

BESTUURLIJK RAPPORT

Reorganiseren in Amsterdam

Doelmatigheid van de gemeentelijke organisatieontwikkeling

november 2013

COLOFON

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder
onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider)
drs. Stefanie Geerts
drs. Johan de Groot
drs. Jurriaan Kooij

Voor de omslag van dit rapport heeft de rekenkamer gekozen voor een woordwolk. Deze woordwolk geeft grafisch de veelzijdigheid van het begrip reorganiseren in Amsterdam weer. De woordwolk is gemaakt op basis van de door diensten aangeleverde omschrijvingen van reorganisaties.

Samenvatting

Amsterdam reorganiseert vaak: sinds 2008 zeker 115 keer

Voorafgaand aan dit onderzoek is aan de centraal stedelijke diensten van de gemeente Amsterdam gevraagd informatie te geven over reorganisaties die sinds 2008 zijn gestart. Hieruit bleek dat reorganisaties binnen de gemeente Amsterdam erg vaak voorkomen: in totaal hebben we 115 unieke reorganisaties geteld. Sommige reorganisaties zijn heel groot en beslaan vrijwel de gehele gemeentelijke organisatie, soms zijn reorganisaties heel klein en voltrekken zich bij een enkele afdeling. Bij vrijwel alle diensten van de gemeente Amsterdam bleek één of meer keer te zijn gereorganiseerd.

Onvoldoende transparantie en regie bij reorganisaties

De gemeente heeft nauwelijks zicht op het aantal reorganisaties dat binnen de ambtelijke organisatie speelt. Ook blijken niet alle grote, ingrijpende reorganisaties bij de bestuursdienst in beeld te zijn. De transparantie over reorganisaties in Amsterdam schiet daarmee te kort. Er wordt ook geen centrale regie gevoerd waarmee bewaakt wordt dat reorganisaties niet met elkaar overlappen, strijdig zijn met gemeentebrede ontwikkelingen of de veranderkracht en bestuurbaarheid van de gemeentelijke organisatie te zwaar belasten. Hierdoor is onvoldoende geborgd dat ingezette reorganisaties ook daadwerkelijk bijdragen aan een doelmatige organisatieontwikkeling.

Afgeronde reorganisaties worden nauwelijks geëvalueerd

Evalueren is van belang om inzicht te krijgen in de knelpunten, successen en resultaten van reorganisaties en daarvan vervolgens te leren. Hoewel dit belang ook door de ambtelijke organisatie wordt onderkend, vinden evaluaties in de praktijk nauwelijks plaats. Van de 75 afgeronde reorganisaties zijn er maar 9 geëvalueerd. Als er wordt geëvalueerd, gebeurt dit vaak informeel. In slechts 3 gevallen was er sprake van een schriftelijke evaluatie. Een dergelijke informele werkwijze is voor een organisatie met de omvang van de gemeente Amsterdam niet passend. Er wordt zo onvoldoende geborgd dat geleerde lessen en opgedane ervaring voor de gemeentelijke organisatie behouden blijven.

Kosten van ambtenaren die hun baan verliezen worden beperkt

Sinds 2010 hebben ongeveer 500 ambtenaren bij reorganisaties hun baan verloren. Maximaal zouden deze ambtenaren de gemeente bij benadering € 126,5 miljoen kunnen kosten. Deze kosten bestaan uit loondoorbetaling tijdens bemiddelingstrajecten en aanspraken op WW en aanvullende regelingen. In werkelijkheid zal een deel van deze ambtenaren een nieuwe baan vinden. Om hen hierbij te helpen voert de gemeente mobiliteitsbeleid. Waarschijnlijk zullen de kosten hierdoor beperkt worden met € 64 miljoen en daarmee, bij benadering, uitkomen op € 62,5 miljoen.

Kosten van boventalligheid hadden lager kunnen zijn

Ondanks deze forse besparing had de gemeente nog meer geld kunnen besparen door strakker te sturen op de maximale bemiddelingstermijn van twee jaar. In de praktijk blijkt deze termijn namelijk vaak te worden overschreden. Deze overschrijdingen kosten de gemeente voor de onderzochte groep van 500 ambtenaren ongeveer € 6 miljoen. Verder kan de gemeente geld besparen door beter te sturen op de inzet van boventallige ambtenaren bij tijdelijke werkzaamheden. Hiervoor ontbreekt momenteel bruikbare informatie. Ook ontbreekt sanctiebeleid voor het aansporen van ambtenaren die gebruik maken van de na-wettelijke uitkering om te solliciteren naar nieuwe functies.

Effect aanscherping mobiliteitsbeleid nog niet zichtbaar

Het is voor de gemeente van groot belang dat boventallige ambtenaren zo snel mogelijk een nieuwe baan weten te vinden. Tot op heden lijkt dit vrij goed te lukken. Het is de vraag in hoeverre dit ook voor de toekomst opgaat waarin grote organisatorische veranderingen in het verschiet liggen. Als in de toekomst veel ambtenaren hun baan verliezen en er niet in slagen een nieuwe baan te vinden zullen de kosten voor de gemeente sterk toenemen. Begin 2013 heeft de gemeente daarom het mobiliteitsbeleid aangescherpt. Het effect van deze aanscherping is echter nog niet zichtbaar.

Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Amsterdam heeft onvoldoende voorwaarden gecreëerd om te borgen dat de organisatieontwikkeling doelmatig verloopt. De rekenkamer doet acht aanbevelingen om hierin verbetering aan te brengen.

1. Meer transparantie door een helder begrippenkader voor reorganisaties
2. Meer transparantie door overzicht van lopende en geplande reorganisaties
3. Meer transparantie door evalueren en delen van uitkomsten
4. Leg de spelregels en vrijheden bij reorganisaties vast in een reorganisatiebeleid
5. Stuur op striktere toepassing van de maximale bemiddelingsduur voor boventallige ambtenaren
6. Zorg voor inzicht in tijdelijke werkzaamheden van boventallige ambtenaren
7. Evalueer periodiek de effecten van afwijkend mobiliteitsbeleid
8. Stel sanctiebeleid op dat verbonden is aan de na-wettelijke uitkering

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college geeft in zijn reactie aan de conclusies van de rekenkamer te delen en neemt de aanbevelingen over. Desondanks wekt de reactie op onderdelen de indruk dat het de gesignaleerde problemen worden onderschat. De rekenkamer vindt dit zorgelijk en adviseert de gemeenteraad om een verdere verduidelijking te vragen. Ook adviseert de rekenkamer de gemeenteraad om aan het college te vragen om een termijn waarop de aanbevelingen moeten zijn opgevolgd.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) van het onderzoek naar de doelmatigheid van het proces van organisatieontwikkeling in Amsterdam.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

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

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het bestuurlijk rapport wordt eerst de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en wordt antwoord gegeven op de drie deelvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen voor het doelmatig reorganiseren in de gemeente Amsterdam.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
2 Bevindingen	11
2.1 Regie op reorganisaties in Amsterdam	11
2.2 Leren door het evalueren van reorganisaties	12
2.3 Kosten van boventallig verklaarde ambtenaren	13
3 Analyse en aanbevelingen	17
3.1 Hoofdconclusie	17
3.2 Analyse en aanbevelingen	17
4 Bestuurlijke reactie en nawoord	23
4.1 Bestuurlijke reactie college	23
4.2 Nawoord rekenkamer	27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam zal de komende jaren grote veranderingen doormaken. 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. De veranderingen zullen ook leiden tot 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 en de organisatieontwikkeling zo doelmatig mogelijk laten verlopen.

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. Over de reorganisaties zelf werd niet veel meer bekend. 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.

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 in die periode 115 unieke reorganisaties geteld. Bij vrijwel alle diensten van de gemeente Amsterdam bleek één of meer keer te zijn gereorganiseerd.

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 organisatie 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.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de vraag centraal 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 centrale vraag van dit onderzoek luidt:

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

Uit de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Voert de gemeente regie op reorganisaties?
2. Leert de gemeente van afgeronde reorganisaties?
3. Beperkt de gemeente de kosten van reorganisaties als gevolg van boventalligen zoveel mogelijk?

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samengevat. In paragraaf 1 bespreken we in hoeverre de gemeente Amsterdam erin slaagt om regie te voeren op de organisatieontwikkeling. In paragraaf 2 gaan we in op het lerend vermogen van de gemeente Amsterdam ten aanzien van reorganisaties. In paragraaf 3 komen de kosten van boventalligheid aan de orde en hoe de gemeente Amsterdam deze kosten kan beperken.

2.1 Regie op reorganisaties in Amsterdam

Samenvatting: *Voert de gemeente regie op reorganisaties?*

Bij de gemeente Amsterdam schiet de transparantie over de vele reorganisatie te kort. Dit geldt ook voor de als ingrijpend bestempelde reorganisaties. Binnen de gemeente wordt geen centrale regie gevoerd en deze regie is door het ontbreken van informatie over reorganisaties ook niet goed mogelijk. Over het belang van regievoering op reorganisaties lijkt binnen de gemeentelijke organisatie verschillend te worden gedacht.

Transparantie over reorganisaties schiet te kort

In de gemeente Amsterdam wordt vaak gereorganiseerd: we constateerden dat dit sinds 2008 zeker zo'n 115 keer is gebeurd. De gemeente heeft echter zelf nauwelijks zicht op het aantal reorganisaties dat binnen de ambtelijke organisatie speelt. Ondanks dat binnen de gemeente de afspraak bestaat dat reorganisaties vooraf aan de gemeentesecretaris moeten worden gemeld, is er geen centraal inzicht in het aantal afgeronde, lopende en geplande reorganisaties.

Dat gebrek aan inzicht geldt ook voor ingrijpende reorganisaties. Grote ingrijpende reorganisaties vereisen bestuurlijke betrokkenheid. Alleen het college is namelijk bevoegd te besluiten tot het starten met een ingrijpende reorganisatie. Toch blijkt dat ook de ingrijpende reorganisaties niet volledig in beeld zijn bij de bestuursdienst. Van de 17 door diensten als ingrijpend aangemerkte reorganisaties kon de bestuursdienst in slechts 14 gevallen het collegebesluit achterhalen. Een mogelijke oorzaak hiervan is onduidelijkheid over de criteria voor een ingrijpende reorganisatie. De hiervoor gehanteerde definitie (opgenomen in kader 2.1) is onvoldoende helder.

Kader 2.1 - Definitie ingrijpende reorganisatie (ontleend aan art. 16.1.2 NRG)

Er is in ieder geval sprake van een ingrijpende reorganisatie in de volgende gevallen:

- a. Reorganisaties waarbij meer diensttakken, respectievelijk meer grote onderdelen van een stadsdeelorganisatie zijn betrokken;
- b. Reorganisatie met een aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen;
- c. Reorganisatie die belangrijke beleidsmatige wijzigingen inhoudt;
- d. Een verzelfstandiging, privatisering of uitplaatsing.

Zeker bij ingrijpende reorganisaties is goede besluitvorming onmogelijk als inzicht ontbreekt in wat de plannen behelzen. Het moet minimaal duidelijk zijn hoe lang de reorganisatie zal duren, welke afdelingen er bij zijn betrokken en wat de verwachte kosten en opbrengsten zijn. Bij 14 ingrijpende reorganisaties zijn de collegevoor- drachten en bijlagen door ons beoordeeld op de aanwezigheid van dit soort infor- matie. Over de verwachte kosten bleek geen informatie te zijn opgenomen. Andere relevante informatie is er wel, maar moeilijk vindbaar. Om inzicht te krijgen in deze vrij algemene kenmerken van reorganisaties, is het vaak noodzakelijk om de (uitge- breide) bijlagen te raadplegen. De beschikbare informatie is ongestructureerd. Er lijkt geen vaste structuur te zijn afgesproken om een reorganisatieplan te beschrijven.

Geen centrale regievoering op reorganisaties

Gebrek aan transparantie maakt het voeren van een centrale regie bij de reorgani- saties bijna onmogelijk. En die centrale regie is wel belangrijk. Door het grote aantal reorganisaties in de gemeente Amsterdam ontstaat het risico dat verschillende reorganisaties met elkaar strijdig zijn, niet passen binnen gemeentebrede ontwik- kelingen of dat de ambtelijke organisatie te zwaar wordt belast waardoor de bestuur- baarheid van de gemeente in het geding komt. Regievoering is een belangrijk instru- ment om dit risico te beheersen. De gemeente Amsterdam kent echter geen regie- functie en beschikt, door het gebrek aan transparantie ook niet over de benodigde informatie om daadwerkelijke regie te kunnen voeren.

Ambtelijke organisatie verdeeld over belang van regie bij reorganisaties

Het belang van regie op reorganisaties wordt in interne notities en door de gemeen- tesecretaris onderkend. Desondanks is de status van interne notities, zoals het *Draai- boek reorganisaties* onduidelijk. Uit interviews bleek verder dat over het belang van regie binnen de ambtelijke organisatie soms ook anders wordt gedacht. Centrale regie wordt soms als een te zwaar instrument gezien dat geen recht doet aan de specifieke situatie bij afzonderlijke diensten. Regie wordt vanuit dit oogpunt niet beschouwd als essentieel voor een doelmatige organisatieontwikkeling.

2.2 Leren door het evalueren van reorganisaties

Samenvatting: *Leert de gemeente Amsterdam van afgeronde reorganisatie?*

Reorganisaties worden zelden geëvalueerd en zeker niet via een formele schriftelijke procedure. Van de 75 afgeronde reorganisaties is er negen keer aangegeven dat er is geëvalueerd. In slechts één geval betrof dit een schriftelijke eindevaluatie. Door het gebrek aan formele, schriftelijke evaluaties is onvoldoende gewaarborgd dat de gemeente leert van eerdere reorganisaties.

Reorganisaties worden zelden geëvalueerd

Evalueren is van belang om inzicht te krijgen in de knelpunten, successen en resul- taten van reorganisaties en daarvan vervolgens te leren. Volgens het *Draaiboek reorganisaties* maakt evalueren standaard onderdeel uit van het reorganisatieproces; als de reorganisatie afgerond is, dient een evaluatie gemaakt te worden. Ook wordt

het belang van evalueren bevestigd in het *Plan organisatieontwikkeling gemeente Amsterdam*. Hoewel er op papier veel waarde wordt gehecht aan het belang van evalueren, wordt het in de praktijk nauwelijks toegepast. Van de 75 afgeronde reorganisaties zijn er maar 9 geëvalueerd.

Gebrek aan waarborging van geleerde lessen

Om te leren van eerdere knelpunten en successen bij reorganisaties is het van belang om deze informatie raadpleegbaar vast te leggen, zeker in een omvangrijke organisatie als de gemeente Amsterdam. Als reorganisaties al worden geëvalueerd, gebeurt dit niet in alle gevallen schriftelijk: slechts 3 van de 9 evaluaties zijn schriftelijk. Slechts één daarvan is een eindevaluatie. Mogelijke verklaring voor dit lage aantal schriftelijke evaluaties is dat de ambtelijke organisatie er de voorkeur aan geeft om informeel te evalueren of in het geheel niet te evalueren. Een dergelijke werkwijze is voor een organisatie met de omvang van de gemeente Amsterdam niet passend.

2.3 Kosten van boventallig verklaarde ambtenaren

Samenvatting: *Beperkt de gemeente de kosten van reorganisaties als gevolg van boventalligheid zoveel mogelijk?*

De kosten van boventalligheid worden door het mobiliteitsbeleid van de gemeente beperkt. Maximaal zouden de kosten voor de ambtenaren die sinds 2010 boventallig zijn geworden bij benadering € 126,5 miljoen kunnen bedragen. Waarschijnlijk zullen de kosten echter beperkt worden met € 64 miljoen en uitkomen op € 62,5 miljoen. De kosten van boventalligheid hadden nog lager kunnen zijn als de bemiddelings-termijn van twee jaar strikter was gehanteerd. Door meer te sturen op kostenbesparende tijdelijke werkzaamheden kan de gemeente de kosten van boventalligheid nog verder beperken. De kosten van boventalligheid zijn sterk afhankelijk van het aantal ambtenaren dat erin slaagt om een nieuwe baan te vinden. Gegeven de komende grote reorganisaties en de problemen op de arbeidsmarkt, is het risico van oplopende kosten aanzienlijk. In hoeverre het aangescherpte mobiliteitsbeleid hier een adequaat antwoord op geeft, is nog niet zichtbaar. In twee gevallen voert de gemeente afwijkend mobiliteitsbeleid voor speciale groepen ambtenaren. Het afwijkend beleid voor de ambtelijke top heeft het ongewenste effect gehad dat er nu meer topambtenaren zijn dan nodig.

Sinds 2010 ongeveer 500 ambtenaren boventallig verklaard

Ambtenaren die bij een reorganisatie hun functie verliezen, worden boventallig verklaard. Boventallige ambtenaren kunnen aanspraak maken op diverse, aaneengeschaalde regelingen. De eerste twee jaar doorloopt de boventallige ambtenaar een bemiddelingstraject met volledige doorbetaling van zijn loon. Als dit traject er niet toe leidt dat de ambtenaar een nieuwe baan vindt kan de ambtenaar aanspraak maken op de WW, een aanvulling daarop en een aansluitende uitkering. Sinds 2010 zijn zo'n

500 ambtenaren boventallig geworden.¹ Als deze ambtenaren allemaal maximaal aanspraak zouden maken op al deze regelingen, kost dit de gemeente bij benadering € 126,5 miljoen.

Gemeente Amsterdam voert mobiliteitsbeleid om kosten van boventalligheid te beperken

De werkelijke kosten van sinds 2010 boventallig geworden ambtenaren zullen lager zijn dan dit (theoretische) maximum omdat een deel erin zal slagen een nieuwe baan te vinden. Om hen hierbij te helpen voert de gemeente Amsterdam een mobiliteitsbeleid waarmee zij ambtenaren bemiddelt naar een nieuwe baan. Hierover zijn afspraken gemaakt in de *Nieuwe Rechtspositieregeling Gemeente Amsterdam* ('NRGA') en het Sociaal Plan. Bureau van Werk naar Werk (BvWnW) vervult hierbij een faciliterende en monitorende rol. Een nog niet verholpen tekortkoming in het mobiliteitsbeleid is echter dat de gemeente niet beschikt over een sanctiebeleid voor ambtenaren die een na-wettelijke uitkering ontvangen. Hierdoor kan de gemeente bij deze ambtenaren het nakomen van de sollicitatieplicht niet afdwingen.

Afwijkend mobiliteitsbeleid

Naast het hiervoor beschreven reguliere mobiliteitsbeleid heeft de gemeente ervoor gekozen om bij twee groepen een afwijkend mobiliteitsbeleid te voeren: voor medewerkers van de Dienst Stadstoezicht en voor topambtenaren. Voor medewerkers van stadstoezicht geldt dat zij bij het vervallen van hun functie via de Pool Amsterdam (PAM) twee jaar worden bemiddeld *voordat* zij boventallig worden verklaard. Voor topambtenaren geldt dat zij niet boventallig kunnen worden: indien hun functie vervalt, krijgen zij de status 'in-between' met behoud van salaris totdat een nieuwe functie wordt gevonden. Inmiddels is hierdoor het ongewenste effect opgetreden dat het aantal topambtenaren (48) groter is dan het aantal topfuncties (36).

Kader 2.2 - Mobiliteitsbeleid voor topambtenaren

Voor het afwijkende mobiliteitsbeleid voor topambtenaren, artikel 24 van het NRGGA, is historisch gezien gekozen omdat de gemeente deze groep ambtenaren graag wilde behouden voor de organisatie. Deze groep ambtenaren heeft namelijk een zware selectieprocedure doorstaan, functioneert als direct aanspreekpunt voor het bestuur en de gemeente heeft veel in deze groep geïnvesteerd. Inmiddels is de gemeente echter van mening dat dit afwijkende mobiliteitsbeleid het ongewenste effect heeft dat de in-, door- en uitstroom van topambtenaren te laag is. Daarom heeft het college recent besloten om het mobiliteitsbeleid voor topambtenaren aan te passen. Onderdeel van dit besluit is de wens om deze aparte behandeling, waardoor topambtenaren niet boventallig kunnen worden, te schrappen.

¹ In de administratie van BvWnW is ook een klein aantal ambtenaren opgenomen dat voor 2010 boventallig is geworden. Voor de leesbaarheid van dit rapport spreken wij in dit rapport van boventalligheid sinds 2010.

Mobiliteitsbeleid bespaart bij benadering ruim € 64 miljoen op kosten van boventalligheid

Een groot deel van de boventallige ambtenaren slaagt erin een nieuwe baan te vinden. Van de in 2010 boventallig geworden ambtenaren is dit inmiddels 73% gelukt. Als dit resultaat zich doorzet bij de groepen ambtenaren die in 2011, 2012 en 2013 boventallig zijn geworden, zullen de werkelijke kosten van boventalligheid sterk afnemen. Bij benadering zullen de kosten van de 500 sinds 2010 boventallig geworden ambtenaren dan zo'n € 62 miljoen bedragen in plaats van de maximaal mogelijke kosten van € 126,5 miljoen: een besparing van ruim € 64 miljoen. Een gemiddelde boventallige ambtenaar kost daardoor bij benadering geen € 247.000, maar waarschijnlijk slechts € 123.000.

