

ONDERZOEKSRAPPORT

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

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam over het onderzoek naar de doelmatigheid van het proces van organisatieontwikkeling. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

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.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Onderzoeksaanpak	7
1.4	Leeswijzer	8
2	Regie op reorganisaties	9
2.1	Regie als voorwaarde voor een doelmatige organisatieontwikkeling	9
2.2	Gemeentelijke spelregels voor reorganisaties	12
2.3	Centrale toetsing of advisering bij nieuwe reorganisaties	15
2.4	Centrale verzameling van informatie over reorganisaties	17
2.5	Inzicht in relevante kenmerken van afgeronde en lopende reorganisaties	20
2.6	Conclusie regie op reorganisaties	23
3	Leren van reorganisaties	25
3.1	Wat is een evaluatie?	25
3.2	Evalueren van afgeronde reorganisaties	26
3.3	Worden de geleerde lessen van de evaluaties gedeeld?	27
3.4	Conclusie leren van reorganisaties	28
4	Kosten boventalligheid bij reorganisaties	29
4.1	Boventalligheid in Amsterdam	29
4.2	Beleid om de kosten van boventalligheid te beperken	31
4.3	Maximale kosten boventalligheid in de gemeente Amsterdam	36
4.4	Werkelijke kosten boventalligheid in de gemeente Amsterdam	40
4.5	Gevoeligheden werkelijke kosten	42
4.6	Conclusie	48
	Bijlage I - Lijst met geïnterviewde personen	51
	Bijlage II - Geraadpleegde documenten	53
	Bijlage III - Evaluaties	55
	Bijlage IV - Berekening kosten boventalligheid	57

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 om de organisatieontwikkeling zo doelmatig mogelijk te 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.¹ Over de reorganisaties zelf werd niet veel meer bekend.² 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.³ 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. De beschikbaarheid van informatie was erg wisselend. Uit de beschikbare informatie ontstond wel het beeld dat soort 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.

¹ BD2012-000593, Collegevoordracht *Overzicht reorganisaties bij gemeentelijke diensten*, 21 februari 2012. In totaal zijn 65 reorganisaties geteld, waarbij Synergie bedrijfsvoering B11-diensten acht keer meetelde.

² 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.

³ Deze enquête is niet uitgezet bij de stadsdelen.

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. 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 onderzoeksvragen, aanpak en planning van dit onderzoek worden hierna achtereenvolgens beschreven.

1.2 Onderzoeksvragen

De gemeente Amsterdam heeft in het recente verleden 115 keer 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:

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

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 mobiliteit. In tabel 1.1 zijn de deelvragen voor dit onderzoek en de voorlopige normen daarbij weergegeven.

Tabel 1.1 - Deelvragen en normen onderzoek reorganisaties

Deelvraag	Norm
1. Voert de gemeente regie op reorganisaties?	Binnen de gemeente vindt centrale toetsing of advisering plaats bij nieuwe reorganisaties.
	Binnen de gemeente wordt centraal informatie verzameld over afgeronde, lopende en geplande reorganisaties.
	De gemeente heeft inzicht in (relevante kenmerken van) alle afgeronde en lopende reorganisaties binnen de gemeente.
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 voert beleid om de kosten van boventalligheid zoveel mogelijk te beperken.
	De werkelijke kosten van boventalligheid worden door het gevoerde beleid zoveel mogelijk beperkt.

1.3 Onderzoeksaanpak

Inventarisatie reorganisaties

De rekenkamer heeft eerst een verkenning uitgevoerd op basis waarvan een inventarisatie is gemaakt van de reorganisaties die er vanaf januari 2008 tot en met april 2013 hebben plaatsgevonden. In deze periode waren in totaal 115 unieke reorganisaties. Hoewel we constateerden dat de kwaliteit van de ingevulde vragenlijsten van wisselende kwaliteit was, komen uit de enquête toch enkele opvallende zaken naar voren. Zo bleek dat de aanleiding voor de meeste reorganisaties een verbetering van kwaliteit is. Dit houdt in dat kwalitatieve doelstellingen minstens zo belangrijk zijn als financiële en personele doelstellingen.

Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gebruik gemaakt van de informatie verzameld in de verkenning. Daarnaast is een documentanalyse en data-analyse uitgevoerd en zijn er gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren bij de bestuursdienst en Servicehuis Personeel (SHP). Ook is er een gesprek gevoerd met de COR om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het proces van reorganiseren.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de manier waarop de gemeente regie voert, in hoofdstuk 3 op het lerend vermogen van de gemeente Amsterdam en in hoofdstuk 4 onderzoeken we de kosten van boventalligheid.

In Bijlage I is een lijst van geïnterviewde personen opgenomen, in bijlage II de geraadpleegde documenten en in bijlage III een beoordeling van de evaluaties in de gemeente Amsterdam en in bijlage IV is een verantwoording van de berekening van de kosten van boventalligheid terug te vinden.

2 Regie op reorganisaties

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

<i>Voert de gemeente regie op reorganisaties?</i>

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van drie normen. Voordat we de bevindingen met betrekking tot deze normen presenteren, gaan we eerst kort in op het belang van regie voor een doelmatige organisatieontwikkeling. Daarna worden achtereenvolgens de onderstaande drie normen behandeld:

1. Binnen de gemeente vindt centrale toetsing of advisering plaats bij nieuwe reorganisaties;
2. Binnen de gemeente wordt centraal informatie verzameld over afgeronde, lopende en geplande reorganisaties;
3. De gemeente heeft inzicht in (relevante kenmerken van) alle afgeronde en lopende reorganisaties binnen de gemeente.

2.1 Regie als voorwaarde voor een doelmatige organisatieontwikkeling

De gemeente reorganiseert veel. In totaal hebben wij bij onze inventarisatie bij gemeentelijke diensten en bedrijven 115 afzonderlijke reorganisaties geteld die sinds 2008 zijn begonnen. Van deze 115 waren 75 reorganisaties begin dit jaar afgerond. Deze reorganisaties verschillen soms sterk van elkaar: soms gaat het om kleine reorganisaties die zich afspelen bij een afdeling van een dienst waar nog minder dan één fte moet worden bezuinigd, een andere keer is het een gemeentebrede reorganisatie waarbij meerdere diensten of bedrijven zijn betrokken en 51 fte besparing wordt nagestreefd.

Op zich is het niet vreemd dat de gemeente met enige regelmaat reorganiseert. De publieke taken die de gemeente uitvoert veranderen van jaar-tot-jaar. Sommige taken worden afgestoten en andere taken worden overgenomen van andere overheden. Tegelijkertijd streeft de gemeente ernaar om de publieke taken zo efficiënt mogelijk uit te voeren en ze op een goede manier uit te voeren. Kortom: reorganisaties maken onderdeel uit van een normale organisatieontwikkeling.

Het grote aantal reorganisaties binnen de gemeentelijke organisatie roept echter de vraag op in hoeverre dit risico's met zich meebrengt voor het goed en doelmatig functioneren van de gemeente Amsterdam. Dat er risico's zijn, wordt ook onderkend door de gemeente. In opdracht van het college heeft de bestuursdienst begin 2012 het aantal lopende reorganisaties geïnventariseerd. Naar aanleiding van het (grote) aantal reorganisaties dat was geteld door de bestuursdienst werd gewezen op een drietal risico's: gebrek aan samenhang tussen reorganisaties, een te groot beroep op de veranderkracht van de gemeentelijke organisatie en de kans dat de bestuurbaarheid van

de stad in het geding kan komen.⁴ In kader 2.1. is de analyse van de risico's door de bestuursdienst weergegeven.

Kader 2.1 - Risicoanalyse bestuursdienst naar aanleiding van overzicht reorganisaties⁵

Het geheel aan reorganisaties kan vragen oproepen over de mate waarin de gemeentelijke organisatie dit allemaal aankan en of het niet tot risico's leidt voor de uitvoering van primaire taken. Daarbij spelen een aantal aspecten:

- **Samenhang:** hoewel het aantal reorganisaties hoog is, zijn er weinig reorganisaties die afhankelijk zijn van andere reorganisaties. Opletpunt zijn dan vooral de veranderingen in de bedrijfsvoering die concernbreed worden ingezet en die daarmee alle diensten raken, ook die diensten die in een intensief verandertraject zitten. Dit vergt een goede timing en regie over de doorwerking van concernbrede reorganisaties.
- **Veranderkracht:** het grote aantal bezuinigingen en daarmee gepaard gaande veranderingen bij diensten (maar net zo goed stadsdelen) kent wel een eindigheid. De implementatie van alles wat nu in gang gezet is vergt veel van medewerkers en organisatieonderdelen. Dit beperkt de ruimte om een nieuwe bezuinigingsronde met nieuwe reorganisaties effectief te laten zijn. Op papier zal er meer kunnen dan de gemeentelijke organisatie in de praktijk aankan. Bij elke nieuwe reorganisatie dient dit aspect meegenomen te worden in de afweging.
- **Bestuurbaarheid:** in het verlengde van het vorige punt is de bestuurbaarheid van de stad een aandachtspunt, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Dit dient niet zozeer de ambitie om te veranderen in te perken, maar begrenst wel de snelheid waarmee implementatie mogelijk is.

Naast de door de bestuursdienst geïdentificeerde risico's ziet de rekenkamer ook het risico dat het grote aantal reorganisaties onvoldoende op elkaar en de algemene organisatie strategie zijn afgestemd. Als dit niet wordt bewaakt door middel van het voeren van regie is het risico reëel dat reorganisaties (onbedoeld) doelen nastreven die tegenstrijdig zijn met elkaar of vanuit de algemene strategie ongewenst. Tijd, energie en geld die in deze reorganisaties is gestoken, is dan verspild. Regie op reorganisaties is een instrument om te voorkomen dat al deze verschillende risico's zich daadwerkelijk voordoen en een voorwaarde voor een doelmatige organisatieontwikkeling.

Er kunnen verschillende zwaartes van regie worden onderscheiden.⁶ Bepalend voor de verschillende zwaartes van regie is daarbij vooral de mate waarin de regisseur of juist de geregisseerde partijen beleidsvrijheden en doorzettingsmacht hebben. Op voorhand is moeilijk aan te geven welke zwaarte van regie uiteindelijk het meest passend is bij reorganisaties in de gemeente Amsterdam. Wél is er een minimale vorm

⁴ BD2012-000593, Collegevoordracht *Overzicht reorganisaties bij gemeentelijke diensten*, 21 februari 2012.

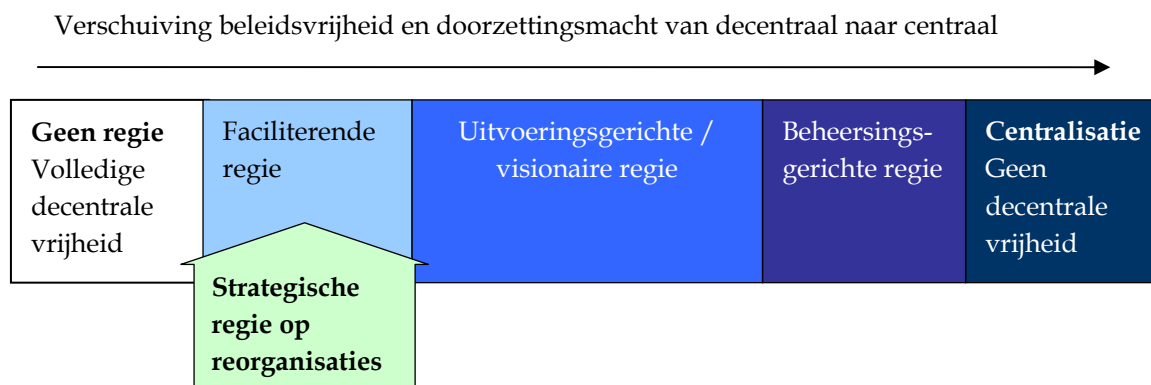
⁵ BD2012-000593, Collegevoordracht *Overzicht reorganisaties bij gemeentelijke diensten*, 21 februari 2012, p.4.

⁶ Verschillende zwaartes van regie zijn beschreven in het Rekenkamerrapport *Gemeentelijke regie in het jeugddomein. Wat niet weet, wat wel deert'*, mei 2013 op basis van Pröpper, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie..*

van regie nodig. Deze minimale regie zorgt voor transparantie over reorganisaties en draagt bij aan een zorgvuldige besluitvorming over reorganisaties.

Bij een dergelijke vorm van faciliterende regie ligt het voor de hand dat er minimaal centraal binnen de gemeentelijke organisatie bij wordt gehouden welke reorganisaties recent zijn afgerond, welke er nog lopen en welke binnenkort zullen starten. Met deze kennis kan vervolgens bewaakt worden dat de verschillende reorganisaties binnen de algehele organisatieontwikkeling passen en dat er geen ongewenste overlap ontstaat of dat er sprake is van een te groot beroep op de veranderkracht en bestuurbaarheid van de ambtelijke organisatie: *strategische regie* op reorganisaties.⁷ In figuur 2.1 is schematisch de relatie tussen het door gebruikte begrip strategische regie en de verschillende (theoretisch) mogelijke zwaartes van regie weergegeven.

Figuur 2.1 - Zwaartes van regie in relatie tot strategische regie op reorganisaties



Een dergelijke strategische regie bestaat uit verschillende afwegingen en beoordelingen. Centraal in deze afwegingen en beoordelingen staan de veronderstelde voordelen die de reorganisatie moet opleveren. Deze voordelen, zoals bijvoorbeeld een betere werkwijze of een kostenbesparing, worden afgewogen tegen de lasten of nadelen die de reorganisatie veroorzaakt. Bij deze nadelen gaat het om meer dan uitsluitend de kosten die direct het gevolg zijn van de reorganisatie, maar het gaat dan ook om 'strategische' bijkomende kosten: past de reorganisatie in de gemeentebrede organisatiestrategie? Wordt de ambtelijke organisatie niet te veel belast met deze nieuwe reorganisatie? In figuur 2.2 is deze afweging aan de hand van een aantal voorbeelden geïllustreerd.

⁷ We introduceren het begrip *strategische regie* om deze vorm van regie duidelijk te onderscheiden van het regie voeren op (of verantwoordelijkheid dragen voor) de planning en uitvoering van een individuele reorganisatie.

Figuur 2.2 - Voorbeelden van afweging bij strategische regie op reorganisaties

Voorbeelden van nadelen	Voorbeelden van voordelen
<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeringskosten reorganisatie • Belasting van het ambtelijk apparaat door reorganisatie • Cumulatie of overlap van reorganisaties • Strijdigheid met gemeentebrede organisatieontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsverbetering in organisatie • Kostenbesparing door nieuwe werkwijze • Inpassen nieuwe overheidstaak • Voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving

Om deze afweging mogelijk te maken moet tenminste allerlei relevante informatie over reorganisaties worden verzameld. Voorbeelden hiervan zijn informatie over doelstellingen, betrokken organisaties en verwachte personele effecten. Vervolgens moet er een centrale functie zijn die adviseert (of zelfs: toetst) bij nieuwe reorganisatieplannen: de daadwerkelijke regiefunctie. Hierna wordt achtereenvolgens onderzocht in hoeverre er binnen de gemeente sprake is van een strategische regiefunctie, centrale verzameling van informatie over reorganisaties en of hierbij de relevante informatie voor regie wordt verzameld.

2.2 Gemeentelijke spelregels voor reorganisaties

De spelregels voor reorganisaties in de gemeente Amsterdam zijn beschreven in het *Sociaal Plan Amsterdam* (het Sociaal Plan) en de *Nieuwe Rechtspositieregeling Gemeente Amsterdam* (NRGA). Daarnaast is er het *Draaiboek Reorganisatieproces* (het draaiboek) opgesteld. Dit draaiboek heeft, in tegenstelling tot het Sociaal Plan en het NRG, geen formele status, maar functioneert als handreiking.⁸

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. De omvang van reorganisaties kan ook sterk verschillen. Soms kan het de hele gemeentelijke organisatie raken, een andere keer een (deel van) een afdeling. Het is dan ook de vraag wanneer er nu sprake is van een reorganisatie. In het bijzonder als de gemeentelijke organisatie regie wil kunnen voeren op reorganisaties is het belangrijk dat het voor alle betrokkenen duidelijk is wat onder een reorganisatie wordt verstaan.

De *Wet op de ondernemingsraden* biedt hierover 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

⁸ Interview DMC, 24 juni 2013

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 NRGGA een reorganisatie als volgt gedefinieerd: *elke wijziging in de inrichting van de organisatie waardoor één of meer ambtenaren rechtstreeks in hun rechtspositionele belang worden getroffen.*⁹

Binnen de gemeente Amsterdam wordt verder onderscheid gemaakt tussen ingrijpende en niet-ingrijpende reorganisaties. In het NRGGA is gedefinieerd wanneer er sprake is van een ingrijpende reorganisatie. In kader 2.2. is deze definitie weergegeven.

Kader 2.2 - Bevoegdheid tot reorganisatie (art. 16.1. NRGGA)

1. Het college neemt het besluit tot een ingrijpende reorganisatie. Het hoofd van de diensttak is bevoegd een besluit te nemen tot een niet-ingrijpende reorganisatie.
2. Er is in ieder geval sprake van een ingrijpende reorganisatie in de volgende gevallen:
 - a. reorganisatie 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.

Ook voor niet-ingrijpende reorganisaties kent de gemeente een definitie. Deze definitie is in feite een omkering van de definitie van een ingrijpende reorganisatie: die reorganisaties die niet als ingrijpend worden aangemerkt. De definitie uit het handboek is in kader 2.3 opgenomen.

Kader 2.3 - Definitie niet-ingrijpende reorganisatie (draaiboek)

Overige reorganisaties kunnen in het algemeen als niet-ingrijpend beschouwd worden. Het gaat dan vooral om reorganisaties van afdelingen bij een diensttak, waarbij geen sprake is van een aanzienlijk banenverlies en waarbij het karakter van de organisatie niet wezenlijk verandert.

Dit onderscheid tussen ingrijpende en niet-ingrijpende reorganisaties is van belang om te bepalen wie bevoegd is om het besluit tot reorganisatie te nemen. In het geval van ingrijpende reorganisaties ligt deze bevoegdheid bij het college. Bij niet-ingrijpende reorganisaties mag een directeur van een diensttak daar zelfstandig toe besluiten. In de toelichting op art. 16.1 NRGGA wordt gesteld dat het noodzakelijk is om het college daadwerkelijk in staat te stellen te beoordelen of een reorganisatie als ingrijpend moet worden aangemerkt. Hiervoor moet de gemeentesecretaris (als algemeen directeur) tijdig op de hoogte wordt gesteld van reorganisatievoornemens door de directeurs van de diensttakken.¹⁰ Dit betekent dat binnen de gemeente

⁹ NRGGA, art. 16.8

¹⁰ In het geval van stadsdelen wordt in de toelichting in plaats van de algemeen directeur gesteld dat de portefeuillehouder van reorganisatievoornemens op de hoogte wordt gebracht (art. 16.1 NRGGA).

Amsterdam de afspraak geldt dat directeuren van diensttakken in alle gevallen voorafgaand aan het reorganiseren de gemeentesecretaris informeren. Deze afspraak is ook zichtbaar in de meer uitgebreide beschrijving van het reorganisatieproces in het draaiboek: zowel bij ingrijpende als niet-ingrijpende reorganisaties wordt de gemeentesecretaris vooraf geïnformeerd.¹¹

Afgezien van deze afspraken kent de gemeente Amsterdam weinig formele regels of voorschriften voor het reorganisatieproces. Het NRGGA en het Sociaal Plan bevatten weliswaar uitgebreide voorschriften, maar deze zijn vooral gericht op de personele effecten van reorganisaties. In deze documenten wordt met name beschreven wat de wederzijdse rechten en plichten zijn van de gemeente als werkgever en de ambtenaren als werknemer. Ook regelen deze documenten onderdelen van de medezeggenschap van de *(Centrale) Ondernemingsraad ((C)OR)* van de gemeente. In het draaiboek is wél een leidraad beschreven voor het reorganisatieproces. Dit document heeft echter geen formele status, het is vooral een handreiking.

Hoewel er verschillende soorten reorganisaties met verschillen in actoren en de zwaarte van documenten zijn, worden in de beschrijving van het draaiboek bij alle reorganisaties dezelfde stappen doorlopen. De fasering van de verschillende reorganisaties is daardoor vrijwel identiek.¹² In het draaiboek worden de volgende fases onderscheiden: ideefase, denkfase, onderzoeksfase, uitvoeringsfase en evaluatie en nazorg. De uitvoeringsfase is verder opgeknipt in een besluitvormingsfase en een implementatiefase. In tabel 2.1 worden de verschillende fases van een niet-ingrijpende reorganisatie nader toegelicht. Het onderscheid tussen de werkwijze bij een ingrijpende en niet-ingrijpende reorganisatie uit zich vooral in de mate waarin het college, de gemeentesecretaris en onderdelen van de bestuursdienst betrokken zijn. In het geval van ingrijpende reorganisaties komt het er, op hoofdlijnen, op neer dat deze actoren gedurende de verschillende fases van de reorganisatie standaard betrokken zijn. Bij een niet-ingrijpende reorganisatie zijn dezelfde actoren (met uitzondering van het bespreken van het idee tot reorganisatie met de gemeentesecretaris) alleen indien nodig betrokken.

¹¹ Zie de beschrijvingen van fase 0 ('idee tot reorganisatie') in delen II (niet-ingrijpend) en III (ingrijpend) van het draaiboek. Ook in latere stadia wordt de gemeentesecretaris over de reorganisatie geïnformeerd.

¹² 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 (Gemeente Amsterdam, Draaiboek, p.1).

Tabel 2.1 - Overzicht fasering van niet-ingrijpende reorganisaties¹³

	Fase	Toelichting
0	Idee tot reorganisatie	Het formuleren door de directeur van een diensttak van een beleidsvoornemen tot reorganisatie waarbij noodzaak, ambities en aanpak centraal staan. Het beleidsvoornemen wordt besproken met de gemeentesecretaris.
1	Denkfase	Het uitwerken van het beleidsvoornemen in een visie en het opstellen voor een plan van aanpak. De OR wordt geïnformeerd en deze fase mondt uit in een principebesluit tot reorganisatie.
2	Onderzoeksfase	Het opstellen van een conceptreorganisatieplan waarin op basis van analyse van alternatieven, kansen en bedreigingen een nauwkeurig beeld van de haalbaarheid en personele consequenties wordt geschetst. Het sluitstuk van deze fase is een voorgenomen besluit tot reorganisatie.
3a	Besluitvormingsfase	Het doen van een formele adviesaanvraag naar de OR en het informeren van het personeel. Rekening houdend met het advies van de OR wordt een definitief besluit tot reorganisatie genomen.
3b	Implementatiefase	Het implementeren van de reorganisatie in de organisatie. Bekend maken van het definitieve besluit tot reorganisatie bij het personeel. Indien van toepassing het nemen van definitieve besluiten tot (her)plaatsing of boventaligheid van medewerkers en het opstellen van trajectovereenkomsten.
4	Evaluatie en nazorg	Het evalueren van de reorganisatie waarbij aan verschillende aspecten aandacht kan worden besteed: knelpunten, medezeggenschap, financiën en personeelstevredenheid. De evaluatie wordt vastgelegd in een evaluatierapport.

2.3 Centrale toetsing of advisering bij nieuwe reorganisaties

Een belangrijk onderdeel van strategische regie op reorganisaties is de aanwezigheid van een persoon of afdeling die adviseert of toetst bij nieuwe reorganisaties. Deze regiefunctie heeft overzicht op de verschillende afgeronde, lopende en geplande reorganisaties en de wenselijke organisatieontwikkeling van de gemeente als geheel. Met deze kennis kan de regiefunctie nieuwe reorganisatieplannen beoordelen (en daarover adviseren) om te voorkomen dat reorganisaties gestart worden die bijvoorbeeld overlappen met andere plannen of niet binnen de gemeentebrede organisatieontwikkeling passen.

¹³ Voor ingrijpende reorganisaties is de fasering hetzelfde. De actoren in het proces zijn echter verschillend: het college neemt besluiten in plaats van de directeur van de diensttak en de centrale ondernemingsraad vervult (deels) de rol van de OR.

Regiefunctie als onderdeel van beschreven procedure

In het NRGa en het Sociaal Plan zijn afspraken opgenomen over de bevoegdheid om een besluit tot reorganisatie te nemen. In het geval van een ingrijpende reorganisatie ligt deze bevoegdheid bij het college. Bij niet-ingrijpende reorganisaties mag de directeur van een diensttak zelf het besluit nemen. De directeur van een diensttak moet de voorgenomen reorganisatie wel aan de gemeentesecretaris voorleggen zodat deze kan beoordelen of er sprake is van een ingrijpende reorganisatie.¹⁴ Dit betekent dat voor de gemeentesecretaris en het college (in het geval van ingrijpende reorganisaties) een centrale rol is weggelegd.

Uit de spelregels blijkt echter niet dat deze centrale rol wordt ondersteund met een regiefunctie. Een toetsing van (of advisering over) nieuwe reorganisatieplannen gericht op het voorkomen van overlap met andere reorganisaties of strijdigheid met de gewenste gemeentebrede organisatieontwikkeling is niet expliciet in de beschreven procedure opgenomen. Voor ingrijpende reorganisaties is het daarentegen wél de bedoeling dat er een ambtelijk adviesteam van de bestuursdienst wordt ingesteld. Dit adviesteam heeft de taak vanuit verschillende disciplines de voorbereiding en uitvoering van de reorganisatie te ondersteunen.¹⁵ In hoeverre deze ondersteuning zich ook richt op de strategische 'fit' van de reorganisatie is niet duidelijk.

Binnen de gemeente Amsterdam lijkt niet eenduidig gedacht te worden over de rol en het belang van regie bij reorganisaties. In een notitie uit 2012 voor het college wordt nog gesignaleerd dat regie een rol kan spelen bij het voorkomen dat verschillende (strategische) risico's bij reorganisaties zich ook daadwerkelijk voordoen. Hoewel het draaiboek niet expliciet een regiefunctie beschrijft, lijkt het wel opgesteld vanuit dezelfde gedachtegang als deze notitie. De gemeentesecretaris onderschrijft het in de notitie genoemde belang van transparantie en regievoering op reorganisaties. Transparantie en regievoering maakt het niet alleen mogelijk om te voorkomen dat reorganisaties onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, maar biedt ook kansen voor een meer doelmatige organisatieontwikkeling. Door gemeentebrede afstemming kan het bijvoorbeeld makkelijker zijn om boventallige ambtenaren in een ander onderdeel van de gemeente Amsterdam een nieuwe plaats te geven.¹⁶ In interviews geven de *Directie Middelen en Control* van de bestuursdienst (DMC) en het *Programmateam Organiseerontwikkeling* daarentegen aan een centraal belegde regierol te zwaar te vinden of geen recht vinden doen aan de specifieke situatie bij een dienst.¹⁷ Beiden zijn van mening dat het hebben van een centrale regiefunctie geen essentiële voorwaarde is voor efficiënt reorganiseren.

¹⁴ NRGa, art. 16.1, toelichting.

¹⁵ Gemeente Amsterdam, Draaiboek, p.6/7. In het draaiboek is aangegeven dat de volgende disciplines in het adviesteam kunnen worden opgenomen: concern organisatie, stedelijke bestuursadvies, concern financiën, juridische zaken, communicatie, servicehuis personeel en het bureau fiscaal advies & control (de benamingen zijn gebaseerd op de gemeentelijke structuur zoals die bij het opstellen van het draaiboek in 2010 in gebruik was).

¹⁶ Interview gemeentesecretaris, 16 september 2013.

¹⁷ Interview DMC, 24 juni 2013 en interview Programmateam organisatieontwikkeling, 31 juli 2013.

Regiefunctie in de praktijk

In de praktijk komt het initiatief tot een reorganisatie in de gemeente Amsterdam vaak van 'onderop'. Een directeur van een diensttak signaleert de noodzaak tot reorganiseren en neemt hiervoor het initiatief. De rol van de bestuursdienst (in het bijzonder de directie middelen en control) is vooral faciliterend. Het gaat daarbij met name om ondersteuning bij de uitvoering van de reorganisatie. In het geval van ingrijpende reorganisaties toetst DMC de collegevoordracht. Deze toetsing richt zich vooral op de vraag of de voordracht de juiste elementen bevat (zoals informatie over financiële en personele aspecten van de reorganisatie). Een centrale regiefunctie die beoordeelt of het voorgestelde reorganisatieplan niet overlapt met andere reorganisaties of strijdig is met de gewenste gemeentebrede organisatieontwikkeling wordt niet vervuld.

Conclusie regiefunctie voor reorganisaties

De gemeente Amsterdam kent geen centrale regiefunctie waarmee bewaakt wordt dat reorganisaties niet met elkaar overlappen of strijdig zijn met de gewenste gemeentebrede organisatieontwikkeling. Over de wenselijkheid van een dergelijke regiefunctie lijkt niet eenduidig gedacht te worden binnen de gemeente. Reorganisaties worden in de praktijk veelal van 'onderop' door directeuren van diensttakken geïnitieerd waarbij de bestuursdienst voornamelijk een ondersteunende rol vervult. Alleen in het geval van ingrijpende reorganisaties vindt centrale toetsing door DMC plaats. Echter, deze toetsing heeft niet het karakter van regie, maar is meer procesmatig. Mogelijk gaat er wél vanuit de adviesteams bij ingrijpende reorganisaties een regiefunctie uit, dit is echter niet duidelijk.

2.4 Centrale verzameling van informatie over reorganisaties

Om in een grote, decentraal georganiseerde, organisatie zoals de gemeente Amsterdam overzicht te houden op afgeronde, lopende en geplande reorganisaties zijn afspraken nodig over het melden van reorganisaties. Het gaat dan om afspraken die aangeven *wanneer* er sprake is van een (te melden) reorganisatie en aan *wie* dit vervolgens gemeld moet worden. Dit betekent dat er een duidelijke definitie moet zijn voor reorganisaties en dat er een systematiek is om reorganisaties te melden.

Hoewel er een duidelijke gemeentelijke definitie is van een reorganisatie, is het onderscheid tussen ingrijpende en niet-ingrijpende reorganisaties minder duidelijk. Het ontbreekt in deze definitie namelijk aan objectieve criteria. Weliswaar is er sprake van een ingrijpende reorganisatie als er meerdere diensttakken zijn betrokken of als er sprake is van een verzelfstandiging of privatisering, maar een reorganisatie kan ook ingrijpend zijn als er een 'aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen' is of dat de reorganisatie een 'belangrijke beleidswijziging' inhoudt. Een ander belangrijk kenmerk van deze definitie is dat deze niet limitatief is. Het is uiteindelijk aan het college om te bepalen of er sprake is van een ingrijpende reorganisatie. Een heldere definitie van een ingrijpende reorganisatie ontbreekt hierdoor.

De definities voor ingrijpende en niet-ingrijpende reorganisaties blijken ook in de praktijk wisselend toegepast te worden. Zo geeft de COR aan dat diensten zelf de ruimte hebben om hun eigen invulling te geven aan deze definities. Dit heeft onder andere gevolgen voor de wijze waarop de COR (of de OR op het niveau van de diensttak) bij de reorganisatie wordt betrokken.¹⁸ Ook bij de inventarisatie van reorganisaties door de rekenkamer bleek het niet altijd eenvoudig voor diensten om te bepalen of er sprake was van een ingrijpende of niet-ingrijpende reorganisatie.¹⁹

Afspraken over melden van reorganisaties

De gemeente Amsterdam kent geen uitgebreide set formele afspraken over het centraal melden van reorganisaties. In het draaiboek wordt voor ingrijpende reorganisaties wél beschreven op welke momenten gedurende een reorganisatie binnen-gemeentelijke actoren (zoals de gemeentesecretaris en de bestuursdienst) moeten worden geïnformeerd. Deze afspraken hebben echter vooral betrekking op het informeren over de voortgang van de desbetreffende reorganisatie, en niet zo zeer op het mogelijk maken van regie op reorganisaties en de gemeentebrede organisatie-ontwikkelingen.²⁰ Daarnaast heeft het draaiboek geen formele status binnen de gemeente Amsterdam.²¹

De NRGGA heeft wel een formele status en bevat één afspraak die specifiek ingaat op het melden van reorganisaties. In de toelichting op art. 16.1 NRGGA wordt gesteld dat het noodzakelijk is om het college daadwerkelijk in staat te stellen te beoordelen of een reorganisatie als ingrijpend moet worden aangemerkt. Hiervoor moet de gemeentesecretaris (als algemeen directeur) tijdig op de hoogte worden gesteld van reorganisatievoornemens door de directeurs van de diensttak.²² Dit betekent dat binnen de gemeente Amsterdam de afspraak geldt dat directeurs van diensttakken in alle gevallen voorafgaand aan het reorganiseren de gemeentesecretaris informeren. Deze afspraak is ook zichtbaar in de meer uitgebreide beschrijving van het reorganisatieproces in het draaiboek: zowel bij ingrijpende als niet-ingrijpende reorganisaties wordt de gemeentesecretaris vooraf geïnformeerd.²³

Hoewel de afspraak bestaat dat de gemeentesecretaris vooraf wordt geïnformeerd over alle voornemens tot reorganisatie, is er in de praktijk geen sprake van een dergelijke actieve meldingsplicht. De directeurs van diensttakken maken zelf een inschatting of een reorganisatie aan de gemeentesecretaris (of: de bestuursdienst) moet worden gemeld. DMC gaat ervan uit dat alle ingrijpende reorganisaties worden gemeld. Voor ingrijpende reorganisaties is immers besluitvorming door het college

¹⁸ Interview COR, 24 juni 2013.

¹⁹ In 8 van de 115 reorganisaties bleken diensten geen opgaaf te (kunnen) doen van het soort reorganisatie: ingrijpend of niet-ingrijpend.

²⁰ Gemeente Amsterdam, Draaiboek, deel II en III.

²¹ Interview DMC, 24 juni 2013.

²² In het geval van stadsdelen wordt in de toelichting in plaats van de algemeen directeur gesteld dat de portefeuillehouder van reorganisatievoornemens op de hoogte wordt gebracht (art. 16.1 NRGGA).

²³ Zie de beschrijvingen van fase 0 ('idee tot reorganisatie') in delen II (niet-ingrijpend) en III (ingrijpend) van het draaiboek. Ook in latere stadia wordt de gemeentesecretaris over de reorganisatie geïnformeerd.

noodzakelijk. DMC houdt echter geen overzicht bij van afgeronde, lopende en geplande ingrijpende reorganisaties en bewaakt ook niet dat alle ingrijpende reorganisaties daadwerkelijk worden gemeld.²⁴²⁵

Uit de inventarisatie van de rekenkamer bleek dat van de 115 reorganisaties sinds 2008 er 17 als ingrijpend werden aangemerkt door de bevroagde diensten. Tabel 2.2 bevat een overzicht van de geïnventariseerde ingrijpende en niet-ingrijpende reorganisaties. Niet alle 17 ingrijpende reorganisaties waren bij de bestuursdienst bekend. Bij drie reorganisaties bleek het voor de bestuursdienst niet mogelijk om te achterhalen of er een collegebesluit was genomen.²⁶

Tabel 2.2 - Ingrijpende en niet-ingrijpende reorganisaties (volgens opgave diensten)²⁷

Reorganisaties per organisatie	Ingrijpend	Niet-ingrijpend	Totaal per organisatie
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

²⁴ Interview DMC, 24 juni 2013.

²⁵ Eénmalig heeft DMC begin 2012 het aantal lopende en geplande reorganisaties voor de periode 2011-2013 geïnventariseerd, zie BD2012-000593, Collegevoordracht *Overzicht reorganisaties bij gemeentelijke diensten*, 21 februari 2012. Recent is de bestuursdienst gestart met een nieuwe inventarisatie. Deze inventarisatie is echter nog niet geheel afgerond (bron: interview gemeentesecretaris, 16 september 2013 en email d.d. 23 september 2013). Uit de voorlopige resultaten van deze inventarisatie blijkt dat er ongeveer 70 reorganisaties op dit moment lopen of gepland zijn bij de centrale stad en de stadsdelen.

²⁶ Dit betreft twee reorganisaties bij DICT (*Instellen tijdelijke organisatie* en *Organisch structureringsproces van de organisatie*) en één bij DMO (*Vorming van Bureau Leerplicht Plus*). In het geval van de reorganisatie *Instellen tijdelijke organisatie* van DICT is uit de opgave de dienst zelf niet geheel duidelijk of deze reorganisatie ook daadwerkelijk doorgang heeft gevonden.

²⁷ In acht gevallen hebben diensten niet opgegeven of er sprake was van een ingrijpende of niet-ingrijpende reorganisatie.

Reorganisaties per organisatie	Ingrijpend	Niet-ingrijpend	Totaal per organisatie
IBA	-	2	2
OGA	-	7	7
PMB	1	-	1
SAA	1	1	2
SHP	-	7	7
Waternet	1	-	1
WZS	1	2	3
Totaal centrale stad	17	90	115

Conclusie centrale verzameling van informatie over reorganisaties

Hoewel volgens het NRGa alle voornemens tot reorganisaties centraal gemeld moeten worden, geldt in de praktijk geen actieve meldplicht. De bestuursdienst gaat ervan uit dat directeuren van diensttakken wél alle ingrijpende reorganisaties melden zodat besluitvorming door het college kan plaatsvinden. Van de onderzochte 17 ingrijpende reorganisaties bleek in drie gevallen het voor de bestuursdienst niet mogelijk om te achterhalen of er daadwerkelijk een collegebesluit was genomen. Meldingen van ingrijpende reorganisaties worden echter niet door de bestuursdienst bijgehouden. Dit betekent dat binnen de gemeente Amsterdam er geen overzicht wordt bijgehouden van afgeronde, lopende en geplande reorganisaties.

2.5 Inzicht in relevante kenmerken van afgeronde en lopende reorganisaties

Binnen de gemeente Amsterdam wordt er niet centraal informatie verzameld over alle afgeronde, lopende en geplande reorganisaties. Dat betekent echter niet dat er in het geheel geen informatie centraal beschikbaar is om regie op reorganisaties te voeren. In het geval van ingrijpende reorganisaties waarvoor een collegebesluit is genomen wordt, ten behoeve van dit besluit, informatie over de voorgenomen reorganisatie verzameld. Hierna wordt nagegaan in hoeverre de verzamelde informatie voor deze reorganisaties geschikt is voor het voeren van regie op reorganisaties: ontstaat daarmee inzicht in de relevante kenmerken van afgeronde en lopende reorganisaties? Om de geschiktheid van deze informatie te beoordelen gaan we eerst na of er binnen de gemeente afdoende definities zijn om een eenduidige interpretatie van de benodigde informatie voor regie mogelijk te maken. Daarna beoordelen we of de collegevoordrachten voor door ons geselecteerde ingrijpende reorganisaties de benodigde informatie bevatten.

Definities van benodigde informatie over reorganisaties

Voor het voeren van regie op reorganisaties is informatie nodig die het mogelijk maakt om een afweging te maken over het al dan niet voortzetten van een voorgenomen reorganisatie. Het gaat hierbij om een afweging waarbij bijvoorbeeld eventuele overlap met andere reorganisaties of strijdigheid met de gemeentebrede organisatieontwikkeling wordt afgezet tegen de verwachte opbrengsten en kosten of noodzaak van de voorgenomen reorganisatie. Dit betekent dat van de voorgenomen reorganisatie informatie bekend moet zijn over onder andere de doelstellingen van de reorganisatie, de reikwijdte en de benodigde inspanningen om de reorganisatie te laten slagen.

Het draaiboek biedt een handreiking voor de informatie die in een reorganisatieplan moet worden opgenomen. In kader 2.4 is een overzicht gegeven van de volgens het draaiboek benodigde informatie in een reorganisatieplan voor een ingrijpende reorganisatie. Om deze informatie voor regie bruikbaar te maken is het echter ook van belang dat er sprake is van heldere definities. Zonder dergelijke definities is niet geborgd dat de verstrekte informatie over verschillende reorganisaties ook daadwerkelijk eenduidig interpreteerbaar is. Dergelijke definities ontbreken echter. Uitzondering hierop is de definitie van boventalligheid. Volgens het NRGGA is hier sprake van als 'ambtenaren na een reorganisatie niet geplaatst kunnen worden in de formatie in het reorganisatiegebied'.²⁸

Kader 2.4 - Inhoud van reorganisatieplan voor ingrijpende reorganisatie (draaiboek)

Algemeen

- inleiding;
- de huidige positie van de dienst/afdeling;
- directe aanleiding tot de reorganisatie;
- visie op de nieuwe organisatie;
- aanpak reorganisatie;
- interne en externe communicatie.

De uitgangssituatie (takenanalyse)

- beschrijving van de dienst/afdeling;
- analyse van de dienst/afdeling;
- analyse van de huidige situatie;
- SWOT-analyse (sterke/ zwakke kanten, kansen en bedreigingen voor de organisatie);
- kengetallen;
- het organogram.

De nieuwe situatie

- de nieuwe organisatieopzet;
- de nieuwe werkwijze;
- het organogram.

Financiën

- reorganisatiekosten;
- beroepprocedure;
- hardheidsclausule.

Besluitvorming

- traject/planning besluitvorming/ implementatie;
- medezeggenschap.

Personele paragraaf

- de opzet van het nieuwe formatieschema;
- de was-wordt lijst;
- het generiek functieboek binnen de kaders gesteld door het College van B&W.

²⁸ NRGGA, art. 16.10

Beschikbare informatie voor regie

Van de 17 door diensten opgegeven ingrijpende reorganisaties kon de bestuursdienst in 14 gevallen het collegebesluit achterhalen. Van deze 14 besluiten is de inhoud van de collegevoordrachten beoordeeld. Deze beoordeling richtte zich op de beschikbaarheid van voor regie relevante informatie over de desbetreffende voorgenomen reorganisatie. Indien nodig zijn ook de bijlagen bij de collegevoordracht beoordeeld. Specifiek is nagegaan of de collegevoordrachten de volgende informatie bevatten:

- Een beschrijving van de aanleiding en het doel van de reorganisatie;
- De verwachte looptijd van de reorganisatie;
- De betrokken organisatieonderdelen;
- Een beschrijving waaruit blijkt in hoeverre de reorganisatie een financiële besparing moet opleveren (en indien van toepassing: een gekwantificeerd financieel doel);
- Een beschrijving waaruit blijkt in hoeverre de reorganisatie een personele besparing moet opleveren (en indien van toepassing: het aantal fte dat boventallig zal worden);
- Een kwantificering van de verwachte reorganisatiekosten (en indien van toepassing: de verwachte kosten van boventalligheid).

Uit de beoordeling blijkt dat deze informatie meestal in de collegevoordrachten is opgenomen. Een uitzondering hierop is informatie over de verwachte reorganisatiekosten. In 6 van de 14 collegevoordrachten (en bijlagen) ontbreekt duidelijke informatie hierover. In tabel 2.3 zijn deze bevindingen weergegeven. Opvallend is verder dat de collegevoordrachten sterk verschillen van structuur. Het is vaak noodzakelijk om de uitgebreide bijlagen bij de collegevoordracht te raadplegen om inzicht te krijgen in deze (vrij algemene) kenmerken van de desbetreffende reorganisatie.²⁹

Tabel 2.3 - Bevindingen bij beoordeling collegevoordrachten voor ingrijpende reorganisaties

Dienst	Reorganisatie	Datum collegebesluit	Bevinding
DFM	B11	4-9-2012	Geen raming van verwachte reorganisatiekosten opgenomen. Vermeld is dat de eventuele 'frictiekosten' nog niet zijn vastgesteld.
DMO	reorganisatie leerlingenvervoer	15-12-2009	Geen raming van verwachte reorganisatiekosten opgenomen.
Dienst Metro	instellen dienst N/Z-lijn	9-2-2010	Niet vermeld of er reorganisatiekosten worden verwacht.

²⁹ Interview DMC op 24 juni 2013 waarin werd aangegeven dat DMC waarneemt dat de kwaliteit van collegevoordrachten wisselend is en varieert per dienst.

Dienst	Reorganisatie	Datum collegebesluit	Bevinding
Dienst Metro	instellen Dienst Metro	29-5-2012	Geen raming van verwachte reorganisatiekosten opgenomen. Vermeld is dat de reorganisatie budgetneutraal zal verlopen. Kosten van boventaligheid moeten door DIVV in aparte plannen worden gekwantificeerd.
PMB	samengaan met SPA	30-10-2012	Frictiekosten worden wel verwacht, maar zijn niet gekwantificeerd.
WZS	fusie Dienst Wonen en Dienst Zorg en Samenleven	27-10-2009	Niet vermeld in hoeverre besparing op personeelsformatie leidt tot frictiekosten.

Conclusie beschikbare informatie over reorganisaties

Om effectief regie te kunnen voeren op reorganisaties is het noodzakelijk dat geschikte en relevante informatie beschikbaar is. Een belangrijke voorwaarde voor geschikte informatie is dat er duidelijke definities zijn afgesproken zodat eenduidige interpretatie mogelijk is. Binnen de gemeente Amsterdam ontbreken echter zulke definities grotendeels. Uit de beoordeelde collegevoordrachten voor ingrijpende reorganisaties blijkt dat meestal wel de relevante informatie is opgenomen. Uitzondering hierop is informatie over de verwachte kosten van de reorganisatie. Deze informatie ontbreekt in bijna de helft van de gevallen. Het blijft echter de vraag in hoeverre de wél beschikbare informatie in de collegevoordrachten goed met elkaar vergelijkbaar is vanwege het ontbreken van heldere definities.

2.6 Conclusie regie op reorganisaties

In de gemeentelijke organisatie wordt geen strategische regie gevoerd op reorganisaties. De gemeente Amsterdam kent geen centrale regiefunctie waarmee bewaakt wordt dat reorganisaties niet met elkaar overlappen of strijdig zijn met de gewenste gemeentebrede organisatieontwikkeling. Een centraal overzicht van uitgevoerde, lopende en geplande reorganisaties ontbreekt. Heldere definities die het mogelijk maken om relevante informatie over reorganisaties uit te wisselen en effectieve regie te voeren ontbreken eveneens.

Reorganisaties worden in de praktijk veelal van 'onderop' door directeurs van diensttakken geïnitieerd. Hoewel volgens het NRGa alle voornemens tot reorganisaties centraal gemeld moeten worden, gebeurt dit in de praktijk niet in alle gevallen. De bestuursdienst gaat ervan uit dat directeurs van diensttakken wél alle ingrijpende reorganisaties melden zodat besluitvorming door het college kan plaatsvinden. Een heldere definitie van wat een ingrijpende reorganisatie is, ontbreekt echter. Het is daardoor mogelijk dat reorganisaties met een ingrijpend

karakter niet als zodanig worden herkend en voorgedragen voor besluitvorming door het college. Van de onderzochte 17 ingrijpende reorganisaties bleek in drie gevallen het voor de bestuursdienst niet mogelijk om te achterhalen of er daadwerkelijk een collegebesluit was genomen.

3 Leren van reorganisaties

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Leert de gemeente van afgeronde reorganisaties?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van twee normen. Voordat we de bevindingen met betrekking tot deze normen presenteren, gaan we eerst kort in op het belang van leerpunten/evaluaties voor een doelmatige organisatieontwikkeling. Daarna worden achtereenvolgens de onderstaande twee normen behandeld:

1. Afgeronde reorganisaties worden geëvalueerd.
2. Geleerde lessen uit afgeronde evaluaties worden gedeeld binnen de gemeente.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op het begrip evaluatie en het gemeentelijke beleid daarvoor. Daarna toetsen we de norm of de afgeronde reorganisaties worden geëvalueerd. Tot slot gaan we voor de tweede norm na of geleerde lessen uit afgeronde evaluaties worden gedeeld binnen de gemeente.

3.1 Wat is een evaluatie?

Een evaluatie is een terugblik op wat beoogd werd te bereiken met de reorganisatie en wat uiteindelijk gerealiseerd is; op basis van de verzamelde informatie vindt een beoordeling plaats. Het gaat daarbij zowel om de bereikte resultaten als om het proces om deze resultaten te bereiken. Er wordt geleerd van de successen en mislukkingen. Wat is er over het hoofd gezien en waar moet nog rekening mee worden gehouden? Het belang van het evalueren van reorganisaties om te leren wordt ook onderkend in het *Plan organisatieontwikkeling gemeente Amsterdam*.³⁰

Een evaluatie kan op verschillende manieren uitgevoerd worden, zoals door vragenlijsten, interviews, of een klankbordgroep. Belangrijk is dat een evaluatiemiddel gekozen wordt dat de meeste informatie oplevert en goed aansluit bij het onderwerp van de evaluatie en de betreffende organisatie. Het moment van evaluatie van de reorganisatie hangt af van het onderwerp en de complexiteit van de verandering die de organisatie doorvoert. Gaat het om een relatief eenvoudige reorganisatie waarbij een beperkt aantal medewerkers zijn betrokken dan kan dit vrij snel na afronding van de reorganisatie gebeuren. Gaat het om een complexere reorganisatie of een grote reorganisatie van meerdere diensten dan is er meer tijd nodig om duidelijk de bereikte resultaten in beeld te brengen en te analyseren hoe deze zich verhouden tot de beoogde resultaten.

³⁰ Programmteam organisatieontwikkeling, *Plan reorganisatieontwikkeling. Naar een sterker Amsterdam: met één gezicht naar buiten*, mei 2013, p.77.

De gemeente heeft geen expliciet beleid vastgesteld voor het evalueren van afgeronde reorganisaties. Wél kent de gemeente het draaiboek voor reorganisaties. Hierin zijn spelregels opgenomen die als handvat gebruikt kunnen worden. Dit draaiboek heeft echter geen formele status. In het draaiboek is de evaluatie een onderdeel van fase 4, evaluatie en nazorg. De evaluatie geldt daarbij zowel voor een ingrijpende als een niet ingrijpende reorganisatie. De volgende elementen kunnen volgens het draaiboek opgenomen worden in een evaluatie:

- knelpunten in het proces;
- leerpunten uit het proces;
- medezeggenschapstraject;
- verbetervoorstellen;
- financiële aspecten;
- medewerkertevredenheid.

De evaluatie moet uitmonden in een evaluatierapport met daarin mogelijke oplossingen voor knelpunten en leerpunten. De informatie uit deze evaluaties zou door de diensten gebruikt kunnen worden bij toekomstige reorganisaties. De bestuursdienst heeft als rol, volgens het draaiboek, om kennis te nemen van de evaluaties.

3.2 Evalueren van afgeronde reorganisaties

De rekenkamer heeft in de enquête aan de diensten gevraagd of de reorganisaties worden geëvalueerd. Op basis daarvan is inzicht verkregen in het aantal evaluaties. Daarnaast is gevraagd de betreffende evaluaties ook aan te leveren.

De rekenkamer heeft in de enquête gevraagd of er evaluaties gemaakt zijn na een (afgeronde) reorganisatie. In totaal zijn 31 organisaties benaderd die totaal in de periode januari 2008 tot en met april 2013 115 unieke reorganisaties opgaven. Daarvan waren er 17 ingrijpend en 90 niet-ingrijpend. Van de 115 reorganisaties zijn er inmiddels 75 volgens de enquête afgerond. In de enquête werd bij 8 reorganisaties aangegeven dat er geëvalueerd was. Tijdens het onderzoek werd op een later tijdstip nog één evaluatie aangeleverd.³¹ Deze heeft de rekenkamer ook meegenomen in het onderzoek. In tabel 3.1 is een overzicht van de beschikbaarheid van evaluaties bij afgeronde reorganisaties weergegeven.

³¹ Daarnaast heeft de rekenkamer een tussentijdse evaluatie ontvangen van de reorganisatie TransFM van de Dienst Facilitair Management. Omdat deze reorganisatie nog niet afgerond is, is deze evaluatie buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.1 - Overzicht beschikbare evaluaties reorganisaties

Aantal reorganisaties	Totaal	Ingrijpend	Niet ingrijpend	Onbekend
Totaal aantal reorganisaties	115	17	90	8
Af: Niet afgeronde reorganisaties ³²	40	5	28	7
Afgeronde reorganisaties	75	12	62	1
Af: Niet geëvalueerde reorganisaties	66	12	53	1
Geëvalueerde reorganisaties³³	9	-	9	-
<i>Mondeling</i>	2	-	2	-
<i>Schriftelijk</i>	3	-	3	-
<i>Onbekend³⁴</i>	4	-	4	-
<i>Leerpunten vermeld</i>	-	-	3	-

Uit de tabel blijkt dat er 115 reorganisaties zijn geweest die uiteindelijk vier schriftelijke evaluaties hebben opgeleverd; nog geen 4%.³⁵ Van de afgeronde ingrijpende reorganisaties (12) bleek in het geheel geen evaluatie beschikbaar.

Alle drie de schriftelijke evaluaties zijn grotendeels uitgevoerd conform het draaiboek, van goede kwaliteit en vermelden leerpunten. Het feit dat er enkele evaluaties beschikbaar zijn, wijst erop dat het mogelijk is om reorganisaties te evalueren. Echter, gezien het beperkte aantal evaluaties is het onmogelijk om in algemene zin inhoudelijke uitspraken te doen over de successen en problemen bij reorganiseren. Een inhoudelijke beoordeling van de drie schriftelijke evaluaties is te vinden in bijlage III.

3.3 Worden de geleerde lessen van de evaluaties gedeeld?

Op basis van het onderzoek blijkt dat het antwoord op deze vraag eigenlijk 'nee' is. Centraal behoort de bestuursdienst volgens het door deze dienst opgestelde draaiboek kennis te nemen van de evaluaties van alle reorganisaties. In de praktijk gebeurt dit niet. Uit interviews blijkt dat er vooral mondelinge en informele evaluaties plaatsvinden waaruit lessen geleerd worden.³⁶ Hiermee wordt echter niet gewaarborgd dat de opgedane ervaring ook voor de gemeentelijke organisatie wordt behouden. Bij het enquêteren van diensten bleek dan ook dat het vaak moeilijk was om, vrij algemene, informatie over reorganisaties uit de afgelopen jaren op te leveren.

³² Dit betreft alle reorganisaties waarbij door diensten in de enquête niet is aangegeven dat de reorganisatie is afgerond. In 8 gevallen is expliciet aangegeven dat de reorganisatie nog loopt.

³³ Zoals door diensten opgegeven in de enquête van de rekenkamer.

³⁴ In deze gevallen is door diensten in de enquête aangegeven dat er is geëvalueerd, maar niet op welke wijze.

³⁵ Waarvan er slechts één een evaluatie van een afgeronde reorganisatie betrof: de evaluatie van de reorganisatie efficiënte bedrijfsvoering Stadsmobiel (2012).

³⁶ Het betreffen de interviews met DMC (24 juni 2013) en het programmateam Organisatieontwikkeling (31 juli 2013).

Effectief delen van informatie binnen een grote organisatie zoals de gemeente Amsterdam vereist dat ervaringen en lessen die in de praktijk worden opgedaan ook worden vastgelegd. De gemeentelijke organisatie beschikt echter nauwelijks over schriftelijke evaluaties van (afgeronde) reorganisaties. Dit betekent dat er ook geen vaste systematiek is om kennis te delen en vast te houden. Een uitzondering hierop is het draaiboek. Het draaiboek bevat echter vooral handreikingen voor de inrichting van het reorganisatieproces en niet zo zeer handreikingen voor het uitvoeren van de verschillende stappen. Het draaiboek blijkt tijdens ons onderzoek ook niet goed bekend binnen de gemeentelijke organisaties.

3.4 Conclusie leren van reorganisaties

In het draaiboek en het Plan organisatieontwikkeling van de gemeente Amsterdam wordt het belang van evaluaties benadrukt. Het is nodig dat er wordt geëvalueerd en dat de uitkomsten van deze evaluaties met elkaar worden gedeeld. Dit lijkt in de gemeentelijke organisatie onvoldoende te gebeuren. Afgeronde evaluaties worden zelden geëvalueerd. In slechts 9 gevallen is aangegeven dat er sprake is geweest van een evaluatie. Schriftelijke vastlegging van deze evaluaties komt nog minder voor: 4 keer. Positief is dat in deze 3 gevallen wel blijkt dat vrijwel alle relevante aspecten van reorganiseren aan de orde zijn geweest en dat er ook heldere leerpunten zijn geïdentificeerd.

Mogelijk is er sprake van een informele werkwijze bij het evalueren van reorganisaties. Voor een goede kennisdeling, essentieel voor een lerende organisatie, is dit echter onvoldoende. Effectieve kennisdeling in een organisatie met de omvang van de gemeente Amsterdam vereist een vaste structuur waarin uitkomsten van evaluaties worden vastgelegd en met elkaar gedeeld. Een informele werkwijze biedt onvoldoende waarborg dat opgedane kennis wordt behouden voor de organisatie en maakt het moeilijk deze kennis intern te verspreiden en te gebruiken bij toekomstige reorganisaties.

4 Kosten boventalligheid bij reorganisaties

Met een reorganisatie zijn meerdere kosten gemoeid. Deze kosten kunnen worden onderverdeeld in kosten die worden gemaakt om de reorganisatie voor te bereiden, zoals gemaakte kosten door tijdsbesteding eigen personeel en eventueel externe ondersteuning bij de voorbereiding. En kosten die door de reorganisatie (mogelijk) ontstaan: kosten van boventalligheid en kosten van productiviteitsverlies. Omdat de kosten voor boventalligheid waarschijnlijk de grootste kostenpost van reorganisaties zijn, hebben wij ervoor gekozen om ons op deze kostenpost te richten. In dit hoofdstuk analyseren we in hoeverre de gemeente de kosten van boventalligheid bij reorganisatie probeert te beperken. Dit doen we aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

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

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende twee normen:

1. De gemeente voert beleid om de kosten van boventalligheid zoveel mogelijk te beperken;
2. De werkelijke kosten van boventalligheid worden door het gevoerde beleid zoveel mogelijk beperkt.

Voordat wordt ingegaan op deze twee normen wordt eerst beschreven wat boventalligheid binnen de gemeente Amsterdam inhoudt. Daarna gaan we in op het beleid dat de gemeente voert om de kosten van boventalligheid zoveel mogelijk te beperken. Of het gevoerde beleid de werkelijke kosten van boventalligheid zoveel mogelijk beperkt wordt allereerst beantwoord door de maximaal mogelijke kosten te vergelijken met een benadering van de werkelijke kosten. Daarna wordt meer in detail gekeken naar een drietal aspecten die van invloed zijn op de werkelijke kosten van boventalligheid.

4.1 Boventalligheid in Amsterdam

In het Sociaal Plan en het NRGGA is vastgelegd aan welke afspraken de gemeente Amsterdam zich moet houden bij boventalligheid. Volgens het Sociaal Plan is er sprake van boventalligheid 'in geval van opheffing van de functie of door vermindering van werkzaamheden'.³⁷ Als de betreffende ambtenaar na een reorganisatie niet geplaatst kan worden in het reorganisatiegebied, krijgt hij via een beschikking de status 'boventallig'.

³⁷ Sociaal Plan Gemeente Amsterdam, d.d. 30 maart 2010; art. 2.1.

In Amsterdam zijn sinds 1 januari 2008 ongeveer 500 ambtenaren bij de stadsdelen en centrale stad boventallig verklaard en bij Bureau van Werk naar Werk (BvWnW) aangemeld. Een boventallige heeft recht op een bemiddelingstermijn van twee jaar.³⁸ Afspraken en aanvullende voorwaarden tussen werkgever en een boventallige worden vastgelegd in een trajectovereenkomst.³⁹ Wanneer de bemiddelingstermijn van twee jaar is verlopen en de ambtenaar geen nieuwe passende functie heeft gevonden, volgt ontslag.

De vergoedingen en loondoorbetalingen die de ambtenaar ontvangt, zijn afhankelijk van het traject dat wordt doorlopen. In alle gevallen ontvangt de boventallige ambtenaar gedurende het bemiddelingstraject zijn volledige salaris. De termijn van deze bemiddelingsperiode varieert echter. Bij vrijwillig ontslag is de termijn maximaal twee maanden omdat de ambtenaar binnen die periode moet beslissen dat hij op eigen verzoek vertrekt.⁴⁰ De ambtenaar ontvangt dan een vertrekpremie waarvan de hoogte wordt bepaald door het aantal dienstjaren. De gemeente maakt daarna geen kosten meer voor deze ambtenaar.

In andere gevallen is de duur van het bemiddelingstraject afhankelijk van het moment waarop de boventallige ambtenaar een nieuwe, passende functie vindt. Als de ambtenaar een nieuwe vaste plek vindt binnen de gemeente, behoudt de ambtenaar het recht op de salarisgroep van zijn persoonlijke indeling. Krijgt de ambtenaar een plek buiten de gemeente Amsterdam dan wordt hij eenmalig gecompenseerd voor verschillen in salaris, (pre)pensioen en ziektekosten.⁴¹ Deze compensatie bedraagt niet meer dan € 60.000.⁴²

Ondanks inspanningen van zowel de boventallige ambtenaar als de gemeente Amsterdam kan het gebeuren dat binnen twee jaar geen nieuwe vaste baan wordt gevonden.⁴³ Het bemiddelingstraject loopt dan af en de ambtenaar kan dan aanspraak maken op WW en indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan ook op een aanvullende en aansluitende uitkeringen.⁴⁴ De gemeente draagt de kosten van de WW en deze uitkeringen. In figuur 4.1 zijn de verschillende scenario's voor een boventallige ambtenaar terug te vinden.

³⁸ In specifieke gevallen kan deze bemiddelingstermijn worden verlengd. Dit is het geval wanneer er een reëel perspectief is op effectieve plaatsing binnen redelijke termijn of de werkgever de afspraken uit de trajectovereenkomst niet of onvoldoende is nagekomen.

³⁹ NRG, artikel 16.12.

⁴⁰ NRG, artikel 16.42 lid g.

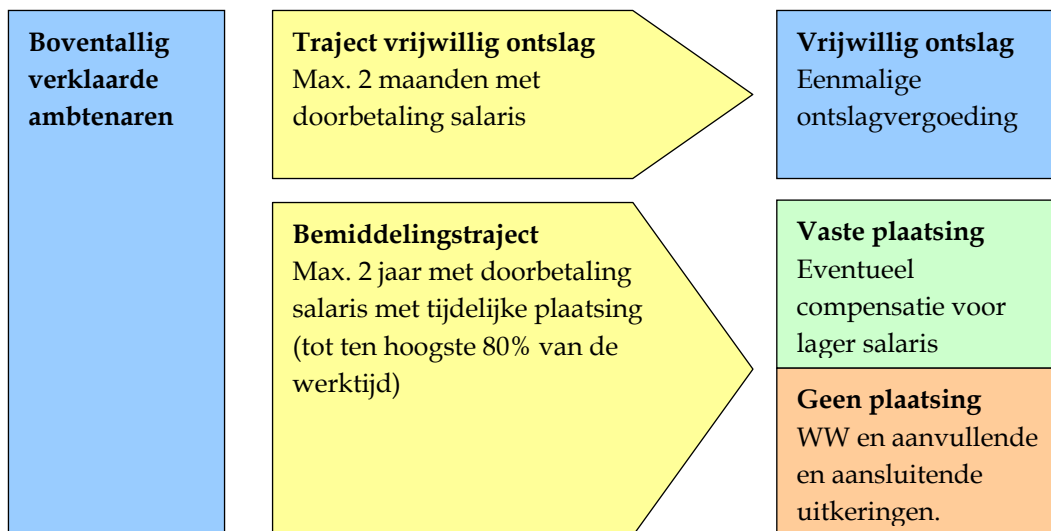
⁴¹ NRG, artikel 16.41.

⁴² NRG, artikel 16.41 lid d.

⁴³ In sommige gevallen kan het voorkomen dat de termijn van twee jaar wordt verlengd. Dit is alleen mogelijk als er een reëel perspectief is op effectieve plaatsing binnen redelijke termijn.

⁴⁴ NRG, art. 30a.

Figuur 4.1 - Scenario's voor boventaligheid in Amsterdam



4.2 Beleid om de kosten van boventaligheid te beperken

Het belangrijkste instrument voor de gemeente Amsterdam om de kosten van boventaligheid zoveel mogelijk te beperken is het voeren van mobiliteitsbeleid. Mobiliteitsbeleid voor personeel is een instrument om de wensen en talenten van de Amsterdamse ambtenaren zo goed mogelijk af te stemmen op de behoefte van de gemeente Amsterdam. Ambtenaren met competenties die in een onderdeel van de gemeente niet meer nodig zijn, kunnen immers in andere delen van de gemeente Amsterdam juist nodig zijn. Mobiliteitsbeleid kan dan, bijvoorbeeld, voorkomen dat de gemeente de desbetreffende ambtenaar ontslaat en tegelijkertijd een nieuwe ambtenaar in dienst neemt. De betrokkenheid van de gemeente Amsterdam stopt echter niet op het moment dat een ambtenaar ontslag krijgt. Omdat de gemeente de kosten draagt van de WW-uitkering, de aanvullende uitkering en de na-wettelijke uitkering, heeft de gemeente er belang bij dat de boventalige ambtenaar zich goed inspant om een nieuwe baan te vinden. Hierna gaan we eerst in op het gevoerde mobiliteitsbeleid en vervolgens op de betrokkenheid van de gemeente bij ambtenaren na ontslag. Tot slot staan we stil bij twee vormen van afwijkend mobiliteitsbeleid.

Mobiliteitsbeleid

Binnen de gemeente Amsterdam is er geen geformaliseerd mobiliteitsbeleid. In het NRGa en het Sociaal Plan zijn wel regels opgenomen over de mobiliteit van medewerkers van de gemeente Amsterdam. Op 9 januari 2013 heeft het centraal managementteam (CMT) besloten om het mobiliteitsbeleid van de gemeente aan te scherpen, wat specifieke gevolgen had voor de mobiliteit in de gemeente Amsterdam.⁴⁵ Hierna

⁴⁵ Besluitenlijst CMT, d.d. 09-01-2013.

volgt een beschrijving van het mobiliteitsbeleid zoals dat op basis van afzonderlijke regelingen en interviews is gereconstrueerd.

Het bemiddelingstraject start zo snel mogelijk nadat een ambtenaar boventallig is verklaard. Tijdens het bemiddelingstraject wordt de boventallige ambtenaar bijgestaan door een loopbaanadviseur. De ambtenaar kan kiezen voor een interne of externe adviseur zolang deze externe adviseur maar beschikt over een Noloc-certificaat.⁴⁶ Deze eis is neergelegd omdat de kwaliteit van de loopbaanadviseur voor een goede begeleiding erg belangrijk is.⁴⁷ De boventallige ambtenaar wordt tijdens de het bemiddelingstraject zo veel mogelijk verplicht tot tijdelijke werkzaamheden. Hij moet echter ook de mogelijkheid krijgen om zichzelf te ontwikkelen om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Daarom blijft ook tijdens tijdelijke werkzaamheden 20% van de werktijd vrij voor ontwikkeling. De ontwikkelingskosten die de ambtenaar tijdens het bemiddelingstraject maakt, zijn voor rekening van de gemeente Amsterdam. Deze kosten mogen echter niet hoger zijn dan € 7.500 per traject.⁴⁸

Afspraken over het bemiddelingstraject en de inzet van de ambtenaar en de gemeentelijke organisatie worden in een trajectovereenkomst vastgelegd.⁴⁹ Ook wordt er een plan van aanpak opgesteld en wordt een sollicitatieprofiel aangemaakt. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het bemiddelingstraject ligt bij de boventallige ambtenaar en de betrokken dienst of stadsdeel. Zodra een ambtenaar de boventaligheidstatus krijgt toegekend, volgt direct aanmelding bij BvWnW.⁵⁰ De aanmelding bij BvWnW gebeurt door de dienst of het stadsdeel waar de boventallige ambtenaar werkzaam was. De dienst of het stadsdeel heeft belang bij een spoedige aanmelding aangezien zij moeten aantonen dat ze voldoende inspanning hebben geleverd om de ambtenaar naar nieuw werk te begeleiden.⁵¹ BvWnW monitort en rapporteert over de voortgang van de bij haar aangemelde boventallige ambtenaren en de aanwezigheid van trajectovereenkomsten, plannen van aanpak en sollicitatieprofielen. De achtergrond van BvWnW wordt geschetst in kader 4.1.

⁴⁶ Een NOLOC-certificaat betekent dat de loopbaanadviseur wordt erkend als een professional. Alle externe loopbaanadviseurs moeten hieraan voldoen. Voor binnengemeentelijke loopbaanadviseurs geldt dat sinds 2012 wordt uitgedragen dat zij hieraan ook moeten voldoen. Dit heeft geleid tot een gestage groei. Interview BvWnW, d.d. 15 juli 2013 + aanvullende documentatie NOLOC registratie loopbaanadviseurs per email ontvangen op 24-09-2013.

⁴⁷ Interview gemeentesecretaris, d.d. 16 september 2013.

⁴⁸ NRGa, artikel 16.31 lid 4.

⁴⁹ Een trajectovereenkomst omvat de afspraken en randvoorwaarden tussen boventallige mobiliteitskandidaat en werkgever die zijn vastgelegd om te komen tot plaatsing in een passende functie. Deze afspraken zijn wederzijds afdwingbaar, zie artikel 16.12 NRGa.

⁵⁰ NRGa, artikel 16.32.

⁵¹ Interview BvWnW, d.d. 15 juli 2013.

Kader 4.1 - Bureau van werk naar werk

Bureau van werk naar werk (BvWnW) is aanvankelijk in november 2009 gestart als een tijdelijk bureau naar aanleiding van de reorganisaties van de stadsdelen. Per 1 juni 2010 heeft het een permanente gemeentebrede rol gekregen.⁵² BvWnW is belast met het waarborgen van een goede begeleiding van boventallige ambtenaren. Het bureau heeft daarin een faciliterende, monitorende en rapporterende rol. Een belangrijk onderdeel van de monitorende rol van BvWnW is beheer van het cliëntvolgsysteem (CVS). In het CVS zijn de gegevens over de boventallige ambtenaren opgenomen zoals die door betrokken diensten en stadsdelen zijn aangeleverd. Periodiek brengt BvWnW rapportages uit over de in- en uitstroom van boventallige ambtenaren uit bemiddelingstrajecten. Ook rapporteert het bureau over de mate waarin noodzakelijke documenten (zoals de getekende trajectovereenkomst) aanwezig zijn. Daarnaast heeft BvWnW Noloc gecertificeerde loopbaanadviseurs in dienst die adviezen en uitvoeringswerkzaamheden voor organisaties leveren. BvWnW beschikt voor haar taken over een formatie van 10,5 fte en een begroting van ongeveer € 0,7 miljoen.⁵³

Om de bemiddeling van boventalligen te vergemakkelijken worden vacatures in de gemeente Amsterdam de eerste zeven dagen alleen opengesteld voor boventallige medewerkers. Sinds de aanscherping van het mobiliteitsbeleid in januari 2013 is het verplicht dat de loopbaanadviseur aanwezig is bij de sollicitatiegesprekken van de boventallige. Op deze manier is er controle op het gesprek tussen werkgever en boventallige ambtenaar. De diensten moeten motiveren waarom een verplichte boventallige kandidaat wordt afgewezen. Als de afwijzing door de kandidaat wordt geaccepteerd dan start pas de interne ronde.⁵⁴ Mede door de aanscherping van het mobiliteitsbeleid verwacht de gemeente Amsterdam dat ze haar doelstelling om jaarlijks 40% van de boventalligen te plaatsen kan waarmaken. Dit houdt in dat 80% van de boventalligen in twee jaar wordt bemiddeld naar een nieuwe, vaste functie binnen of buiten de gemeente.⁵⁵

Betrokkenheid na ontslag

Tegenover de regelingen waarop boventallige ambtenaren aanspraak kunnen maken staan ook verplichtingen. Ambtenaren moeten tijdens het bemiddelingstraject actief meewerken en beschikbaar zijn voor tijdelijk werk (20% van hun werktijd is beschikbaar voor persoonlijke ontwikkeling). Als zij onvoldoende meewerken kan het traject voortijdig beëindigd worden en volgt ontslag. Tijdens de duur van de WW en de daaropvolgende na-wettelijke uitkering heeft de ambtenaar een sollicitatieplicht. Als de ambtenaar niet voldoet aan deze plicht kunnen financiële sancties worden getroffen. Welke sancties dit zijn is, moet beschreven zijn in het sanctiebeleid van de

⁵² BD2010-004101, Spoedvoordracht voor collegevergadering *Gemeentebrede uitrol Bureau van Werk naar Werk*, d.d. 19 juni 2010.

⁵³ Begroting BvWnW, ontvangen d.d. 24-9-2013. BvWnW ontvangt daarnaast ook ongeveer € 0,7 miljoen voor de financiering van de traineepool en arbeidsmarktcommunicatie.

⁵⁴ Besluitenlijst CMT, d.d. 9 januari 2013.

⁵⁵ Interview BvWnW, d.d. 15 juli 2013.

gemeente.⁵⁶ Voor de na-wettelijke uitkering blijkt dit sanctiebeleid nog niet te zijn opgesteld. Hierdoor kan de gemeente slechts een moreel appel doen op ambtenaren die van deze regeling gebruik maken om actief op zoek te gaan naar een nieuwe baan.⁵⁷

Afwijkend mobiliteitsbeleid

In sommige gevallen worden ambtenaren niet direct boventallig verklaard als hun functie komt te vervallen omdat er specifieke en afwijkende afspraken zijn gemaakt. Tijdens dit onderzoek bleek dit zich in ieder geval voor te doen bij medewerkers van Stadstoezicht en de ambtelijke top van de gemeente Amsterdam. Dit soort afspraken betekent dat voor deze ambtenaren de bemiddelingsperiode in werkelijkheid (aanzienlijk) wordt verlengd en verhogen de kosten van reorganisaties.

Afwijkend mobiliteitsbeleid bij Stadstoezicht

Bij de dienst Stadstoezicht is een Pool Amsterdam (PAM) ingericht waarin medewerkers van stadstoezicht die boventallig zouden worden zijn opgenomen. De medewerkers worden vanuit PAM ondersteund bij de zoektocht naar ander werk. Indien een medewerker van stadstoezicht na twee jaar bemiddeling vanuit PAM nog geen nieuwe functie heeft gevonden, wordt hij alsnog boventallig verklaard. Vanaf dat moment wordt het dienstverband vanuit PAM nog twee jaar lang voortgezet. Een traject in PAM kan dus maximaal vier jaar duren waarbij de medewerker in de eerste twee jaar niet officieel boventallig is. De verwachting is dat er eind 2013 21 fte in PAM zit.⁵⁸

Afwijkend mobiliteitsbeleid voor Amsterdamse topambtenaren

Het mobiliteitsbeleid voor de ambtelijke top van de gemeente Amsterdam is beschreven in artikel 24 *Topfuncties* van het NRG. Tot de ambtelijke top in Amsterdam worden de directeuren en stadsdeelsecretarissen gerekend ('de eindverantwoordelijke topfunctionarissen'). Dit aparte mobiliteitsbeleid onderscheidt zich van de afspraken met de reguliere ambtenaren. Onder meer doordat de ambtelijke top bij reorganisaties een uitzonderingspositie heeft: de topambtenaren kunnen niet boventallig worden.⁵⁹ Historisch gezien is hiervoor gekozen omdat de gemeente bang was deze groep ambtenaren kwijt te raken. Deze groep ambtenaren waarin veel is geïnvesteerd door de gemeente, die een zware selectie hebben doorstaan en als eerste aanspreekpunt voor het bestuur functioneren wil de gemeente behouden.⁶⁰

Inmiddels is de gemeente tot het inzicht gekomen dat dit afwijkende mobiliteitsbeleid het ongewenste effect heeft dat de in-, door- en uitstroom van topambtenaren te laag is. Het aantal topambtenaren is niet mee gedaald met het aantal beschikbare top-

⁵⁶ NRG, 30a.11 en 30a.17.

⁵⁷ Telefonisch interview SHP, 29 augustus 2013.

⁵⁸ Brief raadscommissie EZP met als onderwerp *Overzicht boventalligheid naar salarisschaal*, d.d. 26-8-2013.

⁵⁹ Collegevoordracht BD2013-007772, 9 juli 2013, p.8/9.

⁶⁰ Interview Team Organisatieontwikkeling, d.d. 1 oktober 2013.

functies. Begin 2013 waren er 48 topambtenaren beschikbaar voor 36 topfuncties.⁶¹ Als gevolg hiervan hebben 12 topambtenaren de status 'in between'. Soms hebben zij deze status als sinds 2008, de meeste echter sinds 2010 en 2011.⁶² Hoewel deze topambtenaren weliswaar tijdelijk werk verrichten, is dit werk niet altijd op het juiste niveau. Tegelijkertijd komt het regelmatig voor dat extern geworven wordt om topfuncties te vervullen.⁶³ Een reden hiervoor is dat voor deze functies soms specifieke competenties noodzakelijk zijn, die niet binnen de groep topambtenaren aanwezig zijn.⁶⁴ Het college heeft recent besloten tot het vernieuwen van het mobiliteitsbeleid voor topambtenaren. Onderdeel van dit besluit is de wens de aparte behandeling van topambtenaren bij reorganisaties, waardoor zij niet boventallig kunnen worden, te schrappen.

Conclusie

De gemeente beschikt niet over een geformaliseerd mobiliteitsbeleid. Wel zijn er verschillende documenten, zoals het NRGa en het Sociaal Plan, waarin de regels ten aanzien van mobiliteit zijn vastgelegd. Hieruit blijkt dat de gemeente beschikt over een vaste systematiek om boventallige ambtenaren te begeleiden bij het vinden van een nieuwe baan binnen of buiten de gemeente. De verantwoordelijkheid voor deze bemiddelingstrajecten ligt bij de boventallige ambtenaar zelf en de betrokken diensten en stadsdelen. Het BvWnW vervult vooral een faciliterende rol en monitort de voortgang van de bemiddelingstrajecten. Hiermee voert de gemeente beleid om de kosten van boventalligheid zoveel mogelijk te voorkomen.

Hier zijn wel kanttekeningen bij te plaatsen. De eerste kanttekening is het ontbreken van een sanctiebeleid voor ambtenaren die een na-wettelijke uitkering ontvangen. Door het ontbreken van dergelijk sanctiebeleid beschikt de gemeente niet over een instrument om bij deze ambtenaren af te dwingen dat zij zich voldoende inspannen om een nieuwe baan te vinden. De tweede kanttekening betreft het afwijkende mobiliteitsbeleid dat is gevoerd bij Stadstoezicht of dat van toepassing is op de Amsterdamse topambtenaren. Doordat in deze gevallen boventalligheid wordt uitgesteld (of in het geval van topambtenaren zelfs is uitgesloten) wordt in feite de periode verlengd waarin de desbetreffende ambtenaren aanspraak kunnen maken op volledige salarisdoorbetaling terwijl hun functie is komen te vervallen. Dit leidt tot hogere reorganisatiekosten ten opzichte van het reguliere mobiliteitsbeleid. Bij de Amsterdamse topambtenaren komt dit tot uitdrukking in het aantal topambtenaren (48) dat hoger is dan het aantal beschikbare topfuncties (36).

⁶¹ Bijlage kerncijfers mobiliteit, p.1. Het totaal aan 48 topambtenaren (gemeten per 1 februari 2013) is exclusief 6 topambtenaren die per 1 januari 2013 zijn overgegaan naar de *Wibautgroep*.

⁶² Van de huidige topambtenaren met een 'in-between' status heeft er één in 2008 deze status gekregen, één in 2009, vijf in 2010, vier in 2011 en één in 2013.

⁶³ Collegevoordracht BD2013-007772, 9 juli 2013, p.4. Zo zijn recent externe kandidaten aangenomen voor de functies van CFO, CIO, gemeentesecretaris en de stadsdeelsecretaris Zuidoost.

⁶⁴ In sommige gevallen speelt ook mee dat topambtenaren door ziekte niet beschikbaar zijn voor invulling van topfuncties. (bron: interview Team Organisatieontwikkeling d.d. 1 oktober 2013).

4.3 Maximale kosten boventalligheid in de gemeente Amsterdam

Ambtenaren in Amsterdam kunnen zodra zij boventallig worden aanspraak maken op een aantal, aaneengeschakelde, inkomensregelingen. Deze inkomensregelingen kosten de gemeente geld. Hoeveel hangt af van het verloop van het zoeken naar een nieuwe baan, de ondersteuning daarbij door de gemeente en het arbeidsverleden van de boventallige ambtenaar. De werkelijke kosten variëren dan ook sterk van geval tot geval. Op basis van de regelingen kan wel uitgerekend worden wat een boventallige ambtenaar (in theorie) de gemeente maximaal kan kosten. Hierna wordt deze berekening gemaakt aan de hand van gegevens over ruim 500 boventallige ambtenaren die in de administratie van BvWnW zijn opgenomen. Deze berekening gaat uit van het scenario dat een boventallige ambtenaar het bemiddelingstraject volledig doorloopt, maar daarna geen nieuwe baan weet te vinden. De mogelijkheid dat een boventallige ambtenaar vrijwillig ontslag neemt of een nieuwe baan vindt waarbij het nieuwe loon deels wordt aangevuld op basis van garantieregelingen is buiten beschouwing gelaten omdat deze gegevens niet bekend zijn. Voordat deze berekening wordt gemaakt, wordt eerst ingegaan op de details van de verschillende regelingen waarop een ambtenaar in dit scenario aanspraak kan maken.

Inkomensregelingen voor boventallige ambtenaren

Allereerst komt een boventallige ambtenaar in aanmerking voor een bemiddelingsstraject. Tijdens dit traject, dat in principe niet langer duurt dan 24 maanden, krijgt de ambtenaar zijn salaris volledig doorbetaald. Hiertegenover staat de verplichting om actief mee te werken aan het bemiddelingsstraject en indien mogelijk tijdelijke werkzaamheden voor de gemeente te verrichten. De ambtenaar heeft direct bij aanvang van zijn boventalligheid ook de keus om vrijwillig ontslag te nemen. Als hij dit binnen twee maanden doet komt hij in aanmerking voor een ontslagvergoeding. Deze ontslagvergoeding bedraagt minimaal 2 maandsalarissen (bij minder dan 5 dienstjaren bij de gemeente Amsterdam) en loopt op tot maximaal twee jaarsalarissen (bij een dienstverband van meer dan 29 jaar).

Als het bemiddelingstraject na 24 maanden afloopt zonder dat de ambtenaar binnen of buiten de gemeente een nieuwe functie heeft weten te vinden, volgt ontslag. Voor de ambtenaar betekent dit dat hij aanspraak kan maken op een WW-uitkering. De hoogte van de WW ligt op 70% van het laatst verdiende salaris met een maximum van ongeveer € 35.000.⁶⁵ Omdat de gemeente Amsterdam in de zin van de WW een 'eigen risico-drager' is, komen de volledige kosten van de WW-uitkering voor rekening van de gemeente. Afhankelijk van het arbeidsverleden van de ambtenaar (en eventueel eerder gedane aanspraken op de WW) duurt de WW-uitkering minimaal 3 maanden en maximaal 38 maanden. De WW uitkering wordt, afhankelijk van het salaris, nog verhoogd door de gemeente met de zogenoemde 'aanvullende uitkering'. Deze aanvulling kan oplopen tot 30% van het laatstverdiende salaris. Dit moet voorkomen dat

⁶⁵ In de eerste twee maanden van werkloosheid bedraagt het percentage voor de WW-uitkering 75% van het laatst verdiende salaris.

ambtenaren met een hoog inkomen bij werkloosheid er te sterk in inkomen op achteruit gaan.

Na afloop van de WW kan de ambtenaar, als hij ook tijdens de WW geen nieuwe baan heeft weten te vinden, aanspraak maken op de 'na-wettelijke uitkering'. Deze uitkering is gelijk aan de WW-uitkering (zonder aanvulling). De duur van deze uitkering hangt af van het aantal dienstjaren dat de ambtenaar in de gemeentesector werkzaam is geweest en zijn leeftijd toen hij deze dienstjaren maakte. De kosten van de na-wettelijke uitkering komen volledig voor rekening van de gemeente Amsterdam. In de onderstaande tabel worden de verschillende regelingen in detail beschreven.

Tabel 4.1 - Beschrijving regelingen boventalligheid

Regeling	Hoogte	Duur	Bron
Bemiddelingstraject	Gelijk aan volledige bezoldiging voorafgaand aan boventalligheid.	Maximaal 24 maanden en zolang de ambtenaar voldoende meewerkt aan het bemiddelingstraject. In uitzonderlijke situaties kan besloten worden het traject te verlengen.	NRGA 16.30/35/40
WW	In de eerste 2 maanden 75% van het SV-dagloon, daarna 70%. Het SV-dagloon is wettelijk gemaximeerd op € 195,96. Wat overeenkomt met een salaris van ongeveer € 51.000.	Afhankelijk van arbeidsverleden. In principe minimaal 3 maanden tot maximaal 38 maanden of het moment waarop de pensioengerechtigde leeftijd wordt bereikt. De werkelijk gewerkte jaren tot 1998 leveren elk één maand WW op. In de periode voor 1998 worden alle jaren meegeteld vanaf het jaar waarin de 18-jarige leeftijd werd bereikt.	UWV
Aanvullende uitkering	Het eerste jaar 10% bij een bezoldiging tot € 4.375 (20% bij bezoldiging tot € 5.250 en 30% bij bezoldigingen daarboven). Na het eerste jaar 0% bij een bezoldiging tot € 4.375 (10% bij bezoldiging tot € 5.250, 20% tot € 6.560 en 30% bij bezoldigingen daarboven).	Gelijk aan de duur van de WW.	NRGA 30a.8/9

Regeling	Hoogte	Duur	Bron
Na-wettelijke uitkering	Gelijk aan de WW-uitkering als deze zou zijn voortgezet. De ambtenaar wordt de optie geboden om de na-wettelijke uitkering in één keer af te laten kopen.	Afhankelijk van dienstjaren in de gemeentesector en de leeftijd waarop deze dienstjaren zijn gemaakt: <ul style="list-style-type: none"> • 1,4 maand per dienstjaar tot de leeftijd van 40 jaar; • 2 maanden per dienstjaar van 40 tot de leeftijd van 50 jaar; • 3 maanden per dienstjaar boven de leeftijd van 50 jaar. 	NRGA 30a.13/15/18

Maximaal mogelijke kosten van boventalligheid

De exacte kosten van boventalligheid zullen per individuele ambtenaar verschillen. De hiervoor benodigde berekening vereist maatwerk waarbij met allerlei specifieke aspecten rekening wordt gehouden die verder reiken dan alleen het laatstverdiende salaris en de leeftijd van de ambtenaar. Voorbeelden zijn het exacte arbeidsverleden van de ambtenaar, eventueel eerder gebruik van de WW-regeling en het aantal dienstjaren in de gemeentesector. Daarnaast is bij aanvang van de boventalligheid uiteraard niets bekend over het eventuele succes van de ambtenaar bij het vinden van een nieuwe baan. Dit betekent dat pas nadat de ambtenaar het volledige traject daadwerkelijk heeft doorlopen, duidelijkheid kan ontstaan over de werkelijke kosten van zijn boventalligheid.

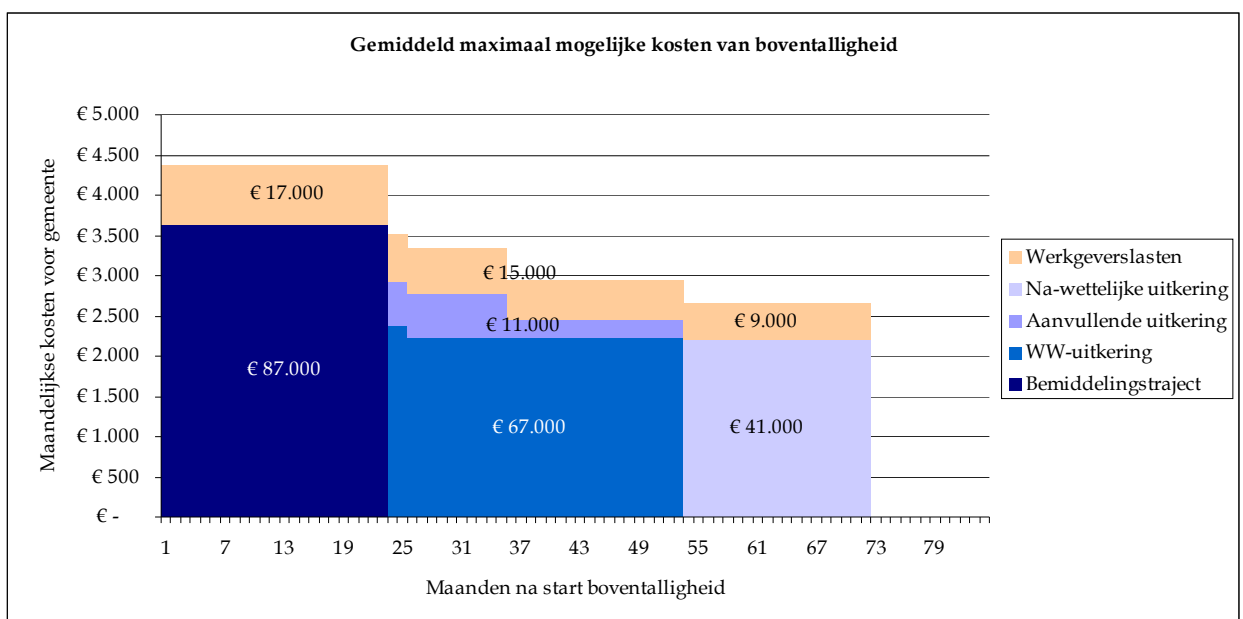
Hierna wordt een inschatting gemaakt van de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid. Voor deze inschatting is gebruik gemaakt van gegevens in het cliëntvolgsysteem van het BvWnW over boventallige ambtenaren in Amsterdam. In totaal gaat het om 511 ambtenaren van zowel de centrale stad als de stadsdelen. Het grootste deel is na juni 2010 boventallig geworden, een klein deel (43) is tussen 2008 en juni 2010 boventallig geworden. Aan de hand van deze gegevens is per boventallige berekend wat de maximaal mogelijke kosten voor de gemeente Amsterdam zijn. Het uitgangspunt daarbij is dat de ambtenaar het volledige bemiddelingstraject doorloopt en vervolgens ook maximaal aanspraak maakt op WW, de aanvullende uitkering en de na-wettelijke uitkering. Er wordt geen rekening gehouden met ontslagvergoedingen, afkoopregelingen of garantieregelingen. De hierna volgende berekening van de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid is een grove schatting. Voor de berekening zijn verschillende aannames gebruikt als de benodigde gegevens niet in het cliëntvolgsysteem beschikbaar waren. Ook zijn wij uitgegaan van de arbeidsvoorwaarden zoals die per juli 2013 gelden. Deze aannames zijn terug te vinden in bijlage IV.

Op basis van de beschikbare gegevens over 511 boventallige ambtenaren in het cliëntvolgsysteem van Bureau van Werk naar Werk bedragen de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid van deze ambtenaren voor de gemeente Amsterdam (inclusief stadsdelen) zo'n € 126,5 miljoen. Deze kosten worden niet in één jaar gemaakt, maar gedurende de gehele periode dat deze ambtenaren boventallig zijn en gebruik kunnen maken van WW, aanvullende en na-wettelijke regelingen. Gemiddeld genomen duurt deze periode zo'n 6 jaar (72 maanden) per boventallige. Het grootste deel van de kosten van boventalligheid wordt veroorzaakt door de volledige doorbetaling tijdens het bemiddelingstraject van 2 jaar: ruim € 53 miljoen. De kosten van de WW (en de aanvulling daarop) bedragen in totaal ongeveer € 47,5 miljoen. De aansluitende uitkering kost ruim € 25 miljoen. Gemiddeld genomen kan een boventallige ambtenaar de gemeente Amsterdam maximaal € 247.500 kosten. De variatie in de maximale kosten per boventallige zijn weergegeven in kader 4.3. In figuur 4.2 zijn deze kosten voor de 'gemiddelde' boventallige ambtenaar gestileerd uitgesplitst.

Kader 4.3 - Variatie in maximaal mogelijke kosten per boventallige

De maximaal mogelijke kosten verschillen sterk per boventallige. Dit komt omdat de kosten onder meer afhankelijk zijn van leeftijd, inschaling en arbeidsverleden. Een ambtenaar geboren rond begin jaren '60 die zijn hele leven in de gemeentesector werkzaam is geweest kan bijvoorbeeld ruim 10 jaar nadat hij boventallig werd aanspraak maken op loondoorbetaling en aansluitend WW, aanvullende en na-wettelijke regelingen. Als dezelfde ambtenaar in de hoogste salarisschaal (18) is aangesteld, dan kunnen de kosten voor de gemeente in totaal uitkomen op bijna € 0,75 miljoen. Ter illustratie van de variatie: van de 511 boventallige ambtenaren bedroegen de laagste maximaal mogelijke kosten die wij hebben waargenomen ongeveer € 45.000.

Figuur 4.2 - Componenten van gemiddeld maximaal mogelijke kosten van boventalligheid



4.4 Werkelijke kosten boventalligheid in de gemeente Amsterdam

De werkelijke kosten van boventalligheid zullen aanzienlijk lager zijn dan de maximaal mogelijke kosten. Het is immers de bedoeling van de gemeente dat boventallige ambtenaren een nieuwe baan vinden. Zodra een ambtenaar een nieuwe baan heeft gevonden betekent dit dat (afgezien van eventuele garantieregelingen) de gemeente geen kosten meer voor hem maakt. Hoe groot de werkelijke kosten van boventallige ambtenaren in Amsterdam zijn, wordt niet bijgehouden.

Om deze reden hebben wij een berekening gemaakt die deze werkelijke kosten benadert op basis van de gegevens van 511 boventalligen uit de administratie van BvWnW. Vervolgens wordt de uitkomst van deze benadering vergeleken met de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid. Deze vergelijking valt uiteen in twee delen. Allereerst wordt gekeken naar de kosten die maximaal mogelijk waren in vergelijking met de kosten die *tot nu toe* gemaakt zijn. Daarna worden de totale kosten van boventalligheid vergeleken waarbij een inschatting wordt gemaakt van de nog te maken kosten in de toekomst voor deze groep boventalligen.

4.4.1 Vergelijking van kosten boventalligheid tot nu toe

Voor deze benadering is allereerst gekeken naar de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid die *tot nu toe* gemaakt hadden kunnen worden. Theoretisch had de boventalligheid van deze 511 ambtenaren de gemeente tot nu toe bijna € 47 miljoen kunnen kosten. Deze maximale kosten zijn vervolgens gecorrigeerd voor de werkelijke duur van het bemiddelingstraject en de uitkomst van het bemiddelingstraject: een nieuwe baan of verplicht ontslag. In het geval van ontslag is geen informatie beschikbaar over de mate waarin deze ambtenaren later alsnog een nieuwe baan vinden. In deze gevallen is de aanname gehanteerd dat zij hierin niet slagen en de gemeente de voortdurende kosten van WW, aanvullende uitkering en de aansluitende uitkering draagt.

Van de 511 boventalligen hebben er inmiddels (juli 2013) 225 een nieuwe baan gevonden. In 33 gevallen zijn ambtenaren ontslagen en de WW ingegaan. De resterende 253 ambtenaren lopen nog in hun bemiddelingstraject dat kan uitmonden in een nieuwe baan of in ontslag. Tot het moment van dit onderzoek hebben de 511 boventalligen, bij benadering, de gemeente bijna € 35 miljoen gekost aan loondoorbetaling, WW, aanvullende uitkering en de aansluitende uitkering. Dit is aanmerkelijk lager dan de maximaal mogelijke kosten die tot dit moment gemaakt hadden kunnen worden: bijna € 47 miljoen. Dit betekent dat de gemeente er, ten opzichte van de maximale kosten, in is geslaagd om € 12 miljoen door mobiliteitsbeleid te besparen op de kosten van boventalligheid.

Tabel 4.2 - Maximale en werkelijke kosten totaal tot nu toe (15 juli 2013)

	totaal
Maximaal mogelijke kosten tot nu toe	€ 46.875.014
Benadering werkelijke kosten tot nu toe	€ 34.763.222
% van maximaal mogelijke kosten	74%

4.4.2 Vergelijking van totale kosten boventalligheid

Voor een benadering van de totale werkelijke kosten van boventalligheid lijkt het voor de hand te liggen om de verhouding tussen de maximale en werkelijke kosten (74%) te extrapoleren. Dit zou echter voorbijgaan aan het feit dat een groot deel van de boventalligen pas recent daadwerkelijk boventallig is geworden. Deze recente boventalligen zitten nog vaak in het begin van hun bemiddelingstraject. Deze groep boventalligen geeft daardoor zowel het aantal succesvol naar een nieuwe baan bemiddelde ambtenaren te laag weer, als de werkelijke kosten van hun boventalligheid. Om deze reden wordt hierna de werkelijke kosten per boventallige bepaald aan de hand van de groep ambtenaren die in 2010 boventallig zijn geworden. Deze ambtenaren zouden op het moment van onderzoek allemaal het bemiddelingstraject moeten hebben doorlopen en inmiddels dus een nieuwe baan hebben of zijn ontslagen. Dit betekent dat (met uitzondering van een benadering voor de voortdurende kosten van ambtenaren die in de WW terecht zijn gekomen na ontslag) de werkelijke kosten voor deze groep volledig in beeld zijn.

In 2010 werden in totaal 113 ambtenaren boventallig. Van deze 113 ambtenaren zijn er 83 in een nieuwe baan terecht gekomen. In totaal zijn er 11 ambtenaren ontslagen en in 19 gevallen loopt het bemiddelingstraject nog steeds. Per boventallige uit 2010 bedragen de werkelijke kosten voor de gemeente bijna € 137.000. Opvallend is het verschil tussen de kosten van boventalligen die een baan hebben gevonden en de boventalligen die zijn ontslagen: € 75.000 ten opzichte van € 230.000. Als een ambtenaar nog steeds in een bemiddelingstraject zit zijn de kosten per boventallige gemiddeld nog veel hoger: € 350.000.

De werkelijke kosten van de in 2010 boventallig geworden ambtenaren bedroegen in totaal ongeveer € 15 miljoen. Dit is 50% van de maximaal mogelijke kosten voor dezelfde groep boventalligen uit 2010 (bijna € 31 miljoen). Als we dit percentage toepassen op de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid voor alle 511 boventalligen (€ 126,5 miljoen) levert dit een benadering op van de werkelijke totale kosten van boventalligheid: bijna € 63 miljoen. Per boventallige komt dit neer op gemiddeld ruim € 122.000.

Tabel 4.3 - Maximale en werkelijke kosten boventalligen gebaseerd op boventalligen uit 2010

	Boventalligen uit 2010		Alle boventalligen	
	Totaal	Per boventallige	Totaal	Per boventallige
Maximaal mogelijke kosten	€ 30.892.145	€ 275.823	€ 126.452.444	€ 247.461
Benadering werkelijke kosten	€ 15.307.530	€ 136.674	€ 62.659.117	€ 122.621
% van maximaal mogelijke kosten	50%	50%	50%	50%

4.5 Gevoeligheden werkelijke kosten

De hoogte van de werkelijke kosten van boventalligheid is in de praktijk afhankelijk van allerlei factoren die betrekking hebben op de boventallige ambtenaar zelf, het verloop van het bemiddelingstraject en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Om deze reden hebben wij onderzocht hoe gevoelig de hoogte van de benaderde totale werkelijke kosten van boventalligheid zijn voor variaties in deze drie factoren.

4.5.1 Scenario's gevoeligheden

In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op drie belangrijke factoren. Daarbij wordt telkens bekeken welke inspanningen de gemeente heeft geleverd en hoe gevoelig de werkelijke kosten van boventalligheid voor deze factoren zijn. Het gaat om:

- het plaatsingspercentage van boventallige ambtenaren;
- de lengte van het bemiddelingstraject;
- het verrichten van tijdelijke werkzaamheden.

Plaatsingspercentage van boventallige ambtenaren

Het bekorten van de bemiddelingstijd is een goed middel om de kosten van de boventalligheid te beperken. Ten eerste omdat op deze manier de boventallige ambtenaar niet de volledige 24 maanden zijn volledige salaris ontvangt. Ten tweede omdat door het vinden van een nieuwe baan ambtenaren geen aanspraak zullen maken op WW, de aanvulling daarop en de na-wettelijke uitkering. Om het plaatsingspercentage te verhogen en zo de kosten van boventalligheid te beperken heeft de gemeente onlangs haar mobiliteitsbeleid aangescherpt. Het CMT heeft uitgesproken dat de gemeente de ambitie heeft om jaarlijks 40% van de boventalligen uit te laten stromen naar een nieuwe functie binnen of buiten de gemeente.⁶⁶ Dit houdt in dat over een periode van twee jaar 80% van de boventalligen wordt geplaatst. Het is niet bekend of en op welk plaatsingspercentage de gemeente hiervoor stuurde. Op basis van de administratie van BvWnW hebben wij per 'jaargang' geanalyseerd wat het bereikte uitstroompercentage is. Hierbij hebben wij alleen de uitstroom die leidt tot een nieuwe baan of pensionering meegerekend. De uitkomst van onze analyse is in tabel 4.4 weergegeven.⁶⁷

⁶⁶ Interview BvWnW, d.d. 15 juli 2013.

⁶⁷ De 22 ambtenaren uit onze selectie van 511 die voor 2010 boventallig zijn geworden, hebben wij in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.4 - Uitstroom van boventallige ambtenaren naar werk of pensioen per jaargang⁶⁸

Jaargang	Totaal aantal boventalligen	In 2010		In 2011		In 2012		In 2013 (juli) ⁶⁹	
		#	%	#	%	#	%	#	%
Boventallig geworden in 2010	112	14	13%	43	38%	75	67%	82	73%
Boventallig geworden in 2011	104			16	15%	37	36%	51	49%
Boventallig geworden in 2012	185					20	11%	61	33%
Boventallig geworden in 2013	78							11	14%

Uit de tabel blijkt dat het streven om jaarlijks 40% van de boventalligen uit te laten stromen nog niet wordt gehaald. Voor de jaargangen 2010 en 2011 is binnen drie jaar 67% (respectievelijk 49%) daadwerkelijk uitgestroomd naar een nieuwe baan of met pensioen gegaan. Het is natuurlijk mogelijk dat meer recente 'jaargangen' in vergelijking tot het jaargang 2010 en 2011 beter geplaatst zullen worden vanwege het begin 2013 aangescherpte mobiliteitsbeleid. Deze aanscherping richt zich voornamelijk op het vergroten van het aantal plaatsingen van boventallige ambtenaren op interne vacatures. In tabel 4.5 is op basis van maandrapportages van BvWnW het aantal boventallige ambtenaren dat een nieuwe interne functie heeft gekregen afgezet tegen het aantal openstaande vacatures.

Tabel 4.5 - Percentage plaatsingen over het aantal vaste vacatures waarop is gematcht

Periode	Aantal vacatures waarop is gematcht	Aantal vaste plaatsingen	Succes percentage*
Januari 2013	18	4	22,2%
Februari 2013	26	8	30,8%
Maart 2013	18	2	11,1%
April 2013	11	2	18,2%
Mei 2013	8	1	12,5%
Juni 2013	8	0	0%
Juli 2013	5	0	0%

* Het percentage plaatsingen is berekend over het aantal vacatures waarop is gematcht

Uit deze tabel is op te maken dat de plaatsing op interne vaste vacatures vooral in de periode januari en februari 2013 sterk toenam. Na deze periode neemt het matchingspercentage echter snel af. Dit kan deels samenhangen met het feit dat bij de laatste maanden (juni en juli) de sollicitatieprocedures wellicht nog niet zijn afgerond. Het is daardoor mogelijk dat het aantal gerealiseerde plaatsingen in deze maanden nog zal

⁶⁸ De uitstroom is per kalenderjaar gemeten. Dit betekent dat voor in 2010 boventallig geworden ambtenaren bij 'in 2010' het aantal uitgestroomde boventalligen is geteld dat in 2010 is uitgestroomd.

⁶⁹ De uitstroom in 2013 is gemeten tot en met de peildatum van dit onderzoek, d.d. 15 juli 2013. De resultaten uit dit halfjaar zijn hierdoor niet zonder meer vergelijkbaar met de eerdere (hele) jaren.

toenemen. Desondanks is er nog geen sprake van een zichtbaar effect van de aanscherping van het mobiliteitsbeleid. Recent heeft het SHP een schouw uitgevoerd op de boventallige ambtenaren. Uit deze schouw bleek dat een grote groep (ca. 46%) wegens leeftijd of andere omstandigheden niet plaatsbaar is. Voor deze groep wordt onderzocht of door middel van maatwerk een andere oplossing dan aanspraak op de WW mogelijk is. Dit nog te ontwikkelen 'arrangement' betekent dat de doelstelling om jaarlijks 40% van de boventalligen te plaatsen wellicht niet haalbaar is.⁷⁰

Om te illustreren hoe groot de invloed van succesvolle bemiddeling op de werkelijke kosten van boventalligheid zijn in onderstaande tabel twee scenario's doorgerekend. Deze scenario's (scenario 1: 50% succesvolle bemiddeling; scenario 2: 100% succesvolle bemiddeling) zijn afgezet tegen de werkelijke kosten berekend op basis van het percentage succesvolle bemiddeling bij boventalligen uit 2010: 73%.

Tabel 4.6 - Maximale en werkelijke kosten gecorrigeerd voor plaatsing gebaseerd op cohort 2010

	Boventalligen uit 2010		Alle boventalligen	
	Totaal	Per boventallige	Totaal	Per boventallige
Maximaal mogelijke kosten	€ 30.892.145	€ 275.823	€ 126.452.444	€ 247.461
Benadering werkelijke kosten (succesvolle bemiddeling: 73%)	€ 15.307.530	€ 136.674	€ 62.659.117	€ 122.621
Scenario 1: benadering werkelijke kosten bij succesvolle bemiddeling van 50%	€ 19.319.309	€ 172.494	€ 79.080.743	€ 154.757
Scenario 2: benadering werkelijke kosten bij succesvolle bemiddeling van 100%	€ 8.407.181	€ 75.064	€ 34.413.558	€ 67.346

Lengte bemiddelingstraject

Uit de administratie van BvWnW blijkt dat niet bij iedere boventallige ambtenaar de maximale bemiddelingstermijn van 24 maanden wordt toegepast. In totaal zijn er 81 boventallige ambtenaren langer dan 24 maanden in traject geweest. Gemiddeld genomen zijn deze ambtenaren bijna een jaar langer in bemiddeling: ongeveer 35 maanden. Uitschieters doen zich voor naar een totale bemiddelingsduur van 4 á 5 jaar. In 41 gevallen loopt het bemiddelingstraject nog steeds.

Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor het feit dat de bemiddelingstermijn bij bepaalde ambtenaren wordt overschreden. Ten eerste is het mogelijk dat er overschrijding is omdat de boventallige zicht heeft op een nieuwe, vaste functie. Het Sociaal Plan maakt voor deze boventallige ambtenaren een uitzondering om de termijn te verlengen, zo lang er maar binnen redelijke termijn zicht is op een nieuwe functie. Wat een redelijke termijn is, wordt niet verduidelijkt in het Sociaal Plan.⁷¹

⁷⁰ Emails SHP, d.d. 22 oktober 2013 en het d.d. 23 oktober 2013 toegezonden bestand 130922 flankerende p-maatregelen def.doc.

⁷¹ Artikel 16.36 NRGa lid 4.

Uit onze analyse blijkt dat van de 81 kandidaten die de termijn overschrijden, 25 boventalligen binnen een half jaar een nieuwe vaste baan wisten te vinden. Omdat deze periode zo kort is, is het financieel effect van deze verlenging beperkt. Hoewel de verlenging van de termijn de gemeente geld kost, is het in dit geval niet perse ongunstig voor de gemeente omdat de boventallige geen aanspraak zullen maken op WW, de aanvulling daarop en de na-wettelijke uitkering.

Een andere verklaring is dat er voor een reorganisatie een apart Sociaal Plan wordt opgesteld waarin andere termijnen zijn overeengekomen. Met ingang van 2010 zou dit niet meer moeten voorkomen omdat het Sociaal Plan Amsterdam 2010 van toepassing is op alle reorganisaties binnen de gemeente Amsterdam.⁷² In sommige gevallen vallen de boventalligen uit de administratie van BvWnW onder voor 2010 opgestelde afwijkende sociale plannen. Zo zijn er enkele kandidaten die onder het Sociaal Plan van de voormalige Dienst Amsterdam Beheer (DAB) uit 2007 vallen. Bij hoeveel van de 81 kandidaten dit het geval is, is niet inzichtelijk in de administratie van BvWnW. Ook komt het voor dat de boventallige ambtenaar en de desbetreffende dienst maatwerkafspraken hebben gemaakt die afwijken van het Sociaal Plan Amsterdam 2010. In principe zou dit niet mogelijk moeten zijn (bij alle reorganisaties die na 2010 zijn gestart moet het huidige Sociaal Plan gelden), maar het komt in de praktijk wel voor.⁷³ Hoe vaak dergelijke afwijkingen zich voordoen is niet inzichtelijk voor BvWnW.⁷⁴

Ten slotte is het nog mogelijk dat de gemeente Amsterdam zich als werkgever onvoldoende heeft ingespannen voor het bemiddelingstraject of dit traject onvoldoende heeft gedocumenteerd. De werkgever is bijvoorbeeld verplicht om te beschikken over een getekende trajectovereenkomst en om per boventallige ambtenaar een plan van aanpak op te stellen. Het ontbreken van deze documenten kan tot gevolg hebben dat de centrale toetsingscommissie geen akkoord geeft voor ontslagverlening. Eind 2012 (oktober en november) beschikte BvWnW maar in 18% van de gevallen over getekende trajectovereenkomsten.⁷⁵ Sinds december 2012 is dit percentage sterk toegenomen waardoor nu in ongeveer 80% van de gevallen een getekende trajectovereenkomst beschikbaar is.⁷⁶ Ten aanzien van de aanwezigheid van een plan van aanpak in het CVS doet zich dezelfde ontwikkeling voort. Eind 2012 was slechts in ongeveer 20% van de gevallen een plan van aanpak beschikbaar maar inmiddels ligt dit percentage sinds december 2012 rond de 85%.⁷⁷

De overschrijding van de maximale bemiddelingstermijn leidt tot hogere kosten van boventalligheid voor de gemeente. Deze hogere kosten worden vooral veroorzaakt doordat wordt afgeweken van het Sociaal Plan Amsterdam 2010 of doordat de ge-

⁷² Draaiboek reorganisatieproces, gemeente Amsterdam, d.d. maart 2010.

⁷³ Argumentatie inzake overschrijden 2^e jaar trajectovereenkomst Sociaal Plan, d.d. onbekend.

⁷⁴ Interview BvWnW, d.d. 2 oktober 2013.

⁷⁵ (Stoplicht)rapportage van verplichte mobiliteitskandidaten BvWnW, d.d. oktober en november 2012.

⁷⁶ (Stoplicht)rapportage van verplichte mobiliteitskandidaten, BvWnW, d.d. december tot en met juli 2013.

⁷⁷ (Stop)lichtrapportage van verplichte mobiliteitskandidaten, BvWnW, d.d. oktober 2012 tot en met juli 2013.

meente zich onvoldoende heeft ingespannen tijdens het bemiddelingstraject (of deze inspanning niet goed heeft gedocumenteerd). Uit de analyse van in 2010 boventallig geworden ambtenaren blijkt dat de overschrijding van de maximale bemiddelings-termijn bijna € 1,5 miljoen heeft gekost.⁷⁸ Extrapolatie van deze uitkomst naar alle boventalligen geeft aan dat overschrijding in totaal de gemeente Amsterdam bijna € 6 miljoen kan gaan kosten. In tabel 4.7 is in scenario 3 weergegeven wat, bij benadering, de werkelijke kosten van boventalligheid zouden zijn als de maximale bemiddelings-termijn van 24 maanden niet zou worden overschreden.

Tabel 4.7 - Maximale en werkelijke kosten gecorrigeerd voor bemiddeling gebaseerd op cohort 2010

	Boventalligen uit 2010		Alle boventalligen	
	Totaal	Per boventallige	Totaal	Per boventallige
Maximaal mogelijke kosten	€ 30.892.145	€ 275.823	€ 126.452.444	€ 247.461
Benadering werkelijke kosten (34% langer dan 24 maanden in traject)	€ 15.307.530	€ 136.674	€ 62.659.117	€ 122.621
Scenario 3: benadering werkelijke kosten zonder overschrijding van 24 maanden bemiddeling	€ 13.942.487	€ 124.486	€ 57.071.515	€ 111.686

Tijdelijke werkzaamheden

Tijdelijk werk kan de kosten van boventalligheid verminderen als het ertoe leidt dat personeelskosten, die anders noodzakelijk waren om dit tijdelijke werk uit te voeren, worden bespaard. Dit is bijvoorbeeld het geval als een boventallige ambtenaar werk verricht op een onvervulde formatieplaats. Een ander voorbeeld is de inzet van een boventallige ambtenaar in een project waarvoor tijdelijk (extern) budget beschikbaar is.

In de praktijk blijkt het voor BvWnW moeilijk om van diensten en stadsdelen betrouwbare informatie te krijgen over het soort tijdelijke werkzaamheden dat wordt verricht. Aanvankelijk werd hier nog wel over gerapporteerd, maar inmiddels is hiermee gestopt. Uit de beschikbare informatie over het soort verrichte tijdelijke werkzaamheden ontstaat het beeld dat een groot deel van de boventallige ambtenaren niet dergelijk 'kostenbesparend' werk verricht. Ook blijkt van een deel van deze ambtenaren niet bekend wat voor soort werk zij doen. Gemiddeld genomen is van ongeveer 25% bekend dat zij werk verrichten dat voor de gemeente leidt tot een kostenbesparing. In tabel 4.8 zijn de rapportages van BvWnW hierover samengevat.

⁷⁸ Van de 112 in 2010 boventallig geworden ambtenaren was in 39 gevallen sprake van een overschrijding van de maximale bemiddelingstermijn.

Tabel 4.8 - Tijdelijke werkzaamheden door boventallige ambtenaren

Periode rapportage BvWnW	Boventalligen	Verricht tijdelijk werk		Tijdelijk werk met besparing ⁷⁹		Tijdelijk werk zonder besparing ⁸⁰		Onbekend	
		#	%	#	%	#	%	#	%
1 mei tot en met 31 augustus 2011	161	136	84%	8	5%	58	36%	25	16%
1 september tot en met 31 december 2011	154	131	85%	43	28%	63	41%	48	15%
1 januari 2012 tot en met 30 april 2012	219	195	89%	50	23%	95	43%	50	11%
1 mei tot en met 31 augustus 2012	212	183	86%	72 ⁸¹	34%	108	51%	3	14%
1 september tot en met 31 december 2012	202	178		-		-		-	
1 januari 2013 tot en met 30 april 2013	180	152		-		-		-	

Bron: 4-maandsrapportages BvWnW

In welke mate dit soort 'kostenbesparend' werk de kosten van de salarisdoorbetaling tijdens het bemiddelingstraject daadwerkelijk compenseert hangt allereerst af van de hoeveelheid werktijd die de boventallige ambtenaar aan dit tijdelijk werk besteed. Afgesproken is dat boventallige ambtenaren tenminste 20% van hun werktijd mogen gebruiken voor hun eigen ontwikkeling en het zoeken naar een nieuwe baan. Dit betekent dat in principe tijdelijk werk ten hoogste 80% van de kosten van het bemiddelingstraject kan compenseren. Hoeveel tijd boventallige ambtenaren daadwerkelijk aan tijdelijke werkzaamheden besteden is echter niet bekend bij BvWnW. Daarnaast is de mate van compensatie afhankelijk van het niveau van de tijdelijke werkzaamheden. Als dit lager ligt dan de oorspronkelijke functie van de boventallige ambtenaar, dan kan tijdelijk werk de kosten van boventaligheid niet volledig compenseren. De inschatting is dat de verrichte werkzaamheden vaak enkele salarisschalen onder het oude functie-niveau liggen, maar informatie over het niveau van de tijdelijke werkzaamheden is niet bekend bij BvWnW. ⁸² In tabel 4.9 zijn de kosten van boventaligheid te zien als 25% (scenario 4) of 80% (scenario 5) van de tijdelijke werkzaamheden kostenbesparend zouden zijn.

⁷⁹ Bestaat uit categorieën: binnen eigen organisatie/ op formatie, binnen eigen organisatie/ incidentele projectgelden en buiten eigen organisatie / betaald.

⁸⁰ Bestaat uit categorieën: binnen eigen organisatie/ bovenformatief, binnen eigen organisatie/ frictiebudget, en buiten eigen organisatie/ onbetaald.

⁸¹ Inclusief zeven boventalligen die voor 50% betaald werk verrichtten.

⁸² Interview gemeentesecretaris, d.d. 16 september 2013

Tabel 4.9 - Maximale en benadering werkelijke kosten gecorrigeerd voor tijdelijk werk

	Boventalligen uit 2010		Alle boventalligen	
	Totaal	Per boventallige	Totaal	Per boventallige
Maximaal mogelijke kosten	€ 30.892.145	€ 275.823	€ 126.452.444	€ 247.461
Benadering werkelijke kosten (0% tijdelijk werk dat kostenbesparing oplevert)	€ 15.307.530	€ 136.674	€ 62.659.117	€ 122.621
Scenario 4: benadering werkelijke kosten (25% tijdelijk werk dat kostenbesparing oplevert)	€ 12.748.716	€ 113.828	€ 52.184.991	€ 102.123
Scenario 5: benadering werkelijke kosten (80% tijdelijk werk dat kostenbesparing oplevert)	€ 7.119.327	€ 63.565	€ 29.141.915	€ 57.029

4.5.2 Conclusie

De gemeente Amsterdam slaagt erin om de kosten van boventalligheid te beperken maar kan deze nog verder terugdringen door meer inspanningen te verrichten op de genoemde factoren. Het plaatsen van boventallige ambtenaren leidt tot een grote kostenreductie. Onlangs heeft de gemeente de ambitie uitgesproken om per jaar 40% van de boventalligen te plaatsen. De resultaten van deze aanscherping zijn echter nog niet zichtbaar en het is, gezien de recente schouw van SHP, de vraag of de doelstelling van 40% realistisch is. De gemeente kan de kosten van boventalligheid verder terug brengen door de maximale bemiddelingstermijn strikter te handhaven. Dit kan leiden tot een besparing van in totaal € 6 miljoen. Ook ten aanzien van tijdelijke werkzaamheden kan de gemeente verdere besparing realiseren. Doordat inzicht in tijdelijke werkzaamheden ontbreekt, is de gemeente niet goed in staat om effectief op tijdelijke inzet van boventallige ambtenaren te sturen.

4.6 Conclusie

De gemeente voert beleid om de kosten van boventalligheid als gevolg van reorganisaties zoveel mogelijk te beperken. Het belangrijkste instrument hiervoor is het mobiliteitsbeleid waarmee boventallige ambtenaren begeleid worden bij de zoektocht naar een nieuwe baan binnen of buiten de gemeente. Een groot deel van de boventallige ambtenaren slaagt hier ook in. Dit levert de gemeente ook geld op. Gemiddeld genomen kan een boventallige ambtenaar door allerlei regelingen ruim € 247.000 kosten. Voor de onderzochte 511 boventalligen zou dit in totaal neerkomen op ruim € 126 miljoen. Doordat ambtenaren een baan weten te vinden dalen deze kosten, bij benadering, tot ruim € 62 miljoen.

Dit bedrag is sterk afhankelijk van de toekomstige ontwikkeling in het aantal ambtenaren dat succesvol een nieuwe baan weet te vinden. Als dit, bijvoorbeeld door economische tegenwind, moeilijker wordt, zal dit leiden tot hogere kosten van boventalligheid voor de gemeente. Meer ambtenaren zullen dan aanspraak maken op WW, de aanvulling daarop en de na-wettelijke uitkering. Om dit in de toekomst te voorkomen heeft de gemeente recent het mobiliteitsbeleid aangescherpt. Het is momenteel nog te vroeg om een uitspraak te kunnen doen over het effect van de recent ingezette aanscherping van het mobiliteitsbeleid. Vooralsnog is er geen overtuigend effect zichtbaar en het is, gezien de recente schouw van SHP, de vraag of de doelstelling van 40% realistisch is.

Ondanks de gerealiseerde besparing van ruim € 64 miljoen heeft de gemeente mogelijkheden om meer kosten te besparen. Ten eerste zou een meer strikte handhaving van de maximale duur van de bemiddelingstrajecten voor boventallige ambtenaren tot € 6 miljoen kunnen opleveren. Daarnaast kan groter inzicht in de tijdelijke werkzaamheden van boventallige ambtenaren de gemeente in staat stellen te bewaken dat deze zoveel mogelijk nuttig, kostenbesparend, werk doen. Op dit moment is het inzicht hierin niet voldoende. Ook het ontbreken van een sanctiebeleid voor de na-wettelijke uitkering en afwijkingen op het mobiliteitsbeleid dragen niet bij aan een kostenbesparend mobiliteitsbeleid.

Bijlage I - Lijst met geïnterviewde personen

Bestuursdienst

- Jan Boerema Bestuursadviseur DMC
- Arjan van Gils Gemeentesecretaris
- Edwin van der Kraan Teamleider werkgeverschap DMC
- Rick Verhoeven Hoofd p-control DMC
- Rob van der Weijden Medewerker HR beleidsinformatie DMC
- Vincent van Woerkom Directeur DMC

COR

- Judith Lips Plaatsvervangend voorzitter
- Jan Mollema Secretaris COR
- Jeroen Verhulst Voorzitter COR

Servicehuis Personeel

- Loes Cramer Organisatie/loopbaanadviseur BvWnW
- Jan Dinee Medewerker PSA
- Ruud Poll Manager bureau van werk naar werk
- Maria Sarlemijn Adviseur beleidsrealisatie bedrijfsvoering
- Arie Visser (telefonisch) Manager personeelsvoorzieningen SHP

Programmteam Organisatieontwikkeling

- Frank van Erkel Programmadirecteur
- Anne Klerks Lid Programmteam
- Madelon Verholen Lid Programmteam

Bijlage II - Geraadpleegde documenten

Gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam

BD2012-000593, Collegevoordracht *Overzicht reorganisaties bij gemeentelijke diensten*, 21 februari 2012.
Besluitenlijst CMT, d.d. 9 januari 2013
Doelgericht op afstand, 2008
Draaiboek reorganisatieproces, d.d. maart 2010
Herziening regeling risicovolle projecten, juli 2011
Nieuwe Rechtspositieregeling Gemeente Amsterdam (NRGA), d.d. 1 mei 2013
Personeelsmonitor 2011, d.d. mei 2012
Plan reorganisatieontwikkeling. Naar een sterker Amsterdam, d.d. mei 2013
Sociaal Plan Gemeente Amsterdam, d.d. 30 maart 2010

Commissie EZP

Brief raadscommissie EZP met als onderwerp *Overzicht boventaligheid naar salarisschaal*, d.d. 26-8-2013

Servicehuis Personeel (SHP)

BD2010-004101, Spoedvoordracht voor collegevergadering *Gemeentebrede uitrol Bureau van Werk naar Werk*, d.d. 19 juni 2010
Begroting BvWnW 2012-2016, datum onbekend, ontvangen op
Maandrapportages BvWnW aan CMT, van januari 2013 tot en met augustus 2013
NOLOC registratie loopbaanadviseurs, datum onbekend, ontvangen op d.d. 24 september 2013
Stoplichtrapportages van verplichte mobiliteitskandidaten oktober 2012 tot en met juli 2013 (BvWnW)
Viermaandsrapportages BvWnW, van september 2012 tot en met april 2013

Overige bronnen

Rekenkamer

rapport *Gemeentelijke regie in het jeugd domein. Wat niet weet, wat wel deert*, mei 2013.

Bijlage III - Evaluaties

De rekenkamer onderzocht kwalitatief de evaluaties die wel op papier beschikbaar zijn. Doordat het er slechts drie waren, is de analyse beperkt. We hebben onderzocht of de elementen zoals deze bij fase 4 in het draaiboek en in paragraaf 3.1.1. zijn vermeld, opgenomen zijn in deze evaluaties.

De onderzochte evaluaties zijn van het Ingenieursbureau Amsterdam, namelijk een evaluatie van de reorganisaties *Ontlechten GSM* en *Vernieuwing bedrijfsvoering* en een evaluatie van een afgeronde reorganisatie van de Dienst Stadstoezicht, *Efficiënte bedrijfsvoering*. Daarnaast hebben wij, op suggestie van DMC, ook gekeken naar de inhoud van evaluaties van verzelfstandigingen die in deze gevallen verplicht zou zijn.⁸³ Deze uitbreiding zou het mogelijk maken om meer dan de 3 beschikbare evaluaties te beoordelen. Bij de zes door DMC aangeleverde verzelfstandigingen waren er twee die ook in de enquête al opgenomen waren.⁸⁴

Ontlechten GSM (IBA)

Bij de eerste evaluatie gaat het om een tussentijdse evaluatie. Daarvoor is, blijkt uit de toelichting in de evaluatie, bewust gekozen om inzicht te krijgen in de ervaringen en resultaten tot dat moment en de informatie hiervan te gebruiken bij het verdere verloop van het reorganisatieproces. Uit de stukken blijkt dat de OR er bij betrokken is, de ervaringen en 'tevredenheid' van de medewerkers middels vragenlijsten en interviews zijn betrokken. Knelpunten tijdens de uitvoering worden beschreven en direct gebruikt om verbeteringen aan te brengen. De informatie die uit de vragenlijsten en interviews komt wordt ook gebruikt om verbetervoorstellen en aanbevelingen te formuleren voor het lopende reorganisatieproces. Expliciet wordt aangegeven leerpunten voor toekomstige reorganisaties uit het huidige reorganisatieproces te halen. Het enige onderdeel dat niet aan bod komt in de evaluatie zijn de financiële aspecten; hieraan wordt geen aandacht besteed. De overige elementen van het draaiboek zijn allemaal opgenomen.

Vernieuwing bedrijfsvoering (IBA)

De tweede evaluatie betreft ook een tussentijdse evaluatie. Daarvoor is gekozen omdat de organisatie inzicht wilde krijgen in de voortgang van de reorganisatie en wilde kijken wat er verbeterd kon worden. Uit de stukken blijkt dat de OR betrokken is geweest bij de evaluatie, de ervaringen en tevredenheid van de medewerkers en directie door middel van interviews is onderzocht, knelpunten zijn geconstateerd en

⁸³ In interview DMC (d.d. 24 juni 2013) werd gesuggereerd dat in het geval van verzelfstandigingen in ieder geval evaluaties beschikbaar moesten zijn. Dit is in overeenstemming met het draaiboek en het beleid ten aanzien van risicovolle projecten. Volgens de 'Herziene regeling Risicovolle projecten' (juli 2011) dient een risicovol project afgesloten te worden "met een eindrapportage met een *evaluatie*. De portefeuillehouder/het Bestuurlijk Team legt de eindrapportage via de normale lijnen ter besluitvorming voor aan het college. De rapportage wordt binnen drie maanden na afloop van het project ter kennisneming aan de betreffende raadscommissie(s) toegezonden."

⁸⁴ Dit betreffen 'het uitplaatsen van de dienst BBA naar de stichting Waternet' en 'het afstoten van de Ambulancedienst'.

dat naar aanleiding van de evaluatie ook verbeterpunten zijn opgesteld. Opvallend is dat in de evaluatie duidelijke uitspraken opgenomen zijn over de realisatie tot dan toe van de doelstellingen van de reorganisatie. Ook hier zijn geen financiële aspecten van de reorganisatie opgenomen maar alle overige elementen wel. Deze laatste evaluatie is een voorbeeld van een evaluatie die goed gedocumenteerd is met een duidelijk onderzoeksvoorstel, doelstellingen, bevindingen, knel- en verbeterpunten voor de toekomst.

Efficiënte bedrijfsvoering (DST)

De derde betreft een evaluatie van een *afgeronde* reorganisatie. Uit de evaluatie blijkt dat de OR betrokken is geweest door bij de advisering over de reorganisatie aan te tekenen dat er een evaluatie over de reorganisatie moet plaatsvinden. In de evaluatie zijn knelpunten en leerpunten opgenomen. Op basis van interviews is de tevredenheid bij de medewerkers onderzocht. Verbetervoorstellen zijn bij een deel van de knelpunten opgenomen, niet bij alle knel- en leerpunten. De financiële aspecten van de reorganisatie zijn niet opgenomen in de evaluatie.

Evaluaties verzelfstandigingen

De rekenkamer heeft naast het hierboven genoemde onderzoek ook onderzocht of er evaluaties van verzelfstandigingen beschikbaar zijn.⁸⁵ De rekenkamer heeft zes verzelfstandigingen aangeleverd gekregen waarbij dit van toepassing zou moeten zijn; twee daarvan waren ook al opgegeven in de enquête. Bij één verzelfstandiging was een evaluatie nog niet mogelijk omdat deze nog in de uitvoeringsfase zit en van een andere, in 2010 afgeronde verzelfstandiging, wordt in het najaar van een 2013 een evaluatie verwacht. Van de overige vier gevallen was het verzelfstandigingsproces afgerond in 2009, 2010, 2011 en 2012. Van geen van deze vier verzelfstandigingen was bij DMC een evaluatie beschikbaar of was duidelijk waar een evaluatie zou kunnen zijn.⁸⁶

⁸⁵ De rekenkamer merkt op dat van de vier verzelfstandigingen waarvan geen evaluatie beschikbaar is twee verzelfstandigingen waarschijnlijk nog onder de oude risicoregeling vielen van 2008 (23 april 2008). Deze regeling is bedoeld voor 'projecten met grote risico's en binnen deze regeling dient 'door de projectverantwoordelijke een eindrapportage met een *evaluatie* gemaakt te worden'. In deze regeling werd niet expliciet ingegaan op verzelfstandigingen maar werd alleen ingegaan op 'risicovolle projecten'. Op basis van de oude regeling zouden voor de verzelfstandigingen die afgerond zijn in 2009 en 2010 geen evaluaties gemaakt hoeven te worden.

⁸⁶ De rekenkamer heeft hierover op 15, 23, 24, 26, 29 juli en 8 augustus 2013 e-mailcontact gehad met DMC. Echter zonder resultaat.; de evaluaties waren niet beschikbaar.

Bijlage IV - Berekening kosten boventalligheid

Inleiding

In deze bijlage beschrijven wij de gevolgde methode om de kosten van boventalligheid van Amsterdamse ambtenaren te berekenen. Eerst wordt de selectie van data besproken. Vervolgens gaan we in op de berekeningswijze van de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid per ambtenaar. Daarna beschrijven we de benadering van de werkelijke kosten per ambtenaar. Tot slot volgt een uiteenzetting over de berekening van de verschillende scenario's voor gevoeligheid voor succes bij bemiddeling, beperken maximale bemiddelingsduur en het verrichten van kostenbesparend tijdelijk werk.

Selectie van data

Voor onze analyse hebben wij gebruik gemaakt van de administratie van Bureau van Werk naar Werk (BvNnW). Van BvWnW hebben wij de in het cliëntvolgsysteem (CVS) opgenomen informatie over boventalligen ontvangen.⁸⁷ Informatie over de uitkomst van het bemiddelingstraject (nieuwe functie (binnen of buiten de gemeente), pensionering of ontslag) hebben we ontleend aan een extracomptabel bestand van BvWnW.⁸⁸ Uit deze bestanden hebben wij alleen de als verplicht boventallig en als WW-kandidaat aangemerkte ambtenaren in onze analyse betrokken.⁸⁹ In totaal betreft dit 562 boventallige ambtenaren.

In een aantal gevallen was de aanwezige informatie over de geselecteerde ambtenaren niet volledig of niet plausibel.⁹⁰ Ook was er nog sprake van een enkel 'testrecord'. In onze uiteindelijke selectie hebben wij al deze afwijkingen buiten beschouwing gelaten. De omvang van onze selectie is daardoor uitgekomen op 511 ambtenaren.

Maximaal mogelijke kosten van boventalligheid

Per ambtenaar uit onze selectie hebben wij de maximaal mogelijke kosten van boventalligheid berekend. Deze kosten hebben wij gedefinieerd als de kosten die de gemeente zou maken aan loonbetalingen en werkgeverslasten als de desbetreffende ambtenaar maximaal aanspraak maakt op de loondoorbetaling bij boventalligheid, de WW uitkering, de gemeentelijke aanvulling daarop en de aansluitende uitkering.

Voor de berekening van de maximaal mogelijke kosten hebben wij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bij BvWnW bekende informatie over boventallige ambtenaren. Een exacte berekening voor de kosten van boventalligheid van een individuele ambte-

⁸⁷ Algemene gegevens cvs 15-7-2013.xls, Fasering gegevens 15-7-2013.xls, Planning gegevens 15-7-2013.xls en profielgegevens 15-7-2013.xls (ontvangen d.d. 15 juli 2013).

⁸⁸ Overzicht totaal vanaf 2010 geplaatste kandidaten.xls (ontvangen d.d. 15 juli 2013).

⁸⁹ In de administratie van BvWnW zijn ook ambtenaren opgenomen die zich vrijwillig hebben gemeld en ambtenaren die in een WIA-traject zitten. Het totaal aantal ambtenaren dat in de administratie van BvWnW is opgenomen bedraagt 983 (stand per 15-7-2013).

⁹⁰ Soms ontbraken geboortedata of lag de geregistreerde plaatsingsdatum van de ambtenaar voor de datum waarop de beschikking van boventalligheid was afgegeven.

naar vereist gedetailleerd inzicht in allerlei kenmerken. Wij hebben voor dit onderzoek van SHP een toelichting gekregen op de berekeningswijze en de idealiter benodigde informatie.⁹¹ Onze berekening is echter met nadruk een benadering. In een aantal gevallen hebben wij echter aannames moeten doen of de berekening moeten vereenvoudigen. Ook hebben wij ervoor gekozen om de berekening uitsluitend te maken op basis van de op dit moment geldende arbeidsvoorwaarden. Hierna beschrijven we per regeling hoe wij de kosten hebben berekend. Eerst gaan we echter in op onze berekening van een aantal loonbegrippen die bij verschillende regelingen een rol spelen.

Tabel B.IV.1 - Toegepaste berekeningswijze bij verschillende loonbegrippen

Loonbegrip	Berekeningswijze
Bruto maandsalaris	Het fulltime schaalsalaris op basis van periodiek 9 en vervolgens gecorrigeerd voor de gemiddelde deeltijdfactor van Amsterdamse ambtenaren van 0,93. ⁹²
Totaal bruto maandloon	Het bruto maandsalaris verhoogd met de maandelijkse opbouw vakantiegeld (8%), reguliere eindejaarsuitkering (6%), de Amsterdamse eindejaarsuitkering (0,35%) en de opbouw levensloopuitkering (1,5%). ⁹³
Bruto jaarlijkse bezoldiging	Tot de bezoldiging wordt ook een groot aantal toeslagen gerekend. ⁹⁴ Omdat geen informatie beschikbaar was over eventuele toeslagen die boventallige ambtenaren ontvangen, hebben wij deze buiten beschouwing gelaten. De bruto jaarlijkse bezoldiging waarmee wij hebben gerekend is als volgt opgebouwd: 12 keer het bruto maandsalaris verhoogt met het vakantiegeld (8%), de reguliere eindejaarsuitkering (6%) en de Amsterdamse eindejaarsuitkering (0,35%).
Premies ABP, AOP en overgangspremie VPL	De bruto jaarlijkse bezoldiging verminderd met de van toepassing zijnde franchise en vermenigvuldigd met het percentage voor het werknemersdeel van de verschuldigde premie: ⁹⁵ <ul style="list-style-type: none"> • ABP: onder verrekening van franchise van € 10.950 en premiepercentage van 7,62%. • AOP: onder verrekening van franchise van € 19.000 en premiepercentage van 0,10%. • Overgangspremie VPL: geen franchise van toepassing, premiepercentage van 2,40%.

⁹¹ Deze toelichting op de formele berekeningswijze is in een gesprek d.d. 16 augustus 2013 gegeven.

⁹² In de administratie van BvWnW is geen informatie opgenomen over de periodiek van de boventallige ambtenaar of de van toepassing zijnde deeltijdfactor. Op basis van de personeelsmonitor 2011 hebben wij aangenomen dat de gemiddelde ambtenaar in periodiek 9 van zijn of haar schaal zit. De gemiddelde deeltijdfactor hebben wij berekend aan de hand van een opgave van SHP (SHPW1308 2496 DienstjarenGemeenteAmsterdam.xls -ontvangen d.d. 10 september 2013).

⁹³ De maandelijkse opbouw van de levensloopuitkering is niet van toepassing op ambtenaren geboren voor 1 januari 1950.

⁹⁴ Zie NRG, art. 1.4.

⁹⁵ Premietabel ABP 2013

Loonbegrip	Berekeningswijze
Jaarloon voor loonheffingen	Het bruto maandsalaris verminderd met de maandelijkse premies ABP, AOP en overgangspremie VPL en verhoogd met de maandelijkse ZVW vergoeding (€ 53,24) en de maandelijkse opbouw vakantiegeld (8%), reguliere eindejaarsuitkering (6%), de Amsterdamse eindejaarsuitkering (0,35%) en de opbouw levensloopuitkering (1,5%) en vermenigvuldigd keer 12.
SV-dagloon (niet gemaximeerd)	Het jaarloon voor loonheffingen gedeeld door het aantal werkzame dagen in een jaar: 261.
SV-dagloon (gemaximeerd)	€ 195,96 of het lagere (niet gemaximeerde) SV-dagloon. ⁹⁶

Kosten bemiddelingstraject tijdens boventalligheid

Gedurende de periode van boventalligheid krijgt de ambtenaar zijn volledige salaris doorbetaald. In principe duurt de periode van boventalligheid waarin de ambtenaar wordt bemiddeld naar een nieuwe functie 24 maanden.⁹⁷ Voor onze berekening hebben wij deze periode laten aanvangen op het moment dat de beschikking voor boventalligheid is afgegeven. De periode van boventalligheid duurt in onze berekening 24 maanden tenzij de desbetreffende ambtenaar al eerder de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. De kosten van het bemiddelingstraject tijdens boventalligheid hebben wij berekend door het maximaal aantal mogelijke maanden van boventalligheid te vermenigvuldigen met het totaal bruto maandloon verhoogd met een opslag van 20% voor de werkgeverslasten.⁹⁸

Kosten WW-uitkering

De gemeente Amsterdam is eigen risicodragers voor de WW. Dit betekent dat de kosten van de WW-uitkering door de gemeente moeten worden betaald. De duur van de WW-uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden van de desbetreffende ambtenaar. Omdat de administratie van BvWnW geen informatie bevat over het arbeidsverleden hebben wij de aannahme gedaan dat elke ambtenaar vanaf zijn 18^e werkzaam is en dat al deze jaren (tot het moment waarop de boventalligheid eindigt) meetellen bij het arbeidsverleden. Op basis van het aldus benaderde arbeidsverleden hebben wij per ambtenaar de maximaal mogelijke duur van de WW bepaald. Deze is minimaal 3 maanden en maximaal 38 maanden (uitgaande van een opbouw van één maand WW per gewerkt jaar). De maximale duur van de WW wordt korter als de desbetreffende ambtenaar al eerder de AOW gerechtigde leeftijd heeft bereikt.

⁹⁶ Voorbeeldberekeningen SHP ontvangen 16 augustus 2013.

⁹⁷ NRGa, art. 16.30/35/40.

⁹⁸ Volgens SHP is een opslag van 20% de gangbare vuistregel voor de werkgeverslasten van Amsterdam tijdens boventalligheid, maar ook tijdens de WW-uitkering (inclusief aanvullende uitkering) en de na-wettelijke uitkering (bron: gesprek 16 augustus 2013).

In de eerste twee maanden zijn de maandelijkse kosten van de WW voor de gemeente berekend op basis van 75% van een omgerekend maandloon gebaseerd op het gemaximeerde SV-dagloon verhoogd met 20% opslag voor werkgeverslasten. Voor de resterende maanden van de WW-uitkering is gerekend met 70% van ditzelfde maandloon.⁹⁹

Kosten aanvullende uitkering

Ambtenaren met een WW-uitkering krijgen bovenop deze uitkering een aanvullende uitkering. Deze aanvullende uitkering kent een gelijke looptijd als de WW-uitkering, zie tabel B.III.2. De hoogte van de aanvullende uitkering is afhankelijk van de maandelijkse bezoldiging in het jaar voorafgaande aan de start van de re-integratiefase. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het eerste jaar waarin een WW-uitkering wordt ontvangen en de resterende jaren. De maandelijkse bezoldiging hebben wij bepaald door de totale jaarlijkse bezoldiging te delen door 12. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de door ons gebruikte percentages om de hoogte van de maandelijkse aanvullende uitkering te berekenen.¹⁰⁰ De aldus berekende maandelijkse aanvullende uitkering hebben wij vervolgens verhoogd met 20% opslag voor werkgeverslasten om tot de totale kosten per maand voor de gemeente te komen.

Tabel B.IV.2 - Hoogte en fasering aanvullende uitkering

Hoogte maandelijkse bezoldiging	1 ^e fase aanvullende uitkering (1 ^e jaar)	2 ^e fase uitkering (overige jaren)
Tot € 4.375	10%	0%
Tot € 5.250	20%	10%
Tot € 6.560	30%	20%
Meer dan € 6.560	30%	30%

Bron: NRG A art. 30a.8/9

Kosten aansluitende uitkering

Na afloop van de WW-uitkering hebben ambtenaren recht op een na-wettelijke uitkering. De hoogte van deze maandelijkse uitkering is gelijk aan die van de WW-uitkering als deze was voortgezet (zonder aanvullende uitkering). De maandelijkse kosten van de aansluitende uitkering hebben wij bepaald inclusief een opslag van 20% voor werkgeverslasten.

De duur van de aansluitende uitkering is afhankelijk van het aantal dienstjaren dat de ambtenaar heeft in de gemeentesector en op welke leeftijd hij of zij deze dienstjaren heeft gemaakt.¹⁰¹ In tabel B.IV.3 is een overzicht opgenomen van de opbouw van het aantal maanden na-wettelijke uitkering waarop een ambtenaar recht heeft. In de

⁹⁹ Het gemaximeerde SV-dagloon is hiervoor vermenigvuldigd met 261 en vervolgens gedeeld door 12.

¹⁰⁰ De genoemde percentages zijn toegepast op de gehele maandelijkse bezoldiging. Bijvoorbeeld (1^e fase): bij een maandelijkse bezoldiging van € 4.500, is het bijbehorende percentage 20%, wat een aanvullende uitkering oplevert van € 900 per maand.

¹⁰¹ NRG A, art. 30a13/15/18.

administratie van BvWnW is geen informatie voorhanden over het aantal dienstjaren dat boventallige ambtenaren in de gemeentesector hebben opgebouwd. Om deze reden hebben wij voor elke boventallige ambtenaar het aantal dienstjaren gelijkgesteld aan het gemiddelde dienstverband van ambtenaren bij de gemeente Amsterdam (14 jaar).¹⁰² In het geval de leeftijd van de ambtenaar (op het moment van beëindiging bemiddelingstraject tijdens boventaligheid) lager was dan 32 jaar hebben wij het aantal dienstjaren evenredig verlaagd.¹⁰³ De na-wettelijke uitkering houdt op zodra de ambtenaar de leeftijd van 62 jaar en 9 maanden heeft bereikt. Bij onze berekening hebben wij deze grens voor alle ambtenaren toegepast.¹⁰⁴

Tabel B.IV.3 - Opbouw recht op na-wettelijke uitkering¹⁰⁵

Leeftijd waarop dienstjaren zijn gemaakt	Opbouw per dienstjaar
Tot 40 jaar	1,4 maand per dienstjaar
Tussen 40 en 50 jaar	2 maanden per dienstjaar
Boven de 50 jaar	3 maanden per dienstjaar

Bron: NRGGA, art. 30a13/15/18

Benadering werkelijke kosten van boventaligheid

Voor de benadering van de werkelijke kosten van boventaligheid zijn wij uitgegaan van de hiervoor berekende maximaal mogelijke kosten van boventaligheid. Deze maximaal mogelijke kosten hebben wij vervolgens gecorrigeerd voor het werkelijk verloop van het bemiddelingstraject tijdens boventaligheid. Dit leidt tot twee belangrijke correcties voor (1) de werkelijke duur van bemiddelingstrajecten en (2) ambtenaren die een nieuwe baan hebben gevonden. Voor de benadering van de werkelijke kosten van boventaligheid zijn wij telkens uitgegaan van de in 2010 boventalig verklaarde ambtenaren. De uitkomsten hebben wij vervolgens geëxtrapolerd naar alle 511 boventaligen. In kader B.IV.1 wordt de reden voor deze werkwijze nader toegelicht.

¹⁰² Het gemiddelde dienstverband hebben wij berekend aan de hand van een opgave van SHP (SHPW1308 2496 DienstjarenGemeenteAmsterdam.xls –ontvangen d.d. 10 september 2013).

¹⁰³ We gaan er hierbij vanuit dat een ambtenaar geen dienstjaren heeft opgebouwd voor zijn 18^e verjaardag.

¹⁰⁴ In werkelijkheid zullen niet alle ambtenaren aanspraak kunnen maken op vroegpensioen. Dit betekent dat de kosten van de na-wettelijke uitkering voor deze ambtenaren mogelijk langer zullen doorlopen totdat zij de leeftijd van 62 jaar en 9 maanden hebben bereikt. Met dit effect hebben wij in onze berekening geen rekening gehouden.

¹⁰⁵ In artikel 30a.22 van het NRGGA wordt voor bepaalde ambtenaren, die op 1 juli 2008 twintig om meer dienstjaren hadden in de gemeentesector, een uitzondering gemaakt. Omdat deze specifieke groep niet in het databestand voorkwam, hebben wij hier geen rekening mee gehouden.

Kader B.IV.1 - Benadering van totale werkelijke kosten op basis van boventalligen uit 2010

Voor onze analyse hebben we de werkelijke kosten van boventaligheid voor alle 511 ambtenaren uit de administratie van BvWnW berekend. De totale werkelijke kosten van boventaligheid kunnen echter niet bepaald worden door alle afzonderlijke (511) uitkomsten bij elkaar op te tellen. Dit zou voorbijgaan aan het feit dat een groot deel van de boventalligen pas recent daadwerkelijk boventalig is geworden. Deze recente boventalligen zitten nog vaak in het begin van hun bemiddelingstraject. Deze groep boventalligen geeft daardoor zowel het aantal succesvol naar een nieuwe baan bemiddelde ambtenaren te laag weer, als de werkelijke kosten van hun boventaligheid. Om deze reden wordt hierna de werkelijke kosten per boventalige bepaald aan de hand van de groep ambtenaren die in 2010 boventalig zijn geworden. Deze ambtenaren zouden op het moment van onderzoek allemaal het bemiddelingstraject moeten hebben doorlopen en inmiddels dus een nieuwe baan hebben of zijn ontslagen. Dit betekent dat (met uitzondering van een benadering voor de voortdurende kosten van ambtenaren die in de WW terecht zijn gekomen na ontslag) de werkelijke kosten voor deze groep volledig in beeld zijn.

Werkelijke duur van bemiddelingstrajecten

Wij hebben op basis van de administratie van BvWnW de werkelijke duur van een bemiddelingstraject bepaald als het verschil tussen de datum waarop de ambtenaar boventalig is verklaard en de datum waarop de ambtenaar op een nieuwe baan (binnen of buiten de gemeente) is geplaatst. Deze werkelijke duur hebben we vervolgens gebruikt om de werkelijke kosten van boventaligheid tijdens het bemiddelingstraject te berekenen.

Het komt ook voor dat boventalige ambtenaren nog niet geplaatst zijn (of ontslagen). Als deze ambtenaren nog niet langer dan 24 maanden boventalig zijn op het moment van onderzoek, gaan wij ervan uit dat zij de maximale periode van 24 maanden zullen volmaken.¹⁰⁶ De berekende kosten van boventaligheid tijdens het bemiddelingstraject veranderen hierdoor niet voor deze groep ambtenaren. Als ambtenaren op het moment van onderzoek langer dan 24 maanden in bemiddeling zijn, hanteren wij voor onze berekening het aantal maanden dat zij tot aan het moment van onderzoek in bemiddeling zijn geweest. Daarbij gaan wij er verder van uit dat deze ambtenaren niet nog langer in bemiddeling verblijven, maar direct aanspraak maken op de WW-uitkering, de aanvulling daarop en vervolgens de aansluitende uitkering.¹⁰⁷

Ambtenaren die een nieuwe baan hebben gevonden

Vanaf het moment dat een ambtenaar een nieuwe baan heeft gevonden of met pensioen is gegaan gaan wij ervan uit dat de gemeente geen kosten meer maakt voor deze ambtenaar. Eventuele kosten als gevolg van compensatieregelingen hebben wij niet meegerekend. Of een ambtenaar een nieuwe baan heeft gevonden (en wanneer) hebben wij bepaald op basis van de administratie van BvWnW. Hierin valt echter

¹⁰⁶ De peildatum van dit onderzoek is 15 juli 2013.

¹⁰⁷ De verlengde duur van het bemiddelingstraject heeft ook effect op de opbouw van het recht op WW: deze zal langer duren. In onze berekening hebben wij hiermee rekening gehouden.

alleen te achterhalen of een ambtenaar tijdens het bemiddelingstraject een nieuwe baan heeft gevonden. Het is natuurlijk ook mogelijk dat een ambtenaar tijdens de periode waarin hij of zij een WW-uitkering ontvangt (of zelfs in de periode dat de ambtenaar een na-wettelijke uitkering ontvangt) erin slaagt een nieuwe baan te vinden. In onze berekening houden wij met deze mogelijkheid echter geen rekening. Dit betekent dat wij voor alle ambtenaren die volgens de administratie van BvWnW nog geen nieuwe baan hebben gevonden ervan uitgaan dat zij de maximaal mogelijke aanspraak zullen doen op de WW-uitkering, de aanvulling daarop en de na-wettelijke uitkering.

Scenario's voor gevoeligheidsanalyse

Voor dit onderzoek hebben wij ook drie verschillende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Voor deze gevoeligheidsanalyses hebben wij, aan de hand van scenario's, de effecten op de werkelijke kosten door veranderingen in het plaatsingspercentage, de lengte van de bemiddelingsperiode en compensatie door tijdelijke werkzaamheden geïllustreerd. Voor de berekening van de verschillende scenario's hebben wij telkens eerst gekeken naar de uitkomsten voor ambtenaren die in 2010 boventallig zijn geworden. Om vervolgens het effect op de totale werkelijke kosten van boventalligheid in beeld te brengen zijn de uitkomsten van deze groep ambtenaren geëxtrapoleerd naar alle 511 ambtenaren uit onze selectie.¹⁰⁸ Hierna zetten we per gevoeligheidsanalyse kort uiteen welke werkwijze we hebben gevolgd.

Gevoeligheid voor het plaatsingspercentage

Zoals hiervoor beschreven gaan wij ervan uit dat de gemeente voor ambtenaren die een nieuwe baan hebben gevonden geen kosten meer maakt. Dit betekent dat het aantal ambtenaren dat een nieuwe baan heeft gevonden van invloed is op de door ons benaderde werkelijke kosten van boventalligheid. Om de gevoeligheid te illustreren hebben wij een aantal scenario's doorgerekend waarin dit plaatsingspercentage varieert. Hiervoor zijn eerst de gemiddelde werkelijke kosten uitgerekend voor de groep ambtenaren uit 2010 die een nieuwe baan heeft gevonden en voor de groep die nog geen baan heeft gevonden. Daarna hebben wij, afhankelijk van het plaatsingspercentage uit de scenario's, het gewicht van deze twee groepen aangepast om tot een gewogen gemiddelde van de werkelijke kosten per boventallige uit 2010 te komen.¹⁰⁹ Dit gemiddelde is vervolgens, per scenario, geëxtrapoleerd naar alle 511 boventalligen.

¹⁰⁸ We hebben gecontroleerd of cohort 2010 een afwijkend cohort was door voor verschillende relevante variabelen, zoals leeftijd, plaatsingspercentage en salarisschaal, na te gaan of ze afwijken van de hele populatie. Dit bleek met uitzondering van inschaling niet of nauwelijks het geval te zijn. De wijze waarop wij extrapoleren corrigeert het waargenomen verschil in inschaling.

¹⁰⁹ Voorbeeld: voor het scenario waarin 50% van de ambtenaren tijdens bemiddeling wordt geplaatst hebben wij de gemiddelde werkelijke kosten van boventalligen uit 2010 benaderd op basis van 50% van het gemiddelde van de groep ambtenaren die wel een nieuwe baan heeft gevonden en 50% van het gemiddelde van de groep die geen baan heeft gevonden.

Gevoeligheid voor bemiddelingsduur

In deze gevoeligheidsanalyse hebben wij het effect op de werkelijke kosten van boventalligheid zichtbaar gemaakt als geen enkele boventallige ambtenaar langer dan 24 maanden in bemiddeling zou zijn geweest. Hiervoor hebben wij voor alle ambtenaren die in 2010 boventallig zijn geworden de kosten van het bemiddelingstraject bepaald aan de hand van de werkelijke duur van dit traject of, als de werkelijke duur langer was dan 24 maanden, op basis van de maximale duur van 24 maanden. Deze uitkomsten hebben wij vervolgens geëxtrapoleerd naar alle 511 boventalligen.

Gevoeligheid voor tijdelijke werkzaamheden

Bij de laatste gevoeligheidsanalyse zijn wij nagegaan wat de invloed van tijdelijke werkzaamheden kan zijn op onze benadering van werkelijke kosten van boventalligheid. Tijdelijke werkzaamheden kunnen, onder voorwaarden, de kosten gedurende de periode van boventalligheid (gedeeltelijk) compenseren. Om dit effect zichtbaar te maken hebben wij voor de in 2010 boventallig geworden ambtenaren de werkelijke kosten gedurende de periode van boventalligheid gecorrigeerd voor het percentage (afhankelijk van het scenario) dat deze ambtenaren verondersteld worden kostenbesparend tijdelijk werk te verrichten. Deze uitkomsten hebben wij vervolgens geëxtrapoleerd naar alle 511 boventalligen.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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