

# Op weg naar een toekomstbestendig personeelsbestand

Gemeente Heemstede



# Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen

## Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek

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

Hierbij stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

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

## Onze aanpak in een vogelvlucht

De bovenstaande onderzoeksvragen zijn beantwoord met behulp van:

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

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

## Conclusies

### **Heemstede functioneert, ondanks kleinere capaciteit, goed door hoge draagkracht**

Op hoofdlijnen kunnen we concluderen dat Heemstede momenteel goed functioneert, ondanks dat we vanuit de benchmark hebben geconstateerd dat de formatie in Heemstede van een kleinere omvang is én ook de inhuur lager is dan bij vergelijkbare gemeenten. Dat de organisatie van Heemstede het toch goed doet, verklaren we deels door de kleinere oppervlakte van de gemeente en minder sociale problematiek, maar ook door de 'werking' (het verrichten) van de organisatie. De organisatie wordt omschreven als een informele, warme organisatie. Medewerkers zijn beschreven als creatief, inventief, betrokken, loyaal en hardwerkend. Er is een hogere 'draagkracht' van de medewerkers in de organisatie met een goede samenwerking en veel solidariteit tussen medewerkers, en ook het probleemoplossend vermogen van de organisatie is hoog. Op de 'draagkracht' komen we verderop nog terug.

Dat Heemstede goed functioneert leiden we af uit een aantal 'objectieve' indicatoren, zoals: de goede financiële positie, de goede resultaten in het laatste medewerkerstevredenheids-onderzoek (2021) en een laag ziekteverzuim. Wij voegen daar op grond van onze eigen waarneming nog aan toe:

- Er is nadrukkelijk aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners.
- Heemstede is zowel juridisch als financieel in 'control'.
- De ruimtelijke kwaliteit en staat van onderhoud van de openbare ruimte zijn hoog.
- De gemeente blijkt ondanks de krapte op de arbeidsmarkt toch in staat om jongeren aan te trekken en te binden.
- Heemstede ziet de invoering van de Omgevingswet met vertrouwen tegemoet.
- Ook de digitaliseringsopgave wordt voortvarend opgepakt: de digitale basis van de organisatie is versterkt, interne werkprocessen bij teams zijn verbeterd en gedigitaliseerd, steeds meer producten en diensten kunnen digitaal worden aangevraagd, et cetera.
- Wij hebben in onze interviews positief ingestelde mensen ontmoet, die positief over hun werk en de gemeente spraken en die de kritiekpunten die er ook waren, onderbouwd en vanuit een positieve benadering aan de orde stelden.

### ***Er liggen stevige opgaven voor Heemstede***

Evenals andere gemeenten kent ook Heemstede een aantal belangrijke opgaven en uitdagingen. Denk hierbij aan de invoering van de Omgevingswet, de Wet inburgering, de energie- en warmtetransitie, digitalisering en vraagstukken rondom informatieveiligheid en privacy, en de opvang en huisvesting van vluchtelingen en asielzoekers.

De stapeling van opgaven is voor een kleine gemeente als Heemstede een grotere uitdaging, mede gelet op de huidige capaciteit van de organisatie. Daarnaast zien we ook een aantal lokale opgaven die specifiek gelden voor Heemstede:

- ***Ontwikkeling van een beheergemeente naar ontwikkelgemeente.*** Dit vraagt om andere rollen, competenties en vaardigheden, meer gericht op regievoering, stimuleren en ruimte creëren voor initiatieven, samen ontwikkelen, et cetera.
- ***Bestending van de samenwerking met Bloemendaal.*** De samenwerking wordt op het gebied van bedrijfsvoering verder geborgd. Ook wordt gekeken bij welke andere taakvelden inhoudelijk bredere samenwerking van toegevoegde waarde kan zijn.
- ***Personele opgave.*** De gemeente Heemstede kenmerkt zich, evenals veel andere gemeenten, door een relatief hoge gemiddelde leeftijd. Dit betekent dat veel ervaren personeel de komende jaren met pensioen gaat en 'vervangen' zal moeten worden. Instroom van nieuwe medewerkers is nodig, wat gezien de steeds krappere wordende arbeidsmarkt een forse opgave zal zijn. Hiertoe kan een andere prioritering in relatie tot de inzet van HRM nodig zijn; (nog) meer gericht op het werven van nieuwe medewerkers en het inspelen op de arbeidsmarkt; ook voor de rest van de organisatie als het gaat om opleiden en ontwikkelen, binden en boeien.
- ***Zelfstandigheid.*** De bestuurlijke keuze om als kleine gemeente zelfstandig te blijven is an sich al een opgave.

### ***Uitvoeringskracht is versterkt, maar op onderdelen nog onder de maat***

Om al deze opgaven het hoofd te kunnen bieden heeft de gemeenteraad besloten een extra investering in de organisatie te doen om voldoende uitvoeringskracht te behouden. Het betreft een uitbreiding van 14 fte, waarvan 9 fte ten behoeve van de basis op orde en 5 fte ten behoeve van nieuwe taken, zoals de uitvoering van de Wet inburgering, extra boa-capaciteit in verband met de verminderde inzet van de politie en de benodigde capaciteit voor de verdere professionalisering, en het managen van het gemeentelijk vastgoed.

Met deze extra investering heeft Heemstede een inhaalslag gemaakt ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, hoewel de totale formatie nog steeds van een kleinere omvang is dan gemiddeld. Anders gezegd: ook met de uitbreiding in het kader van 'Uitvoeringskracht op orde' beschikt Heemstede nog steeds over minder capaciteit dan vergelijkbare gemeenten. Het verschil bedraagt ongeveer 8-9 fte.

### ***De draagkracht van de formatie is hoog***

Naast de formatie die 'op papier' nodig is om de taken goed uit te kunnen voeren, is ook de draagkracht van de formatie dan wel de organisatie van belang. Tijdens het onderzoek hebben we geconstateerd dat er zowel factoren zijn die positief bijdragen aan de draagkracht als factoren die negatief bijdragen aan de draagkracht. Een factor die de draagkracht verhoogt, is dat een overgrote meerderheid van de medewerkers die we gesproken hebben, aangeeft dat er sprake is van veel solidariteit tussen medewerkers. Medewerkers zijn loyaal en zeer bereid om werkzaamheden van elkaar over te nemen als dat nodig is. Ook is het probleemoplossend vermogen van de organisatie hoog. Dit komt mede door de compacte organisatie met korte lijnen. Hierdoor weten medewerkers elkaar snel en makkelijk te vinden als het moet.

Er is aangegeven dat de werkdruk in de organisatie als hoog wordt ervaren voor medewerkers die werken aan de projecten van het domein Ruimte en het project 'opvang'. Uit het laatste medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO, 2021) blijkt dat ook werkdruk gerelateerde items behoren tot de grootste dalers in dat onderzoek. Ook absoluut gezien behoort werkdruk bij de lagere scores. Laag en lager moeten in dit onderzoek negatief worden opgevat. Ook wordt het in dat onderzoek door de medewerkers het meest genoemd als aandachtspunt. Geconcludeerd wordt dat de werkdruk een belangrijk aandachtspunt is voor de gemeente Heemstede.

Hieronder geven we een overzicht van de belangrijkste factoren die positief dan wel negatief bijdragen aan de draagkracht van de formatie/organisatie.

Positief	Negatief
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stevige digitale basis</li> <li>• Medewerkers zijn loyaal en zeer bereid om dingen voor en met elkaar op te pakken</li> <li>• Laag ziekteverzuim</li> <li>• De organisatie is oplossingsgericht</li> <li>• Lijnen in de organisatie zijn kort</li> <li>• Veel ontwikkelmogelijkheden</li> <li>• Instroom van nieuwe (jonge) medewerkers</li> <li>• Intensieve regionale samenwerking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatief veel eenpitters (slechts één deskundige voor een taak)</li> <li>• Inhuur op sleutelposities</li> <li>• Toenemende uitstroom van ervaren (pensioengerechtigde) collega's, wat in combinatie met de instroom van jongeren bij enkele teams leidt tot gebrek aan kennis en senioriteit</li> <li>• Onvoldoende strategische capaciteit en richting</li> <li>• Hoge ervaren werkdruk</li> <li>• Project- en procesmatig kan worden versterkt</li> <li>• Sturingsinformatie nog niet optimaal</li> <li>• Gebrek aan helderheid in taken rollen en verantwoordelijkheden</li> </ul>

### ***Tussen de domeinen en teams zijn verschillen***

#### ***Met name het fysieke domein is kwetsbaar***

De formatie die de gemeente Heemstede op deze taken inzet is in vergelijking met de referentiegemeenten 'dun' en op onderdelen ook onder de maat, zo komt uit het benchmarkonderzoek naar voren. Dit geldt voor de beleidsmatige, de projectmatige en de regietaken in verband met de groei naar een ontwikkelgemeente. Er worden knelpunten op ruimtelijke planvorming en gebiedsontwikkeling, beleid energie/duurzaamheid, vastgoedbeheer en wonen geconstateerd. Daarbij is er de genoemde ervaren werkdruk. Dit maakt de organisatie kwetsbaar, ook met het oog op de invoering van de Omgevingswet en de slag die de gemeente moet maken van een beheergemeente naar een ontwikkelgemeente.

#### ***Sociaal domein moeite met opvangen nieuwe ontwikkelingen***

Ook de formatie binnen het sociaal domein is van een kleinere omvang dan gemiddeld, maar is passend bij de taakstelling. Ook het aantal uitkeringsgerechtigden, Wmo-cliënten en jongeren met jeugdhulp zijn namelijk kleiner dan gemiddeld. Ook gesprekspartners vanuit het sociaal domein zelf geven aan dat de capaciteit in principe voldoende is om het takenpakket uit te voeren en dat die in verband staat met de problematiek en beleidskeuzes van dit moment. Daar waar knelpunten worden ervaren, geldt dit met name ten aanzien van de beschikbare tijd om goed in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. Deze kunnen lastig binnen de huidige formatie worden opgevangen, zoals recent weer is gebleken bij de opvang en huisvesting van vluchtelingen en statushouders. Dat is een forse opgave die veel extra werk met zich meebrengt en waarvoor op dit moment aanvullende capaciteit wordt ingehuurd voor verschillende rollen (projectleiding en -ondersteuning, beleid en communicatie).

Ook de invoering van de nieuwe Wet inburgering en de decentralisatie van Beschermd Wonen, die naar verwachting per 2024 plaatsvindt, legt extra druk op de formatie. Wij raden aan hier gericht aandacht aan te besteden.

### ***Ondersteunende teams (c.q. de bedrijfsvoering) beschikken over voldoende uitvoeringskracht***

Wij concluderen dat de formatie die gemeente Heemstede inzet ten behoeve van de staf en ondersteunende taken (belegd bij stafafdeling Financiën, de GRDIT en de GR Bedrijfsvoering) in verhouding staat tot het takenpakket, en vergelijkbaar is met de inzet in andere gemeenten. Tussen de teams zijn wel wat verschillen. Meer formatie wordt ingezet voor Juridische zaken en Financiën en Control. Dat is verklaarbaar, gezien de toenemende juridisering van de samenleving in combinatie met het grote aantal klachten en bezwaarschriften, en de politiek-bestuurlijke aandacht voor financiën en juridische control. Ook het aantal leidinggevenden is bovengemiddeld. Heemstede kent een gemiddelde span of control/attention van 12 fte per (fte) leidinggevende, wat lager is in vergelijking met de referentiegemeenten (gemiddeld 22), en ook lager dan de formatierichtlijn die BMC hanteert voor integraal management: 1 op 15. Minder formatie wordt ingezet voor bestuurs- en managementadvisering (o.a. strategische advisering, programma- management). De inzet op de overige taakvelden (HRM, I&A, Communicatie, en Facilitaire Zaken) is vergelijkbaar met die in de referentiegemeenten.

### ***Loongebouw is vergelijkbaar***

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

### ***Aanbevelingen***

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

- 1. Zorg voor voldoende bezetting en expertise.** Uit het onderzoek komt naar voren dat op verschillende onderdelen sleutelfuncties niet of onvoldoende zijn ingevuld, specifieke kennis en expertise ontbreekt en de strategische capaciteit niet/onvoldoende is belegd. Dit geldt met name voor het fysieke domein als het gaat om ruimtelijke beleids- en ontwikkelcapaciteit (gebiedsontwikkeling, wonen, vastgoedbeheer, energie/duurzaamheid). Echter, ook binnen het sociaal domein ontbreekt de personele bezetting om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. In het licht van de huidige en toekomstige ontwikkelingen maakt dit de organisatie kwetsbaar.
- 2. Koester de betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers.** Dit is een sterk punt van de organisatie en zorgt ervoor dat veel in de ambtelijke organisatie gewoon goed gaat. Koester deze betrokkenheid en loyaliteit en investeer vooral in het vergroten van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit, het omgevingsbewustzijn, projectmatige vaardigheden (regierol), loslaten en vertrouwen geven, en het nemen van

eigenaarschap en verantwoordelijkheid. Dat zijn vaardigheden die ook nodig zijn om invulling te geven aan de ontwikkeling die de gemeente Heemstede doormaakt van een beheer- naar een ontwikkelgemeente.

**3. Blijf inzetten op strategische personeelsplanning en de arbeidsmarktstrategie.**

Met de vaststelling van het Strategisch HRM-beleid heeft de organisatie een goede stap gezet. Met name het vertrek van oudere ervaren medewerkers is momenteel voor Heemstede een aandachtspunt. Deze behoefte zal de komende jaren blijven toenemen. Verder adviseren wij de aanwezige competenties en vaardigheden die nodig zijn voor de toekomst inzichtelijk te krijgen. Incidenteel is er voorzichtig een begin gemaakt met strategische personeelsplanning; enkele individuele leidinggevendenden hebben op eigen initiatief een inschatting gemaakt, maar dit is niet organisatiebreed opgepakt. Wij raden aan hiermee te beginnen.

De gemeente heeft een sterke arbeidsmarktstrategie en het is belangrijk hier ook naar de toekomst aandacht aan te blijven besteden. Hierbij kan gedacht worden aan 'slim' of anders organiseren, wanneer het als gevolg van de krappe arbeidsmarkt niet mogelijk is bepaalde vacatures in te vullen. Daarbij kan gedacht worden aan een flexibele rolinvulling waardoor medewerkers breder inzetbaar zijn of het organiseren van taken in samenwerking met partner Bloemendaal of andere gemeenten.

**4. Vergroot het strategisch vermogen van de organisatie.**

Versterk de strategische adviesvaardigheden van de organisatie zowel kwalitatief als kwantitatief. Investeer zowel in het aantrekken van medewerkers voor strategische (advies)functies als in het opleiden van medewerkers tot de strategisch adviseurs van de toekomst, en laat deze aansluiten bij de koers/richting van de organisatie en de (toekomstige) strategische opgaven. Besteed hier bewust aandacht aan binnen het selectieproces van nieuwe medewerkers.

**5. Onderzoek de organisatorische inbedding van de huisvesting en opvang van vluchtelingen nader.**

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

## BMC

Databankweg 26D  
3821 AL Amersfoort

Postbus 490  
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00  
info@bmc.nl  
[www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)

KvK BMC Advies 32078667  
IBAN NL91ABNA0504035754  
BTW NL80.86.63.598 B.01

# Colofon

13 juli 2023

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs : 

- drs. R.J. (Richard) Journée
- drs. B.A. (Benno) Wiendels
- A. (Angelique) Aquarius MSc
- D.I. (Daphne) Postma MSc
- A. (Anneke) Oosterwoud BBA
- K. (Koen) van Kroonenburg
- B. (Bart) Schepers

Projectnummer : PO035709

Kijk voor meer info op onze website: [bmc.nl](http://bmc.nl)