomen, maar zijn ook documenten en medewerkerstevredenheidsonderzoeken geraadpleegd. Het arbeidsmarktbeleid dat de gemeente voert, is op basis van besluitvorming in het college en/of de directie in beeld gebracht. Om de daadwerkelijke implementatie, de maatregelen die zijn genomen in de periode 2022 en 2023, in kaart te brengen, zijn interviews afgenomen en zijn eveneens documenten geanalyseerd. Ten tijde van dit onderzoek voeren enkele leden van deze rekenkamer soortgelijke onderzoeken uit bij andere gemeenten. Het normenkader dat voor dit onderzoek is opgesteld en de aanbevelingen die op basis van dit onderzoek worden geformuleerd, zijn echter bewust niet gebaseerd op een vergelijking tussen deze gemeenten: daarvoor zijn de gemeenten te verschillend in aard, omvang en ligging.

Op basis van het normenkader, kan het volgende worden geconstateerd:

Operationele norm	Nadere uitwerking	SWF
Arbeidsmarktbeleid		
Heldere en consistente doelstellingen	Betrokkenen hebben eenzelfde perceptie van de doelstelling en de rangschikking van verschillende doelstellingen.	De gemeente beschikt ten tijde van dit onderzoek niet over een geautomatiseerde administratie waaruit blijkt hoe lang bepaalde vacatures precies open staan. Respondenten geven aan dat de gemeente nog niet over een integraal arbeidsmarktbeleid beschikt. Wel wordt in het organisatieplan van 2022 vermeldt, dat de gemeente zichzelf wil positioneren als aantrekkelijke werkgever voor potentiële nieuwe medewerkers.
Valide veronderstellingen	De gemeente heeft een beeld van aanwezige bezetting, huidige taken, toekomstige bezetting en toekomstige taken.	In de meeste ketenplannen wordt gesteld dat minimaal eens per jaar een strategische personeelsplanning moet worden vormgegeven. Hier wordt na de zomer van 2024 een start mee gemaakt.
	De gemeente hanteert valide veronderstellingen met betrekking tot de interne en de externe arbeidsmarkt.	In diverse rapportages wordt de krapte op de arbeidsmarkt opgevoerd als verklaring voor vertraging of voor meer inhuur. De benchmark uit het sociaal jaarverslag laat zien, dat de bezetting per 1.000 inwoners hoger ligt dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Dit kan samenhangen met het feit dat de gemeente relatief veel taken zelf uitvoert. De gemeente beschikt niet over een administratie waaruit de tijdsduur dat een vacature opstaat getraceerd kan worden.
Concrete instructies en controlemogelijkheden	Het beleid is vertaald naar werkinstructies en procedures en hierop kan gecontroleerd worden.	Om externe inhuur terug te dringen wordt in 2024 door het directieteam het toetsingskader externe inhuur vastgesteld. Hierin staan ook enkele afspraken en uitgangspunten weergegeven. Deze laten echter nog ruimte voor verschillende interpretaties. De aanvullende regels zijn echter wel zeer concreet.
Implementatie maatregelen		
Tijd en capaciteit	Er is voldoende tijd en capaciteit beschikbaar om de maatregel door te voeren.	Aangegeven wordt, dat soms ingezet wordt op teveel activiteiten en dat een scherpere prioritering raadzaam is.

Financiële kaders	De maatregelen blijven binnen de budgettaire kaders.	Geen budgetoverschrijdingen zijn aan het licht gekomen. Wel worden soms structurele activiteiten, zoals de campagne, gefinancierd vanuit incidenteel budget.
Discretionaire ruimte	Budgethouders dienen voldoende ruimte te hebben om zelf beslissingen te nemen met betrekking tot hun bezetting.	Men ervaart de huidige beloningsstructuur als te weinig gedifferentieerd en te laag (Cultuuronderzoek). Weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot beloningsdifferentiatie.
Afhankelijke variabelen		
Doelmatigheid	Met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk maatregelen doorvoeren.	De gemeente heeft een aantal acties ondernomen. Zo wordt regionaal gebruik gemaakt van de Flekspool. Daarnaast worden stagiaires en trainees ingezet. De gemeente stelt jaarlijks opleidingsbudgetten ter beschikking. Deze worden in de jaren 2022 en 2023 niet geheel besteed. De kaders worden soms als te stringent ervaren. Ook hebben medewerkers niet altijd tijd om opleidingen te volgen. Intern worden via het Leerhuis diverse opleidingen, trainingen en workshops aangeboden. Naar aanleiding van het cultuuronderzoek wordt in 2024 het functiewaarderingstraject afgerond. Van de mogelijkheid tot arbeidsmarkttoelagen maakt men niet veel gebruik. Men maakt weinig gebruik van andere mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie. In 2022 wordt organisatiebreed het project SPP uitgerold, waarbij de gemeente de huidige bezetting afzet tegen de wenselijke bezetting en eventuele oplossingen vertaalt naar actieplannen die in 2023 en 2024 moeten worden uitgevoerd. De actieplannen van de ketens bevatten zeer concrete acties om de gewenste bezetting te realiseren. In de managementrapportages over 2023 wordt echter enkel door de keten Omgeving melding gemaakt van acties die direct gerelateerd kunnen worden aan het actieplan. Aangegeven wordt, dat de aandacht voor het SPP project in 2023 wat is afgenomen en dat het vervolg is doorgeschoven naar 2024. Het voornemen uit de ketenplannen om jaarlijks een strategische personeelsplanning vorm te

		geven, wordt na de zomer van 2024 door de ketens opgepakt. In 2022 is een start gemaakt met de vormgeving van een eigen 'werkenbij' website voor de gemeente (Sociaal Jaarverslag, 2022). Deze site wordt in 2023 gelanceerd. In 2023 participeert de gemeente in een aantal projecten om leerlingen en medewerkers bij andere organisaties kennis te laten maken met het werken in de gemeentelijke organisatie. Budget is vrijgemaakt om op moeilijk vervulbare vacatures wervingscampagnes te voeren. Deze campagnes blijken effectief. Vanaf november 2022 is een professioneel recruiter op tijdelijke basis aangesteld die zich richt op het schrijven van vacatureteksten, de begeleiding van de communicatie van vacatures, etc. Vanaf medio 2023 is echter geen capaciteit meer beschikbaar. Het opzetten van campagnes om SWF als werkgever in de markt te zetten is daarom niet verder tot ontwikkeling gekomen. In 2023 wordt een onboardingsprogramma vormgegeven om nieuwe collega's sneller te laten landen en beter te verbinden met de organisatie.
Doeltreffendheid	De bezetting is op peil opdat alle huidige en toekomstige taken van de gemeente adequaat vervuld kunnen worden.	Vanaf 2020 is het aantal indiensttreders hoger dan het aantal uitdiensttreders. De bezetting is met 10,5 fte. per 1.000 inwoners hoger dan het gemiddelde van 8,8 fte. Het werkklimaat wordt als positief ervaren (Cultuuronderzoek). Relatief zijn er veel werknemers in een salarisschaal van 1 tot en met 3 en weinig personen tussen schaal 10 tot en met 12. De gemeente slaagt erin om jongere werknemers relatief lang te binden. De doorstroom is hoog. Het ziekteverzuim ligt zeer laag. Met 4,7% in 2023 behoort SWF bijna tot de best practice gemeenten.

Conclusies

Op basis van dit onderzoek, kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd.

Er is geen eenduidig beeld omtrent het percentage moeilijk vervulbare vacatures.

De gemeente geeft zelf aan, dat het percentage moeilijk vervulbare vacatures in 2023 5% bedraagt (A+O Fonds). Dit is relatief laag. Gemeenten van vergelijkbare omvang noteren voor dat jaar een percentage van 17%. Ook in de jaren 2021 en 2022 noteert de gemeente zeer lage percentages. Het lage percentage wordt niet bevestigd in dit onderzoek. De gemiddelde tijd waarbinnen een vacature in 2023 wordt vervuld (gecorrigeerd voor vacatures die niet worden vervuld) is 101 dagen. Daarmee ligt de gemeente goed in lijn met een naburige gemeente (100 dagen).

Functies die relatief snel worden vervuld, zijn zeer verschillend van aard. Dit geldt tevens voor functies die relatief minder snel worden vervuld. Soms wordt een vacature binnen de gemiddelde tijd vervuld, terwijl een soortgelijke functie pas na een langere termijn vervuld kan worden. Respondenten geven zelf aan, dat met name vacatures op het gebied van Inkoop, Ruimtelijke Ontwikkeling en Juridische Zaken moeilijk te vervullen zijn.

Ten tijde van dit onderzoek beschikt de gemeente niet over een geautomatiseerde administratie waaruit kan worden opgemaakt hoe lang individuele vacatures open staan. Hoewel de gemeente aangeeft, dat gewerkt wordt aan een dergelijke administratie, was deze in de eerste helft van 2024 nog niet operationeel. Voor het jaar 2023 kan de gemeente een sheet opleveren op basis waarvan de rekenkamer zelf per vacature het aantal dagen kan berekenen dat de vacature openstaat. In de sheet die de gemeente oplevert kan geen onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe invulling. Voor 2022 kan de gemeente een dergelijk overzicht niet leveren.

Een en ander heeft tot gevolg, dat op dit moment weinig kwantitatief inzicht bestaat in het huidige knelpunt en ook weinig kwantitatief inzicht bestaat in mogelijke toekomstige knelpunten.

Er is een relatief hoge bezetting, doordat de gemeente meer dan gemiddeld taken zelf uitvoert.

Te zien is, dat SWF met 10,5 fte. per 1.000 inwoners een relatief hoge bezetting kent als deze bezetting vergeleken wordt met gemeenten met een vergelijkbare omvang (8,8 fte. per 1.000 inwoners). Dit beeld wordt genuanceerd in de benchmark die de gemeente in 2021 laat uitvoeren. Deze benchmark concludeert het volgende: ”Uw kosten van het primaire proces zijn 8% hoger per inwoner dan gemiddeld (+€ 7,9 miljoen). We zien dat gemeente Súdwest-Fryslân meer taken zelf uitvoert dan gemiddeld, hierdoor heeft de gemeente meer formatie dan gemiddeld in de referentiegroep. Een groot gedeelte van de hogere kosten is te verklaren aan de hand van de werklast die de gemeente te verzetten heeft” (Benchmark, 2022, p. 15). De overheadskosten zijn 4% lager per inwoner dan gemiddeld, maar aangezien de formatie in het primair proces hoger is dan gemiddeld, zijn de overheadskosten daadwerkelijk 6% lager dan gemiddeld (Benchmark, 2022, p. 15).

Er is een relatief laag in- en uitstroom percentage en een hoog doorstroom percentage.

Het instroompercentage ligt relatief laag: 17% tegen een gemiddelde van 18,8% in 2023 bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Het uitstroompercentage ligt eveneens lager dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Het doorstroompercentage is in 2023 echter beduidend hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang: 15% tegenover 6,6%. Het aandeel instromers jonger dan 35 jaar is vergelijkbaar met gemeenten van vergelijkbare omvang, maar het aandeel jongere uitstromers (van 25 tot 35 jaar) is met 11,8% lager dan de 16,8% die vergelijkbare gemeenten in 2023 schrijven. Het instroompercentage ligt in 2023 hoger dan het uitstroompercentage, hetgeen ook bij andere gemeenten is waar te nemen.

De vaste bezetting ligt met 80% in 2023 iets hoger dan gemeenten met een vergelijkbare omvang (76%), maar dit verschil is niet significant. Logischerwijs geeft de gemeente minder uit aan externe inhuur dan vergelijkbare gemeenten. Het gemiddeld bruto maandsalaris ligt iets onder het gemiddelde en de gemeente kent relatief veel personen die zich bevinden in een lagere salarisschaal. Hoewel de gemeente meer begroot, liggen de daadwerkelijke opleidingskosten in 2022 goed bij het gemiddelde. Het ziekteverzuim is laag. In 2023 noteert de gemeente een ziekteverzuim van 4,7%, waar gemiddeld 6,2% wordt aangegeven. Het laagst genoteerde ziekteverzuim (de best practice) bedraagt voor 2023 4,3%.

De indruk ontstaat, dat SWF sterk inzet op doorstroom. Het aangegeven lage percentage moeilijk vervulbare vacatures verhoudt zich minder tot datgene wat wordt aangegeven in de begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken en ook minder tot datgene wat de respondenten aangeven.

Het beeld dat krapte op de arbeidsmarkt leidt tot vertraging en tot meer inhuur wordt niet bevestigd door de gemeente zelf.

In diverse rapportages wordt de krapte op de arbeidsmarkt opgevoerd als knelpunt. Soms wordt daarbij aangegeven dat deze krapte leidt tot vertraging, zoals bij het opstellen van de Woon-zorgvisie. In de meeste gevallen wordt de krapte op de arbeidsmarkt echter als oorzaak voor een hogere inhuur opgevoerd. Aangezien inhuur over het algemeen duurder is dan het aanstellen van personeel in loondienst, leidt dit in 2023 binnen de ketens tot overschrijding van de begrote personele lasten (managementrapportages ketens, 2023). Ook respondenten geven aan dat de organisatie veel last heeft van de krapte op de arbeidsmarkt, zeker in relatie tot de extra taken die de gemeente moet uitvoeren. Respondenten geven aan, dat de krapte op de arbeidsmarkt tot gevolg heeft dat taken minder snel worden uitgevoerd (Interview, 14 februari 2024).

Dit pessimistische beeld wordt niet geheel bevestigd in dit onderzoek. Vacatures worden in 2023 gemiddeld binnen 101 dagen vervuld, hetgeen zich goed verhoudt tot de gemiddelde tijd van 100 dagen die bij een naburige gemeente is waargenomen. De gemeente heeft het A+O Fonds doorgegeven, dat in 2023 5% van de vacatures wordt aangemerkt als moeilijk vervulbaar: een zeer laag percentage. Gemeenten van vergelijkbare omvang merken voor dat jaar 17% van de vacatures aan als moeilijk vervulbaar. Dit lage percentage kan moeilijk een argument vormen voor vertragingen van de werkzaamheden.

De gemeente onderneemt diverse acties om te anticiperen op de arbeidsmarktkrapte.

De gemeente heeft een aantal acties ondernomen om te anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt. In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van de Fryske Flekspool, waarin de gemeente samenwerkt met andere overheidsorganisaties. Daarnaast wordt gewerkt met stagiaires en trainees. Het merendeel van de trainees heeft inmiddels een vast dienstverband bij de gemeente gekregen. De gemeente kent een relatief hoog opleidingsbudget. De daadwerkelijke besteding van dit budget is vergelijkbaar met andere gemeenten. De gemeente is in 2023 gestart met een functiewaarderingstraject dat in 2024 naar verwachting wordt afgerond. De gemeente is terughoudend met het toekennen van arbeidsmarkttoelagen of andere vormen van beloningsdifferentiatie.

Hoewel het traject strategische personeelsplanning ambitieus van start gaat, is de aandacht hiervoor afgenomen. Het traject sluit in 2022 af met de vormgeving van actieplannen die concrete acties bevatten op het gebied van strategische personeelsplanning. De meeste jaarplannen en managementrapportages 2023 gaan echter niet in op strategisch personeelsbeleid. Desgevraagd wordt gesteld er nog geen verdere concrete keten-actieplannen zijn voor 2023 en 2024 en dat de totstandkoming hiervan per keten in een proces zit. Andere respondenten stellen in dit verband, dat de aandacht voor SPP ook kan zijn afgenomen doordat een nieuwe directie is aangetreden.

De meeste ketenplannen voor 2024 en 2025 nemen de ambitie op om jaarlijks een strategische personeelsplanning vorm te geven. Ook staan in deze ketenplannen overige ambities op personeelsgebied verwoord. Desgevraagd wordt gesteld, dat de ketens na de zomer van 2024 verdere invulling geven aan strategische personeelsplanning.

Op dit moment beschikt de gemeente niet over een inschatting van de gewenste toekomstige bezetting op basis van getraceerde ontwikkelingen.

In 2023 is gewerkt aan de ontwikkeling en lancering van een werkenbij-website om SWF als werkgever beter vindbaar te maken. Daarnaast participeert de gemeente in 2023 in een aantal projecten om leerlingen kennis te laten maken met de gemeente en wordt deelgenomen aan de Week van de Uitwisseling van Werken. Ook is budget beschikbaar gesteld voor het voeren van campagnes voor moeilijk vervulbare vacatures. Deze campagnes blijken effectief om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen (Interview, 14 mei 2024). Het betreft hier incidenteel budget.

Op basis van eerdere ervaringen is in 2024 formatieve ruimte gevonden om de vacature voor de functie van adviseur arbeidsmarkt en recruitment vacant te stellen.

Tevens is in 2023 een onboardingsprogramma vormgegeven om nieuwe collega's sneller te laten landen en beter te verbinden met de organisatie (Managementrapportage Bedrijfsvoeren, 2023, Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

Pogingen om het werk eenvoudiger in te richten en om tot een hogere graad van automatisering of digitalisering over te gaan, worden niet expliciet in verband gebracht met het terugdringen van de werkdruk of met krapte op de arbeidsmarkt. Aangegeven wordt, dat op dit moment niet specifiek naar mogelijkheden worden gezocht om de werkdruk te verminderen (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024). Aan de andere kant ligt het ziekteverzuim zeer laag: in 2023 behoort SWF met 4,7% bijna tot de best practice gemeenten in termen van ziekteverzuim (4,3%).

Hoewel open hiring een geschikte werkwijze kan zijn voor het invullen van bepaalde functies binnen de gemeente, is de doorstroom van deze functies binnen de gemeente beperkt en kan de gemeente voor deze functies goed aan geschikte kandidaten komen.

Effectiviteit van het beleid is moeilijk vast te stellen, maar de acties lijken effectief.

Hoewel het traceren van beleidseffectiviteit niet eenvoudig is, kunnen sommige indicatoren toch een indruk geven van de effectiviteit. Ondanks het feit dat de instroom lager ligt ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, zijn er meer instromers dan uitdiensttreders. Zo traden in 2022 101 medewerkers in dienst en hebben 76 medewerkers de organisatie verlaten. Dit patroon doet zich ook in 2020 en 2021 voor. Ten opzichte van 2022 stijgt de formatie van 900 fte. naar 960 fte. in 2023. De bezetting is met 10,5 fte. per 1.000 inwoners in 2023 hoger dan het gemiddelde van 8,8 fte. per 1.000 inwoners, maar hierbij zij gesteld dat de gemeente relatief veel taken zelf uitvoert. In het aantal personen uitgedrukt stijgt de formatie van 1010 in 2022 naar 1080 in 2023. Het doorstroompercentage ligt bij SWF hoog, hetgeen als positief effect valt aan te merken. Het cultuuronderzoek laat zien, dat medewerkers bevlogen en betrokken zijn en dat men trots is op de samenwerking. Ook op andere onderdelen liggen de scores van het cultuuronderzoek goed in lijn met de benchmark (Cultuuronderzoek). Zo zijn de omgangsvormen correct, ervaart men steun en vertrouwen van het management, voelt men zich veilig en ervaart men inclusiviteit (Cultuuronderzoek).

De arbeidsmarktcampagne blijkt effectief en de gemeente continueert deze campagne in 2024. De campagne bestaat uit een aantal activiteiten die in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. Te denken is dan aan het lanceren en in de lucht houden van een website, het participeren in projecten gericht op leerlingen, het deelnemen aan de Week van de Uitwisseling, het gericht voeren van campagnes op moeilijk vervulbare vacatures, etc. Het probleem hierbij is wel, dat het hier eigenlijk om een structurele activiteit gaat die incidenteel gebudgetteerd is.

De gemeente slaagt erin om jongere werknemers relatief lang te binden: hoewel het aandeel jongere instromers vergelijkbaar is, is het aandeel jongere uitstromers is in 2023 namelijk laag. De doorstroom is hoog, hetgeen ook een verklaring kan zijn voor het feit dat jongere werknemers relatief lang bij de gemeente blijven. De gemeente beschikt over een relatief groot opleidingsbudget en over een relatief groot aanbod aan opleidingen, ook op het gebied van persoonlijke ontwikkeling. Ook wordt veel gebruik gemaakt van stagiaires en lijkt het traineeprogramma effectief om jongeren aan te trekken en te behouden voor de gemeentelijke organisatie.

Er is nog meer mogelijk.

Landelijk worden door onder meer de VNG, het A+O Fonds en het Centraal Planbureau aanbevelingen gedaan om te anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt. SWF pakt in de praktijk sommige van deze voorstellen op en andere in mindere mate. Zo wordt nog niet een actief beleid gevoerd op beloningsdifferentiatie. De beloningen zelf zijn eveneens bescheiden: gemiddeld genomen ligt het bruto maandsalaris in 2023 iets onder het gemiddelde. Opvallend is, dat SWF in 2023 relatief veel personen in dienst heeft die werkzaam zijn binnen een salarisschaal van 1 tot en met 3, terwijl de gemeente juist relatief weinig personen tussen schaal 10 tot en met 12 in dienst heeft.

Ook is men terughoudend met het inzetten van extern personeel. De flexibele bezetting is relatief aan de lage kant en dit geldt tevens voor de uitgaven aan externe inhuur.

De gemeente kent een onboardingsprogramma, maar voert geen traceerbare intake- of exitgesprekken. Wel worden in het kader van inzetbaarheid inzetbaarheidsgesprekken gevoerd.

Ook vindt nog geen differentiatie in sollicitatieprocedures plaats. Zo wordt bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van open hiring, hetgeen overigens correct wordt toegelicht en uitgelegd door de gemeente.

Aanbevelingen

Uit de bovenstaande conclusies volgen dan de volgende aanbevelingen, gericht aan het college:

Het verdient aanbeveling om periodiek een organisatiebreed kwantitatief inzicht te verstrekken in de tijdsduur dat vacatures openstaan om op die manier knelpunten in vacaturevervulling beter inzichtelijk te maken. Dit inzicht zou de gemeente de mogelijkheid kunnen bieden nog doelgerichter actie te ondernemen. Op basis van dit inzicht kan bijvoorbeeld duidelijk worden, dat bepaalde functies moeilijker zijn te vervullen dan andere functies en hier zouden dan gerichte maatregelen op ingezet kunnen worden.

Op dit moment beschikt de gemeente niet over een organisatiebrede inschatting van de gewenste toekomstige bezetting op basis van getraceerde ontwikkelingen. Aanbevolen wordt, de aandacht voor strategische personeelsplanning te revitaliseren. Zo kan worden toegezien op de vormgeving van strategische personeelsplanning op ketenniveau in de tweede helft van 2024. Op basis van deze personeelsplanningen kan dan tevens een organisatiebrede strategische personeelsplanning worden vormgegeven. Een organisatiebreed beeld van strategische personeelsplanning biedt de mogelijkheid om tussen afdelingen te schuiven, mochten ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Het blijft in dit verband raadzaam, om ontwikkelingen die van invloed zijn op het takenpakket van de gemeente, periodiek te traceren en te vertalen naar een gewenste toekomstige bezetting.

Acties die in het kader van strategische personeelsplanning zijn voorgenomen, dienen periodiek gemonitord en verantwoord te worden. Hoewel het traject strategische personeelsplanning in 2022 afsluit met de vormgeving van actieplannen, gaan de meeste jaarplannen en managementrapportages 2023 niet in op strategisch personeelsbeleid.

In navolging van het advies van het Centraal Planbureau kan overwogen worden de mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie beter te benutten. Op dit moment wordt daar zeer terughoudend mee omgegaan. Aan de andere kant kan beloningsdifferentiatie ook tot ongewenste effecten leiden. Het aanbieden van een hogere vergoeding aan nieuwe medewerkers kan weliswaar effectief zijn bij het werven van nieuwe medewerkers, maar tevens een gevoel van onrechtvaardigheid oproepen bij de zittende medewerkers die dezelfde functie vervullen. Het aanbieden van een universele functiedifferentiatie voor zowel nieuwe als zittende medewerkers die moeilijk vervulbare functies vervullen, is niet eenvoudig. De inschaling van een functie is immers gekoppeld aan het loongebouw van de gemeente en het wijzigen van één functie kan direct gevolgen hebben voor andere functies.

Wel is denkbaar, dat de gemeente inzet op het verruimen van secundaire arbeidsvoorwaarden om zich nog beter te positioneren als aantrekkelijke werkgever.

Het verdient aanbeveling om exitgesprekken te voeren, opdat getraceerd kan worden waarom medewerkers de organisatie verlaten. De gesprekken kunnen waardevolle inzichten opleveren die mogelijkerwijs omgezet kunnen worden naar gerichte acties.

De gemeente onderneemt al heel veel acties om te anticiperen op krapte op de arbeidsmarkt. Het kan overwogen worden, om al deze acties systematisch te inventariseren en te presenteren, opdat een nadere prioritering kan worden gemaakt.

Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet Arbeidskrapte

1.1 Inleiding en aanleiding

Op dit moment is er sprake van een krappe arbeidsmarkt. Organisaties in het privaat en publiek domein moeten veel moeite doen om kwalitatief personeel in voldoende mate te werven en aan zich te binden, zo ook gemeenten. Daarnaast neemt de vraag naar kwalitatief personeel toe vanwege de steeds complexere vraagstukken die bij gemeenten op tafel liggen. Denk hierbij aan de Omgevingswet, energietransitie, woningbouwopgave, klimaatadaptatie, circulaire economie en stikstofproblematiek. Ook de ontwikkeling van vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt is van invloed op de uitvoeringskracht van gemeenten.

Om bovenstaande uitdagingen het hoofd te bieden, ontwikkelen gemeenten arbeidsmarktbeleid om in huidige en toekomstige personele knelpunten te kunnen voorzien. Dit arbeidsmarktbeleid kan onder meer betrekking hebben op:

- De werving van nieuwe medewerkers;
- Het behoud van medewerkers door te investeren in opleidingsmogelijkheden en het bieden van loopbaanperspectief;
- Strategische personeelsplanning;
- Arbeidsvoorwaarden;
- Het aanleggen van voorzieningen knelpunten personeel;
- Het type arbeidsrelatie dat wordt aangegaan, waaronder het type arbeidscontract, de visie op externe inhuur en de inzet op samenwerking met andere gemeenten.

Ook SWF kampt met arbeidskrapte, binnen bijvoorbeeld het sociaal domein en het ruimtelijk beheer (Programmabegroting 2024, p. 16 en 99). Zo vermeldt de programmabegroting in dit verband het volgende: “De krapte op de arbeidsmarkt werkt door naar de gemeente en onze aannemers. Door een tekort aan mensen kunnen werken niet altijd volgens planning uitgevoerd worden. Het betekent uitstel van werken en verhoging van (loon)prijzen. De afgelopen jaren is dat meermaals gebleken en heeft dat ook invloed gehad op de werkzaamheden in de openbare ruimte. De verwachting is dat we hier de komende jaren last van blijven houden, zeker ook met het oog op extra opgaven die op ons afkomen. Hierbij valt te denken aan energie, circulariteit en klimaat” (Programmabegroting 2024, p. 94). De jaarstukken 2022 vermelden, dat de realisatie van kunstwerken achterblijft als gevolg van personeelstekort (Jaarstukken 2022, p. 45). De gevolgen van arbeidskrapte strekken zich niet alleen uit naar de uitvoeringskracht. Arbeidskrapte kan tevens een negatief effect hebben op de weerstandscapaciteit als bijvoorbeeld veel extern personeel moet worden ingehuurd of als de loonkosten bovengemiddeld stijgen (Programmabegroting 2024, p. 18 en 120, Jaarstukken 2022, p. 53).

Evenals andere gemeente worden in SWF maatregelen getroffen om de gevolgen van arbeidskrapte en andere personele knelpunten om te buigen. Door alert te zijn op de beste manier van organiseren, ontstaat aandacht voor het afwegingskader rondom zelf doen, samenwerken of uitbesteden. Naast een meer projectmatige aanpak van procesoptimalisatie zet de gemeente in op een cultuur waarin medewerkers zelf het voortouw nemen tot verbeteringen in de dienstverlening en de organisatie van het eigen werk. Monitoring, strategische personeelsplanning en managementrapportages worden hiervoor ingezet. In het

licht van de uitdagingen op de arbeidsmarkt is het van belang dat de gemeente duurzaam omgaat met het bestaande personeelsbestand zo vermelden de jaarstukken 2022 (Jaarstukken 2022, p. 26 en 52).

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

De rekenkamer van SWF wil de gemeenteraad inzicht geven in de gevolgen van de arbeidskrapte. Daarnaast wil de rekenkamer de gemeenteraad informeren over de wijze waarop mogelijke knelpunten als gevolg van de arbeidskrapte worden aangepakt. Deze doelstellingen kunnen worden vertaald naar de volgende onderzoeksvraag:

Welke knelpunten doen zich als gevolg van de arbeidskrapte voor, welke maatregelen neemt de gemeente om deze knelpunten op te lossen en hoe doelmatig en doeltreffend zijn deze maatregelen?

Deze onderzoeksvraag kan vertaald worden naar de volgende deelvragen:

1. Welke nomen kunnen geformuleerd worden met betrekking tot het gemeentelijke arbeidsmarktbeleid en de implementatie daarvan?
2. Wat zijn de knelpunten als gevolg van de arbeidskrapte voor de gemeentelijke organisatie?
3. Welke arbeidsmarktbeleid voert de gemeente om deze knelpunten op te lossen?
4. Welke maatregelen neemt de gemeente om invulling te geven aan dit arbeidsmarktbeleid?
5. Hoe doelmatig en doeltreffend is het gevoerde arbeidsmarktbeleid en de maatregelen die de gemeente in dit kader neemt?
6. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid en de implementatie daarvan?

Om het arbeidsmarktbeleid en de implementatie daarvan goed te kunnen beoordelen in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid, zal eerst een normenkader ontwikkeld moeten worden. Als de implementatie van beleid enkel wordt afgezet tegen het beleid dat de gemeente heeft geformuleerd, bestaat immers geen mogelijkheid om dat beleid zelf van reflectie te voorzien. Daarom werkt de rekenkamer met een normenkader dat zo objectief mogelijk vormgegeven wordt en waartegen zowel de implementatie als het beleid zelf worden afgezet. Knelpunten op het gebied van arbeidskrapte kunnen zeer divers zijn. In eerste instantie valt daarbij te denken aan vacatures die te lang open staan. Daarnaast is het goed om ook te bezien wat voor effecten vacatures kunnen hebben op de organisatie. Vacatures die te lang open staan, kunnen namelijk leiden tot een grote toename van externe inhuur, tot problemen in de uitvoering van beleid, tot een hoog ziekteverzuim, etc. Ook deze indirecte effecten zullen in dit onderzoek worden meegenomen. Het arbeidsmarktbeleid dat de gemeente voert dient onderscheiden te worden van de daadwerkelijke implementatie. De implementatie heeft betrekking op de maatregelen die de gemeente neemt.

Eerder heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar externe inhuur. Hoewel externe inhuur samenhangt met arbeidskrapte, zijn deze begrippen zeker niet gelijk aan elkaar. Men kan als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt besluiten om tot externe inhuur over te gaan, maar men kan ook andere maatregelen treffen. Bovendien kan men ook zeer bewust kiezen voor externe inhuur zonder dat sprake is van arbeidskrapte. Uiteraard zullen de bevindingen uit

het eerder uitgevoerde onderzoek naar externe inhuur wel worden meegenomen in dit onderzoek.

1.3 Methoden en technieken van onderzoek

Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid wordt soms regionaal vormgegeven. Mocht dit ook bij SWF het geval zijn, dan zal het regionale arbeidsmarktbeleid als object van onderzoek worden aangemerkt. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2022 en 2023 en beperkt zich tot de gemeentelijke organisatie. Onderdelen die formeel buiten de gemeentelijke organisatie vallen, zoals gemeenschappelijke regelingen, blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Het normenkader is geconstrueerd aan de hand van eerder uitgevoerd onderzoek, externe publicaties en notities van andere overheidsorganisaties. De openstaande vacatures zijn in eerste instantie getraceerd door de personele administratie te raadplegen. Het gaat dan om de vacatures die in 2022 en 2023 hebben opengestaan. Naar aanleiding van deze administratieve exercitie is vervolgens bezien welke mogelijke gevolgen deze openstaande vacatures hebben voor de organisatie. Hiertoe zijn interviews afgenomen, maar zijn ook documenten en medewerkerstevredenheidsonderzoeken geraadpleegd. Het arbeidsmarktbeleid dat de gemeente voert, is op basis van besluitvorming in het college en/of de directie in beeld gebracht. Om de daadwerkelijke implementatie, de maatregelen die zijn genomen in de periode 2022 en 2023, in kaart te brengen, zijn interviews afgenomen en zijn eveneens documenten geanalyseerd. Ten tijde van dit onderzoek voeren enkele leden van deze rekenkamer soortgelijke onderzoeken uit bij andere gemeenten. Het normenkader dat voor dit onderzoek is opgesteld en de aanbevelingen die op basis van dit onderzoek worden geformuleerd, zijn echter bewust niet gebaseerd op een vergelijking tussen deze gemeenten: daarvoor zijn de gemeenten te verschillend in aard, omvang en ligging.

Hoofdstuk 2 Normenkader

In dit hoofdstuk wordt op basis van eerder uitgevoerd onderzoek en een literatuurstudie een normenkader vormgegeven. Dit kader kan later in de analyse gebruikt worden om het gevoerde beleid en de getroffen maatregelen te analyseren. Het normenkader is geen kwantitatieve meetlat om het beleid en de praktijk te beoordelen. Het kader dient veeleer als zoeklicht.

2.1 De formulering van arbeidsmarktbeleid

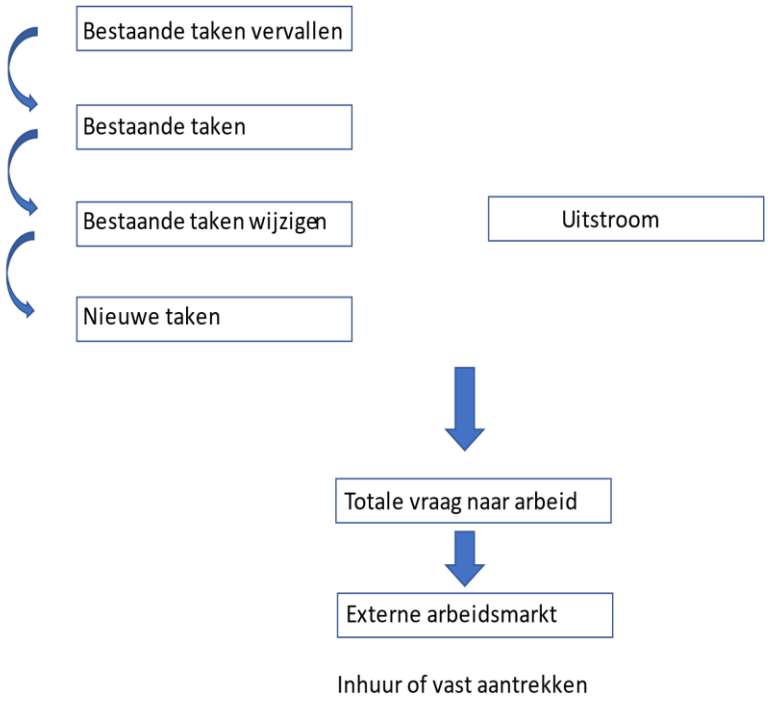
Arbeidsmarktbeleid is een vorm van strategisch personeelsbeleid. Bij strategisch personeelsbeleid gaat het om het inzetten van personeelsbeleid om de gestelde doelen van de organisatie te realiseren. Dit betekent dat het personeelsbeleid zoveel mogelijk wordt afgestemd op de strategie, structuur en cultuur van de organisatie. Het in- door- en uitstroombeleid is erop gericht om personeel met de juiste kwaliteiten op de juiste plek te krijgen. Daarbij wordt rekening gehouden met externe ontwikkelingen, zoals krimp of groei van de (regionale) arbeidsmarkt, vergrijzing en nadruk op diversiteit, maar ook veranderingen die van invloed zijn op het gedrag van inwoners (van Hassel en Kools, 2021).

Inhoudelijk wijzen auteurs op drie dilemma's waar gemeenten mee geconfronteerd worden op het gebied van strategisch personeelsbeleid. Centralisatie versus decentralisatie, controle versus autonomie en doelmatigheid versus legitimiteit en rechtmatigheid (Koning e.a., 2014). Met name de twee laatste dilemma's bieden kaders waarbinnen een gemeente zijn personeelsbeleid vorm zal moeten geven. Zo zal een balans gevonden moeten worden tussen centrale controle enerzijds en autonomie anderzijds, maar ook tussen doelmatigheid en legitimiteit.

Arbeidsmarktbeleid dient, zoals ieder beleid, aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo zullen de doelstellingen helder en consistent moeten zijn geformuleerd. Daarnaast dient het beleid gebaseerd te zijn op valide veronderstellingen. Het beleid dient vertaald te worden naar concrete instructies en de uitvoering dient gecontroleerd te worden. De ambtenaren die het beleid geacht worden uit te voeren, zullen over voldoende betrokkenheid en ervaring dienen te beschikken. Daarnaast dient het beleid gesteund te worden door het college en de raad. Tot slot dienen de externe omstandigheden niet zodanig te veranderen, dat het beleid onder druk komt te staan (Sabatier, 1986). Te denken is dan aan sociaal-economische en demografische factoren, zoals economische groei, inflatie, bevolkingsgroei of -krimp, etc. Deze mogen niet dusdanig wijzigen dat de veronderstellingen onder druk komen te staan. Mocht dit toch gebeuren, dan zal het beleid tussentijds bijgesteld moeten worden.

Met betrekking tot de veronderstellingen die men voor het beleid hanteert, kan het volgende worden opgemerkt. Het voeren van een arbeidsmarktbeleid kan bijzonder gecompliceerd zijn. Bij het ontstaan van een vacature kan men omzien naar de externe arbeidsmarkt, maar de gemeente kan ook proberen de vacature eerst intern te vervullen. Mocht dit laatste lukken, dan ontstaat elders in de organisatie weer een vacature. Het kan echter ook zo zijn dat taken vervallen en in dat geval ontstaat intern een arbeidsmarkt die beschikbaar is voor nieuwe functies. Arbeidsmarktbeleid zal antwoord moeten geven op de vraag welke nieuwe taken

uitgevoerd moeten worden, welke taken wijzigen en welke taken komen te vervallen. De gemeente kan dan vervolgens proberen om ambtenaren die taken uitvoeren die op termijn komen te vervallen of wijzigen, in te zetten op nieuwe taken of op taken die niet wijzigen. Het aantal ambtenaren dat beschikbaar is voor nieuwe taken of voor interne vacatures, kan worden aangemerkt als interne arbeidsmarkt. Vervolgens is uiteraard sprake van uitstroom: ambtenaren gaan ergens anders werken of stoppen met werken. De totale vraag naar arbeid die extern gezocht moet worden (op de externe arbeidsmarkt), wordt dan bepaald door het tekort op de interne arbeidsmarkt in combinatie met de uitstroom. Deze totale vraag kan men vervullen door personeel vast aan te trekken, maar men kan ook inhuren. De keuze hiertussen wordt niet alleen bepaald door de krapte op de externe arbeidsmarkt, maar ook door de aard van de taak. Als dit een zeer specialistische taak betreft, die niet structureel behoeft te worden uitgevoerd, is het minder raadzaam om hier structureel vast personeel voor aan te trekken.



Op de externe arbeidsmarkt kunnen enkele knelpunten onderscheiden worden:

1. Absorptieproblemen: het aantal baanopeningen en het aantal schoolverlaters sluit niet aan en mondt uit in langdurige werkloosheid.
2. Personeelsvoorzieningsproblemen: werkgevers kunnen geen geschikte kandidaten vinden om vacatures in te vullen, waarbij de oorzaak van kwantitatieve aard is.
3. Kwalificatieproblemen: werkgevers kunnen vacatures invullen maar de kandidaten voldoen niet aan de vereisten. In deze situatie is een kwantitatief probleem vermeden maar in de plaats daarvan een kwalitatief probleem ontstaan.
4. Distributieproblemen: de baankansen zijn ongelijk verdeeld tussen verschillende groepen werknemers.

5. Benuttingsproblemen: de werknemer kan niet zijn volledige potentie in opleiding, training en ervaring benutten (van Hoof, 1987, Hövels, 1993, van Lieshout e.a., 2016).

Gemeenten kunnen verschillende strategieën kiezen voor het voorzien in personeelstekorten, afhankelijk van de aard van het knelpunt. Ze kunnen in een bredere regio gaan werven, hogere salarissen bieden voor moeilijk vervulbare vacatures, en/of het werk in het bedrijf anders organiseren. Gemeenten kunnen ook beroepsopleidingen het signaal geven dat er meer opgeleid moet worden in bepaalde richtingen. Ze kunnen zittend personeel bijscholen. En ze kunnen in overleg treden met UWV om werkzoekenden via om- en bijscholingen te kwalificeren voor de openstaande banen.

Dat alles veronderstelt, dat de gemeente eerst zelf goed en gedetailleerd zicht heeft op zijn toekomstige vraag naar personeel. Uit onderzoek bij andere gemeenten blijkt de aanwezige informatie echter weinig specifiek, verspreid over diverse functionarissen, en niet toekomstgericht te zijn. Door de informatielacune hebben gemeenten geen goed beeld van behoeften aan personeel naar opleidingsrichting en –niveau op langere termijn. Dat betekent het gevaar dat gemeenten terugvallen op ad hoc beleid met de daaraan gekoppelde extra kosten als er een acuut personeelsprobleem is (van Lieshout e.a., 2016, p. 5).

Een en ander impliceert, dat de gemeente een beeld moet hebben van de volgende kernbegrippen:

- Het huidige personeelsbestand bestaat uit het aanwezige aantal personen (in full-time equivalenten) per functie, gespecificeerd naar opleidingsrichting en niveau.
- De huidige arbeidsplaatsenstructuur: de onderscheiden functies die in een bedrijf nodig zijn voor het uitvoeren van taken, eveneens gespecificeerd naar opleidingsrichting en –niveau, en de gewenste bezetting (eveneens in full-time equivalenten).
- Het toekomstige personeelsbestand: een extrapolatie van het actuele personeelsbestand gebaseerd op de mutaties die daarin optreden door de instroom van nieuwe werknemers, en uitstroom door pensionering, arbeidsongeschiktheid of ontslag.
- De toekomstige arbeidsplaatsenstructuur en de daarop gebaseerde toekomstige personeelsbehoefte, gebaseerd op de verwachte activiteiten die de gemeente in de toekomst uitvoert, en de daarbij verwachte organisatie van het werk.

Bij een goed beeld van deze kernbegrippen ontstaat ook een beeld van de totale vraag naar arbeid. Het is vervolgens van belang, dat de gemeente de juiste veronderstellingen hanteert met betrekking tot de interne en de externe arbeidsmarkt. Is het huidige personeel te motiveren om andere functies te vervullen en hoe kan de externe arbeidsmarkt het best benaderd worden? Welke knelpunten doen zich precies voor op de externe arbeidsmarkt?

2.2 Implementatie van arbeidsmarktbeleid: de maatregelen

Op basis van het beeld van de totale vraag naar arbeid kunnen tal van maatregelen worden doorgevoerd. Zo kunnen externe ontwikkelingen gemonitord worden, maar kan de gemeente tevens het zittende personeel voldoende mogelijkheden bieden om in de toekomst andere taken te vervullen. Daarbij valt te denken aan het aanbieden van opleidingen, mogelijkheden om andere vaardigheden eigen te maken, etc. (van Hassel en Kools, 2021). Maatregelen kunnen zich ook richten op juist de externe arbeidsmarkt. Zo zijn in Friesland 43.000 mensen

die meer uren willen werken en de gemeente kan deze mensen actief benaderen (UWV, 2023).

Eerder onderzoek voert aan, dat maatregelen die in het kader van arbeidsmarktbeleid genomen worden aan een aantal criteria zullen moeten voldoen. Zo zal de maatregel het liefst een structureel effect dienen te hebben; het effect zal zowel op de korte als op de lange termijn moeten doorwerken. De maatregel zelf dient eenvoudig uitgevoerd te kunnen worden, terwijl de maatregel niet teveel tijd en capaciteit mag vergen. De maatregel dient een positieve invloed op de organisatiecultuur te hebben: dit houdt in, dat de maatregel medewerkers weet te motiveren. Uiteraard dient de maatregel te passen binnen de budgettaire kaders (BMC, 2024).

Implementatie vereist een zekere beslissingsruimte. Ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor een adequate bezetting op hun onderdelen, zullen de ruimte moeten hebben om besluiten te kunnen nemen met betrekking tot die bezetting (Lipsky, 1980, Hupe en Hill, 2007). De laatste decennia is de roep om discretionaire ruimte binnen de uitvoering te vergroten, toegenomen. De introductie van New Public Management heeft binnen de publieke sector onder meer de aandacht gevestigd op het belang van decentralisatie, waarbij de beslissingsbevoegdheden dichter bij de uitvoering komen te liggen en de discretionaire ruimte van uitvoerders vergroot wordt (Ter Bogt, 2008). Ook binnen het bestuursrecht wordt in toenemende mate gepleit voor het gebruik van open normen, met als doel meer discretionaire ruimte toe te kennen aan uitvoerders (Oude Vrielink & Dorbeck-Jung, 2006; Stevens, 2007; Anderson, 2018). Uitvoering staat vrij prominent op de agenda binnen overheidsorganisaties, waarbij het vergroten van de ruimte voor uitvoering een centraal terugkerend thema is (Buitendijk, 2021; Schouten, 2022). Het vergroten van discretionaire ruimte voor uitvoerders impliceert echter tevens dat de afstand tussen het formeel vastgestelde beleid en de uitvoering wordt vergroot en dat de kans zich kan voordoen dat de implementatie afwijkt van dit beleid. Een zekere controle op de uitvoering is dan ook noodzakelijk om een adequate implementatie te borgen.

De controlfunctie richt zich doorgaans op de beheersing en optimalisatie van processen, en de implementatie van beleid is dan bij uitstek het object van deze functie (Knoop & Van de Ven, 2016). De controlfunctie is tijdens de opkomst van New Public Management in de meeste overheidsorganisaties formeel vormgegeven en heeft zowel een controlerende als een facilitaire functie (Ter Bogt, 2008; Paulsson, 2012; Anderson & Maks, 2012). De controlfunctie heeft een controlerend karakter om te borgen dat de implementatie conform vastgesteld beleid verloopt. De controlfunctie richt zich op prestatiemeting, probleemsignalering en het verstrekken van informatie richting het management met betrekking tot de voortgang (Gold, 2014, Hudson e.a., 2019).

Uiteraard is het de bedoeling, dat de uitvoering op basis van de informatie die verstrekt wordt aan het management, bijgestuurd kan worden. Beleid zal immers altijd tot onvoorziene en zelfs ongewenste effecten kunnen leiden en zaak is dan, dat dit vroegtijdig wordt gesignaleerd en dat tijdens de implementatie hierop wordt bijgestuurd.

2.3 Doelmatig en doeltreffend

Gemeentelijk beleid wordt doelmatig uitgevoerd als met zo min mogelijk budgettaire middelen zo veel mogelijk maatregelen worden doorgevoerd (Anderson, 2006). Dit wil echter nog niet zeggen dat die maatregelen doeltreffend zijn. Doeltreffendheid betreft namelijk de vraag in hoeverre de genomen maatregelen daadwerkelijk leiden tot het beoogde effect. Het beoogde effect van arbeidsmarktbeleid betreft dan het op peil houden van de ambtelijke bezetting opdat alle huidige en toekomstige taken van de gemeente adequaat vervuld kunnen worden, binnen de financiële kaders die daarvoor gesteld zijn.

2.4 Normenkader

De bovenstaande verkenning kan als volgt worden samengevat:

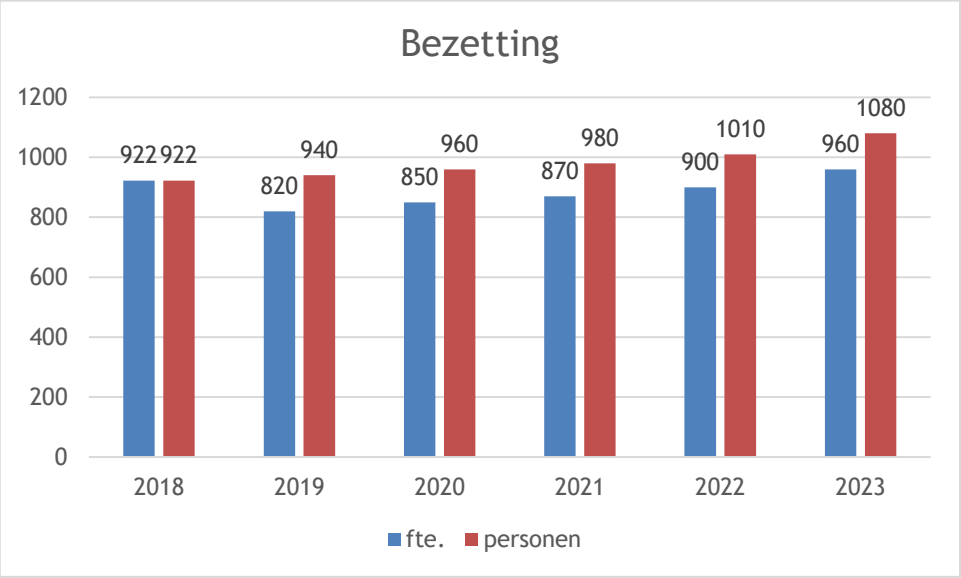
Norm	Operationele norm	Nadere uitwerking
Arbeidsmarktbeleid		
	Heldere en consistente doelstellingen	Betrokkenen hebben eenzelfde perceptie van de doelstelling en de rangschikking van verschillende doelstellingen.
	Valide veronderstellingen	De gemeente heeft een beeld van aanwezige bezetting, huidige taken, toekomstige bezetting en toekomstige taken.
		De gemeente hanteert valide veronderstellingen met betrekking tot de interne en de externe arbeidsmarkt.
	Concrete instructies en controlemogelijkheden	Het beleid is vertaald naar werkinstructies en procedures en hierop kan gecontroleerd worden.
Implementatie maatregelen		
	Tijd en capaciteit	Er is voldoende tijd en capaciteit beschikbaar om de maatregel door te voeren.
	Financiële kaders	De maatregelen blijven binnen de budgettaire kaders.
	Discretionaire ruimte	Budgethouders dienen voldoende ruimte te hebben om zelf

		beslissingen te nemen met betrekking tot hun bezetting.
Afhankelijke variabelen		
	Doelmatigheid	Met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk maatregelen doorvoeren.
	Doeltreffendheid	De bezetting is op peil opdat alle huidige en toekomstige taken van de gemeente adequaat vervuld kunnen worden.

Hoofdstuk 3 Het knelpunt

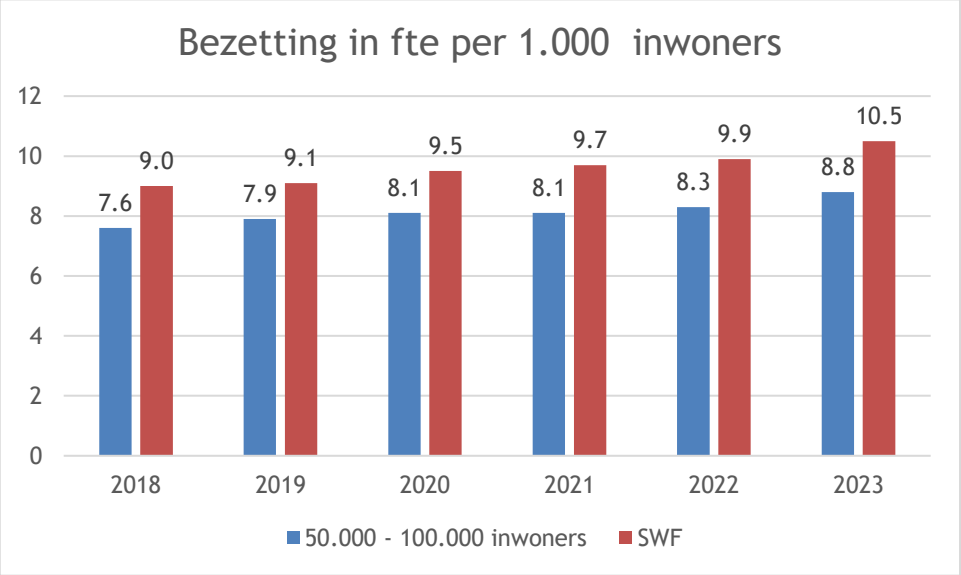
3.1 Algemeen

De bezetting van de gemeente ontwikkelt zich als volgt:



(A+O Fonds, Personeelsmonitor)

De bezetting per 1.000 inwoners ligt daarmee hoger dan gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal:



(A+O Fonds, Personeelsmonitor)

De gemeente geeft met betrekking tot de bovenstaande diagram het volgende aan: “M.b.t. de formatie zou de bezetting moeten worden vergeleken met taken die SWF heeft. In 2022 is de benchmark Personeel naar de Raad gegaan. Daaruit blijkt dat SWF qua bezetting, gemiddeld, niet hoger zit dan andere gemeenten” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

Naar aanleiding van deze reactie is de benchmark opgevraagd en is een nadere analyse uitgevoerd. De boven vermelde data zijn afkomstig uit de A&O database. Hierin worden gemeenten enkel vergeleken op basis van inwoneraantal. Geen rekening wordt gehouden met specifieke taken die een gemeente bijvoorbeeld in regionaal verband kan uitvoeren of met taken die worden uitbesteed, zodat deze vergelijking minder genuanceerd is. Naar aanleiding van een motie die wordt ingediend in de gemeenteraad van 8 juli 2021, geeft de organisatie een extern adviesbureau de opdracht om in 2021 een benchmark uit te voeren. Deze benchmark wordt in maart 2022 gepresenteerd en op 5 april 2022 als actieve informatie aangeboden aan de gemeenteraad (Actieve informatie, 5 april 2022). De onderzoeksvraag van deze benchmarkt richt zich op de kosten en de formatie per taak van de organisatie en een vergelijking hiervan met andere vergelijkbare gemeenten (Benchmark, 2022, p. 4). Als peildatum voor de vastgestelde formatie wordt 1 januari 2022 aangehouden, terwijl de begroting 2022 als peildatum voor de kosten wordt aangehouden. De benchmark maakt onderscheid tussen primaire processen en overhead. De benchmark houdt rekening met het gegeven dat SWF relatief veel taken zelf uitvoert (Benchmark, 2022, p. 13).

Per inwoner bezien, constateert de benchmarkt het volgende:

“• Uw totale apparaatskosten (primair proces + overhead) zijn 5% hoger per inwoner dan gemiddeld. Dit is uitgedrukt in euro’s een bedrag van € 7,0 miljoen hoger.

• Uw kosten van het primaire proces zijn 8% hoger per inwoner dan gemiddeld (+€ 7,9 miljoen).

- We zien dat gemeente Súdwest-Fryslân meer taken zelf uitvoert dan gemiddeld, hierdoor heeft de gemeente meer formatie dan gemiddeld in de referentiegroep.

- Een groot gedeelte van de hogere kosten is te verklaren aan de hand van de werklast die de gemeente te verzetten heeft.

• Uw kosten van de overhead zijn 4% lager per inwoner dan gemiddeld (-€ 1,0 miljoen).

- Let op, de werklast voor de overhead is hoger dan andere gemeenten, doordat de formatie in het primair proces hoger is dan gemiddeld.

- Is de overhead in verhouding met het primaire proces? →Afgezet tegen het aantal fte dat de overhead te bedienen heeft zijn de overheadkosten 6% lager dan gemiddeld (-€ 1,7 miljoen)” (Benchmark, 2022, p. 15).

In absolute bedragen constateert de benchmarkt het volgende (Benchmark, 2022, p. 16, 17 en 18):

Cluster	Afwijking %	Afwijking absoluut
Totale apparaatskosten primair proces	+8%	+€ 7.920.963
Cluster 3: Verkeer, vervoer en wegen	+33%	+€ 4.189.743
Cluster 8: Kunst, cultuur en oudheidkunde (incl. subsidies)	+40%	+€ 3.047.520
Cluster 5: Water	+243%	+€ 1.671.839
Cluster 17: Afval	+12%	+€ 1.042.068
Cluster 20: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	+36%	+€ 885.270
Cluster 22: Wabo	+31%	+€ 832.273
Cluster 16: Volksgezondheid	+23%	+€ 769.170
Cluster 11: Recreatie en ontspanning	+56%	+€ 457.409

Cluster	Afwijking %	Afwijking absoluut
Cluster 1: Burgerzaken	+21%	+€ 353.179
Cluster 19: Milieu en duurzaamheid	+14%	+€ 318.354
Optelling cluster 12, 13 en 14: Werk, inkomen en schuldhulp, Wmo en Jeugd**	+2%	+€ 240.140
Cluster 2: Openbare orde en veiligheid	+2%	+€ 184.984
Cluster 23: Belastingen en WOZ	+14%	+€ 183.427
Cluster 7: Educatie	+3%	+€ 176.557
Cluster 4: Parkeren	-0%	-€ -6.346
Cluster 6: Economische zaken	-3%	-€ -24.396

Cluster	Afwijking %	Afwijking absoluut
Cluster 24: Griffie, raad en rekenkamer	-10%	€ -57.630
Cluster 18: Riolering	-2%	€ -158.900
Cluster 10: Groen	-3%	€ -216.335
Cluster 9: Sport (incl. subsidies)	-6%	€ -336.765
Cluster 21: Bouwgrondexploitatie en geo-informatie	-34%	€ -469.579
Cluster 15: Maatschappelijke opvang en welzijn (incl. subsidies)	-55%	€ -5.191.761

De oranje gekleurde clusters zijn vanuit de benchmark niet goed te verklaren aan de hand van werklastindicatoren en hier adviseert het bureau nader onderzoek.

De vergelijking op het gebied van overhead wordt als volgt weergegeven (Benchmark, 2022, p. 19):

Overhead

Vergelijking kosten

€ per fte

Categorie	Afwijking %	Afwijking absoluut	Min	Uw positie	Max
Totale apparaatskosten overhead	-6%	-€ 1.662.879	€26.087		€34.737
Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning	+20%	+€ 285.058	€922		€2.621
Categorie 9: Kwaliteitszorg	+57%	+€ 181.703	€0		€539
Categorie 7: Juridische Zaken	+21%	+€ 151.672	€298		€1.407
Categorie 6: Informatisering en Automatisering	+1%	+€ 132.190	€8.844		€12.357
Categorie 10: Facilitaire dienst	+3%	+€ 70.998	€2.219		€3.512
Categorie 11: Inkoop	-6%	-€ 35.491	€304		€1.162
Categorie 4: Personeel en Organisatie	-2%	-€ 46.460	€1.909		€3.887
Categorie 8: Communicatie	-8%	-€ 100.215	€958		€1.664
Categorie 2: Secretariaten primair proces	-22%	-€ 118.334	€437		€783
Categorie 1: Directie en management primair proces	-21%	-€ 752.261	€3.042		€4.456
Categorie 5: Financiën en Control	-36%	-€ 1.431.739	€2.785		€5.239

Een ruitje is de waarde van SWF, een vierkantje betreft het gemiddelde van de referentiegroep. De oranje gekleurde clusters zijn vanuit de benchmark niet goed te verklaren aan de hand van werklastindicatoren en hier adviseert het bureau nader onderzoek.

3.2 Invulling vacatures

In 2022 worden in totaal 157 vacatures opengesteld. Bij een aantal vacatures wordt aangegeven dat deze moeilijk vervulbaar zijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld civieltechnische medewerkers, stedenbouwkundigen, functioneel beheerders, adviseurs, monteurs, etc. (gemeentelijke administratie, februari 2024).

De rekenkamer verzoekt op 26 februari 2024 de organisatie om een overzicht te verstrekken waaruit kan worden opgemaakt hoeveel vacatures in 2022 en 2023 openstonden en waarin per vacature wordt aangegeven wanneer deze is vervuld. Hier wordt op 26 februari 2024 de volgende reactie op gegeven: “Voor de overzichten tm 2022 hebben we die informatie (vervuldatum) niet omdat het in de backoffice niet op die manier geregistreerd werd. Het betreft een handmatig bijgehouden excel overzicht met enkel de sluitingsdatum van de vacatures. Vanaf 2023 werken we met een ATS (Applicant Tracking System) inzake beheer vacatures en werken bij pagina op de website. Hierdoor hebben we meer data beschikbaar maar het bijbehorende dashboard en de rapportages zijn technisch nog niet helemaal op orde/naar wens (omdat het relatief nieuw is dus). Ik heb een aanvraag uitgezet bij de leverancier om e.e.a. technisch te verbeteren in de rapportage en het dashboard. Een uitgebreide analyse van de vacatures van het jaar 2023 hebben wij daarom in deze fase zelf nog niet gereed. Daar hebben we ook even de tijd voor nodig om inhoudelijk mee aan de slag te gaan“ (Ambtelijke reactie, 26 februari 2024).

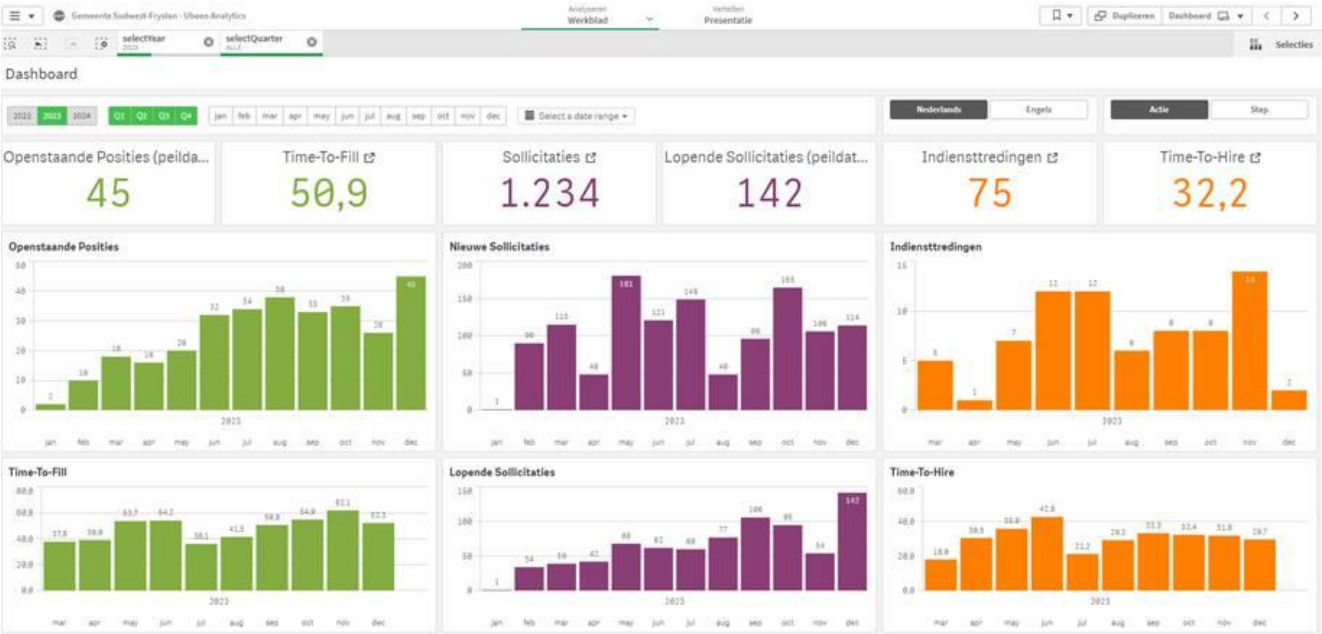
Op 29 februari 2024 wordt ambtelijk bevestigd, dat dergelijke overzichten voor 2022 en 2023 handmatig moeten worden samengesteld.

Op de vraag om een handmatig overzicht te verstrekken, wordt op 15 maart 2024 het volgende schriftelijke antwoord gegeven:

“Bij het beantwoorden van de vragen van de rekenkamer richten we ons primair op gegevens die centraal beschikbaar zijn via onze huidige digitale processen en systemen. Hoewel ons wervings- en selectieproces tot het tweede kwartaal van 2023 nog niet gedigitaliseerd was, zijn we sinds 2023 operationeel met de software van Ubeeo. Hierdoor kunnen we meer gegevens genereren over vacatures en doorlooptijden. Specifieke gegevens voor 2023 zoals gevraagd door de rekenkamer kunnen we echter vanuit HR niet op een betere manier verstrekken dan hoe het bij eerdere beantwoording reeds aangeleverd is. Hoewel het in theorie mogelijk is om handmatig informatie op te vragen bij teams, is het vanwege recente personeelswisselingen waarschijnlijk dat dit geen volledig en feitelijk beeld zal geven van moeilijk vervulbare vacatures in de periode voor het tweede kwartaal van 2023” (Schriftelijke beantwoording, 15 maart 2024).

De gemeente vult hierop het volgende aan: “Met de invoering van het ATS van Ubeeo streven we vanzelfsprekend naar voortdurende verbetering van onze digitale processen, registratie en datakwaliteit. Een integraal (en door de directie gedragen) digitaal HR-proces is cruciaal voor het leveren van nauwkeurige output op diverse thema’s. Hoewel onze HR-processen tot 2021 nauwelijks waren gedigitaliseerd, hebben we de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt om de basis van al onze digitale en integrale HR-processen te verbeteren. De software van Ubeeo is onderdeel van de overeenkomst met huidige leverancier ADP en komt oorspronkelijk voort uit de uitvraag die we in 2020 al hebben gedaan inzake een nieuw integraal e-HRM pakket. Tijdens die aanbesteding en latere implementatie was er bij HR al de wens en het inzicht om de processen rondom werving en selectie op termijn te digitaliseren en centraliseren. Het ontbreken van specifieke gegevens voor 2022 is te wijten aan het handmatige karakter van onze vorige registratieprocessen in de backoffice. Sinds de invoering van het ATS in 2023 hebben we meer gegevens beschikbaar, hoewel de rapportage en het dashboard nog niet volledig aan onze wensen voldoen. We zijn echter bezig met verbeteringen in samenwerking met de leverancier. Het technische issue in het eerder aangeleverde rapport van het jaar 2023 is inmiddels opgelost en een nieuwe versie van het rapport kan daarom aan de rekenkamer worden verstrekt” (Ambtelijke reactie, 15 maart 2024).

Hierop wordt het volgende overzicht als voorbeeld verstrekt:



(Ambtelijke reactie, 15 maart 2024)

Het overzicht is nadrukkelijk bedoeld als illustratief voorbeeld en heeft geen betrekking op de daadwerkelijke vacatures binnen de gemeente.

De volgende toelichting wordt bij dit overzicht verstrekt: “Het terugtrekken van vacatures in het systeem kan verschillende (niet volledig te achterhalen) redenen hebben en kan zeker in de beginfase van het gebruik van deze nieuwe software invloed hebben op onze data. Dit aspect moet worden meegenomen bij het analyseren van de beschikbare informatie” (Ambtelijke reactie, 15 maart 2024).

De gemeente staat de volgende vervolgacties voor: “Het uitvoeren van een grondige organisatie brede analyse van de vacatures vanaf 2023 vergt tijd en inspanning, maar we zijn uiteraard van plan dit in de toekomst op te pakken nu het proces daadwerkelijk gecentraliseerd en gedigitaliseerd is. We blijven ook voortdurend bezig met het verbeteren van de registraties, het rapportageproces en onze dashboards in samenwerking met de leverancier en interne stakeholders. Ons voornemen is om inzage in lastig vervulbare vacatures (volgens definitie A&O) vanaf het tweede kwartaal 2024 eveneens structureel mee te laten nemen in de Managementrapportages (Maraps) om sturing en overzicht op vacatures via die route ook beter te borgen vanuit de ketens zelf. Met betrekking tot de keuze van integrale software (bedrijfsvoering) hebben we vanuit HR al in een eerder stadium gesignaleerd dat er met de verschillende softwareleveranciers bij diverse afdelingen ook nog veel kansen liggen om de dataverzameling op organisatieniveau te verbeteren. Deze inzichten en adviezen vanuit HR zullen nadrukkelijk worden meegenomen in het aanbestedingstraject voor de aanschaf/implementatie van een nieuw salaris- & e-HRM-pakket in 2026. Zoals opgenomen in het ketenplan Bedrijfsvoeren 2024-2025. We doen de vervanging deze keer integraal met Financiën en JVZ waarbij we eerst naar de processen kijken, dan de organisatie en daaropvolgend de systemen” (Ambtelijke reactie, 15 maart 2024).

De gemeente heeft ten tijde van dit onderzoek dus geen operationeel geautomatiseerd systeem waaruit kan worden afgeleid hoe lang individuele vacatures openstaan.

Wel levert de gemeente voor 2023 een excelsheet op, waaruit het een en ander kan worden opgemaakt. Voor het jaar 2022 kan een dergelijk overzicht niet worden verstrekt.

Op basis van deze sheet kan de rekenkamer zelf traceren hoe lang een individuele vacature heeft opengestaan. Het blijkt namelijk, dat de sluitingsdatum geïnterpreteerd kan worden als de vervuldatum, aldus de ambtelijke reactie: “Ik heb dit net nog even gecheckt bij onze procesbeheerder. Het veld met de sluitingsdatum kan in dit geval hetzelfde geïnterpreteerd (worden, red.) als de vervuldatum. Betreft de einddatum van proces (niet einddatum publicatie). Zoals in eerdere beantwoording al aangegeven zijn wij na de eerst indruk nog niet tevreden met de standaardrapportages en dashboard in dit systeem. We gaan de komende periode samen met de leverancier/procesbeheerders kijken of en hoe we dit kunnen verbeteren” (Ambtelijke reactie, 18 maart 2024). Op de aanvullende vraag van de rekenkamer of de sluitingsdatum de datum betreft van contractondertekening of de datum waarop de start van de werkzaamheden plaatsvinden, wordt het volgende antwoord gegeven: “De sluitingsdatum heeft betrekking op de startdatum” (Ambtelijke reactie, 18 maart 2024).

In de excelsheet die wordt verstrekt door de ambtelijke organisatie, wordt een kolom opgenomen waarin het aantal teruggetrokken vacatures wordt aangegeven (Withdrawn). Op de vraag wat deze kolom inhoudt, wordt het volgende antwoord gegeven: “Het terugtrekken van een vacature betekent dat de vacature teruggetrokken is zonder dat deze ingevuld is. Dat kan in principe diverse redenen hebben” (Ambtelijke reactie, 26 februari 2024).

