

Bijlage 4: Plan van aanpak Ombuiging Personeelslasten

Datum: 29 maart 2021: revisie mei 2021

Inleiding

Op 16 december 2020 heeft de gemeenteraad in haar amendement op de eerste begrotingswijziging 2021 het college de opdracht gegeven om uiterlijk in mei 2021 met een 'Plan van aanpak vernieuwing en verbetering van de organisatie' te komen.

Dit voorstel 'Ombuiging personeelslasten' is een eerste deeltuitwerking hiervan en gericht op de realisatie van de opdracht van de Raad om vanaf 2021 3 miljoen te bezuinigen op de personeelslasten.

Voor de behandeling in de Raad beperken we ons tot de hoofdlijnen van de stand van zaken uit dit voorstel en de berekening van het benodigd frictiebudget in verschillende scenario's. Het tempo van de realisatie van de 3 miljoen is afhankelijk van de hoogte van het frictiebudget dat aan de Raad wordt gevraagd. De details over met name de HOE-vraagstukken blijven bij college en organisatie.

Om de forse bezuinigingsopgave voor 2021 te kunnen realiseren, is al gestart met de uitvoering van de opdracht. Een overzicht van de stand van zaken op de (reeds gerealiseerde) bezuinigingen is opgenomen in bijlage 6.

Aanleiding

De gemeente Bergen op Zoom kampt met een grote bezuinigingsopgave. Een groot deel daarvan moet gerealiseerd worden door middel van reductie op de personeelskosten.

De taakstelling op personeel voor 2021 is een (structurele) bezuiniging van 3,032 miljoen op de loonsom. Vanaf 2022 is de taakstelling op personeelslasten een (structurele) bezuiniging van 5 miljoen.

Dit voorstel is gericht op het realiseren van de bezuinigingsopgave voor de eerste 3,032 miljoen over 2021.

1. Opdracht

De opdracht is om een plan van aanpak te formuleren gericht op personele ombuiging. Met daarbij een uitwerking van de bezuinigingsopgave van ruim 3 miljoen op de personeelskosten hetgeen leidt tot een structurele bezuiniging van dit bedrag in meerjarig perspectief. Tevens wordt hierin meegenomen de uitwerking van de personele consequenties voor de businesscases Cultuurbedrijf en Sport (inschatting).

Er is in hoog tempo verkend wat de mogelijkheden zijn voor het realiseren van deze bezuinigingsopgave. Het is niet realistisch om de taakstelling binnen twee jaar te realiseren via afbouw van het personeelsbestand en natuurlijk verloop. Daarom doen wij in dit voorstel diverse voorstellen aan het college voor verschillende scenario's in berekeningen voor een frictiebudget, waarbij we laten zien wat er wel mogelijk is en wat de consequenties zijn van de ingrepen.

Belangrijke aandachtspunten:

- Personeelsreductie in een hoger tempo dan de natuurlijke en vrijwillige uitstroom vergt een zorgvuldig traject en mag zeker niet leiden tot meer kosten dan we beogen te bezuinigen. In de uitwerking van dit PvA wordt aangegeven of en hoe een frictiebudget hierbij kan gaan helpen. Goed werkgeverschap en de OR eisen zorgvuldigheid boven snelheid. De uitwerking van de plannen kunnen we halen, mits we erin slagen om het hele proces over meerdere jaren transparant te maken. Dit is van belang om voldoende draagvlak en motivatie te behouden bij personeel en medezeggenschap.

