

Personeelsbezuinigingen bij gemeenten

Een vergelijkend onderzoek naar aanpak en resultaat



Auteurs:

Kees Koning

Martine Waalkens

Roland van Wageningen

Marco Ywema

M.m.v. Thomas Thasing

Maart 2014

Inhoud

0. Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemstelling	4
1.3 Centrale vraag en deelvragen	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Theoretisch kader	5
2.1 Onderzoeksmodel	5
2.2 Aangepast onderzoeksmodel	7
3. Onderzoeksopzet	9
3.1 Uitwerking deelvragen	9
3.2 Vragenlijst en steekproef	10
4. Onderzoeksresultaten	11
4.1 Opgave en mate van succes	11
4.2 Aanpak en verband met mate van succes	12
4.3 Verwachting komende jaren	16
5. Conclusies	17
6. Aanbevelingen	18
7. Literatuur	19
Bijlagen	20
1. Vragenlijst	20

0. Samenvatting

De gemeente Rotterdam heeft afgelopen jaren fors bezuinigd op personeel. Sinds begin 2010 is de personele bezetting teruggebracht met meer dan 1.800 fte, maar nieuwe ingrepen zijn in de nieuwe bestuursperiode niet uitgesloten. Daarom is het een goed moment om te reflecteren op de aanpak van de personeelsbezuiniging zoals Rotterdam die de voorbije jaren heeft gehanteerd.

In het kader van de leergang 'Strategisch Human Resource Management' is een onderzoek uitgevoerd naar personeelsbezuinigingen bij Nederlandse gemeenten. Centraal stond de vraag: welke aanpak leidt tot succes? Om de aanpak van de bezuinigingsopgave te duiden is aansluiting gezocht bij het model van Koning en Van Ravenhorst. Zij maken onderscheid naar enerzijds de focus van de opgave (financiën dan wel organisatievernieuwing) en anderzijds de aansturing (centraal dan wel decentraal). Zo ontstaat een palet met vier benaderingen, die van elkaar afwijken als het gaat om onder meer termijn, proces en ingezet instrumentarium.

Uit het onderzoek, waaraan een kleine 50 gemeenten hebben meegedaan, komt naar voren dat één van de benaderingen de afgelopen jaren heeft gedomineerd, namelijk het 'financieel bezuinigen'. Bij deze benadering ligt de nadruk op financiën, niet op organisatievernieuwing. De aansturing is centraal georganiseerd en de focus gericht op de korte termijn. De voorkeur voor 'financieel bezuinigen' geldt voor zowel kleine als grotere gemeenten en komt op verschillende manieren uit het onderzoek naar voren: uit de aansturing, het gevolgde proces en de ingezette instrumenten. Zo zijn afgelopen jaren vooral die instrumenten ingezet die direct effect sorteren, met name het niet vervullen van functies die door natuurlijk verloop vacant zijn geworden en het beëindigen van tijdelijke aanstellingen. Een ander instrument dat ook vrij hoog scoort is detacheren.

Gemeenten rapporteren een bezuinigingsopgave op het personeel van bijna 9% gemiddeld over de afgelopen jaren (vanaf 2010). Eén op de vijf gemeenten had zelfs een opgave van 20%. De gemeenten zijn in hoge mate succesvol geweest in het realiseren van de opgave: meer dan 90% geeft aan de opgave grotendeels of volledig te hebben volbracht. Er is echter geen significant verband gevonden tussen de bezuinigingsaanpak en de realisatie: ook gemeenten die een andere benadering hebben gehanteerd dan 'financieel bezuinigen' hebben hun opgave grotendeels of volledig gerealiseerd.

Bij het succes van 'financieel bezuinigen' afgelopen jaren moeten wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste schuilt in deze aanpak het gevaar dat de relatie-kant van de verandering wordt vergeten, terwijl deze onontbeerlijk is voor een succesvolle verandering c.q. een verandering die beklijft. Een tweede kanttekening is de vraag of überhaupt wel sprake is geweest van (organisatie)verandering. Uit het onderzoek blijkt immers dat veelvuldig gebruik is gemaakt van relatief makkelijk in te zetten instrumenten. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat "het vet nu van de botten is", zoals diverse gemeenten hebben aangegeven.

Nu het zogenaamde laaghangend fruit veelal is verdwenen zullen gemeenten bij eventuele verdere verkleining van het ambtelijk apparaat een andere aanpak moeten kiezen. Daarbij valt te denken aan het voeren van een takendiscussie en het van de grond krijgen van strategische personeelsplanning. Bij een andere aanpak dan financieel bezuinigen is ook een andere, meer strategische rol vanuit P&O op zijn plaats. De afgelopen jaren heeft P&O, zo blijkt uit het onderzoek, geen rol 'aan de voorkant' van het proces gespeeld. P&O lijkt een traditionele uitvoerende rol te hebben vervuld en was niet de business partner die vanaf het begin met bestuur en management om tafel heeft gezeten om de bezuinigingen organisatorisch en personeel in te vullen. Hier liggen de komende jaren dus kansen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Rotterdam heeft afgelopen jaren fors bezuinigd op personeel. De opgave omvatte aanvankelijk een krimp van 1.000 fte, maar werd in het kader de raadsbreed aangenomen motie 31¹ verhoogd tot 2.450 fte op een totaal van bijna 13.000 fte (bijna 20%). Inmiddels is de personele bezetting teruggebracht met meer dan 1.800 fte², maar de resterende opgave is geen sinecure. Bovendien zijn nieuwe ingrepen niet uitgesloten. In het licht van de gemeenteraadsverkiezingen hebben verschillende politieke partijen de ambitie geuit om het ambtelijk apparaat verder te verkleinen.

In deze context ligt het voor de hand om te reflecteren op de aanpak van de personeelsbezuiging zoals Rotterdam die afgelopen jaren heeft gehanteerd. Hoe zijn andere gemeenten, die op de organisatie moesten bezuinigen, met deze opgave omgegaan? Wat heeft gewerkt, wat niet? Antwoorden op deze vragen kunnen helpen bij een eventuele verdere reductie van het apparaat.

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is een vergelijkend onderzoek onder Nederlandse gemeenten op touw gezet. Dat is gebeurd in het kader van de interne leergang Strategisch Human Resource Management (HRM), waaraan twee van de onderzoekers hebben deelgenomen. Daarnaast komt dit onderzoek voort uit het boek 'Bezuinigen op personeel: een model voor gemeenten'. Eén van de auteurs van dat boek is mede-verantwoordelijk voor dit onderzoek c.q. dit rapport.

1.2 Probleemstelling

We zijn in dit onderzoek op zoek naar succesvolle manieren om te bezuinigen op personeel. Rotterdam heeft met een bepaalde aanpak ervaring opgedaan, maar andere gemeenten hebben het mogelijk anders aangepakt. De vraag is welke wegen zij hebben bewandeld en of die wellicht ook begaanbaar zijn voor Rotterdam. Daarom brengen we in kaart of en hoe andere gemeenten hebben bezuinigd op personeel, wat daarbij succesvol is geweest en wat niet. De aanbevelingen die we vervolgens doen, kunnen interessant zijn voor zowel de gemeente Rotterdam en als voor andere gemeenten.

1.3 Centrale vraag en deelvragen

Uit het bovenstaande komen de volgende onderzoeksvragen voort:

- In hoeverre hebben gemeenten afgelopen jaren bezuinigd op personeel?
- Welke aanpak hebben gemeenten bij deze personeelsbezuinigingen gehanteerd?
- Welke instrumenten om personeelsbezuiniging te realiseren waren succesvol?
- Wordt komende jaren een verdere bezuiniging op het personeel verwacht?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de aanpak van personeelsbezuinigingen. De andere vragen worden in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt. Hoofdstuk 4 gaat over de onderzoeksresultaten, hoofdstuk 5 over de conclusies en hoofdstuk 6 over de aanbevelingen.

¹ Motie 31 'De beste gemeente van Europa' werd eind 2011 raadsbreed aangenomen en riep het college van Rotterdam op met een plan te komen om 20% te besparen op het gemeentelijk apparaat. In april 2012 presenteerde het college een blauwdruk voor de gemeentelijke organisatie en een krimpopgave van 2.450 fte, inclusief de eerdere 1.000 fte. De krimp had betrekking op de periode begin 2010 tot begin 2015 en was onderdeel van een structurele besparing op het apparaat (personeel, externe inhuur, ICT en huisvesting) van € 193 mln, inclusief de eerdere € 72 mln.

² De krimp bedraagt zelfs meer dan 2.000 fte wanneer ook de verzelfstandiging van de gemeentebibliotheek wordt meegerekend, maar deze valt buiten het kader van motie 31.

2. Theoretisch kader

2.1 Onderzoeksmodel

In dit hoofdstuk zoomen we in op de aanpak van personeelsbezuinigingen bij gemeenten (deelvraag 4 uit het vorige hoofdstuk). Daarbij sluiten we aan bij een model dat is ontwikkeld door Koning en Van Ravenhorst.³ Het model gaat uit van verschillende dilemma's waarmee gemeenten als publieke organisaties momenteel rekening moeten houden.

Uit de literatuur komt naar voren dat overheden bij de vormgeving van hun HR-strategie vanwege hun publieke karakter rekening moeten houden met drie fundamentele dilemma's: centralisatie versus decentralisatie, bureaucratische controle versus autonomie op de werkvloer en efficiëntie versus legitimiteit en rechtmatigheid.⁴ Publieke organisaties zoals gemeenten zijn als gevolg van de (politieke) controle waaraan ze zijn onderworpen altijd meer gecentraliseerd dan hun marktomgeving. Tegelijkertijd is er de tendens tot decentralisatie zodat individuele publieke organisaties kunnen inspelen op de specifieke kenmerken van hun situatie. Het tweede dilemma is het gevolg van het spanningsveld tussen de klassieke bureaucratische organisatiestructuur met een strakke hiërarchie en de delegatie van bevoegdheden en eigen verantwoordelijkheden van medewerkers in nieuwe organisatievormen. Het derde dilemma komt doordat publieke organisaties in een democratische rechtstaat verschillende doelen nastreven. Efficiëntie is daarvoor belangrijk, maar zeker ook legitimiteit en rechtmatigheid. Rechtmatigheid stelt grenzen aan hoe efficiënt er gewerkt kan worden.

Ook binnen de gemeentelijke overheden zien we deze dilemma's in de HR-strategie. Veranderingen worden vaak in gang gezet door bestuur en management, waarna processen worden gestart om veranderingen in de organisatie te borgen, draagvlak onder medewerkers te verkrijgen en te bevorderen dat medewerkers ook inbreng leveren voor de beoogde veranderingen. Daarnaast wordt verandering bij de overheid gekenmerkt door ontwikkeling en vernieuwing, doordat zij nieuwe taken gaat uitvoeren of de werkprocessen anders moet gaan inrichten. Tenslotte is verandering erop gericht dat bestaande overheidstaken uitgevoerd blijven worden. Verandering bij de overheid wordt dus gekenmerkt door centrale sturing, decentrale ontwikkeling, vernieuwing en beheer van de organisatie.

Het model van Koning en Van Ravenhorst kent daarom twee dimensies:

- beheersing van de financiën tegenover vernieuwing van de organisatie;
- centrale sturing door het management versus ontwikkeling door inbreng van de medewerkers (top-down versus bottom-up).

Op grond van deze dimensies kunnen vier bezuinigingsaanpakken worden onderscheiden:

	Financiën leidend	Organisatievernieuwing leidend
Top-down	1. Financieel gestuurd bezuinigen	2. Organisch bezuinigen
Bottom-up	3. Gestructureerd bezuinigen	4. Creatief bezuinigen

De vier benaderingen kunnen worden onderscheiden naar de inzet van instrumenten, de termijn waarbinnen de opgave moet worden gerealiseerd, de mate waarin burgers worden betrokken, de rol van P&O, etc. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van elke benadering:

1. Financieel gestuurd bezuinigen vindt plaats als er een grote urgentie is om op korte termijn te bezuinigen. De tijdshorizon is gericht op de korte termijn. Na realisatie van de bezuiniging is op de (middel)lange termijn alsnog organisatieontwikkeling mogelijk. De personele afbouw is personeelsvriendelijk als het kan, maar dwingend als het moet. Gedwongen ontslagen zijn niet uitgesloten. De crisis biedt geen ruimte voor bezuinigingssuggesties door burgers of maatschappelijke instellingen. Dit type bezuinigingsaanpak geeft structuur aan de verandering.⁵ De veranderstrategie in dit kwadrant is de machtsaanpak⁶: het politiek besluit vormt de

³ Koning & Ravenhorst (2012), pag. 36 e.v.

⁴ Steijn & Groeneveld (2009), pag. 234 e.v.

⁵ Homan (2006), pag. 292 e.v.

⁶ Schaveling (2000), pag. 2 e.v.

machtsbasis. Deze aanpak biedt duidelijkheid, maar kan leiden tot onzekerheid, wantrouwen en gebrek aan draagvlak.

2. Bij organisch bezuinigen is bezuinigen belangrijk maar als resultaat van organisatieontwikkeling. De tijdshorizon is gericht op de middellange en lange termijn. Burgers en het maatschappelijk middenveld worden betrokken bij de aanpak van de bezuinigingen. Dit type aanpak vormt cf. Homan samen met creatief bezuinigen het hart van de veranderingsprocessen. De veranderstrategie die dominant is in dit kwadrant is de visionaire aanpak (cf. Schaveling). Strategie en concepten staan centraal. Doelen zijn abstract. De aanpak kan meeslepend zijn maar resultaten worden slechts indirect zichtbaar.
3. Bij gestructureerd bezuinigen is bezuinigen het hoofddoel, maar niet zonder tegelijk de organisatie te ontwikkelen. De aansturing van de bezuiniging is top-down maar van de organisatieontwikkeling bottom-up. De processen matigen elkaar. De tijdshorizon is gericht op de middellange en lange termijn. Burgers en het maatschappelijk middenveld mogen meepraten binnen gestelde financiële kaders. In dit kwadrant is draagvlak voor de verandering van groot belang (cf. Homan). De veranderstrategie die hierbij hoort is de procedurele aanpak (cf. Schaveling) die gestructureerd en bewust met elkaar vastgesteld verloopt. Een logisch overkomende aanpak, maar vaak erg technocratisch.
4. Bij creatief bezuinigen is organisatieontwikkeling de hoofddoelstelling: bezuinigen moet, maar is een ondergeschikte en geïsoleerde activiteit. De tijdshorizon is gericht op de middellange en lange termijn. De aansturing is voornamelijk bottom-up gericht op organisatieontwikkeling, wel top-down voor bezuinigen. Deze processen zijn vrijwel gescheiden. De relationele aanpak is cf. Schaveling een passende veranderstrategie. Met elkaar worden richtingen bedacht die op verschillende plekken in de organisatie verschillend kunnen zijn. Dit zorgt voor draagvlak maar gebrek aan richting is een valkuil.

Hoewel in de gemeentelijke praktijk verschillende aanpakken naast elkaar worden gebruikt, vanwege de complexiteit van de veranderingen, mag worden verwacht dat één bepaalde aanpak domineert. In een gemeente die wordt gekenmerkt door centraal leiderschap en een grote noodzaak tot bezuinigen zal de bezuinigingsaanpak 'financieel bezuinigen' waarschijnlijk de boventoon voeren. In gemeenten met minder urgentie om te bezuinigen en grotere autonomie ligt de aanpak 'creatief bezuinigen' meer voor de hand.

Ook de rol van P&O verschilt per benadering. Bij financieel bezuinigen is P&O op strategisch, tactisch en operationeel niveau primair gericht op het faciliteren van de reductie van de personeelskosten. Het krediet dat daardoor wordt opgebouwd wordt later in klinkende munt omgezet bij de organisatievernieuwing. Bij organisch bezuinigen is de rol van P&O op alle niveaus gericht op het tegelijkertijd bezuinigen en vernieuwen van de personele organisatie. Bij gestructureerd bezuinigen ligt de nadruk op het ondersteunen van de reductie van de personeelskosten door afspraken op decentraal niveau. Creatief bezuinigen betekent voor P&O het faciliteren van initiatieven in de organisatie om te werken aan organisatievernieuwing en het invullen van de bezuinigingen. De vier P&O-invalshoeken op strategisch, tactisch en operationeel niveau kunnen dus volgens het model van Koning en Van Ravenhorst als volgt worden gedeut:

	Financieel bezuinigen	Organisch Bezuinigen	Gestructureerd Bezuinigen	Creatief bezuinigen
Strategisch	Primair focus op beheersing personeelskosten	Focus op bezuiniging en organisatievernieuwing	Stimulering oplossend vermogen van beheersing kosten	Stimulering creativiteit van medewerkers
Tactisch	Personeels-instrumenten ondersteunend aan bezuinigingsdoelstelling	Instrumenten die de discussie ondersteunen Management ontwikkeling Instrumenten voor organisatieontwikkeling	Instrumenten die de discussie over organisatieontwikkeling ondersteunen. Programma's voor efficiënter werken Nadruk op instrumenten die bezuinigen en ontwikkelen verbinden	Instrumenten die de discussie ondersteunen Management ontwikkeling Instrumenten voor organisatieontwikkeling Personeels-instrumenten ondersteunend aan de bezuinigingsdoelstelling

Operationeel	Maatwerk Creatieve oplossingen	Maatwerk Creatieve oplossingen	Maatwerk Creatieve oplossingen	Maatwerk Creatieve oplossingen die helpen aan de bezuinigings- doelstelling
--------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	---

2.2 Aangepast onderzoeksmodel

In dit onderzoek hebben we op bovenstaand model voortgeborduurd. We hebben de meeste instrumenten uit het model meegenomen in het onderzoek, maar ook een aantal toegevoegd, namelijk instrumenten die deel uitmaakten van de Rotterdamse aanpak. Deze worden in het onderzoek meegenomen, zodat ook op de inzet van deze instrumenten kan worden gereflecteerd. Het gaat onder meer om arrangementen waarmee (boventallige) medewerkers worden gestimuleerd de organisatie te verlaten zoals vertrekpremie, loonsuppletie en terugkeergarantie.

We maken onderscheid tussen personeelsgerichte instrumenten en organisatiegerichte. De volgende P-instrumenten zijn in het onderzoek meegenomen:

- Niet vervullen van vacatures
- Niet verlengen van tijdelijke aanstellingen / contracten
- Begeleiden van boventalligen
- Terugdringen ziekteverzuim
- Aanpassen van de beloning van medewerkers
- Medewerkers stimuleren voor zichzelf te beginnen
- Detacheren van medewerkers bij een ander team of afdeling
- Detacheren van medewerkers buiten de organisatie
- Gedwongen ontslag van medewerkers
- Stimuleren deeltijdpensioen of pre-pensioen
- Stimuleren deeltijdwerk
- Stimuleren vertrek m.b.v. vertrekpremies
- Stimuleren vertrek m.b.v. loonsuppletie
- Stimuleren vertrek m.b.v. terugkeergarantie
- Outplacement

De volgende O-instrumenten zijn in het onderzoek meegenomen:

- Strategische personeelsplanning
- Aanleveren managementinformatie over voortgang bezuinigingen
- Werkprocessen efficiënter inrichten
- Intern reorganiseren (centraliseren van werk, samenvoegen van eenheden)
- Samenwerken met andere gemeenten
- Ontwikkelen van een flexibele schil
- Uitbesteden / verzelfstandigen van taken

Als we deze instrumenten indelen naar de vier benaderingen blijkt dat veel P-instrumenten betrekking hebben op de aanpak 'financieel bezuinigen'. Dit zijn onder meer het niet vervullen van vacatures, het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen, het begeleiden van boventalligen naar ander werk (Van Werk Naar Werk-trajecten) en gedwongen ontslag. Intern en extern detacheren kan worden gezien als een P-instrument dat betrekking heeft op organisatievernieuwing én bezuinigen. Terugdringen van ziekteverzuim en het aanpassen van de beloning van de medewerkers rekenen we tot het 'organisch bezuinigen'. P-instrumenten gericht op het stimuleren van het starten van een eigen bedrijf, minder te gaan werken of eerder stoppen met werken zijn instrumenten die aansluiten bij de wensen van medewerkers en kunnen leiden tot vernieuwingen in de organisatie.

De O-instrumenten zijn meer verdeeld over de verschillende aanpakken. Het aanleveren van (kwantitatieve) managementinformatie is typisch een instrument dat financieel bezuinigen ondersteunt. Strategische personeelsplanning en structurele samenwerking hebben ook kwantitatieve kanten en financiële voordelen maar zijn vooral gericht op organisatievernieuwing. Hetzelfde geldt voor het uitbesteden/verzelfstandigen van taken. Werkprocessen efficiënter inrichten en intern reorganiseren krijgen deels invulling in de organisatie en worden daarom ondergebracht bij gestructureerd bezuinigen. Een flexibele schil (met een kern van vaste medewerkers en daarom heen medewerkers in tijdelijke dienst) is onderdeel van de creatieve aanpak. Hetzelfde geldt voor het samenwerken met andere gemeenten bij bijvoorbeeld het opzetten van een Shared Service Center.

Naast onderstaande instrumenten gaat het onderzoek ook in op factoren die al dan niet hebben bijgedragen aan het succes van de bezuinigingsoperatie en op de processtappen die zijn gezet.

	Financieel bezuinigen	Organisch bezuinigen	Gestructureerd bezuinigen	Creatief bezuinigen
P-instrumenten	Niet vervullen van vacatures Niet verlengen van tijdelijke aanstellingen Begeleiden van boventalligen Gedwongen ontslag Stimuleren vertrek mbv vertrekpremie, loonsuppletie en/of terugkeergarantie Outplacement	Terugdringen ziekteverzuim Aanpassen van beloning medewerkers	Niet vervullen van vacatures Niet verlengen van tijdelijke aanstellingen Intern detacheren Extern detacheren	Medewerkers stimuleren voor zichzelf te beginnen Stimuleren deeltijdwerk Stimuleren deeltijdpensioen of pensioen
O-instrumenten	Aanleveren management-informatie	Werkprocessen efficiënter inrichten Intern reorganiseren	Strategische personeels-planning Uitbesteden / verzelfstandigen van taken	Ontwikkelen van een flexibele schil Samenwerking met andere gemeenten (projectbasis)

Als succesfactoren hebben we onderscheiden:

- Duidelijke prioriteiten van het gemeentebestuur
- Communicatie over de bestuurlijke prioriteiten
- Medewerkers van directie en management
- Daagvlak bij medewerkers voor de bezuinigingen
- Natuurlijk verloop
- Aansturing van de bezuinigingsoperatie

We verwachten dat bij financieel bezuinigen vooral de prioriteiten van het bestuur en de medewerking van directie en management als succesfactor worden genoemd en dat in gemeenten met een decentrale bezuinigingsaanpak juist draagvlak bij medewerkers als succesfactor geldt.

De volgende processtappen in het bezuinigingsproces hebben we onderscheiden:

1. Het bestuur bepaalde kaders voor bezuinigingen.
2. De ambtelijke organisatie gaf informatie over kenmerken personeelsbezetting en mogelijkheden tot bezuinigen.
3. Het management vertaalde de bezuinigingsvoorstellen naar de afdelingen.
4. Medewerkers leverden bezuinigingsvoorstellen aan.
5. P&O was bij de bezuinigingen betrokken als business partner.
6. P&O zorgde voor zorgvuldige uitvoering van de bezuinigingen op het personeel.
7. Inwoners van de gemeente waren betrokken bij de bezuinigingen.

De bestuurlijke inkadering zien wij als kenmerk van de twee centrale benaderingen. Bij de decentrale benaderingen ligt het initiatief veeleer bij de medewerker. Bij de aanpakken die gericht zijn op organisatievernieuwing verwachten we daarnaast een rol van P&O als business partner in de beginfase van het bezuinigingsproces.

	Financieel bezuinigen	Organisch bezuinigen	Gestructureerd bezuinigen	Creatief bezuinigen
Succesfactoren	Prioriteiten bestuur Communicatie Aansturing operatie Natuurlijk verloop	Medewerking directie en management Aansturing operatie Natuurlijk verloop	Medewerking directie en management Draagvlak medewerkers	Medewerking directie en management Draagvlak medewerkers
Processtappen	1, 2, 3, 6	1, 5, 2, 3, 4, 6	1, 4, 5, 2, 3, 6	1, 4, 5, 7, 2, 3, 6

3. Onderzoeksofzet

3.1 Uitwerking deelvragen

In deze paragraaf worden de verschillende onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 verder uitgewerkt. Eerst gaan we in op de opgave om te bezuinigen, vervolgens op de aanpak en mate van succes en tenslotte op de verwachting voor komende jaren.

Opgave en mate van succes

Om te beginnen moet helder zijn wat we verstaan onder 'personeelsbezuinigingen'. Hier kan het gaan om enerzijds een reductie van de bezetting (fte's) en anderzijds een verlaging van de loonkosten (euro's). In de praktijk liggen deze twee dicht bij elkaar. Immers, een verlaging van het aantal fte leidt logischerwijs tot lagere loonkosten. Omgekeerd zal (onder meer) naar het aantal fte worden gekeken om de loonkosten omlaag te brengen. Theoretisch is het wel mogelijk dat een lager aantal fte's tot hogere loonkosten leidt, namelijk als een verschuiving plaatsvindt naar hoger ingeschaalde functies. In dit onderzoek wordt deze theoretische mogelijkheid verder buiten beschouwing gelaten. We brengen de bezuinigingsopgave in beeld in procenten van het totaal: ofwel het te bezuinigen aantal fte als onderdeel van het totale aantal fte, ofwel het te bezuinigen bedrag in euro's als onderdeel van de totale loonsom. De mate van succes is in kaart gebracht door gemeenten te vragen in hoeverre zij de bezuiniging hebben gerealiseerd. In dit kader wordt dus ingegaan op de volgende deelvragen:

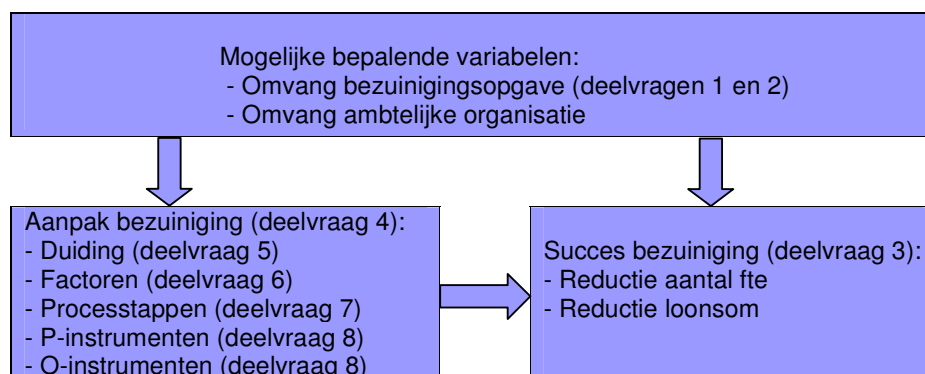
1. Hebben gemeenten afgelopen jaren bezuinigd op personeel?
2. Hoe groot was de opgave bij de gemeenten die op personeel hebben bezuinigd?
3. In hoeverre waren de personeelsbezuinigingen succesvol?

