



Compact en Flexibel

Rekenkamercommissie Enschede

Compacte, flexibele organisatie (CFO)

64827 – Openbaar

1 september 2021

Berenschot

Compact en Flexibel

Compacte, flexibele organisatie (CFO)

Vincent Janssen
Ferdinand van den Berg
Marly Beskers – te Selle

1 september 2021

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Vraag	3
1.2 Aanpak	3
1.3 Leeswijzer	4
2. Beantwoording hoofdvragen	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Beantwoording hoofdvragen (conclusies)	6
2.3 Algemeen beeld	8
2.4 Te leren lessen voor de toekomst	9
3. CFO	11
3.1 Aanleiding en doelen	11
3.2 Strategieën en taskforces	11
3.3 Invulling CFO-strategieën	13
4. Ontwikkeling formatie en bezetting	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Beoogd personeel resultaat CFO	21
4.3 Ontwikkeling bezetting (formatie + inhuur)	22
4.4 Benchmark	25
4.5 Antwoord deelvragen formatie en bezetting	29
5. Ontwikkeling kosten en besparingen	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Financieel resultaat CFO	31
5.3 CFO-budget	32
5.4 Antwoord deelvragen	32
6. Effecten dienstverlening	33
6.1 Inleiding	33
6.2 Effectindicatoren (kwantitatief)	33
6.3 Effect op dienstverlening (kwalitatief)	35
6.4 Antwoord deelvraag	35
7. Effecten werkdruk	36
7.1 Inleiding	36
7.2 Medewerkertevredenheidsonderzoeken	37
7.3 Ziekteverzuim	37
7.4 Antwoord deelvraag	39
8. Projectsturing en informatievoorziening	40
Bijlage 1. Documenten	42
Bijlage 2. Overzicht bezuinigingsrichtingen	43

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de financiële, personele, organisatorische en maatschappelijke effecten van de CFO-operatie.

De gemeente Enschede heeft in de kadernota van 2013 als doel gesteld te willen werken naar een compacte en flexibele organisatie (CFO) in 2015. Hieraan lagen ambitie en noodzaak ten grondslag:

- Ambitie om taken los te laten en over te dragen aan de samenleving.
- Noodzaak om kosten te besparen.

In totaal is beoogd de formatie met 250 – 300 fte arbeidsplaatsen te laten krimpen en bedroeg de financiële taakstelling ruim € 7,8 miljoen in 2015.

1.1 Vraag

Op basis van deze achtergrond, heeft de Rekenkamercommissie twee hoofdvragen geformuleerd:

- 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?

Om inzicht te hebben in de CFO-operatie, heeft de rekenkamer als achtergrond voor dit onderzoek de volgende feitelijke en cijfermatige deelvragen gesteld:

- Deelvragen formatie:
 - Hoe zag de personeelsopbouw (vast personeel, tijdelijk personeel, flex, inhuur) en formatie eruit in de periode 2012-2015 en 2015-nu?
 - Hoe werd de krimp in de jaren tussen 2012 en 2015 gerealiseerd (natuurlijk verloop (vergrijzing/pensionering), beëindiging tijdelijke contracten, stopzetten inhuur, gedwongen ontslagen, externe mobiliteit) en hoeveel boventalligen waren er in deze periode? Stemde het werkelijke verloop van de krimp overeen met de voorgenomen en geplande krimp?
 - Hoe ontwikkelden de kosten en formatie van personeel/bedrijfsvoering zich na 2015?
 - Op welke plekken in de organisatie (soorten afdelingen/taken) is de CFO-operatie het meest zichtbaar geweest?

Daarna wil de Rekenkamercommissie op een aantal aspecten, die de hele organisatie betreffen, het volgende weten:

- Deelvragen financiën:
 - Welke kosten en besparingen waren er tussen 2012 en 2015 met de CFO-operatie gemoeid?
- Deelvragen over kwaliteit van dienstverlening
 - Welke effect heeft de CFO-operatie gehad op de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners – specifiek ook voor de op afstand gezette taken (sport, onderhoud)?
- Deelvragen werkdruk
 - Welke effect heeft de CFO-operatie gehad op de (ervaren) werkdruk onder medewerkers?

1.2 Aanpak

We hebben het onderzoek opgedeeld in vier onderdelen. Elk onderdeel heeft een eigen accent en werkwijze. Hierbij is de aanpak interactief en iteratief (herhalend) geweest. We hebben de organisatie betrokken bij onze bevindingen en resultaten van het onderzoek en deze verrijkt met de reacties van medewerkers en aanvullingen

vanuit de organisatie. Zo hebben we een integraal en afgewogen beeld gekregen waarin alle perspectieven terugkomen.

- *Fase 1. In kaart brengen kwantitatieve ontwikkeling.*

Er is een drietal sporen aan de hand waarvan de kwantitatieve ontwikkeling in kaart is gebracht:

- Een documentstudie.¹
- Een benchmark met andere gemeenten in dezelfde grootteklasse op hoofdlijnen van de formatie.
- Een aantal interviews met functionarissen uit de organisatie, die betrokken zijn geweest bij het ontwerp of de uitvoering van de operaties. We hebben in kaart gebracht hoe de formatie en budgetten zich hebben ontwikkeld.

Op basis van informatie die we uit de organisatie hebben ontvangen, is geconstrueerd hoe de vaste formatie, flexibele schil en interne inhuur van 2012-2020 veranderd is. Op basis van gesprekken met een beperkt aantal sleutelpersonen hebben we inzicht gekregen hoe de bezuinigingen zijn gerealiseerd (verhogen efficiency, gemaakte keuzes in het takenpakket en dienstverlening).

- *Fase 2. In kaart brengen kwalitatieve ontwikkelingen.*

In de operatie CFO zijn enkele maatregelen benoemd, waarmee de beoogde besparing gerealiseerd moest worden. In de tweede fase zijn we nagegaan welke maatregelen daadwerkelijk genomen zijn, hoe de gemeenteraad daarover geïnformeerd is en welk effect deze maatregelen hebben gehad. De gehanteerde aanpak is het analyseren van de voortgangsrapportages en P&C-documenten en we hebben groepsgesprekken gevoerd. In totaal hebben we drie digitale groepsgesprekken gevoerd met in totaal ruim dertig medewerkers. Aan de gesprekken hebben medewerkers met meerjarige ervaring deelgenomen en medewerkers die korter bij de gemeente Enschede in dienst waren. De groepen waren een afspiegeling van alle onderdelen van de organisatie en er waren medewerkers met en zonder een leidinggevende rol aanwezig. De gesprekken vonden via Teams plaats en hadden een semigestructureerd karakter. We hebben de sessies ondersteund met een app waarin een korte enquête is uitgevoerd.

In deze fase is ook met de huidige gemeentesecretaris gesproken om te horen welk beeld hij van de stand van zaken heeft (aandachtspunten, risico's, sterke punten) en welke toekomstige ontwikkelingen hij verwacht.

- *Fase 3. In kaart brengen effecten op werkdruk en dienstverlening*

We hebben in deze fase gekeken naar de effecten die de maatregelen hebben gehad op de werkdruk en dienstverlening. Hierbij waren we afhankelijk van (de vergelijkbaarheid van) de beschikbare informatie. We hebben een aantal monitors gebruikt die ons vanuit de organisatie zijn aangereikt. Deze gaven een indicatief beeld over de stand van zaken. We hebben deze informatie aangevuld met de informatie die we in de groepsgesprekken hebben opgehaald.

- *Fase 4. Lessen voor de toekomst en rapportage*

Tot slot hebben we, na beantwoording van de onderzoeksvragen, geanalyseerd welke lessen uit de afgelopen jaren getrokken kunnen worden, wat heeft er goed gewerkt en wat heeft minder goed gewerkt. We hebben dit vertaald in een aantal aanbevelingen. Hiermee bieden we de gemeenteraad een handelingsperspectief voor de toekomst.

1.3 Leeswijzer

In deze rapportage geven we antwoord op de gestelde kernvragen voor dit onderzoek. In hoofdstuk 2 hebben we de managementsamenvatting opgenomen, met daarin de beantwoording op de hoofdvragen (paragraaf 2.2.) en algemene beelden over de organisatie. In de daaropvolgende hoofdstukken gaan we in op de geformuleerde deelvragen.

- Beantwoording deelvragen formatie en bezetting – paragraaf 4.5.

¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de bestudeerde documenten

- Beantwoording deelvragen financiën – paragraaf 5.4.
- Beantwoording deelvragen over effecten op kwaliteit van dienstverlening – paragraaf 6.4.
- Beantwoording deelvragen over effecten op werkdruk – paragraaf 7.4.

2. Beantwoording hoofdvragen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de twee hoofdvragen (op basis van de achterliggende deelvragen die we in de separate hoofdstukken toelichten) en geven wij ons algemene beeld van CFO in de onderzoeksperiode.

De Rekenkamercommissie heeft twee kernvragen geformuleerd:

- 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?

2.2 Beantwoording hoofdvragen (conclusies)

In deze paragraaf geven we antwoord op de twee hoofdvragen.

1. Is de huidige gemeentelijke organisatie compacter en flexibeler dan de gemeentelijke organisatie van 2012?

De ambtelijke organisatie is in omvang in 2019 vergelijkbaar met de omvang van de organisatie bij de start van CFO. De bezetting van de ambtelijke formatie (vast en tijdelijk) is afgenomen in de periode van 2013-2019. De bezetting voor de inhuur/zzp is toegenomen. Op basis hiervan is aan te geven dat de organisatie niet compacter is geworden qua omvang. In het uitvoeren van ons onderzoek was het lastig om een scherp beeld te krijgen van de formatiecijfers. De gemeentelijke organisatie stuurde vooral op budget, waarmee formatiecijfers secundair waren. Dit is een verklaring voor het ontbreken van bruikbare historische formatiecijfers. In het verleden is niet altijd even eenduidig geadmistreerd wat de vastgestelde formatie is, welke loonsom daarvoor beschikbaar was, wat de feitelijke bezetting bedroeg en hoeveel er werd ingehuurd. Het is met andere woorden een zoektocht geweest om het beeld tot tien jaar terug te reconstrueren.

Een ander uitgangspunt is het flexibeler worden van de organisatie. Met flexibeler werd beoogd dat medewerkers snel kunnen worden in gezet op andere functies en/of andere organisatieonderdelen. Flexibel betekent ook dat medewerkers multi-inzetbaar worden. Regelmatig veranderen van werktijden, werkplek of functie hoort er ook bij. Op basis van ons onderzoek constateren wij dat de organisatie niet per se flexibeler is geworden:

- Medewerkers zijn wel flexibeler geworden in het kunnen veranderen van werktijden en werkplekken. Er wordt aangegeven dat er regelmatig in de avonden wordt gewerkt. Echter, medewerkers ervaren niet dat dit werken in de avonduren door CFO komt, maar dat dit vooral te maken heeft met een toenemende werkdruk.
- We hebben in de groeps gesprekken gehoord dat medewerkers de stap van het fysieke domein naar het sociaal domein hebben gemaakt. Hier wordt de toenemende flexibiliteit wel bemerkt. Medewerkers ervaren op het moment niet dat er gemakkelijk geschoven wordt tussen functies binnen de organisatie vanwege de ervaren werkdruk.
- Tot slot ervaren de medewerkers dat ze vooral aan het herprioriteren zijn bij nieuwe taken. In onze ogen betekent dit niet dat de flexibiliteit van medewerkers toeneemt, maar dat dit vooral betekent dat er keuzes worden gemaakt in welke taken er wel en niet worden opgepakt.

Er is hier een aantal kanttekeningen bij te plaatsen.

- De gemeente Enschede heeft, net als alle andere gemeenten, te maken met de drie decentralisaties in deze onderzoeksperiode. Hierdoor zijn er in het sociaal domein veel nieuwe taken bij de gemeente terechtgekomen en heeft het Rijk tegelijkertijd een bezuiniging doorgevoerd. Ook op andere terreinen volgen later nieuwe taken (zoals de energietransitie en omgevingswet).

- Verder voert de gemeente Enschede ook taken uit voor andere gemeenten, waarvoor bezetting is opgenomen binnen de gemeente Enschede. Hier staan uiteindelijk wel opbrengsten tegenover. Tegelijkertijd zijn er taken uitbesteed (onder andere bij Onderhoud Enschede en Sportaal). Het onderbrengen van taken bij Onderhoud Enschede heeft niet direct effect op de omvang van de organisatie, omdat deze medewerkers vanuit de gemeente Enschede worden gedetacheerd naar de desbetreffende organisatie. Ook worden er taken uitgevoerd door de regio Twente, specifiek op het gebied van toerisme, jeugdzorg en GGD. Taken en activiteiten van de wijkteams zijn ondergebracht bij Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). Het is overigens gebruikelijk dat gemeenten dergelijke activiteiten bij een stichting of een vergelijkbare organisatie onderbrengen.
- Voorts ervaren de medewerkers dat het takenpakket is toegenomen, terwijl dit met een vergelijkbare hoeveelheid medewerkers moet worden uitgevoerd. Ons beeld is dat het gesprek over ambities in relatie tot de beschikbare middelen bestuurlijk onvoldoende wordt gevoerd in de organisatie

Er is daarmee geen eenduidig antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvraag, maar ons algemene beeld is dat per saldo de formatie ongeveer gelijk is gebleven, bij een groeiend takenpakket. De gemeente Enschede kenmerkt zich door loyale medewerkers, die hard werken om alle taken uitgevoerd te krijgen. In de dienstverleningsindicatoren die kwantitatief op papier staan, lijkt de dienstverlening aan inwoners en bedrijven geen hinder te hebben van de toegenomen werklast en werkdruk. Uit de gesprekken met de organisatie komen wel signalen dat er minder tijd is om elkaar intern te ondersteunen of tijd te nemen voor nieuwe ontwikkelingen. De dienstverlening kan hier op de lange termijn wel negatieve effecten van gaan ondervinden. Ook zijn er zorgen dat in de dienstverlening de menselijke maat verloren kan gaan als er per saldo te veel werk verricht moet worden door te weinig mensen.

2. Welke van de doelen zijn gerealiseerd die de gemeente met CFO voor 2015 had gesteld?

In de kadernota van 2013 zijn de volgende drie doelen geformuleerd waaraan de gemeente Enschede in 2015 middels de CFO-operatie wil voldoen. Om daar invulling aan te geven zijn er vijf strategieën vormgegeven (zie hoofdstuk 3).

Doelen CFO:

- Doel 1. De gemeente Enschede wil een organisatie zijn die verantwoordelijkheid en betrokkenheid deelt met mondige en zelfredzame burgers en innovatief samenwerkt met bedrijven. Door de CFO-operatie is de nadruk in de organisatie gelegd op de processen en een efficiënte werkwijze, waarbij de nadruk lag op de financiële taakstelling. Medewerkers geven aan dat hierdoor de menselijke maat richting de omgeving (burgers en bedrijven) soms ontbreekt. Er worden momenteel wel stappen gezet om daadwerkelijk meer integraal te gaan werken. De verwachting is dat er daarmee weer meer oog voor de omgeving komt en input weer integraal wordt meegewogen. Los van de bezuinigingen op de organisatie (CFO) hebben andere bezuinigingen in de afgelopen jaren naar verwachting ook geleid tot een hogere werkdruk. Tegelijkertijd wordt wel ervaren dat er veel inzet gepleegd wordt op participatie door inwoners en bedrijven en dat dit, indien goed ingezet, ook daadwerkelijk goede input oplevert in trajecten. Medewerkers willen bij de vragen van de inwoners graag goed kunnen helpen.
- Doel 2. De gemeente Enschede wil een betere dienstverlening en een effectievere en slankere gemeentelijke organisatie. De dienstverlening is op basis van de kwantitatieve beleidsindicatoren in de begroting/jaarrekening in de onderzoeksperiode vergelijkbaar gebleven. In de gesprekken wordt aangegeven dat de menselijke maat soms ontbreekt in de uitvoering van de werkzaamheden. Qua omvang is de organisatie in de bezetting hetzelfde gebleven als bij de start van CFO, maar er is sindsdien wel meer personeel ingehuurd. Op basis van de ambtelijke bezetting kunnen we hierdoor concluderen dat de gemeentelijke organisatie is afgeslankt. Of de organisatie daadwerkelijk effectiever is geworden, is moeilijk te zeggen. Dit heeft ermee te maken dat medewerkers ervaren dat juist door de focus op de efficiency in

processen en het voldoen aan de werkafspraken, er minder ruimte is voor onderling overleg. Integraal werken en afstemmen gebeurt daarom minder dan wenselijk.

- Doel 3. De gemeente Enschede wil een organisatie 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.

Op basis van de documentstudie en de gevoerde gesprekken is er geen eenduidig beeld ontstaan over het realiseren van de doelen van CFO. Wat wel opvalt is dat de gemeente Enschede veel verandertrajecten heeft uitgevoerd en veel taakstellingen elkaar snel opvolgen. Het lijkt erop dat de gemeente wel anticipeert op maatschappelijke veranderingen. Echter, medewerkers ervaren ook dat er vanuit de organisatie weinig intern wordt geëvalueerd over of doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald of dat er op basis van beleidsevaluaties beleid wordt aangepast. Er worden veel nieuwe werkzaamheden opgestart, maar het reflecteren op het effect van deze nieuwe taken of veranderingen ontbreekt. De monitoring van de bezuinigingen vindt vooral op financieel gebied plaats. De rapportage op inhoudelijke effecten en doelstellingen is beperkt tot afwezig. Uit de rapportages rondom CFO blijkt dat de financiële taakstellingen uit CFO zijn gerealiseerd. Over de inhoudelijke doelstellingen is minder duidelijk te concluderen of deze gerealiseerd zijn.

2.3 Algemeen beeld

Naast de beantwoording van de geformuleerde hoofd- en deelvragen, zijn er ook algemene bevindingen die relevant zijn om mee te geven.

- De CFO-operatie werd gestart in tijden van laagconjunctuur, maar werd ingehaald door de decentralisaties, marktontwikkelingen en conjunctuurverbetering, waardoor weer meer financiële middelen ter beschikking kwamen. De CFO-operatie ging op in het BMC (Bestuurs- en managementconcept), dat werd uitgewerkt in 'De Boekelo sessies'.
- De CFO-operatie heeft geleid tot een 'generatiegat' in de organisatie. Er is momenteel sprake van een grote groep oudere werknemers en een grote groep jongeren. De organisatie loopt hiermee het risico dat in een korte periode kennis, deskundigheid en het collectieve geheugen zal verdwijnen. Op dit moment werkt de gemeente aan strategisch personeelsmanagement om deze problematiek te tackelen.
- De CFO-rapportages veranderen van gericht op 'financieel en personeel' (2013) naar alleen 'personeel' (2014 en 2015). CFO komt vanaf 2016 niet meer terug in de verantwoordingsdocumenten (kadernota's, begrotingen en jaarverslagen). Wel is er in de verantwoordingsdocumenten sprake van taakstellingen, maar deze worden niet direct aan CFO gekoppeld. Ook hierdoor is het lastig om taakstellingen goed inzichtelijk te krijgen. Het eindpunt van CFO is daarmee niet duidelijk (In 2015 stopt de aparte CFO-rapportage, maar men is nog wel bezig om taakstellingen die erna volgden in te vullen). Ook in de organisatie wordt aangegeven dat een duidelijke markering van het eind van CFO heeft ontbroken.
- Het Uitvoeringsprogramma CFO 2014, dat in meerdere documenten (jaarstukken 2014) wordt genoemd, is waarschijnlijk niet opgesteld. Dit document hebben wij niet in ons bezit en in de diverse interviews is aangegeven dat dit plan niet bekend en/of niet beschikbaar is.
- In de loop der jaren hebben de ambtelijke en bestuurlijke ambities niet in gelijke tred meebewogen met de bezuinigingsopdrachten. De ambities bleven onveranderlijk hoog, terwijl de beschikbare middelen voor deze ambities gelijk bleven of zelfs afnamen door bezuinigingen en taakstellingen.
- In de onderzoeksperiode waren er veel wisselingen in directie en management. Dit ging gepaard met het verleggen per wisseling van doelen en prioriteiten en leidde tot een kritische kijk op het management. De medewerkers zijn reorganisatiemoe en vinden het meer een management- dan een structuurprobleem.
- Er treden door de jaren heen veel veranderingen op in de structuur van (verantwoordings-)rapportages. Mede ingegeven door de wijzigingen van de organisatiestructuur zijn er aanpassingen in de rapportages (domeinen, thema's, programma's, opgaven). Het vergelijken van de voortgang en de effecten is daardoor heel moeilijk en maakt het lastig om op gedetailleerd niveau uitspraken te doen. Ook voor

gemeenteraadsleden kunnen deze wijzigingen in rapportagestructuur het lastig maken de voortgang en effecten op diverse onderwerpen te monitoren en te controleren.

De conversie van informatiestromen bemoeilijkt niet alleen de vergelijkbaarheid, maar bemoeilijkt ook een evaluatie of reflectie van gestelde doelen versus resultaten.

- De organisatie ervaart een zware belasting in de toenemende beantwoording van raadsvragen. Door de politieke versnippering (dertien fracties) en de veranderende coalitie (sinds 2018) is de hoeveelheid raadsvragen gestegen.
- Er wordt in de jaarstukken weinig teruggekeken (niet in begrotingen, zomerrapportages, jaarrekeningen) en alleen maar vooruitgekeken naar het te voeren beleid. Hierdoor is realisatie lastig waarneembaar en achterhaalbaar en is reflectie nagenoeg onmogelijk.
- Knelpunten, genoemd in de verantwoordingsrapportages, worden niet gerelateerd/gerapporteerd aan de hand van bezuinigingstaakstellingen. Zo is het dus niet duidelijk of knelpunten ontstaan vanuit eerdere bezuinigingstaakstellingen, of omdat hier nieuwe taken op de gemeente afkomen of dat het gerelateerd is in ombuigingen in beleid.
- De financiële administratie is niet anders ingericht in de afgelopen jaren (niet meebewogen met de organisatie inrichting). In de onderliggende registraties wordt nog gewerkt met oude indelingen e.d. Tegelijkertijd bestaat er nu een wens om meer opgavegericht te werken. De huidige indeling in administraties (op basis van de voormalige organisatie-inrichting) kan deze ontwikkeling in de toekomst gaan hinderen.
- De decentralisaties in het sociale domein zijn er als taak bijgekomen in 2015. Uit de programmabegroting 2015 is niet direct te achterhalen wat de impact hiervan op de formatie is. De benodigde formatie wordt namelijk eerst extern ingehuurd. In de programmabegroting 2015 worden alleen de lasten verdeeld over de beleidsdomeinen, maar wordt niet duidelijk welk deel apparaatskosten zijn en welk deel programma-uitgaven.
- De dienstverlening is op basis van de effectindicatoren vrij constant gebleven, terwijl de ervaring van medewerkers is dat de menselijke maat is verdwenen in de organisatie.
- De werkdruk wordt als hoog ervaren, maar (nog) niet te hoog. Het beeld bestaat dat mensen vooral harder zijn gaan werken in de afgelopen jaren om de gestelde ambities te kunnen realiseren.
- De gemeente Enschede beschikt niet over een vastgestelde formatie in de periode van 2013 – 2018. De jaarrekeningen 2018 en 2019 tonen als enige de vastgestelde formatie per 1000 inwoners.
- Er is niet geregistreerd hoe de opbouw van de vaste en tijdelijke formatie is gedurende de onderzoeksperiode. De verklaring voor het ontbreken van deze informatie is dat de gemeente Enschede niet stuurt op de omvang van de formatie in aantallen personen / fte's maar op de hoogte van het formatiebudget. De gemeenteraad stelt een budget beschikbaar, waarbij het MT afwegingen maakt over de uitvoering van het werk (met eigen formatie of met externe inzet). In deze benadering is er geen formeel vastgestelde formatie.

2.4 Te leren lessen voor de toekomst

Alles overziend is er aantal lessen te trekken uit de CFO-operatie en andere trajecten die in de afgelopen jaren zijn doorlopen. Dit heeft enerzijds te maken met het proces en anderzijds ook met de invulling van de trajecten.

2.4.1 Proces

1. Ieder traject dient een duidelijk begin- en eindpunt te hebben, met een duidelijk plan van aanpak en doelstellingen. Het is voor de organisatie anders niet meer duidelijk of een traject 'klaar' is en of de doelstellingen zijn gehaald.
2. Er dient gedurende een traject duidelijk gecommuniceerd te worden over de aanleiding van het traject, de doelen die men voor ogen heeft en hoe de taakstelling ingevuld gaat worden. Een vast aanspreekpunt vanuit de organisatie helpt hierbij. Denk hierbij aan een directielid of projectleider die duidelijk eindverantwoordelijk

is voor de uitvoering van een dergelijk traject. Indien de communicatie belegd wordt bij diverse personen kunnen er verschillende zaken toegelicht gaan worden, waardoor er meer onduidelijkheid kan ontstaan in de organisatie.

3. Een vast aanspreekpunt vraagt ook om het tonen van leiderschap in de organisatie en te staan voor de doelen en taken waar de organisatie voor staat. Ook in het gesprek richting raad/college is het van belang om de beschikbare capaciteit in relatie tot de taken en gevraagde ambities te blijven benadrukken.

2.4.2 Inhoud

1. De gemeente Enschede dient bij een bezuinigingstraject goed de gevolgen van een keuze voor ogen te houden. Het betekent dat de gemeente duidelijke keuzes moet maken in ambities. Ook moet de gemeente in het takenpakket aangeven wat zij wel en niet meer gaat doen. In de volle breedte overal het takenpakket iets verkleinen ('de kaasschaafmethode') is geen goede oplossing, en zorgt juist voor een hogere werkdruk bij medewerkers. Daar waar wel keuzes gemaakt worden, is de kans dat taakstellingen ook gerealiseerd worden veel groter.
2. Het gesprek over de ambities en de benodigde middelen hiervoor dient continu gevoerd te worden. Te beginnen bij het huidige takenpakket, maar ook bij toekomstige nieuwe taken en ambities. Indien er geen verandering in middelen beschikbaar is, dan dient er een andere taak of ambitie te vervallen. Een keuze maken in het gestelde dienstverleningsniveau behoort ook tot de opties. Ook oog blijven houden voor de omgeving is een belangrijke.

2.4.3 Organisatie

1. De gemeente Enschede dient voor elk (omvangrijk) traject een heldere en duidelijke projectorganisatie in te richten en voor deze projectorganisatie voldoende executiekracht ter beschikking te stellen. Goed projectmanagement met bijbehorende bevoegd- en verantwoordelijkheden zijn hierbij een vereiste. Daarnaast dient in de projectorganisatie voldoende kennis en ervaring te worden geborgd.

3. CFO

In dit hoofdstuk gaan we in op de CFO om vervolgens in de volgende hoofdstukken de deelvragen te beantwoorden. We geven allereerst een korte toelichting op de CFO, de doelen en de geformuleerde strategieën. Vervolgens lichten we aan de hand van de geformuleerde strategieën toe wat er in de periode 2012 – 2015 heeft plaatsgevonden (beoogde effecten, gerealiseerde effecten en informeren raad).

3.1 Aanleiding en doelen

In de kadernota van 2013 heeft de gemeente Enschede uitgesproken toe te willen groeien naar een compacte en flexibele organisatie (CFO). Dit komt voort uit het hoge tempo van veranderingen in de samenleving, de maatschappelijke opgaven waar de gemeente voor staat, de verslechterde economische omstandigheden en rijksbeleid met grote implicaties voor de gemeente. Dit dwingt de gemeente om een kwaliteitssprong met de organisatie te maken.

‘Compact en flexibel zijn kenmerken die in de visie van de gemeente Enschede goed passen bij een organisatie die ervan uitgaat dat de gemeente niet meer de vanzelfsprekende partij is die uiteenlopende wensen uit de samenleving financiert en uitvoert. De gemeente Enschede heeft de ambitie om – veel meer dan in het verleden – burgers, bedrijven en partners samen te brengen en waar mogelijk taken los te laten of over te dragen zodat de samenleving zelf oppakt wat gedaan moet worden.’ (Kadernota 2013, p. 34)

De gemeente Enschede vertaalt compact naar een organisatie die qua omvang kleiner is dan de organisatie in 2013. Om dit te bereiken kan er besloten worden taken niet meer zelf uit voeren, maar los te laten en over laten aan burgers, ondernemers en partners in de samenleving.

Flexibel betekent dat medewerkers multi-inzetbaar worden. Regelmatig veranderen van werktijden, werkplek of functie hoort er ook bij. De inzet is vaker gebonden aan projecten voor bepaalde tijd. Het wordt nóg belangrijker voor medewerkers om zich te blijven ontwikkelen om te voldoen aan de veranderende eisen van het werk.

Er wordt in de kadernota uitgesproken dat de ambitie is om in 2015 een compact en flexibele, en daarmee ‘wendbare’ organisatie 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.

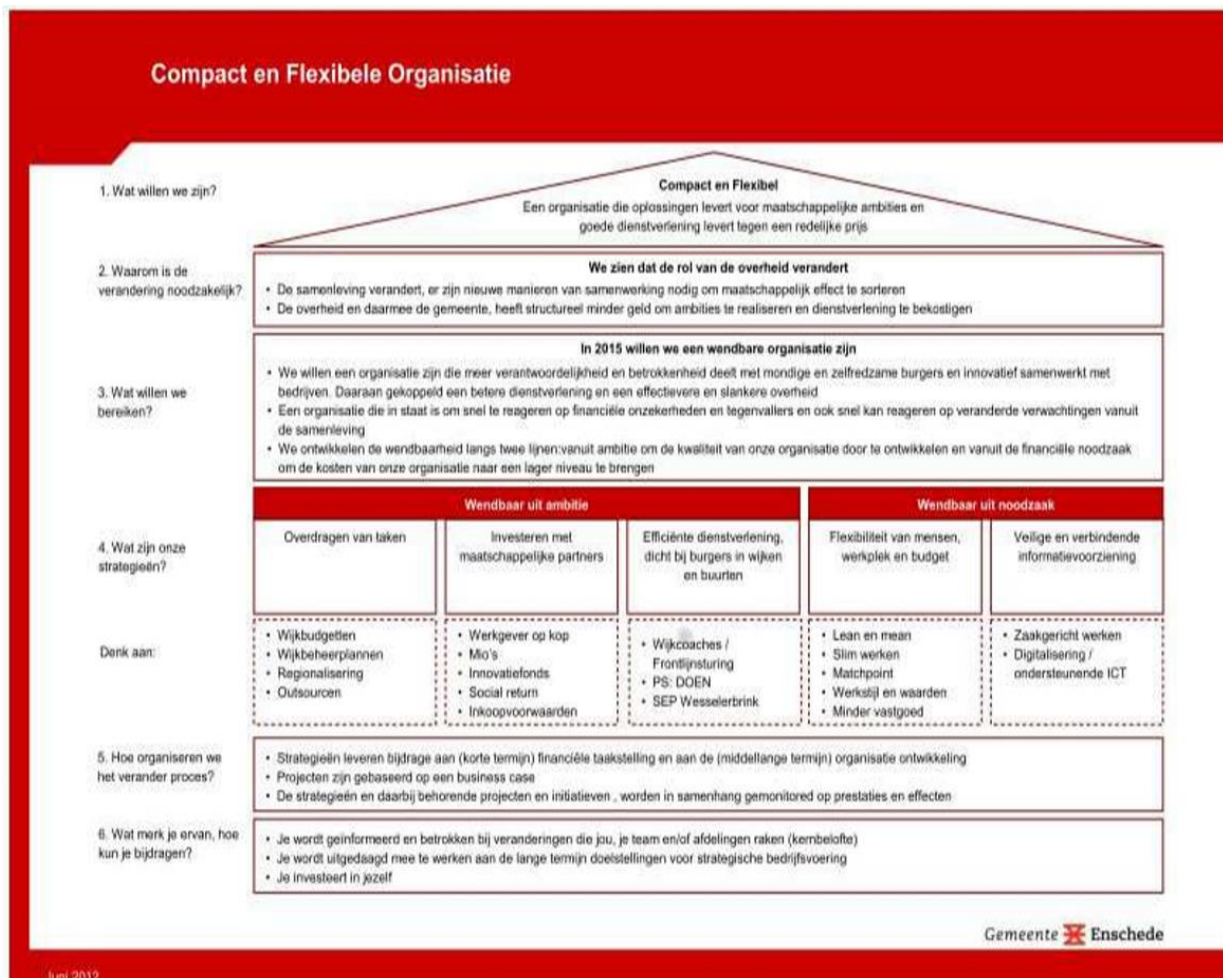
3.2 Strategieën en taskforces

3.2.1 Strategieën

Er zijn vijf strategieën geformuleerd om deze CFO-doelen te realiseren en daarmee naar een compacte en flexibele organisatie toe te groeien:

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

Dit heeft geleid tot het 'Huis van Verandering (afbeelding afkomstig uit 1^e kwartaalrapportage CFO).



Er wordt in de programmabegroting van 2014 -2017 gesproken over een CFO Uitvoeringsplan 2014. In dit uitvoeringsplan zou een uitwerking worden gegeven van de ontwikkelingsrichting van de organisatie. Dit document hebben wij niet in ons bezit en in de diverse interviews is aangegeven dat dit plan niet bekend en/of niet beschikbaar is.

3.2.2 Taskforces

De directie heeft in samenspraak met het college in 2013 besloten tot een extra impuls om er zeker van te zijn dat de gemeentelijke organisatie voortbouwde op de initiatieven en de resultaten van de jaren daarvoor.

De directie heeft in die tijd vier taskforces ingesteld, te weten Werkprocessen, Personeel, Outsourcing en Vastgoed. Het betreft zoekgebieden waarvan de directie een grote bijdrage verwacht voor het realiseren van de financiële taakstellingen (mede CFO) van de gemeente oplopend van ruim € 2 miljoen in 2013 tot structureel bijna € 6,5 miljoen in de jaren erna. De opdracht van de taskforces was om op korte termijn deze verwachtingen te onderzoeken en aanbevelingen te doen die meegenomen kunnen worden bij de programmabegroting 2014-2017.

Hierin staat ook vermeld dat een taskforce een speciaal comité was, gewoonlijk bestaande uit een aantal experts uit het vakgebied binnen de gemeente ingesteld voor een speciaal doel. Een taskforce onderzoekt een probleem, maakt dit inzichtelijk en stelt aanbevelingen op. Daarna wordt de taskforce opgeheven. Soms blijft de taskforce actief om te controleren of de voorgestelde maatregelen werkelijk het gewenste effect hebben.

De taskforces voerden voor alle CFO-strategieën opdrachten uit. Verslagen van de taskforces zijn voor zover bekend niet aanwezig. Later zijn de CFO-strategieën en doelen opgegaan in BMC (de Boekelo sessies).

3.3 Invulling CFO-strategieën

Zoals aangegeven in de inleiding, heeft de gemeente Enschede vijf strategieën bepaald welke dienen bij te dragen aan de realisatie van de doelstelling om te komen tot een compacte, flexibele organisatie. In deze paragraaf lichten we kort de strategieën toe (op basis van de toelichting van de kadernota 2013) en geven we per strategie waar mogelijk een antwoord op de volgende vragen:

- Welk effect is beoogd?
- Welk effect is gerealiseerd?
- Hoe is de gemeenteraad hierover geïnformeerd?

Om deze vragen te beantwoorden zijn de in bijlage 1 genoemde documenten geanalyseerd over de periode eind 2012- medio 2015.

3.3.1 Strategie 1. Overdragen van taken (outsourcing)

Welk effect is beoogd?

De gemeentelijke organisatie doet een groot aantal publieke taken niet zelf. Doel is meer loslaten en overdragen waar dat mogelijk is. Dit komt voort uit de ambitie om meer taken door de samenleving te laten oppakken, alsook dat het voortkomt uit noodzaak tot bezuinigen.

Er is een aantal maatregelen benoemd in het huis van verandering, dat een bijdrage kan leveren aan deze strategie. Voorbeelden van genoemde maatregelen:

- Wijkbudgetten.
- Wijkbeheersplannen.
- Regionalisering.
- Outsourcing.
- Outsourcing (kadernota 2013 Koershouden).

In de kadernota van 2013 krijgt de taskforce outsourcing de opdracht om met een concreet voorstel te komen welke onderdelen in aanmerking komen voor de overdracht van taken.

In de eerste CFO-monitor (maart 2013) zijn diverse taken genoemd die mogelijk buiten de deur belegd kunnen worden. Dit zijn:

- bestemmingsplannen: verkenning naar een virtueel bestemmingsplanbureau op Netwerkstadniveau met als stip op de horizon een virtueel centrum van bestemmingsplannen voor de Regio
- grondbedrijf: gestart met het harmoniseren van de Grondbedrijven in Netwerkstad met als doel verdergaande samenwerking in de toekomst
- parkeerbedrijf: taken geoutsourcet naar Twente Milieu
- interne dienstverlening, waar bij alle taken op dienen te gaan in de nieuwe te vormen regionale bedrijfsvoeringorganisatie (IBO)
- het Vastgoedbedrijf, waarbij in 2013 een onderzoek naar een regionaal Vastgoedbedrijf plaats zou vinden
- het regionaliseren van de taken van het documentair dienstencentrum, stadsarchief en vastgoedinformatie
- regionaliseren van Ingenieursdiensten

Welk effect is gerealiseerd?

In Programmabegroting 2014-2017 is de verzelfstandiging van Onderhoud Enschede (OE), het Sportbedrijf en de Intergemeentelijke Bedrijfsvoeringsorganisatie (IBO) in gang gezet. Het college neemt zich in februari 2015 voor om een inventarisatie uit te voeren welke uitvoerende onderdelen nog aanvullend verzelfstandigd kunnen worden.

In de keuzenota 2015-217 (Veranderen en bezuinigen) wordt ervoor gekozen om de volgende taken en werkprocessen over te dragen naar de markt:

1. Sportaccommodaties en sportactivering, en wijkaccommodaties; --> Dit wordt Sportaal.
2. Backoffice van het werkplein; --> geen nadere informatie.
3. Onderhoud van de openbare ruimte; --> dit wordt Onderhoud Enschede.
4. Samenwerking tussen diverse beleids- en ondersteunende afdelingen binnen de netwerkstad. Denk aan bestemmingsplannen, grondbedrijf, ingenieursbureau, economische zaken, onderzoek en statistiekfunctie, vastgoedbedrijf; --> onder andere Kennispunt Twente en privatisering naar I&O Research.
5. Bedrijfsvoering: op nagenoeg alle onderdelen van de bedrijfsvoering bestaat samenwerking tussen enkele of meerdere van de veertien Twentse gemeenten en de Regio Twente. Het meest vergaand is de beoogde samenvoeging van de bedrijfsvoeringorganisatie van Enschede, Losser, Borne en Almelo. Hengelo overweegt eveneens hieraan deel te nemen (IBO). --> In 2015 wordt de bestuursopdracht voor deze bedrijfsvoeringsorganisatie ingetrokken. Er wordt wel gekeken of er nog kansrijke initiatieven te ontwikkelen zijn in de regio, waarbij later andere gemeenten kunnen aansluiten.

Hoe is de gemeenteraad geïnformeerd?

In de CFO-monitor, die de raad ontvangt, wordt in 2013 (2^e, 3^e en 4^e CFO kwartaalmonitor) alleen informatie gegeven over de personele componenten van CFO en wordt er niet ingegaan op de genomen maatregelen of resultaten van de strategieën. Ook in de CFO-kwartaalmonitoren van 2014 en 2015 wordt er niet ingegaan op de voorgenomen maatregelen en resultaten van de strategieën.

In de programmabegroting 2015-2018 en gemeenterekening 2014 komt de term CFO niet meer terug. De bezuinigingen worden gekoppeld aan de programma's en bezuinigingsrichtingen.

De keuzes om te outsourcen (uitbesteden en/of verzelfstandigen) op Onderhoud Enschede en Sportaal is in de gemeenteraad besproken (respectievelijk 12 oktober 2015 en 25 januari 2016 ingestemd).

3.3.2 Strategie 2. Investeren met maatschappelijke organisaties

Welk effect is beoogd?

De gemeente pakt maatschappelijke opgaven op samen met partners in de samenleving. Doel is oplossingen te realiseren met een hoger maatschappelijk rendement tegen lagere kosten.

In het huis van verandering worden de volgende voorbeelden van maatregelen genoemd:

- Werkgevers op kop.
- MIO's (Maatschappelijke investeringsopdrachten).
- Innovatiefonds.
- Social return.
- Inkoopvoorwaarden.

Welk effect is gerealiseerd?

Uit de jaarrekening van 2013 blijkt dat de volgende effecten zijn gerealiseerd:

- Er is gewerkt aan het opstellen van een Twents inkoopbeleid. Dit beleid is eind 2013 in concept afgerond en wordt begin 2014 ter vaststelling aangeboden aan de besturen van alle Twentse gemeenten, de Veiligheidsregio Twente en de Regio Twente. In het begin van 2013 zijn de inkoopvoorwaarden al op Twentse schaal vastgesteld. Door zowel de inkoopvoorwaarden als het inkoopbeleid te harmoniseren wordt de administratieve last voor ondernemers verlicht, creëren de gemeente Enschede duidelijkheid en transparantie over de manier van werken en vereenvoudigt de kans om de inkoop op Twentse schaal te professionaliseren. De uitgangspunten en doelstellingen zijn immers voor elke gemeente gelijk.
- De gemeenschappelijke inkoopkalender wordt gebruikt om daar waar mogelijk en gewenst gemeenschappelijk inkooptrajecten op te starten.
- Het laatste jaar heeft het resultaat van het aandeel Social Return on Investment (SROI) in aanbestedingen een vlucht genomen. De gemeente vraagt al een aantal jaren SROI uit binnen aanbestedingen, maar het plaatsten van de juiste doelgroep binnen de opdrachten is in het afgelopen jaar toegenomen.
- De oprichting van Stichting Infra-Werkt, waar de gemeente Enschede actief in heeft geparticipeerd. Infra-Werkt biedt een oplossing om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam in te zetten. Dit doen ze door scholing en een werkplek. Infra-Werkt is het 'middel' om opdrachtgevers, opdrachtnemers en de sociale doelgroep praktisch bij een te brengen. Met uiteindelijk een duurzaam resultaat: werk. De kandidaat krijgt een dienstverband bij Infra-Werkt en wordt op verschillende projecten ingezet hierdoor wordt voorkomen dat kandidaten slechts voor korte duur ingezet worden op opdrachten.
- De samenwerking tussen inkoop en het Werkplein is verder geïntensiveerd. Hierdoor worden keuzes in het proces naar voren gehaald en kan het Werkplein vooruitlopend op opdrachten die komen potentiële doelgroepen uit het bestand selecteren en indien nodig gerichte maatregelen nemen om de slagingskans te verhogen.
- In 2013 zijn ca. 280 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werkzaam (geweest) binnen de gemeentelijke organisatie. Daarvan hebben 250 mensen een SW-indicatie en de rest valt onder de WWB.

De uitkomsten van CFO hebben nog geen gevolgen gehad voor het aandeel Social return; het aandeel Social return loopt in de pas met het aantal ambtelijke medewerkers. Voorts is een aantal moeilijk te vervullen vacatures met medewerkers van de DCW (Sociaal/beschut werk ("passend werk") bezet.

Hoe is de gemeenteraad hierover geïnformeerd?

In de jaarrekening van 2013 is af te leiden hoe deze strategie (deels) vorm heeft gekregen. In de andere rapportages (CFO-kwartaalmonitoren, programmabegrotingen, jaarrekeningen van latere jaren) zien we hier geen terugkoppeling op terug in relatie tot CFO.

3.3.3 Strategie 3. Efficiënte dienstverlening dicht bij burger in wijken en buurten

Welk effect is beoogd?

Zaakgericht werken en Lean werken zijn gericht op het verbeteren, vereenvoudigen en digitaliseren van werkprocessen. Doel is efficiënte dienstverlening door de gemeentelijke organisatie en het vergroten van zelfredzaamheid van de burgers, bedrijven en instellingen.

Voorgestelde maatregelen in het huis van verandering zijn:

- Wijkcoaches
- Frontlijnsturing
- PS:DOEN
- SDP Wesselerbrink.

In de kadernota 2013 staat het volgende toegelicht over de frontlijnsturing.

De Maatschappelijke InvesteringsOpgave (MIO) Frontlijnsturing toont aan dat de teams ten eerste bijdragen aan een efficiencybesparing in het gehele werkveld van ongeveer 5 procent op de uitvoeringskosten. Ten tweede wordt naar verwachting door de wijkgerichte aanpak meer problematiek opgespoord (10 procent). Ten derde leidt de werkwijze tot een stijging van het maatschappelijk rendement doordat er meer participatie in de samenleving plaatsvindt, door meer kans op werk, minder schulden, minder schooluitval en minder overlast in de wijk.

Daarnaast heeft het college op 31 januari 2012 het uitvoeringsplan pilot Wijkdiensten vastgesteld. Met dit besluit is drie partijen opdracht gegeven om in 2012 een pilot wijkdiensten vorm te geven. De drie partijen die inmiddels aan de slag zijn, betreffen: - ADG Dienstengroep (Asito en TSN) in Pathmos - Stichting De Posten in de Wesselerbrink - Stichting DivA met stichting Zorggroep Manna in Roombeek, Mekkelholt en Deppenbroek.

Welk effect is gerealiseerd?

In de programmabegroting van 2014-2017 staat aangegeven dat de uitbouw van de eenheid Wijken waarin dienstverlening dicht bij de burger in de wijk wordt ondergebracht met de eenheid arrangeurs, waarin een flexibele capaciteit ten behoeve van de programma's wordt samengebracht.

De keuzenota van 2015-2017 benoemt het volgende over de maatregelen:

- De gemeente Enschede ontwikkelt zich in hoog tempo van een organisatie die gewend was om te bepalen welke diensten voor inwoners geleverd worden en die bepaalde wat leveranciers aan diensten moet leveren, naar een organisatie die in staat is een wisselend gedragsrepertoire te ontplooien: nu eens in gezamenlijkheid met partners in de wijkaanpak en werkgever op kop (frontlijners); dan weer verbindend en in coproductie beleidsarrangementen en contracten tot stand brengend bijvoorbeeld in het sociaal domein(arrangeurs); dan weer efficiënt dienstverlenend naar burgers, maar ook intern naar de collega's (dienstverleners); maar ook wettelijke taken handhaven en nieuwe toezicht rollen oppakkend (handhavers)
- Dienstverleners, arrangeurs, handhavers en frontlijners zijn in alle programma's werkzaam. Tegelijkertijd staat vast dat dienstverleners een belangrijke basis vormen van de nieuw in te richten eenheid Stedelijk Loket, dat frontlijners in grote aantallen aanwezig zijn in de Wijkteams en dat arrangeurs een stevig accent vormen binnen de Programma's.
- Ook verkent de gemeente Enschede, mede ingegeven door de sterke krimp van het PMBE (Project Management Bureau Enschede) om een gemeentebrede pool van arrangeurs samen te stellen, waarin beleidsmedewerkers en projectmanagers worden samengebracht (werktitel: "mobiele brigade"). De frontlijnaanpak wordt versterkt door uitbreiding en versterking van het aantal wijkteams.

3.3.4 Strategie 4. Flexibiliteit van mensen, werkplek en budget

Welk effect is beoogd?

Deze strategie is gericht op het versterken van de flexibiliteit op verschillende manieren. Daar waar we nodig zijn, worden we ingezet. We ontwikkelen een passende werkstijl en worden minder gebonden aan onze organisatie-eenheden en onze werkplek.

In het 'Huis van verandering' zijn onderstaande voorbeelden van maatregelen genoemd:

- LEAN.
- Slim werken.
- Matchpoint.
- Werkstijl en waarden.
- Minder vastgoed.

In de CFO 2012 worden de volgende doelen beschreven:

- Matchpoint is versterkt.
- Het opleidingsprogramma Concern Management Ontwikkeling (CMO) is omgevormd en zijn bestaande P&O-instrumenten (opleiding, stimuleringsregelingen etc.) vereenvoudigd.
- Nieuwe systematiek van functiebeschrijving- en waardering (HR21) ingevoerd. Het implementeren hiervan heeft geleid tot een reductie van 440 naar 90 functies en stelt de gemeente in staat om 'In beweging' verder te faciliteren.
- Tussen 2009 en 2012 is de externe inhuur (inclusief de kosten van onderzoeken en adviezen) van € 19,2 miljoen naar € 12,6 miljoen afgenomen (-/- 34%). Het aandeel 'flexibel personeel' (uitzendkrachten, gedetacheerden en interimers) nam in dezelfde periode af van € 11,4 miljoen naar € 7,9 miljoen. Hierbij is het van belang om aan te geven dat voor het afbouwen van tijdelijke ambtelijke aanstellingen er afspraken worden gemaakt met onze gecontracteerde uitzendorganisatie waardoor de inhuur tijdelijk kan oplopen. Dit doet de gemeente Enschede om de gevolgen van het eigen risico van WW-verplichtingen daarmee te ondervangen.
- De taskforce Vastgoed heeft de gehele Vastgoedportefeuille beoordeeld op de prestatiecriteria beleid, vastgoed en financieel. Hierdoor is een selectie beschikbaar van 28 te verkopen panden. Dit levert een forse bijdrage op aan de financiële effecten van de Stedelijke Koers.
- De implementatie van eHRM is gestart met het digitaal beschikbaar stellen van basisgegevens uit het personele dossier.

Hierna volgen de opdrachten die vanuit strategie 4 vanuit CFO aan de taskforces zijn meegegeven:

LEAN:

Een van de belangrijke maatregelen die in de gehele organisatie wordt genomen, is het tegen het licht houden van de werkprocessen vanuit het lean-principe (meer standaardisering, het afstoten van taken en activiteiten die geen waarde toevoegen en het efficiënter inrichten van processen). De organisatie wordt kleiner, maar dit gaat niet overal gelijktijdig samen met vermindering van de vraag naar producten. Om dit op te vangen is de gemeente Enschede gestart om met inzet van de Taskforce Werkprocessen diverse processen langs de Lean-lijnen te analyseren en opnieuw in te inrichten. Voorbeelden van Lean-trajecten zijn de werkprocessen op het terrein van vergunningen (Wabo) en subsidieverstrekking, managementinformatie en programmabegrotingsproces.

Vastgoed

- Een afgeslankte vastgoedvoorraad.
- Minder kosten op subsidies (waaruit huren worden betaald).
- Boekwinst op verkoop vastgoed en daarmee verbetering van de vermogenspositie van de gemeente Enschede.
- Een slankere efficiënte organisatie ten aanzien van sturing op Vastgoed

Processen

- Een aanzienlijke kostenbesparing door tijdsreductie, kanaalsturing en vereenvoudiging processen.
- Inventarisatie en beschrijving van best practices;
- Verbeterde dienstverlening door integraal klantbeeld en procesvernieuwing.
- Verbetering klanttevredenheid (minder klachten en bezwaren doordat er minder fouten worden gemaakt).
- Toekomstbestendig te zijn en klaar te zijn voor het nieuwe werken.
 - Door het contract met Microsoft dat de gemeente Enschede heeft afgesloten, kan de gemeente binnen de bestaande middelen maximaal gebruik maken van 'samenwerkingstools'. Hierdoor komt tijd- en plaats onafhankelijk werken een stap dichterbij

- Verminderen fysiek aanbod producten dienstverlening en reductie huisvesting door kanaalsturing
 - De gemeente Enschede maakt de Noordmolen volledig leeg voor ambtelijke huisvesting en voeren de werkplekfactor van 0,7 in op alle resterende locaties.
 - Het (maximaal) centraliseren van de publieksdienstverlening betekent dat voor dit onderdeel Servicecentrum Oost gesloten wordt en de taken geconcentreerd worden in het Stadskantoor en servicecentrum Zuid.

Personeel

- Strategische personeelsplanning.
- Implementatievoorstel van een flexibele schil van maximaal 25% van de vaste formatie.
- Mobiliteit bevorderende maatregelen, mobiliteitsbelemmeringen wegnemen.
 - De week van de mobiliteit gehouden en is een team Matchpoint opgericht om medewerkers gericht te helpen bij het vinden van de juiste match.
- Adequaat opleidings- en (om- en bij-)scholingsaanbod.
 - Verder is het opleidingsprogramma Concern Management Ontwikkeling (CMO) omgevormd en zijn bestaande P&O-instrumenten (opleiding, stimuleringsregelingen etc.) vereenvoudigd. Dit om sneller onze medewerkers in te kunnen zetten op die plekken waar dat nodig is.

Welk effect is gerealiseerd?

In de jaarrekening van 2013 staat het volgende toegelicht:

- De mobiliteit is weliswaar toegenomen, echter heeft het niet geresulteerd in het substantieel onderbrengen van taken bij partners, of die op andere wijze samen te doen met partners.
- Ook in 2013 is er weer een aantal nieuwe huurders ingestroomd in de Noordmolen. MEE Twente, Ambiq, Veiligheidshuis en Leger des Heils. Er lopen dan onderhandelingen met SMD voor steunpunt huiselijk geweld, Reclassering en Stichting Slachtofferhulp Nederland. Op de 1ste, 3de, 4de en 5de etage zijn nog wel ruimtes voor verhuur beschikbaar. Meer dan dat er op dit moment aan kandidaten zijn. Eind 2013 is het definitieve huisvestingsplan voor de ambtelijke organisatie opgesteld waarmee invulling wordt gegeven aan het verder vrijspelen van ambtelijke huisvesting.
- In 2013 is met een zestal trainingen ingezet op ontwikkeling van werkstijl. Het overige training aanbod is gestoeld op de pijlers: CFO, partnerschap, organisatieontwikkeling en 'de basis op orde'.

Keuzenota 2015-2017 Veranderen En Bezuinigen (Hoofdstuk 8 uit betreffende document):

- In de afgelopen periode heeft de gemeente Enschede de lean-systematiek geïntroduceerd met als doel de toegevoegde waarde van de werkzaamheden voor burgers zo groot mogelijk te maken en om alle onnodige kosten weg te snijden. Deze inspanningen worden in het komend jaar versterkt doorgezet en tot een regulier onderdeel gemaakt van het werk.
- Op basis van de geschetste ontwikkelingen, veranderende rol van de overheid, visie op de organisatie, is in deze keuzenota een bezuinigingsrichting op de bedrijfsvoering verwerkt. De krimp van de organisatie zal tot gevolg hebben dat de gemeente Enschede minder leidinggevenden nodig heeft. Dit wordt versterkt door de verantwoordelijkheid dieper in de organisatie te leggen en nog integraler te werken. Vanuit de veranderende rol van de overheid, het intensiever samenwerken met partners, het maken van scherpere keuzen en het werken met andere type beleidsproducten (minder nota's en meer vanuit visie) ziet de gemeente Enschede mogelijkheden om de beleidscapaciteit te verminderen. Tenslotte krimpen de kosten van de bedrijfsvoering mee met de bezuinigingsrichtingen die in deze keuzenota zijn geformuleerd.

- Concentratie Vastgoed. Doel is om alle vastgoedobjecten van de gemeente alsmede de exploitatie van wijkcentra en bedrijfsverzamelgebouwen te concentreren in de portefeuille bij het Vastgoedbedrijf. Clustering van de totale vastgoedportefeuille geeft onder andere efficiencywinst door bundeling van taken, beëindigt overlap in werkzaamheden en biedt kansen op het verhogen van de inkomsten. Daarnaast kan beheer en sturing op vastgoedrisico's en het benutten van kansen in de markt beter worden vormgegeven vanuit één organisatie. Het streven is om de volgende drie ingrepen financieel en organisatorisch met ingang van 2014 plaats te laten vinden:
 - 1 Eigendom overdragen aan VBE.
 - 2 Exploitatie en exploitatierisico overdragen aan VBE.
 - 3 Uitvoeren administratief beheer en verhuur aan derden.

3.3.5 Strategie 5. Veilige en verbindende informatievoorziening

Welk effect is beoogd?

De gemeente is bronhouder van informatie over anderen. Dit brengt verantwoordelijkheid voor de veiligheid en inrichting van deze informatievoorziening met zich mee.

In het huis van veranderingen zijn de volgende voorbeelden van maatregelen genoemd:

- Zaakgericht werken.
- Digitalisering en ondersteunende ICT.

De opdrachten aan de taskforces zijn als volgt:

- Zaakgericht werken.
 - Met de vorming van een nieuw IT-bedrijf denkt de gemeente Enschede een impuls te geven aan zaakgericht werken, digitalisering en een basis informatievoorziening.
 - Invoeren nieuwe focus van procesinnovatie leidt tot zaakgericht werken van 80% van de 360 gemeentelijke processen in 2017.
- Reductie van het applicatielandschap.
 - De bezuinigingen betekenen vooral dat op het gebied van informatisering en digitalisering standaardisatie noodzaak is. Waar dat kan neemt de gemeente Enschede afscheid van stand-alone-systemen en maatwerkoplossingen. Dit betekent een verlaging van het serviceniveau voor specifieke groepen medewerkers binnen de gemeente Enschede, Losser en andere partners waar zij diensten aan verlenen.
 - In de basis informatievoorziening is geen plek meer voor maatwerkoplossingen. In toenemende mate werkt de gemeente toe naar standaardisatie en reductie van maatwerkapplicaties. Er wordt verwacht te besparen door versneld te standaardiseren en het uitfasen van maatwerkapplicaties.
- Verminderen fysiek aanbod producten dienstverlening en reductie huisvesting door kanaalsturing.
 - Er wordt geprobeerd vanuit interne dienstverlening een maximale ondersteuning te leveren voor het primaire proces. Dit doet de gemeente door verdere ontwikkeling van ICT-concepten en het verminderen van centrale huisvesting.

Welk effect is gerealiseerd?

In de CFO 2012 is het volgende aangegeven:

- Er is een akkoord bereikt met Microsoft omtrent de implementatie van zeer moderne kantoorautomatisering in 2013 voor Enschede en haar partners; - het communicatiever maken van de organisatie heeft meer vorm gekregen.

Jaarrekening 2013

- In maart 2013 is met een collegebesluit ingestemd met de vorming van het IT-bedrijf als samenstel van de afdelingen Informatie Management en ICT. Deze samenvoeging bevordert een meer consistente samenwerking en afstemming en draagt bij aan betere borging van de informatievoorziening binnen de gehele organisatie.

Keuzenota 2015-2017 Veranderen En Bezuinigen (H8):

- De gemeente Enschede stelt voor om het programma Dienstverlening door te ontwikkelen tot een Stedelijk Loket, van waaruit alle dienstverlening aan burgers, ook op de terreinen werk, inkomen en zorg, verleend wordt, zoveel mogelijk via het digitale kanaal.
- Bovendien stelt zij zich voor om vanwege het toegenomen belang van informatiekundige voorzieningen de functie van CIO (Chief Information Officer) te versterken met een zogenaamd CIO-office, dat ondergebracht wordt binnen het concern.

4. Ontwikkeling formatie en bezetting

4.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Enschede heeft enkele deelvragen geformuleerd over het personeel. Dit betreft de volgende vragen:

1. Hoe zag de personeelsopbouw (vast personeel, tijdelijk personeel, flex, inhuur) en formatie eruit in de periode 2012-2015 en 2015-nu?
2. Hoe werd de krimp in de jaren tussen 2012 en 2015 gerealiseerd (natuurlijk verloop (vergrijzing/pensionering), beëindiging tijdelijke contracten, stopzetten inhuur, gedwongen ontslagen, externe mobiliteit) en hoeveel boventalligen waren er in deze periode? Stemde het werkelijke verloop van de krimp overeen met de voorgenomen en geplande krimp?
3. Hoe ontwikkelden de kosten en formatie van personeel/bedrijfsvoering zich na 2015?
4. Op welke plekken in de organisatie (soorten afdelingen/taken) is de CFO-operatie het meest zichtbaar geweest?

In dit hoofdstuk gaan we op deze deelvragen in. Allereerst geven we de ontwikkeling van de bezetting weer, waarbij er op basis van de informatie van de gemeente Enschede inzicht is te geven in de ambtelijke bezetting en inhuurbezetting. Vervolgens presenteren we de resultaten uit een benchmarkvergelijking, waarbij we de vastgestelde formatie (uit de jaarrekening) kunnen vergelijken met gemeenten uit de database van Berenschot. Tevens brengen we de ontwikkeling van de bezetting in beeld met een vergelijking met gegevens van het A&O fonds. Aan het einde geven we een beknopt antwoord op de gestelde deelvragen.

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 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.

4.2 Beoogd personeel resultaat CFO

De oorspronkelijke krimpopgave van CFO was, op basis van de programmabegroting 2013-2016, 273 fte. Dit is later bijgesteld naar ruim 230 fte (CFO 2). Dit heeft te maken met andere vormen van financiering die zijn gevonden en door een bijstelling van de gemiddelde loonsom waarmee is gerekend.

In het eerste kwartaal van 2014 is een groot deel gerealiseerd en resteert nog een opgave van 20,1 fte.

In de programmabegroting 2014-2017 is een extra taakstelling CFO voor 2014 opgenomen van 17,5 fte. Dit betekent dat in 2014 een krimp moet worden gerealiseerd van 37,6 fte (20,1 + 17,5). Om deze taakstelling verder te realiseren wordt er ingezet op meer externe mobiliteit, zoals het plaatsen van medewerkers bij organisaties buiten de gemeente.

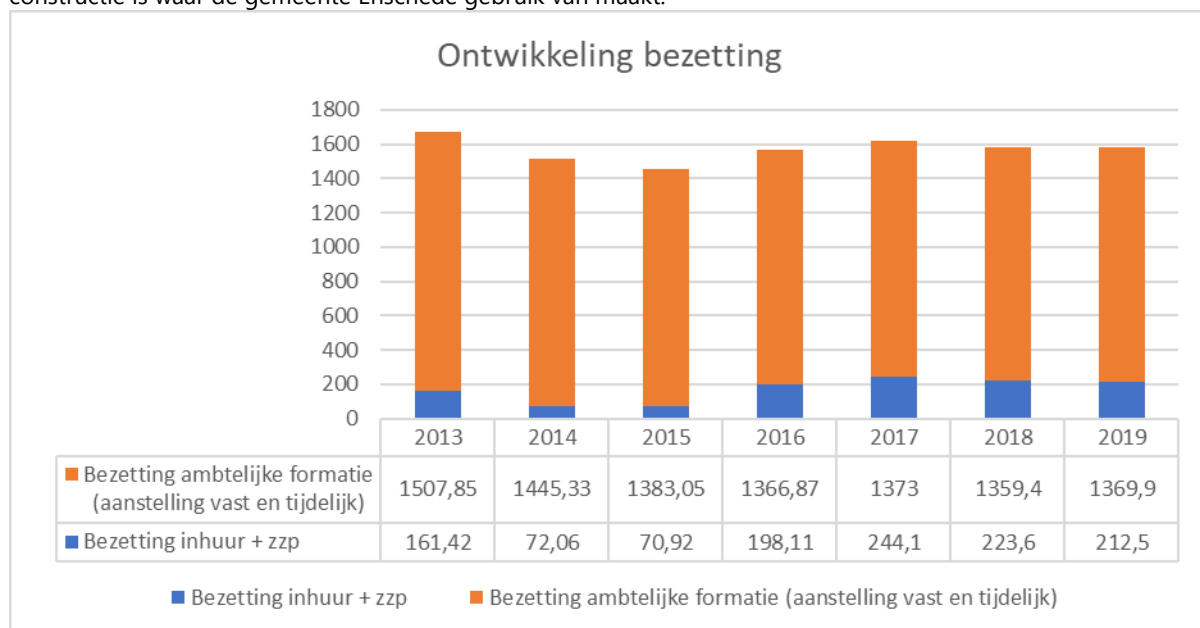
De programmabegroting van 2015 – 2018 geeft aan dat het college in juni 2014 een invulling heeft gegeven aan de taakstelling voor een meer compacte en flexibele organisatie. Hierdoor is er een aanvullende afname van het personeelsbestand van ongeveer 100 fte in 2015, toenemend naar 150 fte vanaf 2017. De verwachting is dat in ieder geval een derde ingevuld kan worden met vacatureruimte. Met minder personeel doet de gemeente ook minder werkzaamheden. Uitgangspunt van het college is hierover zo transparant mogelijk te zijn (programmabegroting 2015-2018, p.23). Deze taakstelling van 100 – 150 fte komt boven op de taakstelling uit de programmabegroting 2013-2016 van 273 fte (later bijgesteld naar ruim 230 fte) en die van 17,5 fte uit de programmabegroting 2014-2017. De verwachting is dat er in 2017 nog structureel formatiebudget is voor circa 1275 tot 1300 fte. Hierbij zaten nog niet de nieuwe taken in het sociaal domein en voor de omgevingswet.

4.3 Ontwikkeling bezetting (formatie + inhuur)

Op basis van de aangeleverde bezettingsinformatie vanuit de CFO-rapportages (2013-2016), aangevuld met de bezettingscijfers vanuit de gemeente Enschede (2017-2019) hebben wij een overzicht kunnen maken van de ontwikkeling van de bezetting in aantal fte voor de gemeente Enschede. Dit is een optelling van de bezetting van de ambtelijke formatie (zowel vast als tijdelijk) en de flexibele schil (inhuur en zzp'ers). Er zitten minimale verschillen in de cijfers 2013-2014-2015 wat in CFO is gerapporteerd en wat we aanvullend vanuit de gemeente Enschede hebben ontvangen. Dit heeft te maken met de verschillende peildata van uitdraai van gegevens.

We hebben in onderstaand overzicht de cijfers uit de CFO rapportage aangehouden voor de periode 2013 – 2016. De resterende periode is gebaseerd op aangeleverde gegevens vanuit de gemeente Enschede.

De ontwikkeling van de vastgestelde formatie is niet bekend over deze periode, omdat er geen overzichten beschikbaar zijn van de vastgestelde formatie. Dit zien wij niet vaak bij gemeenten. In een enkel geval wordt er gekozen om een budget vast te stellen voor de inzet van capaciteit, maar het is ons niet bekend of dit de constructie is waar de gemeente Enschede gebruik van maakt.



4.3.1 Bezetting en inhuur 2013 – 2016

Er wordt gevraagd om de ontwikkeling van de vaste en tijdelijke formatie in beeld te brengen. Echter, dit is niet uit de rapportages te herleiden voor de genoemde onderzoeksperiode. Voor het eerste half jaar van 2013 zijn deze cijfers bij ons bekend. Hierbij zien we dat de tijdelijke formatie begon op 3,0% van de totale ambtelijke bezetting en is afgelopen naar 2,2%. Op basis van de personeelsmonitor van het A&O fonds 2013 zien we dat het landelijk gemiddelde op 3,4% lag en voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners op 3,6%. Het aandeel tijdelijke formatie was voor de gemeente Enschede daarmee lager dan gemiddeld. Voor de tweede helft van 2013 en verder zijn de gegevens niet bekend in de bij ons beschikbare documentatie en kunnen hier dus geen uitspraken over worden gedaan.

De bezetting voor inhuur/zzp was in 2013 10% van de totale bezetting. Dit is in 2014 gedaald tot zo'n 5%. Echter, in 2016 is een toename te zien op de bezetting van inhuur/zzp (13% van de ambtelijke bezetting bedraagt inhuur/zzp). Deze toename qua inhuur wordt door een aantal factoren veroorzaakt:

- Voor de uitvoering van de taken ten behoeve van de drie decentralisaties in het sociaal domein is tijdelijk extra ingehuurd (uit kwartaalmonitor CFO 9). Er is niet uit de stukken van de gemeente op te maken hoe groot de aanvullende formatie en de inhuur was, specifiek voor de uitvoering van de taken in het sociaal domein. In de begroting en jaarrekening wordt alleen aangegeven welk budget beschikbaar is voor de specifieke taken uit het sociaal domein, maar niet welke inzet in formatie/inhuur daarvoor nodig was.
- Daarnaast werkt de gemeente Enschede voor andere partijen, zoals het GBT en de gemeente Losser. Dit betreft wel inhuur voor derden, dus daar staan inkomsten tegenover. In de bezetting wordt hier geen rekening mee gehouden (uit kwartaalmonitor CFO 9). Uit de bij ons beschikbare documenten is er geen uitspraak te doen over de omvang in aantal fte's van deze taken.
- Gedurende 2015 stijgt de inhuur naar 215 fte. Deze stijging komt voort uit tijdelijke inhuur voor taken uit het sociaal domein, op de functies van consultants, frontoffice, inkomensvoorzieningen en adviseurs werk. Ook wordt er op projecten ingehuurd bij Economie Werk en Onderwijs (EWO) en IT.

Deze extra inhuur vindt plaats omdat het nog onduidelijk is wat de nieuwe taken in het sociaal domein met zich meebrengen. Er is nog onvoldoende zicht op wat de formatieomvang dient te worden. Ook wordt er ingehuurd om extra kwaliteit in huis te halen om te kunnen blijven vernieuwen en te investeren in de krimpende organisatie (o.a. bij IT, vergunningen en Financieel Diensten Centrum (FDC)).

Per saldo is de totale bezetting (ambtelijke formatie en inhuur/zzp) in de periode 2013-2016 met ruim 100 fte afgenomen. De ambtelijke formatie is met zo'n 10% afgenomen in 2016 ten opzichte van de start van de CFO-operatie in 2013 (-140 fte). Bij de start van CFO was aangegeven dat er ruim 230 fte (oorspronkelijk was dit 273 fte) ingekrompen diende te worden. De doelstelling is daarmee niet behaald. Tegelijkertijd zijn er extra taken bij de gemeente gekomen (zoals de decentralisaties) waardoor er geen zuiver beeld beschikbaar is van de daadwerkelijke afname bij een vergelijkbaar takenpakket.

4.3.2 Bezetting en inhuur 2016 – 2018

Vanaf Q1 2016 tot eind 2018/start 2019 zien we dat de ambtelijke bezetting vrij constant blijft. De bezetting qua inhuur neemt wel toe in deze periode met zo'n 7% eind 2018 ten opzichte van Q1 2016.

Uit de documenten blijkt dat de gemeente Enschede twee grote taken buiten de deur is gaan beleggen. Dit betreft Onderhoud Enschede (per 1-1-2016 operationeel) en Sportaal (1-9-2016 gestart en formeel per 1-1-2017).

Wat betreft Onderhoud Enschede blijven de medewerkers die zich bezighouden met deze taken binnen de formatie van de gemeente Enschede. De medewerkers blijven dus in dienst van de gemeente Enschede en worden vervolgens gedetacheerd naar Onderhoud Enschede (+/- 100 ambtelijke medewerkers). Voor de formatie heeft dit daardoor in eerste instantie geen gevolgen, behalve dat er opbrengsten tegenover deze personeelskosten staan. Daarnaast treden nieuwe medewerkers in dienst bij de opgerichte werkmaatschappij in plaats van bij de gemeente Enschede.

Voor Sportaal (het sportbedrijf van de gemeente Enschede) is ervoor gekozen dat de medewerkers tot 1 januari 2018 in dienst blijven bij de gemeente en gedetacheerd worden naar Sportaal. Bij een positieve evaluatie eind 2017 gaan de medewerkers over naar het sportbedrijf op basis van een efficiënt ingericht sportexploitatie. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de evaluatie positief is en de medewerkers daarmee over kunnen stappen naar Sportaal. We zien in de cijfers een daling van de ambtelijke bezetting in januari 2018 ten opzichte van januari 2017 (-34 fte). Dit heeft vermoedelijk te maken met deze overgang.

Er zijn helaas geen cijfers voorhanden van de veranderingen van de formatieomvang per team om specifieke uitspraken te doen over de omvang van de formatie en inhuur in deze periode.

4.3.3 Realisatie van krimp (2013 – 2015)

Bij de start van de CFO-operatie in 2013 is benoemd dat de organisatie dient te krimpen met 273 fte. Dit is later bijgesteld naar ruim 230 fte (CFO 2). Dit heeft te maken met andere vormen van financiering die zijn gevonden en door een bijstelling van de gemiddelde loonsom waarmee is gerekend. Het realiseren van de krimp in 2013 en in het eerste kwartaal 2014 vond plaats langs vier routes (afkomstig uit de CFO-kwartaalrapportage 5):

- Vacatureruimte die vrijvalt wordt zoveel mogelijk ingezet voor de krimp en niet opnieuw ingevuld.
- Het matchen van medewerkers met een vaste aanstelling op structureel gefinancierde formatieplekken, die nu werden ingevuld door inhuurkrachten.
- Uitstroom van medewerkers (door het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen, bereiken van pensioengerechtigde leeftijd, natuurlijk verloop, stimuleren van vertrek onder andere door vertrekregelingen).
- Het vinden van alternatieve financiering.

In de volgende tabel zijn de genoemde oplossingsrichtingen weergegeven, inclusief het aantal fte dat per programma uit de begroting op die manier ingevuld wordt. Het volgende overzicht laat zien dat plusminus de helft van de taakstelling uit het schrappen van vacatureruimte komt. Uiteindelijk is er een saldo van ruim 20 fte waar nog geen oplossing voor is gevonden.

Programma	Krimpop-gave PB 2013-2016	saldo 31-03-2014	INVULLING KRIMP				Aangewezen bovenformatief	SALDO
			Schrap Vacature	Uit-stroom	Matching	Alternatieve financiering		
E&W	86,0	67,6	42,0	1,0	5,6	0,0	9,0	10,0
SO	32,0	26,4	11,6	3,8	9,8	0,0	1,2	0,0
LO	31,1	28,5	12,9	8,2	2,5	1,5	1,0	2,4
DV	25,0	25,0	11,8	9,9	1,0	0,0	0,0	2,3
WZW	8,3	3,0	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,0
O&O	4,6	4,2	0,9	0,0	2,0	0,0	2,3	-1,0
BMO	66,0	51,6	16,4	16,4	10,2	1,2	1,9	5,5
PMBE	16,0	29,0	9,4	2,0	14,2	1,5	2,0	0,0
AD, CS, Griffie	4,0	1,2	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAAL	273,0	236,4	105,0	42,6	47,2	4,1	17,4	20,1

De krimptaakstelling uit de programmabegroting van 2013-2016 is grotendeels gerealiseerd door het niet verlengen van tijdelijke contracten, het laten vervallen van de vacatureruimte en een vertrekregeling in te stellen. Er is niet bekend in welke mate er verschuivingen plaats hebben gevonden tussen de teams om op die manier vacatureruimte te vervullen/inhuur te verminderen. Uit de groepsgesprekken is gebleken dat mensen in de afgelopen jaren de overstap van het fysieke domein naar het sociaal domein hebben gemaakt.

In de programmabegroting van 2014- 2017 is er een extra taakstelling opgenomen voor de periode 2015-2017 van 120-150 fte bovenop de CFO-doelstelling en genoemde taakstelling van ruim 230 fte (oorspronkelijk was dit 273 fte). Deze taakstelling komt voort uit de financiële situatie van de gemeente, waarbij het Rijk bezuinigt op de algemene uitkering, evenals op het budget voor specifieke taken. Ook heeft de gemeente te maken met een aanhoudende economische recessie en een oplopende werkloosheid. De verwachting bestaat dat door de krimp van de organisatie er ook minder leidinggevende functies nodig zijn, er wordt verwacht dat minder beleidscapaciteit benodigd is en ook de bedrijfsvoeringstaken dient mee te bewegen met de krimp van de organisatie (programmabegroting 2014-2017). De mogelijkheden om deze krimp te realiseren zijn echter beperkter aan het worden. Het natuurlijk verloop voor de periode 2015-2016 is 40,9 fte.

Uit de laatste kwartaalmonitor (12^e CFO, 4^e kwartaal 2015) is op te maken dat de taakstelling van CFO in financiële zin is gerealiseerd. Echter, de formatieafname is niet zo groot als werd verwacht. Dit heeft ermee te maken dat er nieuwe taken op de gemeente zijn afgekomen en er taken bij de gemeente Enschede liggen waar opbrengsten tegenover staan.

De gerealiseerde krimp is voor een groot deel ook te danken aan het mobiliteitsbureau dat de gemeente Enschede kent. Dit is breed inzetbaar gemaakt om zowel interne mobiliteit als externe mobiliteit te laten groeien. Hier wordt vandaag de dag nog steeds gebruik van gemaakt.

4.4 Benchmark

Cijfers over de ontwikkeling van de formatie kunnen nooit op zichzelf bekeken worden. Het is altijd van belang om te realiseren welk takenpakket er uitgevoerd wordt binnen deze bestaande capaciteit, welke dienstverlening er geboden wordt richting inwoners en organisatie, welke ambities de gemeente kent, maar ook welk uitbestedingspatroon de gemeente kent. Een gemeente die veel taken buiten de deur belegd heeft, zal minder formatie in huis hebben om de taken uit te voeren, dan een gemeente die alle taken met eigen formatie uitvoert. De meest zuivere vergelijking kan dan ook alleen op de apparaatskosten gemaakt worden: wat kost het om een taak uit te voeren, ongeacht wie de taak uitvoert. In dit onderzoek beperken we ons echter tot een vergelijking van de vastgestelde formatie en een eerste duiding van het uitbestedingspatroon. Uitgangspunt hiervoor is de begroting, net als bij de gemeenten die hebben deelgenomen aan onze benchmark. Aangezien de gemeente Enschede niet heeft deelgenomen aan onze benchmark formatie en kosten, kunnen wij hier slechts beperkt inzicht ingeven.

Berenschot voert al geruime tijd benchmarkonderzoeken uit naar de formatie en kosten van gemeenten. In dit rekenkameronderzoek wordt er een beperkte benchmark uitgevoerd naar de vastgestelde formatie van de gemeente Enschede. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de gegevens die in onze eigen database zijn verzameld, alsook de personeelsmonitor van het A&O fonds. We hebben ons hier gefocust op de ontwikkeling van de bezetting in de periode 2015 – 2019. Dit omdat er vanaf 2015 grote veranderingen in het takenpakket van gemeenten hebben voorgedaan (onder andere de nieuwe taken in het sociaal domein die bij gemeenten neergelegd zijn vanuit het Rijk). Daarnaast hebben we gefocust op de bezetting, omdat de gemeente Enschede geen informatie heeft over de vastgestelde formatie in deze periode. Alleen uit de jaarrekening van 2018 en 2019 kunnen gegevens gehaald worden over de vastgestelde formatie per 1000 inwoners.

4.4.1 Referentiegroep gemeente Enschede

De gemeente Enschede heeft plusminus 160.000 inwoners gedurende de onderzoeksperiode.

- Op basis van de beschikbare gegevens uit de benchmarkdatabase van Berenschot hebben we ervoor gekozen om een referentiegroep samen te stellen van gemeenten van vergelijkbare omvang. Daarnaast is ook de sociale structuur en centrumfunctie van de gemeente Enschede vergelijkbaar met de referentiegroep².
- Bij de personeelsmonitor van het A&O fonds zijn de gegevens opgedeeld in vaste referentiegroepen en maken we gebruik van de referentiegroep van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief G4). Wij beschikken niet over het inzicht welke gemeenten in deze referentiegroep zitten vanuit het A&O fonds.

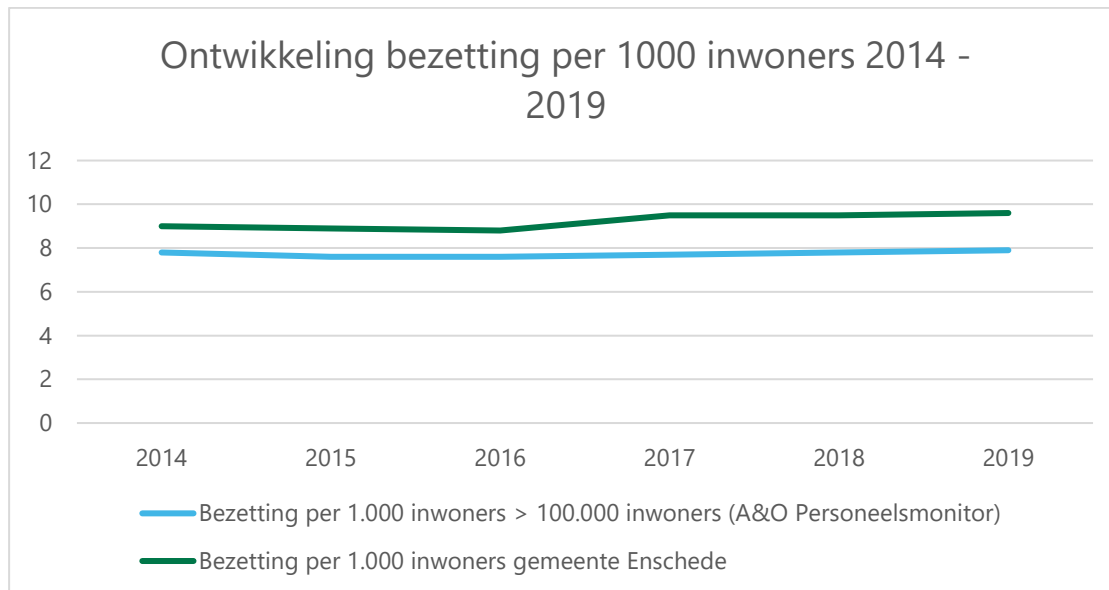
4.4.2 Vergelijking formatie

In de jaarrekening van de gemeente Enschede (2019) staat aangegeven dat de vastgestelde formatie per 1000 inwoners 7,4 fte bedraagt. Dit ligt onder de gemiddelde formatie per 1000 inwoners voor gemeenten van vergelijkbare omvang, sociale structuur en centrumfunctie wanneer we kijken naar de gegevens vanuit de database van Berenschot. De vastgestelde formatie per 1000 inwoners is een verplichte indicator conform Besluit begroting en verantwoording (BBV) sinds 2017, maar bij de gemeente Enschede vanaf 2018 in de jaarrekening opgenomen. Later in dit hoofdstuk gaan we in op een vergelijking van het uitbestedingspatroon en de inhuur. Dit omdat verschil in keuzes ten opzichte van andere gemeenten voor vertroebeling kan zorgen wanneer er alleen naar een vergelijking op formatie wordt gekeken.

4.4.3 Vergelijking bezetting

Op basis van de rapportages van de personeelsmonitor A&O fonds waar de gemeente Enschede aan deel heeft genomen, is het mogelijk om de (ontwikkeling van de) bezetting per 1000 inwoners van de gemeente Enschede te vergelijken met gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Overigens constateren we dat er (minimale) verschillen zitten in de cijfers die bij het A&O fonds zijn gehanteerd in de personeelsmonitor ten opzichte van andere aangeleverde documenten. Dit heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de momenten van onderzoek. Hierbij worden verschillende uitgangspunten gehanteerd (bezetting over het gehele jaar, per kwartaal, per maand etc.).

² De referentiegroep bestaat uit de volgende gemeenten: Almere, Amersfoort, Arnhem, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, Venlo



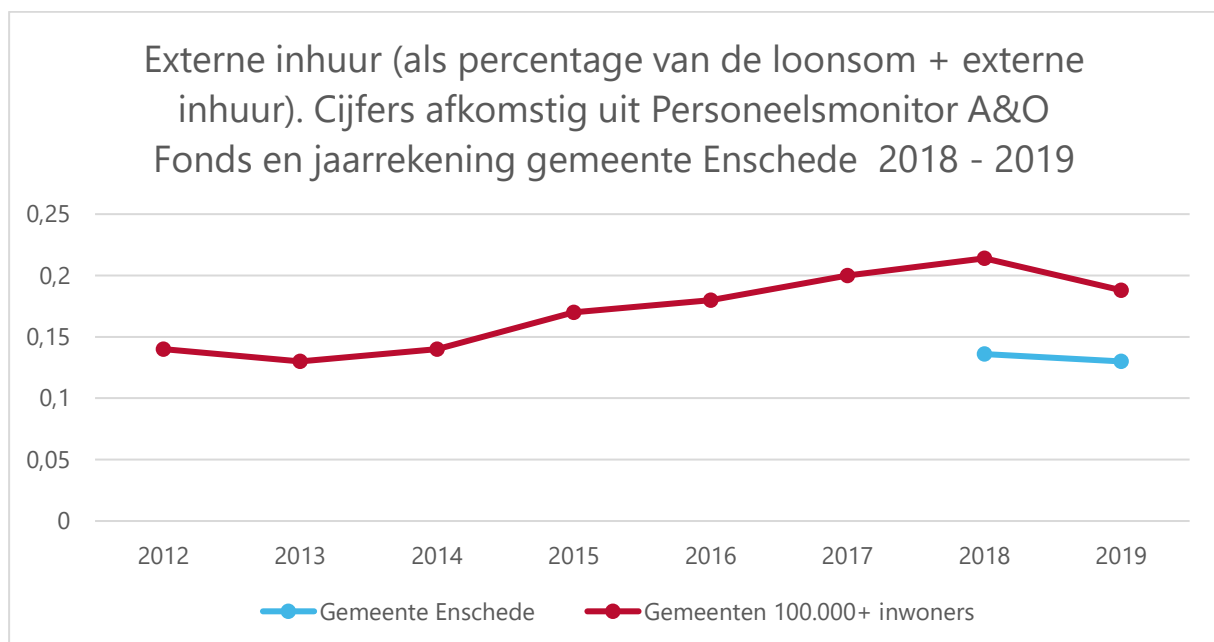
In bovenstaande grafiek is te zien dat de bezetting van de gemeente Enschede boven het gemiddelde ligt van gemeenten van vergelijkbare omvang. In de periode 2016/2017 is een sterkere ontwikkeling te zien van de bezetting ten opzichte van de 100.000+ gemeenten (exclusief G4).

Een verschil tussen de bezetting en de vastgestelde formatie kan te maken hebben met de inhuur (bovenop de vastgestelde formatie) die meegerekend wordt in de bezetting, maar dus niet in de vastgestelde formatie.

4.4.4 Vergelijking inhuur

In de personeelsmonitor van het A&O fonds is daarnaast de ontwikkeling van de externe inhuur in beeld te brengen van de gemeente Enschede ten opzichte van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief G4).

Onder externe inhuur valt zowel inhuur op vacatureruimte/bij vervanging, als inhuur bovenop de vastgestelde formatie voor bijvoorbeeld piekbelasting of specialistische informatie.



De gegevens van het A&O fonds zijn afkomstig uit de personeelsmonitor waar de gemeente Enschede aan deel heeft genomen. De gegevens van de gemeente Enschede zijn afkomstig uit de jaarrekening van 2018 en 2019, omdat deze gegevens niet zijn ingevuld in de personeelsmonitor door de gemeente Enschede. Op basis van deze cijfers constateren wij dat de gemeente Enschede minder uitgeeft aan inhuurkosten ten opzichte van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief G4).

4.4.5 Uitbesteding gemeente Enschede

Zoals gezegd is het uitbestedingspatroon van een gemeente van belang op het moment dat er uitspraken over de formatie worden gedaan. Op het moment dat een gemeente meer (uitvoerende) taken buiten de deur belegt, zal de formatie logischerwijs lager zijn dan gemeenten die alle taken nog uitvoeren met eigen capaciteit.

Voorbeeld van taken waarbij een verschillende keuze gemaakt kan worden waar de uitvoering van taken wordt neergelegd zijn:

- het groenonderhoud
- straatreiniging en gladheidsbestrijding
- uitvoering dagelijks beheer en onderhoud wegen
- uitvoering dagelijks beheer en onderhoud riolering
- de afvalinzameling,
- toezicht en handhaving
- vergunningverlening
- belastingtaken
- sociaal domein
- ICT
- inkoopbureau.

Op basis van de beschikbare databasegegevens van de benchmark van Berenschot en de documenten van de gemeente Enschede (overzicht van verbonden partijen) hebben we een nadere analyse uitgevoerd. We benoemen hiernaast de verschillen waar wij van kunnen herleiden dat hier andere keuzes in gemaakt worden bij de gemeente Enschede ten opzichte van gemeenten uit de referentiegroep.

- De gemeente Enschede heeft de taken op het gebied van afvalinzameling en -verwerking grotendeels buiten de deur belegd. In de samengestelde referentiegroep van Berenschot is dit erg wisselend georganiseerd. 65% van de referentiegroep heeft het grootste deel van de taken buiten de deur belegd. Dit betekent dat 35% de taak nog grotendeels zelf uitvoert (met name de afvalinzameling) en daarmee formatie op de loonlijst heeft staan.
- De gemeente Enschede heeft een sportbedrijf welke de taken voor de gemeente Enschede op het gebied van sport organiseert. De formatie die hiermee gemoeid gaat, is dan ook overgegaan naar het Sportbedrijf. In de referentiegroep is het wisselend in welke mate de gemeente de beschikking heeft over een apart sportbedrijf en daarmee de formatie buiten de deur is geplaatst of in huis is georganiseerd.
- De gemeente Enschede heeft de onderhoudstaken in de openbare ruimte buiten de deur belegd (Onderhoud Enschede). Er vindt binnen de gemeente Enschede geen nieuwe instroom meer plaats van formatie die zich met deze taak bezighoudt. De formatie die reeds in de organisatie aanwezig was bij het extern beleggen wordt gedetacheerd naar de werkorganisatie. In de referentiegroep is het wisselend in welke mate gemeenten de onderhoudstaken (volledig) buiten de deur hebben belegd. Dit heeft wel een impact op de vergelijking van de formatie die de gemeente nog in eigen huis heeft.

- De gemeente Enschede heeft de taak op het gebied van Belastingen uitbesteed aan de Twentse samenwerking en maakt hierin een andere keuze dan de gemeenten in de referentiegroep. De meeste gemeenten van vergelijkbare omvang voeren deze taak met eigen formatie uit. Dit heeft een effect op de vastgestelde formatie die de gemeente Enschede kent.
- De gemeente Enschede heeft de schuldhelpverlening buiten de deur geplaatst. Dit maakt onderdeel uit van de taak rondom Werk & Inkomen in onze benchmark. Er is voor deze specifieke taak niet aan te geven hoe zich dit verhoudt ten opzichte van andere gemeenten. Bij de taken voor Werk & inkomen in de brede zin zien we dat de meeste gemeenten uit de referentiegroep deze voor een groot deel zelf uitvoeren met eigen formatie.
- Aanvullend zijn er nog enkele taken genoemd op het gebied van verkiezingen en het delen van een intranet waar de gemeente Enschede en de gemeente Losser samenwerken. Naar verwachting gaat dit niet om grote aantallen fte.

Omdat er diverse verschillende keuzes gemaakt worden op het gebied van uitbesteding of taken zelf doen, zowel bij de gemeente Enschede als de referentiegroep, maakt dit dat het lastig is een goede onderbouwde uitspraak te doen of de omvang van de gemeente Enschede vergelijkbaar is met andere gemeenten.

Tot slot weten we dat de gemeente Enschede ook taken uitvoert voor andere gemeenten waar opbrengsten tegenover staan (zoals voor de gemeente Losser, maar ook voor Onderhoud Enschede waar de medewerkers naar toe worden gedetacheerd vanuit de gemeente Enschede). We hebben op basis van de beschikbare informatie niet kunnen achterhalen in hoeverre dit effect heeft op de genoemde cijfers van de vastgestelde formatie, de bezetting en inhuurkosten als percentage van de loonsom. Voor de meest zuivere vergelijking is daarmee aan te bevelen een verdiepend benchmarkonderzoek te doen naar de apparaatskosten van de gemeente Enschede. Hierbij wordt dan ook gekeken in hoeverre de kosten in verhouding zijn met de werklust die de gemeente Enschede heeft..

4.5 Antwoord deelvragen formatie en bezetting

Aan het begin van dit hoofdstuk zijn er deelvragen gesteld. Hiernavolgend geven we een antwoord op deze vragen.

1. Hoe zag de personeelsopbouw (vast personeel, tijdelijk personeel, flex, inhuur) en formatie eruit in de periode 2012-2015 en 2015-nu?

- De totale bezetting is met ruim 100 fte afgenomen in de periode 2013 – 2016.
- De ambtelijke formatie is afgenomen met ruim 140 fte, terwijl de inhuur/zzp-bezetting is gestegen met zo'n 36 fte in de periode 2013 -2016.
- In de periode 2016 – 2018 is de ambtelijke bezetting vrij constant gebleven. De inhuur/zzp bezetting is verder gestegen.
- Er is geen zicht op de verhouding vast/tijdelijk van de ambtelijke formatie vanaf het tweede half jaar van 2013. Er is alleen gerapporteerd op het totaal van de ambtelijke bezetting, dus vast en tijdelijk bij elkaar opgeteld.
- Wanneer we de bezetting met gemeenten van vergelijkbare omvang (100.000 inwoners exclusief G4) vergelijken dan zien we het volgende:
 - De totale bezetting van de gemeente Enschede ligt in de periode 2014 – 2019 hoger dan gemiddeld.
 - De externe inhuur ligt lager dan gemiddeld.

Per saldo zien we dat de gemeente Enschede wel flexibeler is geworden ten opzichte van de eigen organisatie (het aandeel inhuur van de totale ambtelijke bezetting is toegenomen). Als we de cijfers vergelijken met het landelijk gemiddelde zien we dat de gemeente Enschede minder uitgeeft aan externe inhuur. De doelstelling van CFO in hoeverre er flexibeler gewerkt wordt, heeft met name betrekking op de mobiliteit van de eigen medewerkers binnen de organisatie. Hier kan op basis van de formatieve gegevens geen uitspraak over worden gedaan.

2. Hoe werd de krimp in de jaren tussen 2012 en 2015 gerealiseerd (natuurlijk verloop (vergrijzing/pensionering, beëindiging tijdelijke contracten, stopzetten inhuur, gedwongen ontslagen, externe mobiliteit) en hoeveel boventalligen waren er in deze periode? Stemde het werkelijke verloop van de krimp overeen met de voorgenomen en geplande krimp?

De krimp in formatie is in de periode 2013-2014 met name gerealiseerd door vacatures niet meer in te gaan vullen, mensen op andere plaatsen op functies te matchen en uitstroom. Bij de aanvullende taakstelling van 100-150 fte met een invulling in 2015 heeft de nadruk meer gelegen op matching en alternatieve financieringsbronnen in plaats van uitstroom. Inzet van vacatureruimte is vergelijkbaar gebleven. Er zijn geen gedwongen ontslagen geweest en het aantal boventalligen is beperkt gebleven.

Het is niet te achterhalen uit de documenten of het werkelijke verloop van de krimp overeenkwam met de voorgenomen en geplande krimp. De taakstelling van 236 fte uit 2013 is gerealiseerd, maar de aanvullende taakstellingen (van 17,5 fte en 100-150 fte) verdwijnen op een gegeven moment in de totale P&C-cyclus en wordt ook niet meer in verband gebracht met de CFO-operatie. Daarnaast heeft de gemeente, net als alle andere gemeenten, te maken met nieuwe taken in het sociaal domein, waardoor er juist weer uitbreidingen komen (eerst in inhuur/zzp-bezetting).

3. Hoe ontwikkelden de kosten en formatie van personeel/bedrijfsvoering zich na 2015?

De ambtelijke bezetting blijft in de periode na 2015 vrij constant. Wel is de inhuur met 7% toegenomen eind 2018 ten opzichte van begin 2016.

4. Op welke plekken in de organisatie (soorten afdelingen/taken) is de CFO-operatie het meest zichtbaar geweest?

Er zijn twee grote taken buiten de deur belegd bij Sportaal (sportbedrijf) en Onderhoud Enschede (beheer en onderhoud openbare ruimte). Voor deze laatste geldt dat de medewerkers in dienst blijven van de gemeente Enschede en gedetacheerd worden bij Onderhoud Enschede. Er vindt geen nieuwe instroom plaats. Bij Sportaal zijn de medewerkers per 1 januari 2018 overgegaan.

Er zijn helaas geen cijfers voorhanden van de veranderingen van de formatieomvang per team om specifieke uitspraken te doen over de omvang van de formatie en inhuur naar aanleiding van de CFO-operatie.

5. Ontwikkeling kosten en besparingen

5.1 Inleiding

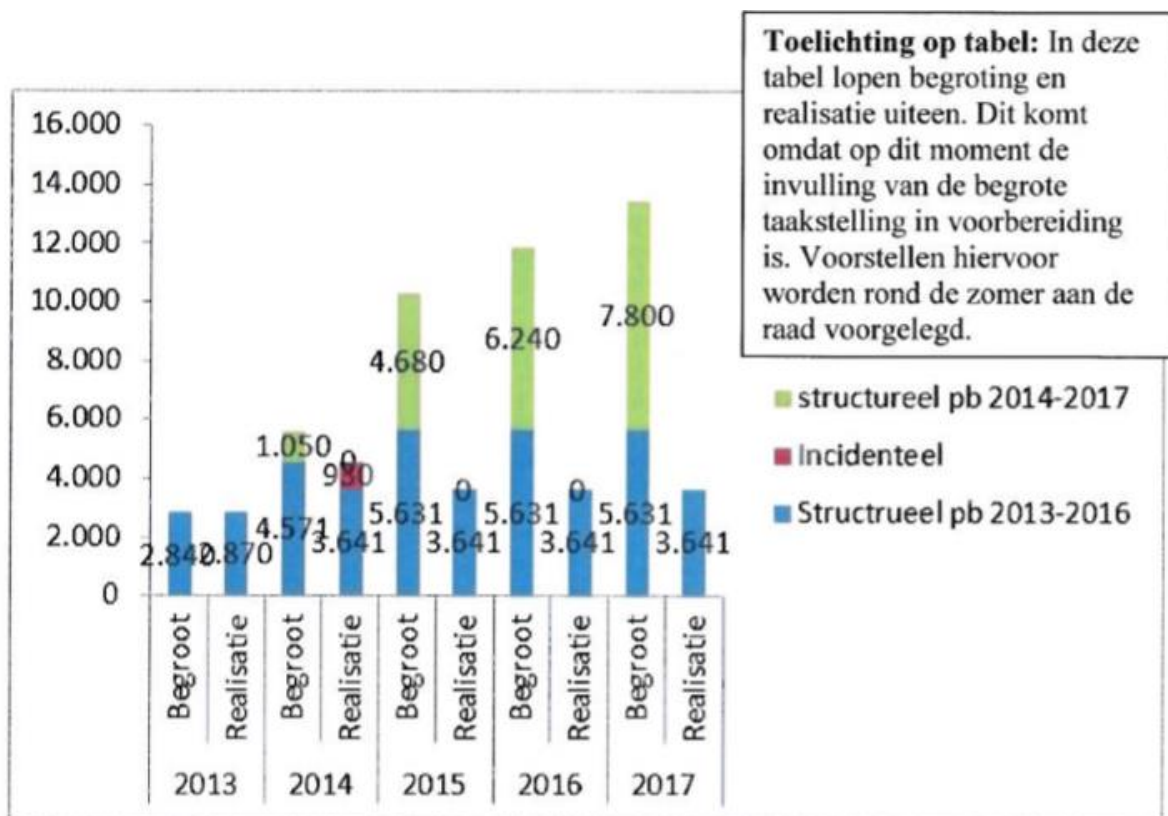
De Rekenkamercommissie Enschede heeft een deelvraag geformuleerd over de invulling van CFO. Dit betreft de volgende vraag:

Welke kosten en besparingen waren er tussen 2012 en 2015 met CFO gemoeid?

5.2 Financieel resultaat CFO

De totale financiële opgave CFO, zoals opgenomen in de programmabegrotingen 2013-2016 en 2014-2016, bedroeg in 2014 € 5,5 miljoen en stijgt naar € 13,4 miljoen euro in 2017.

In de 5^e kwartaalmonitor CFO (1^e kwartaal 2014) is een grafiek opgenomen waarin de realisatie van de financiële opgave CFO staat weergegeven, zie hierna.



In de jaarrekening van 2013 wordt geconstateerd dat de gemeente Enschede de bezuiniging voor 2013 heeft gerealiseerd.

Vanaf de 7^e CFO kwartaalrapportage wordt er niet meer gerapporteerd over de financiële resultaten, alleen over de personele resultaten. Er wordt verwezen naar de reguliere P&C-cyclus. Echter, wij constateren dat vanaf de programmabegroting 2015-2018, maar ook vanaf de jaarrekening 2014, CFO niet meer als dusdanig wordt benoemd. De bezuinigingen (formatie, taken, algemene uitgaven en efficiency) worden wel gekoppeld aan de programma's uit de begroting.

In bijlage 2 van deze rapportage hebben wij een overzicht opgenomen van de gerealiseerde bezuinigingsrichtingen per programma in de periode van 2014. Uit dit overzicht is af te leiden dat ook de bezuinigingen voor 2014 grotendeels gerealiseerd zijn.

5.3 CFO-budget

2013: voor het realiseren van de krimpopgave CFO is een totaal flankerend budget van € 5 miljoen beschikbaar gesteld in drie jaar tijd. Voor 2013 bedroeg het beschikbare budget € 1 miljoen. Dit budget is, als gevolg van de aangescherpte fiscale regels voor vertrekregelingen per 1 januari 2014 (waardoor er in 2013 meer regelingen zijn getroffen), met € 953.000 overschreden.

2014: de verschillende bezuinigingsmaatregelen zorgen voor frictiekosten en hebben personele gevolgen, Daarom is er een aanvullende (incidentele) opgave voor een implementatiebudget. Dit implementatiebudget van circa € 10 miljoen is voor personele krimp (restant CFO-opgave en nieuwe bezuinigingsrichtingen 2015 en verder), en ICT-investeringen.

5.4 Antwoord deelvragen

De deelvraag die wordt beantwoord in dit hoofdstuk is de volgende:

Welke kosten en besparingen waren er tussen 2012 en 2015 met CFO gemoeid?

Aanvullend vanuit de groepsgesprekken maken wij wel op dat CFO in eerste instantie niet als een bezuinigingsorganisatie werd gecommuniceerd, maar gaandeweg wel als zodanig werd ervaren. De focus kwam minder te liggen op flexibel en duidelijk meer op minder personeel en minder kosten.

De financiële taakstellingen onder CFO zijn in 2013 en 2014 (zie bijlage 2) gerealiseerd, maar werden door andere ontwikkelingen aangevuld met nieuwe taakstellingen. Zo zijn in de begroting 2020 taakstellingen opgenomen op het brede fysieke en economische terrein en op het gebied van de exploitatiebijdrage aan het schoolzwemmen. In de begroting 2021 is opgenomen dat € 7,8 miljoen aan aanvullende taakstellingen nodig is om het middelenkader sluitend te krijgen. Er zijn echter geen nieuwe bezuinigingen opgenomen omdat dit in verband met de coronacrisis onwenselijk werd gevonden. Tegelijkertijd zijn niet haalbare taakstellingen weer teruggedraaid; in totaal voor circa € 0,4 miljoen. Per saldo is het beeld dat het effect van deze aanvullende taakstellingen op de organisatie in totaliteit beperkt is, hoewel het natuurlijk voor het individuele beleidsterrein wel impact kan hebben.

6. Effecten dienstverlening

6.1 Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede heeft een deelvraag geformuleerd over het effect van CFO op de dienstverlening. Deze deelvraag luidt als volgt:

Welke effect heeft de CFO-operatie gehad op de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners – specifiek ook voor de op afstand gezette taken (sport, onderhoud)?

Om hier een antwoord op te geven, hebben wij in de eerste fase van het onderzoek diverse documenten ontvangen en bestudeerd. Het betreft documenten uit de periode van 2012 – 2020 die zich richten op de begroting, jaarrekening, kadernota's, tussentijdse rapportages, coalitieakkoorden, dienstverleningsonderzoeken, medewerkertevredenheidsonderzoeken, personeelsmonitoren en documenten met betrekking tot de CFO operatie.

Daarnaast hebben we groepsgesprekken gevoerd per domein (Fysiek, Sociaal en Dienstverlening/Bedrijfsvoering) waarin de beleving van de medewerkers is opgehaald onder andere over de geleverde dienstverlening. De groepsgesprekken waren een mix van afdelingshoofden, teammanagers en medewerkers per domein. Vrijwel iedereen was meer dan tien jaar werkzaam bij de gemeente Enschede.

6.2 Effectindicatoren (kwantitatief)

De gemeente Enschede stuurt en monitort haar beleid aan de hand van een set van effectindicatoren. Vanaf 2015 stuurt de gemeente Enschede nadrukkelijk op de trend van veertig indicatoren. Deze dienen aan te sluiten bij de koers van de organisatie.

Hiernavolgend volgt een overzicht van een set van deze indicatoren, die verbonden kunnen worden aan CFO-strategieën en maatregelen.

In het volgende overzicht staat een selectie van de indicatoren (gemaakt door Berenschot vanuit de totale set van indicatoren uit de diverse documenten), de streefnormen per jaar en de realisatie (tussen haakjes). Soms ontbreken waarden omdat geen meting is verricht of de meetperiode langer dan een jaar bedroeg.

2012-2014	Indicator	Streefnorm en (gerealiseerd)
Programma Wijk-ontwikkeling Zorg en Welzijn	Rapportcijfer voor de tevredenheid van burgers over hun leefomgeving (sociale kwaliteit)	2012 6,7 (5.9) 2013 6,7 (5.9) 2014: 6.7 (5.9)
Programma Stedelijke Ontwikkeling	Rapportcijfer voor de waardering voor de stedelijke ruimtelijke kwaliteit (samengestelde index van diverse aspecten woonomgeving/openbare ruimte)	2012: - 2013: 7.7 2014:
	Rapportcijfer voor de gemiddelde waardering van aspecten van de binnenstad (horeca, winkels, sfeer, veiligheid)	2012: 7.3 (7,1) 2013: 7.5 (7.6) 2014: 7.3 (7.4) 2015: 7.3
	Rapportcijfer voor de waardering voor de groene kwaliteit buitengebied	2013: 7.5 2014: 7.5

2012-2014	Indicator	Streefnorm en (gerealiseerd)
Programma Leefomgeving	Waardering voor kwaliteit openbare ruimte (fysiek)	2012: 6,9 (6,9) 2013: 6,7 (7.0) 2014: 6,7 (6.9)
Programma Dienstverlening	Klanttevredenheid	2012: (7.9) 2013: (7.6) 2014: (7.3)
Programma Dienstverlening	Zaakgericht werken percentage	2012: 2013:10% (10%) 2014:30% (30%)

2015-2018	Indicator	Streefnorm en (gerealiseerd)
Versterken economie	Waardering dienstverlening Ondernemersloket	2015: 8 (8.5) 2018: 8
Duurzame leefomgeving	Rapportcijfer voor de waardering van aspecten van de binnenstad (horeca, winkels, sfeer, veiligheid, etc.)	2015: 7,3 (7.5) 2018: 7,3
	Rapportcijfer voor de waardering voor de kwaliteit van het openbaar groen	2015: 6,7 (6.7) 2018: 6,7
Dienstverlening en financieel	Rapportcijfer voor de klanttevredenheid over gemeentebrede dienstverlening	2015: 7,4 (7.6) 2018: 7,4
	Rapportcijfer voor de mate waarin de burgers betrokken worden bij de uitvoering van de gemeentelijke plannen	2015: E: 5,5 (5,6) 2018: E: 5,5 NI: 5,6
	Rapportcijfer voor de mate waarin de kiezer invloed heeft op wat er in de stad gebeurt	2015: E: 5,1 (5.1) 2018: E: 5,1 NI: 5,8

Geconcludeerd kan worden dat er over de periode 2012-2015 weinig veranderingen optreden in de uitkomsten van de effectindicatoren. Het effect wat wel waarneembaar is dat de klanten van 'Dienstverlening' minder tevreden worden van 7,9. in 2012 naar 7,3 in 2014, maar in 2015 neemt de tevredenheid weer toe naar 7,4.

Het onderhoud van de buitenruimte is door de gemeente Enschede op afstand geplaatst bij Onderhoud Enschede. Uit de beleidsindicator 'waardering voor de kwaliteit van het openbaar groen' blijkt dat het gemiddelde cijfer door de jaren heen vergelijkbaar is gebleven (variërend van 6,7 tot 6,9). Er is daarmee geen merkbaar effect geweest op de dienstverlening door het op afstand plaatsen van de taak.

Er zijn geen indicatoren gevonden in de documentatie van de gemeente Enschede die direct te relateren vallen aan de dienstverlening van Sportaal (de op afstand gezette sporttaak) die gaan over de dienstverlening.

6.3 Effect op dienstverlening (kwalitatief)

In de gevoerde groepsgesprekken is ook gesproken over de dienstverlening aan inwoners en maatschappelijke organisaties.

Als eerste wordt benoemd dat de genoemde effectindicatoren, zoals deze in de begroting en jaarrekening worden gerapporteerd, en waarop wordt gestuurd in de organisatie, niet als zodanig worden herkend. Ook omdat de veranderingen in deze cijfers marginaal zijn door de jaren heen.

Door toename van de digitalisering is de dienstverlening van en naar klanten efficiënter ingericht. Dit is op vele plekken in de organisatie waarneembaar.

Een andere belangrijke constatering die wordt gedaan is dat er door CFO meer gestandaardiseerd is in de processen en aanpak (LEAN) en dat dat goed verloopt. Tegelijkertijd ervaart men ook dat de menselijke maat daarmee deels is verdwenen.

In de CFO doelen en strategieën wordt gesproken over het 'ontschotten' van de organisatie, waardoor er meer samenwerking binnen de gemeente tussen de verschillende disciplines plaats kan vinden. Echter, door de krimp van de organisatie wordt ervaren dat ten tijde van CFO en de jaren erna juist minder samenwerking binnen de organisatie tot stand kwam. Dit kwam doordat medewerkers zich vooral richtten op de eigen taken en processen. Dit laatste werd in de groepsgesprekken meerdere keren genoemd.

Er worden momenteel wel stappen gezet om dit juist in de cultuur aan te passen. Volgens de geïnterviewden is de dienstverlening richting inwoners en maatschappelijke organisaties naar beneden gegaan, hoewel dit uit de resultaten op de effectindicatoren niet blijkt.

Ondanks dat de waarderingscijfers voor de dienstverlening gelijk zijn gebleven in de openbare ruimte, komen er in de groepsgesprekken signalen naar voren dat er nog steeds discussie is over de beschikbare financiële middelen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in relatie tot de gestelde (bestuurlijke) ambities.

6.4 Antwoord deelvraag

De deelvraag die wordt beantwoord in dit hoofdstuk is de volgende:

Welke effect heeft de CFO-operatie gehad op de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners – specifiek ook voor de op afstand gezette taken (sport, onderhoud)?

Op basis van ons onderzoek constateren wij dat de kwantitatieve dienstverleningsindicatoren die worden gerapporteerd een vrij constant beeld geven, ook voor de taken die zijn uitbesteed.

Uit de groepsgesprekken kwam naar voren dat door de CFO-operatie gevoelsmatig de menselijke maat wel is verdwenen. Dezelfde taken dienden met minder formatie te worden uitgevoerd. De focus kwam daardoor sterk te liggen op het standaardiseren van de processen, waar voornamelijk naar werd gehandeld. Ook is het gesprek over de bestuurlijke ambities in relatie tot de financiële middelen onvoldoende gevoerd.

Uit de interviews blijkt ook dat door digitalisering en automatisering de efficiëntie van de dienstverlening is toegenomen.

7. Effecten werkdruk

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Welke effect heeft de CFO-operatie gehad op de (ervaren) werkdruk onder medewerkers?

We hebben groepsgesprekken gevoerd per domein (Fysiek, Sociaal en Dienstverlening/Bedrijfsvoering) over de beleving van de medewerkers, onder andere over de beleefde werkdruk en het werkplezier.

Door de groepsgesprekken per domein te voeren hebben we een algemeen beeld gekregen van de situatie rondom de CFO-operatie en de gevolgen voor de werkdruk.

Vrijwel iedereen gaf aan dat de CFO-operatie lang geleden heeft plaatsgevonden en 'er diep gegraven moest worden' om te bedenken wat dit voor operatie is geweest en wat het doel hiervan was. Een paar algemene bevindingen vermelden we hier graag:

- Er wordt ervaren dat er veel veranderoperaties op elkaar volgen in de gemeente Enschede. Voorafgaand aan CFO was er het verandertraject 'Bouwen aan Versterken en Verbinden'. Ook werd de vraag gesteld in hoeverre CFO is afgerond of naar de achtergrond is verdwenen en is opgegaan in nieuwe verandertrajecten.
- Terugkijkend op alle trajecten (inclusief CFO) constateren de medewerkers dat er bij een verandertraject snel wordt teruggevallen op een verandering in de structuur van de organisatie, in plaats van op een verandering van de cultuur.
- CFO was voor de medewerkers niet direct bekend als bezuinigingsoperatie. De communicatie was in eerste instantie gericht op de verandering in de organisatie en het efficiënter en slimmer werken.
- De ambities van de organisatie zijn niet bijgesteld om de bezuinigingen te realiseren. Er wordt ervaren dat er nog steeds maar beperkt een takendiscussie wordt gevoerd, wanneer het gaat om de beschikbare middelen en de ambities (zowel bestuurlijk als ambtelijk).
- Feitelijk kwam de CFO-operatie erop neer dat hetzelfde takenpakket werd uitgevoerd, maar met minder formatie.
- Als gevolg van CFO zijn er diverse taken uitbesteed (onder andere Sportaal en Onderhoud Enschede vloeien hieruit voort). De omvang van de organisatie in formatie is daarmee wel compacter geworden. Echter, de taken worden dan wel door derden uitgevoerd, maar de kosten blijven gelijk.

De gevolgen van de CFO-operatie is dat er momenteel onvoldoende tijd wordt ervaren voor de ontwikkeling van langetermijnvisies en het nadenken hierover in de organisatie. Door de verschillende organisatiewijzigingen zijn er ook veel wisselingen geweest in het management. Momenteel zijn er grote afdelingen, waardoor de leidinggevendenden veel medewerkers onder zich hebben. Tegelijkertijd is er bezuinigd op de P&O-ondersteuning, waardoor de managers meer zelf moeten doen op het gebied van P&O richting de medewerkers. Dit wordt als nadeel ervaren.

Er wordt aangegeven dat de organisatie wel compacter is geworden door de CFO-operatie (want minder formatie in eigen huis), maar wordt er betwijfeld of de organisatie daadwerkelijke flexibeler is geworden. Ten tijde van CFO is Matchpoint opgericht, dat ingezet werd om mensen van werk naar werk te begeleiden, zowel intern in de organisatie, als extern. Dit bestaat nog steeds binnen de gemeente en wordt als een positief gevolg gezien van de CFO-operatie. Tegelijkertijd wordt ervaren dat mensen vooral harder zijn gaan werken in de afgelopen jaren, om de ambities van de gemeente te kunnen realiseren. Er wordt door de medewerkers niet ervaren dat zij nu makkelijker inzetbaar geworden zijn in de organisatie, juist omdat het werk is toegenomen.

De medewerkers geven aan dat bij uitval of als er nieuwe taken bijkomen er direct een probleem ontstaat omdat er te weinig medewerkers zijn om dit op te vangen.

De medewerkers in de gemeente Enschede worden omschreven als loyale medewerkers, waardoor het takenpakket alsnog (deels) wordt gerealiseerd. Nee zeggen is geen optie. Ook wordt er weinig beleid geëvalueerd en bijgestuurd indien nodig.

Tot slot ervaren de medewerkers ook veranderingen van buitenaf. Participatie van inwoners en bedrijven wordt gezien als een belangrijk en waardevol aspect maar met het steeds mondiger worden van de inwoners richting de gemeente vraagt dit ook om meer afstemming in de maatschappij. Dit kan ook leiden tot extra (onvoorzien) werk. De medewerkers ervaren daarnaast een zware belasting in de toenemende beantwoording van raadsvragen en het snel vinden van oplossingen voor incidenten, waardoor er extra druk op de organisatie ontstaat.

7.2 Medewerkertevredenheidsonderzoeken

De medewerkertevredenheidsonderzoeken zijn in de periode 2013-2021 drie keer uitgevoerd. In vrijwel alle onderzoeken komt het totale organisatiebeeld als positief naar voren.

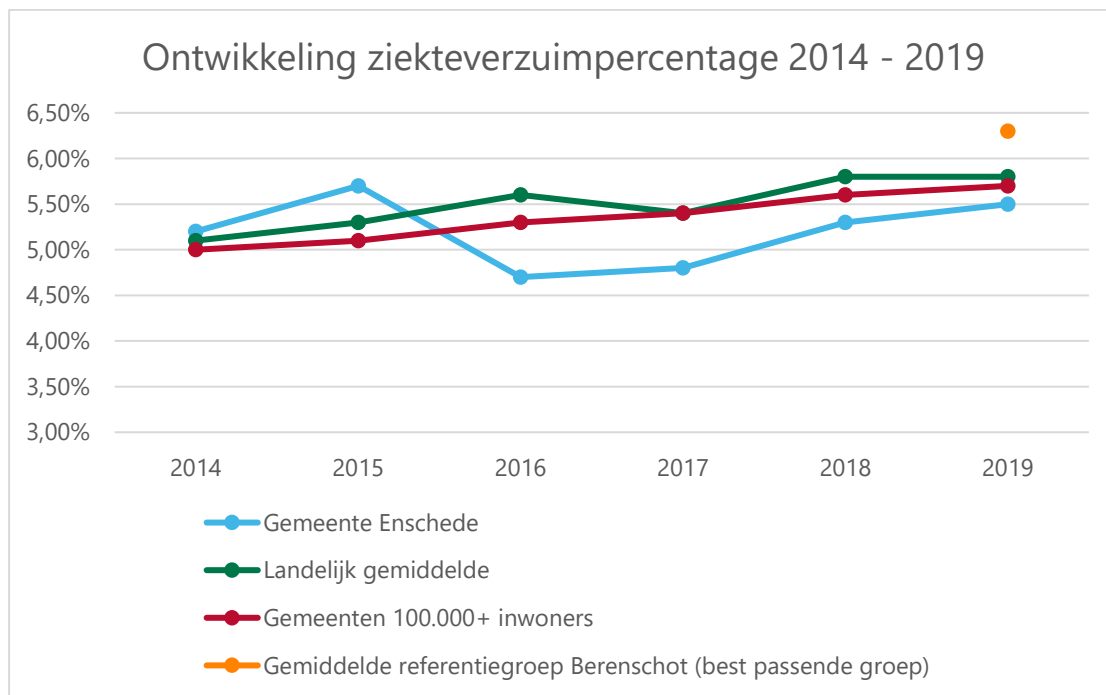
Als punt van trots wordt de samenwerking in de organisatie genoemd, waarin ook wordt aangegeven dat men elkaar weet te vinden in de organisatie en bereid is om een stap extra te zetten voor de inwoners.

Belangrijke verbeterpunten die worden genoemd zijn de werkdruk, de visie/koers van de organisatie en de communicatie/informatievoorziening.

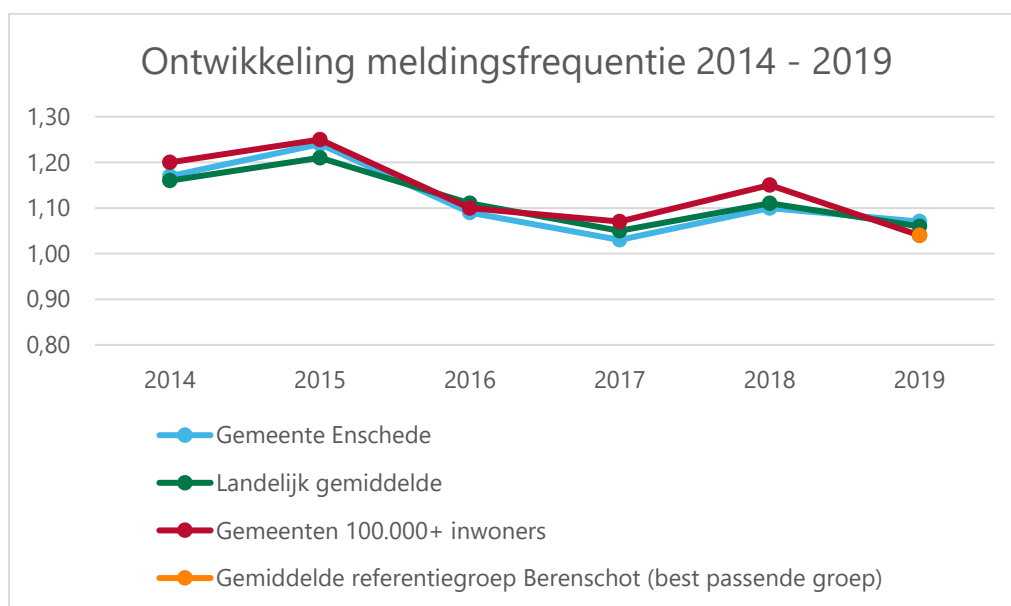
Zowel de punten waar men trots op is, als de verbeterpunten die worden genoemd, zien wij ook terug in ons gehele onderzoek wanneer we kijken naar de effecten van CFO op de gehele organisatie. Echter, uit de groepsgesprekken blijkt dat er wel grote verschillen in de organisatie zijn op onderdelen en het positieve beeld dat naar voren komt uit het medewerkertevredenheidsonderzoek niet altijd zo ervaren wordt in de diverse organisatieonderdelen.

7.3 Ziekteverzuim

Uit de cijfers die in de personeelsmonitor van het A&O fonds van de gemeente Enschede zijn verzameld is te zien dat het gemiddelde ziekteverzuim voor de gemeente Enschede vanaf 2016 lager ligt dan gemiddeld. Daarvoor lag het ziekteverzuim juist hoger dan gemiddeld. In 2019 ligt het ziekteverzuim rondom het gemiddelde van het A&O fonds.



De meldingsfrequentie ligt voor de gemeente Enschede rondom het gemiddelde (zie de volgende grafiek).



Indien we inzoomen op de opbouw van het ziekteverzuim, dan valt wel op dat de gemeente Enschede ten opzichte van het gemiddelde van het A&O fonds te maken heeft met meer langdurig ziekteverzuim (> 1 jaar). Hierbij is het voor ons onduidelijk in hoeverre dit te maken heeft met ziekte waar de organisatie invloed op heeft (bijvoorbeeld burn-outs door een hoge werkdruk) of dat dit te maken heeft met ziektes waar de organisatie geen invloed op heeft.

7.4 Antwoord deelvraag

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de deelvraag:

Welke effect heeft de CFO-operatie gehad op de (ervaren) werkdruk onder medewerkers?

Door het groeien naar een compacte en flexibele organisatie wordt er een hogere werkdruk ervaren. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat er minder formatie beschikbaar is, maar ook doordat het voormalig takenpakket onveranderd is gebleven en door ontwikkelingen in de markt (decentralisaties, participatief werken, mondigere inwoners, versnipperd politiek landschap) de huidige medewerkers er nieuwe taken bij hebben gekregen en daarmee een hogere werkdruk hebben dan voorheen.

Opvallend genoeg is het ziekteverzuimpercentage wel lager dan gemiddeld op basis van de personeelsmonitor.

8. Projectsturing en informatievoorziening

Buiten de scope van het onderzoek, maar nadrukkelijk in beeld gekomen, is het volgende:

De projectstructuur van CFO is onduidelijk. Medewerkers konden niet aangeven wie de rol van projectleider invulde. Verschillende namen werden genoemd. Duidelijk is wel dat er vooral gestuurd werd door het management. Ook het bestaan van de taskforces is vrijwel onbekend bij de medewerkers die we hebben bevestigd. Op een enkeling na heeft niemand binnen de door ons gevoerd groeps gesprekken deel uitgemaakt van een taskforce.

De aansturing was erg verspreid in de organisatie. Ook de aansturing van de diverse taskforces was bij verschillende personen belegd en door verschuivingen in het management verslapte de aandacht voor CFO.

De communicatie over CFO is in eerste instantie niet duidelijk geweest. In de beeldvorming van gesproken medewerkers was CFO vooral gericht op het leggen van meer contacten (zowel binnen als buiten de organisatie) en op het efficiënter werken dan dat werd aangegeven dat het CFO om een bezuinigingsoperatie ging. De achterliggende stukken benoemen wel dat CFO een duidelijk bezuinigingsoperatie is.

Ambities en prioriteiten, vastgelegd in vele plannen met veel uitvoeringsvoorstellen, volgen elkaar snel op. Dit blijkt kenmerkend voor de organisatie. Over de realisatie van deze plannen en de evaluatie ervan wordt summier melding gemaakt. De organisatie heeft nog veel te winnen in executiekracht (uitvoering van plannen en projecten, van start tot finish) en consistentie in ambities (zowel in lijn met beschikbare middelen, als in wijzigingen).

In de periode 2013-2015 zijn er dertien kwartaalrapportages over CFO naar de raad gestuurd. De eerste kwartaalrapportage bevatte zowel een financiële terugkoppeling als een terugkoppeling specifiek op de formatie. Later bevatte de kwartaalrapportage alleen informatie over de formatie en eind 2015 stoppen de kwartaalrapportages en gaan deze op in de reguliere P&C-cyclus. De geïnterviewden gaven aan dat het niet voelt dat CFO officieel is afgerond.

Er wordt in diverse stukken uit de onderzoeksperiode geschreven over uitvoeringsplan CFO 2014, maar in interviews/documenten weet niemand van het bestaan ervan.



Compact en Flexibel

Bijlagen

Overzicht bezuinigingsrichtingen (gerealiseerd) 2014

Berenschot

Bijlage 1. Documenten

De volgende genoemde documenten zijn geanalyseerd over de periode eind 2012- medio 2015 om waar mogelijk een antwoord te geven op de invulling van de CFO-strategieën.

Periode 2012-2015

- CFO 2012
- 1e CFO-monitor (maart 2013)
- 2e, 3e en 4e CFO-monitor (2013)
- Kadernota 2013 Koers houden(resultaten) juni (H4: CFO)
- 2014 PB 2014-2017 KOERS053 | STAD VAN NU (H3 – CFO)
- Jaarrekening 2013
- 5e CFO-monitor (2014) -1e kwartaal 2014
- 6e CFO-monitor (2014) -2e kwartaal 2014
- 7e CFO-monitor (2014) -3e kwartaal 2014
- 8e CFO-monitor (2014) -4e kwartaal 2014
- Keuzenota 2015-2017 Veranderen En Bezuinigen (H8)
- Programmabegroting 2015-2018 (13-11-2014)
- Gemeenterekening 2014 (Enschede verantwoordt) medio 2015

Bijlage 2. Overzicht bezuinigingsrichtingen

In het volgende overzicht zijn de bezuinigingsrichtingen aangegeven per programma uit de meerjarenbegroting 2014-2017. In de laatste kolom staat aangegeven welk bedrag er met de bezuiniging gepaard gaat en tussenhaakjes het bedrag dat is gerealiseerd. De rood gearceerde bedragen betreffen de bezuinigingsopgaven die niet zijn gerealiseerd in 2014.

In de jaardocumenten na 2014 wordt geen overzicht meer gegeven van de gerealiseerde bezuinigingen.

Bezuinigingsrichtingen (gerealiseerd) 2014-2017			2014 (bedragen in euro's x 1000).	
Economie, onderwijs, werk en inkomen	1.	Hoe kan de lokale en regionale overheid effectief het bedrijfsleven en instellingen ondersteunen bij activiteiten die leiden tot (nieuwe) werkgelegenheid?	2014	
			• Onttrekking innovatiefonds. • Financiering schuldhulpverlening. • Bezuiniging activiteiten welzijn.	1.000 (1000) 1.000 (1000) 300 (300)
	2.	Hoe houden we een betaalbaar sociaal vangnet overeind, dat uitgaande van burgerkracht, eigen initiatief en verantwoordelijkheid, inwoners ondersteunt?		
	3.	Hoe kunnen we ons partnerschap met het onderwijs effectiever maken.		
Sociaal	1.	Preventie en versterken eigen kracht als belangrijke uitgangspunten, kan ook kosten voorkomen	• Verlaging subsidies integratie emancipatie. • Verlaging subsidie schoolzwemmen. • Sportaccommodaties.	25 (25) 165 (165) 250 (250) 15 (15)
	2.	Maatwerk; organiseer de ondersteuning/zorg zo dicht mogelijk bij de cliënt. Het principe van één gezin, één plan, één coördinator, één budget en één informatiesysteem.	• Jeugdviva, jeugdparticipatie. • Logopedie. • PSZ-budget. • Sportvoorzieningen. • Reserve kapitaallasten sport. • Activiteiten maatschappelijke dienstverlening.	146(146) 200 (200) 400 (400) 1000 (1000) 398 (398) 400 (400) 1.300 (1300)
	3.	Wijkgericht werken; zorg voor goede deskundigheid in de wijkteams waardoor goede diagnose zo snel mogelijk wordt gesteld. En versterk de wijkteams met specifieke kennis op het gebied van jeugdzorg.	• Activiteiten maatschappelijke dienstverlening. • Individuele voorzieningen. • Incidenteel inzetten reserve wijkbudget. • Verlaging werkbudget stadsdeelmanagement.	600 (600) 200 (200)

Bezuinigingsrichtingen (gerealiseerd) 2014-2017		2014 (bedragen in euro's x 1000).	
Ruimte	1. Cultuur: waarin blijven investeren, waar bezuinigingsrichtingen zoeken. 2. Mobiliteit: opbouw van de gemeentelijke uitgaven aan mobiliteit, en de (on)mogelijkheden om structureel te bezuinigen.	2014 • Monumentenbeleid. • Afschaffing ov 70. • Stoppen verkeerseducatie ouderen. • Incidentele zet BSW. • Groot onderhoud muziekcentrum. • Onderhoud parkeergarages. • Reserve mobiliteit. • Reserve landinrichting.	100 (100) 200 (200) 50(50) 500(500) 250 (0) 500(500) 1.075(1075) 100(100)
1. Leefbaar- 2. heid	1. Overdracht van taken, via burgerparticipatie en eventueel buiten de organisatie plaatsen van de onderhoudsorganisatie Onderhoud Enschede. 2. Kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. 3. Deregulering, door het verminderen van vergunningen en regelgeving.	• Verlagen kwaliteitsniveau openbare ruimte. • Versoberen onderhoud openbare ruimte. • Calamiteiten plaagdier bestrijding. • Minder handhaven bouwwerken. • Handhaving or. • Wijkbeheer burgerparticipatie. • Begraafplaatsen. • Duurzaamheid. • Uitstel extra middelen or.	100(100) 350(350) 150(0) 100 (100) 100(100) 50(50) 75(75) 125(125) 400(400)
4. Veiligheid	1. De eindverantwoordelijkheid van gemeente, politie en justitie voor de openbare orde en veiligheid. 2. Verder regionaliseren van (uitvoerings-)taken naar de Veiligheidsregio Twente (VRT). 3. Het uitgangspunt: 'de gebruiker betaalt'. 4. Georganiseerde criminaliteit	• Bezuiniging Brandweer. • Lagere pensioenpremie verbonden partijen. • Hondenbelasting.	
5. Dienst-verlening	1. Zelfredzaamheid burgers 2. De overheid wordt steeds collectiever door samenwerking binnen de overheden 3. Het gebruik van digitale communicatie 4. Er bestaat de toenemende wens en behoefte om gegevens over grenzen van organisaties toe te passen 5. de rijksoverheid wil steeds meer uitvoeringstaken dichterbij de burger wil brengen.	2014 • Overdragen stadsarchief. • Stedelijkloket lean. • Incidentele knelpunten BAG. • Publieke dienstverlening.	40(40) 120 (120) 150 (150) 50(50)

Bezuinigingsrichtingen (gerealiseerd) 2014-2017		2014 (bedragen in euro's x 1000).	
6. Organisatie en bedrijfsvoering	1. Mobiliteit & Krimp	2014	
	2. Leren in Enschede. Het ontwikkelen naar een organisatie met frontlijners, arrangeurs, handhavers en dienstverleners.	- Verminderen bijdrage FC Twente. 31 (31) - Onderhoud gemeentelijke panden. 150 (150) - Reserve ICT. 300(300) - Reserve pensioenvoorzieningen. 1.000(1.000) - Reserve pensioenvoorzieningen. 200 (200) - Afkoop verlof afschaffen. 90 (0) - Kostendekkendheid leges verhogen. 150 (150) - Taakstelling veiligheidsregio. 50 (0) - Kosten cameratoezicht naar politie. 500 (500) - Onderzoek en advies. 1.006(1.006) - Diverse reserves. 1.400(1.400) - MSI.	
	3. Lean werken.		
	4. Regionale samenwerking bedrijfsvoering.		
	5. Herijking financiële kolom.		
	6. Huisvestingsvisie Het realiseren van een passend accommodatiebeleid.		
	7. Samenvoegen Vastgoed.		
	8. Een flexibele inzet van medewerkers kan alleen door het optimaal hanteren van wijzigingsprocedures en optimale inrichting van het personeelsbudget.		
	9. CIO/ IT bedrijf De IT keten faciliteert strategieën en wendbaarheid van de gemeente en moet leiden tot ICT-oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en ambities.		
	10. 3 D's Het tot stand brengen van een adequate informatievoorziening en inzet van IT-middelen 11. Verminderen' overhead'.		
11. Financien	1. OZB op macronorm (1% stijging bovenop inflatie).	OZB op macronorm.	
	2. Aanvullend OZB-tariefsverhoging van 2%.	OZB 2% verhogen.	
	3. Herinrichten woonlasten, afvalstoffenheffing te verlagen met € 10 per huishouden. Vermindering van kwijtschelding.	Herinrichten woonlasten. Kwijtschelding.	



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)