

De aanpak van personele knelpunten in de gemeente Eemsdelta

Rekenkameronderzoek



De aanpak van personele knelpunten in de gemeente Eemsdelta

Rekenkameronderzoek

Rapport
Rekenkamer Eemsdelta

Inhoudsopgave

H1 Inleiding: personele knelpunten	1
H2 Onderzoekopzet	2
2.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	2
2.2 Onderzoekskader: doelmatig en doeltreffend arbeidsmarktbeleid	3
2.3 Onderzoeksmethoden	4
H3 Bevindingen probleemschets	6
3.1 Bevindingen personele knelpunten	6
3.1.1 Personele knelpunten raken de gemeente Eemsdelta	7
3.1.2 Risico's gewaarborgd ondanks personele knelpunten	9
3.2 Bevindingen vacatures en arbeidsmarkt	9
3.2.1 Een krappe arbeidsmarkt	9
3.2.2 Bezetting en vacatures gemeente Eemsdelta	10
H4 Arbeidsmarktbeleid	13
4.1 Eemsdelta in balans	13
4.2 Het binden van medewerkers	13
4.2.1 Investeren in leiderschap	14
4.2.2 Investeren in de ontwikkeling van medewerkers	15
4.2.3 Investeren in arbeidsvoorwaarden	18
4.3 Het boeien van medewerkers	20
4.3.1 Arbeidsmarktcommunicatie	20
4.3.2 Samenwerking	20
4.3.3 Traineeships	21
4.3.4 De inhuur van externen	21
H5 Inzichten uit andere gemeenten	22
5.1 De aanpak van personele knelpunten in drie gemeenten	22
5.1.1 Gemeente Hollands Kroon	22
5.1.2 Gemeente Het Hogeland	23
5.1.3 Gemeente Almelo	24
5.2 Inzichten en lessen uit andere gemeenten: wat kan gedaan worden?	25
H6 Conclusies en aanbevelingen	27
6.1 Conclusies	27
6.2 Aanbevelingen	28
Bijlage 1 Bestudeerde documenten	30
Bijlage 2 Respondenten	31
Colofon	32

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Inleiding: personele knelpunten

In dit eerste hoofdstuk volgt een beknopte toelichting op de aanleiding voor het onderzoek naar personele knelpunten bij de gemeente Eemsdelta.

De arbeidsmarkt is krap. Organisaties in het privaat en publiek domein moeten veel moeite doen om kwalitatief personeel 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. Daarbovenop zien we dat de uitvoeringskracht van gemeenten onder druk staat. Uit eerder onderzoek van BMC voor de VNG blijken een aantal oorzaken¹, bijvoorbeeld:

- Meer en complexere taken liggen in toenemende mate bij gemeenten, daar is andersoortige kennis en expertise voor nodig.
- Door participatie van onder meer inwoners wordt een groter beroep gedaan op het proces van besluitvorming en aanpalende de verantwoording door gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en het Rijk.
- Uitvoeringscapaciteit bij gemeenten neemt af door krimpende rijksbudgetten.

Ook de vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt zijn van invloed op de uitvoeringskracht van gemeenten. De gemeente Eemsdelta herkent deze uitdagingen. De gemeente Eemsdelta is een herindelingsgemeente waarin per 1 januari 2021, tijdens de coronaperiode, de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum zijn samengegaan. In de ronde langs de fracties in de gemeente Eemsdelta die de Rekenkamer in het voorjaar van 2023 heeft gehouden, zijn door een aantal raadsfracties zorgen geuit over de moeite die het kost om de vacatures in de ambtelijke organisatie in te vullen. Ook uit eerder onderzoek naar de dienstverlening van de gemeente Eemsdelta in opdracht van de Rekenkamer is gebleken dat de personele bezetting een uitdaging is. Voor de Rekenkamer is dit aanleiding voor een quickscan naar de personele knelpunten, de mogelijke risico's voor de uitvoering die hieruit voortvloeien en de inzet van de gemeente om deze knelpunten op te lossen. Een quickscan is geen alomvattend onderzoek naar alle nuances en specificaties van de personele knelpunten, functies en personele planning binnen de verschillende teams. De quickscan brengt op een systematische en gedegen manier de hoofdlijnen waar het gaat om bovenstaande uitdagingen, zoals die zich voordoen bij de gemeente Eemsdelta, en de manier waarop daar mee om wordt gegaan, in kaart.

¹ BMC, 2020, *Het kraakt en piept - Uitvoeringskracht in het fysiek domein*, VNG, 7 juli 2020, p. 1-51.

H2 | Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt het doel van dit onderzoek gepresenteerd, gevolgd door de hoofd- en deelvragen. Het onderzoek sluit af met een toelichting op de gebruikte methode.

2.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Doelstelling van dit onderzoek komt voort uit de ambities van de Rekenkamer. Allereerst wil de Rekenkamer de raad van Eemsdelta meer inzicht geven in de knelpunten in de personele bezetting die spelen binnen de gemeente Eemsdelta. Daarnaast wil de Rekenkamer de raad informeren over de wijze waarop deze vraagstukken worden aangepakt en wat de gemeente daarin kan leren, onder andere van andere gemeenten.

De doelstellingen van de Rekenkamer zijn vertaald naar de volgende hoofdvragen: *Welke knelpunten in de personele bezetting van de gemeente Eemsdelta doen zich voor, wat zijn hier de mogelijke gevolgen van, welke maatregelen neemt de gemeente om deze knelpunten op te lossen en hoe zijn deze te beoordelen?*

Deze hoofdvragen vallen uiteen in de volgende deelvragen:

Probleemschets

1. Wat zijn de knelpunten in de personele bezetting van de gemeente Eemsdelta?
2. Wat is de ontwikkeling van het aantal vacatures, hoe lang staan deze vacatures open en hoeveel en welke vacatures zijn moeilijk in te vullen?
3. Wat is het beeld voor 2023 en wat is de verwachting voor 2024 en verder?
4. Wat zijn de specifieke personele knelpunten uitgesplitst naar organisatieonderdeel, begrotingsprogramma en type functie?
5. Hoe verhouden de personele knelpunten zich tot de (strategische) doelen van de gemeente Eemsdelta?
6. In hoeverre leiden personele knelpunten tot problemen of risico's in de uitvoering?
7. Waar worden problemen of risico's verwacht die ontstaan uit deze personele knelpunten?
8. Welke geografische, sociaal-economische en demografische factoren zijn van invloed op de arbeidsmarkt-vraagstukken van de gemeente Eemsdelta?

De onderzoeksvragen onder het onderwerp **probleemschets** raken de onderwerpen onder *personele knelpunten* (deelvragen 1, 4, 5, 6, 7) en *vacatures en arbeidsmarkt* (deelvragen 2, 3 en 8). Aan de hand van deze categorieën worden bovenstaande onderzoeksvragen beantwoord in hoofdstuk 3.

Arbeidsmarktbeleid

9. Welk arbeidsmarktbeleid zet de gemeente Eemsdelta in om huidige en toekomstige personele knelpunten op te lossen?
10. Wat is de arbeidsmarktvisie van de gemeente Eemsdelta?
 - o Wat voor medewerkers verwacht de gemeente nu en de komende vijf jaar nodig te hebben voor wat betreft expertise, opleiding en ervaring?

- Wat is de gewenste balans tussen medewerkers in dienst en uitvoer via extern ingehuurd?
11. Welke maatregelen zet de gemeente in om invulling en uitvoering te geven aan het arbeidsmarktbeleid?
- Welke samenwerkingsverbanden zijn relevant voor het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Eemsdelta?
 - In hoeverre werkt de gemeente samen met andere lokale en regionale overheden?
 - Welke maatregelen zet de gemeente in om een aantrekkelijke werkgever te zijn?

De onderzoeksvragen onder het onderwerp **arbeidsmarktbeleid** (deelvragen 9, 10 en 11) worden beantwoord in hoofdstuk 4.

Arbeidsmarktbeleid: definitie voor dit onderzoek

Onder arbeidsmarktbeleid verstaan we in het kader van dit rekenkameronderzoek alle maatregelen die worden ingezet om medewerkers van de gemeente Eemsdelta te binden en potentiële nieuwe medewerkers aan te trekken. Dit onderzoek heeft dus geen betrekking op de arbeidsmarkt als geheel zoals die zich voltrekt in de gemeente Eemsdelta en omgeving.

Resultaten

12. Wat kan de gemeente Eemsdelta van andere gemeenten leren voor wat betreft haar arbeidsmarktbeleid?
13. Hoe doelmatig en doeltreffend is het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Eemsdelta?

Deelvraag 12 wordt beantwoord in hoofdstuk 5, terwijl in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het arbeidsmarktbeleid van de gemeente Eemsdelta (deelvraag 13).

2.2 Onderzoekskader: doelmatig en doeltreffend arbeidsmarktbeleid

Om uitdagingen op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden, ontwikkelen gemeenten arbeidsmarktbeleid. Dit arbeidsmarktbeleid heeft onder meer betrekking op de werving van medewerkers, het behouden van medewerkers door opleidingsmogelijkheden te bieden, arbeidsvoorwaarden en het type arbeidsrelatie dat wordt aangegaan met medewerkers². Onder andere de mate waarin een gemeente een aantrekkelijk werkgever is, wordt gezien als een belangrijke uitkomst van het arbeidsmarktbeleid. Er zijn een aantal factoren die hier sterk aan bijdragen. Inhoud van werk, werkomgeving, organisatie-imago, macht tussen medewerker en organisatie en perceptie van het wervingsproces hebben een sterke relatie met aantrekkelijk werkgeverschap³ en komen als zodanig in dit onderzoek aan de orde.

² VNG en A&O fonds Gemeenten, *Succesvol de arbeidsmarkt op! Hoe pak je dat als gemeente aan?*, mei 2023; A&O fonds Gemeenten, *Waar haal je ze vandaan? De uitdagingen op de gemeentelijke arbeidsmarkt én handreikingen om vacatures te vervullen*, oktober 2018.

³ Corporaal, S., 2014, *Gezocht: duidelijkheid, structuur en ontwikkeling: aantrekkelijke banen en organisaties voor de nieuwe generatie baanzoekers*.

Om vervolgens het arbeidsmarktbeleid en de maatregelen die de gemeente Eemsdelta neemt te kunnen duiden in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt gebruikgemaakt van het volgende kader dat is ontleend aan een publicatie van de VNG en het A&O fonds Gemeenten⁴:

Tabel 1 Doelmatigheid en doeltreffendheid van arbeidsmarktbeleid

Thema	Uitwerking
Uitwerking	Heeft de maatregel een incidenteel of structureel effect?
Termijn	Heeft de maatregel effect op korte of lange termijn?
Uitvoerbaarheid	Is de maatregel complex of eenvoudig uit te voeren?
Tijdsinvestering	Hoeveel tijd kost het uitvoeren van de maatregel? En is de maatregel met de huidige bezetting uit te voeren?
Cultuur	Hoe beïnvloedt de maatregel de organisatiecultuur?
Financiën	Past de maatregel binnen de financiële kaders?

2.3 Onderzoeksmethoden

Om de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, is informatie verzameld middels drie verschillende onderzoeksmethoden.

1. Deskresearch

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is informatie opgehaald uit beleidsdocumenten, planning- en controldocumenten en afdelings-/en teamplannen. Ook is gebruikgemaakt van overzichten van de gemeente die betrekking hebben op (ontwikkelingen in) formatie en vacatures. Hiermee werden enerzijds personele knelpunten duidelijk en kregen we anderzijds zicht op de gemeente Eemsdelta als aantrekkelijk werkgever. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 1. In de gemeente Eemsdelta zijn nog geen medewerkerstevredenheidsonderzoeken uitgevoerd die voor dit onderzoek konden worden gebruikt.

2. Interviews

Om de resultaten van onze deskresearch nader te kunnen duiden, hebben we interviews gehouden met de ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken. Deze interviews hebben we gebruikt om onder meer een beeld te krijgen van de percepties van betrokkenen ten aanzien van de personele knelpunten, de aantrekkelijkheid van de gemeente Eemsdelta als werkgever en van de verwachte doelmatigheid en doeltreffendheid van het arbeidsmarktbeleid. In dit onderzoek is gesproken met zowel de bestuurlijk als de ambtelijk verantwoordelijken. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in bijlage 2.