Strakker sturen op duur van bemiddelingstrajecten kan tot € 6 miljoen opleveren

Ondanks deze forse besparing had de gemeente nog meer geld kunnen besparen. Boventalligen worden in principe niet langer dan twee jaar bemiddeld naar een nieuwe vaste functie. Gedurende deze periode wordt hun salaris volledig doorbetaald. In de praktijk blijkt overschrijding van deze termijn regelmatig voor te komen. Bij 34% van de in 2010 boventallig geworden ambtenaren was dit het geval. Soms is het een overschrijding van enkele maanden waarin de boventallige ambtenaar er alsnog in slaagt een nieuwe baan te vinden. Vaker gaat het om veel grotere overschrijdingen (gemiddeld een jaar, met uitschieters waarbij bemiddeling vijf jaar duurt) zonder dat een nieuwe baan wordt gevonden. Als dit patroon zich ook gaat voordoen bij ambtenaren die in 2011, 2012 en 2013 boventallig zijn geworden zal de overschrijding van de maximale bemiddelingstermijn de gemeente zo'n € 6 miljoen kosten.

Geen sturing mogelijk op tijdelijke werkzaamheden van boventallige ambtenaren

De gemeente stimuleert ambtenaren om tijdens hun boventalligheid tijdelijke werkzaamheden te verrichten. Niet alleen is dit goed voor de ontwikkeling van de ambtenaar, het kan ook kosten besparen. Het registreren van de tijdelijke werkzaamheden gebeurt echter op een zodanige wijze dat voor de gemeente niet inzichtelijk is wat de aard, het niveau en de financiering van de tijdelijke werkzaamheden is. Omdat dit inzicht ontbreekt, kan de gemeente niet vaststellen hoeveel van de verrichte tijdelijke werkzaamheden daadwerkelijk kostenbesparend zijn.² Voor zover bekend, verricht ongeveer 25% van de boventallige ambtenaren werk dat kostenbesparend is. Van ruim 40% is bekend dat zij weliswaar tijdelijke werkzaamheden verrichten, maar dat deze werkzaamheden de gemeente geen besparing opleveren. Doordat de informatie over tijdelijke werkzaamheden niet toereikend is, kan de gemeente hier niet goed op sturen.

² Tot 2013 rapporteerde BvWnW nog periodiek over de financiering van tijdelijk werk. In de praktijk bleek het moeilijk voor BvWnW om deze informatie bij diensten te verkrijgen en met ingang van 2013 is deze rapportage gestopt.

Effect aanscherping mobiliteitsbeleid nog niet zichtbaar

Het is voor de gemeente van groot belang dat boventallige ambtenaren zo snel mogelijk een nieuwe baan weten te vinden. Doordat een groot deel hier tot op heden in is geslaagd weet de gemeente de kosten van boventalligheid te beperken. Het is natuurlijk de vraag in hoeverre dit ook voor de toekomst op zal gaan. De gemeentelijke organisatie gaat in de komende periode ingrijpend veranderen en verder inkrimpen. Ook is de gemeente afhankelijk van externe factoren zoals de economische conjunctuur. Als hierdoor in de toekomst het aantal ambtenaren dat erin slaagt een nieuwe baan te vinden daalt, zullen de kosten van boventalligheid (sterk) toenemen. Begin 2013 heeft de gemeente daarom het mobiliteitsbeleid aangescherpt. Deze aanscherping heeft echter nog niet tot een zichtbaar effect geleid. Gezien een recent door het Servicehuis Personeel uitgevoerde schouw op boventallige ambtenaren, is het de vraag in hoeverre de doelstelling om jaarlijks 40% van de boventallige ambtenaren door mobiliteitsbeleid te herplaatsen realistisch is.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

De gemeente Amsterdam heeft onvoldoende voorwaarden gecreëerd om te borgen dat de organisatieontwikkeling doelmatig verloopt. Er wordt geen regie gevoerd waarmee bewaakt wordt dat reorganisaties niet met elkaar overlappen, strijdig zijn met gemeentebrede ontwikkelingen of de veranderkracht en bestuurbaarheid van de gemeentelijke organisatie te zwaar belasten. Afgeronde reorganisaties worden niet of nauwelijks geëvalueerd. Dit maakt het voor de gemeente erg moeilijk om te leren van eerdere fouten en successen met reorganiseren. Reorganisaties veroorzaken vaak boventalligheid onder ambtenaren. Het mobiliteitsbeleid van de gemeente verlaagt de kosten van boventalligheid. Met name doordat een groot aantal boventallige ambtenaren erin slaagt een nieuwe baan te vinden binnen of buiten de gemeente. Toch hadden de kosten van boventalligheid lager kunnen zijn als strikter de hand was gehouden aan, onder andere, de maximale bemiddelingstermijn voor boventallige ambtenaren.

3.2 Analyse en aanbevelingen

Het is verbazingwekkend dat de gemeente Amsterdam zo weinig weet van haar eigen reorganisaties. Reorganisaties komen namelijk erg vaak voor: sinds 2008 zeker 115 keer. Het gebrek aan inzicht is ook verontrustend. Met reorganisaties zijn aanzienlijke kosten gemoeid. Bij benadering zal alleen al de uitvoering van het Sociaal Plan voor de 500 sinds 2010 boventallig verklaarde ambtenaren zo'n € 63 miljoen kosten. Hierin zijn de (waarschijnlijk aanzienlijke) kosten van ambtenaren die door komende reorganisaties hun baan zullen verliezen nog niet meegerekend.³ Daarboven komen nog kosten die gemaakt worden bij de voorbereiding van reorganisaties, externe advisering en door productiviteitsverlies. Meer zicht en grip op reorganisaties is dan ook noodzakelijk. Meer regie om te voorkomen dat de gemeente onnodig en ondoelmatig reorganiseert of de ambtelijke organisatie te zwaar belast. Meer evaluaties om te leren van uitgevoerde reorganisaties en inzicht te krijgen in behaalde resultaten. De grote reorganisatie waar de gemeente voor staat, maakt dit alles alleen maar urgenter. Meer zicht, meer regie en meer willen leren is van groot belang om risico's zoveel mogelijk te vermijden of te beperken.

De gemeente Amsterdam kent echter een sterk gedecentraliseerde aansturing van de gemeentelijke organisatie. Dit decentrale model is sinds de jaren tachtig gegroeid. Directeuren van diensten hebben in dit sturingsmodel een grote eigen verantwoor-

³ Het aantal ambtenaren dat in de komende reorganisaties boventallig zal worden is nog niet bekend, maar zal waarschijnlijk omvangrijk zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat gemiddeld genomen een boventallig verklaarde ambtenaar de gemeente zo'n € 123.000 kost. Het zal nog moeten blijken of dit ook geldt voor ambtenaren die in de komende jaren boventallig worden. In theorie kunnen de gemiddelde kosten per boventallige ambtenaar oplopen tot ongeveer een kwart miljoen euro.

delijkheid en beleidsvrijheid. Deze eigen verantwoordelijkheden en vrijheden zijn ook zichtbaar bij het reorganiseren. Directeuren kunnen dit vaak zelfstandig besluiten en zijn ook eindverantwoordelijk voor het resultaat van de reorganisatie. De organisatievorm heeft wellicht voordelen als het gaat om flexibiliteit en maatwerk, maar kent weinig *vanzelfsprekende* transparantie. Transparantie is belangrijk omdat het prikkelt om bij reorganisaties rekening te houden met het algemene gemeentelijke belang en te sturen op concrete resultaten. Zonder transparantie dreigen decentrale vrijheden om te slaan in vrijblijvendheid.

Afspraken die zorgen voor een minimaal noodzakelijke transparantie

Transparantie vergt het maken van een aantal afspraken. Daar gaat onze eerste aanbeveling over. In die aanbeveling worden drie soorten afspraken genoemd. Allereerst is een eenduidig begrippenkader nodig om reorganisaties in te delen en te beschrijven. De huidige begrippen *ingrijpend* en *niet-ingrijpend* om reorganisaties in te delen, zijn onvoldoende helder. Een eenduidig begrippenkader is ook van belang om reorganisaties te beschrijven en informatie met elkaar te delen. Het gaat dan om afspraken hoe, bijvoorbeeld, de hoogte van de reorganisatiekosten wordt geraamd of hoe de verwachte looptijd van een reorganisatie wordt bepaald.

Aanbeveling 1: Meer transparantie door een helder begrippenkader voor reorganisaties

Transparantie vereist een helder en bruikbaar begrippenkader. Daarvoor moet duidelijk zijn welke informatie over reorganisaties met elkaar gedeeld moet worden en wat daarbij essentiële begrippen zijn. Te denken valt daarbij aan begrippen als reorganisatiekosten en opbrengsten, looptijd en personele effecten. Het ligt voor de hand dat als bij afspraken onderscheid gemaakt wordt naar soorten reorganisaties, deze verschillende soorten ook duidelijk worden gedefinieerd.

Een tweede belangrijke voorwaarde voor transparantie is inzicht in het aantal reorganisaties dat loopt of gepland wordt. Dan pas wordt duidelijk wat er aan organisatorische veranderingen binnen de gemeente in uitvoering is en waar dit speelt. Zonder deze transparantie kan een dienst bij het maken van reorganisatieplannen geen rekening houden met ontwikkelingen bij andere diensten of met gemeentebrede ontwikkelingen. Dit betekent dat zonder deze transparantie er eigenlijk geen doelmatige invulling kan worden gegeven aan de opgave van een dienst én de gezamenlijke opgave om de gemeente als geheel zich zo te laten ontwikkelen dat de publieke taken zo doeltreffend en doelmatig mogelijk worden uitgevoerd.

Aanbeveling 2: Meer transparantie door overzicht van lopende en geplande reorganisaties

Voor transparantie is het ook een actueel inzicht in lopende en geplande reorganisaties nodig. Zonder een dergelijk overzicht is afstemming tussen reorganisaties niet goed mogelijk.

Kennis van resultaten van reorganisaties is nodig om te kunnen leren. Door reorganisaties te evalueren, deze informatie centraal te verzamelen en vervolgens te delen binnen de gemeentelijke organisatie wordt dit leerproces mogelijk gemaakt.

Wij bevelen daarom ook aan om in het reorganisatiebeleid een vaste structuur voor het verzamelen en delen van de uitkomsten van evaluaties op te nemen. Wij kunnen ons voorstellen dat de mate van diepgang en detaillering van deze evaluaties kan variëren afhankelijk van de omvang of complexiteit van reorganisaties.

Aanbeveling 3: Meer transparantie door evalueren en delen van uitkomsten

Voor transparantie moet het duidelijk zijn welke doelen met reorganisaties zijn bereikt en welke lessen er te leren zijn. Evalueer reorganisaties en deel de uitkomsten. Gezien de omvang van de gemeentelijke organisatie is een formele structuur nodig waarin de uitkomsten van evaluaties worden vastgelegd en gedeeld om te waarborgen dat waardevolle kennis voor de gemeente behouden blijft. We kunnen ons voorstellen dat sommige reorganisaties zo klein zijn dat evaluatie overbodig is en dat, omgekeerd, sommige reorganisaties juist zo groot en ingrijpend zijn dat een standaard evaluatie niet volstaat. Het is dan doelmatig om in de afspraken over het evalueren van reorganisaties hiermee rekening te houden.

Een heldere balans tussen decentrale vrijheid en verplichtingen

De gesuggereerde afspraken bij eerste aanbeveling vormen wat ons betreft een minimum dat noodzakelijk is voor een doelmatige organisatieontwikkeling. Er kan voor worden gekozen om de centrale grip op reorganisaties verder te vergroten. Het gaat dan niet meer om het borgen van voldoende transparantie, maar om het verschuiven van beleidsvrijheid en doorzettingsmacht van decentraal naar centraal. Centralisatie kan bepaalde problemen oplossen, maar kan ook weer nieuwe problemen opleveren. Onnodige bureaucratie door te veel spelregels moet net zo zeer worden voorkomen als reorganisaties die onnodig duur zijn of mislukken omdat een dienst de reorganisatie niet aan bleek te kunnen. Waar de balans tussen spelregels en vrijheden uiteindelijk komt te liggen, is een bestuurlijke keuze.

Welke keuze ook wordt gemaakt, het is essentieel dat deze helder is en binnen de gemeentelijke organisatie kenbaar wordt gemaakt. Wij bevelen daarom aan een reorganisatiebeleid op te stellen waarin de spelregels, de vrijheden en de verantwoordelijkheden bij reorganisaties duidelijk zijn belegd. Wij kunnen ons hierbij voorstellen dat het, net als bij spelregels voor evaluaties, praktisch is om onderscheid te maken naar verschillende soorten reorganisaties. Dat kan een instrument zijn om te voorkomen dat bij kleine(re) reorganisaties de spelregels leiden tot te hoge kosten van bureaucratie.

Aanbeveling 4: Leg de spelregels en vrijheden bij reorganisaties vast in een reorganisatiebeleid

Een helder beschreven reorganisatiebeleid geeft weer welke vrijheden decentrale diensten hebben bij reorganisaties, welke grenzen er aan deze vrijheden zijn en welke verplichtingen zij hebben. Het kan doelmatig zijn om de inhoud van dergelijke afspraken af te laten hangen van de omvang en complexiteit van reorganisaties. In ieder geval moet voor iedereen binnen de gemeentelijke organisatie duidelijk zijn welke afspraken van toepassing zijn. Dit vereist eenduidige interpreteerbare definities.

Geen vrijblijvendheid bij gemaakte afspraken

In transparantie zien wij een belangrijk middel om vrijblijvendheid te voorkomen. Maar dat betekent ook dat er soms ingegrepen moet worden. Er kunnen goede redenen zijn om af te wijken van de oorspronkelijke plannen of geldende afspraken. Dit moet dan wel inzichtelijk en navolgbaar zijn. Als ten onrechte wordt afgeweken, moet er worden ingegrepen. Wij hebben de indruk dat dat ook zou moeten bij de overschrijdingen van de maximale bemiddelingstermijn voor boventallige ambtenaren.

Tijdens bemiddelingstrajecten, die maximaal twee jaar duren, krijgen ambtenaren hun volledige salaris doorbetaald. In de praktijk blijkt regelmatig dat bemiddelings-trajecten (veel) langer duren. Soms gaat het om een overschrijding van enkele maanden waarna de ambtenaar een nieuwe baan weet te vinden. Coullance bespaart de gemeente dan de kosten van de WW-uitkering en overige regelingen. Vaak gaat het echter om een overschrijding van vele maanden (tot soms jaren) zonder dat de ambtenaar een nieuwe baan vindt. Coullance levert de gemeente dan niets op en kost uitsluitend geld. Door strikter de maximale bemiddelingstermijnen toe te passen kan de gemeente op deze kosten besparen. Gemiddeld genomen kost de overschrijding van de maximale bemiddelingstermijn per boventallige bijna € 12.000. Voor de onderzochte 500 ambtenaren die sinds 2010 boventallig zijn geworden zou een striktere toepassing van de termijn al zo'n € 6 miljoen kunnen schelen.

Aanbeveling 5: Stuur op striktere toepassing van de maximale bemiddelingsduur voor boventallige ambtenaren

Op grond van het NRGGA hebben ambtenaren in principe recht op een bemiddelingstraject van 24 maanden waarin hun loon volledig wordt doorbetaald. De NRGGA staat ook toe dat in uitzonderlijke situaties deze termijn wordt verlengd. Bijvoorbeeld als een paar maanden verlenging ertoe leidt dat een ambtenaar een nieuwe baan vindt. In de huidige praktijk duren bemiddelingstrajecten echter vaak veel langer zonder dat een nieuwe baan in zicht is. Een meer strikte toepassing van de maximale bemiddelingsduur is daarom gewenst.

Ook bij tijdelijke werkzaamheden van boventallige ambtenaren is meer sturing in het belang van de gemeente. Door boventallige ambtenaren tijdelijk werk te laten verrichten kunnen de kosten van loondoorbetaling tijdens het bemiddelingstraject (deels) worden gecompenseerd. Dit is het geval als een ambtenaar tijdelijk wordt ingezet op een onvervulde formatieplaats en dit werk ook op niveau is. Door te sturen op het zoveel mogelijk verrichten van dit soort tijdelijk werk kan de gemeente aanzienlijke kosten besparen bij het reorganiseren. Dit vereist wel goed zicht op de aard en omvang van de verrichte tijdelijke werkzaamheden. Dit zicht is echter nog onvoldoende.

Aanbeveling 6: Zorg voor inzicht in tijdelijke werkzaamheden van boventallige ambtenaren

Als boventallige ambtenaren tijdelijk werk verrichten kan dat een kostenbesparing voor de gemeente opleveren. Daarbij is allereerst de financieringsbron waaruit deze tijdelijke werkzaamheden worden betaald van belang. Van kostenbesparing is pas sprake als het tijdelijk werk wordt betaald vanuit het reguliere budget voor de personeelsformatie of uit

(externe) tijdelijke projectgelden. In welke mate de tijdelijke werkzaamheden bijdragen aan kostenbesparing is vervolgens afhankelijk van de tijdsbesteding (aantal uren per week en gedurende welke periode) en het niveau van de werkzaamheden ten opzichte van de oorspronkelijke aanstelling van de boventallige ambtenaar.

Aanbevelingen ten aanzien van het geldende mobiliteitsbeleid

Onze eerdere aanbevelingen richten zich vooral op het grip krijgen op reorganisaties binnen de gemeente Amsterdam en de verdeling van (de)centrale beleidsvrijheid en doorzettingsmacht. Daarnaast hebben wij in het onderzoek ook een aantal specifieke bevindingen gedaan met betrekking tot de inhoud van het mobiliteitsbeleid van de gemeente. Hierna volgen naar aanleiding van deze bevindingen twee aanbevelingen.

In een tweetal gevallen blijkt de gemeente afwijkend mobiliteitsbeleid te voeren voor specifieke groepen ambtenaren. Dit is het geval voor bepaalde medewerkers van Stadstoezicht die meer dan gebruikelijk de tijd krijgen om te zoeken naar een nieuwe baan en voor de ambtelijke top die in het geheel niet boventallig kan worden. Het kan soms zinnig zijn om voor speciale groepen ambtenaren maatwerk te leveren. De inschatting is dan dat de opbrengsten van dergelijke afwijkingen opwegen tegen de meerkosten. Het is raadzaam periodiek na te gaan of deze veronderstellingen nog opgaan. In het geval van het afwijkende mobiliteitsbeleid voor de ambtelijke top bleek immers dat het gevoerde beleid de in-, uit- en doorstroom van topambtenaren sterk verstoortte waardoor er nu meer topambtenaren zijn dan nodig. Om deze reden bevelen wij aan periodiek de toegestane afwijkingen van het reguliere mobiliteitsbeleid te evalueren.

Aanbeveling 7: Evalueer periodiek de effecten van afwijkend mobiliteitsbeleid

Het evalueren van afwijkend mobiliteitsbeleid heeft tot doel vast te stellen of de oorspronkelijke aanleiding en veronderstellingen die aan de afwijking ten grondslag lagen nog valide zijn. Als blijkt dat dit niet meer het geval is of dat er nadelige neveneffecten zijn opgetreden, dan is dit reden het afwijkende beleid te beëindigen of aan te passen.

Tot slot blijkt er nog geen sanctiebeleid te zijn voor boventallige ambtenaren die een na-wettelijke uitkering ontvangen, maar niet solliciteren naar een nieuwe functie. Volgens de NRGa hoort een dergelijk sanctiebeleid er te zijn, maar in de praktijk bestaat het niet. Het gevolg hiervan is dat boventallige ambtenaren die gebruik maken van de na-wettelijke uitkering geen prikkel hebben om een nieuwe baan te zoeken en de gemeente mogelijk onnodig geld kosten.

Aanbeveling 8: Stel sanctiebeleid op dat verbonden is aan de na-wettelijke uitkering

Zonder sanctiebeleid kan de gemeente niet afdwingen dat ambtenaren die gebruik maken van de na-wettelijke uitkering ook daadwerkelijk zich inspannen om een nieuwe baan te vinden.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 29 oktober 2013 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 13 november 2013 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. Hierna volgt eerst de integrale tekst van deze bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer hierop.

4.1 Bestuurlijke reactie college

Hierbij sturen wij u de bestuurlijke reactie van het College toe, op het conceptrapport 'Reorganiseren in Amsterdam: doelmatigheid van de gemeentelijke organisatieontwikkeling'.

Het conceptrapport 'Reorganiseren in Amsterdam: doelmatigheid van de gemeentelijke organisatieontwikkeling' hebben wij op 29 oktober 2013 voor bestuurlijk wederhoor van u ontvangen. Het bestuurlijk wederhoor geeft het College de gelegenheid om te reageren op het conceptrapport. Het College heeft kennis genomen van de bevindingen van het conceptrapport en deelt de conclusies.

De hoofdconclusies van het conceptrapport zijn:

- De gemeente Amsterdam heeft onvoldoende voorwaarden gecreëerd om te borgen dat de organisatieontwikkeling doelmatig verloopt. Er wordt geen regie gevoerd waarmee bewaakt wordt dat reorganisaties niet met elkaar overlappen, strijdig zijn met gemeentebrede ontwikkelingen of de veranderkracht en bestuurbaarheid van de gemeentelijke organisatie te zwaar belasten;
- Afgeronde reorganisaties worden niet of nauwelijks geëvalueerd. Dit maakt het erg moeilijk om te leren van eerdere fouten en successen met reorganiseren;
- Reorganisaties veroorzaken vaak boventalligheid onder ambtenaren. Het mobiliteitsbeleid van de gemeente verlaagt de kosten van boventalligheid. Met name doordat een groot aantal boventallige ambtenaren erin slaagt een nieuwe baan te vinden binnen of buiten de gemeente. Toch hadden de kosten van boventalligheid lager kunnen zijn als strikter de hand was gehouden aan, onder andere, de maximale bemiddelingstermijn voor boventallige ambtenaren.

De gemeentelijke organisatie verandert de komende jaren in één flexibele, effectieve en goedkopere organisatie. Deze organisatieverandering hangt nauw samen met het nieuwe bestuurlijk stelsel en de drie grote decentralisaties van rijkstaken naar de gemeente.

Uitgangspunt is om met minder mensen en minder geld beter werk te leveren voor de bewoners en bedrijven in de stad. Amsterdam gaat gebiedsgericht werken waarbij de focus meer dan nu ligt op de concrete uitvoering in plaats van op het ontwikkelen van

beleid. Resultaat voor de stad staat voorop en bestuurders en ambtenaren zijn verantwoordelijk en aanspreekbaar op het behalen van het beoogde resultaat. De huidige zesentwintig gemeentelijke diensten verdwijnen en gaan op in vier nieuwe vormen clusters. Elke cluster bestaat uit resultaat verantwoordelijke eenheden (RVE's). De huidige zeven stadsdelen zullen zeven compactere bestuurscommissies worden. Ambtenaren zijn in dienst van de hele gemeente Amsterdam en niet meer van een afzonderlijk onderdeel; daarmee kunnen ze flexibel worden ingezet. Met deze vereenvoudiging van de organisatie kan de gemeente Amsterdam sneller anticiperen op de vraagstukken in de stad.

De aanbevelingen uit het conceptrapport ondersteunen in belangrijke mate het reeds in gang gezette proces in het kader van deze organisatieontwikkeling.

Aanbeveling 1: Meer transparantie door een helder begrippenkader voor reorganisaties.

Het College deelt het belang om reorganisaties te beschrijven en informatie met elkaar te delen. Een eenduidig begrippenkader is ook van belang om afspraken met elkaar te maken over hoe bijvoorbeeld de hoogte van reorganisatiekosten worden geraamd of hoe de verwachte looptijd van een reorganisatie wordt bepaald.

Het College neemt deze aanbeveling over.

Aanbeveling 2: Meer transparantie door overzicht van lopende en geplande reorganisaties.

De gemeentelijke organisatie verandert de komende jaren in één flexibele, effectieve en goedkopere organisatie. Om dit proces in goede banen te kunnen leiden is het meer dan ooit van belang om op de hoogte te zijn van gemeentebrede ontwikkelingen en te weten wat er bij de verschillende organisatieonderdelen speelt, om tot een goede onderlinge afstemming te komen. Vanuit het Programma Organiseerontwikkeling is medio 2013 gestart met het stelselmatig inventariseren van lopende reorganisaties en afstemming daar tussen.

Het College is daarom van mening dat deze aanbeveling dus al in uitvoering is.

Aanbeveling 3: Meer transparantie door evalueren en delen van uitkomsten.

Door reorganisaties te evalueren wordt een leerproces mogelijk gemaakt. Het College vindt het nog te vroeg om nu al te stellen dat er een vaste structuur voor het verzamelen en delen van de uitkomsten van evaluaties nodig is. Wel onderschrijft het College dat de mate van diepgang en detaillering van evaluaties kan variëren afhankelijk van de omvang of complexiteit van de reorganisaties.

Het College neemt deze aanbeveling met de bovenstaande restrictie over.

Aanbeveling 4: Leg de spelregels en vrijheden bij reorganisaties vast in een reorganisatiebeleid

De Rekenkamer stelt dat een helder beschreven reorganisatiebeleid weergeeft welke vrijheden decentrale diensten hebben bij reorganisaties, welke grenzen er aan deze vrijheden zijn en welke verplichtingen zij hebben.

Het College wil hierbij onder de aandacht brengen, dat de huidige 26 diensten in het kader van het Plan Organisatieontwikkeling gaan verdwijnen en zullen opgaan in vier nieuw te vormen clusters.

Het College onderschrijft de stelling dat voor iedereen binnen de gemeentelijke organisatie duidelijk moet zijn welke afspraken met betrekking tot reorganisaties van toepassing zijn.

Met inachtneming van het bovenstaande neemt het College deze aanbeveling over.

Aanbeveling 5. Stuur op striktere toepassing van de maximale bemiddelingsduur voor boventallige ambtenaren.

Naar aanleiding van deze aanbeveling laat het College weten, dat het gemeentelijk beleid met betrekking tot boventalligheid in mei 2013 is aangescherpt in die zin, dat de bemiddelingstermijn van 24 maanden voor boventalligen, niet langer pas in gaat op het moment waarop er een trajectovereenkomst is opgesteld, maar direct met ingang van de datum waarop de boventalligheid ingaat.

De procedure voor vacaturevervulling is medio 2013 aangescherpt en wordt centraal gemonitord. Dit leidt in 2013 al tot een aanzienlijke verhoging van het aantal plaatsingen, waardoor in veel gevallen de maximale boventalligheidsduur niet wordt bereikt.

Het College is daarom van mening dat deze aanbeveling dus al in uitvoering is.

Aanbeveling 6: Zorg voor inzicht in tijdelijke werkzaamheden van boventallige ambtenaren.

Door boventallige ambtenaren tijdelijk werk te laten verrichten, kunnen de kosten van loondoorbetaling tijdens het bemiddelingstraject (deels) worden gecompenseerd.

Boventallige ambtenaren verrichten daar waar mogelijk tijdelijk werk tijdens het bemiddelingstraject. Hiermee wordt niet alleen op de kosten van loondoorbetaling bespaard, het verhoogt tevens de kansen op herplaatsing binnen dan wel buiten de gemeentelijke organisatie van boventallige ambtenaren.

Het beleid met betrekking tot de openstelling van (tijdelijke) vacatures is onlangs aangescherpt in die zin, dat eerst onderzocht dient te worden of er een geschikte boventallige ambtenaar beschikbaar is voor een (tijdelijke) vacature. Pas als dat niet het geval blijkt te zijn, mogen (tijdelijke) vacatures intern, dan wel extern opengesteld worden.

Met deze aanscherping neemt het College deze aanbeveling over.

Aanbeveling 7: Evalueer periodiek de effecten van afwijkend mobiliteitsbeleid.

In een tweetal gevallen voert de gemeente een afwijkend mobiliteitsbeleid voor specifieke groepen ambtenaren, te weten:

- voor bepaalde medewerkers van de Dienst Stadstoezicht die meer tijd krijgen om te zoeken naar een nieuwe baan; en
- voor een deel van de ambtelijke top die in het geheel niet boventallig kan worden.

Met betrekking tot deze laatste categorie heeft het College inmiddels besloten, dat nieuwe medewerkers in topfuncties geen aanspraak meer kunnen maken op dit afwijkende mobiliteitsbeleid.

Het College onderschrijft het belang van het periodiek evalueren van zowel het reguliere mobiliteitsbeleid als voor het hier boven beschreven afwijkende mobiliteitsbeleid.

Het College neemt deze aanbeveling daarom over.

Aanbeveling 8: Stel sanctiebeleid op dat verbonden is aan de na-wettelijke uitkering.

Het College onderschrijft de noodzaak van het invoeren van een sanctiebeleid voor boventallige ambtenaren die gebruik maken van de na-wettelijke uitkering, maar niet of in onvoldoende mate solliciteren naar een nieuwe functie.

Het College neemt deze aanbeveling daarom over.

Het College hoopt u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

4.2 Nawoord rekenkamer

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan kennis te hebben genomen van de bevindingen van de rekenkamer. Ook deelt het college de conclusies: er zijn onvoldoende voorwaarden gecreëerd om een doelmatige organisatieontwikkeling te borgen, afgeronde reorganisaties worden niet of nauwelijks geëvalueerd en kosten van boventalligheid van ambtenaren hadden lager kunnen zijn als strikter de hand was gehouden aan de daarvoor geldende maximale bemiddelingstermijn. Ten aanzien van de aanbevelingen neemt het college deze allemaal over, in sommige gevallen met enkele voorbehouden daarbij, of geeft aan de aanbeveling al in uitvoering te hebben.

Toch ziet de rekenkamer in de reactie wel een aanleiding om het belang van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport nog eens extra te benadrukken. Gezien de ingrijpende organisatieontwikkeling die in het verschiet ligt, ook meerdere malen in de bestuurlijke reactie genoemd, is goede grip op het reorganiseren in Amsterdam van groot belang. Bij de aanbevelingen 2 en 5 wordt aangegeven dat deze al in uitvoering zijn genomen. Dit is een rooskleuriger inschatting van de huidige situatie dan wij in dit onderzoek hebben waargenomen. Daarnaast is de kern van onze boodschap bij de aanbevelingen 3 en 6 anders dan waarop in de reactie wordt ingegaan. Tot slot ontbreekt bij de reactie op de aanbevelingen informatie over de termijn waarop verbeteringen moeten zijn gerealiseerd.

Bij aanbeveling 2 (*Meer transparantie door overzicht van lopende en geplande reorganisaties*) geeft het college aan deze al in uitvoering te hebben genomen. Medio 2013 is vanuit het *Programma Organiseontwikkeling* gestart met het stelselmatig inventariseren van lopende reorganisaties en afstemming daartussen. De rekenkamer wijst erop dat er weliswaar een start is gemaakt, maar dat het benodigde overzicht van lopende en geplande reorganisaties bij het eind van dit onderzoek in oktober 2013 er nog niet was. Ook werd het belang van een dergelijk overzicht nog niet vanzelfsprekend gedeeld binnen de ambtelijke organisatie. De gemeente heeft dus nog een weg te gaan voordat deze aanbeveling daadwerkelijk zal zijn doorgevoerd. Een start is een goed begin, en niet meer dan dat.

Ook bij aanbeveling 5 (*Stuur op striktere toepassing van de maximale bemiddelingsduur voor boventallige ambtenaren*) geeft het college aan dat deze al in uitvoering is. Het college onderbouwt dit allereerst met een verwijzing naar de aanscherping van de start van bemiddelingstrajecten: deze moeten nu direct ingaan op het moment waarop een ambtenaar boventallig wordt verklaard. Onze aanbeveling gaat daarentegen juist over het einde van de bemiddelingstrajecten. Uit ons onderzoek blijkt namelijk dat de maximale bemiddelingsduur van twee jaar vaak wordt overschreden. Bij 34% van de in 2010 boventallig geworden ambtenaren was dit het geval. Dit zijn ook geen kleine overschrijdingen. Ambtenaren zijn soms tot wel vijf jaar in bemiddeling tegen volledige doorbetaling van het salaris. Uit de reactie blijkt niet hoe dit probleem wordt opgelost. Het college verwijst wél naar de aanscherping van het mobiliteitsbeleid

waarbij door meer interne plaatsingen minder boventallige ambtenaren de maximale bemiddelingsduur zullen overschrijden. In dit licht wijzen wij op onze bevinding dat het effect van deze aanscherping nog niet zichtbaar is in het aantal plaatsingen van boventallige ambtenaren op nieuwe functies. Gezien een recent door het Servicehuis Personeel uitgevoerde schouw is het ook de vraag in hoeverre de doelstelling om 40% van de boventallige ambtenaren door mobiliteitsbeleid te herplaatsen realistisch is. De rekenkamer vindt de stelling dat deze aanbeveling al in uitvoering is dan ook te voorbarig.

In het geval van aanbeveling 3 (*Meer transparantie door evalueren en delen van uitkomsten*) geeft het college aan deze over te nemen. Daarbij maakt het college wel een voorbehoud. Het college vindt het te vroeg om nu al te stellen dat er een vaste structuur voor het verzamelen en delen van de uitkomsten van evaluaties nodig is. Toch is dat juist de kern van onze aanbeveling. Een vaste structuur is allereerst nodig om te bepalen welke reorganisaties moeten worden geëvalueerd. Wij kunnen ons immers voorstellen dat niet iedere reorganisatie voor evaluatie in aanmerking komt. Daarbij zorgt een vaste structuur ervoor dat vervolgens kennis en lessen opgedaan bij het evalueren ook bij personele wisselingen voor de gemeente behouden blijven. Door het voorbehoud bestaat het risico dat de huidige praktijk, waarin niet of nauwelijks wordt geëvalueerd en uitkomsten praktisch nooit worden gedocumenteerd, ook in de toekomst wordt voortgezet.

Het college neemt ook aanbeveling 6 (*Zorg voor inzicht in tijdelijke werkzaamheden van boventallige ambtenaren*) over. Daarbij schrijft het college dat zij zich zal inspannen om boventallige ambtenaren, daar waar mogelijk, in te zetten voor tijdelijke werkzaamheden. Onze aanbeveling richt zich echter op het huidige gebrek aan inzicht in de mate waarin boventallige ambtenaren tijdelijk werk verrichten (en in het bijzonder hoe dit werk wordt betaald). Uit de reactie blijkt niet hoe dit inzicht zal worden gerealiseerd.

Tot slot zijn de aanbevelingen gericht op het realiseren van concrete verbeteringen in de huidige praktijk bij het reorganiseren in Amsterdam. In de bestuurlijke reactie geeft het college echter geen enkele indicatie van de termijn waarop deze verbeteringen moeten zijn gerealiseerd.

<p>Wij adviseren de raad om het college te vragen om een verduidelijking van de reactie op de aanbevelingen 2, 3, 5 en 6. Ook adviseren wij de raad het college te vragen op welke termijn de overgenomen aanbevelingen moeten zijn doorgevoerd.</p>
--



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl