Rapport optimalisering aansturing en werking BUCH-werkorganisatie



31 maart 2023

Peter Teunisse, Milan Terwisscha

Inhoud

1. Inleiding
   - Aanleiding en doel
   - Onderzoeksopzet
2. Verdiepende fase
   - IJkpunt
   - Verdiepende interviews
3. Bevindingen en adviezen
   - Een systeemprobleem
   - Instrument 1: Visie en strategie
   - Instrument 2: Governance, structuur en rollen
   - Instrument 3: Robuuste organisatie
   - Instrument 4: Vraag en aanbod matchen
4. Vervolgproces en aanzet voor bestuursopdracht
   - Vervolgproces
   - Aanzet naar de bestuursopdracht

Bijlagen

- Bijlage 1: Geraadpleegde documenten
- Bijlage 2: Samenvatting rapport Berenschot
- Bijlage 3: Beleidsvrijheid
- Bijlage 4: Financiële paragraaf extra kosten

Leeswijzer

- Hoofdstuk 1 bestaat uit de inleiding, het doel van het onderzoek en de onderzoeksopzet. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten van het onderzoek en het proces beschreven.
- Hoofdstuk 2 bevat de verdiepende fase. Hierin wordt het ijkpunt en de gesprekken beschreven. Het ijkpunt bestaat uit de ontwikkelingen die de BUCH-werkorganisatie heeft doorlopen in de afgelopen jaren. Over de interviews wordt eerst de opzet en vervolgens een korte analyse besproken.
- In hoofdstuk 3 worden de bevindingen en adviezen besproken aan de hand van een model en de verschillende werksessies. Eerst wordt er een systeemprobleem geschetst en vervolgens worden interventies beschreven waaraan gewerkt kan worden om de aansturing en werking van de BUCH-werkorganisatie te verbeteren.
- Hoofdstuk 4 geeft een doorkijk naar het vervolgproces en bevat een opzet voor de bestuursopdracht.

1. Inleiding



Aanleiding en doel

Aanleiding

De BUCH-werkorganisatie bestaat sinds 2017. Er wordt hard gewerkt en er worden naar alle waarschijnlijkheid voordelen behaald in termen van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid ten opzichte van de oorspronkelijk situatie. Echter wordt er door de vier gemeenten breed gevoeld dat nog niet het uiterste uit de samenwerking wordt gehaald. Er zijn aandachtspunten in de aansturing en werking van de huidige organisatie. Bovendien wordt door de groei van de bevolking in het gebied nog een schaalsprong verwacht, die nog meer van de organisatie gaat vragen.

Het BUCH-bestuur heeft aangegeven dat zij met name de aansturing en de werking van de organisatie wil optimaliseren. Daarbij gaat het onder andere om goede opdrachtverlening, heldere aansturingslijnen, (top)structuur, rolvastheid, goede instrumenten (zoals bestuursagenda's, DVO's, plannings- en voortgangsinstrumenten, KPI's) en bijhorende processen. Bij deze professionaliseringsslag horen ook een bijpassende houding, gedrag en getoonde leiderschapskenmerken.

Doel

Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke interventies nodig zijn om de aansturing en de werking van de BUCH-werkorganisatie te verbeteren. Dit advies vormt de basis voor een bestuursopdracht vanuit de vier colleges.

Onderzoeksopzet

Tijdens het onderzoek hebben wij een aantal uitgangspunten gehanteerd, te weten:

- **Pragmatisch en behapbaar**. Het resultaat van dit project moet in de praktijk echt iets toe kunnen voegen. Het moet niet blijven bij een theoretisch eindproduct.
- **Voortbouwen op wat sterk is**. Wat goed werkt moet je behouden en daar bouw je op voort.
- **Stapsgewijze wendbare aanpak**. Onze aanpak faciliteert om te doen wat nodig is, wetende dat een onderzoeksproject als deze altijd haar obstakels en uitdagingen gedurende het traject kent waarbij flexibiliteit benodigd is.
- **Brede blik van buiten naar binnen**. In de aanpak is ook opgenomen dat een compacte analyse wordt gemaakt van de huidige situatie en relevante ontwikkelingen van buiten en binnen de organisatie. De reden hiervan is dat het advies moet passen bij de toekomstige ontwikkelingen en ambities van de BUCH-gemeenten.
- **Diagnose afgestemd op de belangrijkste vraagpunten**. Tevens geloven wij in een aanpak met overzichtelijke en logische stappen, waarin in een relatief korte tijd de belangrijkste punten op tafel moeten komen.
- **Co-creatie**: U zit aan het stuur en wij helpen navigeren. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat het onderzoek onafhankelijk is, maar met grote betrokkenheid van bestuur en organisatie. Op basis van ervaringen blijkt dat dit type onderzoeken alleen kan slagen als ze in co-creatie gebeuren.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek hebben wij opgedeeld in drie verschillende fases. Tijdens het onderzoek werd het onderzoeksteam begeleid door de begeleidingscommissie, bestaande uit de vier wethouders uit het BUCH-bestuur.

In de verdiepende fase is een documentenstudie uitgevoerd en zijn er verdiepende gesprekken gevoerd. Het doel van de documentenstudie is om tot een ijkpunt te komen: welke ontwikkelingen heeft de BUCH-werkorganisatie doorlopen en welke knelpunten ervaart ze nu? Het ijkpunt is het vertrekpunt voor de verdiepende interviews. Tijdens de interviews is gesproken over het functioneren van de BUCH-werkorganisatie, verschillende aspecten van aansturing en over de ambities van de organisatie.

In de analysefase zijn er verschillende bijeenkomsten georganiseerd om zo de resultaten van het ijkpunt en de interviews te valideren en te onderzoeken welke instrumenten gewenst zijn om de aansturing te optimaliseren.

- 10 februari 2023: Bijeenkomst met de wethouders van het BUCH-bestuur om het ijkpunt te valideren.
- 7 maart 2023: Werksessie met de wethouders van het BUCH-bestuur, de gemeentesecretarissen en de algemeen directeur om de resultaten van de interviews te bespreken en te inventariseren op welke plekken er geïntervenieerd kan worden op de BUCH-werkorganisatie. Op 13 maart is dit beeld gevalideerd bij de vier burgemeesters.
- 28 maart 2023: Werksessie met de BUCH-colleges en de algemeen directeur om tot een gezamenlijk beeld te komen van de uitkomst van onze analyse en bespreken van adviezen en interventies voor de aansturing en werking van de BUCH-werkorganisatie.

In de laatste fase is voorliggend rapport opgesteld.

2. Verdiepende fase



IJkpunt

Beknopte geschiedenis

In 2013 werd de ambitie geschetst in de verkenning ‘Samenwerken in de duinstreek’. Aanleiding vormde een vraag vanuit de gemeenteraden om de onderlinge ambtelijke samenwerkingsmogelijkheden in beeld te brengen. In 2014 volgde de businesscase van Seinstra - Van de Laar en een verdiepend onderzoek naar de mogelijke varianten van een ambtelijke samenwerking voor de BUCH-gemeenten. 2016 stond in het teken van het bestuurlijk ontwerpdocument Werkorganisatie BUCH (‘Samen op weg naar BUCH’) opstellen en vervolgens is deze door de colleges vastgesteld. De BUCH-gemeenten konden zich voorbereiden om te gaan fuseren op 1 januari 2017 in de ambtelijke werkorganisatie.

IJkpunt (2014)

Seinstra – Van de Laar heeft in 2014 een aantal redenen geformuleerd voor de gemeenten om samen te gaan werken. Ambtelijke samenwerking tussen de BUCH-gemeenten, omdat…

- …De vier gemeenten streven naar realisatie van hun gezamenlijk ‘wenkend perspectief 2020’.
- …De vier gemeenten elkaar nodig hebben om tot dé beste dienstverleners van Nederland te gaan behoren.
- …De vier gemeenten met elkaar een antwoord kunnen geven op het vraagstuk: ‘Meer met minder’.
- …Ze samen invulling kunnen geven aan de 3K’s, met behoud van Grip en Gemeentelijke kleur (2G’s).
- …Ze samen een robuuste partner vormen in relatie tot krachtige gemeenten en regio’s in Noord-Holland.
- …De ambtelijke uitvoeringskracht, steeds bepalender blijkt te zijn voor de lokale bestuurskracht.
- …De vier gemeenten getypeerd kunnen worden als ‘natuurlijke partners’.
- …De BUCH-gemeenten op elkaar lijken!

IJkpunt (2014)

Seinstra – Van de Laar heeft in 204 een businesscase opgesteld voor de BUCH-gemeenten.

- Het doel van Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo is om tot de beste dienstverleners in Nederland te behoren door middel van innovatie en professionele en robuuste ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten.
- Om tot dé beste dienstverleners in de ogen van inwoners, (maatschappelijk) ondernemers en toeristen te kunnen behoren, is innovatie benodigd. Innovatie op het gebied van de rol die de gemeenten aannemen in relatie tot hun inwoners (overheidsparticipatie), innovatie als het gaat om technologische ontwikkelingen (24/7 bereikbaarheid van gemeenten voor inwoners via de digitale snelweg), maar ook innovatie in de wijze waarop en plaats waar de diensten vanuit deze gemeenten aan inwoners worden aangeboden (keukentafelgesprek in het kader van een zorgbehoefte en het paspoort aan huis bezorgd).
- Om dergelijke innovatiekracht te kunnen mobiliseren is een professionele en robuuste (ambtelijke) organisatie nodig. Een organisatie met op haar taken goed toegesneden en talentvol personeel, met kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan inwoners, maar ook top interne dienstverlening aan het gemeentebestuur en dat alles tegen zo laag mogelijke kosten.
- Een organisatie waarbij vooral ook de vier gemeenten politiek-bestuurlijk zelfstandig blijven, hun eigen identiteit behouden, autonoom blijven in hun beleidskeuzen en hun inwoners en (maatschappelijk) ondernemers lokaal blijven bedienen.

IJkpunt (2014)

Seinstra – van der Laar hebben getoetst op 3 K's en 2 G's. Zo kwam de ambtelijke fusieorganisatie als best passende samenwerkingsvorm naar boven.

- **Kwaliteit verhogen**
  - In één keer juist, tijdig en volledig
  - Met juiste gereedschap
  - Open en rechtmatig
- **Kwetsbaarheid verminderen**
  - Meer kennis, minder éénpitters
  - Vaardig en competent personeel
  - Doorstroming personeel
- **Kosten beheersen**
  - Minder overhead per medewerker
  - Gunstig uurtarief personeel
  - Inkoopvoordeel
- **Gemeentelijke kleur behouden**
  - Keuzevrijheid
  - Identiteit
  - Visitekaartje
- **Grip houden**
  - Primaat
  - Rekeninghouder
  - Control

IJkpunt (2017)

Op basis van onder andere het advies van Seinstra – Van de Laar is per 1 januari 2017 de BUCH-werkorganisatie gestart, met als missie en visie:

- Het verbeteren van de kwaliteit van leven voor de burgers van de combinatie gemeenten door het verlenen van effectieve en efficiënte dienstverlening. (missie)
- Het realiseren van een samenleving waarin mensen zich veilig en verbonden voelen en waarin duurzaamheid en innovatie centraal staan. (visie)

De daaropvolgende jaren zijn er meerdere evaluaties geweest, van onder andere Vorstenbosch (2018) en Berenschot (2020).



IJkpunt (2018-2020)

Vorstenbosch (2018) omschrijft een aantal knelpunten in de BUCH-samenwerking:

- Focus op bedrijfsvoering en werkprocessen. “In de praktijk blijkt het lastig te zijn om een goede invulling aan te geven aan de beschreven structuur en besturing.”
- Weinig aandacht voor medewerkers. De ontwikkeling en sturing op de medewerkers komt in het gedrang. De onduidelijkheid neemt toe, de werkdruk is hoog, routines moeten weer opnieuw worden opgebouwd, het verzuim neemt een vlucht, en zie daar, er ontstaat een vicieuze cirkel van bezettingsproblematiek, bedrijfsvoering issues en een hoge werkdruk.
- Niet altijd duidelijk: wie is waar verantwoordelijk voor. Er is veel onduidelijkheid over wie waar verantwoordelijk voor is. Directie en domeinmanagent/MT lijken vaak onbewust langs elkaar heen te werken. Er is weinig tijd voor gedegen afstemming en beschouwing. Alle lagen in de organisatie hebben hier last van.
- Dubbelrol soms lastig: gemeentesecretaris en directielid

De hoofdboodschap was: allereerst tijd voor de ontwikkeling, aandacht voor de medewerkers, de harmonisering van processen en duidelijkheid in de besturing.

Berenschot (2020) analyseert de BUCH-werkorganisatie aan de hand van de businesscase van Seinstra – Van de Laar. Berenschot komt met een aantal knelpunten die de organisatie ervaart als het gaat om de 3 K’s en 2 G’s (zie bijlage 2).

IJkpunt (2023)

Belangrijkste knelpunten vanuit de analyse:

- Er is te weinig gemeenschappelijke strategie en visie. Wat is de aanvliegroute? Is voor alle vier gemeenten collectieve meerwaarde het vertrekpunt? Of zijn de specifieke wensen per gemeente leidend? Vervolgens moet de vraag zijn: wat verwachten we van de BUCH-werkorganisatie en hoe zien wij de organisatie?
- Er is geen helder proces om de vertaalslag te maken van vier collegeprogramma's naar helder aanbod en prioriteiten van de organisatie.
- Er is geen heldere rolafbakening en rolvastheid (rol eigenaar en klant) tussen gemeenten (raad en college), BUCH-bestuur (rol eigenaar), secretarissen (opdrachtgever) en BUCH-organisatie. Wie sluit de opdrachten af en stuurt op de voortgang?
- Er is geen helder onderscheid op sturing op politieke domein en bedrijfsvoering, doorvertaald naar een heldere (aan)sturingsfilosofie en structuur voor de samenwerking (Rol bestuur, AD, Secretarissen, Domeinmanagers, accounthouder BUCH).
- Knelpunten in het functioneren van de organisatie (topstructuur, fitheid, aantrekkelijkheid als werkgever, huisvesting, kwaliteit op de integrale complexe dossiers, klantfocus van management en medewerkers, ontwikkeling van medewerkers).
- Er is onvoldoende inzicht in welk deel van het takenpakket vaststaat en wat extra is. Wat is uniform werk en wat is maatwerk?
- Er zijn geen heldere KPI's en proces van monitoring op de afspraken en doelstellingen.
- De besluitvormingsprocessen zijn te traag en er zijn onduidelijke escalatieprocessen (bestuur en ambtelijke organisatie).

Interviews

We hebben 18 verschillende interviews gehouden, waarvan 4 wethouders, 4 burgemeesters, 5 gemeentesecretarissen (waarvan 1 oud-secretaris), 2 gesprekken met het MT van de werkorganisatie, 1 gesprek met de algemeen directeur, 1 met de gemeentecontrollers en 1 met de ondernemingsraad.

Tijdens de gesprekken kwamen de volgende onderwerpen aan bod:

- Huidige functioneren BUCH
- Strategische ambities en toekomst BUCH
- Opdrachtgeverschap & aansturing BUCH
    - Doel en opdracht
    - Inrichting en governance
    - Werkwijze en instrumenten
    - Capaciteit, kennis en vaardigheden
    - Cultuur en samenwerking

De interviews waren open gesprekken, waarin elke gesprekspartner naar ons idee open en eerlijke durfde te zijn en knelpunten bloot durfde te leggen. Onze analyse en adviezen volgen in het volgende hoofdstuk.

3. Bevindingen en adviezen

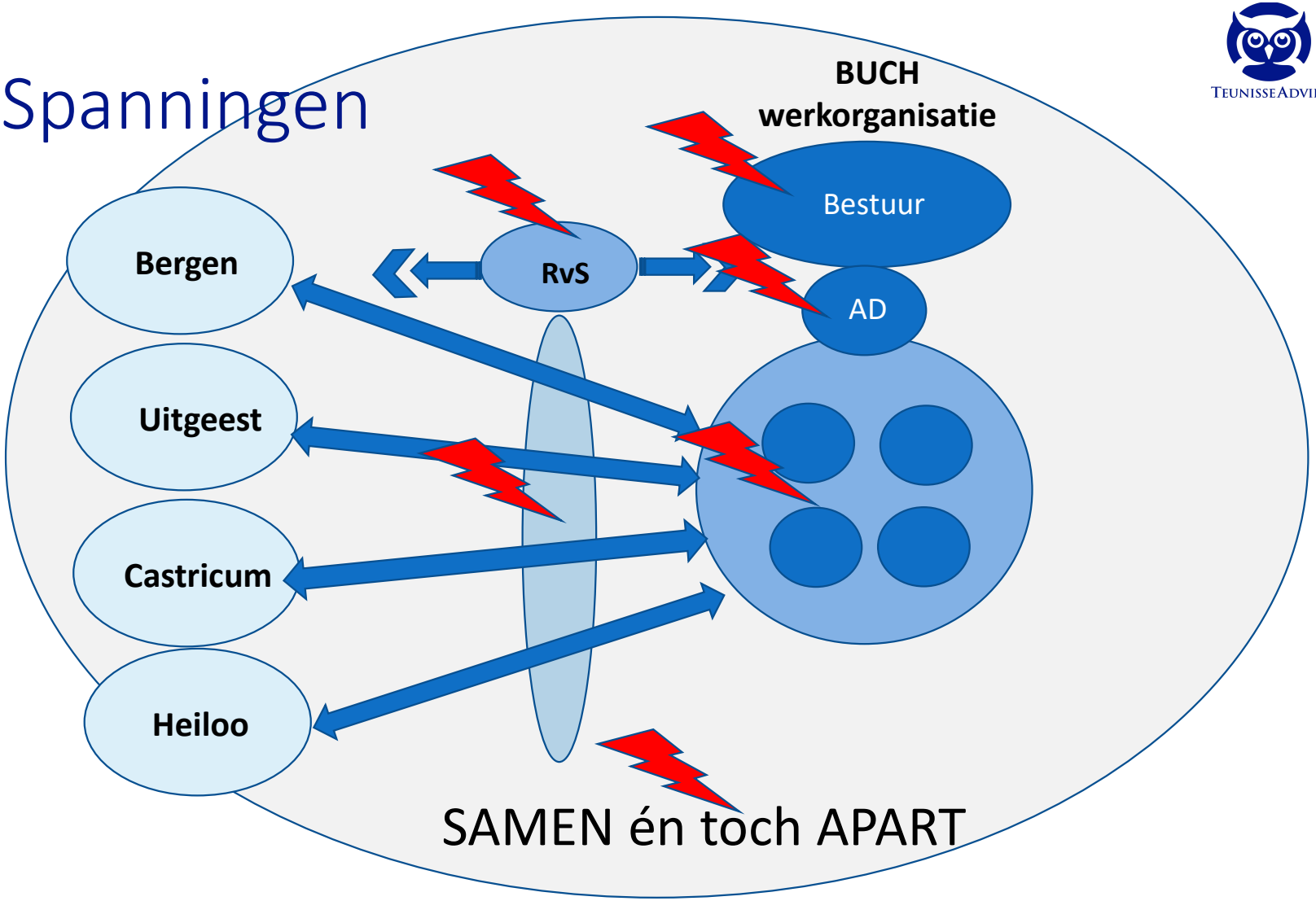


Bevindingen interviews: een systeemprobleem

De gesprekspartners omschrijven dat de BUCH-werkorganisatie in een neerwaartse spiraal zit, er is weinig optimisme over het functioneren van de organisatie. Na een frisse start in 2017 zijn er door de tijd heen verschillende interventies gepleegd (o.a. aansturingsmodel naar domeinmanagers, veranderingen in de positie van de gemeentesecretarissen). De aansturing van de organisatie is hierdoor niet voldoende verbeterd. Er zijn meerdere adviezen geschreven over het optimaliseren van de organisatie, waarbij (het bestuur van) de organisatie niet in staat is gebleken om deze adviezen afdoende op te volgen. Onder aan de streep blijft er een onbevredigend gevoel over, omdat eenieder de organisatie het beste toewenst, maar de organisatie niet zoals gewenst uit de verf ziet komen.

Daarnaast worden spanningen (zie model volgende bladzijde) op verschillende terreinen in de samenwerking ervaren. Ten eerste heerst er spanning in het samenwerkingsconcept an sich. Gemeenten werken samen en streven tevens naar het beste voor hun gemeente. Samen en toch apart is een combinatie die spanning oproept bij iedereen. Daarnaast heerst er spanning tussen de BUCH-werkorganisatie en de gemeenten zelf. Er is wij-zij denken vanuit de organisatie en de gemeenten. De BUCH-werkorganisatie moet van en voor alle gemeenten zijn en zichzelf niet positioneren als aparte entiteit. Het BUCH-bestuur heeft een dubbele rol, wat zorgt voor onduidelijkheid en de neiging heeft dat te veel politiek wordt. Het BUCH-bestuur moet er zijn voor het collectief, niet voor de individuele gemeente en gefocust op de bedrijfsvoering. In de raad van Secretarissen heerst spanning, omdat de rol van de secretaris afgelopen jaren verschillende keren veranderd is en er weinig doorzettingsmacht is. Tot slot wordt er spanning ervaren op de positie van de algemeen directeur, omdat deze momenteel niet voldoende ingevuld kan worden in 0,6 fte en in de robuustheid van de organisatie.

Ervaren Spanningen



Bevindingen interviews: een systeemprobleem

Tevens gaf een groot aantal gesprekspartners aan dat niet iedereen hetzelfde in de samenwerking staat. De neuzen staan niet altijd dezelfde kant op, of zoals één van de gesprekspartners zei: “We gebruiken niet allemaal hetzelfde kompas.” Hierdoor is de kijk op de BUCH-werkorganisatie verschillend, wat leidt tot verschillende ideeën en verwachtingen van de werkorganisatie. Vanuit bestuurlijk oogpunt is het belangrijk dat de bestuurders dezelfde perceptie en verwachtingen hebben van de organisatie.

Verder geven de gesprekspartners tevens aan dat er een aantal dingen heel goed gaan, zoals de publieke dienstverlening, de uitkomst uit de coronacrisis, de basisdienstverlening en het opvangen van Oekraïense vluchtelingen. Knelpunten liggen bij college- en raadsstukken die niet van voldoende kwaliteit zijn, werkprocessen die niet goed ingericht zijn en kwetsbaarheid op kwaliteit en sturingslijnen.

Alles bij elkaar opgeteld zien wij een systeemprobleem. Er zijn meerdere instrumenten die aangewend kunnen worden om de aansturing te optimaliseren, maar het begint en eindigt bij het hart en de gerichtheid van de bestuurders. Als hierover hetzelfde idee is, dan is het wenselijk om te gaan kijken hoe de instrumenten ingezet kunnen worden.

Op de volgende pagina’s presenteren we een model dat in lijn is met de bevindingen uit de interviews en zoomen we in op de interventies waarmee de aansturing en werking van de werkorganisatie geoptimaliseerd kunnen worden.

Bevindingen interviews: een systeemprobleem

Samenvattend is de conclusie: “het kan werken, mits…

- Door de gemeenten wordt herkend dat binnen de BUCH-werkorganisatie hard wordt gewerkt en veel goed gaat;
- Bereidheid is om aan de minder goede punten nog harder te werken;
- Echter vraagt dit om volledige commitment van bestuurders, directie en ambtenaren;
- Dit zal niet de makkelijkste weg zijn waarbij frictie ervaren zal worden gedurende de verdere ontwikkeling;
- Maar als er een fundament is van gezamenlijke gerichtheid kan dit proces slagen;
- Als die gerichtheid er niet is, kunnen we beter stoppen.”



Bevindingen interviews: een systeemprobleem

Daarnaast moet de BUCH-werkorganisatie ook een aantal dingen loslaten. “Het kan werken, mits…

- De businesscase op de 3 K’s en 2 G’s niet meer gebruikt wordt als uitgangspunt;
- De BUCH een organisatie van én voor alle 4 gemeenten is en door alle gemeenten en de werkorganisatie moet het ook zo benaderd worden;
- De 4 gemeenten (Raad/College) bereid zijn om het echt een laatste kans te geven.



Bevindingen interviews: een systeemprobleem

In het model schetsen we een aantal elementen. Het onderzoek richt zich op de elementen in de buitenste ring: de instrumenten waarmee de aansturing van de BUCH-werkorganisatie verbeterd kan worden. Alles hangt in het systeem met elkaar samen. Echter zijn de binnenste onderdelen van wezenlijk belang voor het goed functioneren van de BUCH-werkorganisatie.

Commitment en gelijke gerichtheid

- Commitment gaat over de vraag of de raden en colleges gezamenlijk bereid zijn tijd en aandacht te investeren in het proces en zich hieraan committeren voor een langere termijn.
- Met de term 'gerichtheid' bedoelen we de waarden, emoties en kennis die een persoon heeft met betrekking tot een bepaalde kwestie en het perspectief op handelen dat hieruit volgt. Gerichtheden kunnen fundamenteel, beleidsmatig en instrumenteel zijn. Het gaat om het hebben van dezelfde perceptie en kijk hebben op het vraagstuk. In politieke context zal nooit elke speler dezelfde gerichtheid hebben, maar het gaat er om is er voldoende `coalition of the willing` aanwezig is.

Leiderschap, houding en gedrag

- Het oplossen van een systeem probleem is zeer lastig. Er is een aantal tastbare zaken die aangepakt kunnen worden. Die vertalen zich interventies zoals benoemd in het model (visie/strategie, governance, structuur etc.). Dat is de zogenaamde "bovenstroom". Die zaken moeten op orde zijn. Op de volgende pagina's worden de verschillende instrumenten verder uitgewerkt. Het is echter maar een deel van de oplossing. Het kan alleen werken als de "onderstroom" qua houding en gedrag passend zijn op wat gevraagd wordt en leiders daar ook op sturen. Die elementen van de onderstroom worden ook benoemd bij een aantal van de interventies.

Bevindingen en advies: Visie en strategie



Bevindingen vanuit de interviews

Vanuit de interviews is een aantal constatering gedaan op het gebied van visie en strategie:

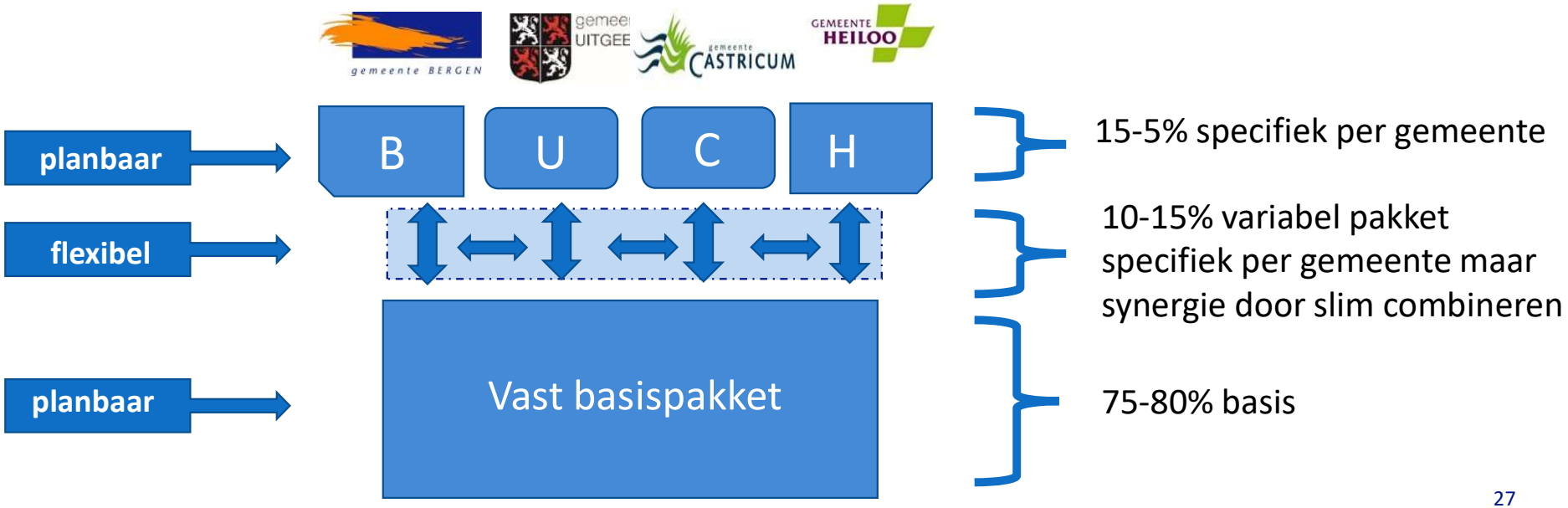
- Er is te weinig gemeenschappelijke strategie en visie. Zowel bestuurlijk als ambtelijk is er niet een gelijke visie op wat de BUCH is, wie de BUCH moet zijn en hoe zich dat vervolgens vertaalt in de werkzaamheden van de BUCH-werkorganisatie. Het gebrek van strategie en visie maakt sturen op de organisatie lastig, omdat er gewerkt wordt vanuit verschillende belangen en wensen.
- Wat staat nog van de oorspronkelijke businesscase? De businesscase wordt betwijfeld, omdat hij niet meer goed aansluit bij hoe de organisatie zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De vraag rijst op in hoeverre de organisatie nog vast moet houden aan de businesscase.
- Wat verwachten we van de BUCH en hoe zien wij de organisatie in de toekomst? Hoe wordt er voor gezorgd dat de organisatie toekomstgericht is? De businesscase is niet meer passend bij de huidige organisatie en komt de vraag naar boven hoe de organisatie zich moet oriënteren richting de toekomst en hoe ze zich daarop kan inrichten.

Advies op basis van de werksessies (1)

- Voorstel voor de filosofie van de BUCH-werkorganisatie: “De BUCH maakt als gemeenschappelijke werkorganisatie op een zakelijke manier de ambities van de vier gemeenten waar, realiseert synergie door bestuurlijk slim samen te werken aan prestatieafspraken en heeft politiek bestuurlijke sensitiviteit om in te spelen op de wens van de raden en colleges.”
- De oorspronkelijke businesscase moet losgelaten worden. Een nieuwe en realistische visie en strategie (stip op de horizon) zijn nodig.
- Kwaliteit moet het belangrijkste kompas zijn waarop gestuurd wordt. Kwaliteit moet verder gedefinieerd worden in termen van kwaliteitseisen en -afspraken. Alhoewel kwaliteit aspect wel in overeenstemming moet zijn met kosteneffectiviteit.
- Bovenstaande elementen moeten worden uitgewerkt in een nieuwe Besturingsvisie (onderdeel bestuursopdracht). Waarom samenwerken en wat verwachten we van de BUCH-werkorganisatie. Heldere doelen en afspraken. In deze besturingsvisie zijn de colleges leidend als het gaat om het sturen op de taken en opgaven van de organisatie.

Advies op basis van de werksessie (2)

- De gemeentelijk taken kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën. Er is een vaste kern met reguliere taken voor elke gemeente en een deel met specifieke taken voor de individuele gemeenten. Deze taken zijn beide planbaar en goed financieel te vertalen. Er is een tussencategorie van taken die meer flexibel is en waar gekeken moet worden naar mogelijkheden voor synergie en waar prioriteiten elkaar beïnvloeden. Harmoniseren van de flexibele taken moet niet leidend zijn.



Bevindingen en advies: Governance, structuur en rollen



Bevindingen vanuit de interviews

Vanuit de interviews is een aantal constatering gedaan op het gebied van governance, structuur en rollen:

- Er is geen heldere rolafbakening en rolvastheid (rol eigenaar en klant) tussen gemeenten (raad en college), BUCH-bestuur (rol eigenaar), secretarissen (opdrachtgever) en BUCH-werkorganisatie (opdrachtnemer). De vraag is aan welke knoppen gedraaid kan worden als het gaat om het opstellen van een heldere rolafbakening.
  - Is de samenstelling bestuur (4 burgemeesters en 4 wethouders) werkbaar?
  - Wat is de rol van secretarissen ten opzichte het management van de BUCH-werkorganisatie?
  - Is de wisselwerking tussen gemeenten onderling en de BUCH-samenwerking goed genoeg?
- Er is geen helder onderscheid op sturing op politieke domein en bedrijfsvoering. Voor medewerkers en bestuurders is het niet helder of en hoe er gestuurd wordt op bedrijfsvoering (P&C-cyclus, werkprocessen) en op politiek gevoelige dossier.
- Wie sluit de opdrachten af en stuurt op de voortgang? Een heldere ambtelijke opdrachtgever (AOG) en -nemer (AON) van de bestuursopdrachten (bestuurlijk opdrachtgever, BOG) werkt niet goed genoeg.
- Uitgangspunt voor de aansturing van de BUCH-werkorganisatie zou een verzakelijking moeten zijn van de governance, structuur en rollen, zonder het teveel politiek te maken.

Advies op basis van de werksessies (1)

De gemeenten hebben twee heldere rollen, die niet moeten worden vermengd, te weten:

- **De klantrol.** De raad legt een opdracht voor bij het college. Het college belegt de opdracht bij de BUCH. Er worden vastomlijnde paden bewandeld via de lijnen van opdrachtgever en opdrachtnemer.
- **De eigenaarsrol.** Gemeenten vaardigen bestuursleden af. Het bestuur stuurt de BUCH-werkorganisatie aan.

Er is consensus op de volgende algemene uitgangspunten voor het BUCH-bestuur:

- Het bestuur moet er op gericht zijn om de organisatie in zijn kracht te zetten;
- Elke betrokken bestuurder moet weten wat de rol is (rolduidelijkheid) en daar naar handelen (rolvastheid);
- Een mogelijkheid tot escalatie moet er zijn als het bestuur niet tot besluiten komt;
- Het bestuur moet zich richten op de bedrijfsvoering van de BUCH, niet op politieke zaken. Risico is altijd dat succes persoonsgebonden is. Hier moet goed op gestuurd worden bij de vorming van het bestuurd en continu door feedback onderling en in de colleges op het functioneren van het bestuur;
- Bestuurlijke drukte moet worden voorkomen, dus een bestuur met compacte omvang met onafhankelijk voorzitter;
- Helder kunnen beleggen van rol van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer (zie vraag en aanbod thema van dit rapport); *en*
- Het moet juridisch passen binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Advies op basis van de werksessies (2)

De rollen en uitgangspunten hebben consequenties voor de bestuurssamenstelling, de rol van de secretarissen en de wisselwerking tussen de raad en de colleges. Doel van deze aanpassingen is verzakelijking.

- **Bestuurssamenstelling.** Op basis van uitgangspunten zijn er theoretisch gezien meerdere modellen mogelijk. Een aantal modellen is de revue gepasseerd in de werksessies.
  - Model 1: Vier wethouders vormen bestuur en verdelen portefeuilles, aangevuld met een onafhankelijk voorzitter. Burgemeesters vormen een RvT (strategische aansturing, onafhankelijke rol en escalatie mogelijkheid. Dit model is vergelijkbaar met een AB-DB-structuur.
  - Model 2: De vier burgemeesters vormen het dagelijks bestuur.
  - Model 3: het bestuur wordt gevormd door de 4 secretarissen.
- Het advies is om hier nu nog geen keuze te maken maar eerst verder uit te werken in een apart traject en ook te toetsten op wat juridisch mogelijk is. Op voorhand kleven er wel bezwaren aan model 3, omdat niet is aan te bevelen is om secretarissen in een bestuurlijke rol te zetten. Dit kan stuiten op het beperkingen bij het afleggen van bestuurlijke verantwoordelijkheid in raden en colleges. Bovendien geeft het rolonzuiverheid, aangezien de secretarissen de eerste adviseur zijn van het college.
- De bestuurssamenstelling is zeker een knop waaraan gedraaid kan worden. Het kan de effectiviteit en efficiency van de samenwerking bevorderen, maar nog belangrijker is het om rolzuiverheid te betrachten en daar biedt de huidige structuur voorlopig ook voldoende handvatten voor. Verder onderzoek kan daarmee in de tijd een aantal maanden naar achteren geschoven worden.

Advies op basis van de werksessies (3)

- **De rol van de secretarissen**
  - Secretarissen zijn ambtelijk opdrachtgever (AOG) vanuit de gemeenten voor de BUCH-werkorganisatie. Dat is hun primaire rol. Ze vormen samen een Raad van Secretarissen, die samen met de AD van de BUCH-werkorganisatie en MT kijkt of opdrachten haalbaar zijn en waar synergie bereikt kan worden op basis van voorstellen van de werkorganisatie. Dit leidt tot een afgestemd pakket van opdrachten.
  - Ook de collectief afgestemde opdrachten worden vertaald naar individuele opdrachten in de lijn Gemeente-BUCH-werkorganisatie zodat de aansturing helder blijft (zie onderdeel vraag-aanbod matchen).
- **Wisselwerking raad en college**
  - Voor een succesvolle samenwerking is het ook belangrijk om de gemeenteraden en colleges te betrekken vanuit de rollen als klant, maar ook als (aandeelhouder/eigenaar). Dit gebeurt natuurlijk via de P&C cyclus, maar het is ook goed dat het bestuur van de BUCH regelmatig terugkoppelt over de voortgang aan de vier gemeenten.
  - De portefeuillehouders in het BUCH bestuur doen dat vanuit hun portefeuille in de verschillende gemeenten en niet alleen bij hun eigen gemeente. Dit is om de rollen zuiver te houden dat zij als bestuurslid van de BUCH-werkorganisatie en niet als lid van het gemeentelijke college opereren.
  - Naast de individuele terugkoppelingen is het ook aan te raden om een aantal keer per jaar als raden en colleges van de 4 gemeenten bij elkaar te komen. Hierbij is naast collectieve betrokkenheid met de BUCH-werkorganisatie ook mogelijk om te overleggen over het afstemmen van prioriteiten en beleidsafstemming. Zodoende kan er meer uit de samenwerking worden gehaald (gemeenschappelijke lobby bijvoorbeeld)
  - De uitkomsten daarvan worden wel vertaald naar het takenpakket zoals weergegeven in het “kroonmodel” in opdrachten per gemeente aan de BUCH-werkorganisatie.

Bevindingen en advies Robuuste organisatie



Bevindingen vanuit de interviews

Vanuit de interviews is een aantal constatering gedaan op het gebied van robuuste organisatie:

- De BUCH heeft een aantal knelpunten op het vlak van onder andere de fitheid van de organisatie, de kwaliteit en kwantiteit van managers en medewerkers, de huisvesting, ontbreken aan heldere werkprocessen, de ondersteuning van gemeenten op de complexe dossiers en het meebewegen op het groeien en krimpen van de opgaven.
- Deze knelpunten, zowel strategisch als qua realisatiekracht, spelen overal in het land, maar neemt niet weg dat de organisatie zich door moet ontwikkelen.
- Vanuit de gesprekken zijn een aantal knoppen genoemd waaraan gedraaid kan worden. Wat moet daar gebeuren en hoe ziet dat er in de praktijk uit?
    - Kwantiteit en kwaliteit managementfuncties
    - Fitheid en aantrekkelijkheid als werkgever
    - Kwaliteit op de integrale complexe dossiers
    - Klantfocus van management en medewerkers

Advies op basis van de werksessies (1)

- De organisatie is momenteel niet fit genoeg wordt breed gedragen door betrokkenen. Alhoewel er, zoals eerder geschetst ook voortgang is geboekt, is er op meerdere terreinen intensivering nodig. Dit is zowel strategisch (complexiteit van de opgaven) als qua realisatiekracht. De intensivering is met name nodig op kwantiteit en kwaliteit van management en mensen om de organisatie verder te kunnen ontwikkelen. Een organisatie van deze omvang en complexiteit (4 gemeenten bedienen en aantal complexe vraagstukken) heeft een sterk topmanagement en een sterke tussenlaag van management nodig om voldoende strategisch vermogen en realisatiekracht te ontwikkelen. Managers moeten daarbij voorop gaan.
- In moderne overheidsorganisaties hebben managers op elke laag drie rollen. De accenten kunnen verschillen afhankelijk van het taakgebied en niveau in de organisatie. De span of control van manager moet van die zwaarte worden afgeleid en niet alleen van het aantal mensen in een unit. De rollen:
  - Inhoudelijk functionele aansturing
  - Bestuurlijke sparringpartner
  - Personeelsverantwoordelijkheid
- De BUCH is gestart met een filosofie op basis van zelfsturing en daar zijn de managementfuncties (kwalitatief en kwantitatief) van afgeleid. De focus lag vooral op de coachende functie van managers en niet op de inhoud en bestuurlijke advisering. De span of control was daarvan afgeleid. Deze benadering blijkt minder goed te werken in de praktijk en dat wordt nu geleidelijk in de organisatie aangepast.
- De span of control van met name domeinmanagers is momenteel veel te groot, waardoor ze niet toekomen aan de inhoudelijke en bestuurlijke sparringpartnerrol. Tevens zijn de rollen van de manager nog niet duidelijk uitgewerkt en belegd. Dit leidt bij bestuurders en medewerkers tot ontevredenheid.
- Daarnaast moeten worden gestuurd op timing (i.h.k.v. kosten, tijd en commitment), mensen (de juiste mensen op de juiste plekken), processen, fitheid van de organisatie en energie in de organisatie.

Advies op basis van de werksessies (2)

- Op basis van voorliggend onderzoek is het niet gerechtvaardigd om een blauwdruk voor een optimaal organisatiemodel te schetsen. Wat we wel constateren is dat topstructuur en tussen managementlaag nu onvoldoende robuust is (1 AD 0,6 FTE en 4 FTE Domeinmanagers) om de organisatie te ontwikkelen en de complexe vraagstukken in de vier gemeenten goed aan te kunnen. Tevens constateren we dat tussenlaag niet robuust genoeg is, waardoor veel op de schouders van de domeinmanagers ligt.
- Wat we op andere plekken zien dat een organisatie van deze omvang vaak een meervoudige directie (2-3 FTE met focus op bediening bestuur, strategie en bedrijfsvoering) heeft met daaronder 12-15 sterke eenheden, die op hun beurt worden aangestuurd door sterke managers (3 of 4 lagen model).
- Een logische investering in de BUCH-werkorganisatie is een organisatieontwikkelings- en leiderschapstraject om een sterk topmanagement en directie neer te zetten. Dit zou de opdracht moeten zijn voor nieuwe algemeen directeur.
- Daarbij staat het eindplaatje nog niet precies vast, maar er zijn belangrijke aandachtspunten:
  - Zowel het strategisch vermogen als realisatiekracht moeten nu versterkt worden en daarbij is meer management op de tussenlaag en ook een versterking van het topmanagement nodig, maar ook een investering in strategen en opgavemanagers;
  - De organisatie mag niet weer jaren lam gelegd worden doordat er weer een nieuwe reorganisatie plaatsvindt en dat positieve resultaten uit het verleden teniet gedaan worden; *en*
  - De veranderstrategie moet zowel korte termijn resultaten als duurzame lange termijn resultaten opleveren.

Advies op basis van de werksessies (3)

- Nu in één keer alles op de schop te gooien is niet aan te raden. De aanpassing naar een robuuste organisatie zal een groeipad moeten zijn. Dit pad zal bestaan uit een mix van korte en lange termijn acties.
- De nieuwe directeur zal in opdracht van het bestuur een visie op de organisatie en de managementstructuur moeten neer te zetten. Daarbij moet op korte termijn een aantal knelpunten opgelost worden.
- Versterking op de laag van teammanagers (schatting 5 à 6), naast reguliere vervanging en opvolging met een focus op de 3 geschetste management rollen.
- Toevoegen van strategische expertise voor complexe opgaven (omvang PM), wellicht aanpassen van bestaande functies en mensen op de juiste plek zetten.
- Tijdelijke ondersteuning van de directeur op de organisatieontwikkeling (naast structuur ook op houding en gedrag en ontwikkeling leiderschap).
- Er is al een aantal onderzoeken in gang gezet. De uitkomsten daarvan moeten omgezet worden in acties en bijbehorende investeringen. Het gaat om: huisvesting, IT en onderzoek in het loongebouw.
- Op midden-lange termijn kan dan toegewerkt worden naar een ander organisatiemodel met bijpassende topstructuur.

Bevindingen en advies: Vraag en aanbod matchen



Bevindingen vanuit de interviews

Vanuit de interviews is een aantal constatering gedaan op het gebied van vraag en aanbod matchen:

- Er is geen helder proces om de vertaalslag te maken van vier collegeprogramma's naar helder aanbod en prioriteiten van de organisatie. Hierdoor worden nu een aantal zaken niet gerealiseerd, terwijl de wens van de bestuurders ander is.
- Er is onvoldoende inzicht in welk deel van het takenpakket vaststaat en wat extra is. Wat is uniform werk en wat is maatwerk? Wordt dit opgelost met de nieuwe DVO? Er ontbreekt hier een helder werkproces voor, ondanks de ontwikkelingen die momenteel spelen.
- Er zijn geen heldere KPI's (kwaliteitsprestatie-indicatoren) en proces van monitoring op de afspraken en doelstellingen. Dit zorgt ervoor dat er onvoldoende inzicht is in wat er gebeurt en wat er moet gebeuren.

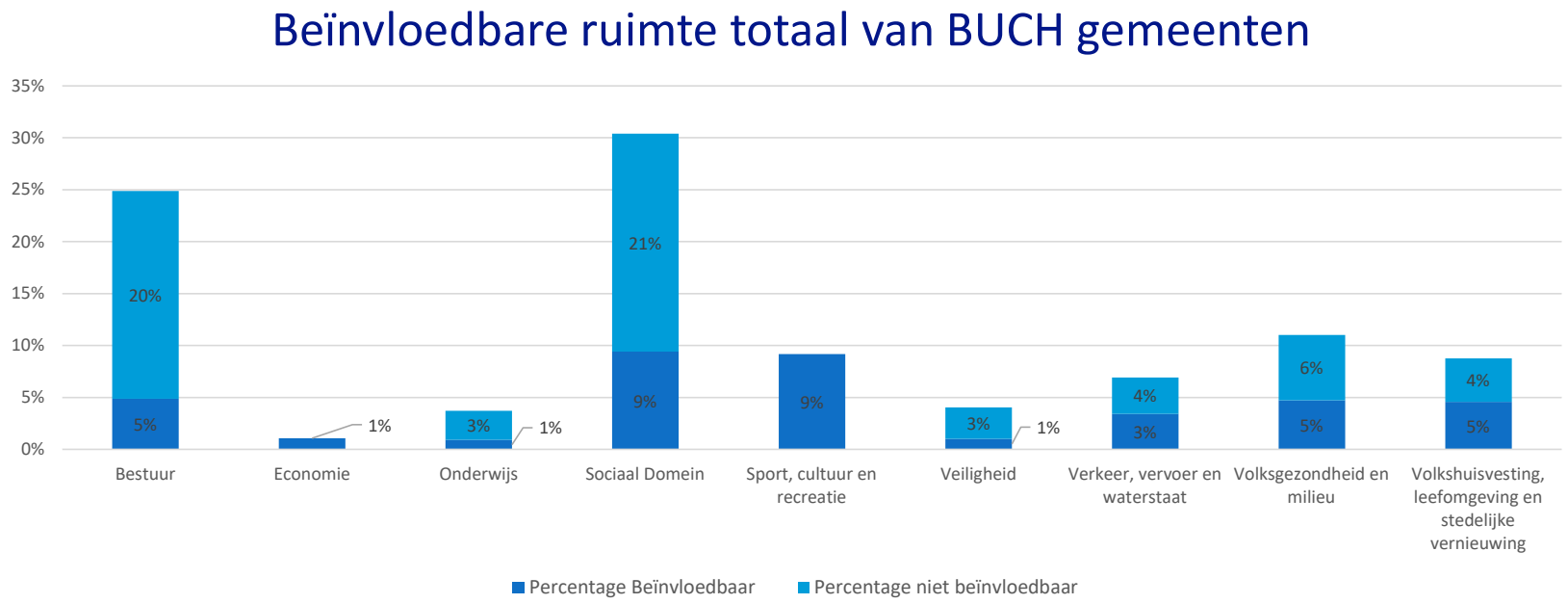
Beleidsvrijheid (1)

Voor het onderzoek hebben wij een inschatting gemaakt de beleidsvrije ruimte vanuit de begrotingen van de BUCH gemeenten.

- Voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid wordt aangesloten bij het eerder door de Tilburg University en B&A Groep ontwikkelde framework voor beleidsvrijheid (B&A Groep & Tilburg University). Dit betekent dus een theoretische aanvliegroute.
- Beleidsvrijheid is de mate waarin de uitkomsten van beleid tussen (overheden) mogen verschillen. Waar het, kort gezegd om gaat, is om vast te stellen in welke mate (overheden) in staat worden gesteld om eigen afwegingen te maken over de inzet van hun middelen en daarmee zelfstandig de uitkomsten van het beleid mogen en kunnen bepalen.

Beleidsvrijheid (2)

- Beleidsvrije ruimte per taakveld uitgedrukt in een percentage t.o.v. de totale lasten van de begrotingen van de BUCH gemeenten (zij bijlage 3 voor een uitgebreide analyse).



Beleidsvrijheid (3)

- De tabel rechts verschaft inzicht in de Beleidsvrije ruimte per taakveld uitgedrukt in een percentage t.o.v. de totale lasten van de begrotingen van de BUCH gemeenten. Ofwel het vertelt ‘waar er wat te kiezen valt’. De taakvelden zijn in volgorde van de mate van beïnvloeding weergegeven.
- Financieel gezien valt er het meest te kiezen binnen het Sociaal domein en op het gebied van Sport, cultuur en recreatie. Dit heeft voor het sociaal domein met name te maken met de omvang in euro’s en voor het taakveld Sport, cultuur en recreatie met name met de hoge mate waarin geld beleidsvrij is. Financieel gezien valt er het minste te kiezen in de taakvelden Economie, Veiligheid en Onderwijs.

BBV-Taakveld (op volgorde van meest naar minst beïnvloedbaar in €)	**% t.o.v. lasten totale begroting beïnvloedbaar**
Sociaal domein	**9%**
Sport, cultuur en recreatie	**9%**
Bestuur	**5%**
Volksgezondheid en milieu	**5%**
Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing	**5%**
Verkeer, vervoer en waterstaat	**3%**
Economie	**1%**
Veiligheid	**1%**
Onderwijs	**1%**

Advies op basis van de werksessies (1)

- Conclusie uit het voorgaande is dat de beleidsvrije ruimte kleiner is dan niet-beïnvloedbare deel van de taken. Ook komt het beeld van de vier gemeenten overeen. Veel van de taken kunnen als basispakket worden geleverd.
- Tijdens de sessie is gesproken over het ‘kroon’-model (zie eerdere pagina’s) hoe de verdeling van taken en gemeenten wordt verdeeld. Er moet een deel ‘algemeen aanbod (basispakket)’ zijn en een deel voor maatwerk (echt specifiek en deels afgestemd op elkaar). Dat deel gaat met name over de beleidsvrije ruimte. Hier zou een werkproces voor moeten volgen.
- Deze systematiek moet uitgewerkt worden. Het begint met vertaling van de collegeakkoorden naar een concrete vraag, die door de BUCH-werkorganisatie wordt uitgewerkt in een aanbod. Vervolgens wordt gekeken in de Raad van Secretarissen i.s.m. directie en management waar synergie te behalen is. De BUCH werkorganisatie bereidt dat voor. De consequenties daarvan worden besproken in bestuur en vervolgens teruggelegd naar de individuele gemeenten. Na besluitvorming in de colleges ontstaat een definitieve opdracht en aanbod van de BUCH-werkorganisatie.
- De organisatie is momenteel hard aan het werk om vraag en aanbod te matchen in een nieuwe DVO. Er is een analyse gemaakt van de collegeakkoorden.
- Het management van de organisatie is verantwoordelijk voor het inrichten van processen die gaan over het beantwoorden van de vraag. De secretarissen hebben de rol als opdrachtgever en worden regelmatig geïnformeerd over de voortgang. Zij sturen daarmee de AD en het MT aan en dat is de enige lijn die bewandeld wordt waar het gaat over vraag en aanbod matchen (portfoliomanagement). Een dashboard met KPI’s is een hulpmiddel.

Advies op basis van de werksessies (2)

- De BUCH moet de colleges bedienen en daarvoor zijn er concrete werkafspraken tussen wethouders en de organisatie nodig. Wethouders moeten niet op de stoel van de managers gaan zitten als de vraag niet goed wordt beantwoord. Dit compliceert onnodig voor werknemers in de organisatie. De koninklijke weg is dan via de formele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Dit is onderdeel van de verzakelijking die in gang gezet moet worden.

Ad hoc vraagstukken

- Het is de bedoeling om zoveel mogelijk proberen om vraag en aanbod (portfolio) van te voren in te plannen in concrete jaaropdrachten. Daarnaast kunnen er natuurlijk door het jaar heen ad hoc complexe en politieke vraagstukken oppoppen. De BUCH-werkorganisatie moet analyseren of de onvoorziene vraagstukken ingepast kunnen worden in het portfolio van de bestaande opdrachten en analyseren wat de consequenties zijn voor resultaten, doorlooptijden en middelen. Binnen bandbreedte kunnen zaken wellicht opgevangen worden, maar als het leidt tot her-prioritering dan moet dit via de weg van de opdrachtgevers (de secretarissen) teruggekoppeld worden. Heeft het vraagstuk substantiële gevolgen (bandbreedte daarvoor zal nader bepaald moeten worden) dan volgt de weg terug naar het colleges van de gemeenten. Daar moeten besluiten worden genomen of er andere prioriteiten worden gesteld, extra middelen beschikbaar worden gesteld of ambities bijgesteld worden.

4. Vervolgproces en aanzet bestuursopdracht



Vervolgproces

In het vorige hoofdstuk zijn per thema adviezen opgenomen die een plek moeten krijgen in een bestuursopdracht. Zoals aangegeven is het belangrijk om eerst het commitment voor verdere intensivering voor de BUCH-samenwerking te bevestigen. Daarvoor is een traject uitgezet om voorliggend advies te bespreking in de colleges op 4 en 11 april en op 12 april 2023 een gezamenlijke sessie van de colleges te beleggen om tot een gedragen vervolgproces te komen.

Op 12 april 2023 zal ook afgesproken worden hoe verder gegaan wordt met het informeren en besluitvormingsproces in de gemeenteraden.

Om een goede afweging te kunnen maken zal ook een inschatting gemaakt moeten worden van de financiële consequenties van de voorgestelde interventies. Het voorstel is om dat voor 11 april 2023 een bandbreedte te bepalen wat op de korte en middellange termijn nodig is aan extra middelen, incidenteel en structureel. Dit voorstel zal samen met de algemeen directeur van de BUCH-werkorganisatie voorbereid worden en in een aparte notitie aan de colleges aangeboden worden.

Aanzet voor bestuursopdracht (1)

Op basis van voorgaande analyse bevelen wij aan om in de bestuursopdracht de volgende aspecten op te nemen, nadat in de colleges commitment is afgegeven voor verdere intensivering en optimalisering van de BUCH-werkorganisatie.

1. Ontwikkel op basis van de aanzet in dit voorliggend stuk een nieuwe besturingsvisie op de BUCH-werkorganisatie. Een kort compact traject waarbij naast de colleges ook de raden worden betrokken. Het gaat om een goede motivatie waarom de samenwerking in BUCH-verband en wat van de BUCH-werkorganisatie wordt verwacht met concrete doelen en verwachtingen;
2. Onderzoek de voor- en nadelen van de verschillende modellen voor de bestuurssamenstelling en de juridische haalbaarheid binnen de huidige GR;
3. Verdere ontwikkeling van de werkwijze van de secretarissen en Raad van Secretarissen als opdrachtgever voor de BUCH-werkorganisatie op basis van dit advies;
4. Ontwikkel een concrete jaarkalender om de raden en colleges betrokken te houden bij de BUCH en investeer in een aantal jaarlijkse bijeenkomsten en tussentijdse communicatie buiten de formele P&C cyclus;

Aanzet voor bestuursopdracht (2)

5. Start een organisatieontwikkelingstraject om de BUCH-werkorganisatie robuuster te maken. Geef vooruitlopend op de komst van een nieuwe directeur de huidige directeur a.i. de opdracht om dit traject uit te werken en op te starten. Benut daarbij de uitkomsten van de lopende onderzoeken naar huisvesting, loongebouw en IT;
   - Versterk in eerste instantie de laag van teammanagers vanuit het voorgestelde managementprofiel om span of control van de huidige domein en teammanagers te verminderen;
   - Werf een aantal hoogwaardige strategen en opgavemanagers om de kwaliteit op complexe vraagstukken, eventueel met het schuiven van bestaande functies;
   - Werf een nieuwe Algemeen directeur met als opdracht om de organisatieontwikkeling en topstructuur verder uit te werken en te implementeren;
   - Investeer in tijdelijke ondersteuning voor organisatieontwikkeling van de huidige AD a.i. en de nieuwe directeur;
6. Benut het lopende proces om tot een goede DVO te komen met een heldere verdeling in de basistaken en specifieke (plus)taken per gemeente (zie kroonmodel). Werk daarbij ook de processen uit voor opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, voor de ad hoc werkzaamheden en prioritering.

Bijlagen



Bijlage 1: Geraadpleegde documenten



Geraadpleegde documenten

- Aandachtgebieden directie en bestuur
- Begroting BUCH 2023 na zienswijzen
- Benchmark Berenschot, augustus 2020
- Beoogd organogram Werkorganisatie BUCH per 1 januari 2023
- Bijlage nulmeting Van der Laar BUCH
- BUCH Businesscase BUCH-gemeenten
- De BUCH-rapportage structuur en besturing
- Eerste voortgangsrapportage 2021, 2022
- Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH
- Oplegger Voorstel BUCH-bestuur rolinvulling
- Programmaplan Samen Sterk
- Reglement Raad van Secretarissen
- Rolinvulling posities Gemeentesecretarissen en Algemeen Directeur
- Terugblik en handreikingen BUCH bestuur
- Tweede voortgangsrapportage 2021, 2022
- Visie op organisatieontwikkeling
- Voorstel verlening van huidige aansturing BUCH

Bijlage 2: Samenvatting rapport Berenschot



Kwaliteit verhogen

- De (te) ambitieuze doelstelling is van ‘beste dienstverlener’ bijgesteld naar ‘een topdienstverlener’.
- Er wordt niet gestructureerd gemonitord en gestuurd op de output: wat de organisatie voorbrengt voor de inwoners en ondernemers in de gemeenten.
- De publieke dienstverlening kent na een korte dip een stijgende lijn.
- In de dienstverlening aan de gemeentebesturen is een afwezigheid van bestuurlijk comfort bij zowel colleges als raden. De in de ogen van de gemeentebestuurders matige dienstverlening wordt zowel door henzelf als door de organisatie gezien als een grote bedreiging voor de samenwerking.
- De BUCH-bestuurders zijn optimistischer over hun gezamenlijke kracht (één front) richting de regio dan de regio zelf. Ambtelijk is de invloed groter geworden dan voor de fusie, maar voor wat betreft het bestuurlijke niveau wordt dit niet herkend door de regionale collega’s.

Kwetsbaarheid verminderen

- Bij de overgang naar de nieuwe organisatie kenden de gemeentelijke organisaties achterstallig onderhoud.
- Vrijwel alle betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau ervoeren veel ‘gedoe’ in de aanloop en het eerste jaar. De eerste periode was een ‘survival’. De dienstverlening was niet op alle vlakken voldoende.
- Een voorwaarde om de ambitieuze doelstelling te halen, is ook dat organisatie en medewerkers (meer) worden ontwikkeld. De optelsom van de oude gemeenten is niet voldoende om de beoogde kwaliteit te bereiken.
- De verlaging van de kwetsbaarheid van de organisatie staat (licht) onder druk door de relatief geringe omvang van de organisatie en de doorspecialisatie die hier en daar wordt gesignaleerd.
- Er is nog veel winst te behalen in het verder optimaliseren van de processen. In de informatievoorziening zou de komende periode de nadruk moeten verschuiven van ICT-projecten naar deze optimalisatieprojecten.

Kosten beheersen

- Ten aanzien van de communicatie over de voortgang van de taakstelling kunnen wij concluderen dat deze over de periode 2017-2020 erg summier is geweest.
- De belangrijkste financiële doelstelling uit het bedrijfsplan ging uit van een structurele daling van de begroting van Werkorganisatie BUCH van 4% over de periode 2017-2020. Op basis van de ontwikkeling van de begroting over deze periode van € 56 miljoen in 2017 naar € 72 miljoen in 2020 concluderen wij dat deze oorspronkelijke doelstelling niet is behaald. Hierbij moet opgemerkt worden dat de taakstelling gebaseerd is op een gelijkblijvend takenpakket van Werkorganisatie BUCH. In de praktijk is het takenpakket juist uitgebreid. Daarnaast zorgen autonome ontwikkelingen voor een stijging van de begroting.
- Hoewel de feitelijke invulling van het restant van de taakstellingen op de werkorganisatie op dit moment nog niet bekend is, lijkt het realistisch om te veronderstellen dat Werkorganisatie BUCH erin zal slagen om deze taakstelling in de afgesproken termijn van 2021-2024 te realiseren.

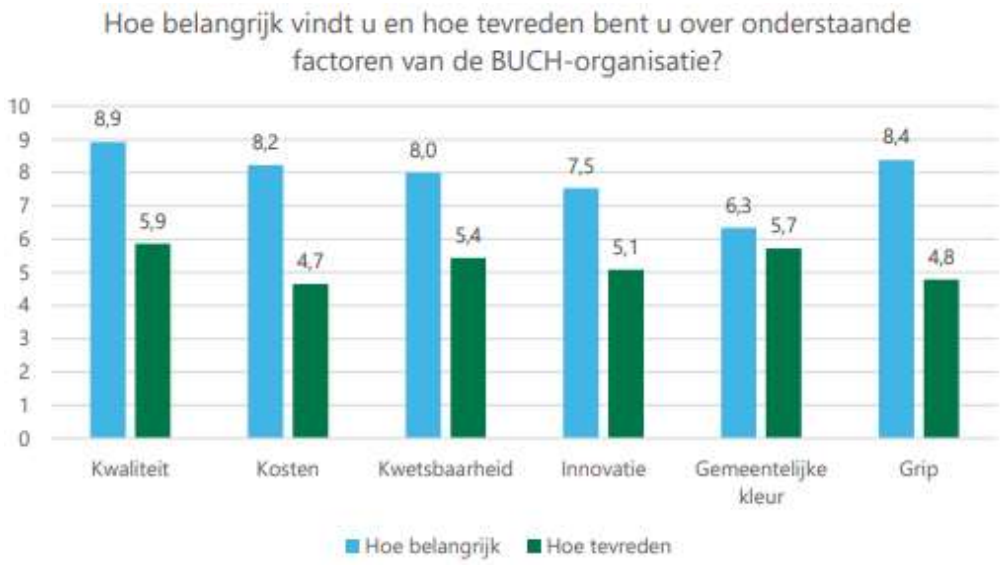
Gemeentelijke kleur behouden

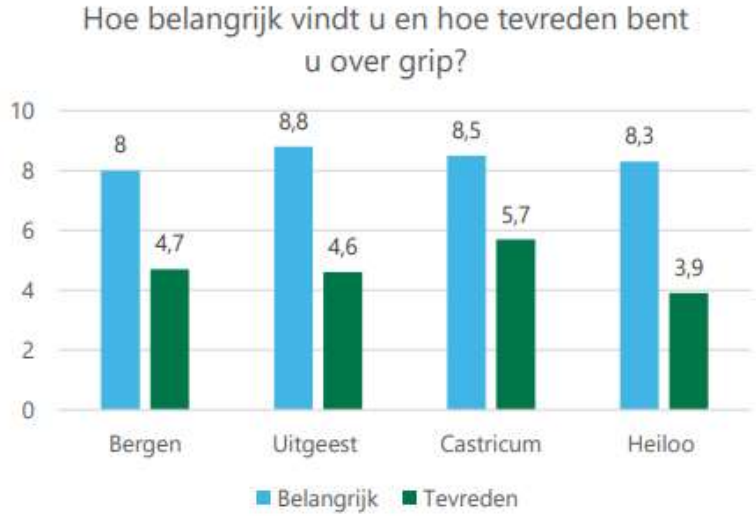
- Er is een conflict tussen de doelstellingen van de BUCH (voordelen op de 3 K's) en de gemeentelijke kleur, die beperkt wordt door verschillen in inhoud en bestuurscultuur.
- Er is geen sturing en monitoring op gemeentelijke kleur, en geen concrete afspraken hierover tussen de organisatie en gemeenten.
- Er is geen expliciete afspraak om te harmoniseren met elkaar. Er wordt ‘geharmoniseerd, tenzij’.
- De gerichtheid van gemeenten (bestuurders, raden) op eigen kleur is nog steeds sterk.
- Verschillen in de inhoud en bestuurscultuur beperken voor de organisatie het realiseren van nog meer collectiviteit en daarmee maximale meerwaarde.

Grip houden

- Er zijn geen gemeenschappelijke waarden vastgesteld, enkel zakelijke doelstellingen. Het wenkend perspectief is niet meer in zicht.
- Er is geen hechte verbinding tussen de colleges van de gemeenten, waarin zij (collectief) kunnen bepalen en aan de organisatie overbrengen wat zij van de organisatie verwachten.
- Draagvlak voor samenwerking is verminderd.
- Sturing op basis van P&C-cyclus en niet op inhoudelijke visie.
- Bestuurders ervaren geen goede aansluiting met organisatie. Transparantie en zakelijkheid kunnen helpen.
- Geen expliciete sturing en monitoring op de doelstellingen van het bedrijfsplan.

Grip houden


Hoe belangrijk vindt u en hoe tevreden bent u over onderstaande factoren van de BUCH-organisatie?
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
8,9
5,9
8,2
4,7
8,0
5,4
7,5
5,1
6,3
5,7
8,4
4,8
Kwaliteit
Kosten
Kwetsbaarheid
Innovatie
Gemeentelijke kleur
Grip
Hoe belangrijk
Hoe tevreden


Hoe belangrijk vindt u en hoe tevreden bent u over grip?
10
8
6
4
2
0
8
4,7
8,8
4,6
8,5
5,7
8,3
3,9
Bergen
Uitgeest
Castricum
Heiloo
Belangrijk
Tevreden

Bijlage 3: Beleidsvrijheid



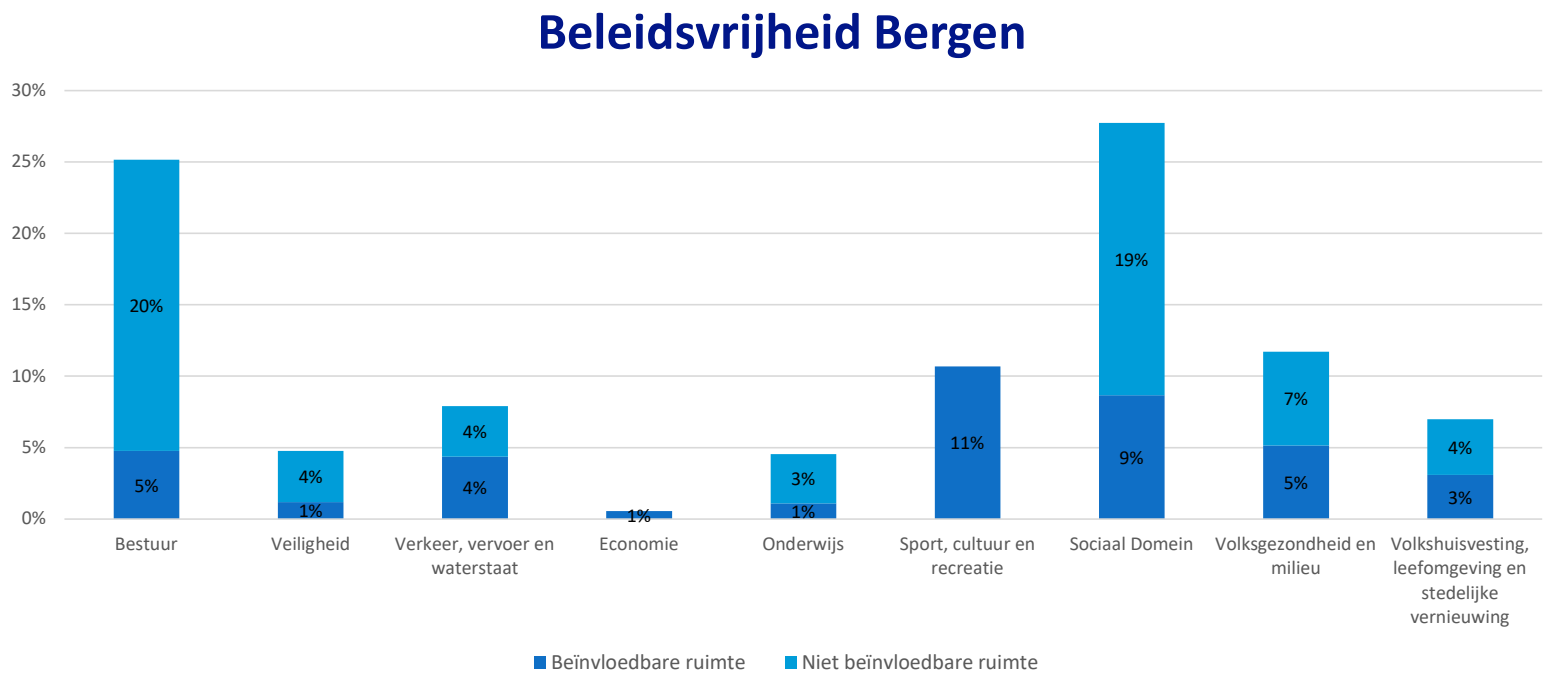
Beleidsvrijheid

- In deze bijlage treft u een inschatting van de beleidsvrije ruimte vanuit de begroting per organisatie. Voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid wordt aangesloten bij het eerder door de Tilburg University en B&A Groep ontwikkelde framework voor beleidsvrijheid (B&A Groep & Tilburg University). In de uitwerking van dit model is door B&A groep een totaalconclusie voor beleidsvrijheid per (BBV) beleidstaak getrokken.
- Hierbij is de volgende definitie van beleidsvrijheid gehanteerd: De mate waarin de uitkomsten van beleid tussen (overheden) mogen verschillen. Waar het, kort gezegd om gaat, is om vast te stellen in welke mate (overheden) in staat worden gesteld om eigen afwegingen te maken over de inzet van hun middelen en daarmee zelfstandig de uitkomsten van het beleid mogen en kunnen bepalen.
- De puntenscores per dimensie zijn samengevat in een totaalscore per taakveld. Uiteindelijk resulteert dit in een verdeling op een schaal van de mate van beleidsvrijheid (zie figuur 2). Om een uitgangspunt te hebben voor de vertaalslag naar de mate van financiële ruimte die gepaard gaat met de beleidsvrijheid in het taakveld is deze schaal van vijf voorzien van een percentage. Omdat er vanuit gegaan wordt dat ook bij 'niet beleidsvrij' altijd wél ruimte bestaat in de invulling van de taak is altijd als basis een minimum van 5% genomen.

Mate van beleidsvrijheid	totaalscore	Financiële ruimte (default)
Niet beleidsvrij	1	5%
Beperkt beleidsvrij	2	25%
Enige mate beleidsvrij	3	50%
Grotendeels beleidsvrij	4	75%
Geheel beleidsvrij	5	100%

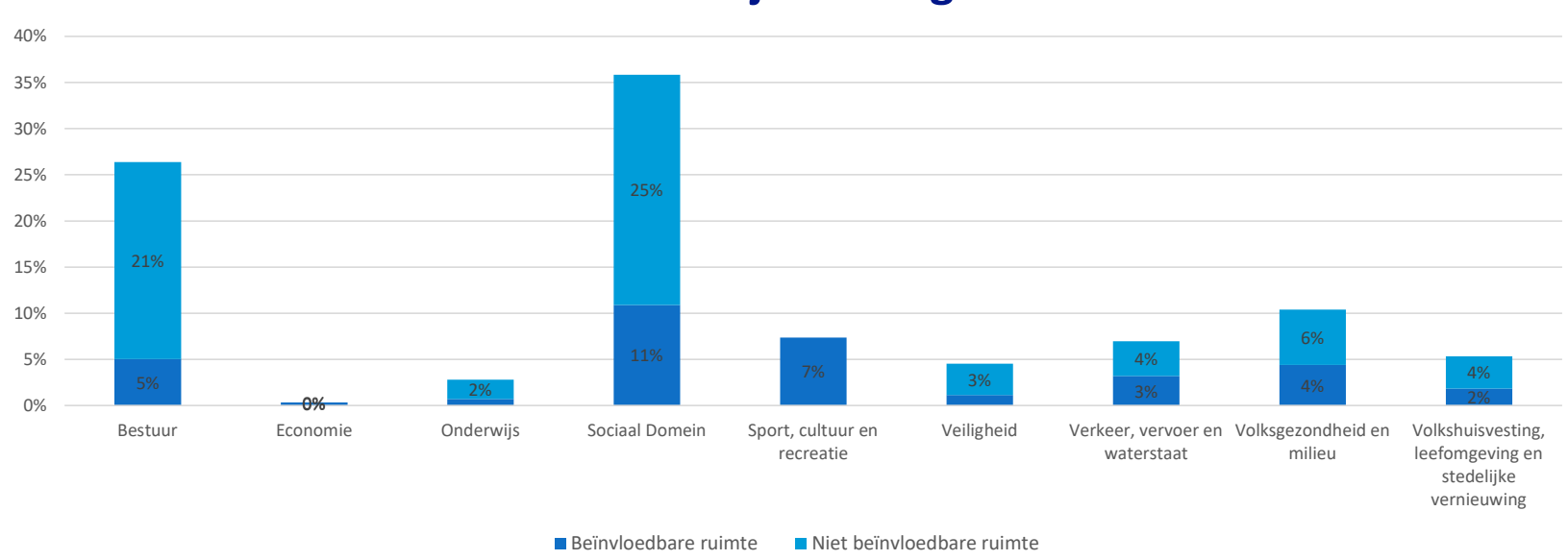
Beleidsvrijheid Bergen

Beleidsvrije ruimte per taakveld uitgedrukt in een percentage t.o.v. de totale lasten van de begroting



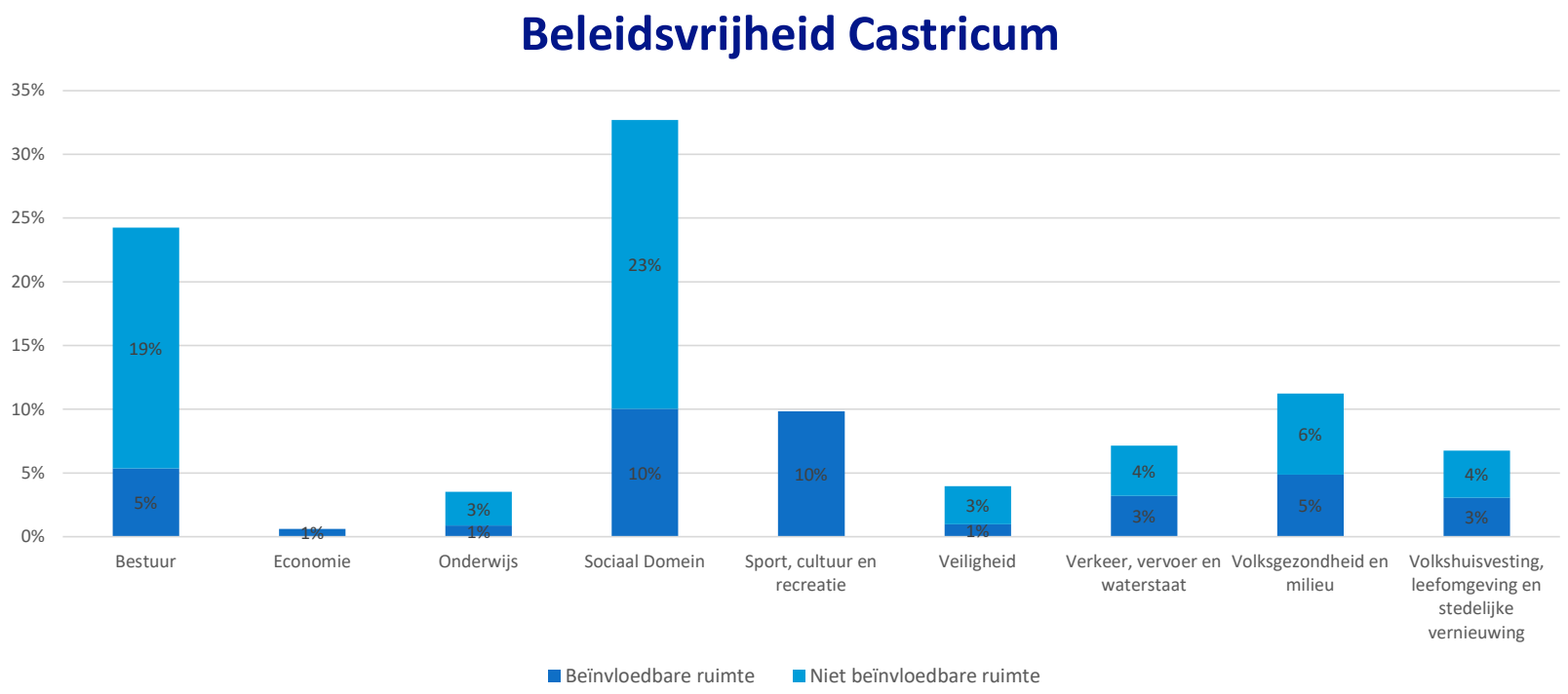
Beleidsvrijheid Uitgeest

Beleidsvrije ruimte per taakveld uitgedrukt in een percentage t.o.v. de totale lasten van de begroting



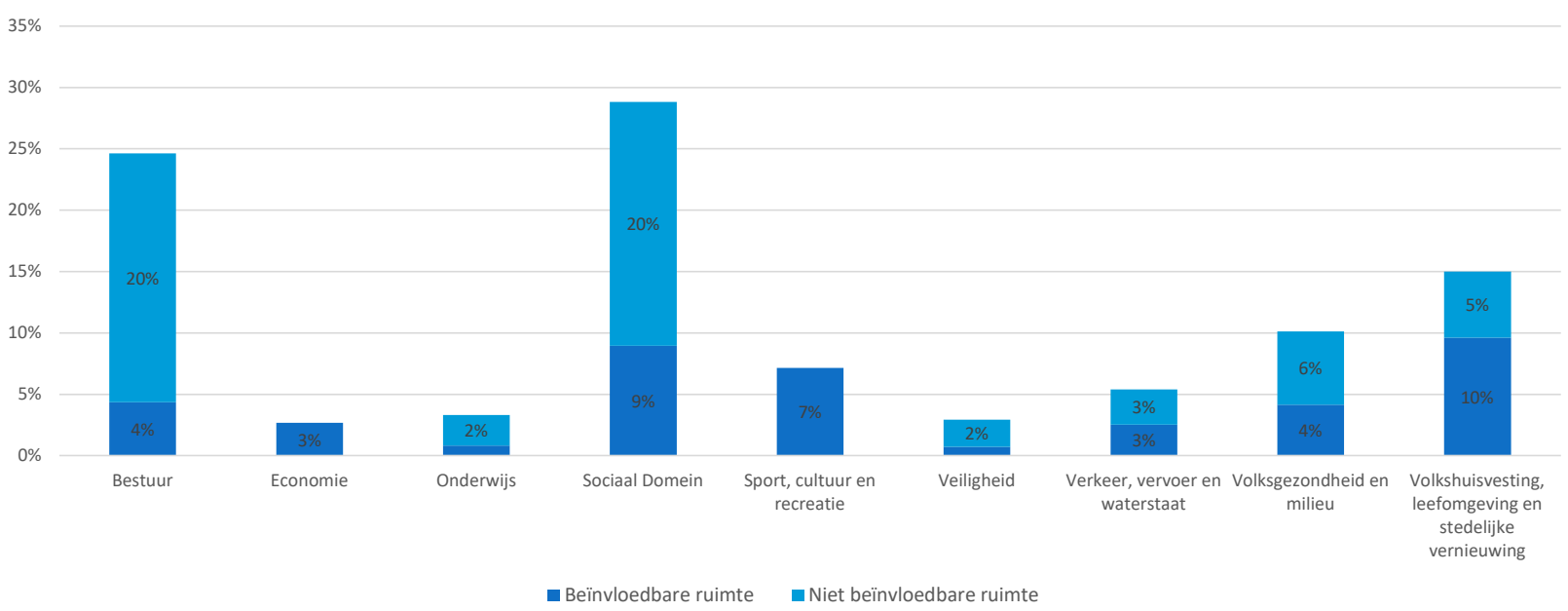
Beleidsvrijheid Castricum

Beleidsvrije ruimte per taakveld uitgedrukt in een percentage t.o.v. de totale lasten van de begroting



Beleidsvrijheid Heiloo

Beleidsvrije ruimte per taakveld uitgedrukt in een percentage t.o.v. de totale lasten van de begroting



Bijlage 4: Financiële paragraaf extra kosten



Bijlage 4: Financiële paragraaf extra kosten

- *Deze bijlage wordt in overleg met de algemeen directeur opgesteld voor 11 april 2023 in een aparte memo.*

Rapport optimalisering aansturing en werking BUCH-werkorganisatie



31 maart 2023

Peter Teunisse, Milan Terwisscha