Aanpak en verband met mate van succes

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat volgens het model van Koning en Van Ravenhorst gemeenten de bezuinigingsopgave op verschillende manieren kunnen benaderen. We hebben gemeenten gevraagd welke aanpak in hun geval domineerde. We zijn dieper in de gekozen aanpak gedoken door aanvullende vragen te stellen en te kijken naar onderlinge verbanden. Zo hebben we onderzocht in hoeverre gemeenten van tevoren hebben bepaald waar de bezuinigingen op het personeel (op welk type personeel) moesten landen. De personeelscategorieën omvatten beleidsmedewerkers, uitvoerend personeel, bedrijfsvoeringsfunctionarissen, ondersteunend personeel (secretarieel, administratief) en managers. Daarnaast hebben we vragen gesteld over de factoren c.q. omstandigheden die al dan niet bijdroegen aan het succes van de bezuiniging. Ook hebben we gevraagd welke processtappen de gemeenten hebben gezet en welke P- en O-instrumenten ze hebben ingezet (zie 2.2).

4. Welke aanpak hebben gemeenten gekozen om te bezuinigen op het personeel?
5. In hoeverre hebben gemeenten geduid waar de personeelsbezuinigingen moesten landen?
6. Welke factoren hebben mogelijk bijgedragen aan de bezuinigingen op het personeel?
7. Welke processtappen zijn gezet bij de bezuinigingen op het personeel?
8. Welke P- en O-instrumenten hebben bijgedragen aan de bezuinigingen op het personeel?

Zo ontstaat de volgende opzet, waarbij we primair geïnteresseerd zijn in het verband tussen de aanpak en het succes van de bezuiniging. Daarnaast kijken we naar mogelijke achterliggende variabelen, die bepalend kunnen zijn geweest voor het succes c.q. mate van realisatie.



Verwachtingen

Tenslotte zijn we nieuwsgierig naar de verwachtingen voor de nabije toekomst en hebben gemeenten gevraagd:

9. Hoe zal de personeelsformatie zich komende jaren naar verwachting ontwikkelen?

3.2 Vragenlijst en steekproef

Om antwoord te krijgen op bovenstaande vragen hebben we gekozen voor een enquête onder Nederlandse gemeenten. De enquête omvatte een vragenlijst met 15 vragen, zie de bijlage. De meeste vragen waren gesloten en konden worden beantwoord met ja/nee of een keuze uit meerdere antwoordmogelijkheden zoals in grote/bepaalde mate of van groot/weinig belang. Bij deze gesloten vragen was er ruimte om eventueel zelf een antwoord toe te voegen en deze te scoren. Aan het eind van de vragenlijst zijn twee open vragen opgenomen, waarin ruimte was voor een kwalitatieve toelichting op de gegeven antwoorden. Deze kwalitatieve inbreng is in het volgende hoofdstuk gebruikt om de kwantitatieve onderzoeksresultaten in te kleuren. Overigens is de volgorde van de vragen in de vragenlijst anders dan de volgorde van de deelvragen in dit rapport.

De vragenlijst is naar een kleine 170 gemeenten gestuurd. Deze gemeenten zijn, om praktische redenen, geselecteerd via een selecte steekproef. Doorslaggevend bij de steekproef was de mate van (direct of indirect) contact bij een gemeente. We verwachtten namelijk een hogere respons vanuit gemeenten met een min of meer bekende contactpersoon. Verder speelde de omvang van de gemeente een rol. We hebben gestreefd naar een redelijke afspiegeling tussen grote en kleinere gemeenten.

Het onderzoek heeft 48 ingevulde vragenlijsten opgeleverd. Dat betekent een respons van bijna 29%. De verdeling van deze 48 gemeenten is qua omvang van de gemeentelijke organisatie vrij evenwichtig, zie onderstaande tabel.

Omvang gemeentelijke organisatie	Percentage
< 200 medewerkers	25%
200 – 500 medewerkers	27%
500 – 1.000 medewerkers	23%
> 1.000 medewerkers	25%
Totaal	100%

De onderzoeksresultaten zijn verwerkt en doorgerekend in Excel. Met behulp van draaitabellen zijn verbanden tussen variabelen in beeld gebracht. Vervolgens is in SPSS nagegaan in hoeverre sprake was van een significant verband. Dat is gebeurd met behulp van de correlatiecoëfficiënt 'Kendalls tau'.

4. Onderzoeksresultaten

4.1 Opgave en mate van succes

Deelvraag 1: hebben gemeenten afgelopen jaren bezuinigd op personeel?

Bij het begin van het onderzoek namen we aan dat er behalve in Rotterdam ook in andere gemeenten is bezuinigd op het personeel. Maar klopte die aanname? Uit ons onderzoek kwam een bevestigend antwoord: liefst 98% van de gemeenten heeft sinds 2010 op het personeel bezuinigd en 92% op externe inhuur. Op huisvesting en ICT is minder vaak bezuinigd. Er blijkt een licht positief verband (van 0,217) te bestaan tussen de omvang van de gemeentelijke organisatie en de mate waarin op huisvesting en ICT is bezuinigd: grote gemeenten lijken dit vaker gedaan te hebben dan kleine.

Tabel 1: percentage gemeenten dat sinds 2010 heeft bezuinigd op...

Type apparaatskosten	Percentage gemeenten
Personeel	98%
Externe inhuur	92%
Huisvesting	56%
ICT	33%

Op basis van 48 reacties.

Deelvraag 2: hoe groot was de bezuinigingsopgave?

De bezuinigingsopgave blijkt uiteen te lopen van 0 tot 20%, waarbij onderstaande verdeling naar voren is gekomen. Een kwart van de gemeenten had de bezuinigingsdoelstelling niet van tevoren gekwantificeerd. Bij de gemeenten die dat wel hadden hadden, ligt het gemiddelde op bijna 9% reductie van de formatie en/of van de loonsom. Bijna de helft van de gemeenten (44%) heeft 10% of meer bezuinigd. Er is dus fors bezuinigd afgelopen jaren. Op zich is dat geen verrassing. De effecten van de economische crisis zijn direct en indirect voelbaar geweest in het lokaal bestuur. Direct door onder meer afnemende inkomsten via lokale belastingen, afschrijvingen van grondwaarde en toenemende bijstandsuitgaven. En indirect door lagere uitkeringen uit het Gemeentefonds, dat in de jaren 2010-2013 een daling liet zien van in totaal zo'n € 700 mln.⁷

Er blijkt een gemiddeld positief verband (0,319) te bestaan tussen de omvang van de gemeentelijke organisatie en de omvang van de bezuinigingsopgave. Met andere woorden: grotere gemeenten hadden, ook relatief gezien, een wat grotere bezuinigingsopgave dan kleinere. Het onderzoek levert hiervoor niet direct een verklaring, maar het is voorstelbaar dat grotere gemeenten meer heil zagen in bezuiniging op het personeel, omdat zij relatief veel medewerkers in dienst hadden. Uit de personeelsmonitor van het A+O fonds Gemeenten blijkt immers dat het aantal fte bij de kleinste gemeenten het laagst was (6,9 fte per 1.000 inwoners) en bij de G4-gemeenten het grootst (16,6 fte per 1.000 inwoners).⁸

Tabel 2: omvang van de bezuinigingsopgave in procenten van de formatie of de loonsom

Omvang bezuinigingsopgave	Percentage gemeenten
0% tot 5%	30%
5% tot 10%	26%
10% tot 15%	24%
15% of meer	20%
Totaal	100%

Op basis van 46 reacties (één gemeente had niet bezuinigd, één had deze vraag niet ingevuld).

Deelvraag 3: in hoeverre waren de personeelsbezuinigingen succesvol?

De bezuinigingen blijken in hoge mate succesvol te zijn geweest: circa 90% van de gemeenten geeft aan de bezuinigingsopgave grotendeels tot geheel te hebben volbracht. Slechts een paar gemeenten (minder dan 10%) geeft aan dat de opgave in beperkte mate is gerealiseerd. Er lijkt een (beperkt) verband te bestaan met de omvang van de bezuinigingsopgave: bij de opgaven van 15% en meer lijkt

⁷ Circulaires Gemeentefonds 2009-2014

⁸ A+O fonds Gemeenten (2012) pag. 12

vaker sprake van 'grotendeels gerealiseerd' en minder vaak van 'volledig gerealiseerd'. Hier is echter geen significant verband aangetroffen.

Tabel 3: mate van de realisatie van de bezuinigingsopgave

Mate van realisatie van de bezuinigingsopgave	Percentage gemeenten
Volledig	39%
Grotendeels	52%
Beperkt	9%
Niet of nauwelijks	0%
Totaal	100%

Op basis van 47 reacties.

4.2 Aanpak en verband met mate van succes

Deelvraag 4: welke aanpak hebben gemeenten gekozen om te bezuinigen op het personeel?

Meer dan 80% van de gemeenten geeft aan de bezuinigingsopgave centraal te hebben aangepakt. Bij de grootste gemeenten lijkt vaker de centrale aanpak te worden gevolgd, bij kleinere wat vaker de decentrale. Naast een centrale benadering komt een sterke voorkeur voor een financieel gestuurde aanpak naar voren (76%).

