

EEN LANGE ADEM

EEN ONDERZOEK NAAR DE ORGANISATIEVERNIEUWING
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

ONDERZOEKSRAPPORT

Utrecht 28 februari 2013. Alleen digitaal gepubliceerd.

INHOUDSOPGAVE

1	REKENKAMERONDERZOEK ORGANISATIEVERNIEUWING	5
2	ORGANISATIEVERNIEUWING <i>Via B</i>	9
3	TRANSITIE OVERHEAD	35
4	TRANSITIE INKOOP	55
5	TRANSITIE WIJKGERICHT WERKEN	71
6	INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	80
	BIJLAGEN	89
BIJLAGE 1	RISICO-INVENTARISATIE <i>Via B</i>	90
BIJLAGE 2	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	93
BIJLAGE 3	GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	95

1 REKENKAMERONDERZOEK ORGANISATIE-VERNIEUWING

1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK ORGANISATIEVERNIEUWING

De Rekenkamer voerde in de periode van oktober 2011 tot en met juni 2012 een onderzoek uit naar de organisatievernieuwing van de gemeente Utrecht. De reden dat de Rekenkamer besloot dit onderzoek te doen was dat de organisatievernieuwing een omvangrijk en veelomvattend programma is. De organisatievernieuwing heeft een groot financieel en maatschappelijk belang en een grote impact op de organisatie van de gemeente Utrecht. De gemeenteraad en het college van B&W verwachten veel van de organisatievernieuwing; het moet de gemeente in staat stellen fors te bezuinigen en tegelijkertijd haar presteren en functioneren te verbeteren. Voor de burgers en ondernemers van Utrecht moeten er dus ook resultaten van de organisatievernieuwing zichtbaar worden.

Het startpunt van de organisatievernieuwing is de nota *Via B. Organisatiestrategie*, die de gemeenteraad op 30 juni 2011 heeft vastgesteld. Hierin ligt de nadruk op het doelmatiger maken van de organisatie en de bedrijfsvoering van de gemeente Utrecht.¹ In hoofdstuk 2 gaan wij nader in op de doelstellingen van *Via B*.

1.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK ORGANISATIEVERNIEUWING

Doelstelling van de Rekenkamer

De Rekenkamer wil een bijdrage leveren aan het welslagen van de organisatievernieuwing, door kansen en belemmeringen voor het halen van de doelen van *Via B* te signaleren en onder de aandacht te brengen van de gemeenteraad en het college van B&W. Met de uitkomsten van ons onderzoek kunnen de gemeenteraad en het college van B&W de organisatievernieuwing bijsturen, als dat nodig is om de doelen te bereiken.

De noodzaak van bijsturing is geen denkbeeldige situatie. *Via B* bevat nieuwe maatregelen en ambities, maar ook oude. De gemeente heeft bijvoorbeeld al eerder ingezet op de realisatie van één gemeentebreed inkoopbeleid. Dit is nooit goed van de grond gekomen. In *Via B* zien we deze ambitie opnieuw terug als één van de maatregelen. De vraag rijst of de gemeente heeft geleerd van voorgaande ervaringen en of de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de huidige beoogde organisatieveranderingen realistisch zijn.

¹ Gemeente Utrecht (27 mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie*.

De hoofdvraag van ons onderzoek is als volgt geformuleerd.

Hoofdvraag Rekenkamer

Welke doelen wil de gemeente bereiken met de organisatievernieuwing en is het aannemelijk dat deze doelen worden bereikt met de voorgestelde maatregelen?

In dit onderzoek hebben wij het bereiken van de doelen als aannemelijk aangemerkt als de gemeente:

- a deugdelijk heeft onderbouwd dat met de gekozen maatregelen de beoogde resultaten kunnen worden bereikt en dat er (geen contra-) indicaties zijn dat de maatregelen tot een positief resultaat leiden in de praktijk;
- b doelgericht stuurt op het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing; over de hiervoor benodigde sturingsinformatie beschikt; en de kansen en belemmeringen voor doelbereiking in beeld heeft en hier op inspeelt (risicomanagement).

De hoofdvraag hebben wij uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen Rekenkamer

- 1 Wat zijn de doelen van de organisatievernieuwing?
- 2 Met welke maatregelen wil de gemeente deze doelen bereiken? Welke resultaten verwacht de gemeente van de maatregelen?
- 3 Hoe onderbouwt de gemeente de werking van de maatregelen voor het bereiken van de doelen en welke veronderstellingen hanteert de gemeente hierbij?
- 4 Hanteert de gemeente veronderstellingen die aannemelijk en onderling consistent zijn?
- 5 Welke risico's zijn er voor het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing? Heeft de gemeente maatregelen getroffen om de risico's te beheersen?
- 6 Informeert het college de gemeenteraad voldoende over de organisatievernieuwing om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren? Welke verbeteringen zijn mogelijk in de informatievoorziening aan de raad?

1.3 AANPAK ONDERZOEK ORGANISATIEVERNIEUWING

Het onderzoek naar de organisatievernieuwing is gericht op een beknopte analyse van de organisatievernieuwing in den brede, en een uitgebreide analyse van een aantal maatregelen die onderdeel uitmaken van de organisatievernieuwing (casusstudies), namelijk de aanpak van de overhead, de inkoop en het wijkgericht werken.² We kozen

² In hoofdstuk 2 schetsen wij een beeld van de inrichting van de organisatievernieuwing en de indeling in sporen die daarbij wordt gehanteerd. In *Via B* wordt naar aanleiding van doorlichtingen onderscheid gemaakt in maatregelen gericht op het verbeteren van de doelmatigheid (19) en maatregelen gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid (11). Daarnaast worden in *Via B*

voor deze drie casussen op basis van vier criteria. In de eerste plaats hebben ze een hoge verwachte impact op de organisatie van de gemeente Utrecht. In de tweede plaats hebben ze een groot financieel belang. In de derde plaats raken we met deze selectie van casussen alle vier sporen van Via B. De vier sporen zijn:

- a het verbeteren van sturing op en de inrichting van de organisatie;
- b het moderniseren van processen en informatiesystemen;
- c het veranderen van gedrag van medewerkers;
- d het op orde brengen van bedrijfsvoering.³

Tenslotte selecteerden wij deze maatregelen omdat wij ze op voorhand als risicovol inschatten. Dit sluit aan bij de doelstelling van het onderzoek om de belangrijkste risico's voor het halen van de doelen van de organisatievernieuwing te signaleren (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Geselecteerde maatregelen

	Belang
Overhead	EUR 15 miljoen besparing vanaf 2014 (structureel). Reductie formatie (-450 fte). Raakt aan alle sporen van de organisatievernieuwing. Veel samenhang met en afhankelijk van andere maatregelen (risico).
Inkoop	EUR 15 miljoen besparing vanaf 2015 (structureel). Raakt alle sporen van de organisatievernieuwing. Raakt aan concernsturing. Eerdere ervaringen laten zien dat het moeilijk is verandering te realiseren (risico).
Wijkgericht werken	Belangrijke maatregel m.b.t. houding en gedrag; lastig te beïnvloeden (risico). Veel samenhang met andere maatregelen.

Door analyse van deze maatregelen wil de Rekenkamer de risico's in kaart brengen op deze terreinen en - op hoofdlijnen - uitspraken doen over de kans van slagen van de aanpak van de organisatievernieuwing als geheel.

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast: documentenstudie, interviews en groeps gesprekken. Voor het onderdeel over de informatievoorziening aan de raad is een bijeenkomst met raadsleden georganiseerd, om het perspectief van de gebruikers van de informatie te horen. Bijlagen 2 en 3 bevatten een overzicht van de voor het onderzoek geïnterviewde personen en geraadpleegde bronnen.

Dit onderzoeksrapport leggen wij voor aan de algemeen directeur, om hem in de gelegenheid te stellen de juistheid van de feiten te controleren.

maatregelen benoemd waarmee de structuur, de wijze van werken en de sturing van de organisatie moet worden aangepakt. Deze maatregel en worden in vier sporen gepresenteerd.

³ Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreide beschrijving van de vier sporen van de organisatievernieuwing.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de totale organisatievernieuwing en geven hierover een oordeel. De hoofdstukken 3 t/m 5 bevatten de uitkomsten van de casusstudies (transitie Overhead; transitie Inkoop; transitie Wijkgericht werken). In hoofdstuk 6 gaan wij in op de informatievoorziening aan de raad over de organisatievernieuwing.

2 ORGANISATIEVERNIEUWING *Via B*

2.1 INLEIDING

Organisatievernieuwing Via B

De organisatievernieuwing *Via B* is grotendeels gericht op het vergroten van de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie. Het vergroten van de doelmatigheid moet leiden tot enerzijds een forse structurele besparing en anderzijds tot een beter functionerende organisatie.

De gemeente heeft zich in het kader van de organisatievernieuwing ten doel gesteld om per 2014 structureel EUR 55 miljoen te gaan besparen ten opzichte van 2010. Deze besparing wil de gemeente bewerkstelligen door de ambtelijke organisatie te 'vernieuwen' zodat deze "open, wendbaar, scherp en betrouwbaar" functioneert.⁴ De organisatievernieuwing moet dus zowel de benodigde besparing opleveren als een organisatie die "fundamenteel anders werkt". De maatregelen kunnen globaal worden onderverdeeld in vier sporen:

- a het verbeteren van sturing op en de inrichting van de organisatie;
- b het moderniseren van processen en informatiesystemen;
- c het veranderen van gedrag van medewerkers;
- d het op orde brengen van bedrijfsvoering

Deze maatregelen komen ondermeer voort uit suggesties voor verbeteringen in (de werkwijze van) de ambtelijke organisatie uit elf externe doorlichtingen van gemeentelijke organisatieonderdelen.

In gesprekken die wij voerden met medewerkers die betrokken zijn bij de organisatievernieuwing werden een aantal belangrijke uitgangspunten van de veranderfilosofie van de gemeente benoemd:

- ◆ Er is wel een ontwikkelingsrichting, maar geen 'blauwdruk' van de eindsituatie geformuleerd.
- ◆ De organisatie werkt vanaf het begin zoveel mogelijk volgens de doelen van de nieuwe organisatie.
- ◆ De organisatievernieuwing wordt zoveel mogelijk door en met medewerkers zelf gedaan.
- ◆ De organisatie moet ruimte en mogelijkheden hebben om te leren.

Beoordelingskader Rekenkamer

In dit onderzoek hebben wij de onderbouwing en uitvoering (tot juli 2012) van de Organisatievernieuwing *Via B* op hoofdlijnen beoordeeld. Wij zijn nagegaan of de gemeente:

- ◆ deugdelijk heeft onderbouwd dat met de gekozen maatregelen de beoogde resultaten kunnen worden bereikt en dat er (geen contra-) indicaties zijn dat de maatregelen tot een positief resultaat leiden in de praktijk.

⁴ Gemeente Utrecht (27 mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie*. Zie p3 aldaar.

- ◆ doelgericht stuurt op het bereiken van de doelen van de transitie; over de hiervoor benodigde sturingsinformatie beschikt; en de kansen en belemmeringen voor doelbereiking in beeld heeft en hier op inspeelt (risicomanagement).

Voor het onderzoek hebben wij gesprekken gevoerd (zie bijlage 2) en alle relevante documenten bestudeerd (zie bijlage 3).

In paragraaf 2.2 formuleren wij onze bevindingen. In paragraaf 2.3 lichten wij deze toe.

2.2 BEVINDINGEN ORGANISATIEVERNIEUWING VIA B

Op basis van ons onderzoek naar de organisatievernieuwing *Via B* komen wij tot de volgende bevindingen.

BEVINDINGEN

- ◆ Het college heeft de organisatievernieuwing (*Via B*) deugdelijk onderbouwd en maatregelen geformuleerd die goed aansluiten op de belangrijkste problemen in de organisatie. Het maatregelenpakket kan, bij adequate uitvoering, een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van de geconstateerde problemen.
- ◆ Voor het bereiken van het beoogde resultaat zien wij risico's. Ten eerste zien wij het risico dat de in de organisatie geconstateerde problemen naar verloop van tijd steeds minder in samenhang met elkaar worden opgelost, doordat de achterliggende problemen uit beeld raken. Een tweede risico zien wij in de onvoldoende realistische verwachtingen van spoor c, het spoor dat het college heeft ingericht om het gedrag van de medewerkers te beïnvloeden.
- ◆ Het risicomanagement van het college van het programma Organisatievernieuwing als geheel beoordelen wij als onvoldoende. De risico-inventarisatie bevat hiaten en er ontbreekt een analyse waarin de mogelijke impact van de geïnventariseerde risico's op de organisatievernieuwing wordt beoordeeld. De beheersmaatregelen die zijn geformuleerd als antwoord op de gesignaleerde risico's beoordelen wij als niet altijd even adequaat.
- ◆ Het college stuurt op de voortgang (prestaties) van de organisatievernieuwing en het halen van de financiële doelstelling. Het college stuurt nog onvoldoende op resultaten. Een verklaring hiervoor is dat de inhoudelijke doelen (zoals professionalisering; kwaliteitsverbetering; interne samenwerking) minder goed zijn uitgewerkt, en de sturingsinformatie nog tekort schiet.

2.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.3.1 *Probleemanalyse Organisatievernieuwing*

De probleemanalyse van de gemeente is een combinatie van een analyse van externe uitdagingen, veranderende omstandigheden in de samenleving en interne knelpunten in de ambtelijke organisatie. De probleemanalyse bestaat uit een aantal documenten waarin substantiële uitwerkingen van onderdelen van de probleemanalyse zijn

beschreven.⁵ Op onderdelen is de probleemanalyse goed onderbouwd: de externe uitdagingen die de gemeente ziet zijn niet onderbouwd; de interne knelpunten heeft de gemeente goed in beeld gebracht. Wij constateren wel dat knelpunten en oorzaken niet consequent met elkaar zijn verbonden. Wij zien het risico dat problemen straks worden aangepakt zonder dat de relatie wordt gelegd met de achterliggende oorzaken

Leggen wij de verschillende documenten naast elkaar dan constateren wij dat de gemeente op hoofdlijnen de volgende problemen en uitdagingen onderscheidt:

- a dalende inkomsten uit het gemeentefonds en grondexploitaties;
- b veranderende behoefte aan dienstverlening vanuit de samenleving;
- c verbetermogelijkheden in primair proces en bedrijfsvoering;
- d gebrekkige samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.

Hieronder lichten wij de probleemanalyse verder toe, en bespreken wij de sterke en zwakke kanten die wij zien.

a Dalende inkomsten

De gemeente ontvangt middelen van het rijk uit het gemeentefonds. Vanuit het rijk is een bezuiniging op het gemeentefonds aangekondigd, waardoor de inkomsten voor de gemeente Utrecht fors dalen. Het college schat in 2010 in dat het gaat om een structureel bedrag van EUR 50 miljoen oplopend in de loop van 8 jaar vanaf 2012.⁶ Daarnaast heeft de financiële en economische crisis tot gevolg dat de opbrengsten voor de gemeente uit de grondexploitaties afnemen. Dit, en de financiering van nieuw beleid, is voor het college aanleiding om in het *Collegeprogramma* (mei 2010) de doelstelling op te nemen per 2014 structureel EUR 55 miljoen te besparen. Dit bedrag aan bezuinigingen is, volgens het college, nodig om de begroting in 2014 sluitend te krijgen. Wij hebben niet beoordeeld of dit bedrag voldoende onderbouwd is en of het de hele opgave betreft.

b Veranderende behoefte aan dienstverlening vanuit de samenleving

Het college ziet een behoefte aan een andere (rol van de) overheid vanuit de samenleving. In de probleemanalyse voor de organisatievernieuwing betreft het college de veranderingen die het ziet in de samenleving in relatie tot de rol, de dienstverlening van de gemeente en de manier waarop de gemeente georganiseerd moet worden. Het college hanteert daarbij veronderstellingen zoals:⁷

- ◆ Inwoners stellen steeds hogere eisen aan de gemeente en vragen meer service.
- ◆ Er vindt een verschuiving plaats in het dienstverleningsproces van de klassieke consumentenrol naar een meer delende en participerende rol.

⁵ Bronnen probleemanalyse gemeente: Lysias (januari 2010). *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase*; College van B&W (mei 2010). *Groen, Open en Sociaal. Collegeprogramma 2010-2014*; Gemeente Utrecht (26 april 2010). *Koersdocument Utrecht op Koers*; Gemeente Utrecht (september 2010) *Plan van Aanpak Organisatievernieuwing*; Gemeente Utrecht (mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie*; Hiemstra en de Vries (maart 2011). *Utrecht staat voor een veranderopgave. Samenvattende notitie externe doorlichting gemeente Utrecht*.

⁶ Gemeente Utrecht (mei 2010). *Collegeprogramma Groen, Open en Sociaal*.

⁷ Gemeente Utrecht (april 2010). *Koersdocument Utrecht op koers*.

- ◆ We groeien naar een 'netwerksamenleving'.
- ◆ Klanten van de gemeente raken op allerlei terreinen gewend aan efficiënte, digitale en geïndividualiseerde dienstverlening.

Voor deze uitgangspunten kan onderbouwing gevonden worden in verscheidene (wetenschappelijke) publicaties. We missen in de probleemanalyse van de gemeente echter een analyse waaruit blijkt welke specifieke knelpunten zich op het gebied van dienstverlening in Utrecht voordoen als gevolg van de veranderingen in de samenleving: hoeveel burgers ervaren welke knelpunten? Dit maakt het voor de gemeente lastig om te formuleren welke concrete maatregelen nodig zijn om de knelpunten op te lossen.

c Verbetermogelijkheden in het primair proces en de bedrijfsvoering.

Het college wil de consequenties van de benodigde bezuinigingen zo min mogelijk bij burgers neer leggen, in die zin dat de dienstverlening op niveau moet blijven. In het *Collegeprogramma 2010-2014* kondigt het college aan dat er doorlichtingen uitgevoerd worden om mogelijkheden voor besparingen te onderzoeken in de organisatie. In totaal werden er elf doorlichtingen uitgevoerd, onder leiding van organisatie-adviesbureau Hiemstra en De Vries.⁸ In een overkoepelende notitie constateren Hiemstra en De Vries dat grote winst is te halen door de gemeentelijke organisatie als samenhangend geheel beter te laten functioneren. De belangrijkste knelpunten die uit de doorlichtingen naar voren komen zijn:⁹

- ◆ De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie is onvoldoende voor doelgerichte uitvoering van beleid en bedrijfsvoering en de sturing hierop. Er zijn gebreken op het niveau van basisgegevens- en administratie en sturingsinformatie. Dit komt onder andere door: achterstallig onderhoud van ICT-systemen, onvoldoende investeringen in eenduidige registratie, onderhoud en gebruik van gegevensbronnen, problemen bij vaststellen van informatiebehoefte op de verschillende niveaus in de organisatie, geen structurele dekking voor benodigde investeringen en onvoldoende discipline in de organisatie om juist te registreren. ICT werd te technisch benaderd waardoor er onvoldoende koppeling is tussen de ICT-systemen en de behoeften waarin deze moeten voorzien. Dit geldt zowel op het gebied van beleid (informatie over bijvoorbeeld de ontwikkeling van het klantenbestand van Werk en Inkomen) als bedrijfsvoering (informatie over bijvoorbeeld het personeelsbestand en inkoop).
- ◆ De doelmatigheid van de gemeentelijke bedrijfsvoering is op onderdelen voor verbetering vatbaar zodat bijvoorbeeld onnodige dubbele werkzaamheden niet

⁸ In 2010 heeft het college verschillende organisatieonderdelen en programma's van de gemeente laten doorlichten. Het doel van de doorlichtingen was het identificeren van besparingspotentieel door doelmatiger en doeltreffender te werken. Het college verwacht structureel EUR 55 miljoen te moeten besparen om de begroting tot 2014 sluitend te krijgen. Er zijn doorlichtingen uitgevoerd naar: de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst, Gemeentelijke Bibliotheek Utrecht, Vastgoed, Plan- en Vatkosten, Dienst Stadsontwikkeling, Dienst Stadswerken, Overhead, Inkoop, Bestuurs- en Concerndienst, Dienst Burgerzaken en Gemeentebelastingen (inclusief publieksdienstverlening)

⁹ Hiemstra en de Vries (maart 2011). *Utrecht staat voor een veranderingopgave. Samenvattende notitie externe doorlichting gemeente Utrecht.*

meer voorkomen. Knelpunten zijn bijvoorbeeld: het voeren van een te specifieke en ingewikkelde administratie, onduidelijkheden over verantwoordelijkheden, vergelijkbare taken die door verschillende organisatieonderdelen worden uitgevoerd.

- ◆ Het procesgericht werken kan verbeterd worden waardoor vergelijkbare werkprocessen op slagvaardiger wijze uitgevoerd kunnen worden.¹⁰ Er liggen bijvoorbeeld kansen in het bundelen van subsidieprocessen, inkoop en publieksdienstverlening.

Wij constateren dat met de doorlichtingen belangrijke knelpunten in de organisatie zijn geïdentificeerd. Het beeld dat op hoofdlijnen uit de doorlichtingen naar voren komt wordt gedragen en gedeeld door de medewerkers van de gemeente die wij hebben geïnterviewd. Ook komt het beeld overeen met eerdere onderzoeken die intern, en door de Rekenkamer, naar onderdelen van de gemeentelijke organisatie zijn uitgevoerd.¹¹ Door gesprekspartners worden de doorlichtingen als 'richtinggevend' bestempeld: verdere uitwerking was nodig. Het college heeft bij de doorlichtingen vervolgstappen geformuleerd en heeft de raad hierover geïnformeerd in een aantal commissiebriefen.¹² Een aantal doorlichtingen is op een later moment verder uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de doorlichting overhead (zie 3.3.2 doelstelling transitie Overhead). In een aantal doorlichtingen worden knelpunten besproken die al langer spelen en waar de gemeente al eerdere pogingen heeft ondernomen om de knelpunten weg te nemen. We constateren dat niet in alle doorlichtingen voldoende aandacht is voor de vraag waarom eerdere pogingen zijn mislukt. Beantwoording van deze vraag biedt de mogelijkheid om scherper in beeld te hebben waar het precies mis gaat. Gewapend met deze kennis lukt het beter om passende maatregelen te formuleren. Een voorbeeld van een doorlichting waarin wél gezocht is naar verklaringen voor tegenvallend resultaat van eerder

¹⁰ Een organisatieproces is een middel om een bepaalde dienst of een bepaald product tot stand te brengen. Het kan zijn dat verschillende organisatieonderdelen werken aan de totstandkoming van hetzelfde product en dus werken in hetzelfde werkproces. Bij procesgericht werken is het werkproces het uitgangspunt (en de vraag hoe dit verbeterd kan worden) en bijvoorbeeld niet de afzonderlijke organisatieonderdelen.

¹¹ Voorbeelden zijn: Interne auditafdeling gemeente Utrecht (3 november 2009). *Evaluatie Dienst Ondersteuning*. Ook eerdere rekenkameronderzoeken wijzen op onvolkomenheden in delen van de bedrijfsvoering. Zo bleek bijvoorbeeld uit het onderzoek naar onderwijshuisvesting dat de gehanteerde financieringssysteem belemmerend werkt voor de beheersing van de uitgaven aan de onderwijshuisvestingsprojecten. Uit het vervolgonderzoek naar het re-integratiebeleid (2010) bleek dat het ICT-systeem dat de gemeente gebruikt de organisatie onvoldoende ondersteunt in het realiseren van de beleidsdoelen. Het vervolgonderzoek naar externe inhuur (2008) liet zien dat kaders voor het inhuren van externen niet toereikend zijn, en onvoldoende zijn afgestemd op een strategisch personeelsbeleid.

¹² College van B&W (14 december 2010). Commissiebrief *Voortgang doorlichting organisatie*; College van B&W (3 maart 2011). Commissiebrief *Externe doorlichting domein sociaal*; College van B&W (10 maart). Commissiebrief *Externe doorlichting BCD en DB&G*; College van B&W (16 maart 2011). Commissiebrief *Externe doorlichting cluster fysiek*.

bedrijfsvoeringsbeleid is de Doorlichting Inkoop. Onderzoeksbureau Berenschot wijst op het ontbreken van centrale sturing en *commitment* in de organisatie als belangrijke oorzaken voor falend gemeentelijk inkoopbeleid.

d Gebrekkige samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie

In verschillende documenten wordt geconstateerd dat er sprake is van een gebrekkige samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.¹³ De gebrekkige samenwerking uit zich in ieder geval op twee manieren:

- ◆ Problemen in het functioneren van de concerndirectie en de (concern)sturing op de ambtelijke organisatie. In 2009 constateert het college dat er problemen zijn bij de samenwerking tussen de topmanagers (concerndirectie). Dit is voor het college aanleiding om opdracht te geven aan Lysias om een begeleidende rol te spelen bij het verbeteren van de samenwerking tussen de leden van de concerndirectie. Lysias voert een verkenning uit.¹⁴ Een belangrijke constatering die Lysias op basis van deze verkenning doet, is dat de concernsturing in de praktijk onvoldoende vorm krijgt. Concreet betekent dit dat de concerndirectie bij de sturing op de realisatie van beleid en op het gebied van bedrijfsvoering niet op treedt als een collectief, maar als individuele behartigers van de belangen van de eigen dienst. Lysias ziet hiervoor verschillende oorzaken. In de eerste plaats ontbreken belangrijke voorwaarden en instrumenten om concernsturing vorm te geven: zo zijn de rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de algemeen directeur, en de concerndirectie als geheel onvoldoende vastgelegd, is noodzakelijke sturingsinformatie op het niveau van het concern niet voor handen, en ontbreekt een visie op concernsturing. In de tweede plaats constateert Lysias dat concernsturing ook in de praktijk wordt belemmerd: zo is er onvoldoende tijd en energie gestoken in het leren werken met concernsturing. De leden van de concerndirectie en andere betrokkenen hebben niet voldoende geïnvesteerd in de ontwikkeling van de relaties die bij concernsturing horen.
- ◆ De gemeentelijke diensten zijn verkokerd. Medewerkers werken weinig met elkaar samen terwijl vraagstukken op gebied van beleid en bedrijfsvoering hier wel om vragen. Ook hier zijn in de doorlichtingen concrete knelpunten benoemd per dienst/programma. Op hoofdlijnen zijn dit onder andere in het primair proces en de bedrijfsvoering: onvoldoende vraaggericht werken, sub-optimale dienstverlening, dubbel werk en/of weinig onderlinge afstemming van werkzaamheden, weinig opereren op strategisch niveau.

De interne knelpunten zijn voor een belangrijk deel te verklaren vanuit de keuze die de gemeente ooit heeft gemaakt voor een bestuurs- en managementconcept waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk decentraal (bij diensten) worden georganiseerd. Dit bestuurs- en managementconcept is door veel gemeenten jarenlang gehanteerd. Aan ieder bestuursconcept zijn valkuilen of nadelen verbonden, zo ook aan deze (zie kader 2.1).

¹³ Ondermeer: Gemeente Utrecht (april 2010). *Koersdocument Utrecht op koers*; Hiemstra en de Vries (maart 2011). *Utrecht staat voor een veranderopgave*; Lysias (januari 2010). *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase*.

¹⁴ Lysias (januari 2010). *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase*.

Kader 2.1 Bestuurs- en managementconcept: 'de diensten doen het'

De gemeente Utrecht werkte lange tijd volgens 'het dienstenmodel', net als vele andere gemeenten in Nederland. Aardema en Korsten (2009) bespreken in het artikel *Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet, hoe minder je ziet...* drie organisatiemodellen die de afgelopen decennia door veel gemeenten zijn toegepast. Zij kenschetsen de toepassing van het dienstenmodel bij gemeenten in Nederland als volgt:

- ◆ Beleid en uitvoering zijn samengebracht in diensten op een bepaald beleidsterrein;
- ◆ Managers zijn in beginsel integraal verantwoordelijk voor inhoud en middelen;
- ◆ Afdelingen beschikken veelal over eigen ondersteuning voor de bedrijfsvoering.

Dit kan in de praktijk leiden tot de volgende nadelen:

- ◆ Versnippering van middelenfuncties over centrale en decentrale onderdelen van de organisatie;
- ◆ Verkokering van diensten: het management van diensten is meer gericht op het realiseren van 'eigen' resultaten dan op samenwerken met elkaar en op beleidstrategisch niveau te denken (boven niveau van de diensten). Dit komt onder andere omdat managers worden afgerekend op eigen resultaten en niet op de gezamenlijke resultaten;
- ◆ Weinig ondersteuning vanuit de organisatie voor een strategische benadering van beleidsvraagstukken;
- ◆ Veel onderhandeling tussen diensten over financiële, personele en andere middelen. Toename van interne bureaucratisering door bijvoorbeeld onderling versturen van rekeningen;
- ◆ Veel directe lijnen tussen wethouders met afdelingen/vakdiensten in plaats van via een centraal managementteam, waardoor een afweging van belangen niet altijd op het niveau van het bestuur terecht komt.

De door Aardema en Korsten beschreven nadelen (zie kader 2.1) hebben zich in de praktijk bij de gemeente Utrecht voorgedaan, getuige de interne knelpunten die de gemeente signaleert. De ambtelijke organisatie is zich hier van bewust en poogt sinds 2003 om te werken volgens een ander bestuurs-en managementconcept: concernsturing.¹⁵ De knelpunten binnen de gemeentelijke organisatie die uit de probleemanalyse naar voren zijn gekomen laten zien dat de organisatie in haar systemen, processen, handelen en gedrag echter grotendeels nog volgens het 'oude' besturingsconcept (de diensten doen het) werkt.

Wij constateren dat er veel belangrijke elementen van de probleemanalyse zijn vastgelegd in verschillende documenten. Als zodanig liggen de puzzelstukken daarmee op tafel: de doorlichtingen leveren concrete knelpunten en kansen in de praktijk, en met name Lysias benoemt knelpunten in de sturing van de gemeentelijke organisatie. In de oordelen van Lysias zien wij de belangrijkste verklaringen voor veel van de knelpunten die in de doorlichtingen worden benoemd. Omdat de verschillende puzzelstukken niet consequent aan elkaar worden verbonden in de probleemanalyse zien wij het risico dat problemen straks worden aangepakt zonder dat de relatie wordt gelegd met de achterliggende oorzaken. Daardoor kan de notie achter bepaalde stappen verdwijnen en de aanpak uit losse instrumenten gaan bestaan.

¹⁵ Verderop in deze paragraaf onder het kopje Maatregelen Organisatievernieuwing lichten we toe wat de gemeente Utrecht verstaat onder concernsturing.

2.3.2 Doelstellingen Organisatievernieuwing

Wij constateren dat de gemeente een meerledige doelstelling heeft geformuleerd voor de organisatievernieuwing. De doelstelling is deels uitgewerkt in indicatoren en streefwaarden.

De twee doelen van de gemeente zijn:

- ◆ Een structurele besparing van EUR 55 miljoen per 2014;
- ◆ Een organisatie die open, wendbaar, scherp en betrouwbaar is.

De besparingsdoelstelling is concreet uitgewerkt. Het college heeft per organisatieonderdeel benoemd welke besparing (financiële streefwaarde) gerealiseerd moet worden per 2014. Het deel van de doelstelling dat gericht is op de verandering van de organisatie is minder scherp geformuleerd. Het is onduidelijk wat de gemeente *precies* bedoeld met een open, wendbare, scherpe en betrouwbare organisatie. We zien dat het college in *Via B* dit doel op verschillende wijzen verwoordt (zie kader 2.2).

Kader 2.2 Doel "Open, wendbare, scherpe en betrouwbare organisatie".

In *Via B* verwoordt het college het doel dat gericht is op verandering van de organisatie op verschillende wijzen. Voorbeelden zijn:

- ◆ een slanke organisatie die tegelijkertijd slagvaardig en kostenbewust werkt;
- ◆ een doelmatige organisatie;
- ◆ een organisatie die meer vraaggericht en integraal werkt;
- ◆ een moderne organisatie waar de vraag centraal staat, waar diensten digitaal beschikbaar zijn en verantwoordelijkheden laag in de organisatie liggen;
- ◆ een organisatie met sterk verbeterde prestaties op het gebied van publieksdienstverlening, wijkgericht werken, participatie;
- ◆ een organisatie die financieel gezond is en toekomstbestendig;
- ◆ een netwerkorganisatie die omgevingsgericht is.

Een deel van de aspecten is uitgewerkt in indicatoren en streefwaarden. Dit geldt bijvoorbeeld voor 'een slanke organisatie', 'overhead' en 'publieksdienstverlening' (zie kader 2.3).

Kader 2.3 Indicatoren en streefwaarden bij de doelstelling gericht op de organisatie

Een slanke organisatie: reductie van het aantal fte in de overhead

De gemeente formuleert voor de reductie van de omvang van de overhead de volgende indicatoren en streefwaarden:

- ◆ In 2014 is de omvang van de overhead maximaal 29,3 % van het totaal aantal medewerkers (in fte);
- ◆ In 2014 is de omvang van de overhead met ongeveer 450 fte teruggebracht ten op zichte van het aantal fte in de overhead in 2010;
- ◆ In 2014 is de omvang van de overhead en het primair proces samen verminderd met tenminste 600 fte ten op zichte van het aantal fte in 2010.

Verbeteren prestaties publieksdienstverlening

De gemeente wil het dienstverleningsproces digitaliseren. De gemeente formuleert onder andere de volgende indicator en streefwaarde voor publieksdienstverlening:

- ◆ De gemeente ontvangt minimaal 25 % van de dienstverleningstransacties digitaal.

Doordat de gemeente de doelen gericht op verandering van de organisatie niet allemaal heeft uitgewerkt in indicatoren en streefwaarden blijft onduidelijk hoe de gemeente open, wendbaar, scherp en betrouwbaar precies operationaliseert. Dit maakt het voor de raad en college lastig om vast te stellen of de doelen van de organisatievernieuwing worden bereikt. Wanneer is de organisatie voldoende open, wendbaar, scherp en betrouwbaar?

Wij constateren dat de gemeente het besparingspotentieel voldoende heeft onderbouwd. De gemeente heeft de streefwaarden voor de besparingsdoelstelling in eerste instantie gebaseerd op de doorlichtingen die zijn uitgevoerd in samenwerking met externe bureaus. In de doorlichtingen zijn per organisatieonderdeel de besparingspotentiëlen onderzocht. Deze vormen de basis van de besparingsvoorstellen in de *voorjaarsnota 2011*. Gesprekspartners gaven aan dat de doorlichtingen niet allemaal voldoende accuraat waren en dat verdere uitwerking in een aantal gevallen nodig is om een preciezer beeld te krijgen van de besparingspotentiëlen.¹⁶ Het college beoordeelt de onderbouwing van de besparingspotentiëlen als voldoende om er op dat moment mee aan de slag te kunnen en formuleert noodzakelijke vervolgstappen. In het vervolgproces zijn een aantal doorlichtingen uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld de doorlichting Overhead (zie hoofdstuk 3).

De doorlichtingen zijn de basis geweest voor de besluitvorming over de organisatievernieuwing in de *Voorjaarsnota 2011*. Het college neemt bijna alle suggesties voor het besparingspotentieel uit de doorlichtingen over in *Via B* en de *Voorjaarsnota 2011*. Daar waar afgeweken wordt van een doorlichting motiveert het college dit in *Via B*. We constateren dat niet alle aanpassingen en onderbouwingen goed navolgbaar zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onderbouwing van het besparingspotentieel voor inkoop: voor een deel van de verwachte besparing kunnen wij niet vaststellen hoe de inschatting is gemaakt (zie tabel 2.4).¹⁷

Tabel 2.4 Besparingsdoelstelling *Via B* in 2014 (streefwaarden in miljoen EUR)

Onderdeel <i>Via B</i>	Doorlichtings-rapporten	<i>Via B</i>	VJN 2012
Gemeentebreed subsidiebureau	0,24	0,24	0,24
Besparing WMO	1,50	1,50	1,50
Verzakelijking/modernisering bibliotheek	0,51	0,27	0,27
Vastgoed	5,8	4,75	4,75
Plan- en VAT-kosten Leidsche Rijn	-	0,87	0
Projectmanagementbureau als intern bedrijf	0,01	0,01	0,01
Optimaliseren werkprocessen Stadswerken	1,09	1,09	1,09
Op afstand plaatsen Stadswerken	3,00	3,00	0,70

¹⁶ Overigens wordt in een aantal doorlichtingsrapporten ook aangegeven dat het besparingspotentieel moet worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld in de Doorlichting Overhead.

¹⁷ Zie voor de onderbouwing van de besparing op inkoop: paragraaf 4.3.1.

Andere wijze uitvoeren enkele taken Stadswerken	0,27	0,27	0,27
Overhead	12,6 (-18,3)	15,0	12,9
Inkoop	8,31	15,0	15,0
Optimaliseren BCD	1,37	1,37	1,37
Optimaliseren Burgerzaken	0,17	0,17	0,17
Externe samenwerking Belastingen	0,24	0,24	0,16
Innovatie Publieksdienstverlening	4,11	2,30	2,30
Gemeenschappelijke regelingen	-	0,27	0,27
Communicatiebureau	-	1,40	1,40
Totaal doelmatigheid	39,2 (-44,9)	47,74	42,4

Bronnen: *Via B* en *Voorjaarsnota 2012*.

In de *Voorjaarsnota 2012* herformuleert het college een aantal streefwaarden. Het gaat met name om verandering van de plannen ten aanzien van de externe verzelfstandiging van Stadswerken, de aanpassing van de planning van de besparing op overhead, de vertraging van de plannen voor een externe samenwerking van Gemeentebelastingen en de invloed van de economische crisis op de ontwikkeling van Leidsche Rijn. Wij constateren dat deze aanpassingen grotendeels zijn onderbouwd met uitwerkingen van de doorlichtingen en nieuwe inzichten over de besparingspotentiën. Dit geldt bijvoorbeeld voor het besparingspotentieel voor overhead (zie hoofdstuk Transitie Overhead, paragraaf 3.3.2).

In *Via B* en de *Voorjaarsnota 2011* maakt het college ook een inschatting van de kosten van de benodigde investeringen en eventuele frictiekosten van de organisatievernieuwing. De onderbouwing van de investeringskosten hebben we niet beoordeeld. Wij constateren dat de inschatting van de frictiekosten op een zorgvuldige wijze is gedaan (zie kader 2.5).

Kader 2.5 Onderbouwing inschatting kosten organisatievernieuwing

Investeringskosten

In de *Voorjaarsnota 2011* noemt het college de volgende kostenposten: kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de doorlichtingen (incidenteel) en frictie- en ontwikkelkosten. De kosten voor het loopbaacentrum, de ICT-investeringsagenda, maar ook de kosten van de programmaorganisatie zijn meegenomen in de frictie- en ontwikkelkosten. De investeringskosten zijn deels gebaseerd op de doorlichtingen. In de *Voorjaarsnota 2011* geeft het college aan dat het verwacht dat de incidentele investeringen die voortvloeien uit de doorlichtingen lager zullen uitvallen dan de inschattingen in de doorlichtingrapporten onder andere door scherp te sturen op de kosten.

Frictiekosten

De organisatievernieuwing houdt een reductie van tenminste 600 fte aan medewerkers in. Die reductie kan kosten met zich meebrengen: bemiddelingskosten maar bijvoorbeeld ook eventuele loonaanvulling wanneer iemand aan de slag gaat op een baan met een lagere loonschaal, opleidingskosten, wachtgeld of een vertrekpremie. Bureau Berenschot heeft in de doorlichting Overhead een indicatie gegeven voor de frictiekosten. Dit bedrag is volgens het college niet toegesneden op de specifieke situatie van de gemeente Utrecht. Daarom heeft een werkgroep, in opdracht van de wethouder Organisatievernieuwing, een inschatting gemaakt van de kosten die nodig zijn om de oorspronkelijke ingeschatte reductie

van 600 mensen te kunnen realiseren. In deze werkgroep waren mensen met uiteenlopende expertise op het gebied van HRM vertegenwoordigd. De inschatting van de kosten is onder andere gebaseerd op aannames over 'de plaatsbaarheid' van medewerkers. Medewerkers hebben meer of minder begeleiding nodig bij het vinden van een andere functie. De werkgroep kwam tot een lagere inschatting van de frictiekosten dan Berenschot, omdat de gemeente extra investeert in flankerend sociaal beleid en een loopbaancentrum. In *Via B* is vastgelegd dat halverwege de looptijd (bij de *Voorjaarsnota 2013*) een nadere analyse zal plaatsvinden om vast te stellen of het budget voldoende is. Dan is bekend welke medewerkers in een plaatsingsprocedure zullen komen en kan er een meer accurate inschatting worden gemaakt van de begeleiding die deze medewerkers nodig hebben en dus ook van de daarmee gemoeide kosten. Uit een gesprek dat wij voerden blijkt dat de organisatie de kans aanwezig acht dat door de huidige ontwikkeling van de arbeidsmarkt de oorspronkelijke inschattingen te optimistisch waren. Dit aspect zal worden meegenomen met de herberekening van de frictiekosten in het voorjaar van 2013.

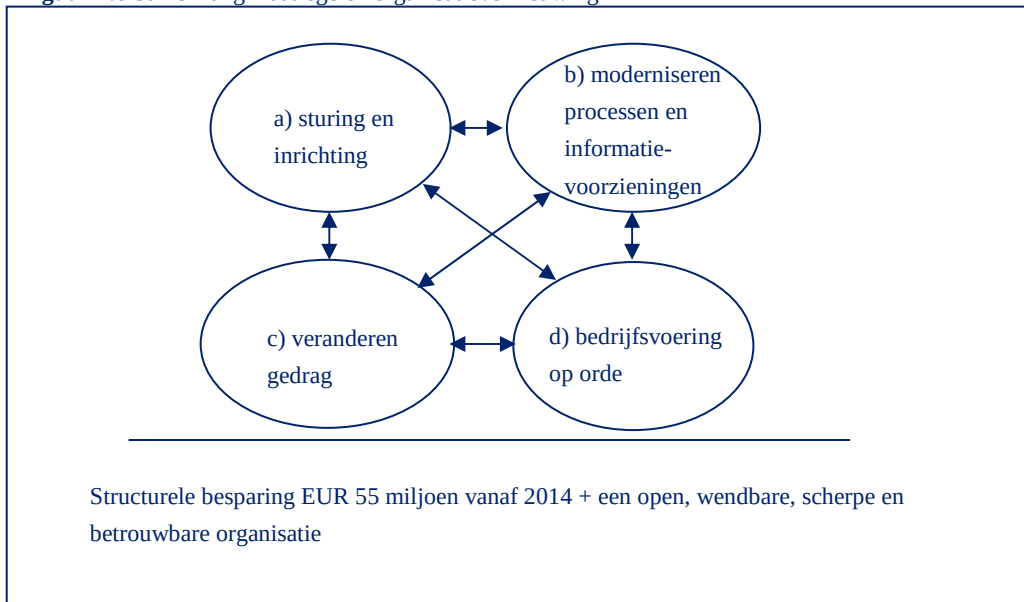
2.3.3 Maatregelen Organisatievernieuwing

Om de besparingen en bijbehorende organisatievernieuwing te realiseren zet de gemeente in op vier sporen:¹⁸

- a) het verbeteren van sturing op en de inrichting van de organisatie;
- b) het moderniseren van processen en informatiesystemen;
- c) het veranderen van gedrag van medewerkers;
- d) het op orde brengen van bedrijfsvoering.

Ieder van de sporen bestaat op zich weer uit een reeks aan maatregelen.

Figuur 2.6 Samenhang maatregelen organisatievernieuwing



Wij constateren dat de verschillende sporen nauw met elkaar samenhangen, en gezamenlijk voorwaardenscheppend zijn voor de besparing op de gemeentelijke organisatie en het realiseren van een kwaliteitsverbetering (zie figuur 2.6). De onderlinge relaties kunnen als volgt worden geformuleerd: de structuur (a) van de gemeentelijke organisatie wordt omgebouwd en er wordt concernsturing doorgevoerd.

¹⁸ Gemeente Utrecht (mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie*.

Om in de nieuwe structuur te kunnen werken en concernsturing mogelijk te maken is het noodzakelijk dat werkprocessen en informatiesystemen (b) op orde zijn. Daarnaast is het noodzakelijk dat het gedrag (c) van de medewerkers van de gemeente aansluit bij de nieuwe werkwijze en structuur. Voorwaarde voor alle drie sporen is dat de basale bedrijfsvoeringprocessen (d) op orde zijn. Het samenspel tussen de verschillende maatregelen moet gezamenlijk een structurele besparing van EUR 55 miljoen en een open, wendbare, scherpe en betrouwbare organisatie opleveren.

Wij beoordelen de aanpak via vier parallel lopende sporen en de achterliggende visie op de samenhang tussen deze sporen als doordacht: de onderdelen sluiten ieder voor zich aan op verschillende aspecten van de probleemanalyse. We zien dat de gemeente zowel de organisatiestructuur als de organisatiecultuur wil verbeteren. Dit beoordelen wij als positief, gelet op de probleemanalyse. Wij signaleren ook risico's voor het bereiken van de doelen van de transitie met deze maatregelen. Deze risico's hebben in de eerste plaats betrekking op de individuele sporen en de maatregelen die daarvan deel uitmaken. Maar door de onderlinge samenhang en afhankelijkheid van de sporen vormen deze risico's vaak ook een gevaar voor het welslagen van de gehele veranderaanpak. Hieronder lichten wij de sporen en de risico's die wij daarbij zien nader toe.

a Sturing en inrichting

Het eerste spoor richt zich op het realiseren van betere sturing van de gemeentelijke organisatie en een hierbij passende inrichting. Wij constateren dat dit spoor kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van *Via B*, omdat de aanpak van de sturing en structuur aansluit op twee belangrijke problemen die uit de probleemanalyse naar voren komen: de knelpunten die voortkomen uit het werken met de dienstenstructuur en het ontbreken van voldoende concernsturing. Tegelijkertijd signaleren wij ook risico's. Hieronder behandelen we deze twee onderdelen van het spoor en de risico's die wij zien.

Sturing

Concernsturing moet de plek innemen van de in de praktijk nog altijd fungerende dienstensturing. Dit moet volgens het college zorgen voor betere samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen en een meer integrale aanpak van maatschappelijke vraagstukken zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau.

Concernsturing moet volgens het college op verschillende manieren plaats vinden:

- ◆ Een nieuw te vormen topstructuur (directieraad) waarin de algemeen directeur, directeuren Bestuurs- en concernstaf en Interne bedrijven en 2-4 themadirecteuren zitting hebben.¹⁹ De directieraad stuurt op de politiek strategische opdrachten. Een themadirecteur heeft een inhoudelijke en een hiërarchische verantwoordelijkheid. Inhoudelijk is een themadirecteur verantwoordelijk voor een portefeuilleoverstijgend thema.²⁰ De thema's zijn gerelateerd aan het

¹⁹ Gemeente Utrecht (20 maart 2012). *Sturing van de organisatie Via B*.

²⁰ De thema's op moment van schrijven van dit rapport zijn: Utrecht, stad van Kennis en Cultuur, 'embracing the world'; Doorbraakdossier Jeugd; Onderwijs; Zorg; Nieuwe ruimtelijke strategie voor Utrecht; Rol op maat. Vernieuwing in samenwerking met stedelijke partners; Duurzaamheid;

collegeprogramma. De hiërarchische verantwoordelijkheid houdt in dat themadirecteuren leiding geven aan een aantal Integraal Resultaatverantwoordelijk Managers (IRM-ers). Integraal verantwoordelijke managers zijn verantwoordelijk voor de inhoud, de prestaties, de bedrijfsvoering en de bijdragen aan het beleidsthema waar het organisatieonderdeel onder valt. De prestaties die moeten worden gerealiseerd worden vastgelegd in een managementcontract.

- ◆ Het college wil ook dat de aansturing van de bedrijfsvoering op een meer strategische wijze gaat plaatsvinden. Er zijn drie concernmanagers bedrijfsvoering: een concernmanager *Human Resource Management*, een concernmanager Financiën en control en een concernmanager Informatie en Procesmanagement. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een strategische bedrijfsvoeringsagenda en de ondersteuning van de directieraad op het gebied van de bedrijfsvoering. Daarnaast zijn ze ieder verantwoordelijk voor de functionele aansturing van de medewerkers die werkzaam zijn in hun bedrijfsvoeringskolom.²¹

Naast concernsturing (topdown) wil het college dat medewerkers bij het uitvoeren van hun werk meer samenwerken. Het college noemt dit concernsamenwerking. Het college wil concernsamenwerking onder andere stimuleren door te werken met samenwerkingsagenda's, 'het plein', bijeenkomsten voor managers etc.²². Een aantal van deze initiatieven, zoals het Plein, is op dit moment nog niet voldoende uitgewerkt om te kunnen beoordelen in hoeverre dit de mogelijkheid biedt tot meer 'concernsamenwerking', oftewel samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Een aandachtspunt voor alle initiatieven die zijn gericht op het verbeteren van de samenwerking is het gebrek aan inhoudelijke kaders. Hierdoor is het onduidelijk op welke beleidsterreinen of taakvelden de samenwerking moet verbeteren en tot welke prestaties dit moet leiden. We constateren dat dit bijvoorbeeld in de samenwerkingsagenda's van de Uitvoeringsorganisaties en de Interne Bedrijven het geval is.²³ Zo is één van de projecten in de Samenwerkingsagenda van de Uitvoeringsorganisaties omschreven als: 'samenwerking met de Interne Bedrijven verder optimaliseren'. Omdat hier niet is geformuleerd bij welke taken de samenwerking tussen de beide organisatieonderdelen onvoldoende is en welk resultaat geboekt moet worden, bestaat het risico dat het verbeteren van de samenwerking tussen de organisatieonderdelen een 'lege' ambitie blijft.

Doorbraakdossier Meedoen naar vermogen; Organisatiestrategie Via B. Bron: Gemeente Utrecht (11 juli 2012). *Concernsturing op strategische thema's versie 1*.

²¹ Gemeente Utrecht (z.j.) *Inleiding bedrijfsplannen Overhead*.

²² Voor verschillende samengevoegde organisatieonderdelen (Uitvoeringsorganisaties en Interne Bedrijven) zijn samenwerkingsagenda's opgesteld. Hierin staan samenwerkingsprojecten genoemd. Het plein is een virtuele ontmoetingsplek waar beleidsmedewerkers en medewerkers in de uitvoering (en zonodig partijen buiten de gemeente) gezamenlijk vorm kunnen geven aan de aanpak van complexe vraagstukken.

²³ Gemeente Utrecht (20 maart 2012). *Samenwerkingsagenda 2012*. In: *Organisatieconcept Interne Bedrijven*; Gemeente Utrecht (28 maart 2012). *Samenwerkingsagenda uitvoeringsorganisaties*. In: *Organisatieconcept Uitvoeringsorganisaties*.

Het college heeft uitgangspunten geformuleerd voor de aansturing en topstructuur van de gemeentelijke organisatie in de vorm van het document *Sturing van de organisatie Via B* (maart 2012). In theorie wordt een belangrijk probleem van de oude concerndirectie aangepakt, namelijk dat de directieleden ook zelf verantwoordelijk zijn voor een eigen gemeentelijke dienst (in prestaties en budget) waardoor er sprake was van tegengestelde belangen. In de nieuwe structuur zijn de 2 tot 4 themadirecteuren die in de directieraad zitting hebben weliswaar hiërarchisch verantwoordelijk voor een aantal organisatieonderdelen, maar zij vullen deze rol in via de managementcontracten die met de Integraal resultaatverantwoordelijke managers zijn afgesloten. De themadirecteuren zijn zelf niet langer integraal resultaatverantwoordelijk. Hierdoor is in de structuur de kans verkleind dat de directieleden vooral gericht zijn op de 'eigen' resultaten; zij hebben meer ruimte om samen te werken en op beleidsstrategisch niveau te denken (boven het niveau van de organisatieonderdelen). Ook in de nieuwe inrichting van de topstructuur speelt gedrag een belangrijke rol: in de nieuwe directieraad moeten de directieleden er voor waken dat zij hun rol niet invullen vanuit hun eigen belangen. Zij moeten vanuit het concernperspectief sturen. Dit is een extra aandachtspunt als het college er voor kiest om de directieraad te vormen met leden van de huidige concerndirectie.

In de visie op sturing zijn rollen en bevoegdheden op hoofdlijnen vastgelegd, waarmee een belangrijk knelpunt dat door Lysias is geconstateerd, is opgepakt. De uitwerking in de vorm van een Bestuurs- en managementconcept en een Organisatieregeling moet nog plaatsvinden. Tot het moment dat dit is afgerond en vastgesteld blijft het risico bestaan op onduidelijkheden en discussies over rollen en verantwoordelijkheden. Een tweede belangrijke oorzaak die door Lysias werd benoemd voor het niet goed functioneren van concernsturing is dat er onvoldoende tijd en energie was gestoken in het leren werken met concernsturing. Wij zien dat er nu op hoofdlijnen een aangescherpte visie op concernsturing ligt. Het verleden heeft geleerd dat concernsturing in de praktijk onvoldoende functioneerde en dat aanpassen van de structuur alleen niet voldoende is. Nu moet er tijd worden genomen om te leren werken met deze structuur. De concerndirectie maakt niet duidelijk hoe zij dit leerproces gaat doorlopen en er voor gaat zorgen dat zij in de praktijk daadwerkelijk vanuit een gemeentebreed perspectief stuurt. We zien hierin een risico voor verbetering van concernsturing. Voorbeelden van aspecten waarmee bij het leren rekening moet worden gehouden zijn:

- ◆ De relatie tussen de ambtelijke top en het bestuur/individuele wethouders. Er blijven lijntjes bestaan tussen de integraal resultaatverantwoordelijke managers en individuele wethouders. Dit is in principe niet slecht en kan soms zelfs goed werken. Het concernperspectief moet echter wel voorop blijven staan.
- ◆ Ook in de nieuwe structuur bestaat – net als in iedere andere organisatiestructuur – het risico op verkokering van de gemeentelijke organisatie. Zo kan de scheiding tussen uitvoering en beleid leiden tot eilanden; de centralisering van het grootste deel van de overhead kan een grote afstand tot het primair proces tot gevolg hebben. Dit risico benadrukt het door de organisatie onderkende belang van een gedragsverandering van de medewerkers van de gemeentelijke organisatie: medewerkers moeten samenwerking leren opzoeken.

Inrichting

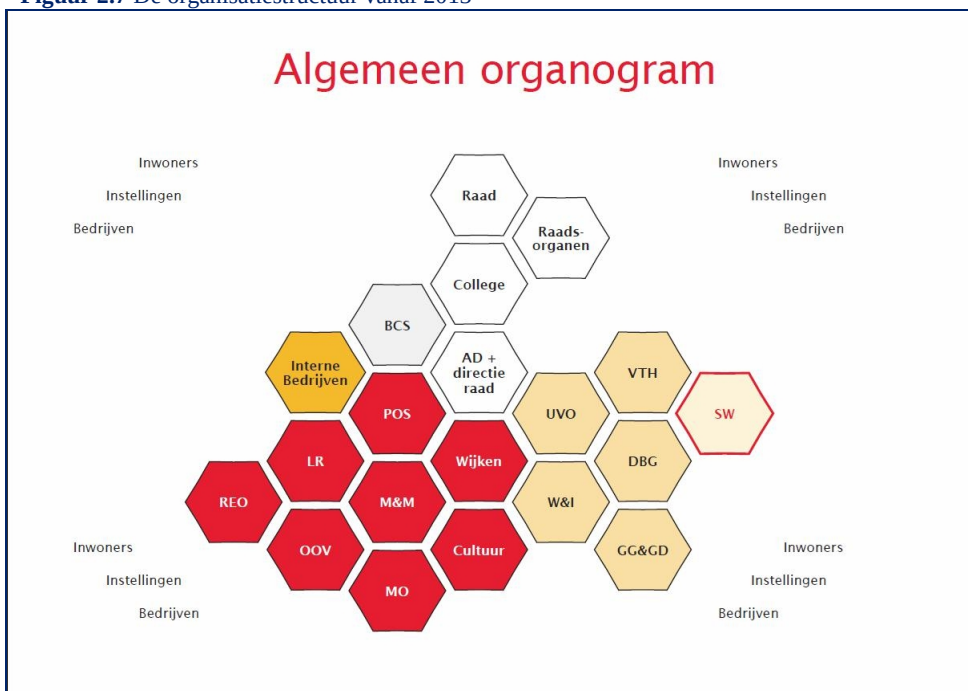
In de nieuwe organisatie worden gelijksoortige werkprocessen gebundeld.

Uitgangspunten daarbij zijn volgens het college:

- ◆ Er komt een scheiding tussen beleid (de Ontwikkelorganisatie, voor de uitvoering van de meer complexe processen) en uitvoering (de Uitvoeringsorganisaties, voor de realisatie van relatief eenduidige processen).
- ◆ De bedrijfsvoeringfuncties (de Interne bedrijven) worden zoveel mogelijk gecentraliseerd en er komt een staforganisatie die het topmanagement moet ondersteunen (de Bestuurs- en concernstaf).
- ◆ Er komt meer ruimte voor tijdelijke projectverbanden in de organisatie als dit nodig is voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Onderstaande figuur 2.7 geeft een beeld van hoe de structuur van de nieuwe organisatie er uit ziet.

Figuur 2.7 De organisatiestructuur vanaf 2013



Toelichting: De donker gekleurde zeshoeken vormen samen de Ontwikkelorganisatie (beleid). De zes zeshoekjes aan de rechterkant van de figuur zijn de Uitvoeringsorganisaties (uitvoering; inclusief het intern verzelfstandigde Stadswerken). Aan de linkerkant is het zeshoekje van de Interne bedrijven geplaatst. Bron: Gemeente Utrecht (20 maart 2012) *Sturing van de organisatie Via B. Uitgangspunten voor de aansturing en topstructuur per 1-1-2013*.

Het college verwacht dat de nieuwe organisatiestructuur het mogelijk maakt om beter in te kunnen spelen op ontwikkelingen in en buiten de stad Utrecht. Daarnaast moet het reorganisaties en forse ingrepen in de organisatiestructuur voorlopig overbodig maken. Het college heeft als doel per 1 januari 2013 de huidige diensten op te heffen en te werken volgens de nieuwe organisatiestructuur.

Het college heeft een nieuw organogram voor de gemeente ontworpen, en voor onderdelen zijn er contourenschetsen dan wel bedrijfsplannen waarin is vastgelegd wat de rol en positie van het onderdeel is binnen de organisatie.²⁴ De structuur is daarmee op dit moment op hoofdlijnen goed uitgewerkt. De uitwerking in bijvoorbeeld een organisatieregeling en een mandatenregeling moet nog plaatsvinden.

Het college ziet de structuurveranderingen als randvoorwaarde voor de 'echte' organisatievernieuwing: een betere samenwerking en rolinvulling binnen de ambtelijke organisatie. Het college zet een aantal instrumenten in om de samenwerking te verbeteren. Een aantal instrumenten is nog in ontwikkeling. Voorbeelden van instrumenten zijn de samenwerkingsagenda's, het Plein, werkbijeenkomsten voor de ambtelijke top (top 20 managers), Managers aan Zet! Een belangrijk aandachtspunt bij alle bijeenkomsten die worden georganiseerd ter bevordering van de samenwerking, is dat deze invulling moeten krijgen vanuit de werkinhoud. Ook is het een uitdaging om ervoor te zorgen dat mensen elkaar in het reguliere werk proactief (blijven) opzoeken en niet alleen in contact komen met elkaar bij speciaal daarvoor georganiseerde bijeenkomsten. Wij constateren dat nog niet voldoende is uitgewerkt wat medewerkers er nu precies toe moet gaan bewegen om nu wél de samenwerking op te (blijven) zoeken, terwijl dit wel een belangrijk knelpunt was, zo bleek uit de probleemanalyse. Wij zien hier het risico dat er straks wel een nieuwe organisatie is, maar dat het probleem van de samenwerking nog niet is verbeterd. Aan de hand van het voorbeeld van de Bestuurs- en Concernstaf (BCS) illustreren wij de constatering dat de visie op de verbetering van de rolinvulling nog onvoldoende is uitgewerkt. De nieuw te vormen BCS moet een meer strategische rol gaan invullen. Het college heeft een nieuwe organisatiestructuur voor de dienst ontworpen. Hoe het college ervoor gaat zorgen dat medewerkers van de BCS in de praktijk hun werkzaamheden vanuit een visie op hun werkterrein – bijvoorbeeld een visie op concernbreed *Human resource management* (HRM), financiën en control of informatiemanagement – gaan invullen is niet concreet gemaakt.

²⁴ Contourenschetsen: Gemeente Utrecht (8 december 2011). Concept *Contourenschets* Inkoop; Gemeente Utrecht (29 november 2011). *Contourenschets Financiën en Control*; Gemeente Utrecht (6 december 2011). *Contourenschets Facilitaire Voorzieningen*; Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Contourenschets Transitie HRM*; Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Contourenschets Bedrijfsvoering, Discipline Informatie- en Procesmanagement*; Gemeente Utrecht (z.j.). *Contourenschets Transitie Juridische functie gemeente Utrecht*; Gemeente Utrecht (7 december 2011). *Contourenschets transitie communicatie*. Inrichtingsplannen: Gemeente Utrecht (24 februari 2012). *Interne bedrijven.Organsatieconcept*; Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Uitvoeringsorganisaties. Organsatieconcept*; Gemeente Utrecht (februari 2012). *Contourenschets Ontwikkelorgansatie*. Bedrijfsplannen: *Inleiding bedrijfsplannen overhead*; Gemeente Utrecht (14 januari 2012). *Bestuurs- en Concernstaf (BCS)*; Gemeente Utrecht (26 april 2012). *Bedrijfsplan Financiën en Control*; Gemeente Utrecht (april 2012). *Bedrijfsplan HRM. Bundeling, innovatie en reductie*; Gemeente Utrecht (5 april 2012). *Bedrijfsplan Juridische zaken.De betrouwbaarheid van de organisatie meester*; Gemeente Utrecht (21 maart 2012). *Bedrijfsplan Communicatie. Excelleren in een dynamische omgeving*.

b Moderniseren processen en informatievoorzieningen

Het college wil werkprocessen en informatievoorzieningen verbeteren. Wij constateren dat dit spoor kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van *Via B*, omdat een knelpunt wordt aangepakt dat uit de probleemanalyse naar voren kwam, namelijk het niet op orde zijn van de basisinformatie en systemen die nodig zijn voor het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van werkprocessen en de sturing hierop. Hieronder behandelen we deze twee onderdelen van het spoor en de risico's die wij daarbij zien afzonderlijk van elkaar.

Modernisering processen

De gedachte is dat het herontwerpen van werkprocessen het mogelijk maakt om producten tegen lagere kosten en een hogere kwaliteit te kunnen leveren. Daar waar mogelijk worden werkprocessen gedigitaliseerd. Het college verwacht dat het herontwerpen van processen ook leidt tot minder personeel: dezelfde hoeveelheid werk kan verzet worden met minder mensen.

Het college gebruikt de managementfilosofie *Lean* voor het herontwerpen.²⁵ Het college verwacht van deze managementfilosofie een belangrijke bijdrage aan verandering van handelen en gedrag van medewerkers. *Lean* moet zorgen voor een blijvende kritische blik op werkprocessen.

Wij beoordelen dit als een belangrijke maatregel. Het herontwerpen van werkprocessen biedt de organisatie de kans om stil te staan bij de fundamentele vraag waarom bepaalde taken en werkprocessen op een bepaalde manier worden uitgevoerd. Als positief beoordelen wij ook dat het herontwerpen gebeurt met de eigen mensen. Het achterliggende idee is dat de eigen medewerkers vaak goed weten wat de sterke en zwakke kanten van de bestaande aanpak is. Bovendien zorgt het voor betrokkenheid en voelen medewerkers zich serieus genomen.

Wij signaleren met betrekking tot het herontwerpen van de werkprocessen ook een risico: het herontwerpen van werkprocessen vraagt een investering in tijd en middelen. Het compleet doorlopen van een traject neemt behoorlijk wat tijd in beslag. Deze investering kan op gespannen voet staan met de planning van de organisatieontwikkeling als geheel: de reorganisatie moet worden gerealiseerd en taakstellingen moeten worden gehaald op vastgelegde momenten. Door de planning kan het herontwerpen en implementeren van de aangepaste werkprocessen onder druk komen staan. Worden werkprocessen niet tijdig en grondig geanalyseerd en aangepakt, dan kan het als gevolg hebben dat de uitvoering van werkprocessen spaak gaat lopen. Dit kan uiteindelijk doorwerken in de dienstverlening van de gemeente aan de burgers. Dit risico werd ook genoemd in gesprekken die wij voerden met medewerkers van de organisatie die betrokken zijn bij het herontwerpen.

Verbeteren informatievoorzieningen

Het college ziet de noodzaak tot het investeren in moderne (basis)informatievoorzieningen. Het college heeft een *Investeringsprogramma*

²⁵ De managementfilosofie *Lean* is er op gericht om managers en medewerkers te leren om kritisch naar eigen werkprocessen te kijken en deze te verbeteren.

Modernisering processen en Informatievoorzieningen opgesteld. Voorbeelden van investeringen zijn: digitalisering van de publieksdienstverlening (dienstverlening aan burger, ondernemers etc.) en digitalisering van instrumenten personeelsbeleid (bedrijfsvoering). Wij beoordelen dit als een belangrijke maatregel. Wij zien met name een grote toegevoegde waarde in de professionalisering van het informatiemanagement door de introductie van een nieuwe functie op het terrein van de bedrijfsvoering; de informatiemanager. Informatiemanagement wordt op een strategisch niveau decentraal in de lijnorganisatie geplaatst, op een zelfde wijze als ook de controller. De lijnmanagers worden van dichtbij door een informatiemanager ondersteund en geadviseerd over de sturingsinformatie en de systemen die hiervoor nodig zijn. Op concernniveau wordt het informatiemanagement een plaats gegeven door de aanstelling van een concernmanager informatie- en procesmanagement. Deze kan de directeur BCS en de directieraad adviseren over het informatiemanagement.

Wij zien het risico dat de medewerkers die deze verbeterslag ten aanzien van de informatievoorzieningen moeten bewerkstelligen – de centraal gepositioneerde concernmanager en de decentrale informatiemanagers – niet goed in hun rol komen. Eén van de noodzakelijke voorwaarden is dat de manager die zij moeten ondersteunen bereid moet zijn om vanuit concernperspectief te denken. Een tweede noodzakelijke voorwaarde is dat de nieuwe informatiemanagers in staat zijn om hun adviserende, ondersteunende en zonodig kritische rol richting de manager in te vullen. Het verleden heeft geleerd dat lijnmanagers soms de neiging hebben om vooral vanuit het perspectief van het eigen organisatieonderdeel te denken. Dit kan als consequentie hebben dat het vakgebied informatiemanagement binnen de gemeentelijke organisatie niet tot volle wasdom komt.²⁶

c Veranderen gedrag medewerkers

Het college beschouwt het veranderen van gedrag van medewerkers als de belangrijkste succesfactor voor de organisatievernieuwing. Het college ziet U-factor en Managers aan Zet! hierbij als belangrijke instrumenten. U-factor staat voor de manier waarop het college wil werken. Het college verwoordt dit als volgt:

- ◆ klantgericht werken (proces) en minder regels;
- ◆ samenwerken, kennisdelen en sturen op resultaten;
- ◆ de juiste informatie beschikbaar en digitalisering;
- ◆ meer verantwoordelijkheid bij de medewerkers en plaats en tijds-onafhankelijk werken.

Medewerkers worden door middel van verschillende bijeenkomsten en workshops meegenomen in het werken volgens de U-factor. Het college verwacht dat het werken volgens U factor bijdraagt aan een blijvende doelmatiger manier van werken.

Managers aan Zet! is gericht op de ontwikkeling van managers binnen de organisatie zodat zij beter in staat zijn om te werken volgens het nieuwe managersprofiel dat is opgesteld. Leidinggevend en hebben volgens het college een belangrijke

²⁶ Ook in *Voortgangsrapportage Q3. Programma modernisering processen en informatievoorzieningen* (augustus 2011) wordt dit als risico benoemd. De voorgestelde oplossing is het bewustmaken van de lijnmanagers van hun behoeften.

voorbeeldfunctie voor de rest van de organisatie wat het belang onderstreept om hen op de nieuwe manier te leren werken.

Wij constateren dat gedragsverandering van de medewerkers van de gemeentelijke organisatie een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de doelen van *Via B*. Gedrag is in de probleemanalyse gedefinieerd als een belangrijk verbeterpunt. Wij beoordelen de wijze waarop het college het gedrag van medewerkers wil veranderen met de maatregelen in dit spoor echter als onvoldoende adequaat:

- ◆ De wijze waarop het college de gedragsverandering in de praktijk wil bewerkstelligen is niet voldoende uitgewerkt. Er ligt een werkdocument over de veranderaanpak *Utrecht een lerende organisatie* (maart 2012), waarin interventies worden beschreven. De interventies zijn echter niet zodanig concreet uitgewerkt dat duidelijk wordt op welke wijze zij gaan bijdragen aan gedragsverandering.²⁷
- ◆ Een tweede argument waarom wij de gedragsverandering door dit spoor als onvoldoende aannemelijk beschouwen is dat wij zien dat het college verandering van gedrag wil realiseren door medewerkers in algemene termen aan te spreken op hun gedrag, los van hun werkinhoud. De Rekenkamer beschouwt een veranderaanpak waarbij medewerkers worden aangesproken op gedrag vanuit werkinhoud (bijvoorbeeld: "hoe geven wij de samenwerking beter vorm binnen dit werkproces") als kansrijker dan het aanspreken van medewerkers in algemene termen ("we gaan beter samenwerken"). Een voorbeeld hierbij is de wijze waarop U factor op dit moment wordt vormgegeven. Eén van kernelementen van U factor is beter samenwerken en meer kennisdelen. In de bijeenkomsten met medewerkers waarvan wij de verslagen bestudeerden wordt nog weinig aandacht geschonken aan de concrete producten en taken en taken waarvoor kennisdelen of samenwerking nodig is en welke stappen hiervoor nodig zijn.²⁸ In de wijze waarop het college werkprocessen wil verbeteren – het *leanen* – zien wij een voorbeeld van een manier waarin medewerkers wél vanuit werkinhoud gevraagd worden houding en handelen kritisch tegen het licht te houden en elkaar leren aan te spreken op gedrag en werkhouding (het geven en ontvangen van *feedback*).

d Op orde brengen van de gemeentelijke bedrijfsvoering

Het college wil de bedrijfsvoering verbeteren. Op basis van de doorlichting Overhead is uitgevoerd heeft het college bedrijfsplannen opgesteld (zie hoofdstuk 3 Transitie Overhead). In deze bedrijfsplannen worden projecten genoemd die het college wil uitvoeren om de bedrijfsvoering te verbeteren. Voorbeelden van projecten zijn:

- ◆ het verbeteren van risicomanagement en de sturing op grote projecten;
- ◆ het op orde brengen van de financiële basisadministratie;
- ◆ het ontwikkelen van een managementdashboard (sturingsinformatie bedrijfsvoering);
- ◆ het verbeteren van de gemeentebrede inkoop;
- ◆ de digitalisering van de archieffuncties;
- ◆ het ontwikkelen van strategische personeelsplanning.

²⁷ Gemeente Utrecht (9 maart 2012). *Utrecht een lerende organisatie. Werkdocument over de veranderaanpak*.

²⁸ Gemeente Utrecht (z.j.). *U factor overzicht GG&GD*; Gemeente Utrecht (z.j.). *U factor overzicht UVO*; Gemeente Utrecht (z.j.). *U factor Overzicht evaluatie BCS*.

Wij constateren dat dit spoor kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van Via B, omdat de projecten aansluiten op knelpunten uit de probleemanalyse. Zo moeten het op orde brengen van de financiële basisadministratie en het ontwikkelen van een managementdashboard bijdragen aan de verbetering van de financiële sturingsinformatie. En een ander voorbeeld is het ontwikkelen van een personeelsplanning. Dit moet bijdragen aan een meer strategisch *Human resource management*-beleid: de organisatie maakt personeelsplannen op basis van een visie op het soort medewerkers dat nodig is (zowel kwantiteit als kwaliteit) om de taken die de gemeente (in de nabije toekomst). Op verschillende bedrijfsvoeringsterreinen wil het college processen herontwerpen. Dit kan bijdragen aan het verbeteren van een ander knelpunt uit de probleemanalyse: de doelmatigheid van de gemeentelijke bedrijfsvoering is op onderdelen voor verbetering vatbaar.

We zien ook een risico met betrekking tot dit spoor: sommige projecten ter verbetering van de bedrijfsvoering vragen niet alleen om ingrepen zoals de ontwikkeling van een systeem, het aanpassen van regels of het vastleggen van verantwoordelijkheden maar ook om gedragsverandering. De wijze waarop het college de gedragsverandering teweeg gaat brengen is niet altijd even duidelijk. Hierdoor bestaat het risico dat de er straks wel verbeteringen zijn gerealiseerd in systemen, regels etc, maar niet in de wijze waarop deze worden gebruikt. Een voorbeeld is het bedrijfsvoeringsterrein *Inkoop*. Uit de probleemanalyse blijkt dat medewerkers centrale kaders niet altijd naleven. Verbetering van gemeentebrede inkoop vraagt dus ook om gedragsverandering: kaders die er zijn moeten gehandhaafd worden en medewerkers moeten kaders gaan naleven. Het college heeft niet goed uitgewerkt hoe het ervoor gaat zorgen dat medewerkers zich ook daadwerkelijk aan de regels houden, zoals het bestellen van producten en diensten binnen de mantelcontracten.

2.3.4 *Sturing, sturingsinformatie en risicomanagement Organisatievernieuwing*

Wij constateren dat de concerndirectie stuurt op de voortgang van de organisatievernieuwing. Voor ieder van de vier sporen liggen er meer of minder uitgewerkte plannen en planningen. Noodzakelijke stappen voor de voortgang van het vernieuwingsproces zijn gezet omdat de concerndirectie hierop heeft gestuurd. Zo zijn er achtereenvolgens contourenschetsen en bedrijfsplannen opgeleverd, er zijn functieboeken en plaatsingsprocedures beschreven, er is een nieuwe structuur voor organisatie als geheel en de top geformuleerd. De sturing op de inhoudelijke resultaten zien wij minder duidelijk terug. De inhoudelijke doelen zijn minder goed uitgewerkt dan de besparingsdoelstelling, en de sturingsinformatie schiet nog tekort. Hierdoor lijkt de concerndirectie er in de praktijk soms voor te kiezen om vooral te sturen op de procesvoortgang en het behalen van de financiële doelstellingen. Het risicomanagement van het programma Organisatievernieuwing als geheel beoordelen wij als onvoldoende. De risico-inventarisatie bevat hiaten en er ontbreekt een analyse waarin de mogelijke impact van de geïnventariseerde risico's op *Via B* wordt beoordeeld. De beheersmaatregelen die het college heeft geformuleerd als antwoord op de gesignaleerde risico's beoordelen wij als niet altijd even adequaat.

Sturing en sturingsinformatie Organisatievernieuwing

Voor de sturing op de uitvoering van de organisatievernieuwing en de ondersteuning daarvan heeft het college een tijdelijke stuurgroep, een programmaorganisatie en verschillende overleggrems ingesteld (zie kader 2.8). Dit moet het mogelijk maken om te kunnen sturen op de onderlinge samenhang en op de voortgang van de afzonderlijke onderdelen van de organisatievernieuwing.

Kader 2.8 Overleggrems Organisatievernieuwing

Bestuurlijke staf Organisatievernieuwing

Het college heeft een coördinerende wethouder benoemd voor de organisatievernieuwing. Onder leiding van deze wethouder vindt er wekelijks overleg waarin de voortgang van de gehele organisatievernieuwing wordt besproken.

Stuurgroep Organisatievernieuwing

De stuurgroep wordt gevormd door de leden van de concerndirectie en de programmamanager Organisatievernieuwing. De stuurgroep heeft als taak om te sturen op de voortgang van de organisatievernieuwing en de samenhang van de vier sporen te bewaken. De stuurgroep neemt besluiten en heeft een adviserende rol richting het college dat definitieve besluiten neemt. De leden van de stuurgroep zijn daarnaast individueel verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal specifieke maatregelen uit de aanpak. De rol van de stuurgroep zal over worden gedragen aan de reguliere gremia: de Directie Bedrijfsvoering en de Directieraad.

Programmaorganisatie

De programmaorganisatie heeft een ondersteunende en adviserende rol richting de stuurgroep. De programmaorganisatie is onder andere verantwoordelijk voor het aanjagen en begeleiden van de uitvoering van de maatregelen, de monitoring van de voortgang van de organisatievernieuwing, het monitoren van risico's en het adviseren over risicobeheersingmaatregelen. De programmaorganisatie staat onder leiding van een programmamanager. De programmamanager is lid van de stuurgroep.

Bovenstaande gremia zijn gericht op de sturing op de organisatievernieuwing als geheel. Voor de sturing op belangrijke veranderprocessen die voor de hele organisatie van belang zijn, zijn 'probleemeigenaren' benoemd. Zo wordt de transitie Wijkgericht werken aangestuurd door het hoofd Wijken en wordt voor de transitie Inkoop een implementatiemanager aangesteld.

Bron: Gemeente Utrecht (september 2011), *Procesontwerp Organisatievernieuwing Periode 2011-2013 -concept-*.

Wij beoordelen het instellen van een programmaorganisatie organisatievernieuwing als positief. De organisatievernieuwing kan gezien worden als 'groot project'. Een groot project vraagt dagelijkse aansturing van medewerkers die hiervoor voldoende tijd en ruimte krijgen. Met het instellen van een programmaorganisatie is in deze voorwaarde voorzien. We zien dat de programmaorganisatie zoveel als mogelijk de uitvoering van de organisatievernieuwing door en met de medewerkers van de gemeente uitvoert. Dit is in lijn met een belangrijk uitgangspunt van de veranderfilosofie van de gemeente: 'de organisatievernieuwing wordt zoveel mogelijk door en met medewerkers zelf gedaan'. Ook dit beoordelen wij als positief, omdat hiermee de kans op betrokkenheid van de medewerkers bij het vernieuwingsproces vergroot wordt. Ook kan de gemeente hiermee in potentie het eigen kritisch vermogen van de organisatie aanwenden. We zien hier echter ook een aandachtspunt, dat ook

door gesprekspartners is genoemd: de organisatievernieuwing moet worden uitgevoerd met dezelfde mensen die jarenlang op een manier hebben gewerkt die niet meer wenselijk is. De vraag is of iedereen even goed los kan komen van de gebaande paden. Overigens is er de afgelopen periode veel mobiliteit geweest in de ambtelijke top: er zijn mensen van buiten de gemeente Utrecht aangetrokken en een aantal managers is (op managementfunctie) bij een ander organisatieonderdeel werkzaam. Ook bij de toegenomen mobiliteit in de ambtelijke top blijft het hierboven genoemde risico bestaan.

Wij brachten in beeld op welke wijze de concerndirectie en programmaorganisatie sturen op de voortgang van de organisatievernieuwing. Wij constateren dat zij beschikken over verschillende hulpmiddelen om op de voortgang (de prestaties) te sturen:

- ◆ De programmaorganisatie heeft een *Procesontwerp organisatievernieuwing* opgesteld.²⁹ Hierin is vastgelegd welke processtappen op welk moment moeten worden doorlopen om de nieuwe organisatie-inrichting te realiseren en de reorganisatie te doorlopen; twee stappen die noodzakelijk zijn om een belangrijk deel van de geplande besparingen te realiseren. Het procesontwerp bevat bijvoorbeeld een planning voor: deadlines voor contourenschetsen, bedrijfsplannen, het ontwerp van de topstructuur en bestuur- en managementconcept, plaatsingsprocedures etc. Zoals expliciet in het procesontwerp wordt aangegeven, is het spoor houding en gedrag niet verder uitgewerkt in het procesontwerp. Met het procesontwerp heeft de concerndirectie een instrument om de voortgang van spoor a (sturing en inrichting) te volgen. Daarnaast is het procesontwerp de ruggengraat waaraan de voortgang van de andere sporen moeten worden gekoppeld.
- ◆ Het college heeft een *Investeringsprogramma modernisering processen en informatievoorzieningen 2011-2014* opgesteld waarin de informatiseringprojecten zijn vastgelegd die het college wil gaan uitvoeren.³⁰ Bij de projecten wordt aangegeven ten behoeve van welke werkprocessen in de bedrijfsvoering en het primair proces ze worden gerealiseerd. De benodigde investeringen zijn uitgezet in de tijd en ook de dekking wordt genoemd. Het investeringsprogramma is tot stand gekomen onder leiding van een centraal gepositioneerde concernmanager Informatie- en Procesmanagement.³¹ Alle projectaanvragen worden door de concernmanager getoetst op onder anderen toegevoegde waarde. Het investeringsprogramma is een instrument om de voortgang van spoor b (modernisering werkprocessen en informatievoorzieningen) te volgen. Voor de planning van het herontwerpen van werkprocessen is geen gemeentebrede

²⁹ Programmateam Organizevernieuwing (22 september 2011). *Procesontwerp organisatievernieuwing, periode 2011 – 2012*.

³⁰ Gemeente Utrecht (z.j.). *Investeringsprogramma modernisering processen en informatievoorzieningen 2011-2014*.

³¹ Het eerste programma is tot stand gekomen onder leiding van een interim aangestelde CIO. De planning is dat de projectenlijst twee keer per jaar wordt bijgesteld.

meerjarenplanning opgesteld. Voor het herontwerpen van de werkprocessen binnen de overheadorganisatie is wel een deelplanning opgesteld.³²

- ◆ De programmaorganisatie heeft een werkdocument voor de veranderaanpak *Utrecht een lerende organisatie* opgesteld.³³ Op hoofdlijnen is in dit document vastgelegd wat moet worden aangepakt op het terrein van houding en gedrag en wat de veranderstrategie van het college daarbij is. Ook worden er mogelijke interventies genoemd. In het document is aangegeven dat nadere uitwerking in concrete stappen nodig is; een planning ontbreekt. De veranderaanpak en de uitwerking daarvan geven de concerndirectie een instrument in handen om de voortgang van spoor c (gedrag) te volgen.
- ◆ De programmaorganisatie heeft een *Programmaplan bedrijfsvoering* opgesteld.³⁴ Hierin zijn alle projecten opgenomen die moeten worden uitgevoerd om de bedrijfsplannen overhead te kunnen realiseren. De concerndirectie heeft daarmee de beschikking over een instrument om de voortgang van spoor d (op orde brengen gemeentelijke bedrijfsvoering) te monitoren.

Wij constateren dat de concerndirectie met name informatie in handen heeft om te kunnen sturen op de voortgang van de organisatievernieuwing (prestaties). Wij missen de mogelijkheid voor het college om te kunnen sturen op resultaten: een belangrijke verklaring hiervoor is dat de concerndirectie een deel van de doelstellingen niet heeft uitgewerkt in concrete resultaten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij overhead (zie hoofdstuk 3). Terugkoppelen van prestaties naar resultaten is daardoor lastig, waardoor doelgericht sturen op de organisatievernieuwing door de concerndirectie wordt belemmerd.

In de gesprekken die wij voerden met mensen van de programmaorganisatie en de algemeen directeur werd aangegeven dat de organisatie zoekt naar indicatoren voor de inhoudelijke doelen van de organisatievernieuwing. Om toch te kunnen sturen op de voortgang van de organisatievernieuwing, maakt de organisatie gebruik van diverse informatiebronnen die al voorhanden zijn, met zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens, zo vertelden de programmamanager en de algemeen directeur. Voorbeelden van de informatiebronnen zijn: het halen van planningen (proces en financieel), ziekteverzuim, mobiliteit, voortgang beoordelingsgesprekken, snelheid afhandeling facturen, verhalen van medewerkers uit de organisatie over hoe zij de veranderingen ervaren. Het gebruik van deze informatiebronnen heeft nog niet geleid tot het vaststellen van een set indicatoren (kwalitatief en kwantitatief) waarmee de concerndirectie, het college en de raad de voortgang en resultaten van de organisatievernieuwing kunnen monitoren. We zien hier een risico: omdat er geen goed uitgewerkte doelen en (resultaat)indicatoren liggen is het lastig om op gezette tijden op basis van in de tijd vergelijkbare gegevens een samenhangende analyse uit te voeren die zicht biedt op de voortgang (prestaties) en resultaten van de organisatievernieuwing. Hierdoor ontbreekt er informatie om te kunnen bepalen in

³² Gemeente Utrecht (september 2012). *Programmaplan bedrijfsplan, versie 2.2.*

³³ Gemeente Utrecht (9 maart 2012). *Utrecht een lerende organisatie. Werkdocument over de veranderaanpak.*

³⁴ Gemeente Utrecht (september 2012). *Programmaplan bedrijfsplan, versie 2.2.*

hoeverre de maatregelen de gewenste resultaten opleveren en of er moet worden bijgestuurd.

Op basis van ons onderzoek naar de casussen constateren wij dat de concerndirectie bij de sturing op de organisatievernieuwing er in de praktijk soms wel, en soms niet in slaagt om de uitgangspunten van concernsturing te handhaven. Een voorbeeld van goede concernsturing zien wij in het geval van de transitie Overhead (zie ook hoofdstuk 3): de concerndirectie stuurt zowel op realisatie van de taakstelling als op de verbeteringen op de bedrijfsvoering die hiervoor nodig zijn. De besparingen moeten uiteindelijk door de bedrijfsvoering- kolommen worden gerealiseerd en niet door afzonderlijke diensten. Uitgangspunt is dat de bedrijfsvoering beter en goedkoper kan als het vanuit een concernperspectief wordt uitgevoerd. Een voorbeeld van sturing waarbij de concerndirectie onvoldoende vanuit concernperspectief stuurt is de transitie Inkoop (zie ook hoofdstuk 4). Uit de doorlichting van Berenschot van november 2010 bleek gebrek aan concernsturing een belangrijke verklaring voor de problemen op het terrein van inkoop door de gemeente. Wij constateren dat juist de concernsturing op de transitie Inkoop is achtergebleven: er zijn lange tijd geen duidelijke kaders meegegeven aan de organisatie.³⁵ Uit ons casusonderzoek naar de transitie Inkoop maken wij op dat de concerndirectie veel aandacht heeft besteed aan het beantwoorden van de vraag hoe de financiële taakstelling van EUR 15 miljoen gerealiseerd moet worden, maar dat het lang heeft geduurd tot er een besluit lag over de wijze waarop het gaat gebeuren (juli 2012). Voor wat betreft de professionalisering van de inkooporganisatie lagen er plannen vanaf eind 2011; de besluitvorming vond plaats in september 2012. Doordat besluitvorming lang op zich liet wachten kon de organisatie niet beginnen aan de professionalisering en konden kansen op besparingen niet worden gegrepen.

Risicomanagement Organisatievernieuwing

Het risicomanagement van het programma Organisatievernieuwing als geheel beoordelen wij als onvoldoende. Wat de risicobeheersing met name bemoeilijkt is dat een risicoanalyse van de organisatievernieuwing als geheel ontbreekt. Ook is er geen instrument waarmee de mogelijke impact van de risico's op *Via B* kan worden gewogen en beoordeeld: wat is de kans dat een risico realiteit wordt en wat zijn de gevolgen voor de organisatievernieuwing? De consequentie is dat het college en uiteindelijk ook de raad geen inschatting kunnen maken van de aannemelijkheid van het doelbereik van *Via B* en mogelijke belemmeringen hiervoor.

Kijken wij naar dat wat er wel is dan constateren wij dat de risico-inventarisatie hiaten bevat en dat de beheersmaatregelen niet altijd even adequaat zijn.

³⁵ De concerndirectie fungeert sinds september 2011 wel als tenderboard en heeft in die hoedanigheid in opzet zicht op alle aanbestedingen boven de EUR 100.000. Daarmee heeft de concerndirectie wel de mogelijkheid via individuele inkooptrajecten te sturen. Zo moet de organisatie voor aanbestedingen die de tenderboard als strategisch aanmerkt in een startnotitie vastleggen welke aanbestedingsstrategie gevolgd gaat worden, wat de gunningscriteria zijn en welke besparingen naar verwachting gerelaseerd gaan worden. Uit het *Inkoop procesvoorstel Implementatiefase* van september 2012 blijkt dat de tenderboard op dat moment acht keer bij elkaar is geweest en op 45 inkooptrajecten heeft gestuurd.

In het *Procesontwerp organisatievernieuwing* en het *Investeringsprogramma modernisering processen en informatievoorziening* is een risico-inventarisatie opgenomen en voor de bedrijfsvoering is er een los excelbestand met risico's opgesteld (zie tabel bijlage 1). Voor de beoogde gedragsverandering troffen wij geen risico-inventarisatie aan. Risico's voor doelbereik van de organisatievernieuwing zijn in mindere mate benoemd, terwijl uit gesprekken die wij voerden met medewerkers en uit onze eigen analyse (zie paragraaf 2.3.3) blijkt dat er wel risico's voor het bereiken van de doelen geïdentificeerd kunnen worden.

Risico's die tijdens gesprekken door medewerkers werden benoemd zijn:

- ◆ het risico dat de medewerkers met de meeste kwaliteit als eerste vertrekken. De gemeentelijke organisatie is er bij gebaat dat juist deze mensen bij de gemeente blijven;
- ◆ het risico dat de huidige ruimte en energie binnen de organisatie wegzakt voordat het vernieuwingsproces succesvol is afgerond;
- ◆ het risico dat de organisatievernieuwing te veel op een instrumenteel niveau wordt aangepakt. Met andere woorden: wel veranderingen van structuur, regelingen en systemen, onvoldoende verandering van de werkwijze, gedrag en samenwerking. De grote tijdsdruk waaronder Via B wordt uitgevoerd kan het risico vergroten;
- ◆ het risico dat de organisatievernieuwing zo gericht is op verbetering van de interne organisatie en werkprocessen dat er kansen worden gemist om door samenwerking met de buitenwereld tot een doelmatiger organisatie te komen.

Een aantal belangrijke risico's die wij signaleerden zijn:

- ◆ Het risico dat een nieuwe organisatiestructuur niet leidt tot verbetering van de concernsturing en concernsamenwerking.
- ◆ Het risico dat er onvoldoende tijd en middelen beschikbaar zijn voor het herontwerpen van werkprocessen.
- ◆ Het risico dat de noodzakelijke gedragsverandering onvoldoende tot stand komt.

De risico's die zijn geïnventariseerd zijn met name procesrisico's (zie bijlage 1). Voorbeelden zijn: de planning is krap, piekbelasting door reorganisaties en veel tegelijkertijd lopende activiteiten. Daarnaast constateren wij dat de risico-inventarisatie met name is gericht op interne risico's. Wij troffen één extern risico aan: het vastlopen van landelijke CAO-onderhandelingen. De veranderende context waar de gemeente zich in bevindt maakt het noodzakelijk om in de risicoanalyse ook de blik naar buiten te richten en externe risico's te signaleren die het bereiken van de doelen kunnen belemmeren. Een voorbeeld hierbij is de verwachte extra bezuiniging op het gemeentefonds. In sommige gevallen is dat zelfs in combinatie met nieuwe taken en verantwoordelijkheden voor de gemeente.³⁶ De besparingsopgave waar de gemeente voor staat zal niet beperkt blijven tot EUR 55 miljoen. Dit zal van invloed zijn op de gemeente en de organisatievernieuwing.

³⁶ Regeerakkoord Coalitie VVD-PvdA (29 oktober 2012). *Bruggen slaan*.

De beheersmaatregelen die zijn geformuleerd als antwoord op de gesignaleerde risico's (zie bijlage 1) beoordelen wij als niet altijd even adequaat. Bij sommige risico's heeft het college geen beheersmaatregelen genoemd, zonder dat wordt gemotiveerd waarom dat niet is gedaan. Een beheersmaatregel die wij als toereikend beoordelen is bijvoorbeeld het tijdig vrij maken van de juiste budgetten en het eventueel herprioriteren van projecten. Hiermee moet het risico dat er niet voldoende budget beschikbaar is voor informatiseringprojecten worden beheerst. Deze maatregel past bij het geconstateerde risico. Een voorbeeld van een beheersmaatregel die wij niet adequaat vinden is het aan blijven gaan van gesprekken als beheersmaatregel voor het risico dat organisatieonderdelen zich niet houden aan centraal gemaakte afspraken (bijvoorbeeld met betrekking tot inkoop). Wij schatten de kans dat dit risico realiteit wordt in als groot en ook de impact op de doelen van de organisatievernieuwing schatten wij in als groot. Dit vraagt om meer dan alleen het voornemen tot procesinterventies zoals het aangaan van gesprekken. Het college en de concerndirectie moeten afspraken zonodig handhaven en aangeven waaruit die handhaving concreet bestaat.

In de ambtelijke reactie op dit rapport gaf de organisatie bij veel van de bovenstaande risico's die door medewerkers of door de Rekenkamer zijn gesignaleerd aan dat de organisatie deze risico's wel degelijk probeert te beheersen. Bij bijvoorbeeld het risico dat de huidige ruimte en energie binnen de organisatie weg kan zakken voordat het vernieuwingsproces succesvol is, beargumenteerde de organisatie in de ambtelijke reactie dat bij de planning en wijze van uitvoeren van de organisatievernieuwing rekening is gehouden met dit risico. Een relatief korte tijd die voor de structuurverandering is gepland en het accent op participatie van medewerkers bij de organisatievernieuwing moeten het risico beheersen.³⁷ De redenering van de organisatie lijkt te zijn dat als een risico wordt beheerst het risico niet meer bestaat en dus uit de risico-inventarisatie 'geschrapt' kan worden. De Rekenkamer vindt het echter van belang om risico's als zodanig te blijven benoemen door ze vast te leggen. Alleen dan is het mogelijk om periodiek risico's en beheersmaatregelen te analyseren en aan te passen.

³⁷ Overigens heeft de Rekenkamer het genoemde risico en de beheersingsmaatregelen niet aangetroffen in de documenten van de gemeente.

3 TRANSITIE OVERHEAD

3.1 INLEIDING

Transitie Overhead

Onder 'overhead' verstaan wij in dit onderzoek – net als de gemeentelijke organisatie – alle personeelsfuncties die gericht zijn op het leiding geven aan de organisatie en de ondersteuning van het primair proces. Met het 'primair proces' bedoelen wij alle personeelsfuncties die direct gericht zijn op het realiseren van de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente. De overheadfuncties die het college onderscheidt zijn: management en secretariaten, personeel en organisatie, informatisering en automatisering, financiën en control, communicatie, juridische zaken en facilitaire zaken. Materiële overheadkosten laten wij buiten beschouwing, omdat de transitie daar niet op is gericht.

Het college stelt zich met de transitie Overhead ten doel om een besparing op de overhead te realiseren, door hetzelfde werk met minder mensen te doen (vergroten doelmatigheid). Tegelijkertijd wil het college het kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen verbeteren. Het college richt zich in de transitie Overhead op het herinrichten van een overheadorganisatie, het verbeteren van de werkprocessen van verschillende overheadfuncties en het verbeteren van de rolinvulling door organisatieonderdelen. Om de omvang van de overhead te beheersen hanteert het college een norm (% van de totale formatie).

Het college wil aanvankelijk (in 2011) vanaf 2014 structureel EUR 15 miljoen besparen op de personeelslasten van de overhead.³⁸ In de voorjaarsnota 2011 (mei 2011) hanteert het college een hoger bedrag en een ruimere horizon: een structurele besparing van EUR 16 miljoen vanaf 2016.³⁹ In de voorjaarsnota 2012 (VJN) geeft het college aan dat dit niet realistisch is. Het bedrag wordt teruggebracht naar een structurele besparing van EUR 15 miljoen, en de horizon wordt verder verlegd tot 2017 (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Besparingsopgave overhead

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Besparingsopgave (VJN 2011)	0,5	6,0	12,0	15,0	15,0	16,0	16,0
Besparingsopgave (VJN 2012)	-	5,5	9,9	12,9	12,9	14,2	15,0

Bedragen in EUR miljoen (structureel). Bronnen: *Voorjaarsnota 2011* (mei 2011) en *Voorjaarsnota 2012* (mei 2012).

Beoordelingskader Rekenkamer

In dit onderzoek hebben wij de onderbouwing en uitvoering (tot juli 2012) van de transitie Overhead beoordeeld. Wij zijn nagegaan of het college:

³⁸ Gemeente Utrecht (27 mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie*.

³⁹ Gemeente Utrecht (mei 2011). *Voorjaarsnota 2011*.

- ◆ deugdelijk heeft onderbouwd dat met de gekozen maatregelen de beoogde resultaten kunnen worden bereikt en dat er (geen contra-) indicaties zijn dat de maatregelen tot een positief resultaat leiden in de praktijk.
- ◆ doelgericht stuurt op het bereiken van de doelen van de transitie; over de hiervoor benodigde sturingsinformatie beschikt; en de kansen en belemmeringen voor doelbereiking in beeld heeft en hier op inspeelt (risicomanagement).

Voor het onderzoek hebben wij gesprekken gevoerd, waaronder twee groepsgesprekken met direct betrokken medewerkers uit de organisatie (medewerkers Financiën en Control en medewerkers Human Resource Management; zie bijlage 2) en alle relevante gemeentelijke documenten bestudeerd (zie bijlage 3).

In paragraaf 3.2 formuleren wij onze bevindingen over de transitie Overhead. In paragraaf 3.3 lichten wij deze toe.

3.2 BEVINDINGEN TRANSITIE OVERHEAD

Op basis van ons onderzoek naar de transitie Overhead komen wij tot de volgende bevindingen.

BEVINDINGEN

- ◆ Het college heeft de transitie Overhead deugdelijk onderbouwd en maatregelen getroffen die tezamen, bij adequate uitvoering, de geconstateerde problemen in de overheadorganisatie kunnen oplossen.
- ◆ Voor het halen van de doelen van de transitie Overhead zien wij diverse risico's, die zich in het verleden al vaker hebben voorgedaan. Belangrijk risico is de onzekerheid over of de aannames kloppen die het college hanteert voor omvang van de overheadorganisatie en –functies. Andere risico's zijn het ontstaan van 'verborgen overhead' en de negatieve effecten van de interne verrekeningssystematiek.
- ◆ Het college heeft onvoldoende oog voor de risico's voor het halen van de doelen van de transitie. Het risicomanagement voor de transitie Overhead beoordelen wij als onvoldoende. De risico-inventarisatie bevat hiaten. De beheersmaatregelen die zijn geformuleerd voor de risico's die wél zijn geïdentificeerd passen over het algemeen bij de risico's.
- ◆ Het college stuurt op de voortgang (prestaties) van de transitie Overhead, maar stuurt nog onvoldoende op resultaten. Het college heeft de informatiehuishouding gedeeltelijk op orde gebracht, zodat het deels over informatie kan beschikken om te kunnen beoordelen of de transitie doel treft. Over de besparing op en de reductie van de overhead is informatie beschikbaar, maar het kwalitatieve deel van de doelen (het verbeteren van de dienstverlening van de overheadorganisatie) is onvoldoende uitgewerkt met indicatoren.

3.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

3.3.1 *Probleemanalyse overhead*

Wij beoordelen de probleemanalyse van het college als gedegen. Wij baseren dit oordeel op de volgende argumenten:

- ◆ Er zijn verschillende analyses door verschillende onderzoekers uitgevoerd die leiden tot een eenduidig beeld.
- ◆ Het beeld dat uit de verschillende probleemanalyses naar voren komt wordt herkend en gedeeld door medewerkers van de gemeente die wij spraken.

De kern van de probleemanalyse van het college op het gebied van overhead wordt gevormd door twee doorlichtingen die door het college in samenwerking met externe partijen zijn uitgevoerd naar de totale overhead van de gemeente Utrecht en naar een onderdeel van de overheadorganisatie, de Bestuurs- en Concerndienst (BCD). Doel van de doorlichtingen was om te onderzoeken of er besparingen mogelijk zijn in de overheadfuncties en de BCD door doelmatiger en doeltreffender te werken. Uit deze doorlichtingen komt naar voren dat er mogelijkheden zijn om de doelmatigheid van de overhead te vergroten en daarmee besparingen te realiseren. Dit kan door het aanpakken van een viertal centrale knelpunten op het gebied van de doelmatigheid van de overhead:⁴⁰

- ◆ De onderlinge samenwerking tussen de onderdelen van de overheadorganisatie is niet optimaal;
- ◆ De rolinvulling van sommige onderdelen van de organisatie sluit niet altijd aan bij de taken en verantwoordelijkheden;
- ◆ Afnemers ervaren de producten en diensten die de overheadorganisatie levert niet altijd als voldoende ondersteunend bij het primaire proces;
- ◆ De werkelijke kosten voor de Dienst Ondersteuning (DO) zijn in de eerste jaren na de oprichting in 2008 hoger dan begroot.⁴¹

Niet bij alle knelpunten worden de oorzaken benoemd.

Onderstaand kader bevat een toelichting op de knelpunten (zie kader 3.2).

Kader 3.2 Probleemanalyse gemeente overhead

Geen optimale samenwerking onderdelen overheadorganisatie

De overhead is op centraal niveau (de Dienst Ondersteuning en de Bestuurs- Concerndienst) en op decentraal niveau georganiseerd (bij de overige diensten). Er is niet altijd sprake van optimale samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen met overheadtaken, waardoor op bepaalde

⁴⁰ Berenschot, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (november 2010). *Doorlichting Overhead: conclusies en aanbevelingen. Utrecht kan fors besparen op overhead*. En: KPMG, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Bestuurs- en Concerndienst en programma's 'Veiligheid' en 'Lokale Democratie en Bestuurlijke Samenwerking'*.

⁴¹ De kosten van de dienstverlening van de servicecentra van de Dienst Ondersteuning zijn in 2008 en 2009 hoger dan begroot (overschrijdingen van respectievelijk circa EUR 1,8 miljoen en circa EUR 3,5 miljoen). In 2010 zijn de kosten van de dienstverlening voor het eerst lager dan begroot (EUR 4,0 miljoen EUR). Bronnen: Verantwoording 2008, 2009 en 2010.

bedrijfsvoeringsterreinen ondoelmatig wordt gewerkt (er wordt bijvoorbeeld werk dubbel gedaan). Een oorzaak is het ontbreken van goede centrale ondersteuning (bijvoorbeeld op het terrein van managementinformatie) waardoor er bij de diensten behoefte is om zelf bedrijfsvoeringstaken uit te voeren (decentrale bedrijfsbureaus).

Rolinvulling sluit niet altijd aan op taken en verantwoordelijkheden

De rolinvulling van sommige onderdelen van de organisatie sluit niet altijd goed aan bij de taken en verantwoordelijkheden die zij hebben. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat de Bestuurs- en Concerndienst een gebrek aan visie heeft en onvoldoende kaders stelt (met name op het terrein van informatisering, organisatieontwikkeling en financieel beleid). Ook ziet de BCD onvoldoende toe op het naleven van kaders. Kaders die er zijn worden door de diensten niet voldoende nageleefd. Bovendien is er onvoldoende samenwerking tussen medewerkers binnen de BCD. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid in de organisatie over bijvoorbeeld wie waar verantwoordelijk voor is en welke taken en verantwoordelijkheden verschillende organisatieonderdelen hebben. Ook komen er niet voldoende integrale adviezen door de BCD richting het college tot stand. Berenschot noemt geen expliciete oorzaak voor de gebrekkige rolinvulling.

Ondersteuning primair proces

Met de komst van de Dienst Ondersteuning in 2008 is een groot deel van de bedrijfsvoeringstaken weggehaald bij de diensten. Afnemers ervaren de producten en diensten die de overheadorganisatie levert niet altijd als voldoende ondersteunend voor het primair proces. Sommige diensten creëerden eigen overheadfuncties om in hun behoefte te kunnen voorzien. Berenschot noemt geen expliciete oorzaak voor het gebrek aan ondersteuning dat de afnemers ervaren.

Hogere kosten

De werkelijke kosten voor de Dienst Ondersteuning zijn in de eerste jaren na de oprichting in 2008 hoger dan begroot. Zo ging de begroting voor de Servicecentra in 2008 uit van EUR 25,9 miljoen aan kosten maar werd uiteindelijk voor EUR 27,7 miljoen aan diensten geleverd; een tegenvaller van EUR 1,8 miljoen. Voor 2009 ging de begroting uit van EUR 49,1 miljoen, was de realisatie EUR 52,6 miljoen, waarmee de extra kosten EUR 3,5 miljoen bedroegen. In 2010 werd voor het eerst minder dan begroot gebruik gemaakt van de diensten van DO. Oorzaak is in de eerste plaats de huidige wijze van financieren van de DO. Volgens Berenschot zitten in de systematiek te weinig prikkels om minder producten van de DO af te nemen. Ook zijn de kosten niet transparant voor de diensten. Het systeem van interne verrekeningen kost medewerkers veel tijd en blijkt in de praktijk soms een drempel te vormen voor medewerkers uit het primair proces om gebruik te maken van diensten en producten van de DO. In de tweede plaats is er onvoldoende centrale sturing op en monitoring van het gebruik van de ondersteuning. Hierdoor was het mogelijk dat diensten meer ondersteuning vroegen dan was begroot.

Bronnen: Berenschot (november 2010) en KPMG (maart 2011)

In de gesprekken die wij voerden gaven medewerkers aan de analyse te delen. De beschreven knelpunten op het gebied van doelmatigheid komen grotendeels overeen met uitkomsten van eerdere onderzoeken die zijn uitgevoerd. Zo voerde de Interne Auditafdeling van de gemeente eind 2009 een *audit* uit naar de Dienst Ondersteuning en kwam daarbij destijds in hoofdlijnen tot dezelfde conclusies.⁴² Ook eerdere onderzoeken van de Rekenkamer Utrecht en het onderzoek dat Lysias (2010)

⁴² Interne Auditafdeling, gemeente Utrecht (3 november 2009). *Evaluatie Dienst Ondersteuning*.

uitvoerde laten delen van de probleemanalyse zien.⁴³ Lysias constateert dat concernsturing in de praktijk onvoldoende is ontwikkeld. Dit zien wij als belangrijke oorzaak voor het ontstaan van de knelpunten op het gebied van overhead.

3.3.2 Doelstellingen transitie Overhead

Wij constateren dat de doelstelling van de transitie Overhead aansluit bij de probleemanalyse. De doelstelling is gedeeltelijk uitgewerkt in indicatoren met streefwaarden.

Het college formuleerde in het najaar van 2011 een meerledige doelstelling voor de transitie Overhead:⁴⁴

- ◆ Een structurele besparing op overhead (personeelskosten).
- ◆ Betere grip op de kosten van de overhead.
- ◆ Het vergroten van de doelmatigheid van de organisatie en werkwijze van de overhead.
- ◆ Verbeteren van het kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen.
- ◆ Een optimale en efficiënte ondersteuning door de overhead van het primair proces.

Het college verbindt aan deze meerledige doelstelling drie indicatoren met streefwaarden, namelijk:

- ◆ Het totale bedrag dat bespaard moet worden: EUR 15 miljoen op overhead in 2014 ten opzichte van 2010.
- ◆ De verhouding tussen het aantal medewerkers (in fte) dat werkzaam is in de overhead en het aantal medewerkers (in fte) dat werkzaam is in de gehele organisatie van de gemeente Utrecht: 30% in 2014 en 29,3 % in 2016.
- ◆ Het aantal fte's dat binnen de overhead gereduceerd moet worden: ongeveer 450. Dit is later naar beneden bijgesteld op basis van nieuwe en meer accurate cijfers (zie tabel 3.3).

⁴³ Voorbeelden van rekenkameronderzoeken die wijzen op (een deel van) de knelpunten zijn de onderzoeken naar externe inhuur (*Betrokken van buiten*, 2005 en 2008). Lysias voerde eind 2009 in opdracht van het college een onderzoek uit naar de concernsamenwerking binnen de gemeente en rapporteerde hier begin 2010 over met de notitie *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase*.

⁴⁴ Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Overhead: innovatief en met minder mensen*.

Tabel 3.3 Verloop indicatoren met streefwaarden van de transitie Overhead

	Berenschot (2010) ⁴⁵	Via B / VJN 2011 (mei 2011) ⁴⁶	VJN 2012 (mei 2012) ⁴⁷	Toelichting
a) Totale formatie (fte)	4850	Toegestaan: 3932 in 2016	Toegestaan: 3895 in 2017	→ De toegestane formatie stelt het college aanvankelijk op 3932 fte, na verrekening van de doeltreffendheidsmaatregelen en de verzelfstandiging van de Brandweer. In 2011/2012 is de formatie en de overhead beter in kaart gebracht en zijn de cijfers aangepast (labeling personeel op basis van een heldere definitie van het begrip overhead).
b) Overhead (fte)	1550	<u>Werkelijk:</u> 1550 (juli 2010) <u>Streefwaarde:</u> 1152 in 2016	<u>Werkelijk:</u> 1381 (mei 2012) <u>Streefwaarde:</u> 1110 in 2017	→ Uit de labeling bleek dat de overhead in mei 2012 1381 fte was. Externen (DIV, Communicatie) en de overhead van de verzelfstandigde diensten (beoogd/gerealiseerd) zijn er uitgezuiverd. Er moet in de periode 2012-2016 dus een krimp van 261 fte worden gerealiseerd. Hiermee komt de overhead overigens onder de streefwaarde uit (op 28,5%), omdat Juridische zaken en Communicatie volgens de norm onderbezet zijn, maar niet mogen groeien naar de normwaarde; het is een maximumnorm.
c) Overhead norm (% totale formatie)	27,2%	29,3% in 2016	29,3% in 2017	→ De streefwaarde van 29,3% is hetzelfde gebleven (en wordt als maximum gehanteerd).
d) Beoogde krimp overhead in fte	237-317 fte	450 fte in 2016	261 fte in 2017	Door het aangescherpte beeld van de formatie/overhead neemt de beoogde krimp van de overhead in aantal fte af.
e) Besparing (EUR)	EUR 12,7 - 18,1 miljoen	EUR 15 miljoen in 2014	EUR 15 miljoen in 2017	Om de netto besparing te realiseren is een bruto besparing nodig; zie kader 3.4 voor een toelichting. Op basis van de reductie met 261 fte verwacht de concerndirectie bijna EUR 12 miljoen netto te kunnen besparen in 2017. Een deel van het verschil van de taakstelling en dat wat ingevuld kan worden met behulp van de nieuwe overheadorganisatie wil de concerndirectie voorlopig incidenteel invullen. Op basis van de huidige berekeningen blijft er nog een nader in te vullen besparing van bijna EUR 3 miljoen.

De doelstelling 'het verbeteren van het kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen' heeft het college niet voldoende uitgewerkt met indicatoren en streefwaarden. Voor alle bedrijfsvoeringsterreinen heeft de organisatie een

⁴⁵ Berenschot, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (november 2010).
Doorlichting Overhead: conclusies en aanbevelingen. Utrecht kan fors besparen op overhead.

⁴⁶ Gemeente Utrecht (27 mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie.*

⁴⁷ Gemeente Utrecht (mei 2012). Voorjaarsnota 2012. En: Concerndirectie, gemeente Utrecht (13 juni 2012). Notitie vaststelling startformatie overhead. Gemeente Utrecht (8 juni 2012). Notitie invulling taakstelling overhead vanaf 2013.

afzonderlijk bedrijfsplan opgesteld. In deze bedrijfsplannen worden prestaties benoemd die geleverd moeten worden om het kwaliteitsniveau te verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van Financiën en Control (FenC) en *Human resource management* (HRM):

- ◆ het verbeteren van de strategische visieontwikkeling en kaderstelling op het gebied van HRM en organisatieontwikkeling;
- ◆ het ontwikkelen van strategische personeelsplanning;
- ◆ het versterken van de financiële beleidsfunctie;
- ◆ het op orde krijgen van de financiële basisadministratie.

De concerndirectie heeft in het bedrijfsplan HRM niet benoemd wat de strategische doelen zijn van het HRM-beleid of op welke bijdrage van HRM wordt verwacht om de organisatie zo goed mogelijk te laten functioneren in het realiseren van de programmadoelen. Zonder indicatoren zal het in de toekomst lastig zijn voor het college en de raad om vast te stellen of doelen zijn bereikt, welke ontwikkelingen zichtbaar zijn en in hoeverre bijvoorbeeld de instrumenten op het gebied van HRM hieraan hebben bijgedragen. Het bedrijfsplan FenC is beter uitgewerkt dan het bedrijfsplan HRM, maar ook in het bedrijfsplan FenC is niet voldoende concreet vastgelegd wat de beoogde eindsituatie is waaraan de prestaties moeten bijdragen. Zo is bijvoorbeeld als doel benoemd dat de concerncontrol versterkt moet zijn, waarbij als prestaties worden benoemd: het leanen van de planning&controlcyclus en de besluitvormingsprocessen, en het versterken van de financiële beleidsfunctie.⁴⁸ Er wordt niet precies benoemd wanneer er sprake is van een voldoende versterkte concerncontrol en waaraan dat kan worden afgemeten. Ook in dit geval is het voor het college en raad niet goed mogelijk om te constateren of de kwaliteit voldoende is verbeterd.

Onderbouwing streefwaarden

Wij constateren dat het college de streefwaarden die het formuleerde (besparing in EUR en reductie overhead in fte) in tweede instantie voldoende heeft onderbouwd. Het college baseerde de streefwaarden aanvankelijk op de doorlichting die door Berenschot is uitgevoerd. Berenschot concludeerde dat de gemeente Utrecht een structurele besparing kan realiseren op de overhead tussen de EUR 12,7 miljoen en EUR 18,1 miljoen. Berenschot baseert deze bedragen op een benchmark over de omvang van de overhead bij verschillende gemeenten in Nederland. Berenschot adviseert de gemeente Utrecht om een verhouding (norm) te hanteren van 27,2 %.⁴⁹ Op basis van de doorlichting van Berenschot stelt het college van B&W in eerste instantie als doel om in 2014 structureel EUR 15 miljoen te besparen op de overhead

⁴⁸ *Lean* is een managementfilosofie die gericht is op het bewerkstelligen van een lerende organisatie. Wij lichten dit instrument en de verwachtingen die de gemeente Utrecht daarvan heeft verder toe in paragraaf 3.3.3 onder c) *Inrichting nieuwe overheadorganisatie*.

⁴⁹ Deze norm is afgeleid van de decielscore: 10% van alle gemeenten in de benchmark heeft een lagere omvang van de overhead dan dit getal. Berenschot kiest voor de decielscore omdat zij op basis van het Collegeprogramma 2010-2014 concludeert dat het college ambitieus is op het gebied van de overhead: 'een slanke, slagvaardige, taak- en zaakgerichte organisatie, die excelleert in haar dienstverlening. Bron: College van B&W (mei 2010). *Groen, Open en Sociaal. Collegeprogramma 2010-2014*.

en om te sturen op een bijpassende norm van 30,0 % voor de verhouding tussen het aantal medewerkers (in fte) in de overhead en de gehele ambtelijke organisatie.⁵⁰ In de *Voorjaarsnota 2012* stelt het college dat dit doel niet meer haalbaar is in 2014 en past het college de doelstelling van de transitie Overhead aan naar een structurele besparing van EUR 15 miljoen in 2017. Het college handhaaft de uiteindelijk te bereiken norm van 29,3 % voor de verhouding tussen het aantal overheadmedewerkers en het totaal aantal medewerkers in de ambtelijke organisatie (beide in fte). De bijbehorende besparing en reductie in fte's blijkt echter niet meer actueel te zijn (zie tabel 3.3).

Gesprekspartners geven aan dat de bijstelling van de besparingopgave en de reductie van het aantal fte's om twee redenen nodig was. In de eerste plaats was de benchmark van Berenschot die als onderbouwing van de oorspronkelijke doelstelling werd gebruikt onvoldoende accuraat. Berenschot heeft, op basis van cijfers uit de personeelsadministratie, medewerkers meegeteld die wel aanwezig waren, maar waarvoor geen structurele dekking in de begroting was.⁵¹ Daarnaast bleek ook de indeling van medewerkers in het primair proces of de overhead niet volledig te stroken met de praktijk. In de tweede plaats moesten de aannames over de omvang van het aantal medewerkers in het primair proces in 2016 worden bijgesteld.

Ook bleek in de praktijk dat er een hogere besparing nodig is om het bedrag van EUR 15 miljoen in te kunnen boeken op de transitie Overhead. Dit komt omdat een deel van de gerealiseerde besparing wegvalt ten gunste van andere budgetten en taakstellingen (zie kader 3.4).

Kader 3.4 Bruto en netto besparingen op overhead

De besparingen die op de overhead worden gerealiseerd moeten ingeboekt kunnen worden op de taakstelling die daarvoor in de begroting is opgenomen. Niet alle besparingen die worden behaald door minder medewerkers in de overhead kunnen echter op deze begrotingspost worden geboekt. Een deel moet bijvoorbeeld geboekt worden op al bestaande taakstellingen zoals de efficiency taakstelling 2010, en de taakstelling Masterplan Werk en Inkomen. Ook is het mogelijk dat, op basis van financiële spelregels binnen de gemeente, besparingen op overhead moeten worden doorberekend naar producten. Een voorbeeld hiervan zijn leges. Besparingen op overhead gerelateerd aan producten of diensten waar leges voor zijn verschuldigd moeten leiden tot een lager tarief voor de burger. Deze besparingen kunnen niet geboekt worden op de taakstelling overhead.

In de voortgangsbrief over de transitie Overhead aan de raad d.d. 31 januari 2012 geeft het college aan jaarlijks te berekenen hoe groot de omvang van de bruto-besparingen moet zijn om de jaarlijkse netto-besparingen in te kunnen boeken. Uit de gesprekken die wij in de zomer van 2012 voerden met de procesmanager Overhead blijkt dat de inschatting van het college is dat voor een netto besparing van EUR 12 miljoen in 2017 een brutobesparing nodig is van circa EUR 17 miljoen.

⁵⁰ Gemeente Utrecht (31 mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie*. De huidige norm van 32 % moet worden teruggebracht naar 30 % in 2014 en uiteindelijk naar 29,3 % in 2016.

⁵¹ Gemeente Utrecht (mei 2012), *Voorjaarsnota 2012*, aldaar p. 42. In de voorjaarsnota wordt aangegeven dat deze fte's zijn afgebouwd.

Overigens was het college zich bewust van de onnauwkeurigheid van de doorlichting en de benchmark. Het college heeft er bij de opdrachtverstrekking bewust voor gekozen om de doorlichtingen als richtinggevend te laten functioneren zodat de organisatie snel zelf aan de slag zou kunnen met de verdere uitwerking. De doorlichtingen hadden een soort 'aanjaagfunctie'. Gesprekspartners verwachten ook een aanjaagfunctie van de wijze waarop de financiële doelstelling wordt gehanteerd. De doelstelling is een uitgangspunt waarvan pas wordt afgeweken als blijkt dat deze niet haalbaar is. Op deze manier wil de programmaorganisatie beweging krijgen in de ambtelijke organisatie.

3.3.3 Maatregelen transitie Overhead

Om de doelmatigheid van de overhead te vergroten en daarmee een structurele besparing te realiseren en de overhead het primair proces optimaal en efficiënt te laten ondersteunen heeft het college een aantal maatregelen geformuleerd:

Besparing en kostenbeheersing door reductie omvang overhead:

- a Norm voor de omvang van de overhead.
- b Reorganisatie.

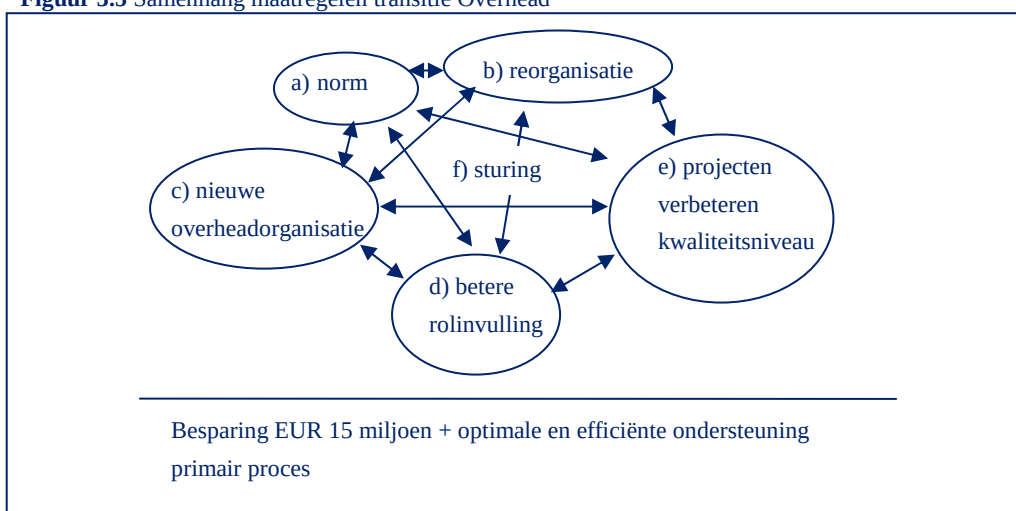
Besparing en kostenbeheersing door vergroten doelmatigheid:

- c Inrichting nieuwe overheadorganisatie.
- d Verbetering rolinvulling door de organisatie.

Verbeteren kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen (ondersteuning primair proces):

- e Verschillende projecten zoals versterking financiële sturing, dashboard managementinformatie, realiseren ICT-ondersteuning op een aantal beleidsterreinen.

Figuur 3.5 Samenhang maatregelen transitie Overhead



Wij constateren dat de verschillende maatregelen nauw met elkaar samenhangen, en gezamenlijk voorwaardenscheppend zijn voor de besparing op de overhead en het

realiseren van een optimale en efficiënte ondersteuning van het primair proces (zie figuur 3.5).

De onderlinge relaties kunnen als volgt worden geformuleerd: de norm (a) is het uitgangspunt voor de reductie van de overhead. Om de norm te kunnen realiseren is zowel een reorganisatie (b) als een nieuwe overheadorganisatie (c) noodzakelijk. Maar ook de verbetering van de rolinvulling (d) en het verbeteren van het kwaliteitsniveau op de verschillende bedrijfsvoeringsterreinen zijn noodzakelijke voorwaarden om het werk met minder mensen te kunnen uitvoeren. Op alle onderdelen van de transitie moet worden gestuurd door de concerndirectie (f). Het samenspel tussen de verschillende onderdelen moet gezamenlijk leiden tot de besparing van EUR 15 miljoen en de optimale en efficiënte ondersteuning van het primair proces.

Wij beoordelen het maatregelenpakket en de visie op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de transitie Overhead als doordacht: de onderdelen van de transitie sluiten ieder voor zich aan op verschillende aspecten van de probleemanalyse, en gezamenlijk sluiten ze aan op alle onderdelen van de probleemanalyse. Wij signaleren risico's voor het bereiken van de doelen van de transitie met deze maatregelen. Deze risico's hangen samen met de individuele maatregelen. Door de onderlinge samenhang en afhankelijkheid van de maatregelen vormen ze daarnaast ook een risico voor het totaalpakket waarmee de doelen van de transitie moeten worden bewerkstelligd. Hieronder lichten wij de maatregelen en de risico's die wij daarbij zien nader toe.

a) Norm voor de omvang van de overhead

Het college stelt een norm voor de omvang van de overhead vast en stuurt op de realisatie hiervan. De norm wordt gevormd door het overheadpercentage: de verhouding tussen de omvang van de overhead (aantal fte medewerkers) en de totale organisatie (aantal fte medewerkers). De concerndirectie heeft voor 2014 de norm 30,0 % vastgesteld en voor 2016 de norm 29,3 %.⁵² Dit betekent een daling ten opzichte van het huidige overheadpercentage (32 %).⁵³ De norm bepaalt de beoogde omvang van de formatie aan medewerkers in de overhead. Op basis hiervan en op basis van de behoeften vanuit het primair proces bepaalt de concerndirectie jaarlijks welke diensten en producten door de overheadorganisatie geleverd worden. Om te waarborgen dat de overhead een aanbod levert dat aansluit bij de behoefte van het primair proces, wordt het primair proces hierbij betrokken. Hiertoe is afgelopen jaar door de organisatie bijvoorbeeld geëxperimenteerd met 'makelsessies'. Op deze manier probeert het college te waarborgen dat de diensten en producten van de overhead zoveel mogelijk aansluiten bij de behoeften van het primaire proces waardoor bijvoorbeeld minder behoefte is aan eigen bedrijfsbureaus en de kans op het doen van onnodige dubbele werkzaamheden afneemt. Dit was één van de knelpunten die in de probleemanalyse zijn geconstateerd.

⁵² Gemeente Utrecht (z.j.). *Project minder overhead- innovatief en met minder mensen*.

⁵³ Berenschot, in opdracht van de gemeente Utrecht (november 2010). *Doorlichting Overhead: conclusies en aanbevelingen. Utrecht kan fors besparen op overhead*.

Bij het bepalen van de dienstverlening wordt een onderscheid gemaakt tussen basisproducten, advies en projecten. Dit wordt jaarlijks vastgelegd in een productencatalogus. Het uitgangspunt daarbij is om zoveel mogelijk overheaddiensten- en producten in de categorie 'basisproducten' onder te brengen (normeren door standaardisatie en versobering). Het normeren van de omvang (fte en producten) en het dienstverleningsniveau van de overhead, en de sturing hierop door de concerndirectie moet bijdragen aan een betere beheersing van de kosten en de omvang van de overhead. Vooral van het laatste punt, sturing door de concerndirectie (controle en handhaving), wordt door het college veel verwacht. De gemeente werkte namelijk al eerder met een productencatalogus. Omdat zowel de BCD als de concerndirectie niet stuurde op dit kader werkte de productencatalogus niet als instrument om de overhead te standaardiseren en beheersen.

Wij constateren dat deze maatregel kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van de transitie Overhead, omdat deze goed is onderbouwd en omdat de les uit het verleden (onvoldoende sturing door de concerndirectie) is getrokken. Wij signaleren wel het risico van het ontstaan van 'verborgen overhead': medewerkers buiten de overheadkolom die overheardtaken uitvoeren, die niet bij de concerndirectie in beeld zijn en niet worden meegerekend om het nalevingsniveau van de norm te bepalen. Dit risico is reëel: ook in het verleden, na de oprichting van de centrale overheadorganisatie DO, ontstonden er bij de diensten nieuwe en/of 'verborgen' overheadfuncties. In opzet kan het college de ontwikkeling van overhead monitoren in het kader van de jaarlijkse bepaling van de behoefte aan overhead. Hiermee heeft het college een beheersmaatregel in handen. Het college heeft tijdens de inventarisatie en beschrijving van de verschillende overheadkolommen scherp toegezien op het schuiven van functies van overhead naar primair proces.

b) Reorganisatie

De transitie Overhead gaat gepaard met een reorganisatie: het college verwacht dat de voorgenomen besparing een reductie van ongeveer 261 fte met zich mee brengt.⁵⁴ De inrichtingen van de huidige (bestaande) en de nieuwe (te realiseren) organisatie vormen de basis voor de reorganisatie. Het ontwerp van de nieuwe organisatie, met daarin een forse vermindering van het aantal fte's, is gebaseerd op aannames over de verwachte opbrengsten van maatregelen aan de doelmatigheid van de overhead. Aan de hand van het ontwerp van de nieuwe organisatie en de functies daarin wordt bepaald of huidige medewerkers in aanmerking komen voor plaatsing in die nieuwe organisatie. De nieuwe organisatie start vanaf 1 januari 2013. Eind 2012 moeten de plaatsingsprocedure zijn afgerond en de plaatsingsbesluiten genomen zijn.

De reorganisatie is grondig voorbereid. Dit draagt bij aan de kans van slagen. Zo is de bestaande overheadorganisatie (functies en medewerkers) in beeld gebracht. Ook is de nieuwe organisatie beschreven in de bedrijfsplannen en zijn de bijbehorende functies gedefinieerd. Wij signaleren wel een risico voor het doelbereik van de transitie Overhead ('betere ondersteuning van het primair proces'), als de aannames over

⁵⁴ Gemeente Utrecht (8 juni 2012). *Notitie invulling taakstelling overhead vanaf 2013*.

doelmatigheidsverbetering van de overheadkolom niet blijken te kloppen. Of de overheadorganisatie het primaire proces voldoende kan ondersteunen, met het aantal medewerkers dat op basis van de norm in de nieuwe organisatie werkzaam is, zal in de praktijk moeten blijken. De concerndirectie kan dit doen op basis van de jaarlijkse inventarisatie van de behoefte aan overhead.

c) Inrichting nieuwe overheadorganisatie

Om de doelmatigheid van de overheadorganisatie te verbeteren wordt deze opnieuw ingericht. De overheadfuncties worden vanaf 1 januari 2013 uitgevoerd door de Interne Bedrijven en de Bestuurs- en Concernstaf. Per overheadfunctie is op basis van enerzijds een probleemanalyse, doelstelling en inhoudelijke eisen en anderzijds het vastgestelde maximum aantal beschikbare fte's een nieuwe organisatie ontworpen. De stap van de oude naar de nieuwe organisatie kan volgens het college worden gezet langs drie lijnen:

- ◆ Standaardisatie: de overheadkolommen zijn in principe allemaal hetzelfde en zo eenvoudig mogelijk ingericht. Alleen overheadfuncties die heel dicht op het primair proces zitten (businesscontroller en proces- en informatiemanager) worden zowel decentraal als centraal gepositioneerd, omdat voor het uitoefenen van deze functies specifieke kennis van het primair proces belangrijk is. De verwachting van het college is dat een uniforme inrichting van de overheadkolommen leidt tot goede aansluiting tussen de verschillende organisatieonderdelen, omdat er dan duidelijkheid bestaat over taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. De functionele aansturing van de overhead door concernmanagers draagt volgens het college bij aan concernsturing. Ook werkprocessen worden, waar mogelijk, gestandaardiseerd.
- ◆ Bundeling: daar waar mogelijk worden diensten organisatorisch gebundeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor adviesdiensten op verschillende bedrijfsvoeringsterreinen. De verwachting van het college is dat bundelen de professionalisering, duidelijkheid over rollen en standaardisatie van werkprocessen en tariefstelling bevordert. Ook wordt de bundeling van diensten als instrument voor concernsturing beschouwd.
- ◆ Innovatie: werkprocessen worden herontworpen met behulp van *Lean* om deze te optimaliseren.⁵⁵ Daar waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van ICT om werkprocessen te ondersteunen. Het college verwacht dat werkprocessen hierdoor doelmatiger verlopen en er minder medewerkers nodig zijn om de werkzaamheden uit te voeren. Het doel van *Lean* is om een lerende organisatie te bewerkstelligen waarin medewerkers zich blijven afvragen op welke wijze het werk verbeterd kan worden. De verwachting van het college is dat *Lean* naast het herontwerpen van werkprocessen ook leidt tot een kritische en lerende houding van medewerkers en daarbij behorend gedrag. Het college ambieert meer zelfsturing door en

⁵⁵ *Lean* is een managementfilosofie die gericht is op het bewerkstelligen van een lerende organisatie. Met behulp van het herontwerpen van werkprocessen kan een organisatie afwegingen maken welke stappen nodig zijn voor het realiseren van een product, resultaat of dienst. De behoefte van de klant, wet- en regelgeving, risicoafdekking etc. spelen daarbij een rol. Het streven van de managementfilosofie is dat op een kritische wijze naar werkprocessen kijken een onderdeel van de organisatiecultuur wordt.

verantwoordelijkheid bij managers en medewerkers. Ook hier wordt ICT ter ondersteuning ingezet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de digitale dienstverlening op het gebied van HRM.

Wij constateren dat het college de herinrichting van de overheadorganisatie grondig heeft voorbereid, wat bijdraagt aan de kans van slagen van de transitie. Het college hanteert veronderstellingen over wat nodig is om de doelmatigheid te bevorderen. Bijvoorbeeld: standaardisering draagt bij aan duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden; dit draagt bij aan de doelmatigheid. De onzekerheid over of deze veronderstellingen kloppen kan een risico inhouden voor het doelbereik van de transitie Overhead. Standaardisatie kan op gespannen voet staan met het uitgangspunt van het college dat de overhead het primair proces optimaal en efficiënt moet ondersteunen. In de plannen is niet uitgewerkt wat *optimale* ondersteuning precies inhoudt; de overheadcapaciteit vormt hiervoor het vaste uitgangspunt (de norm). Dit zien wij als een risico voor het bereiken van de doelen van de transitie. Ook zien wij het risico dat de besparing vooruit loopt op het doelmatiger maken van de overheadorganisatie.⁵⁶ Als de doelmatigheidsverbetering niet tijdig wordt gerealiseerd kan dit gevolgen hebben voor de kwaliteit van de producten en diensten van de overheadorganisatie en de mate waarin zij het primair proces hiermee ondersteunen.

d) Verbetering rolinvulling door de organisatie

De verschillende taken en verantwoordelijkheden van de organisatieonderdelen worden duidelijker belegd, zo stelt het college. De overheadorganisatie moet de rol oppakken die bij zijn taakveld hoort; het ondersteunen van het primair proces. En het primair proces moeten kaders die er zijn naleven en niet zelf overheadtaken gaan uitvoeren die bij de overheadorganisatie zijn belegd. Er wordt binnen de overheadorganisatie een onderscheid gemaakt tussen het strategisch niveau (de Bestuurs- en Concernstaf), tactisch niveau en uitvoerend niveau (beide de Interne Bedrijven). Dit moet leiden tot een betere rolinvulling door de overheadorganisatie en tot een versterking van de strategische rol door de BCS. Op een aantal terreinen is de ontwikkeling naar een meer strategische rolinvulling een nadrukkelijk aandachtspunt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bedrijfsvoeringsterrein *Human resource Management* (HRM). Van alle onderdelen wordt gevraagd om te werken vanuit het uitgangspunt dat de gemeente één organisatie is. Voor de kolom Financiën en Control betekent dit bijvoorbeeld dat het creëren van een gemeentebrede blik van controllers een belangrijk speerpunt is in de transitie. Om de bedrijfsvoering op meer strategische en integrale wijze aan te sturen worden er drie concernmanagers aangesteld (resp. informatie- en procesmanagement, financiën en control en HRM). De drie concernmanagers zijn enerzijds verantwoordelijk voor advisering aan de algemeen directeur, de concerndirectie en het college en anderzijds voor de functionele aansturing van de medewerkers die werkzaam zijn op hun bedrijfsvoeringsterrein. De concernmanagers moeten een belangrijke rol invullen in de concernsturing op de bedrijfsvoering.

⁵⁶ Gemeente Utrecht (versie 18 augustus 2011). *Procesontwerp organisatievernieuwing periode 2011-2013*; Gemeente Utrecht (25 november 2011). *Aangepaste Uitgewerkte planning van 'onderop'*.

Het verduidelijken van taken en verantwoordelijkheden is een belangrijke eerste stap voor een betere rolinvulling door de organisatie. Ook de komst van de concernmanagers kan, bij een goede rolinvulling, ertoe bijdragen dat het concerndenken ingang vindt. Maar de realisatie van de gedragsverandering en de andere rolinvulling, die een primaire oriëntatie op het concern in plaats van het eigen organisatieonderdeel inhoudt, vergt een lange adem. Wij signaleren het risico dat de gedragsverandering en andere rolinvulling op de achtergrond raakt zodra de harde kant van de reorganisatie is gerealiseerd; de structuurverandering en besparing. Dit kan gevolgen hebben voor het behalen van het doel van de transitie Overhead, de optimale ondersteuning van het primair proces.

e) Verbeteren van het kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen.

Het college hanteert als uitgangspunt voor de overhead dat deze het primair proces optimaal en efficiënt moet ondersteunen. Met betrekking tot de twee bedrijfsplannen die wij beoordeelden (Financiën en Control en HRM) constateren wij dat is opgenomen wat specifiek per overheadfunctie verbeterd moet worden. De prestaties die hiervoor geleverd gaan worden zijn benoemd. Wij geven hier een voorbeeld uit het bedrijfsplan Financiën en Control (FenC): uit de probleemanalyse komt onder andere naar voren dat de ambtelijke organisatie, het college en de raad onvoldoende grip ervaren op de financiële middelen. Onderdeel van dit probleem is dat de financiële sturing binnen de gemeente is ingericht om de dienstensturing te ondersteunen. Het college wil de stap maken van dienstensturing naar concernsturing. De maatregelen die worden ingezet om dit te realiseren zijn bijvoorbeeld: het verbeteren van de inrichting van de begroting, het aanpassen van de financiële spelregels, het verbeteren van de financiële administratie en managementinformatie, het opstellen van kaders op het gebied van financiën. Deze maatregelen moeten ervoor gaan zorgen dat de organisatie, maar ook het college en de raad beter kunnen sturen op de financiële middelen.

Een risico dat wij zien is dat de beoogde resultaten van de in te zetten maatregelen in de bedrijfsplannen die wij beoordeelden niet altijd voldoende zijn uitgewerkt. FenC is hierbij beter uitgewerkt dan HRM, maar ook hier is nog verbetering mogelijk. In het voorbeeld dat we hierboven noemen is bijvoorbeeld niet scherp uitgewerkt wanneer de financiële spelregels, de administratie en managementinformatie en de kaders zodanig zijn geoptimaliseerd dat de financiële sturing kan worden uitgeoefend zoals gewenst.

Het knelpunt van de interne verrekeningen tussen het primair proces en de Dienst Ondersteuning wordt deels verholpen. Voor een aantal diensten, zoals begeleiding van Concerninkoop bij aanbestedingstrajecten, worden de kosten nog steeds intern verrekend.⁵⁷ In het verleden is gebleken dat dit systeem de ambtelijke organisatie veel tijd en energie kost en dat het een drempel kan vormen voor het primair proces om gebruik te maken van de diensten en producten van de Dienst Ondersteuning,

⁵⁷ Gemeente Utrecht (12 oktober 2012). *Powerpointpresentatie: presentatie stuurgroep 12 oktober kaders*; Besluit Directie bedrijfsvoering (12 oktober 2012). *Project Interne Verrekeningen*.

waardoor soms dubbel werk wordt uitgevoerd. Het systeem van interne verrekeningen zien wij als een mogelijke belemmering voor het bereiken van het doel: 'optimale ondersteuning door de overhead van het primair proces'. Deels blijft namelijk het risico bestaan dat de systematiek een drempel vormt voor het primair proces om gebruik te maken van de ondersteuning door de overhead. Het college heeft geen beheersmaatregelen genomen voor dit risico. De organisatie heeft wel onderzocht hoe het intern verrekenen eenvoudiger kan worden gemaakt, zodat het medewerkers minder tijd kost.⁵⁸

3.3.4 Sturing, sturingsinformatie en het risicomanagement van de transitie Overhead

Het college van B&W stuurt op de voortgang van de transitie Overhead en spant zich in om de sturingsinformatie hiervoor op orde te krijgen en te houden. Het ontbreken van indicatoren voor de doelstelling 'het verbeteren van het kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen' belemmert een doelgerichte sturing op de gehele transitie Overhead. Aan risicomanagement geeft het college tot op heden onvoldoende vorm en inhoud, wat een bedreiging vormt voor het bereiken van de doelen van de transitie.

Sturing transitie Overhead

Wij constateren dat het college stuurt op de voortgang (realiseren van prestaties) van de meerledige doelstelling:

- ◆ Besparen en doelmatigheid: de besparing moet gerealiseerd worden door een reductie van het aantal medewerkers. Hier is enerzijds een reorganisatie voor nodig en anderzijds moet het werk op een andere wijze worden georganiseerd. Het herontwerpen van werkprocessen is hier een belangrijke maatregel bij. Het college stuurt op het realiseren van randvoorwaarden die nodig zijn om de reorganisatie uit te kunnen voeren, zoals het ontwerpen van de organisatiestructuur, het aanpassen van het sociaal statuut en de voorbereiding van de plaatsingsprocedure. Deze zijn opgenomen in het *Procesontwerp organisatievernieuwing periode 2011-2013*.⁵⁹ De programmaorganisatie en de concerndirectie sturen op de voortgang van de uitvoering van het procesontwerp.
- ◆ Verbeteren van het kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen: in de bedrijfsplannen is per overheadkolom beschreven welke maatregelen nodig zijn om de kolom beter te laten functioneren en werkprocessen doelmatiger uit te voeren. De concerndirectie heeft inmiddels een uitvoeringsprogramma opgesteld voor de uitvoering van deze maatregelen.⁶⁰ De algemeen directeur gaf aan dat de concerndirectie scherp wil gaan sturen op het uitvoeringsprogramma zodat de veranderingsprocessen en – projecten niet alleen worden opgestart maar ook worden afgerond.

⁵⁸ Gemeente Utrecht (12 oktober 2012). *Powerpointpresentatie: presentatie stuurgroep 12 oktober kaders*.

⁵⁹ Gemeente Utrecht (18 augustus 2011). *Procesontwerp organisatievernieuwing periode 2011- 2013. Aangepaste Uitgewerkte planning van 'onderop'* (25 november 2011).

⁶⁰ Gemeente Utrecht (september 2012), *Programmaplan bedrijfsvoering versie 2.2*

Er staan besparingen gepland in 2012 (EUR 5,5 miljoen netto). Deze moeten worden gerealiseerd vóórdat de reorganisatie is uitgevoerd. De concerndirectie heeft besloten dat de besparing die gepland staat voor 2012 gerealiseerd moet worden door "laag hangend fruit te plukken", zoals bijvoorbeeld het niet opvullen van bestaande vacatures en natuurlijk verloop.⁶¹ Het bedrag is verdeeld over de diensten. Aan hen is meegegeven dat zij de besparingen zoveel als mogelijk op structurele wijze moeten realiseren op de overheadformatie en niet op andere budgetten. De diensten hebben voorstellen ingediend die tezamen bijna de geplande besparing van 5,5 miljoen EUR bedragen. Bijna alle besparingen worden gerealiseerd op overheadformatie en zijn deels structureel en deels incidenteel, zo blijkt uit gesprekken die wij voerden. De concerndirectie wijkt met deze werkwijze af van de aanpak: besparen door doelmatiger werken. De besparingen in 2012 zijn immers niet gerealiseerd door doelmatiger te werken. Dit betekent overigens niet dat op de langere termijn het doel besparen door doelmatiger te werken niet meer bereikt kan worden. Wij beoordelen deze wijze van sturen dan ook niet als problematisch, maar wel als een risico omdat het doelmatiger werken mogelijk op de achtergrond verdwijnt zodra de besparing is gerealiseerd (zie paragraaf 3.3.3). Het is van belang dat het college start met het uitvoeren van de bedrijfsplannen en het organiseren van voldoende capaciteit hiervoor, om de doelmatigheidsverbeteringen daadwerkelijk te realiseren.

Sturingsinformatie transitie Overhead

Wij constateren dat de sturingsinformatie over de realisatie van de norm, de besparing en de reductie van de overheadformatie is verbeterd ten opzichte van wat in de doorlichting van Berenschot werd geconstateerd. Gesprekspartners gaven aan dat deze verbetering is bewerkstelligd doordat het college de medewerkers (functies) die in de overhead werkzaam zijn in beeld heeft, er eenduidige functiebeschrijvingen zijn opgesteld, er afspraken zijn gemaakt over een eenduidige wijze van budgetteren van loonkosten en het personeelsregistratiesysteem gekoppeld is aan de financiële administratie waardoor informatie over personeelskosten beschikbaar is. Gesprekspartners gaven ook aan dat is afgesproken binnen de organisatie dat alleen HRM-medewerkers de bevoegdheid hebben om gegevens in te voeren of te muteren in het personeelsregistratiesysteem. Dit moet de eenduidigheid van registreren van personeel bevorderen. Het naleven van de gemaakte afspraken en volgen van procedures blijft van belang voor de betrouwbaarheid van de informatie.

Eerder constateerden we dat het college voor de meer kwalitatieve doelstelling 'verbeteren van het kwaliteitsniveau op een aantal bedrijfsvoeringsterreinen' geen indicatoren heeft geformuleerd. Dit belemmert een doelgerichte sturing op de transitie Overhead. Op dit moment gebruiken de algemeen directeur en de programmamanager informatiebronnen zoals bijvoorbeeld kwartaalrapportages van de Dienst Ondersteuning, de snelheid van afhandeling van facturen en van taken in 'mijn facilitair bedrijf' en verhalen van medewerkers over hoe zij de voortgang van de transitie ervaren. Wij zien hier een risico: door het ontbreken van een goede uitwerking van het doel – verbeteren van het kwaliteitsniveau – in resultaatindicatoren

⁶¹ Concerndirectie (21 december 2101). *Besluit verdeling taakstelling overhead 2011/2012*.

is het lastig om periodiek te analyseren of de ingezette maatregelen leiden tot de gewenste kwaliteitsverbetering van de overhead.

Risicomanagement transitie Overhead

Wij beoordelen het risicomanagement voor de transitie Overhead als onvoldoende. Wij constateren dat de risico-inventarisatie hiaten bevat. De beheersmaatregelen die het college formuleerde voor de risico's die het wél identificeerde passen over het algemeen bij de risico's.

Kijken wij naar de risico's die het college inventariseerde, dan constateren wij dat het eenzijdig risico's heeft geïdentificeerd voor de planning en het proces voor het halen van de planning van de eerste fase van de transitie (de fase tot aan de reorganisatie). De organisatie heeft nauwelijks risico's voor doelbereik geïdentificeerd. In onderstaande tabel 3.6 zijn de door het college gesignaleerde risico's en geformuleerde beheersmaatregelen opgenomen.

Tabel 3.6 Risico-inventarisatie door het college van de transitie Overhead

Gesignaleerd risico	Beheersingsmaatregel
a Onvoldoende ondersteunende capaciteit transitie manager. Hierdoor kan de planning bedrijfsplannen/plaatsingsprocedure in gevaar komen.	Extra capaciteit organiseren (intern en/of extern)
b Samenwerking tussen mensen die met de transitie Overhead bezig zijn is mogelijk niet optimaal: dubbel werk, te weinig afstemming, coördinatie omslachtig.	Verduidelijken van rollen en delen van informatie
c Er wordt veel verwacht van het management en de medewerkers terwijl hun positie ook bedreigd wordt.	Integrale management development visie/ ondersteuning vanuit BCS en loopbaancentrum Extra ondersteuning management
d Onduidelijkheid over genomen besluiten geeft onnodige verwarring.	Beslissingen verschillende overleggen vastleggen
e Door strakke planning kan participatie medewerkers in gedrag komen. Hierdoor ontstaat het risico dat het een 'blauwe' reorganisatie wordt zonder echte ontwikkeling of vernieuwing.	Op onderdelen van de bedrijfsplannen medewerkers vragen om input, goed en veel communiceren en starten met leantrajecten die langer lopen.
f Als de Centrale Ondernemingsraad meer tijd nodig heeft kan de planning in gevaar komen	De Centrale Ondernemingsraad vroeg in het proces meenemen en betrekken in de plannen.
g Toenemend aantal bezwarenprocedures en rechtzaken van personeelsleden op het gebied van functiewaarderingen, beoordelingen, plaatsingen op geschiktheid en ontslag: te weinig juridische capaciteit om binnen planning op te vangen, weerstand onder personeel kan zich vertalen in ziekte en daarmee in de kwaliteit en kwantiteit van de output van de organisatie, verlies van collegialiteit, wegvloeiende kwaliteit.	Extra capaciteit organiseren voor de bezwaarschriften, prominente rol voor vertrouwenscommissie, mogelijkheid mediation in bedrijfszorgpakket onderzoeken, opstellen operationeel communicatieplan, goede instructie plaatsingscommissie zodat er weinig fouten worden gemaakt.
h Voor plaatsingen op geschiktheid zijn RGW-	Iedereen een RGW beoordeling, trainen van

	beoordelingen nodig ter onderbouwing. Bijna de helft van de medewerkers heeft vorig jaar geen beoordeling gehad. Daarnaast bieden de beoordelingen meestal onvoldoende houvast voor een oordeel over geschiktheid.	betrokkenen op een zorgvuldig proces, monitoren voortgang.
i	Vastlopen CAO-onderhandelingen. Vakbonden kunnen overleg opschorten waardoor de planning in gevaar kan komen.	Inwinnen juridisch advies, voorbereiding topmanagement op stakingen. Als kans grotere wordt in overleg treden met betreffend overlegorgaan.
j	Eerdere reorganisaties laten zien dat het lastig is om goede plaatsingscommissieleden te vinden. Ook kost het veel tijd om een plaatsingscommissie samen te stellen.	Sluiten raamovereenkomst. Overleg OR invulling plaatsingscommissie. Poule van voorzitters maken.
k	Medewerkers komen in een plaatsingstraject vóórdat hun werkzaamheden door verbeterlagen overbodig zijn geworden	De mogelijkheid tot pre-overplaatsbaarheid is gecreëerd. Als in het reorganisatieproces in een vroeg stadium duidelijk is dat een bepaalde functie op termijn komt te vervallen, kan een medewerker worden geplaatst op die tijdelijke functie. Dit biedt de organisatie de ruimte om een balans te vinden tussen verbeteren en besparen.
l	Onvoldoende sturing op het LEAN-project waardoor het doel 'besparen' naar de achtergrond dreigt te raken.	Programmering en prioritering van Leantrajecten.
m	Tegenvallende resultaten van het realiseren van de financiële taakstelling overhead	Verkenning ambtelijke onderzoeksrichtingen zoals het meenemen van personele materiële kosten, het inzetten van de materiële overhead, verlagen van de streefnorm, normeren van de ondersteunende functies in het primair proces, het herijken van de bruto/netto trajecten en inboeken volledige loonsommen personeelsbudget 2012.

Bronnen: Gemeente Utrecht (versie 1 maart 2012). *Risico-inventarisatie op de haalbaarheid van de planning voor de totstandkoming van de bedrijfsplannen overhead en het daaropvolgende plaatsingsproces*. Gemeente Utrecht (juni 2012). *Notitie Invulling taakstelling Overhead vanaf 2013*.

In september 2012 werd het Programmaplan Bedrijfsvoering vastgesteld. Hierin is ook het voornemen vastgelegd om het risicomanagement op het terrein van de bedrijfsvoering op een meer systematische manier op te pakken.⁶²

⁶² Gemeente Utrecht (september 2012). *Programmaplan Bedrijfsvoering*. Het voornemen is dat voorafgaande aan de verschillende projecten die worden uitgevoerd een risicoanalyse plaatsvindt, dat er maandelijks over de risico's wordt gerapporteerd en dat er halfjaarlijks een actualisatie van de risicoanalyse zal plaatsvinden. Aangegeven wordt dat bij de analyse de kans, de impact en de nabijheid van het risico wordt meegewogen, en dat beheersmaatregelen zullen worden benoemd.

Op basis van gesprekken die wij voerden met medewerkers uit de overhead en onze eigen analyse (zie paragraaf 3.3.3) signaleren wij risico's voor het bereiken van de doelen. Risico's die medewerkers noemden zijn:

- ◆ het risico dat de concerndirectie er niet in slaagt om de ambtelijke organisatie aan te sturen volgens de uitgangspunten van concernsturing. De transitie Overhead vraagt veel verandering van gedrag en houding van medewerkers. Dit vereist een sterke ambtelijke topstructuur die op eenduidige wijze stuurt op de organisatie en daarin een voorbeeldfunctie inneemt voor de gewenste concernsturing. In het verleden is gebleken dat de concerndirectie hier moeite mee had.
- ◆ het risico dat managers onvoldoende tijd en kennis hebben om de nieuwe rol van manager in te vullen. De organisatievernieuwing vraagt volgens het college om een andere rolopvatting van leidinggevend. Het college heeft die nieuwe rolopvatting beschreven in het managementprofiel.⁶³ Gesprekspartners lezen in dit profiel een sterke verschuiving van de uitvoering van bedrijfsvoeringstaken van de overheadorganisatie naar de managers, zoals de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het verzuimbeleid.
- ◆ het risico dat er onvoldoende capaciteit wordt vrijgemaakt om de plannen breed te implementeren in de organisatie. De uitvoering van de aanpak van transitie Overhead brengt extra werkzaamheden met zich mee. Veel gesprekspartners gaven aan dat er heel veel energie zit in de organisatie. De bereidheid om extra werk te verzetten om de transitie Overhead voor elkaar te krijgen is groot. Dit blijkt echter wel gepaard te gaan met een hoge werkdruk, die door een aantal gesprekspartners als te hoog wordt bestempeld. Een nog langere periode met zo'n hoge werkdruk wordt door de gesprekspartners als niet realistisch beschouwd.

Risico's die wij zien zijn:

- ◆ het risico op het ontstaan van 'verborgen overhead'. Het gevaar bestaat dat medewerkers in het primair proces in de praktijk overheadtaken uitvoeren;
- ◆ het risico over de onzekerheid van de aannames over de omvang van de overheadorganisatie en –functies. Het kan zijn dat de op de benchmark gebaseerde inschatting van de omvang van de overhead(functies) in de praktijk onvoldoende is om het primair proces optimaal te ondersteunen;
- ◆ het risico van de negatieve effecten van de interne verrekeningssystematiek. Het gevaar bestaat dat de systematiek een drempel vormt voor het primair proces om gebruik te maken van de diensten en producten van de overhead.

Wij constateren dat de organisatie voor alle risico's die wèl zijn gesignaleerd een beheersmaatregel heeft geformuleerd en dat deze beheersmaatregelen over het algemeen aansluiten op de kern van het risico dat beheerst moet worden (zie tabel 3.6). Een voorbeeld is de maatregel "vastleggen van beslissingen van de verschillende overleggen" om het risico op onduidelijkheid over genomen besluiten weg te nemen. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de besluiten centraal worden vastgelegd, toegankelijk zijn en dat er steeds naar wordt teruggegrepen. Een voorbeeld van een beheersmaatregel die wij als onvoldoende beoordelen is 'verduidelijken van rollen en het delen van informatie' om het risico op onvoldoende samenwerking tussen de

⁶³ Gemeente Utrecht (versie 26 oktober 2011). *Managementprofiel Gemeente Utrecht*.

bedrijfsvoeringsterreinen te beheersen. Juist het verbeteren van de samenwerking vormt een grote uitdaging voor de ambtelijke organisatie. Door hier onvoldoende tijd en aandacht voor in te ruimen ontstaat het risico dat er straks wel een nieuwe inrichting is van de overheadorganisatie (structuur), maar dat de onderdelen niet beter zijn gaan samenwerken (gedrag). Ook zien we dat de organisatie een aantal onderzoeksrichtingen achter de hand heeft voor het geval dat de besparing van EUR 15 miljoen niet volledig wordt gerealiseerd met de huidige maatregelen.

4 TRANSITIE INKOOP

4.1 INLEIDING

Transitie Inkoop

Onder 'inkoop' verstaan wij het proces gericht op het bij externe aanbieders betrekken van de goederen en diensten die nodig zijn voor het continueren van de bedrijfsvoering. Bij de gemeente gaat dit om bijvoorbeeld kantoorbenodigdheden, voertuigen, softwareapplicaties, advies van deskundigen, maar ook werk dat wordt uitbesteed, etc.

De gemeente heeft zich in het kader van de organisatievernieuwing ten doel gesteld te besparen op inkoop (inclusief inhuur externen). De beoogde besparing is over de jaren verdeeld en loopt op tot EUR 15 miljoen structureel vanaf 2014 (zie kader 4.1).

Kader 4.1 Besparingsopdracht inkoop

	2011	2012	2013	2014
Structurele verhoging	+ 8	+ 4	+ 1,5	+ 1,5
Cumulatief	8	12	13,5	15

Bedragen in EUR miljoen; Bron: concept *Contourenschets Inkoop* (december 2011).

Deze besparing op de inkoop wil het college bewerkstelligen door gemeentebreed te sturen op inkoop, door de inkooporganisatie anders in te richten en te professionaliseren, en door een concernbreed inkoopstelsel in te voeren.

Beoordelingskader Rekenkamer

In dit onderzoek gingen wij na of het aannemelijk is dat het college de doelen van de transitie Inkoop bereikt. Wij zijn nagegaan of het college:

- ♦ deugdelijk heeft onderbouwd dat met de gekozen maatregelen de beoogde resultaten kunnen worden bereikt en dat er (geen contra-) indicaties zijn dat de maatregelen in de praktijk leiden tot een positief resultaat.
- ♦ doelgericht stuurt op het bereiken van de doelen van de transitie; over de hiervoor benodigde sturingsinformatie beschikt; en de kansen en belemmeringen voor doelbereik in beeld heeft en hier op inspeelt (risicomanagement).

Voor het onderzoek hebben wij alle relevante gemeentelijke documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd, waaronder een groepsgesprek met direct betrokken medewerkers bij inkoop (zie bijlage 2 en 3). Naar aanleiding van de ambtelijk wederhoor voerden wij een extra gesprek en bestudeerden wij extra documenten om de bevindingen te kunnen actualiseren.

In paragraaf 4.2 formuleren wij onze bevindingen over de transitie Inkoop. In paragraaf 4.3 lichten wij deze toe.

4.2 BEVINDINGEN TRANSITIE INKOOP

Op basis van ons onderzoek naar de transitie Inkoop komen wij tot de volgende bevindingen.

BEVINDINGEN

- ◆ Het college heeft voor de transitie Inkoop een goed onderbouwd, samenhangend en gedragen maatregelenpakket geformuleerd waarmee het, als de maatregelen adequaat worden uitgevoerd, de belemmeringen voor een doelmatige inkooppraktijk kan aanpakken.
- ◆ Het belangrijkste risico voor het halen van de doelen is onvoldoende sturing door het college en de concerndirectie op de naleving van de interne regelgeving en het bewerkstelligen van de professionalisering van de organisatie.
- ◆ Het college en de concerndirectie sturen onvoldoende op realisatie van de transitie Inkoop. De concerndirectie heeft veel aandacht voor de realisatie van de financiële taakstelling, maar het heeft lang geduurd voor er een besluit lag over de wijze waarop de taakstelling van EUR 15 miljoen wordt gerealiseerd. De ambtelijke top heeft lange tijd minder aandacht gegeven aan de professionalisering van de inkooporganisatie: noodzakelijke besluitvorming over de professionalisering bleef achter. Er zijn tot op heden geen betekenisvolle indicatoren voor de professionalisering geformuleerd, en de risico's voor de transitie Inkoop zijn onvoldoende in beeld (risicomanagement). Het college heeft voor aanvang van de transitie zelf aangegeven sturing door de top één van de cruciale voorwaarden is van een verbetering in de gemeentelijke inkoop.

4.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

4.3.1 *Probleemanalyse inkoop*

Wij beoordelen de probleemanalyse die aan de transitie Inkoop ten grondslag ligt als gedegen. Wij baseren dit oordeel op de volgende argumenten:

- ◆ Er liggen verschillende, onderling eenduidige, analyses van de problemen op het terrein van inkoop;
- ◆ Het beeld dat uit de verschillende probleemanalyses naar voren komt wordt herkend en gedeeld door medewerkers van de gemeente die wij spraken.

De kern van de probleemanalyse wordt gevormd door de externe *Doorlichting inkoop* die door Berenschot is uitgevoerd (november 2010).⁶⁴ Deze bevat een analyse van de inkoop en inkooporganisatie van de gemeente Utrecht. Berenschot heeft in dit kader ondermeer een vergelijking gemaakt met andere, vergelijkbare gemeenten. Uit de analyse wordt duidelijk dat de gemeente Utrecht twee kansen mist:

- 1 De gemeente maakt onvoldoende gebruik van de marktmacht die zij in potentie heeft doordat er versnipperd wordt ingekocht. Bundeling van inkoop via

⁶⁴ Berenschot (16 november 2010). *Doorlichting Inkoop: conclusies en aanbevelingen, bijlagen* (anonieme versie).

raamcontracten en het beter benutten van concurrentie maakt besparingen mogelijk.

- 2 De gemeente is onvoldoende kritisch op de noodzaak van inkopen, waardoor onnodige inkopen worden gedaan. Wordt beter nagedacht over de aard en omvang van de behoefte dan wordt minder of anders ingekocht, wat leidt tot besparingen.
- De gemeente koopt nu nog te vaak te duur in en er worden producten of diensten ingekocht die de gemeente niet nodig heeft of waarvan een minder duur alternatief ook toereikend was geweest. In onderstaand kader 4.2 worden enkele voorbeelden uit de doorlichting van Berenschot aangehaald.

Kader 4.2 Voorbeelden Berenschot van versnipperde inkoop

- ◆ De gemeente Utrecht koopt 15% van het totale inkoopvolume via raamcontracten. De grotere gemeenten in Nederland realiseren volgen Berenschot 37% binnen raamcontracten. Als concreet voorbeeld geeft Berenschot de inkoop van uitzendkrachten: de gemeente besteedde in 2009 EUR 74,9 miljoen aan uitzendkrachten. Hiervan vond 35 % plaats via 10 leveranciers, de overige 65 % via de overige 1103 leveranciers. In een workshop met medewerkers van de gemeente werd ingeschat dat er 5% besparing mogelijk is op de inkoop van uitzendkrachten door het benutten van raamcontracten en 10% door kritische zelfreflectie bij de specificatie van de behoefte.
- ◆ De gemeente heeft circa 600 software applicaties in gebruik. Diverse daarvan betreffen volgens Berenschot doublures met (marginale) specifieke aanpassingen voor een dienst. Uit een workshop werd duidelijk dat er minstens 100 dubbelingen zijn.

Bron: Berenschot (16 november 2010), *Doorlichting Inkoop*.

Uit de analyse van Berenschot blijkt dat achter de gemiste kansen een aantal met elkaar samenhangende knelpunten schuilgaan. Uit de aanwezigheid van een gemeentelijk inkoopbeleid en een "zeer volwassen" afdeling Concerninkoop (COIN) maakt Berenschot op dat er sprake is van een beweging richting een verdere inkoopprofessionalisering.⁶⁵ Maar de ontwikkeling is gestokt, zo constateert Berenschot. Oorzaken zijn:

- ◆ Er is onvoldoende aansturing vanuit het concern op inkoop. Dit werkt op de volgende manier door:
- ◆ Het *commitment* van de totale organisatie aan het gezamenlijke inkoopbeleid is onvoldoende. Inkoopbeleid wordt in de praktijk onvoldoende uitgevoerd door de diensten.
- ◆ De inkooporganisatie is versnipperd en de autonomie van diensten is groot. Zo is de inkoopcoördinatie binnen de gemeentelijke organisatie compleet verschillend en vrijblijvend ingericht, ontbreekt een goede structuur en samenhang tussen de inkoopdeskundigen op verschillende plekken binnen de organisatie en kan de inhoudelijke samenwerking en ontwikkeling van het inkoopvak veel beter.

⁶⁵ Berenschot hanteert in de doorlichting een inkoopontwikkelingsmodel waarin besparingspotentieel is gekoppeld aan professionalisering. Om de strategische mogelijkheden van inkoop ten volle te kunnen benutten zijn het succesvol afsluiten van raamcontracten en een strakke integrale regie op inkoopprocessen volgens Berenschot noodzakelijke stappen in het professionaliseringsproces. Zie: Berenschot (16 november 2010). *Doorlichting Inkoop*, p. 4-5 en 23.

- ◆ Er zijn knelpunten in het inkoopproces, zoals problemen bij het eenduidig registreren van inkoopuitgaven en het vergaren van kwalitatief goede informatie over inkopen die door de gemeente worden gedaan.

Wij bespraken de probleemanalyse op het terrein van inkoop niet alleen met medewerkers van de gemeente die betrokken zijn bij de transitie en COIN, maar ook tijdens een groepsgesprek met een aantal inkopers en medewerkers uit het primaire proces die recent bij een inkoopprocedure betrokken zijn geweest. In deze gesprekken werd het in de doorlichting geschetste beeld bevestigd. Daarnaast constateren wij dat de kansen en knelpunten die Berenschot in zijn doorlichting ziet, stroken met de uitkomsten van eerder onderzoek naar inkoop door de gemeentelijke organisatie (zie kader 4.3).

Kader 4.3 Eerdere analyses van het gemeentelijke inkoopbeleid

De Rekenkamer Utrecht heeft eerder onderzoek gedaan naar externe inhuur – een specifieke vorm van inkoop – door de gemeentelijke organisatie, namelijk in 2005 en 2008. Hieronder geven wij enkele voorbeelden van bevindingen uit het onderzoek *Betrokken van buiten – wordt gevolgd* (2008):

- ◆ Bureau Aanbestedingen (sinds 2009 opererend onder de naam COIN), probeert al jaren een professionaliseringsslag in de gemeentelijke organisatie te bewerkstelligen op het terrein van inkoop, met het oogmerk een doelmatiger en doeltreffender inkoop te realiseren. Via de jaarlijkse *Rapportage aanbestedingsbeleid* worden bijvoorbeeld aanbevelingen gedaan om gemeentebrede inkoopscans te gaan uitvoeren die kansen in beeld brengt om efficiënter en slagvaardiger in te kopen, een aanbestedingskalender op te stellen die een waarborg vormt voor een strategische inkoop, en de oprichting van portfoliomanagement voor bepaalde productsegmenten zodat de markt strategischer kan worden benaderd.
- ◆ De Rekenkamer constateerde in 2008 dat er onvoldoende kaders zijn en zicht is op het terrein van externe inhuur. De kaders zijn beperkt en wat er is wordt maar beperkt nageleefd door de diensten. Door de organisatie zelf (o.a. dienstcontrollers en het hoofd van het Bureau Aanbestedingen) werd aangegeven dat de inkoopfunctie binnen de gemeente versterkt kon worden. De Rekenkamer beval destijds aan een concernbreed kader voor inkoop te formuleren, gericht op een doelmatige en doeltreffende uitvoering van alle onderdelen van het inkoop/inhuurproces: afweging, aanbesteding, begeleiding en evaluatie.

Naar aanleiding van de eerdere signalen zijn door de gemeentelijke organisatie acties ondernomen (bijvoorbeeld het traject Verbetering Inkoopproces en de sturing op de omvang van externe inhuur). Uit de bevindingen van Berenschot maken wij op dat de eerder geconstateerde problemen hardnekkig zijn.

4.3.2 Doelstellingen transitie Inkoop

De doelstelling is helder, sluit aan op de probleemanalyse en is deels uitgewerkt in indicatoren en streefwaarden. Indicatoren en streefwaarden voor de professionalisering van de inkooporganisatie, een cruciaal onderdeel van de transitie, ontbreken. Dit vormt een risico voor een doelgerichte transitie van de inkooporganisatie, omdat het een effectieve bijsturing belemmert.

Doelen die zijn geformuleerd in de concept *Contourenschets Inkoop* zijn:⁶⁶

- ◆ sturing op de inkoop vanuit concern;
- ◆ professionalisering van de inkooporganisatie;
- ◆ beter benutten van de marktmacht;
- ◆ zelfreflectie bij inkoopbehoeften;
- ◆ vereenvoudiging en uniformering van het inkoopproces;
- ◆ realiseren van een structurele besparing op de inkoop.

Aan deze doelen is één meetbare indicator en streefwaarde gekoppeld, namelijk de taakstelling van EUR 15 miljoen. Hiermee is de structurele besparing op inkoop inzichtelijk. Maar doordat de overige doelen niet concreet zijn uitgewerkt in indicatoren en streefwaarden, kan niet goed worden gevolgd of de besparing wordt gerealiseerd door de concernsturing, professionalisering, het benutten van de marktmacht, meer zelfreflectie en/of een verbeterd inkoopproces. Het risico bestaat dat de besparing in de praktijk wordt afgewenteld op het primaire proces – waardoor de externe prestaties van de gemeente afnemen – zonder dat de raad dit kan constateren en hierop kan bijsturen.

Wij constateren dat de onderbouwing van de geformuleerde streefwaarde (een besparing van EUR 15 miljoen op inkoop) deels inzichtelijk is, en deels niet. Van dat deel waarvan de onderbouwing inzichtelijk is beoordelen wij de inschatting als zorgvuldig en aannemelijk (zie kader 4.4).

Kader 4.4 Onderbouwing besparingspotentieel

In de doorlichting van november 2010 kwam Berenschot in eerste instantie op een besparingspotentieel van EUR 8,3 miljoen in 2014. Deze inschatting is gebaseerd op een analyse van inkoopgegevens over 2008. Berenschot heeft besparingskansen ingeschat die mogelijk zijn door bundeling op verschillende inkoopsegmenten. Hierbij zijn een aantal stappen gezet:

- 1 Medewerkers van de gemeente Utrecht die betrokken zijn bij inkoop in een bepaald segment hebben tijdens een workshop het besparingspotentieel ingeschat;
- 2 Deskundigen van Berenschot hebben de inschatting getoetst;
- 3 Waar beschikbaar, is de inschatting getoetst aan besparingscijfers van andere gemeenten.

Berenschot noemt de inschatting zelf "reëel en wellicht zelfs behoudend". Naast besparingen leidt inkoopprofessionalisering en verbeterde grip volgens Berenschot ook tot de inkoop van kwalitatief betere producten. Bijvoorbeeld door de realisering van inkoop die aansluit bij andere gemeentelijke beleidsdoelen (inschakeling Utrechtse werklozen, realiseren van duurzame inkopen of het betrekken van het Utrechtse midden- en kleinbedrijf), of doordat raamcontracten en de monitoring daarvan leiden tot verbeterde naleving van afspraken door leveranciers.

Nadat de doorlichting was afgerond, is een aanvullende analyse door Berenschot uitgevoerd op basis van de gemeentelijke inkoop over 2010. Op basis hiervan is het totale besparingspotentieel naar boven toe bijgesteld: EUR 15 miljoen. Voor de categorieën waar Berenschot eerst een besparingspotentieel van in totaal EUR 8,3 miljoen verwachtte, is het besparingspotentieel naar beneden toe gecorrigeerd tot EUR 8,1 miljoen. Daarnaast ziet Berenschot nu mogelijkheden voor besparingen op ondermeer grond-, weg- en waterbouw, niet aanbestedingsplichtige inkopen en inhuur van in totaal circa EUR 7,5 miljoen. In het document wordt niet aangegeven waar de inschatting van deze extra besparingsmogelijkheden op is gebaseerd. Wij hebben dan ook niet kunnen beoordelen hoe de ophoging van het besparingspotentieel is

⁶⁶ Gemeente Utrecht, transitimanager Inkoop (8 december 2011). Concept *Contourenschets Inkoop*.

onderbouwd. In een begeleidende interne mededeling van COIN wordt aangegeven dat er binnen de gemeentelijke organisatie discussie was over de juistheid van de cijfers en dat Berenschot stelt dat ze zuiver en integer zijn opgesteld.⁶⁷

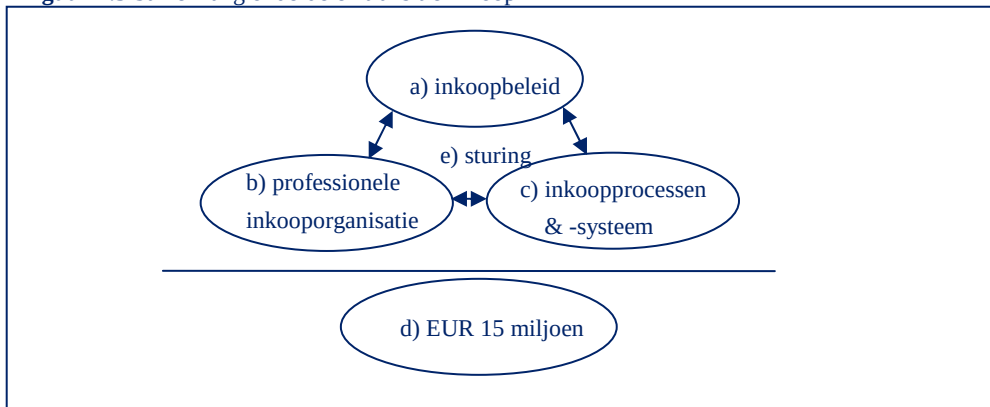
4.3.3 Maatregelen transitie inkoop

Om de doelen van de transitie Inkoop te realiseren heeft de concerndirectie vier maatregelen geformuleerd:⁶⁸

- a het formuleren en implementeren van een nieuw inkoopbeleid;
- b de inrichting van een professionele inkooporganisatie;
- c het inrichten van effectieve en efficiënte inkoopprocessen en een inkoopstelsel;
- d het realiseren van een financiële taakstelling.

Belangrijke voorwaarde die door de concerndirectie wordt benoemd is centrale sturing op de gemeentelijke inkoop. De verschillende maatregelen kunnen in een figuur ten opzichte van elkaar worden geplaatst (zie figuur 4.5).

Figuur 4.5 Samenhang onderdelen transitie Inkoop



Deze figuur is een bewerking van concept *Contourenschets inkoop* (8 december 2011), aldaar p. 5.

In de concept *Contourenschets Inkoop* wordt aangegeven dat de verschillende onderdelen met elkaar verbonden zijn en voorwaardenscheppend zijn voor de besparing op inkoop. De onderlinge relaties kunnen als volgt worden geformuleerd: het uniforme, gemeentebrede Inkoopbeleid (a) is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende professionele inkooporganisatie (b), maar ook voor de invoering van uniforme inkoopprocessen en een inkoopstelsel (c) omdat beide onderdelen er in hoofdlijnen in zijn vastgelegd. Tegelijkertijd is bijvoorbeeld de inkooporganisatie afhankelijk van de inkoopprocessen en het inkoopstelsel om zijn rol te kunnen spelen en speelt andersom de inkooporganisatie een belangrijke rol bij de inrichting van de processen en het benutten van de informatie uit het inkoopstelsel. Op gebruik en naleving van alle onderdelen moet worden gestuurd

⁶⁷ Dienst Ondersteuning, Concerninkoop (19 mei 2011). Interne mededeling. *Quick scan Berenschot inkoop*.

⁶⁸ Gemeente Utrecht (7 september 2011). *Inkoopbeleid gemeente Utrecht*, met bijlagen: *Verdiepingsnotitie werkwijze tenderboard*, *Verdiepingsnotitie werkwijze vaststellen aanbestedingsstrategie met de startnotitie*.

door de concerndirectie (e). Het samenspel tussen de verschillende onderdelen moet gezamenlijk leiden tot de besparing van EUR 15 miljoen (d).

Wij beoordelen het maatregelenpakket en de visie op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de transitie Inkoop als doordacht: de vier onderdelen van de transitie sluiten ieder voor zich aan op verschillende aspecten van de probleemanalyse, en gezamenlijk sluiten ze aan op alle onderdelen van de probleemanalyse. Met de belangrijke rol voor centrale sturing op het geheel lijkt de concerndirectie een belangrijke les uit de doorlichting van Berenschot te hebben geleerd. Wij signaleren ook risico's. Deze hangen samen met de individuele maatregelen, maar door de onderlinge samenhang en afhankelijkheid vormen ze vaak ook een risico voor het totaalpakket waarmee de doelen van de transitie moeten worden bewerkstelligd. Hieronder lichten wij de maatregelen en de risico's die wij daarbij zien nader toe.

a Nieuw inkoopbeleid

Het nieuwe, aangescherpte inkoopbeleid moet een gemeentebreed kader gaan vormen voor inkoop. Op hoofdlijnen bevat het een beschrijving van taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen in het inkoopproces op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Het inkoopbeleid moet de basis vormen voor sturing vanuit het concern op inkoop en de aanpak van de versnipperde inkoop en inkooporganisatie.

Wij constateren dat deze maatregel kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van de transitie Inkoop, omdat een eenduidig, gemeentebreed inkoopbeleid tot op heden ontbrak. Wij signaleren het risico dat een vastgesteld inkoopbeleid niet daadwerkelijk wordt nageleefd door de organisatie. Ook in het verleden zijn pogingen gedaan een gemeentebreed inkoopbeleid vast te stellen en te implementeren, maar er bleef veel autonomie van de diensten en de naleving werd onvoldoende getoetst. Beheersing van dit risico, zo is in het verleden gebleken, vereist voorbeeldgedrag en stevige sturing (controlerend en handhavend) door de top van de organisatie. Het belang hiervan werd ook aangegeven in gesprekken die wij voerden met medewerkers van de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij inkoop. Ook in het nieuwe inkoopbeleid en de uitwerking hiervan is niet beschreven hoe de controle op naleving en de eventuele sanctionering er uit ziet.

b Inrichting van een professionele inkooporganisatie

De professionalisering van de inkooporganisatie en de sturing hierop moet gaan bestaan uit verschillende onderdelen, waarvan wij hieronder de belangrijkste noemen:

- ♦ *Tenderboard.* De tenderboard, gevormd door de concerndirectie en het hoofd van COIN, moet zorgen voor concernsturing op de gemeentelijke inkoop. De tenderboard kan voorafgaand aan de inkoop de naleving van het inkoopbeleid door de organisatie afdwingen, en zelfreflectie door de organisatie op inkoop bewerkstelligen. Ook ziet de tenderboard eventueel mogelijkheden tot nadere bundeling. Een belangrijk instrument voor de tenderboard is de inkoopkalender waarin de organisatie verplicht alle geplande aanbestedingen met een geschatte waarde boven de EUR 100.000 moet opnemen. Voor de aanbestedingen die de tenderboard als strategisch aanmerkt, moet de organisatie in de vorm van een

startnotitie vastleggen welke aanbestedingsstrategie gevolgd gaat worden, wat de gunningcriteria zijn en welke besparing naar verwachting gerealiseerd gaat worden. Voldoet de startnotitie niet aan de eisen van de tenderboard, dan wordt deze teruggestuurd en moet de organisatie een verbeterslag maken. Op basis van de inkoopgegevens uit 2010 schatten wij in dat van de bij COIN bekende aanbestedingstrajecten een kleine 10% van het aantal langs de Tenderboard zou moeten zijn gegaan als de regel toen zou gelden, en dat de totale gezamenlijke geraamde waarde van dit deel een kleine 80% van de totaal was.⁶⁹

- ◆ *Productgroepen.* De concernbrede productgroepen, opgebouwd rondom inkoopsegmenten en onder verantwoordelijkheid van één productgroepeigenaar, moet versnippering van de inkooporganisatie verkleinen en de zelfreflectie over de inkoop door de organisatie verbeteren. Gebundelde inkoop via één concernbrede productgroep moet het mogelijk maken de marktmacht te benutten die de gemeente in potentie heeft. De productgroepeigenaar, afkomstig uit de lijnorganisatie met de meeste kennis over de productgroep of met de hoogste inkoopuitgaven op het terrein van de productgroep, is verantwoordelijk voor het in kaart brengen van alle te verwachten inkoop binnen zijn productgroep, waarbij hij zijn oor te luisteren moet leggen bij de bestellers, ook de bestellers die buiten het eigen organisatieonderdeel van de productgroepeigenaar zitten. De Bestuurs- en concernstaf (BCS) gaat de productgroepeigenaren functioneel aansturen. In het vastgestelde *Inkoop procesvoorstel implementatieplan* zijn 18 potentiële productgroepen gedefinieerd. De invoering van de productgroepen zal gefaseerd gebeuren, waarbij een tijdelijk aangestelde implementatiemanager de leiding heeft. Vóór 1 november 2013 moeten alle productgroepen zijn gestart.
- ◆ *Inkoopfunctie binnen de organisatie.* Het streven is dat het aantal inkopers wordt beperkt. De integraal resultaatverantwoordelijke managers worden verantwoordelijk voor deze inperking, waarbij zij geen kaders meekrijgen voor de reductie en de tijd waarin dit moet worden gerealiseerd. Hoe de inkoopfunctie er precies komt uit te zien gaat per productgroep bepaald worden. Zo is het denkbaar dat er binnen een productgroep met veel relatief kleine contracten een decentrale inkoper komt, terwijl in het geval van een productgroep met vooral contracten boven de EUR 100.000 wordt gekozen voor het betrekken van kennis over het Hoe-inkopen bij de tactische inkopers van COIN.

Er is inmiddels een vastgesteld *Inkoop procesvoorstel Implementatiefase* (19 september 2012) met een planning van de deelprojecten waaruit de professionalisering gaat bestaan.

⁶⁹ Exacte informatie over het deel van de gemeentelijke inkoop dat via de inkoopkalender langs de Tenderboard komt is op dit moment niet voorhanden. De verklaring hiervoor is dat de inkoopkalender (geplande aanbestedingen boven de EUR 100.00) op dit moment nog niet is gekoppeld aan de meldingenadministratie (aanbestedingen boven de EUR 10.000) van COIN. Daarbij komt dat ook de meldingenadministratie van COIN nog niet compleet is (zo blijkt bijvoorbeeld uit het accountantsonderzoek van 2011). Wij maakten een inschatting op basis van rapportage *Aanbestedingsbeleid 2010*. Hierbij zijn we uitgegaan van de drempelwaarde van EUR 91.000 waarboven openbaar moet worden aanbesteed i.p.v. EUR 100.000; de grenswaarde die voor de tenderboard geldt.

Wij constateren dat de professionalisering van de inkooporganisatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan de doelen van de transitie Inkoop, omdat de maatregelen aansluiten bij knelpunten en achterliggende oorzaken die uit de probleemanalyse blijken, bijvoorbeeld de versnippering van de inkooporganisatie. Wij signaleren wel het risico dat de professionalisering niet plaatsvindt zoals gepland. Met name de keuze om weinig kaders mee te geven voor de inbedding van de inkoopfunctie in de organisatie zien wij als een risico voor het tegengaan van de versnipperde inkoop en de professionalisering (zie kader 4.6).

Kader 4.6 Uitwerking Inkoopfunctie in het Implementatieplan

In een conceptversie van het implementatieplan, stammend uit mei 2012, was het plan dat er een beperkt aantal inkopers in het primair proces zou komen. In combinatie met de productgroepen zou dit moeten bijdragen aan het verkleinen van de versnippering van de inkoop en de inkooporganisatie, en het vergroten van de zelfreflectie van de organisatie. Het aantal van tussen de 800 en 2.700 medewerkers van de gemeentelijke organisatie dat betrokken is bij inkoopactiviteiten zou op deze manier worden gereduceerd tot 26 fte aan inkopers die als hoofdtak inkoop hebben.⁷⁰ Deze inkopers zouden onder de verantwoordelijkheid van COIN komen te staan. In het vastgestelde *Inkoop procesvoorstel Implementatiefase* zijn de kaders veel minder helder:

- ◆ Er geen kaders zijn meegegeven aan de integraal resultaatverantwoordelijk managers voor het terugdringen van het aantal tot inkoop bevoegde medewerkers. Zo is er in het implementatieplan geen tijdpad geformuleerd waarbinnen de managers deze opgave moeten realiseren en is niet vastgelegd dat zij bijvoorbeeld een onderbouwd plan voor de inkoop van hun organisatie onderdeel moeten opstellen (zoals dat bijvoorbeeld wél voor de productgroepen gaat gebeuren).
- ◆ De inrichting van de inkooporganisatie gaat per productgroep plaatsvinden. De achterliggende gedachte hiervan is dat het inkoopvak per productgroep verschilt.

Belangrijkste argument voor deze keuze is gebrek aan draagvlak in de organisatie, zo blijkt uit het implementatieplan. Zo wordt aangegeven dat de overtuiging dat inkopen een apart vak is, niet wijdverbreid is en dat er getwijfeld wordt aan of het Hoe en Wat van inkoop wel gescheiden kan worden.

De Rekenkamer beoordeelt het als goed dat het transitieteam het oor te luisteren heeft gelegd bij de organisatie, maar wij hebben zelf ook een ander verhaal gehoord. In een groepsgesprek dat wij voerden op het gebied van inkoop bleek ons dat de vakmensen uit het primair proces (het WAT) in het begin soms weerstand ervoeren als zij gingen samenwerken met mensen van inkoop (het HOE), maar in de loop van het proces ervoeren zij het samen optrekken als versterkend: wederzijds hielden de betrokkenen elkaar scherp bij het doorlopen van een inkoopproces.

Uitvoering van de plannen voor inkoop betekent een inperking van de bestaande autonomie op het gebied van inkoop. In de uitvoering van de plannen zal medewerking daarom niet altijd van harte gaan. Gezien de belangrijkste oorzaken voor de problemen op het gebied van inkoop – gebrek aan *commitment* aan een concernperspectief op inkoop in de organisatie en een gebrek aan sturing – vormt het ontbreken van heldere kaders een risico omdat het de mogelijkheden tot sturing vanuit de ambtelijke top belemmert.

⁷⁰ Zie het concept *Implementatieplan Inkoop* (30 mei 2012).

Daarnaast signaleren wij als risico voor de gemeentebrede professionalisering dat de tenderboard zich beperkt tot de grote aanbestedingen (EUR 91.000 plus). Tachtig procent van de aanbestedingen ligt onder dat bedrag; ook daarvoor is stellingname vereist vanuit de ambtelijke top met betrekking tot de doelmatigheid (zelfreflectie, etc.).

c Inrichten van inkoopprocessen en implementatie van een verplicht inkoopstelsel (ICT-applicatie)

De geprofessionaliseerde inkooporganisatie moet gaan werken volgens vaste inkoopprocessen waarbij, afhankelijk van de waarde en het belang van de inkoop, medewerkers met de juiste kennis, taken, en verantwoordelijkheden betrokken moeten worden. Voorbeelden van dergelijke rollen zijn die van productgroepeigenaar, inkoop, COIN met zijn expertise op het gebied van inkoop en contractmanagement en de tenderboard (zie de beschrijving hierboven). Daarnaast komt er een gemeentebreed inkoopstelsel waarvan de organisatie verplicht gebruik moet maken. Het inkoopstelsel biedt enerzijds, via het benutten en managen van afgesloten mantelcontracten, de mogelijkheid de marktmacht te vergroten, en anderzijds levert het sturingsinformatie.

Wij constateren dat deze maatregel kan bijdragen aan het bereiken van de doelen van de transitie inkoop omdat het aansluit bij knelpunten en achterliggende oorzaken die uit de probleemanalyse naar voren komen, bijvoorbeeld de versnipperde inkoop, knelpunten in het inkoopproces, en de gebrekkige kwaliteit van de gemeentelijke inkoopgegevens. Wij signaleren wel het risico op het niet naleven of gebruiken van de vastgelegde inkoopprocessen en het inkoopstelsel, met als mogelijk gevolg dat de benutting van de marktmacht niet optimaal is en dat de sturingsinformatie niet op orde is. Beheersing van dit risico vereist stevige sturing door de top van de organisatie (controle en handhaving) op gebruik van de vastgelegde processen en systemen.

d Realiseren van de financiële taakstelling

De besparingen die worden gerealiseerd dankzij de sturing, de professionalisering van de inkooporganisatie, de benutting van de marktmacht en de zelfreflectie moet leiden tot lagere gemeentelijke uitgaven aan inkoop. Deze voordelen moeten voor zover mogelijk worden geboekt op de taakstelling om de EUR 15 miljoen te realiseren.

Wij zien twee risico's voor het realiseren van de taakstelling op inkoop.

- ♦ Een risico voor de planning en doelbereiking van de transitie door de spanning tussen de besparingsdoelstelling en de professionalisering. De plannen voor de professionalisering van de inkooporganisatie zijn gekoppeld aan een tijdsplan voor de realisatie van de financiële taakstelling. Een belangrijk deel van de besparingen is in de beginperiode van de looptijd van de organisatievernieuwing gepland (zie ook kader 4.1 in de inleiding). Het zal enige tijd duren voordat professionalisering door onder meer ontwikkeling en implementatie van de nieuwe inkooporganisatie zijn vruchten afwerpt. Op welk moment de professionalisering precies welke besparing mogelijk maakt is niet door het college geconcretiseerd. De organisatie verwacht *quick wins* te kunnen behalen door via een snel te realiseren zelfreflectie bijvoorbeeld de inkoop van externe inhuur op korte termijn behoorlijk te kunnen

terugdringen. In de ambitieuze planning zit een risico ingebakken: lopen de realisatie van de taakstelling en de professionalisering niet zoals verwacht en vallen de *quick wins* tegen, dan moet óf de planning worden bijgesteld (de tijd nemen voor de professionalisering en realisatie van besparingen op een later tijdstip accepteren), óf er moeten meer *quick wins* worden gevonden.

- ◆ Een risico op een tegenvallend besparingsresultaat door een veranderende markt. In de tweede plaats zien wij het risico dat het besparingspotentieel door professionalisering tegenvalt. Het besparingspotentieel is een inschatting die op een bepaald moment (najaar 2010) is gemaakt op basis van kennis van de toenmalige markt van vraag en aanbod. De prijs die de gemeente moet betalen voor producten, diensten of werken hangt niet alleen af van de professionaliteit van de eigen inkooporganisatie, maar ook van de situatie op de markt. De inschatting van het besparingspotentieel op de verschillende inkoopsegmenten beoordelen wij als goed, maar is gedaan in 2011. Eventuele veranderingen in de markt en de consequentie voor het structurele karakter van de taakstelling zijn in de transitie niet meegenomen en hierin is ook niet voorzien.

4.3.4 *Sturing, sturingsinformatie en het risicomanagement van de transitie Inkoop*

Wij constateren dat de concerndirectie onvoldoende stuurt op de transitie Inkoop. Ook het risicomanagement is onvoldoende, wat een bedreiging vormt voor het halen van de doelen van de transitie; een professionele inkooporganisatie en het hierdoor besparen op inkoop.

Sturing op transitie Inkoop

Wij beoordelen de sturing op de uitvoering van de transitie Inkoop als onvoldoende. De concerndirectie heeft veel aandacht besteed aan het realiseren van de financiële taakstelling die aan de transitie is gekoppeld. De afgelopen anderhalf jaar heeft de concerndirectie verschillende scenario's langs gehad voor de wijze waarop de EUR 15 miljoen concreet kan worden bespaard op inkoop (zie kader 4.7). Ieder van de langsegekomen scenario's heeft voor- en nadelen.

Kader 4.7 Verschillende scenario's voor realisatie van EUR 15 miljoen

In eerste instantie was het de bedoeling om te besparen *door* professionalisering, waarbij de besparing achteraf op inhoud ingeboekt zou moeten worden.⁷¹ Aan deze benadering bleek het bezwaar te kleven dat er langere tijd onzekerheid is óf de taakstelling wel wordt gerealiseerd.⁷² Er is vervolgens voor gekozen om een tweesporen model te gaan doorlopen: besparen *en* professionaliseren, waarbij de besparingen vóóraf werden opgelegd aan de diensten door verlaging van de budgetten die aan inkoop zijn gerelateerd. De professionalisering van de inkooporganisatie zou het vervolgens mogelijk moeten maken om de

⁷¹ Een belangrijke aanwijzing hiervoor is bijvoorbeeld beslispunt 8 van het concernbesluit over het *Inkoopbeleid Gemeente Utrecht* van oktober 2011: "De CD bevestigt nogmaals dat verdeling van de bezuiniging niet op basis van een "eerlijke" taakstelling maar op basis van de inhoud moet gebeuren."

⁷² Bezwaren zijn: er is vooraf geen zekerheid over het realiseren van de taakstelling; er wordt nog onvoldoende precies genoeg gebudgetteerd, er blijft steeds discussie over waar een besparing op wordt geboekt, er is een negatieve prikkel (hoe slimmer men inkoopt hoe minder budget). Zie de *Aanvulling op de contourenschets Inkoop* (februari 2012).

taakstelling te realiseren door besparing op inkoop. Vervolgens bleek dat de verwachte besparingen onvoldoende onderbouwd waren. Gevolg was dat per april 2012 EUR 6.8 miljoen kon worden ingeboekt, en dat de rest van de taakstelling (oplopend van ruim EUR 5 miljoen in 2012 tot ruim EUR 8 miljoen per 2014) nog moest worden gevonden.⁷³ Er is toen voorgesteld om de overgebleven opgave in de vorm van een taakstelling door te vertalen naar de diensten, gebaseerd op een analyse van de inkoop over de afgelopen drie jaar 2009-2011. Dit deel van de taakstelling is als stelpost ingeboekt. In het *Inkoop procesvoorstel implementatiefase* wordt aangegeven dat dit weliswaar geen schoonheidsprijs verdient, maar dat uit gesprekken die zijn gevoerd in de voorbereiding van het implementatieplan blijkt dat er op dit moment niets anders op zit.⁷⁴ Uiteindelijk is door de concerndirectie besloten voor deze variant te gaan (besluit 4 juli 2012). Overigens blijft er ruimte bestaan om te gaan schuiven met de taakstelling tussen de organisatieonderdelen: zo kan de analyse van de gemeentelijke inkoop over 2012 leiden tot aanpassingen in de verdeling van de inkooptaakstelling.

De concerndirectie heeft er lang over gedaan om te komen tot een keuze over de wijze waarop de EUR 15 miljoen concreet gerealiseerd gaat worden. Gevolg was dat de organisatie lang geen kader meekreeg en de taakstelling lang boven de organisatie heeft "gehangen". Daarmee zijn mogelijk kansen op besparingen gemist.

Ondertussen bleef de sturing op de professionalisering lange tijd achter. Concept besluiten en eventuele aanvullingen daarop lagen er vanaf december 2011; het uiteindelijke besluit over de wijze waarop de professionalisering gaat plaatsvinden is eind september 2012 genomen.⁷⁵ Gevolg van deze trage besluitvorming is dat de opbouw van de nieuwe inkooporganisatie traag van de grond komt, zo werd ook in gesprekken met bij de inkoop betrokken medewerkers aangegeven. Positief is wel dat men in de organisatie (met name vanuit COIN en het transitieteam) bezig is gebleven met de planvorming over de professionalisering.

Wij constateren dat de concerndirectie 'verzandt' in bestaande knelpunten. Een belangrijk deel van de problemen waar de organisatie tijdens de uitwerking van de transitie Inkoop tegenaan loopt, zijn nu juist de problemen die het college in het

⁷³ Concerndirectie (19 april 2012). Concept-besluit *Taakstelling inkoop*.

⁷⁴ Gemeente Utrecht (september 2012). *Inkoop procesvoorstel Implementatiefase*: "De angel wordt gehaald uit het besparingsvraagstuk door het bedrag, oplopend tot EUR 15 miljoen per 2014, als taakstelling te verdelen over de huidige diensten." Bezwaren tegen deze variant zijn: de kans bestaat dat de taakstelling in de organisatie wordt doorgezet en uiteindelijk te koste gaat van het primair proces, bijvoorbeeld doordat taken niet, of minder worden gedaan, in plaats van dat de taakstelling wordt gerealiseerd door professionalisering van de inkoop.

⁷⁵ Het nieuwe *Inkoopbeleid Gemeente Utrecht* (september 2011) is niet vastgesteld door de raad, met als gevolg dat bijvoorbeeld een aanpassing van drempelbedragen – een noodzakelijke basis voor de opbouw van de nieuwe inkooporganisatie – tot op heden niet formeel is bekrachtigd. De *Contourenschets Inkoop* uit december 2011 is niet vastgesteld door de concerndirectie. Van de concept *Aanvulling contourenschets Inkoop voor CD-besluitvorming* (29 februari 2012) is alleen het besluit over de wijze waarop de taakstelling ingeboekt gaat worden vastgesteld. Een concept *Implementatieplan Inkoop* (mei 2012) is niet vastgesteld. Uiteindelijk is op 26 september 2012 het *Inkoop procesvoorstel Implementatiefase* vastgesteld.

kader van de transitie Inkoop en de organisatieontwikkeling als geheel wil aanpakken, namelijk:

- ◆ het technische probleem van o.a. het budgetteren;
- ◆ de gebreken in de informatievoorziening;
- ◆ het gebrek aan *commitment* en concerndenken op het gebied van inkoop.

Wij constateren dat er met betrekking tot Inkoop tot op heden geen opvolging lijkt te zijn gegeven aan een belangrijke les die het verleden leert, namelijk het grote belang van stevige sturing op implementatie van het gemeentelijk inkoopbeleid en de naleving en gebruik hiervan. De concerndirectie heeft bovendien de kans laten liggen om een voorbeeld te stellen en een heldere lijn ten aanzien van de professionalisering van de inkoop uit te zetten. Het risico van het ontbreken van concernsturing in de top is dat dit door medewerkers als 'vrijbrief' wordt ervaren om te blijven zoeken naar ruimte om de inkoopbehoeften per afdeling/organisatieonderdeel te verwezenlijken. Hierdoor worden kansen om gezamenlijk gebundeld in te kopen niet gegrepen en wordt de zelfreflectie onvoldoende geprikkeld.

Wij constateren dat een belangrijk sturingsmiddel in deze context ontbreekt. In de aanpak die de concerndirectie heeft vastgesteld in september 2012 speelt het handhaven van regels en het eventuele sanctioneren wanneer de regels niet worden nageleefd geen rol.⁷⁶ Uit de probleemanalyse kwam naar voren dat gebrek aan handhaving van de afspraken één van de oorzaken was van de onvoldoende professionalisering van de gemeentelijke inkoop.

Sturingsinformatie transitie Inkoop

De gebrekkige sturingsinformatie vormt op dit moment een belemmering voor een doelgerichte sturing op de professionalisering van de inkooporganisatie. Een eerste punt is het ontbreken van indicatoren die iets kunnen zeggen over de mate waarin de inkooporganisatie beter functioneert (de kwalitatieve doelstelling van de transitie): hierdoor ontstaat het risico op éézijdige sturing (zie ook *Doelstellingen*). Een tweede knelpunt vormt de tijdige, juiste en betrouwbare informatie over inkoop. Uit documenten en gesprekken komt naar voren dat dit nog steeds een probleem is. De kwaliteit van de basisgegevens over inkopen in het financiële systeem is bijvoorbeeld onvoldoende om snel een betrouwbare inkoopscan te maken: facturen worden daarvoor nog te vaak op verkeerde of algemene posten geboekt. Op dit moment moet de financiële administratie nog handmatig worden gecontroleerd om een voldoende betrouwbare inkoopscan te kunnen maken.⁷⁷ De verwachting is dat het nieuwe inkoopstelsel een beter zicht op de inkoop mogelijk gaat maken en daarmee ook de informatie oplevert om zowel operationeel, tactisch en strategisch te kunnen gaan sturen op inkoop (zie ook kader 4.7). Selectie en implementatie van dit stelsel is een tijdrovend traject: naar verwachting is het stelsel begin 2014 in de lucht. Tot die tijd moet sturing plaatsvinden op basis van suboptimale informatie. Overigens vindt de organisatie ook binnen de oude systemen nog steeds mogelijkheden tot verbetering.

⁷⁶ Zie Gemeente Utrecht (september 2012). *Inkoop procesvoorstel Implementatiefase*

⁷⁷ In het *Implementatieplan Inkoop* (mei 2012) wordt aangegeven dat COIN in het voorjaar van 2012 handmatig de gegevens van 16.000 crediteuren in 2011 controleert op de relatie tussen crediteur en productgroep. Op basis van deze slag kunnen bijvoorbeeld kansen voor verdere bundeling worden gesignaleerd.

Zo is de meldingenadministratie van COIN inmiddels gekoppeld aan de financiële verplichtingenadministratie.

Het plan is om bij de Bestuurs- en Concernstaf een beperkte hoeveelheid capaciteit vrij te maken om namens de concernmanager financiën en control het inkoopbeleid op strategisch niveau te kunnen monitoren en zonodig signalen te geven ten behoeve van bijsturing. Deze functie moet nog worden ingericht.⁷⁸ Tijdelijk wordt er een implementatiemanager aangesteld die de invoering van de productgroepen moet leiden.

Risicomanagement transitie Inkoop

Wij beoordelen het risicomanagement van het college op het terrein van de transitie Inkoop als onvoldoende. De risico-inventarisatie bevat hiaten. De beheersmaatregelen die zijn geformuleerd beoordelen wij als onvoldoende.

Kijken wij naar de risico's die als zodanig in beeld zijn, dan constateren wij dat gemeente een aantal belangrijke risico's heeft geïnterpreteerd (zie kader 4.8),

Kader 4.8 Risico-inventarisatie door het college voor de transitie Inkoop

Risico	Beheersmaatregel
Onvoldoende inboekbaarheid van de besparingsdoelstelling	Uitwerken systematiek met het Kerncontrollersoverleg
Geen zicht op de precieze omvang en positionering van de huidige formatie van de inkoop bij de diensten waardoor mogelijkheden voor besparingen op de overhead niet te bepalen zijn.	Aansluiten bij werkzaamheden werkgroep Labeling Overhead
Onvoldoende informatie over besluiten, gevolgen en betrokkenheid van belanghebbenden door de latere start van de transitie.	Opstarten uitgebreide communicatie
Capaciteitsproblemen bij COIN en diensten voor inbreng in transitiesporen door toenemende werkdruk bij invoeren nieuwe werkwijzen.	Opknippen uitwerkingen in hapklare brokken met spreiding van inzet.
Het nieuwe inkoopbeleid genereert extra taken bij COIN die niet in de financiering zijn voorzien.	De benodigde formatie onderbouwen.
Tactische inkoop is benoemd als verplichte adviesdienst wat kan overkomen als belangenverstrengeling, wat de beoogde werking kan het nieuwe inkoopbeleid kan belemmeren.	Voorstellen maken.

Bron: concept *Contourenschets Inkoop*

De analyse bevat hiaten. Uit gesprekken met medewerkers en onze eigen analyse (zie paragraaf 4.3.3) kwamen een aantal risico's naar voren die niet in de documenten worden benoemd. Een risico dat door medewerkers is genoemd is:

⁷⁸ Gemeente Utrecht (30 mei 2012), *Implementatieplan Inkoop*

- ◆ het risico dat de implementatie van de professionalisering van de inkooporganisatie niet succesvol verloopt. De professionalisering moet plaatsvinden in een spanningsveld van verschillende belangen. Zowel COIN als de productgroepeigenaren moeten in dit spanningsveld hun rol vinden en krijgen.

Belangrijke risico's die wij zien zijn:

- ◆ het risico op onvoldoende sturing door de concerndirectie op de naleving van de interne regelgeving en het bewerkstelligen van de professionalisering van de organisatie;
- ◆ het risico van een tegenvallend besparingsresultaat door een veranderende markt.

Bij de risico's die in de documenten zijn geïdentificeerd, zijn beheersmaatregelen geformuleerd. De geformuleerde beheersmaatregelen beoordelen wij als onvoldoende: zij staan niet in verhouding tot de kans dat het risico zich voordoet en de impact die het in dat geval heeft op het doelbereik van de transitie Inkoop. Voorbeelden zijn de maatregel die is geformuleerd voor het risico dat de inboekbaarheid van de besparingstaakstelling onvoldoende blijkt te zijn, en de maatregel die is geformuleerd voor het risico van het laten betalen voor inkoopadvies door COIN (zie kader 4.9).

Kader 4.9 Risico's voor de inboekbaarheid en de beheersing hiervan

Eén van de risico's die in de concept *Contourenschets* Inkoop wordt genoemd is de inboekbaarheid van de besparingen op inkoop. De aanpak die wordt genoemd ter beheersing van dit risico is dat met het kerncontrollersoverleg een systematiek uitgewerkt gaat worden. Wij beoordelen de beheersmaatregel als onvoldoende aansluitend bij de complexiteit en de potentiële impact van dit risico. Uit gesprekken werd duidelijk dat dit risico is opgebouwd uit verschillende onderdelen;

- ◆ Het technisch inboeken van besparingen op inkoop (budgetteren): inkoop moet worden teruggevonden in de begrotingen en het financieel systeem. Complicatie is het grote aantal grootboekrekeningen waarop inkoop kan worden geboekt en het niet eenduidig hanteren hiervan door de gemeentelijke organisatie. Om de besparingen te kunnen inboeken moet de systematiek op orde zijn.
- ◆ De lokalisering van een gerealiseerde besparing op inkoop: een voordeel op inkoop kan niet automatisch op de taakstelling inkoop worden geboekt. Soms komt het ten gunste van andere posten. Een voorbeeld zijn de besparingen die op het terrein van facilitaire dienstverlening worden gerealiseerd door de verhuizing naar het stadskantoor. Deze besparingen zijn al ingecalculeerd bij de verhuizing. Om de taakstelling te kunnen realiseren moeten er voldoende besparingen ten gunste van de taakstelling worden gerealiseerd.
- ◆ De mentaliteit binnen de gemeentelijke organisaties: voordat een besparing kan worden geboekt moet deze eerst worden gerealiseerd. Er zit echter een prikkel in het systeem die als negatief kan worden ervaren: hoe slimmer men inkoopt, hoe meer men bespaart, hoe meer budget wordt uitgenomen. In documenten en gesprekken wordt aangegeven dat het risico bestaat dat de organisatie hierdoor niet gedreven is te zoeken naar voordelen op het terrein van inkoop.

Inmiddels is de inboekbaarheid geen risico meer, maar een daadwerkelijk probleem (zie hierboven bij sturing).

Een tweede risico dat wordt genoemd in de concept-*Contourenschets* is dat betaald moet worden voor advies door tactische inkoop van COIN. Dit kan worden ervaren als belangenverstrengeling zo stelt het document. Als beheersmaatregel wordt geformuleerd dat het risico expliciet moet worden gemaakt en er

voorstellen moeten worden geformuleerd. Wij constateren dat Berenschot in de doorlichting al een beheersmaatregel voorstelt, namelijk om COIN niet te laten factureren voor adviesdiensten op het gebied van tactische inkoop. Wordt het risico realiteit en weerhoudt facturering door COIN de organisatie van het tijdig betrekken van COIN bij aanbestedingen, dan worden kansen voor een meer strategische inkoop gemist (bijvoorbeeld bundeling, beter aanwenden van concurrentiepositie of het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van inkoop). Het niet of laat betrekken van COIN (Bureau Aanbestedingen) heeft zich in het verleden vaak voorgedaan.

Als illustratief voor de gebreken in het risicomanagement beschouwen wij de wijze waarop de concerndirectie heeft gereageerd op de problemen bij het realiseren van de financiële taakstelling: de aandacht is eenzijdig gericht op de financiële doelen en er is onvoldoende aandacht geweest voor de noodzakelijke sturing op de professionalisering (zie hierboven bij sturing).

5 TRANSITIE WIJKGERICHT WERKEN

5.1 INLEIDING

Transitie Wijkgericht werken

In het collegeprogramma *Groen, open en sociaal* definieert het college 'wijkgericht werken' als het streven om op het niveau van wijken en buurten beleid uit te voeren dat aansluit bij de behoefte. Om zicht te krijgen op deze behoefte wil de gemeente inwoners, ondernemers en externe professionals in de wijk betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van plannen en maatregelen. Omdat de vragen en problemen die spelen per wijk of buurt kunnen verschillen vereist het volgens het college van de organisatie een integrale werkwijze en een gedifferentieerde en flexibele inzet van mensen en middelen.

De gemeente heeft zich in het kader van de transitie Wijkgericht werken ten doel gesteld om zowel de interactie tussen de wijken en de gemeentelijke organisatie als de interne samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie te verbeteren.⁷⁹ Aan de transitie Wijkgericht werken is geen besparingsdoelstelling gekoppeld. Wel moet de dienst Wijken bezuinigen.

Beoordelingskader Rekenkamer

In dit onderzoek gingen wij na of het aannemelijk is dat de gemeente de doelen van de transitie Wijkgericht werken bereikt. Wij zijn nagegaan of het college:

- ◆ deugdelijk heeft onderbouwd dat met de gekozen maatregelen de beoogde resultaten kunnen worden bereikt en dat er (geen contra-) indicaties zijn dat de maatregelen in de praktijk leiden tot een positief resultaat.
- ◆ doelgericht stuurt op het bereiken van de doelen van de transitie; over de hiervoor benodigde sturingsinformatie beschikt; en de kansen en belemmeringen voor doelbereik in beeld heeft en hier op inspeelt (risicomanagement).

Voor het onderzoek hebben wij alle relevante gemeentelijke documenten bestudeerd en hebben wij gesprekken gevoerd (zie bijlage 2 en 3). Naar aanleiding van de ambtelijk wederhoor is er een aanvullend gesprek gevoerd met hoofd Dienst Wijken.

In paragraaf 5.2 formuleren wij onze bevindingen. In paragraaf 5.3 lichten wij deze toe.

⁷⁹ Wij hanteren consequent de titel 'transitie Wijkgericht werken'. De gemeente zelf heeft het ook wel over de 'Versterking wijkgericht werken' of 'Vernieuwing Wijkgericht werken'.

5.2 BEVINDINGEN TRANSITIE WIJKGERICHT WERKEN

Op basis van ons onderzoek naar de transitie Wijkgericht werken komen wij tot de volgende bevindingen.

BEVINDINGEN

- ◆ Het college heeft voor de transitie Wijkgericht werken onvoldoende in beeld gebracht welke concrete problemen het wil oplossen. Het is onvoldoende duidelijk op welke gebieden de gemeente beter moet presteren en meer resultaten kan behalen door wijkgerichter te werken. De probleemanalyse schiet op dit punt tekort en ook de doelen zijn onvoldoende concreet uitgewerkt. Het college zet wel maatregelen in om de transitie te bewerkstelligen, maar door de gebrekkig uitgewerkte probleemanalyse en doelformulering kan niet worden vastgesteld in hoeverre deze maatregelen voldoende zijn om de ambities te realiseren.
- ◆ Het risicomanagement ten aanzien van de transitie Wijkgericht werken is onvoldoende. De risico-inventarisatie bevat hiaten en de beheersmaatregelen die het college formuleert voor de risico's die het wel signaleert zijn weinig concreet.
- ◆ De gebreken in de probleemanalyse en doelstelling belemmeren een doelgerichte sturing op de transitie.

5.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

5.3.1 *Probleemanalyse wijkgericht werken*

Op basis van de documentanalyse en de gesprekken die wij voerden constateren wij dat er geen scherpe, samenhangende probleemanalyse ten grondslag ligt aan de transitie Wijkgericht werken. Als in documenten het wijkgericht werken ter sprake komt, wordt aangegeven dat de gemeente al lang wijkgericht werkt, dat er al veel goed gaat, maar dat er ook verbetermogelijkheden zijn. Dit is ook de teneur van de gesprekken die wij voerden. Het college geeft echter geen samenhangende en voldoende concrete toelichting op:

- ◆ wat er goed gaat en wat beter moet in de interactie met de wijk of buurt;
- ◆ hoe de samenwerking binnen het gemeentelijke organisatie de interactie met de wijk of buurt bevordert of belemmert;
- ◆ en hoe dat doorwerkt in het leveren van (suboptimale) prestaties en maatschappelijke resultaten.

Het college noemt wel concrete voorbeelden om het maatschappelijk belang van de transitie Wijkgericht werken te benoemen, zoals: de huisvesting van een roeivereniging, de plaatsing van een openbaar toilet op het Lepenburg en de sanering van het Liesbosspark. Bij deze voorbeelden schoten de prestaties van de gemeente blijkbaar te kort en ziet de gemeente gebreken in het wijkgericht werken door de eigen organisatie als een oorzaak. Een brede inventarisatie en een analyse van concrete probleemgevallen ontbreekt: wat waren precies de achterliggende knelpunten en hoe verhouden deze zich tot de interactie met de wijk en binnen de organisatie? Hetzelfde geldt voor de uitkomsten van de *0-meting Evaluatie wijkgericht werken*: het onderzoek geeft een goed beeld van de beleving door burgers, professionals en

medewerkers van de gemeente van het wijkgerichte werken door de gemeentelijke organisatie, maar de achterliggende problemen worden niet scherp gedefinieerd.

Hoewel een samenhangende en concrete probleemanalyse over de (suboptimale) maatschappelijke resultaten in relatie tot het wijkgericht werken er dus niet is, circuleren er wel veel algemene opvattingen binnen de gemeente over wat er schort aan de interactie tussen wijk en gemeente (a); en wat er schort aan de samenwerking tussen diensten en afdelingen van de gemeente (b):

- a Interactie met de wijk: de gemeente stelt dat zij op dit moment niet voldoende weet wat volgens bewoners, ondernemers, externe organisaties en professionals de problemen zijn die in hun wijk moeten worden opgepakt, en dat zij de wijk ook onvoldoende benut waar het gaat om wat bewoners en ondernemers zelf willen en kunnen doen. Daarnaast moet de kwaliteit van de dienstverlening volgens het college beter en moet de gemeente helder zijn en voldoende en snel terugkoppelen richting inwoners, ondernemers en externe partijen over wat wordt gedaan met de input die zij leveren en welke problemen in de wijken worden aangepakt.
- b Samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie: volgens het college is de organisatie op dit moment onvoldoende vraaggericht. Dit hangt samen met onvoldoende flexibiliteit en differentiatie om menskracht en middelen in te zetten op een manier die past bij de problemen en vragen in de buurten en wijken. Ook werkt de gemeentelijke organisatie op het niveau van wijk en buurt onvoldoende integraal: er is onvoldoende ruimte voor een wijkgerichte input binnen de lijnorganisatie en de wijkbureaus (die de rol hebben van procesbegeleider) schieten zelf in de uitvoering.

Deze twee algemene noties (a en b) over wat beter moet, vormen de basis voor de transitie Wijkgericht werken. Dit is geen nieuw verhaal: de inherente spanning tussen sectoraal (vanuit een vakdiscipline) werken en wijkgericht werken en de belemmerende invloed van de organisatiecultuur op het wijkgericht werken is al lang bekend.⁸⁰ Een veel preciezere analyse is daarom cruciaal: interactie en interne samenwerking is geen doel op zich, maar moet verbeterd worden daar waar het nodig is en en waar het de prestaties en resultaten van de gemeente op dit moment belemmert. Uit een preciezere analyse zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat het om *bepaalde* producten gaat waarover de inwoners en ondernemers ontevreden zijn. Een complicerende factor is dat streven naar tevredenheid van iedere burger of professional in de stad niet reëel is; de gemeente zal zelf een visie moeten hebben op het kwaliteitsniveau van de gemeentelijke producten en diensten.

⁸⁰ De belemmerende invloed van de organisatiestructuur en –cultuur is bijvoorbeeld door Rekenkamercommissie al benoemd in 1998 in het rapport *Verlengstuk of spreekbuis? Het wijkbureau als schakel in het Utrechts bestuursmodel*. Ook uit het in 2004 door de Rekenkamercommissie uitgevoerde vervolgonderzoek blijkt dit nog een knelpunt te zijn (*Wordt gevolgd. Vijf onderzoeken van de Rekenkamercommissie Utrecht getoetst op resultaat*, 2004).

5.3.2 Doelstellingen transitie Wijkgericht werken

De doelen van de transitie Wijkgericht werken zijn onvoldoende scherp geformuleerd, waardoor het niet goed mogelijk is om vast te stellen of de maatregelen die het college inzet voldoende zijn om de verbetering tot stand te brengen. Zie kader 5.1 voor de doelformulering van de transitie.

Kader 5.1 Doelformulering transitie Wijkgericht werken

Hoofddoelen:

- ◆ de slagkracht en de kwaliteit van het werk van de gemeente versterken door een open en vraaggerichte benadering dichtbij burgers en ondernemers.
- ◆ meer en beter samenwerken met bewoners, organisaties en professionals in de wijken.
- ◆ in onze uitvoeringsprogramma's herkenbaar reageren op de vraag uit de wijken.

Bron: *Uitgangspunten voor versterking van het wijkgericht werken in Utrecht* (maart 2011)

De onvolkomen doelformulering hangt samen met de tekortschietende probleemanalyse: welke gemeentelijke prestaties en maatschappelijke resultaten precies moeten verbeteren is niet voldoende duidelijk. Daardoor is de transitie Wijkgericht werken onvoldoende concreet. Het college spreekt van "de slagkracht en kwaliteit van het werk van de gemeente" en "herkenbaar reageren op de vraag uit de wijken", in plaats van precies te benoemen welke prestaties moeten verbeteren en, daaraan gekoppeld, welke processen daarvoor beter moeten lopen.

De gemeente heeft de ambitie om de interactie met de wijk en de samenwerking binnen de organisatie in het algemeen te verbeteren. Dit zijn doelen voor het proces in plaats van voor de prestaties en resultaten. Ook voor deze doelen zijn er tot op heden geen indicatoren geformuleerd. Bij de besluitvorming van de raad over de *Uitgangspunten voor versterking van het wijkgericht werken in Utrecht* in mei 2011 heeft de raad gevraagd om duidelijke doelen en meetpunten. In reactie hierop heeft het college een 0-meting laten uitvoeren die zicht geeft op de beleving van het wijkgericht werken door burgers, externe organisatie en medewerkers van de gemeente. Het college wil op basis van deze 0-meting, samen met de raad, doelen met streefwaarden op het terrein van het wijkgericht werken formuleren. De informatie wordt gebruikt om de resultaten van de twee tevredenheidsonderzoeken die al gepland stonden (de 1- & 2-meting die eind 2012 en eind 2013 uitgevoerd gaan worden) te kunnen duiden. Tot op heden is de 0-meting niet gebruikt door het college of de raad om duidelijke doelen en streefwaarden te formuleren voor het proces van wijkgerichte werken. Hierdoor blijft onduidelijk wanneer de gemeente tevreden is over de mate waarin er wijkgericht wordt gewerkt. Wij merken hierbij op dat sturen op 'inwonerstevredenheid' lastig is vanwege ruis die kan optreden bij het vaststellen van de relatie tussen de transitie en de score voor wijkgericht werken. Dit zal in ieder geval aangevuld moeten worden met hardere indicatoren voor de prestaties en resultaten.

5.3.3 Maatregelen transitie Wijkgericht werken

Om de doelen van het wijkgericht werken te realiseren zet het college op dit moment verschillende maatregelen in:

- a Wijkambities formuleren in de programmabegroting.

- b Wijkregisseurs.
- c Change agents.
- d Een nieuwe inbedding van het wijkgericht werken in de organisatie.

Wij constateren dat de gekozen maatregelen zich richten op het verbeteren van het proces van wijkgericht werken in het algemeen (het verbeteren van de interactie met de wijk en de samenwerking binnen de organisatie). De maatregelen zijn weinig specifiek. De gebrekkige probleemanalyse over tekortschietende prestaties en resultaten werkt hierin door. Het is niet goed mogelijk om vast te stellen of de ingezette maatregelen bijdragen aan het oplossen van een werkelijk probleem en het bereiken van concrete resultaten. Hierin zien wij een belangrijk risico voor het welslagen van de transitie Wijkgericht werken. Hieronder lichten wij de maatregelen nader toe.

a Wijkambities formuleren in de programmabegroting

Voor iedere wijk worden, samen met de inwoners, ondernemers en externe organisaties in de wijk, wijkambities geformuleerd. De wijkambities zijn bedoeld als input voor de programmabegroting. Het college wil de wijkcomponent in de programmabegroting zichtbaar maken. In de Programmabegroting 2013 hebben wij dit niet aangetroffen.

Wij signaleren twee risico's met betrekking tot de wijkambities:

- a De representativiteit van de wijkdialogen, één van de bronnen voor het opstellen van de wijkambities. De gemeente betreft bewoners, sleutelfiguren en de wijkraad bij de analyse van de wijk. Maar dit garandeert niet dat de probleemanalyse en de aanpak overeenkomen met de beelden die in de wijk verder bestaan van de problemen en uitdagingen die er liggen. .
- b De verwachtingen die voortkomen uit de wijkdialogen. Door de wijk bij de analyse en het formuleren van ambities te betrekken wekt de gemeente verwachtingen. Tegen de achtergrond van bijvoorbeeld beperkte middelen, tegenstrijdige belangen etc. is het van belang om zorgvuldig met deze verwachtingen om te gaan. De raad zal altijd afwegingen blijven maken en niet alle ambities kunnen en/of willen overnemen.

Het is overigens niet nieuw dat in de programmabegroting het aanbod aan de wijk is opgenomen. In de programmabegrotingen van 2008 t/m 2010 is ook een hoofdstuk Wijken opgenomen. Wij namen de *Begroting 2013* door en troffen daarin niet als zodanig herkenbare wijkambities aan.

b Wijkregisseur

De wijkregisseurs moeten de vraag uit de wijken verbinden met het (gemeentelijk) aanbod. Het college gaat er vanuit dat de wijkregisseur zicht heeft op de behoefte van de wijk/buurt/straat op basis van bijvoorbeeld zijn netwerk in de wijk en zijn kennis van de wijk. Zij moeten niet zelf zaken gaan regelen en organiseren, maar er voor zorgen dat de verantwoordelijkheid elders in de organisatie wordt opgepakt.

De wijkregisseurs moeten resultaat bereiken "via de band" van de interactie: regie door de regisseur op de inzet van de gemeentelijke organisatie moet er toe leiden dat beschikbare kennis en middelen in de organisatie op een bij de wijk/buurt/straat passende wijze worden aangewend. Er is bewust voor gekozen om de wijkregisseurs

niet in de lijn te plaatsen. Wij zien het risico dat de wijkregisseurs niet goed in hun rol kunnen groeien. Om hun regisserende rol te kunnen spelen zijn zij voor een belangrijk deel afhankelijk van de ruimte die ze krijgen van de organisatie, ruimte die de wijkmanagers in het verleden niet altijd kregen of namen. Dit risico vraagt om rolvastheid van de wijkregisseurs. Weliswaar is er een escalatieprotocol vastgelegd in het geval de aanpak van vraagstukken problematisch blijft, maar te vaak escaleren is geen signaal van een stevige positie van de wijkregisseur.

c Change agents

Er worden tijdelijk vanuit de lijnorganisatie 'change agents' ingezet die de gemeentebrede cultuurverandering richting wijkgericht werken op een tiental thema's moeten ondersteunen. Zij moeten, samen met de wijkregisseurs, bij vastgelopen vraagstukken de samenwerking binnen de ambtelijke organisatie lostrekken. Wij zien het risico dat de change agents niet de kans krijgen de hen toebedeelde rol te spelen en de verwachtingen waar te maken. Zo moeten zij opereren in het spanningsveld tussen de traditioneel sterke vakonderdelen van de organisatie en de wijken op momenten dat de samenwerking problemen vertoont.

d Een nieuwe inbedding in de organisatie

De wijkbureaus/dienst Wijken wordt onderdeel van de Ontwikkelorganisatie zodat er korte lijnen zijn met de andere clusters. Op het Plein, de virtuele ontmoetingsplek van de ontwikkelorganisatie, de uitvoeringsorganisaties en externe partijen, kunnen vraagstukken worden ingebracht en oplossingen worden gevonden (horizontale sturing).

De gemeentelijke organisatie is inmiddels begonnen met het inkrimpen van de dienst Wijken en een reductie van het aantal formatieplaatsen. Wij zien het risico dat het college hiermee een voorschot neemt op de beoogde eindsituatie, waardoor het gevaar bestaat dat taken en verantwoordelijkheden die nu nog vanuit het wijkbureau worden uitgeoefend niet worden opgepakt door de lijnorganisatie en blijven liggen. Hierdoor kan de dienstverlening aan de inwoners in de wijken achteruit gaan in kwaliteit, de samenwerking tussen de gemeentelijke organisatie en de inwoners, externe partijen en ondernemers in de wijken kan stokken, en de aanpak van de geprioriteerde uitdagingen komt mogelijk niet van de grond. Kortom: de taakuitvoering door de Dienst Wijken en de beleving hiervan door de inwoners, ondernemers en professionals in de wijken verslechtert mogelijk. Dit risico wordt overigens ook benoemd in het *Bedrijfsplan Wijken*.

Wij constateren daarnaast dat de uitwerking van de maatregelen soms nog in een beginstadium is, bijvoorbeeld het Plein, waardoor lastig in te schatten is in hoeverre de voornemens voldoende zijn om de interactie met de wijk en binnen de organisatie te verbeteren en waaraan het college dat afmeet.

De transitie Wijkgericht werken raakt aan twee andere concernbrede veranderprocessen, namelijk Rol op Maat en Publieksdienstverlening.⁸¹ Een aantal

⁸¹ Het project Rol op maat is een voortzetting van de kerntakenafweging. In het project staat onderzoek centraal naar nieuwe arrangementen op het gebied van verschillende gemeentelijke taken ('proeftuinen'): veiligheidshuis, 'meedoen naar vermogen', erfgoed, openbare ruimte, etc.

problemen en ambities die worden verbonden met Wijkgericht werken, raken ook aan deze veranderprocessen. Voorbeelden zijn de signalen die uit de 0-meting naar voren komen en handelen over de relatie tussen de gemeentelijke organisatie en de inwoners, ondernemers en externe professionals in de wijken. Een risico dat wij constateren is dat in de uitwerking deze vervlechting of overlap niet consequent wordt betrokken. In de recente *Rapportage Organisatievernieuwing nr. 2 – voorjaar 2012* geeft het college wel aan dat vanuit wijkgericht werken gezocht gaat worden naar de verbinding met Rol op Maat.

5.3.4 *Sturing, sturingsinformatie en het risicomanagement van de transitie Wijkgericht werken*

Het college van B&W stuurt op de realisatie van de maatregelen die worden ingezet in het kader van de transitie Wijkgericht werken. Sturing op resultaten en effecten wordt belemmerd doordat er onvoldoende sturingsinformatie is. Hier werken de gebrekkige probleemanalyse en doelformulering door. Aan risicomanagement geeft het college onvoldoende vorm en inhoud, wat een bedreiging vormt voor doelbereik van de transitie.

Sturing en sturingsinformatie transitie Wijkgericht werken

Wij constateren dat er inmiddels een aantal maatregelen zijn of worden uitgevoerd. In de *Rapportage Organisatievernieuwing nr. 2* stelt het college dat er duidelijk voortgang is op het terrein van het wijkgericht werken. Uitgevoerd of in uitvoering zijn:

- ◆ Er zijn wijkambities geformuleerd voor de tien Utrechtse wijken. De wijkraden en gemeenteraad hebben aangegeven de wijkambities te zien als een belangrijke kans voor de wijk om invloed te hebben op de prioritering van de aan te pakken uitdagingen in de wijk. Wel hadden zij kritiek op het proces waarin de eerste versie van de wijkambities zijn opgesteld. Het moest te snel, met als consequentie dat de participatie en mogelijkheid tot daadwerkelijke prioritering vanuit de wijk niet optimaal was. In reactie hierop heeft het college toegezegd om in 2013 (ter voorbereiding op de programmabegroting voor 2014) een update te maken, en in overleg met wijkraden en andere partners in de wijken de wijkambities uit te werken.⁸² In documenten en gesprekken wordt aangegeven dat inmiddels ook eerste ervaringen opgedaan met het afstemmen van de programmabegroting op de wijkbehoeften zoals vastgelegd in de wijkactieplannen. Hiervan moet het eerste resultaat zichtbaar zijn in de programmabegroting 2013.
- ◆ De functie wijkmanager is omgezet naar wijkregisseur. Er is een functieprofiel en een procesbeschrijving "Interventies door de wijkregisseurs" met daarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de wijkregisseur vastgelegd.⁸³
- ◆ Er is een visie geformuleerd op de nieuwe gemeentelijke organisatie en het onderdeel Ontwikkelorganisatie, waarvan ook Wijken deel zal gaan uitmaken.

⁸² Zie: Commissie Mens & Samenleving (10 april 2012). *Vergaderverslag*; en de *Rapportage Organisatievernieuwing, nr. 2 – voorjaar 2012*, p11.

⁸³ Zie de notities *Profiel wijkregisseur* en *Interventies door de wijkregisseur*, die ondermeer als bijlage bij de raadsbrief *Concrete resultaten wijkgericht werken* (28 februari 2012) waren gevoegd.

Ook ligt er een opdracht voor de ontwikkeling van het Plein. Zowel de Ontwikkelorganisatie als het Plein zitten nog in de ontwikkelfase.

- ◆ Er zijn *change agents* aangesteld op tien thema-gebieden.⁸⁴
- ◆ Er is een *0-meting*. *Evaluatie wijkgericht werken* uitgevoerd.

Wij constateren dat het op dit moment niet mogelijk is om vast te stellen in hoeverre de maatregelen leiden tot een structureel betere interactie met de wijk en binnen de organisatie, zoals die wordt beoogd. Hiervoor zijn de doelen van de transitie Wijkgericht werken onvoldoende uitgewerkt en ontbreekt de juiste sturingsinformatie. Doelgerichte sturing op de transitie is daarmee in feite niet mogelijk.

Risicomanagement transitie Wijkgericht werken

Wij constateren dat het risicomanagement van het college ten aanzien van de transitie Wijkgericht werken onvoldoende is. De risico-inventarisatie bevat hiaten. De beheersmaatregelen die zijn geformuleerd beoordelen wij als onvoldoende.

Een op zichzelf staande risicoanalyse van de transitie Wijkgericht werken troffen wij niet aan. Uit de verschillende documenten en gesprekken konden wij wel een aantal risico's destilleren die in beeld zijn gebracht (zie tabel 5.2).

Tabel 5.2 Risico-inventarisatie door het college van de Transitie Wijkgericht werken

Risico	Beheersmaatregel
Het verbeteren van het wijkgerichte werken is geen sinecure. Het is een gemeentebrede operatie met veel aspecten van een cultuuromslag (UWW).	Focus en een lange adem (UWW)
Het ontbreken van een goede balans tussen de ambities rond het wijkgericht werken en de nieuwe formatie van Wijken. Waarbij wordt opgemerkt dat de afname van de formatie in de afgelopen jaren niet heeft geleid tot minder taken. (BW)	"Veel zal afhangen hoe het wijkgericht werken zich verder zal ontwikkelen en of de gemeente in staat is het wijkgericht werken daadwerkelijk op te pakken." (BW)
Eventuele aanvullende organisatorische aanpassingen die nodig zijn om de ambities van het college op het terrein van het wijkgericht werken te kunnen realiseren, kunnen pas worden gedaan nadat de twee tevredenheidsquêtes zijn uitgevoerd (eind 2013) (BW)	
Er zijn al organisatieonderdelen die bezig zijn met wijkgericht werken. Er ontbreken echter gezamenlijke afspraken over hoe de hele Ontwikkelorganisatie wijkgericht gaat werken. (BW)	Een structuurverandering en betere samenwerking met de rest van de organisatie; een groter oplossend vermogen van de medewerkers (RO).
Om goed te kunnen functioneren moet de wijkregisseur tijdig worden betrokken bij nieuwe plannen, nieuw beleid en nieuwe projecten. (BW)	

⁸⁴ Deze thema's zijn: sociaal kwetsbaren, onderwijs/jeugd/zorg, cultuur/sport, bewoners/bestuur, stedelijke ontwikkeling, duurzaamheid, bereikbaarheid, openbare ruimte/groen, veiligheid, vastgoed.
Bron: *Startnotitie wijkgericht werken*.

Bronnen: Uitgangspunten wijkgericht werken (UWW), bedrijfsplan Wijken (BW), Rapportage Organisatievernieuwing 2 (RO).

De risico's die zijn geïdentificeerd zijn weinig concreet geformuleerd.

Vaak is niet duidelijk wat nu precies het risico is dat het college ziet. Ook constateren wij dat de inventarisatie hiaten bevat. Op basis van eigen analyse signaleren wij een aantal belangrijke risico's die niet in de documenten worden benoemd (zie paragraaf 5.3.3):

- ◆ het risico dat de doelen van de transitie niet worden behaald doordat het college onvoldoende in beeld heeft gebracht welke concrete problemen het wil oplossen;
- ◆ het risico dat de wijkregisseurs niet goed in hun rol kunnen groeien;
- ◆ het risico dat de change agents niet de kans krijgen om de hen toebedeelde rol te spelen en dat zij de verwachting niet waar kunnen maken dat ze bij vastgelopen vraagstukken de samenwerking binnen de ambtelijke organisatie lostrekken.

De organisatie heeft slechts bij een klein aantal risico's beheersmaatregelen geformuleerd (zie tabel 5.2). De beheersmaatregelen die het college noemt zijn weinig concreet. Wij schatten in dat de beheersmaatregelen niet voldoende bijdragen aan het beheersen van de gesignaleerde risico's.

6 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

6.1 INLEIDING

In dit onderzoek hebben wij de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de organisatievernieuwing beoordeeld, vanuit het uitgangspunt dat de raad over alle relevante informatie moet beschikken om zijn rol goed in te vullen. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (Grondwet, artikel 125) en heeft een kaderstellende en controlerende rol, ook op het gebied van de bedrijfsvoering. Daarom is in het Besluit Begroting en Verantwoording vastgelegd: "de paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft tenminste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering."⁸⁵ De financiële verordening van de gemeente Utrecht bepaalt dat het college van B&W:

- ◆ "tenminste eens in de vier jaar een nota bedrijfsvoering aan de raad aanbiedt;
- ◆ in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag ingaat op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven."⁸⁶

Met 'de raad beschikt over alle relevante informatie' bedoelen wij in dit onderzoek dat de raad zich op basis van die informatie een oordeel kan vormen over de beoogde uitkomsten van het programma Organisatievernieuwing en de mate waarin de doelen worden gerealiseerd en het functioneren van de gemeente (naar verwachting) verbetert. De informatie moet de raad in staat stellen strategische keuzes te maken met betrekking tot de organisatievernieuwing. Strategische keuzes zijn bijvoorbeeld keuzes in de organisatiestructuur en bedrijfsvoering van de gemeente met het oog op te realiseren prestaties en resultaten in de toekomst (efficiënt en effectief).

We gingen na of de raad informatie krijgt over de doelen, de aanpak, de kosten en opbrengsten, de resultaten, en de kansen en risico's van het programma Organisatievernieuwing en de belangrijke onderdelen daarvan. Dit is een zeer omvangrijk terrein. Het is dus ook van belang dat de informatievoorziening goed gestructureerd is en de relevante kern raakt.

6.2 BEVINDINGEN INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Op basis van ons onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad over het programma Organisatievernieuwing komen wij tot de volgende bevindingen:

BEVINDINGEN

De raad krijgt veel informatie over het programma Organisatievernieuwing, maar in onvoldoende mate de informatie die hij nodig heeft om strategische keuzes te maken met betrekking tot de organisatie en de bedrijfsvoering van de gemeente. De raad wordt niet in staat gesteld te beoordelen of de organisatievernieuwing tot de beoogde

⁸⁵ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 14.

⁸⁶ Financiële verordening gemeente Utrecht, artikel 19.

resultaten leidt.

Wij constateren dat:

- ◆ Het college de raad informeert over de uitvoering van het programma, het proces en de prestaties (doelen, aanpak, kosten en prestaties).
- ◆ Niet alle doelen voldoende concreet zijn uitgewerkt en controleerbaar gemaakt. Adequate resultaatindicatoren met streefwaarden ontbreken op cruciale onderdelen, namelijk juist op het terrein van de *organisatieverbetering*. De (verwachte) resultaten zijn daardoor onderbelicht: leiden de maatregelen van de organisatievernieuwing, naar verwachting, tot de beoogde verbeterde uitvoering van de begrotingsprogramma's (het primaire proces)?
- ◆ Kansen en risico's voor het programma *Organisatievernieuwing* worden nauwelijks benoemd in de informatie voor de raad.
- ◆ Het college biedt de raad nauwelijks keuzemogelijkheden bij het vernieuwen van de organisatie en de bedrijfsvoering. De raad krijgt nauwelijks opties voorgelegd, waardoor het lastig is voor de raad om zijn strategische rol invulling te geven.

6.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

De raad krijgt veel informatie over het programma *Organisatievernieuwing* van de gemeente Utrecht. De informatie is deels verwerkt op daartoe geëigende plekken van de cyclusdocumenten (nota's en paragrafen begroting en jaarverslag) en deels in aparte documenten (voortgangsrapportages en commissie- en raadsbrieven). Doordat de informatie verspreid wordt aangeboden aan de raad is het lastig voor de raad om overzicht te houden en zicht te houden op de relevante kern van de organisatievernieuwing (besparing door doelmatigheid en kwaliteitsverbetering).

Wij lopen de belangrijkste documenten langs, waarbij wij de sterke en zwakke punten in de informatie op hoofdlijnen benoemen.

Programma Organisatievernieuwing

De raad heeft vanaf het begin van het programma *Organisatievernieuwing* veel en gedetailleerde informatie gekregen, mondeling en schriftelijk, over de uitgangssituatie (probleemanalyse), de doelen en de aanpak. Het college heeft alle doorlichtingsrapporten, met een overkoepelende analyse, aan de raad ter beschikking gesteld (2010/2011).⁸⁷ Het college heeft het plan van aanpak *Organisatievernieuwing* (2010) en de nota *Via B* (2011) met de raad besproken. Hierin staat veel informatie over de organisatieverandering die het college beoogt. De nota *Via B* is op 30 juni 2011 door de raad vastgesteld. De Rekenkamer veronderstelt dat de ruime en gedetailleerde informatievoorziening door het college van B&W een belangrijke rol heeft vervuld bij het creëren van draagvlak voor de organisatieverandering bij de gemeenteraad. Dat is belangrijk want het is een ingrijpend en langdurig veranderproces (van lange adem).

⁸⁷ Overkoepelende analyse: Hiemstra en De Vries i.o.v. de gemeente Utrecht (29 maart 2011). *Utrecht staat voor een stevige veranderopgave. Samenvattende notitie externe doorlichting gemeente Utrecht.*

Met *Via B* worden veel verschillende doelen nagestreefd (zie hoofdstuk 2): besparen, verbeteren, afslanken, flexibiliseren, etc. De meeste doelen zijn in meer of mindere mate geconcretiseerd met (financiële) indicatoren en in de tijd uitgezet (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Enkele voorbeelden van de doelen en indicatoren van de organisatievernieuwing (*Via B*)

Doel	Indicator
Besparen	Minus € 55 miljoen in 2014 ten opzichte van 2011
Besparen/afslanken: overhead terugdringen	Maximaal 29,3 % van de totale formatie Minus € 15 miljoen (2014)
Besparen/afslanken: totale formatie terugdringen (fte)	Minus 600 fte (2015) Minus 14% (2015)
Besparen/kostenbewustzijn: inkoop professionaliseren en externe inhuur terugdringen	Minus € 15 miljoen (2014)
Doelmatig, vraaggericht en integraal: structuurverandering	Externe verzelfstandiging; interne verzelfstandiging; Ontwikkelorganisatie; Uitvoeringsorganisatie (gereed in 2012/2013)
Wendbaar en doelmatig: interne mobiliteit	Vergroten (>4%)
Betrouwbaar en vraaggericht: publieksdienstverlening	Servicenormen
Betrouwbaar, wendbaar en vraaggericht: verbeteren prestaties op het gebied van wijkgericht werken en participatie	Wijkgericht werken: - Participatie: toepassing participatiestandaard bij projecten.

Bronnen: nota *Via B*; *Programmabegroting 2012 en 2013*.

De doelstelling met betrekking tot het verbeteren van de externe prestaties van de gemeente, de prestaties waar de burger iets van merkt, is onvoldoende uitgewerkt met indicatoren en streefwaarden. Dit geldt bijvoorbeeld voor wijkgericht werken en participatie. De indicator bij participatie geeft een beperkt beeld van of de participatie daadwerkelijk verbetert. Voor publieksdienstverlening zijn er wel een aantal heldere resultaatindicatoren met streefwaarden (servicenormen).

Voor de interne prestaties, die tot een beter functionerende organisatie moeten leiden, ontbreken ook relevante resultaatindicatoren. Bijvoorbeeld: indicatoren die iets zeggen over de interne dienstverlening en ondersteuning van het primaire proces. Dergelijke indicatoren zouden inzicht moeten bieden in of de uitvoering van de begrotingsprogramma's na de organisatievernieuwing beter wordt ondersteund door de bedrijfsvoeringfuncties. Ook de externe en interne verzelfstandigingen en de nieuwe organisatiestructuur zijn onvoldoende met resultaatindicatoren uitgewerkt, waarmee de verbetering zichtbaar gemaakt kan worden.

In *Via B* en de *Voorjaarsnota 2011* heeft het college de besparingsmaatregelen gepresenteerd, de doelmatigheids- en doeltreffendheidsmaatregelen, die in totaal EUR 61,7 miljoen structureel belopen vanaf 2015. Het college geeft inzicht in de verwachte

opbrengst per jaar van de verschillende maatregelen en in de investeringen die het pleegt in 2011-2015 (frictie- en innovatiekosten).

De gemeente heeft een nota *Bedrijfsvoering* (2007), die door de raad is vastgesteld. Deze is door de nota *Via B* als verouderd te beschouwen. Het college geeft in het *Jaarverslag 2011* aan dat het de nota *Bedrijfsvoering* in 2012 zal actualiseren.⁸⁸

Begroting en jaarverslag

De programmabegroting en het jaarverslag bevatten de paragraaf *Bedrijfsvoering*.⁸⁹ Vanaf de begroting 2011 staat hierin de organisatievernieuwing centraal. De paragraaf bevat doelstellingen voor de bedrijfsvoering en indicatoren met streefwaarden en resultaten (ziekteverzuim; mobiliteit; externe inhuur, etc.) en geeft in kort bestek een toelichting op de interne dienstverlening door de servicecentra (Automatiseringsbedrijf, Concerninkoop, etc.).

De centrale doelstelling voor de bedrijfsvoering, zoals die is opgenomen in de programmabegroting, sluit aan op de doelstelling van *Via B* en is zo geformuleerd (Programmabegroting 2011): "*De uitvoering van de begrotingsprogramma's is 1) effectief ondersteund; en 2) vraaggericht, 'duurzaam' en efficiënt*". Onder deze doelstellingen zijn indicatoren geplaatst (zie kader 6.2)

Kader 6.2 Enkele bedrijfsvoeringsindicatoren uit de programmabegroting en het jaarverslag (2011)

1	<i>Begrotingsprogramma's effectief ondersteund</i>
♦	Betalingen zijn in 90% van de gevallen tijdig en correct (2011: 93,7%).
♦	Ziekteverzuim ligt op 5,2%, inclusief langdurig verzuim (2011: 6%).
♦	Kwaliteit management: elke nieuwe manager volgt leergang (stand 2011: 1 op de 3 van de Utrechtse managers).
♦	Alle leidinggevendenden zijn concreet en aantoonbaar met diversiteitsmanagement aan de slag geweest (2011: vanwege beperkt aannamebeleid minder relevant).
2	<i>Uitvoering begrotingsprogramma's is vraaggericht, duurzaam en efficiënt.</i>
♦	Servicenormen publieksdienstverlening worden in 90% van de situatie nageleefd (2011: telefoon 95%; email 78%; post 70%).
♦	Kwaliteit medewerker: met alle medewerkers zijn resultaatgesprekken gevoerd (2011: 51,7%)
♦	Kwaliteit medewerker: alle medewerkers zijn geïnformeerd over POP-gesprekken en met 35% is een POP-gesprek gevoerd (2011: niet geregistreerd). ⁹⁰
♦	Kwaliteit medewerkers: de dienst geeft een bedrag van 2% van de totale personeelslasten uit aan opleiding, training, coaching (2011: 1,5%).
♦	Externe inhuur: substantieel lagere kosten van inhuur van derden dan ultimo 2010 (2011: -29%).

Deze indicatoren geven inzicht in belangrijke aspecten van de bedrijfsvoering. In het jaarverslag geeft het college aan of de beoogde streefwaarden zijn gehaald, en geeft het een toelichting als dat niet het geval is. Echter, de toelichting op de indicatoren is

⁸⁸ Gemeente Utrecht (15 mei 2012). *Jaarstukken 2011*, p. 189.

⁸⁹ Conform *Besluit Begroting en Verantwoording*.

⁹⁰ POP: Persoonlijk OntwikkelingsPlan.

onvoldoende om een beeld te krijgen of de hoofddoelstelling - effectieve ondersteuning van de begrotingsprogramma's - wordt gerealiseerd. Dit geldt ook voor de toelichting op de interne dienstverlening door de servicecentra. Op dit punt, het inzichtelijk maken van sterke en zwakke kanten van de bedrijfsvoering in relatie tot het primaire proces (de uitvoering van de begrotingsprogramma's) en de kansen en bedreigingen, schiet de bedrijfsvoeringsparagraaf tekort. Het college legt de relatie tussen bedrijfsvoering en primair proces niet. Bijvoorbeeld: in het jaarverslag 2011 geeft het college een overzicht van externe inhuur (uitgaven per dienst), maar het geeft niet aan wat de impact op het primaire proces is van het terugdringen met 29% in 2011 ten opzichte van 2010. Hetzelfde geldt voor de formatie van de gemeente: het college geeft aan dat het de formatie wil terugdringen, maar het behandelt in de programmabegroting en het jaarverslag niet de strategische kansen en risico's van de personeelsreductie, en hoe dit het primaire proces kan raken. Juist die invalshoek, de relatie tussen de bedrijfsvoering en het bereiken van de programmadoelen, is cruciaal voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen op strategisch niveau.

Verder ontbreekt in de paragraaf Bedrijfsvoering een lange termijnperspectief. Er zijn alleen waarden benoemd voor het begrotings- of verslagjaar; niet voor de komende jaren. Juist op de langere termijn zijn er mogelijk beïnvloedingskansen (en keuzemogelijkheden voor de raad) en risico's voor de bedrijfsvoering. Informatie over de bedrijfsvoering in lange termijnperspectief vergt wel iets van de prognostische gaven van het college: prognoses moeten zo goed mogelijk zijn onderbouwd om betekenisvol te zijn om van nut te zijn voor de raad om zijn strategische rol te vervullen.

Voortgangsrapportage Organisatievernieuwing

In september 2011 zond het college van B&W de eerste en in juni 2012 de tweede rapportage *Organisatievernieuwing* aan de raad.⁹¹ Deze documenten zijn informatief: ze geven een breed overzicht over de inhoud en het proces van de organisatievernieuwing. De rapportages volgen het kader van de nota *Via B*. De informatievoorziening in deze vorm stelt de raad in staat de organisatievernieuwing zoals die wordt uitgevoerd te volgen en op voortgang te beoordelen (wat zijn de doelen, welke stappen zijn gezet en wat is het vervolg?). Ook hebben de wethouder, de algemeen directeur en de ambtelijk betrokkenen in mei 2011 en juni 2012 mondelinge presentaties gegeven om de raad te voorzien van actuele informatie over het plan en de voortgang. De Rekenkamer beoordeelt deze vorm van informatievoorziening als een goede praktijk, maar onvoldoende als mogelijkheid om de raad in staat te stellen strategische keuzes te maken over de bedrijfsvoering. Met de strategische rol van de raad bedoelen wij dat de raad keuzes moet kunnen maken uit varianten met betrekking tot de organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering van de gemeente, met het oog op de te realiseren prestaties en resultaten in de toekomst en de gesignaleerde risico's.

⁹¹ College van B&W (september 2011). *Rapportage Organisatievernieuwing nr. 1* (juni 2012) *Rapportage Organisatievernieuwing, nr.2*

De informatie in de rapportages gaat vooral over prestaties en in veel mindere mate over resultaten. Kader 6.3 bevat voorbeelden van prestatie- en resultaatinformatie uit de rapportage *Organisatievernieuwing, nr. 2* (voorjaar 2012). Het is een jaar na dato van de vaststelling van de nota *Via B* ook nog vroeg om over resultaten te spreken, maar het college gaat ook niet in op de vraag of de hoofddoelen naar verwachting worden gehaald en welke succes- en faalfactoren en kansen en risico's er zijn. Op dit punt schiet de rapportage tekort. Risico's worden nauwelijks benoemd in de voortgangsrapportages; een risicoparagraaf ontbreekt. Uit hoofdstukken 3-5 van ons rapport blijkt dat er wel degelijk belangrijke risico's zijn voor de doelbereiking van het programma *Organisatievernieuwing*.

Kader 6.3 Voorbeelden van resultaat- en prestatieinformatie (gerealiseerd)

Prestatie-informatie (interne prestaties)

- ◆ De nieuwe gemeentelijke organisatiestructuur is vastgesteld.
- ◆ Organisatieconcepten en contourenschetsen zijn vastgesteld, voor de nieuwe Uitvoeringsorganisaties en interne bedrijven respectievelijk de Ontwikkelorganisatie.
- ◆ De bedrijfsplannen voor overhead zijn vastgesteld en voorzien van uitvoeringsprogramma's.
- ◆ Voor het management is er een nieuw Management Development Programma en bijeenkomsten 'Managers aan zet'.
- ◆ Voor acht dienstverleningsprocessen is een globaal ontwerp vastgesteld.
- ◆ Bedrijfsvoering op orde: op basis van de herontwerpen zijn enkele trajecten gestart en succesvol afgerond (bijvoorbeeld: 'Mijn personeelszaken').
- ◆ Voor de complete vernieuwing van de ICT-infrastructuur zijn verschillende proefopstellingen opgezet.
- ◆ Het verbeterplan documentaire informatievoorziening is vastgesteld. Alle diensten leverden verbeterplannen voor 2012 in, die moeten leiden tot verbeteringen in de bedrijfsvoering.
- ◆ De strategische HRM agenda is vastgesteld. Er is een plaatsingsprocedure afgesproken. Er is een Toetsingscommissie Vacatures en Flankerend beleid ingericht. Er is gestart met de invoering van het nieuwe functiehuis. Het profiel van de nieuwe manager is opgesteld.
- ◆ U-factor: Er is een gemeentebrede veranderaanpak opgesteld ('de lerende organisatie'), die gestalte krijgt door medewerkers bij elkaar te brengen. Bijeenkomsten: Managers aan Zet, Veranderaars aan Zet, Adviseurs aan zet.
- ◆ Er is een LEAN-unit ingericht.
- ◆ Businesscases zijn goedgekeurd voor de Bibliotheek en het Museum.

Resultaatinformatie

- ◆ Utrechtse Vastgoed Organisatie is gerealiseerd (structuur). Product: Vastgoednota.
- ◆ Burgerzaken en Werk en Inkomen zijn gereorganiseerd.
- ◆ Steeds meer diensten maken gebruik van het klantcontactcenter (KCC).
- ◆ Dienstverlening: anno 2011 doet Utrecht het redelijk, maar excelleert nog niet (25^{ste} plaats; 63,4% van de totaalscore; hoger dan in 2009 en 2010).
- ◆ De Stadsschouwburg is verzelfstandigd.

Bron: College van B&W (juni 2012). *Rapportage Organisatievernieuwing, nr.2*

Hoofdstuk 4 van de voortgangsrapportage, *Via B in één oogopslag*, geeft een overzicht van de voortgang van het proces van *Via B*. De groene blokjes geven aan dat het proces op schema ligt en dat er geen aanvullende maatregelen nodig zijn. Het

schema bestaat bijna alleen uit groene blokjes. De tabel wekt ook de indruk over resultaten te gaan ('doelrealisatie'). Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de organisatievernieuwing (bijna) klaar is, terwijl dat niet het geval is.

In de rapportage *Organisatievernieuwing*, nr. 2 laat het college niet zien in hoeverre de beoogde structurele besparingen vanaf 2011 op schema liggen. In het overzicht in bijlage 2, *Stand van zaken besparingen*, is het eerste jaar waarin besparingen zouden worden gerealiseerd (2011; EUR 12,6 miljoen) niet opgenomen. Dit is een gemis want het is één van de belangrijke indicatoren voor of de (financiële) doelen van de organisatievernieuwing worden gerealiseerd. Ook in de Jaarstukken 2011 gaat het college niet in op de wijze waarop de besparingen in dat jaar zijn gerealiseerd. Wel wordt gemeld dat de bezuiniging is verwerkt in de programmabegroting 2012.

Commissiebriefen

Het college stuurde in 2010, 2011 en 2012, naast de voortgangsrapportages, diverse commissie- en raadsbrieven over verschillende onderdelen van de organisatievernieuwing (doorlichting organisatie; wijkgericht werken; transitie overhead; etc). Een aantal brieven zijn een waardevolle aanvulling op de nota's en voortgangsrapportages, bijvoorbeeld:

- ◆ De commissiebrief *Voortgang publieksdienstverlening* van 11 oktober 2011. De brief bevat een goed overzicht op hoofdlijnen van de doelen en wat er moet verbeteren aan de publieksdienstverlening, kwantitatief uitgedrukt en binnen het kader van *Via B* geplaatst.
- ◆ De commissiebrief *Voortgang Organisatievernieuwing Overhead* van 31 januari 2012 (met bijlage: een samenvatting van de contourenschetsen en een link naar de volledige contourenschetsen) is informatief. De brief bevat een overzicht van de stappen die worden gezet en waar dat toe moet leiden (besparing en reductie van formatie). Een kanttekening is dat de gepresenteerde cijfers over de besparing en reductie van formatie lastig te volgen zijn. En de brief schiet tekort in het benoemen van de gevolgen van de transities voor het primaire proces en de risico's voor de transitie en het primaire proces; een risicoanalyse ontbreekt.

De Rekenkamer mist in de commissie- en raadsbrieven een uiteenzetting van opties en scenario's, met een onderbouwde keuze van het college (inclusief risicoanalyse). Hierdoor is het lastig voor de raad om op strategisch niveau te acteren.⁹²

Kerntakendebat

In 2010/2011 heeft het college zich ingespannen om met de raad een afweging over kerntaken te maken. Het college stelde in zijn programma dat het een kerntakendiscussie zou voeren, waarbij taken gerubriceerd zouden worden in 'mee stoppen', 'buiten de gemeente plaatsen' en 'mee doorgaan'.⁹³ Het college heeft het takenpakket van de gemeente op een rij gezet en een onderscheid gemaakt tussen wettelijke en autonome ('zelf gekozen') taken, om een kerntakendebat in de raad te

⁹² Met de strategische rol van de raad bedoelen wij: met het oog op de te realiseren prestaties en resultaten in de toekomst en de gesignaleerde risico's, keuzes maken uit varianten met betrekking tot de organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering van de gemeente.

⁹³ College van B&W (mei 2010). *Groen open en sociaal. Collegeprogramma 2010-2014*.

faciliteren (*Kerntakendiscussie in de gemeente Utrecht*, versie 1 en 2). Deze voorzet heeft niet geleid tot een heldere, raadsbrede visie op de kerntaken van de gemeente.⁹⁴ De gemeenteraad heeft deze kans voor kaderstelling laten lopen. Een mogelijke oorzaak dat dit debat niet productief is gemaakt door de raad is dat voor de gemeentelijke taken die kunnen worden afgestoten, de autonome taken, door het college geen opties in beeld zijn gebracht. Het college heeft niet de kosten, opbrengsten en verwachte maatschappelijke impact (resultaten) van verschillende varianten van taakuitvoering uiteengezet. Het college heeft de kerntakenafweging voortgezet in andere vorm, in het project Rol op maat. Hierin staat onderzoek centraal naar nieuwe arrangementen op het gebied van verschillende gemeentelijke taken ('proeftuinen'): veiligheidshuis, 'meedoen naar vermogen', erfgoed, openbare ruimte, etc. Ook in dit project is het van belang, als het op besluitvorming aan komt, de raad van deugdelijke informatie te voorzien over de kosten, opbrengsten en de maatschappelijke impact van keuzevarianten.

Voor de besluitvorming over de verzelfstandiging van Stadswerken heeft het college veel onderzoek gedaan. Verschillende varianten zijn doorgerekend en op risico's geanalyseerd. Hierover is de raad na de besluitvorming door het college (d.d. 14 februari 2012) geïnformeerd met de commissiebrief van 16 februari 2012.⁹⁵ De wijze waarop het college de raad heeft geïnformeerd over de interne verzelfstandiging van de dienst Stadswerken (commissiebrief 16 februari 2012, *Interne verzelfstandiging Stadswerken*) is naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende in lijn met de kaderstellende rol van de raad op het gebied van de bedrijfsvoering. Het betreft hier een belangrijke maatregel van *Via B*, die is vastgesteld door de raad: Stadswerken zou een 'Overheid NV' worden ('externe verzelfstandiging'). De maatregel had een besparingspotentieel van EUR 3 miljoen structureel. Het betreft een ingreep in de structuur van de gemeentelijke organisatie. Naar het oordeel van de Rekenkamer hoort de raad hierover te besluiten, waarbij het college hem aan de voorkant informeert over kosten en opbrengsten, risico's en maatschappelijke impact van verschillende varianten. De raad heeft de wethouder opgedragen alsnog met een raadsvoorstel te komen over de verzelfstandiging van Stadswerken (motie 2012/043; 15 mei 2012). Het college heeft de raad vervolgens bij de Voorjaarsnota 2012 een raadsvoorstel voorgelegd voor de interne verzelfstandiging van Stadswerken (in plaats van een externe verzelfstandiging; 'Overheid NV').⁹⁶

⁹⁴ Verslagen commissie Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 24 maart 2011 en 21 april 2011 en commissie Mens en Samenleving d.d. 20 en 22 juni 2011.

⁹⁵ College van B&W (16 februari 2012). *Commissiebrief Interne verzelfstandiging Stadswerken*.

⁹⁶ College van B&W (25 juni 2012). *Raadsvoorstel Stadswerken intern verzelfstandigen*.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 RISICO-INVENTARISATIE *VIA B*

Risico-inventarisatie door het college van de organisatievernieuwing

Gesignaleerd risico	Beheersingsmaatregel
a Het behoud van de kwaliteit van de dienstverlening en het voortvarend laten verlopen van de veranderprocessen kunnen op gespannen voet met elkaar komen te staan omdat beide veel inspanning vragen van de organisatie en tegelijkertijd uitgevoerd worden [PO]	geen
b Er kan sprake zijn van piekbelastingen voor medewerkers omdat voor de inrichtingsprogramma's op hetzelfde moment inzet nodig is [PO]	geen
c De planning is krap. Uitloop heeft direct gevolgen voor de haalbaarheid van de ambitie om per 1 januari 2013 te starten met de nieuwe organisatiestructuur [PO]	geen
d De energie die de verhuizingen van een aantal diensten in 2012 vraagt, leidt mogelijk af van andere activiteiten van de organisatievernieuwing [PO]	geen
e Onvoldoende oog voor het geheel doordat iedereen zich focust op zijn eigen veranderproces [PO]	De stuurgroep SIO (Sturing, Inrichting en Overhead) en het programmteam bewaken het geheel. Het programmteam adviseert de stuurgroep over de opgeleverde producten uit de veranderopdrachten Specifieke bijeenkomsten van de stuurgroep en transitimanagers gericht op voortgang, synergie en samenhang.
f De organisatievernieuwing is de verantwoordelijkheid van iedereen. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over wie er echt van is of tot een situatie waarin niemand zich verantwoordelijk voelt [PO]	geen
g Organisatieonderdelen houden zich in de praktijk niet aan centraal gemaakt afspraken (ja zeggen, nee doen) [PO]	Gesprekken aan blijven gaan, verschillen van inzicht onderbouwen, onderzoeken en op lossen
h Medewerkers ervaren onvoldoende mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen naar de nieuwe situatie omdat er veel tijd en energie opgaat in bijvoorbeeld het veranderen van de organisatiestructuur en het realiseren van de besparingen [PO]	In de opleidingsprogramma's moeten medewerkers kunnen werken volgens de uitgangspunten van de nieuwe organisatie. Veel aandacht voor het nieuwe werken. U-Factor: ander gedrag. Verandertraject Managers aan zet!
i De organisatievernieuwing rust vooralsnog op (te) weinig schouders en dat zorgt voor kwetsbaarheid [PO]	Verbreiding binnen het management en bij medewerkers om hen medeverantwoordelijk te maken
j De wijze waarop WOR-bestuurders hun OR informeren is wisselend in intensiteit en kwaliteit. Dit kan leiden tot vertraging in de advisering door de ondernemingsraden met mogelijke gevolgen voor de planning. [PO]	Periodiek informeren en overleg tussen het programmteam en de ondernemingsraden (inclusief centrale ondernemingsraad) over de voortgang, invulling en uitvoering van het programma

k	Het vernieuwen van de organisatie leidt tot een andere (werk)relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie [PO]	geen
l	Het niet beschikbaar zijn van voldoende gekwalificeerde medewerkers om de projecten uit te kunnen voeren. met als mogelijk gevolg kwaliteitsverlies en vertragingen [IMI]	Tijdig signaleren, prioriteren door concernmanager, eventueel inhuren externe capaciteit
m	Onduidelijkheid ten aanzien van of vertraging van projecten en initiatieven waarmee afhankelijkheid is, waardoor vertraging kan optreden en draagvlak onvoldoende kan worden [IMI]	Afstemming en communicatie
n	Het niet beschikbaar zijn van voldoende budget, waardoor projecten niet door kunnen gaan of vertraging oplopen [IMI]	Tijdig juiste budgetten vrij laten maken, en waar nodig herprioriteren van projecten
o	Onvoldoende planmatige sturing op het investeringsprogramma, waardoor er kansen zijn op kwaliteitsverlies en niet beoogde resultaten, vertraging [IMI]	Rapporteren aan sturingsverantwoordelijken zoals kerncontrollersoverleg en concerndirectie, elkaar aanspreken en nakomen van afspraken
p	Niet tijdig beschikbaar zijn van ICT-oplossingen die adequaat en in samenhang functioneren, waardoor er kansen zijn op kwaliteitsverlies, niet beoogde resultaten en vertraging [IMI]	Accepteren tijdelijke oplossingen
q	Te weinig middelen vernieuwingsslag infrastructuur [IMI]	Goede afstemming en sturen op businesscases en projectplannen
r	Onvoldoende ondersteunende capaciteit transitie-manager. Hierdoor kan de planning bedrijfsplannen/plaatsingsprocedure in gevaar komen [RI]	Extra capaciteit organiseren (intern en/of extern)
s	Samenwerking tussen mensen die met de transitie Overhead bezig zijn is mogelijk niet optimaal: dubbel werk, te weinig afstemming, coördinatie omslachtig [RI]	Verduidelijken van rollen en delen van informatie
t	Er wordt veel verwacht van het management en de medewerkers terwijl hun positie ook bedreigd wordt [RI]	Integrale management development visie/ ondersteuning vanuit BCS en loopbaancentrum Extra ondersteuning management
u	Onduidelijkheid over genomen besluiten geeft onnodige verwarring [RI]	Beslissingen verschillende overleggen vastleggen
v	Door strakke planning kan participatie medewerkers in gedrag komen. Hierdoor ontstaat het risico dat het een 'blauwe' reorganisatie wordt zonder echte ontwikkeling of vernieuwing [RI]	Op onderdelen van de bedrijfsplannen medewerkers vragen om input, goed en veel communiceren en starten met leantrajecten die langer lopen.
w	Als de Centrale Ondernemingsraad meer tijd nodig heeft kan de planning in gevaar komen [RI]	De Centrale Ondernemingsraad vroeg in het proces meenemen en betrekken in de plannen.
x	Toenemend aantal bezwarenprocedures en rechtzaken van personeelsleden op het gebied van functiewaarderingen, beoordelingen, plaatsingen op geschiktheid en ontslag; te weinig juridische capaciteit om	Extra capaciteit organiseren voor de bezwaarschriften, prominente rol voor vertrouwenscommissie, mogelijkheid mediation in bedrijfszorgpakket onderzoeken,

	binnen planning op te vangen, weerstand onder personeel kan zich vertalen in ziekte en daarmee in de kwaliteit en kwantiteit van de output van de organisatie, verlies van collegialiteit, wegvloeiën kwaliteit [RI]	opstellen operationeel communicatieplan, goede instructie plaatsingscommissie zodat er weinig fouten worden gemaakt.
y	Voor plaatsingen op geschiktheid zijn RGW-beoordelingen nodig ter onderbouwing. Bijna de helft van de medewerkers heeft vorig jaar geen beoordeling gehad. Daarnaast bieden de beoordelingen meestal onvoldoende houvast voor een oordeel over geschiktheid [RI]	Iedereen een RGW beoordeling, trainen van betrokkenen op een zorgvuldig proces, monitoren voortgang.
z	Vastlopen CAO-onderhandelingen. Vakbonden kunnen overleg opschorten waardoor de planning in gevaar kan komen [RI]	Inwinnen juridisch advies, voorbereiding topmanagement op stakingen. Als kans grotere wordt in overleg treden met betreffend overlegorgaan.
aa	Eerdere reorganisaties laten zien dat het lastig is om goede plaatsingscommissieleden te vinden. Ook kost het veel tijd om een plaatsingscommissie samen te stellen [RI]	Sluiten raamovereenkomst. Overleg OR invulling plaatsingscommissie. Poule van voorzitters maken.
bb	Medewerkers komen in een plaatsingstraject vóórdat hun werkzaamheden door verbeterlagen overbodig zijn geworden [RI]	De mogelijkheid tot pre-overplaatsbaarheid is gecreëerd. Als in het reorganisatieproces in een vroeg stadium duidelijk is dat een bepaalde functie op termijn komt te vervallen, kan een medewerker worden geplaatst op die tijdelijke functie. Dit biedt de organisatie de ruimte om een balans te vinden tussen verbeteren en besparen.
cc	Onvoldoende sturing op het LEAN-project waardoor het doel 'besparen' naar de achtergrond dreigt te raken [RI]	Programmering en prioritering van Leantrajecten.
dd	Tegenvallende resultaten van het realiseren van de financiële taakstelling overhead [NI]	Verkenning ambtelijke onderzoeksrichtingen zoals het meenemen van personele materiële kosten, het inzetten van de materiële overhead, verlagen van de streefnorm, normeren van de ondersteunende functies in het primair proces, het herijken van de bruto/netto trajecten en inboeken volledige loonsommen personeelsbudget 2012.

Bron: Programmteam Organisatievernieuwing (september 2011) *Procesontwerp Organisatievernieuwing periode 2011-2013* [PO], Gemeente Utrecht (z.j.) *Investeringsprogramma modernisering processen en informatievoorzieningen* [IMI], Gemeente Utrecht (versie 1 maart 2012). *Risico-inventarisatie op de haalbaarheid van de planning voor de totstandkoming van de bedrijfsplannen overhead en het daaropvolgende plaatsingsproces* [RI], Gemeente Utrecht (juni 2012). *Notitie Invulling taakstelling Overhead vanaf 2013*.

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

ORGANISATIEVERNIEUWING VIA B

- ◆ De heer N. Creemers, waarnemend hoofd Financiën, BCS
- ◆ Mevrouw E. Koopmans, senior projectmedewerker / projectcontroller organisatievernieuwing
- ◆ De heer J. Kreijkamp, wethouder organisatievernieuwing
- ◆ Mevrouw J. ter Mors, hoofd servicecenter FD, DO
- ◆ De heer M. Muijres, CIO en transitie manager I&A en DIV
- ◆ Mevrouw M. Reidinga, procesmanager
- ◆ De heer M. Schurink, algemeen directeur
- ◆ Mevrouw M. Smeets, Senior Lean trainer PMB
- ◆ De heer H. van Soelen, programmamanager organisatievernieuwing
- ◆ Mevrouw E. Stasse, bestuursadviseur
- ◆ Mevrouw M. Verbeek, interfacemanager POS
- ◆ Mevrouw M. Verduyn, adviseur sector F&P

CASUS OVERHEAD

- ◆ De heer M. van den Akker, medewerker AO/IC, DB&GB
- ◆ Mevrouw M. Brugemann, Arbo-adviseur, DO
- ◆ De heer M. Dagniaux, teamleider team crediteuren, DO
- ◆ De heer W. Deel, auditmanager IAA, BCD
- ◆ De heer R. van Deijl, P&O adviseur DMO
- ◆ De heer D. de Haan, hoofd servicecentrum HRM, DO
- ◆ De heer E. de Haan, controller, StadsOntwikkeling
- ◆ De heer M. Haenen, transitie manager HRM
- ◆ Mevrouw I. Ibrahim, HRM adviseur DO/BCD
- ◆ De heer J. Inberg, transitie manager Financiën en control
- ◆ De heer A. van Kraaij, procesmanager transitie overhead
- ◆ De heer M. Oosterveld, controller, Dienst Stadswerken
- ◆ De heer M. van Rhee, teamleider bedrijfsbureau W&I, DMO
- ◆ De heer K. van Straaten, P&O adviseur, DO
- ◆ Mevrouw J. de Vos, beleidsadviseur concern/beleid P&A, BCD

CASUS INKOOP

- ◆ De heer J. Brombacher, hoofd Concerninkoop
- ◆ Mevrouw M. Goethals, teamleider contractmanagement, Concerninkoop
- ◆ De heer R. Hofman, transitie manager Inkoop
- ◆ De heer A. Hutschemaekers, portefeuillehouder transitie Inkoop
- ◆ Mevrouw A. Peelen, concerninkoper, Concerninkoop
- ◆ Mevrouw W. Tiddens, Communicatie
- ◆ De heer O. Verschoor, concerninkoper, Concerninkoop
- ◆ Mevrouw T. van Wiggen, plaatsvervangend transitie manager Inkoop
- ◆ De heer R. Wichertjes, materiaalbeheerder/wagenparkbeheerder Stadswerken

CASUS WIJKGERICHT WERKEN

- ◆ De heer B. Andriessen, hoofd Dienst Wijken

- ◆ De heer J. Bakker, directeur Wijken a.i.
- ◆ Mevrouw H. Linden, transitie manager Versterken Wijkgericht werken
- ◆ Mevrouw A. Overmans, organisatieadviseur

EXPERTMEETING

- ◆ De heer E. Vosselman, Professor of Accounting (Radboud Universiteit Nijmegen), Professor of Management Control in the Public Sector (VU Amsterdam)
- ◆ De heer W. Kickert, Professor of Public Management (Erasmus Universiteit Rotterdam)

BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

ORGANISATIEVERNIEUWING VIA B

- ◆ Rekenkamer Utrecht (september 2005). *Betrokken van buiten. Een onderzoek naar externe inhuur bij de gemeente Utrecht.*
- ◆ Rekenkamer Utrecht (november 2008). *Betrokken van buiten – wordt gevolgd. Vervolgonderzoek naar externe inhuur bij de gemeente Utrecht*
- ◆ Gemeente Utrecht (2009). *Verantwoording 2008.*
- ◆ Interne auditafdeling gemeente Utrecht (3 november 2009). *Evaluatie Dienst Ondersteuning.*
- ◆ Gemeente Utrecht (26 april 2010). *Koersdocument Utrecht op Koers.*
- ◆ College van B&W (mei 2010). *Groen, Open en Sociaal. Collegeprogramma 2010-2014.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2010). *Verantwoording 2009.*
- ◆ Lysias (januari 2010). *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase.*
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2010). *Plan van Aanpak Organisatievernieuwing..*
- ◆ Gemeente Utrecht (7 oktober 2010). *Concept Administratieve organisatie van de doorlichtingen.*
- ◆ Berenschot, in opdracht van en in samenwerking met Gemeente Utrecht (november 2010). *Doorlichting Overhead: conclusies en aanbevelingen. Utrecht kan fors besparen op overhead.*
- ◆ College van B&W (14 december 2010). *Commissiebrief Voortgang doorlichting organisatie.*
- ◆ College van B&W (3 maart 2011). *Commissiebrief Externe doorlichting domein sociaal.*
- ◆ College van B&W (10 maart). *Commissiebrief Externe doorlichting BCD en DB&G.*
- ◆ College van B&W (16 maart 2011). *Commissiebrief Externe doorlichting cluster fysiek.*
- ◆ KPMG, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Bestuurs- en Concerndienst en programma's 'Veiligheid' en 'Lokale democratie en bestuurlijke samenwerking'.*
- ◆ BMC, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.*
- ◆ Andersson Elffers Felix, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Bibliotheek.*
- ◆ Deloitte, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Dienst Burgerzaken & Gemeentebelastingen en Publieksdienstverlening.*
- ◆ Brinkgroep, in opdracht van en in samenwerking met de Gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Vastgoed.*
- ◆ PwC, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Stadswerken.*
- ◆ Fakton, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Plan- en VATkosten, van de goedgekeurde grondexploitaties.*

- ◆ Andersson Elffers Felix, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst.*
- ◆ Twynstra Gudde, in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Utrecht (maart 2011). *Doorlichting StadsOntwikkeling.*
- ◆ Hiemstra en De Vries, in opdracht van de gemeente Utrecht (29 maart 2011). *Utrecht staat voor een stevige veranderingopgave. Samenvattende notitie externe doorlichtingen gemeente Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (27 mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie.*
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2011). *Voorjaarsnota 2011.*
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2011). *Verantwoording 2010.*
- ◆ Afdeling O&I, BCD (mei 2012). *Lean management in Utrecht?* Powerpointpresentatie.
- ◆ Gemeente Utrecht (11 juli 2012). *Concernsturing op strategische thema's versie1.*
- ◆ Gemeente Utrecht (versie 18 augustus 2011). *Procesontwerp organisatievernieuwing periode 2011-2013.*
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2011). *Rapportage Organizatievernieuwing nr. 1 september 2011.* Powerpointpresentatie gehouden op Raadsinformatieavond.
- ◆ Gemeente Utrecht (12 oktober 2011). *Utrecht procesgerichte organisatie, via Lean.* Powerpointpresentatie gehouden voor concerndirectie.
- ◆ Gemeente Utrecht (20 oktober 2011). *Investeringsprogramma Moderniseringsprocessen en Informatievoorzieningen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (versie 26 oktober 2011). *Managementprofiel Gemeente Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Uitvoeringsorganisaties. Organsatieconcept.*
- ◆ Gemeente Utrecht (februari 2012). *Contourenschets Ontwikkelorgansiatie.*
- ◆ Gemeente Utrecht (24 februari 2012). *Interne bedrijven. Organisatieconcept.*
- ◆ Gemeente Utrecht (9 maart 2012). *Utrecht een lerende organisatie. Werkdocument over de veranderaanpak.*
- ◆ Gemeente Utrecht (20 maart 2012). *Sturing van de organisatie Via B. Uitgangspunten voor de aansturing en topstructuur per 1-1-2013.*
- ◆ Gemeente Utrecht (mei 2012). *Voorjaarsnota 2012.*
- ◆ Regeerakkoord Coalitie VVD-PvdA (29 oktober 2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA.*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.). *Opdracht Ontwikkeling het Plein.*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.) *U factor overzicht GG&GD.*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.) *U factor overzicht UVO.*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.) *U factor Overzicht evaluatie BCS.*

CASUS OVERHEAD

- ◆ Gemeente Utrecht (september 2011), *Handreiking Contourenschets. Voor transitie managers.*
- ◆ Gemeente Utrecht (25 november 2011), *Aangepaste uitgewerkte planning van 'onderop'.*
- ◆ Gemeente Utrecht (29 november 2011). *Contourenschets Financiën en Control.*

- ◆ Gemeente Utrecht (6 december 2011). *Contourenschets Facilitaire Voorzieningen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (7 december 2011). *Contourenschets transitie communicatie.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Concept Contourenschets Inkoop.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Contourenschets Transitie HRM.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 december 2011). *Contourenschets Bedrijfsvoering. Discipline Informatie- en Procesmanagement.*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.). *Contourenschets Transitie Juridische functie gemeente Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 december 2011), *Overhead: innovatief en met minder mensen.*
- ◆ Concerndirectie (21 december 2011), *Besluit verdeling taakstelling overhead 2011/2012.*
- ◆ Gemeente Utrecht (14 januari 2012). *Bestuurs- en Concernstaf (BCS).*
- ◆ Gemeente Utrecht (versie 1 maart 2012), *Risico-inventarisatie op de haalbaarheid van de planning voor de totstandkoming van de bedrijfsplannen overhead en het daaropvolgende plaatsingsproces.*
- ◆ Gemeente Utrecht (21 maart 2012). *Bedrijfsplan Communicatie. Excelleren in een dynamische omgeving..*
- ◆ Gemeente Utrecht (april 2012). *Bedrijfsplan HRM. Bundeling, innovatie en reductie.*
- ◆ Gemeente Utrecht (5 april 2012). *Bedrijfsplan Juridische zaken. de betrouwbaarheid van de organisatie meester.*
- ◆ Gemeente Utrecht (26 april 2012). *Bedrijfsplan Financiën en Control.*
- ◆ Gemeente Utrecht (8 juni 2012). *Notitie invulling taakstelling overhead vanaf 2013.*
- ◆ Concerndirectie gemeente Utrecht (13 juni 2012). *Notitie vaststelling startformatie overhead.*
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2012). *Programmaplan Bedrijfsvoering.*
- ◆ Gemeente Utrecht (12 oktober 2012). *Powerpointpresentatie: presentatie stuurgroep 12 oktober kaders.*
- ◆ Directie bedrijfsvoering (12 oktober 2012). *Besluit project Interne Verrekeningen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.). *Project minder overhead – innovatief en met minder mensen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.). *Inleiding bedrijfsplannen Overhead .*
- ◆ Gemeente Utrecht (z.j.). *Voortgangsrapportage Q3. Investeringsprogramma Modernisering processen en informatievoorziening.*

CASUS INKOOP

- ◆ Berenschot (16 november 2010). *Doorlichting Inkoop: conclusies en aanbevelingen, bijlagen, anonieme versie.*
- ◆ College van B&W, (23 augustus 2011). *Commissiebrief Inkoop en aanbestedingsbeleid.*
- ◆ Berenschot, (z.j.). *Powerpointpresentatie Quick scan stand van zaken verdieping doorlichting inkoop.*

- ◆ Dienst Ondersteuning, Concerninkoop, (19 mei 2011). *Interne mededeling Quick scan Berenschot inkoop.*
- ◆ Concerndirectie (10 oktober 2011). *Besluit inkoopbeleid gemeente Utrecht.*
- ◆ Dienst Ondersteuning, Concerninkoop, (7 september 2011). *Interne mededeling Inkoopbeleid.*
- ◆ Gemeente Utrecht (7 september 2011). *Inkoopbeleid gemeente Utrecht*, met bijlagen: *Verdiepingsnotitie werkwijze tenderboard*, *Verdiepingsnotitie werkwijze vaststellen aanbestedingsstrategie met de startnotie.*
- ◆ Gemeente Utrecht, Transitie manager Inkoop (8 december 2011). *Concept Contourenschets Inkoop.*
- ◆ Dienst Ondersteuning, Concerninkoop/Transitie manager Inkoop (29 februari 2012). *Aanvulling contourenschets Inkoop voor CD-besluitvorming.*
- ◆ Gemeente Utrecht, Transitie manager inkoop, (12 april 2012). *Betreft: stand van zaken in de transitie inkoop* (E-mail aan medewerkers gemeentelijke organisatie).
- ◆ Gemeente Utrecht, Stuurgroep SIO, (22 maart 2012). *Notitie betreft: transitie inkoop.*
- ◆ Concerndirectie, (19 april 2012). *Concept besluit Taakstelling inkoop*, met bijlage *Overzicht realisatie en nog in te vullen financiële taakstelling op inkoop.*
- ◆ College van B&W, *Rapportage Organisatie vernieuwing nr. 2 Voorjaar 2012.*
- ◆ Deloitte (16 mei 2012). *Gemeente Utrecht. Accountantsverslag voor het boekjaar 31 december 2011.*
- ◆ Gemeente Utrecht (30 mei 2012). *Concept Implementatieplan Inkoop.*
- ◆ Concerndirectie, (12 september 2012). *Besluit verdeling taakstelling inkoop.*
- ◆ Gemeente Utrecht, (versie 19 september 2012). *Inkoop procesvoorstel Implementatiefase.*
- ◆ Concerndirectie, (26 september 2012). *Besluit Implementatieplan inkoop.*
- ◆ Dienst Ondersteuning, Concerninkoop. *Rapportage aanbestedingsbeleid gemeente Utrecht 2010.*
- ◆ Dienst Ondersteuning, Concerninkoop. *Concept Rapportage aanbestedingsbeleid gemeente Utrecht 2011.*
- ◆ Enkele startnotities die door de Tenderboard zijn beoordeeld.

CASUS WIJKGERICHT WERKEN

- ◆ Rekenkamercommissie Utrecht (januari 2004). *Wordt gevolgd. Vijf onderzoeken van de Rekenkamercommissie Utrecht getoetst op resultaat.*
- ◆ Gemeente Utrecht (maart 2011) *Uitgangspunten voor versterking van het wijkgericht werken.*
- ◆ Besluit concerndirectie (november 2011). *Startnotitie Wijkgericht werken.*
- ◆ Gemeente Utrecht (december 2011). *Evaluatie Wijkgericht werken. 0-meting.*
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2012). *notitie Profiel wijkregisseur.*
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2012). *notitie Interventies door de wijkregisseur.*
- ◆ Raadsbrief (februari 2012). *Concrete resultaten wijkgericht werken*, met als bijlagen tien wijkambities. Wij bekeken de ambities voor de Binnenstad en de wijk Overvecht.
- ◆ Commissiebrief (maart 2012). *Vorbereiding tevredenheidsmeting wijkgericht werken.*
- ◆ Gemeente Utrecht (maart 2012). *Contourenschets Ontwikkelorganisatie.*

- ◆ Gemeente Utrecht (maart 2012). *notitie Opdracht Ontwikkeling het Plein*.
- ◆ Gemeente Utrecht (april 2012). *Bedrijfsplan Wijken*.
- ◆ Gemeente Utrecht (juni 2012). *Rapportage Organisatievernieuwing. Nummer 2 – voorjaar 2012*.
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2012). *Notitie Evaluatie wijkateliers*.
- ◆ Gemeente Utrecht (1 oktober 2012). *Agenda versterking wijkgericht werken*.

INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

- ◆ College van B&W (mei 2010). *Groen open en sociaal. Collegeprogramma 2010-2014*.
- ◆ College van B&W (22 juni 2010). *Raadsbrief Inventarisatie externe inhuur*.
- ◆ College van B&W (28 juni 2010). *Raadsbrief Bezuinigingen*.
- ◆ College van B&W (9 september 2010). *Raadsbrief Plan van aanpak organisatievernieuwing (met bijlage)*.
- ◆ College van B&W (2 november 2010). *Raadsbrief Inventarisatie externe inhuur, 3^e kwartaal*.
- ◆ College van B&W (30 november 2010). *Raadsbrief Notitie wijkgericht werken (met bijlage)*.
- ◆ College van B&W (14 december 2010). *Commissiebrief Voortgang doorlichting organisatie*.
- ◆ College van B&W (1 maart 2011). *Raadsbrief Referentiekader in de kerntakendiscussie (met bijlage)*.
- ◆ College van B&W (3 maart 2011). *Commissiebrief Externe Doorlichting domein sociaal*.
- ◆ College van B&W (3 maart 2011). *Raadsbrief Inventarisatie externe inhuur, 4^e kwartaal*.
- ◆ College van B&W (10 maart 2011). *Commissiebrief Externe doorlichtingen BCD en DB&G*.
- ◆ College van B&W (16 maart 2011). *Raadsbrief Externe doorlichting cluster fysiek*.
- ◆ College van B&W (5 april 2011). *Raadsbrief Eindnotitie regisseur doorlichting (met bijlage)*.
- ◆ College van B&W (26 mei 2011). *Raadsbrief Inhuur externen 1^e kwartaal 2011*.
- ◆ College van B&W (27 mei 2011). *Raadsbrief Organisatiestrategie Via B (met bijlage)*.
- ◆ Gemeente Utrecht (27 mei 2011). *Via B. Organisatiestrategie*.
- ◆ College van B&W (30 mei 2011). *Raadsbrief Moderniseringsplan Bibliotheek Utrecht (met bijlage)*.
- ◆ Kreijkamp, Ir J. (16 juni 2011). *Commissiebrief Organisatiestrategie Via B (met bijlagen)*.
- ◆ College van B&W (27 juni 2011). *Commissiebrief Toelichting doeltreffendheidsmaatregelen*.
- ◆ College van B&W (23 augustus 2011). *Commissiebrief Inkoop- en aanbestedingsbeleid*.
- ◆ College van B&W (september 2011). *Rapportage Organisatievernieuwing nr. 1*.
- ◆ College van B&W (20 september 2011). *Commissiebrief Voorhangprocedure Verzelfstandiging Stadsschouwburg*.

- ♦ College van B&W (20 september 2011). *Commissiebrief Verzelfstandiging Stadsschouwburg Utrecht.*
- ♦ College van B&W (27 september 2011). *Toelichting doeltreffendheidsmaatregelen.*
- ♦ College van B&W (28 september 2011). *Voortgangsrapportage organisatievernieuwing* (bijlage: rapportage juli-september 2011).
- ♦ Gemeente Utrecht (11 november 2010). *Financiële verordening gemeente Utrecht.*
- ♦ College van B&W (11 oktober 2011). *Voortgang publieksdienstverlening.*
- ♦ College van B&W (20 december 2011). *Commissiebrief Voorgenomen verzelfstandiging Centraal Museum* (met bijlagen).
- ♦ College van B&W (31 januari 2012). *Commissiebrief Voortgang Organisatievernieuwing Overhead* (met bijlage).
- ♦ College van B&W (16 februari 2012). *Commissiebrief Interne verzelfstandiging Stadswerken.*
- ♦ College van B&W (juni 2012) *Rapportage Organisatievernieuwing, nr.2.*
- ♦ College van B&W (25 juni 2012). *Raadsvoorstel Stadswerken intern verzelfstandigen.*
- ♦ Gemeente Utrecht (2010, 2011). *Kerntakendiscussie in de gemeente Utrecht.*
- ♦ Gemeente Utrecht (2010, 2011, 2012). *Programmabegroting 2011, 2012 en 2013.*
- ♦ Gemeente Utrecht (2011, 2012). *Voorjaarsnota 2011 en 2012, inclusief bestuursrapportage*
- ♦ Gemeente Utrecht (2011, 2012). *Jaarstukken 2010 en 2011.*
- ♦ Gemeente Utrecht (2011, 2012). *Voorjaarsnota 2011 en 2012.*
- ♦ Gemeente Utrecht (2011, 2012). *Verslagen commissie- en raadsvergaderingen.*