



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
15 december 2020

Ons kenmerk
PZH-2020-760620589
DOS-2017-0009233

Bijlagen

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Achtergrond ontwikkelingen arbeidscapaciteit

Geachte Statenleden,

1. Aanleiding

In de Provinciale Staten zijn vragen gesteld over de ontwikkeling van de begroting en de daarbij behorende arbeidscapaciteit. In deze GS brief kijken we eerst naar hoe de arbeidscapaciteit binnen onze organisatie zich historisch ontwikkeld heeft. Daarna besteden we aandacht aan hoe we meer en meer sturen op arbeidscapaciteit door middel van opgave gericht organiseren. Vervolgens leggen we een aantal begrippen uit die gerelateerd zijn aan het monitoren op en het sturen van de arbeidscapaciteit. We sluiten af met conclusies.

2. Achtergrond

De provincie Zuid Holland werkt op vele fronten hard aan een betere provincie. In het coalitieakkoord 2019-2023 is een ambitieuze doelstelling neergelegd om deze verbeteringen te realiseren. Dit vergt een slagvaardige organisatie, die haar personeel effectief en flexibel weet in te zetten op haar ambities.

Realisatie van de bestuurlijke ambities is prioriteit nummer één, dat betekent inzet op realisatiekracht. Op dit moment wordt daar extra arbeidscapaciteit voor ingezet, zodat de grote opgaven die volgen uit de beleidsinhoudelijke ambities in het coalitieakkoord worden uitgevoerd, naast actuele urgente taken, zoals bijvoorbeeld het stikstof dossier, de energie transitie en de beleidsmatige intensiveringen in de infrastructuur.

Voorgaande vindt zijn weerslag op de ontwikkeling van de budgetten binnen de provincie en de budgetten arbeidscapaciteit die daarmee samenhangen. In de Najaarsnota 2020 hebben we voor het eerst de effecten gepresenteerd van het geïntensiveerde activiteiten niveau, en in de begroting voor 2021 zien we een bestending van deze ontwikkeling. Onze taken zijn toegenomen en complexer geworden, maar we willen onverminderd onze ambities blijven realiseren. Dus hebben we er voor gekozen om hogere budgetten voor arbeidscapaciteit beschikbaar te stellen en daarmee onze realisatiekracht te vergroten.

Najaarsnota en begroting laten ook zien dat we binnen de financiële kaders blijven, doordat de extra arbeidscapaciteit voor een groot gedeelte uit de materiële middelen gefinancierd wordt. Dit betreft dus een verschuiving, waarbij beschikbaar materieel budget wordt ingezet voor 'arbeid' in plaats van bijvoorbeeld uitbesteding of aankopen. Deze verschuiving heeft geen budgettaire gevolgen binnen de ambities; we blijven binnen het totale door de Provinciale Staten vastgestelde begrotingskader.

3. Historisch perspectief

In 2016 is de ontwikkeling naar opgave gericht werken gestart. Onderdeel daarvan was het beter inzichtelijk maken van de benodigde personele inspanningen in financiële zin. Daarom is er vanaf 2016 expliciet onderscheid gemaakt tussen loonkosten die uit de formatie gedekt worden en loonkosten die uit de materiële middelen gedekt worden. Tot 2016 werden beide categorieën als één gezamenlijke loonkosten post gerapporteerd, de post formatie bevatte dus ook een niet nader gespecificeerd budget voor M voor P (zie paragraaf 5 voor meer uitleg over dit begrip).

Onderstaande tabel laat zien hoe de arbeidskosten zich de afgelopen jaren ontwikkeld hebben. In de tabel is ook de financiële omvang van de jaarrekening opgenomen (voor 2020 de Najaarsnota en voor 2021 de begroting), en zijn de totale arbeidskosten uitgedrukt als percentage van deze financiële omvang. Daaruit blijkt dat de arbeidskosten redelijk constant zijn t.o.v. de financiële omvang van de jaarrekening.

Omschrijving (bedragen x € 1 mIn)	2015 jaar- rekening	2016 jaar- rekening	2017 jaar- rekening	2018 jaar- rekening	2019 jaar- rekening	2020 na NJN	2021 begroting
A. Loonkosten formatie	114,8	112,4	105,4	110,0	119,2	131,1	131,9
B. Loonkosten M voor P		4,2	5,9	6,1	7,4	9,1	10,6
C. Kosten voor inhuur van externen	21,8	23,6	17,7	24,2	29,9	23,7	22,9
Totaal arbeidskosten	136,6	140,2	129,0	140,3	156,5	163,9	165,4
financiële omvang	660,0	665,2	615,4	618,6	686,2	730,6	789,0
% arbeidskosten	20,7%	21,1%	21,0%	22,7%	22,8%	22,4%	21,0%

Bij het lezen van deze tabel dienen twee kanttekeningen gemaakt te worden:

- Sinds 2015 is ruim 13% van de cumulatieve loonstijging toe te schrijven aan CAO verhogingen. In die periode zijn daarnaast ook de pensioenpremies verhoogd.
- De omvang van de inhuur is een managementkeuze op grond van een aantal criteria, zoals specifieke expertise en opvang van fluctuaties in de personele bezetting. Deze kunnen van jaar tot jaar verschillen. Zo is per januari 2017 het onderdeel GZH (Groen Service Zuid-Holland) ontmanteld en ondergebracht bij Staatsbosbeheer. Daarom is er in de jaren daaraan voorafgaand geen vast personeel aangenomen op vacatures voor GZH, maar alleen ingehuurd.

Duidelijk is dat inhuur altijd een significant onderdeel van de totale arbeidskosten heeft uitgemaakt, evenals een deel personele bezetting dat gedekt wordt uit de materiële middelen. Zie voor meer uitleg paragraaf 5: Begrippen in relatie tot arbeidscapaciteit.

4. Sturen op arbeidscapaciteit – blik op de toekomst

Recentelijk is er in kaart gebracht welke capaciteit op welke beleidsprestaties voor welke ambities is ingezet. Op dit moment wordt geïnventariseerd waar de knelpunten zich bevinden als het gaat om het realiseren van de ambities met de huidige arbeidscapaciteit. Richting Voorjaarsnota en Kadernota gaan we deze inzichten inzetten om de personele en materiële middelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te kunnen programmeren. Zo bewegen we richting een centrale regie op de arbeidscapaciteit.

Een belangrijk instrument om inzicht te verkrijgen, is de Strategische Personeel Planning (SPP). SPP helpt de organisatie de toekomstige personeelsbehoefte in kaart te brengen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit inzicht is gerelateerd aan invloeden die onze opgaven en de samenstelling van onze organisatie aangaan, zoals bijvoorbeeld digitalisering, demografische ontwikkelingen en andere transitie. In 2020 is gestart met de opgave om SPP provincie-breed te implementeren.

Steeds meer zien we dat de opgaven van de provincie de indeling van afdelingen overstijgen. Voorbeelden zijn de stikstofopgaven en de energietransitie.

5. Begrippen in relatie tot arbeidscapaciteit

In de begroting wordt de arbeidscapaciteit standaard onderscheiden in:

- A. Loonkosten voor de formatie
- B. Loonkosten M voor P en
- C. Inhuur.

Zowel categorie A als categorie B betreft personeel dat in loondienst is van de provincie. Het verschil is dat de loonkosten in categorie B uit materieel budget gedekt worden. Er wordt dus tijdelijk materieel budget gebruikt om arbeid te bekostigen, oftewel Materieel budget voor Personeel in dienst van de provincie ("M voor P"). Deze categorie kan ook gezien worden als een flexibele schil in de loonkosten. Dit budget is namelijk incidenteel beschikbaar voor de inzet op taken met een tijdelijk karakter binnen de afdeling of organisatie. Denk hierbij aan intensiveringen of aan het uitwerken van nieuw beleid voordat dit onderdeel wordt van het reguliere takenpakket.

De derde categorie C die onderdeel uitmaakt van de arbeidscapaciteit, is de externe inhuur. De omvang van de inhuur is een managementkeuze op grond van een aantal criteria, zoals specifieke expertise en opvang van fluctuaties in de personele bezetting.

In het geval van specifieke expertise, wordt tijdelijk capaciteit of deskundigheid bijgeschakeld. Dit is vergelijkbaar met de inzet van M voor P bij de loonkosten, alleen gaat het nu om externe inhuur en niet om medewerkers in dienst van PZH. Ook nu wordt de inzet van de specifieke expertise bekostigd uit de materiële middelen. Het overgrote deel van de externe inhuur wordt op deze manier bekostigd.

Daarnaast is er ook externe inhuur om tijdelijk interne capaciteit te vervangen of aan te vullen. Dit wordt ook wel de 'piek en ziek' inhuur genoemd en is aan de orde wanneer er bijvoorbeeld vacatures tijdelijk niet ingevuld kunnen worden, of werknemers door ziekte enige tijd zijn uitgeschakeld. Hier is geen apart budget voor beschikbaar en dient dus opgevangen te worden binnen de eigen loonkosten formatie.

Een andere manier om te kijken naar de inzet van budget uit de materiële middelen voor personeel is dat we kijken hoe we de realisatie capaciteit kunnen maximeren. Soms is het voor de algehele voortgang nu eenmaal beter om tijdelijk meer kennis en uitvoeringskracht beschikbaar te hebben, dan om meer in materiële middelen te investeren. "Dit wordt ook wel beschreven als: geld dat bedoeld is om bomen te kopen inzetten om bomen te planten".