⁴ VNG en A&O fonds Gemeenten, *Succesvol de arbeidsmarkt op! Hoe pak je dat als gemeente aan?*, mei 2023.

3. Kwalitatieve benchmark

In deelvraag 4 wordt de vraag gesteld in hoeverre de gemeente van andere lokale overheden kan leren en welke goede voorbeelden er zijn op het thema personele knelpunten. Om deze deelvraag te beantwoorden hebben we een kwalitatieve benchmark uitgevoerd. Dit betekent dat er interviews zijn afgenomen met HR-professionals van andere gemeenten, namelijk:

- Het Hogeland
- Hollands Kroon
- Almelo

Deze gemeenten zijn in afstemming met de Rekenkamer geselecteerd op basis van kenmerken als grootte (op basis van aantal inwoners), ontstaansgeschiedenis (fusiegemeenten) en ligging (ten opzichte van grote steden). Door deze inblik bij andere gemeenten hebben we best practices gedestilleerd die we hebben meegenomen in de aanbevelingen.

H3 | Bevindingen probleemschets

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten gepresenteerd die betrekking hebben op de volgende onderwerpen: personele knelpunten (deelvragen 1, 4, 5, 6, 7) en de vacatures en arbeidsmarkt relevant voor de gemeente Eemsdelta (deelvragen 2, 3 en 8). Conform deze onderverdeling worden in paragraaf 3.1 de uitkomsten op personele knelpunten en in paragraaf 3.2 de bevindingen op vacature en arbeidsmarkt gepresenteerd.

3.1 Bevindingen personele knelpunten

Informatie uit de deskresearch alsmede de inkleuring en aanvulling daarvan door respondenten tijdens de interviews laat enerzijds zien dat er personele knelpunten zijn die zorgen voor vertraging, of het in enkele gevallen zelfs onvoldoende kunnen uitvoeren, van taken van de gemeente. Anderzijds is er ook informatie verzameld waaruit blijkt dat gebrek aan personeel (kwaliteit en kwantiteit) nog geen grote effecten heeft gehad op de uitvoering van de taken van de gemeente. De twee bevindingen worden hieronder uiteengezet. Eerst wordt er echter (in kader 1) aandacht besteed aan de door respondenten en in de documenten veelvuldig aangehaalde eigenschappen van de gemeente Eemsdelta. De inhoudelijke eigenschappen van de gemeente vormen een belangrijke context waarbinnen personele knelpunten een rol spelen⁵.

Kader 1 Kenmerken van de gemeente Eemsdelta

Eemsdelta: eigenschappen van de gemeente

Er zijn een aantal eigenschappen van de gemeente Eemsdelta die in de context van dit onderzoek van belang zijn. Meerdere respondenten en documenten staven de volgende eigenschappen:

- De gemeente ligt in het 'epicentrum' van de aardbevingsproblematiek in Nederland⁶. Zestig procent van de versterkingsopgave ligt in de gemeente Eemsdelta. Hier komen niet alleen voor een gemeente unieke uitdagingen uit voort waar specialistische kennis en expertise voor nodig zijn (o.a. versterking, sociaal emotionele ondersteuning), ook zijn er gelden beschikbaar voor de aanpak van deze problematiek.
- Grootstedelijke uitdagingen in een kleine(re) gemeente. Voorbeelden zijn het aantal jeugd(hulp)cliënten dat 29% hoger ligt, of het aantal bijstandsontvangers dat 63% hoger ligt dan bij referentiegemeenten, zoals in kaart gebracht tijdens een benchmark⁷.
- Chemiepark en haven in de gemeente Eemsdelta. Ook dit vraagt specialistische kennis en expertise vanuit de gemeente.

⁵ In een eerder rapport van Berenschot (2022) naar de formatie en kosten wordt uiteengezet hoe de gemeente Eemsdelta verschilt van soortgelijke gemeenten op een aantal domeinen. Voor een gedetailleerde beschrijving verwijzen wij naar dat rapport.

⁶ Programmaplan Aardbevingen de Baas Eemsdelta.

⁷ Benchmark formatie en kosten gemeente Eemsdelta Berenschot.

Ook de demografische ontwikkelingen zijn een belangrijke achtergrond voor de personele uitdagingen voor de gemeente Eemsdelta:

- Met een verwachte bevolkingskrimp van ruim 12% is Eemsdelta een gemeente waar het aantal inwoners daalt⁸.
- Met 169 inwoners per km² is er sprake van een lage bevolkingsdichtheid binnen de gemeente Eemsdelta⁹.
- Met een oplopend aantal inwoners in de leeftijd 65+ (27,1% in 2024, 33,3% in 2040) is de verwachting dat het aantal mensen in de gemeente Eemsdelta in actief dienstverband, afneemt¹⁰.

3.1.1 Personele knelpunten raken de gemeente Eemsdelta

Allereerst zijn er een aantal taken en/of doelstellingen binnen de gemeente Eemsdelta die geraakt worden door personele knelpunten. Deze taken en/of doelstellingen kunnen soms niet, soms in onvoldoende mate, of soms pas op veel langere termijn, uitgevoerd worden doordat er een gebrek is aan personele capaciteit. In de interviews zijn verschillende (voorbeelden van) taken/doelstellingen opgehaald die binnen de inhoudelijke clusters van de gemeente Eemsdelta liggen. De volgende taken/doelstellingen worden geraakt binnen de inhoudelijke clusters:

- **Cluster interne en externe dienstverlening**
 - Burgerzaken - achterstanden met doen van adresonderzoeken.
 - Financiën - coördinator beheer, het zelfstandig kunnen opstellen van de jaarrekening.
 - P&O - functioneel beheer YouForce.
- **Cluster fysieke leefomgeving en economie**
 - Ontwikkeling van een economische visie.
 - Ontwikkeling van een visie op het bedrijventerrein.
 - Grote verkeerskundige opgaven.
 - Groenonderhoud in de wijken.
- **Mens en Maatschappij**
 - Gewenste uitbreiding van de aanpak probleemwijken.
 - Er blijft werk liggen bij openbare orde en veiligheid en bij uitvoering Jeugdwet, zo komen bijvoorbeeld beleidsdocumenten niet tot stand.

Uit de bestudeerde documenten blijkt, en respondenten geven aan dat, bovenstaande taken/doelstellingen achterblijven en/of niet gedaan worden door een gebrek aan personele capaciteit. Daarbij gaat het om zowel kwantiteit als kwaliteit van personeel. Zo wordt duidelijk dat er in een aantal gevallen simpelweg niet voldoende mensen zijn om de taken die gedaan moeten worden uit te voeren. Voorbeeld hiervan is het groenonderhoud in de wijken, er zijn onvoldoende medewerkers om alle taken op dit gebied naar behoren uit te voeren waardoor taken blijven liggen. Wanneer, in dit voorbeeld van groenonderhoud, risicovolle situaties ontstaan, handelt de gemeente wel direct om deze op te lossen.

⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/groei-en-krimp>.

⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>.

¹⁰ https://www.regiobeeld.nl/bevolkingsontwikkeling?regioIndeling=GM&bevolkingsopbouwRegio=GM1979&demografischeDrukCategorie=Demo&leeftijdOpties=0&leeftijdsklasse=65%2B&huishoudens_regio=GM1979&leeftijdsklasse_1p hh=plus65®io=GM1979.

Preventief werken staat echter onder druk. Er zijn ook zorgen geuit over de effecten van een aanhoudende krappe arbeidsmarkt op de kwaliteiten van personeel waar het gaat om competenties en relevante ervaring van (nieuwe) medewerkers. Zo wordt er aangegeven dat het in toenemende mate nodig is om medewerkers binnen te halen met onorthodoxe achtergronden, bijvoorbeeld minder relevante werkervaring, omdat kandidaten met veel ervaring en expertise schaars zijn.

Vooruitlopend op de gedetailleerde inhoudelijke bevindingen van dit onderzoek zijn er door respondenten een aantal ervaren oorzaken genoemd voor het ontstaan/oplopen van bovenstaande personele knelpunten. De eerste oorzaak, die later in dit rapport nader geduid wordt, is de uitdaging van het vullen van vacatures. In dat kader worden met name de strategische/tactische functies genoemd (schaal 11+). Het vinden van bijvoorbeeld beleidsadviseurs verkeer en vervoer, ruimte economie en beheer openbare ruimte wordt als uitdaging ervaren. Een tweede ervaren oorzaak is de toegenomen werklast en het gewenste ambitieniveau. In het collegevoorstel urgente knelpunten personele inzet (december 2021) worden de volgende (zowel operationele als tactische als strategische) functies als knelpunten aangeduid:

- Coördinator ruimtelijke ontwikkeling
- Beleidsadviseur/projectleider volkshuisvesting/wonen in de dorpen
- Accounthouder volkshuisvesting/wonen
- Beleidsadviseur verkeer
- Beleidsadviseur ondersteunend medewerker evenementen
- Toezichthouder uitvoering
- Coördinator uitvoering
- Projectleider huisvesting
- Organisatie adviseur

In de Kadernota 2023 wordt invulling gegeven aan de verschillende vanuit de organisatie gesignaleerde personele knelpunten.¹¹

In het eerder genoemde collegevoorstel¹² wordt omschreven dat de bovenstaande knelpunten niet voortkomen uit moeilijk vervulbare vacatures en/of verzuim van personeel, maar ontstaan uit een veranderend takenpakket/urgente dossiers en hoog ambitieniveau binnen de organisatie. Meerdere respondenten geven daarbij aan dat het stellen van prioriteiten erg belangrijk is, gezien deze ontwikkeling ook steeds belangrijker wordt, maar ook dat dit een uitdaging is binnen de gemeente Eemsdelta. Vergelijkbaar wordt in een presentatie omtrent het programma organisatieontwikkeling (juni 2022) omschreven, op basis van 24 gesprekken in cluster MT's, dat er duidelijkheid nodig is aangaande de volgorde van de kaderstellende principes. Doordat prioriteiten met regelmaat moeilijk gesteld worden, is de werkdruk binnen de organisatie hoog (zie paragraaf duurzame inzetbaarheid en werkdruk). Dit draagt bij aan het oplopen/niet toekomen aan onder andere de bovenstaande taken/doelstellingen.

Ook de strategische doelstellingen die nagestreefd worden door de gemeente Eemsdelta, worden geraakt door de bovenstaande personele knelpunten. De strategische doelen zijn: Sterke centrumkernen, zelf- en samenredzame inwoners, leefbare dorpen en aantrekkelijk

¹¹ Kadernota 2023, p.15.

¹² Zie collegevoorstel urgente knelpunten personele inzet (december 2021).

landschap en openbare ruimte op orde. Zo kunnen de personele knelpunten op het gebied van openbare orde en veiligheid impact hebben op de leefbaarheid in dorpen, en kunnen de personele knelpunten op groenonderhoud een impact hebben op de openbare ruimte.

3.1.2 Risico's gewaarborgd ondanks personele knelpunten

Echter zijn er, ten tweede, bevindingen die laten zien dat de ernst van de personele knelpunten (zoals ervaren) binnen de gemeente Eemsdelta beperkt is. Een aantal respondenten geeft aan dat er wel sterker geprioriteerd moet worden dan voorheen, maar dat alle taken wel degelijk uitgevoerd worden. Ook geeft een aantal respondenten aan dat vacatures over het algemeen goed ingevuld kunnen worden binnen de gemeente Eemsdelta (zie paragraaf 3.2). Ondanks de personele knelpunten, ter illustratie van de bevinding dat resultaten wel degelijk behaald worden, wordt in de presentatie 'stand van de organisatie' (2022) geschreven dat o.a. 380 omgevingsvergunningen afgegeven zijn, er locaties voor noodopvang vluchtelingen in Bierum en Wagenborgen gerealiseerd zijn, voorbereidingen zijn getroffen voor de implementatie van de Omgevingswet, en dat de energietoeslag behandeld en met maatwerk is vastgesteld. In diezelfde presentatie wordt ook (zie o.a. het kader in paragraaf 3.1) de uniciteit en daaruit voortkomende werklast aangehaald.

Externe inhuur wordt genoemd door respondenten als een gebruikte manier om toch toe te komen aan taken/doelstellingen en het beperken van vertraging. Onder andere door externe inhuur zijn de significante en acute risico's die de gemeente Eemsdelta loopt in de uitvoering beperkt, aldus de respondenten. Een mogelijke goede illustratie hiervan is (wederom) groenonderhoud: daar waar risicovolle situaties ontstaan wordt er wel degelijk direct gehandeld vanuit de organisatie. Een negatief resultaat van externe inhuur dat door een aantal respondenten is genoemd: oplopende en aanhoudende kosten voor deze externe inhuur om te kunnen blijven voldoen aan de gestelde taken/doelstellingen. Ook is de hoge werklast die nodig is om taken te kunnen blijven uitvoeren, en daarmee gepaarde werkdruk, meerdere malen aangehaald als zorg.

3.2 Bevindingen vacatures en arbeidsmarkt

Voor de bevindingen op het onderwerp vacatures en arbeidsmarkt wordt er eerst een schets gegeven van de arbeidsmarkt op basis van de A&O-vacaturemonitor. Vervolgens worden een aantal cijfermatige inzichten gepresenteerd die relevant zijn voor de gemeente Eemsdelta in het kader van dit onderzoek. Deze zijn gebaseerd op informatie zoals geregistreerd en gedeeld door de gemeente Eemsdelta. Daarna volgt een duiding en inkleuring van deze gegevens gedaan op basis van de interviews en deskresearch.

3.2.1 Een krappe arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt voor gemeenten is krap. In de A&O-vacaturemonitor van het derde en vierde kwartaal 2023 valt te lezen dat daar waar de arbeidsvraag landelijk lijkt af te nemen, gemeenten in het derde en vierde kwartaal van 2023 een historisch hoog aantal vacatures plaatsen (11 procent meer dan in hetzelfde kwartaal een jaar eerder). De stijging van vacatures zit onder andere op een functiegebied waar Eemsdelta de effecten van personele knelpunten ervaart: ruimtelijk ordening/milieu. Dit type vacatures neemt met name toe in gemeenten in Groningen (en Friesland). Opmerkelijk is dat de algemene trends beschreven in deze vacaturemonitor onderschrijven wat voor de gemeente Eemsdelta een uitdaging is: door

de krapte op de arbeidsmarkt kunnen gemeenten moeilijk, helemaal niet, of later, kwaliteit leveren en wordt er hoge werkdruk ervaren.

Echter wordt ook aangetoond dat het aantal vacatures betreffende stagiaires of trainees daalt, daar waar respondenten in dit onderzoek juist aangeven deze functies als potentieel belangrijk te zien voor het adresseren van de personele knelpunten op de lange termijn. Laatste opmerkelijkheid is dat de geplaatste vacatures met name een minimum opleidingsniveau van hbo eisen.

3.2.2 Bezetting en vacatures gemeente Eemsdelta

Om inzicht te creëren in het aantal vacatures in de afgelopen drie kalenderjaren binnen de gemeente Eemsdelta, hoe die zich verhouden tot het personeelsbestand en de mate waarin deze vacatures ingevuld zijn, is er in kader van dit onderzoek onderstaande tabel opgemaakt. Een aantal kenmerken van onderstaande cijfers:

- De cijfers in deze tabel hebben betrekking op de personele bezetting in aantal fte en vacatures gedurende het betreffende kalenderjaar.
- Wanneer een contract van een medewerker afliep in het betreffende jaar is deze nog wel meegenomen in de totale bezetting van dat jaar.
- De cijfers hebben betrekking op (*arbeidsrelatie*): arbeidsovereenkomsten onbepaalde tijd, arbeidsovereenkomsten bepaalde tijd, buitengewoon ambtenaren burgerlijke stand (BABS) en burgemeester en wethouders.
- Medewerkers in dienst van het werkbedrijf zijn niet meegenomen:
 - In 2021 zijn medewerkers van het werkbedrijf Fivelingo eruit gefilterd.
 - In 2022 en 2023 zaten deze medewerkers niet in de data zoals die ontvangen zijn.
- Medewerkers daadwerkelijk in dienst van de gemeente Eemsdelta (ambtelijke medewerkers) die werken aan/met/voor werkbedrijf Fivelingo maken wel deel uit van de onderstaande overzicht
- Door afronding naar hele getallen is de som van de categorieën niet altijd precies gelijk aan de totale fte-bezetting.

Tabel 2 De (invulling van) vacatures in de gemeente Eemsdelta 2021-2023

	2021	2022	2023
Fte in dienst gemeente Eemsdelta¹³	476	524	562
• Fysieke leefomgeving en economie	156	168	187
• Interne en externe dienstverlening	150	158	155
• Mens en maatschappij	135	160	181
• Overige (o.a. AdB, staf, griffie)	35	38	39
Fte in vacatures¹⁴	57 (12% van totale fte bezetting)	103 (20% van totale fte bezetting)	89 (16% van totale fte)

¹³ Exclusief sociaal werkbedrijf

¹⁴ Nu! decimalen afgerond, vacatures waarbij minimaal en maximaal fte is vermeld, wordt hier uitgegaan van minimale fte.

			bezetting)
• Fysieke leefomgeving en economie	14 (9% van totale fte bezetting)	36 (21% van totale fte bezetting)	25 (8% van totale fte in dienst)
• Interne en externe dienstverlening	15 (10% van totale fte bezetting)	24 (15% van totale fte bezetting)	27 (17% van totale fte in dienst)
• Mens en maatschappij	21 (16% van totale fte bezetting)	35 (22% van totale fte bezetting)	30 (17% van totale fte in dienst)
• Overige (o.a. AdB, staf, griffie)	2 (6% van totale fte bezetting)	8 (21% van totale fte bezetting)	6 (15% van totale fte in dienst)
Percentage vacatures ingevuld¹⁵			
• Fysieke leefomgeving en economie	61%	78%	66%
• Interne en externe dienstverlening	49%	86%	50%
• Mens en maatschappij	68%	93%	75%
• Overige (o.a. AdB, staf, griffie)	100%	88%	61%

Een aantal opmerkelijkheden op basis van bovenstaande tabel:

- De personele bezetting is gegroeid van 476 fte in 2021 naar 562 fte in 2023.
- Het relatieve aantal vacatures nam met 8 procentpunt toe in 2022 t.o.v. 2021. Er was vervolgens een 4 procentpunt daling van 2022 tot 2023.
- In 2022 waren er ten opzichte van de totale bezetting in de clusters veel vacatures bij de clusters fysieke leefomgeving en mens en maatschappij.
- In 2023 waren er ten opzichte van de totale bezetting in het cluster veel vacatures bij het cluster interne en externe dienstverlening en mens en maatschappij.
- Ruim meer dan de helft van de vacatures wordt ingevuld in de jaren 2021-2023. In 2022 werd 78% van de vacatures ingevuld.
- Daar waar in 2022 'slechts' 56% van de vacatures in het cluster fysieke leefomgeving en economie werd ingevuld, steeg dat naar 73% in 2023.
- Daar waar 86% van de vacatures in het cluster interne en externe dienstverlening werd ingevuld, daalde dit percentage naar 'slechts' 50% in 2023.

De uitdaging van het invullen van vacatures en de verwachtingen daaromtrent zijn, aldus respondenten, veelzijdig. Aan de ene kant geven respondenten aan dat vacatures over het algemeen goed ingevuld kunnen worden door de gemeente Eemsdelta. Het percentage ingevulde vacatures in bovenstaande tabel laat dat ook zien. Als een vacature niet ingevuld wordt, en er is urgentie om deze wel in te vullen, dan wordt er overgeschakeld op externe inhuur. Middels deze externe inhuur wordt vervolgens, geven respondenten aan, vrijwel altijd wel invulling gevonden voor de taken die in de vacatures staan. Respondenten merken daarbij wel op, zoals eerder in dit rapport aangegeven, dat de kosten die gepaard gaan met externe inhuur hoog zijn. Met name waar het gaat om langere inhuurtrajecten worden de kosten hoog, enkele respondenten noemen het sterker inbedden en managen van de afbouw van externe inhuur als mogelijke verbetering voor de gemeente om deze kosten te beperken.

¹⁵ Er worden drie categorieën gebruikt voor score invulling vacature: ja, nee, en ja/nee. Ja/nee staat gelijk aan vacature is nog in procedure. Voor de score hier wordt alleen de vacature 'ja' gebruikt.

De moeilijk vervulbare vacatures zijn voornamelijk functies van tactische en/of strategische aard. Zo geven respondenten aan dat beleidsadviseurs moeilijk te vinden zijn, bijvoorbeeld op de domeinen verkeer en vervoer, ruimte, economie en beheer openbare ruimte.

Respondenten geven aan dat de verwachting is dat het aantal vacatures voor de komende jaren stabiliseert. Daarbij wordt aangegeven dat de herindeling van de gemeente een periode opleverde waarbij het voor de organisatie in termen van functies en opvulling daarvan soms zoeken was. Deze periode was vervolgens ook nog eens tijdens de coronapandemie. Inmiddels lijkt het er nu op dat medewerkers goed op hun plek zitten en (beter) weten wat ze van hun werk kunnen en mogen verwachten na de indeling, aldus respondenten. Daardoor, is de verwachting, zullen er geen grote schommelingen meer plaatsvinden in het aantal en opvullen van vacatures op de korte en middellange termijn.

Waar het gaat om de verwachte benodigde kwaliteiten van nieuwe medewerkers geven respondenten aan dat het met name de functies zijn vanaf schaal tien en hoger die moeilijk te vervullen zijn. Dit zijn doorgaans specialistische functies die ervaring moeten hebben waar het gaat om werken binnen een gemeente, maar het weghalen van medewerkers bij andere gemeenten doet de gemeente Eemsdelta niet en vice versa. Verwachting is dat dit een blijvend aandachtspunt is.

H4 | Arbeidsmarktbeleid

In het voorgaande hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de personele knelpunten in de gemeente Eemsdelta. In dit hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop de gemeente Eemsdelta daarmee omgaat, het arbeidsmarktbeleid, waarmee een antwoord wordt gegeven op de deelvragen 9, 10 en 11. Onder arbeidsmarktbeleid verstaan we in het kader van dit rekenkameronderzoek alle maatregelen die worden ingezet om medewerkers van de gemeente te binden en potentiële nieuwe medewerkers aan te trekken.

In paragraaf 4.1 worden enkele relevante ontwikkelingen geschetst. Vervolgens wordt vanuit de visie op de ontwikkeling van de organisatie beschreven welke maatregelen worden ingezet en welke initiatieven door de gemeente Eemsdelta worden ondernomen om medewerkers te binden (paragraaf 4.2) en potentiële nieuwe medewerkers te boeien voor het werken bij de gemeente (paragraaf 4.3).

4.1 Eemsdelta in balans

Om de begroting van de gemeente Eemsdelta meerjarig sluitend te krijgen, is bij de start van de gemeente geconstateerd dat bezuinigen noodzakelijk is ('Eemsdelta in balans'). Als onderdeel van een totaal bezuinigingspakket van 11 miljoen euro in 2024, moet structureel 2,5 miljoen euro worden bespaard op personele inzet door beter samen te werken, slimmer te organiseren en efficiënter te werken. In de jaarrekening 2022 wordt geconstateerd dat voor 2022 de bezuinigingstaakstelling personeel is gerealiseerd. Tegelijkertijd heeft het college het besluit genomen om de ambtelijke organisatie voor 2022 incidenteel te versterken met extra inzet van personeel, zo staat beschreven in de Kadernota 2023. Hiermee wil het college recht doen aan enerzijds de bestuurlijke ambities en bestuursdoelen op essentiële dossiers zoals verwoord in het College-uitvoeringsprogramma (CUP) en anderzijds de toenemende werkdruk.¹⁶ De taakstelling personeel wordt voor de jaren 2023 en later verlaagd van 2,5 miljoen naar 1 miljoen euro. Navraag bij de ambtelijke organisatie leert dat de 1 miljoen euro besparing op personeel die overbleef, door de verschillende clusters gezamenlijk is gerealiseerd, in het bijzonder door het schrappen van vacatureruimte.

4.2 Het binden van medewerkers

In de programmabegroting 2023 wordt geconstateerd dat de organisatie, twee jaar na de herindeling, in een nieuwe fase van ontwikkeling komt. De krapte op de arbeidsmarkt en het blijven binden en boeien van medewerkers worden daarbij als belangrijke speerpunten gezien.

Medio 2022 is de gemeente Eemsdelta gestart met het programma "Eemsdelta groeit verder". Doelen van deze organisatieontwikkeling zijn:¹⁷

1. Bouwen aan een organisatiecultuur waarbij gewerkt wordt volgens kernwaarden (betrouwbaar, aantrekkelijk, dichtbij, innovatief, samen).

¹⁶ Kadernota 2023, p.15.

¹⁷ Presentatie Opdracht Programma Organisatie ontwikkeling, Samen verder groeien, Overleg concerndirectie 7 juni 2022.

2. Het werken aan een wendbare organisatie (waar integraal gewerkt wordt, verantwoordelijkheid en initiatief worden genomen en die politiek en bestuurlijk sensitief is).
3. Het (verder) ontwikkelen van de leiderschapsstijl, die verbindend, faciliterend en integrerend is.
4. Duurzaam inzetten van onze medewerkers (vakvolwassen medewerkers, ruimte voor ontwikkeling, goede balans werk-privé).

Het programma is uitgewerkt in vijf ontwikkellijnen/thema's waaronder al lopende of nieuwe activiteiten worden geplaatst. Dit zijn:¹⁸

1. Realiseren van de doelstellingen van Eemsdelta door het sturen op resultaat.
2. Blijven werken aan onze eigen ontwikkeling.
3. In gesprek over de beoogde ontwikkeling van de organisatie (SPP).
4. Zorgen voor elkaar.
5. Communicatie als vliegwiel om samen verder te ontwikkelen.

Vanuit de hiervoor geschetste uitgangspunten investeert de gemeente Eemsdelta op verschillende manieren in (het binden van) haar medewerkers, waaronder door te investeren in leiderschap, in de ontwikkeling van medewerkers en in de arbeidsvoorwaarden van medewerkers.

4.2.1 Investeren in leiderschap

Leiderschapsontwikkeling is belangrijk in het licht van de organisatieontwikkeling die wordt beoogd in de gemeente Eemsdelta en in het binden van medewerkers, zo blijkt uit zowel de bestudeerde documenten als uit de interviews.

Organisatiecultuur

Met de herindeling zijn drie gemeenten, Werkplein Fivelingo en WO Deal samengevoegd met elk hun eigen cultuur. De huidige organisatiecultuur van de gemeente Eemsdelta wordt door geïnterviewden gekenmerkt als informeel, collegiaal en gemoedelijk. Medewerkers zijn betrokken bij elkaar. Teammanagers en medewerkers hebben letterlijk en figuurlijk de deur open, zo merkt een respondent op. Als keerzijde hiervan wordt genoemd dat in een dergelijke cultuur medewerkers het lastig vinden elkaar aan te spreken of feedback te geven.

Stijl van leidinggeven

Meteen na de herindeling is er een traject voor leidinggevendenden gestart waarin faciliterend en verbindend leiderschap het uitgangspunt is. Leidinggeven op hoofdlijnen, binnen duidelijke kaders. Onderdeel van het leiderschapstraject is de jaarlijkse tweedaagse voor leidinggevendenden en ook is er iedere zes weken een brede managementontmoeting voor alle leidinggevendenden. Verantwoordelijkheden zijn laag in de organisatie belegd en autonomie en ruimte voor de professional worden als belangrijke uitgangspunten gezien. Naast leiderschapsontwikkeling is er sinds de herindeling ook nadrukkelijk aandacht voor teamontwikkeling. De teams worden, al naargelang vraag en behoefte, begeleid en ondersteund door verschillende externe bureaus.

¹⁸ Kernteam Organisatieontwikkeling, Uitwerking vervolgstappen Programma Organisatieontwikkeling, september 2023 tot en met juli 2024, t.b.v. directieoverleg 20 september 2023.

In verschillende interviews wordt opgemerkt dat er op dit moment nog geen gedeeld beeld van leiderschap bestaat in de gemeente Eemsdelta. Ook wordt betwijfeld of er op dit moment al sprake is van faciliterend leiderschap. In de praktijk hanteren verschillende leidinggevers, in het bijzonder teammanagers, verschillende stijlen van leidinggeven. Zo zijn er ook teammanagers met een meer hiërarchische stijl van leidinggeven. Daarbij wordt opgemerkt dat dat niet per definitie verkeerd is; niet alle medewerkers hebben tenslotte dezelfde behoeften. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt hierbij het belang van situationeel leidinggeven genoemd.

Een aandachtspunt is de *span of support* van een aantal teams; sommige teams zijn in de praktijk erg groot. Bij teams van meer dan dertig medewerkers wordt de beoogde wijze van leidinggeven als uitdaging gezien. Er is nu een zeer groot team in het fysiek domein van zeventig à tachtig medewerkers. Daar wordt nu gewerkt met een hulpstructuur, maar het is de bedoeling om dat team op te splitsen.

FIT-gesprekken

In het verleden bestonden er verschillende instrumenten die gericht waren op de duurzame inzetbaarheid van medewerkers. De gemeente probeert daar nu samenhang in aan te brengen. De gemeente wil maatwerk bieden en daarvoor wordt het goede gesprek tussen medewerkers en leidinggevers van belang geacht. Dit goede gesprek vindt plaats middels de zogenaamde FIT-gesprekken. FIT staat voor Functioneren (prestatie), Inzetbaarheid (vitaliteit en employability) en Toekomst (ontwikkeling en ambitie). In deze gesprekken wordt onder andere besproken wat de bijdrage van de medewerker is aan het realiseren van de organisatiedoelstellingen en maatschappelijke opgaven en welke persoonlijke ambities de medewerker heeft.¹⁹ Het initiatief voor de FIT-gesprekken ligt in principe bij de medewerker, maar kan ook door de leidinggevende worden genomen. Teammanagers hebben een belangrijke rol hierin. In interviews wordt aangegeven dat de FIT-gesprekken in sommige teams structureel ieder jaar plaatsvinden, terwijl dat in andere teams niet het geval is.

4.2.2 Investeren in de ontwikkeling van medewerkers

Bevindingen vanuit dit onderzoek wijzen erop dat medewerkersontwikkeling belangrijk is binnen de gemeente Eemsdelta. Dat gebeurt op verschillende manieren die hieronder uiteengezet worden.

Onboarding

Nieuwe medewerkers bij de gemeente Eemsdelta volgen een onboarding-programma dat in totaal 100 dagen duurt. Dit programma bestaat uit drie onderdelen en wordt afgesloten met een evaluatie. De drie onderdelen zijn:²⁰

1. Het introductieboekje voor de nieuwe medewerker (nuttige informatie die voor de daadwerkelijke indiensttreding aan huis bezorgd gaat worden).
2. De introductiehandleiding voor de leidinggevende (leidraad om alle stappen te zetten die nodig zijn en tips voor een warm welkom).
3. Aandachtspunten voor de 'buddy' gedurende de eerste 100 dagen (een programma voor de aangewezen buddy vanuit het team om met de nieuwe medewerker op te pakken).

¹⁹ Gemeente Eemsdelta, Strategisch opleidingsbeleid 2023-2028.

²⁰ Werkgroep Organisatieontwikkeling, Memo aan Concerndirectie Onboarding programma, 17 mei 2023.

De gemeente Eemsdelta kiest met het buddytraject voor een interactief inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers. Gedurende de eerste 100 dagen worden nieuwe medewerkers begeleid door een buddy; een vaste begeleider die de nieuwe medewerker houvast moet geven in zijn nieuwe werkomgeving. De ideale buddy heeft een functieprofiel dat aansluit bij dat van de nieuwe medewerker en is bekend met de taken die de nieuwe medewerker gaat uitvoeren. De buddy kan de nieuwe medewerker ook inwijden in het informele karakter (organisatiecultuur, de lunch, de bestuursstijl van een wethouder, de wandeling, gezamenlijke activiteiten buiten werktijd) van de organisatie.²¹ Respondenten zijn positief over de wijze waarop het onboarding-programma van de gemeente Eemsdelta is opgezet. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat wanneer medewerkers buddy worden, zij daar wel voldoende tijd voor moeten krijgen.

Duurzame inzetbaarheid en werkdruk

De gemeente Eemsdelta maakt de ontwikkeling van levenfasebewust personeelsbeleid, waaronder het generatiepact, naar inzet op duurzame inzetbaarheid van medewerkers, dat wil zeggen, gezonde, productieve, betrokken en veerkrachtige medewerkers vanaf hun eerste werkdag tot aan het pensioen. Aandachtspunten daarbij zijn onder meer het stimuleren van de dialoog tussen medewerker en organisatie, gedeelde verantwoordelijkheid en een integrale benadering.²²

Werkdruk is van invloed op de duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Uit eerder onderzoek²³ en uit de interviews blijkt dat de werklast/werkdruk bij de gemeente Eemsdelta aanzienlijk hoger ligt dan in gemeenten van vergelijkbare omvang en ook als hoog wordt ervaren door medewerkers. Er wordt veel van medewerkers gevraagd, zo constateren verschillende respondenten, en dat geldt voor medewerkers op alle niveaus, van uitvoering tot directie. Prioriteiten stellen, keuzes maken en daarover vervolgens het gesprek voeren met raad, college en ambtelijke organisatie zijn een aandachtspunt.

Opleiden

De gemeente Eemsdelta heeft aandacht voor het opleiden en de ontwikkeling van medewerkers. Jaarlijks wordt in de begroting 1,6% van de loonsom (exclusief SW) gereserveerd voor opleidingskosten en 15% van het totaal budget wordt jaarlijks aangemerkt als collectief opleidingsbudget voor team- en clusteroverstijgende opleidingen.²⁴ In tabel 3 wordt een overzicht geschetst van de opleidingskosten in 2022 en 2023, waarbij wordt opgemerkt dat 2022 nog deels als coronajaar moet worden aangemerkt.

Tabel 3 Opleidingskosten in 2022 en 2023

Jaar	Bedrag primitieve begroting	Bedrag begrotingswijziging	Bedrag begroot	Bedrag werkelijk
2022	716.800	-139.000	577.800	574.810,65
2023	764.500	30.000	794.500	763.695,03

²¹ Aandachtspunten voor buddy's, n.d.

²² Presentatie Duurzame inzetbaarheid. Kunnen, willen, mogen. Vergadering OR, 9 maart 2023.

²³ Berenschot, Benchmark formatie en kosten Gemeente Eemsdelta, 2021 en 2022.

²⁴ Tussenevaluatie opleidingsbudgetten (stand 1 juli 2023).

De gemeente heeft een strategisch opleidingsbeleid opgesteld voor 2023-2028. Met dit strategisch opleidingsbeleid geeft de gemeente aan op welke wijze leren en ontwikkelen een rol speelt in het realiseren van de organisatiedoelstellingen en maatschappelijke opgaven en bijdraagt aan de dienstverlening, passend bij de besturingsfilosofie en kernwaarden van de gemeente Eemsdelta. Het beleid maakt deel uit van het personeelsbeleid en is onderdeel van een eerder genoemd thema (blijven werken aan de eigen ontwikkeling) uit het organisatiebrede programma organisatieontwikkeling. Naast het strategisch opleidingsbeleid is er een opleidingsplan met de focus voor de komende drie tot vijf jaar opgesteld. Binnen de MT's van de verschillende clusters worden jaarlijks de opleidingswensen geïnventariseerd en vertaald naar dit collectieve opleidingsplan. Ook vindt er een vertaalslag plaats per cluster/team van de organisatiedoelstellingen en maatschappelijke opgaven uit het strategisch opleidingsbeleid naar een jaarplan waarin ook activiteiten gericht op de loopbaan van de medewerkers worden opgenomen.²⁵

De coördinatie van de collectieve opleidingen wordt uitgevoerd vanuit de afdeling P&O in samenwerking met de leidinggevenden. De teammanagers zijn budgethouder van het opleidingsbudget voor hun team. De wijze waarop medewerkers worden benaderd voor deelname aan een collectieve opleiding hangt af van de situatie. Wanneer deelname functieafhankelijk is, worden medewerkers via de leidinggevende uitgenodigd. Als een training voor alle medewerkers open staat, is intranet het communicatiekanaal.²⁶ Collectieve opleidingen vallen onder de Eemsdelta Academie. Daarnaast werkt de gemeente met GoodHabit, een digitale opleidingstool waarmee medewerkers onbepaald toegang hebben tot een aanbod van ruim 150 online trainingen.

Het beeld bestaat dat de opleidingsmogelijkheden steeds beter worden gevonden door medewerkers. Wel worden er vraagtekens geplaatst bij de visie achter GoodHabit en de aansluiting daarvan op de behoeften van de medewerkers. Door medewerkers wordt opgemerkt dat zij het opleidingsaanbod graag meer vraaggestuurd zouden zien.

Ontwikkelen

In het strategisch opleidingsbeleid geeft de gemeente Eemsdelta aan dat zij Strategische Personeelsplanning (SPP) wil inzetten om toekomstige ontwikkelingen te verbinden met het huidige personeelsbestand. Met de kennis en inzichten die voortkomen uit SPP wil de gemeente Eemsdelta gericht de in-, door- en uitstroom van haar personeel beïnvloeden en acteren op de ontwikkelingen. Met SPP kan inzichtelijk worden gemaakt of de juiste medewerker (nog) op de juiste plek zit en wat deze medewerker nu of in de toekomst nodig heeft aan leren en ontwikkelen om bij te kunnen (blijven) dragen aan het realiseren van de organisatiedoelstellingen en de maatschappelijke opgaven, aan de dienstverlening en aan de eigen duurzame inzetbaarheid, aldus het strategisch opleidingsbeleid. Ook kan door middel van SPP geanticipeerd worden op het aanstaande vertrek van ervaren medewerkers die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en kan nagedacht worden over de toekomstige invulling van de functie.

²⁵ Gemeente Eemsdelta, Strategisch opleidingsbeleid 2023-2028.

²⁶ Team P&O, Voorstel Concerndirectie Eemsdelta, Collectief opleidingsplan 2023, 11 januari 2023.

Begin 2020 is het Mobiliteitspunt Eemsdelta ingericht. In de eerste fase was het doel hiervan om, na de plaatsingsprocedure, bovenformatieve medewerkers te begeleiden naar een nieuwe plek binnen of buiten de organisatie.²⁷ Vervolgens is, mede op basis van de uitkomsten van een afstudeeronderzoek²⁸, besloten om het mobiliteitspunt door te ontwikkelen naar het Loopbaancentrum Eemsdelta. Dit loopbaancentrum zou een laagdrempelig punt moeten zijn waar alle vraag en aanbod op het gebied van loopbaanontwikkeling samenkomt met als uitgangspunten:²⁹

- Leidinggevendenden ondersteunen bij loopbaanvraagstukken van hun medewerkers en een bijdrage leveren aan het verder ontwikkelen van een cultuur waarin fouten maken mag, als je er maar van leert (oppakken in combinatie met traject leiderschapontwikkeling en gesprekkencyclus).
- Bij alle interventies de behoefte van medewerkers centraal laten staan, waarbij vanzelfsprekend ook de organisatiebehoefte van belang is. De levensfase bepaalt de behoefte en deze kan steeds verschillend zijn. Dit vraagt een maatwerkpakket.

Het Loopbaancentrum Eemsdelta wordt bemenst door eigen P&O-adviseurs met expertise op het gebied van loopbaancoaching in samenwerking met de teammanager P&O. Instrumenten die via het Loopbaancentrum Eemsdelta kunnen worden ingezet zijn onder andere persoonlijkheidsprofielen, assessments, ontwikkelgesprekken, studie-adviesgesprekken of bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het meedraaien in een tijdelijk project.³⁰

Recent heeft de gemeente besloten een aantal medewerkers een persoonlijk leiderschapstraject aan te bieden. Het traject richt zich op ontwikkelaars; dit zijn medewerkers die betrokken zijn bij een ontwikkeling of die een veranderopdracht hebben.³¹

4.2.3 Investeren in arbeidsvoorwaarden

Ook arbeidsvoorwaarden werden regelmatig door respondenten en ook in de documenten genoemd.

Salarissen

In de voorbereiding van de herindeling zijn in 2020 de functieboeken Eemsdelta ontworpen en vastgesteld. Vervolgens is iedere medewerker geplaatst op of geselecteerd voor één van de functies in de functieboeken. In 2023 bleek dat er functies waren gewijzigd en nieuwe functies waren ontstaan. De gemeente constateerde dat het functiehuis zoals dat was ontworpen voor de herindeling, niet meer actueel was en heeft vervolgens functieonderhoud uitgevoerd. Het doel van het functieonderhoud was om te komen tot een actueel en evenwichtig functiehuis met een bij de organisatie en opgaven passend marktconform loongebouw. Bij het functieonderhoud is het functiewaarderingsstelsel HR21 gehanteerd.³²

²⁷ Team P&O, Voorstel Concerndirectie Doorontwikkeling Mobiliteitspunt naar Loopbaancentrum Eemsdelta, 6 juli 2021.

²⁸ M. Meijer, Eemsdelta is dichtbij. Een onderzoek naar factoren die een waardevolle bijdrage leveren aan employabiliteit en daarmee (interne) mobiliteit van medewerkers, 5 januari 2021.

²⁹ Team P&O, Voorstel Concerndirectie Doorontwikkeling Mobiliteitspunt naar Loopbaancentrum Eemsdelta, 6 juli 2021.

³⁰ Team P&O, Voorstel Concerndirectie Doorontwikkeling Mobiliteitspunt naar Loopbaancentrum Eemsdelta, 6 juli 2021.

³¹ Voorstel ontwikkellijn persoonlijk leiderschap, n.d.

³² Functieonderhoud HR21: indelingsadviezen, 11 juni 2023; Besluit algemeen directeur gemeente Eemsdelta, 19 juni 2023.

De salariering wordt door verschillende respondenten als aandachtspunt gezien voor de zittende medewerkers van de gemeente Eemsdelta. Verschillende respondenten spreken van scheefgroei in het salarishuis, wat tot een gevoel van ongemak bij medewerkers leidt. Zo zit er een verschil in de onderhandelingspositie van medewerkers die nu binnenkomen ten opzichte van medewerkers die een aantal jaar geleden in dienst kwamen bij de gemeente. Er worden bijvoorbeeld weleens medewerkers binnengehaald in schaal 12 voor een schaal 11 functie, terwijl mensen die al in dienst zijn in schaal 11 blijven zitten, en er worden door de gemeente soms arbeidsmarkttoelagen ingezet bij het aantrekken van nieuwe medewerkers. Ook hebben medewerkers de indruk dat externen veelal een hoger salaris ontvangen voor hetzelfde werk en ook dat leidt volgens verschillende respondenten tot scheve gezichten. Daarnaast bestaat er door bestaande afspraken in de voormalige gemeenten, een verschil tussen de uitloopschalen van medewerkers uit de verschillende gemeenten. In een interview wordt opgemerkt dat medewerkers het beeld hebben dat de bereidheid om flexibel te zijn in arbeidsvoorwaarden met name in de hogere regionen van het salarishuis zit, terwijl bij de uitvoering die bereidheid minder lijkt. Met betrekking tot het aantrekken van nieuwe medewerkers wordt signaleerd dat het moeilijk concurreren is met een gemeente als Groningen, omdat dat een financieel aantrekkelijker werkgever is.

Overige arbeidsvoorwaarden

Om een aantrekkelijk werkgever te zijn en te blijven vergoedt de gemeente Eemsdelta sinds 2023 de reiskosten die medewerkers maken voor woon-werkverkeer, een ontwikkeling die door respondenten positief wordt beoordeeld. Aanleiding is dat de gemeente het een steeds grotere uitdaging vindt om goed en voldoende personeel te vinden. Het feit dat thuiswerken veel gemakkelijker is geworden, zorgt ervoor dat potentiële medewerkers niet alleen uit de regio komen en de gemeente vindt het belangrijk om hierop voor te sorteren in de huidige krappe arbeidsmarkt. Medewerkers ontvangen een reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer van € 0,21 per 1 januari 2023 en € 0,22 per 1 januari 2024 met een maximum van 30 kilometer enkele reis (60 kilometer retour).³³

Daarnaast heeft de gemeente nog verschillende andere relevante regelingen en initiatieven in het kader van aantrekkelijk werkgeverschap, waaronder:

- Het opstellen van een richtlijn bijzondere beloning om een extra beloning toe te kunnen kennen aan (een groep) medewerkers die een buitengewone, (bijzondere) inspanning of prestatie hebben geleverd die niet direct voortvloeit uit de vervulling van de eigen functie.³⁴
- Een eenmalige tegemoetkoming voor medewerkers onder de cao SW en de cao Aan De Slag in de vorm van cadeaubonnen ter waarde van € 50 van de Jumbo in het kader van goed en aantrekkelijk werkgeverschap en als tegemoetkoming voor de inflatie en energiearmoede.³⁵
- Het inschalen van vakantiekrachten in de aanloopschaal van de functie waar ze op worden ingezet in plaats van tegen het minimum (jeugd)loon.³⁶

³³ Raadsvoorstel Aantrekkelijk werkgeverschap - reiskostenvergoeding woon-werk, 15 februari 2023.

³⁴ Richtlijn Bijzondere beloning, n.d.

³⁵ Team P&O, Voorstel Concerndirectie Eenmalige tegemoetkoming medewerkers cao SW en cao Aan de Slag, 29 november 2022.

³⁶ Team P&O, Voorstel Concerndirectie Vakantiekrachten, juli 2023.

- Een regeling voor de opbouw van compensatie-uren om daarmee medewerkers passende mogelijkheden te bieden om meer flexibiliteit in hun werktijden te brengen en zo ruimte te creëren voor een gezonde werk/privébalans en bijvoorbeeld zorg voor kinderen en ouders.³⁷
- Het aanbieden van bedrijfsfruit op de verschillende locaties van de gemeente.³⁸
- Het opstellen van een richtlijn hoe te handelen bij rouw.³⁹

4.3 Het boeien van medewerkers

Waar binden van medewerkers gaat om het creëren van een verbinding met medewerkers, gaat het bij het boeien van medewerkers over het vasthouden en bestendigen van die verbinding, maar ook om het aantrekken van nieuwe medewerkers. Bevindingen van dit onderzoek laten zien dat bij de gemeente Eemsdelta ingezet wordt op arbeidsmarktcommunicatie, samenwerking, traineeships en de inhuur van externen om dit te realiseren. De ervaren voor- en nadelen worden hieronder uiteengezet.

4.3.1 Arbeidsmarktcommunicatie

Met de in de voorgaande paragraaf genoemde investeringen in leiderschap, de ontwikkeling van medewerkers en arbeidsvoorwaarden probeert de gemeente Eemsdelta niet alleen een aantrekkelijk werkgever voor de zittende medewerkers te zijn, maar kan zij zich ook (tot op zekere hoogte) onderscheiden van andere gemeenten en nieuwe medewerkers aantrekken. Daarnaast onderneemt de gemeente nog verschillende andere initiatieven om in beeld te komen bij potentiële nieuwe medewerkers (arbeidsmarktcommunicatie).

Zo heeft de gemeente Eemsdelta een eigen recruiter in dienst en kiest zij voor een andere benadering bij het werven van nieuwe medewerkers. Onlangs zijn er bijvoorbeeld inwoners betrokken bij de werving en selectie van een nieuwe gebiedsregisseur. De gemeente heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het vergroten van haar zichtbaarheid. Daarbij probeert men het unieke karakter van de gemeente te benadrukken, waaronder de complexe opgaven en uitdagingen die spelen in Eemsdelta en de kansen en mogelijkheden die daaruit voortvloeien, maar ook de ruimte die medewerkers krijgen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Verder is de website opnieuw ingericht en worden op de vacaturepagina foto's van eigen medewerkers geplaatst. Ook is de zichtbaarheid op social media vergroot.

