


15 juli 2012

8 juli 2012

1 juli 2012

# EEN LANGE ADEM

EEN ONDERZOEK NAAR DE ORGANISATIEVERNIEUWING  
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

Rekenkamer  Utrecht

# EEN LANGE ADEM

EEN ONDERZOEK NAAR DE ORGANISATIEVERNIEUWING  
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

HOOFDRAPPORT



## VOORWOORD

De gemeente Utrecht heeft, terugblikkend op een periode van pakweg twintig jaar, een flinke transformatie doorgemaakt. Haar taken zijn (deels) veranderd, maar ook de besturingsfilosofie van de politieke- en ambtelijke leiding was onderhevig aan een grote perspectiefwisseling. In de jaren negentig van de vorige eeuw was "de diensten doen het" het adagium (nota *Akkoord voor Utrecht*, 1996). Vijf jaar later was de behoefte ontstaan aan meer gemeenschappelijkheid in de aansturing van de gemeentelijke organisatie. Voorbeelden hiervan zijn: vanuit centrale kernwaarden werken, standaardisatie, bundeling, en het concernberaad. Het gemeentebrede verandertraject 'Organisatie 2010' werd in gang gezet en in 2005 werd de 'concernsturing' vastgelegd in de gemeentelijke Organisatieregeling. Zou de burger iets van deze transformatie hebben gemerkt? Is de gemeente ook beter gaan presteren?

'Concernsturing' is anno 2013 nog steeds de besturingsfilosofie. De diensten zijn nu opgeheven; de diensten doen het niet meer. Maar de transformatie, die sinds 2011 onder de kop *Via B* voortschrijdt, is zeker nog niet afgerond: de mensen, de leiding en medewerkers van de gemeente Utrecht, die moeten het gaan doen. Het concernperspectief en het sturen op resultaat moet bij alle medewerkers tussen de oren komen. Veranderde structuren, processen en systemen zijn wellicht noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden om de kwaliteitsverbetering die wordt beoogd te realiseren. Alleen in interactie tussen de leiding en de medewerkers, op basis van heldere verwachtingen, kan de noodzakelijke cultuurverandering ook echt tot stand komen. De gemeente staat wat de cultuurverandering betreft nog aan het begin. Maar als zij daarin slaagt is er een goede kans dat een aantal hardnekkige knelpunten in het functioneren van de gemeentelijke organisatie wordt weggenomen.

De Rekenkamer signaleert ook belangrijke risico's voor het bereiken van de doelen van *Via B*. Het gevaar in deze tijden van krappere overheidsbudgetten is dat de nadruk in de transformatie vooral op de financiële taakstelling komt te liggen en de doelstelling het presteren van de gemeente te verbeteren naar de achtergrond verdwijnt. Wij raden de gemeenteraad aan er scherp op te zijn dat dat niet gebeurt. Een meerjarig perspectief en een lange adem zijn nodig om deze kwalitatieve doelstelling te realiseren. Stuur scherp op het resultaat dat wordt nagestreefd, houd koers, én houd oog voor kansen en bedreigingen. Zorg dat de burger in positieve zin ook echt iets merkt van de voorschrijdende transformatie. Dat is in essentie de boodschap van dit rapport.

Watze de Boer  
Voorzitter

Floris Roijackers  
Secretaris

Utrecht, 28 februari 2013

# INHOUDSOPGAVE

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | ORGANISATIEVERNIEUWING .....                        | 5  |
| 1.1   | Inleiding .....                                     | 5  |
| 1.2   | Aanpak onderzoek .....                              | 7  |
| 1.3   | Conclusies en aanbevelingen .....                   | 8  |
| 1.3.1 | Onderbouwing van de organisatievernieuwing.....     | 8  |
| 1.3.2 | Sturing op de organisatievernieuwing.....           | 12 |
| 1.3.3 | Risicomanagement van de organisatievernieuwing..... | 23 |
| 2     | REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W .....               | 31 |
| 3     | NAWOORD REKENKAMER .....                            | 39 |

# 1 ORGANISATIEVERNIEUWING

## 1.1 INLEIDING

### *Aanleiding*

De Rekenkamer voerde in de periode van oktober 2011 tot en met juni 2012 en in november 2012 een onderzoek uit naar de organisatievernieuwing van de gemeente Utrecht (*Via B*). De Rekenkamer besloot het onderzoek te doen omdat de organisatievernieuwing een omvangrijk en veelomvattend programma is met een groot financieel en maatschappelijk belang. Het programma heeft een grote impact op de organisatie van de gemeente Utrecht.

De organisatievernieuwing *Via B* is de uitwerking van de ambitie die het college van B&W in het collegeprogramma 2010-2014 heeft geformuleerd. Het college wil per 2014 structureel EUR 55 miljoen besparen ten opzichte van 2010, en wel op een zodanige manier dat de taakstelling zo min mogelijk bij de burgers terecht komt.<sup>1</sup> De besparing wil het college realiseren door de eigen gemeentelijke organisatie te vernieuwen. De visie op de organisatievernieuwing is vastgelegd in de nota *Via B*, die de raad heeft vastgesteld op 30 juni 2011. Het doel is een open, wendbaar, scherp en betrouwbaar functionerende gemeentelijke organisatie.<sup>2</sup> Voor de burgers en ondernemers van Utrecht moeten er dus ook resultaten van de organisatievernieuwing zichtbaar worden.

De organisatievernieuwing gaat uit van een brede aanpak die op allerlei manieren diep in moet grijpen op de gemeentelijke organisatie en haar functioneren. De maatregelen die de gemeente inzet om deze doelen te realiseren kunnen globaal worden onderverdeeld in vier sporen:

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

In *Via B* is ook de veranderfilosofie vastgelegd die de organisatie gaat hanteren. Een aantal belangrijke uitgangspunten zijn:<sup>3</sup>

- ◆ Er is wel een ontwikkelingsrichting, maar geen 'blauwdruk' van de eindsituatie geformuleerd.
- ◆ De organisatie werkt vanaf het begin zoveel mogelijk volgens de doelen van de nieuwe organisatie.

---

<sup>1</sup> College van B&W (mei 2010). Groen, open en sociaal. Collegeprogramma 2010-2014.

<sup>2</sup> Gemeente Utrecht (27 mei 2011) *Via B organisatiestrategie. Open, wendbaar, scherp, betrouwbaar*.

<sup>3</sup> Deze uitgangspunten destilleerden wij uit *Via B*, uit het concept *Procesontwerp organisatievernieuwing. Periode 2011-2013* (programmteam Organisatievernieuwing, augustus 2011) en de gesprekken die wij voerden met de programmamanager.

- ◆ De organisatievernieuwing wordt zoveel mogelijk door en met de medewerkers zelf gedaan.
- ◆ De organisatie moet ruimte en mogelijkheden hebben om te leren.

### *Doelstelling*

De Rekenkamer wil een bijdrage leveren aan het welslagen van de organisatievernieuwing. Dit willen wij doen door kansen en belemmeringen voor het halen van de doelen van *Via B* te signaleren en onder de aandacht te brengen van de gemeenteraad en het college van B&W.

In het onderzoeksplan formuleerden wij de hoofdvraag: welke doelen wil de gemeente bereiken met de organisatievernieuwing en is het aannemelijk dat deze doelen worden bereikt met de voorgestelde maatregelen? De hoofdvraag hebben wij uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen (zie kader 1).

#### **Kader 1** Onderzoeksvragen onderzoek Organisatievernieuwing

Wij hanteerden de volgende onderzoeksvragen:

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

In het onderzoeksrapport hebben wij de onderzoeksvragen beantwoord. In dit hoofdrapport formuleren wij op basis van de onderzoeksbevindingen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Wij spitsten ons onderzoek toe op twee belangrijke voorwaarden voor het realiseren van de doelen van de organisatievernieuwing:

- a Het college moet deugdelijk onderbouwen dat met de gekozen maatregelen de beoogde resultaten kunnen worden bereikt en er moeten (geen contra-) indicaties zijn dat de maatregelen in de praktijk tot een positief resultaat leiden.
- b Het college moet doelgericht sturen op het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing; moet over de hiervoor benodigde sturingsinformatie beschikken; en moet de kansen en belemmeringen voor doelbereiking in beeld hebben en hier op inspelen (risicomanagement).

Deze factoren zijn van invloed op de slagingskans van *Via B* en vormen dan ook de kern van de meetlat die de Rekenkamer langs de organisatievernieuwing *Via B* heeft gelegd.

Daarnaast is het slagen van *Via B* afhankelijk van veel andere factoren, waarop de gemeente mogelijk geen invloed heeft. Zo kan bijvoorbeeld de huidige economische crisis roet in het eten gooien of kan de rijksoverheid de gemeente voor nieuwe uitdagingen stellen. Deze voor doelrealisatie belemmerende factoren konden wij niet allemaal in ons onderzoek meenemen. Op basis van ons onderzoek kunnen wij daarom onze eigen hoofdvraag of het aannemelijk is dat de gemeente de doelen van de organisatievernieuwing bereikt dan ook niet goed beantwoorden. Wel geven wij aanbevelingen over hoe de gemeente de slagingskans van *Via B* kan vergoten.

#### *Leeswijzer*

De conclusies en aanbevelingen beschrijven wij in paragraaf 1.3. Paragraaf 1.2 bevat een beknopte beschrijving van de aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat de bestuurlijke reactie van het college van B&W op onze conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 bevat het nawoord van de Rekenkamer. Het onderzoeksrapport is te downloaden op de website van de Rekenkamer Utrecht: [www.rekenkamer.utrecht.nl](http://www.rekenkamer.utrecht.nl).

## 1.2 AANPAK ONDERZOEK

Het onderzoek naar de organisatievernieuwing bestaat uit een beknopte analyse van de organisatievernieuwing in den brede, en een uitgebreide analyse van een aantal maatregelen die onderdeel uitmaken van de organisatievernieuwing (casusstudies). Wij bekeken de aanpak van de overhead, de inkoop en het wijkgericht werken. We kozen voor deze drie casussen op basis van vier criteria. Het betreffen maatregelen:

- 1 met een hoge verwachte impact op de organisatie van de gemeente Utrecht;
- 2 met een groot financieel belang;
- 3 die samen alle vier sporen van *Via B* raken;
- 4 die wij op voorhand als risicovol inschatten, bijvoorbeeld omdat het succes mede afhangt van de uitvoering van andere maatregelen of omdat uit het verleden blijkt dat het lastige vraagstukken zijn die moeilijk zijn te beïnvloeden.

Deze criteria sluiten aan bij de doelstelling van het onderzoek om belangrijke risico's voor het halen van de doelen van de organisatievernieuwing te signaleren.

In het onderzoek hanteerden wij verschillende onderzoeksmethoden: documentstudie, interviews en groepsgesprekken. Voor het onderdeel over de informatievoorziening aan de raad is een bijeenkomst met de raadsleden georganiseerd, om het perspectief van de gebruikers van de informatie te horen. Na afronding van het onderzoeksrapport hebben wij de bevindingen voorgelegd aan experts op het gebied van publiek management en management control.<sup>4</sup> Het onderzoeksrapport bevat bijlagen met een overzicht van de voor het onderzoek geïnterviewde personen en geraadpleegde bronnen.

---

<sup>4</sup> Prof. Dr. E.G.J. Vosselman (Professor of Accounting bij de Radboud Universiteit Nijmegen en Professor of Management Control in the Public Sector bij de Vrije Universiteit Amsterdam) en Prof. Dr. W.J.M. Kickert (Professor of Public Management bij de Erasmus Universiteit Rotterdam).



Wij hanteerden onze standaardprocedure voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Het onderzoeksrapport hebben wij voor ambtelijk wederhoor aan de algemeen directeur voorgelegd ter controle op feitelijke juistheid en volledigheid. Naar aanleiding van dit wederhoor voerden wij vier extra gesprekken. Het hoofdrapport is aan het college van B&W voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. De reactie van het college is opgenomen in hoofdstuk 2.

### 1.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

#### 1.3.1 Onderbouwing van de organisatievernieuwing

De Rekenkamer onderzocht of het college van B&W de organisatievernieuwing deugdelijk heeft onderbouwd. Kan het met de gekozen maatregelen de beoogde resultaten bereiken en zijn er (geen contra-) indicaties dat de maatregelen in de praktijk tot een positief resultaat kunnen leiden?

#### CONCLUSIE 1 ONDERBOUWING VAN DE AANPAK

Het college hanteert over het geheel genomen een doordachte en deugdelijk onderbouwde aanpak voor het realiseren van de bezuinigingen en het verbeteren van de organisatie.

Bij adequate uitvoering kan het pakket aan maatregelen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van de in de organisatie geconstateerde problemen.

Het college en de organisatie plegen een grote inzet om de aanpak tot uitvoering te brengen.

#### *Toelichting*

De raad stelde in 2011 het plan van aanpak vast voor de vernieuwing van de gemeentelijke organisatie en haar werkwijze (*Via B*). De Rekenkamer is positief over de aanpak die het college hanteert als antwoord op de uitdagingen waarvoor zij zich gesteld ziet. Dit positieve oordeel is gebaseerd op bevindingen die wij deden op de volgende drie aspecten:

- 1 de kwaliteit van de probleemanalyse;
- 2 de aansluiting tussen de problemen en oorzaken en de maatregelen;
- 3 de inzet die in het kader van de organisatievernieuwing wordt gepleegd.

Hieronder lichten wij de bevindingen verder toe. De Rekenkamer ziet ook verbetermogelijkheden in de onderbouwing van de aanpak, bijvoorbeeld op het terrein van de transitie Wijkgericht werken, die tot aandachtspunten voor de uitvoering leiden. Deze werken wij uit in de conclusies 2 en 3.

#### 1 *Kwaliteit probleemanalyse*

De Rekenkamer constateert dat de kwaliteit van de probleemanalyse die het college hanteert over het geheel genomen goed is en dat de probleemanalyse houvast biedt voor de organisatievernieuwing.

Het college geeft in de plannen voor de organisatievernieuwing aan dat de gemeente voor een aantal uitdagingen staat. Een eerste uitdaging is een behoorlijke financiële taakstelling, net als andere gemeenten in Nederland. De taakstelling is een gevolg van bezuinigingen vanuit het rijk, maar ook van teruglopende inkomsten vanuit grondexploitatie, tegenvallers op het terrein van de sociale zekerheid (bijvoorbeeld in de vorm van een toename van het aantal bijstandsuitkeringen dat de gemeente moet gaan verstrekken) etc. Naast de financiële uitdaging heeft het college nog een aantal andere problemen geconstateerd waar de gemeentelijke organisatie voor staat:

- ◆ een veranderende behoefte aan dienstverlening vanuit de samenleving;
- ◆ tekortkomingen in het primair proces en de bedrijfsvoering;
- ◆ gebrekkige samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.

Met name de knelpunten die zich voordoen binnen de eigen gemeentelijke organisatie en de oorzaken die daarachter liggen heeft het college goed in beeld. Voorbeelden van de geïdentificeerde problemen staan in onderstaand kader 2.

**Kader 2** Voorbeelden van door het college geïdentificeerde problemen (2011)

- ◆ De concerndirectie treedt bij sturing op de bedrijfsvoering en de realisatie van het beleid niet op als collectief (concern), maar als individuele behartigers van de belangen van de eigen dienst.
- ◆ Medewerkers werken te weinig met elkaar samen terwijl vraagstukken op gebied van beleid en bedrijfsvoering hier wel om vragen.
- ◆ De gebreken in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie en de belemmering die dit vormt voor doelgerichte uitvoering van beleid en bedrijfsvoering en de sturing hierop. Dit knelpunt heeft verschillende oorzaken: achterstallig onderhoud van ICT-systemen, onvoldoende investeringen in eenduidige registratie, onderhoud en gebruik van gegevensbronnen, problemen bij het vaststellen van informatiebehoefte op de verschillende niveaus in de organisatie, geen structurele dekking voor benodigde investeringen en onvoldoende discipline in de organisatie om juist te registreren.
- ◆ Ondoelmatigheden in de gemeentelijke bedrijfsvoering, bijvoorbeeld in de vorm van onnodige dubbele werkzaamheden. Oorzaken van dit soort ondoelmatigheden zijn bijvoorbeeld onduidelijkheden over verantwoordelijkheden of het voeren van een te specifieke of ingewikkelde administratie.
- ◆ Diverse werkprocessen kunnen verbeterd worden, bijvoorbeeld op het gebied van subsidies en publieksdienstverlening.

Bronnen: Hiemstra en de Vries (maart 2011), *Utrecht staat voor een veranderopgave. Samenvattende notitie externe doorlichting gemeente Utrecht*. Lysias (januari 2011), *Rapportage bevindingen concernsamenwerking: verkenningsfase*.

Wij constateren dat onder de knelpunten die het college identificeert problemen zijn die in sommige gevallen al jaren bekend zijn, maar waarvan de oplossing tot nu toe (blijkbaar) onvoldoende was of niet werd gerealiseerd. Voorbeelden zijn de verbeteringen van de inkoop door de gemeentelijke organisatie en de verbetering van de kwaliteit van gegevensbeheer en interne informatievoorziening. In een aantal gevallen, bijvoorbeeld bij inkoop, zijn de oorzaken van het falen van eerder beleid expliciet in beeld gebracht. Dit draagt bij aan de kans op succes van de huidige aanpak: het college heeft in deze gevallen de kans gecreëerd om te leren van het verleden.

## 2 *Aansluiting maatregelen op de geconstateerde problemen en oorzaken*

De Rekenkamer constateert dat de door het college gekozen maatregelen in belangrijke mate aansluiten op de problemen en achterliggende oorzaken.

Uitgangspunt van de organisatievernieuwing zoals vastgelegd in *Via B* is dat de gemeente bespaart door middel van verbeteringen in de gemeentelijke organisatie en werkwijze. Om de verbeteringen in de organisatie en werkwijze van de gemeente tot stand te brengen zet het college een breed pakket aan maatregelen in op vier sporen:

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

De sporen hangen onderling nauw met elkaar samen en zijn onderling vaak ook voorwaardelijk voor elkaar.

In de aanpak zien wij een veranderfilosofie die de gemeente Utrecht niet eerder hanteerde. De gemeente kiest niet alleen voor verbeterlagen die verandering aan de oppervlakte vragen en relatief makkelijk te realiseren zijn, maar kiest ook voor een grondige aanpak van zowel de organisatiestructuur als de organisatiecultuur. Bij een adequate uitvoering kan het maatregelenpakket dan ook niet alleen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van de geconstateerde problemen, maar ook aan de aanpak van achterliggende oorzaken. Daarmee neemt de kans toe dat de gemeente Utrecht ook beter gaat functioneren. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een strategie waarin het realiseren van een bezuiniging door enkel en alleen een reductie van het gemeentelijke personeelsbestand moet worden bewerkstelligd. Een dergelijke strategie hadden wij als aanzienlijk minder kansrijk beoordeeld.

## 3 *Inzet college*

De Rekenkamer constateert dat het college tot op heden een grote inzet pleegt in het kader van de organisatievernieuwing.

Indicaties voor de arbeid die wordt verzet zijn bijvoorbeeld het aantal besluiten, bijeenkomsten of producten zoals die zijn af te lezen op de tijdlijn van het portal *Organisatievernieuwing* op de intranetwebsite van de gemeente Utrecht.<sup>5</sup> Dat de organisatievernieuwing méér is dan een papieren operatie blijkt uit het aantal medewerkers dat er bij betrokken wordt. Er is een programmaorganisatie ingericht waarvoor medewerkers zijn vrijgemaakt, en voor een aantal belangrijke posities zijn, waar nodig, tijdelijk externe medewerkers ingehuurd. Daarnaast zijn er veel medewerkers die naast hun reguliere taken een bijdrage leveren aan de organisatievernieuwing. Tenslotte worden medewerkers gevraagd mee te denken over onderdelen van de organisatieverandering in de vorm van workshops, makelsessies etc.

---

<sup>5</sup> Op de voorkant van dit rapport is een stukje tijdlijn opgenomen. De pictogrammen markeren nieuws, besluiten, activiteiten en gebeurtenissen buiten de gemeentelijke organisatie die betrekking hebben op de verschillende aspecten van de organisatievernieuwing.

Door niet alleen met een programmaorganisatie te werken, maar ook medewerkers naast hun reguliere taken te laten meewerken aan en meedenken over de organisatievernieuwing wil het college bewerkstelligen dat de in de organisatie beschikbare kennis en ervaring zo effectief mogelijk wordt benut.

De basis voor de organisatievernieuwing ligt er, maar de uitvoering moet nog voor het overgrote deel plaatsvinden. Naar aanleiding van deze conclusie formuleren wij de volgende aanbeveling.

#### AANBEVELING 1 EEN LANGE ADEM NODIG

Continueer de inspanningen gericht op de organisatievernieuwing en handhaaf het lange termijnperspectief bij de uitvoering. Blijf daarbij letten op risico's voor de organisatievernieuwing die zich binnen de gemeentelijke organisatie voordoen en van buitenaf op Utrecht afkomen en doorwerken in de organisatie. Anticipeer tijdig op nieuwe taakstellingen en nieuwe taken, zodat deze ontwikkelingen kunnen worden meegenomen in de organisatievernieuwing. Blijf scherp op kansen die zich binnen en buiten de gemeentelijke organisatie voordoen om de werkwijze te verbeteren en besparingen te realiseren.

#### *Toelichting*

De Rekenkamer constateert dat er een goede basis ligt voor de organisatievernieuwing. De afgelopen periode is veel tijd besteed aan het formuleren van plannen, het ontwerpen van nieuwe structuren en de reorganisatie. Maar wij constateren ook dat de uitvoering van de organisatievernieuwing voor het overgrote deel nog moet gaan plaatsvinden. Bijvoorbeeld het werken volgens de uitgangspunten van concernsturing, het op elkaar ingespeeld raken van de verschillende onderdelen van de nieuwe organisatie en het ontwikkelen van een nieuwe cultuur. Het gaat een tijd duren voordat de hoofddoelen daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Dit vergt een lange adem en koersvastheid.

Daarbij moet de gemeente oog houden voor de veranderende omstandigheden waarin deze doelen moeten worden gerealiseerd. De uitdagingen in reactie waarop *Via B* oorspronkelijk is geformuleerd gaan naar alle waarschijnlijkheid andere dimensies krijgen. De besparingsopgave waar de gemeente voor staat zal niet beperkt blijven tot EUR 55 miljoen. Zo zal het regeerakkoord 'Bruggen slaan' fors doorwerken in de algemene uitkering uit het gemeentefonds, bijvoorbeeld door de korting onderwijshuisvesting en de taakstelling die in plaats van de afschaffing van het BTW-compensatiefonds is gekomen. Daarnaast komen er als gevolg van het regeerakkoord nieuwe taken en verantwoordelijkheden op de gemeente af.<sup>6</sup> Dit zal doorwerken in de organisatie; het zal de gemeente steeds voor nieuwe keuzes stellen.

Daarnaast zal de gemeente kansen moeten blijven zoeken die zich binnen en buiten de gemeentelijke organisatie voordoen om de werkwijze te verbeteren en besparingen te realiseren.

---

<sup>6</sup> Coalitie VVD-PvdA (29 oktober 2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*.

Een manier waarop de gemeente dit al actief doet is het project Rol op Maat: de gemeente onderzoekt of er mogelijkheden zijn om taken op andere wijze met maatschappelijke partners uit te gaan voeren. Het tijdig betrekken van de raad bij deze ontwikkelingen - in de vorm van goed onderbouwde keuzemogelijkheden - is cruciaal voor het welslagen daarvan. Een ander voorbeeld is de samenwerking van de gemeente Utrecht met de gemeente De Bilt en het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden op het terrein van de belastingheffing.

### 1.3.2 Sturing op de organisatievernieuwing

De Rekenkamer onderzocht of het college van B&W doelgericht stuurt op de organisatievernieuwing en of het beschikt over de hiervoor benodigde sturingsinformatie. Wij kwamen tot de volgende conclusie.

#### CONCLUSIE 2 STURING OP RESULTAAT

Het college en de concerndirectie sturen onvoldoende op het resultaat van de organisatievernieuwing. En de raad beschikt in onvoldoende mate over resultaatinformatie. Dit zien we zowel bij de sturing op de transities Overhead, Inkoop en Wijkgericht werken als bij de Organizeatievernieuwing als geheel. De Rekenkamer signaleert een aantal belangrijke risico's met betrekking tot de sturing:

- 1 het risico dat de problemen en achterliggende oorzaken uit beeld raken bij de organisatie. Dit kan ten koste gaan van de samenhang in de sturing op de organisatievernieuwing.
- 2 het risico dat de verbetering van de werkwijze van de organisatie niet van de grond komt omdat de doelstelling onvoldoende is geconcretiseerd. Bovendien ontstaat het risico dat in de praktijk op met name de financiële doelstelling wordt gestuurd omdat deze wèl scherp is geformuleerd.
- 3 het risico dat de beoogde gedragsverandering niet voldoende plaatsvindt doordat de sturing hierop onvoldoende concreet wordt ingevuld, bijvoorbeeld doordat koppeling aan de werkinhoud onvoldoende wordt gemaakt.
- 4 het risico dat de samenwerking binnen de organisatie en een meer integrale aanpak niet goed van de grond komen doordat de principes van concernsturing niet consequent worden gehanteerd.
- 5 het risico dat raad, college en ambtelijke organisatie onvoldoende op het beoogde resultaat kunnen sturen doordat de sturingsinformatie tekort schiet.

#### *Toelichting*

De Rekenkamer ziet belangrijke risico's op het gebied van de sturing op de organisatievernieuwing. Deze risico's kunnen het doelbereik van *Via B* belemmeren. Dit oordeel is gebaseerd op bevindingen die wij deden op de volgende vijf aspecten:

- 1 de sturing op het oplossen van geconstateerde knelpunten;
- 2 de sturing op de beoogde concrete resultaten;
- 3 de sturing op de beoogde gedragsverandering;
- 4 de mate waarin de principes van concernsturing worden gehanteerd;
- 5 de sturingsinformatie voor de organisatie, het college en de raad.

Deze bevindingen lichten wij hieronder verder toe.

## 1 *Sturing op het oplossen van knelpunten*

Het college heeft over het algemeen de knelpunten die zich voordoen in de organisatie goed in beeld gebracht. De probleemanalyse bestaat uit meerdere documenten waarin knelpunten en de oorzaken daarvan zijn benoemd. De Rekenkamer constateert dat veel van de gesignaleerde knelpunten en oorzaken verband met elkaar houden. Wij zien echter ook dat de verschillende onderdelen van de probleemanalyse niet consequent aan elkaar worden verbonden. Hierdoor bestaat het risico dat de problemen naar verloop van tijd steeds minder in samenhang met elkaar worden opgelost, doordat de achterliggende oorzaken uit beeld raken. In kader 3 illustreren we dit risico.

### **Kader 3** Voorbeeld van het risico op het uit beeld raken van oorzaken

In het kader van de transitie Inkoop gaat gewerkt worden aan het professionaliseren van de inkooporganisatie. Er komen productgroepen waarin organisatiebreed de mogelijkheden voor bundeling worden onderzocht om zo voordeel op inkoop te kunnen realiseren. Daarnaast wordt de afdeling Concerninkoop (COIN) gevraagd om deze productgroepen te faciliteren bij het inkoopproces. Zo moet de versnippering worden tegengegaan en moet de marktmacht waar mogelijk worden benut. Bij deze aanpak moet de gemeente niet vergeten dat achter de geconstateerde problemen op het terrein van inkoop twee met elkaar samenhangende oorzaken schuil gaan: gebrek aan sturing door de concerndirectie en gebrek aan *commitment* in de organisatie. De noodzaak van stevige sturing en het creëren van *commitment* van medewerkers aan het gemeentelijke inkoopbeleid krijgen in de uitwerking van de aanpak van de transitie Inkoop relatief weinig aandacht.

Daarnaast constateren we dat op één van de door ons onderzochte terreinen de probleemanalyse onvoldoende is: het versterken van het Wijkgericht werken. Het college heeft het Wijkgericht werken als speerpunt opgenomen in het collegeprogramma.<sup>7</sup> In het kader van de organisatievernieuwing wil het college het Wijkgericht werken *versterken*. Het college heeft echter niet uiteengezet waar het op dit moment aan schort. Er is onvoldoende geanalyseerd welke concrete problemen, uitdagingen of behoeften er bij burgers in de stad Utrecht leven, waaraan de versterking van het Wijkgericht werken een bijdrage zou kunnen leveren. Dit kan als consequentie hebben dat de verbeterslag ongericht verloopt. Ook het ontbreken van een duidelijke doelstelling voor het Wijkgericht werken draagt bij aan het risico op een ongerichte aanpak. Omdat een goede probleemanalyse en een concrete doelstelling ontbreken is het lastig voor de raad en het college om vast te stellen of het Wijkgericht werken voldoende is versterkt.

## 2 *Sturing op concrete resultaten*

De Rekenkamer constateert dat de doelen van de organisatievernieuwing onvoldoende zijn vertaald naar concrete resultaten. Het college heeft een meerledige doelstelling geformuleerd voor de organisatievernieuwing. De doelstelling is zowel gericht op het realiseren van een besparing (structureel EUR 55 miljoen vanaf 2014) als op het verbeteren van de organisatie (open, wendbaar, scherp, betrouwbaar).

---

<sup>7</sup> College van burgemeester en wethouders (mei 2010). *Groen, Open en Sociaal. Collegeprogramma 2010-2014*.

De besparingsdoelstelling is concreet uitgewerkt, maar het deel van de doelstelling dat is gericht op de verbetering van de organisatie is minder goed uitgewerkt. Wij zien hier het risico dat de aandacht van de raad, het college en de ambtelijke organisatie teveel verschuift naar de financiële besparing en de reductie van het aantal medewerkers en dat de beoogde verbetering van het functioneren van de gemeentelijke organisatie naar de achtergrond verschuift.

Daarnaast belemmert de onvoldoende uitwerking van de beoogde verbetering de mogelijkheid tot sturing op de doelen van de organisatievernieuwing. De gebrekkige uitwerking van de doelen maakt het nu niet goed mogelijk vast te stellen of het doel bereikt wordt. Het college heeft bijvoorbeeld de doelstelling geformuleerd dat de overhead het primair proces (realisatie van beleidsdoelen) optimaal ondersteunt.<sup>8</sup> Wat een *optimale* ondersteuning inhoudt is door het college niet benoemd. Dit belemmert de mogelijkheden van de medewerkers in het primair proces en de overhead om hierover - in het licht van de doelstellingen - afspraken te maken, elkaar aan te spreken op resultaat en de overheaddiensten te evalueren en heroverwegen. Wij illustreren deze belemmering in kader 4.

#### **Kader 4** Voorbeeld onvoldoende uitwerking doelstelling

Doel voor de overheadorganisatie is dat zij het primair proces optimaal gaat ondersteunen. Randvoorwaarde hierbij is dat er een vastgestelde norm voor het aantal medewerkers van de overheadorganisatie wordt gehanteerd. Medewerkers uit het primair proces en de overhead hebben naar alle waarschijnlijkheid een verschillende invulling van het begrip 'een optimale ondersteuning'. Uitwerking van de norm voor optimale ondersteuning van het primaire proces in concrete resultaten per bedrijfsvoeringsterrein (waaronder personeel en organisatie, juridische zaken en facilitaire zaken) is nodig om periodiek te kunnen evalueren. Het is niet voldoende om hierbij alleen binnen de overheadorganisatie de voortgang te monitoren van de prestaties die worden geleverd in het kader van de verbetering van de bedrijfsvoering. Dit geeft weliswaar zicht op de vraag of de voorgenomen projecten worden uitgevoerd en of de norm wordt gerealiseerd. Maar om te kunnen beoordelen of eerder geconstateerde knelpunten in de bedrijfsvoering zich nog voordoen is zicht op de resultaten van maatregelen nodig. Hiervoor is het noodzakelijk dat een relatie wordt gelegd tussen de prestaties die de overheadorganisatie levert en de prestaties en resultaten die in het primair proces worden gerealiseerd: zijn die zoals beoogd? En wat is de bijdrage van de bedrijfsvoering hieraan?

---

<sup>8</sup> Onder 'overhead' verstaan wij in dit onderzoek - net als de gemeentelijke organisatie – alle personeelsfuncties die gericht zijn op het leiding geven aan de organisatie en de ondersteuning van het primair proces. Met het 'primair proces' bedoelen wij alle personeelsfuncties die gericht zijn op het realiseren van de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente. De overheadfuncties die het college onderscheidt zijn: management en secretariaten, personeel en organisatie, informatisering en automatisering, financiën en control, communicatie, juridische zaken en facilitaire zaken.

### 3 *Sturing op gedragsverandering*

Het college heeft een apart spoor met maatregelen geformuleerd om het gedrag van medewerkers te veranderen. De maatregelen die hier onderdeel van uitmaken, bijvoorbeeld U factor, de samenwerkingsagenda's van de verschillende organisatieonderdelen en Managers aan Zet!, zijn gericht op het anders leren werken. We constateren dat deze maatregelen op dit moment nog onvoldoende invulling krijgen vanuit de werkinhoud. De Rekenkamer beschouwt een veranderaanpak waarbij medewerkers worden aangesproken op gedrag vanuit werkinhoud (bijvoorbeeld: "hoe geven wij de samenwerking beter vorm binnen dit werkproces") als kansrijker dan het aanspreken van medewerkers in algemene termen ("we gaan beter samenwerken"). Een voorbeeld hierbij is de wijze waarop U factor op dit moment wordt vormgegeven. Eén van de kernelementen van U factor is beter samenwerken en meer kennisdelen. In de bijeenkomsten met medewerkers wordt nog weinig aandacht geschonken aan de concrete producten en taken waarvoor samenwerking of kennisdelen nodig is en welke stappen hier voor noodzakelijk zijn. Hierdoor bestaat het risico dat de kernelementen van U factor lege begrippen blijven waardoor de beoogde manier van werken niet van de grond komt.

Het college heeft veel maatregelen vastgesteld die gaan over het veranderen van de organisatiestructuur, het herontwerpen van werkprocessen, het updaten van ICT-systemen, etc. Deze maatregelen zijn veelal gericht op knelpunten die ook een gedragscomponent in zich hebben. We constateren dat het college niet voldoende heeft uitgewerkt op welke wijze de gedragscomponent van de geconstateerde knelpunten wordt aangepakt. Bijvoorbeeld: bij het verbeteren van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de sturingsinformatie is het van belang dat ICT-systemen op orde zijn (systemen), maar ook dat medewerkers beter registreren en op een juiste wijze gebruikmaken van de gegevens (gedrag). Het college heeft niet uitgewerkt hoe het ervoor gaat zorgen dat medewerkers beter gaan registreren (de beoogde gedragsverandering). Ook in het spoor dat specifiek gericht is op gedragsverandering (spoor c) is hiervan geen uitwerking gemaakt. Dit maakt sturing op gedragsverandering lastig.

### 4 *Concernsturing*

De Rekenkamer constateert dat de concerndirectie er nog niet altijd in slaagt om de sturing op de organisatievernieuwing volgens de principes van concernsturing vorm te geven.<sup>9</sup> Hierdoor ontstaat het risico dat de beoogde samenwerking binnen de organisatie en de meer integrale aanpak van problemen en uitdagingen in de stad niet goed van de grond komen. Het college heeft de ambitie geformuleerd om de concernsturing te versterken, zodat deze de plek in kan nemen van de in de praktijk nog altijd fungerende dienstensturing.

---

<sup>9</sup> Belangrijk uitgangspunt in het sturingsperspectief is: 'de gemeente is één organisatie en er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het totaal'. Concernsturing moet de verbindingen tussen de verschillende organisatieonderdelen tot stand brengen. Dit moet volgens het college op verschillende manieren plaatsvinden. De nieuw te vormen directieraad is hier een belangrijk onderdeel van. De directieraad is verantwoordelijk voor het sturen op politieke strategische vraagstukken en voor de samenhang in de aanpak van beleidsinhoudelijke vraagstukken.



Concernsturing moet onder andere plaats gaan vinden door een nieuw te vormen topstructuur: de directieraad.<sup>10</sup> De directieraad is verantwoordelijk voor de aansturing van de ambtelijke organisatie en treedt op als adviseur van het college. Het verbinden van de beleidsopgaven die er voor de stad liggen is als accent voor de directieraad geformuleerd.

Een concreet voorbeeld van een gebrekkige hantering van concernsturing ziet de Rekenkamer in het geval van Inkoop. De concerndirectie heeft gekozen voor het realiseren van de besparing door middel van een taakstelling. Vervolgens is door de concerndirectie lang gediscussieerd over de verdeling van de taakstelling over de diensten. We constateren dat de concerndirectie hier 'verzandt' in bestaande knelpunten. De belangen van de afzonderlijke diensten prefereren boven het concernperspectief (de organisatie als één geheel met gebundelde inkoopbehoeften). Dit is nu juist één van de knelpunten die in de probleemanalyse is gesignaleerd op het terrein van inkoop door de gemeentelijke organisatie: er werd onvoldoende vanuit een gemeentebreed perspectief gestuurd op inkoop waardoor er versnipperd werd ingekocht, kansen op bundeling werden gemist en het besef dat gezamenlijk inkopen leidt tot voordelen in de organisatie onvoldoende werd gevoeld. Bovendien geeft de concerndirectie hiermee niet het goede voorbeeld. Het risico van het ontbreken van concernsturing in de top is dat dit door medewerkers als 'vrijbrief' wordt ervaren om de inkoopbehoeften per afdeling/organisatieonderdeel te verwezenlijken: kansen om gezamenlijk gebundeld in te kopen worden niet altijd gegrepen; de inkoop blijft versnipperd. Uit de probleemanalyse kwam bovendien naar voren dat gebrek aan handhaving van de afspraken één van de oorzaken is van de onvoldoende professionalisering van de gemeentelijke inkoop. In de huidige aanpak van het college is deze notie niet terug te vinden: de concerndirectie benoemt in het vastgestelde implementatieplan niet het handhaven van de regels voor inkoop en het eventuele sanctioneren als dit niet gebeurt.

## 5 *Sturingsinformatie*

De Rekenkamer constateert dat de informatie voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie om te kunnen sturen op het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing onvoldoende is.

De raad ontvangt veel informatie van het college over de voortgang (prestaties) van de organisatievernieuwing, maar wordt niet voldoende in staat gesteld om te kunnen beoordelen of de maatregelen van de organisatievernieuwing tot de beoogde verbeterde uitvoering van de begrotingsprogramma's leiden. Hier werkt het gebrek aan uitgewerkte doelen door zoals wij dat hierboven onder 2 constateerden. Deze tekortkoming geldt met name op het terrein van de verbetering van het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Daarnaast constateren we dat de raad onvoldoende wordt geholpen om strategische keuzes te maken. Hiermee bedoelen we dat het college besluiten aan de raad voorlegt waarin slechts één voorstel wordt gedaan.

---

<sup>10</sup> De directieraad zal bestaan uit de algemeen directeur, de directeuren van de Bestuurs- en Concernstaf, en Interne Bedrijven en twee tot vier themadirecteuren.

Hierdoor heeft de raad alleen de mogelijkheid om wel of niet akkoord te gaan met een voorstel. We missen in de besluitvormingsdocumenten voor de raad bijvoorbeeld de presentatie van verschillende scenario's (opties) vergezeld van een analyse van risico's, gewenste en ongewenste effecten, kosten etc.

We constateren dat het college en de ambtelijke top te maken hebben met dezelfde beperkingen als de raad, namelijk dat ze niet beschikken over informatie over prestaties en zich daardoor geen optimaal beeld kunnen vormen van de mate waarin de beoogde resultaten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het college en de ambtelijke top vullen dit hiaat voor een deel op door gebruik te maken van diverse informatiebronnen met zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens. Voorbeelden van informatiebronnen zijn: het halen van planningen (proces en financieel), het verloop van het ziekteverzuim en de mobiliteit van medewerkers, de voortgang van het voeren van beoordelingsgesprekken, de snelheid van de afhandeling van facturen, verhalen van medewerkers over hoe zij de veranderingen ervaren. De Rekenkamer is positief over het feit dat de ambtelijke top zowel kwalitatieve als kwantitatieve gegevens gebruikt om een beeld te vormen van de voortgang van de organisatievernieuwing. Toch vinden wij deze informatie niet voldoende om te kunnen sturen op het realiseren van de doelen van de organisatievernieuwing. Dit zit in het feit dat er op dit moment nog geen gedeeld referentiekader (doelen die zijn uitgewerkt met resultaatindicatoren en/of -omschrijvingen) is aan de hand waarvan de ambtelijke top, het college of de raad kan analyseren en evalueren of de organisatievernieuwing zich in de beoogde richting ontwikkelt. Om deze dialoog met elkaar te kunnen voeren is het nodig om gewenste resultaten te expliciteren en dus vast te leggen op papier. Het risico bestaat anders dat er verschillende beelden bestaan over de gewenste resultaten. Dit bemoeilijkt het evalueren van de aanpak, het bijsturen en het nemen van besluiten ter realisatie van de doelen.

Naar aanleiding van deze conclusie over de sturing op de organisatievernieuwing formuleren wij de volgende aanbeveling.

#### AANBEVELING 2 STURING OP RESULTATEN

Verbeter de sturing op de resultaten van de organisatievernieuwing door de volgende acties te ondernemen:

- ◆ Houd de probleemanalyse levend door bij de uitvoering van de maatregelen regelmatig terug te koppelen naar de bij aanvang geconstateerde problemen en achterliggende oorzaken.
- ◆ Werk de doelen uit in beoogde resultaten en gebruik dit om met elkaar te analyseren en de dialoog te voeren over of doelen worden bereikt. Maak hierbij gebruik van de expertise die in de eigen organisatie aanwezig is.
- ◆ Verbind de aanpak die is gericht op gedragsverandering met de reguliere werkzaamheden en –processen.
- ◆ Hanteer in de directieraad consequent het concernbrede perspectief.

- ◆ Bied de raad de mogelijkheid om de kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de organisatievernieuwing beter op te pakken door de analyse over verwachte resultaten, kansen en risico's met de raad te delen. Stel de raad in staat strategische keuzes te maken door in besluitvormingsdocumenten te werken met verschillende opties en/of scenario's. De *Checklist informatievoorziening grote projecten*, die de Rekenkamer eerder opstelde, kan als hulpmiddel gebruikt worden bij het beoordelen van de informatiebehoefte van de raad.

### *Toelichting*

Met de organisatievernieuwing worden een aantal belangrijke doelen nagestreefd. Om de raad inzicht te kunnen geven in de mate waarin deze doelen worden gerealiseerd en de mogelijkheid te geven te kunnen sturen, moeten een aantal verbeteringen worden doorgevoerd. De Rekenkamer doet aanbevelingen op de volgende aspecten:

- 1 de probleemanalyse en het gebruik er van;
- 2 de uitwerking van doelen en resultaten en de sturing daarop;
- 3 de aanpak die is gericht op gedragsverandering;
- 4 het hanteren van het concernperspectief door de ambtelijke top;
- 5 de kwaliteit van de sturingsinformatie.

Hieronder lichten wij deze aspecten verder toe.

We zien een aantal concrete verbetermogelijkheden voor de sturing door de raad, het college en de (top van de) ambtelijke organisatie. Alle verbeterpunten hangen samen met ons uitgangspunt dat sturing gericht is op het realiseren van doelen. Voor doelgerichte sturing is er een aantal voorwaarden, zoals een goede probleemanalyse, een uitgewerkte doelstelling en goede sturingsinformatie. Deze voorwaarden vormen geen doel op zich. Wij willen benadrukken dat wij geen *papieren* werkelijkheid willen creëren of alles vast willen laten leggen in 'blauwdrukken' waarvan het idee bestaat dat er niet van kan worden afgeweken. De kans is reëel dat uitgewerkte doelen in de loop der tijd in meer of mindere mate moeten worden bijgesteld, bijvoorbeeld als gevolg van veranderende omstandigheden. De probleemanalyse, uitgewerkte doelstellingen en sturingsinformatie hebben een belangrijke faciliterende rol ten behoeve van de doelgerichte sturing. Zo helpt het formuleren van concrete resultaten bij het expliciet maken van een gedeeld referentiekader. Hierdoor is het mogelijk om met elkaar het gesprek aan te gaan en gezamenlijk te analyseren of de organisatievernieuwing de beoogde richting op gaat. Concreet geformuleerde resultaten maken het ook beter mogelijk om keuzes te maken en besluiten te nemen om bij te sturen. Of anders gezegd: om als organisatie te leren. Zonder concretisering bestaat het risico op vlakheid, vaagheid en abstracties in het streven van de gemeente. De tegenstelling tussen het streven naar betere sturing in de *praktijk* en het op papier vastleggen en expliciteren van problemen en doelen is dan ook een schijnbare tegenstelling.

#### *1 Probleemanalyse en het gebruik daarvan*

Een probleemanalyse geeft zicht op de knelpunten en op de oorzaken van die knelpunten. Dit is waardevolle informatie die richting kan geven bij de realisatie van de doelen van de organisatievernieuwing.

Het geeft immers zicht op wat je wilt veranderen en welke factoren daar een rol bij spelen. Ook als er eenmaal een maatregelenpakket is geformuleerd is het van belang om regelmatig terug te koppelen naar de bestaande probleemanalyse. Het houdt de organisatie scherp op wat de redenen waren voor het formuleren en uitvoeren van maatregelen. Dit kan vervolgens helpen om te beoordelen of maatregelen de gewenste resultaten opleveren of dat het nodig is om bij te sturen.

Specifiek op het gebied van Wijkgericht werken moet de probleemanalyse worden geconcretiseerd. Er moet geanalyseerd worden welke producten of taken nu niet goed uitgevoerd worden en aan welke legitieme verwachtingen in de samenleving de gemeente niet voldoet, als gevolg van knelpunten in het wijkgericht werken. Dit kan bijvoorbeeld door, samen met medewerkers, een top tien van hardnekkige tekortkomingen op te stellen die representatief zijn voor de verbetering die de gemeente wil realiseren. Dit geeft meer zicht op de beoogde situatie, waardoor er duidelijkheid ontstaat voor de organisatie, het college en de raad en mogelijkheden om te sturen.

## 2 *Sturen op resultaten*

De doelstellingen die voor de organisatievernieuwing zijn geformuleerd moeten worden uitgewerkt in concrete resultaten. Dit geldt met name voor de doelstellingen die gericht zijn op het *verbeteren* van de organisatie.

Een voorbeeld is de doelstelling die is geformuleerd voor de overhead; optimale ondersteuning van het primair proces. Om te kunnen vaststellen of dit ook werkelijk het geval is, is het nodig om de doelstelling te concretiseren in beoogde resultaten per overheadkolom. In de concretiseringslag zit het vraagstuk van de verbinding tussen het primair proces en de overhead besloten. Zo wordt in het *Bedrijfsplan HRM* (april 2012)<sup>11</sup> bijvoorbeeld aangegeven dat de HRM-organisatie het primair proces snel, effectief en op het juiste moment wil ondersteunen. De concrete invulling van dat wat een snelle, effectieve en tijdige ondersteuning is, is in het bedrijfsplan niet uitgewerkt. Doordat de normen nu nog leeg zijn, kunnen zij verschillend beleefd worden door managers uit het primair proces enerzijds en de directieraad (die het concernperspectief hanteert) anderzijds. Bij de uitwerking van de doelstellingen moet de HRM-organisatie zich bewust zijn van het mogelijke spanningsveld tussen het concernperspectief en het perspectief van een manager van een organisatieonderdeel. Het is van belang dat deze verschillende behoeftes worden geëxpliciteerd en dat het primair proces en de overheadkolom deze verschillen met elkaar bespreken. De afspraken kunnen leiden tot bijvoorbeeld interne servicenormen. Deze kunnen worden gebruikt om elkaar aan te spreken op het functioneren. De kaders voor de ondersteuning van het primair proces door overhead – en dus de invulling van het begrip 'optimale ondersteuning' – moeten worden vastgesteld door de ambtelijke top. Ook dat is sturing.

---

<sup>11</sup> Gemeente Utrecht (april 2012). *Bedrijfsplan HRM. Bundeling, innovatie en reductie*, p. 9.

Juist omdat het college een meervoudige doelstelling heeft geformuleerd en kiest voor een aanpak die gaat over besparen én verbeteren, is het van belang om de voortgang (prestaties) en resultaten van beide onderdelen van de doelstelling te kunnen monitoren en evalueren (bijvoorbeeld met betrekking tot de ondersteuning op het gebied van HRM: snel, effectief en juist, met de genormeerde capaciteit voor de HRM-organisatie).

### 3 *Gedragsverandering*

Ook de wijze waarop het college op dit moment stuurt op gedragsverandering kan worden verbeterd. De maatregelen die gericht zijn op gedragsverandering moeten meer gevoed worden met bijvoorbeeld de kennis die in de organisatie aanwezig is over de knelpunten in de werkwijze. Het gaat dan niet om een abstract knelpunt als 'de samenwerking binnen de organisatie moet beter', maar om concrete knelpunten die zich voordoen in de praktijk zoals 'er worden dubbele werkzaamheden uitgevoerd omdat medewerkers uit het primair proces de dienstverlening vanuit de overhead niet als voldoende ondersteunend ervaren'.<sup>12</sup> Het college heeft over het algemeen goed in beeld welke knelpunten opgelost moeten worden. De bijeenkomsten zoals Managers aan zet! en U factor kunnen verrijkt worden door dit soort knelpunten met elkaar op te sporen en te analyseren om vervolgens te bespreken welke stappen nodig zijn om onwenselijke situaties te veranderen. Vervolgens moeten de managers dit perspectief gaan hanteren in hun dagelijkse aansturing van de werkprocessen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Ook hier ziet de Rekenkamer het belang van zowel dialoog en discussie als het vastleggen van afspraken en elkaar aanspreken als deze worden geschonden.

Bij de aanpak van het veranderen van gedrag moet de werkinhoud meer centraal komen te staan. Hierbij heeft het management een cruciale rol. Zij moeten zorgen voor de inbedding van de gewenste gedragsverandering in de reguliere werkprocessen en taakuitvoering van de medewerkers.

### 4 *Het hanteren van het concernperspectief door de ambtelijke top*

De ambtelijke top moet zich bewust zijn van de voorbeeldfunctie die zij heeft. In de besluiten die de nieuw te vormen directieraad neemt en de afwegingen die het daarvoor maakt moet consequent het concernperspectief centraal staan. Commitment in de ambtelijke top aan de eigen uitgangspunten van de organisatieontwikkeling is cruciaal, zo werd ook in gesprekken aangegeven. Wil de ambtelijke top dat de gemeentelijke organisatie beter samenwerkt en functioneert als één organisatie, dan moeten zij dit zelf ook zichtbaar doen.

### 5 *Kwaliteit sturingsinformatie*

De sturingsinformatie moet worden verbeterd, zowel als het gaat om de sturingsinformatie die aan de raad wordt verstrekt als de informatie die de ambtelijke organisatie en het college gebruiken. De raad moet in staat worden gesteld om strategische keuzes te maken.

---

<sup>12</sup> Dit is één van de knelpunten die uit de doorlichting naar overhead naar voren kwam. Zie voor een uitgebreide beschrijving het hoofdstuk over overhead in het onderzoeksrapport.

Dit vraagt van het college om zonedig te werken met verschillende opties en/of scenario's en deze ter besluitvorming voor te leggen aan de raad.

De organisatievernieuwing is een 'groot project'. Voor de informatievoorziening aan de raad over grote projecten formuleerde de Rekenkamer eerder de *Checklist informatievoorziening grote projecten*. Deze checklist kan door het college en de raad worden gebruikt als hulpmiddel bij het bepalen van de informatie die noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol door de raad.<sup>13</sup>

De organisatievernieuwing is ingezet om een aantal doelen te realiseren. Er ligt een financiële taakstelling, maar daarnaast moeten een aantal knelpunten in het gemeentelijk functioneren worden opgelost en wil de gemeente een betere dienstverlening. De informatievoorziening moet zodanig zijn ingericht dat de raad zich een beeld kan vormen of deze doelen worden bereikt en welke kansen, risico's en belemmeringen zich voordoen bij de organisatievernieuwing. In onderstaand kader 5 geven wij een voorbeeld van de wijze waarop dit met behulp van indicatoren en analyse kan worden gedaan. Deze analyse zou moeten leiden tot een toelichtende tekst bij de doelstellingen in de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting en het Jaarverslag. Inhoudelijk moet de paragraaf Bedrijfsvoering ingaan op de strategische onderdelen van de organisatievernieuwing, die op basis van de probleemanalyse benoemd zijn in de nota Bedrijfsvoering.<sup>14</sup>

**Kader 5** Een voorbeeld van informatievoorziening aan de raad en de achterliggende stappen

De professionalisering van de inkooporganisatie is één van de subdoelstellingen van de organisatievernieuwing. Op dit moment is deze subdoelstelling ook opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2013. In de toelichtende tekst worden een aantal voornemens beschreven waarmee de professionalisering moet worden gerealiseerd. Wij constateren dat de informatievoorziening over inkoop beter kan en bovendien kan worden benut als een indicator voor de realisatie van de organisatievernieuwing als geheel.

Aan de doelstelling 'professionalisering inkoop' zijn de volgende opgaven gekoppeld:

- a het realiseren van een taakstelling van EUR 15 miljoen structureel per 2014;
- b het vergroten van marktmacht van de gemeente door het daar waar mogelijk bundelen van inkoop;
- c het vergroten van de zelfreflectie bij aankoop door de behoefte beter te beoordelen;
- d het bewerkstelligen van bewustzijn in de organisatie dat men deel uitmaakt van één organisatie, ondermeer door betere sturing op de inkoop.

Om te kunnen vaststellen of deze ambities worden gerealiseerd moet er zicht op de voortgang en resultaten worden gecreëerd. Dit kan op verschillende manieren.

Ad a Om de voortgang van de realisatie van de taakstelling te volgen is financiële informatie nodig.

<sup>13</sup> Rekenkamer Utrecht (mei 2009). *Checklist informatievoorziening grote projecten*. Deze checklist was een bijlage bij het rekenkamerrapport *Project Stationsgebied. Informatievoorziening aan de gemeenteraad van Utrecht* van de Rekenkamer Utrecht.

<sup>14</sup> De huidige nota *Bedrijfsvoering* stamt uit maart 2007. In de financiële verordening van de gemeente is vastgelegd dat er iedere vier jaar een nieuwe aan de raad wordt voorgelegd. Er moet dus een nieuwe komen. Het college heeft dit toegezegd (*Jaarverslag 2011*, p189).

Ad b Het benutten van de marktmacht kan in beeld worden gebracht via bijvoorbeeld de ontwikkeling van het percentage inkoop via bundels. De verhouding tussen inkoop in en buiten de vastgestelde bundels en de ontwikkeling van dit percentage kan zicht bieden op de mate waarin de organisatie zich committeert aan het inkoopbeleid. Dit kan aanleiding zijn om verder te analyseren wat oorzaken zijn van wel/of niet inkopen binnen de bundels. Heeft het bijvoorbeeld te maken de mogelijkheid dat het aanbod in de bundels niet aansluit bij de behoefte? Of ligt de oorzaak mogelijk in onvoldoende sturing op het gebruik van de bundels? Op basis van deze analyse kan de gemeente bepalen welke bijstelling precies nodig is om het doel te bereiken. Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk dat het uitvoeren van deze analyse onderdeel is van het reguliere werkproces waarin managers met hun medewerkers het functioneren van de werkprocessen kritisch beschouwen. Het is vervolgens aan de managers om de bevindingen te delen met de concernmanagers en de directieraad. Het is niet nodig om bovenstaande analyseslag integraal te rapporteren aan de raad in de cyclusedocumenten. Het gaat om die elementen van de analyse die op strategisch niveau van belang zijn.

Ad c en d Deze punten zijn moeilijk meetbaar te maken, maar verondersteld kan worden dat het halen van de taakstelling en het meer benutten van marktmacht (inkoop via bundels) mede wordt veroorzaakt door grotere zelfreflectie en concernbewustzijn.

Hieronder formuleren wij een hypothetische toelichting bij de doelstelling "Professionalisering Inkoop"

"Wij zien een toename van de professionalisering op het gebied van inkoop. Wij baseren dit oordeel op het percentage van de gebundelde inkoop en het percentage gebruik van de bundels.

Inmiddels wordt 25% van de gemeentelijke inkoop via bundels gerealiseerd. Op basis van een analyse over de inkoop van afgelopen jaar zien wij de mogelijkheid dit te vergroten tot 40%. Voor de overige 60% zien wij geen meerwaarde voor inkoop binnen bundels, bijvoorbeeld omdat het eenmalige, specialistische inkoop betreft.

Van de producten waarvoor inmiddels bundels zijn afgesloten met externe leveranciers wordt op dit moment 55% binnen de bundel ingekocht. Wij analyseerden de oorzaken van het niet-gebruik van de bundels en kwamen op de volgende drie oorzaken:

- 1 het systeem en/of de bundels zijn nog niet bij alle medewerkers bekend;
- 2 het aanbod dat binnen de bundels wordt aangeboden sluit bij sommige productgroepen niet aan bij de behoefte van het primair proces;
- 3 de tenderboard heeft voor een aantal inkopen vrijstelling gegeven om het buiten de bundel om te doen omdat er voldoende gemotiveerd wordt dat de bundel niet voorziet in de behoefte.

Komend jaar sturen wij nadrukkelijker op oorzaken 1 & 2 en streven wij naar een inkoop binnen de bundels van 75%."

Belangrijke voorwaarden waaraan moet worden voldaan zijn dat de informatie betrouwbaar en valide is: zijn de cijfers afkomstig uit een betrouwbare bron (bijvoorbeeld: is er juist en volledig geboekt in het financieel systeem?) en zegt de indicator werkelijk iets over professionalisering van de inkoop (validiteit)? De betrouwbaarheid en validiteit van de indicatoren moet periodiek worden getoetst, bijvoorbeeld door het Team Audit van de Bestuurs- en Concernstaf.

### 1.3.3 Risicomanagement van de organisatievernieuwing

De Rekenkamer onderzocht of het college van B&W de kansen en belemmeringen voor het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing in beeld heeft en hierop inspeelt (risicomanagement).

#### CONCLUSIE 3 RISICOMANAGEMENT

Het risicomanagement van de organisatievernieuwing door het college is onvoldoende om op adequate wijze risico's voor het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing te kunnen beheersen. Wij zien het gevaar dat knelpunten die zich voordoen op het terrein van de organisatieontwikkeling of nieuwe uitdagingen die op de gemeente afkomen te laat worden gesignaleerd of niet goed worden ingeschat, waardoor er niet tijdig beheersmaatregelen kunnen worden ingezet. De gebreken in het risicomanagement vormen daarmee een gevaar voor het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing.

Wij stuiten op gebrekkig risicomanagement bij zowel de casussen Overhead, Inkoop en Wijkgericht werken, als bij de organisatievernieuwing als geheel. Gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat het college een aantal risico's die wij als belangrijk beschouwen niet als zodanig heeft gesignaleerd. In het geval van de transitie Inkoop zien wij bovendien hoe tekortschietend risicomanagement heeft geleid tot een probleem waarop het college voorbereid had moeten zijn, namelijk de moeite die het kost om de beoogde besparing daadwerkelijk te realiseren.

Doordat in de informatievoorziening aan de raad risico's en beheersmaatregelen onvoldoende aan bod komen wordt de raad niet in staat gesteld strategische keuzes te maken over de bedrijfsvoering van de gemeente.

#### *Toelichting*

De Rekenkamer beoordeelt het risicomanagement door het college van de organisatievernieuwing als onvoldoende.

Dit oordeel is gebaseerd op bevindingen die wij deden op de volgende vier aspecten:

- 1 de inventarisatie van de risico's;
- 2 de analyse en weging van de risico's;
- 3 de beheersmaatregelen;
- 4 de mate waarin de raad wordt geïnformeerd over de gesignaleerde risico's en de genomen beheersmaatregelen.

Hieronder gaan wij nader in op deze vier aspecten.

#### 1 *Risico-inventarisatie*

De Rekenkamer constateert dat de risico-inventarisatie waarover de organisatie beschikt eenzijdig is en hiaten bevat. Hierdoor ontbreekt een goede basis voor een risicoanalyse. In bijlage I van het onderzoeksrapport van de Rekenkamer is een overzicht opgenomen van de risico's die in de verschillende gemeentelijke documenten zijn benoemd. De eenzijdigheid van de inventarisatie blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de organisatie met name procesrisico's signaleert voor de uitvoering van de organisatievernieuwing. Voorbeelden zijn een te krappe planning, een piekbelasting van de medewerkers en veel tegelijkertijd lopende activiteiten.



Er worden in de documenten relatief weinig risico's voor doelbereik benoemd. Voor de organisatievernieuwing als geheel worden bijvoorbeeld alleen het vastlopen van de landelijke Cao-onderhandelingen en de eventuele extra bezuinigingen die op de gemeente afkomen vanuit het rijk als risico's gesignaleerd. Doordat risico's voor doelbereik niet worden benoemd ontbeert het college de mogelijkheden om op deze risico's te anticiperen.

De Rekenkamer wil benadrukken dat het streven naar een "volledige" risico-inventarisatie niet reëel is, maar tijdens het onderzoek konden medewerkers van de organisatie en ook de Rekenkamer zelf de bestaande inventarisaties aanvullen. De Rekenkamer wil met deze overzichten overigens niet pretenderen dat het hiaat van de gebrekkige inventarisatie hiermee volledig wordt gevuld. In onderstaand kader 6 worden de risico's opgesomd die medewerkers benoemden in de gesprekken die de Rekenkamer in het kader van het onderzoek voerde.

**Kader 6** Risico's die door medewerkers werden genoemd

*Organisatievernieuwing*

Met betrekking tot de organisatievernieuwing noemden gesprekspartners ondermeer de volgende risico's:

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

*Overhead*

Met betrekking tot de transitie Overhead noemden gesprekspartners de volgende risico's:

- ◆ het risico dat de concerndirectie er niet in slaagt om de ambtelijke organisatie aan te sturen volgens de uitgangspunten van concernsturing. De transitie Overhead vraagt veel verandering van gedrag en houding van medewerkers. Dit vereist een sterke ambtelijke topstructuur die op eenduidige wijze stuurt op de organisatie en daarin een voorbeeldfunctie inneemt voor de gewenste concernsturing. In het verleden is gebleken dat de concerndirectie hier moeite mee had.
- ◆ het risico dat managers onvoldoende tijd en kennis hebben om de nieuwe rol van manager in te vullen. De organisatievernieuwing vraagt volgens het college om een andere rolopvatting van leidinggevend. Het college heeft die nieuwe rolopvatting beschreven in het managementprofiel. Gesprekspartners lezen in dit profiel een sterke verschuiving van de uitvoering van bedrijfsvoeringstaken van de overheadorganisatie naar de managers, zoals de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het verzuimbeleid.
- ◆ het risico dat er onvoldoende capaciteit wordt vrijgemaakt om de plannen breed te implementeren in de organisatie. De uitvoering van de aanpak van transitie Overhead brengt extra werkzaamheden

met zich mee. Veel gesprekspartners gaven aan dat er heel veel energie zit in de organisatie. De bereidheid om extra werk te verzetten om de transitie Overhead voor elkaar te krijgen is groot. Dit blijkt echter wel gepaard te gaan met een hoge werkdruk, die door een aantal gesprekspartners als *te* hoog wordt bestempeld. Een nog langere periode met zo'n hoge werkdruk wordt door de gesprekspartners als niet realistisch beschouwd.

#### *Inkoop*

Risico's die medewerkers noemden met betrekking tot de transitie Inkoop zijn:

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

Naast de risico's die medewerkers noemden, signaleren ook wij risico's voor de organisatievernieuwing als geheel of onderdelen daarvan. De Rekenkamer stuitte op deze risico's bij de uitvoering van de casusonderzoeken naar de transities Overhead, Inkoop en Versterken wijkgericht werken en bij de globale bestudering van de organisatieontwikkeling als geheel. De door ons geïdentificeerde risico's beschouwen wij als belangrijk omdat zij – als zij realiteit worden – doelbereik van de organisatievernieuwing of een onderdeel daarvan in gevaar brengen. Deze risico's benoemen wij kort in onderstaand kader 7.

#### **Kader 7** Risico's die door de Rekenkamer werden geïdentificeerd

##### *Organisatievernieuwing als geheel*

Een aantal belangrijke risico's die wij signaleerden met betrekking tot de organisatievernieuwing zijn:

- ◆ het risico dat een nieuwe organisatiestructuur niet leidt tot verbetering van de concernsturing en concernsamenwerking omdat het college onvoldoende heeft uitgewerkt hoe betere samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen tot stand moet komen.
- ◆ het risico dat er onvoldoende tijd en middelen beschikbaar zijn voor het herontwerpen van werkprocessen. Het herontwerpen van werkprocessen kan behoorlijk wat tijd in beslag nemen. Dit kan op gespannen voet staan met de planning van de organisatievernieuwing als geheel.
- ◆ het risico dat de noodzakelijke gedragsverandering onvoldoende tot stand komt doordat de aanpak onvoldoende is gekoppeld aan concrete taken en werkprocessen van medewerkers.

##### *Transitie Overhead*

Risico's die wij zien met betrekking tot de transitie Overhead zijn:

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

#### *Transitie Inkoop*

Belangrijke risico's die wij zien zijn:

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

#### *Wijkgericht werken*

Belangrijke risico's die wij zien zijn:

- ◆ het risico dat de doelen van de transitie niet worden behaald doordat het college onvoldoende in beeld heeft gebracht welke concrete problemen het wil oplossen.
- ◆ het risico dat de wijkregisseurs niet goed in hun rol kunnen groeien omdat niet concreet is uitgewerkt hoe de samenwerking tussen wijkregisseurs en vakonderdelen verbeterd wordt.

Naar aanleiding van de ambtelijk wederhoor gaf de organisatie aan dat zij een aantal van de door ons gesignaleerde risico's niet meer als risico beschouwt. Het argument hierbij is dat er in het kader van de organisatievernieuwing maatregelen worden ingezet en dat daarmee deze risico's door hen voldoende worden beheerst. De redenering van de organisatie lijkt te zijn dat als een risico wordt beheerst, het risico niet meer bestaat en dus uit de risico-inventarisatie 'geschrap't kan worden. Wij vinden het echter belangrijk om de risico's als zodanig te blijven benoemen door ze vast te leggen. De werkelijkheid verandert immers voortdurend waardoor ook de kans op en de impact van risico's verandert. Een inventarisatie maakt het mogelijk om periodiek risico's te monitoren, de beheersmaatregelen te evalueren en om zonodig bij te sturen. In onderstaand kader 8 lichten we aan de hand van een concreet en reëel voorbeeld het belang van een expliciete risico-inventarisatie toe.

#### **Kader 8** Illustratie van het belang van een risico-inventarisatie

Wij constateren dat het college in de documenten niet het risico heeft benoemd dat de ruimte en energie voor de organisatievernieuwing binnen de gemeentelijke organisatie wegzakt vóór het proces goed is doorlopen. De programmaorganisatie gaf in de ambtelijke reactie aan dat er een stevige planning wordt gehanteerd voor de organisatievernieuwing (de maatregel), mede vanwege het risico dat de in de organisatie aanwezige ruimte en energie verdwijnt.

Dat met deze maatregel het risico niet is 'opgelost' bleek uit onze groepsgesprekken. Daarin gaven medewerkers aan dat zij zien dat de organisatievernieuwing te snel gaat en de medewerkers het niet kunnen bijbenen.

Het in beeld houden van dit risico geeft de organisatie de mogelijkheid om te kunnen monitoren of het tempo van de organisatievernieuwing voldoende aansluit bij de flexibiliteit van de organisatie.

Het concrete voorbeeld in kader 9 maakt ook duidelijk dat goede communicatie over de risico-inventarisatie en beheersing van belang is: medewerkers signaleren een risico zonder dat ze er zich van bewust zijn dat dit in beeld is bij de programmaorganisatie en dat er bepaalde keuzes worden gemaakt om dit risico te beheersen. Transparantie kan bijdragen aan begrip in de organisatie. Communicatie moet ook plaatsvinden in de richting van bijvoorbeeld de ambtelijke top en het college.

## 2 *Analyse en weging van risico's*

De Rekenkamer constateert dat een goede analyse van de risico's voor de organisatievernieuwing ontbreekt. Zo heeft de organisatie tot op heden niet gewogen en beoordeeld wat de kans is dat een risico realiteit wordt en wat de mogelijke impact hiervan is. Dit belemmert vervolgens voor het college ook de mogelijkheid om een goede afweging te maken hoe het met de risico's wil omgaan en hoever het daarbij wil gaan bij het afdekken. Wij willen benadrukken dat het onmogelijk is risico's volledig af te dekken. Maar het college moet op basis van een inventarisatie wel bedenken en beargumenteren hoe het bijvoorbeeld de risico's inschat, welke risico's het zoveel als mogelijk wil voorkomen en voor welke risico's het bewust kiest. Ook in de richting van de gemeenteraad wordt op dit moment niet transparant aangegeven hoe het college de gesignaleerde risico's weegt en beoordeelt. Hierdoor is het voor de raad lastig om te kunnen beoordelen of het college de risico's goed beheerst. Dit vormt een belemmering voor de raad om zijn controlerende rol goed inhoud te kunnen geven.

## 3 *Beheersmaatregelen*

De Rekenkamer beoordeelt de beheersmaatregelen die de programmaorganisatie heeft geformuleerd voor de risico's die zij heeft gesignaleerd, niet altijd als even adequaat. In een aantal gevallen noemt de programmaorganisatie geen beheersmaatregelen, zonder dat wordt gemotiveerd waarom dat niet is gedaan. Daarnaast constateren wij dat de beheersmaatregelen niet altijd in verhouding staan tot de gesignaleerde risico's. Een voorbeeld dat wij tegenkwamen is 'het aan blijven gaan van gesprekken' als beheersmaatregel voor het risico dat organisatieonderdelen zich niet houden aan centraal gemaakte afspraken. De Rekenkamer schat de kans dat dit risico realiteit wordt in als groot en ook de impact op de doelen van de organisatievernieuwing schatten wij in als groot. Dit risico vraagt om meer dan alleen het voornemen tot procesinterventies zoals het aangaan van gesprekken. Het college en de concerndirectie moeten afspraken zonedig handhaven en aangeven waaruit die handhaving concreet bestaat. Wij kwamen ook beheersmaatregelen tegen die wij als toereikend beoordelen. Een voorbeeld is het tijdig vrij maken van de juiste budgetten via een bestuurlijk traject en het eventueel herprioriteren van projecten als beheersmaatregel voor het risico dat er niet voldoende budget beschikbaar is voor informatiseringprojecten die in het kader van het *Investeringsprogramma Modernisering processen en Informatievoorzieningen* moeten worden uitgevoerd.

In het onderzoek stuitte de Rekenkamer op een duidelijk voorbeeld van het gevolg dat gebrekkige risicomanagement kan hebben, namelijk bij de casus Inkoop. De uitvoering van de transitie blijkt behoorlijk te zijn belemmerd door de problemen bij het realiseren van de taakstelling van EUR 15 miljoen. De zoektocht naar een oplossing verzandde in een klassieke belangentegenstelling tussen de oude diensten en een gebrek aan daadkracht bij het doorbreken hiervan. Dit risico, de kans dat het zich voordeed en de impact die het op de transitie zou hebben, hadden voorzien kunnen worden omdat het een weerspiegeling is van één van de belangrijke problemen die met de transitie Inkoop aangepakt moet worden, namelijk gebrek aan sturing en gebrek aan *commitment en* concerndenken. Het college had hiervoor een steviger beheersmaatregel kunnen formuleren.

#### 4 *Informatie aan de raad over risico's voor de organisatievernieuwing*

De raad ontvangt onvoldoende informatie over risico's voor het bereiken van de doelen van de organisatievernieuwing en de wijze waarop het college denkt deze risico's te beheersen. Hierdoor kan de raad zich onvoldoende een beeld vormen of het college de risico's voldoende beheerst. Bovendien heeft de raad hierdoor geen mogelijkheden de keuzes in het risicomanagement zo nodig bij te sturen, of om strategische keuzes te maken ten aanzien van de risico's.

Naar aanleiding van deze conclusie over het risicomanagement van het college formuleren wij de volgende aanbeveling.

#### AANBEVELING 3 RISICOMANAGEMENT

Professionaliseer het risicomanagement van de organisatievernieuwing (het inventariseren van interne en externe risico's; het analyseren en wegen van deze risico's; het formuleren van beheersmaatregelen). Hierbij is het onvermijdelijk dat er keuzes worden gemaakt: de gemeente moet zich richten op de risico's waarvan de kans dat zij zich voordoen en de potentiële consequenties voor doelbereik groot zijn. Onderdeel van professioneel risicomanagement is het betrekken van de kennis en ervaring van de eigen organisatie en het informeren en consulteren van de raad over de geïnventariseerde risico's op het strategisch niveau.

#### *Toelichting*

De organisatievernieuwing staat per definitie bloot aan risico's. Om de raad te kunnen informeren over deze risico's en de mogelijkheid te geven inhoudelijke kaders te stellen voor het management van de risico's moet het college het risicomanagement verbeteren. Hiervoor moeten een aantal verbeteringen worden doorgevoerd. De Rekenkamer doet aanbevelingen op de volgende aspecten:

- 1 het risicomanagement: inventarisatie, analyse en weging van risico's en het formuleren van beheersmaatregelen;
- 2 de wijze waarop de raad wordt betrokken bij het risicomanagement.

Hieronder lichten wij deze aspecten verder toe.

Goed risicomanagement neemt de risico's niet weg, maar maakt het wel mogelijk om actief te sturen op de beheersing. Zo zorgt het voor bewustzijn dát er risico's zijn en dat in de gaten wordt gehouden of de genomen beheersmaatregelen voldoende zijn of dat er signalen zijn dat risico's werkelijkheid worden. Goed risicomanagement vraagt om een "papieren" basis waarin de inventarisatie, analyse en beheersmaatregelen zijn opgenomen. Het moet vervolgens geen papieren exercitie blijven; de basis kan steeds naast de werkelijkheid worden gelegd om te kijken of de inventarisatie nog up-to-date is, of de analyse nog actueel is en of de beheersmaatregelen nog in verhouding staan tot het risico. Risicomanagement moet daarbij geen activiteit blijven die is voorbehouden aan bijvoorbeeld specialisten van de Bestuurs- en Concernstaf, maar de kennis en ervaring van de organisatie in den brede moet hiervoor worden benut. Het benutten van deze kennis kan bijdragen aan een vitaal risicomanagement waarbij medewerkers, managers en bestuur elkaar scherp houden op de gevaren die intern en extern op de gemeente af komen en de wijze waarop hiermee kan worden omgegaan.

Bij het risicomanagement past een duidelijke rolverdeling: de medewerkers kunnen hun kennis aanwenden, terwijl het management de besluiten neemt, hierover communiceert en de verantwoordelijkheid draagt voor het risicomanagement. Risicomanagement is een dynamisch proces dat ingebed moet zijn in een reguliere werkwijze. Het gesprek over risico's moet periodiek worden gevoerd zodat de inventarisatie, de analyse en de strategiebepaling kunnen worden aangepast aan de actualiteit.

### 1 *Risicomanagement*

Er moet een inventarisatie komen van de risico's voor doelbereik van de organisatievernieuwing. Een eerste stap is dat medewerkers en managers samen interne en externe risico's identificeren. Uit de gesprekken die wij voerden met medewerkers die betrokken zijn bij verschillende onderdelen van de organisatievernieuwing maken wij op dat zij vaak duidelijke ideeën hebben over kansen en bedreigingen voor de werkprocessen en de resultaten waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Zowel op de terreinen van de transitie Overhead, de transitie Inkoop als de Organizevernieuwing als geheel werden in gesprekken risico's benoemd die wij niet tegenkwamen in de door ons bestudeerde documenten. Door de organisatie bij de inventarisatie te betrekken waarborgt het college een zo breed mogelijke blik op de kansen en bedreigingen die intern en extern op de gemeente afkomen. Het benutten van deze kennis en ervaring uit de eigen organisatie zou in lijn zijn met een belangrijk uitgangspunt van de organisatievernieuwing als geheel, namelijk dat het college de verbeterslag vooral met de eigen medewerkers wil realiseren.

Een tweede stap is de analyse en weging van de risico's. Er moet worden vastgesteld wat de kans is dat een risico realiteit wordt en wat de impact in dat geval is op de doelen van de organisatievernieuwing. Vervolgens moeten de risico's worden geprioriteerd. Deze taak hoort bij de verantwoordelijkheid van managers en de ambtelijke en bestuurlijke top van de organisatie, afhankelijk van het niveau waarop de risico's spelen (strategisch, tactisch of operationeel). De prioritering wordt bijvoorbeeld bepaald door de bereidheid om risico's te lopen en hoeveel het kost om risico's zo goed als mogelijk te beheersen. Om blijvende betrokkenheid van medewerkers bij het risicomanagement te behouden is het van groot belang dat het management richting de organisatie duidelijk is over de keuzes die worden gemaakt en deze beargumenteert.

Een derde stap is het formuleren van maatregelen om risico's te beheersen. Hierbij zijn verschillende mogelijkheden denkbaar: risico's accepteren, monitoren, uitbesteden etc. Ook hierbij kan de expertise van medewerkers worden aangewend. Bij het vaststellen van de beheermaatregelen moeten keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld de afweging van de kosten die moeten worden gemaakt om een risico te beheersen. Dit is de verantwoordelijkheid van het management. In onderstaand kader 9 illustreren we de systematiek aan de hand van een voorbeeld, dat is gebaseerd op een reëel risico dat wij zien.

#### **Kader 9** Het risico op het ontstaan van 'verborgen overhead'

##### *Beoogde veranderingen relatie overhead en primair proces*

In het kader van de organisatievernieuwing wordt ondermeer de overheadorganisatie opnieuw ingericht. Dit moet onder andere gerealiseerd worden door centralisatie en standaardisatie van de overhead. Bovendien is sprake van een reductie van het aantal medewerkers in de overhead. Het college heeft een norm vastgesteld voor het aantal medewerkers dat in de overhead werkzaam mag zijn. Deze maatregelen hangen samen met een taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen medewerkers in het primair proces en medewerkers in de overhead.

##### *Analyse risico: gevolg en impact*

De Rekenkamer signaleert dat tegen deze achtergrond het risico ontstaat dat medewerkers in het primair proces in de praktijk overheadtaken gaan uitvoeren. Dit betekent dat er niet optimaal wordt gewerkt: medewerkers in het primair proces voeren taken uit die bij de overhead horen en komen minder toe aan hun eigenlijke taak. Het is ook mogelijk dat er dubbele werkzaamheden worden uitgevoerd. En dat de specialistische kennis en ervaring van de overhead niet wordt gebruikt in het primair proces. De impact van dit risico kan onder andere zijn dat de prestaties van het primair proces worden aangetast, waardoor uiteindelijk ook de Utrechtse burger kan worden geraakt.

##### *Analyse risico: kans*

Gezien de oorspronkelijke knelpunten op het terrein van overhead - geen optimale samenwerking tussen de overhead en het primair proces en het uitvoeren van dubbele werkzaamheden – acht de Rekenkamer de kans vrij groot dat dit risico zich daadwerkelijk voor zal doen. Daar komt bij dat op een aantal terreinen de overhead verder weg komt te staan van het primair proces, bijvoorbeeld de personeelsadviseurs. De noodzaak om af te stemmen wordt hierdoor groter. Voor een aantal producten en adviesdiensten moet worden betaald. Dit kan een drempel voor het primair proces om gebruik te maken van de overhead verhogen.

##### *Beheersmaatregel*

Een maatregel om dit risico te beheersen zou kunnen zijn dat managers in het primair proces monitoren in hoeverre medewerkers (de behoefte hebben om) overheadtaken uit (te) voeren. Hierbij kunnen ze gebruik maken van signalen die de eigen medewerkers afgeven. Op basis van deze signalen moeten managers analyseren wat de oorzaak is van deze behoefte en of dit samenhangt met het aanbod dat de overhead biedt. Managers moeten hierbij ook in de gaten houden in hoeverre zij geneigd zijn om zelf overheadtaken te gaan uitvoeren. Een vervolgstap is alsnog bereiken van afstemming tussen overhead en primair proces over de taakverdeling of –invulling. Ook kan het aanleiding zijn voor de concerndirectie om de productencatalogus bij te stellen. Uiteindelijk kan het ook aanleiding zijn om de norm die voor de overhead is geformuleerd bij te stellen.

## **2 Betrekken raad bij risicomanagement**

De risicoanalyse en de beheersmaatregelen voor het programma Organisatievernieuwing moet een vast onderdeel zijn van het gesprek tussen het college en de raad. Informeert het college de raad over de belangrijkste strategische risico's en krijgt de raad de ruimte om strategische keuzes te maken, dan krijgt de taakuitvoering van de raad meer inhoud. Bovendien ontstaat de kans om de relatie tussen het college en de raad in te vullen in lijn met de visie op de organisatievernieuwing: leren, evalueren en verbeteren.

## 2 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Met belangstelling heeft ons College kennisgenomen van het rapport van de Rekenkamer met betrekking tot Organisatievernieuwing. U heeft ons uitgenodigd te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport. Hiervoor onze dank. In deze brief zullen we onze reactie verwoorden.

De door het College ingezette organisatievernieuwing is omvangrijk en complex, dit herkent u ook in uw onderzoek. Uw ambitie om met dit onderzoek bij te dragen aan het welslagen van de organisatievernieuwing spreekt ons in het bijzonder aan. Hoewel wij uw conclusies niet overal integraal delen bent u wel geslaagd in uw opzet. Wij zullen in het vervolg van de organisatievernieuwing dankbaar gebruik maken van uw bevindingen. Om zorgvuldig op uw conclusies en aanbevelingen in te gaan volgen wij hieronder de indeling van uw hoofdrapport en geven we een aanvullende reactie per deelrapport.

### CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN HOOFDRAPPORT

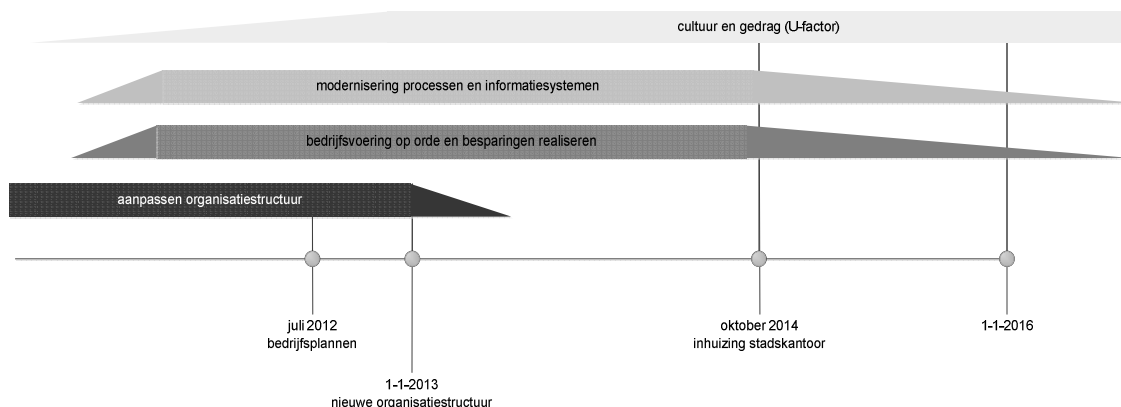
#### *Conclusie 1: onderbouwing van de aanpak*

*De Rekenkamer concludeert dat het College een doordachte en deugdelijke aanpak voor het realiseren van de bezuinigingen en het verbeteren van de organisatievernieuwing hanteert. Deze aanpak kan volgens de Rekenkamer een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van de in de organisatie geconstateerde problemen.*

Met deze conclusie zijn wij natuurlijk bijzonder tevreden. Hiermee omarmt de Rekenkamer de inhoudelijke en de methodische kern van Via B.

Inhoudelijk een aanpak waar modernisering en bezuiniging onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld zijn en waarin tot 2016 vier sporen worden aangepakt:

- ◆ het verbeteren van de sturing op en de inrichting van de organisatie
- ◆ het moderniseren van processen en informatiesystemen
- ◆ het veranderen van het gedrag van medewerkers
- ◆ het op orde brengen van de bedrijfsvoering





Methodisch is de aanpak gebaseerd op een aantal uitgangspunten, die ook de Rekenkamer deels herkent (hoofdrapport, p. 5 en 6) en die gezamenlijk "Via B" vormen:

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

De overige kenmerken van de methodiek van "Via B" zijn:

- ◆ We leggen verantwoordelijkheden laag in de organisatie;
- ◆ We hebben een tempo dat zoveel mogelijk aansluit bij de energie in de organisatie.

Wij zijn ervan overtuigd dat een echte duurzame verandering alleen tot stand komt als we de organisatie in staat stellen te leren. De essentie van leren is dat mensen via persoonlijke ervaringen tot andere inzichten komen en zich hierdoor anders gaan gedragen. Deze gedachtegang wordt ook in de veranderkunde breed gedragen.

Juist omdat we voor deze aanpak hebben gekozen is het College zich bewust dat er een lange adem nodig is om de verandering tot stand te brengen. De aanbeveling van de Rekenkamer om ook de komende jaren veel aandacht te blijven besteden aan de organisatievernieuwing sluit daarbij goed aan.

#### *Conclusie 2: Sturing op resultaat*

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek geconstateerd dat zij de sturing op en de uitwerking van de resultaten op een aantal punten onvoldoende scherp acht.

De Rekenkamer doelt daarbij ondermeer op de veranderingen die noodzakelijk zijn om de bedrijfsvoering te verbeteren. Sinds september 2012 hebben wij een programma Bedrijfsvoering ingesteld waar alle maatregelen die noodzakelijk voor verbetering van de bedrijfsvoering zijn ondergebracht. Het programma bestaat uit 80 projecten, die worden gerealiseerd onder verantwoordelijkheid van de concernmanagers en worden aangestuurd door de directie bedrijfsvoering. Het programma heeft een aanjaagrol op het gebied van consistentie, voortgang en doelbereik. Dit vormt in onze ogen een adequaat antwoord "avant la lettre" op de lacune die de Rekenkamer signaleert. In de voortgangsrapportage Organisatievernieuwing integreren we de resultaten van het programma bedrijfsvoering.

Ten tweede doelt de Rekenkamer op de sturing op houding en gedrag. Hierbij willen we een kanttekening plaatsen. Wij hebben bewust gekozen voor een aanpak waarin niet alles vooraf is vastgelegd maar ruimte wordt geboden voor ontwikkeling, leren en participatie. Wij zien de verandering van houding en gedrag niet louter als een rationeel planbaar proces met duidelijke gedefinieerde uitkomsten vooraf.

Daarom kiezen we er niet voor om op een zeer gedetailleerd niveau gedrags-indicatoren te zoeken. Dit is namelijk bijzonder lastig en contraproductief. Dit blijkt

onder andere uit de beschrijving van de Rekenkamer zelf. Op p. 21 en 22 van het hoofdrapport geeft de Rekenkamer een hypothetisch voorbeeld van een mogelijke informatievoorziening aan de Raad en stelt daarbij ten aanzien van de gedragsdoelen op het gebied van inkoop het volgende: *“deze punten zijn moeilijk meetbaar te maken, maar verondersteld kan worden dat het halen van de taakstelling en het benutten van de marktmacht mede wordt veroorzaakt door grotere zelfreflectie en concernbewustzijn”* (p. 22).

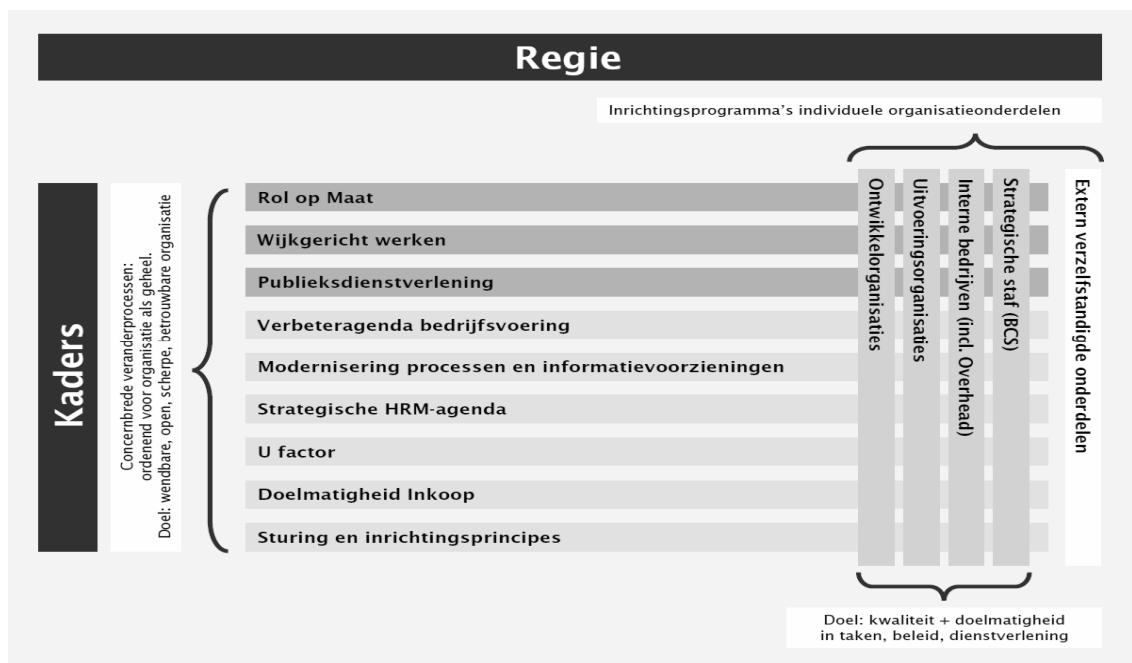
De stelling van de Rekenkamer dat zonder precieze gedragsindicatoren vooraf de ontwikkelingen en resultaten onvoldoende meetbaar zijn vinden wij te stellig. Ook in de Raad werd bij de bespreking van de laatste voortgangsrapportage echter de behoefte uitgesproken aan een beter meetbaar resultaat. In het voorjaar ontvangt de Raad opnieuw een voortgangsrapportage over ons programma Organisatievernieuwing. Daarin willen wij om tegemoet te komen aan deze behoefte op hoofdlijnen het verband leggen tussen de vernieuwingstrajecten waaraan wij in de afgelopen jaren gewerkt hebben en de invloed daarvan op de voor de Organisatievernieuwing geldende kernwaarden (open, scherp, wendbaar en betrouwbaar).

Wij zijn het wel met de Rekenkamer eens dat de verandering van houding en gedrag dichterbij het dagelijkse werk moet worden georganiseerd. En met de stelling dat echte verandering pas tot stand komt als er een relatie is met het dagelijkse handelen van de medewerkers. Daarom hebben wij ervoor gekozen de doorvertaling van de verandering van houding en gedrag te beleggen in de verschillende onderdelen van de organisatie. Door met elkaar te bepalen wat de veranderopgave is per afdeling en op welke wijze het gewenste gedrag hierbij aansluit komt de verandering "dichterbij de huid" van de medewerkers. Op de veranderopgaven wordt per onderdeel gestuurd. Daarnaast hebben wij in januari 2013 een gemeentebreed Implementatieteam ingesteld. Dit team bestaat uit MT leden van alle organisatieonderdelen. De leden geven vorm aan de implementatie van de U factor in hun onderdeel, in alle drie de facetten fysiek, digitaal en mentaal. De gang naar het Stadskantoor in het najaar van 2014 ziet het College als een belangrijke stepping stone in de verandering van houding, gedrag en samenwerking in de organisatie. Daar werken we dan ook systematisch naar toe.

De conclusies van het Rekenkamerrapport zijn grotendeels gebaseerd op waarnemingen in de eerste helft van 2012. In november 2012 heeft de externe Visitatiecommissie de algemene voortgang van de organisatievernieuwing gemeten. Ook deze commissie heeft geconcludeerd dat we op de goede weg zijn. Er is draagvlak voor de ingezette verandering, die serieuzer, grondiger, urgenter, fundamenteeler is en voor een groot deel van de organisatie met meer energie gepaard gaat dan eerdere reorganisaties in de gemeente. De verandering is daarmee onomkeerbaar geworden. Ook de Visitatiecommissie geeft aan dat nu een sterkere focus op de verandering van houding en gedrag noodzakelijk is. Zij adviseren daarbij de benadering om goede voorbeelden centraal te stellen en nieuwe stijl van leidinggeven te introduceren waardoor het leren in de organisatie mogelijk wordt gemaakt. Het College ziet veel mogelijkheden om gebruik te maken van de

aanbevelingen van de Visitatiecommissie. In die zin sluit het gedachtegoed van de Visitatiecommissie op het gebied van houding en gedrag eveneens goed aan bij de in de organisatiestrategie Via B gekozen aanpak. Instrumenten om deze veranderingen tot stand te brengen zijn er legio: bijvoorbeeld door middel van het "plein" en in andere bijeenkomsten wordt ruimte gecreëerd voor en geëxperimenteerd met reflectie en collectief leren en is er aandacht voor de kwaliteit van interactie. Principes van de lerende organisatie kwamen en komen verder terug in de Leantrajecten, de proeftuinen van Rol op Maat, in de week van de U factor en in diverse netwerken in de organisatie.

Met Via B wordt een bijzonder complexe en integrale veranderopgave ingezet. Het is de overtuiging van het College dat deze alleen gerealiseerd kan worden als hier samenhangend op wordt gestuurd. Daarom is er een coördinerend wethouder Organisatievernieuwing en heeft in afgelopen periode de concerndirectie onder leiding van de gemeentesecretaris gefungeerd als stuurgroep. Concernsturing gebeurt door kaderstelling vanuit de horizontale programmalijnen. De resultaten worden geboekt in de verticaal gepositioneerde onderdelen. Om deze resultaten te optimaliseren en verkokering te voorkomen sturen wij op verbinding en samenhang. Dit is concernsturing.



### Conclusie 3: Risicomanagement

In de afgelopen periode heeft de focus van het risicomanagement gelegen op het halen van planningen en het realiseren van de bezuinigingen. De Rekenkamer herkent en waardeert dit ook maar geeft aan dat dit een te beperkte insteek is om ook de gewenste veranderingen op het gebied van houding en gedrag te realiseren. We komen nu in de fase waarin deze verandering in houding en gedrag over in de organisatie tot stand moet komen en zijn het eens met de Rekenkamer dat hier risicomanagement op zijn plaats is.

Wij nemen de aanbeveling van de Rekenkamer over en zullen de komende maanden benutten om te komen tot een risico analyse voor de volgende fase van organisatievernieuwing, met name toegespitst op de verandering van houding en gedrag. We zullen hierover rapporteren bij de volgende voortgangsrapportage.

#### EN VERDER: DRIE CASUSSEN EN DE INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

De Rekenkamer heeft naast een globale analyse van Organiseatievernieuwing in den brede ook een drietal casussen uitgebreider bekeken. Daarnaast besteed de Rekenkamer aandacht aan de informatievoorziening aan de raad. Wij reageren ook daar graag op.

##### *Transitie overhead*

De Rekenkamer constateert dat op gebied van overhead er een gedegen probleemanalyse is gedaan en dat ook de aanpak adequaat is. De complexiteit van de overhead transitie zit in de meerledige doelstelling om zowel te besparen als het kwaliteitsniveau te verbeteren zodat de bedrijfsvoering in orde komt. Terecht constateerde de Rekenkamer in de onderzoeksperiode de nodige risico's in het realiseren van de gewenste doelen. Daarom hebben wij al eerder besloten voor de uitvoeringsfase een programma bedrijfsvoering in te stellen om er zeker van te kunnen zijn dat het gewenste resultaat wordt behaald. We zullen hierover rapporteren in de volgende voortgangsrapportages.

##### *Wijkgericht werken*

De Rekenkamer concludeert ten aanzien van Wijkgericht werken dat de probleemanalyse onvoldoende is uitgewerkt waardoor het onvoldoende helder is aan welke problemen, uitdagingen of behoeften gewerkt moet worden om aan de legitieme verwachtingen in de samenleving van de gemeente te voldoen. De transitie wijkgericht werken is ingezet om als organisatie beter aan te sluiten op wat de samenleving op buurt- en wijkniveau vraagt. Daarmee past deze in de bredere doelstellingen van de organisatievernieuwing. De aanpak die wij volgen is erop gericht om beter en intensiever met elkaar te bepalen aan welke problemen, uitdagingen en behoeften in de wijk gewerkt moet worden, en om daar vervolgens beter op in te kunnen spelen. Er wordt hierbij ondermeer gebruik gemaakt van de kennis, denkracht en het innovatievermogen van bewoners, ondernemers en professionals.

Ter illustratie een voorbeeld: er is een interactief proces gestart om in alle wijken wijkambities te formuleren, en deze te vertalen in de programmabegroting en in uitvoering. De inhoud van die ambities (de problemen, uitdagingen en behoeften waaraan gewerkt moet worden) komt in dialoog met bewoners, ondernemers en professionals tot stand, en verschilt per wijk. Er zijn ambities opgesteld op het uiteenlopende terreinen als verkeer, gezondheid en openbare ruimte. *Velen in de organisatie zijn bij dit nieuwe proces betrokken, en leren (individueel en gezamenlijk) van de ervaringen die ze daarbij opdoen.*

Om te bepalen of we hierbij op de goede weg zijn worden bewoners, ondernemers en professionals gevraagd of ze vinden dat de situatie verbeterd is. Dit doen we met de zogenaamde 0-, 1- en 2-metingen wijkgericht werken.

De Rekenkamer signaleert ook het risico dat wijkregisseurs niet in hun rol kunnen groeien omdat niet concreet is uitgewerkt hoe de samenwerking tussen wijkregisseurs en vakonderdelen verbeterd wordt. Naar onze mening worden hiervoor in de notitie 'uitgangspunten voor versterking van het wijkgericht werken' en de daaruit voortvloeiende agenda versterking wijkgericht werken de nodige handvaten geboden. Zo wordt het wijkmanagementoverleg waarin wijkregisseurs en vakafdelingen samenwerken vernieuwd; leidt het proces van opstellen en verwerken van wijkambities tot nieuwe vormen van samenwerking; worden wijkregisseurs beter aangesloten op de vakstaven tussen bestuurders en vakambtenaren; en leidt de vorming van de ontwikkelorganisatie tot kortere lijnen op managementniveau. Het College bespreekt de voortgang van tijd tot tijd in hoofdlijnenberaden, waarbij ook wijkregisseurs worden uitgenodigd.

#### *Inkoop*

Het College leest in de rapportage dat u onze analyses, conclusies en maatregelen onderschrijft. U noemt het maatregelenpakket 'doordacht'. In de uitvoering van het pakket aan maatregelen signaleert u echter wel een aantal risico's. Uit de beschrijving daarvan blijkt hoe weerbarstig organisatievernieuwing is, vooral omdat de transitie Inkoop de gehele organisatie raakt, van directeur tot aan boekhoudkundig medewerker en van inkoopprofessional tot beleidsmedewerker. Inkoop is bovendien ingewikkeld omdat incidentele inkoopresultaten moeten leiden tot structurele besparingen. Bovendien kopen wij wel veel in, maar staat dit niet altijd gespecificeerd als inkoopramingen in de begroting. U beschrijft vertraging in het besluitvormingsproces, die werd veroorzaakt door deze complexiteit. Inmiddels hebben wij vastgesteld op welke wijze de besparingen moeten worden gerealiseerd en zijn wij gestart met de implementatie. We zullen de effecten van onze aanpak zorgvuldig monitoren.

In het onderzoeksrapport geeft u het College een aantal aanbevelingen mee voor het vervolg van de transitie Inkoop. Deze aanbevelingen sluiten naadloos aan bij het implementatieplan uit september 2012, dat inmiddels in uitvoering is. De kern van de implementatie is: het verder professionaliseren van inkoop door het verdelen van het inkoopvolume in productgroepen, waarin de productgroepeigenaar de marktmacht van Utrecht per inkoopsegment maximaal kan benutten. Dit wordt ondersteund door de inrichting van een informatiesysteem.

De directe sturing op voortgang en resultaten 'implementatie inkoopdoelstellingen' ligt in handen van de Concernmanager Financiën & Control, Inkoop en Juridische Zaken. De ontwikkeling van de inkooporganisatie is in handen van een implementatiemanager inkoop in nauwe samenwerking met de afdeling concerninkoop (COIN). Daarbij zullen wij de risico's van deze complexe operatie vanzelfsprekend nauwlettend bewaken. Wij zullen de raad hierover twee keer per jaar in het kader van de voortgangsrapportages organisatievernieuwing informeren.

### *Informatievoorziening aan de Raad*

In afgelopen periode hebben wij de Raad intensief geïnformeerd over de uitvoering van het programma, het proces en de prestaties. Al tijdens de behandeling van de laatste voortgangsrapportage werd in de Raad aangegeven dat er behoefte was aan meer precieze kengetallen over de voortgang en de effecten van de aanpak. Zoals we eerder in deze brief al hebben aangegeven zullen wij op het gebied van bedrijfsvoering en de effecten van de aanpak op onze kernwaarden op een andere manier gaan rapporteren. Daarnaast zullen we de risico's op het gebied van houding en gedrag in beeld brengen. Wij verwachten daarmee tegemoet te komen aan de kritiek die vanuit de Raad is geuit.

Daarmee beantwoorden we ook deels de bevindingen uit het rapport van de Rekenkamer. Wij delen echter niet het beeld dat de Rekenkamer schetst over gebrekkige informatievoorziening waardoor de Raad in onvoldoende mate in staat zou zijn geweest strategische keuzes te maken. Wij zijn van mening dat het College over Organisatievernieuwing open en transparant heeft gerapporteerd. Hierdoor is de Raad in de gelegenheid gesteld strategische keuzes te maken. Er zijn op basis daarvan in de afgelopen jaren ook veel strategische discussies in de raad gevoerd over onder andere de kerntaken van de gemeente, de doorlichtingen, de organisatiestrategie, publieksdienstverlening, wijkgericht werken, verzelfstandigingen, de overheidsnv Stadswerken, bedrijfsvoering, de voortgangsrapportages (over diverse aspecten, variërend van de krimp in de organisatie tot ziekteverzuim). Naast schriftelijke rapportages hebben wij ook een gesprek tussen commissieleden en ambtelijke trekkers van verandersporen georganiseerd naar aanleiding van de voortgangsrapportage in het voorjaar. Verder hebben wij een externe visitatiecommissie van deskundigen uitgenodigd een onafhankelijk oordeel te geven over de organisatievernieuwing. Hun rapportage is eveneens integraal beschikbaar gesteld aan de raad.

### TENSLOTTE

De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en de door de Visitatiecommissie benoemde kwetsbaarheden en kansen inspireren ons om de reeds ingezette aanpak voor de volgende fase van organisatievernieuwing te versterken. Ze onderstrepen het belang van een brede beweging van organisatievernieuwing, waar bestuur en ambtelijke top, middenmanagement, medezeggenschap en medewerkers samen aan werken. Al met al bevestigen deze rapporten dat we met Via B op de goede weg zijn. Wij zijn er van overtuigd dat de verschillen in de organisatie over twee jaar voelbaar zijn en meetbaar zullen zijn. Niet omdat we nu op concernniveau nu precies gaan formuleren welk gedrag we willen zien, maar omdat we er "Via B" op sturen: helder richting geven, de kracht van de organisatie benutten, organisatievernieuwing dicht op de huid brengen, goede voorbeelden benutten, mensen de kans geven mee te doen en bijsturen als daar aanleiding toe is. En omdat we daarbij natuurlijk nauwlettend worden gevolgd door de gemeenteraad en de kritische buitenwereld. Daar staan we voor open, want dat is de essentie van onze aanpak.

Burgemeester en wethouders van Utrecht, 14 februari 2013



### 3 NAWOORD REKENKAMER

#### *Inleiding*

Wij danken het college van B&W voor zijn reactie op ons rapport. Het college geeft aan bij het vervolg van de organisatievernieuwing dankbaar gebruik te maken van onze bevindingen. Het college herkent zich in een aantal van onze conclusies. Op een aantal belangrijke onderdelen gaat het college niet mee in de conclusies en aanbevelingen, of blijft het nog onduidelijk wat het college precies wil gaan doen. In tabel 1 laten wij zien op welke onderdelen van onze aanbevelingen het college heeft gereageerd. Daarna gaan wij inhoudelijk in op enkele cruciale punten uit de reactie.

**Tabel 1** Reactie college van B&W op aanbevelingen Rekenkamer

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Aanbeveling 1 Een lange adem nodig  | Het college deelt de constatering dat een lange adem vereist is, maar gaat niet in op de overige elementen van de aanbeveling (lange termijnperspectief; risico's en kansen; nieuwe taken en taakstellingen).   |
| Aanbeveling 2 Sturing op resultaten | Het college gaat in op drie elementen van de aanbeveling: het uitwerken van doelen in beoogde resultaten; de gedragsverandering; informatievoorziening aan de raad.<br>Het college gaat op twee elementen niet in: de terugkoppeling van de aanpak naar de probleemanalyse; de concernsturing door de directieraad. |
| Aanbeveling 3 Risicomanagement      | Het college neemt de aanbeveling van de Rekenkamer over, maar gaat niet in op hoe het de raad gaat betrekken bij risicomanagement op strategisch niveau.  |

#### *Sturing (aanbeveling 2)*

Het college reageert met name op de sturing op de gedragsverandering en geeft aan dat de Rekenkamer te stellig is met de eis dat er precieze gedragsindicatoren nodig zijn om ontwikkelingen en resultaten voldoende meetbaar te maken. Het gaat de Rekenkamer er niet om dat het college gedragsverandering met indicatoren inzichtelijk maakt, maar dat het de prestaties en resultaten van de organisatie meetbaar maakt. Alleen als je het (tussen-) resultaat nader definieert kun je weten of je op koers ligt. Om werkelijk te kunnen sturen moet het college ook weten wat het verhaal achter de cijfers is (analyse).

Wij adviseren de raad om het college te vragen uit te werken op welke wijze zicht wordt verkregen op de mate waarin de gemeentelijke organisatie beter functioneert. Vraag het college alle vijf de risico's voor sturing die de Rekenkamer in haar rapport noemt daarin mee te nemen.



### *Risicomanagement (aanbeveling 3)*

Het college neemt onze aanbeveling over om het risicomanagement te professionaliseren. Op basis van de beschrijving van de voorgenomen acties ontstaat echter het beeld dat het college mogelijk onderschat wat er nodig is voor een kwalitatief goed en gedragen risicomanagement. Risicomanagement breng je niet tot stand in enkele maanden. Risicomanagement vereist heldere resultaatdoelen, leiderschap, risicobewustzijn en betrokkenheid in alle lagen van de organisatie. Dit is een proces dat – net als *Via B* in den brede – vraagt om een lange adem en dat nooit af is.

Wij adviseren de raad om het college te vragen een plan op te stellen over hoe het college het risicomanagement tot een breed en vitaal sturings- en beheersingsinstrumentarium gaat maken.

### *Informatievoorziening aan de raad (aanbeveling 2 en 3)*

Het college deelt onze bevindingen over de informatievoorziening aan de raad deels. Het college geeft enerzijds aan dat het op een andere manier gaat rapporteren over resultaten en risico's. Anderzijds stelt het college dat de raad wél in de gelegenheid is gesteld om strategische keuzes te maken, en dat er in de raad ook veel strategische discussies zijn gevoerd.

De raad heeft volgens ons weliswaar veel informatie gekregen maar wij zien belangrijke verbeterpunten als het gaat om informatievoorziening die is toegesneden op de strategische rol van de raad. Kort gezegd: als de raad informatie krijgt over opties en de kansen en risico's, in plaats van alleen over de gekozen optie door het college, kan de raad beter strategische afwegingen maken.

Wij adviseren de raad om het college te vragen hoe het de strategische rol van de raad beter gaat faciliteren. Daarnaast adviseren wij de raad zijn informatiebehoefte te expliciteren, zodat het college de voortgangsrapportages naar zijn wensen kan inrichten. Wij denken dat de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan *Via B*, goede aanknopingspunten biedt om te rapporteren over resultaten aan de raad: zijn de in 2011 geconstateerde problemen opgelost?

Tot slot attenderen wij de raad erop dat hij in 2010 het college heeft opgedragen om, bij vaststelling van een raadsvoorstel van de Rekenkamer, een plan van aanpak op te stellen. En dit plan binnen zes weken aan de raad voor te leggen (amendement 2010/30).