TEUNISSEADVIES

Samenvatting optimalisering aansturing en werking BUCH-werkorganisatie en inschatting van financiële consequenties en doorkijk vervolgproces

Inhoudsopgave

1. Inleiding 1
   1.1 Aanleiding 1
   1.2 Achtergrond 1
   1.3 Onderzoek 2
2. Adviezen 3
   2.1 Visie en strategie 3
   2.2 Governance, topstructuur en rollen 3
   2.3 Robuuste organisatie 5
   2.4 Vraag en aanbod matchen 6
   2.5 Overzicht actielijnen bestuursopdracht 7
3. Financiële consequenties 8
4. Planning voor 2023 10
   4.1 Vervolgstappen aansturingsonderzoek 10
   4.2 Vervolgstappen uitwerken aanbevelingen 10

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

TeunisseAdvies voert in opdracht van het bestuur van de BUCH-werkorganisatie een onderzoek uit naar de optimalisering van de aansturing en werking van de BUCH-gemeenten.

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

In voorliggend stuk geven we een samenvatting van de onderzoeksresultaten, het advies, een inschatting van de financiële consequenties en een doorkijk naar het vervolgproces.

1.2 Achtergrond

Op voorhand willen we opmerken dat de knelpunten en adviezen niet nieuw zijn. Op basis van een onze analyse constateren we dat de BUCH-werkorganisatie in een neerwaartse spiraal zit, er is weinig optimisme over het functioneren van de organisatie. Na een frisse start in 2017 zijn er door de tijd heen verschillende interventies gepleegd (o.a. aansturingsmodel naar domeinmanagers, veranderingen in de positie van de gemeentesecretarissen). De aansturing van de organisatie is hierdoor niet voldoende verbeterd. Er zijn meerdere adviezen geschreven over het optimaliseren van

de organisatie, waarbij (het bestuur van) de organisatie niet in staat is gebleken om deze adviezen afdoende op te volgen.

Veel gesprekspartners geven dat er een aantal dingen heel goed gaat, zoals de publieke dienstverlening, de uitkomst uit de coronacrisis en de basisdienstverlening. Knelpunten liggen bij college- en raadsstukken die niet van voldoende kwaliteit zijn, werkprocessen die niet goed ingericht zijn en kwetsbaarheid op kwaliteit en sturingslijnen.

Onder aan de streep blijft er een onbevredigend gevoel over, omdat eenieder de organisatie het beste toewenst, maar de organisatie niet zoals gewenst uit de verf ziet komen. Dat proces kan niet eindeloos zo doorgaan.

1.3 Onderzoek

Dit onderzoek hebben we qua betrokkenheid van bestuurders, colleges en ambtelijke organisatie zeer zorgvuldig uitgevoerd. De analyse en adviezen zijn in co-creatie tot stand gekomen. De voorgestelde adviezen komen niet als een verrassing.

Dit onderzoek heeft zich gefocust op harde randvoorwaarden voor aansturing en werking van de BUCH-werkorganisatie. Het belangrijk om dat goed te regelen en overeenstemming (commitment en gerichtheid) op deze “harde kant” is belangrijk.

Echter als bestuurders van gemeenten en BUCH-werkorganisatie, het management en medewerkers de sturing, houding en gedrag niet aanpassen op het realiseren van een succesvolle samenwerking, dan kan het geen succes worden. Dat begint met commitment en gelijke gerichtheid.

Wij hebben in het rapport het volgende model opgenomen, waarbij de interventies die worden voorgesteld met elkaar in verband worden gebracht. Commitment en gerichtheid vormen daarbij het “hart”.



De hamvraag van dit onderzoek die nu beantwoord moet worden in de colleges:

Is er voldoende commitment in de vier colleges om de voorgestelde interventies als onderdeel van een bestuursopdracht uit te gaan voeren en akkoord te gaan met de daarvoor benodigde investeringen?

TEUNISSE ADVIES

2. Adviezen

Alles bij elkaar opgeteld zien wij een systeemprobleem. Er zijn meerdere interventies die in samenhang aangewend kunnen worden om de aansturing en werking te optimaliseren. In onze rapportage hebben we die uitgebreid beschreven.

Samengevat komt het op het volgende neer:

2.1 Visie en strategie

- De oorspronkelijke businesscase moet losgelaten worden. Een nieuwe en realistische visie en strategie (stip op de horizon) zijn nodig. Hernieuwd voorstel voor de filosofie van de BUCH-werkorganisatie:
- "De BUCH maakt als **gemeenschappelijke werkorganisatie** op een **zakelijke manier** de ambities van de vier gemeenten waar, realiseert synergie door **bestuurlijk slim samen te werken** aan prestatieafspraken en heeft politiek bestuurlijke sensitiviteit om in te spelen op de **wens van de raden en colleges**."
- Kwaliteit moet het belangrijkste kompas zijn waarop gestuurd wordt. Kwaliteit moet verder gedefinieerd worden in termen van kwaliteitseisen en -afspraken. Alhoewel kwaliteit aspect wel in overeenstemming moet zijn met kosteneffectiviteit.

Actie 1. Onderdeel bestuursopdracht: Ontwikkel op basis van de aanzet in dit voorliggend stuk een nieuwe besturingsvisie op de BUCH- werkorganisatie. Een kort compact traject waarbij naast de colleges ook de raden worden betrokken. Het gaat om een goede motivatie waarom de samenwerking in BUCH-verband en wat van de BUCH-werkorganisatie wordt verwacht met concrete doelen en verwachtingen. Heldere doelen en afspraken. In deze besturingsvisie zijn de wensen van de individuele colleges leidend als het gaat om het sturen op de taken en opgaven van de organisatie.

2.2 Governance, topstructuur en rollen

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

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

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

- Het bestuur moet er op gericht zijn om de organisatie in zijn kracht te zetten;
- Elke betrokken bestuurder moet weten wat de rol is (rolduidelijkheid) en daar naar handelen (rolvastheid);
- Een mogelijkheid tot escalatie moet er zijn als het bestuur niet tot besluiten komt;
- Het bestuur moet zich richten op de bedrijfsvoering van de BUCH, niet op politieke zaken. Risico is altijd dat succes persoonsgebonden is. Hier moet goed op gestuurd worden bij de vorming van het bestuur en continue door feedback onderling en in de colleges op het functioneren van het bestuur;

- Bestuurlijke drukte moet worden voorkomen, dus een bestuur met compacte omvang met onafhankelijk voorzitter;
- Helder kunnen beleggen van rol van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer (zie vraag en aanbod thema van dit rapport);
- Het moet juridisch passen binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen

De uitgangspunten zijn vertaald naar de bestuurssamenstelling, de rol van de secretarissen en de wisselwerking tussen de raad en de colleges

Bestuurssamenstelling

Op basis van uitgangspunten zijn er theoretisch gezien meerdere modellen mogelijk. Een aantal modellen is de revue gepasseerd in de werksessies.

- Model 1: Vier wethouders vormen bestuur en verdelen portefeuilles, aangevuld met een onafhankelijk voorzitter. Burgemeesters vormen een RvT (strategische aansturing, onafhankelijke rol en escalatie mogelijkheid. Dit model is vergelijkbaar met een AB-DB-structuur.
- Model 2: De vier burgemeesters vormen het dagelijks bestuur.
- Model 3: het bestuur wordt gevormd door de 4 secretarissen.

Het advies is om hier nu nog geen keuze te maken maar eerst verder uit te werken in een kortlopend apart traject en ook te toetsten op wat juridisch mogelijk is. Op voorhand kleven er wel bezwaren aan model 3, omdat niet is aan te bevelen is om secretarissen in een bestuurlijke rol te zetten. Dit kan stuiten op het beperkingen bij het afleggen van bestuurlijke verantwoordelijkheid in raden en colleges. Bovendien geeft het rolonzuiverheid, aangezien de secretarissen de eerste adviseur zijn van het college.

Actie 2. Onderdeel bestuursopdracht: Onderzoek de voor- en nadelen van de verschillende modellen voor de bestuurssamenstelling en de juridische haalbaarheid binnen de huidige GR.

De rol van de secretarissen

Secretarissen zijn ambtelijk opdrachtgever (AOG) vanuit de gemeenten voor de BUCH-werkorganisatie. Dat is hun primaire rol. Ze vormen samen een Raad van Secretarissen, die samen met de AD van de BUCH-werkorganisatie en MT kijkt of opdrachten haalbaar zijn en waar synergie bereikt kan worden op basis van voorstellen van de werkorganisatie. Dit leidt tot een afgestemd pakket van opdrachten.

Ook de collectief afgestemde opdrachten worden vertaald naar individuele opdrachten in de lijn Gemeente-BUCH-werkorganisatie zodat de aansturing helder blijft (zie onderdeel vraag-aanbod matchen).

Actie 3. Onderdeel bestuursopdracht: Verdere ontwikkeling van de werkwijze van de secretarissen en Raad van Secretarissen als opdrachtgever voor de BUCH-werkorganisatie op basis van dit advies

Wisselwerking raad en college

Voor een succesvolle samenwerking is het ook belangrijk om de gemeenteraden en colleges te betrekken vanuit de rollen als klant, maar ook als (aandeelhouder/eigenaar). Dit gebeurt natuurlijk

via de P&C cyclus, maar het is ook goed dat het bestuur van de BUCH regelmatig terugkoppelt over de voortgang aan de vier gemeenten.

De portefeuillehouders in het BUCH bestuur doen dat vanuit hun portefeuille in de verschillende gemeenten en niet alleen bij hun eigen gemeente. Dit is om de rollen zuiver te houden dat zij als bestuurslid van de BUCH-werkorganisatie en niet als lid van het gemeentelijke college opereren.

Naast de individuele terugkoppelingen is het ook aan te raden om een aantal keer per jaar als raden en colleges van de 4 gemeenten bij elkaar te komen.

Actie 4. Onderdeel bestuursopdracht: Ontwikkel een concrete jaarkalender om de raden en colleges betrokken te houden bij de BUCH en investeer in een aantal jaarlijkse bijeenkomsten en tussentijdse communicatie buiten de formele P&C cyclus.

2.3 Robuuste organisatie

De organisatie is momenteel niet fit genoeg wordt breed gedragen door betrokkenen. Er is er op meerdere terreinen intensivering nodig. Dit is zowel strategisch (complexiteit van de opgaven) als qua realisatiekracht. De intensivering is met name nodig op kwantiteit en kwaliteit van management en mensen om de organisatie verder te kunnen ontwikkelen.

De BUCH is gestart met een filosofie op basis van zelfsturing en daar zijn de managementfuncties (kwalitatief en kwantitatief) van afgeleid. De focus lag vooral op de coachende functie van managers en niet op de inhoud en bestuurlijke advisering. De span of control was daarvan afgeleid. Deze benadering blijkt minder goed te werken in de praktijk en dat wordt nu geleidelijk in de organisatie aangepast.

In moderne overheidsorganisaties hebben managers op elke laag drie rollen. De accenten kunnen verschillen afhankelijk van het taakgebied en niveau in de organisatie. De span of control van manager moet van die zwaarte worden afgeleid en niet alleen van het aantal mensen in een unit. De rollen:

- Inhoudelijk functionele aansturing
- Bestuurlijke sparringpartner
- Personeelsverantwoordelijkheid

De span of control van met name domeinmanagers is momenteel veel te groot, waardoor ze niet toekomen aan de inhoudelijke en bestuurlijke sparringpartnerrol. Tevens zijn de rollen van de manager nog niet duidelijk uitgewerkt en belegd. Dit leidt bij bestuurders en medewerkers tot ontevredenheid. Daarnaast moet worden gestuurd op timing (i.h.k.v. kosten, tijd en commitment), mensen (de juiste mensen op de juiste plekken), processen, fitheid van de organisatie en energie in de organisatie.

Nu in één keer alles op de schop te gooien is niet aan te raden. De aanpassing naar een robuuste organisatie zal een groeipad moeten zijn. Dit pad zal bestaan uit een mix van korte en lange termijn acties.

Er is al een aantal onderzoeken in gang gezet op huisvesting, IT en het loongebouw. De uitkomsten daarvan moeten omgezet worden in acties en bijbehorende investeringen. Deze aspecten zijn geen

onderdeel van onze adviesopdracht, maar wel hele belangrijke randvoorwaarden om tot een robuuste organisatie te komen.

Actie 5. Onderdeel van de bestuursopdracht: Start een organisatieontwikkelingstraject om de BUCH-werkorganisatie robuuster te maken, zowel op de harde kant van de organisatie (structuur, processen etc) als op de zachte kant (houding en gedrag, leiderschaosontwikkeling). Geef vooruitlopend op de komst van een nieuwe directeur de huidige directeur a.i. de opdracht om dit traject uit te werken en op te starten. Benut daarbij de uitkomsten van de lopende onderzoeken naar huisvesting, loongebouw en IT;

- Werf een nieuwe Algemeen directeur met als opdracht om de organisatieontwikkeling en topstructuur verder uit te werken en te implementeren;
- Investeer in tijdelijke ondersteuning voor organisatieontwikkeling van de huidige AD a.i. en de nieuwe directeur
- Versterk in eerste instantie de laag van teammanagers vanuit het voorgestelde managementprofiel om span of control van de huidige domein- en teammanagers te verminderen;
- Werf een aantal hoogwaardige strategen en opgavemanagers om de kwaliteit op complexe vraagstukken, eventueel met het schuiven van bestaande functies;

2.4 Vraag en aanbod matchen

Tijdens de sessies is een model gemaakt hoe de taken van de gemeenten kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën om op basis daarvan “vraag en aanbod”. Er is een vaste kern met reguliere taken voor elke gemeente en een deel met specifieke taken voor de individuele gemeenten. Deze taken zijn beide planbaar en goed financieel te vertalen. Er is een tussencategorie van taken die meer flexibel is en waar gekeken moet worden naar mogelijkheden voor synergie en waar prioriteiten elkaar beïnvloeden. Harmoniseren van de flexibele taken moet echter niet leidend zijn. De wensen en eisen van de individuele gemeenten blijven leidend.

Het begint met vertaling van de collegeakkoorden naar een concrete vraag, die door de BUCH-werkorganisatie wordt uitgewerkt in een aanbod. Vervolgens wordt gekeken in de Raad van Secretarissen i.s.m. directie en management waar synergie te behalen is. De BUCH werkorganisatie bereidt dat voor. Het management van de organisatie is verantwoordelijk voor het inrichten van processen die gaan over het beantwoorden van de vraag.

De secretarissen hebben de rol als opdrachtgever en worden regelmatig geïnformeerd over de voortgang. Zij sturen daarmee de AD en het MT aan en dat is de enige lijn die bewandeld wordt waar het gaat over vraag en aanbod matchen (portfoliomanagement).

De consequenties daarvan worden besproken in bestuur en vervolgens teruggelegd naar de individuele gemeenten. Na besluitvorming in de colleges ontstaat een definitieve opdracht en aanbod van de BUCH-werkorganisatie.

De organisatie is momenteel hard aan het werk om vraag en aanbod te matchen in een nieuwe DVO.

Actie 6. Onderdeel bestuursopdracht: Benut het lopende proces om tot een goede DVO te komen met een heldere verdeling in de basistaken en specifieke (plus)taken per gemeente (zie kroonmodel).

Werk daarbij ook de processen uit voor opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, voor de ad hoc werkzaamheden en prioritering.

2.5 Overzicht actielijnen bestuursopdracht

- Actie 1. Onderdeel bestuursopdracht: Ontwikkel op basis van de aanzet in dit voorliggend stuk een nieuwe besturingsvisie op de BUCH- werkorganisatie. Een kort compact traject waarbij naast de colleges ook de raden worden betrokken. Het gaat om een goede motivatie waarom de samenwerking in BUCH-verband en wat van de BUCH-werkorganisatie wordt verwacht met concrete doelen en verwachtingen. Heldere doelen en afspraken. In deze besturingsvisie zijn de wensen van de individuele colleges leidend als het gaat om het sturen op de taken en opgaven van de organisatie.
- Actie 2. Onderdeel bestuursopdracht: Onderzoek de voor- en nadelen van de verschillende modellen voor de bestuurssamenstelling en de juridische haalbaarheid binnen de huidige GR.
- Actie 3. Onderdeel bestuursopdracht: Verdere ontwikkeling van de werkwijze van de secretarissen en Raad van Secretarissen als opdrachtgever voor de BUCH-werkorganisatie op basis van dit advies.
- Actie 4. Onderdeel bestuursopdracht: Ontwikkel een concrete jaarkalender om de raden en colleges betrokken te houden bij de BUCH en investeer in een aantal jaarlijkse bijeenkomsten en tussentijdse communicatie buiten de formele P&C cyclus.
- Actie 5. Onderdeel van de bestuursopdracht: Start een organisatieontwikkelingstraject om de BUCH-werkorganisatie robuuster te maken, zowel op de harde kant van de organisatie (structuur, processen etc) als op de zachte kant (houding en gedrag, leiderschaosontwikkeling). Geef vooruitlopend op de komst van een nieuwe directeur de huidige directeur a.i. de opdracht om dit traject uit te werken en op te starten. Benut daarbij de uitkomsten van de lopende onderzoeken naar huisvesting, loongebouw en IT;
    - Werf een nieuwe Algemeen directeur met als opdracht om de organisatieontwikkeling en topstructuur verder uit te werken en te implementeren;
    - Investeer in tijdelijke ondersteuning voor organisatieontwikkeling van de huidige AD a.i. en de nieuwe directeur
    - Versterk in eerste instantie de laag van teammanagers vanuit het voorgestelde managementprofiel om span of control van de huidige domein en teammanagers te verminderen;
    - Werf een aantal hoogwaardige strategen en opgavemanagers om de kwaliteit op complexe vraagstukken, eventueel met het schuiven van bestaande functies;
- Actie 6. Onderdeel bestuursopdracht: Benut het lopende proces om tot een goede DVO te komen met een heldere verdeling in de basistaken en specifieke (plus)taken per gemeente (zie kroonmodel). Werk daarbij ook de processen uit voor opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, voor de ad hoc werkzaamheden en prioritering.

3. Financiële consequenties

In onderstaande tabel zijn de 6 actiepunten vertaald met een inschatting van de financiële consequenties voor de komende 3 jaar inzake incidentele en structurele kosten. Dit overzicht betreft uitsluitend de kosten die extra investeringen zijn in de aansturing en werking van de BUCH-werkorganisatie voortvloeiend.

Vooraf op te merken is:

- Voor inschatting van de kosten per FTE is het prijspeil per 2023 opgenomen;
- Er wordt momenteel ook gesproken over het aanstellen van een BUCH controller. Deze zou een rol kunnen spelen in het uitwerken en doorvoeren in de PDCA-cyclus van de DVO (actiepunt 6). De kosten van deze functie zijn vooralsnog in bovenstaand overzicht niet begrepen, aangezien deze oplossing niet eerder in dit project is besproken;
- In deze tabel zijn financiële consequenties van de lopende onderzoeken naar de IT, huisvesting en het loongebouw niet opgenomen;
- De discussie, die is ontstaan rondom de voorjaarsnota/begroting over budget voor beheer capaciteit en versterking van realisatiekracht (gekoppeld aan de eerder opgenomen taakstelling van juni 2015 en de benchmark van Berenschot uit 2020) is hierin niet meegenomen. De uitkomst hiervan staat namelijk los van voorliggend onderzoek dat gericht is op de aansturing.

Financiële consequenties

Interventies	2023 Incidenteel	2023 Structureel	2024 Incidenteel	2024 Structureel	2025 Structureel
1. Opstellen nieuwe besturingsvisie (interactief met raden en colleges)	€ 20.000				
2. Onderzoek bestuurssamenstelling met onafhankelijk voorzitter	€ 25.000	€ 15.000 (kosten onafhankelijk voorzitter)		€ 30.000 (kosten onafhankelijk voorzitter)	€ 30.000 (kosten onafhankelijk voorzitter)
3. Doorontwikkelen Raad van secretarissen	Kosten-neutraal				
4. Jaarkalender betrokkenheid Colleges en Raad opzet en uitvoering	Kosten-neutraal				
5. Doorontwikkeling organisatie					
5a. Nieuwe algemeen directeur (schaal 16)	Reeds begroot	Reeds begroot		Reeds begroot	Reeds begroot
5b. Teammanagers aantrekken (schaal 14 incl. overhead gefaseerd		€ 450.000 (3FTE)		€ 750.000 (5FTE)	€ 750.000 (5FTE)
5c. Opgave managers/strategen (schaal 14 incl. overhead), gefaseerd		€ 414.000 (3 FTE)		€ 690.000 (5 FTE)	€ 690.000 (5FTE)
5b. Ondersteuning organisatie-ontwikkeling (verandermanager)	€ 100.000		€ 100.000	PM (eventueel aanpassing top-structuur met extra directeur vanaf de zomer)	PM
6. Uitwerken DVO en doorvoeren systematiek in PDCA-cyclus,	€ 20.000	Gekoppeld aan mogelijke aanstellen BUCH-controller		Gekoppeld aan mogelijk aanstellen BUCH-controller	Gekoppeld aan aanstellen BUCH-controller
Totaal	**€ 165.000**	**€ 879.000**	**€ 100.000**	**€ 1.470.000**	**€ 1.470.000**

4. Planning voor 2023

4.1 Vervolgstappen aansturingsonderzoek

April 2023
- Afspraken maken over commitment tussen de verschillende colleges
- Strategie bepalen hoe de gemeenteraden te betrekken in dit proces

Eind zomer 2023
- Informeren en meenemen van de gemeenteraden met betrekking tot de uitkomsten van dit onderzoek en de voorgestelde besluiten

September 2023
- BUCH-brede bijeenkomst met de colleges en gemeenteraden om de gevolgen te bespreken van dit onderzoek en gezamenlijke visie te creëren.
- Aansluitend individuele besluitvormingsprocessen in de verschillende gemeentraden

4.2 Vervolgstappen uitwerken aanbevelingen

z.s.m.
- Het werven van een nieuwe algemeen directeur (actiepunt 5)
- Uitwerken DVO en bijbehorende governance (actiepunt 6)

Q2 en Q3 2023
- Uitvoeren onderzoek Bestuurssamenstelling (actiepunt 2)
- Uitwerken opdrachtgeverschap gemeentesectretarissen (actiepunt 3)
- Werven nieuwe teammanagers, nadat algemeen directeur er is (actiepunt 5)
- organisatieontwikkelingstraject (actiepunt 5)

Q4 2023
- Opstellen nieuwe besturingsvisie (actiepunt 1)
- Opstellen Jaarkalender betrokkenheid colleges en raad (actiepunt 4)
- Werven nieuwe teammanagers, nadat algemeen directeur er is (actiepunt 5)