



Rekenkamer Amsterdam

VERKENNING

# Ontwikkeling personeelsomvang

december 2011





## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.3	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Informatie over personeelsomvang</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Ontwikkeling personeelsbestand</b>	<b>11</b>
3.1	Ontwikkeling aantal fte	11
3.2	Gevolgen afstoten diensten en bedrijven	12
3.3	Ontstaan stadsdelen	13
3.4	Analyse	14
3.5	Conclusies	17
<b>4</b>	<b>Mogelijkheden voor nader onderzoek</b>	<b>19</b>
4.1	Doelmatige personeelsinformatie	19
4.2	Doelmatigheid van verzelfstandigingen	20
<b>5</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer</b>	<b>23</b>
5.1	Bestuurlijke reactie	23
5.2	Nawoord rekenkamer	24
	<b>Bijlage 1 - Analyses ter verklaring aantal FTE periode 1983-2010</b>	<b>27</b>



# 1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de personeelsomvang van de gemeente Amsterdam. De aanleiding voor dit onderzoek en de doelstelling en onderzoeksvragen worden in dit inleidende hoofdstuk kort beschreven.

## 1.1 Aanleiding

In een verkenning wordt nagegaan of er redenen zijn om een (diepgaander) onderzoek uit te voeren naar - in dit geval - het personeelsbestand van de gemeente Amsterdam. In het onderzoeksprogramma 2011 van de rekenkamer is een verkennend onderzoek opgenomen naar het personeelsbestand omdat de personeelsomvang een belangrijk aandachtspunt is bij het vergroten van de doelmatigheid van het openbaar bestuur.

De Amsterdamse ambtelijke organisatie is de afgelopen 25 jaar veranderd. Zo zijn er verschillende organisatieonderdelen buiten de gemeente geplaatst en zijn er 16 stadsdelen gevormd en vervolgens weer samengevoegd tot 7. Gegeven de huidige discussie over effecten van bestuurlijke decentralisatie op de efficiency van het openbaar bestuur is het nuttig om te kijken welke ontwikkeling de omvang van het personeelsbestand in diezelfde periode heeft doorgemaakt. Daarnaast ligt het voor de hand om in tijden van bezuinigingen aandacht te besteden aan apparaatkosten en personeelsinzet.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

### *Doelstelling*

Het doel van de verkenning is om te beoordelen of er op basis van de omvang van het personeelsbestand aanknopingspunten en redenen zijn om de doelmatigheid van de ambtelijke organisatie nader te onderzoeken.

### *Onderzoeksvragen*

Voor de verkenning hanteren we de volgende onderzoeksvragen:

1. Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de omvang en de kosten van het personeelsbestand in de afgelopen 25 jaar?
2. Hoe heeft het personeelsbestand bij de gemeente Amsterdam (inclusief stadsdelen) zich ontwikkeld in de afgelopen 25 jaar?
3. Is er aanleiding om een diepgaand onderzoek uit te voeren naar aspecten van de doelmatigheid van de ambtelijke organisatie?

## 1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken van dit onderzoeksrapport komen achtereenvolgend de verschillende onderzoeksvragen aanbod.



## 2 Informatie over personeelsomvang

In dit hoofdstuk gaat het over de eerste onderzoeksvraag:

Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de omvang en de kosten van het personeelsbestand van de afgelopen 25 jaar?

Om aan gegevens te komen over de personeelsomvang en de kosten van de gemeente Amsterdam van de afgelopen 25 jaar zijn bronnen nodig met historische gegevens. We hebben van twee bronnen de mogelijkheden onderzocht.

- personeelsadministratie
- dienst Onderzoek en Statistiek

### *Personeelsadministratie*

De gemeente Amsterdam heeft sinds 2004 één systeem voor de personeelsadministratie. De diensten, bedrijven en stadsdelen maken hiervan gebruik. Het is mogelijk om uit de personeelsadministratie informatie te verkrijgen over de bezetting, formatie, salariskosten, salarisschalen, leeftijdsopbouw en functietype. De afzonderlijke organisatieonderdelen van de gemeente Amsterdam zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van het systeem. Dit betekent dat niet voor alle organisatieonderdelen dezelfde informatie uit het systeem kan worden gehaald. De gegevens zijn alleen beschikbaar voor de diensten, bedrijven en stadsdelen die op dit moment operationeel zijn. De gegevens over de afgestoten of samengevoegde diensten, bedrijven en stadsdelen zijn niet direct opvraagbaar uit het systeem.

In het kader van de heroverwegingen wil de gemeente Amsterdam de stuurinformatie van de apparaatskosten verbeteren. Een onderdeel hiervan vormt het sturen op personeelskosten. Hiervoor is het noodzakelijk dat alle diensten en bedrijven de personeelsgegevens op een eenduidige manier in het systeem invoeren. Diensten, bedrijven en stadsdelen worden aangespoord om de ontbrekende data in het systeem aan te vullen volgens vastgestelde definities.

Hoewel ook vanaf 2004 de personeelsadministratie zo hier en daar gaten bevat, kan met de aanwezige gegevens wel enigszins ontwikkelingen in bezetting, salariskosten en de salarisschalen zichtbaar worden gemaakt. Van de jaren voor 2004 is deze informatie echter niet beschikbaar. De personeelsadministratie biedt dus onvoldoende gegevens om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de personeelsomvang in de afgelopen 25 jaar.

### *Dienst Onderzoek en Statistiek*

In de jaarboeken 'Amsterdam in cijfers' opgesteld door de dienst Onderzoek en Statistiek zijn vanaf 1983 jaarlijks overzichten opgenomen van het aantal formatieplaatsen binnen de gemeente Amsterdam. Door de jaren heen is de wijze van rapporteren in sommige gevallen veranderd. Zo is het aantal gewerkte uren per week

afgenomen van 40 naar 36 per formatieplaats en is de peildatum veranderd van 1 januari naar 31 december. Enkele andere punten die ons in de data zijn opgevallen zijn:

- in de jaarboeken van sommige opeenvolgende jaren zijn voor hetzelfde jaar andere aantallen fte opgenomen.
- Het aantal formatieplaatsen van de GVB is in de overzichten van 2000, 2001, 2002 en 2003 niet opgenomen.
- Vanaf 2004 komt het aantal formatieplaatsen in de jaarboeken niet overeen met het aantal formatieplaatsen uit de personeelsadministratie van de gemeente Amsterdam.

Met de data uit de jaarboeken 'Amsterdam in cijfers' kan informatie over de ontwikkeling in het personeelsbestand van de afgelopen 25 jaar worden verkregen. Het grote voordeel is dat er niet alleen over een langere periode gegevens zijn, maar ook dat de data afkomstig zijn van eenzelfde bron. In sommige gevallen hebben we de data wel gecorrigeerd:

- het aantal formatieplaatsen is omgerekend naar een 36-urige werkweek;
- de peildata zijn waar mogelijk gecorrigeerd;
- de ontbrekende gegevens over het GVB zijn aangevuld door het aantal fte te schatten. Het aantal fte in 2000, 2001, 2002 en 2003 is gelijk gesteld aan het gemiddelde van het aantal fte in 1999 en 2004.

Ook na de mogelijke correcties blijven er enkele onzuiverheden in de data zitten en verschillen met de personeelsadministratie die niet verklaard kunnen worden.

#### *Correctie met behulp van het stadsarchief om de trend zichtbaar te maken*

Het aantal fte in dienst van de gemeente verandert in de loop der jaren fors en schoksgewijs. Die veranderingen worden onder meer veroorzaakt door het afstoten en op afstand zetten van diensten en bedrijven. Deze processen van verzelfstandiging zijn ook te zien bij andere gemeente in Nederland. Niet iedere gemeente heeft dat echter in hetzelfde tempo en met dezelfde intensiteit gedaan. Daarom is het moeilijk om de personeelsomvang van gemeenten onderling te vergelijken. Ook om goed inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het aantal formatieplaatsen bij de gemeente Amsterdam moet rekening worden gehouden met de diensten en bedrijven die zijn afgestoten. In de jaarboeken 'Amsterdam in cijfers' wordt jaarlijks het totaal aantal fte van de gemeente Amsterdam gepresenteerd. Het stadsarchief heeft in 'Historisch Overzicht: Amsterdamse gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen' gegevens opgenomen over de ontwikkeling van de afzonderlijke diensten, bedrijven en stadsdelen. Die gegevens kunnen worden gebruikt om een trend te krijgen zonder kunstmatige veranderingen die samenhangen met verzelfstandigingen. Die gecorrigeerde trend wordt zichtbaar als voor iedere jaar van het totaal aantal formatieplaatsen het aantal fte's van de diensten en bedrijven die op een bepaald moment in de onderzochte periode van 25 jaar zijn afgestoten, wordt afgetrokken.



### *Conclusie*

De gemeente Amsterdam beschikt niet over betrouwbare historische gegevens over een langere periode van het aantal formatieplaatsen en salariskosten van de verschillende diensten, bedrijven en stadsdelen. Op dit moment worden er wel verschillende maatregelen genomen om te zorgen voor verbetering van de stuurinformatie. Vanaf 2004 is er al redelijk veel informatie voor handen. Voor deze verkenning, die een periode bestrijkt van 25 jaar, hebben we gebruik gemaakt van gegevens die beschikbaar zijn bij de dienst Onderzoek en Statistiek over het aantal formatieplaatsen. Waar mogelijk zijn deze data gecorrigeerd.



### 3 Ontwikkeling personeelsbestand

In dit hoofdstuk gaat het over de tweede onderzoeksvraag:

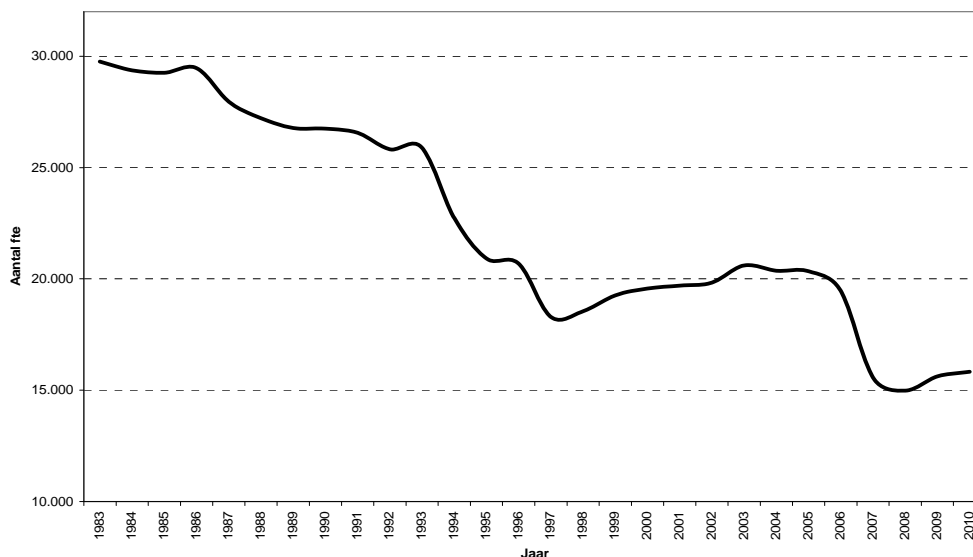
Hoe heeft het personeelsbestand bij de gemeente Amsterdam (inclusief stadsdelen) zich ontwikkeld in de afgelopen 25 jaar?

De organisatie van de gemeente Amsterdam is van 1983 tot nu veranderd. Zo zijn er vele diensten en bedrijven ontstaan, samengevoegd of afgestoten. Ook zijn er in de periode van 1981 tot en met 2010 stadsdelen ingesteld en weer samengevoegd. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de omvang van het personeelsbestand. In dit hoofdstuk is eerst de ontwikkeling te zien van het aantal fte van de gemeente Amsterdam. Daarna wordt ingegaan op de gevolgen van het afstoten van diensten en bedrijven op de omvang van het personeelsbestand. Vervolgens wordt ingezoomd op het ontstaan van de stadsdelen. Het hoofdstuk eindigt met een nadere analyse van de ontwikkelingen in de afgelopen 25 jaar.

#### 3.1 Ontwikkeling aantal fte

De ontwikkeling van de omvang van het personeelsbestand van de gemeente Amsterdam is weergegeven in figuur 3.1.

*Figuur 3.1 - Aantal fte gemeente Amsterdam van 1983 - 2010<sup>1</sup>*



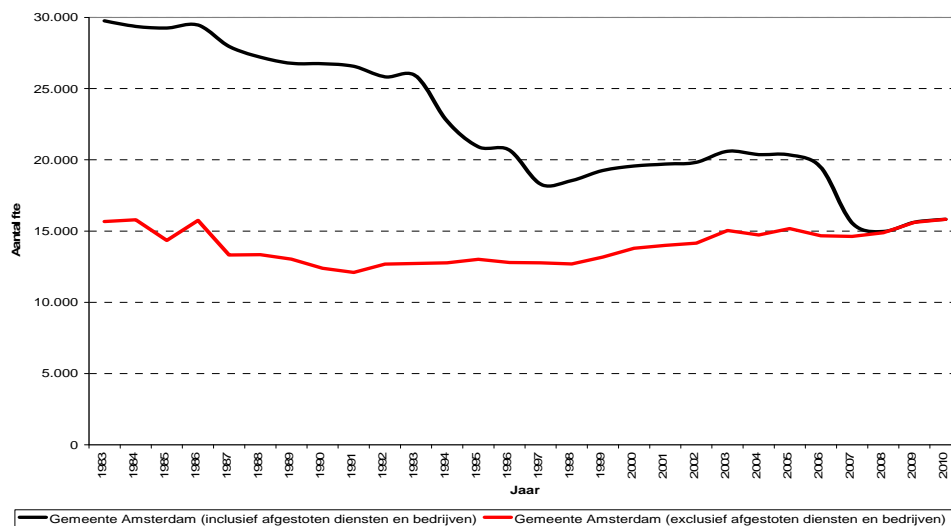
<sup>1</sup> In de data van de Dienst Onderzoek en Statistiek ontbreken gegevens voor het aantal fte voor het GVB voor de jaren 2000, 2001, 2002 en 2003. Voor 2004, 2005 en 2006 zijn deze gegevens wel beschikbaar. Om een goede trendontwikkeling zichtbaar te maken hebben we het gemiddelde van 4.227 fte (gemiddelde van 3 jaar ervoor en 3 jaar erna) gebruikt voor de jaren 2000, 2001, 2002 en 2003.

Figuur 3.1 laat zien dat het totaal aantal fte in dienst van de gemeente Amsterdam van 1983 tot aan 2010 vrijwel is gehalveerd van ongeveer 29.700 fte in 1983 naar ongeveer 15.800 fte in 2010. Dat is een afname van 47%. De eerste sterke daling vindt plaats voor 1997. In die periode daalt het aantal fte tot 18.300. Vervolgens stijgt het aantal fte weer naar 20.300 in 1995. Daarna neemt het aantal fte opnieuw af naar 15.000 in 2008, waarna weer een lichte stijging zichtbaar is. Een groot deel van die forse daling van het aantal fte in dienst van de gemeente Amsterdam in de hele periode is te verklaren door het aantal diensten en bedrijven, dat in de loop der jaren buiten de organisatie is geplaatst. In de volgende paragraaf wordt dat effect van verzelfstandiging op de trend wat nauwkeuriger in kaart gebracht.

### 3.2 Gevolgen afstoten diensten en bedrijven

Het op afstand zetten van diensten en bedrijven betekent niet per definitie meer efficiëntie of minder taken. Het is met andere woorden niet duidelijk wat een forse daling van het aantal fte zegt over vermindering van uitgaven en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. We hebben ons zelf daarom de vraag gesteld wat de ontwikkeling in omvang van het personeelsbestand is als het aantal fte van de diensten en bedrijven die in de onderzochte periode zijn afgestoten, wordt weggelaten. In figuur 3.2 is het effect van deze 'correctie' weergegeven. De bovenste lijn is gelijk aan de lijn in figuur 2.1 en geeft het totaal aantal fte weer van de gemeente Amsterdam. De onderste lijn geeft het aantal fte van de gemeente Amsterdam weer zonder de afgestoten diensten en bedrijven.<sup>2</sup>

*Figuur 3.2 - Aantal fte gemeente Amsterdam inclusief en exclusief afgestoten diensten en bedrijven van 1983 tot en met 2010*



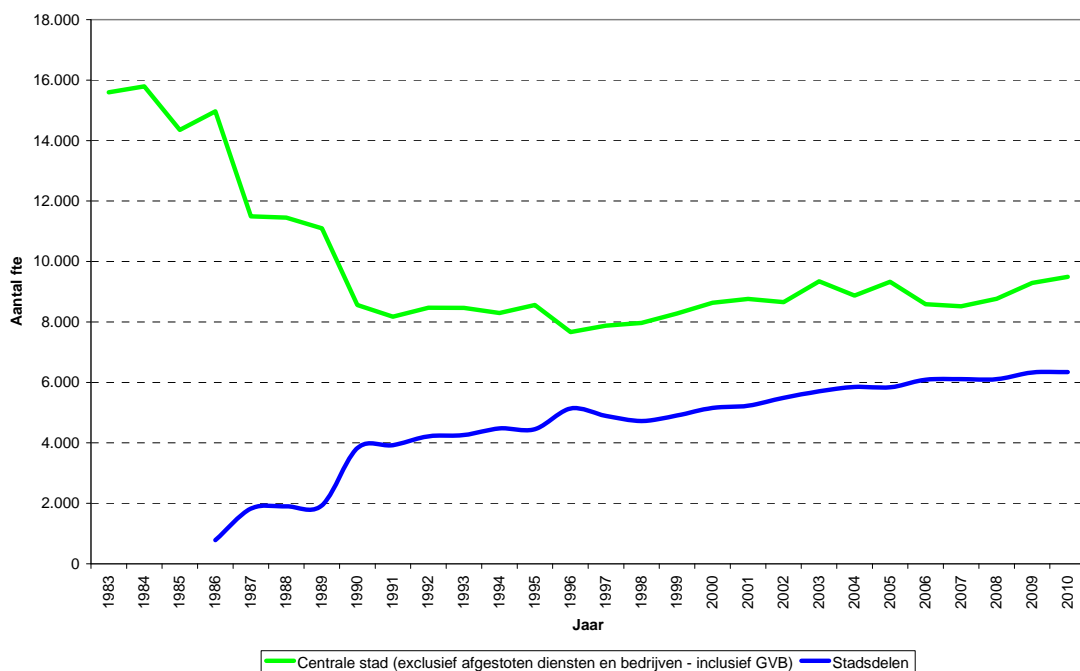
<sup>2</sup> Om te bepalen welke organisatieonderdelen de afgelopen jaren zijn afgestoten hebben we gebruik gemaakt van het document 'Historisch Overzicht: Amsterdamse gemeentelijke diensten, bedrijven en stadsdelen' dat is opgesteld door het Stadsarchief van de gemeente Amsterdam.

Opvallend is dat het aantal fte van de gemeente Amsterdam zonder de afgestoten diensten en bedrijven in 2010 vrijwel gelijk is aan het aantal fte in 1983. In 2010 werkten er ongeveer 15.800 fte in Amsterdam en in 1983 waren dat er 15.700. In de tussenliggende periode zijn wel schommelingen in het aantal fte zichtbaar. Tussen 1987 en 2002 ligt het aantal fte onder de 15.000. Waarbij eerst een daling zichtbaar is met het laagste punt in 1991. Het aantal fte is dan 12.000. Daarna stijgt het aantal fte weer met 30% tot 15.800 in 2010.

### 3.3 Ontstaan stadsdelen

De vorming van de stadsdelen heeft natuurlijk geleid tot verschuiving van personeel van de centrale stad naar de nieuwe gevormde stadsdelen. In figuur 3.3 wordt dat geïllustreerd. De groene lijn geeft de daling van de centrale stad weer en op het eerst gezicht lijkt die daling te sporen met een stijging bij de stadsdelen (de blauwe lijn).

Figuur 3.3 - Aantal fte van de centrale stad (exclusief afgestoten diensten) en van de stadsdelen<sup>3</sup>



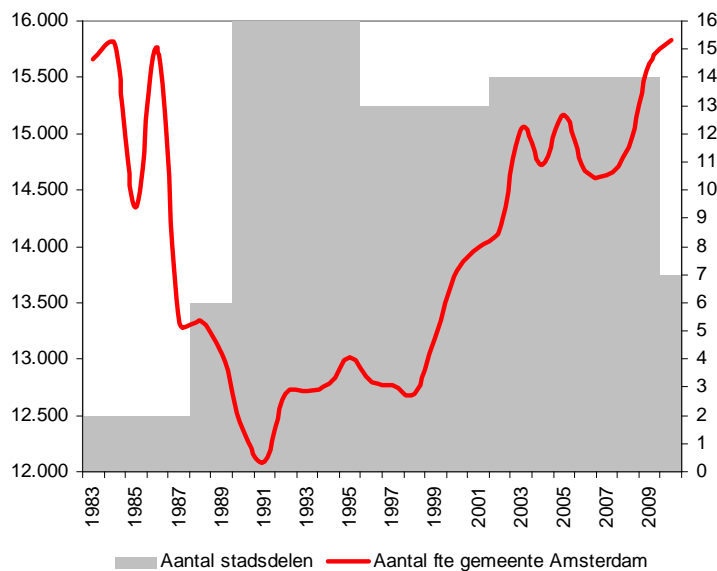
Een iets preciezer blik op de gegevens laat zien dat de daling van de centrale stad in het begin toch sterker (van ongeveer 15.600 fte in 1983 tot 8.100 fte in 1991) is dan de stijging van 3.900 fte in dezelfde periode bij de stadsdelen. Bij de stadsdelen is vervolgens vanaf 1991 een gestage toename van het aantal fte te zien met een lichte daling tussen 1995 en 1998. Vanaf 1998 neemt het aantal fte alleen nog maar toe.

<sup>3</sup> Stadsdeel Centrum is formeel in 2002 ingesteld, maar vanaf 1996 bestaat de dienst binnenstad. Formeel was dit een dienst bij de centrale stad. Wij hebben er hier voor gekozen om het aantal fte van de dienst binnenstad bij de stadsdelen te rekenen.

De stijging bij de centrale stad bedraagt vanaf 1997 23% en bij de stadsdelen is een stijging vanaf 1998 te zien van 34%.

Om enig inzicht te krijgen in de gevolgen van de stadsdeelvorming voor de doelmatigheid van het ambtelijk apparaat is het interessanter om te kijken naar eventuele veranderingen in het *totaal* aantal fte in dienst van de gemeente Amsterdam (exclusief afgestoten diensten en bedrijven). In figuur 3.4 wordt het aantal fte van de gemeente Amsterdam weergegeven en daarbij in hetzelfde figuur ook het aantal stadsdelen in elke periode.

*Figuur 3.4 - Aantal fte gemeente Amsterdam in combinatie met het aantal stadsdelen*



Figuur 3.4 laat zien dat bij het ontstaan van de stadsdelen in de periode tot 1991, het aantal fte spectaculair daalde, maar daarna weer geleidelijk aan steeg, terwijl het aantal stadsdelen tot 2010 redelijk stabiel bleef.

### 3.4 Analyse

In een nadere analyse is geprobeerd om de ontwikkeling in het aantal fte in de loop der jaren beter te begrijpen. Daarbij worden eerst mogelijke verklaringen op een rijtje gezet voor de veranderingen in het personeelsbestand (exclusief de afgestoten diensten en bedrijven). Daarna worden kort de resultaten gepresenteerd van een regressieanalyse waarmee de aannemelijkheid van die verklaringen is onderzocht. Tot slot van deze paragraaf wordt ook nog ingegaan op de verschillen tussen stadsdelen.

### *Veranderingen in taken*

De meest voor de hand liggende verklaring voor veranderingen in het personeelsbestand is dat de taken van een gemeente veranderen. De samenleving is steeds complexer geworden en daarbinnen is de overheid ook een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Dat betekent ook een grotere taakbelasting voor de gemeentelijke overheid. Daarnaast spelen zich binnen de overheid ook processen van centralisatie en decentralisatie af die betekenen dat de gemeente soms meer en soms minder taken krijgt. Tot slot kan een specifieke gemeente ook in de loop van de tijd veranderen qua bevolkingssamenstelling of economische infrastructuur wat gevolgen kan hebben voor de taakbelasting van een gemeente.

### *Autonome stijging*

In de wetenschappelijke literatuur<sup>4</sup> wordt wel gewezen op het feit dat er sprake kan zijn van een autonome stijging in de tijd die samenhangt met de aard van de ambtelijke organisatie waarbij bij de beleidsbepalers (bij inschatting van de behoefte aan personeel zijn de ambtenaren zelf erg dominant) een belang hebben bij groei en geen belang hebben bij krimp.

### *Bestuurlijke decentralisatie*

Volgens de klassieke organisatietheorie kan decentralisatie, het lager neerleggen van bevoegdheden en het creëren van autonomie, bijdragen aan het afslanken van een organisatie omdat het de behoefte aan coördinatie vermindert.<sup>5</sup> Analoog kan bestuurlijke decentralisatie ook bijdragen aan vermindering van de ambtelijke capaciteit. Oorspronkelijk was dat ook één van de boogde effecten bij de vorming van de stadsdelen.<sup>6</sup> Meer stadsdelen zou dus met andere woorden moeten leiden tot minder ambtenaren.

### *Geen autonomie en bestuurlijke drukte*

Elzinga wijst er op dat bestuurlijke decentralisatie echter meestal niet gepaard gaat met echte autonomie op het lagere niveau.<sup>7</sup> Daardoor komen er in het totaal vaak eerder meer dan minder ambtenaren. Aan beide kanten is immers deskundigheid nodig en behoefte aan ambtelijke coördinatie. Dit proces wordt nog versterkt als onhelderheid over taakverdeling leidt tot competentiediscussies tussen bestuurders of wel veel bestuurlijke drukte. Ook dat is een proces dat bij stadsdelen kan zijn opgetreden. Het ligt voor de hand dat die effecten pas ontstaan als de stadsdelen enige wasdom hebben bereikt.

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Niskanen (1975). Niskanen wijst op het ontstaan van 'organizational slack' als gevolg van de informatievoorsprong van ambtenaren op politici, waarbij onder andere meer personeel wordt aangesteld dan strikt genomen noodzakelijk is.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Galbraith (1976). Galbraith wees op het belang van het creëren van autonome taken om de behoefte aan informatie-uitwisseling te verminderen.

<sup>6</sup> Projectbureau Binnengemeentelijke Decentralisatie (1989).

<sup>7</sup> Elzinga (10 april 2009).

### *Resultaten regressieanalyse*

Om te toetsen of deze mogelijke verklaringen van toepassing zijn op de ontwikkeling van het personeelsbestand van de gemeente Amsterdam is er een regressieanalyse uitgevoerd. In bijlage 1 worden de uitgevoerde analyses beschreven. De regressieanalyse maakt aannemelijk dat bestuurlijke decentralisatie het aantal ambtenaren in de gemeente Amsterdam heeft doen dalen. Daarnaast hebben waarschijnlijk ook de andere hierboven genoemde verklaringen een rol gespeeld met een tegenovergesteld effect: een stijging van het aantal ambtenaren. De onderlinge samenhang tussen die verklarende variabelen is echter erg sterk, waardoor ze in de regressieanalyse niet goed zijn te onderscheiden.<sup>8</sup> Meer inhoudelijk geformuleerd zou een stijging van het aantal ambtenaren veroorzaakt kunnen zijn door taakverzwaring of door een autonome trend in de tijd die kleeft aan de ambtelijke organisatie. Met de beschikbare gegevens is het moeilijk om die verschillende mogelijke verklaringen uit elkaar te halen.

### *Verklaring verschillen tussen stadsdelen*

De verschillende stadsdelen hebben niet allemaal een even groot ambtelijk apparaat. In tabel 3.1 is het aantal fte weergegeven dat bij de stadsdelen in dienst is in 1998 en in 2010 en het stijgingspercentage per stadsdeel. De verschillen kunnen allereerst verklaard worden door verschillen in aantallen inwoners. Dat is ook te zien bij een vergelijking van het aantal fte per 1000 inwoners zoals dat in de rechterhelft van tabel 3.1 is te vinden. De stadsdelen lijken dan qua omvang en ook qua stijgingspercentages meer op elkaar dan in eerste instantie lijkt als er naar de absolute aantallen wordt gekeken.

