

bezuinigingsmonitor: formatiereductie

voorwoord

De voorliggende bezuinigingsmonitor is een initiatief van de rekenkamer om het zicht van de raad op de realisatie van het zeer omvangrijke ombuigingspakket van de gemeente Rotterdam te vergroten. Gezien de omvang van het pakket heeft de rekenkamer overigens keuzen moeten maken tussen de diverse ombuigingsmaatregelen, teneinde de monitor praktisch en hanteerbaar te houden. Mede op basis van het budgettaire belang en de inhoudelijke complexiteit is gekozen voor de formatiereductie van circa 2.500 fte (motie-31).

Met name de complexiteit van voorgenomen ombuigingsmaatregelen wil in de praktijk nog wel eens leiden tot een behoorlijke spanning tussen de voorgenomen maatregelen en de daarmee samenhangende ingeboekte bedragen enerzijds en de feitelijke realisatie daarvan anderzijds. Natuurlijk kleven er altijd onzekerheden aan bepaalde categorieën ombuigingen. Dat is nu eenmaal inherent aan de ramingsystematiek van bezuinigingen waarbij op basis van onvolledige informatie financiële effecten in de toekomst moeten worden berekend. Aan de andere kant kunnen onzekere effecten op basis van diverse scenario's tot op zekere hoogte vrij scherp in kaart worden gebracht, waardoor aan de voorkant van het ombuigingsproces op een verantwoorde wijze de noodzakelijke bestuurlijke en politieke beslissingen kunnen worden genomen.

De enorme complexiteit van een formatiereductie van bijna 2.500 fte heeft overigens niet alleen betrekking op de financiële en personeelsgerelateerde problematiek, maar tevens op de samenloop met een reeds lopende grootschalige reorganisatie van het concern en de voorgenomen doorontwikkeling naar een zogenoemde regiegemeente, waarbij de uitvoering grotendeels op afstand zal worden gezet. Zelfs voor een stad als Rotterdam een behoorlijk ambitieus traject.

Met de bezuinigingsmonitor tracht de rekenkamer vanuit haar onafhankelijke positie niet alleen een bijdrage te leveren aan een beter zicht op deze complexiteit, maar tevens een bijdrage te leveren aan het daarmee gepaard gaande diepingrijpende veranderingstraject.

De rekenkamer heeft ten behoeve van deze rapportage gesproken met vertegenwoordigers van de Bestuursdienst en de Servicedienst. De rekenkamer is hen allen erkentelijk voor de medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Shona Dickson, Yiman Fung, Nicole Kuijpers en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

nota van bevindingen

1 inleiding

2 bestuurlijke conclusies en aanbevelingen

- 11 2-1 inleiding
- 11 2-2 hoofdconclusies en toelichting
- 11 2-2-1 hoofdconclusies
- 12 2-2-2 toelichting
- 15 2-3 aanbevelingen

3 beoogde besparingen

- 17 3-1 inleiding
- 17 3-2 beoogde formatiereductie collegewerkprogramma 2010-2014
- 18 3-3 frictiekosten collegewerkprogramma
- 19 3-4 motie-31
- 20 3-5 kaderbrief 2012 - versnelling krimp

4 monitoring en bijsturing

- 21 4-1 inleiding
- 21 4-2 monitoring
- 22 4-3 bijsturing

5 realisatie tot nu toe

- 23 5-1 inleiding
- 23 5-2 bezetting
- 23 5-2-1 verloop bezetting
- 24 5-2-2 krimp naar loonschalen
- 25 5-2-3 krimp naar functie
- 26 5-3 loonkosten
- 27 5-4 prestaties CMc
- 29 5-5 frictiekosten

6 onderbouwing reductie motie-31

- 31 6-1 inleiding
- 31 6-2 onderbouwing 1.450 fte extra krimp
- 33 6-3 onderbouwing te besparen loonkosten
- 35 6-4 frictiekosten

7 versnelling van de krimp

- 37 7-1 inleiding
- 37 7-2 arrangementen
- 37 7-2-1 vooraf
- 37 7-2-2 basisvariant
- 39 7-2-3 arrangementen plusvariant
- 42 7-2-4 berekeningen kosten en baten
- 43 7-3 organisatorische voorwaarden

45 7-4 kostenvolledigheid

bijlagen

49 **bijlage 1 normen**

53 **bijlage 2 onderzoeksverantwoording**

55 **bijlage 3 lijst met afkortingen**

rapportage

1 inleiding

In een brief van 27 april 2012 aan de gemeenteraad heeft de Rekenkamer Rotterdam aangekondigd een bezuinigingsmonitor te starten. In deze monitor zal de voortgang van de realisatie van de ingeplande bezuinigingen worden gevolgd. De bezuinigingsmonitor is een meerjarig project, waarin op verschillende momenten over bepaalde bezuinigingen wordt gerapporteerd. De eerste te onderzoeken bezuinigingspost is de beoogde formatiereductie.

In de besluitvorming over de formatiereductie zijn vier bepalende momenten te onderscheiden, in chronologische volgorde:

- De motie-Moti, waarin het college werd opgeroepen de organisatie vanaf schaal 9 met 160 fte te doen krimpen. Deze motie is tijdens de raadsbehandeling van de begroting voor 2010 aangenomen.
- Het collegewerkprogramma 2010-2014, waarin een formatiereductie van 1.000 fte in 2014 is opgenomen. De beoogde krimp in de motie-Moti maakt hier onderdeel van uit.
- De motie-31 ('Rotterdam de beste gemeente van Europa'), waarin de raad het college oproept tot een reductie van 20% op de apparaatskosten van de gemeentelijke organisatie in 2015 te komen. Het college heeft deze opdracht door onder andere een extra formatiereductie van 1.450 fte te willen realiseren. Samen met de formatiereductie die was opgenomen in het collegewerkprogramma is sprake van een totaal te realiseren krimp van 2.450 fte.
- De kaderbrief 2012, waarin het college schrijft dat het 'doel is om de benodigde krimp vooral in 2013 te realiseren om zo de structurele besparing naar voren te halen. Extra investeringen zijn noodzakelijk om de benodigde krimp te bereiken. Hiervoor stellen we een frictiekostenbudget voor.' Om de mogelijkheid tot versnelling van de krimp en de hoogte van dit budget te bepalen is een business case opgesteld.

De centrale vraag in deze rapportage is hoe waarschijnlijk het is dat de beoogde formatiereductie en de beoogde kostenbesparing in 2015 zal zijn gerealiseerd. Hiertoe zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde:

- 1 Welke formatiereductie wordt beoogd en hoeveel kosten dienen daarmee te worden bespaard?
- 2 Wordt de voortgang van de formatiereductie op ambtelijk en bestuurlijk niveau adequaat gemonitord en wordt er zondig bijgestuurd?
- 3 Ligt de formatiereductie en bijbehorende kostenbesparing momenteel op koers?
- 4 Ligt er een adequate onderbouwing ten grondslag aan de nog te realiseren formatiereductie?
- 5 Is in voldoende mate rekening gehouden met frictiekosten?

Hoofdstuk 2 bevat de bestuurlijke hoofdconclusies en aanbevelingen. Hierin wordt de centrale vraag beantwoord. In de hoofdstukken 3 en 4 komen de vragen 1

respectievelijk 2 aan de orde. Vraag 3 komt aan de orde in hoofdstuk 5. Vragen 4 en 5 komen terug in de hoofdstukken 6 en 7, waarin achtereenvolgens de krimp op basis van de motie-31 en de versnelling op basis van de kaderbrief 2012 worden behandeld. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van normen. Deze staan in bijlage 1 opgenomen. Bijlage 2 bevat een onderzoeksverantwoording.

2 bestuurlijke conclusies en aanbevelingen

2-1 inleiding

De gemeente Rotterdam heeft zich met de voorgenomen krimp van 2.450 fte voor een forse opgave gesteld. Een grondige inhoudelijke voorbereiding en betrouwbare monitoring zijn daarbij van belang. Het college heeft hierin inmiddels de nodige stappen gezet. Zo is in de laatste jaren aan de hand van de salarisadministratie een monitorsysteem ontwikkeld waarmee op centraal niveau de ontwikkeling van de bezetting bij de clusters kan worden gevolgd. Daarnaast heeft het college met de business case voor de versnelling van de krimp gezocht naar een inhoudelijke en cijfermatige onderbouwing van de te realiseren krimp.

Een goede informatiebasis is echter geen garantie voor de realisatie van de beoogde krimp en de daarmee verbonden besparingen, zoals blijkt uit de in de volgende paragraaf opgenomen conclusies. In paragraaf 2-3 volgen enkele aanbevelingen, waarmee het college de business case en de monitoring op de realisatie van de krimp kan verbeteren.

2-2 hoofdconclusies en toelichting

2-2-1 hoofdconclusies

- 1 Het is onwaarschijnlijk dat met de voorgenomen krimp van 2.450 fte per 2015 een bedrag van € 93 mln op de begroting wordt bezuinigd. De redenen zijn als volgt:
 - a De verwachte loonkosten voor 2015 zijn € 633 mln, maar mogen maximaal € 629 mln zijn. Dat is € 4 mln te kort, wat neerkomt op ongeveer 65 fte.
 - b Alleen taakreductie leidt tot werkelijke bezuinigingen. In de business case 'krimp' wordt geen koppeling gelegd tussen de beoogde krimp en het schrappen van taken.
 - c In de business case wordt geen rekening gehouden met mogelijke uitverdieneffecten.
 - d Het is onduidelijk of in de business case is uitgegaan van conservatieve aannames ten aanzien van het gebruik van aan te bieden personeelsarrangementen.
 - e In de business case is geen rekening gehouden met mogelijke tegenslagen bij de realisatie van de krimp en uitvoering van de reorganisatie.
 - f Het college heeft in de business case ten onrechte geen alternatief scenario doorgerekend. Hierdoor heeft de raad onvoldoende zicht op de reële kansen van het welslagen van de business case en wordt het daardoor bemoeilijkt in haar kaderstellende rol.
- 2 De met de business case beoogde versnelling van de krimp is geen versnelling ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling om de bezetting in 2015 met 2.450 fte te hebben gekrompen.

- 3 Het is niet bekend hoeveel tot nu toe werkelijk op de loonkosten is bespaard. Er wordt primair op fte's gemonitord.
- 4 Het is niet vast te stellen of wordt voldaan aan de wens van de raad om met name te snijden in beleids- en managementfuncties. Wel is duidelijk dat er tot nu toe vooral in lagere salarisklassen is gekrompen. Krimp in deze groep levert naar verhouding de kleinste bijdrage aan de financiële besparing. Wel verwacht het college dat de komende jaren ook gekrompen gaat worden in hogere schalen.
- 5 Ten behoeve van de dekking van de frictiekosten van de versnelling van de krimp onttrekt het college ten onrechte middelen aan het IFR en dus het weerstandsvermogen.

2-2-2 toelichting

- 1 *Het is onwaarschijnlijk dat met de voorgenomen krimp van 2.450 fte per 2015 een bedrag van € 93 mln op de begroting wordt bezuinigd (maximale loonkosten van € 629 mln). De redenen zijn als volgt:*
 - a *De verwachte loonkosten voor 2015 zijn € 633 mln, maar mogen maximaal € 629 mln zijn. Dat is € 4 mln te kort, wat neerkomt op ongeveer 65 fte.*
 - In het collegewerkprogramma (cwp) is een taakstelling op de formatie opgenomen van 1.000 fte. Naar aanleiding van de zogenoemde motie-31 is door het college een additionele taakstelling geformuleerd van 1.450 fte.
 - Op grond van beide taakstellingen mogen de loonkosten in 2015 maximaal € 629 mln bedragen. Dat is ten opzichte van 2010 een besparing van € 93 mln en bijna de helft van de totale taakstelling (€ 193 mln) op de apparaatskosten.
 - Volgens opgave van DMC aan de rekenkamer zijn de verwachte loonkosten in 2015 echter € 633 mln.
 - Op basis van een verwachte gemiddelde loonsom van € 61.818 per fte in 2015 zou er 65 fte extra moeten worden gekrompen om op € 629 mln uit te komen.
 - b *Alleen taakreductie leidt tot werkelijke bezuinigingen. In de business case 'krimp' wordt geen koppeling gelegd tussen beoogde krimp en het schrappen van taken.*
 - Als een taak wordt geschrapt, en daarmee ook de daarvoor benodigde formatie, levert dit een kostenbesparing op die gelijk is aan de omvang van de geschrapte formatie.
 - Het op een andere wijze uitvoeren van activiteiten (bijvoorbeeld uitbesteden of efficiënter werken) kan een besparing op loonkosten opleveren, maar daar kunnen ook andere (nieuwe) kosten tegenover staan (zogenoemde uitverdieneffecten).
 - De taakstelling van 1.000 fte uit het cwp is niet gekoppeld aan een taakanalyse, laat staan reductie.
 - Ten behoeve van de onderbouwing van de extra 1.450 fte is wel een globale taakanalyse gemaakt, maar pas nadat het aantal te krimpen fte al vaststond. Er is niet eerst gekeken welke taken geschrapt kunnen worden en vervolgens hoe groot de daaruit voortvloeiende taakstelling in fte's is.
 - In de business case 'krimp' wordt geen relatie gelegd tussen te krimpen fte's en te schrappen taken.
 - c *In de business case wordt geen rekening gehouden met mogelijke uitverdieneffecten.*
 - De business case bevat diverse personeelsarrangementen waarvan medewerkers gebruik kunnen maken. De bijbehorende (frictie)kosten (zoals voor

loopbaanbegeleiding, een ondernemersscan, loonsuppletie) zijn systematisch in kaart gebracht en afgezet tegen de verwachte baten.

- Er is geen rekening gehouden met mogelijke WW-verplichtingen bij het noodgedwongen uit dienst treden van medewerkers, terwijl de gemeente een zogenoemd eigen risicodrager is.
- Er is evenmin rekening gehouden met een eventuele val in de bijstand van in Rotterdam wonende ontslagen werknemers.
- Een schatting van de genoemde kosten zou afgetrokken moeten worden van de in de business case verwachte opbrengsten volgens de business case á € 51 mln in 2015.
- Zoals aangegeven levert een formatiekrimp alleen een volledige bezuiniging op, indien deze gepaard gaat met het schrappen van taken.
- In de huidige plannen is niet altijd sprake van het schrappen van taken, zoals bij de eventuele vervanging van reinigingspersoneel door machines of het verzelfstandigen van de taak begraven en cremieren. Tegenover de bezuiniging op personeelskosten staan dus nieuwe structurele kosten. In het laatste voorbeeld verdwijnen bovendien ook de baten.
- In algemene zin geldt dat het krimpen van de formatie wel kan leiden tot een reductie van de loonkosten, maar niet per se tot eenzelfde reductie van de totale uitgaven. In de business case worden deze uitverdieneffecten niet afgetrokken van de verwachte baten van de arrangementen.

d *Het is onduidelijk of in de business case is uitgegaan van conservatieve aannames ten aanzien van het gebruik van aan te bieden personeelsarrangementen.*

- De business case bevat diverse aannames ten aanzien van het gebruik van aan te bieden personeelsarrangementen (begeleiding naar loondienst elders, zzp-schap, eerder met pensioen, deeltijdwerk). Hoe voorzichtiger de aannames, hoe waarschijnlijker een positieve uitvoering en uitkomst van de business case.
- Ook gaat het college ervan uit dat door het aanbieden van arrangementen en de maximale termijn van de herplaatsingsstatus van twee jaar, medewerkers worden geprikkeld gebruik te maken van de arrangementen en daardoor eerder uitstromen.
- Veel aannames zijn niet gebaseerd op concrete ervaringscijfers.
- De onderbouwing van de aannames is niet vastgelegd.
- Daarmee is niet vast te stellen of er sprake is van conservatieve aannames.

e *In de business case is geen rekening gehouden met mogelijke tegenslagen bij de realisatie van de krimp en uitvoering van de reorganisatie.*

- Een voorwaarde voor het slagen van de business case is dat in de opvolger van het Sociaal Statuut Rotterdam 2010 wordt opgenomen dat boventallig personeel maximaal twee jaar een werkgarantie krijgt.
- Ook is een voorwaarde dat de interne reorganisatie niet vertraagt.
- Voor het welslagen van de arrangementen (met name 'loondienst elders' en 'zzp-schap') dient het CMc (of een ander nog op te zetten gemeentelijk loopbaancentrum) in staat te zijn grote aantallen cliënten met succes naar werk buiten de gemeente te begeleiden. Gelet op de prestaties van het CMc tot nu toe,¹ de afhankelijkheid van afspraken met ondernemingen en de economische situatie, is daartoe gereede twijfel.

¹ In de eerste acht maanden van 2012 zijn veertien herplaatsingskandidaten naar een functie buiten de gemeente geleid.

- Het college gaat ervan uit dat noodzakelijke 'ICT-gerelateerde efficiëncyslagen' op de gebieden HR en financiën op tijd worden gemaakt. Eerder rekenkameronderzoek laat zien dat ICT-projecten zeker niet altijd op tijd gereed komen.²
- In de business case wordt niet aangegeven wat de consequenties zijn als niet aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan.

f *Het college heeft in de business case ten onrechte geen alternatief scenario doorgerekend. Hierdoor heeft de raad onvoldoende zicht op de reële kansen van het welslagen van de business case en wordt het daardoor bemoeilijkt in haar kaderstellende rol.*

- Het college heeft in de business case één scenario gepresenteerd. Er is niet gevarieerd naar het gebruik van de arrangementen.
- Er is ook niet gevarieerd naar het zich voordoen van voornoemde mogelijke tegenslagen. Daarmee is de gehanteerde benadering feitelijk een risicovol en optimistisch scenario.
- De raad heeft alleen dit scenario ter besluitvorming voorgelegd gekregen. De raad heeft geen inzicht in de kansen op het welslagen en in eventuele alternatieven waardoor zij geen andere kaders kan stellen.

2 *De met de business case beoogde versnelling van de krimp is geen versnelling ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling om de bezetting in 2015 met 2.450 fte te hebben gekrompen.*

- De business case is bedoeld om de krimp sneller te realiseren, zodat structurele besparingen eerder worden bereikt.
- Op grond van motie-31 dient in 2015 een krimp van 2.450 fte te zijn gerealiseerd.
- Volgens de business case zou met de aangeboden arrangementen in 2015 inderdaad een krimp van 2.450 fte zijn gerealiseerd.
- Volgens de business case zou zónder de arrangementen (de basisvariant) de beoogde krimp pas in 2017 worden behaald.
- De arrangementen zijn in die zin een reparatie van bestaand beleid om de oorspronkelijke formatiedoelstellingen voor 2015 alsnog te behalen.

3 *Het is niet bekend hoeveel tot nu toe werkelijk op de loonkosten is bespaard. Er wordt primair op fte's gemonitord.*

- Tussen begin 2010 en augustus 2012 is de bezetting 1.081 fte gekrompen.
- Eind 2011 is ten opzichte van 2010 de bezetting met 694 fte gekrompen. Uitgaande van een gemiddelde loonsom van € 55.974 in 2010 zou dat een loonkostenbesparing zijn van € 41,6 mln. De totale loonkosten zijn in 2011 ten opzichte van 2010 echter slechts met € 6,6 mln gedaald.
- Deze discrepantie is te verklaren door bijvoorbeeld reguliere periodieke verhogingen, CAO-loonstijgingen, de momenten waarop medewerkers uitstromen en het feit dat vooral in lagere loonschalen is gekrompen.
- De totale gerealiseerde loonkosten vormen daarmee geen goede indicator voor de met de krimp gerealiseerde loonkostenbesparing.
- DMC kon de rekenkamer niet aangeven wat de reële loonkostenbesparing door de krimp is, omdat dan op medewerkerniveau de besparing moet worden uitgerekend.

² Rekenkamer Rotterdam, 'Baat het niet, dan kost het wel', april 2011.

- Maandelijks ontvangt de concerndirectie een bezettingsrapportage met daarin informatie over het verloop van de bezetting, in- en uitstroom en de prestaties van het CMc. De gegevens zijn in fte's of medewerkers.
 - Sinds april 2012 bevatten deze monitors geen geprognosticeerde loonkosten meer.
- 4 *Het is niet vast te stellen of wordt voldaan aan de wens van de raad om met name te snijden in beleids- en managementfuncties. Wel is duidelijk dat er tot nu toe relatief veel in lagere salarisklassen is gekrompen. Krimp in deze groep levert naar verhouding de kleinste bijdrage aan de financiële besparing. Wel verwacht het college dat de komende jaren ook gekrompen gaat worden in hogere schalen.*
- In de motie-Moti van november 2009 en de motie-motie Moti van juli 2012 stelt de raad als kader dat de voorgenomen krimp vooral in beleids- en managementfuncties dient te worden gerealiseerd en de uitvoering zoveel mogelijk wordt ontzien.
 - In de salarisadministratie wordt geen onderscheid gemaakt naar uitvoerende functies en staf- en leidinggevende functies. Daarmee is niet betrouwbaar vast te stellen in welk type functie de (voorgenomen) krimp zijn beslag krijgt.
 - Het college heeft de kaders van motie-Moti vertaald in het schrappen van 160 fte vanaf FSK 9. Dit is tot en met april 2012 niet gerealiseerd: de bezetting vanaf FSK 7 is met 141 fte gekrompen.
 - De bezetting in FSK 1 t/m 6 is tot en met april 2012 met 727 fte gekrompen. De gemiddelde loonsom in deze loonschalen ligt lager dan de totale gemiddelde loonsom waarmee bij beoogde besparing op de loonkosten is gerekend.
 - In de business case 'krimp' geeft het college aan dat krimp ook gaat plaatsvinden in hogere schalen, 'met name functies in de bedrijfsvoering/staf en in beleid en management'. Met name bij de RSO voorziet het college een forse daling van het aantal staffuncties. Deze krimp dient in 2014 gerealiseerd te zijn.
 - De genoemde krimp is met onzekerheden omgeven. Volgens het college hangt 'het tempo van deze krimp wel af van het tempo van de krimp in het primaire proces (staf volgt lijn) en van de snelheid waarmee ICT-gerelateerde efficiëncyslagen kunnen worden gemaakt' (zie ook hoofdconclusie 1e).
- 5 *Ten behoeve van de dekking van de frictiekosten van de versnelling van de krimp onttrekt het college ten onrechte middelen aan het IFR en dus de weerstandscapaciteit.*
- Het geraamde frictiebudget voor de versnelling van de krimp is € 64 mln.
 - Dit totaalbedrag bestaat uit twee componenten: € 21,5 mln voor arrangementen en € 42,5 mln voor niet gerealiseerde ombuigingen op personeelskosten. Het college is voornemens deze kosten te dekken vanuit het IFR.
 - Het IFR behoort tot de weerstandscapaciteit. Daarom zou hierop alleen een beroep mogen worden gedaan, bij nauwelijks re ramen risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen.³ Daarvan is in dit geval geen sprake.
 - Daar komt nog bij dat niet gerealiseerde ombuigingen op personeelskosten ten onrechte tot het frictiebudget worden gerekend omdat het gaat om kosten die normaal gesproken structureel zijn.

2-3 aanbevelingen

Het college gaat nog met de raad spreken over mogelijke taakreducties bij de behandeling van de verschillende bestuursopdrachten. Aangezien deze opdrachten verschillende clusters betreffen, vindt een takendiscussie feitelijk versnipperd plaats.

³ Rekenkamer Rotterdam, 'Brief weerstandsvermogen', 21 juli 2011.

Met het oog hierop en in het licht van de bovenstaande conclusies, komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen aan het college:

- 1 Voer met de raad één integrale discussie over welke taken worden geschrapt, behouden of anders uitgevoerd.
- 2 Pas het in de business case gehanteerde scenario op de uitkomsten van deze discussie aan. Neem daartoe het volgende op:
 - De relatie tussen de omvang van de voorgenomen taakreductie, de daarmee gepaard gaande krimp in fte en besparingen in loonkosten.
 - De relatie tussen de wijze waarin de taakuitoefening verandert, de daarmee gepaarde gaande krimp in fte en besparing in loonkosten, mogelijke uitverdieneffecten en verloren baten en de uiteindelijke totale besparing op de begroting.
 - Een splitsing naar uitvoerende, staf- en leidinggevende functies.
 - Berekeningen op basis van een gemiddelde loonsom per loonschaal. Immers, als na een taakanalyse blijkt dat met name in de lagere loonschalen wordt gekrompen, dan geeft een gemiddelde loonsom over de gehele bezetting een vertekend beeld.
 - Verschillende scenario's waarin wordt gevarieerd naar het gebruik van de aangeboden arrangementen en naar de kans dat centrale uitgangspunten niet bewaarheid worden.
- 3 Pas de aannames in de business case periodiek (minimaal elk kwartaal) op nieuwe realisatiecijfers aan. Stuur bij, indien realisatiecijfers achterblijven op de voor 2015 gestelde bezettings- en bezuinigingsdoelstellingen.
- 4 De totale loonsom geeft geen goed beeld van de met de personele krimp feitelijk gerealiseerde loonkostenbesparing:
 - Draag zorg voor een voldoende betrouwbare indicator dan wel schatting van de met krimp reëel bespaarde loonkosten (bijvoorbeeld door dit op medewerkerniveau uit te rekenen of door de gemiddelde loonsom per loonschaal te relateren aan de krimp per schaal).
 - Monitor en stuur aan de hand van deze indicator.
 - Rapporteer deze gegevens aan de raad.
- 5 Onttrek (frictie)kosten voor de uitvoering van de business case niet aan het IFR, maar neem deze kosten mee in de opbrengstenraming (bruto-netto).

3 beoogde besparingen

3-1 inleiding

In de inleiding zijn kort de verschillende bepalende momenten in de besluitvorming rond de beoogde formatiereductie beschreven. In deze paragraaf wordt hierop dieper ingegaan. Hiermee wordt de eerste onderzoeksvraag (welke formatiereductie wordt beoogd en hoeveel kosten dienen daarmee te worden bespaard?) behandeld.

3-2 beoogde formatiereductie collegewerkprogramma 2010-2014

De 1.000 fte krimp die is opgenomen in het collegewerkprogramma is nader uitgewerkt in het programma Organisatie & Financiën. Daarbij is echter niet inzichtelijk gemaakt hoe de krimp wordt verdeeld over de gemeentelijke organisatieonderdelen, functies en salarisschalen. Wel is aangegeven dat deze krimp een besparing van € 61 mln moet opleveren.

In zijn kaderbrief 2010 heeft het college bezuinigingen op de bedrijfsvoering aangekondigd die oplopen tot € 72,5 mln per jaar. Onderdeel van deze bezuinigingen is een formatiereductie van 1.000 fte die eind 2015 gerealiseerd moet zijn. In de kaderbrief 2010 is de formatiereductie als volgt opgebouwd:⁴

tabel 3-1: opbouw formatiereductie in kaderbrief 2010

	2011	2012	2013	2014	2015
bedrijfsvoeringsopgave	40	40	40	40	40
begroting 2010					
motie-Moti ⁵	160	160	160	160	160
effect bezuinigings- voorstellen coalitieakkoord	296	448	567	688	800
totaal	496	648	767	888	1.000

Het college heeft in zijn collegewerkprogramma 2010-2014 opgenomen dat het bij de verkleining van het ambtelijk apparaat de uitvoerende taken zal ontzien en de krimp vooral moet plaatsvinden in de management-, advies- en ondersteunende functies. Hiermee wordt invulling ingegeven aan de motie-Moti van 12 november 2009, waarin het college werd opgeroepen een loonkostenbesparing van € 10 mln te realiseren door het schrappen van beleids- en managementfuncties. Dit is nadien door het college vertaald in een loonkostenbesparing van € 12 mln door het schrappen van 160 functies vanaf FSK 9.⁶ In het collegewerkprogramma is niet aangegeven tot welke besparing op de loonkosten de krimp van 1.000 fte moet leiden.

⁴ Zowel deze bedrijfsvoeringsopgave als de motie-Moti waren reeds onderdeel van de begroting 2010.

⁵ Met de motie-Moti heeft de raad het college opgedragen de toename van het personeelsbestand die was opgenomen in de begroting 2010 te beperken door het selectief invullen van het natuurlijk verloop en een beperking van het aantal management- en beleidsfuncties.

⁶ www.sjaan.rotterdam/concern:motie_moti, geraadpleegd op 28 augustus 2012.

De in het collegewerkprogramma opgenomen formatiereductie is nader uitgewerkt in het collegeprogramma 'Organisatie en financiën' (hierna: O&F). Uit overzichten die ten behoeve van dit programma zijn opgesteld blijkt dat het college op dat moment uitgaat van een formatiereductie van 1.070 fte in 2015. Tabel 3-2 geeft inzicht in de opbouw van deze 1.070 fte. De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen die inzichtelijk maken hoe de beoogde krimp van 1.070 fte is verdeeld is over de gemeentelijke organisatieonderdelen, over functies en over salarisschalen.

tabel 3-2: opbouw formatiereductie programma 'Organisatie en financiën'

	2011	2012	2013	2014	2015
taakreductie	88	190	248	300	392
reducen concernbrede overhead	238	291	318	411	413
herontwerp processen	100	179	219	250	258
overige maatregelen	1	3	4	6	7
totaal	427	663	789	967	1.070

Uit een brief van het college aan de raad van 15 maart 2011 blijkt dat de formatiereductie van 1.070 fte een besparing van € 61 mln moet opleveren.⁷

3-3 frictiekosten collegewerkprogramma

De geraamde frictiekosten van de besparingen op de bedrijfsvoering, waaronder de beoogde personeelskrimp, zijn tot en met 2013 € 42,5 mln.

Voor het realiseren van de bezuinigingen in de personeelskosten op grond van het collegewerkprogramma (de 1.000 fte) is bij de begroting van 2011 de bestemmingsreserve Aanloopverliezen en Frictie ('het frictiebudget') gevormd. Deze reserve zou in de jaren 2011, 2012 en 2013 worden gevuld met respectievelijk met € 17,5 mln, € 20 mln en € 5 mln. In totaal wordt er dus tot en met 2013 gewerkt met een frictiebudget van € 42,5 mln. Deze middelen zijn niet alleen bestemd voor de dekking van frictiekosten als gevolg van personeelsreductie, maar ook van andere zaken in de bedrijfsvoering, zoals het goedkoper maken van de huisvesting voor het concern.⁸ In de begroting 2011 is opgenomen dat voor de totale taakstelling van het concern van € 255 mln een voorziening⁹ wordt getroffen met bovenstaande specificatie in bedragen.¹⁰

frictiekosten bij een reorganisatie

Om een reorganisatie te realiseren worden incidentele kosten gemaakt, zogenoemde frictiekosten. Het college formuleert het ten aanzien van de huidige reorganisatie als volgt: 'De herinrichting van het concern naar een flexibele, meer samenhangende, wendbare en betaalbare organisatie leidt

⁷ Brief van college van B en W aan de raad met betrekking tot de motie 'Heldere doelstellingen ambtenarenapparaat', 15 maart 2011.

⁸ Interview programmadirecteur (verantwoordelijk voor de bestemmingsreserve), 24 augustus 2012.

⁹ Het is onjuist dat de middelen in de begroting 2011 als voorziening worden aangeduid, terwijl het om een bestemmingsreserve gaat.

¹⁰ Gemeente Rotterdam, Begroting 2011, p. 183.

onvermijdelijk tot extra initiële kosten'.¹¹ Frictiekosten zijn bijvoorbeeld investeringen in ICT-voorzieningen die uiteindelijk tot structurele besparingen leiden. Ook kan worden gedacht aan de huisvesting van het concern die teruggebracht wordt naar een aantal locaties. In eerste instantie zal dat incidenteel geld kosten – aan verhuizingen, herinrichtingen, etc. – maar na verloop van tijd levert het structurele besparingen op bijvoorbeeld huur- en energiekosten. Ook de bij een reorganisatie of taakreductie gepaard gaande vermindering van het aantal medewerkers kan tot incidentele kosten leiden, om later structureel kosten te besparen. De reorganisatie van het concern Rotterdam gaat dus gepaard met verschillende soorten frictiekosten. De frictiekosten waarnaar in deze rapportage wordt gekeken zijn de kosten die gemaakt moeten worden om (versneld) een aanzienlijke reductie in het personeel te realiseren.

3-4 motie-31

Met motie-31 riep de raad het college op te komen tot een reductie op de apparaatskosten van 20%. Dit is door het college mede ingevuld door een additionele krimp van 2.450 fte, waarmee ten opzichte van 2011 in 2015 € 93 mln aan loonkosten moet zijn bespaard.

In november 2011 heeft de gemeenteraad de zogenoemde motie-31 aangenomen. Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, werd het college hierin opgedragen om in 2015 een kostenreductie van 20% te realiseren ten opzichte van 2010. In april 2012 geeft het college aan de raad aan dat het deze kostenreductie wil realiseren door een bezuiniging van 20% op de apparaatskosten van de gemeente (in totaal € 193 mln). Hieronder vallen kosten voor inhuur, ICT, huisvesting en loonkosten. Hiertoe mogen de loonkosten in 2015 maximaal € 629 mln bedragen.¹² Ten opzichte van de loonkosten 2010 moet zodoende uiteindelijk een besparing van € 93 mln gerealiseerd worden, wat ongeveer de helft is van de opdracht uit de motie-31.

Uitgaande van een gemiddelde loonsom in 2015 van € 60.190 per fte heeft het college berekend dat de formatie in 2015 maximaal 10.450 fte mag bedragen. Hieruit volgt een totaal benodigde krimp van 2.450 fte ten opzichte van de formatie in 2010 (die 12.900 fte was). Ten opzichte van de formatiereductie die in het collegewerkprogramma was aangekondigd, vraagt motie-31 dus om een extra krimp van 1.450 fte.

rol CMc bij formatiereductie

Het Concern Mobiliteitscentrum (CMc) is in 2010 opgezet tegen de achtergrond van de met het Collegewerkprogramma beoogde besparing op de bedrijfsvoering (centralisatie van het mobiliteitsbeleid voor personeel en de ambtelijke krimp van 1.000 fte). De apparaatskosten voor het CMc zijn € 3 mln per jaar.¹³ Deze worden voor 2012 voor € 2 mln gefinancierd vanuit de bestemmingsreserve Aanloopverliezen en Frictie. De resterende € 1 mln wordt gefinancierd vanuit de algemene middelen. Voor 2012 en 2013 is voor externe trajectbegeleidingskosten van het CMc € 7,5 mln, een totaal van € 15 mln, gereserveerd vanuit de bestemmingsreserve.¹⁴

Door de oprichting van het CMc is het mobiliteitsbeleid van de gemeente gecentraliseerd. Dat betekent dat werving, selectie en herplaatsing van personeel grotendeels door het CMc wordt geregisseerd. Het

¹¹ College van B en W, 'Blauwdruk concern Rotterdam', 30 maart 2012, p.14

¹² Brief van college van B en W aan de raad met betrekking tot motie-31, 2 april 2012.

¹³ Interview CMc, 31 augustus 2012.

¹⁴ B en W-agendapost, 'Prognose financieel beeld 2012', 3 april 2012.

CMc kan worden beschouwd als het mobiliteitsvehikel van de gemeente. Alle medewerkers die de status herplaatsingskandidaat (hpk) krijgen, worden door het CMc begeleid naar ander werk binnen de gemeente (interne doorstroom) of buiten de gemeente (uitstroom). Het CMc heeft dus een sleutelrol als het gaat om de realisatie van de bezettingsreductie.

3-5 kaderbrief 2012 - versnelling krimp

In de kaderbrief 2012 besloot het college de krimp van 2.450 fte te versnellen door de structurele besparing op de loonkosten naar voren te halen.

In het voorjaar van 2012 heeft het college in zijn kaderbrief 2012 aangekondigd tempo te gaan maken om sneller structureel de vruchten te kunnen plukken van een kleinere en goedkopere organisatie. Het doel om 2.450 fte te krimpen blijft overeind, maar het is de bedoeling om de benodigde krimp vooral in 2013 te realiseren en daarmee de structurele besparing op de loonkosten naar voren te halen. Om welke bedragen het gaat, staat niet in de kaderbrief. De haalbaarheid van deze versnelde krimp is in kaart gebracht in de zogenoemde businesscase 'krimp', die op 28 september 2012 naar de gemeenteraad is verzonden. De businesscase wordt in hoofdstuk 7 nader beschreven en beoordeeld.

Tijdens de behandeling van de kaderbrief 2012 in de raad op 5 juli 2012 is ook gesproken over de motie-Moti van november 2009, waarin het college werd opgeroepen formatiekrimp vooral in beleids- en managementfuncties te realiseren. Omdat met de extra krimpogave naar aanleiding van motie-31 dit uitgangspunt onder druk zou kunnen komen te staan, en volgens het college de uitvoerende functies niet langer ontzien zouden kunnen worden, diende de SP-fractie de motie-motie Moti in. In deze motie wordt het college opgedragen de eerdere uitspraak over het ontzien van de uitvoering 'als kader te blijven zien bij de verdere uitwerking van de reorganisatie'. De motie-motie Moti is door bijna de voltallige raad aangenomen.

4 monitoring en bijsturing

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de wijze waarop de Bestuursdienst en het college de voortgang van de reductie van de bezetting monitoren, alsook de eventuele bijsturing op beide niveaus. Daarmee komt hier de tweede onderzoeksvraag (wordt de voortgang van de formatiereductie op ambtelijk en bestuurlijk niveau adequaat gemonitord en wordt er zo nodig bijgestuurd?) aan de orde.

4-2 monitoring

DMC heeft een systematische monitor opgezet aan de hand waarvan de concerndirectie en de wethouder de ontwikkeling van de totale bezetting adequaat kunnen volgen. Hierin wordt echter niet systematisch gemonitord op de daarmee gerealiseerde loonkostenbesparing, het type functie dat verdwijnt en de bijbehorende salarisklasse.

In februari 2011 is de nieuwe concerndirectie geïnstalleerd onder leiding van de algemeen directeur en is de organisatie vanaf juni ingericht naar clusters in plaats van diensten. Op ambtelijk niveau is de concerndirectie de hoogste managementlaag die beslissingsbevoegdheden heeft wat betreft de formatiereductie en bezetting. Hierin wordt zij ondersteund door de directie Middelen & Control (DMC) van de Bestuursdienst. Deze afdeling monitort sinds januari 2011 het verloop van het personeelsbestand. Gegevens met betrekking tot de feitelijke ontwikkeling van het personeelsbestand en de realisatie van de personele taakstelling worden vastgelegd in zogenoemde rapportages 'Monitor ontwikkeling bezetting'. Deze concernbrede rapportages worden maandelijks aan de concerndirectie verstrekt ter besluitvorming.

Op bestuurlijk niveau worden de ontwikkeling van de personele bezetting alsook de resultaten van het Concern Mobiliteitscentrum (CMC; onder meer verantwoordelijk voor het begeleiden van boventalig personeel) besproken met de wethouder in het stafoverleg Organisatie. Dit gebeurt aan de hand van de maandelijkse rapportages 'Monitor ontwikkeling bezetting'. Uit de verslagen blijkt dat de formatie regelmatig (bijna maandelijks) aan de orde komt.

Ten behoeve van de maandelijkse rapportages worden de gegevens over de bezetting op concernniveau rechtstreeks uit het personeelsregistratiesysteem Oracle HR gegenereerd. Naar de mening van de rekenkamer kan deze gegevensbron als de meest betrouwbare worden geacht, omdat er een rechtstreekse koppeling is tussen het bestaan van een fte en een loonbetaling.¹⁵ Omdat de clusters (of voormalige diensten) wel zelf verantwoordelijk zijn voor de input in Oracle HR, krijgen zij de maandelijkse rapportages ter correctie en validatie van de cijfers in conceptvorm voorgelegd.

¹⁵ Formatieplannen hebben bijvoorbeeld als nadeel dat er feitelijk meer of minder fte's in dienst kunnen zijn. Vanwege de gedachte dat eenieder die salaris ontvangt ook daadwerkelijk in dienst is, is een formatieoverzicht op basis van de salarisbetalingen de meest betrouwbare bron.

Met ingang van 2012 zijn de maandelijkse rapportages over de ontwikkeling van de bezetting uitgebreid met de rapportages van het CMC over de resultaten van het herplaatsen van boventallig personeel. Ook wordt de stand van zaken met betrekking tot verzoeken in de zogenoemde escalatieprocedure schematisch weergegeven.¹⁶ De maandelijkse rapportages geven verder primair inzicht in de feitelijke bezetting in fte's per cluster/dienst. Afgezet tegen de streefbezetting per cluster/dienst kan hiermee de toename/afname, uitgedrukt in fte's, in de bezetting worden gemonitord. De rekenkamer constateert dat de bijbehorende geprognosticeerde loonkosten gerelateerd aan de bezetting in de maandelijkse rapportages zijn opgenomen, maar dat deze sinds de rapportage over april 2012 niet meer worden weergegeven. Via de reguliere P&C-cyclus kan de ontwikkeling van de loonkosten overigens wel viermaandelijks worden gemonitord, maar voor een tijdige bijsturing zou het verstandiger zijn dit al via de maandelijkse bezettingsrapportages te doen. Ten slotte is in de maandelijkse monitorrapportages de feitelijke bezetting niet gespecificeerd naar bijvoorbeeld salarisschalen, functiefamilies of aard van de functie (staf, uitvoering, management).

4-3 bijsturing

Het college heeft tweemaal bijgestuurd, eerst door onder meer het stopzetten van de instroom en later door een beoogde versnelling van de krimp. Deze ingrepen zijn vooral een reactie op dreigende budgettaire tegenvallers en niet zozeer op het niet op schema liggen van de beoogde krimp.

Zoals uit hoofdstuk 5 zal blijken, ligt de reductie van de bezetting wat betreft het aantal fte's momenteel op schema. Om die reden hebben de maandelijkse monitorrapportages geen aanleiding gegeven voor tussentijdse ambtelijke en bestuurlijke bijsturing.

Wel heeft de concerndirectie met een besluit 27 april 2011 bijgestuurd als gevolg van een algemeen verslechterd financieel beeld in dat jaar. Zo werd besloten tot een volledige externe wervingsstop en het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen. Daarbij is een escalatieprocedure vastgesteld op grond waarvan de concerndirectie in een concrete situatie toestemming kan geven om af te wijken van zowel de vacaturestop als het besluit tot het niet voortzetten van een tijdelijke aanstelling. Tegelijkertijd werd in de kaderbrief 2011 een verplichtingenstop ingesteld, waarmee ook de externe inhuur moest worden teruggedrongen. Ook de in de kaderbrief 2012 voorgenomen versnelling van de formatie is een voorbeeld van bijsturing om budgettaire tegenvallers te voorkomen.

¹⁶ Deze procedure is ingesteld tegelijk met het in 2011 genomen besluit om een vacaturestop in te stellen en tijdelijke aanstellingen niet te verlengen. Zij houdt onder meer in dat voornemens om een tijdelijke aanstelling te verlengen of om te zetten in een vast dienstverband door de betreffende leidinggevenden aan de concerndirectie dienen te worden voorgelegd. DMC houdt een uitgebreide administratie bij van alle escalatieverzoeken en de uitkomsten van de besluitvorming door de concerndirectie.

5 realisatie tot nu toe

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende vraag aan de orde: ligt de formatiereductie en bijbehorende kostenbesparing momenteel op koers? In de navolgende paragraaf wordt gekeken naar het verloop van de bezetting tot nu toe, waarna in 5-3 de tot nu toe gerealiseerde kostenbesparing aan de orde komt. In paragraaf 5-4 wordt aandacht besteed aan de prestaties van het CMC tot nu toe en in paragraaf 5-4 aan de frictiekosten die gereserveerd waren voor de realisatie van de taakstelling uit het collegewerkprogramma.

5-2 bezetting

Met de tot nu toe gerealiseerde krimp van 1.081 fte is de doelstelling uit het collegewerkprogramma van 1.000 fte reeds gehaald. Het is niet vast te stellen in welk typen functie de krimp is gerealiseerd (uitvoering, staf, leidinggeven). Tot april 2012 is in de laagste salarisklassen (FSK 1-6) het meest gekrompen.

5-2-1 verloop bezetting

In tabel 5-1 staat het verloop van de feitelijke bezetting in fte weergegeven sinds ultimo 2009. De bezetting heeft alleen betrekking op ambtenaren die volgens het ambtenarenrecht in dienst zijn, exclusief de ambtenaren bij de deelgemeenten en bij de kostenplaats Voormalige Organisaties In Liquidatie (VOIL).

tabel 5-1: verloop bezetting (in fte), ultimo 2009 - augustus 2012

cluster/dienst	nulmeting 31-12-2009	peildatum 31-12-2010	peildatum 31-12-2011	peildatum 31-8-2012	prognose 31-12-2012
<i>cluster MO:</i>					
SoZaWe	1.934	2.027	1.846	1.726	1.717
JOS	313	359	362	358	356
GGD	655	557	512	491	490
dKC	26	27	25	25	25
Bibl	260	250	230	222	220
SenR	770	763	695	652	650
<i>cluster SB:</i>					
ROTEB	2.016	2.001	1.968	1.904	1.900
STZ	1.209	1.258	1.192	1.191	1.193
GW	2.180	2.131	1.950	1.767	1.736
<i>cluster SO:¹⁷</i>	1.532	1.475	1.439	1.350	1.313
<i>cluster DV:</i>					
PZR	291	302	269	283	281
GAR	94	96	90	85	88

¹⁷ Tot halverwege 2011 bestonden de afzonderlijke diensten dS+V en OBR nog. In dit overzicht zijn deze overal samengenomen in het cluster Stadsontwikkeling.

GBR	208	232	228	215	239
BSD	543	543	496	520	515
SDR	762	860	886	972	977
ASR	60	61	57	13	10
Kostenplaats raad	50	48	48	48	48
totaal	12.903¹⁸	12.990	12.293	11.822	11.758¹⁹
verschil t.o.v. nulmeting		+ 87	-/- 610	-/- 1.081	

Bron: rapportages ontwikkeling bezetting over periode maart 2011 t/m augustus 2012

Uit tabel 5-1 blijkt dat de bezetting in 2010 nog licht is toegenomen, maar in de loop van 2011 is gedaald. De dalende trend zet zich door in 2012. De oorspronkelijke ambitie uit het collegewerkprogramma om de formatie met 1.000 fte te verminderen met ingang van 2015 is medio 2012 al gerealiseerd, namelijk 1.081 fte per eind augustus.²⁰ De prognose in deze maandrapportage is dat eind 2012 11.758 fte in dienst van de gemeente is. Dat is ten opzichte van de nulmeting een krimp van 1.145 fte. Of de krimp vooral in uitvoerende of staffuncties is gerealiseerd en hoe de gerealiseerde krimp over salarisklassen is verdeeld, is niet uit de maandrapportages af te leiden.

5-2-2 krimp naar loonschalen

Om een indicatie te geven over de verdeling van de krimp over de loonschalen heeft het college een overzicht naar de commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen gestuurd.²¹ Dit overzicht is opgenomen in tabel 5-2.

tabel 5-2: verdeling krimp over loonschalen 2010 - april 2012

loonschaal	krimp in fte	uitstroom t.o.v. aantal fte
1 t/m 6	-/- 727	15%
7 t/m 10	-/- 117	13%
11 t/m 14	-/- 17	13%
15 en hoger	-/- 7	17%
totaal	-/- 868	14%

Volgens het college is de organisatie tot eind april 2012 met 868 fte gekrompen ten opzichte van begin 2010. Deze krimp is het verschil tussen instroom, doorstroom en uitstroom. Uit de tabel blijkt dat de gerealiseerde krimp in absolute aantallen voornamelijk is neergeslagen in de lagere loonschalen. In zijn brief van 25 juni 2012 geeft het college hiervoor als verklaring aan dat 'de meeste fte's in de lagere loonschalen zitten'. In relatieve zin is de krimp in de schalen vanaf 15 het grootst.

¹⁸ Er kan sprake zijn van afrondingsverschillen bij de optelling van de verschillende aantallen per dienst/cluster. Het college gaat uit van een bezetting van 12.902 fte als nulmeting.

¹⁹ Zoals opgenomen in de maandrapportage ontwikkeling bezetting over augustus 2012.

²⁰ Op peildatum 30 juni 2012 bedroeg de bezetting 11.900 fte. Dit betekende een afname van het personeelsbestand met 1.003 fte.

²¹ Brief van college aan de raad, betreffende motie-31, 25 juni 2012.

De rekenkamer heeft ten behoeve van dit onderzoek gegevens van DMC ontvangen over de opbouw van de personeelsbezetting naar salarisklassen bij het concern, exclusief de deelgemeenten. De gegevens zijn weergegeven in tabel 5-3.

tabel 5-3: opbouw bezetting naar loonschalen met peildatum 30 juni 2012

loonschaal FSK	fte	%
1	473	
2	251	
3	523	
4	914	
5	621	
6	1.310	
totaal categorie 1 t/m 6	4.092	34,4%
7	1.114	
8	1.216	
9	1.340	
10	1.229	
totaal categorie 7 t/m 10	4.899	41,2%
11	1.194	
12	767	
13	392	
14	208	
totaal 11 t/m 14	2.561	21,5%
15	100	
16	17	
17	29	
18	7	
19	4	
totaal categorie 15 en hoger	157	1,3%
AFW ²²	192	1,6%
totaal	11.901²³	100%

Uit de maandrapportage 'Monitor ontwikkeling bezetting' over april 2012 is af te leiden dat de totale bezetting eind april 12.007 fte bedroeg. Gecombineerd met tabel 5-2 maakt de rekenkamer op dat in de periode april tot en met juni een uitstroom is geweest van 106 fte. De rekenkamer beschikt niet over de uitsplitsing van de krimp naar loonschalen. Zoals we eerder aangaven, bieden de maandelijkse rapportages hier geen inzicht in.

5-2-3 krimp naar functie

De rekenkamer heeft getracht meer inzicht te krijgen in de samenstelling van de uitstroom naar type functie. In het concernbrede functiehuis zijn formatieplaatsen verdeeld naar functiefamilie. Deze geven echter geen correct inzicht in de mate waarin de krimp vooral in leidinggevende, staf- of uitvoerende functies neerslaat. Tot de functiefamilie uitvoering kunnen bijvoorbeeld ook staffuncties worden gerekend

²² Mensen die wachtgeld ontvangen.

²³ In de maandrapportage 'Monitor ontwikkeling bezetting' over juni 2012 is 11.900 fte als bezetting opgenomen.

(zoals onderzoeksfuncties), net zoals er tot de functiefamilie uitvoering ook leidinggevende functies kunnen worden gerekend (zoals teamleiders in de uitvoering). Het onderscheid naar uitvoerende functies, staf- en leidinggevende functies maakt geen onderdeel uit van de registratie van de bezetting.

5-3 loonkosten

Het is niet duidelijk tot welke structurele loonkostenbesparing de tot nu gerealiseerde afname in fte's heeft geleid. De totaal gerealiseerde loonkosten zijn geen betrouwbare indicator voor de reële loonkostenbesparing, omdat deze niet evenredig met de formatieomvang veranderen.

In tabel 5-4 wordt een overzicht van de gerealiseerde loonkosten per dienst weergegeven. Ook bij de berekening van de gerealiseerde loonkosten zijn de deelgemeenten en VOIL buiten beschouwing gelaten.

tabel 5-4: gerealiseerde loonkosten (€), 2010 – 2011

dienst	2010	2011 ²⁴
ASR	4.604.000	4.464.000
GAR	5.072.000	5.099.000
GBR	13.419.000	14.043.000
bibl	13.193.000	12.616.000
Stadsontwikkeling	---	102.341.000
dSV	63.593.000	---
GW	125.185.000	119.510.000
OBR	38.498.000	---
GGD	35.871.000	34.886.000
PZR	17.323.000	16.752.000
ROTEB	94.202.000	96.523.000
BSD	43.829.000	40.122.000
JOS	22.947.000	23.520.000
SoZaWe	111.437.000	111.736.000
SenR	37.289.000	35.387.000
STZ	61.972.000	59.611.000
SDR	52.797.000	57.844.000
dKC	1.984.000	1.942.000
Kostenplaats raad	3.642.000	3.846.000
totalen	746.857.000	740.242.000

Bron: jaarrekeningen en bestuursrapportages gemeente Rotterdam

Uit tabel 5-4 blijkt dat de gerealiseerde loonkosten in 2011 niet evenredig zijn afgenomen met de gerealiseerde krimp in de formatie. De gerealiseerde loonkosten volgens rekening 2011 zijn met circa € 6,6 mln afgenomen ten opzichte van 2010, terwijl in dezelfde periode de bezetting met 694 fte is verminderd. Louter uitgaande van een gemiddelde loonsom van € 60.000 zou een afname in de totale loonkosten van maximaal € 41,6 mln te verwachten zijn.

²⁴ In de concernjaarrekening 2011 is in het overzicht van de gerealiseerde loonkosten geen uitsplitsing gemaakt naar diensten. De splitsing is echter wel te vinden in de 2^e bestuursrapportage 2012.

In de maandrapportage ontwikkeling bezetting met als peildatum 31 december 2011 worden voor deze ogenschijnlijke discrepantie de volgende verklaringen gegeven:

- De feitelijke bezetting is pas echt gedaald na inzet van de extra maatregelen (vacaturestop; niet verlenging van tijdelijke aanstellingen), waardoor de loonkosten ook pas vanaf juni gingen dalen. Tot die tijd zijn de maandelijkse loonkosten relatief hoog gebleven.
- Gedurende het jaar zijn de gemiddelde salariskosten per medewerker gestegen. Dit is mede veroorzaakt door toekenning van periodieken, uitbetaling van hogere salarisklassen (als gevolg van interne mobiliteit) en de eindejaarsuitkering en het salaris is met 0,5% gestegen in 2011.
- Er zijn verhoudingsgewijs meer medewerkers met een lagere salarisklasse (FSK 1-6) uitgestroomd, terwijl er in verhouding minder mensen in de midden en hogere salarisklassen zijn uitgestroomd. De gemiddelde loonkosten per medewerker nemen hierdoor toe.
- Ten slotte geldt dat wanneer medewerkers het concern verlaten, er nog loonkosten gemaakt worden door de eindafrekening. De eindafrekening en de loonkosten die hiermee gepaard gaan zijn onder andere de opgebouwde vakantie-uitkering, de eindejaarsuitkering en de verkoop van overgebleven verlofdagen.

De rekenkamer heeft DMC gevraagd hoe groot de reële kostenbesparing is van de tot nu toe gerealiseerde krimp. Dit kan de directie niet aanleveren, omdat het ondoenlijk zou zijn 'om op medewerkerniveau de besparing te becijferen en te aggregeren naar een totaal op concernniveau'.²⁵ Het alternatief om de concernbezetting en de totale loonsom in beeld te brengen, zoals in de 2^e bestuursrapportage, geeft echter een ander beeld. Weliswaar is daaruit op te maken dat de totale begrote loonkosten voor 2012 van € 718 mln lager liggen dan in de rekening 2011 (€ 741 mln), maar zoals we hiervoor aangaven is dat geen goede indicator. Het is de vraag hoe groot de loonkostensom voor 2012 zou zijn als er geheel niet zou zijn gekrompen. Dat geeft meer inzicht in de eigenlijke loonkostenbesparing. Gelet op het grote belang van de beoogde loonkostenbesparing is een dergelijke arbeidsintensieve (maar niet onmogelijke) berekening wel wenselijk. Op basis van de nu gepresenteerde gegevens, is geen goed beeld te vormen van de tot nu toe met de krimp gerealiseerde loonkostenbesparing.

5-4 prestaties CMC

Het CMC heeft onder meer als taak herplaatsingskandidaten te begeleiden naar ander werk, binnen of buiten de gemeente. Van 2010 tot en met augustus 2012 zijn in totaal 33 hpk'ers naar een functie buiten de gemeente begeleid. Om de komende aanwas aan nieuwe cliënten naar uitstroom te begeleiden, worden additionele maatregelen genomen, maar niet is onderbouwd of deze voldoende zijn

Zoals eerder aangegeven is het CMC van belang in de krimp van de bezetting, omdat het (boventallige) medewerkers begeleidt naar ander werk. Het presteren van het CMC is daarmee van belang voor het welslagen van de bezuinigingen. Het CMC rapporteert dan ook maandelijks aan DMC, die worden verwerkt in maandelijks monitor voor de

²⁵ Zo wordt gesteld dat voor een tot dusver gerealiseerde besparing ook naar de instroom en doorstroom moet worden gekeken (medewerkers die naar een hogere salarisklasse doorstromen en derhalve meer kosten). Het berekenen is ondoenlijk, omdat 'dan per medewerker die vertrekt becijferd zou moeten worden om welke kosten het gaat (dat kan nog wel) en om welke moment c.q. welke periode het gaat, want iemand die in maart 2011 is vertrokken levert een grotere bijdrage aan de besparing dan iemand die in oktober 2012 vertrekt (dit is niet bij te houden)'. Bron: elektronische beantwoording door DMC van vragen van de rekenkamer.

concerndirectie (zie hoofdstuk 3). De rekenkamer heeft deze rapportages geraadpleegd om inzicht te verwerven in de prestaties van het CMc.²⁶ Daaruit blijkt dat de uit- en doorstroom van cliënten van het CMc ongeveer tussen de vijf en twintig fte per maand ligt. Dit betreft echter niet alleen hpk'ers, maar bijvoorbeeld ook mensen met een WW-uitkering of wachtgeldregeling. Pas de rapportages vanaf januari 2012 geven specifiek inzicht in het aantal uitgestroomde hpk'ers. Daarom heeft de rekenkamer hierover aanvullend informatie gevraagd bij het CMc.²⁷ Deze is opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 5-5: aantallen door CMc uitgestroomde hpk'ers

resultaat	2010		2011		2012 (t/m aug)	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
extern	5	50%	14	27%	14	25%
intern	4	40%	27	53%	34	61%
overig	1	10%	10	20%	8	14%
totaal	10	100%	51	100%	56	100%

Uit tabel 5-5 blijkt dat er in de eerste 8 maanden van 2012 meer hpk'ers een traject hebben afgrond dan in heel 2011. Er is dus een stijgende lijn te zien in de prestaties van het CMc als het gaat om het begeleiden van medewerkers naar ander werk. Op een totaal van zeker 1.000 fte aan mobiliteitscliënten vanaf 2013 is het echter nog steeds gering. Het is denkbaar dat met de invulling van de extra krimp van 1.450 fte de mogelijkheden van interne doorstroming beperkter zullen worden, waardoor meer mensen naar buiten de gemeente zullen moeten worden begeleid. In dat licht beschouwd, zijn de huidige prestaties van het CMc mager. Hiertegenover staat dat met de invoering van de eindigheid van het arbeidscontract in een nieuw sociaal statuut, hpk'ers eerder geprikkeld worden mee te werken, wat weer een positieve invloed kan hebben op de prestaties van het CMc.. In hoofdstuk 7 gaan we nader in op de hardheid van deze verwachting.

In de begroting 2013 meldt het college dat het CMc begeleiding van hpk'ers naar werk buiten de gemeente zal intensiveren. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van outplacementbureaus, maar ook van het netwerk dat het CMc heeft opgebouwd. In dat netwerk maakt het CMc afspraken met andere potentiële werkgevers voor het plaatsen van eigen hpk'ers. Ook andere gemeenten en het rijk doen dat momenteel al. Het CMc breidt zijn afspraken uit naar de NS, bedrijven in de haven en de zorgsector.²⁸

²⁶ Vanaf peildatum 31-7-2011 is organisatiegestuurde mobiliteit onderdeel van de rapportages 'ontwikkeling bezetting' geworden. Dit naar aanleiding van een verzoek van de concerndirectie om alle hpk'ers in Oracle HR te registreren. Vanaf peildatum 31-1-2012 is specifiek de 'organisasiestuurde mobiliteit CMc' onderdeel van de rapportage 'Ontwikkeling bezetting'. Vanaf dat moment wordt ook apart gerapporteerd over het aantal medewerkers dat in begeleiding is en dat een traject heeft afgerond.

²⁷ CMc, Notitie 'informatie voor de rekenkamer', 17 september 2012. De rekenkamer acht deze informatie relevant omdat cliënten met een herplaatsingsstatus een andere prikkel voelen dan bijvoorbeeld cliënten met een WW-uitkering. Deze aantallen geven daarom een betere indicatie van de prestaties van het CMc als het gaat om het begeleiden van mensen met een herplaatsingsstatus.

²⁸ Gemeente Rotterdam, Begroting 2013, p. 206.

Of deze maatregelen voldoende zullen zijn om de aanwas van nieuwe cliënten succesvol naar buiten de gemeente te begeleiden en welke beperkingen er zijn, is niet geëxpliciteerd. Gelet op de slechte economische situatie, het feit dat er nu nog niet via deze weg grote groepen hpk'ers naar buiten zijn begeleid en de klaarblijkelijke concurrentie van het rijk en andere gemeenten (die dezelfde strategie toepassen), is deze explicitering wel wenselijk.

5-5 **fRICTIEKOSTEN**

Het door de raad vastgestelde budget voor frictiekosten á € 42,5 mln is vooraf niet onderbouwd. Pas bij een tweede dotatie vraagt de raad om een onderbouwing. Er is wel een waarborg ingebouwd dat eventuele kosten niet ten onrechte ten laste van het frictiebudget worden gebracht. De prognose is dat het frictiebudget van € 42,5 mln tot en met 2014 volledig zal zijn besteed.

De hoogte van het frictiebudget dat is verbonden aan het CWP is van te voren niet onderbouwd geraamd.²⁹ Dat wil zeggen dat er geen onderbouwde schatting is gemaakt van de hoogte van de verwachte frictiekosten van € 42,5 mln. Ook is niet duidelijk welk deel van de middelen (naar verwachting) bestemd is voor frictiekosten als het gevolg van de personeelsreductie, huisvesting, ICT-investeringen et cetera, laat staan hoe realistisch het totale bedrag is. Dit alles betekent dat er geen ingebouwde prikkel tot zuinigheid is (de enige limiet is het totale budget) en dat het college zich er van te voren niet van heeft vergewist of het eerste frictiebudget toereikend kan zijn en wat eventuele risico's op overschrijdingen van frictiekosten kunnen zijn.

Bij de behandeling van de begroting 2011 en van de vorming van de bestemmingsreserve heeft de gemeenteraad niet op een onderbouwing van het frictiebudget aangedrongen. Dit deed zij wel bij de behandeling van de tweede bestuursrapportage 2011, wanneer er gesproken wordt over de eerder (bij de begrotingsbehandeling 2011) afgesproken dotatie aan de bestemmingsreserve van € 20 mln. De raad neemt op 13 oktober 2011 de motie 'Inzicht frictiekosten en reorganisatie' aan, waarin zij het college verzoekt inzicht te geven in de omvang van de bestedingen van de bestemmingsreserve in 2011 én inzage te geven in de verwachte bestedingen in 2012.

Op 1 november 2011 wordt de desbetreffende motie middels een brief afgedaan. De bestedingen van 2011 belopen € 4,2 mln en betreffen de programmakosten O&F en aanloop- en uitvoeringskosten, zoals een kerntakenonderzoek bij Sport en Recreatie. Ook wordt inzage gegeven in de verwachte bestedingen voor 2012 en verder, zoals het doorontwikkelen en centraliseren van de bedrijfsvoeringsfuncties (€ 3 mln in 2012 en 2013), de implementatie van een herontwerp van het concernbreed subsidieproces (€ 0,8 mln) en natuurlijk de extra reductie van het ambtenarenapparaat. Daarbij wordt een relatie gelegd met de 1.000 fte die gekrompen moet worden vanwege het CWP, maar ook met 'extra benodigde krimp om binnen budgettaire kaders te kunnen blijven'. De bandbreedte voor externe mobiliteit wordt 'voor de komende jaren' becijferd op € 17,5 mln tot € 45 mln voor een potentiële doelgroep van 700 medewerkers. Het lijkt erop dat hier vooruitgelopen wordt op een schatting voor stapelende frictiekosten door de grotere krimp. Deze bedragen zijn namelijk niet

²⁹ E-mail DMC, beantwoording vragen van de rekenkamer, 25 september 2012.

begroot voor de bestemmingsreserve Aanloopverliezen en Frictie.³⁰ Daarin is ten behoeve van trajectbegeleiding door externe outplacementbureaus in 2012 en 2013 in totaal € 15 mln geraamd.³¹

De ontwikkeling van de frictiekosten wordt gemonitord door de medewerkers van het programma O&F onder verantwoordelijkheid van de programmadirecteur. O&F toetst de aanvragen voor dekking uit de bestemmingsreserve aan verschillende criteria alvorens de aanvraag in de concerndirectie wordt besproken.³² Eén van de criteria is bijvoorbeeld: 'bij opgetreden/aangemelde besparingsverliezen is er een direct verband tussen de (extra) kosten en de opgenomen besparingen in het Collegewerkprogramma, aanwending voor andere doelen is niet toegestaan'.³³ Dit betekent dat getoetst wordt of bestedingen passen binnen de gestelde kaders en ook dat claims op het frictiebudget inhoudelijk moeten worden onderbouwd.

In een agendapost voor B en W van 3 april 2012, 'Prognose financieel beeld 2012', wordt een overzicht gegeven van de uitputting van en bekende claims op de bestemmingsreserve. Daaruit blijkt dat het budget tot en met 2014 zal worden benut, onder andere voor apparaatskosten van het CMc en externe trajectbegeleiding door het CMc. Op basis van deze informatie vindt de rekenkamer de uitputting van de reserve terecht. De reserve komt echter in 2014 uit op een negatief saldo van € 0,4 mln. In de tweede bestuursrapportage 2012 is een aanpassing van de bestemmingsreserve opgenomen, waarbij de negatieve eindstand is gecorrigeerd.

³⁰ Brief van college B en W aan de raad, 'Afdoening motie Inzicht Fricatiekosten Reorganisatie', 1 november 2011.

³¹ Agendapost B en W, 'Prognose financieel beeld 2012', 3 april 2012.

³² Toelichting spelregels bestemmingsreserve aanloopverliezen en frictiekosten voor concerndirectie, 2 december 2011.

³³ Idem, p. 2

6 onderbouwing reductie motie-31

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de vragen 4 (naar de onderbouwing van de te realiseren formatiereductie) en 5 (naar de frictiekosten) aan de orde, voor wat betreft de voorgenomen extra reductie naar aanleiding van de motie-31. In 6-2 gaan we in op de onderbouwing van het aantal van 1.450 fte krimp en in 6-3 op de onderbouwing van de daarmee te realiseren kostenbesparing. Paragraaf 6-4 gaat in de op frictiekosten.

6-2 onderbouwing 1.450 fte extra krimp

600 van de 1.450 te krimpen fte dient te worden gerealiseerd door efficiencymaatregelen en vanwege interne vraaguitval. Dit aantal is niet adequaat onderbouwd. De overige 850 fte dient te worden gerealiseerd door het schrappen van taken. Het college geeft echter vooral aan bij welke diensten/clusters er wordt geschrapt en nauwelijks welke taken daarmee zijn gemoeid. Op basis van de door het college uitgevoerde analyse en op basis van de formatieplannen kan de extra taakstelling van 1.450 fte niet worden gehaald (31 fte tekort).

De wijze waarop de extra benodigde krimp van 1.450 fte gerealiseerd moet worden, heeft het college langs twee sporen uitgewerkt. Enerzijds dient de extra krimp gerealiseerd te worden via efficiencymaatregelen en vraaguitval en door te snijden in het takenpakket van de gemeente. Anderzijds is met behulp van formatieplannen van de clusters inzichtelijk gemaakt hoe de extra krimp over de gemeente wordt verdeeld.

efficiency, vraaguitval en snijden

Uit de brief van het college aan raad van 2 april 2012³⁴ is af te leiden dat efficiencymaatregelen en vraaguitval een krimp van 600 fte op kunnen leveren, bovenop de 1.000 fte krimp die was opgenomen in het collegewerkprogramma. De rekenkamer heeft echter geen documenten aangetroffen die inzichtelijk maken hoe deze extra krimp van 600 fte wordt verdeeld over de gemeentelijke organisatieonderdelen. Ook is onduidelijk waar in de gemeente efficiencymaatregelen genomen worden, waar sprake is van vraaguitval en hoe groot de vraaguitval is. De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen waarin is aangegeven op welke wijze efficiencymaatregelen tot een reductie van fte's leiden en om hoeveel fte's het in dat geval gaat. Evenmin beschikt de rekenkamer over een berekening van de omvang van de vraaguitval in relatie tot de geschatte krimp in fte's.

Om de resterende krimppogave van 850 fte te realiseren moet volgens het college gesneden worden in het takenpakket van de gemeente. Ter onderbouwing presenteert het college in de brief van 2 april 2012 de in tabel 6-1 opgenomen collegebesluiten en de verwachte krimp die deze besluiten zullen opleveren.

³⁴ Brief van college van B en W aan de raad met betrekking tot motie-31, 2 april 2012.

tabel 6-1: collegebesluiten taakanalyse ten behoeve van krimp van 600 fte

organisatieonderdeel / taak	krimp in fte
vastgoedorganisatie	30
ingenieursbureau	70
toezicht gebouwen	20
stadsbeheer	120
stadsreiniging	350
maatschappelijke ontwikkeling	53,7
totaal	643,7

Aanvullend op de collegebesluiten uit tabel 6-1 is in de brief van 2 april 2012 een aantal bestuursopdrachten opgenomen waarvan de uitkomsten zijn gepresenteerd in de kaderbrief 2012. In de kaderbrief is bij vier van de vijftien bestuursopdrachten vermeld hoeveel fte krimp de uitvoering van de bestuursopdracht naar verwachting oplevert (tabel 6-2).

tabel 6-2: bestuursopdrachten kaderbrief

bestuursopdracht	verwachte fte krimp
beveiliging gemeentelijke gebouwen	54,5
sluiting milieuparken	10
begraven en cremieren	60
bewoners- en jongerenparticipatie	0,65
totaal	125,15

In totaal leiden de voorstellen die het college heeft gedaan om te snijden in het takenpakket van de gemeente tot een verwachte krimp van 768,85 fte.³⁵ De 850 fte krimp die het college wil realiseren door te snijden in het takenpakket, kan op basis van deze voorstellen dus niet volledig gerealiseerd worden.

formatieplannen clusters

Naast de plannen voor de formatiereductie die hiervoor aan de orde zijn geweest, hebben de vijf clusters waarin de gemeentelijke diensten per 1 juni 2012 zijn gebundeld formatieplannen uitgewerkt. Deze plannen geven de nieuwe organisatiestructuur van de clusters weer en de daarbij horende formatie. De in de formatieplannen opgenomen formatie per cluster voor 2013 en 2015 is weergegeven in tabel 6-3.

³⁵ Wellicht is dit aantal kleiner, omdat niet is uitgesloten dat er tussen tabel 6-1 en 6-2 dubbelstellingen zijn.

tabel 6-3: formatie clusters 2013-2015 (fte)

cluster	formatie 1-1-2013	formatie 1-1-2015	krimp 2013-2015
Dienstverlening	512	512	0
Maatschappelijke Ontwikkeling	1.923	1.903	20
Stadsbeheer	3.596	3.030	566
Stadsontwikkeling	1.718	1.571	147
Werk & Inkomen	1.266	1.129	137
Rotterdamse Serviceorganisatie	2.018	1.657	361
Bestuursdienst	470	451	19
Bibliotheek	228	0	0 ³⁶
totale formatie concern	11.731	10.235	1.250

Afgezet tegen de feitelijke bezetting op 30 april 2012 (12.007 fte; niet in tabel 6-3) leveren de formatieplannen een extra krimp van 276 fte op per 1 januari 2013. In de periode 2013-2015 leveren de formatieplannen op papier nog een krimp van 1.250 fte op. Ten opzichte van de bezetting op 30 april 2012 leveren de formatieplannen op papier dus een totale krimp van 1.526 fte op. Ten opzichte van de bezetting op 30 april 2012 is echter een krimp van 1.557 fte nodig om de uiteindelijke streefbezetting van 10.450 fte in 2015 te realiseren. Naast de krimp die onderdeel is van de formatieplannen, zou dus nog 31 fte extra krimp nodig zijn om de krimpopgave in fte te realiseren.

6-3 onderbouwing te besparen loonkosten

De gewenste besparing op de loonkosten is te behalen, mits de krimp ook daadwerkelijk conform de formatieplannen wordt gerealiseerd. Het college geeft onvoldoende rekenschap van de mogelijkheid dat tegenover een formatiereductie nieuwe structurele kosten kunnen staan, die de besparing op de loonkosten deels teniet zullen doen.

Op grond van motie-31 mogen de loonkosten in 2015 nog € 629 mln bedragen. Dit betekent dat er ten opzichte van 2010 een besparing van € 93 mln op de loonkosten gerealiseerd moet worden. Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat de tot nu toe gerealiseerde kostenbesparing bij DMC niet bekend is. Hoe groot de nog te realiseren kostenbesparing dient te zijn, is dan ook niet vast te stellen.

De rekenkamer heeft aan de hand van de formatieplannen van de clusters de verwachte loonkosten in 2013, 2014 en 2015 in kaart gebracht. De totaal verwachte loonkosten komen opgeteld voor alle clusters in 2014 uit op € 627.844.781 en in 2015 op € 616.143.155.³⁷ Wanneer de in de formatieplannen voorziene fte-krimp daadwerkelijk

³⁶ Afgesproken is dat de krimp die het gevolg is van de verzelfstandiging van de bibliotheek niet wordt meegeteld in het kader van de formatiereductie. De reden is dat er na de verzelfstandiging van de bibliotheek sprake zal zijn van een subsidierelatie met de gemeente. De verzelfstandiging leidt immers wel tot een kleinere bezetting, maar levert in financiële zin geen of slechts een beperkte kostenbesparing op. De rekenkamer acht het juist dat deze krimp niet wordt meegeteld in het kader van de formatiereductie.

³⁷ De berekening van de verwachte loonkosten 2015 is gebaseerd op de verwachte gemiddelde bezetting per FSK maal de loonkosten per FSK. Om de loonkosten per FSK te bepalen is uitgegaan van periodiek 10, salaristabel april 2012 waarbij de volgende factor is gehanteerd voor toelagen, sociale lasten en overige vergoedingen: factor 1,5 voor schaal 1-6, factor 1,45 voor schaal 7-11 en factor 1,4 voor schaal 12 en hoger.

wordt gerealiseerd, is het volgens de formatieplannen dus haalbaar om de loonkosten in 2014 onder het gewenste niveau van € 629 mln te brengen.³⁸

De kanttekening die de rekenkamer hierbij plaatst is dat het college geen inzicht heeft gegeven in de structurele kosten die verbonden zijn aan de efficiencymaatregelen die worden doorgevoerd om de personele krimp te realiseren. Ook is niet inzichtelijk welke structurele kosten zijn verbonden aan het uitbesteden van werkzaamheden die het college in het kader van de fte-krimp wil schrappen en welke inkomsten de gemeente verliest doordat de gemeente bepaalde taken niet langer zelf uitvoert. Onderstaand kader bevat een drietal voorbeelden die aantonen waarom het van belang is deze zaken inzichtelijk te maken.

voorbeelden van eventuele uitverdieneffecten

efficiencymaatregelen bij stadsreiniging

Het college is van plan de stadsreiniging te professionaliseren en te moderniseren. Dit gaat volgens het college gepaard met een personele krimp van 350 fte. Werkzaamheden die handmatig werden gedaan worden in het kader van de modernisering geautomatiseerd. Enerzijds wordt door de fte-krimp bespaard op de loonkosten. Anderzijds zal het automatiseren van het reinigingsproces nieuwe kosten met zich meebrengen, zoals investeringen in apparaten en onderhoudskosten die de besparing op de loonkosten (deels) teniet doen. Het college heeft de omvang van deze kosten niet inzichtelijk gemaakt.

uitbesteden werkzaamheden ingenieursbureau

In relatie tot het ingenieursbureau meldt het college in zijn brief van 2 april 2012 dat het de taken van het ingenieursbureau 'meer op de markt gaat zetten', waardoor een krimp van 70 fte gerealiseerd kan worden. Aan het uitbesteden van deze activiteiten zullen kosten verbonden zijn die de besparing op de loonkosten (deels) teniet doen. Het college heeft de omvang van deze kosten niet inzichtelijk gemaakt.

verlies opbrengsten begraven en cremieren

Verzelfstandiging van de taak begraven en cremieren levert volgens de kaderbrief een krimp van 60 fte op. De taak begraven en cremieren wordt momenteel kostendekkend uitgevoerd (de kosten die de gemeente maakt zijn gelijk aan de opbrengsten die de gemeente ontvangt.) Wanneer de organisatie rond begraven en cremieren wordt verzelfstandigd, maakt de gemeente geen kosten meer voor deze taak, maar verdwijnen ook de inkomsten. Per saldo is de besparing dus 0.

Gelet op het voorgaande is de beoogde besparing van € 93 mln in 2015 dus alleen haalbaar wanneer aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- 1 de fte-krimp die in de formatieplannen is verwerkt wordt daadwerkelijk gerealiseerd;
- 2 het saldo van het verlies aan opbrengsten en de uitverdieneffecten die het gevolg zijn van efficiencymaatregelen en het uitbesteden van taken is niet hoger dan € 13 mln (het verschil van het gewenste niveau van € 629 mln en de € 616 mln in de formatieplannen).

³⁸ De formatieplannen en de daarbij berekende verwachte loonkosten zijn opgesteld op basis van de inzichten die er op dat moment waren over de verdeling van de krimp over de clusters, en voordat de businesscase was uitgewerkt.

6-4 frictiekosten

Ten behoeve van de extra formatiereductie van 1.450 fte is in eerste instantie een schatting van € 85 mln aan frictiekosten gemaakt. Deze is beperkt onderbouwd, rekent ook structurele kosten tot frictiekosten en is te hoog gebleken.

Zoals in 5-4 aangegeven is ten behoeve van de taakstelling van 1.000 fte uit het collegewerkprogramma een afzonderlijke bestemmingsreserve ter dekking van frictiekosten gevormd. Frictiekosten als gevolg van de extra (versnelde) krimp van 1.450 fte (motie-31 en de kaderbrief 2012) mogen hieruit niet worden gedekt, los van het feit dat deze reserve daartoe ook niet toereikend zou zijn. Zoals het college ook stelt: 'de bestemmingsreserve (...) ad € 42,5 mln is gekoppeld aan de uitvoering van het CWP. Dit betekent dat met de extra uitstroom in het kader van motie-31 aanvullende frictiekosten zijn gemoeid, die het treffen van een extra voorziening noodzakelijk maken.'³⁹

In zijn brief van 2 april 2012 raamt het college het aanvullende budget op minimaal € 85 mln en onderbouwt dit als volgt: er moet nog 1.350 fte worden gekrompen, na aftrek van de gerealiseerde krimp en te verwachten natuurlijk verloop. De 'loon- en begeleidingskosten' als een medewerker een traject volgt bij het CMC zijn voor rekening van de gemeente. Deze zijn na een periode van circa 9 tot 12 maanden ongeveer € 65.000. Dat betekent dat de geschatte frictiekosten afgerond € 85 mln bedragen (1.350 maal € 65.000).⁴⁰

In tegenstelling tot de raming van de frictiekosten bij de taakstelling van 1.000 fte is er nu een directe relatie tussen de geraamde frictiekosten en de beoogde fte aan formatiereductie. De rekenkamer heeft na navraag geen onderbouwing gekregen van het bedrag van 'loon- en begeleidingskosten' van € 65.000 per medewerker, waardoor het realiteitsgehalte van deze raming niet goed is te bepalen. In ieder geval is de opmerking op zijn plaats dat in deze berekening van frictiekosten per fte ook de loonkosten zijn verdisconteerd. Dat is niet juist, aangezien dit structurele kosten zijn. Dit kan wel verklaren waarom het bedrag zo hoog is ingeschat.

Dat de schatting van het bedrag van € 85 mln aan de hoge kant zit, wordt overigens bevestigd door de in september door DMC opgestelde business case. De geschatte frictiekosten worden daarin op € 64 mln geraamd (zie het volgende hoofdstuk).

³⁹ Gemeente Rotterdam, 'Concern Rotterdam Overheidsorganisatie voor Rotterdammers Blauwdruk', 30 maart 2012, p. 15. Deze blauwdruk is de bijlage bij de 'motie-31 brief' van 2 april 2012.

⁴⁰ Brief van B en W aan de raad inzake motie-31, 2 april 2012, p. 14.

7 versnelling van de krimp

7-1 inleiding

Ook in dit hoofdstuk komen de vragen 4 (naar de onderbouwing van de te realiseren formatiereductie) en 5 (naar de frictiekosten) aan de orde, maar dan voor wat betreft de voorgenomen versnelling van de krimp. Hiertoe is besloten in de kaderbrief 2012, waarna het college DMC opdracht gaf een business case op te stellen hoe deze versnelling gerealiseerd kan worden en tegen welke frictiekosten. De business case is op 28 september 2012 naar de raad gezonden.

In de business case is een basis- en plusvariant opgenomen, in deze laatste zijn diverse arrangementen gepresenteerd voor personeelsleden die een versnelde krimp mogelijk zouden moeten maken. In paragraaf 7-2 gaan we nader in op deze arrangementen en op bijbehorende kosten-batenberekeningen. In paragraaf 7-3 gaat de rekenkamer in op enkele meer algemene aannames in de business case. Deze hebben vooral betrekking op de reorganisatie zelf. Paragraaf 7-4 gaat over de volledigheid van de business case wat betreft eventuele frictiekosten of vervangende structurele kosten als gevolg van de krimp.

7-2 arrangementen

7-2-1 vooraf

Zoals we eerder aangaven heeft de raad bij de vaststelling van de kaderbrief 2012 besloten de personele krimp te versnellen. Hiertoe is een businesscase krimp opgesteld. Deze maakt inzichtelijk tot welke krimp voortzetting van het huidige beleid (de zogenoemde basisvariant) zou leiden. Daarnaast is er een zogenoemde plusvariant gepresenteerd om invulling te geven aan de gewenste versnelling. Uitgangspunt in de business case is dat vanaf 2013 nog 1.200 fte gekrompen moet worden om de krimpopgave (2.450 fte) uit motie-31 te realiseren. In deze paragraaf zal de rekenkamer nader ingaan op de kwaliteit van de aannames die aan de business case ten grondslag liggen en de wijze waarop de kosten en baten van de basis- en de plusvariant zijn berekend.

7-2-2 basisvariant

Er zijn aannames ten aanzien van de uitstroom, bij ongewijzigd beleid (de basisvariant). Deze aannames – eigenlijk berekeningen – zijn op basis van ervaringscijfers conservatief geraamd.

In de business case is een prognose opgenomen voor de uitstroom die in de periode 2013-2017 wordt verwacht als gevolg van pensionering, beëindiging van tijdelijke aanstellingen en vrijwillig ontslag of anderszins. De prognose volgens deze basisvariant is als volgt (tabel 7-1):

tabel 7-1: prognose krimp basisvariant

reden uitstroom	2013	2014	2015	2016	2017	totaal
pensionering	110	170	290	270	330	1.170
beëindiging tijdelijke aanstelling	97	97	30	30	30	284
vrijwillig ontslag of anderszins ⁴¹	215	190	165	140	115	825
totale uitstroom	422	457	485	440	475	2.279
totale instroom	127	160	194	220	261	962
prognose krimp per jaar	295	297	291	220	214	1.317
prognose krimp cumulatief	295	592	883	1.103	1.317	1.317

Uitgaande van deze prognose zou de gewenste krimp pas in de loop van 2017 gerealiseerd worden. Hierbij worden diverse aannames gedaan.

De uitstroomcijfers als gevolg van pensionering staan niet ter discussie aangezien deze gebaseerd zijn op het aantal fte dat in een bepaald jaar de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. De voorspelling van de uitstroomcijfers in de categorieën 'beëindigen van tijdelijke aanstellingen' en in het bijzonder 'vrijwillig ontslag' is daarentegen minder hard, want afhankelijk van vele factoren. De volgende voorspellingen zijn gedaan:

- tot en met juni 2012 is 64% van de tijdelijke aanstellingen uitgestroomd. In de business case wordt er voor de jaren 2013 en 2014 van uitgegaan dat 40% van de huidige tijdelijke aanstellingen uitstroomt (97 fte per jaar) en voor de daarop volgende jaren gaat men in deze categorie uit van een uitstroom van 30 fte per jaar.
- de uitstroom in de categorie vrijwillige uitstroom neemt over de jaren heen gestaag af, aangezien sprake is van een voortdurende economische crisis. Het is daardoor moeilijker om vrijwillig naar een baan buiten de gemeente te vertrekken. Ook is de verwachting is dat het aantal medewerkers dat vrijwillig uitstroomt af zal nemen door de krimp die reeds heeft plaatsgevonden in de organisatie. De potentiële groep vrijwilligers wordt door de voortgaande krimp steeds kleiner.

De aannames die aan de basisvariant ten grondslag liggen, zijn niet allemaal even hard en omgeven met onzekerheden, met uitzondering van het aantal pensionering. Deze constatering is ook gedaan in een quick scan die op verzoek van DMC door een extern bureau is uitgevoerd op een conceptversie van de businesscase. Aan de andere kant is vast te stellen dat op basis van beschikbare ervaringcijfers conservatieve aannames zijn gedaan om de uitstroom in de categorieën 'beëindiging tijdelijke aanstelling' en 'vrijwillige uitstroom' te voorspellen. De gehanteerde cijfers zijn lager dan de ervaringscijfers tot nu toe.

Ook de benodigde zogenoemde vervangingsvraag (de noodzaak om een vrijgekomen formatieplaats te bezetten, omdat deze niet kan worden gemist) is in de basisvariant conservatief geraamd. In de business case loopt de vervangingsvraag op van 35% in

⁴¹ Onder deze categorie vallen ook de herplaatsingskandidaten die uitstromen.

2013 tot 55% in 2017, terwijl op dit moment sprake is van een vervangingsvraag van 20%.

7-2-3 arrangementen plusvariant

Volgens de business case zal de beoogde krimp in 2015 gerealiseerd zijn. Aan de geschatte uitstroombcijfers van de plusvariant liggen diverse aannames en berekeningen ten grondslag. Onderbouwingen zijn niet of nauwelijks traceerbaar en ervaringscijfers zijn niet altijd aanwezig. Het is daardoor niet vast te stellen in welke mate het college bij de arrangementen is uitgegaan van conservatieve ramingen. Het realiteitsgehalte van de aanname dat voldoende medewerkers vrijwillig zullen deelnemen aan de arrangementen uit de plusvariant kan niet worden getoetst.

In de plusvariant zijn vier arrangementen uitgewerkt die moeten leiden tot een versnelling van de krimp. Onderstaande tabel geeft per arrangement weer welke netto uitstroom in de periode 2013-2015 wordt verwacht:

tabel 7-2: prognose netto uitstroom 2013-2015 per arrangement, in fte

arrangement	2013	2014	2015
loondienst elders	165	110	0
eigen bedrijf, zzp	48	12	8
vervroegd pensioen	119	85	26
deeltijdwerk	16	16	0
prognose totaal uitstroom per jaar	348	223	34
prognose cumulatieve uitstroom	348	571	605

De arrangementen 'loondienst elders' en 'vervroegd pensioen' worden naar verwachting alleen aangeboden aan medewerkers die werkzaam zijn bij een krimponderdeel. De arrangementen 'eigen bedrijf' en 'deeltijdwerk' komen naar verwachting concernbreed beschikbaar.

Uitgangspunt in de businesscase is dat de krimp uit de basisvariant stagneert wanneer de benodigde krimp (1.200 fte) bij benadering is behaald. De verwachte cumulatieve krimp in de basis- en plusvariant is in de business case als volgt:

tabel 7-3: verwachte cumulatieve krimp basis- en plusvariant

	2013	2014	2015	2016	2017
basisvariant	295	592	592	592	592
plusvariant	348	571	605	613	613
totaal	643	1.163	1.197	1.203	1.205

Uit de business case volgt dat de extra benodigde krimp van 1.200 fte eind 2015 grotendeels gerealiseerd zal zijn wanneer de arrangementen uit de plusvariant worden ingezet. Ten opzichte van de basisvariant levert het inzetten van de plusvariant in dat geval een versnelling van ongeveer twee en een half jaar op.

Daarnaast geldt ook voor de plusvariant dat de aannames die ten grondslag liggen aan de verwachte uitstroomcijfers niet allemaal even hard zijn. Hoewel geldt dat de rekenkamer geen absolute uitspraken kan doen over het realiteitsgehalte van de aannames die zijn gehanteerd, zal de rekenkamer in de volgende alinea's wel een aantal kanttekeningen bij deze aannames plaatsen.

overkoepelende aannames bij arrangementen plusvariant

Een overkoepelende aanname bij de plusvariant is dat medewerkers vrijwillig zullen deelnemen aan de arrangementen. Men verwacht dat het feit dat bepaalde organisatieonderdelen tot krimponderdeel worden benoemd, de desbetreffende medewerkers zal prikkelen om zich uit eigen beweging voor bepaalde arrangementen aan te melden. Deze prikkel zou nog eens versterkt worden door een eventuele opname van een maximale termijn van 2 jaar voor de begeleiding van herplaatsingskandidaten naar werk in het nieuwe sociaal statuut.

Het realiteitsgehalte van de aanname dat voldoende medewerkers zich vrijwillig voor de arrangementen zullen melden is dus afhankelijk van de mate waarin medewerkers de aangeboden arrangementen zullen verkiezen boven het afwachten van de uitkomsten van het reorganisatieproces bij hun afdeling. Er zijn geen ervaringscijfers waaraan het realiteitsgehalte van deze aanname getoetst kan worden. In dit verband ziet de rekenkamer wel de volgende risico's:

- De organisatieonderdelen die moeten krimpen zijn in grote lijnen bekend, maar nog niet definitief benoemd.
- De reorganisaties bij de clusters zijn nog in volle gang. Naar verwachting wordt voor de meeste individuele medewerkers pas medio 2013 duidelijk wat er met hun functie gebeurt.
- Het tempo van de reorganisatie bij de RSO is afhankelijk van de snelheid waarmee ICT-gerelateerde efficiëncyclagen gemaakt kunnen worden, zo wordt in de business case gemeld. Het is de verwachting dat deze efficiëncyclagen in de loop van 2014 worden afgerond. Hoewel een aanzienlijk deel van de krimp bij de RSO ingevuld moet worden, krijgen medewerkers van de RSO op zijn vroegst in de loop van 2014 duidelijkheid over wat er met hun functie gebeurt.
- De onderhandelingen over een nieuw sociaal statuut zijn recent gestart. Zolang er geen nieuw sociaal statuut is, mogen er conform de uitspraak van de ondernemingskamer op 27 september 2012 geen gedwongen ontslagen vallen.

In paragraaf 7-3 wordt op deze organisatorische risico's nader ingegaan.

aannames bij de verschillende arrangementen

Bij ieder arrangement zijn in de business case bepaalde aannames gedaan om een inschatting te maken van het aantal fte dat met behulp van het arrangement zal uitstromen. Deze aannames zijn onder meer gebaseerd op de inbreng van diverse medewerkers en ervaringscijfers van de gemeente en andere organisaties (zoals PWC en TNT). Niet alle aannames ten aanzien van de uitstroomcijfers bij de plusvariant zijn expliciet in de businesscase opgenomen. De onderbouwing van de aannames is noch in de business case noch in andere documenten vastgelegd. Voor het opstellen van de business case zijn sessies georganiseerd waaraan verschillende ambtenaren hebben deelgenomen. Hier zijn echter geen verslagen van gemaakt.

Op basis van een interview met de opstellers van de business case heeft de rekenkamer de onderbouwing van gehanteerde aannames deels kunnen achterhalen. Als voorbeeld zijn in onderstaande tabel de aannames met onderbouwing weergegeven die ten grondslag liggen aan de uitstroomcijfers bij het arrangement loondienst elders:⁴²

tabel 7-4: aannames en onderbouwing bij arrangement loondienst elders

aanname, inschatting	achterliggende onderbouwing
in totaal stroomt 275 fte uit via dit arrangement	5% van het aantal medewerkers dat werkt bij een krimponderdeel (5.500 fte)
55 fte maakt binnen dit arrangement gebruik van een outplacementtraject	1% van het aantal medewerkers dat werkt bij een krimponderdeel (5.500 fte)
70 fte maakt binnen dit arrangement gebruik van loonsuppletie	ervaring van PWC en TNT dat loonsuppletie erg interessant is voor medewerkers die overwegen te vertrekken
55 fte maakt binnen dit arrangement gebruik van de vertrekpremie	ervaring van PWC en TNT dat vertrekregelingen interessant zijn voor medewerkers die overwegen te vertrekken
150 fte maakt binnen dit arrangement gebruik van de mogelijkheid om zich om te scholen of bij te scholen	ongeveer de helft van de verwachte uitstroom in dit arrangement

Op basis van de achterliggende onderbouwingen (die op hun beurt ook weer aannames zijn) kan niet worden beoordeeld of sprake is van een realistische inschatting van de verwachte uitstroomcijfers bij dit arrangement. Het is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk waarom men verwacht dat 5% van het aantal medewerkers dat werkt bij een krimponderdeel zal uitstromen. Ook is onduidelijk hoe op basis van de ervaringscijfers van PWC en TNT is berekend hoeveel medewerkers gebruik zullen maken van loonsuppletie of een vertrekpremie.

Ook voor de andere arrangementen uit de plusvariant geldt dat niet kan worden beoordeeld hoe realistisch de verwachte uitstroomcijfers zijn. Voor het arrangement 'eigen bedrijf/zzp' lijkt sprake te zijn van een conservatieve inschatting van het aantal deelnemers aan dit arrangement. De aanname is dat 1% (120 fte) van het personeelsbestand via dit arrangement zal uitstromen. DMC heeft dit percentage gebaseerd op gegevens van het CBS die uitwijzen dat 10% van de Nederlandse beroepsbevolking zzp'er is.

Bij het arrangement 'vervroegd pensioen' gaat de business case uit van een doelgroep van ongeveer 1.500 medewerkers in de leeftijdscategorie 60+. De verwachting is dat ongeveer 15% (230 fte) van deze doelgroep via dit arrangement uitstroomt. Het is onduidelijk op basis van welke aannames dit uitstroomcijfer is berekend. Ook bij het arrangement 'deeltijdwerk' is het onduidelijk op welke aannames de verwachting is gebaseerd dat via dit arrangement uiteindelijk 32 fte zal uitstromen.

⁴² Beantwoording aanvullende rekenkamervragen bij de business case door DMC, d.d. 8 oktober 2012.

7-2-4 berekeningen kosten en baten

De berekeningen van kosten en baten zijn gebaseerd op deugdelijke inschattingen en zijn correct. Of met de business case de totale beoogde loonkostenbesparing zal worden gerealiseerd, is echter onduidelijk. Volgens een prognose van DMC wordt in 2015 de taakstelling van de motie-31 niet gehaald (€ 633 mln in plaats van € 629 mln, wat gelijk staat aan een tekort van circa 65 fte).

Om de financiële haalbaarheid van de plusvariant inzichtelijk te maken (dat wil zeggen, of de kosten opwegen tegen loonkostenbesparingen) geeft de business case een overzicht van bijbehorende kosten en baten. Daarnaast geeft de business case inzicht in de baten die worden verwacht als gevolg van de geprognosticeerde krimp in de basisvariant.

De kosten van de arrangementen uit de plusvariant voor de periode 2013-2015 zijn tezamen € 21,5 mln. De kosten die in de arrangementen uit de plusvariant worden gemaakt zijn grofweg te onderscheiden in:

- 1 kosten voor scholing, outplacementtrajecten en coachingstrajecten;
- 2 kosten voor loonsuppletie, vertrekpremies, terugkeergarantie, betaald verlof, deeltijdpensioen;
- 3 kosten verbonden aan de vervangingsvraag die door de verwachte uitstroom ontstaat.

Voor de eerste categorie kosten geldt dat deze zijn ingeschat op basis van ervaringscijfers van het CMC. De rekenkamer is van mening dat deze ervaringscijfers een goede indicator vormen voor een dergelijke inschatting.

De tweede en derde categorie kosten zijn ingeschat aan de hand van een gemiddelde loonsom van € 60.000. Hierbij wordt een factor 0,5 gehanteerd, aangezien medewerkers verspreid over het jaar zullen uitstromen of instromen. Bij de gehanteerde loonsom plaatst de rekenkamer de kanttekening dat in het kader van de gemeentebegroting wordt uitgegaan van een gemiddelde loonsom van € 60.600 in 2013, € 61.206 in 2014 en € 61.818 in 2014. Het lijkt daarom aannemelijk dat de kosten van de arrangementen (categorie 2 en 3) in werkelijkheid hoger uit zullen vallen dan berekend in de business case. Aangezien echter ook aan de batenkant is gerekend met een gemiddelde loonsom van € 60.000, zal dit geen gevolgen hebben voor de mate waarin de arrangementen uit de businesscase rendabel zijn; zowel de kosten als de baten zullen bij een stijgende gemiddelde loonsom immers hoger uitvallen.

Bij het berekenen van de verwachte baten per arrangement uit de plusvariant is uitgegaan van de eerder genoemde gemiddelde loonsom van € 60.000, waarbij ook een factor 0,5 is gehanteerd. De baten van de basisvariant zijn op dezelfde wijze berekend, maar vervolgens gecorrigeerd voor de kosten van de vervangingsvraag die in relatie tot de basisvariant wordt verwacht. Deze correctie is in de business case niet zichtbaar opgenomen.

De rekenkamer heeft inzage gekregen in de berekening van de kosten en baten per arrangement en van de totale business case. Rekenkundig kloppen de berekeningen. Per saldo levert de krimp uit de basisvariant en de plusvariant in de businesscase een besparing op van € 54 mln in 2015. Doordat niet inzichtelijk is welke financiële besparing met de tot nu toe gerealiseerde is gerealiseerd (zie hoofdstuk 5), kan de

rekenkamer niet beoordelen of de financiële besparing die volgt uit de business case voldoende is om de beoogde besparing op de loonkosten van € 93 mln conform de uitwerking van motie-31 te realiseren.

De rekenkamer heeft wel inzicht gekregen in de totale loonkosten die voor 2013, 2014 en 2015 zijn begroot. Deze zijn berekend op basis van de verwachte gemiddelde bezetting in die jaren en de verwachte gemiddelde loonsom in die jaren. Deze informatie is opgenomen in onderstaande tabel:⁴³

tabel 7-5: verwachte totale loonkosten, 2013-2015

	2013	2014	2015
gemiddelde bezetting (fte)	11.102	10.521	10.244
gemiddelde loonkosten	€ 60.600	€ 61.206	€ 61.818
totale loonkosten (x € 1.000)	€ 672.799	€ 643.922	€ 633.236

Op basis van deze informatie constateert de rekenkamer dat de loonkosten in 2015 uitkomen op € 633 mln, terwijl deze op grond van motie-31 niet meer dan € 629 mln mogen bedragen. Dit zou betekenen dat de fte-krimp die is uitgewerkt in de business case onvoldoende is om de gewenste financiële besparing te realiseren. Om deze doelstelling wel te halen, zouden er dus extra formatieplaatsen moeten worden gereduceerd. Op basis van de gemiddelde loonsom in 2015 zouden dat circa 65 fte moeten zijn.

7-3 organisatorische voorwaarden

Voor het slagen gelden enkele voorwaarden die tegelijkertijd risico's vormen. Het gaat om de totstandkoming van een nieuw Sociaal Statuut (waarin de eindigheid van het arbeidscontract is opgenomen), het tempo van de reorganisatie, de prestaties van het CMC en eventuele opvolger Loopbaan BV en ICT-gerelateerde aanpassingen. De business case bevat geen scenario's waarin op het realiseren van dergelijke voorwaarden wordt gevarieerd. Feitelijk hanteert het college daarmee een risicovolle benadering.

Voor de daadwerkelijke realisatie van de sluitende business case dient aan enkele voorwaarden te zijn voldaan. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het realiteitsgehalte van deze voorwaarden.

Zoals we eerder beschreven, wordt in de business case aangenomen dat door het met het aanbieden van arrangementen medewerkers worden geprikkeld zelf aan hun mobiliteit te werken, dus vóóordat de herplaatsingstatussen definitief zijn. Dat gebeurt op vrijwillige basis. Niet iedereen zal uit zichzelf (succesvol) gebruik van de arrangementen gaan maken. Er zal dan ook een groep hpk'ers ontstaan (waarvan de exacte omvang niet vaststaat) die in de zogenoemde Loopbaan BV onder wordt gebracht.

De impliciete verwachting dat deze groep uiteindelijk ook in 2014 uitstroomt, is mede gebaseerd op de veronderstelling dat in de opvolger van het Sociaal Statuut Rotterdam

⁴³ Overzicht verstrekt door DMC tijdens groeps gesprek met rekenkamer, 5 oktober 2012.

2010 een werkgarantie voor twee jaar voor hpk'ers zal worden opgenomen, conform de gemeente-CAO.) Deze werkgarantie van maximaal twee jaar houdt in dat boventallig personeel na twee jaren gedwongen wordt ontslagen, in tegenstelling tot het huidige SRR 2010. In de business case wordt noch aangegeven hoe reëel het is dat deze termijn niet in de opvolger van de SRR 2010 wordt opgenomen noch wat de eventuele consequenties voor de business case zijn. Er wordt enkel aangegeven dat de opname van deze termijn een uitgangspunt van de business case is.

Een tweede voorwaarde voor een succesvolle realisatie van de krimp is dat interne procedures de reorganisatie niet vertragen. De krimp van de formatie van de RSO zal bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van een nieuw reorganisatiebesluit waarover de COR mag adviseren. De krimp bij de RSO is dus formeel een nieuwe reorganisatie en geen onderdeel van een bestaande reorganisatie. Aan de andere kant heeft DMC aan de rekenkamer aangegeven ervan uit te gaan dat de dreiging van een hpk-status, en de werkgarantietermijn van twee jaar, medewerkers prikkelt eerder gebruik te maken van de arrangementen. Dit kan inderdaad als het ware een dempend effect hebben op eventuele negatieve gevolgen van een vertraagde reorganisatie, maar een en ander wordt in de business case niet expliciet gemaakt.

Een derde punt betreft de prestaties van het CMc dan wel de eventuele opvolger Loopbaan BV (werktitel). In paragraaf 5-4 is reeds aangegeven dat het de vraag is of de nu genomen maatregelen om de prestaties van het CMc te verbeteren (outplacementbureaus, afspraken met grote werkgevers als NS) voldoende zijn om de aanwas van hpk'ers en andere medewerkers aan te kunnen. Daar komt bij dat het economisch tij momenteel niet gunstig is. In de business case wordt niet met deze risico's rekening gehouden.

Een vierde voorwaarde betreft het tempo waarmee 'ICT-gerelateerde efficiëncyslagen kunnen worden gemaakt, met name op de gebieden financiën en HR.' Het college geeft aan dat dit noodzakelijk is voor de realisatie van de krimp volgens de business case. Het geeft echter niet aan hoe groot het risico is dat het voorziene tempo niet wordt gerealiseerd en wat de potentiële impact is voor de business case. Aangezien aanpassingen in ICT-voorzieningen niet per se altijd op tijd gerealiseerd hoeven te worden en ook niet per se tot de gewenste besparingen hoeven te leiden,⁴⁴ zou dit wel wenselijk zijn geweest. Daar komt bij dat het hier specifiek de krimp bij de RSO betreft, terwijl juist daar het grootste deel van de krimp zal moeten worden gerealiseerd. Ten slotte heeft DMC in een interview met de rekenkamer laten weten te verwachten dat in de loop van 2014, begin 2015 de aan de ICT-efficiëncyslagen verbonden reductie van staffuncties gerealiseerd wordt. Hoe dit zich verhoudt met de uitkomst van de business case dat al begin 2015 de formatiereductie zal zijn gerealiseerd, is niet duidelijk.⁴⁵

In de business case staat het college niet stil bij het risico dat de genoemde voorwaarden niet bewaarheid worden, laat staan dat zij daaraan kwantitatieve consequenties verbinden. Dit had het college wel kunnen doen door met meerdere scenario's te werken. Niet alleen door te variëren naar het gebruik van de arrangementen, maar ook naar het zich voordoen van de genoemde risico's. De

⁴⁴ Zie het rapport van de Rekenkamer Rotterdam, 'Baat het niet, dan kost het wel', april 2011.

⁴⁵ Groepsinterview rekenkamer – DMC, 5 oktober 2012.

huidige business case bevat slechts één scenario, waarvan bovendien de uitkomsten ook niet in een bandbreedte zijn weergegeven. Of het college daarmee expliciet heeft gekozen voor een behoedzaam of risicovol scenario, is niet duidelijk.

7-4 kostenvolledigheid

De business case is niet volledig wat betreft te maken kosten en de beoogde kostenbesparing. Weergegeven kosten hebben alleen betrekking op de aangeboden arrangementen. Mogelijke kosten als WW- en bijstandsverplichtingen zijn niet in de berekeningen verdisconteerd. De (dekking van de) kosten van het in te stellen loopbaancentrum zijn evenmin transparant inzichtelijk gemaakt. Uitverdieneffecten als nieuwe structurele kosten als gevolg van gekrompen formatie zonder dat daar het schrappen van taken tegenover staat, zijn niet inzichtelijk gemaakt of verrekend met de besparing op de loonkosten.

De businesscase moet leiden tot een structurele bezuiniging op de personeelskosten met als doel een sluitende meerjarenbegroting voor Rotterdam te realiseren. Daarvoor is het van belang dat de business case volledig inzicht geeft in de (verwachte) kostenbesparingen. Dat betekent ten eerste dat overige (frictie)kosten geheel in beeld zijn gebracht. Ten tweede dat bezuinigingen op de personeelskosten ook werkelijk een kostenbesparing zijn. Een kostenbesparing is in deze zin het 'makkelijkst' te realiseren wanneer er taken worden geschrapt. Als de gemeente iets niet meer doet, is het personeel niet meer nodig en hoeft de taak ook niet op een andere manier te worden uitgevoerd en bekostigd. Wanneer een taak niet (in zijn geheel) wordt geschrapt maar anders wordt ingevuld, leiden bezuinigingen op personeelskosten vaak tot andere structurele kosten – zoals vervangende investeringskosten. Deze nieuwe structurele kosten moeten wel in beeld zijn gebracht. Want pas dan is inzichtelijk in hoeverre een bezuiniging op de personeelskosten leidt tot een algehele kostenbesparing. Teneinde een adequate raming van de werkelijke kostenbesparing te kunnen maken, mag worden verwacht dat er in de businesscase een expliciete koppeling wordt gelegd tussen de reductie van personeelskosten, geschrapte taken en nieuwe structurele kosten.

tijdelijke uitverdieneffecten

De rekenkamer is nagegaan of de kosten volledig in beeld zijn. In paragraaf 7-2 is al ingegaan op de onderbouwing van de frictiekosten die rechtstreeks gelieerd zijn aan de arrangementen van de plusvariant van de businesscase. Het gaat dan om een bedrag van in totaal € 21,5 mln tot en met 2015. Dit zijn echter niet de totale kosten. Die zullen volgens berekeningen op totaal € 64 mln uitkomen.

In de begroting 2013 is dit bedrag nader toegelicht: € 21,5 mln zijn investeringen in de arrangementen conform de plusvariant uit de businesscase en € 42,5 mln overige frictiekosten. Deze overige frictiekosten zijn berekend als 'het verschil tussen de meerjarig in de begroting opgenomen loonkosten en de berekening van de loonkosten op basis van de uitstroom, inclusief maatregelen uit de businesscase'.⁴⁶ Dat betekent dat de inmiddels ingeboekte maar nog niet gerealiseerde besparingen op de loonkosten uit het frictiebudget worden betaald. Daarmee is voldoende onderbouwd dat het frictiebudget toereikend zal zijn. Echter, dit is geen juiste benadering van frictiekosten. Het gaat hier immers om structurele loonkosten die door een reeds ingeboekte besparing 'ineens' tot incidentele frictiekosten worden gerekend. Het

⁴⁶ Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2013', p. 13.

college is voornemens het benodigde frictiebudget van € 64 mln te onttrekken uit het IFR.

Voor een goed inzicht in mogelijke kostenbesparingen door formatiekrimp is het daarnaast ook van belang inzicht te hebben in mogelijke frictiekosten die niet rechtstreeks zijn gelieerd aan de arrangementen. Dit zijn bijvoorbeeld kosten die kunnen ontstaan als medewerkers – na de begeleidingsperiode en de tweejaarstermijn – toch werkloos worden. De gemeente is eigen risicodragers voor de WW en betaalt dus de WW-uitkeringen van voormalig medewerkers. Ook is het niet uit te sluiten dat ontslagen medewerkers die in Rotterdam woonachtig zijn uiteindelijk een bijstandsuitkering moeten aanvragen. Ook deze kosten komen voor rekening van de gemeente.

In de businesscase worden deze mogelijke kosten niet inzichtelijk gemaakt. Het risico op WW-verplichtingen wordt alleen kort aangestipt, net als een moeizame uitstroom van mensen in lagere loonchalen (wat kan leiden tot werkloosheid).⁴⁷ Het is niet uit te sluiten dat deze mogelijke (grotendeels tijdelijke) kosten relatief laag zijn ten opzichte van de (structurele) bezuinigingsopgave. Desalniettemin dienen ze in een volwaardige businesscase te worden mee gewogen.

Een andere kostenpost die niet goed in beeld is gebracht in de businesscase en waarvan ook de dekking twijfelachtig is, zijn de organisatiekosten voor het CMc/ Loopbaan BV (werktitel).⁴⁸ Het CMc maakt naast begeleidingskosten⁴⁹ namelijk ook apparaatskosten. Deze zijn jaarlijks € 3 mln per jaar, in de huidige vorm en samenstelling. Tot nu toe zijn deze kosten voor € 2 mln ten laste gelegd van de bestemmingsreserve Aanloopverliezen en Frictie. De resterende € 1 mln is in 2010 en 2011 gedekt vanuit de algemene middelen. Voor 2012 zal dit knelpunt weer optreden en opnieuw worden gedekt vanuit de algemene middelen. In de eerste bestuursrapportage 2012 stelt het college dat het knelpunt moet kunnen worden gereduceerd, omdat het CMc (gedeeltelijk) wordt afgebouwd.

Dit laatste lijkt echter inmiddels achterhaald. Duidelijk is namelijk dat er voor de uitvoering van de arrangementen in de business case een mobiliteitsafdeling dient te worden ingesteld. Of deze nu het CMc is of Loopbaan BV, hiervoor zullen apparaatskosten moeten worden gemaakt. Op basis van de ervaringscijfers en uitgaande van de huidige vorm en samenstelling van het CMc zal dat zeker ongeveer € 3 mln per jaar zijn. De bestemmingsreserve Aanloopverliezen en Frictie is echter na 2013 uitgeput. Dat betekent dat € 2 mln apparaatskosten uit een ander budget gedekt moeten worden. In de geraamde kosten voor de bestemmingsreserve Krimp wordt hiermee geen rekening gehouden. Het CMc geeft zelf aan dat de kosten meerjarig

⁴⁷ Het kan zijn dat omdat het college de businesscase sluitend acht – en de krimp dus inderdaad ultimo 2014 wordt gerealiseerd – mogelijke WW- en WWB-kosten na twee jaar niet als relevant worden gezien. Toch wordt in de businesscase op het risico van WW-verplichtingen gewezen, wat het tegendeel doet vermoeden.

⁴⁸ Het is nog onduidelijk of het CMc blijft voortbestaan, onderdeel wordt van Loopbaan BV of dat er een andere vorm gekozen wordt. Duidelijk is wel dat er een mobiliteitscentrum zal moeten zijn dat de grote aanwas van hp'ers in de komende jaren aan kan. Daarom kan in de navolgende tekst waar CMc staat ook Loopbaan BV worden gelezen.

⁴⁹ De begeleidingskosten bestaan uit interne (basistrjecten van het CMc) en externe begeleidingskosten (outplacementtrajecten bij externen). Deze kosten worden door het CMc gefactureerd aan de clusters. Het frictiebudget (bestemmingsreserve Aanloopverliezen en Frictie en te vormen bestemmingsreserve Krimp motie-31) dekt deze kosten.

gedekt (in ieder geval tot en met 2016) worden vanuit het programma O&F,⁵⁰ maar dit programma wordt juist gefinancierd uit de bestemmingsreserve Aanloopverliezen en Fricctie, welke zoals aangegeven, na 2013 is uitgeput.

Uit nadere navraag bij DMC over de kosten van de basisvariant, die niet in de businesscase vermeld staan, blijkt dat de baten van de basisvariant gecorrigeerd zijn voor de kosten van het CMC à € 3 mln per jaar vanaf 2013. De kosten voor het CMC worden dus gedekt uit de besparingen op personeelskosten als gevolg van de basisvariant.⁵¹ Dit is in de businesscase niet transparant gemaakt.

structurele uitverdieneffecten

Met een krimp van de formatie kunnen loonkosten worden bespaard. Er kan echter pas sprake zijn van een reële bezuiniging op de gemeentebegroting als er tegenover deze besparing geen andere structurele kosten komen te staan. Dat betekent in de meeste gevallen dat met een formatiekrimp ook taken moeten worden geschrapt. In de businesscase wordt niet duidelijk gemaakt welke taken de gemeente gaat schrappen om kosten te besparen. De business case beperkt zich alleen tot een analyse van de mogelijke besparing in de *personeelskosten*, en geeft geen rekenschap van eventuele nieuwe structurele kosten die de loonkostenbesparing weer (deels) tenietdoen. Het ontbreken van duidelijkheid welke taken zullen worden geschrapt betekent naar alle waarschijnlijkheid dat voor elke reductie in fte's – in meer of mindere mate – nieuwe structurele kosten moeten worden gemaakt. Ook in paragraaf 6-3 wordt hierop gewezen, waar we ook een aantal voorbeelden geven. De verzelfstandiging van de bibliotheek – hieronder toegelicht – is daarvan een positieve uitzondering.

verzelfstandiging bibliotheek

Bij de realisatie van de formatiereductie van 1.000 fte naar aanleiding van het CWP is terecht de formatie van de bibliotheek niet meegeteld als krimp. Hier is terecht als reden gegeven dat er weliswaar een reductie van de bezetting wordt gerealiseerd, maar dat daar nieuwe kosten (een subsidierelatie met de bibliotheek) tegenover staan.

⁵⁰ Elektronische beantwoording van vragen van de rekenkamer, 8 oktober 2012.

⁵¹ Idem.

bijlagen

bijlage 1 normen

Ten behoeve van de beoordeling van de bevindingen heeft de rekenkamer normen en criteria gehanteerd. Hieronder staan zij weergegeven.

normen monitoring en realisatie (hoofdstuk 3 respectievelijk 4)

norm	criteria
binnen de gemeente wordt op ambtelijk en bestuurlijk niveau adequaat gemonitord op de voortgang van de formatiereductie	<p>periodiek wordt, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau, gerapporteerd over de voortgang van de formatiereductie</p> <p>de periodieke rapportages geven inzicht in de voortgang van de beoogde formatiereductie per organisatieonderdeel</p> <p>als de formatiereductie (deels) gerealiseerd had moeten zijn, wordt op ambtelijk en bestuurlijk niveau gemonitord of dit, uitgedrukt in bedrag en fte, (deels) gerealiseerd is</p> <p>als de formatiereductie nog niet gerealiseerd had moeten zijn, wordt op ambtelijk en bestuurlijk niveau gemonitord of dit, uitgedrukt in bedrag en fte, volgens beoogde planning verloopt</p> <p>er wordt specifiek gemonitord op de voortgang van de formatiereductie door inzet van CMC</p>
de bezuinigingen op formatiereductie liggen op koers	als de bezuinigingen op formatiereductie (deels) gerealiseerd had moeten zijn, is deze voor dat deel gerealiseerd

normen uitwerking / onderbouwing plannen (hoofdstuk 3 en 6)

norm	criteria
de beoogde formatiereductie is specifiek beschreven	<p>benoemd is met hoeveel FTE de organisatie moet krimpen</p> <p>benoemd is tot welke besparing op de loonkosten de formatiereductie moet leiden</p> <p>er is een realistische koppeling gemaakt tussen het aantal FTE krimp en de besparing op de loonkosten die deze krimp gaat opleveren</p>
de wijze waarop de formatiereductie gerealiseerd gaat worden is concreet uitgewerkt	er is inzichtelijk gemaakt hoe de formatiereductie is verdeeld over de verschillende organisatieonderdelen

de beoogde formatiereductie bij de verschillende organisatieonderdelen is gelijk aan de totaal beoogde formatiereductie

per organisatieonderdeel is de verwachte besparing op de loonkosten inzichtelijk gemaakt

de verwachte besparing op de loonkosten per organisatieonderdeel telt op aan de totaal beoogde besparing op de loonkosten

per jaar is inzichtelijk gemaakt welk deel van de formatiereductie in het betreffende jaar gerealiseerd gaat worden

de beoogde formatiereductie per jaar is opgeteld gelijk aan de totaal beoogde formatiereductie

per jaar is inzichtelijk gemaakt welk deel van de besparing op de loonkosten in dat jaar gerealiseerd moet zijn

de beoogde besparing op de loonkosten per jaar is opgeteld gelijk aan de totaal beoogde besparing op de loonkosten

normen haalbaarheid / onderbouwing formatiereductie (hoofdstuk 6)

norm	criteria
de haalbaarheid van de beoogde formatiereductie in aantallen FTE is aangetoond met een realistische onderbouwing	<p>de maatregelen die genomen worden om de beoogde FTE reductie te realiseren zijn concreet benoemd</p> <p>de genomen maatregelen leiden logischerwijs tot de beoogde FTE reductie</p> <p>omstandigheden / risico's die een belemmering kunnen vormen voor de realisatie van de FTE reductie zijn in kaart gebracht</p> <p>er zijn maatregelen genomen om de geïnventariseerde risico's te vermijden / te beperken</p>
de haalbaarheid van de beoogde besparing op de loonkosten als gevolg van de formatiereductie is aangetoond met een realistische onderbouwing	<p>de maatregelen die genomen worden om de gewenste besparing op de loonkosten te realiseren zijn concreet benoemd</p> <p>de genomen maatregelen leiden logischerwijs tot de beoogde gewenste besparing op de loonkosten</p> <p>omstandigheden / risico's die een belemmering kunnen vormen voor de realisatie van de beoogde besparing op de loonkosten zijn in kaart gebracht</p> <p>er zijn maatregelen genomen om de geïnventariseerde risico's te vermijden / te beperken</p>

normen frictiekosten formatiereductie (verschillende hoofdstukken)

norm	criteria
de (verwachte) frictiekosten zijn specifiek	<p>de verschillende soorten frictiekosten die gepaard gaan met de formatiereductie zijn omschreven, de frictiekosten zijn daarmee gedefinieerd</p> <p>er is een heldere onderbouwing van de te verwachten frictiekosten</p> <p>de frictiekosten hebben een duidelijke relatie met/ zijn noodzakelijk voor de beoogde formatiereductie</p>
de (verwachte) frictiekosten zijn realistisch	<p>de aannames die zijn gedaan om de frictiekosten in te schatten zijn logisch</p> <p>risico's op overschrijdingen op de frictiekosten zijn in kaart gebracht</p> <p>er zijn voldoende middelen gereserveerd in de begroting om de frictiekosten te dekken (er is een toereikend frictiebudget)</p>
de ontwikkeling van de totale frictiekosten wordt centraal gemonitord	<p>alle frictiekosten worden op één centraal punt geadministreerd</p> <p>uitputting van het frictiebudget wordt gemonitord en overschrijdingen worden tijdig gesignaleerd</p> <p>er is een controle op het verloop van de gerealiseerde frictiekosten in samenhang met de gerealiseerde formatiereductie</p> <p>er vindt een toets plaats op rechtmatige besteding van het frictiebudget</p>

normen business case (hoofdstuk 7)

norm	criteria
aan de arrangementen liggen correcte aannames ten grondslag	<p>er zijn aannames</p> <p>de aannames hebben betrekking op de kosten van arrangementen en het gebruik ervan in termen van fte en duur ervan</p> <p>de aannames zijn gekwantificeerd</p> <p>de aannames zijn onderbouwd met ervaringscijfers indien er geen ervaringscijfers zijn, dan zijn aannames aantoonbaar voorzichtig geformuleerd.</p>
de berekeningen in de business case kloppen	<p>de berekeningen van kosten en baten bij de arrangementen kloppen</p> <p>de uitkomsten per arrangement sluiten aan op de totale uitkomsten van de business case</p>
in de business case is adequaat omgegaan met organisatorische voorwaarden / aannames	<p>er zijn noodzakelijke organisatorische aannames</p>

	het risico dat deze aannames niet kloppen is kwantitatief en kwalitatief beschreven
	er zijn scenario's waarin met verschillende aannames wordt gerekend
	er wordt uitgegaan van een behoedzaam scenario
de gepresenteerde kostenbesparing is volledig	in de business case is voldoende rekening gehouden met frictiekosten (zoals loopbaanbegeleiding)
	in de business case is een expliciete koppeling tussen geschrapte taken en de daarmee structureel bespaarde kosten
	in de business case is voldoende rekening gehouden met eventuele uitverdieneffecten of gemiste baten (zoals investeringen, subsidies, inhuur diensten)

bijlage 2 onderzoeksverantwoording

proces en procedures

In een brief van 27 april 2012 aan de raad heeft de Rekenkamer Rotterdam aangekondigd een bezuinigingsmonitor te starten. In deze monitor zal de voortgang van de realisatie van de ingeplande bezuinigingen worden gevolgd. Nadat in de zomer een algemeen analysekader is ontwikkeld is ervoor gekozen om als eerste de voortgang van de formatiereductie en daaraan gelieerde bezuinigingen te onderzoeken. In de zomer van 2012 zijn hiertoe eerste gesprekken gevoerd met medewerkers van DMC, waarna de eigenlijke monitoring van start ging.

In de periode augustus tot en met oktober 2012 heeft de rekenkamer diverse bronnen geraadpleegd (zie even verderop) en met verschillende medewerkers gesprekken gevoerd (idem). Op 12 oktober 2012 is een conceptrapportage (exclusief de conclusies en aanbevelingen) ter controle van de feiten en eventuele omissies aan DMC verzonden. Op 17 oktober 2012 ontving de rekenkamer de reactie terug, waarna deze is verwerkt. De rapportage is op 25 oktober 2012 aan de raad aangeboden.

In tegenstelling tot wat gebruikelijk is heeft er geen afzonderlijk bestuurlijk hoor en wederhoor plaatsgevonden. Gelet op de termijnen die daar normaliter voor gelden (2 á 3 weken), het moment van oplevering van de definitieve business case (28 september 2012) en de voorgenomen behandeling van de rekenkamerrapportage in de commissie BVM (1 november 2012) was daarvoor geen reële tijd beschikbaar. Door toezending van de rapportage aan B en W een week voor de commissiebehandeling, heeft de rekenkamer voor B en W tijd ingebouwd om hun eventuele reactie aan de raad toe te zenden.

geraadpleegde schriftelijke bronnen

- gemeenteraad Rotterdam, motie-Moti, november 2009;
- gemeenteraad Rotterdam, motie-31, november 2011;
- gemeenteraad Rotterdam, motie-motie Moti, juli 2012;
- gemeente Rotterdam, collegewerkprogramma 2010-2014, oktober 2010;
- gemeente Rotterdam, collegeprogramma organisatie & financiën, november 2010;
- gemeente Rotterdam, verslagen staf organisatie, december 2011 – juni 2012;
- gemeente Rotterdam, jaarrekeningen 2010 en 2011;
- gemeente Rotterdam, bestuursrapportages 2011 en 2012;
- gemeente Rotterdam, begroting 2013, oktober 2012;
- gemeente Rotterdam, rapportages ontwikkeling bezetting, maart 2011 - augustus 2012;
- gemeente Rotterdam, notities stand van zaken concern mobiliteitscentrum, juni 2010-juli 2012;
- gemeente Rotterdam, toelichting spelregels bestemmingsreserve aanloopverliezen en frictiekosten voor concerndirectie, 2 december 2011;
- gemeente Rotterdam, concern Rotterdam overheidsorganisatie voor Rotterdammers – Blauwdruk, 30 maart 2012;
- gemeente Rotterdam, notitie vaststelling formatieve kader 2013-2015, 11 juli 2012;

- gemeente Rotterdam, formatieplannen clusters, juni 2012;
- gemeente Rotterdam, business case krimp, september 2012;
- notitie externe deskundigen, memo quick scan concept business case krimp, 7 september 2012;
- college van B en W, brief afdoening motie inzicht frictiekosten reorganisatie, 1 november 2011;
- college van B en W, brief aan de raad, inzake motie 31, 2 april 2012;
- college van B en W, agendapost prognose financieel beeld 2012, 3 april 2012;
- college van B en W, kaderbrief 2012, 12 juni 2012;
- college van B en W, brief aan de raad, inzake motie 31, 26 juni 2012.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

- dhr. L. Bakker, plaatsvervangend secretaris Centrale Ondernemingsraad;
- mevr. L. van Beukel, trainee team HR-control, DMC, Bestuursdienst;
- mevr. Y. van Geljon, voorzitter Centrale Ondernemingsraad;
- dhr. O. Hutten, adviseur HR-control, DMC, Bestuursdienst;
- dhr. A. Hoogvliet, voormalig programmamanager programma O&F, Bestuursdienst;
- dhr. A. Koene, manager Concernmobiliteitscentrum, Servicedienst;
- mevr. J. Kriens, wethouder Financiën, Bestuur en Organisatie.
- dhr. P. van Loon, ambtelijk secretaris Centrale Ondernemingsraad;
- mevr. E. Portasse-Bommeljé, communicatieadviseur Concernmobiliteitscentrum, Servicedienst;
- dhr. A. Quanjer, plaatsvervangend voorzitter Centrale Ondernemingsraad;
- dhr. R. Schalkwijk, programmadirecteur programma O&F, Bestuursdienst;
- dhr. H. van Smaalen, hoofd financiën, DMC, Bestuursdienst;
- mevr. H. de Veer, adviseur control, DMC, Bestuursdienst;
- mevr. L. Veringmeier, hoofd afdeling Mens en Organisatie, DMC, Bestuursdienst;
- dhr. G. Vermeulen, adviseur Bestuursdienst;
- dhr. R. van Wageningen, teamcoördinator HR-control, DMC, Bestuursdienst.

bijlage 3 lijst met afkortingen

ASR	Audit Services Rotterdam
B en W	burgemeester en wethouders
Bibl	Bibliotheek Rotterdam
BSD	Bestuursdienst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMc	Concern Mobiliteitscentrum
CWP	collegewerkprogramma
d.d.	de dato
dKC	dienst Kunst en Cultuur
DMC	directie Middelen en Control
DV	cluster Dienstverlening
FSK	functionele salarisklasse
fte	full time equivalent
GAR	Gemeentearchief Rotterdam
GBR	Gemeentebelastingen Rotterdam
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdiensten
hpk'er	herplaatsingskandidaat
HR	human resources
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IFR	Investeringsfonds Rotterdam
JOS	Jeugd, Onderwijs en Samenleving
mln	miljoen
MO	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
NS	Nederlandse Spoorwegen
O&F	organisatie & financiën
PWC	Price Waterhouse & Coopers
Roteb	Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen
RSO	Rotterdamse Service Organisatie
SB	cluster Stadsbeheer
SDR	Servicedienst Rotterdam
SenR	Sport en Recreatie
SO	cluster Stadsontwikkeling
SoZaWe	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SSR	Sociaal Statuut Rotterdam
STZ	Stadstoezicht
TNT	postbedrijf
t.o.v.	ten opzichte van
VOIL	voormalige organisaties in liquidatie
WW	werkloosheidswet
zzp	zelfstandige zonder personeel