

Doelmatig personeelsbeleid | Factsheet

Analyse van de relatie tussen personeelskenmerken en doelmatigheid van het taakveld bestuur en ondersteuning van gemeenten

Wat willen we weten?

Binnen de publieke dienstverlening speelt de productiefactor personeel een grote rol. In de meeste sectoren van de publieke dienstverlening schommelt het aandeel personeelskosten in de totale kosten rond de 70 procent. Dat betekent dat de doelmatigheid van overheidsorganisaties voor een groot deel voortvloeit uit een doelmatige inzet van personeel. Dit werpt ook direct de vraag op of de doelmatigheid te beïnvloeden is door (goed) personeelsmanagement. Om die vraag te beantwoorden is het van belang te weten wat de beste sturingsmogelijkheden zijn. Dit onderzoek levert een bijdrage hieraan door het effect van verschillende personeelskenmerken op de doelmatigheid te analyseren.

Casus: dienstverlening gemeenten op gebied van bestuur en ondersteuning

Hiervoor is een casus gekozen die zich goed leent voor zo'n analyse: de doelmatigheid van gemeenten in Nederland op het taakveld bestuur en ondersteuning in 2021. Op dit taakveld vindt het grootste deel van de personeelsinzet van gemeenten plaats. In 2021 wordt ruim 40 procent van de personeelskosten van alle gemeenten hierop geboekt.

Belangrijkste diensten bestuur en ondersteuning

- het ondersteunen van het politiek-bestuurlijke proces binnen de gemeente;
- het verlenen van diensten aan burgers en bedrijven in de vorm van documentverstrekking, verrichten van registraties en het innen van gemeentelijke belastingen;
- het ondersteunen van het gehele ambtelijke apparaat van de gemeente.

Wat bedoelen we met doelmatigheid?

We spreken hier over doelmatigheid, maar in feite gaat het over productiviteit: de verhouding tussen de geleverde prestaties en de inzet van middelen. Als de prestaties tussen organisaties onderling met elkaar worden vergeleken, hebben we het over doelmatigheid. Is de doelmatigheid van een organisatie – in dit geval een gemeente - 100 procent, dan is er geen enkele andere gemeente te vinden die dezelfde prestatie levert tegen een lagere middeleninzet. Is de doelmatigheid van gemeente X bijvoorbeeld 60 procent, dan is er een gemeente die dezelfde prestatie levert tegen slechts 60 procent van de inzet van middelen van gemeente X. Gemeente X kan dus nog 40 procent kostenbesparingen realiseren.

Welke personeelskenmerken kunnen doelmatigheid beïnvloeden?

Uit de literatuur blijkt dat er allerlei personeelskenmerken zijn die invloed kunnen uitoefenen op de doelmatigheid. Zoals de samenstelling van het personeel (geslacht, leeftijd), de vorm van de arbeidsrelaties (vast/flex, inschaling, deeltijd), personeelsverloop en (ziekte)verzuim en de sturing van de organisatie (aandeel leidinggevendenden). Opvallend is dat er in de literatuur weinig consensus is over de richting van de doelmatigheidseffecten van de verschillende personeelskenmerken. Wel kunnen we op grond van de literatuur positieve effecten van scholing verwachten en negatieve effecten van een groot personeelsverloop en een hoog ziekteverzuimpercentage. Deze hypothesen worden getoetst aan de hand van de analyseresultaten. Daarnaast schatten we de effecten van verschillende andere personeelskenmerken. In de uiteindelijke analyse zijn de doelmatigheidseffecten van zeven personeelskenmerken geanalyseerd.

Personeelskenmerken in uiteindelijke analyse

- Deeltijdfactor
- In- en uitstroom (%)
- Personeelsaandeel (%)
- Dienstverband ≥ 10 jaar (%)
- Verzuim (%)
- Vast dienstverband (%)
- Opleidingskosten per medewerker

Op basis van beschikbare gegevens over deze kenmerken van het gemeentelijk personeel én data over prestaties, inzet van middelen en omgevingsfactoren hebben we een goeddeels representatieve steekproef van 141 gemeenten kunnen samenstellen met de gewenste gegevens. Deze steekproef is geanalyseerd door middel van een econometrisch model.

De resultaten van deze analyse volgen hierna, gevolgd door een samenvattend overzicht waarin ook de uitkomsten van de analyses van twee uitgebreidere steekproeven zijn opgenomen. Deze steekproeven van 181 en 305 gemeenten bevatten een kleiner aantal personeelskenmerken en zijn gebruikt om de robuustheid van de resultaten van de kleine steekproef te onderzoeken. Ook worden in het overzicht de resultaten vermeld van een analyse uitgevoerd op de data van alle gemeenten. Daarbij zijn de personeelskenmerken buiten beschouwing gebleven.

Meer informatie over de aanpak van het onderzoek en de resultaten is te vinden in het [achtergronddocument van dit factsheet](#).

Wat zijn de resultaten?

Doelmatigheid op basis van personeelskenmerken

Uit de analyse van de steekproef met data van 141 gemeenten die de meeste personeelskenmerken bevatten, blijkt dat de gemiddelde doelmatigheid, berekend op basis van de personeelskenmerken, 75 procent bedraagt. Dit betekent dat een gemiddelde gemeente op het gebied van bestuur en ondersteuning dezelfde prestaties kan leveren tegen 25 procent lagere kosten. De doelmatigheid van de 141 gemeenten varieert tussen 40 en 100 procent, waarbij scores onder de 60 procent een uitzondering zijn. Figuur 1 brengt de doelmatigheidsscores in beeld.

Figuur 1 Doelmatigheid bestuur en ondersteuning op basis van personeelskenmerken (141 gemeenten, 2021)



Niet-waarneembare doelmatigheid

Daarnaast hebben we voor deze gemeenten de doelmatigheid geschat die niet aan personeelskenmerken te koppelen is. Deze zogenaemde niet-waarneembare doelmatigheid bedraagt gemiddeld 89 procent, met een variatie van 44 tot 100 procent. Scores onder de 65 procent komen weinig voor. Figuur 2 toont de scores van de niet-waarneembare doelmatigheid van de 141 gemeenten.

Figuur 2 Niet-waarneembare doelmatigheid bestuur en ondersteuning (141 gemeenten, 2021)



Doelmatigheidseffecten personeelskenmerken

Voor wat betreft de effecten van de verschillende personeelskenmerken op de doelmatigheid vinden we de volgende resultaten. Er zijn vier kenmerken die een positieve invloed uitoefenen op doelmatigheid:

- een hoge deeltijdfactor;
- een hoog kostenaandeel personeel;
- een hoog aandeel personeel met een dienstverband van meer dan 10 jaar;
- een hoge inzet voor scholing.

Personeelskenmerken met een negatief effect op de doelmatigheid zijn:

- een hoog ziekteverzuim;
- een hoog aandeel personeel met een vast dienstverband.

De resultaten van de analyses van de andere steekproeven, evenals de analyse van de data zonder personeelskenmerken, worden hierna in een samenvattend overzicht gepresenteerd.

Resultaten samengevat

Onderstaande tabel toont voor elk toegepast analysemodel de doelmatigheidsscores (gemiddeld, minimaal en maximaal) en geeft aan welke personeelskenmerken een positief of negatief effect op doelmatigheid hebben.

Model 1 Kleine steekproef, veel kenmerken (N=141)	gemid.	min.	max.
Doelmatigheid personeelskenmerken	74.8%	40.6%	100.0%
Doelmatigheid niet-waarneembaar	89.1%	44.1%	100.0%
Personeelskenmerken met positief effect			
Deeltijdfactor, aandeel personeel, dienstverband \geq 10 jaar, scholing			
Personeelskenmerken met negatief effect			
Ziekteverzuim, vast dienstverband			
Model 2 Middelgrote steekproef, medium aantal kenmerken (N=181)	gemid.	min.	max.
Doelmatigheid personeelskenmerken	81.2%	46.3%	100.0%
Doelmatigheid niet-waarneembaar	89.1%	44.7%	100.0%
Personeelskenmerken met positief effect			
Deeltijdfactor, in- en uitstroom, aandeel personeel, dienstverband \geq 10 jaar			
Personeelskenmerken met negatief effect			
Ziekteverzuim			
Model 3 Grote steekproef, weinig kenmerken (N=305)	gemid.	min.	max.
Doelmatigheid personeelskenmerken	81.7%	49.7%	100.0%
Doelmatigheid niet-waarneembaar	87.8%	34.1%	100.0%
Personeelskenmerken met positief effect			
Deeltijdfactor, aandeel personeel			
Personeelskenmerken met negatief effect			
In- en uitstroom			
Model 4 Volledig bestand, geen kenmerken (N=351)	gemid.	min.	max.
Doelmatigheid niet-waarneembaar	86.1%	34.7%	100.0%

Conclusies en aanbevelingen

Uit het onderzoek naar de doelmatigheid van de dienstverlening van gemeenten op het taakveld bestuur en ondersteuning in 2021 zijn de volgende conclusies te trekken.

Er is op dit taakveld sprake van grote verschillen in doelmatigheid tussen gemeenten. Dit geldt zowel voor de doelmatigheid berekend op basis van personeelskenmerken als voor de doelmatigheid zonder deze kenmerken. Uit de resultaten van de steekproef met de meeste personeelskenmerken (141 gemeenten) blijkt dat sommige gemeenten dezelfde diensten binnen dit taakveld zouden kunnen verlenen tegen minder dan de helft van de huidige kosten. Gemiddeld over alle gemeenten bedraagt de doelmatigheid 75 procent. Dit betekent dat een gemiddelde gemeente dezelfde prestaties kan leveren tegen 25 procent lagere kosten. Hoewel dit cijfer met de nodige onzekerheden is omgeven, lijkt voor veel gemeenten een doelmatigheidsverbetering mogelijk.

Deze doelmatigheidsverschillen zijn voor een deel toe te schrijven aan verschillen in personeelskenmerken. Er blijken zes kenmerken te zijn die in meer of mindere mate invloed uitoefenen op de doelmatigheid van bestuur en ondersteuning. Zoals ook uit de literatuur naar voren komt blijken investeringen in het opleiden van personeel een positief effect te hebben op de doelmatigheid en heeft een hoog ziekteverzuimpercentage een negatieve invloed, al is het effect hiervan vrij gering. Opvallend is het sterke positieve effect van een hoge arbeidsintensiteit (hoog aandeel personeelskosten in totale kosten) en de sterk negatieve invloed van veel vast personeel (hoog aandeel personeel met een vast dienstverband). Is een groot deel van het vaste personeel daarentegen tien jaar of langer in dienst dan is het effect juist weer positief. Ervaring of senioriteit telt dus zichtbaar. Verder wijzen de resultaten op een grote positieve invloed van een hoge deeltijdfactor, dit effect heeft echter een lage statistische betrouwbaarheid.

Hoewel bij een aantal kenmerken nader onderzoek nodig zal zijn om meer zicht te krijgen op de achtergronden van de gevonden effecten, toont dit onderzoek aan dat een gerichte sturing van het personeelsmanagement op deze personeelskenmerken een belangrijke bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de doelmatigheid. Vooral de gemeenten met lage doelmatigheidsscores kunnen daarmee waarschijnlijk veel kosten besparen.