

Paragraaf 3 Bedrijfsvoe



Inleiding

In het kader van de bedrijfsvoering hebben verschillende onderwerpen in 2023 specifieke aandacht gekregen. Deze worden hieronder toegelicht aan de hand van de volgende thema's:

- Mens en organisatie
- Inkoop en contracten
- Data en Digitalisering: bouwen aan de Digitale Organisatie
- Financieel Beleid
- In control
- Rechtmatigheidsverantwoording

Mens en organisatie

Organisatieontwikkeling

Op het gebied van sturing en structuur is in 2023 een aantal grote en merkbare stappen gezet. De organisatie is gestart met opgaveleiders die inmiddels hun leergang opgavegericht werken hebben afgerond. Er zijn stap voor stap coördinatoren geworven en de managers zijn 'strategisch manager' geworden. Hiermee is het aantal leidinggevenden en het strategisch vermogen in onze organisatie gegroeid. Van 1 leidinggevende op 47 medewerkers naar 1 op 24.

Met dank aan de subsidie van Vitaal Openbaar Bestuur hebben we kunnen investeren in onze strategische doe- en denkracht. Zo'n 80 medewerkers hebben als onderdeel hiervan een cursus politiek-bestuurlijke sensitiviteit gevolgd. We zitten daarnaast ook sterker aan de regionale tafels. Inmiddels hebben is deze inzet structureel geregeld, met als idee 'Werk je voor Wageningen, dan werk je ook voor de regio'.

Afgelopen jaar is er geïnvesteerd in goed werkgeverschap. Er hebben inspiratiebezoeken plaatsgevonden en er is een organisatiedialoog georganiseerd. Ook zijn de eerste voorbereidingen voor het uitzetten van een medewerkers betrokkenheidonderzoek gestart. Dit levert de organisatie verder inzicht in de verbeterbehoeften.

Het ZUS-(vervolg)onderzoek van ICT is afgerond. Er is gekozen voor een ICT-regie- en serviceorganisatie en het uitbesteden van technisch beheer van de infrastructuur en applicaties aan marktpartijen. Er is een kwartiermaker aangesteld voor de transitie naar de toekomstige regie- en serviceorganisatie, begeleiding van de medewerkers, de aanbesteding van de infrastructuur inclusief de uitbesteding van de beheertaken.

Het ZUS-onderzoek naar verregaande samenwerking met de afvalinzamelaar ACV is gestopt omdat hiervan geen meerwaarde kon worden aangetoond. Dit betekent dat het onderhoud van de buitenruimte bij de gemeente zelf blijft. Binnen de gemeentelijke organisatie vraagt dit om een doorontwikkeling van de toekomstbestendigheid.

Na aanbesteding van het personeelsinformatiesysteem en uitbesteding van de salarisverwerking is de samenwerking met de huidige leverancier voortgezet. De digitalisering van diverse personeelsprocessen en diverse optimalisaties zijn doorgevoerd conform planning.

Bij het cluster Documentaire Informatievoorziening (DIV) is in 2023 met name geïnvesteerd in ontwikkeling en opleiding van de nieuwe medewerkers. Er is ook een senior DIV-adviseur geworven met een coördinerende verantwoordelijkheid binnen zijn functie die ook de focus heeft op alle lopende ontwikkelingen in samenwerking met de informatieadviseur.

In 2023 is het Verbeterplan Belastingen opgesteld, vastgesteld en in uitvoering gebracht. Er is een aanbesteding doorlopen voor de aanschaf en implementatie van een nieuw belastingpakket. De nieuwe belastingapplicatie is in de loop van 2023 in fasen geïmplementeerd. Gelijktijdig zijn diverse belastingprocessen onder de loep genomen en geoptimaliseerd waardoor zowel de dienstverlening naar inwoners als de interne afhandeling en samenwerking verbeterd is. Om de bestaande kwetsbaarheid te verminderen en het team op sterkte te brengen is gezocht naar de mogelijkheid om extra capaciteit en deskundigheid te werven. Enerzijds op het gebied van uitvoering WOZ en anderzijds op het gebied van beleid en advies. Bij het laatste hoort het verder brengen van het verbeterplan en het afstemmen en monitoren van de interne processen en samenwerking tussen de vakinhoudelijke afdelingen, financiën en belastingen.

Het project hybride werken heeft gezorgd voor de verdere invoering en doorontwikkeling van hybride werken. Het verbouwen van het stadhuis in februari-april 2024 (zodat er onder andere meer mogelijkheden zijn voor hybride overleg) is voorbereid. Hiervoor is een organisatiebrede inventarisatie gedaan om de behoeften op te halen. Daarnaast is gestart met de implementatie van Microsoft 365.

Naar aanleiding van een geconstateerd gat in rollen en verantwoordelijkheden rondom 'Grondzaken', is er een onderzoeksopdracht voorbereid en opgestart naar de vraag "Hoe kan de organisatie van grondzaken/ vastgoed gerelateerde werkzaamheden binnen de gemeente Wageningen in kwalitatieve en kwantitatieve zin toekomstbestendig worden vormgegeven?". De uitkomsten hiervan worden begin 2024 vastgesteld.

De mens centraal

Op HR gebied is in 2023 naast de reguliere dienstverlening ingezet op (beleids-) ontwikkeling om verdere stappen te zetten naar een Fittes Organisatie. De voortgang van de HR agenda is vier keer in het jaar besproken in- en met het MT en de OR. Daarbij is gebruik gemaakt van ken- en stuurgetallen in de dashboards.

Verzuimvraagstukken zijn organisatiebreed in beeld gekomen. Vroegtijdige signalering en (preventie-) gesprekken zijn de norm geworden. Diverse vitaliteitsworkshops zijn doorlopende het jaar georganiseerd en gegeven door interne- en externe specialisten. In april 2023 is een verzuim- en inzetbaarheidscoach gestart die de rol van interne casemanager vervult. De verzuimbegeleiding is geïntensiveerd en geprofessionaliseerd door onder andere een strakke, kortcyclische-procesmatige aanpak waarbij we de Wet verbetering Poortwachter gedigitaliseerd- en grotendeels geautomatiseerd hebben in AFAS.

Diversiteit, inclusie en gelijkwaardigheid (DIG) zijn echt op de agenda gekomen. Gesprekken met de stad (de stadsgesprekken) en intern met collega's (de collegaberaden) hebben inzichten en verbinding opgeleverd. Het eerste deel van de bestuurlijke opdracht is succesvol afgesloten met een adviesrapport en de benoeming van een adviseur DIG die begin 2024 is gestart. Voor een vernieuwde benadering 'een Wageningse Werkwijze' van de arbeidsmarkt is ons werkgeversmerk versterkt. De inzet van een interne recruiter heeft de inhuur van (dure-) bureaus nagenoeg overbodig gemaakt.

Het Warm Wagening Welkom is inmiddels een begrip geworden. Een dag waar je als nieuwe medewerker graag bij bent. En een dag waar je als collega graag een bijdrage aan levert.

Leren en ontwikkelen heeft in 2023 een vlucht genomen door de lancering van online leerplatform WaagLab. Een mooi middel om onze lerende organisatie mee te vormen. In 2023 zijn leerthema's online gekomen op het gebied van persoonlijk leiderschap, communicatie en vitaliteit & gezondheid.

Inhuur

Voor het verder in control komen van de organisatie (als ook de wendbaarheid) is het van belang om inzicht te hebben in de aard en omvang van de externe inhuur. Daarom is ook in 2023 de externe inhuur transparant gemaakt zoals is geadviseerd in het rapport van de Rekenkamer 'Inhuur van externen' d.d. september 2019. Hieronder is een analyse van de externe inhuur met de benodigde kengetallen in beeld gebracht. Door deze cijfers structureel op te nemen in deze paragraaf wordt de informatievoorziening rondom inhuur verbeterd en zijn jaarlijkse analyses beter mogelijk. In de administratie maken wij de inhuur inzichtelijk met de volgende indeling: Specifieke kennis en kunde, Vacatureruimte, Langdurige ziekte en Overige.

Binnen het programma bedrijfsvoering wordt een voordeel gemeld van € 2.740.000 op de salariskosten en inhuurkosten tezamen. In de onderstaande tabel wordt een nadeel van € 423.000 vermeld. Oorzaak is dat in onderstaande tabel de inhuurbudgetten en de werkelijke inhuurkosten van zowel de bedrijfsvoering als op de producten omvat. Binnen de producten wordt op totaal van het product budget gestuurd, waardoor er wel budget is voor de inhuur, maar dat deze niet als inhuurbudget is begroot, maar onder een budget op een andere kostensoort.

Soort inhuur	Begroting 2023 na wijziging	Rekening 2023	Saldo
Specifieke kennis en kunde	3.867	4.134	-267
Vacatureruimte	2.201	2.542	-341
(Langdurig) Ziekte	1.873	1.718	154

Overig	70	39	31
Totaal	8.010	8.433	-423

Inkoop en contracten

Afgelopen jaar is de naam van team Inkoop gewijzigd naar TIC: Team Inkoop en Contracten. Het belang van contractmanagement komt hierdoor duidelijker naar voren.

Naar aanleiding van de indexatieverzoeken van leveranciers is er met behulp van een adviesbureau een afwegingskader voor indexaties ontwikkeld. Dit helpt ons om aan de voorkant de indexatiemogelijkheden beter op te nemen in de aanbestedingsdocumenten en het helpt de contractmanagers om onderbouwd de gesprekken met opdrachtnemers aan te gaan.

In het inkoopbeleid staan nu nog 3 belangrijke speerpunten genoemd: Circulair Inkopen (CI), Social Return on Investment (SROI) en het betrekken van lokale en regionale ondernemers. Daarnaast is er nieuw thema bijgekomen: Diversiteit, Inclusie en Gelijkwaardigheid (DIG). Met de komst van de nieuwe DIG adviseur willen we hier concreet invulling aan gaan geven. De doelstellingen voor CI, SROI en DIG zijn verwerkt in het Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen.

Onze inkoopadviseurs zijn bij meer dan 100 inkooptrajecten betrokken geweest. We zagen met name een stijging bij de inhuuraanvragen. Deze stijging is een gevolg van standaardisering en professionalisering van het inhuurproces. Er zijn een beslisschema en een specifieke inhuurtemplate opgesteld die bijdrage aan minder administratieve lasten voor collega's en leveranciers. Ondanks dat zijn we nog niet geheel in control op dit vlak. Bij diverse inkooptrajecten is er samenwerking geweest met andere clusters. Bijvoorbeeld bij de aanbestedingen van Drukwerk, Multifunctionele printers (MFP's), herinrichting Stadhuis en Winst uit je Woning (isolatiemaatregelen).

Na een lange en zorgvuldige voorbereiding is de aanbestedingsprocedure gepubliceerd voor de herinrichting en rioolvervanging met de optie aanleg warmtenet met als gewenst maatschappelijk resultaat een aardgasvrije wijk in Wageningen.

Voor het selecteren van partijen voor enkelvoudig- en meervoudig onderhandse uitvragen, maken steeds meer collega's gebruik van de Groslijst. De Groslijst zorgt ervoor dat de selectie van de uit te nodigen partijen objectief en transparant gebeurt. Er staan meer dan 50 dienstverleners en aannemers geregistreerd.

Data en digitalisering: Bouwen aan de Digitale Organisatie

In 2023 is het programma Digitale Organisatie opgestart onder regie van een nieuw opgerichte stuurgroep Digitale Organisatie. Er is vanuit het programma gewerkt aan structurele aandacht voor strategische vraagstukken op het gebied van data, digitalisering, informatieveiligheid, privacy en de toekomstbestendige ICT-organisatie. Voor deze thema's zijn project- en verbeterplannen en roadmaps (door)ontwikkeld met oog voor de samenhang tussen deze thema's. Gezien de ontwikkelingen en het grote aantal wetgevingstrajecten dat op Wageningen afkomt is er ook de verbinding gezocht met landelijke en regionale partners, werkgroepen en samenwerkingsinitiatieven om het wiel niet zelf uit te vinden. Hieronder een kort overzicht wat er op het gebied van de Digitale Organisatie is bereikt in 2023.

Om de strategische waarde van data te vergroten heeft het Datalab in 2023 de verbinding gelegd met de strategische opgaven van de gemeente. De opgaveleiders zijn ondersteund door het Datalab door informatieproducten te ontwikkelen die inzicht en overzicht op de opgaven geven. Voor management en coördinatoren zijn management-dashboards en analyses ontwikkeld. Ook in beleidstrajecten, projecten en voor uitvoerend medewerkers zijn informatieproducten ontwikkeld. Het Datalab helpt zo de organisatie om datagedragen besluiten te kunnen maken, zowel in de sturende, beleidsvormende en uitvoerende processen.

De overstap naar moderne cloudapplicaties is in volle gang. De volgende kernapplicaties zijn vervangen of de eerste stappen zijn gezet om te komen tot de vervanging:

- Applicatie voor belastingen en lokale heffingen;
- Applicatie voor het uitvoeren van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen;
- Marktverkenningen voor applicaties voor Burgerzaken, Klantgeleiding en een koppelpatform.

Voor verschillende processen is de digitale ondersteuning geïnnoveerd waaronder voor het verhuur van de marktkramen, de handavingsprocessen van de BOA's, verhuur van sportaccommodaties, werving en selectie, en het bewaken van de huisstijl. In 2023 zijn stappen gezet om het digitaal samen werken met Microsoft 365 te realiseren: Zo is er beleid opgesteld, externe expertise ingewonnen om de organisatie te helpen met de nieuwe manier van werken, en er zijn technische voorbereidingen getroffen voor de invoering in de organisatie.

Afgelopen jaar zijn verdere stappen genomen om het niveau van informatieveiligheid te verhogen en te voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens (WPG). De organisatie gaat hiervoor door met het implementeren van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Zo zijn er afspraken gemaakt over het uitvoeren van een plan-do-check-act-cyclus voor informatieveiligheid en privacy. Ook zijn er afspraken gemaakt hoe er gehandeld moet worden bij een incident. Daarnaast zijn diverse activiteiten uitgevoerd om het bewustzijn rondom informatieveiligheid en privacy bij medewerkers te vergroten. Tot slot zijn de jaarlijkse verantwoordingsactiviteiten in het kader van de Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA) en WPG uitgevoerd.

Financieel beleid

In 2023 is het financieel beleid op de volgende onderdelen aangepast:

- De budgethoudersregeling is herzien. De regeling bepaalt de kaders voor het mandaat van de budgethouders en zorgt er voor dat met ingang van 2024 de budgetverantwoordelijkheid lager in de organisatie wordt gelegd. Ter voorbereiding daarop zijn in 2023 de nieuwe budgethouders bepaald en de financiële systemen hierop voorbereid. Ook zijn voorbereidingen getroffen om met een verplichtingenadministratie te gaan werken zodat er meer en beter zicht is op aangegane verplichtingen.
- Met het oog op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording met ingang van de jaarrekening 2023 is:
 - de Financiële Verordening aangepast. Aan deze verordening is een Hoofdstuk 5 Rechtmatigheidsverantwoording toegevoegd. Dit hoofdstuk omvat o.a. belangrijke definities, regels over de verantwoordings- en rapportagegrens en regels voor het op te stellen controleprotocol;
 - het Controleprotocol 2023 opgesteld, conform de hierboven genoemde regels. De interne controle over de rechtmatigheid is uitgevoerd met inachtneming van dit controleprotocol;
 - De Controleverordening aangepast. In deze verordening wordt de controle-opdracht aan de accountant geregeld. De scope van deze opdracht is veranderd: vanaf de jaarrekening 2023 richt de accountantscontrole zich alleen op de getrouwheid en niet meer de rechtmatigheid. Ook is een proces geregeld voor de accountant voor het geval dat tijdens zijn controle het beeld ontstaat dat de rechtmatigheidsverantwoording niet getrouw is.

In control

Evenals in voorgaande jaren was er 2023 veel bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor 'in control zijn'. Door de inzet van een mix van beheersings- en controlemechanismen op het vlak van organisatie, processen, sturing en houding/gedrag zijn resultaten behaald die bijdroegen aan het meer in control komen, zowel op het vlak van financiële control (Planning & Control) als op het vlak van control in brede zin. We noemen onder andere het volgende.

- In 2023 is voor het eerst de P&C-cyclus 'nieuwe stijl' doorlopen. Dat wil zeggen dat de raad begin 2023 Algemene Beschouwingen heeft gehouden. De beleidsinhoudelijke uitkomsten daarvan heeft het college verwerkt in de Kadernota 2023 die vervolgens in het voorjaar 2023 door de raad is vastgesteld als uitgangspunt voor de Programmabegroting 2024 en Meerjarenraming 2025-2027. Deze begroting is in najaar 2023 door de raad vastgesteld.
- Naast de bovengenoemde kadernota en begroting zijn ook de jaarrekening over het voorgaand jaar en twee bestuursrapportages over het lopende jaar tijdig opgeleverd en vastgesteld.

- De bevindingen en aanbevelingen in de management- en boardletter van de accountant zijn door het management en het college beoordeeld en van een reactie voorzien die ook met de accountant en de raad is gedeeld. Waar dit op grond van de beoordeling nodig werd geacht zijn verbetermaatregelen getroffen.
- Met ingang van de jaarrekening 2023 moet het college van B en W een collegeverklaring afgeven over de rechtmatigheid. Om dat mogelijk te maken is in de loop van 2023 de rechtmatigheidsverantwoording voorbereid. Deze voorbereiding omvatte onder andere het aanpassen van de Financiële Verordening, het opstellen van een controleprotocol en het opstellen van nieuwe resp. aanpassen van bestaande werkinstructies. Vervolgens zijn aan de hand van deze kaders de interne controles uitgevoerd. Op basis daarvan zijn de rechtmatigheidsverantwoording en de collegeverklaring opgesteld die elders in deze jaarrekening zijn opgenomen.
- Er is een nieuw strategisch sturingsinstrument geïntroduceerd: de Maatschappelijke Investerings Agenda (MIA). De MIA beoogt een lange termijn doorkijk te geven in de verwachte grote investeringen die voortvloeien uit de maatschappelijke opgaven waarvoor we ons als gemeente gesteld zien, en in de meerjarige financiële effecten daarvan.
- De dashboards voor financiële en personele managementinformatie zijn doorontwikkeld. Met deze informatie wordt het management beter in staat gesteld om te sturen op financiële en personele aangelegenheden.

Rechtmatigheidsverantwoording

In deze subparagraaf wordt het onderwerp rechtmatigheid behandeld, en wordt een toelichting gegeven op de Rechtmatigheidsverantwoording van het College van Burgemeester en Wethouders (hierna verder: RMV). De RMV zelf is opgenomen in de Jaarrekening van deze Jaarstukken 2023.

Achtergrond

Met ingang van de Jaarstukken 2023 moet het College van Burgemeester en Wethouders een RMV opstellen en in de paragraaf Bedrijfsvoering ingaan op het onderwerp rechtmatigheid. Nadat de landelijke wetgever deze verplichting enkele achtereenvolgende jaren heeft uitgesteld omdat er nog veel onduidelijkheden waren over de te hanteren regels, kaders en richtlijnen, moet helaas worden vastgesteld dat dit ook op het moment van opstellen van de RMV over 2023 nog steeds het geval was. Zowel de gemeenten die de RMV moeten opstellen als de externe accountants die een oordeel moeten geven over de getrouwheid ervan hebben hier last van.

Het college heeft, in afstemming met de accountant, getracht om bij het opstellen van de RMV de regels, kaders en richtlijnen zo goed mogelijk te interpreteren en toe te passen met de kennis en inzichten van dat moment.

Ondertussen liep echter op landelijk niveau de discussie daarover door. Het voelt enigszins als het moeten spelen van een voetbalwedstrijd waarbij de spelregels nog tijdens de wedstrijd in beweging zijn. Dat is zowel voor de spelers (college) als voor de scheidsrechter (accountant) lastig.

Tegen die achtergrond moet deze eerste RMV bij de Jaarstukken 2023 dan ook nadrukkelijk gezien worden als een eerste stap in een doorontwikkeling die de komende jaren niet alleen op gemeentelijk maar zeker ook op landelijk niveau nog moet plaatsvinden.

Bevinding RMV

De rechtmatigheid wordt getoetst aan een drietal criteria:

- **Het begrotingscriterium;**
- Het voorwaardencriterium;
- Het misbruik- en oneigenlijk gebruik -criterium.

Voor de eerste twee genoemde criteria is de voor 2023 geldende verantwoordingsgrens overschreden. Het college is dan ook van mening dat de verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties niet rechtmatig tot stand zijn gekomen.

De bevindingen bij de rechtmatigheidscriteria worden hierna toegelicht.

Toelichting bevindingen begrotingscriterium

Het begrotingscriterium gaat over de vraag: zijn alle gerealiseerde baten en lasten in overeenstemming met de door de raad vastgestelde programmabegroting inclusief alle

goedgekeurde begrotingswijzigingen?

Hierbij geldt als uitgangspunt dat:

- Alle overschrijdingen van lasten en onderschrijdingen van baten (m.a.w. negatieve financiële effecten ten opzichte van de vastgestelde begroting onrechtmatig zijn;
- Alle onderschrijdingen van lasten en overschrijdingen van baten (m.a.w. positieve financiële effecten) ten opzichte van de begroting onrechtmatig zijn wanneer deze niet tijdig zijn gemeld bij de raad.

De over- en onderschrijdingen van lasten en baten worden per programma toegelicht in het hoofdstuk 'Toelichting op het overzicht van baten en lasten' van de Jaarrekening.

Het belangrijkste instrument om over- en onderschrijdingen van lasten en baten tijdig bij de raad te melden, deze door de raad te laten autoriseren, en daarmee begrotingsonrechtmatigheid te voorkomen, is de bestuursrapportage. En dan met name de Bestuursrapportage Najaar. Deze moet een zo goed mogelijke prognose vormen van de verwachte eindstanden van lasten en baten. Het college stelt zich als doel om de kwaliteit van de Bestuursrapportage Najaar op dit punt te verbeteren. Daarvoor is een doorontwikkeling van de kennis en ervaring van de budgethouders in de ambtelijke organisatie nodig om hen in staat te stellen betere prognoses te maken voor de verwachte eindstand van de budgetten. Om deze doorontwikkeling te bereiken wordt voor de budgethouders aanvullende training en begeleiding georganiseerd.

Overigens is ook met een goede prognose in de Bestuursrapportage Najaar niet volledig te voorkomen dat er tussen het moment van op- en vaststellen van de Bestuursrapportage Najaar en de jaarafsluiting nog over- en onderschrijdingen van lasten en baten optreden die tot een begrotingsonrechtmatigheid kunnen leiden.

Toelichting bevindingen voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium gaat over de vraag: zijn de financiële handelingen verricht volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving?

Er zijn een aantal inkopen ten onrechte niet Europees aanbesteed. Deze inkopen hebben vooral betrekking op langlopende inhuur van menskracht of specifieke kennis.

In de ambtelijke organisatie wordt nog meer aandacht besteed aan bewustwording van het belang van de naleving van inkoop- en aanbestedingsregels, en van het volgen van de juiste procedures. Ook het is interne toezicht op de naleving ervan geïntensiveerd.

Toelichting misbruik- en oneigenlijk gebruik -criterium

Het misbruik- en oneigenlijk gebruik (M&O) -criterium gaat over de vraag: is er sprake van opzettelijk onjuiste of onvolledige informatieverstrekking om een financieel voordeel te behalen (misbruik) of van toekenning van financieel voordeel volgens de letter maar tegen de bedoeling van de geldende wet- en regelgeving (oneigenlijk gebruik)?

M&O ziet op veel verschillende beleidsterreinen. Er is wel op deeltherreinen, maar nog geen overkoepelend M&O-beleid opgesteld. Voor zover getoetst kon worden aan M&O-beleid op deeltherreinen, zijn er geen bevindingen gedaan die de verantwoordingsgrens overschrijden. Het college stelt zich als doel om een overkoepelend M&O-beleid te formuleren dat als toetsingskader kan dienen voor de rechtmatigheidsverantwoording.