4.3.2 Samenwerking

De gemeente Eemsdelta wil zich onderscheiden op de arbeidsmarkt, maar staat in verband met de krapte op de arbeidsmarkt open voor manieren om regionaal samen te werken. De gemeente is te vinden op werkenvoorgoningen.nl, de website waar zeven Groningse gemeenten hun vacatures plaatsen. De gemeente is vertegenwoordigd in het regionale netwerk P&O en er is goed contact met andere gemeenten in Groningen en de provincie, waarbij de nadruk ligt op het onderling delen van kennis en kunde. Er is een gentlemen's agreement met andere gemeenten in Groningen om niet actief elkaars personeel te

³⁷ Voorstel algemeen directeur gemeente Eemsdelta, Regeling Compensatie-uren 2024 en verder, 13 oktober 2023; Regeling compensatie-uren 2024.

³⁸ Team P&O, Memo aan de Concerndirectie, Bedrijfsfruit, 31 januari 2023.

³⁹ Richtlijnen hoe te handelen bij rouw, 23 september 2022.

benaderen. De gemeente zoekt samenwerking met scholen door middel van het aanbieden van stages en ook met het bedrijfsleven.

De gemeente heeft de wens om de opgestarte samenwerking binnen [werkenvoorgroningen.nl](https://www.werkenvoorgroningen.nl) uit te bouwen en de relatie met de provincie te verstevigen.

4.3.3 Traineeships

De gemeente Eemsdelta geeft in het strategisch opleidingsbeleid aan dat zij traineeplekken wil aanbieden aan jonge mensen die net afgestudeerd zijn en die intern verder opgeleid gaan worden. Hiervoor wil de gemeente onder andere ontwikkeltrajecten gaan opzetten. Bij het traineeprogramma wordt de samenwerking gezocht met andere (Groninger) gemeenten en de provincie. In de zomer van 2024 zou met het traineeprogramma gestart moeten worden, zo wordt in gesprekken aangegeven. De gemeente Eemsdelta werkt momenteel aan het ontwikkelen van stagebeleid in samenwerking met verschillende onderwijsinstellingen (zie voorgaande paragraaf).

4.3.4 De inhuur van externen

Wanneer het niet lukt om de benodigde medewerkers aan te trekken of wanneer er sprake is van een tijdelijke vraag naar medewerkers, dan kan de gemeente overgaan tot externe inhuur van personeel. Met betrekking tot het aandeel externe inhuur is er in de gemeente Eemsdelta geen kwantitatieve norm of doelstelling afgesproken. De externe inhuur van de gemeente wordt als hoog beoordeeld door de respondenten. Een belangrijke verklaring hiervoor is volgens hen gelegen in de versterkingsopgave. Hiervoor is tijdelijke inzet nodig vanuit het programma Aardbevingen de Baas, maar ook vanuit de lijn. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van medewerkers die werkzaam zijn met betrekking tot de openbare ruimte. Door het Rijksaardbevingsprogramma is er (tijdelijk) financiële ruimte om medewerkers in te huren.

De inhuur loopt altijd via het digitale platform groningenhuurtin.nl. Een aandachtspunt ten aanzien van de externe inhuur is het borgen van continuïteit. Er wordt in sommige gevallen voor langere tijd extern ingehuurd en door de ingehuurde medewerkers wordt een netwerk opgebouwd en wordt kennis opgedaan die de gemeente zou willen behouden bij vertrek van de betreffende medewerkers. Bepaalde werkzaamheden zouden uiteindelijk in de lijn belegd moeten worden. Respondenten geven aan dat het met het oog op het borgen van continuïteit wenselijk zou zijn om een medewerker van de gemeente te laten meelopen met een extern ingehuurde medewerker. De kennis en het netwerk blijven dan behouden bij vertrek van de ingehuurde medewerker.

H5 | Inzichten uit andere gemeenten

In het vorige hoofdstuk zijn de uitkomsten uit dit onderzoek die betrekking hebben op de gemeente Eemsdelta gepresenteerd. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten te lezen die raken aan de manier waarop de andere gemeenten omgaan met de uitdaging van personele knelpunten. Deze uitkomsten hebben betrekking op deelvraag 12 (Wat kan de gemeente Eemsdelta van andere gemeenten leren voor wat betreft haar arbeidsmarktbeleid?).

5.1 De aanpak van personele knelpunten in drie gemeenten

In het kader van dit onderzoek zijn professionals van drie gemeenten gesproken omtrent het thema personele knelpunten. Dit zijn de gemeenten Hollands Kroon, Het Hogeland, en Almelo. Eerst volgt een toelichting op de mate waarin personele knelpunten ervaren worden, waarna uiteengezet wordt hoe de gemeente als aantrekkelijk werkgever personele knelpunten voorkomt en/of bestrijdt. Elk stuk wordt afgesloten met een korte reflectie op externe inhuur.

5.1.1 Gemeente Hollands Kroon

Personele knelpunten binnen de gemeente: over het algemeen ervaart de gemeente Hollands Kroon geen problemen bij het invullen van vacatures. Personele krapte wordt momenteel met name ervaren bij specifieke strategische functies, zoals de functie van concerncontroller en de strategisch adviseur economie en visserij. Ook wordt de zoektocht naar boa's hier als voorbeeld genoemd van een personele uitdaging. Soms leidt personele krapte binnen de gemeente tot uitstel van werkzaamheden maar in de regel is er weinig uitstel of vertraging door personele knelpunten. Daar waar er uitstel optreedt, gaat het betreffende team met de wethouder om de tafel om te bespreken wat oplossingsmogelijkheden zijn.

Manieren om personele knelpunten tegen te gaan: de gemeente Hollands Kroon zet sterk in op aantrekkelijk werkgeverschap en benoemt een aantal factoren die daarbij helpen. Zo wordt gewerkt met **zelfsturende teams** waarbinnen medewerkers een grote mate van vrijheid hebben. Medewerkers zijn hier positief over maar, merken de respondenten tijdens het interview op, dit vraagt ook veel verantwoordelijkheid van medewerkers. Deze verantwoordelijkheid draagt mogelijk bij aan een hoge werkdruk. Maatregelen die worden ingezet om **medewerkers te binden** worden gekenmerkt door maatwerk en betrokkenheid van de medewerkers zelf. Zo is er onlangs, op initiatief van medewerkers, een **dag van ontwikkeling en groei voor alle medewerkers** georganiseerd. Ook hebben medewerkers ruimte om te kiezen uit het beschikbare **opleidingsaanbod (My learning factory)** of kan men in gesprek gaan over andersoortige wensen ten aanzien van opleidingen. Eigen initiatief is hierin van groot belang. In de gemeente Hollands Kroon worden geen arbeidsvoorwaardelijke uitdagingen ervaren, ook niet ten opzichte van bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft een **onboarding programma** waarin nieuwe medewerkers door zittende medewerkers gedurende drie dagen uitleg krijgen over de gemeente. De gemeente werkt daarbij niet meer met een buddiesysteem. In het verleden organiseerde de gemeente zogenaamde **talentavonden** om nieuwe medewerkers aan te trekken. De gemeente opende haar deuren en mensen konden langskomen om zicht te krijgen op wat de gemeente doet en konden als talent worden aangemerkt.

Talenten kwamen in een pool en bij vacatures werd eerst intern gekeken of er geschikte kandidaten waren en als dat niet het geval was, dan werden mensen uit de pool benaderd. Deze werkwijze is inmiddels losgelaten. De gemeente gaat nu werken met selecteurs die zijn getraind door een extern bureau in de zogenaamde skills-methodiek. Hierbij **staan vaardigheden centraal** en wordt gekeken of kandidaten bij de gemeente Hollands Kroon passen. De gemeente organiseert **open dagen** samen met onder andere de politie en de brandweer. Daarnaast **bezoekt de gemeente scholen**, bijvoorbeeld voor het geven van **sollicitatietrainingen**, en wordt samenwerking gezocht door middel van het bieden van **stageplekken en afstudeerstages** (mbo en hbo).

Externe inhuur: De externe inhuur van de gemeente Hollands Kroon wordt als redelijk hoog gezien. Soms wordt er ingehuurd omdat functies langere tijd niet kunnen worden ingevuld, maar meestal betreft het tijdelijke inhuur, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte. De gemeente Hollands Kroon is tijdelijk **gestopt met het aanbieden van traineeships**. De gemeente gaat evalueren wat dit de afgelopen tien jaar heeft opgeleverd en gekost. In de praktijk blijken veel trainees de organisatie snel weer te verlaten. De gemeente overweegt om in de toekomst te werken met meer gerichte traineeships, bijvoorbeeld op het gebied van control en financiën. De **samenwerking met andere gemeenten** bij het aanbieden van traineeships wordt als kansrijk gezien. De gemeenten in Noord-Holland hebben afgesproken om niet actief in te zetten op het werven van elkaars medewerkers. De gemeente Hollands Kroon maakt gebruik van het **regionale platform** werkeninnoordhollandnoord.nl voor het plaatsen van vacatures. Incidenteel is er sprake van een **uitwisseling van personeel met andere gemeenten** in de regio.

5.1.2 Gemeente Het Hogeland

Personele knelpunten binnen de gemeente: in de gemeente Het Hogeland worden in het bijzonder bij strategische functies (functies vanaf schaal 12/13) personele knelpunten ervaren. Hierdoor verschuiven taken naar medewerkers die daar in mindere mate voor zijn toegerust. Gesignaleerd wordt dat gemeenten veranderen naar netwerkorganisaties en dat vraagt om een ander type medewerker.

Manieren om personele knelpunten tegen te gaan: de organisatiecultuur van de gemeente Het Hogeland wordt gekarakteriseerd als **een cultuur waarin** (nieuwe) medewerkers **worden gezien en waar aandacht is voor elkaar**. Er wordt gestreefd naar **dienend leiderschap**. De gemeente kent geen uitgewerkte loopbaanpaden, maar op eigen initiatief kan er heel veel, zo wordt opgemerkt. Daarbij kunnen medewerkers de zogenaamde **'ontwikkelbon'** inzetten. De gemeente Het Hogeland kent geen bijzondere arbeidsvoorwaarden gericht op het binden dan wel werven van medewerkers. De gemeente wil **strategische personeelsplanning** introduceren. Het urgentiebesef ten aanzien van de aanpak van personele knelpunten groeit. Bij het werven van nieuwe medewerkers wil de gemeente de nadruk leggen op de eigenheid van de gemeente. Ruimte om jezelf te zijn, persoonlijke ontwikkeling op eigen initiatief, **ruimte als professional en een goede werk-privébalans worden als belangrijkste kenmerken** van Het Hogeland gezien. Momenteel is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een **werkenbijhethogeland-website**. De gemeente streeft ernaar vacatures zo te formuleren en **sollicitatieprocedures zo in te richten dat zij aansluiten bij de doelgroep**.

De gemeente Het Hogeland **ziet samenwerking met andere gemeenten als kans** en deze samenwerking begint inmiddels vorm te krijgen, waarbij de nadruk vooral ligt op de uitwisseling van kennis en in mindere mate van personeel. Dat laatste wordt in de praktijk belemmerd door onder andere verschillen in organisatiecultuur en praktische zaken. De gemeente Het Hogeland werkt niet met traineeships, maar ziet samenwerking met andere gemeenten hierin wel als kans. Ook wordt een **gezamenlijke wervingscampagne** van noordelijke gemeenten als mogelijk initiatief gezien.

Externe inhuur: In de gemeente Het Hogeland wordt relatief veel externe inhuur ingezet. Dit is het gevolg van een arbeidsmarktprobleem, maar komt ook door de keuzes die door de gemeente worden gemaakt; externe inhuur wordt door de flexibiliteit die daarmee gemoeid is als minder risicovol gezien dan medewerkers in vaste dienst.

5.1.3 Gemeente Almelo

Personele knelpunten binnen de gemeente: ook de gemeente Almelo ervaart personele knelpunten waar het gaat om het invullen van met name strategische functies. Concrete voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn de functies van adviseur economie, adviseur stedelijke ontwikkeling, concern jurist, business controller en planoloog. Deze functies zijn moeilijk in te vullen waardoor (mogelijk) werk blijft liggen.

Manieren om personele knelpunten tegen te gaan: De gemeente Almelo is momenteel bezig met '**employer branding**': het ontwikkelen van het beeld waarmee de gemeente naar buiten wil treden en zich wil **onderscheiden van andere gemeenten**. Desgevraagd wordt de gemeente als volgt getypeerd: een tikkeltje eigenwijs, mouwen opstropen en geen proefballonnetjes, maar doen. Het moet nog scherper worden waar de gemeente voor staat. Dit moet vertaald worden naar een **missie en visie** en vervolgens naar arbeidsmarktcommunicatie. De gemeente Almelo **werkt samen met andere gemeenten** in de regio, in het bijzonder Hengelo en Enschede, bijvoorbeeld in het **gezamenlijk werven** van een programmamanager. Voor wat betreft arbeidsvoorwaarden wijkt de gemeente niet af van andere Twentse gemeenten. Soms wordt een functie hoger gewaardeerd in een andere gemeente, maar dat gebeurt niet vaak. **Incidenteel worden arbeidsmarkttoelagen ingezet**, maar dat wordt niet gestimuleerd. Men is daar voorzichtig in vanwege onder meer het effect op het bestaande personeelsbestand. Wanneer je iemand werft uit de commerciële wereld, dan kun je soms niet anders, maar dan heeft dit vaak wel een tijdelijk karakter.

De gemeente Almelo heeft een intentieverklaring met Saxion en is bezig met een intentieverklaring met het ROC. De gemeente heeft tot op heden geen grootschalige campagnes georganiseerd om nieuwe medewerkers aan te trekken. Wel is de gemeente aanwezig op **banenmarkten, stagemarkten** en wordt er gebruikgemaakt van **LinkedIn** voor het kenbaar maken van vacatures. Er is een pilot gestart waarbij medewerkers een bonus krijgen wanneer zij **geschikte kandidaten aandragen**. Deze pilot duurt een jaar en is afgekaderd met duidelijke richtlijnen. Tot op heden is de bonus nog niet uitbetaald. De gemeente Almelo ontwikkelt nu een **werkenbij-website**. Hierbij wordt **samengewerkt met de afdeling communicatie**. De gemeente houdt niet bij in hoeverre de verschillende initiatieven succesvol zijn bij het werven van nieuwe medewerkers. Dit gebeurt nu op basis van een onderbuikgevoel.

Vanuit Twentse Kracht, een **samenwerkingsverband van meer dan twintig overheidsinstanties** in Twente, worden er **traineeships** aangeboden. Verschillende trainees van deze traineeships hebben gewerkt binnen de gemeente Almelo. Het is niet bekend of zij ook op de langere termijn bij de gemeente blijven werken.

Externe inhuur: Door middel van externe inhuur worden moeilijk vervulbare functies voor een deel ingevuld. Ook gebeurt het dat medewerkers taken erbij doen die anders zouden blijven liggen. Ten aanzien van externe inhuur wordt opgemerkt dat de inzet van externe medewerkers weliswaar verlichting kan bieden, maar dat externe medewerkers ook moeten worden ingewerkt waarmee externe inhuur dus ook iets van de organisatie vraagt. De gemeente Almelo werkt met een **inhuurdesk** die een signaal moet geven wanneer er te lang wordt ingehuurd. Wanneer wordt ingehuurd op formatieplekken dan zoekt de gemeente naar vaste medewerkers. Desondanks zijn er medewerkers die langer dan twee jaar worden ingehuurd.

5.2 Inzichten en lessen uit andere gemeenten: wat kan gedaan worden?

- Personeelskrapte speelt bij alle vier gemeenten in meer of mindere mate, met name op strategische functies wordt personele krapte ervaren.
- Er zijn zowel overeenkomsten als verschillen in instrumenten die door gemeenten worden ingezet voor het binden en boeien van medewerkers. Wat kan een gemeente doen om personele knelpunten tegen te gaan?
 - Definieer en leg de nadruk op de eigenheid van de specifieke gemeente als werkgever bij de werving van nieuwe medewerkers, in hoeverre onderscheiden gemeenten zich daadwerkelijk van elkaar?
 - Geef medewerkers eigen initiatief en keuzevrijheid. Dit wordt van belang gevonden, bijvoorbeeld waar het gaat om opleiding en ontwikkeling.
 - Zoek regionale samenwerking op, met name bij het aanbieden van traineeships, het gezamenlijk werven en in dienst nemen van bepaalde (moeilijk invulbare) strategische functies, het uitwisselen van kennis en een gezamenlijke vacaturepagina.
 - Kies er als gemeente voor om vacatureteksten en de wijze van werven aan te laten sluiten bij de doelgroep.
 - Het verschil in arbeidsvoorwaarden tussen gemeenten lijkt beperkt en wordt niet heel belangrijk gevonden. Gemeenten zijn terughoudend bij het inzetten van arbeidsmarkttoelagen door de negatieve effecten daarvan op het zittende personeelsbestand.
 - Werk aan personele uitwisseling tussen gemeenten. Het uitwisselen van personeel tussen gemeenten stuit vooralsnog veelal op praktische problemen.
 - Investeer in samenwerking met onderwijsinstellingen (mbo en hbo).
 - Organiseer open dagen, al dan niet met andere organisaties, zoals de politie en de brandweer, dit kan nieuwe medewerkers tot gevolg hebben.
 - Gebruik inhuur strategisch: haal kennis binnen, gebruik de flexibiliteit, maar borg kennis die opgebouwd wordt.

Op de volgende pagina worden deze uitkomsten grafisch weergegeven in een infographic.

Personele knelpunten

In dit onderzoek is er met professionals van drie gemeenten gesproken over : ervaringen , aanpak, acties en eventuele externe inhuur.
(met inzicht uit andere gemeenten)



Huidige situatie:
Personele knelpunten bij strategische functies

- (vanaf schaal 12/13)

Aanpak:

- Cultuur gecreëerd : 'Aandacht voor elkaar!'
- Dienend leiderschap



Huidige situatie:
Personele krapte bij specifieke strategische functies

- (onder andere functies zoals *concerncontroller, strategisch adviseur economie en visserij en BOA's*)

Soms leidt dit tot uitstel of vertraging van projecten

Aanpak:

- Zelfsturende teams - soms hoge werkdruk



Huidige situatie:
Personele knelpunten bij strategische functies

- (onder andere functies zoals *adviseur economie, adviseur stedelijke ontwikkeling, concern jurist, business controller en planoloog*)

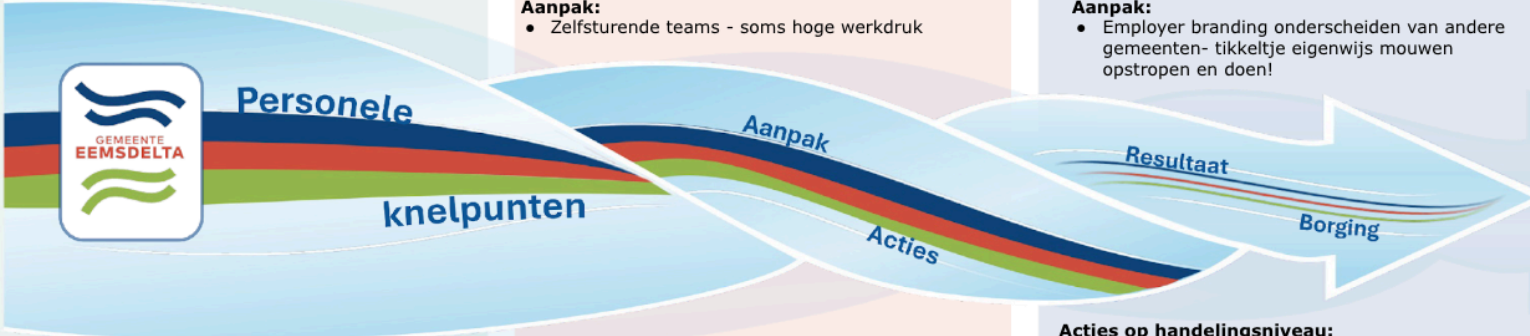
Aanpak:

- Employer branding onderscheiden van andere gemeenten- tikkeltje eigenwijs mouwen opstropen en doen!



Aanbevelingen personele knelpunten

- Definieer en leg nadruk op **eigenheid** gemeente
- Realiseer eigen initiatief en keuzevrijheid bijv. bij opleidingen en ontwikkeling
- Zoek regionale samenwerking voor aanbieden van traineeships, werven/vacatures strategische functies en uitwisseling van kennis
- Sluit vacatureteksten en proces aan bij de doelgroep
- Werk aan uitwisseling personeel tussen gemeenten
- Investeer in samenwerking onderwijsinstellingen (MBO en HBO)
- Organiseer open dagen met o.a. politie, brandweer en eventueel andere organisaties.
- Gebruik inhuur strategisch: haal kennis binnen, gebruik de flexibiliteit, maar borg kennis die opgebouwd wordt



Acties op handelingsniveau:

- 'Ontwikkel bon' in te zetten t.b.v. loopbaanpad
- Strategische personeelsplanning - binden en werven
- Ruimte als professional, goede werk - privé balans
- Sollicitatieproces aansluiten bij doelgroep

Externe inhuur

- Relatief hoog

Samenwerking

- Samenwerking - uitwisseling kennis met andere gemeenten (nog niet zozeer personeel)
- Gezamenlijke werving campagnes Noordelijke gemeenten (mogelijk initiatief)

Acties op handelingsniveau:

- Dag van de ontwikkeling en groei voor alle medewerkers
- Sterk opleidingsaanbod
- Onboarding Programma
- Open dagen
- Gemeente bezoekt scholen – sollicitatietraining
- Stageplekken (MBO) en afstudeerplekken (HBO, WO)

Externe inhuur

- Redelijk hoog

Samenwerking

- Samenwerking - uitwisseling personeel met andere gemeenten

Acties op handelingsniveau:

- Incidenteel arbeidsmarkttoelagen ingezet
- Geen grote campagnes, wel aanwezig op banenmarkten en stagemarkten
- LinkedIn als advertentiemedium
- Medewerkers referentie bonus bij aandragen geschikte kandidaten
- Twentse Kracht samen met ruim 20 overheidsinstanties (gericht op traineeships)

Externe inhuur

- Moeilijke vervulbare functies deels extern ingevuld
- Via inhuurdesk bewaakt men inhuurperiode

Samenwerking

- Regio samenwerking – vooral Enschede en Hengelo – gezamenlijk werven



H6 | Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen geschetst ten aanzien van de personele knelpunten in de gemeente Eemsdelta en wordt de wijze waarop daarmee wordt omgegaan geduid. Daarmee wordt een antwoord geformuleerd op deelvraag 13.

6.1 Conclusies

- **De gemeente Eemsdelta ervaart personele knelpunten, maar de effecten daarvan op de uitvoering van taken zijn vooralsnog beperkt.**

In de gemeente Eemsdelta doen zich personele knelpunten voor die de uitvoering van taken en het realiseren van strategische doelstellingen van de gemeente (kunnen) raken. Personele knelpunten doen zich voor binnen de gehele organisatie en betreffen in het bijzonder daar waar functies van tactische en/of strategische aard van belang zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden. De personele knelpunten zijn in de eerste plaats het gevolg van de uitdaging die wordt ervaren bij het invullen van bepaalde vacatures. In de tweede plaats is er sprake van een toegenomen werklast die zijn oorzaak vindt in een toename van de hoeveelheid en complexiteit van taken die belegd worden bij gemeenten in het algemeen, en een hoog ambitieniveau binnen de gemeente Eemsdelta in het bijzonder. Deze ontwikkeling draagt vervolgens ook sterk bij aan de ervaren werkdruk onder medewerkers. Desondanks heeft het gebrek aan personeel nog geen grote korte termijngevolgen voor de daadwerkelijke uitvoering van de taken van de gemeente, mede door de inzet van externe inhuur. Op de lange termijn zou dit, waar het bijvoorbeeld gaat om beleid, wel gevolgen kunnen hebben.

- **Het blijven binden en boeien van medewerkers is een belangrijk speerpunt voor de gemeente Eemsdelta, zo blijkt niet alleen uit het beleid, maar ook in de praktijk.**

De gemeente Eemsdelta investeert op verschillende manieren in (het binden van) haar medewerkers. Dat gebeurt in de eerste plaats door met scholing en ontmoeting te investeren in de ontwikkeling naar **faciliterend en verbindend leiderschap**. De FIT-gesprekken tussen medewerkers en leidinggevenden zijn hierbij van groot belang. In de leiderschapsontwikkeling zijn echter nog stappen te zetten. Faciliterend en verbindend leiderschap wordt nog niet overal in de organisatie ervaren. Daarnaast investeert de gemeente in de **ontwikkeling van medewerkers**. Zo is er een onboardingprogramma voor nieuwe medewerkers en is er een opleidingsaanbod dat steeds beter gevonden lijkt te worden door de medewerkers. De gemeente wil strategische personeelsplanning introduceren om toekomstige ontwikkelingen te verbinden met het huidige personeelsbestand en heeft een loopbaancentrum ingericht om leidinggevenden en medewerkers te ondersteunen. Er is aandacht, maar nog geen oplossing, voor de hoge werkdruk van medewerkers die voor een belangrijk deel wordt toegeschreven aan het hoge ambitieniveau van de gemeente. Ten aanzien van de **arbeidsvoorwaarden** blijkt dat de salariëring van medewerkers als aandachtspunt wordt gezien, mede door het toekennen van arbeidsmarkttoelagen, diversiteit in uitloopschalen en het (vermeende) verschil in salaris tussen externe inhuur en het zittende personeelsbestand. Recent vergoedt de gemeente de reiskosten die medewerkers maken voor woon-werkverkeer, een regeling die positief wordt ervaren. Daarnaast zijn er nog verschillende andere regelingen en initiatieven gericht op aantrekkelijk werkgeverschap.

- **De gemeente Eemsdelta investeert in toenemende mate en op verschillende manieren in het aantrekken van nieuwe medewerkers. Verschillende van deze initiatieven staan nog in de kinderschoenen waardoor de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan op dit moment lastig te beoordelen is.**

Met het investeren in leiderschap, de ontwikkeling van medewerkers en arbeidsvoorwaarden probeert de gemeente Eemsdelta niet alleen een aantrekkelijk werkgever voor de zittende medewerkers te zijn, maar kan zij zich ook (tot op zekere hoogte) onderscheiden van andere gemeenten en nieuwe medewerkers aantrekken. Daarnaast onderneemt de gemeente nog verschillende andere initiatieven om in beeld te komen bij potentiële nieuwe medewerkers. Dit gebeurt in de eerste plaats door **arbeidsmarktcommunicatie**. Met de inzet van een recruiter, een andere manier van werven, investeren in de communicatie via de website en daarbij het benadrukken van het unieke karakter van de gemeente Eemsdelta, probeert de gemeente zich te profileren op de arbeidsmarkt. De gemeente staat positief tegenover intensivering van de **samenwerking** met andere gemeenten en de provincie, maar deze samenwerking beperkt zich momenteel voornamelijk tot het uitwisselen van kennis en kunde. De samenwerking met scholen krijgt momenteel vorm door bijvoorbeeld afspraken te maken over stages. Ook is de gemeente bezig met het ontwikkelen van **traineeships**.

- **De vier bestudeerde gemeenten ervaren vergelijkbare personele knelpunten. Er zijn veel overeenkomsten, maar ook verschillen in de instrumenten die de gemeenten inzetten om medewerkers te binden en boeien en nieuwe medewerkers aan te trekken.**

Personeelskrapte speelt bij alle vier gemeenten in meer of mindere mate, met name waar het strategische functies betreft. Externe inhuur is voor de gemeenten een belangrijk instrument om de effecten op de uitvoering van taken te beperken. Gemeenten zoeken de oplossing voor personele knelpunten in (meer of minder vergaande) samenwerking met andere gemeenten in de regio, het (al dan niet gezamenlijk met andere gemeenten) opzetten van traineeships, intensivering van de samenwerking met onderwijsinstellingen, maatwerk in het opleidingsaanbod, maatwerk in sollicitatieprocedures en een stijl van leidinggeven die faciliterend is en waarbij de nadruk ligt op eigen initiatief en keuzevrijheid voor de medewerker. Het belang en effect van sturen op arbeidsvoorwaarden wordt in dit verband niet echt gezien.

6.2 Aanbevelingen

- Prioriteer in de hoge ambities die binnen de gemeente Eemsdelta op bestuurlijk niveau worden gesteld en op ambtelijk niveau worden doorvertaald. Daarmee wordt de werklust/werkdruk voor medewerkers lager en wordt meer ruimte gecreëerd voor deelname aan opleidings- en ontwikkelmogelijkheden, de begeleiding en daarmee het behoud van nieuwe collega's en het meelopen met extern ingehuurde collega's om kennis te borgen. Overweeg om standaard in raads-/collegevoorstellen de belasting op de ambtelijke organisatie mee te nemen. Dit draagt uiteindelijk bij aan het blijvend binden en boeien van medewerkers (*conclusie 2*).
- Zorg voor keuzevrijheid en benadruk het eigen initiatief van medewerkers ten aanzien van opleiding en ontwikkeling. Uit ervaringen bij andere gemeenten blijkt dat dit bijdraagt aan het binden en boeien van medewerkers (*conclusies 2 en 4*).

- Definieer en benadruk de eigenheid van de gemeente Eemsdelta in wervingscampagnes, een strategie die ook door andere gemeenten wordt gehanteerd en die ondersteunend is aan de werving van nieuwe medewerkers (*conclusies 3 en 4*).
- Besteed niet alleen aandacht aan het werven en positioneren van trainees, maar investeer ook in het behoud van deze medewerkers voor de langere termijn, bijvoorbeeld door te werken met loopbaanpaden. Alleen dan wordt er een structureel effect bereikt, zo blijkt uit de ervaringen bij andere gemeenten (*conclusies 2 en 4*). Zoek de samenwerking met andere gemeenten in de regio voor het aanbieden van traineeships (*conclusies 3 en 4*).
- Breid de samenwerking met andere gemeenten uit met betrekking tot werving en het gezamenlijk invullen van bepaalde (strategische) functies. Dit is een toevoeging aan het bestaande instrumentarium op het gebied van HR (*conclusie 4*) en kan ook resulteren in andere manieren van werven en selecteren (*conclusie 3*).
- Laat vacatureteksten en sollicitatieprocedures aansluiten bij de beoogde doelgroepen om de effectiviteit van personeelswerving te vergroten. Dit draagt bij aan het werven en mogelijk ook selecteren van nieuwe medewerkers (*conclusie 3*).
- Intensiveer de samenwerking met onderwijsinstellingen. Dit kan door middel van het faciliteren van (mbo en hbo) stages, maar bijvoorbeeld ook door het verzorgen van sollicitatietrainingen waar professionals van de gemeente potentiële werknemers (studenten) voorbereiden op sollicitatieprocedures in het algemeen en bij de gemeente Eemsdelta in het bijzonder. Dit is een waardevolle manier om nieuwe medewerkers te werven (*conclusies 3 en 4*) en kan ook bijdragen aan het binden en boeien van medewerkers wanneer huidige medewerkers ingezet worden bij deze open dagen (*conclusie 2*).
- Organiseer open dagen met bijvoorbeeld de politie, de brandweer en eventueel andere organisaties om de zichtbaarheid en bekendheid van de gemeente te vergroten. Niet alleen draagt dit bij aan het beeld binnen de samenleving van deze organisaties, het is ook een kans voor deze organisaties om zich te profileren als potentiële werkgever. Dit is een potentieel waardevolle manier om nieuwe medewerkers aan te trekken (*conclusie 4*).
- Borg de kennis die wordt opgebouwd door middel van externe inhuur. Maak het onderdeel van het takenpakket van de ingehuurde externen om de kennis die ingebracht wordt te borgen bij de gemeente Eemsdelta. Dat kan bijvoorbeeld door de extern ingehuurde verantwoordelijk te maken voor het opleiden van (jonge) collega's binnen het vakgebied, of verantwoordelijk te maken voor het organiseren van kennissessies waardoor expertise bij een grotere groep collega's terechtkomt. Dit draagt ook bij aan het binden en boeien van medewerkers (*conclusie 2*).

Bijlage 1 | Bestudeerde documenten

- 'Eemsdelta is dichtbij'. Visie, besturingsfilosofie en dienstverlening Gemeente Eemsdelta.
- Coalitieakkoord Gemeente Eemsdelta 2021-2026 'Samen werken aan onze toekomst'.
- Programmaplan Aardbevingen de Baas Eemsdelta, n.d.
- Berenschot, Benchmark formatie en kosten Gemeente Eemsdelta, 2021 en 2022.
- Presentatie Opdracht Programma Organisatie ontwikkeling, Samen verder groeien, Overleg concerndirectie 7 juni 2022.
- Kernteam Organisatieontwikkeling, Uitwerking vervolgstappen Programma Organisatieontwikkeling, september 2023 tot en met juli 2024, t.b.v. directieoverleg 20 september 2023.
- Gemeente Eemsdelta, Strategisch opleidingsbeleid 2023-2028.
- Werkgroep Organisatieontwikkeling, Memo aan Concerndirectie Onboarding programma, 17 mei 2023.
- Aandachtspunten voor buddy's, n.d.
- Presentatie Duurzame inzetbaarheid. Kunnen, willen, mogen. Vergadering OR, 9 maart 2023.
- Tussen evaluatie opleidingsbudgetten (stand 1 juli 2023).
- Team P&O, Voorstel Concerndirectie Eemsdelta, Collectief opleidingsplan 2023, 11 januari 2023.
- Team P&O, Voorstel Concerndirectie Doorontwikkeling Mobiliteitspunt naar Loopbaancentrum Eemsdelta, 6 juli 2021.
- M. Meijer, Eemsdelta is dichtbij. Een onderzoek naar factoren die een waardevolle bijdrage leveren aan employabiliteit en daarmee (interne) mobiliteit van medewerkers, 5 januari 2021.
- Functieonderhoud HR21: indelingsadviezen, 11 juni 2023; Besluit algemeen directeur gemeente Eemsdelta, 19 juni 2023.
- Raadsvoorstel Aantrekkelijk werkgeverschap - reiskostenvergoeding woon-werk, 15 februari 2023.
- Richtlijnen hoe te handelen bij rouw, 23 september 2022.
- Richtlijn Bijzondere beloning, n.d.
- Team P&O, Voorstel Concerndirectie Eenmalige tegemoetkoming medewerkers cao SW en cao Aan de Slag, 29 november 2022.
- Team P&O, Memo aan de Concerndirectie, Bedrijfsfruit, 31 januari 2023.
- Team P&O, Voorstel Concerndirectie Vakantiekrachten, juli 2023.
- Voorstel algemeen directeur gemeente Eemsdelta, Regeling Compensatie-uren 2024 en verder, 13 oktober 2023.
- Regeling compensatie-uren 2024.
- Presentatie Ontwikkellijn persoonlijk leiderschap, Samen verder groeien, n.d.
- Voorstel ontwikkellijn persoonlijk leiderschap, n.d.
- Kernteam Organisatieontwikkeling & Gebiedsregie, Besluit over voorstel ontwikkellijn persoonlijk leiderschap, 28 maart 2024.
- Programmabegrotingen 2021, 2022 en 2023.
- Jaarrekeningen 2021 en 2022.
- Kadernota 2023.
- Raadsvoorstel kadernota 2023.

Bijlage 2 | Respondenten

- Portefuillehouder personeel en organisatie/burgemeester
- Gemeentesecretaris
- Clusterdirecteuren
- Teammanager P&O
- Afvaardiging Ondernemingsraad
- Recruiter
- Programmamanager organisatieontwikkeling
- P&O-adviseurs
- HR-professionals van de gemeenten Het Hogeland, Hollands Kroon en Almelo

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

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

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

26 augustus 2024

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs :

- dr. M. de Vries CPC
- dr. L. Collou

Kenmerknummer : PO039629-2422

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl