



Rekenkamer Amsterdam

# Doelmatigheid van het proces van organisatieontwikkeling

Onderzoeksopzet

6 juni 2013



R a

## **Inhoudsopgave**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Aanleiding onderzoek</b>	<b>7</b>
2.1	Verkenning reorganisaties	7
2.2	Plan organisatieontwikkeling	12
<b>3</b>	<b>Onderzoeksvragen</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Planning</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Organisatie</b>	<b>12</b>
	<b>Bijlage 1 - Geënuquêteerde diensten</b>	<b>12</b>
	<b>Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten</b>	<b>12</b>
	<b>Bijlage 3 - Vragenlijst enquête Verkenning reorganisaties</b>	<b>12</b>
	<b>Bijlage 4 - Algemene werkwijze rekenkameronderzoek</b>	<b>12</b>

R a

## 1 Inleiding

De gemeente Amsterdam wordt in de komende jaren waarschijnlijk geconfronteerd met een grote organisatieontwikkeling. Maar de ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam is eigenlijk altijd in beweging. Deze bewegingen komen tot uitdrukking in reorganisaties, fusies en uitplaatsingen van diensten, bedrijven en stadsdelen. In de komende jaren wordt de gemeente Amsterdam in het kader van de organisatieontwikkeling bovendien geconfronteerd met een groot aantal reorganisaties. Door het grote aantal reorganisaties zal het belang van afstemming toenemen. Door terug te kijken naar eerdere reorganisaties, kan de gemeente Amsterdam hieruit lessen leren.

Begin 2012 heeft de bestuursdienst een eenmalig onderzoek gedaan naar lopende en geplande reorganisaties voor de periode 2011-2013. In totaal telde de bestuursdienst op basis van dit onderzoek 58 reorganisaties.<sup>1</sup> Over de reorganisaties zelf werd niet veel meer bekend.<sup>2</sup> De rekenkamer heeft daarom in haar onderzoeksprogramma 2013 een verkenning naar reorganisaties in Amsterdam aangekondigd. Met de verkenning naar reorganisaties wilden wij nagaan in hoeverre dit hoge aantal reorganisaties een incident is of dat de gemeente gewoon vaak reorganiseert. Daarnaast wilden we weten of het mogelijk was om meer informatie te verzamelen over reorganisaties dan bij het onderzoek van de bestuursdienst beschikbaar kwam.

Eind januari 2013 is begonnen met deze verkenning. Hiervoor is bij 31 diensten een enquête uitgezet waarin werd gevraagd naar (informatie over) reorganisaties die sinds 1 januari 2008 zijn gestart. Uit de uitkomsten van deze enquête bleek dat reorganisaties erg vaak voorkomen: in totaal hebben we 115 reorganisaties geteld. Bij vrijwel alle diensten van de gemeente Amsterdam bleek één of meer keer te zijn gereorganiseerd. De beschikbaarheid van informatie was erg wisselend. Uit de beschikbare informatie ontstond wel het beeld dat soorten en omvang van reorganisaties sterk uiteenlopen. De manier waarop doelstellingen en resultaten werden beschreven en onderbouwd varieerde ook sterk van dienst tot dienst. Het belang van de opgegeven reorganisaties oogt echter substantieel. In totaal moesten deze reorganisaties ruim € 30 miljoen opleveren. Een groot deel van dit bedrag moest worden gerealiseerd door een vermindering van de personeelsformatie met ruim 516 fte. Hier tegenover stond een totaal aan opgegeven reorganisatiekosten van ongeveer € 20 miljoen. Verreweg het grootste deel hiervan had betrekking op de verwachte kosten voor het sociaal plan.

---

<sup>1</sup> BDA, Overzicht reorganisaties bij gemeentelijke diensten (21 februari 2012). In totaal zijn 65 reorganisaties geteld, waarbij *Synergie bedrijfsvoering B11-diensten* acht keer meetelde.

<sup>2</sup> De diensten werden gevraagd per reorganisatie aan te geven wie ambtelijk verantwoordelijk is, de bestuurlijk verantwoordelijke, de periode van de reorganisatie, eventuele gevolgen voor andere diensten en de risico's van de reorganisatie.

Inmiddels heeft het college het *Plan organisatieontwikkeling* gepresenteerd dat in de komende jaren moet worden uitgevoerd. Volgens dit plan wordt de inrichting van de gemeentelijke ingrijpend veranderd. Dit zal gepaard gaan met (nieuwe) reorganisaties die financiële en personele gevolgen zullen hebben. De frequentie en intensiteit van reorganisaties zullen vergeleken met de afgelopen jaren mogelijk verder toenemen. Vanwege de uitkomsten van de verkenning naar reorganisaties en deze toekomstige ontwikkelingen in de gemeente Amsterdam heeft de rekenkamer besloten tot nader onderzoek. In dit onderzoek staat centraal de vraag in hoeverre de gemeente Amsterdam de voorwaarden heeft gecreëerd om het proces van organisatieontwikkeling doelmatig te laten verlopen. Wordt er regie gevoerd op de reorganisaties binnen Amsterdam, wordt er geleerd van reorganisaties en worden de frictiekosten van reorganisaties zoveel mogelijk beperkt? De aanleiding, onderzoeksvragen, aanpak en planning van dit onderzoek worden hierna achtereenvolgens beschreven.

## 2 Aanleiding onderzoek

Naar aanleiding van de uitkomsten van de verkenning van reorganisaties binnen de gemeente Amsterdam en de recent gepresenteerde toekomstplannen voor de gemeentelijke organisatie heeft de rekenkamer besloten tot een nader onderzoek. Deze twee aanleidingen worden hierna meer uitgebreid beschreven.