Een bewerking van de gemeentelijke sheet levert dan het volgende beeld op:

Vacature	Job Status	Startdatum Vacature	Sluitdatum Vacature	Tijd waarin de vacature openstaat
Managementondersteuner Keten Omgeving	Fulfilled	17-01-2023	01-05-2023	104,00
Instructietester	Withdrawn	19-01-2023	19-01-2023	0,00
Test	Withdrawn	26-01-2023	26-01-2023	0,00
Salarisadministrateur	Fulfilled	27-01-2023	12-05-2023	105,00
Adviseur Planeconomie	Approved	01-02-2023	05-03-2024	398,00
Senior Landschapsarchitect/ Landschapsontwerper	Withdrawn	01-02-2023	31-07-2023	180,00
Maatschappelijk werker gebiedsteam	Fulfilled	03-02-2023	01-05-2023	87,00
Adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling	Withdrawn	07-02-2023	25-05-2023	107,00
Projectleider (Omgevingswet en Novex)	Fulfilled	21-02-2023	22-06-2023	121,00
Gebiedsteammedewerker Participatie	Fulfilled	02-03-2023	01-06-2023	91,00
Portfoliomanager Ruimtelijke Ontwikkeling	Fulfilled	07-03-2023	14-08-2023	160,00
Schoonmaakmedewerker sportaccommodaties	Fulfilled	07-03-2023	01-05-2023	55,00
Beleidsmedewerker Economie	Withdrawn	07-03-2023	18-07-2023	133,00
Medewerker Centrale Toegang Gebiedsteams	Withdrawn	08-03-2023	04-04-2023	27,00

Trajectbegeleider RMC	Fulfilled	09-03-2023	01-05-2023	53,00
Medewerker Registratie Kinderopvang en Peuterspeelzalen	Fulfilled	28-03-2023	01-06-2023	65,00
Gebiedsteammedewerker Jeugd	Fulfilled	29-03-2023	01-09-2023	156,00
Beleidsadviseur Cultuur	Fulfilled	31-03-2023	08-06-2023	69,00
Beleidsadviseur Dienstverlenen	Fulfilled	09-05-2023	01-09-2023	115,00
Manager Vastgoed	Fulfilled	25-04-2023	01-09-2023	129,00
Gegevensbeheer basisregistraties	Fulfilled	02-05-2023	01-08-2023	91,00
Catering medewerker	Fulfilled	02-05-2023	01-07-2023	60,00
Inkomensconsulent Gebiedsteams	Fulfilled	02-05-2023	20-06-2023	49,00
Teamsecretaresse Sociaal Domein	Withdrawn	03-05-2023	28-06-2023	56,00
Medewerker Vergunningen (APV en bijzondere wetten)	Fulfilled	03-05-2023	01-07-2023	59,00
Programmamanager voor de programma's Ontmoeten en Dichtbij & Iedereen doet mee	Withdrawn	09-05-2023	19-07-2023	71,00
Senior Handhaver	Fulfilled	12-05-2023	01-08-2023	81,00
Griffiemedewerker	Fulfilled	12-05-2023	01-09-2023	112,00
Raadsadviseur	Fulfilled	12-05-2023	28-08-2023	108,00
Medewerker Bodem	Fulfilled	12-05-2023	04-09-2023	115,00
Manager Data, Informatie en Analyse	Fulfilled	17-05-2023	01-09-2023	107,00
Team stad	Withdrawn	23-05-2023	23-05-2023	0,00
Procesleider (Energietransitie)	Fulfilled	21-06-2023	01-11-2023	133,00
Projectsecretaris	Fulfilled	27-06-2023	01-10-2023	96,00
Senior Beleidsadviseur Openbare Ruimte	Approved	20-06-2023	05-03-2024	259,00
Integraal Handhaver / BOA	Fulfilled	02-06-2023	07-08-2023	66,00
Manager Communicatie	Fulfilled	19-06-2023	01-09-2023	74,00
Manager Beleid Sociaal Domein	Withdrawn	07-06-2023	04-07-2023	27,00
BRP Specialist	Fulfilled	13-06-2023	26-09-2023	105,00
Assistent Hovenier	Approved	09-06-2023	05-03-2024	270,00
Beleidsadviseur Jeugd	Fulfilled	09-06-2023	01-09-2023	84,00
Beleidsadviseur Publieke Gezondheid	Fulfilled	12-06-2023	01-09-2023	81,00
Beleidsadviseur Sociaal Domein	Withdrawn	12-06-2023	14-07-2023	32,00
Hovenier	Withdrawn	09-06-2023	05-07-2023	26,00
Adviseur openbare orde & veiligheid	Fulfilled	09-06-2023	12-10-2023	125,00
Adviseur openbare orde en fysieke veiligheid	Fulfilled	13-06-2023	15-02-2024	247,00
Consulent schulddienstverlening	Fulfilled	16-06-2023	01-10-2023	107,00
Procesbeheerder Sociaal Domein (24 uur)	Fulfilled	16-06-2023	01-09-2023	77,00

Business Controller Openbare Ruimte & Omgeving	Fulfilled	23-06-2023	01-11-2023	131,00
Senior Medewerker Bodem	Withdrawn	11-07-2023	15-10-2023	96,00
(tijdelijke) teammanager keten Omgeving	Fulfilled	27-06-2023	23-10-2023	118,00
Procesleider (Vitaal Landschap)	Withdrawn	04-07-2023	15-11-2023	134,00
Manager Beleid Sociaal Domein	Fulfilled	29-06-2023	01-10-2023	94,00
Medewerker Vergunningen (APV en bijzondere wetten)	Approved	09-02-2024	05-03-2024	25,00
Beleidsadviseur Onderwijs	Fulfilled	30-06-2023	01-10-2023	93,00
Maatschappelijk werker gebiedsteam	Fulfilled	30-06-2023	01-10-2023	93,00
Medewerker Centrale Toegang Gebiedsteams	Fulfilled	04-07-2023	01-09-2023	59,00
Beiaardier Martinikerk Sneek	Fulfilled	04-07-2023	01-09-2023	59,00
Teammanager Bestuurszaken/Bestuurssecretaris	Fulfilled	04-07-2023	07-09-2023	65,00
Projectleider	Fulfilled	18-07-2023	01-02-2024	198,00
Procesleider (Medior, Energietransitie)	Fulfilled	14-07-2023	01-11-2023	110,00
Projectleider (Medior)	Fulfilled	18-07-2023	15-10-2023	89,00
Contractmanager Sociaal Domein	Fulfilled	11-07-2023	05-03-2024	238,00
Allround Monteur	Approved	14-07-2023	05-03-2024	235,00
Procesleider (Medior)	Fulfilled	18-07-2023	01-01-2024	167,00
Strategisch adviseur Sociaal Domein	Fulfilled	04-08-2023	01-12-2023	119,00
Beleidsmedewerker Economie	Withdrawn	18-07-2023	02-10-2023	76,00
Medewerker SROI	Fulfilled	20-07-2023	26-09-2023	68,00
Manager Ondersteuning Sociaal Domein	Fulfilled	20-07-2023	01-11-2023	104,00
Projectondersteuner	Fulfilled	19-07-2023	14-11-2023	118,00
Medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling	Fulfilled	07-08-2023	21-11-2023	106,00
Salarisadministrateur	Withdrawn	11-08-2023	12-09-2023	32,00
Subsidiecoördinator	Fulfilled	09-08-2023	01-01-2024	145,00
Subsidiecoördinator aandachtsgebied evenementen	Withdrawn	09-08-2023	16-10-2023	68,00
Manager Gebiedsteam Bolsward e.o.	Fulfilled	16-08-2023	01-02-2024	169,00
Coördinator brugbediening en havenbeheer	Approved	16-08-2023	05-03-2024	202,00
HR Manager	Fulfilled	23-08-2023	01-01-2024	131,00
Salarisadministrateur	Fulfilled	24-08-2023	01-12-2023	99,00
Bestuursadviseur	Fulfilled	31-08-2023	15-01-2024	137,00
Medewerker Beschikken Wmo/Jeugd	Withdrawn	30-08-2023	07-11-2023	69,00
Juridisch medewerker Omgeving	Fulfilled	08-09-2023	12-10-2023	34,00
Beleidsmedewerker Burgerzaken	Fulfilled	12-09-2023	08-01-2024	118,00

Adviseur Wonen	Fulfilled	21-09-2023	08-01-2024	109,00
Secretaresse Gebiedsteams	Fulfilled	27-09-2023	01-12-2023	65,00
Communicatieadviseur	Fulfilled	04-10-2023	08-01-2024	96,00
Medewerker gebiedsteam aandachtsgebied Wet Inburgering	Fulfilled	20-09-2023	16-01-2024	118,00
Inkoopadviseurs	Withdrawn	05-10-2023	06-11-2023	32,00
Beleidsadviseur Participatie	Fulfilled	29-09-2023	01-01-2024	94,00
Gebiedsteammedewerker specialisme EPA	Fulfilled	06-10-2023	01-02-2024	118,00
Beleidsadviseur Sport	Fulfilled	13-10-2023	01-12-2023	49,00
Vaktechnisch specialist vaste en beweegbare bruggen	Approved	12-10-2023	05-03-2024	145,00
Allround medewerker Schoon (Chauffeur)	Approved	13-10-2023	05-03-2024	144,00
Toezichthouder Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Withdrawn	10-10-2023	16-11-2023	37,00
WABO vergunningverlener(s)	Fulfilled	13-10-2023	01-02-2024	111,00
Kommunikaasje adviseur Frysk	Fulfilled	16-10-2023	08-01-2024	84,00
Medewerker beleidsuitvoering sport	Fulfilled	26-10-2023	23-11-2023	28,00
Meewerkend voorman Technische Dienst Water	Approved	18-10-2023	05-03-2024	139,00
Directiesecretaresse	Fulfilled	27-10-2023	01-01-2024	66,00
Medewerker Centrale Toegang Gebiedsteams (28 - 32 uur)	Fulfilled	24-10-2023	08-01-2024	76,00
Medewerker Beheer Wmo en Jeugd	Fulfilled	23-10-2023	21-12-2023	59,00
Trekkerchauffeur Groen	Approved	27-10-2023	05-03-2024	130,00
Beleidsmedewerker Klimaatadaptatie	Approved	09-11-2023	05-03-2024	117,00
Coördinator BHV, Agressie en Geweld	Fulfilled	03-11-2023	17-11-2023	14,00
Integraal Handhaver / BOA Water	Fulfilled	03-11-2023	16-11-2023	13,00
Adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling	Approved	26-02-2024	05-03-2024	8,00
Inkoopadviseurs	Withdrawn	03-11-2023	27-12-2023	54,00
Consulent Inkomen	Fulfilled	10-11-2023	05-03-2024	116,00
Vakspecialist Waterbouw/ Waterbodem	Approved	21-12-2023	05-03-2024	75,00
Beleidsadviseur Werk & Re-integratie	Fulfilled	17-11-2023	30-01-2024	74,00
Ondersteuner Verkeer en Vervoer	Approved	15-02-2024	05-03-2024	19,00
Monteur elektrische installaties	Fulfilled	22-11-2023	01-02-2024	71,00
Vergunningverlener Milieu	Fulfilled	28-11-2023	05-01-2024	38,00
Medewerker SWF Tichtby	Fulfilled	06-12-2023	05-01-2024	30,00
Allround Monteur	Approved	29-11-2023	05-03-2024	97,00
Gebiedsteammedewerker WMO	Fulfilled	29-11-2023	01-03-2024	93,00
Beleidsmedewerker Water	Approved	29-11-2023	05-03-2024	97,00

Accountmanager Ondernemen	Approved	01-12-2023	05-03-2024	95,00
Procesleider (sr)	Withdrawn	01-12-2023	01-12-2023	0,00
WABO vergunningverlener	Fulfilled	06-12-2023	22-12-2023	16,00
Procesleider (Vitaal Landschap)	Fulfilled	06-12-2023	01-02-2024	57,00
Coördinator SWF Tichtby	Fulfilled	06-12-2023	15-02-2024	71,00
Beleidssecretaris	Fulfilled	07-12-2023	30-01-2024	54,00
Juridisch Adviseur Omgeving	Withdran	21-12-2023	20-02-2024	61,00
Toezichthouder Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Approved	08-12-2023	05-03-2024	88,00
Specialist Arbo, Gezondheid en Vitaliteit	Fulfilled	29-01-2024	05-03-2024	36,00
Gebiedsteammedewerker Jeugd	Fulfilled	11-12-2023	01-03-2024	81,00
Gebiedsteammedewerker WMO	Fulfilled	15-12-2023	05-03-2024	81,00
Werkvoorbereider Wegen en Verkeer (36 uur)	Approved	04-01-2024	05-03-2024	61,00
Junior Stedenbouwkundig Ontwerper	Fulfilled	18-12-2023	05-02-2024	49,00
Handhaver en Toezichthouder Participatiewet	Fulfilled	18-12-2023	05-03-2024	78,00
Functioneel beheerder Integraal Beheer Sociaal Domein	Fulfilled	19-12-2023	15-02-2024	58,00
Trekkerchauffeur Groen	Approved	21-12-2023	05-03-2024	75,00
Senior Landschapsarchitect/ Landschapsontwerper	Approved	12-01-2024	05-03-2024	53,00
Portfolio Planner Ruimtelijke Ontwikkeling (Keten Omgeving)	Fulfilled	15-01-2024	20-02-2024	36,00
Informatieadviseur	Approved	19-01-2024	05-03-2024	46,00
2 Medewerkers administratie en financieel beheer	Fulfilled	29-01-2024	05-03-2024	36,00
Praktijkbegeleider Sociaal Domein	Approved	22-01-2024	05-03-2024	43,00
Gebiedsteammedewerker Jeugd (2 x 28 uur)	Approved	22-01-2024	05-03-2024	43,00
Zweminstructeur Vitaloo Bolsward	Approved	01-02-2024	05-03-2024	33,00
Adviseur Informatiebeheer	Approved	19-02-2024	05-03-2024	15,00
Doorstroomcoach	Approved	30-01-2024	05-03-2024	35,00
Gebiedsteammedewerker Schulddienstverlening	Approved	08-02-2024	05-03-2024	26,00
Beleidsadviseur Dienstverlenen	Approved	01-02-2024	05-03-2024	33,00
Vergunningverlener Bouw	Approved	01-02-2024	05-03-2024	33,00
Beleidsadviseur Circulaire Economie	Approved	26-02-2024	05-03-2024	8,00
Vakspecialist Waterbodem	Approved	08-02-2024	05-03-2024	26,00
Beleidsmedewerker Water	Approved	29-02-2024	05-03-2024	5,00
Secretaresse Gebiedsteams	Approved	09-02-2024	05-03-2024	25,00
Programma ondersteuner	Approved	14-02-2024	05-03-2024	20,00

Managementondersteuner Keten Omgeving	Approved	15-02-2024	05-03-2024	19,00
Strategisch Adviseur Public Affairs	Approved	22-02-2024	05-03-2024	12,00
Allround medewerker Schoon	Approved	28-02-2024	05-03-2024	6,00
Manager Belastingketen	Approved	26-02-2024	05-03-2024	8,00
Medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling	Approved	29-02-2024	05-03-2024	5,00
Integraal Handhaver / BOA	Approved	01-03-2024	05-03-2024	4,00
Beleidsadviseur Sociaal Domein, thema Ontmoeten	Approved	01-03-2024	05-03-2024	4,00

Vanuit de gemeente wordt in het ambtelijk wederhoor aangegeven, dat de aangeleverde sheet enige vervuiling bevat. Zo is de functie van Intructietester een test functie om te bezien of het systeem werkte. Daarnaast wordt ambtelijk gesteld, dat enkele functies die zijn betiteld als teruggetrokken intern zijn vervuld (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024). Tot slot wordt ambtelijk het volgende opgemerkt in dit verband: “Alle cijfers hier zijn onder voorbehoud van invoering van een nieuw registratiesysteem (ATS) in 2023. Alle gebruikers hebben hier eerst een periode aan moeten wennen. 2023 is dus een jaar dat er nog behoorlijk wat getest is in het systeem. Het is daardoor mogelijk dat de data vanuit het systeem niet volledig corresponderen met de praktijk” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

Later wordt hieraan toegevoegd, dat de term ‘Withdrawn’ verwarrend is en levert de organisatie een nieuw bestand aan. Dit bestand is opgeschoond voor testfuncties. Op basis van dit PDF bestand is echter niet te traceren hoe lang nu welke vacature precies openstaat. De term Withdrawn komt in dit bestand niet meer voor, maar nu is niet duidelijk in hoeverre de term Fulfilled enkel betrekking heeft op externe invulling of dat hier ook interne vervulling onder wordt verstaan. Ook is niet duidelijk wat precies onder de term Approved wordt verstaan.

Op 19 juli wordt de organisatie verzocht het aangeleverde bestand van meer duiding te voorzien. 23 juli 2024 wordt daarop een nieuw bestand aangeleverd. Nu wordt enkel nog gewerkt met de termen Fulfilled en Not Fulfilled. De termen Approved en Withdrawn komen in dit bestand niet meer voor. Aangegeven wordt, dat de term Fulfilled inhoudt, dat de vacature vervuld is, maar dat geen onderscheid gemaakt kan worden tussen interne dan wel externe vervulling. De term Not Fulfilled houdt in, dat de vacature in de genoemde periode niet is vervuld. In een aantal gevallen is de vacature later nogmaals uitgezet en toen wel vervuld, of staat dat nog te gebeuren (Schriftelijke reactie, 23 juli 2024). Het bestand heeft ook betrekking op vacatures die in 2024 worden opengesteld.

Op basis van het bestand dat op 23 juli 2024 wordt opgeleverd en als enkel de functies worden bezien die in 2023 worden opengesteld, kan het volgende worden geconstateerd.

In totaal worden in 2023 120 functies opengesteld. 11 daarvan worden niet vervuld, 109 functies worden wel vervuld. Met uitsluiting van de vacatures die niet worden vervuld, is de gemiddelde tijd tussen openstelling van de vacature en de startdatum 101 dagen.

De functies die relatief snel worden ingevuld zijn van zeer verschillende aard. Zo start een Integraal Handhaver al na 13 dagen. Een Juridisch Medewerkers Omgeving start na 34 dagen. Een Medewerker Beleidsuitvoering Sport kan na 28 starten.

Soms wordt een vacature binnen de gemiddelde tijd vervuld, terwijl de vervulling van een soortgelijke vacature langer op zich laat wachten. Een Allround Monteur start na 97 dagen, terwijl een andere Allround Monteur pas na 235 start. Een Gebiedsteammedewerker Jeugd start na 81 dagen, terwijl een andere Gebiedsteammedewerker Jeugd pas na 156 dagen kan starten.

Ook de vacatures die relatief na lange tijd worden ingevuld, zijn zeer verschillend van aard. Een Contractmanager Sociaal Domein wordt na 238 vervuld, een Projectleider na 198 dagen. Een Adviseur Planeconomie gaat na 398 dagen van start, terwijl een Assistent Hovenier na 270 dagen van start kan gaan.

Een ander bestand van de gemeente over 2023 laat zien, dat tot medio mei 2023 60 vacatures zijn opengesteld. 10 daarvan werden direct extern uitgezet. Aangezien dit overzicht niet geheel 2023 beslaat, biedt een soortgelijk overzicht over 2022 een beter beeld. In 2022 worden 157 vacatures opengesteld. In 55 gevallen wordt de functie direct enkel extern uitgezet. Dit overzicht kan echter misleidend zijn: ook bij vacatures waarin staat aangegeven dat deze direct extern worden uitgezet, wordt soms aangegeven dat intern geen reacties zijn binnengekomen. Hieruit kan worden opgemaakt, dat de vacature eerst intern is uitgezet. Als hiervoor gecorrigeerd wordt, zijn 17 vacatures direct extern uitgezet.

3.3 De aangegeven knelpunten

De respondenten geven aan dat de gemeentelijke organisatie veel last heeft van de krapte op de arbeidsmarkt (Interview, 14 februari 2024). Later wordt in dit verband gesteld: “Het woord veel is in deze context weinig helder / onderbouwd. Wellicht hebben respondenten dit genoemd. Het klopt echter niet geheel. Op sommige functies komen best veel reacties” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

De gemeente krijgt er steeds meer taken bij en moet voldoen aan steeds meer wettelijke bepalingen. Hier is niet altijd voldoende capaciteit en kennis voor in huis. Het blijkt, dat het vinden van geschikt vast personeel een vrij grote uitdaging is en de gemeente moet dan noodgedwongen omzien naar extern personeel. Ook het behouden van personeel is lastiger. De nieuwe generatie ambtenaren blijft doorgaans minder lang bij één werkgever en dit vertaalt zich naar een hogere uitstroom. De organisatie laat geen taken liggen, maar probeert met deze beperkingen de taken zo goed mogelijk uit te voeren. Dit kan wel betekenen, dat taken minder snel worden uitgevoerd, aldus de respons (Interview, 14 februari 2024).

Respondenten geven aan, dat met name vacatures bij Inkoop, Ruimtelijke Ontwikkeling en Juridische Zaken moeilijk te vervullen zijn (Interview, 3 juni 2024).

Aanvullend wordt het volgende gesteld in dit verband: “We zien binnen Ruimtelijke Ontwikkeling een groot aantal moeilijk vervulbare vacatures. Het gaat veelal om functies waar enige senioriteit gevraagd wordt. Op deze posities zijn op te leiden medewerkers nog wel te vinden maar de specialisten met veel ervaring niet meer. Deze functies hangen ook met elkaar samen en zijn nodig om de vraagstukken binnen SWF te beantwoorden. We hebben het hier bijvoorbeeld over; Senior Adviseur RO, Senior Landschapsarchitect/ontwerper, Adviseur RO, Planeconoom, Stedenbouwkundige, Adviseur Bodem.

Binnen Water en Wegen is het lastig om de werkvoorbereiders/directievoerders te vinden met specialistische kennis. Binnen Bedrijfsvoeren zie je dit ook terug in specialisten op het gebied

van ICT. En ook Juristen met veel ervaring zijn lastig in te vullen en worden nu door middel van inhuur opgelost.

Bij het Sociaal domein zie je vooral dat men op zoek is naar posities die met name allround ervaren moeten bezitten. De functies die erg moeilijk in te vullen zijn Gedragswetenschapper en Praktijkbegeleider" (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

In de bestuursrapportages en andere rapportages wordt in 2022 en 2023 op sommige onderdelen melding gemaakt van krapte op de arbeidsmarkt.

In sommige gevallen wordt de krapte op de arbeidsmarkt als argument opgevoerd om tot inhuur over te gaan: "Door de krapte op de arbeidsmarkt is het lastig om aan nieuw personeel te komen. Daarnaast kiezen veel vakspecialisten er tegenwoordig voor om juist op inhuurbasis te willen werken. Dit is iets waar alle gemeenten mee te maken hebben. Omdat het werk wel door moet gaan en de kwaliteit op orde moet blijven is werken op inhuurbasis een goed werkbare oplossing" (Bestuursrapportages, januari-maart, 2023, april-juni, 2023, juli-september, 2023). Bij het project IJlsterkade wordt gesteld dat de markt te maken heeft met een stijging van de bouwkosten als gevolg van onder andere de krapte op de arbeidsmarkt (Bestuursrapportages, januari-maart, 2023, april-juni, 2023, juli-september, 2023). Deze passage wordt in een andere bestuursrapportage opgevoerd bij het project De Potten (Bestuursrapportage, november-december, 2022). Bij het project Hemmen III wordt gesteld dat vanwege personeelstekorten bij adviesbureaus en ook bij aannemers een kans is op vertragingen. Dit speelt breder bij ruimtelijke ontwikkelingen, zo vermelden de bestuursrapportages en maandrapportages (Bestuursrapportages, november-december, 2022, januari-maart, 2023, april-juni, 2023, juli-september, 2023, Maandrapportage Omgeving, december 2023). Ook elders wordt verwezen naar de krappe arbeidsmarkt. Zo wordt bij het versnellen van de woningmarkt en het opstellen van de Woon-zorgvisie het volgende opgemerkt: "De versnelling geeft grote druk op de nodige capaciteit. Gekoppeld aan een gespannen arbeidsmarkt resulteert dit in langere doorlooptijden van projecten" (Bestuursrapportage, november-december, 2022). Bij het ontwikkelen en organiseren van lichte ondersteuning Jeugd wordt het volgende gesteld: "We blijven investeren in de inzet van de POH GGZ Jeugd, omdat zij lichte ondersteuning bieden en er daardoor minder doorverwijzingen plaatsvinden. Het streven is een dekking van 100% (bij elke huisartsenpraktijk een POH GGZ Jeugd). De situatie op de arbeidsmarkt maakt het lastig 100% dekking te bereiken" (Bestuursrapportages, januari-maart, 2023, april-juni, 2023, juli-september, 2023). Een andere bestuursrapportage vermeldt bij de BOA's het volgende: "Het werven van personeel is lastig met de huidige arbeidsmarkt. We signaleren de trend dat om ons heen een hogere salarisschaal wordt geboden voor een gelijkende functie" (Bestuursrapportage, januari-maart, 2023).

Ook in de maandrapportages van de ketens wordt melding gemaakt van krapte op de arbeidsmarkt. Zo vermeldt de maandrapportage van Omgeving over december 2023 het volgende: "Het blijft lastig om vacatures in de domeinen VTH en RO in te vullen. Consequentie is dat er extern moet worden ingehuurd met de daarbij horende hogere kosten. De kosten voor inhuur zijn ruim hoger dan begroot" (Maandrapportage Omgeving, december 2023). Een groot deel van de inhuur wordt aangewend voor de lopende programma's. De kostenoverschrijdingen als gevolg van externe inhuur heeft ook de aandacht vanuit HR. Het betreft dan een overschrijding van € 1.950.000. Op de post salarissen is sprake van een onderschrijding als gevolg van het feit dat vacatures niet altijd direct ingevuld kunnen worden. Het betreft een onderschrijding van € 897.000. Per saldo laat de post salarissen en inhuur dan een overschrijding zien van € 1.053.000, zo stelt deze maandrapportage

(Maandrapportage Omgeving, december 2023, p. 5). Ook in deze maandrapportage wordt bij het project IJlsterkade melding gemaakt van stijgende bouwkosten als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt.

Andere rapportages laten eenzelfde patroon zien. Zo is bij de keten Openbare Ruimte sprake van een onderschrijding op salarissen van € 748.000 en een overschrijding op inhuur van € 1.044.000 (Managementrapportage Openbare Ruimte, december 2023). Het team Water maakt in 2023 veel gebruik van inhuur voor brugwachters en havenbeheer. De inhuur is in 2023 fors hoger dan het beschikbare budget. Dit komt met name door hogere tarieven in verband met CAO afspraken, zo vermeldt deze managementrapportage.

De maandrapportage van het Sociaal Domein geeft inzicht in de bezetting. Van de begrote formatie van in totaal 265,9 fte. zijn er in 2023 262,2 fte. vervuld. 3,67 fte. is in 2023 onvervuld. Men rapporteert een onderschrijding op directe salarislasten van € 1.046.707 en een onderschrijding op indirecte salarislasten van € 157.434. Aan de andere kant rapporteert men een overschrijding op inhuur van € 1.897.644, zodat in 2023 sprake is van een totale overschrijding van € 693.502 (Maandrapportage Sociaal Domein, november/december 2023).

De overzichten uit deze maandrapportage laten zien dat het beeld binnen de keten Sociaal Domein per afdeling kan verschillen. Zo laat Integraal Beheer een onderbezetting zien van meer dan 5 fte., terwijl in het buitengebied SWF juist sprake is van een overbezetting.

SALARISKOSTEN DIRECT	Realisatie	Begroting	Wijzigingen	Begroting	Prognose	Saldo	FTE		
Team	tm p12 2023	2023	marap p11/p12	incl. wijzigingen	2023	2023	Realisatie Bezetting 31-12-2023	Begroot Formatie 31-12-2023	Verschil 31-12-2023
Cultuur en Sport	1.913.634	2.041.980	-	2.041.980	1.913.634	128.346	28,8	28,2	-0,66
Beleid Sociaal Domein	1.967.876	2.328.010	-	2.328.010	1.967.876	360.134	22,8	24,2	1,46
Ondersteuning	3.228.864	3.594.999	-	3.594.999	3.228.864	366.135	37,5	41,1	3,65
Integraal Beheer Sociaal Domein	3.679.440	4.042.936	-	4.042.936	3.679.440	363.496	47,7	52,8	5,07
GT Sneek Noord	2.193.715	1.973.087	-	1.973.087	2.193.715	-220.628	30,2	28,1	-2,10
GT Sneek Zuid	2.036.362	1.926.149	-	1.926.149	2.036.362	-110.213	25,9	30,0	4,14
GT Bolsward e.o	2.133.015	2.350.151	-	2.350.151	2.133.015	217.137	26,8	28,0	1,17
GT Buitengebied SWF	2.101.372	2.142.815	-	2.142.815	2.101.372	41.444	28,9	22,3	-6,61
Flexteam Sociaal Domein	861.370	762.227	-	762.227	861.370	-99.143	13,7	11,2	-2,45
Totaal	20.115.648	21.162.355	-	21.162.355	20.115.648	1.046.707	262,2	265,9	3,67

Ingeleend personeel tbv formatie	Realisatie	Begroting	Wijzigingen	Begroting	Prognose	Saldo
Team	tm p12 2023	2023	marap p11/p12	incl. wijzigingen	2023	2023
Cultuur en Sport	73.953	22.500	-	22.500	73.953	-51.453
Beleid Sociaal Domein	1.134.929	759.949	-	759.949	1.134.929	-374.980
Ondersteuning (excl. Oekraïne)	302.634	53.772	-	53.772	302.634	-248.863
Integraal Beheer Sociaal Domein	5.022	-	-	-	5.022	-5.022
GT Sneek Noord	327.341	336.584	21.739	358.323	327.341	30.982
GT Sneek Zuid	398.961	16.762	33.167	49.929	398.961	-349.032
GT Buitengebied SWF	369.347	7.683	-	7.683	369.347	-361.664
GT Bolsward e.o	461.466	13.709	32.316	46.025	461.466	-415.441
Flexteam Sociaal Domein	-	18.319	-	18.319	-	18.319
Oekraïne	2.515.491	2.375.000	-	2.375.000	2.515.491	-140.491
Totaal	5.589.144	3.604.278	87.222	3.691.500	5.589.144	-1.897.644

Men zou een relatie verwachten tussen onderbezetting en inhuur. Deze relatie is echter niet duidelijk te leggen. Zo leidt de relatief hoge onderbezetting bij Integraal Beheer niet direct tot een hoge inhuur (€ 5.022). Aan de andere kant staat de overbezetting bij het buitengebied SWF een additionele inhuur van € 369.347 niet in de weg. De maandrapportage geeft geen nadere toelichting op de bovenstaande data.

Ook in deze maandrapportage wordt bij het ontwikkelen en organiseren van lichte ondersteuning Jeugd gewezen op de situatie op de arbeidsmarkt, welke het lastig maakt 100% dekking te realiseren (Maandrapportage Sociaal Domein, november/december 2023).

In de managementrapportage van Bedrijfsvoeren, Klantcontacten en Strategie & Programma's van december 2023, wordt eveneens gewezen op de krapte op de arbeidsmarkt. Zo wordt bij de bevoegdheden van de BOA's opgemerkt dat het werven van personeel lastig is met de huidige arbeidsmarkt. Omliggende gemeenten bieden een hogere salarisschaal voor een vergelijkbare functie, zo wordt gesteld. Bij de afdeling Belastingen wordt gesteld dat de personeelskosten lager zijn dan begroot als gevolg van vacatureruimte: niet alle vacatures zijn ingevuld. Bij Strategie & Programma's is te zien, dat op de post salarissen € 6.765 onderschrijding wordt verwacht, maar dat op ingeleend personeel een overschrijding van € 97.237 wordt verwacht (Managementrapportage, Bedrijfsvoeren, Klantcontacten en Strategie & Programma's, december 2023).

De managementrapportages van de ketens Openbare Ruimte, Bedrijfsvoeren, Klantcontacten, Strategie & Programma's en het Sociaal Domein worden in het DT van 14 februari 2024 vastgesteld. In het DT voorstel zelf wordt geen melding gemaakt van arbeidskrapte (DT, 14 februari 2024).

De jaarstukken 2023 vermelden in dit verband het volgende:

Overzicht salarissen, externe inhuur en vergoedingen personeel

De salariskosten, de kosten van inhuur, de inkomsten uit detacheringen en de uitkeringen/subsidies voor personeel (ZW/WAZO en loonkostensubsidies) zijn nauw met elkaar verweven en daarom in onderstaande tabel een overzicht van de (afgeronde) totalen in 2023 van deze vier categorieën.

Onderdeel	Begroot	Werkelijk	Resultaat	Voordeel/nadeel
Salarissen	79.934.000	74.393.000	5.541.000	voordeel
Inhuur	11.317.000	16.704.000	-5.387.000	nadeel
Vergoeding detacheringen	-955.000	-1.396.000	441.000	voordeel
Uitkering ZW/WAZO en loonkostensubsidie	-217.000	-707.000	490.000	voordeel
Totaal resultaat			**1.085.000**	**voordeel**

Per saldo een voordeel van € 1.085.000 op de totale personele lasten.

Zoals te zien in bovenstaande tabel is er een overschot van € 5,5 miljoen op salarissen en een tekort van € 5,3 miljoen op inhuur. Het overschot bij salarissen betreft voornamelijk vacatureruimte welke is ingezet ten behoeve van inhuur personeel, waardoor een nadeel op inhuur ontstaat.

Nadelig resultaat bij inhuur bestaat uit de volgende onderdelen:
De uitgaven van inhuur sociaal domein zijn met circa € 2,3 miljoen overschreden.
Circa € 1,2 miljoen wordt hiervan gecompenseerd vanuit de vacatureruimte. Daarnaast worden aanvullende taken gedekt uit de hiervoor bestemde bijdragen (specifieke uitkeringen) van het Rijk. In totaal gaat het om een bedrag van circa € 750.000 bestaande uit een compensatie voor de Opvang van Ontheemde Oekraïners en Energietoeslag. Resteert nog een bedrag van circa € 300.000. Dit betreffen aanvullende kosten ten behoeve van vervanging bij ziekte, zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof en het tijdelijk invullen van vacatures.

Bij de ketens ruimte en omgeving is er in 2023 ook meer uitgegeven aan inhuur.
In totaal gaat het voor de keten omgeving om een bedrag van € 2,1 miljoen en voor de keten ruimte om € 0,9 miljoen. Inhuur vindt plaats in verband met lastig vervulbare vacatures, het valt niet mee om gekwalificeerd personeel te krijgen. Dit in combinatie met de schaarste op de arbeidsmarkt maakt dat de prijzen van inhuur behoorlijk zijn toegenomen. Voor het borgen van continuïteit wordt er ingehuurd. Een andere oorzaak zit in de extra werkzaamheden als gevolg van de transitie Omgevingswet en de gevraagde inzet voor de programma's Wonen en Energietransitie.

Daarnaast is er organisatie breed meer inhuur ten behoeve van vervanging bij ziekte, zwangerschapsverlof en ouderschapsverlof en personeel wat elders gedetacheerd is.
Hier tegenover staan ook de extra inkomsten m.b.t. detachering van personeel en de uitkeringen van het UWV voor ZW, WAZO en ouderschapsverlof.

(Jaarstukken 2023, aangeleverd in ambtelijk wederhoor, 19 juli 2024)

Hoofdstuk 4 Het gevoerde personeelsbeleid

4.1 Algemeen

Voor de behandeling van de programmabegroting 2022 worden technische vragen ingediend. Eén van die vragen verwijst naar het tekort aan arbeidskracht. “Op dit moment is er een groot tekort aan arbeidskracht. Hoe aannemelijk is het dat dit tekort aan arbeidskracht roet in het eten gaat gooien v.w.b. de ambitie op personele inzet? Welke gevolgen zou dit kunnen hebben? Is hier rekening mee gehouden in het gereserveerde bedrag?” (Technische vraag, t.b.v. behandeling programmabegroting, d.d. 26 oktober 2021). Het college beantwoordt deze vraag als volgt: “De realisatie van de ambities is onlosmakelijk verbonden met de nodige personele inzet. De schaarste op de arbeidsmarkt speelt ook ons parten. Onze opgaven en projecten alsmede de gehele dienstverlening vragen om gemotiveerd en kwalitatief goed personeel, om continuïteit in de bedrijfsvoering en niet in de laatste plaats om tevreden inwoners. Op allerlei terreinen worden we geconfronteerd met de spanning op de arbeidsmarkt waardoor verschillende functies lastig in te vullen zijn. Met als gevolg dat soms ambities lastig zijn te realiseren en de dienstverlening soms in de knel komt. Verder valt op te merken dat we alle creativiteit en vindingrijkheid betrachten om mee te gaan met de ontwikkelingen van de markt als het gaat om vraag en aanbod. Uiteraard met inachtneming van een goed HR beleid in de context van de geldende CAO regelgeving” (Beantwoording technische vraag, 26 oktober 2021).

Ook op andere momenten vraagt de raad aandacht voor de krapte op de huidige arbeidsmarkt. Zo wordt tijdens de raadsvergadering van 2 februari 2023, bij de behandeling van de actualisatie van de programmabegroting 2023, met 27 stemmen voor en met 6 stemmen tegen, een motie aangenomen die betrekking heeft op Open Hiring. In de motie wordt het volgende gesteld: “Het arbeidsvraagstuk heeft voor de gemeente Súdwest-Fryslân als werkgever hoge prioriteit. De kloof tussen vraag en aanbod moet dan ook snel worden overbrugd gezien de krapte op de huidige arbeidsmarkt. De traditionele wervings- en sollicitatieprocedures zijn vaak ingewikkeld en duren lang. Onder meer het concept Open Hiring kan een positieve bijdrage leveren om talent te vinden en binden voor onze werkgevers in Súdwest-Fryslân, waardoor ons arbeidspotentieel (nog) beter wordt benut.

Overwegende dat:

- Open Hiring de sollicitatieprocedure verkort en drempels verminderd. Uit diverse onderzoeken blijkt dat mensen die om welke reden dan ook moeite hebben met de gebruikelijke wijze van sollicitatieprocedures (bijvoorbeeld door laaggeletterdheid, leeftijd, herinstromers, afkomst, een beperking, geen opleiding, gat in de CV of sollicitatievrees) met Open Hiring gemakkelijker en met meer (zelf)vertrouwen tot de arbeidsmarkt kunnen toetreden;
- met Open Hiring de werkgever onbewuste vooroordelen uit sluit en kansen creëert bij aanhoudende personeelstekorten. Open Hiring kan dan ook een bijdrage leveren aan een meer inclusieve arbeidsmarkt (o.a. bewustwording van eigen wervingsstrategie), bevordert het social werkgeverschap en maakt maatschappelijke impact;
- in het huidige regeerakkoord opgenomen staat dat ook de overheid aan de slag moet gaan met de mogelijkheden van Open Hiring;

- de gemeente Súdwest-Fryslân geen invloed heeft op het selectieproces van andere werkgevers. Wel kan Súdwest-Fryslân als werkgever zijnde een van de eerste gemeenten zijn die zelf aan de slag gaat met het concept Open Hiring. En zodoende een voorbeeld geven en aanjager zijn voor Open Hiring. Dit om andere werkgevers in Súdwest-Fryslân voor deze laagdrempelige en kansrijke wijze van werving te enthousiasmeren. Immers goed voorbeeld doet volgen.

Verzoekt het college:

- In het kader van de arbeidsmartkpositionering en de nog uit te voeren campagne, een pilot te starten om binnen de gemeente Súdwest-Fryslân aan de slag te gaan met Open Hiring.
- Na een jaar deze pilot te evalueren en de raad hierover actief te informeren" (Motie, 2 februari 2023, behandeld bij agendapunt 7, Actualisatie Programmabegroting 2023).

Respondenten geven aan dat de gemeente nog niet over een integraal arbeidsmarktbeleid beschikt. Wel gaan verschillende notities in op de arbeidsmarkt. Zo beschikt de gemeente over een procesbeschrijving voor de werving en selectie van nieuwe medewerkers. Een strategische personeelsplanning is in wording, aldus de respons (Interview, 14 februari 2024).

Om de krapte op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden, staat de gemeente verschillende oplossingen voor. Bij de toelichting op het faciliteren van de landbouwsector naar toekomstbestendig ondernemen wordt in een aantal bestuursrapportages en een maandrapportage gesteld, dat de gemeente inzet op een hechtere samenwerking tussen de Friese gemeenten, de provincie en het Wetterskip, waarbij de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel binnen deze samenwerking met nadruk een aandachtspunt is (Bestuursrapportages, april- juni, 2023, juli-september, 2023, Maandrapportage Omgeving, december 2023). Een andere bestuursrapportage verwijst naar het project van strategische personeelsplanning: "Naast meer projectmatige aanpak van procesoptimalisaties zetten we ook in op een cultuur waarin medewerkers zelf het voortouw nemen tot verbeteringen in de dienstverlening en de organisatie van hun eigen werk. Monitoring en managementinstrumenten ondersteunen hierbij, capaciteitsplanningen (strategische personeelsplanning) en managementrapportages zijn hiervoor ingezet" (Bestuursrapportage, november-december 2022).

4.2 Het organisatieplan 2023-2026

In 2022 wordt door het DT een organisatieplan 2023-2026 vastgesteld (Sociaal Jaarverslag 2022). Dit plan vervangt het organisatieplan 2020-2023. In dit plan worden focus op de medewerker en een veerkrachtige organisatie als strategische hoofdlijnen opgevoerd. De ambitie om regie te hebben op het huidige werk en zicht op het werk in de toekomst, wordt in dit organisatieplan verwoordt als toekomstbeeld (Organisatieplan 2023-2026, p. 8). In het plan wordt een aantal externe ontwikkelingen benoemd die de VNG op de gemeente af ziet komen. Eén van die ontwikkelingen betreft arbeidsmarkt en levenslang leren. Deze ontwikkeling wordt niet verder toegelicht (Organisatieplan 2023-2026, p. 9). Wel wordt als algemene doelstelling geformuleerd, dat men inzicht en focus wil creëren in opgaven en randvoorwaarden, onder andere met een strategische personeelsplanning (Organisatieplan 2023-2026, p. 11). In het organisatieplan wordt geconstateerd dat "in het werk de focus ligt op het hier en nu en hoofdzakelijk op de korte termijn. Uitbreiding in formatie lijkt dan de

oplossing in plaats van te kijken naar het verbeteren van werkprocessen en hanteren van data in analyses. Daarbij kijken we vooral intern naar de eigen organisatie en wordt weinig kennis van buiten naar binnen gehaald. Dit doen we wel op inhoud (waarbij overigens wel een sterkere verbinding met de beleidsontwikkeling gelegd kan worden), maar managementnetwerken zijn veelal onbekend en worden nauwelijks benut. Hier liggen grote kansen voor benchmarking en andere manieren van werken en organiseren" (Organisatieplan 2023-2026, p. 12).

De focus op de medewerker wordt in het organisatieplan als volgt uitgewerkt: "Súdwest-Fryslân heeft de ambitie om in 2026 de beste werkgever te zijn. Niet voor het bordje op de gevel maar om ons er continu bewust van te zijn dat de werknemer ons belangrijkste kapitaal is. Aandacht voor het welzijn van onze mensen heeft prioriteit en we creëren de beste omstandigheden die optimaal functioneren mogelijk maakt. In de praktijk betekent dit dat we ervoor zorgen dat alle factoren voor onze medewerkers aanwezig zijn om prettig te kunnen werken. Daarnaast willen we graag medewerkers die het belangrijk vinden om een goede bijdrage te leveren aan het succes van Súdwest-Fryslân. Het gaat om geven en nemen van waarde; een samenspel tussen de organisatie en alle medewerkers. Wij denken dat als we die stap extra zetten om de beste werkgever te worden, onze medewerkers Súdwest-Fryslân beoordelen als goede en professionele werkgever. Door aandacht te besteden aan goed werkgeverschap zijn onze medewerkers gemotiveerder, gelukkiger en blijven zij langer bij Súdwest-Fryslân. Goed werkgeverschap zorgt bovendien voor een blijvend hoge betrokkenheid, minder stress én meer werkgeluk. En dat niet alleen: we zijn daarmee in staat om onszelf te positioneren als aantrekkelijke werkgever voor potentiële nieuwe medewerkers" (Organisatieplan 2023-2026, p. 14). De ambitie van een veerkrachtige organisatie wordt als volgt uitgewerkt: "We leven in een tijd van continue veranderingen, uitdagingen en onzekerheid. Dit vraagt om een robuuste organisatie die waar nodig flexibel is. Een organisatie die snel leert en verder kijkt dan alleen de eigen missie. Die zowel weerbaar als wendbaar is. De organisatie is geen rotsblok, maar vindt de goede koers om te varen en doet dit op een krachtige manier. We kijken niet alleen naar onszelf, maar ook over de schutting. Veerkrachtig is wat we willen zijn" (Organisatieplan 2023-2026, p. 14).

Het organisatieplan gaat niet expliciet in op krapte op de arbeidsmarkt. Het organisatieplan gaat vergezeld van een routekaart en dient vertaald te worden naar de uitvoering in onder andere ketenplannen.

Het organisatieplan wordt eind 2023 vertaald naar ketenplannen die per keten voor de jaren 2024 en 2025 worden vormgegeven. In deze ketenplannen krijgen onderdelen van het personeelsbeleid verder gestalte. Zo verwoorden de ketens in navolging van het organisatieplan de volgende ambitie: "We hebben regie op het huidige werk en zicht op het werk in de toekomst" (Ketenplan 2024-2025, Bedrijfsvoeren, Ketenplan 2024-2025, Dienstverlenen/Klantcontacten, Ketenplan 2024-2025, Omgeving, Ketenplan 2024-2025, Openbare Ruimte, Ketenplan 2024-2025, Sociaal Domein). In alle ketenplannen wordt analoog aan het organisatieplan een focus op de medewerker en een veerkrachtige organisatie als ambitie aangemerkt. In het ketenplan Bedrijfsvoeren wordt de ontwikkeling op de arbeidsmarkt niet aangemerkt als relevante ontwikkeling. Focus op de medewerkers wordt in het ketenplan Bedrijfsvoeren onder andere voorzien van de actie, dat minimaal één keer per jaar een strategische personeelsplanning wordt opgesteld. De ambitie van een veerkrachtige organisatie wordt onder andere voorzien van de actie dat in een krapper wordende arbeidsmarkt vindplaatsgericht wordt georganiseerd met behoud van personeel, innovatieve manieren van (samen) werken en actieve arbeidsmarktcommunicatie en bewerking. Deze

actie staat in de planning voor het tweede kwartaal van 2024 (Ketenplan 2024-2025, Bedrijfsvoeren). Ook in het ketenplan van Dienstverlenen/Klantcontacten worden de speerpunten focus op medewerkers en een veerkrachtige organisatie opgevoerd. Deze keten beoogt eveneens minimaal eens per jaar een strategische personeelsplanning vorm te geven (Ketenplan 2024-2025, Dienstverlenen/Klantcontacten). De focus op de medewerker en een veerkrachtige organisatie is ook terug te zien in het ketenplan Omgeving. De keten Omgeving beoogt naast een strategische personeelsplanning, in te zetten op continu maatwerk en scholing, het voeren van gesprekken met het Huis van Inzetbaarheid en het vervullen van vacatures en inhuren op standaard taken (Ketenplan 2024-2025, Omgeving). De focus op de medewerker wordt in de keten Openbare Ruimte vertaald naar het afronden van een functiewaarderingstraject. Het inzicht in de strategische personeelsplanning dient gekoppeld te worden aan opgaven (Ketenplan 2024-2025, Openbare Ruimte). De ambitie van een veerkrachtige organisatie wordt in de keten Sociaal Domein vertaald naar de ambitie zicht te hebben op externe inhuur en hierop regie te voeren (Ketenplan 2024-2025, Sociaal Domein).

Desgevraagd wordt gesteld, dat de strategische personeelsplanning na de zomer door de ketens wordt opgepakt (Interview, 3 juni 2024).

Veel ketens geven aan in te zetten op de mogelijkheden die digitalisering en ICT bieden voor procesoptimalisatie.

4.3 Externe inhuur

Op 14 februari 2024 stelt het directieteam de ambitie en het toetsingskader externe inhuur vast. In de notitie wordt verwezen naar de strategische hooflijn uit het organisatieplan 2023-2026, die betrekking heeft op een veerkrachtige en stabiele organisatie. “Onze ambities inzake externe inhuur zijn erop gericht om de eigen organisatie krachtiger te maken en zoveel mogelijk kennis in huis te vergroten. Nieuw hierbij is dat externe inhuur zo min als mogelijk wordt ingezet en dat directie en teammanagers inhuur terugbrengen via hun strategische personeelsplanning”, zo staat in de notitie verwoord (Toetsingskader externe inhuur, 2024). Binnen de huidige organisatievisie hebben teammanagers een totaalbudget voor personele uitvoering. Dit budget kan zowel aan salariskosten als aan externe inhuur worden besteed en fungeert als totale norm. Geconstateerd wordt, dat landelijk de gemiddelde inhuur in 2022 17% van de loonsom bedraagt, terwijl dat in SWF 17,6% is. Gemeenten zien externe inhuur als een oplossing voor moeilijk vervulbare vacatures, vooral in de context van een krappe arbeidsmarkt (Toetsingskader externe inhuur, 2024). Om externe inhuur zover als mogelijk terug te dringen, worden enkele afspraken in de notitie opgevoerd:

- Arbeidsovereenkomsten hebben altijd de voorkeur boven externe inhuur voor structureel werk. Het doel is structureel werk uit te voeren met medewerkers met vaste of tijdelijke arbeidsovereenkomsten binnen de gemeentelijke organisatie.
- We spannen ons actief in om externe inhuur te verminderen. Dit omvat ook de aanmoediging om seizoensgebonden, specialistische en projectmatige externe inhuur waar mogelijk te verminderen of bij voorkeur helemaal af te schaffen.
- Payrolling als contractvorm wordt afgeschaft (uiterlijk per 1/1/2028).
- Jaarlijks wordt een financieel overzicht van uitgaven aan externe inhuur verstrekt aan de ondernemingsraad.

- We monitoren ontwikkelingen over 2023, 2024 en 2025 en evalueren de noodzaak van eventuele normen rondom externe inhuur na deze periode (Toetsingskader externe inhuur, 2024).

Bij inhuur kan het zowel gaan om tijdelijke vervanging als voor inhuur van specialistische kennis die ontbreekt in de organisatie. In alle gevallen krijgt de ingehuurde kracht een plaats in de hiërarchie van de organisatie.

Onder de definitie van externe inhuur valt in dit toetsingskader niet:

- Alle vormen van uitbesteding en outsourcing waarin sprake is van resultaatopdrachten of waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Anders gezegd: alle vormen waarin een product of opdracht compleet in de markt wordt gezet.
- Inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken (bijv. tolken).
- Onderzoeks- en adviesopdrachten aan externe onderzoeksbureaus.
- Uitbesteding of outsourcing van werkzaamheden op het gebied van facilitaire dienstverlening (onder andere catering, schoonmaak, bewaking, beveiliging) en algemeen verzorgende functies (groenvoorziening, afvalverwerking, onderhoud gebouwen).
- Uitbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisatie binnen het concern of aan een intergemeentelijke samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in de vorm van shared services.
- Ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals (spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware en software.
- Inlenen van personeel vanuit (publieke) organisaties zonder winstoogmerk (bijvoorbeeld een andere gemeente of stichting). Ook wel collegiale doorlening genoemd.
- Medewerkers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst, trainees/stagiaires, werkervaringsplaatsen, aangezien tijdelijke aanstellingen met name worden ingezet als opmaat naar een vast contract. Het is de invulling van structurele formatie/capaciteit, geen flexibele inzet (Toetsingskader externe inhuur, 2024).

Als uitgangspunt geldt, dat altijd eerst intern de mogelijkheden moeten worden verkend om het werk met eigen medewerkers uit te voeren. Als werkgever streeft de gemeente voor vaste medewerkers naar meer interne flexibiliteit, minder externe inhuur en naar een sterk regionaal ‘overheidsmerk’ op de arbeidsmarkt. Een ander uitgangspunt is, dat het de verantwoordelijkheid van het management is om steeds te zoeken naar een goede balans tussen vaste formatie en inhuur door middel van strategische personeelsplanning. Externe inhuur wordt enkel ingezet bij pieken in de werkzaamheden, een hoog verzuimpercentage of voor incidentele en/of specialistische werkzaamheden. De drie redenen worden voorzien van drie verschillende kostensoorten: inhuur extra capaciteit (piek), inhuur ten behoeve van vaste formatie (ziek) en inhuur specifieke deskundigheid (specifiek).

Intern kunnen medewerkers gevonden worden via de ‘Werkplaats’. Het kan hier gaan om medewerkers die in het kader van interne mobiliteit afspraken hebben gemaakt met hun leidinggevende. Ook boventalligen en re-integrerende medewerkers maken hier deel van uit. Als extra flexibele schil wordt gestreefd om via samenwerking in de regio tot meer mobiliteit door collegiale doorlening te komen. Om de rechtmatigheid te borgen dient gebruik te worden gemaakt van afgesloten raamovereenkomsten dan wel het dynamisch aankoopsysteem.

De verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid voor externe inhuur ligt bij de teammanager. Vanwege het belang om te sturen op tarieven en het volume van externe inhuur, gelden de volgende aanvullende regels:

- Uurtarieven boven de € 150,- excl. BTW en contracten met een geprognosticeerde waarde boven de € 100.000,- excl. BTW dienen altijd vooraf ter goedkeuring aan de ketendirecteur te worden voorgelegd
- Voormalige medewerkers van de gemeente zijn gedurende een jaar na de ontslagdatum uitgesloten van externe inhuur. Hier mag alleen na voorafgaande toestemming van de directie van af worden geweken
- Externe inhuur vindt plaats voor een totale aaneengesloten inleenperiode van maximaal 2 jaar. Alleen na voorafgaande (schriftelijke) toestemming van de directie is een langere periode van inhuur mogelijk (Toetsingskader externe inhuur, 2024).

Respondenten geven aan dat de gemeente tevens over een personeelshandboek beschikt en dat de overzichten van regels op dit moment geïnventariseerd en geactualiseerd worden (Interview, 14 mei 2024). Dit personeelshandboek is vanaf 1 januari 2020 in werking getreden en bevat een vrij groot aantal regelingen op het gebied van personeelsbeleid. Zo zijn de beloning/uitvoeringafspraken in het handboek opgenomen, maar ook de procedure voor integriteitsmeldingen, de leidraad arbeidsgeschillen, regelingen voor parkeren, reis- en verblijfkosten, studiefaciliteiten, verlof, etc. Ook bevat het personeelshandboek protocollen op het gebied van agressie, gedrag en multimedia.

Met betrekking tot extra belonen is op basis van de Cao Gemeenten de mogelijkheid om een extra periodiek, een functioneringstoelage of een gratificatie toe te kennen. De volgende uitgangspunten staan in het personeelshandboek opgenomen: “De gemeente voert een terughoudend beleid als het gaat om extra beloningen; er moet echt sprake zijn van een bijzonderheid. Beloningen worden op elkaar afgestemd om zoveel mogelijk willekeur te voorkomen. Het mag niet afhankelijk zijn van team, manager en/of budget of iemand een extra beloning ontvangt. Het functioneren/de bijzonderheid moet zoveel mogelijk leidend zijn. Extra beloningen moeten uit te leggen en transparant zijn” (Personeelshandboek, p. 47). Het personeelshandboek maakt geen melding van arbeidsmarkttoelagen.

Aangegeven wordt, dat de gemeente geen ander formeel beleid voert dat specifiek betrekking heeft op de arbeidsmarkt (Interview, 3 juni 2024).

Hoofdstuk 5 De gemeentelijke praktijk

5.1 Algemeen

De gemeente is zeker ambitieus op het terrein van de arbeidsmarkt. Het streven is, om in 2026 de beste werkgever binnen de overheid te zijn, zo geven respondenten aan. Op dit moment wordt gewerkt aan de actualisatie van de taakomschrijvingen.

Ook worden stagiaires ingezet, met als doel om deze stagiaires na het behalen van hun opleiding een vast contract aan te bieden. Gesteld wordt dat in de periode februari tot en met juli 2024 25 stagiaires actief zijn binnen de gemeente. Dat aantal verschilt per half jaar. De gemeente heeft ook wel eens 35 stagiaire gehad. Er is nog geen evaluatie van het werken met stagiaire beschikbaar (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

Daarnaast werkt men met trainees. “We hebben in SWF twee groepen trainees gehad. De eerste groep trainees (gestart in september 2016) bestond uit 8 personen. Deze trainees zijn na hun traineeperiode van 2 jaar, alle 8 in vaste dienst gekomen van SWF per september 2018. De tweede groep trainees bestond uit 6 personen (januari 2019). Van deze groep is één trainee uitgestroomd naar een andere baan tijdens de traineeperiode. Een tweede trainee is na afloop van de tweejarige periode uit dienst gegaan, omdat er geen match bleek te zijn. De overige 4 trainees hebben aansluitend aan de traineeperiode allemaal een functie binnen SWF gevonden en per januari 2021 een vast dienstverband gekregen” (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

De gemeente beschikt over een opleidingsbudget en jaarlijks worden ontwikkelgesprekken gevoerd met medewerkers. Een strategische personeelsplanning is in wording, zo wordt aangegeven. Ook kunnen arbeidsmarkttoelagen verstrekt worden, maar hier wordt niet veel gebruik van gemaakt, aldus de respons (Interview, 14 februari 2024). Men is over het algemeen huiverig om gebruik te maken van de mogelijkheden tot beloningsdifferentiatie (Interview, 3 juni 2024). De gemeente contracteert medewerkers op verschillende manieren: vast, tijdelijk, ingehuurd, via pay roll, etc. (Interview, 14 februari 2024). Aan de andere kant wordt aangegeven, dat men de indruk heeft dat externe inhuur aan de hoge kant is en dat teveel wordt ingehuurd op moeilijk invulbare vacatures. Men beoogt externe inhuur terug te dringen (Interview, 14 mei 2024). Dit streven wordt tevens door andere respondenten bevestigd. Met zou graag inzetten op vast personeel en afscheid nemen van duurdere inhuur, maar dit is niet altijd mogelijk. De gemeentelijke ambities maken, dat soms moet worden ingehuurd, zeker waar het moeilijk vervulbare vacatures betreft (Interview, 3 juni 2024).

Ook wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de Fryske Flekspool. Hierin werken SWF, Leeuwarden, het Wetterskip en de provincie samen. Medewerkers binnen deze Flekspool kunnen ook ingezet worden bij de andere participanten, hoewel zij nu nog wel bij één van de participanten op de loonlijst staan. Te denken is dan aan het realiseren van bijvoorbeeld een warmtenet (Interview, 14 februari 2024). Aangegeven wordt, dat de Flekspool als succesvol wordt ervaren en dat mogelijkheden onderzocht worden om meer in regionaal of provinciaal verband samen te werken (Interview, 3 juni 2024).

Het Medewerker-tevredenheidsonderzoek (MTO) is nogal gedateerd en nagedacht wordt om in 2024 een nieuw MTO te laten uitvoeren.

Naar aanleiding van de motie met betrekking tot Open Hiring onderneemt de gemeente actie. De managementrapportage uit december 2023 van de keten Bedrijfsvoering vermeldt in dit verband het volgende. “In 2023 is een onderzoek uitgevoerd naar de invoering van Open Hiring als wervingsmethode. Open Hiring heeft tot doel om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, door alle drempels die solliciteren met zich mee kan brengen, weg te halen: de toekomstig medewerker die denkt de functie aan te kunnen mag beginnen. Dit onderzoek kwam mede voort uit een motie die in december 2022 in de gemeenteraad was aangenomen hierover. Uit onderzoek is gebleken dat de functies die zich lenen voor Open Hiring vooral bij Openbare Ruimte en Facilitair zitten. Deze teams zijn al heel actief in het werven van mensen uit de doelgroep zoals hiervoor omschreven. Facilitair heeft afspraken met Empatec (Sociale werkvoorziening) en Openbare Ruimte heeft een leerwerktraject voor medewerkers die graag in de buitendienst aan de slag willen. Hier gaat geen strenge selectieprocedure aan vooraf. Actieve info hierover is in januari 2024 geformuleerd en komt in het eerste kwartaal in de gemeenteraad” (Managementrapportage Bedrijfsvoering, december 2023).

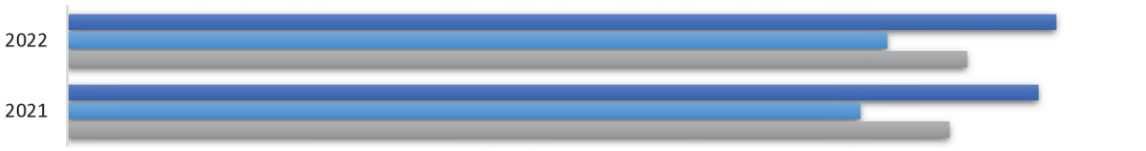
Respondenten stellen in dit verband, dat Open Hiring zich meer leent voor uitvoerende functies. Hier komen al bijzonder veel reacties op binnen. Voor meer specialistische functies gelden vaak specifieke diploma-eisen en dit soort functies lenen zich dan minder voor Open Hiring, aldus de respons in dit verband (Interview, 14 mei 2024).

Ten uitvoer van een toezegging, wordt de raad in dit verband op 8 maart 2024 als volgt geïnformeerd: “Vanzelfsprekend staat gemeente Súdwest-Fryslân voor een inclusieve arbeidsmarkt. Kandidaten met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn van harte welkom. Open hiring kan een geschikte werkwijze zijn voor het invullen van bepaalde functies binnen de gemeente, zoals bv. medewerker groen of medewerker schoon. De doorstroom in deze functies is binnen onze gemeente echter beperkt. Tot op heden kunnen wij voor deze functies goed aan geschikte kandidaten komen. Binnen de teams Openbare Ruimte en Facilitair maken wij bijvoorbeeld al gebruik van de inzet van medewerkers van Empatec. Ook werven wij in samenwerking met Aeres MBO voor leerwerktrajecten. Zodra wij krapte ervaren bij de vervulling van vacatures medewerker groen of medewerker schoon gaan wij deze via Open Hiring vacant stellen. Zo kan wellicht in de toekomst aanvullend worden bijgedragen aan een nog inclusievere arbeidsmarkt. Daarnaast gaan we verder verkennen of er ook andere manieren zijn om onze arbeidsmarktvraagstukken op te lossen. Hierbij wordt ook vanuit het gedachtengoed van Open Hiring naar varianten gekeken” (Schriftelijke reactie toezegging, 8 maart 2024).

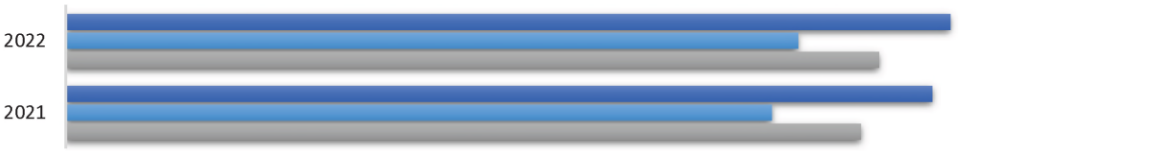
5.2 Het Sociaal Jaarverslag

In het sociaal jaarverslag 2022 worden de volgende gegevens gepresenteerd. De bezetting ontwikkelt zich als volgt:

	Aantal mdw	Fte
2020	956	851
2021	983	874
2022	1006	899



	2021	2022
Súdwest-Fryslân	10,9	11,1
50.000 tot 100.000 inwoners	8,9	9,2
Alle gemeenten	9,9	10,1



	2021	2022
Súdwest-Fryslân	9,7	9,9
50.000 tot 100.000 inwoners	7,9	8,2
Alle gemeenten	8,9	9,1

(Sociaal Jaarverslag, 2022)

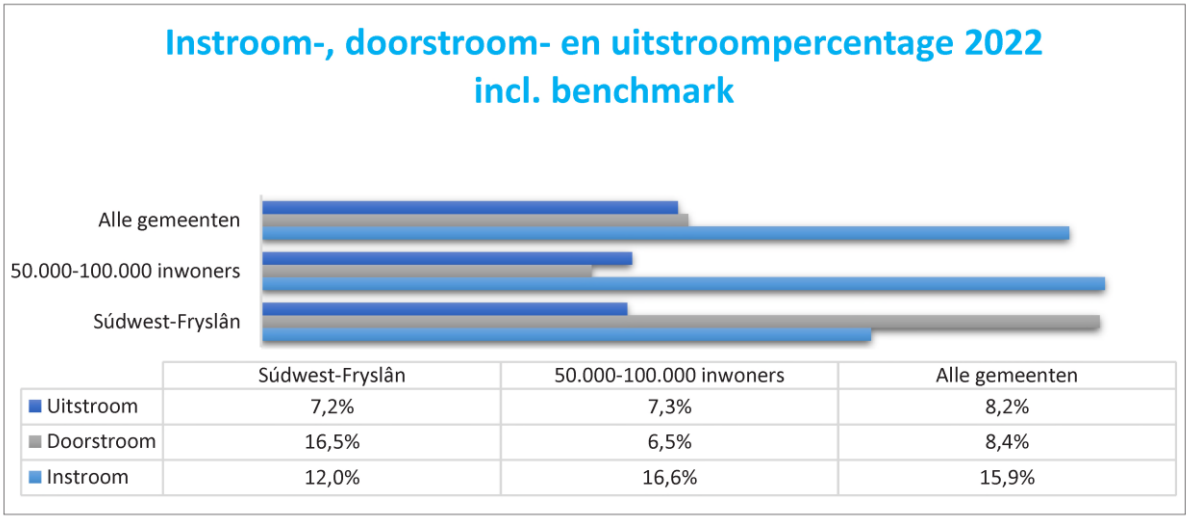
Met betrekking tot de mobiliteit wordt in het sociaal jaarverslag 2022 het volgende opgemerkt: “In de cijfers zien we dat de mobiliteit van de eigen medewerkers verder is toegenomen. Dit is vanuit de WERKplaats ondersteund met loopbaangesprekken. We zien ook dat medewerkers zelf beter slagen in het zoeken en vervolgens vinden van een nieuwe baan.

Dit houdt verband met de krapte op de arbeidsmarkt. Het is eenvoudiger om een (vergelijkbare) baan te vinden in de regio waar je woont. Minder hoeven reizen, is één van de redenen om van baan te wisselen. Als we onze cijfers over 2022 vergelijken met de landelijke benchmark (50.000 -100.000) zien we dat:

Onze instroom lager ligt (Súdwest-Fryslân 12% t.o.v. benchmark 16,6%).

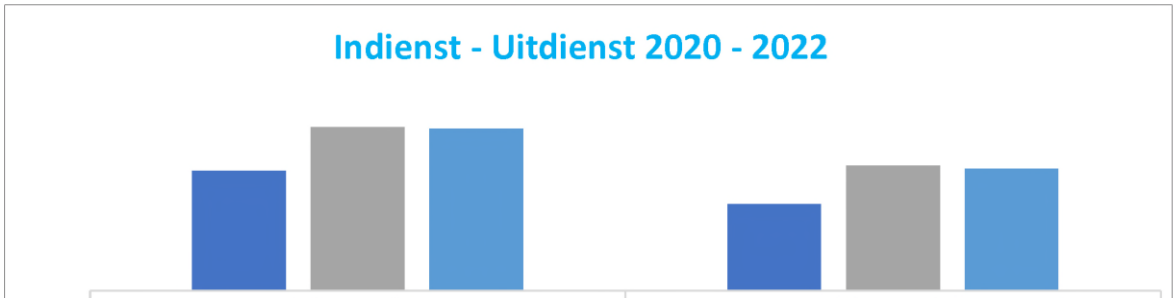
Onze doorstroom hoog is (Súdwest-Fryslân 16,5% t.o.v. benchmark 6,5%).

Onze uitstroom bijna gelijk is (Súdwest-Fryslân 7,2% t.o.v. benchmark 7.3%) (Sociaal Jaarverslag, 2022).



	Súdwest-Fryslân	50.000-100.000 inwoners	Alle gemeenten
Uitstroom	7,2%	7,3%	8,2%
Doorstroom	16,5%	6,5%	8,4%
Instroom	12,0%	16,6%	15,9%

Ondanks het feit dat de instroom lager ligt ten opzichte van de benchmark, zijn er meer indiensttreders dan uitdiensttreders:

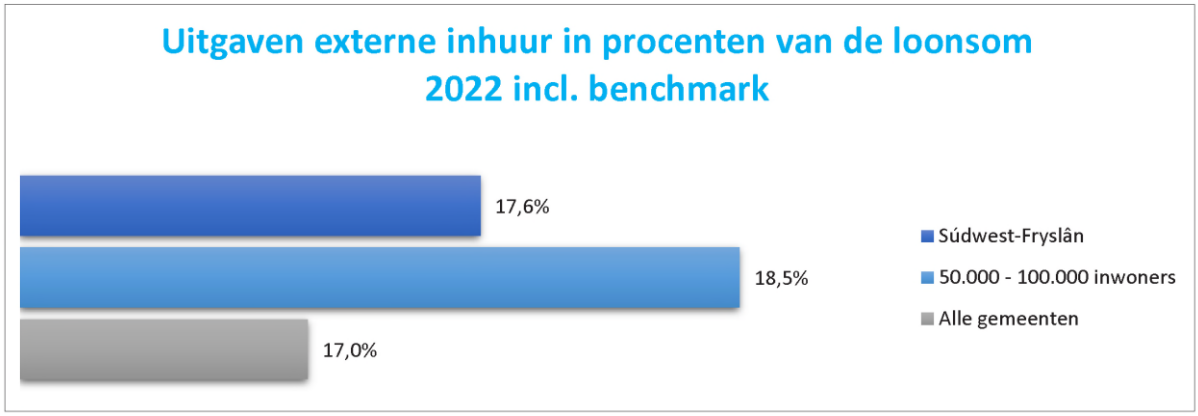


	Indiensttreders	Uitdiensttreders
2020	75	54
2021	102	78
2022	101	76

Als reden voor uitstroom komt eigen verzoek/andere baan het meest voor:

	Onbekend	Overlijden	Einde tijdelijke overeenkomst	Vertrekregeling/wederzijds goedvinden	Pensioen/AOW/Vervroegde uittreding	Eigen verzoek/Andere baan
2020	3	3	4	5	18	21
2021	3	1	6	3	27	39
2022	4	1	3	4	22	42

Met betrekking tot externe inhuur wordt in het sociaal jaarverslag 2022 het volgende opgemerkt: “Het inhuurpercentage is ten opzichte van 2021 gestegen van 14,7%, naar 17,6%, maar is nog steeds lager dan de landelijke benchmark (18%). Het percentage gaat over de totale uitgaven voor leveranciers van externe inhuur en is dus inclusief de jaarlijks terugkerende inhuur van seizoenskrachten voor onze bruggen, havens en groenvoorziening. In opdracht van de Raad heeft de Rekenkamer in 2021 een onderzoek gedaan naar de praktijk van de externe inhuur. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn in 2022 verder uitgewerkt in een definitieve visie op externe inhuur en een integraal beleidskader. Het is onze bedoeling dat dit beleid in 2023 een concrete invulling en uitwerking krijgt in de dagelijkse praktijk” (Sociaal Jaarverslag, 2022).



Het sociaal jaarverslag 2022 gaat expliciet in op de arbeidsmarkt: “Vanaf november 2022 is team HR voor een tijdelijke periode versterkt met een professioneel recruiter. De recruiter kon zich volledig richten op het schrijven van wervende vacatureteksten en het begeleiden van de communicatie van deze vacatures. Er is budget vrijgemaakt om op moeilijk vervulbare vacatures wervingscampagnes te voeren, waarmee de doelgroep beter bereikt werd. Dat is na een aantal maanden terug te zien in het vervullen van deze vacatures. Daarnaast is in 2022 een start gemaakt met de vormgeving van een eigen professionele ‘werkenbij’ website voor de gemeente Súdwest-Fryslân. Met de nieuwe website positioneren we ons als goede, aantrekkelijke werkgever voor iedereen die graag bijdraagt aan maatschappelijke taken. De website bevat verhalen van medewerkers, passend beeldmateriaal en natuurlijk de vacatures die actueel zijn. Dit is een continu proces. Het reageren op vacatures is laagdrempelig voor

de bezoekers van de website. Solliciteren kan door een aantal vragen in te vullen op de website en CV en brief te uploaden" (Sociaal Jaarverslag, 2022).

5.3 Het cultuuronderzoek

In maart 2022 wordt een cultuuronderzoek uitgevoerd (Sociaal Jaarverslag, 2022). De gemeente laat zich hierin bijstaan door Internetspiegel in samenwerking met een extern bureau. Medewerkers kunnen tijdens dit onderzoek per stelling aangeven of ze het geheel eens tot en met geheel oneens zijn met de voorliggende stelling. Gewerkt wordt dus met een Likert schaal. Opvallend is daarbij, dat vervolgens gemiddelden worden berekend van de scores op de stellingen, hetgeen strikt genomen bij een Likert schaal methodologisch niet is toegestaan, gelet op het ordinale karakter van deze schaal (Totaalrapport, pag. 7; Jamieson, 2004).

In juni 2022 worden de resultaten van het cultuuronderzoek gepresenteerd. Een dergelijk onderzoek heeft de gemeente al eerder laten uitvoeren. In 2022 is de respons met 58,1% lager dan bij eerdere onderzoeken. Van de 982 vragenlijsten die zijn verzonden, zijn er 571 valide ontvangen (Totaalrapport, p. 90). De benchmark waarmee de gemeente zichzelf vergelijkt, kent in 2022 een respons van 72,9%. De medewerkers zijn over het algemeen trots op hun relatie met collega's en zijn betrokken en bevlogen. Minder is men te spreken over het krijgen en uitspreken van waardering, het leiderschap (management vanuit vertrouwen) en het feedback geven en ontvangen (Totaalrapport, pag. 12, Presentatie cultuuronderzoek, sheet 4). Opmerkelijk is, dat leiderschap, management vanuit vertrouwen, zowel als trotspunt als verbeterpunt wordt opgevoerd (Totaalrapport, pag. 13).

Het werk inspireert, men is gelukkig bij intensief werken, men voelt zich thuis in de organisatie en verbindt betekenis aan deze organisatie. Daarnaast durft men zichzelf te zijn op het werk en voor zichzelf op te komen. Deze scores liggen in de lijn van de benchmark (Presentatie cultuuronderzoek, sheet 6). Men ervaart iets minder persoonlijke belangstelling van collega's ten opzichte van de benchmark. De steun en hulp van leidinggevenden ervaart men als voldoende en dit geldt tevens voor de waardering in het werk door de leidinggevende. Ook op deze punten ligt de gemeente in de lijn van de benchmark (Presentatie cultuuronderzoek, sheet 7). De direct leidinggevende geeft minder feedback (Presentatie cultuuronderzoek, sheet 8), zo wordt aangegeven en er ook zou meer waardering naar andere teams uitgesproken kunnen worden (Presentatie cultuuronderzoek, sheet 9). In vergelijking met het eerdere onderzoek zijn de medewerkers bevlogen en betrokken en men is trots op hoe onderling wordt samengewerkt. Medewerkers voelen zich veilig en voelen zich meer in staat om feedback te geven aan collega's en leidinggevenden. De waardering van leidinggevenden ontwikkelt zich wel positief. Wel zou meer betrokkenheid gecreëerd kunnen worden door als organisatie meer waardering uit te spreken. De feedbackcultuur wordt nog niet helemaal als zodanig ervaren. Medewerkers hebben behoefte aan meer sturing en een duidelijke visie (Presentatie cultuuronderzoek, sheet 12).

