Gemeente Amsterdam
Ondernemingsraad

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 14 020
amsterdam.nl

Gemeente Amsterdam
t.a.v. Peter Teesink, gemeentesecretaris
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Datum	02 oktober 2023
Ons kenmerk	OR/2023/ OR-dossier 232 – Instemmingsaanvraag OR reorganisatie Directie EZC 2023
Uw kenmerk	
Behandeld door	OR/OC EZC
Kopie aan	
Bijlage	-
Onderwerp	Niet instemmen OR met reorganisatie Directie EZC 2023

Geachte heer Teesink, beste Peter,

In de overlegvergadering van 6 juni 2023, tussen de Onderdeelcommissie (OC) en het Managementteam (MT) van de directie Economische Zaken en Cultuur (EZC), heeft de Directeur EZC namens u mondeling gevraagd aan de OC Directie EZC een preadvies uit te brengen over uw voornemen om de Directie EZC te reorganiseren. Op 11 juli jl. ontvingen de OC en de medewerkers van Directie EZC het definitieve reorganisatieplan met bijlagen.

Op 18 juli jl. heeft het college ingestemd met uw voornemen tot reorganisatie van de directie EZC. Dit op basis van:

- Artikel 160, lid 1, onder a, Gemeentewet: het college is bevoegd tot het dagelijks bestuur van de gemeente;
- Artikel 160, lid 1, onder c, Gemeentewet: Het college is in ieder geval bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
- Personeelsregeling Gemeente Amsterdam (PGA), artikel gA. Sociaal Plan Amsterdam (SPA) en in het bijzonder de artikelen:
  - 9A.3 Reorganisatieplan
  - 9A.4 Bevoegdheid, lid 1, sub b op grind waarvan het college besluiten neemt over wijzigingen in de organisatiestructuur als deze politiek of bestuurlijk gevoelig zijn.
  - gA.6 Pre-boventalligheid
- Art 25, lid1, aanhef en onder e, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR): adviesrecht van de ondernemingsraad voor wat betreft de personele consequenties van de reorganisatie

Op 7 september ontving de Ondernemingsraad (OR) van u de 'adviesaanvraag reorganisatieplan directies Economische Zaken en Cultuur' met kenmerk D23-40298-uit23-6545. Hierin vraagt u om advies over de personele consequenties van de voorgenomen reorganisatie.

Bij deze adviesaanvraag zijn de volgende bijlagen toegevoegd:

- Reorganisatieplan d.d. 11 juli 2023, o.a. bestaande uit:
  H 6 Personele paragraaf
  H 7 Financiële paragraaf
  H 8 Participatie en communicatie
  Bijlage A. Functieboek
  Bijlage B. Was-Wordt-lijst
  Bijlage C. Uitgangspunten opzet frictiekosten EZC
  Bijlage D. organogram
- Voordracht College van B&W 18 juli 2023

De OR heeft de OC van EZC verzocht om het voorwerk voor het advies te verrichten, hetgeen geresulteerd heeft in een preadvies. Het preadvies heeft uiteindelijk met enkele aanpassingen op basis van consultatie op 14 september jl. geleid tot dit advies van de OR en zal samen met het reorganisatieplan aan het college ter besluitvorming worden voorgelegd.

Processtappen die hebben geleid tot de adviesaanvraag
Om tot dit punt te komen, heeft de OC een lange route afgelegd. Er is geregeld overleg geweest tussen de OC en het MT EZC over de stappen die werden gezet om tot een reorganisatieplan te komen. Over elke mijlpaal heeft de OC met het MT EZC gesproken en onze reactie gegeven. We noemen:

1. de ontwerpcriteria
2. het veranderplan
3. de grofstructuur
4. de drie sporen van verandering (structuur, cultuur en inhoud opgaven)
5. functiebeelden
6. de fijnstructuur
7. de toepassing van het Sociaal Plan Amsterdam
8. de inhuur van Deloitte
9. de planning
10. de participatie van medewerkers

De OC heeft niet alleen met het MT EZC gesproken, maar ook met de collega's. Hun aandachtspunten en zorgen hebben wij steeds aan het MT EZC teruggekoppeld en verwerkt in het preadvies. Het preadvies baseerde zich verder op alle stukken die de OC heeft ontvangen met inbegrip van het reorganisatieplan van 11 juli met bijlagen. De OC is nagegaan of de input, die de OC gaande het traject heeft voorgelegd aan het MT EZC, in het plan is uitgewerkt en ook of dit in voldoende mate is gedaan.

Verwerking preadvies OC naar definitief advies van de OR
Hieronder wordt hoofdzakelijk het preadvies van de OC weergegeven; de OR neemt dit preadvies als zijn advies aan de bestuurder over. Belangrijk om op te merken is dus dat de rest van dit advies van de OR is opgeschreven vanuit het blikveld van de OC.

1 Informatie en bijeenkomsten MT-OC
Het preadvies van de OC is gebaseerd op de adviesaanvraag en een aantal documenten met aanvullende informatie. Daarnaast heeft de OC regelmatig overlegd met het MT om informatie te vragen en uit te diepen en ideeën en standpunten te delen.
Het overzicht van bijeenkomsten en documenten waarop dit preadvies is gebaseerd staat in bijlage 1 bij dit preadvies.

De OC spreekt zijn waardering uit voor de wijze waarop het MT zich heeft ingezet voor het overleg met de OC en de openheid over ideeën en informatie. In het begin van het proces van de reorganisatie heeft OC heeft zich ingespannen om een interactief werkproces tussen MT en OC te bewerkstelligen om zo het reorganisatieplan mede vorm te geven. De OC constateert dat deze werkwijze in het begin nadrukkelijk aandacht nodig had en eerst gedurende het proces in enige mate van de grond is gekomen. En dat waardeert de OR ten zeerste.

2 Afspraken
Tijdens het overleg tussen MT en OC zijn op verschillende momenten een aantal afspraken gemaakt. Deze afspraken worden hieronder toegelicht.

2.1 Separaat advies met betrekking tot opgavegericht werken
Opgavegericht werken is een nieuwe manier van werken die in de praktijk verder tot wasdom moet komen. Dat betekent naar het inzicht van de OC dat de reorganisatie na dit adviesproces niet afgerond is, maar dat de afronding van het adviesproces de start is van een leerproces van werken in een opgavegerichte organisatie. Het REO-plan inclusief de plaatsing van medewerkers en dergelijke schetst de beginsituatie en de -initiële- kaders van het leerproces.
Dat betekent verder dat huidige ideeën over opgavegericht werken en de opgavegerichte EZC-organisatie in het leerproces zullen rijpen en kunnen veranderen.

In eerste instantie was het de insteek van het MT om in de adviesaanvraag ook het opgavegericht werken mee te nemen. De OC heeft -indachtig bovenstaande- aangegeven dat het opgavegericht werken te belangrijk is en de uitwerking hiervan in het REO-plan te summier om nu reeds te adviseren over de invulling van het opgavegericht werken in EZC. In de intensieve gesprekken tussen OC en MT is besloten om de uitwerking van het opgavegericht werken te laten landen in een aparte advies van de OC. Hierover zijn de volgende afspraken gemaakt:

1. Met het MT is afgesproken dat de OC separaat advies wordt gevraagd t.a.v. het opgavegericht werken.
2. Afgesproken is dat het een interactief participatie proces wordt met OC én personeel.
3. Het advies wordt afgewikkeld door de OC zelf, waarbij de OC de mogelijkheid behoudt om, indien nodig, op te schalen, bijvoorbeeld naar de OR en/of Gemeentesecretaris.

Voorwaarde A voor het advies

De OC heeft een lijst opgesteld van onderwerpen die in ieder geval in het adviesproces tussen MT en OC voor en tijdens de invoering van opgavegericht werken besproken moeten worden. Dit betekent ook dat de OC van het MT verlangt dat het ten aanzien van deze onderwerpen voorbereidingen doet en de resultaten van de voorbereiding tijdens het overleg aan de OC voorlegt. De lijst met onderwerpen staan genoemd in bijlage 2 bij dit advies.

Het overnemen van deze lijst van onderwerpen voor het overleg tijdens het adviesproces als ook de inzet van het MT om plannen, budget en dergelijke te op te stellen ziet de OC als voorwaarde voor het advies over de onderhavige adviesaanvraag.

2.2 Afspraken m.b.t. vooruitplaatsing MT

Gedurende het zomerreces zijn er afspraken gemaakt tussen MT, OC en GS over het werven van het management vooruitlopend op een besluit over definitieve vooruitplaatsing. Afgesproken is dat plaatsing pas mogelijk is als de OR hier formeel mee akkoord gaat. De reden is om de voortgang van het reorganisatieproces niet teveel te vertragen.

De OC heeft in overleg met de OR het MT laten weten hiermee in te stemmen mits in een disclaimer wordt aangegeven dat de definitieve plaatsing pas kan geschieden na akkoord van de OR. Dit dient 'zwart op wit' in de vacaturetekst opgenomen te worden zodat er geen enkel misverstand kan zijn bij kandidaten, geselecteerden en andere betrokkenen. Op 28 september jl. is met dit voorstel ingestemd waarbij in eerste instantie sprake is van een voorlopige plaatsing en na afronding van de reorganisatie wordt deze omgezet in een definitieve plaatsing.

In het OC-MT overleg van 23 juli jl. heeft de OC nog de volgende kanttekeningen bij de vooruit plaatsing gemaakt: de instemming met de vooruitplaatsing MT/teamleider functie (en alleen deze) impliceert niet dat er een positief advies is op de hoofd- en fijn structuur en mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Er z.s.m. na plaatsing MT leden, heldere afspraken worden gemaakt over de taakverdeling in de transitieperiode (najaar '23 – voorjaar '24), zodat medewerkers weten wie hen aanstuurt.
2. De OC wil geborgd hebben dat er, tijdens het plaatsing proces, gelijke kansen zijn voor eventueel niet-geplaatste, huidige MT leden en andere medewerkers.

3 Participatie van medewerkers tijdens het adviesproces

De reorganisatie van de Directie EZC raakt de medewerkers van EZC van het reorganisatiedomein (uitgezonderd de medewerkers van IN Amsterdam en Kunst en Cultuur) en is ook van invloed op de dienstverlening aan de business. In dit verband acht de OC het van het grootste belang dat medewerkers kunnen participeren in het adviesproces. Dit is enerzijds vormgegeven door informatiesessies van het MT en anderzijds door het raadplegen van de medewerkers door de OC. De participatie heeft zich in de start van de reorganisatie vooral toespitst op in het informeren van de medewerkers. Pas gedurende het proces kwam het accent naast informeren op inspreken en consulteren te liggen.

De OC heeft steeds na een door het MT georganiseerde bijeenkomst een 'Thee met de OC' bijeenkomst georganiseerd. Deze bijeenkomsten waren bedoeld om te reflecteren op de door de MT georganiseerde bijeenkomsten. De 'Thee met de OC' bijeenkomsten werden zowel digitaal als

fysiek ingestoken (zie data hieronder). De vragen die daarbij werden opgehaald werden ter beantwoording doorgezet naar het MT en de daadwerkelijke beantwoording werd op TamTam geplaatst.

De data van 'Thee met de OC' waren de volgende:
- 13 december 2022;
- 26 januari 2023;
- 18 april 2023;
- 29 juni 2023.

Daarnaast werden na de publicatie van het reorganisatieplan door het MT, door de OC in juli een drietal achterbanbijeenkomsten georganiseerd. Deze bijeenkomsten werden gebruikt om input op te halen voor het preadvies van de OC en discussie met elkaar te voeren over vragen en onduidelijkheden. Deze bijeenkomsten werden zowel voor als in het reces georganiseerd en goed bezocht. Tenslotte is de OC gedurende het hele proces altijd via mail, telefonisch en in persoon (op de werkvloer) aanspreekbaar en bereikbaar geweest voor collega's met allerhande vragen. Van deze mogelijkheden is volop gebruik gemaakt door de collega's.
De achterbanbijeenkomsten zijn gehouden op:
- 13 juli 2023;
- 18 juli 2023;
- 31 augustus 2023.

