



Afdeling Bestuursadvisering
Onderwerp Benchmark personeel 2009

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Wij zijn met het openbaar vervoer
bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6,
11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijgt
u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en
kenmerk vermelden.

Telefoon (050) 367 76 76 Bijlage(n) 1.

Ons kenmerk BD 09.2123675

Datum **13 JAN 2010** Uw brief van

Uw kenmerk

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.groningen.nl

Website
www.groningen.nl

Geachte heer / mevrouw,

Op 25 juni 2008 heeft uw raad bij motie van VVD, CU en Stadspartij, ons college gevraagd om Groningen in 2009 te laten deelnemen aan de "Benchmark omvang ambtelijk apparaat gemeenten" van Berenschot. Deze motie hebben we in 2009 uitgevoerd. Samen met Groningen hebben nog zes andere 100.000+ gemeenten mee gedaan: Haarlemmermeer, Enschede, Tilburg, Arnhem, Zaanstad en Emmen.

Het rapport geeft aan dat we relatief meer ambtenaren hebben dan sommige andere gemeenten doordat we meer taken zelf uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om taken op het gebied van openbare ruimte en de sociale werkvoorziening. Ook voeren we als centrumgemeente taken in regioverband en / of voor andere gemeenten uit, zoals taken op het terrein van de gezondheidszorg, brandweer, huisverbod en afvalinzameling. In al deze gevallen kiezen we er bewust voor deze taken zelf uit te voeren, vanwege de door ons gewenste bestuurlijke aansturing en democratische controle.

Uit de benchmark blijkt ook dat het aantal medewerkers voor staf en ondersteuning als percentage van het totaal aantal medewerkers lager dan gemiddeld is.

Het rapport levert een aantal aandachtspunten op. Deze aandachtspunten gaan we verder uitzoeken. We komen hier in het voorjaar op terug bij de organisatie ontwikkeling en de nieuwe bezuinigingsoperatie. Onderstaand gaan we in op de uitkomsten van de benchmark.

Aandachtspunten

De benchmark heeft een aantal aandachtspunten opgeleverd. Het gaat om de uitvoering van taken waarop Groningen meer formatie heeft dan de



referentiegroep van grote gemeenten. Onderstaand gaan we in op deze punten en geven we een verklaring voor de afwijking met de andere gemeenten.

Kredietbank

Groningen scoort bijna 70% hoger dan gemiddeld, terwijl een relevante outputindicator als het aantal klanten voor de schuldhulpverlening niet significant hoger scoort. Een verklaring voor de hogere formatie is dat de Groninger kredietbank in vergelijking met de andere deelnemende gemeenten veel meer dan alleen schuldhulpverlening doet. Het gaat bijvoorbeeld om: kredietverlening, beschermingsbewind, budgetbeheer, WSNP (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen), preventiecurssussen.

Uitvoering wet inburgering

Bij de uitvoering van de wet inburgering ligt onze formatie ruim 80% boven dat van de referentiegroep, terwijl het aantal personen van allochtone afkomst per 1000 inwoners in onze gemeente lager is dan gemiddeld.

In Groningen is deze afdeling echter ook belast met de uitvoering van de WWB voor allochtonen als extra taak. Als we dit corrigeren, zit de formatie van inburgering op het gemiddelde.

Burgerzaken

De formatie is 18% hoger dan het gemiddelde, terwijl de output aan paspoorten en rijbewijzen etc. niet hoger ligt.

Bij de aanlevering van onze informatie hebben we verkeerde formatie toegerekend aan burgerzaken, bijvoorbeeld de formatie van het bedrijfsbureau Publieke Dienstverlening, het KCC (klantencontactcentrum) en Stadjerspas. Na correctie zit burgerzaken onder het gemiddelde.

Beheer begraafplaatsen

De formatie is hier 30% hoger dan gemiddeld.

De gemeente besteedt van oudsher veel zorg aan het beheer en onderhoud van de begraafplaatsen. Daarvan zijn er 12 in onderhoud bij de gemeente, waarbij de Selwerderhof één van de grootste in Nederland is. Deze begraafplaats heeft de status van plantsoen gekregen, wat extra onderhoud vergt. We willen onderzoeken of deze hogere formatie gerechtvaardigd is.

Tot slot blijkt uit de benchmark dat de formatie zowel bij *Documentaire informatievoorziening (DIV)* als bij de *receptie en telefooncentrale* hoger is dan gemiddeld. Bij *DIV* werken in Groningen 57% meer fte dan gemiddeld. Bij *receptie/telefooncentrale* gaat het om een verschil van +78% met de referentiegroep. Voor deze afwijkingen hebben we nog geen sluitende verklaring. Waarschijnlijk heeft het te maken met de verdeling van deze taken over acht diensten.



We gaan de hogere formatie bij beheer begraafplaatsen, documentaire informatievoorziening en receptie en telefooncentrale nader onderzoeken en komen hier in het voorjaar op terug. We betrekken dit bij de discussie over concentratie van met name de zogenaamde PIOFACH functies bij de organisatieontwikkeling en de komende bezuinigingsoperatie 2011-2014.

Voor een uitgebreidere toelichting verwijzen we u naar de bijlage. Hierin is een analyse en toelichting op de resultaten van de benchmark opgenomen. De benchmark zelf is ter visie gelegd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester,

De secretaris,

ANALYSE en TOELICHTING OP DE RESULTATEN BENCHMARK OMVANG AMBTELIJK APPARAAT

1. Inleiding

In deze toelichting en analyse gaan we nader in op de resultaten van het benchmarkonderzoek. Enkele uitkomsten, zoals die gepresenteerd zijn in de overzichten van het rapport, behoeften naderhand een correctie. Bij de nabespreking bleek dat een aantal functies ten onrechte bij de kerntaken ondergebracht is, terwijl die bij de andere gemeenten van de referentiegroep aan de uitvoeringstaken toegedeeld waren, of werden uitbesteed.

Samen met Groningen namen dit jaar nog 6 andere 100.000+ gemeenten deel aan de benchmark: Haarlemmermeer, Enschede, Tilburg, Arnhem, Zaanstad en Emmen. Er waren regelmatig bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de grote gemeenten en de onderzoekers van Berenschot om onduidelijkheden omtrent de invulling van de vragenlijst te bespreken. Vier grote gemeenten, waaronder Groningen hebben afgesproken elkaar de resultaten van de benchmark toe te sturen om zo de resultaten beter te kunnen vergelijken en 'best practices' van elkaar over te nemen.

De ingevulde vragenlijsten zijn in juni door Berenschot verwerkt in resultaat-overzichten en een rapport. Omdat andere gemeenten laat waren met het aanleveren van gegevens en doordat er nog een aantal vragen met betrekking tot de onderzoeksresultaten gesteld werd, is de definitieve versie van het rapport pas in september verschenen.

De resultaten van de benchmark zullen in een aantal gevallen aanleiding geven tot het stellen van kritische vragen. Daar is niets mis mee.

Het is echter nog te vroeg om een oordeel te vellen over de uitkomsten. Ook Berenschot waarschuwt daar expliciet voor.

Significante afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde moeten beschouwd worden als 'verwonderpunten' en vragen in sommige gevallen om een nader onderzoek.

Werkwijze

Dit voorjaar werd de vragenlijst die onderdeel uitmaakt van het benchmarkonderzoek van Berenschot, door concern-P&O ingevuld in samenwerking met P&O-functionarissen van de diensten. De brongegevens kwamen uit de formatie-overzichten van 1 januari 2009.

Het toedelen van de veelheid aan functies binnen de gemeente naar de taken en subtaken volgens de vragenlijst van de benchmark was geen eenvoudige zaak. Berenschot hanteert een indeling in hoofd- en subtaken volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en deze komt slechts zeer ten dele overeen met de organisatiestructuur en functie-indeling van de gemeente Groningen. Regelmatig moest er met Berenschot afgestemd worden hoe bepaalde functies ingepast moesten worden in de taken en subtaken van de vragenlijst. Dat gold niet alleen voor Groningen, ook de andere grote gemeenten kampten met dit vraagstuk.

Berenschot erkent dit probleem en werkt continu aan een proces van aanpassing, verbetering en actualisering van de vragenlijst.

Dit roept de vraag op of de deelnemende gemeenten allen hun functies op dezelfde wijze hebben toegedeeld aan de taken van de vragenlijst. Pas dan is immers onderlinge vergelijking goed mogelijk.

Nadat de vragenlijsten ingevuld waren bleek er onder de vertegenwoordigers van de grote gemeenten behoefte te bestaan om onderling met elkaar te bespreken hoe de vragenlijst werd ingevuld en welke vragen en problemen zich daarbij aandienen.

Tijdens deze bijeenkomst in september bleek dat de deelnemers de functies toch op een verschillende manier hebben ingepast en dat leverde voor Groningen een paar nieuwe gezichtspunten op.

Daarom moet nadrukkelijk gesteld worden dat, daar waar in de onderlinge vergelijking Groningen significant hoger of lager scoort, dit niet automatisch betekent dat Groningen beter of slechter presteert.

Opvallende resultaten vragen om nader onderzoek en daarbij moet onvermijdelijk de vraag gesteld worden of de deelnemende gemeenten hun functies op dezelfde wijze toebedeeld hebben aan de taken van de vragenlijst.

Conclusies

- Groningen heeft met 17 fte per 1000 inwoners een omvangrijk ambtenarenapparaat en dat komt doordat we veel taken in eigen beheer uitvoeren
- De omvang van het netto ambtelijk apparaat is na correctie nagenoeg gelijk aan het gemiddelde van de andere 100.000+ gemeenten
- De formatie voor staf en ondersteuning ten opzichte van het bruto aantal ambtenaren steekt gunstig af ten opzichte van het gemiddelde
- Groningen heeft als geen andere vergelijkbare gemeente een uitgesproken centrumfunctie, die zich verder uitstrekt dan alleen voor de omliggende gemeenten. Dat vertaalt zich in het relatief hoge aantal ambtenaren dat voor de regio werkt

Ten slotte moeten de volgende punten in de beschouwing meegenomen worden:

- Groningen streeft naar een goede dienstverlening van een hoog niveau voor de burgers: in een onderzoek naar de tevredenheid van de burgers scoort Groningen ruim voldoende
- Door meer zelf te doen, kunnen we dit hoge niveau van dienstverlening ook beter aansturen
- Groningen wil een sociale werkgever zijn en daarom ook de onderkant van de arbeidsmarkt bedienen. Dit impliceert dat het gemeentebestuur ernaar streeft om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt gelegenheid te bieden om bij de gemeente te komen werken
- Groningen heeft een bewuste keuze gemaakt om het takenpakket niet te beperken tot alleen de kerntaken; door meer zelf te doen hebben we de regievoering en aansturing in eigen hand.

2. Bruto en netto omvang ambtelijk apparaat

De bruto omvang van het ambtelijk apparaat op basis van de formatie-overzichten van 1 januari 2009 komt uit op 3134,6 fte.

Berenschot maakt een onderscheid tussen uitvoerende taken die in principe uitbesteed kunnen worden en taken die uitsluitend door de gemeente zelf uitgevoerd kunnen worden.

Groningen doet veel uitvoerende taken zelf en dat is een verklaring voor het omvangrijke ambtenarenapparaat. Waar de andere gemeenten deze taken merendeels uitbesteed hebben, voert Groningen deze taken in eigen beheer uit en dat resulteert in een naar verhouding hoge bezetting van de uitvoerende functies: 1555,3 fte tegen 851 fte gemiddeld bij de andere gemeenten.

Door de uitgesproken centrumfunctie van de gemeente Groningen is een relatief groot aantal medewerkers werkzaam voor de regio en omliggende gemeenten (waaronder Ten Boer). Het aantal van 231 fte was ten tijde van het onderzoek duidelijk traceerbaar. In werkelijkheid zullen het er meer zijn, maar enkele afdelingen lukte het niet om op korte termijn een uitsplitsing te maken tussen werkzaamheden voor de stad en voor de regio.

Wat overblijft is het netto gedeelte van het ambtelijk apparaat. Dat zijn de functies die horen bij de kerntaken van de gemeente, zoals bijvoorbeeld beleidstaken, vergunningverlening en toezicht. Taken die in principe niet uitbesteed kunnen worden en uitsluitend door de gemeente zelf uitgevoerd moeten worden

Dat geeft de volgende onderverdeling:

- uitvoerende functies	1555,3 fte
- kerntaken	1347,4 fte (netto omvang)
- werkzaam voor regio	<u>231,9 fte</u>
- totale formatie	3134,6 fte (bruto omvang)

Vergelijken we de netto omvang met andere grote gemeenten, dan zien we dat Groningen daarop bijna 40% hoger scoort dan het gemiddelde van de grote gemeenten.

Dit lijkt veel, maar het verschil is goed verklaarbaar en heeft enerzijds te maken met de toedeling van functies aan kerntaken en uitvoerende taken en anderzijds met de grotere omvang van het totale ambtelijke apparaat.

In Groningen hebben we een aantal functies op het gebied van de openbare gezondheidszorg toegedeeld aan de kerntaken van de gemeente, terwijl (achteraf) blijkt dat de meeste gemeenten de complete GGD inclusief de uitvoering van de WMO uitbesteed hebben.

Ditzelfde geldt voor de WMOO van OCSW. Deze werkmaatschappij wordt met ingang van volgend jaar verzelfstandigd. In de benchmark werd het merendeel van de functies toegedeeld aan de kerntaken, maar eigenlijk horen ze daar niet, omdat de taken kennelijk ook los van de gemeente uitgevoerd kunnen worden.

Als derde en belangrijkste oorzaak kunnen we de omvang van de staf en ondersteuning aanwijzen. *Deze taken worden namelijk in hun geheel toegerekend aan het netto ambtelijk apparaat.*

Hoewel het percentage staf en ondersteuning ten opzichte van het totale ambtelijke apparaat gunstig afsteekt in vergelijking met andere grote gemeenten, moeten we ons wel realiseren *dat in absolute zin de omvang van de staf en ondersteuning een stuk groter is dan bij de andere grote gemeenten.*

Ditzelfde geldt ook voor het aantal leidinggevenden. Een gemiddelde span of control van 16,3 fte per leidinggevende scoort net iets beter dan het gemiddelde. Echter in absolute aantallen telt Groningen meer leidinggevenden dan de referentiegroep, ook weer als gevolg van het omvangrijke ambtenarenapparaat. Ten opzichte van gemeenten die het merendeel van hun uitvoerende taken hebben uitbesteed, werkt dit in het nadeel voor een gemeente als Groningen. *Immers, met het uitbesteden van taken wordt niet alleen de omvang van de uitvoerende functies, maar ook de omvang van de overhead fors uitgedund.* De geringere omvang van de staf en ondersteuning zorgt er weer voor dat ook de omvang van het netto ambtelijk apparaat wordt verminderd.

Samengevat wordt in het geval van Groningen het aantal fte bij het netto ambtelijk apparaat verhoogd door de grotere omvang van de staf/ondersteuning en het lijnmanagement en dat is weer het gevolg van de grotere omvang van het bruto ambtelijk apparaat.

In cijfers:

- GGD- en WMOO- taken onderbrengen bij uitvoering	: 67 fte
- extra formatie staf en ondersteuning	: 230
- extra formatie lijnmanagement	: 43
Totaal	: 340 fte

Als we deze 340 fte niet meetellen met de omvang van het netto ambtelijk apparaat, dan zou het totaal uitkomen op 1007 fte en omgerekend is dat dan 5,47 fte per 1000 inwoners.

Aldus gecorrigeerd ligt de netto ambtelijke formatie in Groningen een fractie (0,2 fte per 1000 inw.) boven het gemiddelde van de gemeenten in dezelfde grootteklasse en lopen we mooi in de pas met het gemiddelde van de overige grote gemeenten.

3. Staf en ondersteuning

Deze hoofdtaak bevat de volgende subtaken:

- Personeel en organisatie P&O
- Informatisering en automatisering (I&A)
- Financiën en control (F&C)
- Juridische zaken
- Communicatie
- Facilitaire zaken (incl. DIV, receptie, telefooncentrale, post enz.)
- Alle secretariaten van het primaire proces
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning

Over het algemeen was het niet moeilijk de staftaken te onderscheiden van de taken uit het primaire proces. Dit maakt dat vergelijking met de formatie van andere grote gemeenten meer betrouwbare en dus bruikbare informatie geeft over verschillen in aantallen fte's.

De getallen zijn uitgedrukt als percentages van de bruto formatie minus de formatie van de brandweer. Berenschot geeft daarvoor als verklaring dat de brandweer vaak over een eigen staf beschikt. In Groningen is dat echter niet zo.

Op vrijwel alle subtaken scoort Groningen beter dan gemiddeld. P&O vormt een uitzondering, maar dat heeft als oorzaak dat de afdeling P&O van de HVD ook ondersteuning biedt aan de brandweer en dat wordt niet verdisconteerd in de cijfers van Berenschot.

4. Aantal fte's per schaalniveau

Het gaat hier om *functionele* schaalniveaus van alle medewerkers uitgedrukt in fte per schaalniveau.

De bezetting van schaal 9 springt eruit en dat klopt met het loongebouw: schaal 9 kent de meeste functies.

Schaal 10A kent geen bezetting omdat deze schaal in Groningen alleen maar als aanloop- of uitlooptniveau gebruikt wordt, maar niet als functionele schaal.

Opvallend is dat vanaf schaal 11 Groningen een lagere bezetting per schaal kent dan de andere gemeenten. Uitzondering is schaal 11A, maar die schaal wordt niet in alle gemeenten gebruikt.

De hogere bezetting in de niveaus 4, 6 en 7 is het gevolg van het grotere aantal uitvoerende functies binnen onze gemeente.

5. Verwonderpunten

Met een aantal taken scoort Groningen significant hoger dan de referentiegroep van grote gemeenten. Het betreft hier taken waarvan de functies die erbij horen vrij gemakkelijk aan deze taken waren te koppelen, zodat er geen discussie kan ontstaan of alle deelnemende gemeenten de functies die bij deze taken horen wel op dezelfde manier hebben ingedeeld.

Het gaat om de volgende (uitvoerende) taken:

- *Kredietbank*: Groningen scoort bijna 70% hoger dan gemiddeld, terwijl een relevante outputindicator als het aantal klanten voor de schuldhulpverlening niet significant hoger scoort
- *Uitvoering wet inburgering*: een verschil van ruim 80% met de referentiegroep ten nadele van Groningen, terwijl het aantal personen van allochtone afkomst per 1000 inwoners in onze gemeente lager is dan gemiddeld
- *Beheer begraafplaatsen*: 30% hoger dan gemiddeld, terwijl bijvoorbeeld het sterftcijfer in Groningen niet hoger ligt dan elders
- *Burgerzaken*: de formatie is 18% hoger dan gemiddeld, terwijl de output aan paspoorten en rijbewijzen niet hoger ligt
- *Documentaire informatievoorziening (DIV)*: in Groningen werken 57% meer fte dan gemiddeld aan deze taak, terwijl we niet achter lopen in het proces van de digitalisering van de archieven
- *Receptie/telefooncentrale*: een verschil van 78% met de referentiegroep, wellicht als gevolg van de dienstenstructuur, maar ook door de hoge eisen aan telefonische bereikbaarheid?

Nader onderzoek heeft bij een deel van de verwonderpunten duidelijk gemaakt waarom er naar verhouding meer medewerkers dan gemiddeld nodig zijn om deze taken uit te voeren. Dat kan een simpele reden hebben, of een meer complex samenstel van factoren. Waar het om gaat is dat pas na een gedegen onderzoek een oordeel gevormd kan worden over prestaties en efficiency.

BIJLAGE 1

Toelichting op de Uitvoerende taken

Berenschot schaaft alle taken die een gemeente in principe niet zelf hoeft te doen, en dus kan uitbesteden, onder de noemer uitvoerende taken.

In totaal gaat het om 53 taken, waarbij voor elke taak de optie geheel, deels of niet in eigen beheer aangekruist moet worden.

Dat maakt een onderlinge vergelijking lastig omdat een gemeente die bijvoorbeeld het onderhoud groenvoorziening geheel in eigen beheer uitvoert, niet vergeleken kan worden met een gemeente die dit gedeeltelijk uitbesteedt (zoals Groningen). Er is daarom alleen een vergelijking gemaakt tussen gemeenten die een taak geheel in eigen beheer uitvoeren, maar ook dan gaat de vergelijking een beetje mank, doordat de referentiegroep in dat geval uit slechts enkele gemeenten bestaat.

Brandweer

De formatie is 17% hoger dan gemiddeld, wat neerkomt op 20,5 fte. meer. Het was lastig de fte's te verdelen over regionale taken en taken specifiek voor de gemeente Groningen. De brandweer kent veel regionale taken en dat brengt met zich mee dat bijv. de overhead zowel voor de regio als de stad werkt, terwijl die niet is uitgesplitst.

MD, uitvoering straatreiniging en uitvoering afvalinzameling en -verwerking

De formatie voor straatreiniging is fors hoger (73%) dan gemiddeld, terwijl die voor afvalinzameling en verwerking lager scoort.

Deze taken worden uitgevoerd door de functies vaktechnisch milieumedewerker 1 en 2 en die voeren beide uit, zowel de straatreiniging als de afvalinzameling. De formatie is gelijk verdeeld over beide taken, hoewel de indruk bestaat dat bij de afvalinzameling en -verwerking meer medewerkers aan het werk zijn, ook omdat zij voor bedrijven en andere gemeenten werken.

Tel je de scores bij elkaar op dan scoort Groningen zelfs beter dan gemiddeld.

Werkmaatschappij Sport en Recreatie (WSR)

De ruim 100 medewerkers van de WSR zijn gelijk verdeeld over de taken beheer sportlocaties en beheer zwembaden. Daarbij zit Groningen met het beheer sportlocaties boven het gemiddelde en met beheer zwembaden eronder.

Neem je het gemiddeld aantal fte per 1000 inwoners van de vergelijkbare gemeenten dan ligt dat praktisch op hetzelfde niveau als Groningen (0,17 resp.0,18).

Uitvoering sociale recherche

Onder deze taak zijn de volgende functies van Sozawe ondergebracht:

- 5,8 fte. van RCF Noord (Regionaal Coördinatieteam Fraudebestrijding)
- 9,8 fte. sociaal rechercheur
- 8,31 fte. fraudecontroleur
- 3,37 fte. administratief medewerker

Met deze formatie scoort Groningen 106% hoger dan gemiddeld. Daartegenover staat dat het aantal bijstandontvangers 84% hoger ligt dan het gemiddelde.

Daarnaast was het ten tijde van het invullen van de vragenlijst nog niet mogelijk een accurate uitsplitsing te maken tussen de regionale en gemeentelijke inzet. Wordt dit meegenomen, dan zal de vergelijking gunstiger uitpakken.

Kredietbank

Met 0,33 fte per 1000 inwoners scoort Groningen 69% hoger dan gemiddeld (0,19). Het hogere aantal bijstandcliënten dat Groningen telt is in het geval van de kredietbank geen afdoende verklaring voor de hogere formatie op deze taak. Afgezet tegen het aantal cliënten schuldhulpverlening (Groningen 13,7 , andere gemeenten 13 per 1000 inw.), dan zou je verwachten dat de formatie van de GKB meer in de pas loopt met het gemiddelde. In Bijlage 3 is het resultaat van nader onderzoek beschreven, waardoor een ander beeld ontstaat over de omvang van de formatie van de kredietbank.

Sociale dienst (alle uitvoerende taken)

Met 1,28 fte per 1000 inwoners ligt Sozawe 41% hoger dan het gemiddelde van de vergelijkbare steden. Het aantal bijstandsontvangers bedraagt 48,5 per 1000 inwoners tegen 26,3 voor de andere steden, dat is bijna 2 keer zoveel. Het aantal ambtenaren per 1000 bijstandontvangers kan niet worden vergeleken, omdat deze cijfers niet bekend zijn van de andere gemeenten.

Uitvoering wet inburgering

De afdeling Inburgering van Sozawe telt, afgezien van de leiding, 37,8 fte. De uitvoering van de wet inburgering gebeurt in Groningen met 0,21 fte. per 1000 inwoners, bij de andere gemeenten met 0,11 fte. per 1000 inw. Dit verschil wordt slechts ten dele verklaard door het hogere aantal bijstandsontvangers in de gemeente Groningen. Er werken 17,5 fte tijdelijke consulenten inburgering bij de afdeling, wellicht gaat het hier om een inhaalslag of piekwerkzaamheden? Nader onderzoek (bijlage 3) leverde een eenvoudige verklaring voor het verschil in omvang met het gemiddelde.

Beheer begraafplaatsen

Groningen scoort bijna 30% hoger in de formatie per 1000 inwoners voor onderhoud en beheer van de begraafplaatsen. Het loket is hier niet bij inbegrepen. Groningen telt 12 begraafplaatsen, waaronder één van de grootste in het land (Selwerderhof). Deze begraafplaatsen zijn alle in onderhoud en beheer bij de gemeente, waarbij het onderhoud van de Selwerderhof op het niveau van een plantsoen ligt. Ook hier bracht navraag aan het licht dat het gemiddelde van de referentiegroep correctie naar boven behoeft (bijlage 3).

Handhaving wet Milieubeheer

In totaal zijn er 26,2 fte bij de Milieudienst direct of indirect belast met de handhaving op het gebied van milieubeheer.

Bij Vergunningverlening en handhaving: 8,26 fte. inspecteurs 1,2 en 3

Bij de afdeling Bodem: 1,8 fte handhaving

Bij markt en milieutoezicht: 16,14 fte milieuwachter, inspecteurs en overhead

Een deel van de functies die aan handhaving Milieubeheer was toegeschreven behoorde eigenlijk bij handhaving APV ondergebracht te worden. In bijlage 3 is dit nader uitgewerkt

Gebruiksvergunningen

Onder deze taak zijn per abuis ook de functies die zich bezighouden met vergunningverlening geplaatst (zoals parkeervergunningen). De inhoud van deze taak is echter uitsluitend handhaving m.b.t. gebruiksvergunningen en in dat geval blijven er 4,73 fte over. Daarmee wordt de formatie 0,03 fte per 1000 inwoners en loopt Groningen beter in de pas met het gemiddelde.

De resterende 10,8 fte vergunningverlening zullen worden ondergebracht bij taak 140, openbare orde en veiligheid, vergunningverlening APV (zie bijlage 3).

Belastingen (OZB)

De totale formatie die zich bezighoudt met de OZB (taxaties, aanslagoplegging, inning, en bezwaar) bedraagt geen 41,5 fte zoals in de het overzicht vermeld staat, maar 19,2 en ligt daarmee lager dan het gemiddelde van de andere grote steden. Bij de overige belastingen ligt de formatie echter hoger. Dit is uitgewerkt in bijlage 3

Archief/documentaire informatievoorziening (DIV)

Bij alle diensten gezamenlijk zijn 53,8 fte. werkzaam in de documentaire informatievoorziening. Aangezien veel procedures wettelijk zijn vastgelegd, is deze taak geschikt als vergelijkingscriterium, omdat er geen grote verschillen zijn tussen de werkwijzen per gemeente. Bovendien voert 92% van de grote gemeenten hun DIV-werkzaamheden zelf uit.

Groningen scoort met een formatie van 0,29 fte per 1000 inwoners aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde van 0,19. Dat is 57% meer. Waarschijnlijk ligt een gedeeltelijke verklaring in de dienstenstructuur. Een concentratie van activiteiten op slechts een paar locaties brengt in het geval van DIV-taken wellicht schaal- en efficiencyvoordelen met zich mee.

Receptie/telefooncentrale

Er zijn in Groningen 25,1 fte. werkzaam bij de receptie, c.q. telefooncentrale. Dat zijn ruim 3 fte. per dienst. Bij een noodzakelijke continue bezetting op tenminste 8 dienstlocaties lijkt dit niet te veel, bovendien zijn diensten op meerdere locaties gevestigd (RO/EZ, DIA). Gemiddeld zijn er bij de andere grote gemeenten 0,08 fte per 1000 inw. werkzaam bij de receptie/telefooncentrale, tegen 0,14 bij Groningen, een verschil van 78%.

Verklaring: ook hier speelt de dienstenstructuur een rol. Andere grote gemeenten kennen geen dienstenstructuur zoals in Groningen of hebben minder diensten. Daardoor zijn er wellicht minder recepties nodig. Daarnaast stellen we hoge eisen aan telefonische bereikbaarheid.

BIJLAGE 2

Toelichting op enkele kerntaken

Hierbij gaat het dus om de taken die in principe niet uitbesteed kunnen of mogen worden. Berenschot benadrukt dat het vooral om beleidsmatige taken gaat, maar dat is een rekbare omschrijving. Ook toezichthoudende taken, functies die gerelateerd zijn aan vastgoedexploitatie, projectleiderfuncties, projectadviseurs vergunningverlening, enz. worden toegerekend aan de kerntaken van de gemeente.

Volgens het rapport van Berenschot scoort Groningen bij 3 van de 9 hoofdtaken significant hoger dan de referentiegroep. Dat zijn de taken op het gebied van Onderwijs, Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening en Volksgezondheid en milieu. Bij Burgerzaken is de uitkomst 18% hoger dan het gemiddelde.

Onderwijs

De Werkmaatschappij Openbaar Onderwijs (WMOO) samen met de afdeling Leerlingzaken van OCSW zijn ondergebracht bij de netto ambtelijke formatie. De meeste gemeenten hebben naar later bleek deze taken grotendeels uitbesteed en ook in Groningen zal de WMOO per 1 januari 2010 verzelfstandigd worden. Als alleen de beleidsfuncties en de functies van Leerlingzaken (leerplichtambtenaren) tot de kerntaken gerekend zouden worden, dan zou Groningen met 0,11 fte per 100 inwoners precies op één lijn liggen met de referentiegemeenten.

Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

Onder de taak sociale voorzieningen zijn de beleidsmatige functies van SOZAWE gebracht, evenals de juristen van rechtshandhaving en de adviseurs van POI (ProductOntwikkeling en Inkoop). De formatie van Groningen komt met 0,20 fte per 1000 inwoners 120% hoger uit dan de andere steden. Achteraf gezien bleek dat de formatie van rechtshandhaving bij andere gemeenten merendeels bij de uitvoeringstaken is ondergebracht of is uitbesteed. Daarmee zou de resterende formatie met 0,11 fte per 1000 inwoners iets boven het gemiddelde zitten, wat niet zo vreemd is gezien het aanzienlijk hogere aantal bijstandsontvangers in Groningen.

Huishoudelijke verzorging

Onder deze taak vallen de beleidsmatige taken t.b.v. de oude WVG, de huidige WMO. De formatie wordt voornamelijk gevormd door de PGZ-staf van de HVD. Zoals eerder is aangegeven hebben de meeste gemeenten uit de referentiegroep alle taken van de GGD uitbesteed of in een gemeenschappelijke regeling ondergebracht. Dat geldt tevens voor de taken ten behoeve van de WMO, zodat het verklaarbaar is dat Groningen in dit geval hoger scoort dan de rest.

Sociaal cultureel werk

Van de formatie bij deze taak zit 15,94 fte bij de afdeling CMS van OCSW (contracten, monitoring, subsidies). De taak van subsidieverstrekking aan maatschappelijke activiteiten wordt niet expliciet genoemd in het takenpakket van de vragenlijst. In overleg met Berenschot is besloten deze activiteiten onder te brengen bij Sociaal Cultureel werk.

Daarnaast zijn de beleidsfuncties van de afdeling Accommodatieplanning en Vastgoed, de beleidsfuncties van de afdeling Beleid en programmering van OCSW en de gebiedsmanagers van de afdeling Wijkzaken bij deze taak ondergebracht.

De samenstelling van de functies die onder de noemer van sociaal cultureel werk zijn geplaatst is divers en ook Berenschot blijft wat vaag over de inhoud van deze taak. Daarom is een vergelijking met andere gemeenten arbitrair, omdat die de functies die enige verwantschap hebben met de functies in Groningen, wellicht elders geplaatst hebben.

Volksgezondheid en milieu

De meeste andere grote gemeenten kennen geen Hulpverleningsdienst in de vorm zoals bij de gemeente Groningen. Deze dienst heeft ook de meeste medewerkers die voor de regio werken (110 fte).

Zoals eerder is vermeld hebben de meeste grote gemeenten de taken van de GGD in een gemeenschappelijke regeling ondergebracht of uitbesteed waardoor een onderlinge vergelijking met Groningen niet zoveel zin heeft.

Met 13,3 fte (beleids)functies op de taak Afvalverwijdering en -verwerking scoort Groningen hoger dan de andere gemeenten. De formatie van de afdeling Beleid & Advies (18,39 fte) is gelijk verdeeld over Afvalverwijdering en -verwerking en Milieubeheer. In praktijk blijkt dat het merendeel van de afdeling B&A voor Milieubeheer werkt en dat brengt het cijfer van Afvalverwijdering en -verwerking dichterbij het gemiddelde.

De 10,5 fte formatie voor Rioleringszorg wordt geheel gevormd door de technisch specialisten en opzichters van het team WRK van Stadsbeheer. WRK staat voor water, riolering en kunstwerken, waarbij de 'kunst'werken vooral bruggen en viaducten zijn. Pompen en gemalen vallen ook onder de zorg van dit team. Het werkterrein is dus breder dan alleen riolering. Sommige functies van dit team waren echter moeilijk onder een andere taak onder te brengen en dat vormt waarschijnlijk de verklaring voor de hogere bezetting op deze taak.

Burgerzaken

De formatie voor deze taken is 18% hoger dan het gemiddelde. Kijken we naar de output van identiteitsbewijzen, dan ligt die iets onder het gemiddelde en de output aan verstrekte rijbewijzen ligt 24% lager. Op grond van de output-indicatoren zou je verwachten dat de formatie lager kan zijn. In bijlage 3 is er een correctie toegepast waardoor de formatie van Burgerzaken zelfs onder het gemiddelde uitkomt.

BIJLAGE 3

Correcties naar aanleiding van de reacties uit de diensten

Na behandeling in het AMT kwam er vanuit de diensten een aantal correcties op de resultaten zoals die gepresenteerd zijn in het rapport en het overzicht. Met name werd er gereageerd op de verwonderpunten en dat leverde in de meeste gevallen een afdoende verklaring voor de hogere formatie, of een correctie naar beneden, zodat de formatie meer in de pas loopt met het gemiddelde.

Hieronder volgen de belangrijkste correcties en/of verklaringen:

- De kredietbank in Groningen doet in vergelijking met de instellingen in de andere gemeenten veel meer taken ten behoeve van een veel breder publiek dan alleen WWB-cliënten. Voorbeelden zijn kredietverlening, budgetbeheer, beschermingsbewind, WSNP (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen), preventiecurssussen, budgetbeheer veelplegers, spreekuur WSW, enz. Deze extra dienstverlening vertaalt zich in een hogere formatie t.o.v. de kredietbanken van de referentiegemeenten die in de meeste gevallen de dienstverlening beperken tot alleen schuldhulpverlening.
- Uitvoering Wet Inburgering/Vreemdelingenwet: nader onderzoek bracht naar voren dat deze afdeling naast de uitvoering van de wet Inburgering, ook uitvoering geeft aan de WWB t.b.v. de allochtone doelgroep. Daarmee is 13,4 fte gemoeid, die eigenlijk bij de uitvoeringtaken Sociale Dienst ondergebracht hadden moeten worden. Aldus gecorrigeerd, komt de formatie met 0,13 fte per 1000 inwoners een fractie boven het gemiddelde uit. Daarnaast is in het afgelopen jaar een inhaalslag uitgevoerd, waardoor er een aantal tijdelijke krachten op de afdeling werkzaam was. Een deel van deze tijdelijke krachten zal in de loop van volgend jaar afvloeien.
- Burgerzaken: ook hier bracht nader onderzoek aan het licht dat een aantal functies aan andere taken toegedeeld moesten worden. Een deel van de formatie van het bedrijfsbureau Publieke Dienstverlening, het KCC (klantencontactcentrum) en de Stadjerspas (uitgevoerd in opdracht van Sozawe) dienden elders ondergebracht te worden. Het KCC is toegedeeld aan communicatie bij de DIA, het bedrijfsbureau bij financiën en de 2,5 fte Stadjerspas gaat naar uitvoering van Sozawe. Na deze correcties is de formatie van burgerzaken tot ruim onder het gemiddelde gedaald.
- Begraafplaatsen: Groningen kent van oudsher een traditie van een zorgvuldige instandhouding en beheer van de 12 begraafplaatsen die de gemeente telt. Het Selwerderhof is één van de grootste begraafplaatsen van Nederland en heeft wat betreft onderhoud de status van een plantsoen. Daarnaast is gebleken dat de gemeente Tilburg slechts 2 fte opvoert voor onderhoud en beheer van begraafplaatsen. Navraag leerde dat het hier 2 opzichters betreft die o.a. het uitbestede onderhoud controleren. Deze gemeente voert dus niet zelf het onderhoud uit, echter met deze 2 fte wordt het gemiddelde van de referentiegroep ten onrechte naar beneden gehaald.
- Belastingen: naast de uitvoering van de WOZ/OZB is deze afdeling ook verantwoordelijk voor de uitvoering van o.a. parkeerbelasting, toeristenbelasting, rioolrechten, afvalstoffen, precario enz. De formatie

t.b.v. de uitvoering daarvan had ondergebracht moeten worden onder de taak 'overige belastingen'. Dat is niet gebeurd. Correctie levert als nieuw resultaat: 19,2 fte voor de uitvoering van WOZ/OZB en 29,4 fte voor de overige belastingen. Daarmee zit deze afdeling met de WOZ/OZB onder het gemiddelde en met de overige belastingen erboven.

- Handhaving wet Milieubeheer: vanuit de MD kwam de vraag om bij deze taak een correctie aan te brengen, omdat een deel van de formatie toegedeeld moest worden naar de handhaving APV. Daarmee kwam de laatste uit boven het gemiddelde, ook omdat 5 fte Controleur horeca en prostitutie aan deze taak toegevoegd moest worden. Dit is echter een taak die de andere deelnemende gemeenten niet kennen.
- Gebruiksvergunningen is teruggebracht tot de functies die bij de brandweer aan deze taak gekoppeld kunnen worden (4,7 fte).
- Aan de taak vergunningverlening APV (nr. 140 van de vragenlijst) zijn de 4,8 fte van de parkeervergunningen toegevoegd.

Het bijgevoegde exceloverzicht geeft een overzicht van de correcties en de daaruit voortvloeiende verschuivingen bij de betreffende taken. De laatste kolom geeft de procentuele afwijking t.o.v. het gemiddelde weer.

WIJZIGINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE REACTIES VAN DIENSTEN OP DE RESULTATEN BENCHMARK

Uitvoerende taken

Dienst	Taak	fte oud	/1000 inw	fte nieuw	/1000 inw	gemiddelde	verschil %
MD	Handhaving wet Milieubeheer	26,20	0,14	10,06	0,05	0,11	-50,30
MD,ROEZ	Handhaving APV	8,00	0,04	22,60	0,12	0,05	145,65
HVD, ROEZ	Gebruiksvergunningen	15,40	0,08	4,73	0,03	0,02	28,53
DIA	Uitvoeren WOZ-taxaties	9,40	0,05	8,86	0,05	0,04	20,38
DIA	AanslagopIinning OZB	25,40	0,14	4,48	0,02	0,08	-69,57
DIA	Afhandeling beroep/ bezw OZB	6,80	0,04	5,84	0,03	0,03	5,80
DIA	Overige belastingen	1,00	0,01	29,41	0,16	0,07	128,34
DIA	Belasting totaal	42,60	0,23	48,59	0,26	0,22	20,03
SOZAWIE	Inburgering	37,80	0,21	23,09	0,13	0,11	14,08
	Sociale dienst uitvoering	235,40	1,28	248,77	1,35	0,91	48,57
Interne zaken	Receptie, telefoon	25,10	0,14	27,50	0,15	0,08	86,82

Staf & onderst.	Taak	fte oud	% totaal	fte nieuw	% totaal	gemiddeld	verschil %
Concern	Communicatie	47,50	1,59	60,21	2,01	2,2	-8,64
Concern	Financien en Control	167,10	5,58	181,37	6,06	7,8	-22,30
Kerntaken	Taak	fte oud	/1000 inw	fte nieuw	/1000 inw	gemiddelde	verschil %
MD,OCSW,ROEZ	140. Veiligheid e.a., v.v. APV	7,40	0,04	10,80	0,06	0,06	-2,17
DIA	Burgerzaken	73,60	0,40	43,25	0,24	0,34	-30,87