Voor een aantal variabelen is een detailanalyse uitgevoerd. Het betreft variabelen als betrokkenheid, sociale veiligheid, herstelbehoefte, relatie met collega's, steun van de leidinggevende, management vanuit vertrouwen, waardering uitspreken en krijgen en inclusiviteit. De detailanalyse maakt duidelijk dat per keten wel verschillen zijn. De leidinggevenden zelf scoren hoog op betrokkenheid, bevlogenheid, sociale veiligheid, het uitspreken van waardering en het krijgen van waardering. In één keten ervaart men iets

minder steun van de leidinggevenden, in een andere keten ervaart men deze steun juist meer dan de benchmark. In één keten wordt hoog gescoord op sociale veiligheid, in een andere weer wat minder dan de benchmark. Ook op afdelingsniveau zijn verschillen te constateren. Zo scoort herstelbehoefte bij enkele afdelingen laag. Herstelbehoefte betreft de mate waarin medewerkers moeten herstellen na een dag werken. Deze module gaat dus over de ervaren vermoeidheid na het werk. Bij andere afdelingen scoort het uitspreken van waardering weer laag. Enkele afdelingen scoren op een aantal punten laag. Zo scoort één afdeling laag op steun van de leidinggevende, management vanuit vertrouwen, uitspreken en krijgen van waardering en inclusiviteit. Binnen de gebiedsteams zijn onderling eveneens verschillen te constateren, maar in vergelijkend perspectief scoren gebiedsteams lager dan andere afdelingen op de onderzochte variabelen (Totaalrapport cultuuronderzoek).

In het sociaal jaarverslag 2022 worden de resultaten van dit onderzoek als volgt samengevat:

Medewerkersonderzoek/Cultuuronderzoek

Scores op de thema's

	Huidig Gemeente Súdwest-Fryslân	Benchmark Gemeenten <100.000	Top 3 Benchmark Gemeenten <100.000
Ongewenste omgangsvormen	8.8	9.0	9.2
Management vanuit vertrouwen	7.8	7.8	8.2
Sociale veiligheid	7.7	7.6	7.9
Steun leidinggevende	7.6	-	-
Relatie met collega's	7.3	7.6	7.9
Bevlogenheid	7.1	7.2	7.4
Inclusiviteit	6.7	6.9	7.3
respondenten	571	-	-

Samengevat...

Punten om te benutten

Bevlogen en **betrokken** medewerkers en met is trots op hoe er onderling wordt **samengewerkt**.

Medewerkers voelen zich **veilig** en voelen zich meer in staat om **feedback** te geven aan **collega's** en **leidinggevende**.

Positieve **ontwikkeling** op het gebied van **leiderschap**. **Waardering** vanuit leidinggevenden draagt sterk bij.

Verbeterpotentieel

Creëer meer **betrokkenheid** door als organisatie **waardering** uit te spreken.

Feedbackcultuur wordt nog niet helemaal ervaren. Kansen om als **leidinggevende** meer **feedback** te geven en aandacht hieraan geven vanuit de **organisatie**.

Medewerkers hebben behoefte aan meer **sturing** en een duidelijke **visie**.

(Sociaal Jaarverslag, 2022, Presentatie Cultuuronderzoek)

Verbetersuggesties worden eveneens aangedragen. Een aantal van deze suggesties richt zich op de beloning. De huidige beloningsstructuur is in de ogen van sommige respondenten te weinig gedifferentieerd en wordt ook wel te laag bevonden. Veel suggesties hebben betrekking op het explicieter uitspreken en tonen van waardering. Daarbij wordt ook de koppeling naar beloning gemaakt (Totaalrapport). Bij de open vragen en de suggesties wordt ook duidelijk, dat de medewerkers kritisch zijn ten opzichte van het management en het geven en ontvangen van feedback (Totaalrapport). Met betrekking tot ontwikkelingen hebben medewerkers soms het gevoel niet goed meegenomen te worden.

Met betrekking tot de follow up van dit cultuuronderzoek wordt in het sociaal jaarplan 2022 het volgende opgemerkt: “In 2023 wordt er met behulp van de genoemde resultaten en aanbevelingen een concreet integriteitsplan uitgewerkt. Hierin verschuiven we de focus naar preventie. Bewustwording voor het onderwerp onder alle medewerkers, het delen van inhoudelijke kennis over gedragsregels en procedures bij (de melding van) niet-integer gedrag en het bevorderen van goed leiderschap” (Sociaal Jaarverslag, 2022).

Met betrekking tot de beloningsstructuur wordt in samenwerking met een extern bureau in 2023 een functiewaarderingstraject opgestart. In 2024 wordt dit functiewaarderingstraject afgerond (Interview, 14 mei 2024). Daarnaast wordt aangegeven, dat men op dit moment weinig gebruik maakt van beloningsdifferentiatie of van het toekennen van een arbeidsmarkttoelage (Interview, 3 juni 2024). In het ambtelijk wederhoor wordt deze stelling tegengesproken: “Wij vragen ons af op grond van welke feiten u dit concludeert. Uw aanname is te kort door de bocht” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024). Op het verzoek van de rekenkamer feitelijk aan te geven hoe vaak gebruik wordt gemaakt van beloningsdifferentiatie, wordt het volgende antwoord gegeven: “Dit overzicht heb ik niet. Wij passen terughoudend een arbeidsmarkttoelage toe omdat dit richting aanwezige bezetting lastig uit te leggen is / salarisverhoging in de hand werkt. Andere technieken (extra trede toekenning) vallen niet uit te draaien. Maar hebben een soortgelijk effect. Hierin zijn we terughoudend vanwege onze ambitie voor een inclusief, transparant en uitlegbaar beloningsbeleid” (Ambtelijk wederhoor, 19 juli 2024). Op 19 juli 2024 verzoekt de rekenkamer nogmaals aan te geven hoe vaak de gemeente nu gebruik maakt van een arbeidsmarkttoelage en/of een extra trede toekenning. Hier wordt op 23 juli 2024 als volgt op gereageerd: “Op dit moment hebben 9 personen een arbeidsmarkt toelage. Een extra trede toekenning is niet uit het systeem te halen. Maar nogmaals: met betrekking tot afwijkingen in salaris (toelagen) hanteren wij bij voorkeur geen afwijkingen” (Ambtelijk wederhoor, 23 juli 2024).

5.4 Strategische Personeels Planning

In februari 2022 start de gemeente een project Strategische Personeels Planning (SPP). In september 2021 wordt hiertoe een plan van aanpak geconcipieerd en toegelicht in het DT van 13 september 2021 (Strategische jaarkalender HR, DT 13 september 2021). Vervolgens wordt op 8 december 2021 een kick off bijeenkomst voor het DT+ georganiseerd. Hierin wordt SPP gedefinieerd als het voorbereiden, vormgeven en implementeren van strategisch beleid rond de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. SPP maakt duidelijk wat in de toekomst nodig is. Daarbij is SPP gericht op de strategische koers van de gemeente, alsmede op de meest optimale inzet van mensen, nu en in de toekomst. SPP helpt om de ambitie van de

gemeente, de keten of het team te vertalen naar het werk van de toekomst en het daarbij behorende medewerkersbestand (zowel kwalitatief als kwantitatief). Dit beeld wordt afgezet tegen het huidige personeelsbestand en vervolgens dient beweging gecreëerd te worden. Het verschil tussen de huidige en de benodigde bemensing wordt in beeld gebracht met een gap-analyse, die vervolgens de basis legt voor een actieplan (Kick off DT+, 8 december 2021).

Het project wordt uitgerold in drie workshops. In de eerste workshop worden relevante ontwikkelingen in beeld gebracht en dienen deze ontwikkelingen en de organisatiestrategie vertaald te worden naar het gewenste personeelsbestand. Ook wordt in deze fase per team een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de huidige bezetting uitgevoerd. Tijdens de tweede workshop worden de knelpunten in kaart gebracht en de speerpunten bepaald. In combinatie met een aantal kengetallen (instroom, doorstroom, uitstroom, aantal vacatures, ziekteverzuim, medewerkerstevredenheid) wordt hiertoe eerst het verschil tussen de gewenste en de huidige situatie inzichtelijk gemaakt. Tijdens de derde workshop worden de speerpunten omgezet naar maatregelen en oplossingen die in een actieplan worden opgenomen. Het gehele project kent een tijdshorizon van drie jaar en alle ketens en organisatieonderdelen participeren in het project. In jaar 1 wordt het SPP proces doorlopen, in jaar 2 en 3 dienen de actieplannen uitgevoerd te worden en in jaar 4 dient opnieuw een SPP proces doorlopen te worden, zodat een cyclisch proces ontstaat. Afhankelijk van wezenlijke ontwikkelingen kan het zijn dat een nieuwe analyse eerder uitgevoerd moet worden. De SPP dient gebruikt te worden voor jaarplannen, arbeidsmarktbenadering, ontwikkeling- en talent development, etc. (Plan van Aanpak SSP, september 2021, Kick off SPP, 8 december 2021).

Men beoogt met dit project inzicht en overzicht te verkrijgen in de toekomstbestendigheid van de teams, de afdelingen en de organisatie en kansen en risico's tijdig in beeld te krijgen. De organisatie wil tijdig kunnen sturen op het personeelsbestand om ambities en innovaties te realiseren. Daarnaast is het streven om het potentieel van de medewerkers in beeld te krijgen en te monitoren en om talent te benutten. Na de kick off bijeenkomst worden de drie workshops georganiseerd voor de managers. In 2022 starten deze workshops. De managers krijgen vooraf opdrachten mee. Zo zullen externe en interne ontwikkelingen in beeld moeten worden gebracht, maar ook benodigde competenties. De workshops lopen tot eind mei 2022 (Draaiboek SPP). Aan de hand van de geproduceerde documenten wordt duidelijk, dat de gemeente dit project ketengericht oppakt. Zo onderscheidt men naast een organisatieonderdeel Ontwikkelen, een keten Omgeving, een keten Sociaal Domein, een keten Bedrijfsvoeren, een keten Openbare Ruimte en een keten Klantcontacten (Draaiboek SPP en Workshop Sheets van diverse ketens en onderdelen, 2022).

Men benoemt tijdens dit traject verschillende externe ontwikkelingen, waaronder een krappere arbeidsmarkt en moeilijk vervulbare vacatures. Iedereen vist in dezelfde vijver en sommige functies zijn zeer moeilijk in te vullen, zo wordt geconstateerd. Vakmensen en specialistisch personeel zijn moeilijker te krijgen, zo wordt door sommige ketens geconstateerd. Men ziet aan de andere kant ook technologische ontwikkelingen en mogelijkheden.

Intern articuleert men bij sommige onderdelen de wens om projectleiders structureel te financieren en om functies over te plaatsen naar de lijn. Andere onderdelen richten zich eerder op het stimuleren van eigenaarschap binnen de keten en op procesmatig werken. Weer andere onderdelen zouden graag de slag maken van controle naar in control.

Tijdens deze sessies wordt aan de hand van vakinhoudelijke kennis, vaardigheden en houding en gedrag ook bezien in hoeverre medewerkers zich horizontaal, dan wel verticaal kunnen doorontwikkelen en wordt op die manier het ontwikkelpotentieel in beeld gebracht. Daarbij wordt tevens de veranderkracht in beeld gebracht. Men zou in kunnen zetten op stagebeleid, trainees en learning bij doing. Andere ketens zien uitstroom van medewerkers als mogelijkheid om te kunnen schuiven binnen de teams, waardoor mensen op de juiste plek in hun kracht kunnen staan.

Professioneel gedrag, externe oriëntatie en doelmatigheid worden door sommige ketens als cruciale kwaliteiten aangemerkt. Andere ketens merken samenwerken, innovatief vermogen en methodisch werken op processen aan als cruciale kwaliteiten. Weer een andere keten benoemen klantgerichtheid, flexibiliteit en innovatie als cruciale kwaliteiten. Ook motivatie en de kunst van conflicthantering worden opgevoerd als cruciale kwaliteiten.

Risico's ziet men ook. Zo constateert men een actieve benadering van detacheerders met goede arbeidsvoorwaarden richting medewerkers, gemeenten schuiven met schalen om mensen binnen te halen. Binnen sommige onderdelen is het ontwikkelpotentieel hoog, waardoor het risico aanwezig is dat deze medewerkers uitstromen. Inhuur wordt een steeds groter risico: goede inhuurkrachten zijn steeds moeilijker te vinden. De balans tussen uitzendkrachten en vast personeel is niet overal op orde, zo wordt gesteld. Door de toename van taken neemt de druk op de organisatie toe.

Het project leidt tot een aantal actieplannen die per keten worden vormgegeven en die gericht zijn om de hoge werkdruk te reduceren, om de juiste kwaliteit te behouden en om inzicht te verkrijgen in processen. Ook richten de actieplannen zich soms op het toegankelijker maken van ontwikkeling- en opleidingsmogelijkheden of het aantrekken van potentials. In andere gevallen constateert men dat de lagere schalen gevoelig zijn voor jobhopping. Daarnaast beoogt men kennis te behouden en uitstroom goed op te vangen. Sommige ketens zetten in op het verbeteren van mobiliteit (doorstroom en instroom). Diverse acties worden voorgenomen. Te denken is daarbij aan het organiseren van heidagen, maar ook aan het uitschrijven van processen, het doorvoeren van functiedifferentiatie, het inzetten op promotie dan wel demotie, het verkrijgen van inzicht in uren per taak, het zoeken van samenwerking met partners, zoals andere gemeenten, opleiders, uitzendbureaus, etc. (Draaiboek SPP en Workshop Sheets van diverse ketens en onderdelen, 2022).

Op 22 juni 2022 vindt een afsluitende sessie plaats. Positioneren op de arbeidsmarkt wordt daarbij als speerpunt benoemd. Op organisatieniveau zal HR een nadere verkenning van de genoemde thema's uitvoeren en deze verkenning voorleggen aan het DT+ (Overall conclusie SPP, juni 2022).

In het jaarplan 2023 en de managementrapportage van de keten Omgeving, wordt inzicht in het huidige en benodigde personeelsbestand als speerpunt opgevoerd en eind 2023 wordt deze indicator op groen gezet (Maandrapportage Omgeving, december 2023). In het jaarplan 2023 en de managementrapportage van de keten Openbare Ruimte worden geen speerpunten opgevoerd die specifiek betrekking hebben op strategisch personeelsbeleid (Managementrapportage Openbare Ruimte, december 2023). In de managementrapportage van Bedrijfsvoeren, Klantcontacten en Strategie & Programma's uit december 2023 wordt niet expliciet melding gemaakt van het project SPP. In de maandrapportage van de keten Sociaal Domein uit december 2023 wordt eveneens niet ingegaan op het project SPP.

Respondenten geven aan, dat mogelijkerwijs de aandacht voor SPP in 2023 wat is afgenomen. Wel wordt in dit verband opgemerkt, dat de teamplannen 2024 specifiek aandacht besteden

aan het project SPP (Interview, 14 mei 2024). Desgevraagd wordt gesteld, dat voor zover de respondent het kan overzien, er nog geen verdere concrete keten-actieplannen zijn voor 2023 en 2024 en dat de totstandkoming hiervan per keten in een proces zit (Schriftelijke respons, 17 mei 2024). Andere respondenten stellen in dit verband, dat de aandacht voor SPP ook kan zijn afgenomen doordat een nieuwe directie is aangetreden. Mogelijke actieplannen en follow up zijn niet bekend (Interview, 3 juni 2024).

Op de vraag welke uitvoering nu aan de actieplannen is gegeven die in het kader van SPP zijn vormgegeven, wordt het volgende antwoord gegeven: “In 2023 zijn er drie nieuwe directeuren (april) en ook drie nieuwe HR Business Partners (mei) aangesteld. Zij hebben 2023 gebruikt om de organisatie en elkaar te leren kennen, waarbij overzicht, sturing en verbinding centraal stonden. Daarnaast zijn er voor de HR Business partners enkele keuzes gemaakt in gemeente brede projecten zoals het leiderschapstraject, aanbesteding arbodienst (verzuim) en span of control. Het vervolg op strategische personeelsplanning is hierbij doorgeschoven naar 2024” (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

Zoals eerder vermeld, nemen de meeste ketenplannen voor 2024 en 2025 de ambitie op om jaarlijks een strategische personeelsplanning vorm te geven. Ook staan in deze ketenplannen overige ambities op personeelsgebied verwoord. Desgevraagd wordt gesteld, dat de ketens na de zomer van 2024 verdere invulling geven aan strategische personeelsplanning (Interview, 3 juni 2024). Hier wordt later het volgende aan toegevoegd: “Vanuit de routekaart organisatieontwikkeling is het onderwerp SPP geborgd. Dit zal in de tweede helft van 2024 leiden tot een eerste notitie / verkenning” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

5.5 Campagne goede en inclusieve werkgever

In 2023 zet de gemeente in op een sterkere profilering van de gemeente als aantrekkelijke werkgever. De eerste bestuursrapportage uit 2023 stelt in dit verband: “Gedurende het eerste kwartaal van 2023 is gewerkt aan de ontwikkeling van een speciale ‘werkenbij-website’ om SWF als werkgever beter vindbaar te maken. Deze website zal in de loop van het tweede kwartaal worden gelanceerd. De website wordt gevuld met verhalen van medewerkers, passend beeldmateriaal en natuurlijk de vacatures die actueel zijn” (Bestuursrapportage, januari-maart, 2023, zie ook Sociaal Jaarverslag, 2022).

De tweede en derde bestuursrapportages uit 2023 vermelden in dit verband het volgende. “In maart heeft de gemeente geparticipeerd in een tweetal projecten van 3OBuro, om leerlingen van basis- en voortgezet onderwijs kennis te laten maken met werken bij een gemeente. Gedurende het eerste kwartaal van 2023 is gewerkt aan de ontwikkeling van een ‘werkenbij-website’ om SWF als werkgever beter vindbaar te maken. Deze website is in de loop van het tweede kwartaal gelanceerd. Met werkenbij.sudwestfryslan.nl positioneert SWF zich als goede, aantrekkelijke werkgever voor iedereen die graag bijdraagt aan maatschappelijke taken. De website bevat verhalen van medewerkers, passend beeldmateriaal en natuurlijk de vacatures die actueel zijn. Dit is een continu proces. Het reageren op vacatures is laagdrempelig voor de bezoekers van de website. Solliciteren kan door een aantal vragen in te vullen op de website en CV en brief te uploaden. In juni heeft SWF meegedaan aan de Week van de Uitwisseling van Werken in Friesland. Deze activiteit is een laagdrempelige manier om potentiële collega’s en andere geïnteresseerden een indruk te geven van SWF als werkgever. Geïnteresseerden hebben van de Paadwizers uitleg gekregen over de organisatie,

gevolgd door een rondleiding. Na de lunch vond een verdieping plaats met medewerkers van SWF op een thema naar keuze" (Bestuursrapportages, april-juni, 2023, juli-september, 2023).

De derde bestuursrapportage voegt hier het volgende aan toe: "Het beschikbaar gestelde budget is tevens ingezet voor het voeren van campagnes voor moeilijk vervulbare vacatures. Deze campagnes worden ingekocht als onderzoek uitwijst dat de functies moeilijk vervulbaar zijn. Tot en met september 2023 gaat het hierbij om een bedrag van € 37.000" (Bestuursrapportage, juli-september, 2023). Respondenten geven aan, dat deze campagnes ook in 2024 worden gevoerd en dat deze tot een snellere invulling leiden (Interview, 14 mei 2024). Gesteld wordt door anderen, dat de wervingscampagne in 2024 gecontinueerd wordt. Voor 2024 is incidenteel budget hiervoor gevonden. In 2024 wordt gewerkt aan het actualiseren van de website en ook denkt men aan de ontwikkeling van een stand om op congressen te kunnen plaatsen. Aangegeven wordt dat het campagnebudget geen structureel budget betreft en dat dus ieder jaar weer gezocht moet worden naar budgettaire mogelijkheden (Interview, 3 juni 2024).

De managementrapportage van de keten Bedrijfsvoeren uit december 2023 vermeldt in dit verband het volgende: "In 2023 heeft de gemeente SWF deelgenomen aan meerdere activiteiten van 3OBuro. 3OBuro is het samenwerkingsverband tussen Onderwijs, Ondernemers en Overheid om leerlingen kennis te laten maken met hun toekomstig beroep. (….) Het beschikbaar gestelde budget is ingezet voor het voeren van campagnes voor moeilijk vervulbare vacatures. Deze campagnes worden ingekocht als onderzoek uitwijst dat de functies moeilijk vervulbaar zijn. In heel 2023 gaat het hierbij om een bedrag van € 41.000. Op het taakveld arbeidsmarktcommunicatie en recruitment was in 2023 gedurende het tweede halfjaar weinig tot geen capaciteit beschikbaar. Het opzetten van campagnes om SWF als werkgever in de markt te zetten is daarom niet verder tot ontwikkeling gekomen" (Managementrapportage Bedrijfsvoeren, december 2023). Gesteld wordt, dat voor de recruiter slechts tijdelijk budget beschikbaar was. Op dit moment wordt onderzocht in hoeverre vanuit de vaste formatie ruimte kan worden vrijgespeeld voor deze activiteiten (Interview, 14 mei 2024). Daarbij heeft men op basis van de eerdere ervaringen de insteek, dat een mogelijk nieuwe recruiter niet over de volle breedte moet worden ingezet, maar met name ingezet moet worden op specifieke aandachtsgebieden. Te denken is dan aan opleiding, zeer moeilijk vervulbare vacatures en accountmanagement. Reguliere vervulling van vacatures zou dan juist niet tot het takenpakket van de nieuwe recruiter behoren (Interview, 3 juni 2024). "Inmiddels is helder dat binnen het team HR formatieve ruimte is om een vacature voor de functie van adviseur arbeidsmarkt en recruitment vacant te stellen" (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

Ook andere maatregelen worden doorgevoerd in 2023. Zo vermeldt de eerste bestuursrapportage uit 2023: "In april wordt het onderzoek afgerond naar hoe de kennis van de ervaren medewerkers geborgd kan worden bij de nieuwe collega's. Daar zal in de volgende bestuursrapportage over worden gerapporteerd" (Bestuursrapportage, januari-maart, 2023).

De tweede bestuursrapportage uit 2023 stelt op dit punt het volgende: "Het onderzoek naar het borgen van kennis van ervaren collega's bij nieuwe collega's, is in april afgerond. Dit onderzoek was in oktober 2022 gestart. Uitkomsten bevestigen dat nieuwe collega's behoefte hebben aan een collega die ze op weg kan helpen. Dit leidt niet alleen tot kennisbehoud in de organisatie, maar ook tot het beter inwerken van nieuwe collega's. Gevolg daarvan is weer dat nieuwe collega's sneller "thuis" zijn bij SWF, productiever, maar ook beter verbonden zijn met de organisatie. Voorstel is daarom om in het vervolg aan iedere nieuwe collega een buddy (mentor) toe te wijzen. Bij voorkeur iemand uit het eigen team, die inhoudelijk ook op

de hoogte is van de werkzaamheden van de nieuwe collega. Wat hierbij een belangrijk aandachtspunt is, is dat er zowel voor de mentor als de nieuwe collega voldoende tijd wordt gemaakt om het inwerken op een goede manier te doen. Deze bevindingen zijn opgenomen in het onboardingsprogramma dat binnenkort gepresenteerd wordt aan het Directieteam" (Bestuursrapportage, april-juni, 2023).

Met betrekking tot het onboardingsbeleid wordt desgevraagd het volgende gesteld: "Het onboardingsbeleid is in 2023 door de Directie vastgesteld. Het houdt (in het kort) in dat alle medewerkers tijdens het eerste kwartaal van hun dienstverband een buddy hebben en de leerlijn Goede Basis volgen bij het Leerhuis. Er is een checklist waarin alle acties staan die managers en buddy's moeten volgen, zodat iedere nieuwe collega in basis dezelfde startpositie heeft" (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

De gemeente voert geen traceerbare intake- of exitgesprekken. Desgevraagd wordt in dit verband de volgende reactie gegeven: "Er is een formulier ontwikkeld op basis van het Huis van Inzetbaarheid om een exitgesprek te voeren. Dit is nog niet breed binnen de organisatie geadopteerd" (Schriftelijke reactie, 14 juni 2024). Wel worden in het kader van inzetbaarheid inzetbaarheidsgesprekken gevoerd.

5.6 Opleidingsbudgetten

In de DT bijeenkomst van 2 februari 2022 wordt een voorstel met betrekking tot het opleidingsbudget besproken. Het voorstel is afkomstig van de afdeling HR en de afdeling Financiën. De gemeente volgt voor 2022 dezelfde aanpak als het voorgaande jaar. In de laatste weken van 2021 wordt door het Leerhuis een inventarisatie van de ontwikkel- en opleidingsbehoeften op organisatie-, keten- en teamniveau gemaakt. Op basis van deze inventarisatie wordt een analyse en een check op de opleidingsbehoeften, prioritering & doublures uitgevoerd. Daarnaast is een aantal rode draden uit de inventarisatie benoemd en deze krijgen een centrale plek binnen het Centraal Opleidings-Budget (het COB). Aan alle budgetten op ketenniveau ligt een opleidingsplan per team ten grondslag (Leren en Ontwikkelen, sheet 3). Overall wordt aangegeven dat leren en ontwikkelen door corona qua prioritering de afgelopen jaren minder aandacht heeft gekregen. Op een aantal plekken in de organisatie wordt dan ook budget aangevraagd voor een zogenoemde 'inhaalslag'. Dat betekent voor íedere keten dat er meer behoefte dan budget is. Het voorstel voor de verdeling van het opleidingsbudget is gebaseerd op:

- Organisatieontwikkeling en de inventarisatie leren en ontwikkelen van de ketens en teams (gebaseerd op de inzetbaarheidsgesprekken);
- Ontwikkelbehoefte van de medewerkers (rode draad uit intakes bij het Leerhuis);
- De ontwikkelbehoefte als gevolg van de nasleep van de pandemie;
- Een onderscheid tussen een centraal- en keten opleidingsbudget (Leren en Ontwikkelen, sheet 6).

Het centrale budget betreft organisatie-brede en geprioriteerde ontwikkeling waarbij ontwikkeling van kennis, houding en gedrag van belang is (continu verbeteren, leiderschap, SWF Skills etc.). Het ketenbudget betreft de specifieke ontwikkel- en opleidingsbehoeften in de teams.

Het budget is van heel SWF, tussentijds monitoren en sturen op nieuwe budgetverdeling is de verantwoordelijkheid voor DT+ en HR/Leerhuis. Het Leerhuis denkt dit jaar bij aanvragen

extra mee in tijdsinvestering in relatie tot duurzame inzetbaarheid die leren en ontwikkelen vraagt van de collega's. Door corona is veel uitgesteld en lijkt veel in 2022 ingehaald te (moeten) worden. Het beschikbare opleidingsbudget is voor 2022 € 150.000 hoger dan het voorgaande jaar. En alsnog is er meer aangevraagd voor leren en ontwikkelen dan dat er budget is. Om te komen tot een sluitende begroting, worden per keten de budgetten aangepast. Dit wordt gedaan door van de ketens/onderdelen (m.u.v. directie/griffie/archief/concern en COB) 5% af te halen en af te ronden. Vervolgens houdt de gemeente een restbedrag over voor onvoorziene kosten (Leren en Ontwikkelen, sheet 7).

Nadat de jaarplannen klaar zijn, kan er in de ketens Omgeving, Sociaal Domein, Klantcontacten en Ruimte per team opnieuw geprioriteerd worden. Voor de onderdelen Bedrijfsvoeren en Ontwikkelen komt een nadere duiding op teamniveau. Daarbij kunnen de volgende principes worden aangehouden:

- Is een opleiding de oplossing voor de ambitie van de medewerker (bijv. een opleiding verhoogt niet automatisch het niveau van een medewerker en/of de medewerker moet na het volgen van de opleiding wel de kans en de ruimte hebben er iets mee te doen) en past de ambitie binnen SWF?
- Zoveel mogelijk intern en zelf opleiden (werkplekleren en energie volgen).
- Bij een opleiding duurder dan € 3.000 teken je een scholingsovereenkomst en volg je er max. 1 per 2 jaar (om max. te kunnen profiteren van de investering).
- Kijk kritisch naar de kosten en vergelijk aanbod.
- Inhalen uit 2021 en toevoegen aan 2022 is niet realistisch. Kijk goed naar wat nu het meest nodig is.
- Vergelijk onderling eens binnen de keten/het onderdeel en bespreek de verschillen in relatie tot de gezamenlijke ambitie (Leren en ontwikkelen, 2022).

Men komt dan uit op het volgende voorstel:

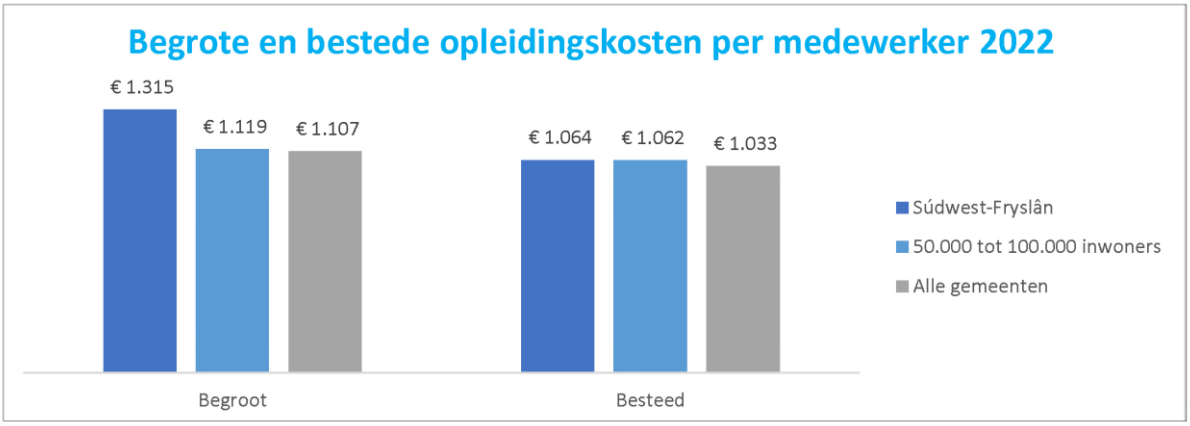
Centraal budget – verdeling per thema

Thema	Budget
Leerroute SWF Waardevol Leiderschap	100.000
Competentiemanagement	20.000
TMA Talentenanalyse + Ego Scans	37.500
Jaaragenda: SWF Skills (persoonlijk leiderschap, datageletterdheid, B1, Frysk, MS Office, etc.) + Duurzame inzetbaarheid (vitaliteit, focus, burn-out preventie, werk-/privé balans, weerbaarheid, waan/waarde van de dag)	107.500
Continu Verbeteren	75.000
Gesprekstechnieken	10.000
Totaal overall SWF opleidingsbudget:	**350.000**

Onderdeel	Budget 2021	Aangevraagd voor 2022	Opleidingsbudget 2022
SWF - centraal	€ 366.850	€ 350.000	€ 350.000
Sociaal Domein	€ 175.000	€ 214.400	€ 200.000
Ruimte	€ 178.932	€ 215.300	€ 200.000
Omgeving	€ 145.260	€ 193.520	€ 185.000
Klantcontacten	€ 87.058	€ 97.676	€ 90.000
Ontwikkelen	€ 58.000	€ 65.000	€ 60.000
Bedrijfsvoeren	€ 148.652	€ 183.880	€ 175.000
Directie/archief/ concern en griffie	€ 13.890	€ 11.500	€ 11.500
Restbedrag Extra na indexatie			€ 27.641 € 24.222
Totaal Na indexatie	**€ 1.159.752**	**€1.331.276**	**€1.299.141** **€1.323.363**

(Voorstel verdeling opleidingsbudget, leren en ontwikkelen, 2022)

De begrote en bestede opleidingskosten per medewerker kunnen voor 2022 als volgt worden weergegeven:



(Sociaal Jaarverslag, 2022)

Voor 2023 is zijn de volgende opleidingsbudgetten beschikbaar:

Onderdeel	Budget 2023
SWF – centraal (COB)	€ 350.000
Sociaal Domein	€ 200.000
Ruimte	€ 200.000
Omgeving	€ 185.000
Klantcontacten	€ 90.000
Ontwikkelen	€ 60.000
Bedrijfsvoeren	€ 175.000
Directie/archief/ concern en griffie	€ 11.500
Restbedrag	€ 265.642
Totaal Na indexatie	**€ 1.328.142**

(Presentatie Leerhuis, sheet 9)

Voor 2023 wordt € 185.000 aan opleidingsbudget toegekend aan de keten Omgeving, waarvan eind 2023 € 169.000 is besteed (Maandrapportage Omgeving, december 2023). Van de € 200.000 die de keten Openbare Ruimte voor 2023 krijgt toegekend, wordt in 2023 € 167.000 uitgegeven (Marap Openbare Ruimte, Q4, 2023). De managementrapportage van Bedrijfsvoering, Klantcontact en Strategie & Programma's uit december 2023, vermeldt een overschot op het centraal opleidingsbudget van € 348.000 (Marap december 2023, teams BDV, KC en SP, p. 13). Respondenten ervaren de procedures en de financiële kaders soms als te stringent. Mogelijk zou zijn om het budget te flexibiliseren, opdat overschrijdingen in enig jaar gecompenseerd kunnen worden door onderschrijdingen in volgende jaren (Interview, 14 mei 2024). Andere respondenten stellen dat mogelijke onderschrijdingen verklaard kunnen worden door het gegeven dat medewerkers soms te weinig tijd hebben om opleidingen te kunnen volgen (Interview, 3 juni 2024). In het ambtelijk wederhoor wordt aangegeven, dat respondenten hier hun eigen mening uiten en dat andere respondenten wellicht andere meningen hebben (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024). Daarop verzoekt de rekenkamer op 19 juli 2024 ook andere meningen kenbaar te maken. Op 23 juli 2024 wordt hierop als volgt gereageerd: "Er volgt geen andere reactie dan de al gegeven reactie" (Ambtelijk wederhoor, 23 juli 2024).

5.7 Leren en ontwikkelen

De gemeente heeft een Leerhuis opgericht. Het sociaal jaarverslag 2022 vermeldt in dit verband het volgende: "Het Leerhuis heeft in 2022 een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Er stond een groot en divers aanbod aan cursussen en trainingen op de leerhuisagenda. Veel hiervan (rond de 75%) is ontwikkeld en verzorgd door de adviseurs leren en ontwikkelen of in samenwerking met collega's van SWF met expertise op de verschillende onderwerpen. Met al ons eigen interne aanbod hebben we ruim 800 collega's bereikt. Er is hard gewerkt aan een aantal leerlijnen. De leerlijn 'In gesprek' bevat aanbod gericht op het verbeteren van gesprekstechnieken, zoals adviseren, motiveren, slecht nieuwsgesprekken voeren en impact maken. De leerlijn 'Met energie' bestaat uit workshops en trainingen op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Te denken valt aan: werk-privé balans, omgaan met rouw en afkicken van afleiding. Ten slotte is het leiderschapstraject 'waardevol' ook ondergebracht in een leerlijn. Het Leerhuis heeft ofwel zelfstandig onderdelen verzorgd (themasessies op het gebied van patronen doorbreken en Persoonlijk Leiderschap bijvoorbeeld) ofwel in nauwe samenwerking met externe partijen aanbod (op maat) ontwikkeld en verzorgd. Deze leiderschapsroute wordt in juli 2023 afgerond. Naast opleiding en training verzorgt het Leerhuis ook individuele- en teamcoaching. Persoonlijke ontwikkelvragen hebben vaak te maken met omgang met werkdruk. In teams komt het dit jaar regelmatig voor dat men de verbinding met elkaar kwijt is waardoor samenwerken lastig is. Het Leerhuis heeft expertise in huis om een traject op maat samen te stellen met als doel de samenwerking weer te verbeteren. Hier is door een vijftal teams gebruik van gemaakt. Er ontstond meer en meer behoefte aan een eigen plek om trainingen te verzorgen. Door de beperkte ruimte in huis werd er regelmatig uitgeweken naar externe locaties. Aan het einde van 2022 is er hard gewerkt aan een 'eigen' plek waar innovatieve en creatieve sessies en trainingen verzorgd kunnen worden. Begin 2023 wordt deze in gebruik genomen. Het bewustzijn op leren en ontwikkelen groeit en het budget wordt steeds optimaler gebruikt. We verdelen het

beschikbare budget niet evenredig aan de teams maar naar behoefte" (Sociaal Jaarverslag, 2022).

In 2023 wordt een presentatie van het Leerhuis gegeven. In deze presentatie wordt verwezen naar de gewenste arbeidsmarktpositionering van de gemeente. De volgende toelichting wordt op het Leerhuis gegeven: "Met de implementatie van het Leerhuis heeft SWF ervoor gekozen dat leren & ontwikkelen een strategische pijler is van onze organisatie ontwikkeling. Niet alleen ontwikkeling van kennis en vaardigheden (dit deden de teams zelf al), maar juist ook teamontwikkeling, ontwikkeling van houding & gedrag en persoonlijke ontwikkeling. Juist deze elementen dragen bij aan de doorontwikkeling van SWF. Een belangrijke voorwaarde voor cultuurontwikkeling. Door het Leerhuis invulling te geven met 2 ervaren Leren & Ontwikkelen adviseurs en een coördinator zijn we een intern platform geworden die intern ook veel werk o.g.v. leren & ontwikkelen oppakt voor teams en ketens. Denk bijv. aan de doorontwikkeling van persoonlijk leiderschap (intern), begeleiden van medewerkers d.m.v. intakes, coaching, teams faciliteren bij sessies, ondersteunen bij de ontwikkeling van nieuwe werkvormen, ondersteunen van intervisie, ondersteunen bij conflicten / incidenten in teams, het zelf ontwikkelen van leerlijnen en trainingen. Zonder deze adviseurs zouden we dit allemaal extern moeten inkopen. Dan zou het COB minder toereikend zijn voor de wensen die er zijn. Doordat we intern deze mensen aan boord hebben, kunnen we veel flexibeler inspelen op wat er nodig is (denk aan corona en het aanpassen van het aanbod daarop), zijn we flexibel om het aanbod te kiezen wat bij ons past (als je bijv. en leiderschapsprogramma laat ontwerpen door een externe partner zit je ook vast aan alleen hun zienswijze / methodiek. Nu hebben we onze eigen visie (op basis van wat er al ligt) en kiezen we verschillende aanbieders die wij goed vinden en aanvullend zijn), zijn we in staat om consistent een inhoudelijke lijn op hoog kwaliteitsniveau te borgen binnen SWF en scheelt het heel veel geld doordat je minder externen hoeft in te huren. En last but not least, doordat we dit intern zo organiseren zijn we ook in staat om interne collega's weer te trainen. Binnen andere HR teams zijn er ook adviseurs, maar die schrijven meer beleid en maken plannen. Wij kiezen juist voor denkers & doeners zodat we intern ook handen aan het bed hebben. Dit zorgt voor heel veel flexibiliteit en we houden zo kennis en ervaring ook in huis. De adviseurs van het Leerhuis dragen bij en werken zelf mee aan het leren en ontwikkelen van alle medewerkers van SWF" (Presentatie Leerhuis, sheet 2).

In de praktijk kan aan de volgende activiteiten worden gedacht:

- Doorontwikkeling van Persoonlijk Leiderschap
- Begeleiden van medewerkers en leidinggevenden d.m.v. intakes en coaching
- Het zelf ontwikkelen van leerlijnen
- Verzorgen van leerlijnen en trainingen op gebied van houding en gedrag
- Teams faciliteren bij sessies (o.a. teamontwikkeling en missie en visie trajecten)
- Sparren over casuïstiek (met HR & leidinggevenden)
- Ondersteunen/adviseren bij de ontwikkeling van nieuwe werkvormen/trainingen
- Organiseren van intervisie en TMA en Ego Scans
- Een afwisselend en passend aanbod verzorgen en faciliteren op de Jaaragenda
- Inventariseren en monitoren opleidingsbudget
- Mediation light (Presentatie Leerhuis, sheet 7, 2023).

5.8 Huis van Inzetbaarheid/WERKplaats/Werkdruk

Nadat eind 2020 een nieuwe vorm van gesprekscyclus, gebaseerd op het Huis van Inzetbaarheid, is geïntroduceerd, is er in 2021 tijd gestoken in zowel de scholing van managers als het organiseren van interactieve teamsessies. In dat eerste jaar is er met 62% van de medewerkers een inzetbaarheidsgesprek gevoerd. We zien in 2022 een mooie stijging naar 82%. Feit blijft dat we streven naar een 100% score (Sociaal Jaarverslag, 2022). De gesprekken zijn gericht op het vinden van de balans tussen de gezondheid, kennis/vaardigheden en motivatie enerzijds en de eisen die de organisatie stelt anderzijds.

Op de vraag welke acties de gemeente verder onderneemt om doorstroom te bevorderen, wordt het volgende antwoord gegeven: “Doorstroom zit vooral in de opdracht van de WERKplaats (interne mobiliteit en coaching). Op dit moment vraagt het onderwerp geen specifieke aandacht. Mede doordat de interne mobiliteit binnen teams al behoorlijk hoog is. Doorstromen van collega's naar andere functies wordt daarom niet actief gestimuleerd. SWF kent wel al jaren een hoog doorstroompercentage (afgelopen jaar 16%, tegen landelijk 7%). Binnen de organisatie ontstaan door de grote mobiliteit wel kansen en is er ruimte om je te ontwikkelen naar een andere functie” (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

Op de vraag of mogelijkheden onderzocht worden om de werkdruk te verminderen, wordt het volgende antwoord gegeven: “Er is op dit moment niet specifiek onderzoek om werkdruk te verminderen. Wel zijn we momenteel aan het inzetten op vitaliteit, de inrichting van onze vitaliteitsruimte en duurzame inzetbaarheid. Er worden trainingen gegeven in het leerhuis in het kader van een goede werk-privé balans. Binnen SWF wordt veelal flexibel werken aangeboden wat maakt dat de werktijden flexibel zijn. Daarnaast zijn er mogelijkheden om thuiswerken en aanwezig zijn op kantoor af te wisselen. Tijdens het PMO (Vitaliteitscheck) wordt er ook gekeken naar PSA en burn-out signalen. Aan de hand van deze resultaten kan met de teams worden gekeken wat er verbeterd kan worden. Het ligt voor om in het najaar van 2042[1] een 0-meting te doen in relatie tot goed werkgeverschap. Daarin zal het onderwerp Werkdruk zeker worden meegenomen” (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024). Ambtelijk wordt ten aanzien van de werkdruk toegevoegd: “In het najaar van 2024 zal dit worden meegenomen in het dan op te starten MTO” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

Tot slot wordt aangegeven, dat de gemeente inzet op zeer veel maatregelen en acties en dat een nadere prioritering wellicht raadzaam zou zijn. Soms is het beter om enkele zaken goed te doen, dan om heel veel zaken half, zo wordt aangegeven door respondenten.

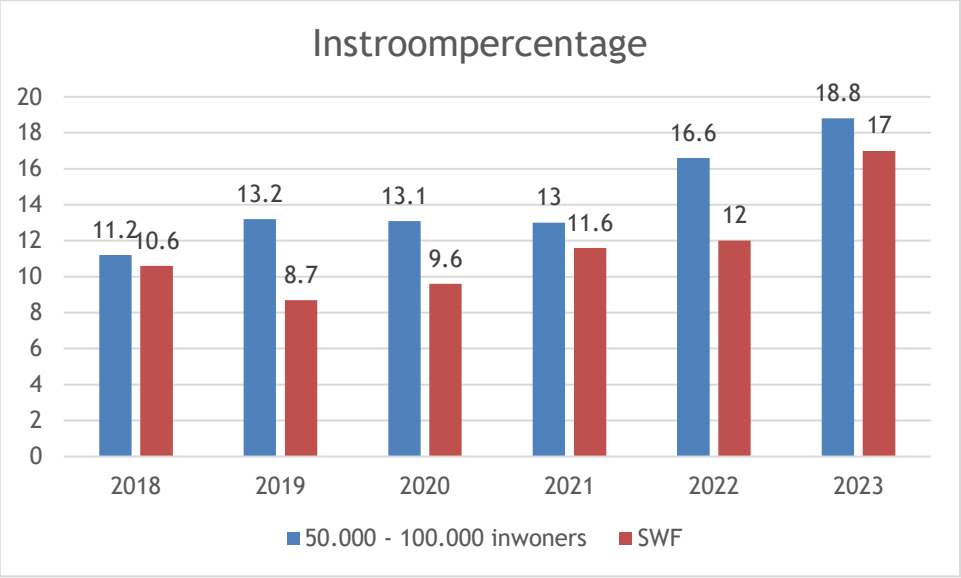
[1] Vermoedelijk wordt hier het jaar 2024 bedoeld.

Hoofdstuk 6 Analyse

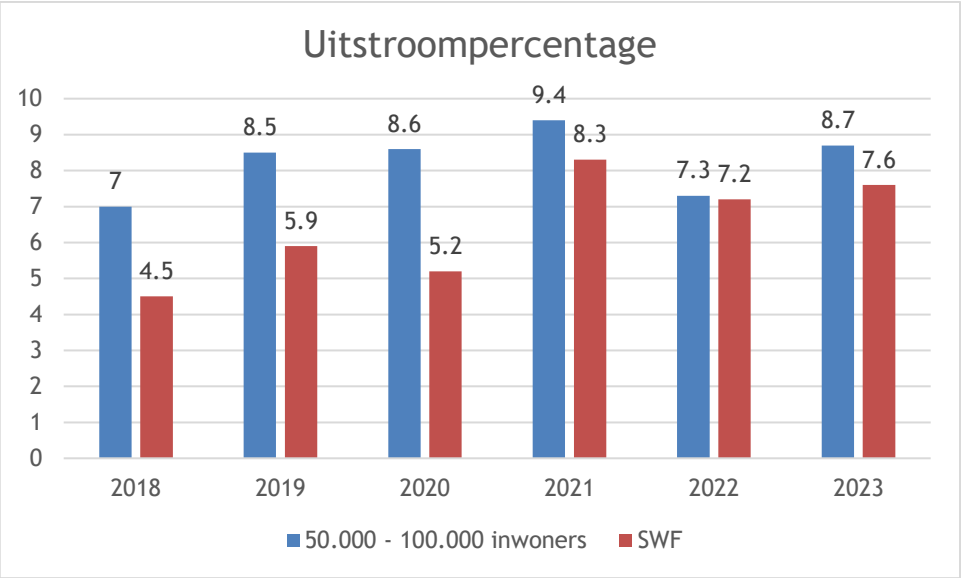
6.1 Analyse op basis van externe data

Op basis van de data van het A+O fonds kan de omvang van het personele knelpunt nader worden getraceerd. Vanaf 2018 kan met betrekking tot instroom, doorstroom en uitstroom het volgende beeld worden gegeven.

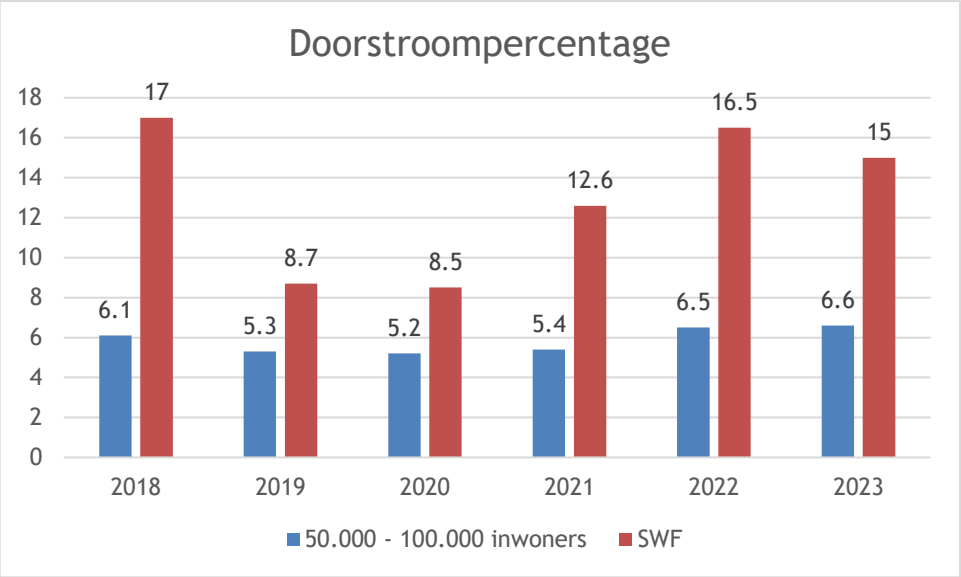
Het instroompercentage ligt lager dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang:



Dit geldt tevens voor het uitstroompercentage, hoewel dit percentage voor 2022 goed op het gemiddelde ligt:

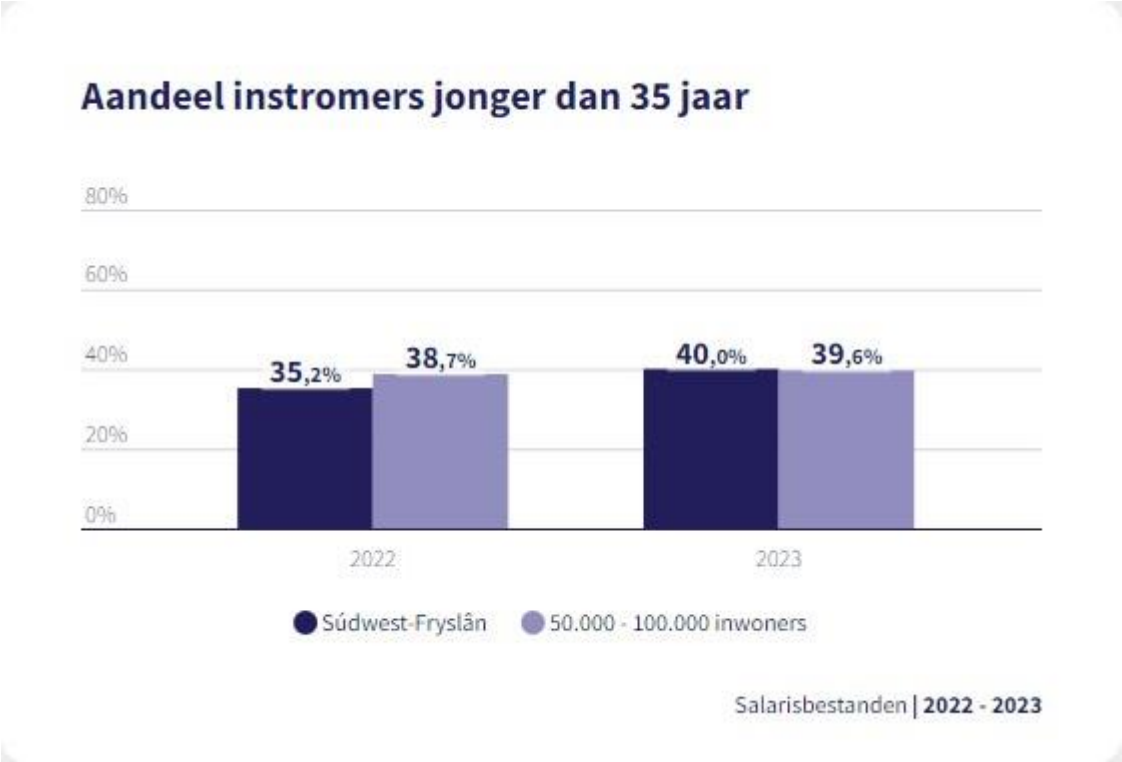


Het doorstroompercentage is daarentegen hoger:

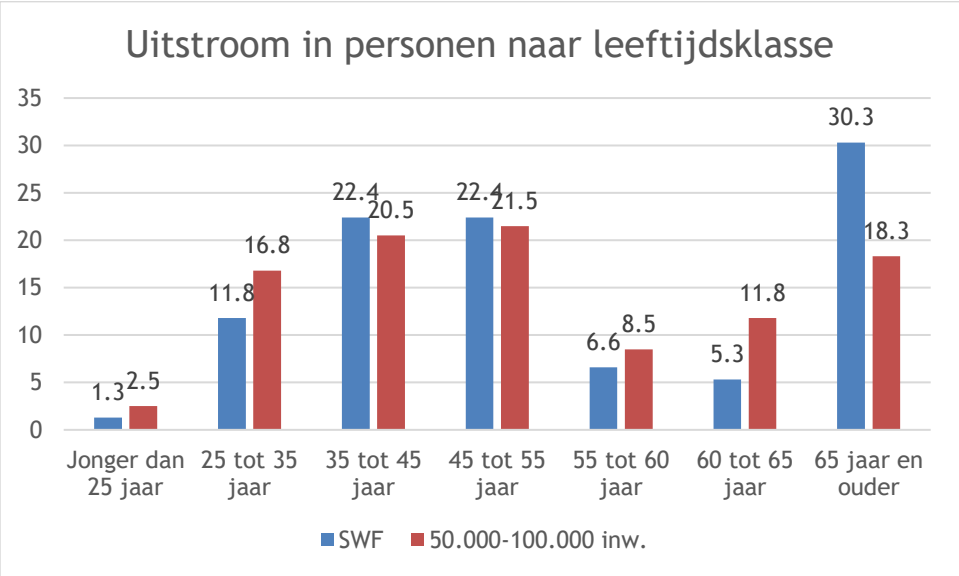


Hieruit valt op te maken, dat de gemeente in het jaren 2018 tot en met 2023 een lagere instroom en uitstroom kent dan gemeenten van vergelijkbare omvang. Aan de andere kant is de doorstroom beduidend hoger in deze jaren.

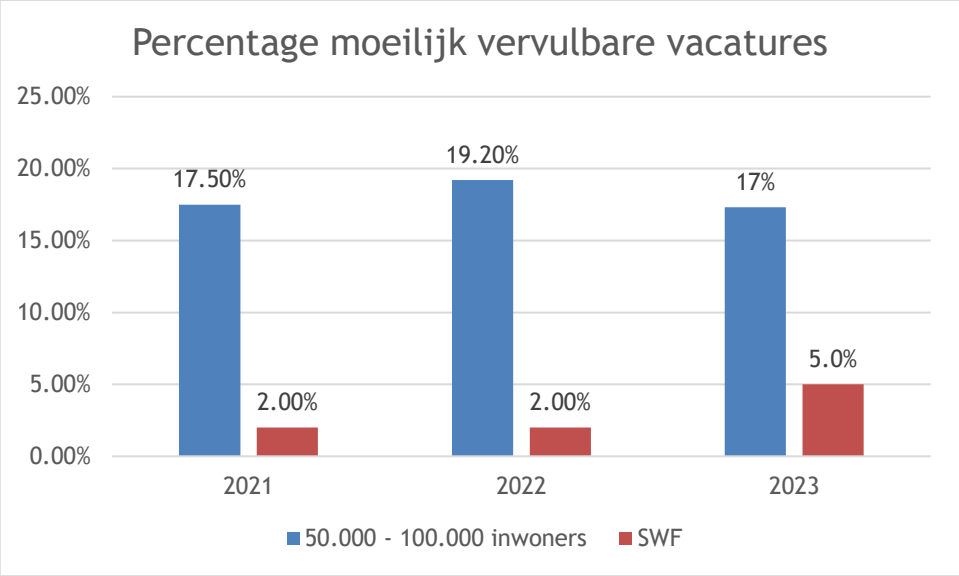
Het aandeel jonge instromers is vergelijkbaar met andere gemeenten:



Het aandeel jongere uitstromers is in 2023 relatief laag:



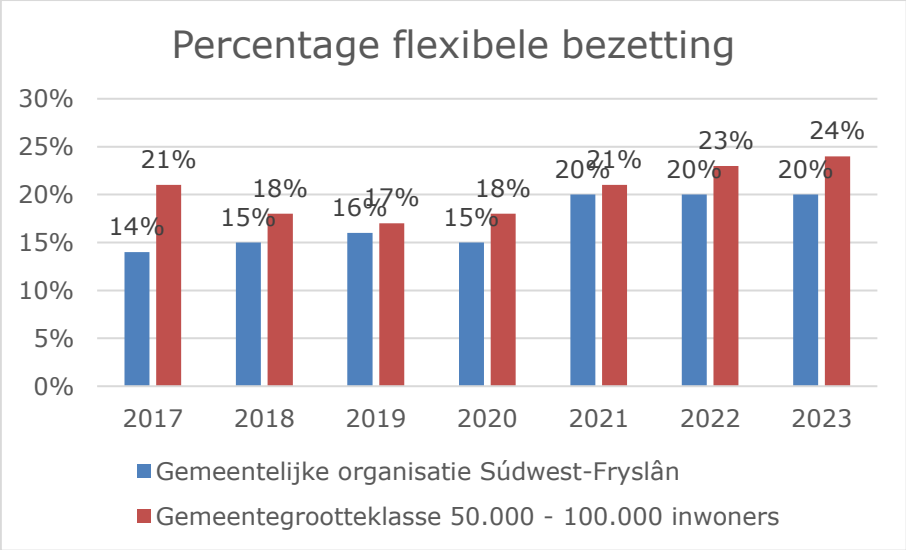
Het aandeel moeilijk vervulbare uitstaande vacatures ligt in de gemeente bijzonder laag in de jaren 2021 tot en met 2023:



Dit percentage is gebaseerd op een enquête die het A+O fonds heeft uitgezet. Deze enquête bevatte de volgende vraag:

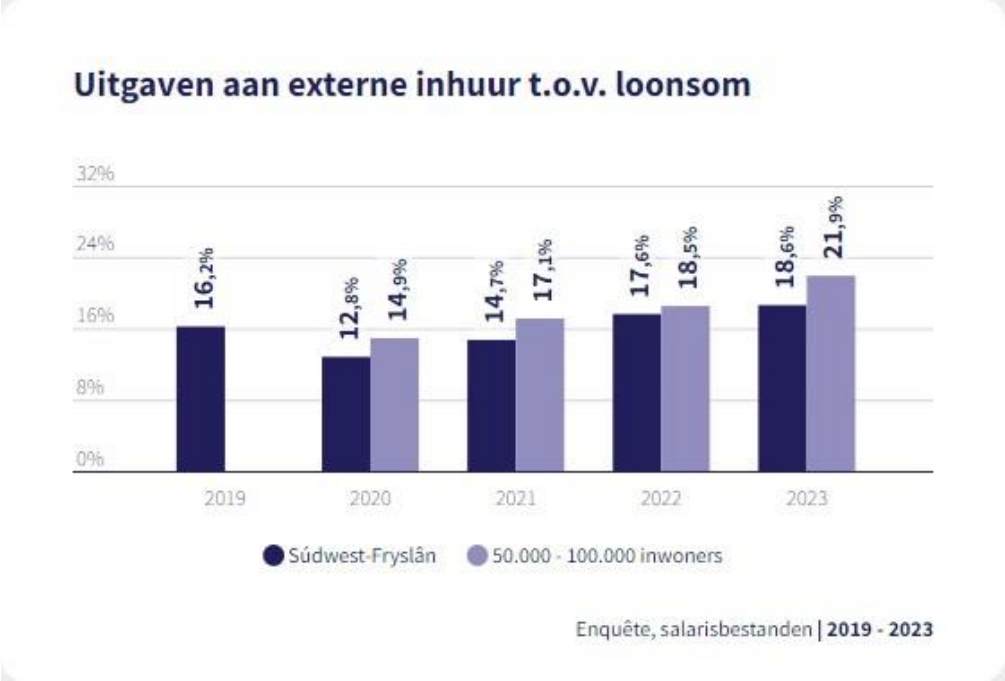
“Kun je een inschatting geven van het percentage uitstaande vacatures dat binnen jouw gemeente moeilijk vervulbaar was? Een vacature wordt als moeilijk vervulbaar beschouwd wanneer een gemeente ondanks wervingsactiviteiten er niet in slaagt binnen een half jaar een geschikte kandidaat te vinden. Dat wil zeggen: vanaf publicatie van de vacature heeft er binnen zes maanden geen arbeidsvoorwaardengesprek plaatsgevonden” (A+O Fonds).

In vergelijking met gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal, is het percentage flexibele bezetting de afgelopen jaren lager:



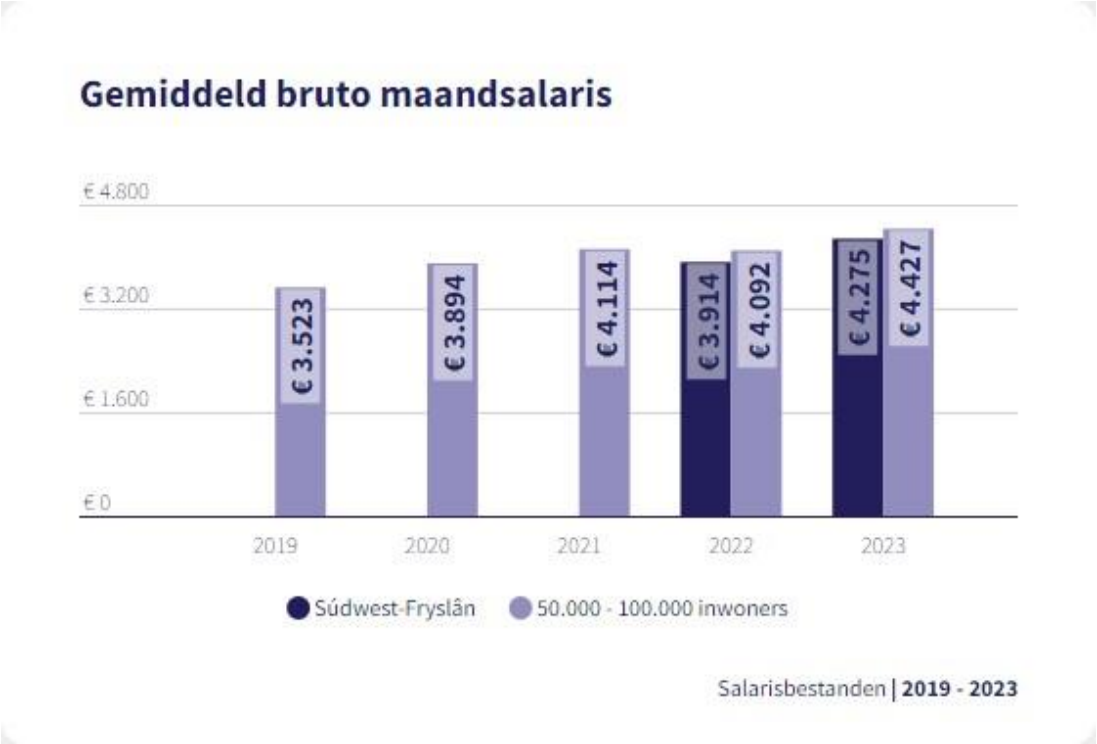
Deze indicator betreft de procentuele verdeling tussen vaste en flexibele bezetting in het volledige kalenderjaar.

Als naar de externe inhuur in procenten van de loonsom wordt gekeken, huurt de gemeente niet meer in dan gemeenten van vergelijkbare omvang:

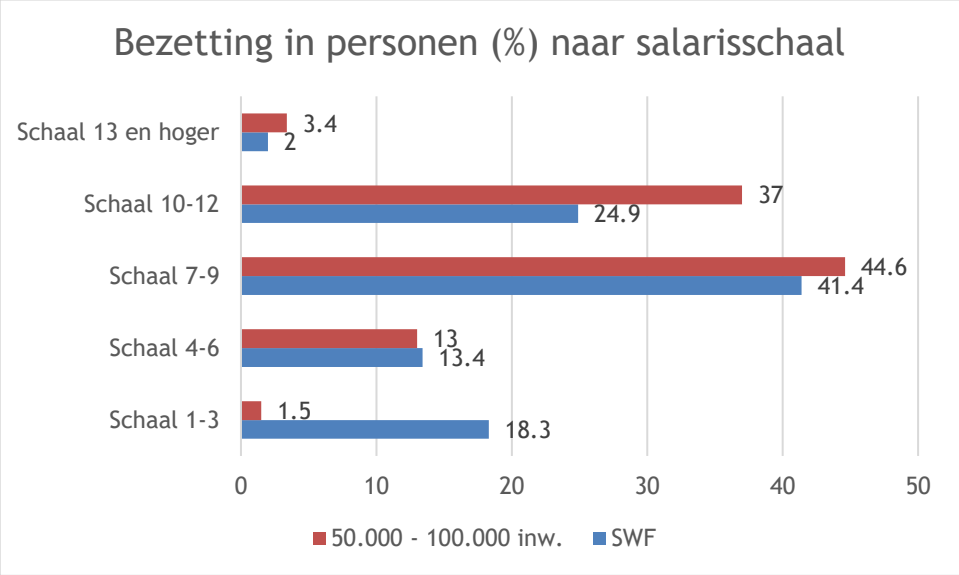


(Factsheet A+O Fonds, 2022)

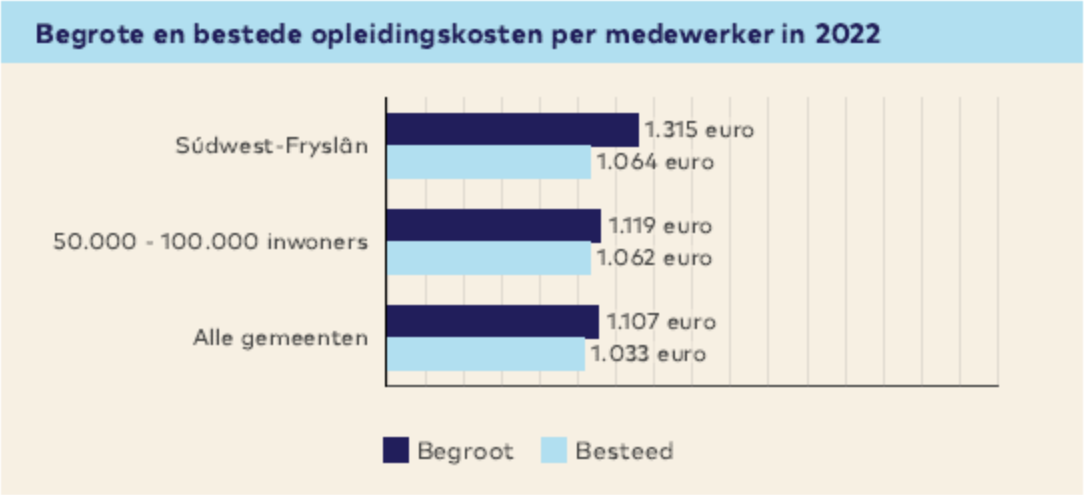
Het gemiddelde bruto maandsalaris ligt iets onder het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten:



De bezetting in personen naar salarisschaal laat zien, dat SWF in 2023 relatief veel personen in dienst heeft die zich bevinden in een salarisschaal van 1 tot en met 3 en minder personen in dienst heeft die zich bevinden in een salarisschaal van 10 tot en met 12.

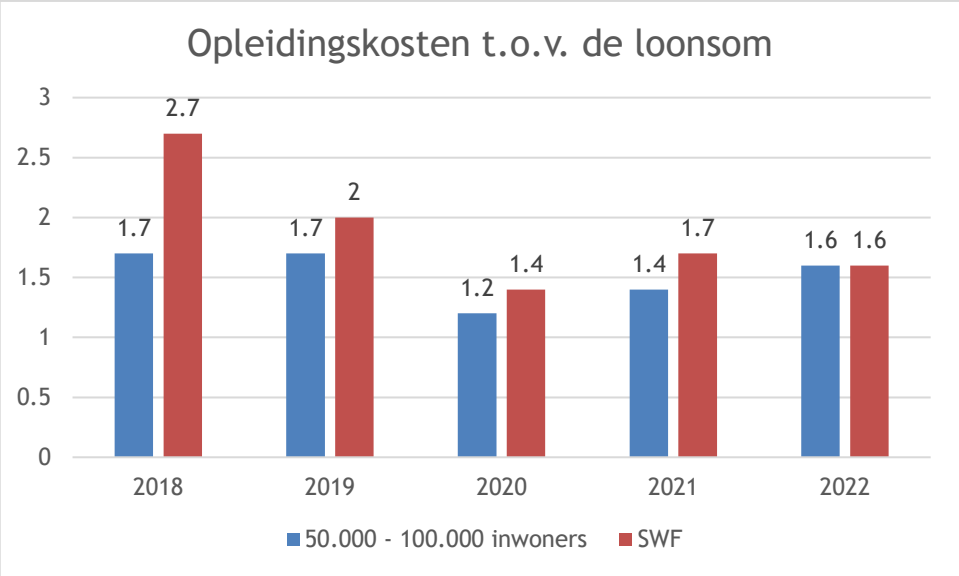


De gerealiseerde opleidingskosten liggen in 2022 in lijn met gemeenten van vergelijkbare omvang, hoewel de gemeente wel meer begroot:

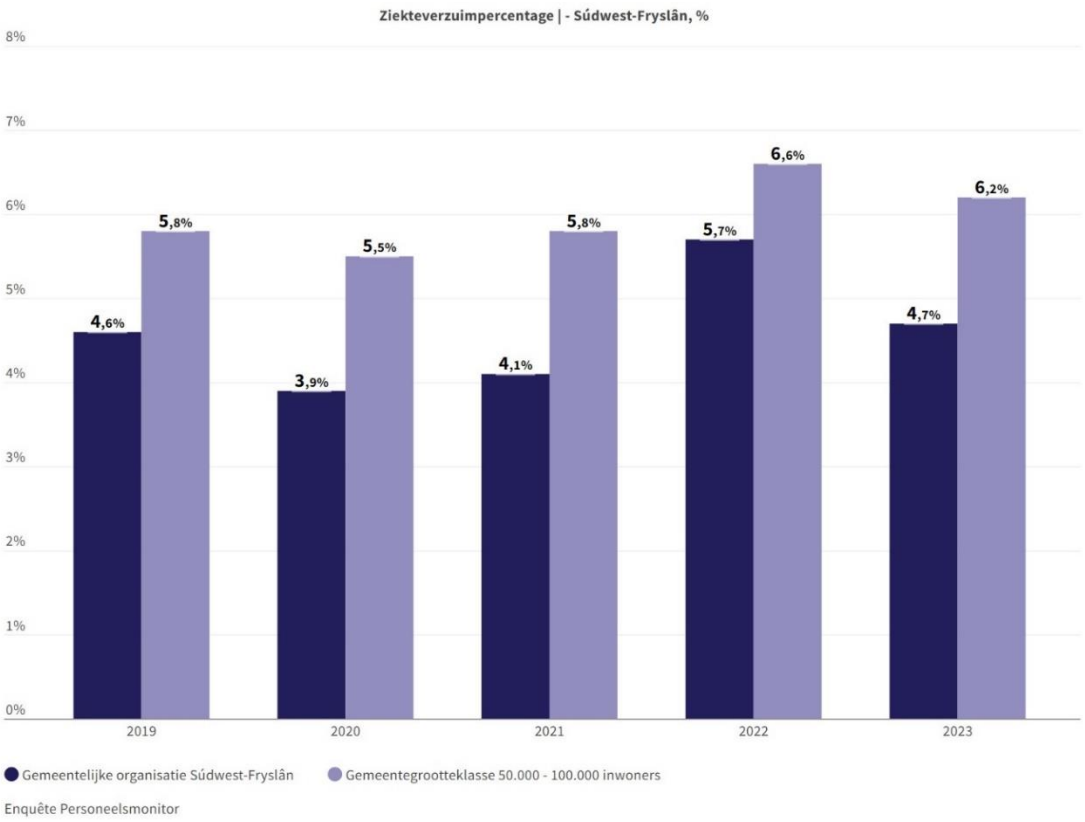


(Factsheet A+O Fonds, 2022)

Dit beeld wordt bevestigd als naar de opleidingskosten als percentage van de loonsom wordt gekeken. Hoewel dit percentage in eerdere jaren hoger ligt dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang, ligt dit percentage in 2022 precies op het gemiddelde (cijfers over 2023 zijn nog niet beschikbaar):



Het ziekteverzuim kan voor de afgelopen jaren als volgt worden weergegeven:



	Verzuimnorm			Best practice		
		2022	2023		2022	2023
> 100.000 inwoners (incl. G4)		5,7%	5,6%		4,9%	4,7%
50.000 - 100.000 inwoners		5,8%	5,4%		4,7%	4,3%
20.000 - 50.000 inwoners		5,5%	5,2%		2,5%	3,4%
< 20.000 inwoners		5,7%	5,3%		3,9%	2,6%

De verzuimnorm houdt in dat 25% van de gemeenten een ziekteverzuimpercentage heeft dat lager ligt dan deze norm. De best practice is gelijk aan het laagste ziekteverzuimpercentage.

In de onderstaande tabel wordt SWF op een aantal indicatoren vergeleken met gemeenten tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners.

	Gemeente SWF	**Gemeenten 50.000 - 100.000**
Aantal vacatures opengesteld in 2023	120	
Niet ingevuld, ingetrokken	11	
Wel ingevuld	109	
Gemiddelde tijd van vervulling, in dagen	101	Naburige gemeente: 100 dagen
Extern ingevuld 2023	n.b.	
Enkel opengesteld in 2023 is opgenomen.		
Bezetting in fte per 1.000 inwoners, 2023	10,5	8,8
Instroompercentage, 2023	17,00%	18,80%
Uitstroompercentage, 2023	7,60%	8,70%
Doorstroompercentage, 2023	15,00%	6,60%
Aandeel moeilijk vervulbare uitstaande vacatures, 2021	2,00%	17,50%
Aandeel moeilijk vervulbare uitstaande vacatures, 2022	2,00%	19,20%
Aandeel moeilijk vervulbare uitstaande vacatures, 2023	5,00%	17,00%
Vaste bezetting, 2023	80%	76%

Instromers zijn medewerkers die in een jaar zijn ingestroomd in de gemeentelijke bezetting. Het percentage instroom wordt berekend door het aantal instromers in een jaar af te zetten tegen de bezetting op 31 december in datzelfde jaar minus het aantal instromers in dat jaar.

Uitstromers zijn medewerkers die in een jaar zijn uitgestroomd uit de gemeentelijke bezetting. Het gaat hierbij om 100% ontslag en niet om deeltijdontslag. Het percentage uitstroom wordt berekend door het aantal uitstromers in een jaar af te zetten tegen de bezetting op 31 december van het voorgaande jaar.

Doorstromers zijn medewerkers die in jaar t duurzaam van afdeling en/of functie zijn veranderd. Het gaat hierbij zowel om horizontale en verticale mobiliteit tussen en binnen afdelingen. ‘Schijnmobiliteit’ bijvoorbeeld als een functie en/of afdeling een andere benaming krijgt als gevolg van een reorganisatie valt hier niet onder. Ook detacheringen vallen niet onder doorstroom. Het doorstroompercentage is het aantal doorstromers in een jaar, gedeeld door de bezetting op 31 december van het voorgaande jaar.

Een vacature wordt als moeilijk vervulbaar beschouwd wanneer een gemeente ondanks wervingsactiviteiten er niet in slaagt binnen een half jaar een geschikte kandidaat te vinden. Dat wil zeggen: vanaf publicatie van de vacature heeft er binnen 6 maanden geen arbeidsvoorwaardengesprek plaatsgevonden.

Tot de flexibele bezetting worden alle medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of met een flexibel aantal uren gerekend. Alle vormen van externe inhuur worden ook meegeteld bij de flexibele bezetting. Het aantal personen dat onderdeel uitmaakt van de flexibele bezetting is dus altijd groter of gelijk aan het aantal medewerkers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Tot de vaste bezetting worden alle medewerkers geteld met een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd en een vast aantal uren.

De gemeente geeft zelf aan, dat het percentage moeilijk vervulbare vacatures in 2023 5% bedraagt (A+O Fonds). Dit is relatief laag. Gemeenten van vergelijkbare omvang noteren voor dat jaar een percentage van 17%. Ook in de jaren 2021 en 2022 noteert de gemeente zeer lage percentages. Het lage percentage wordt niet bevestigd in dit onderzoek. De gemiddelde tijd dat een vacature in 2023 wordt vervuld (gecorrigeerd voor vacatures die niet worden vervuld) is 101 dagen. Daarmee ligt de gemeente goed in lijn met een naburige gemeente (100 dagen).

Functies die relatief snel worden vervuld, zijn zeer verschillende van aard. Dit geldt tevens voor functies die relatief minder snel worden vervuld. Soms wordt een vacature binnen de gemiddelde tijd vervuld, terwijl een soortgelijke functie pas na een langere termijn vervuld kan worden. Respondenten geven zelf aan, dat met name vacatures op het gebied van Inkoop, Ruimtelijke Ontwikkeling en Juridische Zaken moeilijk te vervullen zijn.

Te zien is, dat SWF met 10,5 fte. per 1.000 inwoners een relatief hoge bezetting kent als deze bezetting vergeleken wordt met gemeenten met een vergelijkbare omvang (8,8 fte. per 1.000 inwoners). Dit beeld wordt genuanceerd in de benchmark die de gemeente in 2021 laat uitvoeren. Deze benchmark concludeert het volgende: ”Uw kosten van het primaire proces zijn 8% hoger per inwoner dan gemiddeld (+€ 7,9 miljoen). We zien dat gemeente Súdwest-Fryslân meer taken zelf uitvoert dan gemiddeld, hierdoor heeft de gemeente meer formatie dan gemiddeld in de referentiegroep. Een groot gedeelte van de hogere kosten is te verklaren aan de hand van de werklast die de gemeente te verzetten heeft” (Benchmark, 2022, p. 15). De overheadskosten zijn 4% lager per inwoner dan gemiddeld, maar aangezien de formatie in het primair proces hoger is dan gemiddeld, zijn de overheadskosten daadwerkelijk 6% lager dan gemiddeld (Benchmark, 2022, p. 15).

Het instroompercentage ligt relatief laag: 17% tegen een gemiddelde van 18,8% in 2023 bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Het uitstroompercentage ligt eveneens lager dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Het doorstroompercentage is in 2023 echter beduidend hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang: 15% tegenover 6,6%. Het aandeel instromers jonger dan 35 jaar is vergelijkbaar met gemeenten van vergelijkbare omvang, maar het aandeel jongere uitstromers (van 25 tot 35 jaar) is met 11,8% lager dan de 16,8% die vergelijkbare gemeenten in 2023 schrijven. Het instroompercentage ligt in 2023 hoger dan het uitstroompercentage, hetgeen ook bij andere gemeenten is waar te nemen.

De vaste bezetting ligt met 80% in 2023 iets hoger dan gemeenten met een vergelijkbare omvang (76%), maar dit verschil is niet significant. Logischerwijs geeft de gemeente minder uit aan externe inhuur dan vergelijkbare gemeenten. Het gemiddeld bruto maandsalaris ligt in 2023 iets onder het gemiddelde en de gemeente kent in 2023 relatief veel personen die

zich bevinden in een lagere salarisschaal. Hoewel de gemeente meer begroot, liggen de daadwerkelijke opleidingskosten in 2022 goed bij het gemiddelde. Het ziekteverzuim is laag. In 2023 noteert de gemeente een ziekteverzuim van 4,7%, waar gemiddeld 6,2% wordt aangegeven. Het laagst genoteerde ziekteverzuim (de best practice) bedraagt voor 2023 4,3%.

De indruk ontstaat, dat SWF sterk inzet op doorstroom. Het aangegeven lage percentage moeilijk vervulbare vacatures verhoudt zich minder tot datgene wat wordt aangegeven in de begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken en ook minder tot datgene wat de respondenten aangeven.

6.2 Landelijke ontwikkelingen

Het Centraal Planbureau constateert in februari 2024 dat het aantal vacatures in 2022 een topniveau bereikt van meer dan 50 vacatures per duizend personen. De overheid is hier deels zelf debet aan: “Sinds 2018 zijn de overheidsuitgaven flink toegenomen. Die toegenomen overheidsuitgaven hebben bijgedragen aan de hoogconjunctuur. Dat zorgt voor een extra economische activiteit, en dat leidt weer tot extra vraag naar arbeidskrachten. Een deel van die overheidsuitgaven is direct gericht op extra personeel” (Centraal Planbureau, 2024, p. 3). “De krapte lijkt op dit moment niet gedreven door grote veranderingen aan de aanbodkant. In 2022 groeide de beroepsbevolking zelfs met meer dan 200.000 personen” (Centraal Planbureau, 2024, p. 4). Het planbureau adviseert om de lonen in de collectieve sector een extra impuls te geven en om mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie goed te benutten. Daarnaast is het van belang om te kijken of meer werk kan worden verzet met hetzelfde aantal mensen door efficiënter te werken. Wet- en regelgeving is te complex geworden, hetgeen de uitvoering arbeidsintensief en dus improductief maakt. Het vereenvoudigen van beleid kan hier raadzaam zijn.

Beleid gericht op extra arbeidsaanbod kan volgens het Centraal Planbureau maar een beperkte rol spelen. De arbeidsparticipatie ligt op dit moment al heel hoog. Er zit mogelijk meer ruimte bij het aantal uren per werkende: dat ligt relatief laag in Nederland (Centraal Planbureau, 2024). Wel verwacht het Centraal Planbureau dat de historisch hoge arbeidsmarktkrapte de komende jaren zal afnemen. Aanpassingsmechanismen in de economie zullen de arbeidsmarktkrapte uiteindelijk verminderen: als de vraag het aanbod op de arbeidsmarkt overtreft, zullen werkgevers betere arbeidsvoorwaarden bieden. Betere arbeidsvoorwaarden betekenen hogere kosten voor werkgevers, waardoor die uiteindelijk minder personeel aantrekken, aldus het Centraal Planbureau (Centraal Planbureau, 2024).

Het A+O fonds is pessimistischer. “Op korte termijn kan er zo’n tekort aan arbeidskrachten ontstaan, dat veel bedrijven en instellingen, ook bij de overheid, niet al hun taken meer kunnen vervullen. We kunnen nu nog teren op een reservoir, maar dat droogt op en we kunnen gaten dan alleen nog maar vullen met mensen uit andere organisaties, met als gevolg dat daar dan gaten vallen. Bij gemeenten is het probleem zo mogelijk nog acuter, want gemeentelijke organisaties vergrijzen meer dan de rest van Nederland. Bovendien speelt mee dat er steeds meer taken bij komen, zoals onlangs nog de invoering van de Omgevingswet. Er is een andere mindset nodig om dingen anders te organiseren, flexibeler. Het moet voor gemeentemedewerkers makkelijker worden om andere werkzaamheden op te pakken, maar ook om over te stappen: binnen de eigen gemeente, tussen gemeenten en tussen gemeenten en het bedrijfsleven. Een van de problemen daarbij is de professionaliseringsparadox. We zijn heel erg gericht op de ontwikkeling van onze professionele vaardigheden, maar daar schieten

we in door. Er is te veel controle, te veel stimulans om ons steeds verder te ontwikkelen, het steeds beter te doen. We moeten ons durven af te vragen: wanneer is het genoeg? Nog een probleem is dat mensen vaak vastzitten in functies, afdelingen, salarisschalen, terwijl juist meer flexibiliteit nodig is. Dergelijke organisatieprincipes kunnen we de komende jaren niet meer volhouden. Gelukkig zijn er al zo'n 1,6 miljoen mensen flexibel, de zzp'ers. Zij zijn soepel inzetbaar op die plekken waar het werk is. Er is helaas veel negatief sentiment tegenover zzp, maar het is een contractvorm die een belangrijk organiseerprincipe mogelijk maakt: werkenden daarheen laten stromen waar het werk het meest van waarde is. Lastig, want we zien juist de wens om meer mensen een vaste aanstelling te geven. Veel mensen vinden werken bij de gemeente niet spannend, terwijl mensen niet weten wat gemeenten allemaal doen. Dat moeten we beter laten zien om aantrekkelijker te worden: het saaie imago doorbreken en laten zien dat je heel leuke dingen kunt doen bij de gemeente. We hebben de wind mee, want jongeren zijn sterker maatschappelijk betrokken. We halen dan ook veel jongeren binnen, alleen blijven ze niet lang. Je hebt niet in alle gemeenten overal dezelfde functies nodig en het opzetten van grotere regionale organisaties kan dan een oplossing bieden. De eerste gedachte is dan: ga dan mensen werven, maar dat werkt niet meer. Op een krappe arbeidsmarkt ga je meer werven, maar dat is een zero sum game. Je vist in elkaars bootje, want de vijver is leeg en dat levert ergens anders weer tekorten op. We moeten andere oplossingen verzinnen. Minder deeltijdwerken is er daar geen van. Dat idee is gebaseerd op de aanname dat mensen buiten hun parttime baan geen werk verrichten en dat is voor de meeste mensen niet zo. Als je zegt dat Nederland kampioen deeltijdwerk is, moet je daar meteen aan toevoegen dat Nederland ook kampioen vrijwilligerswerk is. Beter is om te stoppen met zinloze activiteiten, met alles wat niet per se nodig is. Maak regels, procedures en bureaucratische zaken eenvoudiger en werk aan verdere digitalisering" (A+O fonds, 2024).

De krapte op de arbeidsmarkt is ook de VNG niet ontgaan. In februari 2024 publiceert de VNG een handreiking om te kunnen anticiperen op krapte op de arbeidsmarkt.

De VNG adviseert een verdergaande vorm van intergemeentelijke samenwerking, waarbij eigen personeel zonder juridische belemmeringen kan worden uitgewisseld. Deze uitwisseling kan de vorm hebben van individuele detachering, maar ook van arbeidspools. Daarnaast wijst de VNG op andere mogelijkheden om medewerkers meer flexibel in te zetten. Zo kan gewerkt worden met tijdelijke arbeidsovereenkomsten, bijvoorbeeld voor de duur van een project, maar ook is te denken aan de inzet van oproepkrachten, hoewel de flexibiliteit voor gemeenten op inzetbaarheid van oproepkrachten afneemt als gevolg van wetswijzigingen. Werkgevers maken in toenemende mate gebruik van medewerkers die de AOW-leeftijd hebben bereikt en dit zou zeker ook een mogelijkheid voor gemeenten kunnen zijn. De inzet van stagiaires kan eveneens overwogen worden in dit verband (VNG, 2024).

Naast deze vormen van interne flexibiliteit, bestaan ook mogelijkheden om de externe flexibiliteit te vergroten. Het gaat hier om de inzet van externen. Ook hier zijn verschillende mogelijkheden die complementair aan elkaar kunnen zijn, zoals uitzendovereenkomsten, detachering, de inzet van Zzp'ers, payrolling, etc. (VNG, 2024).

Uit eerder rekenkameronderzoek naar krapte op de arbeidsmarkt komt naar voren, dat het gemeenten over het algemeen lukt om jonge werknemers via traineeships in huis te halen, maar dat het veel moeilijker is om jonge werknemers vast te houden. Daarnaast is het niet alleen van belang om exitgesprekken te voeren om te achterhalen waarom medewerkers de organisatie verlaten, maar tevens van belang om de redenen te achterhalen waarom medewerkers binnen komen. Dit zou een basis kunnen bieden om effectief

arbeidsmarktbeleid te voeren. Een goed onboardingsprogramma is van cruciaal belang, maar gesteld kan worden, dat dergelijke programma's minimaal een jaar duren om effectief te zijn. Tot slot wordt gewezen op het belang van een gedifferentieerde sollicitatieprocedure. Zo kan men een aankomend jurist vragen naar een goed geformuleerde motivatiebrief, maar een dergelijke procedure is wellicht niet voor iedere functie even relevant (BMC en UWV, interview, 31 mei 2024).

De landelijke trend laat zich enigszins traceren aan de hand van de personeelsmonitor die het A+O fonds jaarlijks publiceert. Het fonds constateert in mei 2024, dat het met name in de functiegebieden ruimtelijke ordening, milieu, bouwkunde en civiele techniek een uitdaging zal blijven om vacatures in te vullen. Tegelijkertijd komt er een pensioengolf aan en ligt het ziekteverzuim met 6,5% op een hoog percentage. Dit hoge ziekteverzuim hangt samen met de werkdruk, die als hoog ervaren wordt. In 2023 namen opvallend meer gemeenten maatregelen om de werkdruk terug te dringen, zoals het uitbreiden van formatie, het voeren van gesprekken en het prioriteren van werk. De instroom van jonge talenten nam toe, maar het merendeel van de gemeenten voert geen actief beleid om jongeren te behouden. Gemeenten geven nog steeds minder uit aan opleiding en ontwikkeling dan voor corona. Het grootste deel van het opleidingsbudget wordt besteed aan vakinhoudelijke ontwikkeling (Personeelsmonitor 2023).

Ondanks de krappe arbeidsmarkt stijgt in 2023 het aantal gemeentelijke medewerkers met 5,6%. Gemeenten laten hiermee zien dat werk is gemaakt van werving en selectie. De groei van de bezetting zet vermoedelijk door. In 2022 ligt de focus bij gemeenten nog op werving en selectie, hetgeen is terug te zien in een verhoogde instroom in 2023. Door de aanhoudende arbeidsmarktkrapte verlegden gemeenten in 2023 hun focus naar arbeidsmarktstrategie en organisatieontwikkeling (Personeelsmonitor 2023).

6.3 Beleid, praktijk en normenkader

De gemeente beschikt ten tijde van dit onderzoek niet over een geautomatiseerde administratie, waaruit blijkt hoe lang bepaalde vacatures nu precies open staan en waarin een onderscheid tussen externe en interne vervulling kan worden gemaakt. Dit heeft tot gevolg, dat de gemeente dus ook geen inzicht heeft in de omvang van het probleem. Respondenten geven aan dat de gemeente nog niet over een integraal arbeidsmarktbeleid beschikt (Interview, 14 februari 2024). In het organisatieplan wordt wel vermeld, dat de gemeente de ambitie heeft om in 2026 de beste werkgever te zijn. "We zijn daarmee in staat om onszelf te positioneren als aantrekkelijke werkgever voor potentiële nieuwe medewerkers" (Organisatieplan 2023-2026, p. 14).

In de ketenplannen voor 2024 en 2025 wordt het organisatieplan verder vertaald naar voorgenomen activiteiten. De meeste ketens geven aan, minimaal eens per jaar een strategische personeelsplanning te willen vormgeven. Aangegeven wordt, dat de ketens hier na de zomer van 2024 mee aan de slag gaan (Interview, 3 juni 2024).

In diverse rapportages wordt de krapte op de arbeidsmarkt opgevoerd als knelpunt. Soms wordt daarbij aangegeven dat deze krapte leidt tot vertraging, zoals bij het opstellen van de Woon-zorgvisie. In de meeste gevallen wordt de krapte op de arbeidsmarkt echter als oorzaak voor een hogere inhuur opgevoerd. Aangezien inhuur over het algemeen duurder is dan het aanstellen van personeel in loondienst, leidt dit in 2023 binnen de ketens tot overschrijding

van de begrote personele lasten (managementrapportages ketens, 2023). Ook respondenten geven aan dat de organisatie veel last heeft van de krapte op de arbeidsmarkt, zeker in relatie tot de extra taken die de gemeente moet uitvoeren. Respondenten geven aan, dat de krapte op de arbeidsmarkt tot gevolg heeft dat taken minder snel worden uitgevoerd (Interview, 14 februari 2024).

Dit pessimistische beeld wordt niet geheel bevestigd in dit onderzoek. De benchmark zoals weergegeven in het sociaal jaarverslag 2022 laat in dit verband zien, dat de gemeente relatief iets hoger bezet is dan gemeenten van vergelijkbare omvang. Dit beeld wordt voor 2023 vanuit het A+O Fonds bevestigd: per 1.000 inwoners telt SWF in 2023 10,5 fte., waar een vergelijkbare gemeente in dat jaar 8,8 fte. per 1.000 inwoners in de bezetting heeft staan. Aan de andere kant wordt dit beeld genuanceerd door de benchmark die de gemeente zelf laat uitvoeren in 2022. Uit deze laatste benchmark komt naar voren, dat de bezetting relatief hoog is, maar dat de gemeente relatief veel taken zelf uitvoert. Vacatures worden in 2023 gemiddeld binnen 101 dagen vervuld, hetgeen zich goed verhoudt tot de gemiddelde tijd van 100 dagen die bij een naburige gemeente is waargenomen. De gemeente heeft het A+O Fonds doorgegeven, dat in 2023 5% van de vacatures wordt aangemerkt als moeilijk vervulbaar. Gemeenten van vergelijkbare omvang merken voor dat jaar 17% van de vacatures aan als moeilijk vervulbaar.

Op 14 februari wordt door het directieteam het toetsingskader voor externe inhuur vastgesteld. Dit kader beoogt externe inhuur zover als mogelijk terug te dringen en hiertoe worden enkele concrete afspraken opgevoerd. Zo wordt payrolling als contractvorm afgeschaft en worden de ontwikkelingen op het gebied van inhuur gemonitord (Toetsingskader externe inhuur, 2024). Deze afspraken behoeven evenwel een nadere concretisering. “We spannen ons actief in om externe inhuur te verminderen”, is bijvoorbeeld een afspraak die op verschillende manieren uitgewerkt kan worden. De uitgangspunten laten eveneens ruimte voor verschillende interpretaties. Zo geldt als uitgangspunt, dat eerst intern de mogelijkheden moeten worden verkend om het werk met eigen medewerkers uit te voeren. Niet geheel duidelijk wordt, waar een dergelijke verkenning uit moet bestaan. De aanvullende regels zijn echter wel zeer concreet. Zo wordt gesteld dat uurtarieven boven de € 150 en contracten met een waarde boven de € 100.000 altijd vooraf moeten worden voorgelegd aan de ketendirecteur. Opmerkelijk is overigens, dat sommige respondenten aangeven payrolling juist als mogelijkheid te zien om te anticiperen op krapte op de arbeidsmarkt (Interview, 14 februari 2024). Aan de andere kant wordt wel het streven onderschreven om zoveel mogelijk te opteren voor vast personeel (Interview, 3 juni 2024).

De gemeente heeft een aantal acties ondernomen om te anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt. Gesteld wordt door respondenten dat soms ingezet wordt op teveel activiteiten en speerpunten en dat een scherpere prioritering raadzaam zou zijn. Geen budgetoverschrijdingen zijn aangetroffen bij de acties die men in het kader van krapte op de arbeidsmarkt onderneemt.

Zo wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de Fryske Flekspool, waarin de gemeente samenwerkt met andere overheidsorganisaties. Medewerkers binnen deze Flekspool kunnen ook ingezet worden bij de andere participanten (Interview, 14 februari 2024). Men ervaart de samenwerking in de Flekspool als effectief en de gemeente onderzoekt mogelijkheden om meer in regionaal of provinciaal verband samen te werken.

Daarnaast worden het eerste halfjaar van 2024 25 stagiaires ingezet en de gemeente heeft ook wel eens 35 stagiaires tegelijk ingezet. Hier is echter nog geen evaluatie van beschikbaar

(Schriftelijke reactie, 12 juni 2024). Tevens werkt men met trainees. De eerste acht trainees beginnen in september 2016 en hebben nu inmiddels allemaal een vast dienstverband. De tweede groep van zes trainees start in januari 2019 en hiervan hebben er vier een vast dienstverband gekregen (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

Voor 2022 en 2023 worden opleidingsbudgetten beschikbaar gesteld. Per medewerker ligt dit budget in 2022 hoger dan bij gemeenten met vergelijkbare omvang (€ 1.315 versus € 1.119). De daadwerkelijke besteding ligt in 2022 in lijn met de benchmark (€ 1.064 versus € 1.062) (Sociaal Jaarverslag, 2022). Ook in 2023 worden de opleidingsbudgetten niet geheel besteed. Intern worden via het Leerhuis diverse opleidingen, trainingen en workshops aangeboden. Aangegeven wordt, dat de procedure en de financiële kaders soms als te stringent worden ervaren (Interview, 14 mei 2024). Daarnaast wordt aangegeven, dat medewerkers niet altijd tijd hebben om een opleiding te kunnen volgen (Interview, 3 juni 2024).

Het cultuuronderzoek wijst uit, dat de huidige beloningsstructuur als te weinig gedifferentieerd en te laag wordt ervaren (Cultuuronderzoek). De gemeente start daarop in 2023 een functiewaarderingstraject, dat in 2024 wordt afgerond. Arbeidsmarkttoelagen kunnen verstrekt worden, hoewel daar niet veel gebruik van wordt gemaakt. Ook is men huiverig om andere mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie in te zetten (Interview, 3 juni 2024, ambtelijk wederhoor, 23 juli 2024).

In 2022 wordt gestart met een project Strategische Personeels Planning (SPP). Dit project wordt organisatiebreed uitgerold in drie workshops. Tijdens deze workshops wordt de huidige bezetting geanalyseerd en afgezet tegen de gewenste bezetting (Plan van Aanpak SSP, 8 december 2021). Tijdens dit traject benoemt men de krapte op de arbeidsmarkt en moeilijk vervulbare vacatures als knelpunten. Men constateert een actieve benadering van detacheerders met goede arbeidsvoorwaarden en men ervaart concurrentie van andere gemeenten. Men ziet ook mogelijkheden om intern de doorstroom te bevorderen. Aan de andere kant constateert men dat bij medewerkers met een hoog ontwikkelpotentieel het risico aanwezig is dat medewerkers uitstromen.

De speerpunten uit het SPP traject worden omgezet naar maatregelen en oplossingen die door de ketens in actieplannen worden opgenomen. Deze actieplannen dienen in 2023 en 2024 uitgevoerd te worden, zodat in 2025 het SPP proces opnieuw doorlopen kan worden (Plan van Aanpak SSP, 8 december 2021). De actieplannen bevatten concrete acties. Sommige acties richten zich op ontwikkelings- en opleidingsmogelijkheden en het aantrekken van potentials, het behouden van kennis, het verbeteren van doorstroom en instroom, het doorvoeren van functiedifferentiatie, het verkrijgen van inzicht in uren per taak en het zoeken van samenwerking met andere gemeenten, opleiders, uitzendbureaus, etc. (Workshop Sheets van diverse ketens en onderdelen, 2022).

In het jaarplan 2023 en de managementrapportage van de keten Omgeving, wordt inzicht in het huidige en benodigde personeelsbestand als speerpunt opgevoerd en eind 2023 wordt deze indicator op groen gezet (Maandrapportage Omgeving, december 2023). In het jaarplan en de managementrapportage van de keten Openbare Ruimte worden geen speerpunten opgevoerd die specifiek betrekking hebben op strategisch personeelsbeleid (Managementrapportage Openbare Ruimte, december 2023). In de managementrapportage van Bedrijfsvoeren, Klantcontacten en Strategie & Programma's uit december 2023 wordt niet expliciet melding gemaakt van het project SPP. In de maandrapportage van de keten Sociaal Domein uit december 2023 wordt eveneens niet ingegaan op het project SPP.

Respondenten geven aan, dat mogelijkerwijs de aandacht voor SPP in 2023 wat is afgenomen. Wel wordt in dit verband opgemerkt, dat de teamplannen 2024 specifiek aandacht besteden aan het project SPP (Interview, 14 mei 2024). Desgevraagd wordt gesteld, dat voor zover de respondent het kan overzien, er nog geen verdere concrete keten-actieplannen zijn voor 2023 en 2024 en dat de totstandkoming hiervan per keten in een proces zit (Schriftelijke respons, 17 mei 2024). Andere respondenten stellen in dit verband, dat de aandacht voor SPP ook kan zijn afgenomen doordat een nieuwe directie is aangetreden. Mogelijke actieplannen en follow up zijn niet bekend (Interview, 3 juni 2024). Op de vraag welke uitvoering nu aan de actieplannen is gegeven die in het kader van SPP zijn vormgegeven, wordt het volgende antwoord gegeven: “In 2023 zijn er drie nieuwe directeuren (april) en ook drie nieuwe HR Business Partners (mei) aangesteld. Zij hebben 2023 gebruikt om de organisatie en elkaar te leren kennen, waarbij overzicht, sturing en verbinding centraal stonden. Daarnaast zijn er voor de HR Business partners enkele keuzes gemaakt in gemeente brede projecten zoals het leiderschapstraject, aanbesteding arbodienst (verzuim) en span of control. Het vervolg op strategische personeelsplanning is hierbij doorgeschoven naar 2024” (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

De meeste ketenplannen voor 2024 en 2025 nemen de ambitie op om jaarlijks een strategische personeelsplanning vorm te geven. Ook staan in deze ketenplannen overige ambities op personeelsgebied verwoord. Desgevraagd wordt gesteld, dat de ketens na de zomer van 2024 verdere invulling geven aan strategische personeelsplanning (Interview, 3 juni 2024). Hier wordt in het ambtelijk wederhoor het volgende op aangevuld: “Vanuit de routekaart organisatieontwikkeling is het onderwerp SPP geborgd. Dit zal in de tweede helft van 2024 leiden tot een eerste notitie / verkenning” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

In 2023 wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een werkenbij-website om SWF als werkgever beter vindbaar te maken. Deze site wordt in het tweede kwartaal van 2023 gelanceerd. Daarnaast participeert de gemeente in 2023 in een aantal projecten om leerlingen kennis te laten maken met de gemeente en wordt deelgenomen aan de Week van de Uitwisseling van Werken. Ook is budget beschikbaar gesteld voor het voeren van campagnes voor moeilijk vervulbare vacatures (Bestuursrapportages 2023, Sociaal Jaarverslag 2022). Deze campagnes blijken effectief om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen (Interview, 14 mei 2024). Voor 2024 heeft men incidenteel budget gevonden om de campagnes te continueren (Interview, 3 juni 2024). Aangegeven wordt, dat eigenlijk structureel budget hiervoor beschikbaar moet zijn (Interview, 3 juni 2024).

Daarnaast is vanaf november 2022 een professioneel recruiter op tijdelijke basis aangesteld die zich richt op het schrijven van vacatureteksten, de begeleiding van de communicatie van vacatures, etc. (Sociaal Jaarverslag, 2022). Deze recruiter blijft echter niet lang aan. Op het taakveld arbeidsmarktcommunicatie en recruitment was in 2023 gedurende het tweede halfjaar weinig tot geen capaciteit beschikbaar. Het opzetten van campagnes om SWF als werkgever in de markt te zetten is daarom niet verder tot ontwikkeling gekomen, zo vermeldt de managementrapportage Bedrijfsvoeren in december 2023. Aangegeven wordt, dat men nu mogelijkheden beziet om de recruiter een vaste formatieplaats toe te kennen (Interview, 3 juni 2024). Inmiddels is helder dat binnen het team HR formatieve ruimte is om een vacature voor de functie van adviseur arbeidsmarkt en recruitment vacant te stellen” (Ambtelijk wederhoor, 9 juli 2024).

Tevens wordt in 2023 een onboardingsprogramma vormgegeven om nieuwe collega’s sneller te laten landen en beter te verbinden met de organisatie (Managementrapportage Bedrijfsvoeren, 2023, Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

De vraag in hoeverre deze acties effectief zijn, is lastig te beantwoorden. Effectiviteit veronderstelt immers een causaal verband tussen de actie en het uiteindelijke effect. Dit effect zou vertaald kunnen worden naar de snelheid waarmee vacatures worden ingevuld, de percentages instroom, doorstroom en uitstroom en wellicht het aandeel moeilijk vervulbare vacatures. Het probleem is echter, dat men niet weet, of deze effecten ook zonder de ingezette acties zouden zijn gegenereerd. Bovendien kan men de acties niet goed van elkaar isoleren om het individuele effect van een actie te traceren: de acties interveniëren immers met elkaar. Daarnaast zal het gerealiseerde effect afgezet moeten worden tegen een norm om een indruk te krijgen van effectiviteit. Die norm laat zich echter niet zonder meer ontlenen vanuit een andere gemeente of een gemiddelde. Als SWF achterblijft op een andere gemeente, kan het immers zo zijn dat SWF effectief opereert, maar die andere gemeente nog effectiever opereert. Anderzijds kan de constatering dat SWF gelijke tred houdt met een andere gemeente niet zonder meer tot de conclusie leiden, dat beide gemeenten even succesvol zijn. Wellicht hadden beide gemeenten nog succesvoller kunnen opereren.

Aangezien de gemeente geen administratie voert waaruit de tijdsduur dat een vacature openstaat getraceerd kan worden, is het voor de gemeentelijke organisatie lastig om te bezien in hoeverre de genomen maatregelen tot daadwerkelijk effect leiden. Hoewel het voornemen bestaat om voor de jaren 2024 en 2025 jaarlijks per keten een strategische personeelsplanning op te stellen, wordt aangegeven, dat de ketens hier na de zomer van 2024 mee aan de slag gaan. Een en ander heeft tot gevolg, dat op dit moment weinig kwantitatief inzicht bestaat in het huidige knelpunt en ook weinig kwantitatief inzicht bestaat in mogelijke toekomstige knelpunten. De gemeente geeft zelf een relatief zeer laag percentage moeilijk vervulbare vacatures door aan het A+O fonds (5% ten opzichte van een gemiddelde van 17%), maar de vraag is in hoeverre dit percentage juist is.

Sommige indicatoren kunnen echter toch een indruk geven van de effectiviteit. Ondanks het feit dat de instroom lager ligt ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, zijn er meer instromers dan uitdiensttreders. Zo traden in 2022 101 medewerkers in dienst en hebben 76 medewerkers de organisatie verlaten (Sociaal Jaarverslag). Dit patroon doet zich ook in 2020 en 2021 voor. Ten opzichte van 2022 stijgt de formatie van 900 fte. naar 960 fte. in 2023. De bezetting is met 10,5 fte. per 1.000 inwoners in 2023 hoger dan het gemiddelde van 8,8 fte. per 1.000 inwoners, maar hierbij zij gesteld dat de gemeente relatief veel taken zelf uitvoert. In het aantal personen uitgedrukt stijgt de formatie van 1010 in 2022 naar 1080 in 2023. Het doorstroompercentage ligt bij SWF hoog, hetgeen als positief effect valt aan te merken. Het cultuuronderzoek laat zien, dat medewerkers bevlogen en betrokken zijn en dat men trots is op de samenwerking. Ook op andere onderdelen liggen de scores van het cultuuronderzoek goed in lijn met de benchmark (Cultuuronderzoek). Zo zijn de omgangsvormen correct, ervaart men steun en vertrouwen van het management, voelt men zich veilig en ervaart men inclusiviteit (Cultuuronderzoek).

Tevens kan bezien worden in hoeverre voorstellen om te anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt door de gemeente worden opgepakt. Het Centraal Planbureau adviseert om de **lonen een extra impuls** te geven, **mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie goed** te benutten en om de **arbeidsproductiviteit te verhogen**, terwijl de VNG inzet op **regionale samenwerking en flexibilisering van interne en externe medewerkers**. Het A+O fonds adviseert om het medewerkers makkelijker te maken om andere werkzaamheden op te pakken en om over te stappen binnen en tussen gemeenten. Ook het A+O fonds adviseert flexibele inzet in de vorm van zzp'ers. Daarnaast zouden gemeenten **campagne** kunnen voeren om het imago te verbeteren en acties moeten inzetten om **jongeren langer** vast te

houden. Het werk zou **eenvoudiger ingericht** moeten worden, terwijl **digitalisering** verder kan bijdragen aan de verhoging van de arbeidsproductiviteit. Landelijk constateert het A+O fonds, dat gemeenten inzetten op het **terugdringen van de werkdruk om daarmee het ziekteverzuim te laten dalen**. Gemeenten voeren weinig **beleid om jongeren** te behouden en om te investeren in opleidingen die niet gericht zijn op vakinhoudelijke ontwikkeling, zo constateert het A+O fonds. Vanuit eerder onderzoek wordt geadviseerd om zowel **exit- als intake gesprekken** te voeren en om te voorzien in **een goed onboardingsprogramma**. Ook zou de **sollicitatieprocedure gedifferentieerd** kunnen worden waarbij de procedure beter wordt afgestemd om de doelgroep.

SWF pakt in de praktijk sommige van deze voorstellen op en andere in mindere mate. Zo wordt nog niet een actief beleid gevoerd op beloningsdifferentiatie. De beloningen zelf zijn eveneens bescheiden: gemiddeld genomen ligt het bruto maandsalaris in 2023 iets onder het gemiddelde. Opvallend is, dat SWF in 2023 relatief veel personen in dienst heeft die werkzaam zijn binnen een salarisschaal van 1 tot en met 3, terwijl de gemeente juist relatief weinig personen tussen schaal 10 tot en met 12 in dienst heeft.

Ook is men terughoudend met het inzetten van extern personeel. De flexibele bezetting is relatief aan de lage kant en dit geldt tevens voor de uitgaven aan externe inhuur.

Samenwerking in regionaal verband vindt plaats in de vorm van de Fryske Flekspool. Andere mogelijkheden worden onderzocht, maar zijn nog niet concreet tot uitvoering gebracht.

De arbeidsmarktcampagne blijkt effectief en de gemeente continueert deze campagne in 2024. De campagne bestaat uit een aantal activiteiten die in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. Te denken is dan aan het lanceren en in de lucht houden van een website, het participeren in projecten gericht op leerlingen, het deelnemen aan de Week van de Uitwisseling, het gericht voeren van campagnes op moeilijk vervulbare vacatures, etc. Het probleem hierbij is wel, dat het hier eigenlijk om een structurele activiteit gaat die incidenteel gebudgetteerd is.

De gemeente slaagt erin om jongere werknemers relatief lang te binden: hoewel het aandeel jongere instromers vergelijkbaar is, is het aandeel jongere uitstromers is in 2023 namelijk laag. De doorstroom is hoog, hetgeen ook een verklaring kan zijn voor het feit dat jongere werknemers relatief lang bij de gemeente blijven. De gemeente beschikt over een relatief groot opleidingsbudget en over een relatief groot aanbod aan opleidingen, ook op het gebied van persoonlijke ontwikkeling. Ook wordt veel gebruik gemaakt van stagiaires en lijkt het traineeprogramma effectief om jongeren aan te trekken en te behouden voor de gemeentelijke organisatie.

Pogingen om het werk eenvoudiger in te richten en om tot een hogere graad van automatisering of digitalisering over te gaan, worden niet expliciet in verband gebracht met het terugdringen van de werkdruk of met krapte op de arbeidsmarkt. Aangegeven wordt, dat op dit moment niet specifiek naar mogelijkheden worden gezocht om de werkdruk te verminderen (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024). Aan de andere kant ligt het ziekteverzuim zeer laag: in 2023 behoort SWF met 4,7% bijna tot de best practice gemeenten in termen van ziekteverzuim (4,3%).

De gemeente kent een onboardingsprogramma, maar voert geen traceerbare intake- of exitgesprekken. Desgevraagd wordt in dit verband de volgende reactie gegeven: “Er is een formulier ontwikkeld op basis van het Huis van Inzetbaarheid om een exitgesprek te voeren.

Dit is nog niet breed binnen de organisatie geadopteerd" (Schriftelijke reactie, 14 juni 2024). Wel worden in het kader van inzetbaarheid inzetbaarheidsgesprekken gevoerd.

Ook vindt nog geen differentiatie in sollicitatieprocedures plaats. Zo wordt bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van Open Hiring, hetgeen overigens correct wordt toegelicht en uitgelegd door de gemeente.

Afgezet tegen het normenkader, ontstaat dan het volgende beeld:

Operationele norm	Nadere uitwerking	SWF
Arbeidsmarktbeleid		
Heldere en consistente doelstellingen	Betrokkenen hebben eenzelfde perceptie van de doelstelling en de rangschikking van verschillende doelstellingen.	De gemeente beschikt ten tijde van dit onderzoek niet over een geautomatiseerde administratie waaruit blijkt hoe lang bepaalde vacatures precies open staan. Respondenten geven aan dat de gemeente nog niet over een integraal arbeidsmarktbeleid beschikt. Wel wordt in het organisatieplan van 2022 vermeldt, dat de gemeente zichzelf wil positioneren als aantrekkelijke werkgever voor potentiële nieuwe medewerkers.
Valide veronderstellingen	De gemeente heeft een beeld van aanwezige bezetting, huidige taken, toekomstige bezetting en toekomstige taken.	In de meeste ketenplannen wordt gesteld dat minimaal eens per jaar een strategische personeelsplanning moet worden vormgegeven. Hier wordt na de zomer van 2024 een start mee gemaakt.
	De gemeente hanteert valide veronderstellingen met betrekking tot de interne en de externe arbeidsmarkt.	In diverse rapportages wordt de krapte op de arbeidsmarkt opgevoerd als verklaring voor vertraging of voor meer inhuur. De benchmark uit het sociaal jaarverslag laat zien, dat de bezetting per 1.000 inwoners hoger ligt dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Dit kan samenhangen met het feit dat de gemeente relatief veel taken zelf uitvoert. De gemeente beschikt niet over een administratie waaruit de tijdsduur dat een vacature opstaat getraceerd kan worden.
Concrete instructies en controlemogelijkheden	Het beleid is vertaald naar werkinstructies en procedures en hierop kan gecontroleerd worden.	Om externe inhuur terug te dringen wordt in 2024 door het directieteam het toetsingskader externe inhuur vastgesteld. Hierin staan ook enkele afspraken en uitgangspunten weergegeven. Deze laten echter nog ruimte voor verschillende interpretaties. De

		aanvullende regels zijn echter wel zeer concreet.
Implementatie maatregelen		
Tijd en capaciteit	Er is voldoende tijd en capaciteit beschikbaar om de maatregel door te voeren.	Aangegeven wordt, dat soms ingezet wordt op teveel activiteiten en dat een scherpere prioritering raadzaam is.
Financiële kaders	De maatregelen blijven binnen de budgettaire kaders.	Geen budgetoverschrijdingen zijn aan het licht gekomen. Wel worden soms structurele activiteiten, zoals de campagne, gefinancierd vanuit incidenteel budget.
Discretionaire ruimte	Budgethouders dienen voldoende ruimte te hebben om zelf beslissingen te nemen met betrekking tot hun bezetting.	Men ervaart de huidige beloningsstructuur als te weinig gedifferentieerd en te laag (Cultuuronderzoek). Weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot beloningsdifferentiatie.
Afhankelijke variabelen		
Doelmatigheid	Met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk maatregelen doorvoeren.	De gemeente heeft een aantal acties ondernomen. Zo wordt regionaal gebruik gemaakt van de Flekspool. Daarnaast worden stagiaires en trainees ingezet. De gemeente stelt jaarlijks opleidingsbudgetten ter beschikking. Deze worden in de jaren 2022 en 2023 niet geheel besteed. De kaders worden soms als te stringent ervaren. Ook hebben medewerkers niet altijd tijd om opleidingen te volgen. Intern worden via het Leerhuis diverse opleidingen, trainingen en workshops aangeboden. Naar aanleiding van het cultuuronderzoek wordt in 2024 het functiewaarderingstraject afgerond. Van de mogelijkheid tot arbeidsmarkttoelagen maakt men niet veel gebruik. Men maakt weinig gebruik van andere mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie. In 2022 wordt organisatiebreed het project SPP uitgerold, waarbij de gemeente de huidige bezetting afzet tegen de wenselijke bezetting en eventuele oplossingen vertaalt

		naar actieplannen die in 2023 en 2024 moeten worden uitgevoerd. De actieplannen van de ketens bevatten zeer concrete acties om de gewenste bezetting te realiseren. In de managementrapportages over 2023 wordt echter enkel door de keten Omgeving melding gemaakt van acties die direct gerelateerd kunnen worden aan het actieplan. Aangegeven wordt, dat de aandacht voor het SPP project in 2023 wat is afgenomen en dat het vervolg is doorgeschoven naar 2024. Het voornemen uit de ketenplannen om jaarlijks een strategische personeelsplanning vorm te geven, wordt na de zomer van 2024 door de ketens opgepakt. In 2022 is een start gemaakt met de vormgeving van een eigen 'werkenbij' website voor de gemeente (Sociaal Jaarverslag, 2022). Deze site wordt in 2023 gelanceerd. In 2023 participeert de gemeente in een aantal projecten om leerlingen en medewerkers bij andere organisaties kennis te laten maken met het werken in de gemeentelijke organisatie. Budget is vrijgemaakt om op moeilijk vervulbare vacatures wervingscampagnes te voeren. Deze campagnes blijken effectief. Vanaf november 2022 is een professioneel recruiter op tijdelijke basis aangesteld die zich richt op het schrijven van vacatureteksten, de begeleiding van de communicatie van vacatures, etc. Vanaf medio 2023 is echter geen capaciteit meer beschikbaar. Het opzetten van campagnes om SWF als werkgever in de markt te zetten is daarom niet verder tot ontwikkeling gekomen. In 2023 wordt een onboardingsprogramma vormgegeven om nieuwe collega's sneller te laten landen en beter te verbinden met de organisatie.
Doeltreffendheid	De bezetting is op peil opdat alle huidige en toekomstige taken van de gemeente adequaat vervuld kunnen worden.	Vanaf 2020 is het aantal indiensttreders hoger dan het aantal uitdiensttreders. De bezetting is met 10,5 fte. per 1.000 inwoners hoger dan het gemiddelde van 8,8 fte. Het werkklimaat wordt als positief ervaren (Cultuuronderzoek).

		Relatief zijn er veel werknemers in een salarisschaal van 1 tot en met 3 en weinig personen tussen schaal 10 tot en met 12. De gemeente slaagt erin om jongere werknemers relatief lang te binden. De doorstroom is hoog. Het ziekteverzuim ligt zeer laag. Met 4,7% in 2023 behoort SWF bijna tot de best practice gemeenten.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Op basis van dit onderzoek, kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd.

Er is geen eenduidig beeld omtrent het percentage moeilijk vervulbare vacatures.

De gemeente geeft zelf aan, dat het percentage moeilijk vervulbare vacatures in 2023 5% bedraagt (A+O Fonds). Dit is relatief laag. Gemeenten van vergelijkbare omvang noteren voor dat jaar een percentage van 17%. Ook in de jaren 2021 en 2022 noteert de gemeente zeer lage percentages. Het lage percentage wordt niet bevestigd in dit onderzoek. De gemiddelde tijd waarbinnen een vacature in 2023 wordt vervuld (gecorrigeerd voor vacatures die niet worden vervuld) is 101 dagen. Daarmee ligt de gemeente goed in lijn met een naburige gemeente (100 dagen).

Functies die relatief snel worden vervuld, zijn zeer verschillend van aard. Dit geldt tevens voor functies die relatief minder snel worden vervuld. Soms wordt een vacature binnen de gemiddelde tijd vervuld, terwijl een soortgelijke functie pas na een langere termijn vervuld kan worden. Respondenten geven zelf aan, dat met name vacatures op het gebied van Inkoop, Ruimtelijke Ontwikkeling en Juridische Zaken moeilijk te vervullen zijn.

Ten tijde van dit onderzoek beschikt de gemeente niet over een geautomatiseerde administratie waaruit kan worden opgemaakt hoe lang individuele vacatures open staan. Hoewel de gemeente aangeeft, dat gewerkt wordt aan een dergelijke administratie, was deze in de eerste helft van 2024 nog niet operationeel. Voor het jaar 2023 kan de gemeente een sheet opleveren op basis waarvan de rekenkamer zelf per vacature het aantal dagen kan berekenen dat de vacature openstaat. In de sheet die de gemeente oplevert kan geen onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe invulling. Voor 2022 kan de gemeente een dergelijk overzicht niet leveren.

Een en ander heeft tot gevolg, dat op dit moment weinig kwantitatief inzicht bestaat in het huidige knelpunt en ook weinig kwantitatief inzicht bestaat in mogelijke toekomstige knelpunten.

Er is een relatief hoge bezetting, doordat de gemeente meer dan gemiddeld taken zelf uitvoert.

Te zien is, dat SWF met 10,5 fte. per 1.000 inwoners een relatief hoge bezetting kent als deze bezetting vergeleken wordt met gemeenten met een vergelijkbare omvang (8,8 fte. per 1.000 inwoners). Dit beeld wordt genuanceerd in de benchmark die de gemeente in 2021 laat uitvoeren. Deze benchmark concludeert het volgende: ”Uw kosten van het primaire proces zijn 8% hoger per inwoner dan gemiddeld (+€ 7,9 miljoen). We zien dat gemeente Súdwest-Fryslân meer taken zelf uitvoert dan gemiddeld, hierdoor heeft de gemeente meer formatie dan gemiddeld in de referentiegroep. Een groot gedeelte van de hogere kosten is te verklaren aan de hand van de werklast die de gemeente te verzetten heeft” (Benchmark, 2022, p. 15). De overheadskosten zijn 4% lager per inwoner dan gemiddeld, maar aangezien de formatie in

het primair proces hoger is dan gemiddeld, zijn de overheadskosten daadwerkelijk 6% lager dan gemiddeld (Benchmark, 2022, p. 15).

Er is een relatief laag in- en uitstroom percentage en een hoog doorstroom percentage.

Het instroompercentage ligt relatief laag: 17% tegen een gemiddelde van 18,8% in 2023 bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Het uitstroompercentage ligt eveneens lager dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang. Het doorstroompercentage is in 2023 echter beduidend hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang: 15% tegenover 6,6%. Het aandeel instromers jonger dan 35 jaar is vergelijkbaar met gemeenten van vergelijkbare omvang, maar het aandeel jongere uitstromers (van 25 tot 35 jaar) is met 11,8% lager dan de 16,8% die vergelijkbare gemeenten in 2023 schrijven. Het instroompercentage ligt in 2023 hoger dan het uitstroompercentage, hetgeen ook bij andere gemeenten is waar te nemen.

De vaste bezetting ligt met 80% in 2023 iets hoger dan gemeenten met een vergelijkbare omvang (76%), maar dit verschil is niet significant. Logischerwijs geeft de gemeente minder uit aan externe inhuur dan vergelijkbare gemeenten. Het gemiddeld bruto maandsalaris ligt iets onder het gemiddelde en de gemeente kent relatief veel personen die zich bevinden in een lagere salarisschaal. Hoewel de gemeente meer begroot, liggen de daadwerkelijke opleidingskosten in 2022 goed bij het gemiddelde. Het ziekteverzuim is laag. In 2023 noteert de gemeente een ziekteverzuim van 4,7%, waar gemiddeld 6,2% wordt aangegeven. Het laagst genoteerde ziekteverzuim (de best practice) bedraagt voor 2023 4,3%.

De indruk ontstaat, dat SWF sterk inzet op doorstroom. Het aangegeven lage percentage moeilijk vervulbare vacatures verhoudt zich minder tot datgene wat wordt aangegeven in de begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken en ook minder tot datgene wat de respondenten aangeven.

Het beeld dat krapte op de arbeidsmarkt leidt tot vertraging en tot meer inhuur wordt niet bevestigd door de gemeente zelf.

In diverse rapportages wordt de krapte op de arbeidsmarkt opgevoerd als knelpunt. Soms wordt daarbij aangegeven dat deze krapte leidt tot vertraging, zoals bij het opstellen van de Woon-zorgvisie. In de meeste gevallen wordt de krapte op de arbeidsmarkt echter als oorzaak voor een hogere inhuur opgevoerd. Aangezien inhuur over het algemeen duurder is dan het aanstellen van personeel in loondienst, leidt dit in 2023 binnen de ketens tot overschrijding van de begrote personele lasten (managementrapportages ketens, 2023). Ook respondenten geven aan dat de organisatie veel last heeft van de krapte op de arbeidsmarkt, zeker in relatie tot de extra taken die de gemeente moet uitvoeren. Respondenten geven aan, dat de krapte op de arbeidsmarkt tot gevolg heeft dat taken minder snel worden uitgevoerd (Interview, 14 februari 2024).

Dit pessimistische beeld wordt niet geheel bevestigd in dit onderzoek. Vacatures worden in 2023 gemiddeld binnen 101 dagen vervuld, hetgeen zich goed verhoudt tot de gemiddelde tijd van 100 dagen die bij een naburige gemeente is waargenomen. De gemeente heeft het A+O Fonds doorgegeven, dat in 2023 5% van de vacatures wordt aangemerkt als moeilijk vervulbaar: een zeer laag percentage. Gemeenten van vergelijkbare omvang merken voor dat jaar 17% van de vacatures aan als moeilijk vervulbaar. Dit lage percentage kan moeilijk een argument vormen voor vertragingen van de werkzaamheden.

De gemeente onderneemt diverse acties om te anticiperen op de arbeidsmarktkrapte.

De gemeente heeft een aantal acties ondernomen om te anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt. In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van de Fryske Flekspool, waarin de gemeente samenwerkt met andere overheidsorganisaties. Daarnaast wordt gewerkt met stagiaires en trainees. Het merendeel van de trainees heeft inmiddels een vast dienstverband bij de gemeente gekregen. De gemeente kent een relatief hoog opleidingsbudget. De daadwerkelijke besteding van dit budget is vergelijkbaar met andere gemeenten. De gemeente is in 2023 gestart met een functiewaarderingstraject dat in 2024 naar verwachting wordt afgerond. De gemeente is terughoudend met het toekennen van arbeidsmarkttoelagen of andere vormen van beloningsdifferentiatie.

Hoewel het traject strategische personeelsplanning ambitieus van start gaat, is de aandacht hiervoor afgenomen. Het traject sluit in 2022 af met de vormgeving van actieplannen die concrete acties bevatten op het gebied van strategische personeelsplanning. De meeste jaarplannen en managementrapportages 2023 gaan echter niet in op strategisch personeelsbeleid. Desgevraagd wordt gesteld er nog geen verdere concrete keten-actieplannen zijn voor 2023 en 2024 en dat de totstandkoming hiervan per keten in een proces zit. Andere respondenten stellen in dit verband, dat de aandacht voor SPP ook kan zijn afgenomen doordat een nieuwe directie is aangetreden.

De meeste ketenplannen voor 2024 en 2025 nemen de ambitie op om jaarlijks een strategische personeelsplanning vorm te geven. Ook staan in deze ketenplannen overige ambities op personeelsgebied verwoord. Desgevraagd wordt gesteld, dat de ketens na de zomer van 2024 verdere invulling geven aan strategische personeelsplanning.

Op dit moment beschikt de gemeente niet over een inschatting van de gewenste toekomstige bezetting op basis van getraceerde ontwikkelingen.

In 2023 is gewerkt aan de ontwikkeling en lancering van een werkenbij-website om SWF als werkgever beter vindbaar te maken. Daarnaast participeert de gemeente in 2023 in een aantal projecten om leerlingen kennis te laten maken met de gemeente en wordt deelgenomen aan de Week van de Uitwisseling van Werken. Ook is budget beschikbaar gesteld voor het voeren van campagnes voor moeilijk vervulbare vacatures. Deze campagnes blijken effectief om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen (Interview, 14 mei 2024). Het betreft hier incidenteel budget.

Op basis van eerdere ervaringen is in 2024 formatieve ruimte gevonden om de vacature voor de functie van adviseur arbeidsmarkt en recruitment vacant te stellen.

Tevens is in 2023 een onboardingsprogramma vormgegeven om nieuwe collega's sneller te laten landen en beter te verbinden met de organisatie (Managementrapportage Bedrijfsvoeren, 2023, Schriftelijke reactie, 12 juni 2024).

Pogingen om het werk eenvoudiger in te richten en om tot een hogere graad van automatisering of digitalisering over te gaan, worden niet expliciet in verband gebracht met het terugdringen van de werkdruk of met krapte op de arbeidsmarkt. Aangegeven wordt, dat op dit moment niet specifiek naar mogelijkheden worden gezocht om de werkdruk te verminderen (Schriftelijke reactie, 12 juni 2024). Aan de andere kant ligt het ziekteverzuim zeer laag: in 2023 behoort SWF met 4,7% bijna tot de best practice gemeenten in termen van ziekteverzuim (4,3%).

Hoewel open hiring een geschikte werkwijze kan zijn voor het invullen van bepaalde functies binnen de gemeente, is de doorstroom van deze functies binnen de gemeente beperkt en kan de gemeente voor deze functies goed aan geschikte kandidaten komen.

Effectiviteit van het beleid is moeilijk vast te stellen, maar de acties lijken effectief.

Hoewel het traceren van beleidseffectiviteit niet eenvoudig is, kunnen sommige indicatoren toch een indruk geven van de effectiviteit. Ondanks het feit dat de instroom lager ligt ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, zijn er meer instromers dan uitdiensttreders. Zo traden in 2022 101 medewerkers in dienst en hebben 76 medewerkers de organisatie verlaten. Dit patroon doet zich ook in 2020 en 2021 voor. Ten opzichte van 2022 stijgt de formatie van 900 fte. naar 960 fte. in 2023. De bezetting is met 10,5 fte. per 1.000 inwoners in 2023 hoger dan het gemiddelde van 8,8 fte. per 1.000 inwoners, maar hierbij zij gesteld dat de gemeente relatief veel taken zelf uitvoert. In het aantal personen uitgedrukt stijgt de formatie van 1010 in 2022 naar 1080 in 2023. Het doorstroompercentage ligt bij SWF hoog, hetgeen als positief effect valt aan te merken. Het cultuuronderzoek laat zien, dat medewerkers bevlogen en betrokken zijn en dat men trots is op de samenwerking. Ook op andere onderdelen liggen de scores van het cultuuronderzoek goed in lijn met de benchmark (Cultuuronderzoek). Zo zijn de omgangsvormen correct, ervaart men steun en vertrouwen van het management, voelt men zich veilig en ervaart men inclusiviteit (Cultuuronderzoek).

De arbeidsmarktcampagne blijkt effectief en de gemeente continueert deze campagne in 2024. De campagne bestaat uit een aantal activiteiten die in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. Te denken is dan aan het lanceren en in de lucht houden van een website, het participeren in projecten gericht op leerlingen, het deelnemen aan de Week van de Uitwisseling, het gericht voeren van campagnes op moeilijk vervulbare vacatures, etc. Het probleem hierbij is wel, dat het hier eigenlijk om een structurele activiteit gaat die incidenteel gebudgetteerd is.

De gemeente slaagt erin om jongere werknemers relatief lang te binden: hoewel het aandeel jongere instromers vergelijkbaar is, is het aandeel jongere uitstromers is in 2023 namelijk laag. De doorstroom is hoog, hetgeen ook een verklaring kan zijn voor het feit dat jongere werknemers relatief lang bij de gemeente blijven. De gemeente beschikt over een relatief groot opleidingsbudget en over een relatief groot aanbod aan opleidingen, ook op het gebied van persoonlijke ontwikkeling. Ook wordt veel gebruik gemaakt van stagiaires en lijkt het traineeprogramma effectief om jongeren aan te trekken en te behouden voor de gemeentelijke organisatie.

Er is nog meer mogelijk.

Landelijk worden door onder meer de VNG, het A+O Fonds en het Centraal Planbureau aanbevelingen gedaan om te anticiperen op de krapte op de arbeidsmarkt. SWF pakt in de praktijk sommige van deze voorstellen op en andere in mindere mate. Zo wordt nog niet een actief beleid gevoerd op beloningsdifferentiatie. De beloningen zelf zijn eveneens bescheiden: gemiddeld genomen ligt het bruto maandsalaris in 2023 iets onder het gemiddelde. Opvallend is, dat SWF in 2023 relatief veel personen in dienst heeft die werkzaam zijn binnen een salarisschaal van 1 tot en met 3, terwijl de gemeente juist relatief weinig personen tussen schaal 10 tot en met 12 in dienst heeft.

Ook is men terughoudend met het inzetten van extern personeel. De flexibele bezetting is relatief aan de lage kant en dit geldt tevens voor de uitgaven aan externe inhuur.

De gemeente kent een onboardingsprogramma, maar voert geen traceerbare intake- of exitgesprekken. Wel worden in het kader van inzetbaarheid inzetbaarheidsgesprekken gevoerd.

Ook vindt nog geen differentiatie in sollicitatieprocedures plaats. Zo wordt bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van open hiring, hetgeen overigens correct wordt toegelicht en uitgelegd door de gemeente.

7.2 Aanbevelingen

Uit de bovenstaande conclusies volgen dan de volgende aanbevelingen, gericht aan het college:

Het verdient aanbeveling om periodiek een organisatiebreed kwantitatief inzicht te verstrekken in de tijdsduur dat vacatures openstaan om op die manier knelpunten in vacaturevervulling beter inzichtelijk te maken. Dit inzicht zou de gemeente de mogelijkheid kunnen bieden nog doelgerichter actie te ondernemen. Op basis van dit inzicht kan bijvoorbeeld duidelijk worden, dat bepaalde functies moeilijker zijn te vervullen dan andere functies en hier zouden dan gerichte maatregelen op ingezet kunnen worden.

Op dit moment beschikt de gemeente niet over een organisatiebrede inschatting van de gewenste toekomstige bezetting op basis van getraceerde ontwikkelingen. Aanbevolen wordt, de aandacht voor strategische personeelsplanning te revitaliseren. Zo kan worden toegezien op de vormgeving van strategische personeelsplanning op ketenniveau in de tweede helft van 2024. Op basis van deze personeelsplanningen kan dan tevens een organisatiebrede strategische personeelsplanning worden vormgegeven. Een organisatiebreed beeld van strategische personeelsplanning biedt de mogelijkheid om tussen afdelingen te schuiven, mochten ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Het blijft in dit verband raadzaam, om ontwikkelingen die van invloed zijn op het takenpakket van de gemeente, periodiek te traceren en te vertalen naar een gewenste toekomstige bezetting.

Acties die in het kader van strategische personeelsplanning zijn voorgenomen, dienen periodiek gemonitord en verantwoord te worden. Hoewel het traject strategische personeelsplanning in 2022 afsluit met de vormgeving van actieplannen, gaan de meeste jaarplannen en managementrapportages 2023 niet in op strategisch personeelsbeleid.

In navolging van het advies van het Centraal Planbureau kan overwogen worden de mogelijkheden voor beloningsdifferentiatie beter te benutten. Op dit moment wordt daar zeer terughoudend mee omgegaan. Aan de andere kant kan beloningsdifferentiatie ook tot ongewenste effecten leiden. Het aanbieden van een hogere vergoeding aan nieuwe medewerkers kan weliswaar effectief zijn bij het werven van nieuwe medewerkers, maar tevens een gevoel van onrechtvaardigheid oproepen bij de zittende medewerkers die dezelfde functie vervullen. Het aanbieden van een universele functiedifferentiatie voor zowel nieuwe als zittende medewerkers die moeilijk vervulbare functies vervullen, is niet eenvoudig. De inschaling van een functie is immers gekoppeld aan het loongebouw van de gemeente en het wijzigen van één functie kan direct gevolgen hebben voor andere functies. Wel is denkbaar, dat de gemeente inzet op het verruimen van secundaire arbeidsvoorwaarden om zich nog beter te positioneren als aantrekkelijke werkgever.

Het verdient aanbeveling om exitgesprekken te voeren, opdat getraceerd kan worden waarom medewerkers de organisatie verlaten. De gesprekken kunnen waardevolle inzichten opleveren die mogelijkerwijs omgezet kunnen worden naar gerichte acties.

De gemeente onderneemt al heel veel acties om te anticiperen op krapte op de arbeidsmarkt. Het kan overwogen worden, om al deze acties systematisch te inventariseren en te presenteren, opdat een nadere prioritering kan worden gemaakt.

Bestuurlijke reactie

Gemeente Súdwest-Fryslân

Behandeld door:
M. van den Hoed
Telefoonnummer: 14 0515

Rekenkamer Súdwest-Fryslân
t.a.v. de heer dr. R.J. Anderson
rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Uw kenmerk: Onderzoek krapte op de arbeidsmarkt

Ons nummer: U24.008228

Sneek, 22 oktober 2024

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamer

Geachte voorzitter van de Rekenkamer,

Hartelijk dank voor uw onderzoeksrapport over krapte op de arbeidsmarkt. In deze brief informeren wij u over de reactie op de aanbevelingen die u in uw rapport heeft gedaan.

Verstrek periodiek een organisatiebreed kwantitatief inzicht in de stand van zaken rondom vacatures.
Deze aanbeveling sluit naadloos aan op de praktijk die sinds mei 2023 van toepassing is door de ingebruikname van een ATS (Applicant Tracking System). Het Rekenkameronderzoek ging over de periode waarin het systeem nog geïmplementeerd moest worden. Daardoor was de data nog niet volledig. Dat is inmiddels wel het geval. Daarmee krijgen we steeds beter inzicht en overzicht in de stand van zaken rondom vacatures.

Revitaliseer de aandacht voor strategische personeelsplanning
Deze aanbeveling maakte in 2023 al deel uit van de speerpunten van onze organisatie. Inmiddels heeft dit geleid tot een herijkt proces strategische personeelsplanning, dat onlangs is vastgesteld. Dit proces wordt nu ten uitvoer gebracht. Informatie die hieruit voortkomt en voor de gemeenteraad van belang is, wordt opgenomen in het sociaal jaarverslag.

Wees voorzichtig met de inzet van beloningsdifferentiatie en overweeg de eventuele verruiming van secundaire arbeidsvoorwaarden
Deze aanbeveling onderkent het college. We zijn continue gefocust ons te positioneren als aantrekkelijk werkgever.

Voer exitgesprekken met vertrekkende medewerkers
Het voeren van de gesprekken wordt al gedaan: in principe heeft iedere manager een exitgesprek met een vertrekkende medewerker. Er zijn echter geen afspraken gemaakt of en hoe dit wordt vastgelegd. Er is een formulier beschikbaar waarin medewerkers kunnen aangeven wat de reden van vertrek is en hoe ze hun werkzame periode bij de gemeente hebben ervaren. Dit formulier wordt niet structureel gebruikt. In het laatste kwartaal 2024 wordt ingeregeld dat iedere vertrekkende medewerker het formulier ontvangt, zodat we zicht krijgen op de reden van vertrek.

Inventariseer en presenteer de acties waarmee de gemeente anticipeert op arbeidsmarktkrapte
Deze aanbeveling neemt het college over. Het college onderkent het belang van systematisch inventariseren en presenteren. Het heeft continu onze aandacht om dat te behouden. Hierover is interne afstemming tussen de verschillende domeinen/afdelingen. In het wervingsproces is geborgd dat werkzoekenden vanuit de BUIG geïnformeerd worden over beschikbare vacatures bij de gemeente. Dit geldt ook voor incidentele projecten op dit onderwerp.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,

burgemeester,	gemeentesecretaris,
mr. drs. J.A. de Vries	drs. E.K. Strijker

Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer heeft met genoegen kennis genomen van de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport over krapte op de arbeidsmarkt. Ook is de rekenkamer verheugd over het feit, dat de aanbevelingen van de rekenkamer deels al in gang zijn gezet en deels worden opgepakt door het college.

Voor wat betreft de aandacht voor strategische personeelsplanning, constateert de rekenkamer dat deze aandacht de afgelopen jaren verslapt is. Het traject strategische personeelsplanning sluit in 2022 af met de vormgeving van actieplannen, die concrete acties bevatten op het gebied van strategische personeelsplanning. De meeste jaarplannen en managementrapportages 2023 gaan echter niet in op strategisch personeelsbeleid. Tijdens het onderzoek wordt gesteld dat er nog geen verdere concrete keten-actieplannen zijn voor 2023 en 2024. De reactie van het college dat deze aanbeveling al in 2023 deel uitmaakt van de speerpunten van de organisatie, wordt dan ook niet onderschreven in dit onderzoek. Daarnaast had het college concreter kunnen aangeven waar het herijkt proces strategische personeelsplanning precies uit bestaat en wat de planning van dit proces is.

Deze aanbeveling richt zich echter niet alleen op de planning van activiteiten die in het kader van strategische personeelsplanning worden ondernomen en over de rapportages daarover. De aanbeveling strekt zich ook uit tot een gemeentebreed beeld van de toekomstige gewenste bezetting. Op dit moment beschikt de gemeente niet over een organisatiebrede inschatting van de gewenste toekomstige bezetting op basis van getraceerde ontwikkelingen. Het blijft in dit verband raadzaam, om ontwikkelingen die van invloed zijn op het takenpakket van de gemeente, periodiek te traceren en te vertalen naar een gewenste toekomstige bezetting. De rekenkamer had graag gezien dat het college ook op deze aanbeveling en ambitie was ingegaan.

Daarnaast is de rekenkamer benieuwd naar de manier waarop het college de acties waarmee de gemeente anticipeert op arbeidsmarktkrapte, beoogt te inventariseren en te presenteren. Gesteld wordt dat hierover interne afstemming plaatsvindt, maar dit geeft nog geen concrete uitwerking van de aanbeveling om alle acties die de gemeente in het kader van arbeidskrapte onderneemt te inventariseren en uiteindelijk te prioriteren, opdat een consistent beleid ontstaat.

Lijst van geraadpleegde documenten

Gemeente Súdwest-Fryslân, Programmabegroting 2024.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Jaarstukken 2022.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Draaiboek SPP, 2022.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Kick off Strategische Personeelsplanning DT+, 8 december 2021.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Opbrengsten workshops SPP, overall conclusies, 2022.

Rekenkamer Súdwest-Fryslân, Inhuur van derden, 2021.

Gemeente Súdwest-Fryslân, beantwoording technische vragen bij programmabegroting 2022, 26 oktober 2021.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bestuursrapportage, juli-september 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bestuursrapportage, november-december 2022.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bestuursrapportage, januari-maart 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bestuursrapportage, april-juni 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Motie SWF maak werk van Open Hiring, 2 februari 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Presentatie cultuuronderzoek, juni 2022.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Strategische Personeelsplanning, Plan van Aanpak, september 2021.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Strategische jaarkalender HR, DT d.d. 13 september 2021.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Leren en Ontwikkelen, 2022.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Maandrapportage Omgeving, december 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Managementrapportage, Openbare Ruimte, december 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Maandrapportage Sociaal Domein, november/december 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Voorstel managementrapportages december 2023, DT, 14 februari 2024.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Managementrapportage, Bedrijfsvoeren, Klantcontacten en Strategie & Programma's, december 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Presentatie Leerhuis, 2023.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Ketenplan 2024-2025, Bedrijfsvoeren.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Ketenplan 2024-2025, Dienstverlenen / Klantcontacten

Gemeente Súdwest-Fryslân, Ketenplan 2024-2025, Omgeving.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Ketenplan 2024-2025, Openbare Ruimte.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Ketenplan 2024-2025, Sociaal Domein.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Organisatieplan 2023-2026.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Sociaal Jaarverslag 2022.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Ambitie en toetsingskader externe inhuur, 14 februari 2024.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Schriftelijke reactie toezegging Open Hiring, 8 maart 2024.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Personeelshandboek, 1 januari 2020.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Actieve informatie Benchmark formatie, 5 april 2022.

Berenschot, Benchmark formatie en kosten, 2022.

Internetspiegel i.s.m. Effectory, Cultuuronderzoek Hoofdrapportage, maart/april 2022.

BMC, De aanpak van personele knelpunten, Rekenkameronderzoek, 2024.

Koning, e.a., Personeelsbezuinigingen bij gemeenten, 2014.

Hassel, D. van en M. Kools, Strategisch personeelsbeleid in openbare bibliotheken, 2021.

UWV, Regio in Beeld: krapte houdt aan in Friesland, 31 oktober 2023.

A+O Fonds, Factsheet, 2022 en 2023.

A+O Fonds, Onderliggende data SWF en gemeenten van vergelijkbare omvang, 2022 en 2023.

VNG, Een handreiking voor flexibele arbeidsinzet in de gemeentelijke sector, februari 2024.

Lijst van geraadpleegde literatuur

Anderson, R.J., Tussen schakelen en switchen, Gildeprint, Enschede, 2006.

Anderson, R.J. & H. Maks, 'Intuitive practice by municipal controllers', Local Government Studies, 2012/5, p. 557-576.

Anderson, R.J., 'Open normen in de fiscale wetgeving', Weekblad voor Fiscaal Recht, 2018/7222, p. 80-89.

Bogt, H.J. ter, 'Management accounting change and New Public Management in local government', Financial Accountability & Management, 2008/3, p. 209-241.

Buitendijk,G.J., Brief aan informateur Tjeenk Willink, referentienr. 4193942, 12 april 2021.

Gold, J., International delivery. Centres of government and the drive for better policy implementation, Londen: 2014.

Hoof, J. J. B. M. van (1987). De arbeidsmarkt als arena. Arbeidsmarktproblemen in sociologisch perspectief. Amsterdam: SUA

Hövels, B. (1993). Startkwalificatie tussen individu en arbeidsmarkt. Bunnik: Raad voor de Volwasseneducatie.

Hudson, B., D. Hunter & S. Peckham, 'Policy failure and the policy-implementation gap. Can policy support programs help?', Policy Design and Practice, 2019/1, p. 1-14.

Hupe, P.L. & M. Hill, 'Street-level bureaucracy and public accountability', Public Administration, 2007/2, p. 279-299.

Jamieson, S. (2004). Likert scales: How to (ab)use them. Medical Education, 38(12), 1217-1218.

Knoop, A. & A. van de Ven, 'Ontwikkelen decentrale controllers in de zorg zich tot business partners?', Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 2016/6, p. 226-237.

Lieshout, H.A.M. van e.a. (2016), Regionale preventie van arbeidsmarktdiscrepanties via strategische personeelsplanning, Tijdschrift voor HRM, no. 6.

Lipsky, M., Street-leven bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services, New York: 1980.

Oude Vrielink, M.J. & B.R. Dorbeck-Jung, 'Open normen en regeldruk. Een bruikbaar wetgevingsconcept'?, Recht der werkelijkheid, 2006/3, p. 53-71.

Paulsson, G., 'The role of management accountants in New Public Management', Financial Accountability & Management, 2012/4, p. 387-394.

Sabatier, P.A. (1986), Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, Journal of Public Policy 6, 1, pp. 21-48, 1986.

Schouten, C.J., Stand van zaken Werk aan Uitvoering, Brief aan de Tweede Kamer, Bijlage I: 2022-0000142800, Den Haag: 2022.

Stevens, L.G.M., 'Durf te vertrouwen op open normen', Weekblad voor Fiscaal Recht, 2007/6736, p. 1090-1101.