### 2.1 Verkenning reorganisaties

Voor de verkenning is aan de diensten gevraagd informatie aan te leveren van reorganisaties die na 1 januari 2008 zijn gestart. Hiervoor was een definitie noodzakelijk omdat het begrip reorganisatie erg verschillend kan worden geïnterpreteerd. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat onduidelijkheden in de definitie de antwoorden van de diensten kon vertekenen hebben wij voor de verkenning een definitie opgesteld. Hierna wordt eerst kort ingegaan op de door ons gehanteerde definitie, vervolgens op de uitkomsten van de verkenning en, tot slot, volgt een beknopte analyse van deze uitkomsten.

#### 2.1.1 Definitie reorganisatie

Reorganisaties zijn er in allerlei soorten en maten. Soms is het doel een vermindering van de kosten of een verandering van de werkwijze binnen een organisatie of het afstoten van taken. Er is *geen eenduidige definitie* van wat een reorganisatie is. Ook de Wet op de ondernemingsraden biedt geen definitief uitsluitel. Volgens deze wet hebben ondernemingsraden adviesrecht bij reorganisaties en worden een groot aantal besluiten opgesomd waarbij de directie de ondernemingsraad in de gelegenheid moet stellen advies te geven. De rode draad hierbij is dat het om besluiten gaat die leiden tot wijzigingen in de wijze waarop de organisatie (en het personeel) te werk gaat. *Belangrijk* is het sleutelwoord in deze opsomming. In de wet is dit begrip echter niet expliciet gedefinieerd, waardoor niet (altijd) blijkt wanneer er precies sprake is van een reorganisatie.

De gemeente Amsterdam heeft in het *Draaiboek Reorganisatieproces* ('het draaiboek') een meer specifieke invulling gegeven aan het begrip reorganisatie maar dit is ook niet sluitend. Het draaiboek geeft de volgende algemene definitie van een reorganisatie:

*Een reorganisatie is een proces van wijzigingen in de organisatie dat consequenties heeft voor de taken, het functioneren, de positie of het carrièreperspectief van de betrokken medewerkers. Het kan een wijziging zijn op functieniveau, afdelingsniveau, dienstniveau of concernniveau.<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> Draaiboek, p.3.

Het draaiboek maakt onderscheid tussen verschillen *soorten* reorganisaties en de *fasering* bij reorganisaties. Er worden twee soorten reorganisaties onderscheiden, namelijk ingrijpende en niet-ingrijpende. Ingrijpend kan volgens het draaiboek zijn:

- betrokkenheid van verschillende takken
- een aanzienlijk verlies van arbeidsplaatsen
- belangrijke beleidswijziging; of
- privatisering of verzelfstandiging.

De gemeentesecretaris beoordeelt of een reorganisatie ingrijpend is en, indien nodig, wordt dit vastgesteld door het college. In het geval er geen sprake is van een ingrijpende reorganisatie, dan betreft het een niet-ingrijpende reorganisatie. De belangrijkste verschillen tussen beide is dat bij een ingrijpende reorganisatie het college de besluiten neemt (in plaats van de directeur van de dienst), de Centrale ondernemingsraad betrokken is en er een uitgebreid reorganisatieplan gemaakt moet worden. Ook is het mogelijk bij ingrijpende reorganisaties afspraken te maken over personele consequenties die afwijken van het Sociaal Plan Amsterdam.<sup>4</sup>

Het draaiboek gaat voor elke reorganisatie nagenoeg uit van dezelfde fasering.<sup>5</sup> In het draaiboek worden de volgende fases onderscheiden: ideefase, denkfase, onderzoeksfase, uitvoeringsfase en evaluatie en nazorg. De uitvoeringsfase is opgeknipt in een besluitvormingsfase en een implementatiefase. Voor deze verkenning hebben wij besloten diensten te vragen om informatie te geven over reorganisaties waarvan de *implementatiefase* na 1 januari 2008 was gestart. Wij hebben voor deze afbakening gekozen omdat direct voorafgaand aan de implementatiefase een formeel reorganisatiebesluit moet worden genomen. Dit formele besluit bood een helder aanknopingspunt voor de bevroegde diensten om te bepalen of er sprake was van een reorganisatie waarover informatie moest worden gegeven.

### 2.1.2 Uitkomsten verkenning reorganisaties

Voor het inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van reorganisaties is informatie nodig over de doelstellingen en behaalde resultaten. Afhankelijk van de fase waarin de reorganisatie zich bevindt is idealiter informatie beschikbaar over de doelstellingen van de reorganisatie, de behaalde resultaten en de gemaakte kosten voor de reorganisatie. Volgens het draaiboek dienen er ook formele documenten, zoals een reorganisatieplan, te zijn waarin idealiter de beschikbare informatie is vastgelegd. Door de rekenkamer is in de enquête aan de 31 diensten gevraagd naar deze informatie. Hieronder worden deze uitkomsten op hoofdlijnen weergegeven.

---

<sup>4</sup> Draaiboek, p.3.

<sup>5</sup> Uitzonderingen zijn verzelfstandigingen en privatiseringen die, als een verbijzondering van ingrijpende reorganisaties, een eigen fasering kennen. De reden hiervoor is dat de actoren en de beleidsoverwegingen (*Doelgericht op afstand*) sterk verschillen van de overige ingrijpende reorganisaties (draaiboek, p.1).



### *Aantal vermelde reorganisaties*

In totaal zijn 31 organisaties benaderd waarvan er vijf aangaven niet te hebben gereorganiseerd. Bij de resterende 26 diensten hebben wij in totaal 115 unieke reorganisaties geteld (zie tabel 1.1). Van deze 115 reorganisaties zijn er 17 (15%) opgegeven als ingrijpende reorganisatie en 90 (78%) als niet-ingrijpend. In acht gevallen is geen opgaaf gedaan. Het gegeven dat de bij sommige organisaties meer reorganisaties plaatsvinden dan bij andere zegt niets over de omvang (in geld en personeel) van de reorganisatie; de omvang van het aantal fte bijvoorbeeld varieert van 0,2 fte tot ruim 51 fte.

*Tabel 2.1. Vermelde reorganisaties gestart na 1 januari 2008*

<b>Reorganisaties per organisatie</b>	<b>Ingrijpend</b>	<b>Niet-ingrijpend</b>	<b>Totaal per organisatie</b>
ACAM	-	1	1
AEB	-	-	2
BDA	-	10	16
DAO	1	-	1
DBGA	-	5	5
DBI	-	7	7
DFM	2	1	3
DICT	3	6	9
Dienst Metro	2	-	2
Dienst Zuidas	-	1	1
DIVV	-	3	3
DMO	3	6	9
DRO	-	3	3
DST	1	8	9
DWI	-	4	4
EZ	-	1	1
GGD	1	13	14
Haven Amsterdam	-	2	2
IBA	-	2	2
OGA	-	7	7
PMB	1	-	1
SAA	1	1	2
SHP	-	7	7
Waternet	1	-	1
WZS	1	2	3
<b>Totaal centrale stad</b>	<b>17</b>	<b>90</b>	<b>115</b>

Het lijkt dat vooral het dienstoverstijgende karakter van een reorganisatie een voorwaarde is voor het aanmerken als een ingrijpende reorganisatie.

De organisatieonderdelen die onderwerp zijn van reorganisatie blijken vaak uitvoerende (48) en ondersteunende afdelingen (38) te zijn. Beleidsafdelingen worden in veel mindere mate gereorganiseerd (15). Dienstbrede reorganisaties vinden 13 keer plaats. In totaal zijn ruim 10.000 fte betrokken geweest bij de opgegeven reorganisaties.

#### *Aanleidingen van reorganisaties*

Regelmatig spelen verschillende aanleidingen een rol bij een reorganisatie; het onderscheid tussen de verschillende aanleidingen is niet altijd eenduidig te maken. De meest voorkomende aanleiding voor een reorganisatie is de wens om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren (44). Bezuinigingen of wijzigingen in taken komen even vaak voor (beiden 21 keer). Bij 29 reorganisaties was een indeling niet mogelijk. Voor een groot deel werd dit veroorzaakt doordat de verkregen informatie hier niet op inging. In tien andere gevallen werd geen echte aanleiding opgegeven, maar was een beschrijving opgegeven waar men heen wilde met de organisatie.

#### *Gestelde doelen van reorganisaties*

De diensten is gevraagd om per reorganisatie aan te geven of er sprake was van een doel om kosten te besparen of om de personeelsformatie te verkleinen. Kostenbesparing werd voor 41 (36%) reorganisaties als doel gesteld. In totaal ging het om een kostenbesparing van €30,2 miljoen. Een groot deel van de kostenbesparing wordt bereikt door een beperkt aantal reorganisaties: de tien reorganisaties die de hoogste kostenbesparing verwachten, moeten een kostenbesparing van €21 miljoen realiseren. Bij 58 (50%) reorganisaties geven de diensten aan dat het (ook) de bedoeling was om de personeelsformatie te verkleinen. Het gezamenlijk verwachte effect bedraagt een vermindering van 516,5 fte. Ook hier concentreert de besparing zich bij een beperkt aantal reorganisaties: ruim de helft van de daling (286,4 fte) moet met tien reorganisaties worden bereikt.

Ook is de diensten gevraagd aan te geven welke kosten voor het sociaal plan en externe ondersteuning bij de implementatie van de reorganisatie worden verwacht. De verwachte kosten voor het sociaal plan bedragen in totaal zo'n €19,1 miljoen. Hoewel bij 56 reorganisaties een personeelsreductie wordt verwacht, worden er slechts bij 31 reorganisaties kosten verwacht voor uitvoering van het sociaal plan.

#### *Resultaten van afgeronde reorganisatie*

##### Doelen en doorlooptijd

Van de 115 opgegeven reorganisaties door de diensten zijn er inmiddels 75 afgerond. Bij 32 reorganisaties is door de diensten niet aangegeven of een reorganisatie al is afgerond. Vrijwel zonder uitzondering geven de diensten aan dat met de afronding van reorganisaties de gestelde doelen zijn behaald. Vrijwel alle afgeronde reorganisaties zijn op tijd voltooid. De gemiddelde doorlooptijd van de afgeronde reorganisaties is ongeveer een half jaar. In slechts 7 gevallen geven diensten aan dat voor de reorganisatie meer tijd nodig was dan vooraf ingeschat was.

### Kostenbesparing

In totaal was de oorspronkelijke kostenbesparing van de afgeronde reorganisaties €17,7 miljoen. De *gerealiseerde kostenbesparing* bedraagt € 18,3 miljoen en is iets hoger dan de oorspronkelijke doelstelling. De gerealiseerde *personeelsreductie* (300 fte) ligt onder de oorspronkelijke doelstelling. De mee- en tegenvallers van zowel de kostenbesparing als de personeelsreductie zijn verdeeld over meerdere diensten. In tabel 2.2. is een overzicht van de besparingen en reducties van de afgeronde reorganisaties opgenomen.

Tabel 2.2. *Gerealiseerde kostenbesparingen en personeelsreductie met afgeronde reorganisaties (volgens opgave diensten)*

	Status reorganisaties				Kostenbesparing		Personeelsreductie (fte)	
	S	A	O	L	Doelstelling	Realisatie	Doelstelling	Realisatie
Totaal	115	75	32	8	€17.717.510	€18.345.430	332,97	300,17

(S): gestarte reorganisaties; (A): afgeronde reorganisaties; (O): status niet opgegeven; (L): lopende reorganisaties.

### Kosten sociaal plan en externe ondersteuning

De *kosten* voor de uitvoering van het *sociaal plan* vallen in totaal aanzienlijk lager uit (€ 10,5 miljoen) dan waarmee oorspronkelijk werd rekening gehouden (€ 18,2 miljoen). Voor een deel komt dit doordat diensten aangeven dat de definitieve kosten van het sociaal plan nog niet bekend waren. De gerealiseerde kosten voor externe ondersteuning (€ 1,4 miljoen) zijn, op een enkele uitzondering na, min of meer gelijk aan de vooraf begrote kosten (€ 1,2 miljoen). In tabel 2.3 is een overzicht van de kosten van het sociaal plan en de kosten van de externe ondersteuning opgenomen.

Tabel 2.3. *Gerealiseerde kosten sociaal plan en externe ondersteuning bij afgeronde reorganisaties (volgens opgave diensten)*

	Status reorganisaties				Kosten sociaal plan		Externe ondersteuning	
	S	A	O	L	Verwachting	Realisatie	Verwachting	Realisatie
Totaal	115	75	32	8	€18.195.407	€10.537.676	€1.190.120	€1.367.088

(S): gestarte reorganisaties; (A): afgeronde reorganisaties; (O): status niet opgegeven; (L): lopende reorganisaties.

### **2.1.3 Analyse uitkomsten verkenning**

Tot nu toe was er weinig bekend over de reorganisaties bij de gemeente Amsterdam. Met deze verkenning is nagegaan hoe vaak er sinds 1 januari 2008 een reorganisatie is gestart en afgerond. Er blijken de afgelopen periode 115 unieke reorganisaties te hebben plaatsgevonden. Bij vrijwel alle diensten wordt één of meer keer gereorganiseerd. Totaal moesten deze reorganisaties ruim €30 miljoen opleveren. Een deel van de besparing moest gerealiseerd worden door een vermindering van de personeelsformatie met 516 fte. Tegenover deze besparing staan verwachte kosten voor het sociaal plan van € 19 miljoen en € 1,3 miljoen voor externe ondersteuning. Van de 115 reorganisaties zijn er tenminste 75 afgerond. Deze hebben een besparing opgeleverd van ruim € 18 miljoen, een vermindering van 300 fte en hebben ongeveer € 12 miljoen gekost.

*Kwaliteit informatie wisselend*

We constateren dat de kwaliteit van de ingevulde vragenlijsten en de meegezonden informatie van deze reorganisaties erg wisselend van kwaliteit was.

Opvallend was dat van sommige reorganisaties geen of zeer beperkte informatie beschikbaar was. Zo ontbrak bij 29 reorganisaties een duidelijk aanleiding voor het reorganiseren; een belangrijke voorwaarde. Een ander in het oog springend element is dat van de 75 reorganisaties die afgerond zijn, alle hun doel hebben bereikt en binnen de doorlooptijd gerealiseerd zijn. Ook blijken de verwachte kostenbesparingen en reductie in personeel vaak exact overeen te komen met de gerealiseerde kostenbesparingen en afname in personeel.

*Niet alle kosten en opbrengsten in beeld*

Voor deze verkenning hebben wij ons beperkt tot het opvragen van informatie over reorganisaties die zo min mogelijk voor interpretatie vatbaar zou moeten zijn. Dit bleek echter tegen te vallen. Hierdoor geeft de verkenning niet het volledige beeld van kosten en opbrengsten van reorganisaties weer. Ook hebben wij bij het uitvragen er voor gekozen om geen informatie te vragen over moeilijk af te bakenen kosten in de voorbereidingsfase en moeilijk zichtbare kosten zoals productiviteitsverlies. Het werkelijke financieel resultaat van reorganisaties zal daardoor waarschijnlijk lager liggen dan wij op basis van deze verkenning kunnen presenteren. Desalniettemin lijken de kosten voor de uitvoering van het sociaal plan verreweg de grootste kostenpost te vormen van reorganisaties.

*Veel kwalitatieve doelstellingen*

Tot nu lag het accent op de financiële en personele doelstellingen en resultaten van reorganisaties. De aanleiding van de meeste reorganisaties (44) ligt echter in de wens of noodzaak om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren. Dit betekent dat kwalitatieve doelstellingen minstens zo belangrijk (zo niet belangrijker) zijn dan financiële en personele reorganisaties. Tegelijkertijd zijn dit doelstellingen waarbij het moeilijker is om de behaalde resultaten zichtbaar (meetbaar) te maken en doeltreffendheid te bewaken.

*Gebruik en opbouw van gemeentelijke kennis over reorganisaties lijkt beperkt*

Gezien het grote aantal reorganisaties hebben gemeentelijke diensten de nodige ervaring (en kennis) opgedaan met reorganiseren. Het is daarom opvallend dat vrijwel geen enkele dienst aangeeft dat de reorganisatie is geëvalueerd. Het risico hiervan is dat de opgedane kennis niet binnen de gemeente wordt vastgehouden. De mogelijkheid is hierdoor reëel dat diensten telkens opnieuw 'het wiel' uitvinden en dezelfde 'fouten' maken als ze gaan reorganiseren.

*Geen eenduidige manier voor beschrijven en onderbouwen van reorganisaties*

Bij het bepalen van de (verwachte) kosten en opbrengsten van een reorganisatie houden diensten elk met andere elementen rekening. Het meest in het oog springende

voorbeeld hiervan is de looptijd van een reorganisatie. Deze kan op allerlei manieren worden bepaald en dat doen de diensten dan ook. Het gevolg van het ontbreken van een eenduidige manier van beschrijven en onderbouwen van de looptijd is dat diensten mogelijk een belangrijk element over het hoofd zien waardoor bij de uitvoering financiële tegenvallers kunnen ontstaan.

#### *Afstemming tussen reorganisaties en met andere ontwikkelingen belangrijk*

Het gebrek aan eenduidige beschrijvingen maakt het moeilijker informatie over reorganisaties uit te wisselen. Afstemming van reorganisaties op elkaar of andere gemeentelijke ontwikkelingen wordt hierdoor bemoeilijkt. Dit probleem doet zich waarschijnlijk het meest voelen bij dienstoverstijgende reorganisatie zoals bij de B11 diensten, maar kan zich bij alle reorganisaties voordoen. Dit laatste is gezien het grote aantal gemeentebrede ontwikkelingen (zoals de bezuinigingen of de herziening van het bestuurlijk stelsel, het Plan organisatieontwikkeling) niet ondenkbaar.

## 2.2 Plan organisatieontwikkeling

Of de gemeente doelmatig reorganiseert wordt des te belangrijker omdat de gemeentelijke organisatie voor grote veranderingen staat: in het *Plan Organizeontwikkeling* wordt een verstrekkende veranderagenda voor de jaren 2013-2016 gepresenteerd. De organisatieontwikkeling houdt in dat de huidige zesentwintig gemeentelijke diensten worden omgevormd tot vier clusters: cluster dienstverlening en informatie, cluster ruimte en economie, cluster sociaal en veilig en tenslotte het cluster ondersteunende bedrijfsvoering. Deze clusters zijn op te delen in resultaatverantwoordelijke eenheden (RvE's). De organisatieontwikkeling heeft hiermee een dienstoverstijgend karakter. De gemeente Amsterdam heeft tot deze reorganisatie besloten omdat de eisen die aan de overheid worden gesteld zijn veranderd, er een financiële noodzaak en urgentie is, het bestuurlijk stelsel wordt heringericht en omdat regionale samenwerking voor de gemeente steeds belangrijker wordt.<sup>6</sup>

Om zo'n ingrijpende, dienstoverstijgende reorganisatie doelmatig te laten verlopen, is het noodzakelijk om enkele randvoorwaarden te scheppen. Een van de doelen van de organisatieontwikkeling is een kostenbesparing. Uit onze enquête kwam een belangrijke knelpunt naar voren ten aanzien van de kostenbesparing. Bij het bepalen van (verwachte) kosten en opbrengsten van een reorganisatie houden diensten elk met andere elementen rekening. Daardoor is het mogelijk dat diensten een belangrijk element over het hoofd zien. Daarnaast bleek uit onze enquête dat door het ontbreken van eenduidige informatie, afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen gecompliceerd is. Juist bij zo'n omvangrijk dienstoverstijgend proces van organisatieontwikkeling, is het belangrijk om op een eenduidige wijze de reorganisaties te beschrijven en te onderbouwen. Een kostenbesparing in het ene cluster kan namelijk leiden tot een kostenverhoging in het andere cluster. Bij

<sup>6</sup> Plan organisatieontwikkeling. Naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten. Team organisatieontwikkeling, mei 2013, p.11-12.

dienstoverstijgende reorganisaties is het bovendien van belang dat de verschillende reorganisaties op elkaar en op gemeentebrede ontwikkelingen worden afgestemd.

In het *Plan organisatieontwikkeling gemeente Amsterdam* wordt benadrukt hoe belangrijk het is om van eerdere reorganisaties te leren.<sup>7</sup> Uit onze enquête blijkt dat reorganisaties niet tot nauwelijks worden geëvalueerd. Gezien het grote aantal reorganisaties, is het opvallend dat geleerde lessen uit, de zeer beperkt beschikbare, afgeronde evaluaties niet worden vastgelegd en gedeeld binnen de gemeente. Deels gebeurt dit in het draaiboek van de gemeente, maar de diensten zijn hiermee nauwelijks bekend.

De financiële aanleiding en het dienstoverstijgende karakter van de komende organisatieontwikkeling benadrukken het belang van goede voorwaarden om deze reorganisatie doelmatig te laten verlopen. De gemeente acht het daarbij zinvol om te leren van eerdere reorganisaties. De rekenkamer wil hierbij een faciliterende rol spelen.

---

<sup>7</sup> Plan reorganisatieontwikkeling. Naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten. Team organisatieontwikkeling, mei 2013, zie ponder andere p.77.

### 3 Onderzoeksvragen

De gemeente Amsterdam heeft in het verleden vaak gereorganiseerd. Dat varieert van kleine reorganisaties tot grote gemeentebrede reorganisaties. Dit grote aantal roept de vraag op of dit wel doelmatig gebeurt? Of de gemeente doelmatig reorganiseert wordt des te belangrijker omdat de gemeentelijke organisatie voor grote veranderingen staat: in het *Plan Organisatieontwikkeling* wordt een verstrekkende veranderagenda voor de jaren 2013-2016 gepresenteerd.

De doelmatigheid van een reorganisatie hangt allereerst af van de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt en wat dit heeft gekost. Dit kan uiteraard per reorganisatie (sterk) verschillen. Reorganisaties in Amsterdam staan echter niet op zich en het geheel aan reorganisaties bepaalt of er daadwerkelijk sprake is van een doelmatige gemeentebrede organisatieontwikkeling. Gezien het grote aantal reorganisaties dat in het verleden liep en nu nog loopt en de grote organisatorische veranderingen in de toekomst kennen alle reorganisaties het risico dat ze (onbedoeld) doelen nastreven die tegenstrijdig zijn met andere reorganisaties. Een dergelijke tegenstrijdigheid leidt tot een ondoelmatige organisatieontwikkeling. Afstemming van en regie op reorganisaties is een instrument om dit te voorkomen. De centrale onderzoeksvraag richt zich daarom op het proces van organisatieontwikkeling als geheel:

*Heeft de gemeente Amsterdam voldoende voorwaarden gecreëerd om het proces van organisatieontwikkeling doelmatig te laten verlopen?*

Om deze vraag te beantwoorden onderzoeken we een drietal voorwaarden. De eerste deelvraag richt zich op de regiefunctie zelf. De daaropvolgende deelvragen richten zich op specifieke aspecten van regie waarmee, gemeentebreed, kan worden bijgedragen aan een doelmatige organisatieontwikkeling: het leren van eerder uitgevoerde reorganisaties en het zoveel mogelijk beperken van frictiekosten door middel van het bevorderen van interne mobiliteit. In tabel 3.1. zijn de deelvragen voor dit onderzoek en de voorlopige normen daarbij weergegeven. Tijdens het onderzoek kunnen de deelvragen en normen, indien voortschrijdend inzicht dit noodzakelijk maakt, worden gewijzigd.

Tabel 3.1. Deelvragen en normen

	Deelvragen	Normen
1.	Voert de gemeente regie op reorganisaties?	Binnen de gemeente wordt centraal informatie over afgeronde, lopende en geplande reorganisaties verzameld.
		De gemeente heeft inzicht in (relevante kenmerken van) alle afgeronde en lopende reorganisaties binnen de gemeente.
		Binnen de gemeente vindt centrale toetsing of advisering

	Deelvragen	Normen
		plaats bij nieuwe reorganisaties.
2.	Leert de gemeente van afgeronde reorganisaties?	Afgeronde reorganisaties worden geëvalueerd Geleerde lessen uit afgeronde evaluaties worden gedeeld binnen de gemeente
3.	Beperkt de gemeente de kosten van reorganisaties als gevolg van boventalligheid zoveel mogelijk?	De gemeente maakt vooraf een goede inschatting van het aantal boventalligen en de kosten van het sociaal plan De gemeente heeft beleid om interne mobiliteit te bevorderen. Boventalligen worden tijdig aangemeld bij programma's voor interne mobiliteit.



## 4 Planning

De verkenning reorganisaties is uitgevoerd in de periode januari tot mei 2013. In mei is de onderzoeksopzet voor het onderzoek 'Doelmatigheid van het proces van organisatieontwikkeling' opgesteld. Dit onderzoek zal volgens de voorlopige planning plaatsvinden in de periode juni tot september 2013. De benodigde tijd en doorlooptijd voor dit onderzoek is mede afhankelijk van de beschikbare (openbare) informatie, de afspraken die wij met de gemeente (centrale stad) kunnen maken. Deze zijn bepalend voor de inhoud en planning van het onderzoek.

Aan het einde van onderzoek wordt de eindrapportage gepubliceerd. We streven ernaar de eindrapportage uit te brengen in november 2013.

Het onderzoek betreft middelgroot onderzoek. In totaal zijn ongeveer 80 dagen voor het onderzoek beschikbaar.

### *Ambtelijk wederhoor*

Met het ambtelijke wederhoor worden de verantwoordelijke ambtenaren in de gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden in het onderzoeksrapport (nota van bevindingen) aan te geven. Hierbij wordt aan de ambtenaren gevraagd om te verwijzen naar openbare schriftelijke documenten of om kopieën van niet openbare documenten bij de reactie mee te zenden. Het onderzoeksrapport zal in ieder geval voor ambtelijk wederhoor worden verzonden aan de Bestuursdienst en de betrokken diensten.

### *Bestuurlijke reactie*

Het bestuurlijke rapport met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zal aan het college van burgemeester en wethouders van de centrale stad worden toegezonden. Het college krijgt daarmee de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

### *Eindrapportage*

De bestuurlijke reacties worden integraal opgenomen in de te publiceren eindrapportage en voorzien van een nawoord door de rekenkamer. De eindrapportage wordt vervolgens aan de gemeenteraad aangeboden.

R a

## 5 Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- John van Leuken (projectleider);
- Jurriaan Kooij (onderzoeker);
- Stefanie Geerts (onderzoeker);
- Johan de Groot (onderzoeker).

R a

## Bijlage 1 - Geënquêteerde diensten

Organisatie/dienst
ACAM
AEB
BDA
BMA
DAO
DBI
DBGA
EZ
DICT
DIVV
DMO
Dienst Metro
DRO
DWI
WZS
Dienst Zuidas
DFM
Gemeentelijke Dienst Verzekeringszaken
GO
GGD
Haven Amsterdam
IBA
OGA
PMB
Raadsgriffie
Schadebureau NoordZuidlijn
SHP
Stadsarchief
Stadsbank van Lening
Stadstoezicht
Waternet

R a

## **Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten**

- Ingevulde vragenlijsten van 31 diensten (periode februari-mei 2013)
- Draaiboek reorganisatieproces, gemeente Amsterdam, maart 2009 Amsterdam
- Plan Organisatieontwikkeling, naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten, Team organisatieontwikkeling - mei 2013
- Bestuursdienst, Voordracht B&W 21 februari 2012, BD2012-000593

R a



### Bijlage 3 – Vragenlijst enquête Verkenning reorganisaties

<b>Vragen 1 t/m 15 invullen voor alle reorganisaties waarvan de implementatie is begonnen na 1 januari 2008</b>		
<b>Nr.</b>	<b>Vraag</b>	<b>Toelichting op de vraag</b>
1	Naam of omschrijving van reorganisatie	De naam waaronder de reorganisatie binnen de dienst bekend is
2	Startdatum	Datum start implementatiefase van reorganisatie (fase 3b uit het draaiboek reorganisatieproces van de gemeente Amsterdam - 'draaiboek')
3	Verwachte einddatum	Verwachte datum voor de afronding van de implementatiefase (fase 3b uit het draaiboek)
4	Aanleiding reorganisatie	Een korte beschrijving van de aanleiding voor de reorganisatie
5	Soort reorganisatie	Een reorganisatie kan een ingrijpende of niet-ingrijpende reorganisatie zijn zoals beschreven in het draaiboek.
6	Datum adviesaanvraag OR	Datum van de voorgeschreven adviesaanvraag bij de OR (onderdeel van fase 3a uit het draaiboek)
7	Datum definitief besluit reorganisatie	Datum van het definitieve reorganisatiebesluit van de dienstdirecteur. In het geval van ingrijpende reorganisaties: het collegebesluit tot reorganisatie. (onderdeel van fase 3b uit het draaiboek)
8	Naam van afdeling of organisatie die betrokken is bij reorganisatie	De naam van het subject van de reorganisatie: de betrokken afdelingen of organisatieonderdelen.
9	Totale omvang in fte van afdeling of organisatie voor start reorganisatie	Het volledige aantal fte bij aanvang van de reorganisatie dat werkzaam is in de betrokken afdelingen of organisatieonderdelen.
10	Omschrijving doel reorganisatie	Een korte beschrijving van het te realiseren doel met de reorganisatie
11	Doel: kostenbesparing	Indien van toepassing: de verwachte hoogte van de te behalen bruto kostenbesparingen met de reorganisatie (bruto kostenbesparing is de totale verwachte besparing zonder dat rekening wordt gehouden met reorganisatiekosten zoals frictiekosten of externe ondersteuning).
12	Doel: reductie in personeelsformatie	Indien van toepassing: de verwachte hoogte van het volledige aantal fte dat door de reorganisatie komt te vervallen.
13	Verwachte frictiekosten reorganisatie	Indien van toepassing: de verwachte hoogte van de kosten die als gevolg van het sociaal plan moeten worden gemaakt.
14	Verwachte kosten externe ondersteuning	Indien van toepassing: de verwachte hoogte van de kosten die door de inhuur van externe ondersteuning bij de

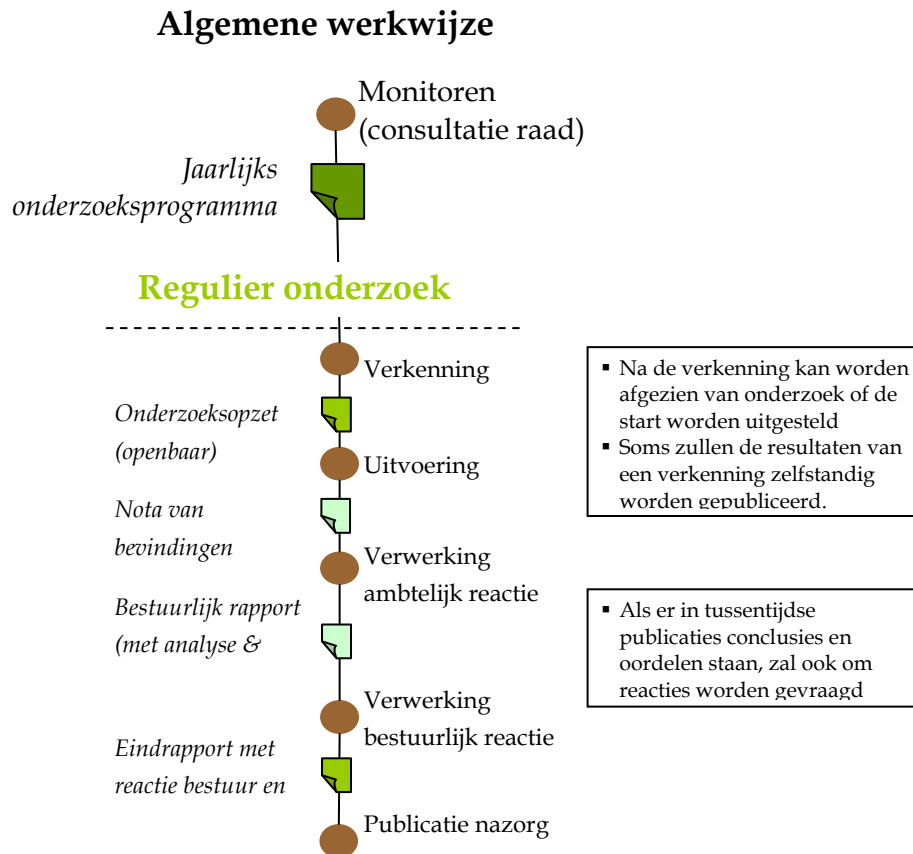
<b>Vragen 1 t/m 15 invullen voor alle reorganisaties waarvan de implementatie is begonnen na 1 januari 2008</b>		
<b>Nr.</b>	<b>Vraag</b>	<b>Toelichting op de vraag</b>
		reorganisatie worden gemaakt.
15	Datum adviesaanvraag OR over externe ondersteuning	Indien van toepassing: de datum van de formele adviesaanvraag bij de OR over de inhuur van een externe adviseur voor de reorganisatie (fase 1 uit het draaiboek).

<b>Vragen 16 t/m 22 alleen invullen voor reorganisaties waarvan doelstellingen tussentijds zijn gewijzigd</b>		
<b>Nr.</b>	<b>Vraag</b>	<b>Antwoord &lt;invulinstructie&gt;</b>
16	Zijn de doelstellingen van de reorganisatie formeel gewijzigd?	Een formele wijziging van de doelstellingen van een reorganisatie bestaat uit een formeel besluit van het college (bij ingrijpende reorganisaties) of de dienstdirecteur (bij niet-ingrijpende reorganisaties) waarin de gewijzigde doelstellingen zijn vastgesteld.
17	Datum formeel besluit tot wijzigen doelstellingen van reorganisaties	De datum waarop het formele besluit waarin de gewijzigde doelstellingen zijn vastgesteld is genomen door het college (bij ingrijpende reorganisaties) of de dienstdirecteur (bij niet-ingrijpende reorganisaties) is genomen.
18	Naam van afdeling of organisatie die betrokken is bij reorganisatie	Indien gewijzigd: de naam van het subject van de reorganisatie: de betrokken afdelingen of organisatieonderdelen.
19	Totale omvang in fte van afdeling of organisatie die betrokken is bij reorganisatie	Indien gewijzigd: het volledige aantal fte bij aanvang van de reorganisatie dat werkzaam is in de betrokken afdelingen of organisatieonderdelen.
20	Wijziging in doel reorganisatie	Indien gewijzigd: een korte beschrijving van het te realiseren doel met de reorganisatie
21	Gewijzigd doel: kostenbesparing	Indien gewijzigd (en van toepassing): de verwachte hoogte van de te behalen bruto kostenbesparingen met de reorganisatie (bruto kostenbesparing is de totale verwachte besparing zonder dat rekening wordt gehouden met reorganisatiekosten zoals frictiekosten of externe ondersteuning).
22	Gewijzigd doel: reductie in personeelsformatie	Indien gewijzigd (en van toepassing): de verwachte hoogte van het volledige aantal fte dat door de reorganisatie komt te vervallen.

<b>Vragen 23 t/m 30 alleen invullen voor afgeronde reorganisaties</b>		
<b>Nr.</b>	<b>Vraag</b>	<b>Antwoord &lt;invulinstructie&gt;</b>
23	Datum van gerealiseerde afronding reorganisatie	Gerealiseerde datum voor de afronding van de implementatiefase (fase 3b uit het draaiboek)
24	Realisatie doelstelling reorganisatie	Zijn de vooraf (en eventueel bijgestelde) doelstellingen van de reorganisatie gerealiseerd?
25	Gerealiseerde kostenbesparing	Indien van toepassing: de gerealiseerde hoogte van de behaalde bruto kostenbesparingen met de reorganisatie (bruto kostenbesparing is de totale besparing zonder dat rekening wordt gehouden met reorganisatiekosten zoals frictiekosten of externe ondersteuning).
26	Gerealiseerde personeelsreductie	Indien van toepassing: het totaal aantal fte dat door de reorganisatie is komen te vervallen.
27	Gerealiseerde frictiekosten reorganisatie	Indien van toepassing: de realisatie van de kosten die als gevolg van het sociaal plan zijn gemaakt.
28	Gerealiseerde kosten externe ondersteuning	Indien van toepassing: de realisatie van de kosten die door de inhuur van externe ondersteuning bij de reorganisatie zijn gemaakt.
29	Datum evaluatie	De datum waarop de evaluatie van de reorganisatie is uitgevoerd (fase 4 van het draaiboek)
30	Belangrijkste lessen uit evaluatie	Een korte opsomming van de belangrijkste lessen die uit de evaluatie zijn getrokken.

R a

## Bijlage 4 – Algemene werkwijze rekenkameronderzoek



### Spelregels regulier onderzoek

#### Vooraf

- De rekenkamer is bevoegd om alle documenten te onderzoeken (gemeentewet art 183, lid1) en het gemeentebestuur moet alle inlichtingen verstrekken die de rekenkamer nodig heeft (idem art 183, lid 2).
- De onderzoeksopzet wordt ter informatie gestuurd aan de raad, het bestuur, de betrokken ambtenaren en de leidinggevende van die ambtenaren.

#### Gesprekken tijdens het onderzoek

- Bij het maken van een afspraak wordt aangegeven of het om een oriënterend gesprek zonder of een interview met formele verslaglegging gaat.
- Bij een interview worden de onderwerpen aangekondigd en vindt er altijd wederhoor plaats, waarbij de geïnterviewde gelegenheid krijgt om aan de hand van een schriftelijk verslag de weergave van uitspraken te corrigeren.

*Communicatie rond de afronding van het onderzoek*

- De datum van oplevering van de nota van bevindingen wordt één maand van te voren aan de ambtelijke organisatie gemeld.
- Dan wordt tegelijk aangegeven wanneer er een ambtelijke reactie op de nota van bevindingen en een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport wordt verwacht.
- In de regel geldt voor beide reacties een termijn van twee weken.
- Bij de bestuurlijke reactie zal desgevraagd bij de termijn rekening worden gehouden met de vergaderplanning van B&W of het dagelijks bestuur; daarbij zal de toegestane termijn echter nooit langer worden dan drie weken.
- De rekenkamer kan soms als het onderzoek dat mogelijk en nodig maakt de reactietermijnen korter maken.

*Nota van bevindingen en een ambtelijke reactie*

- Er wordt gevraagd om een ambtelijk reactie op de nota van bevindingen. In die reactie kunnen feitelijk onjuistheden aan de orde worden gesteld en relevante feitelijke omissies.
- De rekenkamer geeft schriftelijk aan of en zo ja op welke wijze opmerkingen uit de ambtelijke reactie worden verwerkt.

*Bestuurlijke reactie & eindrapport*

- Er wordt gevraagd om een bestuurlijke reactie op het concept eindrapport. In die reactie kan commentaar worden gegeven bij de analyse en een reactie op de aanbevelingen.
- De rekenkamer schrijft in haar eindrapport nog een nawoord waarin wordt gereageerd op de bestuurlijke reactie.
- De raad en het bestuur krijgen het eindrapport onder embargo voor de publicatiedatum.
- De wijze van behandeling van het rapport wordt in overleg met de raad geregeld.

**Bevoegdheden rekenkamer**

De Rekenkamer Metropool Amsterdam heeft de in de gemeentewet (artikel 81a t/m 81k en artikel 182 t/m 185) verankerde taak om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. De bevoegdheid van de rekenkamer tot onderzoek betreft alle bestuursorganen die deel uitmaken van de gemeente. De bevoegdheid tot onderzoek omvat ook gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente participeert, naamloze en besloten vennootschappen waarvan de gemeente meer dan 50% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt en andere privaatrechterlijke personen, waar de gemeente een financiële betrokkenheid heeft van 50% of meer.



Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam  
telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
email [info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)