4 Algemeen beeld en proces

In juli 2022 werd aangekondigd dat EZC te maken krijgt met een bezuinigingsopgave en dat dit een reorganisatie zou betekenen. Door het MT werd de ambitie uitgesproken dat plannen met betrekking tot. deze reorganisatie al in 2022 gereed zouden zijn.
De planning van het reorganisatietraject is daarna meerdere malen gewijzigd en heeft op geplande activiteiten (fases) geleid tot vertraging. De peildatum voor het veranderplan en bijbehorend besluit is verschoven van 1 maart 2023 naar 1 juli 2023. Om deze laatste vertraging in te halen heeft het MT uiteindelijk besloten om te versnellen en daarvoor Deloitte ingehuurd.
De wijze waarop deze reorganisatie is aangepakt en de temporisering wordt door de medewerkers op verschillende manieren beleefd. De OC constateert dat de lange periode van onzekerheid en de fragmentarische en onvolledige informatievoorziening heeft geleid tot onrust bij het personeel. Wellicht daardoor is het verloop onder het personeel erg hoog.

Aanleiding REO
De directie Economische Zaken en Cultuur is geconfronteerd met een financiële taakstelling die inhoudt dat er € 3,2 miljoen op het personeel bezuinigd moet worden. De directe aanleiding daarvoor is aanpassing van het coalitieakkoord, waardoor EZC structureel € 8,5 miljoen moet bezuinigen vanaf 2023. Het is een taakstelling in het kader van Hervormen en Besparen (2023-2024). Daarnaast is er de keuze gemaakt om op een andere manier te gaan werken om zo beter te aansluiten bij de uitdagingen die in de stad liggen. Deze andere manier van werken is het opgavegericht werken.
De OC constateert dat als gevolg van het feit dat er minder structurele financiële middelen beschikbaar zijn EZC genoodzaakt wordt qua personeel in te krimpen. Het is daarnaast niet mogelijk gebleken om incidentele financiële middelen in te zetten voor het in stand houden van het vaste personeelsbestand. De OC heeft de noodzaak van krimp niet kunnen weerleggen.

Strategisch fit en alternatieven
De OC begrijpt de beweging dat in een complexer wordende samenleving er een noodzaak bestaat om van buiten naar binnen te gaan werken, het opgavegericht werken. De OC constateert tegelijkertijd dat deze nieuwe manier van werken ook als een stedelijke opgave wordt gezien. De afgelopen jaren is binnen de directie EZC al bij diverse teams kennisgemaakt met een lichte vorm van opgavegericht werken. Het is in die zin dus geen nieuw fenomeen. De OC hecht eraan te benadrukken dat deze nieuw manier van werken zeker geen oplossing zal zijn voor alle problemen.

Zorgvuldige implementatie
De implementatie van opgavegericht werken zal zorgvuldig moeten gebeuren. Als gevolg van krimp van het personeel dreigt het gevaar dat hetzelfde werk door minder mensen gedaan zal moeten worden. Vooral de functies die door één persoon worden gedaan zijn zeer kwetsbaar. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de OC concreet geïnformeerd wordt welke taken wel, anders en niet meer gedaan gaan worden. In het implementatieproces van het opgavegericht werken zal hiervoor blijvend aandacht moeten zijn. (Zie ook hierboven onder Voorwaarde A voor het advies).

Ook hecht de OC er zeer veel waarde aan dat zowel de implementatie als het advies van de OC inzake opgavegericht werken getemporiseerd wordt. De huidige mate van onrust en hoeveelheid van medewerkers die tussen wal en schip zijn gevallen is dusdanig groot dat de organisatie eerst gestabiliseerd moet worden om zo een nieuwe basis van vertrouwen te kunnen leggen.

Het bij het REO plan gevoegde organogram ziet de OC als een aanzet voor de nieuwe fijnstructuur die nog aangepast kan worden op basis van ervaringen met het opgavegericht werken. De OC verwacht dat de implementatie van het opgavegericht werken een complex exercitie wordt omdat zowel interne als externe ketenpartners daarbij een cruciale rol vervullen en op de nieuwe manier van werken zullen moeten inspelen. Daarom verwacht de OC ook dat de voordelen van de nieuwe manier pas op termijn zichtbaar zullen worden.

5 Reflectie op plaatsingsproces
Sinds de aankondiging van de reorganisatie heeft deze in een toenemende mate een drukkend effect op Directie EZC. De OC constateert dat de keuze om twéé reorganisaties, de bezuinigingsopgave enerzijds en opgavegericht werken anderzijds, in één reorganisatie met bijbehorend reorganisatieplan te gieten heeft geleid tot een complexe situatie. Deze complexiteit heeft er naar mening van de OC mede toe geleid dat sinds de initiële aankondiging van de reorganisatie zeer veel tijd is verstreken.

De langdurige onzekerheid door de voorgenomen bezuiniging - in combinatie met het voornemen om op een andere manier te gaan werken - heeft veel medewerkers het gevoel gegeven tussen wal en schip te geraken en dat hiervoor onvoldoende oog is geweest. Dit heeft zich ook mede geuit in het feit dat vele medewerkers en inmiddels ook huidige MT-leden hebben besloten om te vertrekken bij Directie EZC of reeds zijn uitgevallen.

Twaalf maanden na de eerste aankondiging van de reorganisatie werd op 11 juli 2023 het reorganisatieplan gedeeld met alle medewerkers van Directie EZC. Tijdens de achterbanbijeenkomsten van 13 en 18 juli hoort de OC van de medewerkers dat onder hen grote onrust is ontstaan omdat zij niet goed konden volgen welke keuzes zijn gemaakt om tot de Was-Wordtlijst te komen én waarom deze keuzes zijn gemaakt zoals deze zijn gemaakt.

De belangrijkste punten die naar voren kwamen tijdens de achterbanbijeenkomsten waren als volgt:

1. De communicatie rondom het Functie-inventarisatieformulier (hierna te noemen de FIF) was voor medewerkers dusdanig onduidelijk dat vele medewerkers hun FIF anders zouden hebben ingevuld als het doel van de FIF eerder wél duidelijk was geweest. Over de FIF zelf en het belang ervan in het kader van de reorganisatie was geen eenduidige communicatie, communicatie verschilde per team.
2. Naar aanleiding van de communicatie over de FIF verwachtten de medewerkers dat een aantal zaken ook zouden worden meegewogen in de functievergelijking (UWV Uitvoeringsregels, Wet op de Ontslagregeling). Deze vergelijking heeft niet op die manier plaatsgevonden.
3. Veel medewerkers konden überhaupt niet goed volgen hoe de Was-Wordtlijst tot stand is gekomen.

De OC betreurt de grote onduidelijkheid die tijdens de achterbanbijeenkomsten gebleken is; het reorganisatietraject duurde toen inmiddels 12 maanden en in al die tijd is de onduidelijkheid niet opgelost maar vergroot. De aanhoudende onduidelijkheid legt een forse claim op het draagvlak onder medewerkers voor de nieuwe organisatie en de nieuwe manier van werken; een stevig draagvlak is echter cruciaal om een reorganisatie in welke vorm dan ook te doen slagen.

Onderzoek van de OC
De OC heeft vanwege de reacties in de achterbanbijeenkomsten besloten om de regels en uitgevoerde procedures van de ontwerpfase van de reorganisatie – met name ten aanzien van de plaatsing van medewerkers - nader te onderzoeken. Hierbij is gekeken naar de volgende documenten:

- Reorganisatieplan;
- Sociaal Plan Amsterdam – onderdeel van de CAO Gemeente Amsterdam;
- Draaiboek Reorganiseren van P&O, inclusief aantal checklists (zie bijlage 1);
- UWV Uitvoeringsregels omtrent omslag om bedrijfseconomische redenen;
- Wet op de Ontslagregeling.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft de OC 30 vragen gesteld aan het MT en de Directeur EZC; zij hebben hier uitvoerig antwoord op gegeven. In een volgend overleg tussen OC en het MT is besloten om de voorzitter van de Categoriseringscommissie uit te nodigen om de regels en procedures vanuit P&O nader toe te lichten. Deze voorzitter van de Categoriseringscommissie heeft in die functie alle FIF's uitvoerig doorgenomen om vervolgens, eventueel op basis van aanvullende informatie, advies uit te brengen aan de Directeur. De Directeur heeft dit advies per FIF gebruikt voor zijn besluit.

Spanningsveld tussen de gevolgde aanpak en de UWV Uitvoeringsregels
De OC constateert dat er op een aantal belangrijke punten een spanningsveld is tussen enerzijds het Sociaal Plan Amsterdam (SPA) zoals P&O dit interpreteert in het Draaiboek Reorganiseren en anderzijds de officiële overeengekomen tekst van het SPA, de UWV Uitvoeringsregels[1] en de achterliggende wetsartikelen.

[1] UWV Uitvoeringsregels ontslag BE – versie april 2023 – blz 65-67.

In het overleg met de Voorzitter van de Categoriseringscommissie noemde deze in dit verband dat de UWV Uitvoeringsregels in zijn geheel niet van toepassing zijn omdat de Gemeente Amsterdam reeds een Sociaal Plan heeft als onderdeel van de CAO Gemeente Amsterdam.

Daarnaast is de OC ervan op de hoogte dat in artikel 9A.20 van het SPA staat opgenomen dat de Gemeente Amsterdam het onderdeel Algemeen Werkgeverschap Amsterdam (AWA) heeft om boventallige medewerkers te begeleiden via een werk naar werk-traject om zo werkloosheid te beperken. De OC vertrouwt erop dat trajecten richting AWA zoveel als mogelijk kunnen worden vermeden.

De OC heeft zich maximaal ingespannen om de spanningsvelden te onderzoeken, toe te lichten en te bespreken met het MT en de Directeur EZC. Naar aanleiding hiervan bleef de Directeur EZC bij zijn standpunt dat de interpretatie van het SPA vanuit P&O de juiste interpretatie is.

Hieronder volgen drie kwesties waarbij de OC constateert dat er sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds het SPA zoals P&O deze interpreteert in het Draaiboek Reorganiseren en anderzijds de officiële overeengekomen tekst van het SPA, de UWV Uitvoeringsregels en de achterliggende wetsartikelen.

1. **Communicatie FIF**
Zoals eerder genoemd zijn veel medewerkers van opvatting dat zij niet goed zijn ingelicht over doel en functie van de FIF. Weliswaar is eind januari 2023 in een technische sessie uitgelegd waartoe de FIF diende, maar de OC constateert dat het goed zou zijn geweest als managers – overeenkomstig de tip uit de checklist FIF van P&O - aanvullend en het liefst mondeling op individuele basis met medewerkers zouden hebben gesproken over de FIF ter voorbereiding op het invullen hiervan. De OC acht het zeer aannemelijk dat zaken dan duidelijker zouden zijn geweest. Tot op heden heeft de OC nog steeds geen goede uitleg gekregen waarom dit niet is gebeurd.

De onduidelijkheid over doel en functie van de FIF heeft er naar alle waarschijnlijkheid toe geleid dat de FIF's met wisselende kwaliteit zijn ingevuld. De OC constateert ook dat de Categoriseringscommissie zich bewust is geweest van het kwaliteitsverschil tussen FIF's en dat de voorzitter van deze commissie bij 10-15 van de 101 FIF's om aanvullende informatie heeft gevraagd. Het is tot op heden nog steeds niet duidelijk bij welke functies dit precies is gedaan.

De OC raadt medewerkers expliciet aan om bij een eventuele bedenkingenprocedure en/of bezwaar eerst aan de desbetreffende manager te vragen of aanvullende informatie is gevraagd en verwerkt. De OC is hierbij in de veronderstelling dat documentatie over de aanvullende informatie voorhanden is.

2. Status FIF
De OC constateert dat het categoriseren van huidige functies en de totstandkoming van de was-wordt lijst vanaf het begin een complexe zaak was. De oorzaak hiervan was dat functiebeschrijvingen bij Directie EZC ontbraken. De voorzitter van de Categoriseringscommissie noemde dat het ontbreken van actuele functiebeschrijvingen in deze omvang niet vaak voorkomt binnen de Gemeente Amsterdam. Door het ontbreken van de functiebeschrijvingen was de Directie EZC genoodzaakt terug te vallen op de procedure van de FIF zoals deze is omschreven in het Draaiboek Reorganiseren van P&O.

Uitgangspunt moet daarbij zijn dat deze procedure zorgvuldig dient te worden gecommuniceerd met de betrokken medewerkers.

De FIF is geen -complete- functiebeschrijving, maar een functiebeeld. Bij deze reorganisatie zijn uit de FIF's alleen de kerntaken binnen de feitelijke werkzaamheden gebruikt voor vaststelling van uitwisselbare functies en functievergelijking (was-wordt).[2]

De OC constateert dat de FIF en de procedure hiervan staan opgenomen in het Draaiboek Reorganiseren, maar niet in het SPA. Onduidelijk is daardoor wat de juridische grondslag is van de FIF. Daarnaast constateert de OC dat in de UWV Uitvoeringsregels staat opgenomen wat de werkgever moet doen in het scenario dat er géén functiebeschrijvingen aanwezig zijn. De Uitvoeringsregels stellen hierover het volgende:

"Uitgangspunt voor het vaststellen van de functie-inhoud is de functiebeschrijving, zo nodig aangevuld met aandachtsgebieden (bij algemeen beschreven functies), nadere functie-eisen en 'algemene' planningsafspraken (bij functiereeksen). Zijn er binnen de onderneming functiebeschrijvingen aanwezig dan dient de werkgever deze over te leggen. Als een actuele of adequate functiebeschrijving ontbreekt, moet de werkgever aan de hand van de criteria van artikel 13 beschrijven wat de functie in het algemeen inhoudt."

De OC constateert een spanningsveld tussen de criteria en de sjabloon van de FIF enerzijds en de criteria uit bovenstaande Uitvoeringsregel. Artikel 13 van de Wet op de Ontslagregeling zoals hierboven omschreven is daarnaast woordelijk hetzelfde als artikel 9A.10 uit het SPA van de Gemeente Amsterdam:

"9A.10 Uitwisselbare functie (ingangsdatum 1 juli 2021)
1. Een functie is uitwisselbaar met een andere functie, als:
a. de functies vergelijkbaar zijn voor zover het betreft de inhoud van de functie, de voor de functie vereiste kennis, vaardigheden en competenties, en de tijdelijke of structurele aard van de functie; en
b. het niveau van de functie en de bij de functie behorende beloning gelijkwaardig zijn.
2. De factoren in lid 1 a en b worden in onderlinge samenhang beoordeeld."

De OC constateert dat bijna alle factoren uit bovenstaande definitie van uitwisselbare functie niet of onvoldoende zijn opgenomen in de FIF zoals deze gehanteerd is en daarmee in de vaststelling van uitwisselbare functies en de functievergelijking.

De OC constateert daarnaast dat de wettelijke definitie en criteria van uitwisselbare functie in zijn geheel niet goed bekend waren bij het MT en de betrokken P&O-functionaris. In de beantwoording op onderzoeksvragen van de OC aan de Directeur werd immers het volgende gedeeld:

"Met uitwisselbare functies in het reorganisatieplan zijn functiebeelden in de WORDT-organisatie bedoeld. In het kader van opgavegericht werken is het de bedoeling dat men op meerdere

[2] De gehanteerde werkwijze in het onderhavige scenario dat er geen functiebeschrijvingen aanwezig zijn lijkt overeenkomstig met UWV Uitvoeringsregels daterend van vòòr oktober 2019 en die sindsdien niet meer van toepassing zijn door updates van deze UWV Uitvoeringsregels in oktober 2019, september 2020 en april 2023.

opgaves ingezet kan worden en daardoor uitwisselbaar is tussen de opgaves. De functiebeelden zijn generiek opgesteld om deze uitwisselbaarheid te bewaren. (…) De bewoording die wij hebben gebruikt is in lijn met de bewoording van het Draaiboek Reorganiseren. Hier wordt over de categorisering gesproken en niet over uitwisselbare functies."

De OC constateert dat de wettelijke definitie en criteria van uitwisselbare functies niet uitsluitend kunnen worden gekoppeld aan het opgavegericht werken als nieuwe manier van werken en dat het ook niet voldoende is om de criteria van uitwisselbare functies niet te hanteren omdat hier niet over wordt gesproken in het Draaiboek Reorganiseren. Centraal staat immers een rechtmatige uitvoering van het SPA dat een andere uitleg kent van uitwisselbare functies dan de wijze waarop P&O het hanteert in dit reorganisatieproces.

Wellicht ten overvloede vermeldt de OC wederom dat in het overleg tussen OC en MT de voorzitter van de Categoriseringscommissie aangaf dat de UWV Uitvoeringsregels in zijn geheel niet van toepassing zijn omdat de Gemeente Amsterdam reeds een Sociaal Plan heeft als onderdeel van de CAO Gemeente Amsterdam.

3. Criteria voor functievergelijking tussen WAS-functie en WORDT-functie
De OC constateert een nauw en logisch verband tussen de criteria die wél zijn opgenomen in de FIF en de criteria die zijn gebruikt om WAS-functies te vergelijken met WORDT-functies.

Veelvuldig is door P&O gedeeld dat het uitgangspunt bij functievergelijking de feitelijke werkzaamheden betreft en binnen de feitelijke werkzaamheden uitsluitend de kerntaken. Hierbij is altijd verwezen naar de tekst uit artikel 9A.13 uit het SPA:

"Op basis van een vergelijking van de huidige functie in de oude organisatie en de functie in de nieuwe organisatie (was-wordt lijst) wordt bepaald in welke categorie de huidige functie wordt ingedeeld. Bij de huidige functie wordt gekeken naar de feitelijke situatie: welke werkzaamheden moet de werknemer uitvoeren en verricht hij daadwerkelijk."

Door de feitelijke werkzaamheden als uitgangspunt te nemen bij de functievergelijking is het logisch om bij het invullen van een FIF alleen of vooral naar feitelijke werkzaamheden te vragen.

De OC constateert echter een spanningsveld in zoverre dat in bovenstaande quote uit artikel 9A.13 niet duidelijk kan worden geïnterpreteerd dat functievergelijking uitsluitend of vrijwel uitsluitend moet worden gedaan op basis van feitelijke werkzaamheden waarbij dus andere wettelijke criteria inzake uitwisselbare functies niet ter zake doen. Ook constateert de OC dat uit bovenstaande quote niet duidelijk kan worden geïnterpreteerd dat bij de functievergelijking tussen WAS- en WORDT-functies uitsluitend of vrijwel uitsluitend naar feitelijke werkzaamheden hoeft te worden gekeken, laat staan dat er binnen feitelijke werkzaamheden alleen naar kerntaken hoeft te worden gekeken. P&O interpreteert dit echter wel zo en de OC constateert daarmee dat deze werkwijze een forse afwijking is van de wet en de UWV Uitvoeringsregels.

Bovendien memoreert de OC dat in het SPA sprake is van uitwisselbare functies bij de volgende artikelen naast artikel 9A.10: artikel 9A.1, lid 1.c – artikel 9A.15, lid 1 – artikel 9A.15 – lid 2 en artikel 9A.15 lid 3. Bij deze teksten uit het SPA is er dus geen sprake van

functies waarbij de feitelijke werkzaamheden en kerntaken vergelijkbaar zijn, maar zijn juist de criteria uit artikel 9A.10 van uitwisselbare functies aan de orde.

Binnen dit verband is het aanvullend ook goed om op te merken dat bij navraag van de OC aan P&O is aangegeven dat deze interpretatie van P&O van artikel 9A.13 niet is voorgelegd en afgestemd met de vakbonden terwijl het SPA als tekst wel is overeengekomen met de vakbonden.

Tot slot merkt de OC ook op dat in het Draaiboek Reorganiseren het volgende staat opgenomen: "Het opstellen van [de FIF] is volgens het Sociaal plan niet verplicht. Het uitgangspunt voor de medewerker is zijn formele functie." De OC vraagt zich sterk af waarom hier geen uitvoering aan is gegeven en waarom de generieke functie geen enkele rol heeft gespeeld in de functievergelijking. De generieke functie is namelijk belangrijk bij het vaststellen van uitwisselbaarheid van functies omdat deze veelzeggend is over of het niveau van de functie en de bij de functie behorende beloning gelijkwaardig zijn aan andere WAS-functies en/of WORDT-functies.

Enkele managers onterecht in categorie 1
Een andere bijzonderheid bij de totstandkoming van de was-wordtlijst betreft het feit dat niet alle managers in categorie 2 zijn geplaatst, terwijl dit wel zo was afgesproken. Dit betreft vijf managers in de huidige organisatie die geplaatst zijn op niet-leidinggevende functies. De was- en wordt-functie wijken in deze gevallen zodanig af dat deze functionarissen feitelijk in categorie 2 geplaatst hadden moeten worden. Dit is voor deze vijf functionarissen uiteraard een goede oplossing, maar brengt een ongelijk speelveld voor andere kandidaten. De OC is van mening dat deze gang van zaken juridisch moet worden getoetst en schrijft hierover hieronder in Voorwaarde B.

Voorwaarde B voor het advies
Gezien de onduidelijkheid of het proces van functiecategorisering en -vergelijking van P&O juridisch houdbaar is stelt de OC als randvoorwaarde voor het advies dat alvorens het reorganisatieplan wordt uitgevoerd éérst een externe juridische toets plaatsvindt of de interpretatie van P&O van het Sociaal Plan Amsterdam in lijn is met de UWV Uitvoeringsregels en de Wet op de Ontslagregeling. De keuze van de juridische partij dient breed gedragen te worden door zowel de zeggenschap als de medezeggenschap (OR en OC EZC).

6 Financiën
De aanpassing van het coalitieakkoord en de taakstelling in het kader van Hervormen en Besparen zorgt voor een bezuinigingsopgave van circa 3,1 miljoen euro. Het effect is ingrijpend en kent een grote impact op het personeelsbestand van de Directie EZC met als gevolg een herverdeling van de personele middelen over diverse afdelingen. Om structureel een sluitende personele begroting te krijgen wordt tegelijkertijd een nieuwe organisatie neergezet wat inspeelt op de stedelijke opgaves en ambities, namelijk de manier via opgavegericht werken. De nieuwe sturing en werkwijze vormt een startpunt waar de OC in het tweede adviesproces verder op in zal gaan.

Voor het uitvoeren van de taakstelling heeft het Managementteam besloten dat krimp plaatsvindt op zes toekomstige functiegroepen. Op drie toekomstige functiegroepen, International Trade & Invest Developer, Beleidsadviseur 5 en Managementassistenten, zal het afspiegelingsbeginsel toegepast gaan worden.

Frictiekosten
Ten aanzien van de verwachte krimp ziet de OC in de uitwerking van het reorganisatieplan onder de paragraaf frictiekosten een aantal aandachtsgebieden:

1. Waarborgen van de continuïteit van werkzaamheden binnen de Directie EZC; Sinds het aankondigen van de reorganisatie is door personeelsverloop een aantal fte (tijdelijk) niet meer ingevuld. Bij het intekenen van de fijnstructuur is plaats voor 96 fte. De OC spreekt haar zorgen uit, met name op de krimp functies en de eenmansfuncties, dat de werkdruk zou kunnen toenemen.

Advies I
De OC adviseert het instellen van adviesgroep die de steun heeft van zowel de zeggenschap (MT) als de medezeggenschap (OC EZC) dat klaarstaat voor het bieden van extra ondersteuning bij knelpunten die ontstaan bij de uitvoering van de reguliere werkzaamheden.

2. In de overgang naar de nieuwe organisatie vindt de OC het belangrijk dat bij eventueel optreden van (tijdelijke) nog niet in te vullen functies, de verhouding van de inzet van externen en het personeelsbestand niet buiten proporties raakt. In het verleden zijn afspraken gemaakt in het kader van het terugdringen van externe inzet van medewerkers en het tonen van goed werkgeverschap voor uitzendkrachten gekozen om medewerkers in dienst te nemen. Dat per boekjaar een plafond is ingesteld van 10% externe inhuur op de totale loonsom conform het gemeente brede protocol Externe Inzet (2020).
In de aanvraag voor frictiekosten is voor boekjaar 2024 een beslag gelegd voor externe inhuur 'opgavegericht werken' van zo'n € 234.000. Rekening houdend met de beschikbare ruimte voor externe inhuur (schatting totaal € 960.000 voor 2024) moeten scherpere keuzes gemaakt worden tussen structurele formatie en externe (incidentele) inhuur.

Advies II
Daar waar knelpunten in het verleden nog een plek gaan vinden in de nieuwe structuur adviseert de OC het Managementteam om in het tweede adviestraject opgavegericht werken het afwegingskader voor werving, opdrachtbevestiging en inzet van externen opnieuw te bekijken en een escalatiemodel af te spreken indien de inzet van externen buiten proporties groeit en op gespannen voet komt te staan met stedelijke afspraken.

7 Vertrekregeling
De OC mist in het reorganisatieplan informatie hoe de vertrekregeling in deze reorganisatie van toepassing kan zijn aangezien deze regeling onderdeel is van het SPA, namelijk in artikel 9A.37. De OC hecht er aan dat medewerkers goed op de hoogte zijn van deze regeling.

Advies III
De OC adviseert concreet aan te geven waar en wanneer de vertrekregeling van toepassing kan zijn voor medewerkers.

8 Samenvatting

De OR neemt de voorwaarden A, B en adviezen I. II en III over als zijn advies aan de bestuurder. Mocht de bestuurder niet aan deze voorwaarden voldoet, dient dit advies als een negatief advies beschouwd te worden.

Voorwaarde A voor het advies

De OC heeft een lijst opgesteld van onderwerpen die in ieder geval in het adviesproces tussen MT en OC tijdens de invoering van opgavegericht werken besproken moeten worden. Dit betekent ook dat de OC van het MT verlangt dat het ten aanzien van deze onderwerpen voorbereidingen doet en de resultaten van de voorbereiding tijdens het overleg aan de OC voorlegt. De lijst met onderwerpen staan genoemd in bijlage 2 bij dit advies.

Het overnemen van deze lijst van onderwerpen voor het overleg tijdens het adviesproces als ook de inzet van het MT om plannen, budget en dergelijke te op te stellen ziet de OC als voorwaarde voor het advies over de onderhavige adviesaanvraag.

Voorwaarde B voor het advies

Gezien de onduidelijkheid of het proces van functiecategorisering en -vergelijking van P&O juridisch houdbaar is stelt de OC als randvoorwaarde voor het advies dat alvorens het reorganisatieplan wordt uitgevoerd éérst een externe juridische toets plaatsvindt of de interpretatie van P&O van het Sociaal Plan Amsterdam in lijn is met de UWV Uitvoeringsregels en de Wet op de Ontslagregeling. De keuze van de juridische partij dient breed gedragen te worden door zowel de zeggenschap als de medezeggenschap (OR en OC EZC).

Advies I

De OC adviseert het instellen van adviesgroep die de steun heeft van zowel de zeggenschap (MT) als de medezeggenschap (OC EZC) dat klaarstaat voor het bieden van extra ondersteuning bij knelpunten die ontstaan bij de uitvoering van de reguliere werkzaamheden.

Advies II

Daar waar knelpunten in het verleden nog een plek gaan vinden in de nieuwe structuur adviseert de OC het Managementteam om in het tweede adviestraject opgavegericht werken het afwegingskader voor werving, opdrachtbevestiging en inzet van externen opnieuw te bekijken en een escalatiemodel af te spreken indien de inzet van externen buiten proporties groeit en op gespannen voet komt te staan met stedelijke afspraken.

Advies III

De OC adviseert concreet aan te geven waar en wanneer de vertrekregeling van toepassing kan zijn voor medewerkers.

9 Vervolgstappen

De OR verwacht als volgende stap een externe juridische toets of de interpretatie van P&O van het Sociaal Plan Amsterdam in lijn is met de UWV Uitvoeringsregels en de Wet op de Ontslagregeling, eventueel gevolgd door een adviesaanvraag over de aangepaste plaatsing van medewerkers en het ondernemersbesluit van de bestuurder.

De OR benadrukt wellicht ten overvloede dat wanneer het ondernemersbesluit niet voldoet aan de door de OC gestelde voorwaarden en adviezen dit advies gelezen dient te worden als zijnde negatief en er dan een opschortingstermijn van één maand in acht genomen dient te worden.

Voor de mogelijke gevolgen van deze adviesaanvraag, die de OC en/of OR niet hebben kunnen overzien, ontvangt de OC, indien van toepassing, alsnog een adviesaanvraag of instemmingsverzoek van de bestuurder.

De OC en OR verwachten daarnaast ook ten zeerste dat het Gemeentelijk Managementteam en P&O zorgvuldig en in grote mate lessen zullen trekken uit deze reorganisatie in voorbereiding op nieuwe reorganisaties binnen de gehele Gemeente Amsterdam. Zowel de OC als de OR verwachten ook terugkoppeling over deze getrokken lessen.

Wanneer er naar aanleiding van dit advies vragen zijn, dan is de OC graag bereid om een nadere toelichting te geven.

De OR hoopt hiermee een helder advies te geven in reactie op de adviesaanvraag en ziet graag het besluit van de bestuurder op korte termijn tegemoet,

De OR verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet namens de Ondernemingsraad Gemeente Amsterdam,





René van den Busken
Voorzitter
Ondernemingsraad Gemeente Amsterdam

Marcel Peters
Waarnemend secretaris
Ondernemingsraad Gemeente Amsterdam

Bijlage 1: Bijeenkomsten MT-OC en documenten

Categorie	Document	Datum ontvangst
Plenaire bijeenkomsten	Eerste aankondiging reorganisatie	2022, 4 juli
	Technische sessie reorganiseren	2022, 3 oktober
	Informatiesessie fase 2	2023, 24 januari
	Veranderplan tot nu toe en verder	2023, 13 april
	Hoe nu verder afsluiting fase 2	2023, 8 juni
	Medewerkersbijeenkomst: hoe verder	2023, 27 juni
Documenten aan hele Directie	Organogram huidig aantal FTE's	2022, 30 augustus
	Veranderplan EZC	2022, 12 december
	Organogram Toekomstige organisatie	2023, 2 juni
	Reorganisatieplan EZC	2023, 11 juli
	Generieke functiebeelden	2023, 13 juli
	Aangepaste Was-Wordtlijst	2023, 19 juli
Documenten aan OC (vertrouwelijk)	Draaiboek Reorganiseren P&O	2023, 30 mei
	Aanvraag preadvies	2023, 6 juni
	Verslag categoriseringscommissie	2023, 13 juni
	Verslag functievergelijkings-commissie, inclusief functiebeelden en koppelingsbesluiten	2023, 19 juni
	Collegevoordracht voorgenomen reorganisatiebesluit	2023, 11 juni
	Checklists – bijlagen bij Draaiboek Reorganiseren P&O 12. Checklist Was-lijst 13. Checklist FIF 14. Checklist Functievergelijking WAS-WORDT 15. Checklist Besluitvormingsproces	2023, 25 juli
	Plaatsingsproces Management (voorgenomen vooruitplaatsing)	2023, 9 augustus
Q&A's tussen MT en allen	Reorganisatie EZ op Tam Tam	2022, 25 oktober
	Update n.a.v. veranderplan	2023, 23 januari
	Update verandertraject	2023, 7 maart

	FIF's en reorganisatie	2023, 30 maart
Q&A's tussen MT en OC	Beantwoording vragen OC aan MT	2022, 8 september
	Beantwoording 30 vragen OC aan MT (FIF en W/W)	2023, 15 augustus
	Beantwoording vragen achterbanbijeenkomsten juli	2023, 15 augustus

Bijlage 2: Lijst van te bespreken onderwerpen bij het advies opgavegericht werken

- een heldere definitieomschrijving van het begrip opgavegericht werken;
- een heldere beschrijving van de organisatiecultuur en het gedrag van medewerkers en managers op de verschillende niveaus die horen bij het opgavegericht werken;
- een veranderplan voor de implementatie en het leerproces van/naar het opgavegericht werken binnen EZC, in fases/mijlpalen uitgewerkt en inclusief de planning van de fasen;
- een uitgewerkt opleidingsplan voor individuele medewerkers, -nieuwe- teams van medewerker, leidinggevenden en MT en personeel met onderscheidende aandacht voor vaardigheden, kennis en houding en gedrag die horen bij de nieuwe manier van opgavegericht werken;
- uitwerking van de inzet van financiële middelen voor de uitvoering van het veranderplan voor het opgavegericht werken (w.o. de kosten van het opleidingsplan);
- een uitgewerkte structuur van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de nieuwe organisatie;
- de heldere uitwerking van de onderlinge verbindingen en overlegstructuren in de nieuwe organisatie en met ketenpartners;
- inventarisatie van de één-persoonsposities en het volgen hoe de risico's van de inherente kwetsbaarheid van deze posities worden vermeden c.q. opgelost;
- inventarisatie en monitoring van taken en werkzaamheden die niet langer zullen worden gedaan vanwege prioritering in de opgavegerichte organisatie;
- het escalatieproces als de realisatie van één of meerder opgaves vastloopt
- het proces van meten en terugkoppelen van resultaten aan 'prestatiehouders' (teams, individuele medewerkers, leidinggevenden) zodat zij en het management de voortgang kunnen bewaken;
- het proces van meten en terugkoppelen van metingen van de arbeidsomstandigheden in de nieuwe organisatie (werkdruk, aspecten van de nieuwe cultuur) aan 'prestatiehouders' (teams, individuele medewerkers, leidinggevenden) zodat zij en het management de voortgang kunnen bewaken;
- de implicaties voor het beoordelings- en functioneringssysteem van de introductie van het opgavegericht werken (MAG);
- de inzet voor de ontwikkeling van het personeel in de opgavegerichte organisatie als ook de wijze waarop deze ontwikkeling gemonitord en bewaakt wordt;
- de evaluatie van de nieuwe organisatie (op welke punten wordt het proces naar opgavegericht werken geëvalueerd);
- de procesagenda van de participatie van medewerkers tijdens het verandertraject (hoe worden zij geïnformeerd over het veranderplan (en aanpassingen onderweg), de aanpak van het leerproces en wat dies meer zij en kunnen zij hun reacties en ideeën laten weten aan het MT of -andere- trekkers van het veranderplan). De OC is grote voorstander van het interactief van de medewerkers bij het verandertraject;
- de procesagenda van het overleg tussen OC, MT en eventuele andere trekkers van het veranderingstraject waarbij het de voorkeur van de OC is om aangehaakt te zijn bij de stuurgroep (mogelijk het MT zelf) van het verandertraject . De OC ziet graag een

wisselwerking met de stuurgroep waarbij bijvoorbeeld de projectleider bij de OC op bezoek komt en de achtergronden en de bijzonderheden van het verandertraject aan de OC voorlegt. Bij het eventueel optreden van knelpunten wilt de OC samen met het MT in optrekken.