*Tabel 3.1 - Stijging in aantal fte stadsdelen 1998 en 2010*

Stadsdeel	Aantal fte			Aantal fte per 1.000 inwoners		
	1998	2010	Stijging	1998	2010	Stijging
Centrum	766	914	19%	9,8	10,9	11%
NieuwWest	691	1.036	50%	5,8	7,5	22%
Noord	510	634	24%	6,0	7,3	21%
Oost	658	911	38%	7,5	7,6	14%
West	810	982	21%	6,2	7,4	19%
Zuid	819	1.214	48%	6,3	8,9	23%
Zuidoost	471	647	37%	5,5	7,9	26%
Totaal stadsdelen	4.726	6.338	34%	6,6	8,1	19%

Ook gecorrigeerd voor het aantal inwoners zijn er echter nog steeds verschillen in groei te zien. Dat varieert van 11% (Centrum) tot 26% (Zuidoost). Voor een deel zou dat kunnen samenhangen met de omvang in 1998. De cijfers laten zien dat de stadsdelen in de periode wat meer naar elkaar zijn toegegroeid. In 1989 was het verschil tussen het grootste en het kleinste ambtelijke apparaat (respectievelijk Centrum en de gezamenlijke Nieuw West stadsdelen) 4,3 fte per 1000 inwoners.

<sup>8</sup> Dit probleem staat bekend als het probleem van multicollineariteit.



In 2010 was dat gedaald tot 3,6 fte per 1000 inwoners. De meestal stadsdelen zitten in 2010 allemaal relatief dicht bij elkaar (met ongeveer 7,5 fte per 1000 inwoners). Alleen de stadsdelen Centrum en Zuid wijken behoorlijk af met respectievelijk 10,9 en 8,9 fte per 1000 inwoners. Nadere analyses zijn hier vanwege het relatief gering aantal jaren met vergelijkbare gegevens niet goed mogelijk.

### 3.5 Conclusies

Op basis van de analyse van de ontwikkeling van de personeelsomvang van de gemeente Amsterdam van 1983 tot en met 2010 kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Het aantal fte dat tussen 1983 en 2009 bij de gemeente Amsterdam werkt, is in die periode gehalveerd: van 29.700 fte in 1983 tot 15.800 fte in 2010.
- Een verklaring voor de daling in het aantal fte bij de gemeente Amsterdam zijn de afgestoten diensten en bedrijven in die periode. Als hiermee rekening wordt gehouden dan is het aantal fte zowel in 1983 als in 2010 rond de 15.800.

Onderstaande conclusies hebben betrekking op de omvang van het personeelsbestand exclusief de afgestoten diensten en bedrijven in de periode 1983 tot en met 2010.

- Het aantal fte bij de gemeente Amsterdam daalt van 1987 tot en met 1991. Het minste aantal ambtenaren werkt er in 1991: 12.000 fte. Daarna stijgt het aantal fte weer tot 15.800 in 2010.
- Tot een jaar nadat alle stadsdelen zijn ingesteld in 1991 daalt het aantal fte bij de centrale stad. Van 15.600 fte in 1983 tot ongeveer 8.500 fte in 1991. Van 1997 tot 2010 stijgt het aantal fte bij de centrale stad met 23% van 7.662 fte tot 9.496 fte.
- Het aantal fte bij de stadsdelen laat vanaf 1998 tot en met 2010 een gestage jaarlijkse stijging zien. Van 1998 tot 2010 neemt het aantal fte bij de stadsdelen met 34% toe.
- Een nadere analyse maakt aannemelijk dat de vorming van stadsdelen heeft bijgedragen tot vermindering van het aantal ambtenaren. De daarnaast duidelijk waarneembare groei in het aantal ambtenaren zou kunnen samenhangen met taakverzwaring of met een autonome trend die kleeft aan de ambtelijke organisatie. Met de beschikbare gegevens is het moeilijk om die twee zaken uit elkaar te halen.
- De verschillen tussen de stadsdelen uitgedrukt in het aantal fte per 1000 inwoners zijn verminderd. De meeste stadsdelen schommelen rond de 7,5 fte per 1000 inwoners. Alleen de stadsdelen Centrum en Zuid wijken behoorlijk af met respectievelijk 10,9 en 8,9 fte per 1000 inwoners.



## 4 Mogelijkheden voor nader onderzoek

In dit hoofdstuk gaat het over de derde onderzoeksvraag:

Is er aanleiding om een diepgaand onderzoek uit te voeren naar aspecten van de doelmatigheid van de ambtelijke organisatie?

Op basis van de verkenning naar de ontwikkeling van de omvang van het personeelsbestand van de gemeente Amsterdam kan worden geconstateerd dat onderzoek naar ontwikkelingen in de doelmatigheid van het ambtelijk apparaat lastig zo niet onmogelijk is. De kwaliteit van de historische personeelsgegevens zijn daarvoor te beperkt. Daarnaast kunnen veranderingen in aantallen fte natuurlijk ook te maken hebben met taakverzwaring (of taakvermindering) in plaats van met minder (of meer) efficiëntie van het ambtelijk apparaat.<sup>9</sup> We hebben in onze verkenning al laten zien dat deze twee verklaringen lastig uit elkaar te halen zijn. We denken dat ook in een groot onderzoek met meer en meer nauwkeurige indicatoren voor de taakverzwaring niet goed mogelijk zal blijven om een betrouwbare uitspraak te doen of veranderingen in de afgelopen jaren in aantallen fte te maken hebben met veranderingen in efficiëntie of met verandering in taakomvang.

Dat wil niet zeggen dat er geen aanknopingspunten zijn voor verder onderzoek. Het gaat echter dan meer om onderzoek naar beleid om gebrek aan doelmatigheid te voorkomen dan om onderzoek naar de doelmatigheid zelf.

Wij zien zinvolle mogelijkheden voor onderzoek naar:

1. Doelmatige personeelsinformatie
2. Doelmatigheid van verzelfstandigingen

We zullen de komende jaren bij het vaststellen van het onderzoeksprogramma deze projecten in de overwegingen betrekken.

Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende mogelijke projecten, waarbij allereerst steeds wordt aangegeven waarom de verkenning aanleiding heeft gegeven om een dergelijk onderzoek te overwegen.

### 4.1 Doelmatige personeelsinformatie

#### *Aanleiding*

Wij constateerden bij het uitvoeren van deze verkenning dat het niet eenvoudig was om de gegevens over de omvang en de kosten van het personeelsbestand boven tafel te krijgen. Voor een doelmatige werkwijze van de gemeente is het van belang om inzicht te

---

<sup>9</sup> Het college noemt in antwoord van 29 maart 2011 op de vragen van raadslid Toonk veel redenen waarom er tussen gemeenten en dus ook door de tijd heen grote verschillen in ambtelijke capaciteit (per 1000 inwoners) kunnen zijn die niet zo veel te maken hebben met verschil in doelmatigheid

hebben in de omvang en de kosten van het personeelsbestand van de gemeente, de verschillende diensten, bedrijven en stadsdelen. Ook is het van belang om te weten welk beleid er gevoerd wordt om de grip te houden op de omvang van de ambtelijke organisatie. Pas dan kan geanalyseerd worden of toekomstige stijgingen en dalingen in personeelsomvang verklaard kunnen worden door toename of afname van taken of een andere manier van organiseren van het werk. Als dit niet zo is, dan kan dat wijzen op een niet doelmatige manier van werken.

In het kader van de heroverwegingen wil het college beter sturen op apparaatskosten. De gemeenteraad moet vanuit zijn controlerende rol kunnen nagaan of de juiste keuzes worden gemaakt en de organisatie op het punt van personeelsinzet doelmatiger wordt. De vraag is welke informatie daarvoor nodig is en hoe die informatie kan worden gegenereerd.

#### *Doel*

Ervoor zorgen dat de gemeenteraad goed zicht krijgt op de formatie, bezetting en de kosten daarvan en het beleid om dat onder controle te houden. Zodat de gemeenteraad op grond van de juiste informatie de begroting kan vaststellen en kan bepalen of de personeelsinzet doelmatig is.

#### *Probleemstelling*

Welke informatie over het personeelsbestand heeft de gemeenteraad nodig om zich een oordeel te kunnen vormen over de doelmatig van de personeelsinzet?

#### *Mogelijke aanpak*

Om inzicht te krijgen in de informatiebehoefte van de gemeenteraad kan worden gekeken naar wetenschappelijk literatuur of informatie worden verzameld in het ambtelijke apparaat of bij andere gemeenten. Een volgende stap is het vaststellen van de gegevens die nodig zijn om de gewenste informatie te produceren en na te gaan of die gegevens bij de gemeente Amsterdam voldoende op orde zijn om in deze informatiebehoefte te kunnen voorzien. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn naast de inhoud ook de betrouwbaarheid en de stabiliteit over organisatieonderdelen door de tijd.

## **4.2 Doelmatigheid van verzelfstandigingen**

#### *Aanleiding*

Op basis van deze verkenning constateerden wij dat het aantal formatieplaatsen bij de gemeente Amsterdam van 1983 tot 2010 is gehalveerd. Deze halvering van het aantal formatieplaatsen wordt verklaard door het aantal diensten en bedrijven dat buiten de gemeente Amsterdam is geplaatst. Dit betekent dat het afstoten van diensten en bedrijven ervoor heeft gezorgd dat het personeelsbestand van de gemeente Amsterdam is afgenomen met ongeveer 15.000 formatieplaatsen. De vraag is echter of dit voor de gemeente ook een besparing van de kosten met zich mee heeft gebracht.

*Doel*

Inzicht krijgen in de gevolgen die het afstoten van diensten en bedrijven heeft voor de mate van efficiency van de gemeente Amsterdam.

*Probleemstelling*

In hoeverre heeft het afstoten van diensten en bedrijven geleid tot meer doelmatigheid bij de gemeente Amsterdam?

*Mogelijke aanpak*

Voor dit onderzoek zal allereerst een analyse moeten worden gemaakt van de diensten en bedrijven die de gemeente Amsterdam de afgelopen 10 jaar heeft afgestoten. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de plannen en besluitvormingsdocumenten, en vooral ook aan de boogde kostenbesparing. Het daadwerkelijk onderzoek zou zich moeten beperken tot bijvoorbeeld drie verzelfstandigingen van de afgelopen 10 jaar.



## 5 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft het concept van deze verkenning op 30 november 2011 voor bestuurlijke wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders heeft op 12 december 2011 een reactie gegeven op de verkenning.

Hierna volgt eerst de integrale tekst van de bestuurlijke reactie op deze verkenning en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

### 5.1 Bestuurlijke reactie

Met belangstelling heeft ons College kennis genomen van uw Verkenningen Ontwikkelingen Personeelsomvang Gemeente Amsterdam en de begeleidende brief dd. 22 november 2011. Van de gemeentesecretaris kreeg u reeds een ambtelijke reactie.

In Verkenningen Ontwikkelingen Personeelsomvang Gemeente Amsterdam wordt een poging gedaan om inzicht te verkrijgen in de omvang en doelmatigheid van de ambtelijke organisatie in de afgelopen 25 jaar.

Terecht constateert u dat het nog niet zo eenvoudig is om de beschikbare gegevens over een langere periode eenduidig te krijgen en eenduidig te interpreteren. Dat geeft direct ook de beperkingen aan van dit verkennend onderzoek.

Toch is het u gelukt om op basis van de beperkt beschikbare gegevens een interessante schets boven tafel te krijgen van de ontwikkeling van de omvang van de ambtelijke organisatie.

U constateert dat de ambtelijke organisatie ongeveer even groot is als twintig jaar geleden. Deze constatering wordt bevestigd in recent onderzoek van Prof. Dr. F. M. van der Meer waar voorts uit blijkt het Nederlandse ambtenarenapparaat, zowel op nationaal als gemeentelijk niveau, kleiner zijn dan de ons omringende landen en de VS. In Nederland werkt 2,9 % van de bevolking voor het openbaar bestuur. In de VS ligt dit percentage hoger (3,1%). In Groot-Brittannië (4,7%), Frankrijk (4,6%) en Duitsland (3,7%) liggen de percentages zelfs beduidend hoger.

Met de constatering dat de omvang van de ambtelijke organisatie ongeveer even groot is als 20 jaar geleden is echter over de doelmatigheid van de ambtelijke organisatie nog niets gezegd. De omvang van het aantal fte's is slechts één van de parameters waarmee doelmatigheid vastgesteld kan worden in relatie tot het beoogde doel.

In het verkennend onderzoek wordt aangegeven dat de ambtelijke organisatie steeds in beweging is. Naast de ontwikkeling dat stadsdelen ontstaan en samengaan zien wij de beweging dat diensten en projectorganisaties ontstaan, veranderen en soms

samengaan en dat (onderdelen van) diensten worden verzelfstandigd en geprivatiseerd. Voorts worden nieuwe (regio)taken ingezet, door de Rijksoverheid overgedragen en soms later weer beëindigd.

Het College en de Gemeenteraad sturen op deze constante beweging om de gemeentelijke organisatie steeds weer zo goed mogelijk in te richten opdat zij de maatschappelijke vraag zo efficiënt mogelijk tegemoet zal treden. Zo zijn er perioden dat er meer financiële mogelijkheden zijn om maatschappelijke opgaven aan te pakken zoals dat b.v. in het begin van deze eeuw het geval was. Dan kan er sprake zijn van een licht oplopende trend. Ook zijn er periodes dat er minder financiële mogelijkheden zijn. Dan worden programma's beëindigd en loopt het personeelsbestand terug zoals dit op dit moment het geval is. Dit is steeds gebaseerd op bestuurlijke keuzes die de Gemeenteraad en het College maken bij het vaststellen van de jaarlijkse begroting.

U overweegt twee onderwerpen nader te onderzoeken in de komende jaren. Het eerste onderwerp is *Doelmatige Personeelsinformatie*. Sinds enkele jaren publiceren wij een Personeelsmonitor. Daarin wordt een beeld gegeven van de stand van zaken op het gebied van personeel zowel kwantitatief als kwalitatief en de te verwachten trends en ontwikkelingen. Deze monitor is in de loop van de jaren aan informatie rijker geworden. Wij zijn van plan om deze verslaglegging voort te zetten en daarmee aan de Gemeenteraad jaarlijks inzicht te blijven geven van de personele ontwikkelingen naast de informatie die via de Jaarrekening wordt gegeven.

Als tweede onderwerp benoemt u *Doelmatigheid verzelfstandigingen*. U stelt de vraag of de verzelfstandigingen een besparing voor de gemeente hebben opgeleverd. Met deze vraagstelling wordt de indruk gewekt dat verzelfstandigingen uitsluitend ten doel hebben om tot besparingen te komen voor de gemeente. Dit is echter in lang niet alle gevallen hét argument voor verzelfstandiging. Meestal spelen andere argumenten een doorslaggevende rol namelijk een snellere en betere dienstverlening aan de burger en de vraag of de betreffende taak nog een kerntaak van de gemeente is of zou moeten zijn die ook door de markt kan worden uitgevoerd.

Wij stellen het op prijs dat u ons in de gelegenheid heeft gesteld op de Verkenningen Personeelsomvang te reageren.

## 5.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor de bestuurlijke reactie op de verkenning ontwikkeling personeelsomvang gemeente Amsterdam. Wij constateren dat het college de door de rekenkamer gegeven beschrijving van de ontwikkeling van de personeelsomvang op prijs stelt.

Het college stelt in de bestuurlijke reactie dat de omvang van het ambtelijk apparaat alleen geen maatstaf is voor doelmatigheid. Dat is waar, maar inzicht in het aantal fte



is een noodzakelijke voorwaarde om de doelmatigheid te kunnen bepalen. Onze verkenning, en dat geldt ook voor het onderzoek van Van der Meer<sup>10</sup> waar het college aan refereert, laat zien dat er meer nodig is om iets over de doelmatigheid van de ambtelijke organisatie te kunnen zeggen. Bij een vergelijking door de tijd zoals in onze verkenning gebeurt, schieten de historische gegevens al snel te kort en bij een vergelijkende studie met andere gemeenten of overheden zijn verschillen in de omvang van het ambtelijk apparaat door heel veel andere zaken te verklaren dan gebrek aan doelmatigheid. We kiezen er daarom voor om nader onderzoek te doen naar de gegevens die nodig zijn om in toekomst wel zinvol vergelijkingen door de tijd te kunnen maken en daarnaast nader onderzoek naar het effect van het verzelfstandigingen op doelmatigheid.

Het college plaatst enkele opmerkingen bij die keuze. De onderzoeksonderwerpen van de rekenkamer zijn gegeven de wettelijke positie van de rekenkamer formeel geen onderwerp voor bestuurlijke reactie. Aangezien deze onderwerpen een onderdeel vormen van deze verkenning is de reactie van het college echter begrijpelijk. Daarom toch een enkele opmerking. Het eerste mogelijke onderzoeksonderwerp dat wordt genoemd is de doelmatigheid van de personeelsinformatie. Het college brengt sinds enkele jaren een *Personeelsmonitor* uit. Dat vinden wij een goede ontwikkeling. De vraag is echter of de informatie uit de personeelsmonitor voldoende inzicht geeft voor de gemeenteraad om sturing te kunnen geven aan een doelmatige uitvoering van de gemeentelijke taken en ontwikkelingen in de tijd qua doelmatigheid te kunnen volgen.

Het college vindt dat door het agenderen van een onderzoek naar de doelmatigheid van verzelfstandigingen de indruk wordt gewekt dat besparingen altijd het doel zijn van verzelfstandigingen. We willen die indruk niet wekken. Allereerst is doelmatigheid niet hetzelfde als besparen. De doelmatigheid wordt ook vergroot als er tegen dezelfde kosten een betere kwaliteit wordt bereikt. Daarnaast kunnen er vele redenen zijn om tot een verzelfstandiging te besluiten. Dat alles maakt de vraag of het op afstand zetten heeft geleid tot meer of minder doelmatigheid echter niet minder relevant. Zelfs al wordt verkleining van het openbaar bestuur ingegeven door wat Van der Meer noemt een “politiek-ideologisch project”<sup>11</sup> dan blijft doelmatigheid vanuit het perspectief van de rekenkamer minimaal een belangrijke randvoorwaarde.

---

<sup>10</sup> Bron: Prof. Dr. F.M. Van der Meer en Dr. C. van den Berg (2011), *De omvang van de ambtelijke dienst* in: *Staat van de ambtelijke dienst*, november 2011.

<sup>11</sup> Idem, pagina 19



## Bijlage 1 - Analyses ter verklaring aantal FTE periode 1983-2010

### 1. Gebruikte variabelen

De afhankelijke variabele is het totaal aantal fte in dienst van de gemeente Amsterdam exclusief organisatieonderdelen die zijn afgestoten in de periode 1983-2010 (FTE).

#### *Taakveranderingen gemeente*

In het kader van deze verkenning hebben we ons beperkt tot een eenvoudige en ruwe operationalisering. Voor een meting van de gemeentespecifieke component hebben we gebruik gemaakt van het totaal aantal inwoners van de gemeente Amsterdam (INWONERS). Voor de meer algemene veranderingen in taakbelasting van het lokaal bestuur hebben we als indicator gebruikt de totale uitgave van het rijk aan het gemeentefonds, gecorrigeerd voor de inflatie (bijdrageRIJK). De gegevens zijn ontleend aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.

#### *Autonome trend*

Om vast te kunnen stellen of er sprake is van een autonome trend in de tijd is het jaar toegevoegd als variabele (JAAR). Feitelijk is gebruik gemaakt van een variabele, waarvan het waardebereik niet ligt tussen 1983 en 2010, maar tussen 0 en 27.

#### *Bestuurlijke decentralisatie*

Als indicator voor de bestuurlijke decentralisatie is het aantal stadsdelen meegenomen als variabele (nSTADSD).

#### *Naweeën van bestuurlijke decentralisatie*

Het zou kunnen dat na verloop van tijd de mate van autonomie van stadsdelen wellicht toch beperkt zal zijn met als gevolg bestuurlijke drukte. Om dat vertraagde effect te kunnen onderzoeken is een indicator nodig die de situatie met betrekking tot de bestuurlijke decentralisatie in het verleden karakteriseert. Als indicator voor de 'eerdere' bestuurlijke decentralisatie wordt het aantal stadsdelen op tijdstip t-3 gebruikt (nSTADSD<sub>t-3</sub>).

### 2. Correlaties tussen de variabelen

In de tabel B1.1 staan de onderlinge correlaties van de variabelen die in de analyses zijn betrokken. In de eerste kolom staat de samenhang tussen FTE (het aantal medewerkers) en de verklarende variabelen.

Tabel B1.1 - Samenhang tussen de in de analyse betrokken variabelen (Pearson correlatiecoëfficiënt)

	FTE	INWONERS	bijdrageRIJK	JAAR	nSTADSD
INWONERS	0,22				
bijdrageRIJK	0,39	0,91			
JAAR	0,28	0,97	0,93		
nSTADSD	-0,46	0,63	0,44	0,58	
nSTADSDt-3	-0,13	0,84	0,68	0,79	0,76

Getallen die licht zijn afgedrukt zijn niet significant afwijkend van 0 ( $p < 0.05$ );  $n=28$

Zoals in die eerste kolom is te zien zijn er twee verklarende variabelen die significant samenhangen met FTE, namelijk bijdrageRIJK (omvang van gemeentefonds) en nSTADSD (het aantal stadsdelen). Bij beide is de richting van samenhang conform de theoretische verwachtingen. De variabele bijdrageRIJK werk positief (hoe meer geld hoe meer ambtenaren), de variabele nSTADSD negatief (hoe meer stadsdelen hoe minder ambtenaren). Opvallend is ook de hoge onderlinge samenhang tussen de verklarende variabelen INWONERS, bijdrageRIJK en JAAR.

### 3. Regressieanalyse

In tabel B1.2 staan de resultaten van de analyses weergegeven.<sup>12</sup> In de eerste kolom staan de verklarende variabelen genoemd die hiervoor zijn geïntroduceerd en geoperationaliseerd met daarachter de verwachting over de richting van het effect. Vervolgens worden de resultaten van twee regressieanalyses gepresenteerd. In de eerste (ENTER) analyse zijn alle variabelen meegenomen. De tweede regressieanalyse is gericht op het traceren van de significante variabelen (methode: STEPWISE).

*Tabel B1.2 - Resultaten van regressieanalyses ter verklaring van de omvang van het personeelsbestand*

Verklaring (variabele)	Verwachting	Regressieanalyse zonder selectie (ENTER)		Regressieanalyse gericht op selectie significante effecten (STEPWISE)	
		Sterkte (beta)	Significant (p<.05)	Sterkte (b)	Sterkte (beta)
Regressieconstante				14967	
INWONERS	+	0,46		-	-
bijdrageRIJK	+	0,13		-	-
JAAR	+	0,45		122	0,83
nSTADSD	-	-0,82	*	-235	-0,95
nSTADSD <sub>t-3</sub>	+	-0,33		-	-
Verklaarde variantie (R <sup>2</sup> )		70%		67%	

N (aantal jaren) =28

Afhankelijke variabele: FTE (aantal medewerkers)

<sup>12</sup> De gegevens bestaan uit tijdreeksen van 28 jaar. Bij een 'zuivere' tijdreeksanalyse wordt de afhankelijke variabele statistisch alleen verklaard door de tijd en/of door vorige waarnemingen van de afhankelijke variabele. Een analyse met JAAR (de tijd) en FTE<sub>t-1</sub> (aantal medewerkers een jaar eerder) kan 71% van de variantie in FTE (de afhankelijke variabele) verklaren. Daarbij blijkt dat het aantal medewerkers natuurlijk niet zomaar fluctueert, maar voor een belangrijk deel wordt verklaard door het aantal medewerkers in het jaar daarvoor; daarnaast is er een stijgende trend waarbij het aantal medewerkers elk jaar toeneemt. In deze bijlage staat een causale analyse met inhoudelijke variabelen centraal omdat we op zoek zijn naar inhoudelijke verklaringen. Als aan de tijdreeksanalyse de variabele nSTADSD wordt toegevoegd dan blijkt die een zelfstandig effect te hebben naast JAAR en FTE<sub>t-1</sub>. Als één van de andere verklarende variabelen wordt toegevoegd, dan drukt die het effect van JAAR weg. Dat spoot met de constatering in deze bijlage dat de onderlinge samenhang tussen deze variabelen te hoog is om effecten goed te kunnen onderscheiden.

De sterkte wordt zowel weergegeven met de ongestandaardiseerde (b) als de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt (beta). Met behulp van de “b” is te zien welke omvang het effect heeft uitgedrukt in aantallen medewerkers. De “beta” geeft een onderling vergelijkbaar getal voor de sterkte van het effect en ligt tussen -1 (sterk negatief effect) en +1 (sterk positief effect). Bij het wel of niet significant zijn, gaat het om de vraag of het effect significant afwijkt van 0; het criterium is zoals gebruikelijk 0.05. Dan (bij 5%) wordt de kans te groot dat het gevonden effect in werkelijkheid 0 is.

Bij de regressieanalyses blijkt dat uiteindelijk bij twee verklarende variabelen (en bij de regressieconstante) het effect significant afwijkend is van 0, namelijk bij JAAR en bij nSTADSD.<sup>13</sup> Volgens deze resultaten is er sprake van een constant niveau van 14.967 medewerkers, met een jaarlijkse stijging van 122 (autonome trend), terwijl daarnaast voor elk stadsdeel dat er bijkomt het aantal medewerkers met 235 vermindert. De veronderstelling dat na een aantal jaren de toename van stadsdelen ( $nSTADS_{t-3}$ ) een omgekeerd effect zou laten zien, wordt niet bevestigd. Weliswaar is het effect minder negatief (beta=-0.33) dan van nSTADS (beta= -0,82) en niet meer in negatieve zin significant afwijkend van 0, maar nog steeds niet positief.

Bij het effect van JAAR (autonome trend in de tijd) op het aantal ambtenaren moet wel een kanttekening worden gemaakt. De onderlinge samenhang tussen de eerste drie verklarende variabelen in tabel B1.2 is erg hoog; de correlatiematrix (tabel B1.1) laat zien dat ze alle drie boven de 0.90 liggen. Dat betekent dat er in de regressieanalyse niet goed een onderscheid valt te maken tussen deze drie variabelen. Dat staat bekend als het probleem van *multicollineariteit*. Als de JAAR wordt weggelaten dan wordt bijdrageRIJK significant en als die variabele ook wordt weggelaten, dan wordt INWONERS significant afwijkend van 0.

Meer inhoudelijk geformuleerd is de conclusie dat bestuurlijke decentralisatie heeft bijgedragen tot vermindering van het aantal ambtenaren. De daarnaast duidelijk waarneembare groei in het aantal ambtenaren zou of kunnen samenhangen met taakverzwaring of met een autonome trend in de tijd die kleeft aan de ambtelijke organisatie. Zelfs zou het ook nog te maken kunnen hebben met een na-ijlend stimulerend effect op het aantal medewerkers van de vorming van stadsdelen. Met de beschikbare gegevens is het moeilijk om die verschillende mogelijke verklaringen uit elkaar te halen.

---

<sup>13</sup> De effecten van deze verklarende variabelen zijn sterk. Ook in vergelijking met de oorspronkelijke correlaties. Dat komt doordat de variabelen onderling positief samenhangen ( $R = 0.44$ ), terwijl de correlaties van deze variabelen met de afhankelijke variabele verschillen van richting. Inhoudelijk kan dit betekenen dat de vorming van stadsdelen naast een sterk direct negatief effect op het aantal medewerkers ook indirect zou kunnen bijdragen aan stijging van het aantal medewerkers.



## Literatuur

Elzinga, D.J. (10 april 2009). *Decentralisatie splijt gemeentelijk bestel*, In: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/decentralisatie-splijt-gemeentelijk-bestel.112662.lynkx>

Galbraith, J.R., (1976), *Het ontwerpen van complexe organisaties* (oorspronkelijke titel: Designing complex organisations), Samson.

Van der Meer, F.M. en van den Berg, C. (november 2011), *De omvang van de ambtelijke dienst* in: *Staat van de ambtelijke dienst*.

Niskanen, W. (1975), Bureaucrats and politicians, *in: Journal of Law and Economics*, 1975, pp. 617-643.

Projektbureau Binnengemeentelijke Decentralisatie (1989), *De bestuurlijke reorganisatie van Amsterdam*.

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
email [info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)