Tabel 4: aanpak van de bezuinigingsopgave

	Financiën leidend	Organisatievernieuwing leidend	Totaal
Centraal	61%	22%	83%
Decentraal	15%	2%	17%
Totaal	76%	24%	100%

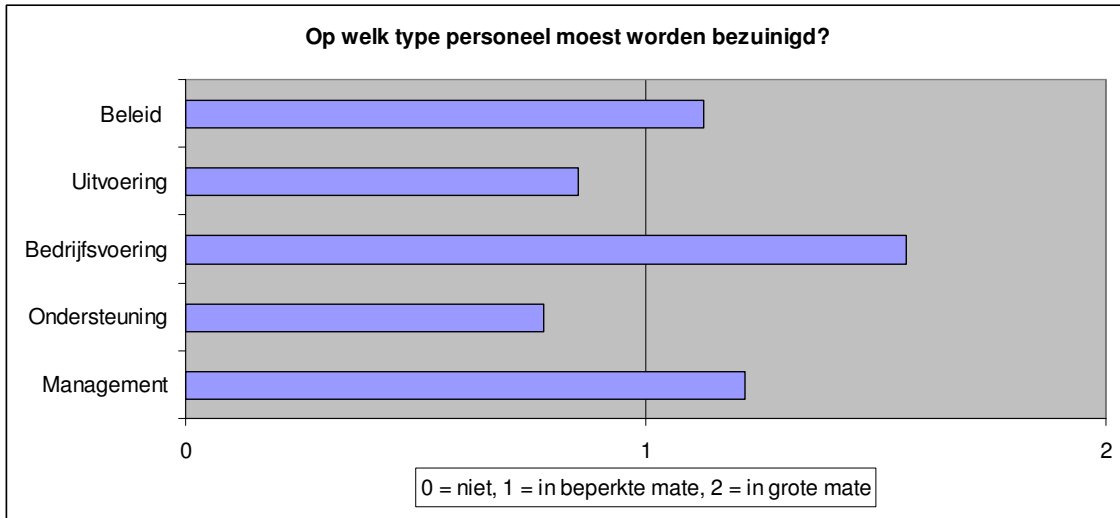
Op basis van 46 gemeenten.

Een enkele gemeente geeft aan geen strikte keuze te kunnen maken: "In onze gemeente ligt de nadruk op organisatievernieuwing, uiteindelijk in combinatie met financiën. We zitten immers nog midden in het proces van bouwen (fusie), verbouwen (transitie) en afslanken (bezuinigingen)."

Deelvraag 5: in hoeverre hebben gemeenten geduid waar de bezuinigingen moesten landen?

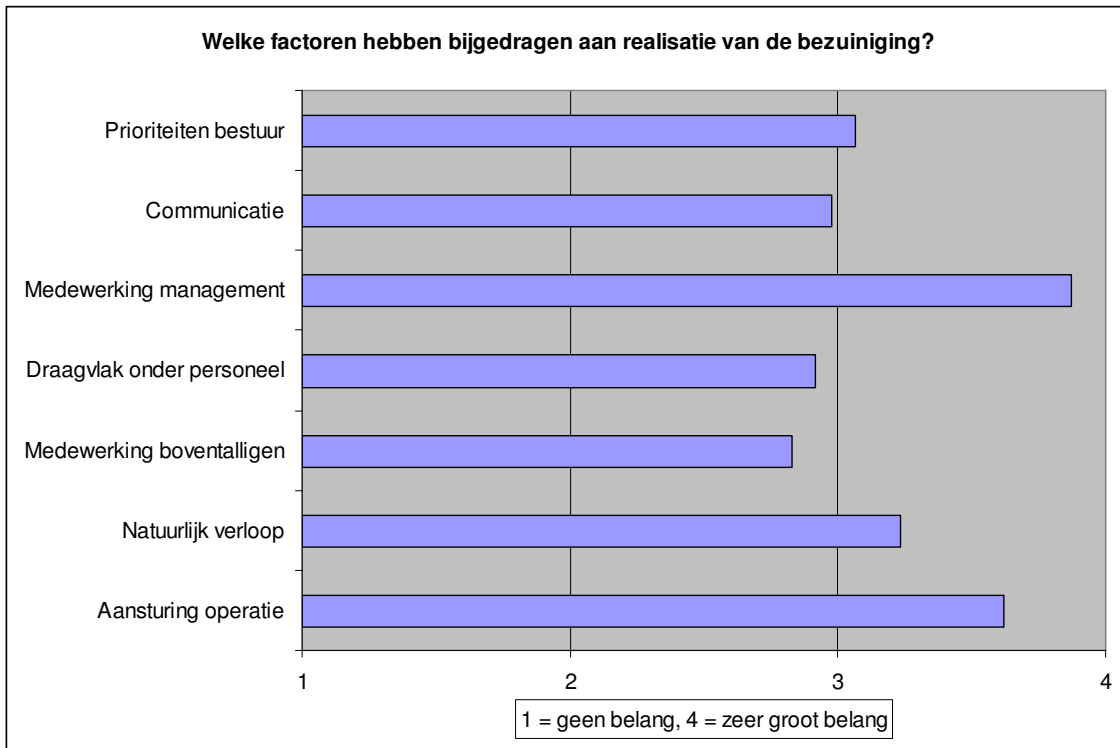
Precies de helft van de gemeenten (50%) heeft aangegeven dat van tevoren was bepaald waar de personeelsbezuinigingen ongeveer moest landen. Bij de andere helft is dat niet gebeurd. Vervolgens kon per personeelscategorie worden aangegeven of daarop in grote mate (2), beperkte mate (1) of niet (0) bezuinigd moest worden. De uitkomsten, zie onderstaande afbeelding, laten zien dat vooral op bedrijfsvoering en management moest worden bezuinigd en het minst op uitvoering en ondersteuning. Gemeenten met een relatief grote bezuinigingsopgave hebben vaker op management bezuinigd. Uit het onderzoek kwam een gemiddeld positief verband naar voren (0,341).

Overigens is niet onderzocht of de bezuinigingen hier ook daadwerkelijk zijn geland. We hebben alleen gevraagd naar de duiding vooraf, niet naar de realisatie per personeelstype achteraf. Er kan dus geen verband worden gelegd met de mate waarin de bezuinigingen zijn gerealiseerd en dus ook niet worden aangetoond dat 'duiding' heeft bijgedragen aan de realisatie van de personeelsbezuiniging.



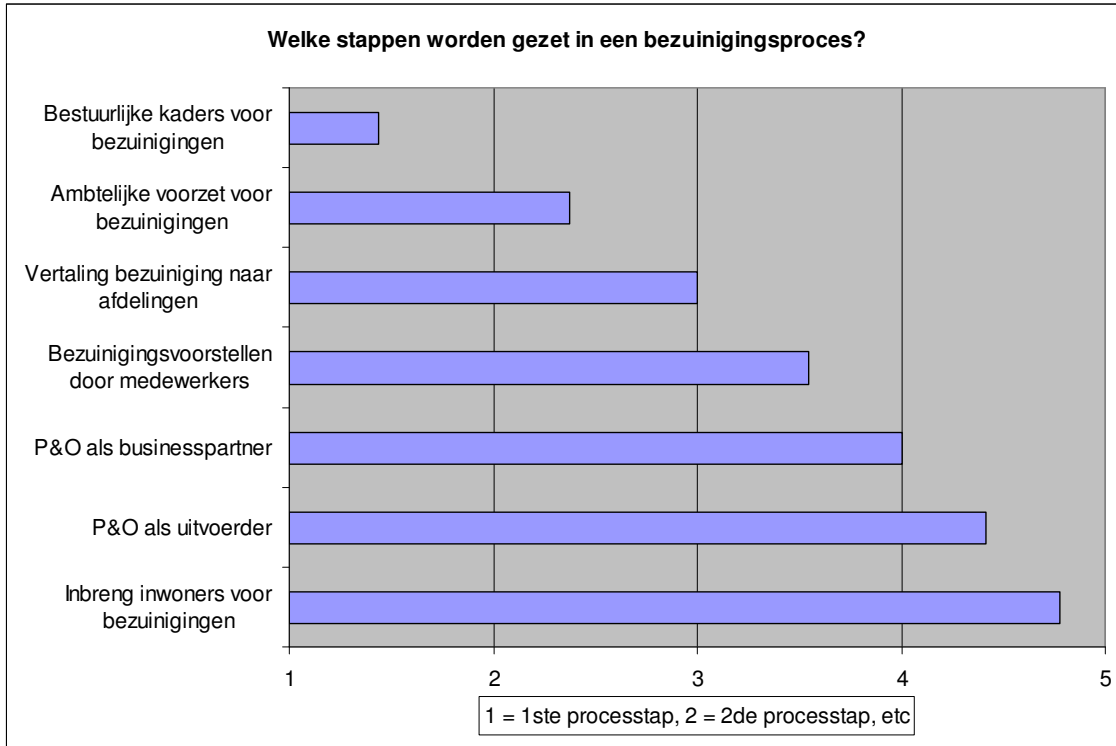
Deelvraag 6: welke factoren hebben mogelijk bijgedragen aan de bezuinigingen op het personeel?
 Aan de gemeenten is een aantal mogelijke succesfactoren voorgelegd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de medewerking van het management en de aansturing van de operatie het hoogste scoren. Daarna volgt natuurlijk verloop. De andere factoren scoren min of meer gelijk. Ook communicatie scoort gemiddeld, maar het belang daarvan wordt in de kwalitatieve antwoorden door diverse gemeenten benadrukt. Eén gemeente geeft aan: “Verlies je organisatie niet.”

Naarmate gemeenten groter zijn, is ook het belang van bestuurlijke prioriteiten voor realisatie van de bezuiniging groter. Hier geldt een licht positief verband (0,262). In de kwalitatieve reacties hebben meerdere gemeenten nog gewezen op een andere succesfactor die aanvankelijk niet in het onderzoek was meegenomen: een goede verstandhouding met de medezeggenschap.



Deelvraag 7: welke processtappen zijn gezet bij de bezuinigingen op het personeel?

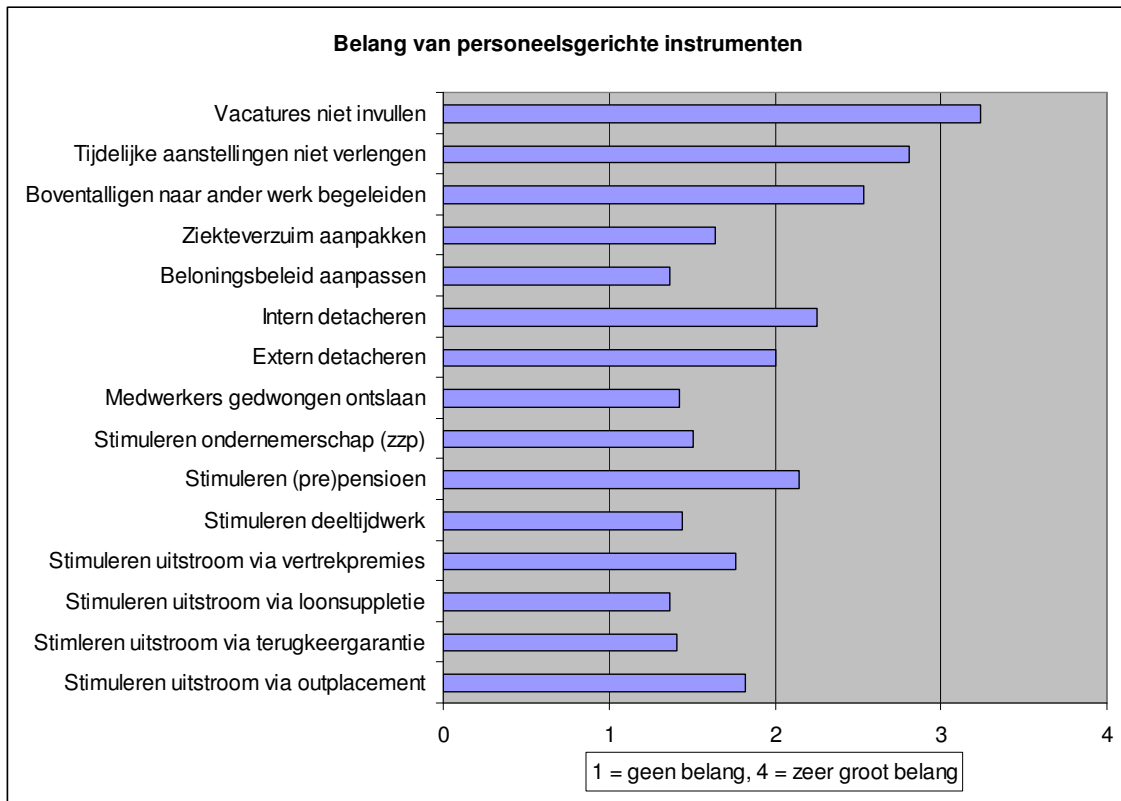
Aan de gemeenten zijn zeven mogelijke processtappen voorgelegd, die vervolgens door de gemeenten in volgorde van volgtijdelijkheid zijn gerangschikt. In onderstaand diagram laten we zien welke stappen doorgaans als eerste worden gezet en welke juist later in het proces. De bestuurlijke inkadering komt als eerste processtap naar voren, zeker bij de grotere gemeenten, al is hier geen significant verband vastgesteld. De betrokkenheid van P&O, als businesspartner dan wel als uitvoerder, zit juist vrij laat in het proces.



Deelvraag 8: welke P- en O-instrumenten hebben bijgedragen aan de bezuinigingen op het personeel?

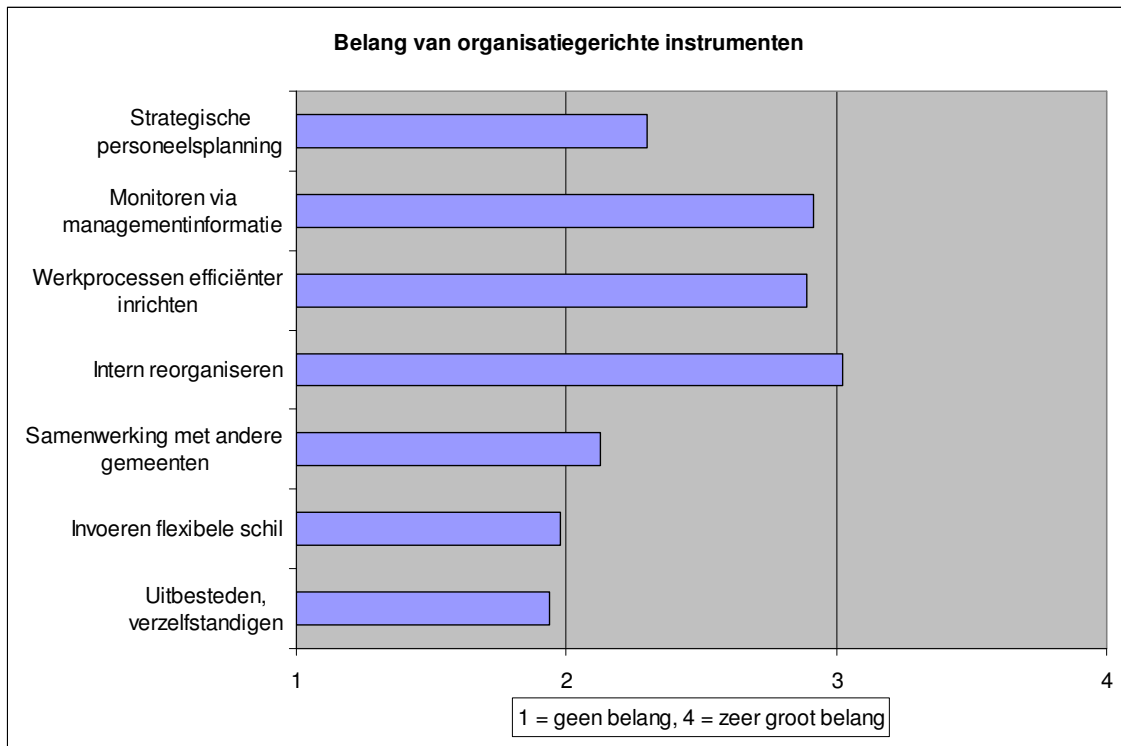
Aan de gemeenten is gevraagd om aan te geven welke P- en O-instrumenten een bijdrage hebben geleverd aan de realisatie van de personeelsbezuiniging. Relatief makkelijk in te zetten P-instrumenten (het laaghangend fruit) blijken populair, zoals het niet invullen van vacatures en het beëindigen van tijdelijke aanstellingen, gevolgd door het begeleiden van boventalligen. Eén gemeente geeft ter toelichting aan: "Er is over de hele linie bezuinigd, pons-ponsgewijs. Het was aan de managers zelf om te bepalen waar de taakstelling werd gehaald. De managers kozen - begrijpelijk - meestal de weg van de minste weerstand: vacatures inleveren of tijdelijke functies niet verlengen. Zij werden daarbij gesteund door de duidelijk uitgesproken intentie van concerndirectie en college om gedwongen ontslagen zoveel mogelijk te voorkomen. Dat is goed gelukt, maar de organisatie is er niet jonger en wendbaarder op geworden."

De instrumenten intern of extern detacheren van medewerkers en het stimuleren van (pre)pensioen scoren gemiddeld. Andere instrumenten die medewerkers bevorderen tot vertrek, scoren laag. Dit geldt met name voor loonsuppletie en terugkeergarantie. Ook aanpassing van het beloningsbeleid blijkt in de praktijk een geringe bijdrage te leveren aan de bezuiniging. Dat geldt, voor de kleinere gemeenten, ook voor gedwongen ontslag. Grotere gemeenten blijken dit instrument vaker in te zetten. Uit het onderzoek blijkt een gemiddeld positief verband (0,294).



Bij de O-instrumenten blijken managementinformatie, efficiëntere werkprocessen en interne reorganisaties het hoogst te scoren. Intern reorganiseren wordt iets vaker ingezet door grotere gemeenten (licht positief verband, 0,226). Het instrument 'verzelfstandigen / uitbesteden', waarbij het takenpakket fundamenteel anders wordt georganiseerd, scoort een stuk lager. Datzelfde geldt voor de invoering van een flexibele schil.

Bij het efficiënter inrichten van werkprocessen valt (in de kwalitatieve antwoorden) regelmatig de term 'lean'. Een van de gemeenten licht toe: "Bezuinigen op basis van een 'lean'-doelstelling betekent dat er bezuinigd wordt op de plekken waar het werk efficiënter en 'platter' kan, met minder managementlagen. Gevolg daarvan is dat medewerkers meer eigen verantwoordelijkheid krijgen, dat er meer ruimte is voor eigen talenten. Dan is het ook mogelijk om met minder mensen het werk te doen, en toch beter. Onze gemeente wil die kant wel op, maar op dit moment zijn er te veel redenen om te kiezen voor goedkope, pragmatische oplossingen zoals natuurlijk verloop en het inleveren van opgespaarde vacatures. Gericht bezuinigen is veel complexer en duurder, zeker als gedwongen ontslag nodig is. Gedwongen ontslag is met de huidige ambtelijke rechtspositie en CAO vrijwel onbetaalbaar."



4.3 Verwachting komende jaren

Deelvraag 9: hoe zal de personeelsformatie zich komende jaren naar verwachting ontwikkelen?

Verreweg de meeste gemeenten (90%) verwachten dat de personeelsformatie komende jaren verder moet worden gereduceerd. Eén gemeente verwacht een vergroting van de formatie in het kader van de de rijkstaken die komende jaren naar de gemeenten worden overgeheveld.

Tabel 5: Verwachte ontwikkeling van de formatie, komende jaren

Verwachting formatie	Percentage gemeenten
Verkleining	90%
Vergroting	2%
Geen verandering	2%
Nog onbekend	7%
Totaal	100%

Op basis van 48 gemeenten.

5. Conclusies

1. Uit het onderzoek blijkt allereerst dat vrijwel alle gemeenten sinds 2010 hebben bezuinigd op personeel en op inhuur. De bezuinigingen op personeel bedragen – bij de gemeenten die de opgave vooraf hadden gekwantificeerd – bijna 9% van de formatie dan wel de personeelskosten. In mindere mate dan personeel en inhuur is bezuinigd op huisvesting en ICT. Bij de grotere gemeenten gebeurt dit nog wel enigszins, bij de kleinere nauwelijks.
2. De gemeenten blijken deze grote bezuinigen in vrij succesvolle mate te hebben aangepakt. Circa 90% van de gemeenten geeft aan de bezuinigungsopgave grotendeels tot geheel te hebben volbracht. Grotere gemeenten hadden vaker een grote opgave (10% of zelfs 15% of meer) en hebben de bezuiniging vaker 'grotendeels' gerealiseerd.
3. De bezuinigingen moesten, voor zover gemeenten dat vooraf hebben geduid (50% heeft dat gedaan), vooral landen bij bedrijfsvoeringspersoneel en bij het management en het minst bij uitvoerend en ondersteunend personeel. Dit is een opvallende uitkomst gezien de ontwikkeling naar regiegemeente die veel gemeenten doormaken.
4. Meer dan 80% van de gemeenten heeft een centrale bezuinigungsaanpak gehanteerd. De meest voorkomende benadering is financieel bezuinigen: centraal gestuurd bezuinigen op personeel met minder aandacht voor organisatievernieuwing. Van de gemeenten geeft 61% aan dat deze aanpak is gekozen. Er is echter geen significant verband gevonden tussen enerzijds de aanpak 'financieel bezuinigen' en anderzijds het succes van de bezuiniging. Ook de andere benaderingen hebben, voor zover die zijn gehanteerd, geleid tot succes. Er kan daarom op basis van dit onderzoek geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag: "Welke bezuinigungsaanpak leidt tot succes bij personeelsbezuinigingen bij gemeenten?"
5. De conclusie dat men de voorkeur gaf aan financieel bezuinigen, wordt ondersteund door de inzet van personeelsgerichte instrumenten. De nadruk lag vooral op de korte termijn instrumenten zoals het niet vervullen van vacatures en het niet verlengen van tijdelijke contracten (het 'laaghangend fruit') en minder op instrumenten die op de wat langere termijn effect kunnen hebben zoals het aanpakken van verzuim of het herzien van het beloningsbeleid.
6. De conclusie dat men de voorkeur gaf aan financieel bezuinigen, wordt deels ondersteund door de inzet van de organisatiegerichte instrumenten, waarbij het instrument 'managementinformatie' vrij hoog scoort. Ook intern reorganiseren en werkprocessen efficiënter inrichten scoren hoog. Deze instrumenten passen meer bij de organische aanpak.
7. De conclusie dat men de voorkeur gaf aan financieel bezuinigen, wordt verder ondersteund door de uitkomst van factoren die bijdragen aan het succes van de bezuinigungsoperatie. Hier scoren 'draagvlak bij het management' en 'aansturing van de operatie' het hoogst, net als de mogelijkheid om via 'natuurlijk verloop de bezetting terug te brengen.
8. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat P&O geen rol 'aan de voorkant' van het proces heeft gespeeld. P&O lijkt een traditionele uitvoerende rol te hebben vervuld en is niet de business partner die vanaf het begin met bestuur en management om tafel heeft gezeten om de bezuinigingen organisatorisch en personeel in te vullen.
9. Tenslotte geven de meeste gemeenten (90%) aan dat voor komende jaren een verdere reductie van de formatie wordt verwacht.

6. Aanbevelingen

De centraal-financiële aanpak van de bezuiniging (het 'financieel bezuinigen') is afgelopen jaren succesvol geweest maar bij deze aanpak plaatsen we wel enkele kanttekeningen.

Ten eerste schuilt in de dominante aanpak van financieel bezuinigen het gevaar dat de relatie-kant van de verandering wordt vergeten, terwijl deze onontbeerlijk is voor een succesvolle verandering. Uit de literatuur blijkt dat ruim 70% van de veranderingen niet het gewenste resultaat oplevert. Reiniers heeft hier een aantal succes- en faalfactoren aan gekoppeld die voortkomen uit een internationaal onderzoek naar 500 multinationals en publieke organisaties.⁹ In de top 10 van barrières voor succesvol veranderen worden onder meer genoemd: gebrek aan verandervaardigheden, communicatie, weerstand van medewerkers, initiatief-moeheid en te weinig aandacht voor training van het personeel. Succesfactoren zijn onder meer een top die achter de verandering staat, eerlijk behandelen van mensen, betrekken van medewerkers, een heldere boodschap brengen, bouwen van teams na de verandering en investeren in vaardigheden van het personeel. Bij elke organisatieverandering moeten ook het gedrag, de werkwijze en de houding van medewerkers veranderen.

De machtsaanpak die past bij het financieel bezuinigen (zie 2.1) lijkt vooral ingezet te worden om kortetermijnresultaten te behalen. Dat is voor gemeenten, die zich nu eenmaal in een politieke context bevinden met een tijdshorizon van vier jaar, vaak een opgelegde realiteit. Veel gemeenten geven het belang aan van bestuurlijke prioriteiten, medewerking van het management en aansturing van de operatie. Dat roept de vraag op in hoeverre bij de bezuiniging aandacht is gegeven aan de relatie met de medewerkers. Als houding, gedrag en werkwijze van medewerkers niet matchen met de gewenste verandering, zal de verandering niet beklijven.

Een tweede kanttekening betreft de vraag of überhaupt van (organisatie)verandering sprake is geweest. Uit het onderzoek blijkt immers dat veelvuldig gebruik is gemaakt van relatief makkelijk in te zetten instrumenten zoals het niet vervullen van vacatureruimte en het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat "het vet nu van de botten is", zoals diverse gemeenten in de kwalitatieve toelichting hebben aangegeven. Eén gemeente licht als volgt toe: "Bij iedere bezuinigingsronde wordt gekozen voor de methode van de personeelsreductie. Andere opties van taakreductie of organisatieontwikkeling worden niet bekeken. De organisatie ontwikkelt zich zo naar een dalbelasting en wordt daardoor zeer kwetsbaar."

Nu het laaghangend fruit veelal is verdwenen zullen gemeenten een andere aanpak moeten kiezen. Op het moment dat de gemeente een helder meerjarenplan heeft waarin ook de toekomstige personeelsbehoefte inzichtelijk is (strategische personeelsplanning), kan mogelijk voldoende continuïteit met betrekking tot de inrichting van de organisatie ontstaan, ook na een bestuurswisseling.

Uitgaande van deze twee kanttekeningen ligt het dus voor de hand dat gemeenten bij eventuele nieuwe bezuinigingstaakstellingen op het personeel een andere aanpak hanteren. Zo zal fundamenteel naar het takenpakket moeten worden gekeken, zoals binnen de aanpak 'gestructureerd bezuinigen' gebeurt. Bij een andere aanpak dan financieel bezuinigen is ook een andere, meer strategische rol vanuit HR gewenst.¹⁰

⁹ Reiniers (2001), pag. 52 e.v.

¹⁰ Atos Jaarboek (2005), pag. 97 e.v.

7. Literatuur

A+O fonds Gemeenten: Monitor gemeenten 2012, Den Haag, 2013

Atos Jaarboek: Op weg naar een effectieve overheid, hoe wordt een andere overheid een betere overheid, Den Haag, 2005

Circulaires Gemeentefonds, 2009-2014

Homan, T: Organisatiedynamica, theorie en praktijk van organisatieverandering, Den Haag, 2006

Hout, E. van & N. Lourens: Goed werkgeverschap: over de innovatieve verbinding van beleid, organisatie en HRM in het lokaal beleid, Alphen aan de Rijn, 2010

Koning, K. & B. van Ravenhorst: Bezuinigen op personeel: een model voor gemeenten, Zaltbommel, 2012

Overmans, T.: Bezuinigen en vernieuwen: zes lessen voor een succesvolle tweede bezuinigingsronde, B&G 2012.

Reijniers, J.J.A.M. (red): Interim management, het vak. Van Gorcum, Assen, 2001

Schaveling, J.: Succesvol organisaties ontwikkelen, praktische instrumenten voor veranderaars, Assen, 2000

Steijn, B. & S. Groeneveld (redactie): Strategisch HRM in de publieke sector, Assen, 2009

Bijlage 1: Vragenlijst

VRAGENLIJST OVER PERSONEELSBEZUINIGINGEN BIJ GEMEENTEN

(de vragenlijst kan in excel worden ingevuld en dan per mail worden teruggestuurd naar r.vanwageningen@rotterdam.nl)

Vraag 1

Heeft uw gemeente sinds 2010 bezuinigd op de volgende typen apparaatskosten? (zet een X in de vakjes die van toepassing zijn; meerdere antwoorden mogelijk)

	Ja	Nee	
Personeel			Indien nee, ga dan naar vraag 11
Externe inhuur			
Huisvesting			
ICT			
Andere apparaatskosten, nl. [zo nodig invullen]			

Vraag 2

Ging het bij het bezuinigen op personeel dan vooral om bezuinigen op personeelskosten of vermindering van het aantal fte's? (zet een X in het vakje dat van toepassing is; één antwoord mogelijk)

<input type="checkbox"/>	Bezuinigingen op personeelskosten
<input type="checkbox"/>	Vermindering van het aantal fte's
<input type="checkbox"/>	Beide

Vraag 3

Zijn bij het bezuinigen op personeel concrete doelstellingen geformuleerd, bijvoorbeeld vermindering van de personeelslasten met % en/of vermindering van de personeelsformatie met ... fte of ...%? (zet een X in het vakje dat van toepassing is en vul in geval van 'ja' een percentage in)

<input type="checkbox"/>	Ja, bezuinigen op <u>formatieplaatsen</u> met...	[% invullen]
<input type="checkbox"/>	Ja, bezuinigen op <u>personeelskosten</u> met...	[% invullen]
<input type="checkbox"/>	Nee	

Vraag 4

Is bij het bezuinigen op personeel bepaald waar de bezuinigen zouden moeten plaatsvinden? (meerdere antwoorden mogelijk, zet telkens een X in het vakje dat van toepassing is)

	In grote mate	Beperkte mate	Niet
<input type="checkbox"/>	Ja, namelijk:		
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>	Nee, is niet bepaald [niet invullen]		

Vraag 5

In hoeverre zijn de beoogde bezuinigen op personeel gerealiseerd? (één antwoord mogelijk)

<input type="checkbox"/>	Volledig gerealiseerd
<input type="checkbox"/>	Grotendeels gerealiseerd
<input type="checkbox"/>	In beperkte mate gerealiseerd
<input type="checkbox"/>	Niet of nauwelijks gerealiseerd

Vraag 6

Hierna zijn enkele succes- en faalfactoren genoemd waarom de bezuinigen op personeel al dan niet zijn gerealiseerd. Kunt u aangeven welke factoren voor uw gemeente hebben bijgedragen aan de realisatie van de bezuinigen? (geef per factor met een X het belang aan)

	Van groot belang	Van belang	Van weinig belang	Niet van belang
Duidelijke prioriteiten van het gemeentebestuur				
De communicatie over de bestuurlijke prioriteiten				
De medewerking van directie en management				
Draagvlak bij medewerkers voor de bezuinigen				
De medewerking van boventallige medewerkers aan her- of uitplaatsing				
Natuurlijk verloop				
De aansturing van de bezuinigingsoperatie				

Vraag 7

Bij bezuinigen op personeel wordt onderscheid gemaakt tussen een aanpak die centraal wordt aangestuurd vanuit het management of decentraal wordt ontwikkeld door inbreng van medewerkers (top-down versus bottom-up). Welke bezuinigingsaanpak is het meest kenmerkend voor uw gemeente? (één antwoord mogelijk)

<input type="checkbox"/>	Centraal aangestuurd
<input type="checkbox"/>	Decentraal ontwikkeld

Vraag 8

Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen een bezuinigingsaanpak die primair gericht is op financieel bezuinigen en een aanpak die vooral oog heeft voor vernieuwing van de personele organisatie. Welke aanpak is het meest kenmerkend voor uw gemeente? (één antwoord mogelijk)

<input type="checkbox"/>	Meeste nadruk op financieel bezuinigen
<input type="checkbox"/>	Meeste nadruk op organisatievernieuwing

Vraag 9

In hoeverre hebben onderstaande P&O instrumenten een bijdrage geleverd aan het realiseren van de bezuinigingen op personeel in uw gemeente? (geef per factor met een X de bijdrage aan)

	Zeer grote bijdrage	Grote bijdrage	Kleine bijdrage	Geen bijdrage
Personeelgerichte instrumenten				
Niet vervullen van vacatures				
Niet verlengen van tijdelijke aanstellingen/contracten				
Begeleiden van boventalligen				
Terugdringen ziekteverzuim				
Aanpassen van de beloning van medewerkers				
Medewerkers stimuleren voor zichzelf te beginnen				
Detacheren van medewerkers bij een ander team of afdeling				
Detacheren van medewerkers buiten de organisatie				
Gedwongen ontslag van medewerkers				
Stimuleren deeltijdpensioen of pre-pensioen				
Stimuleren deeltijdwerk				
Stimuleren vertrek m.b.v. vertrekpremies				
Stimuleren vertrek m.b.v. loonsuppletie				
Stimuleren vertrek m.b.v. terugkeergarantie				
Outplacement				
Organisatiegerichte instrumenten				
Strategische personeelsplanning				
Aanleveren managementinformatie over voortgang bezuinigingen				
Werkprocessen efficiënter inrichten				
Intern reorganiseren (centraliseren van werk, samenvoegen van eenheden)				
Samenwerken met andere gemeenten				
Ontwikkelen van een flexibele schil				
Uitbesteden / verzelfstandigen van taken				
Anders, namelijk	[zo nodig invullen]			

Vraag 10

Kunt u met een cijfer aangeven wat de volgorde in de tijd was van het bezuinigingsproces in uw gemeente: een 1 bij de eerste stap/fase, een 2 bij de volgende, enz. (en een X wanneer niet aan de orde)

<input type="checkbox"/>	Bestuur bepaalt de kaders voor bezuinigingen
<input type="checkbox"/>	Ambtelijke organisatie gaf informatie over kenmerken personeelsbezetting en mogelijkheden tot bezuiniging
<input type="checkbox"/>	Management vertaalde de bezuinigingsvoorstellen naar de afdelingen
<input type="checkbox"/>	Medewerkers leverden bezuinigingsvoorstellen aan
<input type="checkbox"/>	P&O was bij de bezuinigingen betrokken als business partner
<input type="checkbox"/>	P&O zorgde voor zorgvuldige uitvoering van de bezuinigingen op het personeel
<input type="checkbox"/>	Inwoners van uw gemeente werden betrokken bij de bezuinigingen
<input type="checkbox"/>	Anders, namelijk
	[zo nodig invullen]

Vraag 11

Hoe zal de personeelsformatie van uw gemeente zich de komende jaren naar verwachting ontwikkelen? (één antwoord mogelijk)

<input type="checkbox"/>	Verkleining van de formatie
--------------------------	-----------------------------

Vraag 12**Welke tips zou u andere gemeenten willen geven bij het bezuinigen op personeel?**

[zelf tekst invullen]

Vraag 13**Hebt u nog opmerkingen en/of vragen?**

[zelf tekst invullen]

Vraag 14**Hoeveel inwoners telt uw gemeente?**

<input type="checkbox"/>	Minder dan 50.000
<input type="checkbox"/>	50.000 tot 100.000
<input type="checkbox"/>	100.000 en meer

Vraag 15**Hoeveel medewerkers werken bij uw gemeente (in fte)?**

<input type="checkbox"/>	Minder dan 200
<input type="checkbox"/>	200 tot 500
<input type="checkbox"/>	500 tot 1.000
<input type="checkbox"/>	1.000 en meer

Tot slot**Mogen wij u benaderen voor vragen naar aanleiding van dit onderzoek?**

<input type="checkbox"/>	Ja, neem contact op met:	[vul naam, functie en bereikbaarheidsgegevens in]
<input type="checkbox"/>	Nee	