

Op weg naar een compacte en flexibele organisatie?

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het rekenkameronderzoek naar de CFO

Rekenkamercommissie gemeente Enschede

11 oktober 2021



Inleiding/aanleiding

In 2020 heeft de rekenkamercommissie Enschede opdracht gegeven aan Berenschot om een onderzoek te laten doen naar de financiële, personele, organisatorisch en maatschappelijke effecten van de CFO-operatie (Compacte en Flexibele Organisatie).

Aan het onderzoek liggen de volgende hoofdvragen ten grondslag:

- Is de huidige gemeentelijke organisatie compacter en flexibeler dan de gemeentelijke organisatie van 2012?
- Welke van de doelen zijn gerealiseerd die de gemeente met CFO voor 2015 had gesteld?

CFO – Compact en flexibele organisatie

In de kadernota 2013 heeft de gemeente Enschede uitgesproken toe te willen groeien naar een compacte en flexibele organisatie (CFO). Veranderingen in de samenleving, maatschappelijke opgaven, verslechterde economische omstandigheden en rijksbeleid met implicaties voor de gemeente dwongen om een kwaliteitssprong met de organisatie te maken.

Compact betekende voor de gemeente: een organisatie die kleiner in omvang is dan in 2013.

Flexibel betekende: medewerkers worden multi-inzetbaar, veranderen van werktijden, werkplek en functie horen er bij, net als projectmatig werken.

In de kadernota wordt uitgesproken om in 2015 compact, flexibel en daarmee wendbaar te zijn. Er zijn drie doelen geformuleerd:

- De gemeente Enschede wil een organisatie zijn die verantwoordelijkheid en betrokkenheid deelt met mondige en zelfredzame burgers en innovatief samenwerkt met bedrijven.
- De gemeente Enschede wil een betere dienstverlening en een effectievere en slankere gemeentelijke organisatie.
- De gemeente Enschede wil een gemeente zijn die in staat is om snel te reageren op financiële onzekerheden en tegenvallers en ook snel kan reageren op veranderde verwachtingen vanuit de samenleving.

Om deze CFO-doelen te realiseren, heeft de gemeente vijf strategieën geformuleerd:

- Overdragen van taken
- Investeren met maatschappelijke partners
- Efficiënte dienstverlening dicht bij burgers in de wijk en buurt.
- Flexibiliteit van mensen, werkplek en budget.
- Veilige en verbindende informatievoorziening.

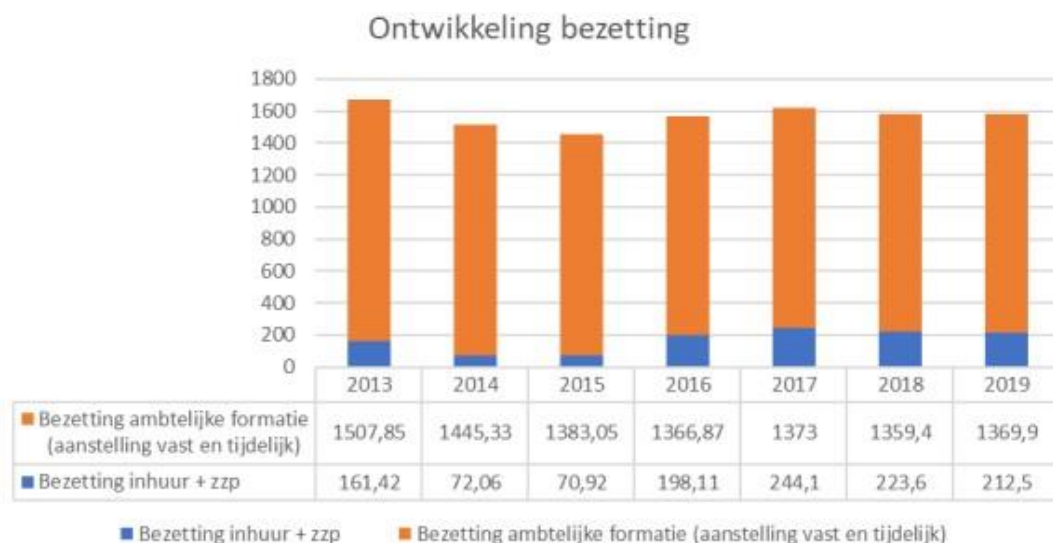
Voor alle strategieën zijn taskforces opgericht, die opdrachten uitvoeren. De rekenkamercommissie verwijst naar het onderliggende rapport van Berenschot voor een uitgebreide beschrijving van de strategieën en de effecten die daarmee werden beoogd en gerealiseerd.

Personeelsopbouw gemeente Enschede

In de periode 2013-2019 zag de bezetting¹ in aantal fte voor de gemeente er als volgt uit:

¹ Het is belangrijk om het verschil tussen vastgestelde formatie en bezetting goed voor ogen te hebben:

- Vastgestelde formatie: *de beschikbare formatieplaatsen van de organisatie*, ongeacht of de formatieplaats wordt vervuld door iemand met een vast contract, een tijdelijk contract of inhuurcontract. Dit is dus inclusief vacatureruimte. De vastgestelde formatie kan daarmee



Vergeleken met gemeentes van vergelijkbare omvang ligt de bezetting in Enschede (2014-2019) hoger dan gemiddeld en de externe inhuur lager dan gemiddeld.

De krimp is in de periode 2013-2014 met name gerealiseerd door vacatures niet in te vullen, mensen op andere plaatsen te matchen en uitstroom. Bij de aanvullende taakstelling (100-150 fte) lag de nadruk meer op matching en alternatieve financieringsbronnen. Er zijn geen gedwongen ontslagen geweest en het aantal boventalligen is beperkt gebleven.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek heeft geleid tot veel conclusies en aanbevelingen. Enerzijds hebben deze betrekking op de vragen die de over CFO worden gesteld, anderzijds is een deel van de conclusies breder en verstrekkender dan de CFO-operatie. De rekenkamercommissie vindt deze 'bijvangst' waardevol voor de gemeentelijke organisatie en geeft beide typen conclusies en aanbevelingen mee in dit eindrapport.

Voor een nadere toelichting op de hier opgesomde conclusies en aanbevelingen verwijst de rekenkamercommissie naar het eindrapport van Berenschot.

Conclusies over de CFO

- De CFO-operatie werd ingehaald door de decentralisaties, marktontwikkelingen en conjunctuurverbeteringen.
- De financiële taakstellingen van de CFO zijn gerealiseerd.
- Hoewel de CFO in financiële zin is gerealiseerd, is de formatie-afname is niet zo groot als beoogd.
- De ambtelijke organisatie is in omvang in 2019 vergelijkbaar als bij de start van de CFO-operatie in 2013. Daarbij is de bezetting van de ambtelijke formatie afgenomen en die voor inhuur/zzp toegenomen.
- De ambtelijke organisatie is niet perse flexibeler geworden.
- De CFO-operatie heeft geen duidelijke eindmarkering gekend.
- Bij de CFO-operatie is in de praktijk vooral op budget gestuurd, waarbij formatiecijfers secundair waren.

afwijken van de daadwerkelijke bezetting van de organisatie. *De vastgestelde formatie is over het algemeen een vast aantal fte dat niet of beperkt wijzigt gedurende een jaar.*

- **Bezetting:** dit bestaat uit *alle medewerkers die in dienst zijn* van de gemeente met een vaste of tijdelijke aanstelling. Dit is exclusief vacatureruimte. De bezetting kan op ieder moment van het jaar verschillen door bijvoorbeeld vertrekkende collega's.

- Door het ontbreken van een eindmarkering en een sterke sturing op budget is geen eenduidig beeld over de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen te geven.
- De kwalitatieve indicatoren laten een vrij constant beeld zien van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening, ook voor de uitbestede taken.
- Werknemers ervaren een hogere werkdruk door het groeien naar een compacte en flexibele organisatie, in combinatie met de realisatie van gestelde ambities.
- De gemeente werkt niet met een vastgestelde formatie, maar met een vastgestelde loonsom (formatiebudget) en wijkt hiermee af van de in andere gemeentes gangbare werkwijze.

Overige conclusies

- Ambtelijke en bestuurlijke ambities bleven in de onderzoeksperiode onveranderlijk hoog, terwijl de beschikbare middelen voor deze ambities gelijk bleven of afnamen door bezuinigingen en taakstellingen.
- Het takenpakket van de gemeente is in de onderzoeksperiode gegroeid terwijl dit met een vergelijkbare hoeveelheid medewerkers moest worden uitgevoerd. Tegelijkertijd heeft het Rijk bezuinigingen doorgevoerd.
- Hoewel dit niet direct blijkt uit de 'harde' dienstverleningsindicatoren, zijn er zijn veel signalen uit de gesprekken met de organisatie dat de dienstverlening, intern overleg en de menselijke maat onder flinke druk zijn komen te staan doordat er veel werk moest worden verricht door weinig mensen.
- In de onderzochte periode heeft de gemeente veel verandertrajecten en bijbehorende taakstellingen ingezet, zonder expliciet terug te kijken of doelstellingen zijn behaald en of aanpassing van beleid noodzakelijk is. De reflectie op een grootschalig verandertraject zoals de CFO ontbreekt.
- Knelpunten in verantwoordingsrapportages worden niet altijd gekoppeld aan bezuinigingstaakstellingen, zodat niet duidelijk is of ze uit deze taakstellingen voortkomen, of het gevolg zijn van nieuwe taken of nieuw beleid.

Aanbevelingen voortvloeiend uit de CFO-operatie

- Ontwikkel een strategische personeelsplanning om onder andere het 'generatiegat' te dichten en om na te denken over de (toekomstige) opbouw van het personeelsbestand.
- Overweeg een benchmarkonderzoek, om een zuivere vergelijking mogelijk te maken van de formatie, bezetting en inhuurkosten als percentage van de loonsom en apparaatskosten en de verhouding met de werklust in de gemeente.
- Zorg bij grootschalige veranderingstrajecten voor terugkoppelings- en reflectiemomenten. Ontwikkel weldoordachte monitorsystemen voor dergelijke trajecten (ex durante evaluaties), maak dit een onderdeel van de P&C-cyclus en communiceer tussentijdse uitkomsten met de direct betrokkenen.

Overige aanbevelingen

- Rapporteer consequent, eenduidig, regelmatig en duidelijk aan de gemeenteraad over projecten en beleid.
- Zorg bij elk traject voor een vast gezicht/aanspreekpunt in de ambtelijke organisatie. Voorkom voor zover mogelijk te veel wisselingen in het project management en zorg voor een projectorganisatie met voldoende kennis, ervaring en executiekracht.
- Markeer niet alleen het begin maar ook het eind van verandertrajecten. Communiceer niet alleen helder over de aanleiding en doelen van trajecten maar maak ook kenbaar wanneer een traject als beëindigd wordt beschouwd. Dit schept duidelijkheid.
- Administreer projectinformatie en -data op consistente wijze, zodat gegevens vergelijkbaar blijven.
- Het is tegelijkertijd van belang dat de administratie meegroeit met ontwikkelingen in de organisatie en niet in oude systemen en gewoonten blijft hangen.
- Leg bij het opvoeren van knelpunten in rapportages uit of deze voortkomen uit eerdere bezuinigingstaakstellingen, of dat het gaat om nieuwe taken en knelpunten.

- Houd bij een bezuinigingstraject voor ogen wat de gevolgen van een keuze zijn (bijvoorbeeld ambitieniveau, takenpakket) en wees daar duidelijk over.

Aanvullende aanbevelingen rekenkamercommissie

In aanvulling op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van Berenschot, die hiervoor zijn weergegeven, wil de rekenkamer nog twee aanbevelingen meegeven:

- Probeer in beeld te krijgen hoeveel zzp'ers en hoeveel inhuurkrachten er zijn en waar in de organisatie zij zitten.
- Breng de leeftijdsopbouw over de hele organisatie in beeld, verdeeld naar hoge, midden- en lage functies – zodat te zien is waar knelpunten zitten.