- Op dit moment beschikken we nog niet over alle relevante informatie (met name de personele effecten van de vier businesscases en voor een kleiner deel de invulling van de 3 miljoen) om alle opties compleet te kunnen doorrekenen.
- Het niet-voorspelbaar vertrek van medewerkers (dus anders dan pensionering enz.) stijgt op dit moment. Tot en met 2018 waren er gemiddeld zo'n 15 medewerkers per jaar die elders een baan vonden, in 2019 en 2020 waren dat er respectievelijk 28 en 26. Uitgaande van deze prognose verlaten in 2021 t/m 2024 jaarlijks 35 medewerkers de organisatie (15 vanwege pensioendatum en 20 door vrijwillig ontslag). Voor 2021 lijkt het vrijwillig ontslag reeds hoger uit te pakken.
- In januari en februari 2021 alleen al hebben 14 vaste medewerkers hun baan opgezegd. Dit biedt zowel kansen als mogelijke knelpunten. Het kan mogelijkheden bieden om taken anders te organiseren en kwaliteiten op andere plekken in de organisatie nog beter te benutten. Als het niet voorspelbaar vertrek van medewerkers in deze mate doorzet, bestaat het reële risico dat taken niet meer kunnen worden uitgevoerd en dat er een kwalitatieve mismatch ontstaat tussen taken, de benodigde kwaliteiten en werkcapaciteit. De kwaliteit van het werk kan hierdoor achteruitgaan en daarmee komt het continu verbeteren (PvA Vernieuwen en verbeteren organisatie) in gevaar. De uitstroom van medewerkers stijgt dan sterk uit boven de genoemde prognose.

Dit PvA beperkt zich tot de realisatie van de personele ombuiging van 3,032 miljoen voor 2021, als onderdeel van de opdracht van de Gemeenteraad. De realisering van de aanvullende 2 miljoen voor 2022 en verder maakt geen onderdeel uit van dit voorstel. Wel benoemen we alvast aanknopingspunten hiervoor. We zoeken aansluiting bij de organisatieontwikkeling die in 2018 al is opgestart en doorloopt in de drie transformatieplannen en de businesscases.

Waar staan we nu?

Met de kennis van nu kunnen we eind 2021 naar verwachting 3 miljoen bezuinigen op de personeelskosten, waarbij een fors deel een structureel karakter heeft voor komende jaren. In de afgelopen maanden is ruim 2 miljoen structureel gerealiseerd in besluitvormende zin (nog niet alles is daarmee al geëffectueerd!). Doordat tijdens een lopend jaar moet worden bezuinigd, en er natuurlijk frictiekosten optreden wordt de 3 miljoen structureel per saldo niet helemaal gerealiseerd. Dat verschil moet worden aangevuld vanuit incidentele middelen die vrijvallen als gevolg van het schrappen van taken en efficiënter werken. Ook hiervan schatten we in dat voldoende vrijval mogelijk is om aan het einde van het jaar de beoogde 3 miljoen (incidenteel en structureel) als besparing te realiseren.

Om de opgave te kunnen realiseren is een planning opgesteld, welke integraal onderdeel uit maakt van de planning zoals opgenomen in bijlage 4 van het PvA Vernieuwen en verbeteren organisatie.

Er liggen een juridisch kader (memo reorganiseren met diverse uitgangspunten, bijlage 7) en een financieel kader (amendement) waarbinnen de voorstellen worden uitgewerkt.

In het lokaal overleg is afgesproken hoe we het geldende sociaal statuut (waarin de basis-afspraken staan bij reorganisaties) WNRA-proof maken.

2. Aanpak: drie methodes voor bezuinigingen

Uit onderzoek (universiteit Twente /2014) blijkt dat er drie methoden van bezuinigingen vaak worden toegepast en dat er verschillen zijn in de mate van intensiteit en effectiviteit in de methoden. De drie methoden zijn:



- a) Personeelsreductie
- b) Taakreductie
- c) Continu verbeteren

Ad a. De eerste methode, personeelsreductie, richt zich op het reduceren van het aantal medewerkers (formatie). De formatie kan worden verkleind door natuurlijk verloop, vacaturestop, outplacement en interne herplaatsing. Deze methode geeft rendement op de korte termijn, maar verhindert aanpassingsvermogen op de lange termijn.

Onderzoek stelt dat bezuinigen door personeelsreductie negatieve gevolgen kunnen hebben zoals verarmde, verslechterde en minder presterende organisaties. De in 2021 behaalde (en deels nog te behalen) quick wins (o.a. aantal fte's dat komt te vervallen door natuurlijk verloop) horen bij deze methode.

Ad b. De tweede methode, taakreductie, richt zich op het reduceren van taken, werk en organisatieonderdelen. Hieronder valt bijvoorbeeld het elimineren van functies, producten of activiteiten, het herontwerpen van werk, het reduceren van hiërarchische lagen en het samenvoegen van organisatieonderdelen. Door reductie van overbodige functies, afdelingen en processen gaat de organisatie efficiënter functioneren. De implementatietermijn van de taakreductie methode is effectief op de middellange termijn, maar deze methode verhindert een snelle terugverdientijd. De businesscases Sport en Cultuur horen bij deze methode.

Ad c. Volgens de derde methode, continu verbeteren, is bezuinigen geen eenmalige oplossing, maar deel van een proces, gericht op continu verbeteren. Dit betekent dat elke medewerker medeverantwoordelijk is voor het proces van verbeteren en veranderen. Bij deze methode vindt een cultuurverandering plaats waarbij de klant centraal komt te staan. Bij het toepassen van deze methode wordt resultaat geboekt door de organisatie te simplificeren. Als gevolg hiervan worden de voorraden van werk kleiner, komen er minder leveranciers en minder stafafdelingen. Er wordt bespaard door wachttijden, het aantal regels en de papieren ballast te verminderen. Bij de continu verbetermethode is de effectiviteit van de bezuinigingen op lange termijn het grootst. Een sterke kwaliteitscultuur wordt ontwikkeld, waardoor er kleine en continue kwaliteitsverbeteringen ontstaan. Innovaties en proactieve medewerkers leiden tot een hoger kwaliteitsniveau en lagere kosten op de korte termijn. In plaats van de bezuinigingen te zien als een concreet project of een organisatie-breed programma, wordt ingezet op een verandering in de wijze waarop medewerkers hun werk benaderen en interpreteren. De huidige organisatieontwikkeling zoals neergelegd in de drie transformatieplannen is leidend bij deze derde methode en loopt de komende tijd zoveel mogelijk door. Ook het Plan van aanpak Vernieuwen en verbeteren van de Organisatie behoort tot deze categorie.

Voor het op korte termijn realiseren van de personeelsreductie zijn in eerste instantie de methodes 1 en 2 noodzakelijk. Hierbij worden de volgende processtappen tegelijkertijd doorlopen:

- Flexibele schil waar mogelijk afbouwen;
- (Gedeeltelijke) vacaturestop invoeren;
- Contracten bepaalde tijd beëindigen, tenzij er al rechtspositionele toezeggingen zijn gedaan voor een contract voor onbepaalde tijd.
- Uitstroom in beeld brengen (zoals pensioen, uitstroom wegens langdurig ziekte, vrijwillig vertrek en deelname regeling duurzaam doorwerken).
- Actief in gesprek met medewerkers over door- en uitstroom/herplaatsing naar andere functies. Om dit te ondersteunen wordt een matchingstool ontwikkeld.

Om methode 3 vorm te geven (langere termijn) is vanaf eind 2020 met prioriteit aan de slag gegaan met het traject Strategische Personeels Planning. Naast relevante kwantitatieve HR-kengetallen worden in dit kader specifieke kwalitatieve HR-gegevens verzameld voor het kunnen plannen en organiseren van de toekomstige arbeidscapaciteit. Dit alles wordt in een aparte rapportage opgeleverd aan het college in Q2 2021. De SPP-

rapportage moet bijdragen aan het maken van de juiste keuzes in het kader van de personeelsreductie en het continu verbeterproces. Zo wordt een digitaal overzicht ontwikkeld, waarin terug te vinden is welke vacatures er ontstaan, welke (tijdelijke) opdrachten beschikbaar zijn en welke medewerkers boventallig zijn, zodat er snel matches kunnen worden gemaakt. Een matchingstool met vraag en aanbod. Voor een deel is hier al informatie aanwezig en wordt dagelijks gebruikt. De tool wordt ontwikkeld en is naar verwachting in Q2 volledig en operationeel.

3. Frictiebudget

Een frictiebudget is randvoorwaardelijk om te komen tot:

- a. De uitvoering van het Focusakkoord.
- b. De in overeenstemming met het amendement gewenste snelle afbouw van de personeelskosten.
- c. Opvang van de gevolgen van een aantal business cases (de uitvoering is niet over meerdere jaren te spreiden).
- d. De realisatie van een kostenbesparing van structureel € 5,9 miljoen met deze eenmalige investering.

En bedoeld voor:

- Tijdelijk invullen van vacatures om de continuïteit van de wettelijke taken te waarborgen.
- Bekostigen van om- en bijscholing van medewerkers van wie de functie komt te vervallen en die binnen of buiten de organisatie op een andere functie geplaatst moeten worden.
- Bekostigen van 'van werk naar werk'-trajecten
- Bekostigen van 'snelle afkoop' (individueel maatwerk vaststellingsovereenkomsten, soms goedkoper dan VWNW-trajecten).
- Bekostigen van compensatieregelingen voor medewerkers die naar een andere functie in een lagere salarisschaal gaan (onderdeel afspraken in geldend sociaal statuut).
- Bekostigen van overige regelingen, nog af te spreken in een sociaal plan
- Versterken van verandervermogen en innovatiekracht van medewerkers om nieuwe/andere taken aan te kunnen.

De omvang van het benodigd frictiebudget is afhankelijk van de volgende drie situaties:

1. Het tempo waarin de reductie van de P-lasten moet worden gerealiseerd: een hoog tempo, waarbij niet alleen van natuurlijk verloop/vrijwillig vertrek wordt uitgegaan, veroorzaakt meer frictiekosten.
2. De afspraken, nog te maken met de OR en het Lokaal overleg in het kader van een sociaal plan (flankerend beleid).
3. Het tempo en de kwaliteit van de uitstroom. Met name: de aard en omvang van het natuurlijk verloop/vrijwillig vertrek (deze moeten wel kunnen worden opgevangen), de uitkomsten van de businesscases (haalbaarheid en realisme), de mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor kandidaten die niet intern te herplaatsen zijn en de deelname aan eventuele vertrekregelingen.

Bovenstaande is in 3 scenario's doorgerekend (snel/inclusief afkoopmogelijkheden, middellang/begeleiding van werk naar werk en langzaam/gebruikmaking van natuurlijk verloop). Het college heeft besloten vanuit de urgentie van de opgave (amendement) en met een duidelijke signaalfunctie (zo kort mogelijke periode van onrust) in te zetten op een scenario, waarbij tegen een zo minimaal mogelijk budget aan frictiekosten, zo snel mogelijk de personele ombuigingen worden gerealiseerd. Een nadere onderbouwing van het gevraagde frictiebudget conform het gekozen scenario (globaal en niet herleidbaar naar medewerkers in het kader van de AVG) is als volgt uitgesplitst:

Onderbouwing Frictiekosten

Inschatting uitstroom	snel
Business Case Podium	€ 1.130.000
Business Case Museum	€ 870.000

Business Case Educatie	€ 527.500
Afb. overhead v.a. 2022	€ 560.000
Overige onderdelen gegroepeerd:	
Business Case Sport	
Eetkamer	
Citymarketing	
Subtotaal overige onderdelen:	€ 377.500
Totaal budget	€ 3.465.000

Het overgrote deel van dit budget (ca. 3 miljoen) is geraamd voor van werk naar werk trajecten.

We stellen voor om de (meerjarige) voorziene hogere ww-verplichting niet in het frictiekostenbudget mee te nemen maar te verwerken in de reguliere begroting over de diverse jaarschijven. Dit betekent een extra exploitatielast die mogelijk leidt tot extra tekort.

Verdeeld over de jaren:

2021	2022	2023	2024	2025
--	€ 1.950.000	€ 1.515.000	--	--

Uitgangspunten bij deze raming:

- Besluitvorming in 2021 en uitvoering in 2022 en 2023.
- In 2021 betreffen hoofdzakelijk aanpassingen met beperkte consequenties zoals de Eetkamer.
- Indien besluitvorming vertraging oploopt, lopen de kosten langer door.

4. Medezeggenschap en communicatie

Medezeggenschap:

- Formele adviesmomenten staan opgenomen in het juridisch kader (memo proces reorganiseren)
- Naast OR en Breed lokaal overleg ook reacties ophalen via werkoverleg en HGG en andere (innovatieve) voorstellen verzamelen.
- De OR en Breed Lokaal Overleg worden vroegtijdig betrokken bij de planvorming en reorganisaties (waar aan de orde). Een delegatie van de OR wordt 1x per twee weken geïnformeerd over de voortgang en richting waarin ontwikkelingen plaatsvinden.

Communicatietraject:

- Aansluiten op de eerdere tussenberichten.
- Briefwisselingen met de OR en Breed Lokaal Overleg worden gedeeld op BOZnet en/of via de email.
- Formele momenten en documenten opnemen op een vaste plek op BOZnet zodat we daarnaar kunnen verwijzen en men het zelf gebundeld kan terugvinden.
- Periodieke digitale bijeenkomsten met medewerkers en management. Bij Cultuurbedrijf zijn er al meerdere bijeenkomsten gehouden.
- Fysieke bijeenkomsten met personeel zodra dit weer kan, afhankelijk van de maatregelen Covid 19.
- Maandelijks vast moment met berichtgeving over organisatieontwikkeling door de Algemeen directeur (a.i.)

5. Geïdentificeerde risico's:

Risico-onderdelen	Risico	Risico-omschrijving	Effect	Beheersmaatregel	Verantwoordelijke

1. Realiseren maatschappelijke effecten	Midden	Uitvoering wettelijke en niet wettelijke taken kunnen onder druk komen te staan	Ontevredenheid bij gebruikers en partners	Juiste keuzes maken en oog hebben voor de minimale kwaliteit	College en CT
2. Politiek-bestuurlijk en draagvlak	Midden	Lastige keuzes worden niet gemaakt. Spanningen tussen Raad en College.	Bezuinigingen worden niet gerealiseerd	Juiste keuzes maken en betrekken van alle relevante actoren	Raad en College
3. Imago gemeente	Hoog	Toename van fouten en mindere dienstverlening kan leiden tot klachten en negatieve persberichten. Positie op de arbeidsmarkt als werkgever verslechtert.	Raadsleden zijn gevoelig voor negatieve pers. Goede medewerkers gaan lopen en zijn niet makkelijk aan te trekken	Goede communicatie en verkopen van de besluiten. Zoeken naar draagvlak en rijen sluiten voor het grotere belang. Arbeidsmarktcommunicatie anders richten en van de nood een deugd maken.	College en CT
6. Financiën	Hoog	Het niet halen van de taakstelling vergroot de tekorten.	Bezuinigingen worden niet gerealiseerd	Juiste keuzes maken en alternatieven bedenken	College en CT
7. Juridisch	Midden	Claims van burgers bij fouten of slechte dienstverlening. Medewerkers zoeken hun recht en starten procedures tegen de eigen werkgever	Oplopende kosten voor advies en reparaties	Tijd nemen voor de juiste processtappen en de juiste keuzes. Geen haastige spoed.	College en CT
8. Planning	Midden	OR en vakbonden vragen om inspraaktijd en hebben instemmingsrecht. De businesscases van het cultuurbedrijf en sport gaan sneller dan de rest van de organisatie.	Verbeteringen en bezuinigingen kunnen pas later ingaan Lastig om goed aan te tonen welke personele effecten er in de businesscases zijn, want de uitwerking van de businesscase moet al plaatsvinden op kort termijn terwijl de PvA personeel nog niet zover is omdat de scope groter is.	Vroegtijdig draagvlak organiseren en transparantie in de communicatie Afstemming nodig in het CT hoe beide doelen behaald kunnen worden zonder elkaar in de weg te zitten.	College en CT

9. Kwaliteit uitvoering	Hoog	Taakreductie komt pas na de personeelsreductie. Onvoldoende tijd voor innovaties en kwaliteitsverbeteringen	Werkdruk te hoog. Uitval en oplopend verzuim	Accepteren en incalculeren dat kwaliteit tijdelijk terugvalt. Motiveren en communiceren over de nieuwe kansen die gaan ontstaan.	College en CT
10. Capaciteit organisatie en samenwerking partners	Hoog	Veel afstemmingsmomenten met stakeholders	Planning en kwaliteit komen onder druk.	Vertrouwen in de professionals op het gebied van HR en bedrijfsvoering	College en CT