

De bedrijfsvoering van 4K naar 4D

Onderzoek en advies gericht op het optimaliseren van de bedrijfsvoering gemeente Tiel



De bedrijfsvoering van 4K naar 4D

Onderzoek en advies gericht op het optimaliseren van de bedrijfsvoering gemeente Tiel

Bestuurlijke samenvatting rapport
Gemeente Tiel

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Hierbij bieden we u de bestuurlijke samenvatting van ons rapport aan. Het rapport hebben we opgeleverd aan onze opdrachtgever bij de gemeente Tiel. Het is aan de opdrachtgever om te bepalen wat wordt gedeeld en wat een vertrouwelijke status behoudt. Vanwege de bedrijfseconomische belangen van de gemeente Tiel, hebben we begrepen dat, in tegenstelling tot deze bestuurlijke samenvatting, het overige deel van het rapport vertrouwelijk blijft.

Na een verkorte weergave van de aanleiding, opdracht en aanpak, vatten we de bevindingen samen, waarna we onze conclusies en aanbevelingen weergeven. Deze conclusies en aanbevelingen treft u hieronder aan en niet zoals soms gebruikelijk aan het eind van het rapport.

1. Aanleiding, opdracht en aanpak

De motie van de gemeenteraad met het verzoek aan het college om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om de bedrijfsvoeringstaken, die nu bij de BWB zijn ondergebracht, in eigen beheer te gaan verrichten, is unaniem in de raad aangenomen. Geconcludeerd kan dan ook worden dat er breed draagvlak was voor dit onderzoek.

De 4 D's (Dichtbij, Doelgericht (c.q. doelmatigheid), Daadkrachtig en Dienstbaar) zijn daarbij belangrijke criteria voor de gemeenteraad, maar ook voor het college en de directie van de gemeente Tiel. Vanuit de directie van de gemeente Tiel

heeft BMC de opdracht gekregen dit onderzoek uit te voeren. Het betreft een onderzoek gericht op advisering over de mogelijkheden om zaken anders te gaan organiseren. Het is geen evaluatie van de BWB.



De overeengekomen aanpak zag er als volgt uit:

1. Een oriënterende fase, waarin gesprekken zijn gevoerd met de directie en de raad van Tiel en de directie van de BWB.
2. Het maken van een globale foto met de door de BWB te leveren producten, bijbehorende personele inzet en budgetten en het voeren van gesprekken met de directie en leidinggevenden van de gemeente Tiel, de portefeuillehouder/AB-lid van de gemeente Tiel, een vertegenwoordiging van de gemeenten Culemborg en West Betuwe en het presidium als vertegenwoordiging van de gemeenteraad van Tiel. Vanuit de gemeente Culemborg hebben we gesproken met de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de concerncontroller. Vanuit de gemeente West Betuwe hebben we gesproken met de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de concerncontroller.
3. Nadere uitwerking in een (concept)rapportage met ons advies.

2. Samenvatting bevindingen huidige situatie

Onderhavig rapport betreft geen rapport van een diepgaand onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening vanuit de BWB en/of de mogelijkheid van doorontwikkeling daarvan. Wel was een globaal beeld nodig om advisering over mogelijke varianten mogelijk te maken. In het kader van ons onderzoek hebben we hiertoe dan ook de genoemde gesprekken gevoerd.

Vanuit de gemeente Tiel wil men zelfbewust kiezen voor Tiel. Eerdere pogingen om in de onderlinge relatie te investeren zijn niet succesvol geweest, omdat de gemeenten te veel van elkaar verschillen om daarmee via samenwerking goede resultaten te bereiken. Na tien jaar ontwikkelen is de fase van organisatieontwikkeling in elk van de drie gemeenten meer uit elkaar gaan lopen, waardoor behoeften anders zijn geworden. Harmonisatie, synchronisatie en temporisatie passen niet meer in de huidige vraag naar maatwerk met het oog op kwaliteit van de dienstverlening voor bestuur, organisatie, inwoners en bedrijven. Gesteld is dat de focus nu te veel ligt op het 'instrument' BWB en niet op het doel.

In het rapport 'Kruispunt van keuzes'¹ zijn de ervaringen met de dienstverlening vanuit de BWB op dat moment (september 2022) uitgebreid aan de orde gekomen. Het beeld op dat moment was dat de BWB op het gros van haar takenpakket een goede dienstverlening levert en op een aantal onderdelen de kwaliteit achterbleef. Op het gebied van ICT, informatiebeheer, juridische zaken en de inhuurdesk was er op dat moment tevredenheid. Op een drietal vakgebieden bestond een verschil tussen datgene wat geleverd wordt aan diensten en wat wordt verwacht in de dienstverlening met verschillende oorzaken: Financiën (inclusief interne controle), Personeel en Organisatie (P&O) en Informatiemanagement (IM). Bij POI wisselde het beeld, bij IM werd nog een strategische koers gemist en bij financiën was de dienstverlening niet goed genoeg.

De aanbevelingen uit het rapport zijn overgenomen. Hiertoe is besloten om € 1,1 miljoen te investeren in BWB en bij de besluitvorming over de jaarrekening 2022 nog eens € 0,4 miljoen. Het beeld nu na twee jaar is dat de implementatie van de aanbevelingen onvoldoende heeft plaatsgevonden, het geld naar andere zaken is gegaan en daardoor het beoogde effect niet heeft gehad op het functioneren en de dienstverlening van de BWB. Vanuit Tiel is er de beleving dat er geen vooruitgang op de vier K's zichtbaar is sinds het rapport 'Kruispunt van keuzes' uit 2022.

In de gesprekken hebben we in mindere mate tot geen onvrede bij de gesprekspartners vernomen over de administraties, zoals de financiële administratie, personeels- en salarisadministratie, beheer en archiveren van informatie (de vroegere DIV-functie) en het gegevensbeheer van de basisregistraties. Ook over belastingen, treasury en verzekeringen hebben we weinig tot geen geluiden van onvrede vernomen. Dit wil niet zeggen dat daar geen zaken beter en ontwikkeld kunnen worden, maar hierover is weinig tot niets gezegd in de door ons gevoerde gesprekken.

¹ Opgesteld door Jan-Hein van Beers en Christian Hamers, beiden op dat moment waarnemend directeur van de BWB.

Voor wat betreft informatiebeveiliging en gegevensbescherming is aangegeven dat dit nu geregeld is, waarbij het gezien eventuele risico's de vraag is of deze taken wel terug naar Tiel zouden moeten gaan. Overwogen kan worden om dit op een groter schaalniveau te organiseren om als gemeente niet te kwetsbaar te zijn. Naast informatiebeveiliging en gegevensbescherming behoort ook 'crisis- en calamiteitenondersteuning' tot de 'overkoepelende dienstverlening' vanuit de BWB. Gesprekspartners vonden het veelal onduidelijk wat hier onder valt en wat de gemeenten hiervoor krijgen.

Als er sprake is van goede dienstverlening vanuit de BWB, dan wordt deze vanuit Tiel als erg 'persoonsafhankelijk' ervaren: afhankelijk van wie helpt, niet vanuit uniforme processen. In brede zin is met name vanuit Tiel onvrede over de mate van een dienstverlenende houding vanuit de BWB. Het gaat dan ook om de 'attitude' in de dienstverlening, begrijpen wat er nodig is en wat speelt in de context van de betreffende gemeente. Er wordt daarbij afstandelijkheid en geen 'binding' met de gemeente ervaren; het 'Tiels DNA' wordt gemist.

Aangegeven is ook dat er te weinig beeld is van wat er geleverd moet worden en wat er verwacht mag worden, in die zin is er ook sprake van gebrekkig opdrachtgever-/opdrachtnemerschap, waarbij toetsing van de geleverde dienstverlening onvoldoende heeft plaatsgevonden.

Vanuit Tiel is ook benadrukt dat het niet gaat om de kwaliteit van de medewerkers bij de BWB, maar dat het gaat over keuzes die op managementniveau zijn gemaakt; de aansturing vanuit een visie en sturing op een beoogde houding van dienstverlening. Denk hierbij aan contact via systemen in plaats van persoonlijk contact, standaarddienstverlening in plaats van dienstverlening toegespitst op de situatie en de mate van beschikbaarheid van medewerkers voor de verschillende opdrachtgevers. Gesteld is dat het gaat om aansturing en attitude.

Vanuit Tiel is ook aangegeven dat duidelijk moet zijn dat het niet aan de medewerkers ligt. De gemeente Tiel wil verantwoordelijkheid nemen voor het personeel, waarbij het ook gaat om sturing op het gewenste resultaat en het bereiken van de gewenste kwaliteit.

Waar concreet veel onvrede over is, in ieder geval vanuit Tiel, is de facilitaire dienstverlening. Op dit vlak zijn er veel concrete voorbeelden van dingen die niet goed gaan. Ook is er onvrede over de bureaucratische houding, bijvoorbeeld vanuit ICT en de inhuurdesk. Verder is er vanuit Tiel tevens de wens om ook het contact en contract met de Arbodienst op kortere termijn terug te halen naar Tiel.

Met betrekking tot met name de beleidsmatige en strategische functies, zoals Juridische Zaken, VIC en Informatiebeleid wordt de nabijheid en daarmee het denken vanuit het Tielse perspectief gemist.

Daarbij speelt een rol dat intussen goede ervaringen zijn opgedaan met het terughalen van de adviesfunctie met betrekking tot financiën en personeel. Vanuit Tiel is men nu erg positief over de dienstverlening en uitvoering van taken op deze twee gebieden. Met name is men positief over de ervaren nabijheid (de D van 'dichtbij'), de betrokkenheid en weten wat er speelt in de eigen organisatie en gemeente en ook de stuurbaarheid. Daarbij komt dat het budget dat is teruggehaald voor de gemeente Tiel, ruim voldoende is om de nieuwe formatie hiervoor te kunnen financieren.

Opgemerkt is ook dat er vanuit de gemeente Tiel overigens niet de illusie of de intentie is om te denken alles beter alleen te kunnen. De gemeente wil blijven kijken naar de mogelijkheden voor samenwerking. Daarbij is wel gesteld dat dit dan vanuit het belang gericht op de ambities en doelstellingen vanuit het perspectief van de gemeente Tiel zal zijn; gericht op goede dienstverlening aan de inwoners en ondernemers van Tiel.

Financieel bedrijfseconomisch

De dreiging van een gemeentelijke herindeling of fusie lijkt in tegenstelling tot andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden minder van belang te zijn geweest bij de vorming. Gesteld is dat de derde K van 'kosten' expliciet een belangrijke factor bij de totstandkoming van de samenwerking was. Er is destijds dan ook direct een bezuinigingstaakstelling ingeboekt. In onze ogen was dit mogelijk een te belangrijke factor, die niet heeft bijgedragen aan het succes van de BWB. Bezuinigen staat in onze ogen in schril contrast met de behoefte aan en noodzaak voor ruimte voor ontwikkeling van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Nu met de komst van het zogenoemde 'ravijnjaar' in 2026 zijn juist de kosten wederom een reden voor heroverweging. Alle drie de deelnemende gemeenten kijken dan ook kritisch naar hun begrotingsuitgaven. De begroting van de BWB bedraagt € 22,4 miljoen (begroting 2025). De gemeente Tiel betaalt hiervan per jaar bijna € 8 miljoen voor de dienstverlening op basis van de nieuwe verdeelsleutels.

Personele aspecten

De BWB heeft een personele formatie van 159,15 fte en een bezettingsgraad van 82%, waarbij de vaste bezetting op Advies en VIC zeer laag is. De ziekteverzuimcijfers in het tweede kwartaal van 2024 bij de BWB liggen relatief hoog. Uit het (al wat oudere) medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) van 2020 blijkt dat slechts 12% van de medewerkers BWB als werkgever zou aanbevelen. Daarnaast voelt 24% van de respondenten weinig betrokkenheid met de BWB en zou 52% mogelijk naar een andere werkgever overstappen als zich een vergelijkbare functie elders voordoet. Ondanks deze cijfers gaven medewerkers de organisatie een gemiddelde tevredenheidsscore van 7,0, waarbij hoge cijfers voor veiligheid en arbeidsomstandigheden positief bijdragen. De hypothetische toekomstige formatie voor de gemeente Tiel bedraagt 56,88 fte vanuit de taken die de BWB nu voor Tiel uitvoert. Inhuur, pensionering en mogelijk tijdelijke contracten bieden kansen voor de gemeente Tiel bij uittreding. Dit maakt dat er mogelijk minder 'schade' is bij de BWB door frictiekosten en Tiel bij uittreding vanuit budget haar organisatie kan uitbouwen.

Juridische aspecten

De opzegtermijn van twee jaar begint juridisch pas te lopen nadat er een formeel besluit is genomen, na vaststelling van de uittreedsom door het bestuur van de BWB op basis van een rapport van een onafhankelijke registeraccountant. De totale periode tot daadwerkelijke stopzetting van de dienstverlening kan duren tot 1 januari 2028 of zoveel eerder onderling overeengekomen wordt. Voor wat betreft de uittreedsom is in de gemeenschappelijke regeling opgenomen dat alle partijen zich inspannen om de kosten van uittreding zo laag mogelijk te houden. Dit betekent bijvoorbeeld dat contracten niet langer verlengd worden dan nodig en afgestemd. Genoemde (spel)regels in de gemeenschappelijke regeling gelden ook voor gedeeltelijke uittreding.

Mogelijke varianten

Er zijn op hoofdlijnen drie hoofdvarianten waarover besloten kan worden in relatie tot de BWB, te weten:

1. Volledig uittreden (of opheffen, afhankelijk van wat de andere twee gemeenten willen).
2. Deels uittreden
3. Dienstverlening bij BWB laten, met wellicht herijking van afspraken.

3. Overall conclusie

Onze overall conclusie bestaat uit de volgende elementen:

1. Vanuit Tiel wil men zelfbewust kiezen voor Tiel. Eerdere pogingen om in de onderlinge relatie te investeren zijn niet succesvol geweest, omdat de gemeenten te veel voor wat betreft hun ontwikkelingsfase van elkaar verschillen en de behoeften per gemeente anders zijn geworden.
2. Harmonisatie, synchronisatie en temporisatie passen niet meer in de huidige vraag vanuit Tiel naar maatwerk met het oog op kwaliteit van de dienstverlening voor bestuur, organisatie en inwoners en bedrijven.
3. Binnen Tiel is er een breed gedeelde onvrede over de dienstverlening vanuit de BWB, met name ten aanzien van de facilitaire dienstverlening, ICT en de inhuurdesk.
4. Met betrekking tot met name de beleidsmatige en strategische functies, zoals Juridische Zaken, VIC en Informatiebeleid wordt de nabijheid en daarmee het denken vanuit het Tielse perspectief gemist.
5. Er is in mindere mate tot geen onvrede vernomen over de administraties, zoals de financiële administratie, personeels- en salarisadministratie, beheer en archiveren van informatie en het gegevensbeheer van de basisregistraties.
6. Volledig uittreden heeft de hoogste impact op het beoogde effect: de genoemde 4D's (Dichtbij, Doelgericht/ Doelmatig, Daadkrachtig en Dienstbaar).

7. Volledig uittreden heeft ook een hoge impact op personele, organisatie-, juridische en bedrijfseconomische aspecten.
8. Een goede dienstverlening (op basis van de 4D's) wordt voor de gemeente Tiel uiteindelijk belangrijker gevonden dan bijvoorbeeld de kosten. Vanuit de gemeente Tiel leeft dan ook overwegend de sterke wens om op zo kort mogelijke termijn uit te treden uit de BWB. Volgens de juridische spelregels zal dit 1 januari 2028 worden, of zoveel eerder overeengekomen tussen de vier organisaties.

4. Onze aanbevelingen

Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd is onze indruk dat investeren in de doorontwikkeling van de BWB voor de gemeente Tiel een gepasseerd station is. Op basis van het rapport 'Kruispunt van keuzes' had een dergelijke doorontwikkeling moeten plaatsvinden, maar het beeld is nu, na twee jaar, dat de implementatie van de aanbevelingen onvoldoende heeft plaatsgevonden en het vertrouwen dat dit nog goed gaat komen, is zeer gering.

Dan blijven de keuzen tussen geheel en gedeeltelijk uittreden over. Ons advies is in ieder geval een definitieve keuze te maken: of nu geheel uittreden of een deel van de taken bij de BWB laten. Indien er taken bij de BWB achterblijven, moet ook de intentie zijn om die taken langdurig bij de BWB te laten. Dat om onzekerheid bij medewerkers van de achterblijvende onderdelen te voorkomen en de BWB de kans te bieden te investeren in de dienstverlening met betrekking tot die onderdelen.

We adviseren in ieder geval taken waarover nu veel onvrede is omdat gevoeld wordt dat de nabijheid mist (zoals de facilitaire dienstverlening en VIC) en taken die een duidelijke relatie hebben met beleid en strategie van de gemeente Tiel (zoals juridische zaken en het informatiebeleid) weer door de eigen organisatie van de gemeente Tiel te gaan uitvoeren.

Daarnaast zijn er meer beheersmatige en administratieve taken, zoals personeelsbeheer, financieel beheer, belastingen, treasury en verzekeringen, beheer basisregistraties en ICT-beheer en -helpdesk, die beter via een samenwerkingsverband georganiseerd kunnen worden. Het betreft hier taken waarvan we gezien hebben dat er bij andere gemeenten en samenwerkingsverbanden goede ervaring mee is opgedaan om dit gezamenlijk uit te voeren en die daardoor via schaalvergroting vaak efficiënter georganiseerd kunnen worden. ICT-dienstverlening en inkoop worden ook regelmatig uitbesteed aan de markt. Dat zou ook overwogen kunnen worden.

Mede omdat we op het vlak van de meer beheersmatige en administratieve taken in veel mindere mate tot geen onvrede van de gesprekspartners hebben vernomen over de uitvoering van deze taken door de BWB, kan daarbij overwogen worden deze taken bij de BWB te laten.

Als het uitgangspunt is dat nu een definitieve keuze wordt gemaakt met betrekking tot het al dan niet uittreden van onderdelen uit de BWB, betekent volledige uittreding een grootschalige operatie die veel impact zal hebben op de gemeente Tiel. Dat vraagt veel van de organisatie en zal onherroepelijk effect hebben op de kwaliteit van de uitvoering van de taken. Ook is het belangrijk om focus te blijven houden op de zittende en nieuwe medewerkers. Het is het overwegen waard om de rust te bewaren in de onderdelen die op dit moment naar tevredenheid functioneren en de beschikbare tijd en energie te besteden aan de onderdelen waarvan het van belang is die op een andere wijze (meer nabij) te organiseren.

Opgemerkt moet hierbij worden dat vanuit de gemeente Tiel toch overwegend de sterke wens is om op zo kort mogelijke termijn volledig uit te treden uit de BWB. Ook omdat de verwachting is dat 'deels uittreden' het achterblijvende deel van de BWB geen goed zal doen. "We kunnen beter de pleister er in één keer aftrekken", zo is wel gesteld.

Ons kernadvies luidt als volgt:

1. Ga facilitaire dienstverlening, VIC, juridische zaken en het informatiebeleid weer vanuit Tiel organiseren en uitvoeren.
2. Organiseer meer beheersmatige en administratieve taken, zoals personeelsbeheer, financieel beheer, belastingen, treasury en verzekeringen, beheer basisregistraties en ICT-dienstverlening via een samenwerkingsverband.

De overgang

De drie gemeenten hebben vanaf heden dan drie jaar de tijd om de overgang te organiseren. Dat lijkt in onze ogen voldoende tijd. Hierbij adviseren we om op kortere termijn met de deelnemende gemeenten en de BWB in gesprek te gaan en blijven om samen te onderzoeken of bepaalde taken eerder kunnen overgaan en wellicht ook of bepaalde taken toch in gezamenlijkheid uitgevoerd kunnen worden, wellicht in een andere vorm dan nu via de BWB.

Voor die overgang adviseren we tevens het volgende te organiseren:

1. Het projectmatig organiseren van de overgang, met bijbehorende interne en externe communicatie. Stel een projectstructuur in met werkgroepen voor de ontvlechting. Stel intern vanuit Tiel formatie beschikbaar en benoem tijdelijk projectmanagement/een kwartiermaker voor de overgang. Houd hierbij rekening met extra belasting op het eigen personeel: baken de 'going concern', de ontvlechting en invlechting goed af en organiseer de bijpassende capaciteit.
2. De juridische overgang en financiële afwikkeling. Hierbij adviseren we een advocaat in te huren voor juridische ondersteuning en - als dit niet vanuit Tiel geleverd kan worden - een financieel expert voor financiële ondersteuning/ advies.
3. De toekomstige organisatiestructuur met governance, functiehuis en formatie te ontwerpen en in te regelen vanuit een missie en visie op de interne dienstverlening en met focus op medewerkerstevredenheid.
4. De overgang van personeel en wellicht tevens werving en selectie van nieuw personeel te organiseren. Hiertoe zal er ook een nieuw sociaal statuut /sociaal plan moeten komen en mogelijk omscholing of bijscholing.
5. Tijdelijk personeel inhuren om een soepel verloop van bedrijfsactiviteiten te garanderen.
6. De huisvesting en werkplekken voor het personeel te organiseren en daartoe de ICT en telefonie te organiseren c.q. uit te breiden (mede afhankelijk van wat waar georganiseerd gaat worden: vanuit de organisatie van Tiel of met/via anderen).
7. De overgang van mandaten, contracten, volmachten, machtigingen en goederen te organiseren.
8. De overgang van data en archieven te organiseren. Neem hierbij de privacyregels in relatie tot de AVG in acht bij de overdracht van gegevens van inwoners en personeel.
9. De processen/administratieve organisatie op het gebied van de bedrijfsvoering nader uit te lijnen en in te regelen binnen de eigen organisatie.
10. De monitoring en sturing van de interne dienstverlening opzetten.

Colofon

6 december 2024

Classificatie : Openbaar

Namen adviseurs :

- drs. R.J. (Richard) Journée
- mr. M. (Martine) Bekamp
- T. (Tim) Groenendijk
- M.M. (Mathijs) van der Galiën
- K. (Kick) Fleuren
- J.M. (Annemarije) Russcher MSc
- E. (Eef) Vrijaldenhoven MSc

Projectnummer : PO048057

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl