



1. Inleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft het gebruik om enige jaren na publicatie van een onderzoek na te gaan wat er met de door de raad overgenomen aanbevelingen van de RKC is gebeurd. Dit doet ze in een 'vervolgonderzoek'. De RKC heeft een vervolgonderzoek gedaan naar het onderzoek 'Inzicht in overhead' uit 2013. Het betrof een onderzoek naar de omvang van de gemeentelijke overhead en de manier waarop en mate waarin de gemeente stuurt op overhead. Dit onderzoek heeft tot een aantal aanbevelingen geleid, die de gemeenteraad in de [raadsvergadering van 5 september 2013](#) unaniem heeft aangenomen.

In deze rekenkamernotitie toetsen we in hoeverre het college uitvoering heeft gegeven aan zijn toezeggingen naar aanleiding van het RKC-onderzoek en aan de aanbevelingen van het RKC-onderzoek. De bevindingen van deze rekenkamernotitie zijn voor wederhoor op de feiten aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. De conclusies komen voor rekening van de RKC. Omdat deze notitie nieuwe aanbevelingen bevat, is deze ook voor bestuurlijk wederhoor aan het college voorgelegd.

Leeswijzer

We gaan in deze notitie in op het al dan niet uitvoeren van de aanbevelingen en op de wijze waarop besluitvorming over de aanbevelingen heeft plaatsgevonden. In paragraaf 2 beschrijven we de samenvatting en conclusies van het vervolgonderzoek. Paragraaf 3 geeft de toetsing van de aanbevelingen weer. Paragraaf 4 ten slotte bevat de aanbevelingen die de RKC doet aan de raad op basis van dit vervolgonderzoek. Voor een beschrijving van de vraagstelling, resultaten, conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke toezeggingen van [het oorspronkelijke onderzoek uit 2013](#) verwijzen we naar de website van de RKC.

De bestuurlijke reactie van het college is achter deze notitie gevoegd.

2. Samenvatting en conclusies

De raad heeft in 2013 de RKC verzocht een onderzoek naar Overhead in te stellen. De wens van de raad was beter inzicht te krijgen in de gemeentelijke overhead zodat hij op onderbouwde wijze kan besluiten over eventuele maatregelen die raken aan de overhead. Op basis van dit vervolgonderzoek concludeert de RKC dat de raad anno 2017 dit inzicht niet voldoende heeft.

Opvolging aanbevelingen

Een aanbeveling die deels is opgevolgd, betreft het inzichtelijk maken van de omvang van de overhead voor de raad. De overheadkosten zijn uit de programma's gehaald en integraal inzichtelijk gemaakt in een apart programma vanaf de programmabegroting 2017-2020 en de jaarrekening 2017. Dit is sinds dit jaar een eis in het BBV. In eerdere programmabegrotingen was een paragraaf bedrijfsvoering opgenomen. De informatie in het programma overhead heeft volgens de RKC meer duiding en analyse nodig opdat raadsleden zich een oordeel kunnen vormen over de overhead en hun kaderstellende en controlerende taak kunnen uitoefenen. De

centrale vraag bij de duiding van de cijfers is hoe de (meerjarige) ontwikkeling verklaard kan worden.

De RKC heeft het onderzoek *Inzicht in overhead* in 2013 verricht na een schriftelijk verzoek van de raad. Gezien de behoefte aan een brede inventarisatie was het voor de RKC niet mogelijk dit onderwerp met voldoende diepgang te onderzoeken. Met het college is afgesproken dat de onderzoeken sequentieel of opeenvolgend zouden plaatsvinden. Om die reden heeft de RKC verwonderpunten geformuleerd, die verdiepend onderzoek behoeven. Het college heeft destijds toegezegd deze verwonderpunten verder op te pakken en een integrale visie op bedrijfsvoering te ontwikkelen waarin de verwonderpunten integraal (dus in combinatie met andere taakvelden) worden meegenomen. Er is in 2014/2015 inderdaad een integrale visie op bedrijfsvoering opgesteld. Deze is echter niet bestuurlijk vastgesteld en heeft niet gediend als basis voor de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over overhead. Dit is volgens de RKC een gemiste kans om de raad te betrekken bij het onderwerp 'overhead' en hem beter in staat te stellen om zijn taken uit te voeren.

Tenslotte is er inmiddels informatie beschikbaar over referentiegemeenten via 'Vensters op bedrijfsvoering'. Deze wordt echter niet gedeeld met de gemeenteraad. In de programmabegroting staat het volgende over benchmarken: *'Voor wat betreft de overhead is de vergelijkbaarheid met andere gemeenten het uitgangspunt geweest. Deze vergelijkbaarheid blijft een moeilijk punt. Plattelandsgemeenten vergelijken met de meer stedelijke gemeenten of het vergelijken van de zogenaamde regiegemeenten met de gemeenten die veel in eigen beheer uitvoeren geven grote verschillen. Er zijn veel onderdelen waar gemeenten onderling fundamenteel verschillen.'* De RKC vindt ook dat de ene gemeente niet zondermeer met de andere vergeleken kan worden, maar acht het wel mogelijk om te kijken welke verschillen bestaan tussen Haarlemmermeer en gemeenten die redelijk vergelijkbaar zijn. Bijvoorbeeld om landelijke trends te signaleren en na te gaan welke verklaring (of niet) gegeven kan worden bij het aantreffen van verschillen, zonder direct op zoek te zijn naar een allesomvattend oordeel. Deze verschillen kunnen gegronde redenen hebben. Het kan evenwel ook een indicatie voor ondoelmatigheid zijn, indien er geen plausibele verklaring voor het verschil gegeven kan worden.

Besluitvorming over aanbevelingen

Het college heeft de aanbevelingen van de RKC destijds slechts ten dele overgenomen in zijn bestuurlijke reactie. De raad heeft, na van deze reactie kennis te hebben genomen, daarentegen alle aanbevelingen van de RKC unaniem overgenomen en het college opgedragen hieraan invulling te geven. De raad heeft het college geen vragen gesteld over het niet overnemen van sommige aanbevelingen, die vervolgens door het college feitelijk niet zijn uitgevoerd. Het college heeft na het vaststellen van de aanbevelingen niet meer richting de raad gereageerd. Ook heeft de raad, terwijl hij kon constateren dat hieraan geen gehoor werd gegeven, het college niet op de opgelegde aanbevelingen gewezen. De RKC ziet dit als een gemiste kans van zowel raad als college. De RKC is van mening dat een debat tussen raad en college over waar de twijfels van de RKC aanbevelingen liggen en hoe deze weggenomen kunnen worden zinvol zou zijn geweest. De crux zit volgens de RKC in het voeren van een discussie tussen raad en college over de rol van de raad ten aanzien van de overhead. De volgende tekst uit 2013 is nog steeds actueel en brengt de RKC graag nogmaals onder de aandacht:

'Ten aanzien van de sturingsvragen concludeert de RKC dat nog niet voldoende duidelijk is hoe de rolverdeling tussen Raad en College moet worden vormgegeven. Aan de ene kant is er iets voor te zeggen om omvang en invulling van de overhead te zien als een organisatorische en op uitvoering gerichte kwestie, die tot de bevoegdheden behoort van het dagelijks bestuur van de gemeente.'

Aan de andere kant heeft de Raad een kaderstellende en toetsende rol ten aanzien van de doelmatigheid waarmee de gemeente is georganiseerd. Vanuit deze invalshoek is er aanleiding om als Raad de ontwikkeling en omvang van de overhead goed te monitoren.

Het onderzoek van Ernst & Young beschrijft een aantal manieren waarop de onderlinge rolverdeling van Raad en College ten aanzien van de overhead kan worden ingericht. De RKC acht het van groot belang dat de Raad nader discussieert over de rol die hij wenst te vervullen bij de sturing op en controle van de overhead en dat Raad en College hierover tot een gedragen opvatting komen die in de praktijk werkbaar is.'

3. Toetsing per aanbeveling

De RKC komt tot deze conclusies op basis van een toetsing per aanbeveling. In het onderstaande schema staat het resultaat van die toetsing.

Aanbeveling	Opvolging door gemeente
(1) Verzoek het college verdiepend onderzoek te (laten) doen naar de verwonderpunten en de Raad over de resultaten te informeren. De verwonderpunten zijn: • De formatie voor I&A, en in het bijzonder voor ICT-projectmanagement, en de kosten voor I&A zijn relatief hoog. In het licht van 'Focus: Klant!' is dat destijds bewust gecreëerd, maar de vraag is of dat in de huidige situatie nog steeds wenselijk is. • De noodzaak en toegevoegde waarde van de decentrale bedrijfsbureaus wordt vooralsnog onvoldoende duidelijk. Dit geldt in het bijzonder binnen het fysieke domein waar relatief grote bedrijfsbureaus zitten, terwijl dat niet noodzakelijk lijkt nu de gemeente zich binnen het fysieke domein relatief meer richt op beheren dan op ontwikkelen. • De omvang van de formatie voor facilitaire taken is binnen Haarlemmermeer relatief hoog. Dit geldt met name voor de formatie voor gebouwenbeheer en voor de formatie en inhuur voor Archief/DIV/Bibliotheek. • De omvang van de formatie voor bestuursadviseurs is voor Haarlemmermeer opvallend hoog. Dit is kennelijk een bewuste keuze, maar	Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Het college heeft geen verdiepend onderzoek gedaan naar de verwonderpunten. In het kader van de taakstelling voor bedrijfsvoering is men ambtelijk op zoek gegaan naar afwijkingen ten opzichte van andere gemeenten. De verwonderpunten die de RKC destijds aanwees, horen daarbij. De ambtelijke organisatie geeft aan dat alle verwonderpunten nog actueel zijn: de omvang van de formatie voor bestuursadviseurs, de formatie ICT, de decentrale bedrijfsbureaus, de formatie facilitaire taken is nog actueel evenals de gemiddelde loonkosten. Op ambtelijk niveau is een visie gevormd, maar op bestuurlijk niveau heeft hierover geen besluitvorming plaatsgevonden.

desalniettemin is het verschil met andere gemeenten groot. • De gemiddelde loonkosten per fte zijn in Haarlemmermeer voor alle taakgebieden hoger dan in de andere gemeenten. Het verschil is het grootst in de taakgebieden I&A en Ondersteuning Bestuur. (2) Verzoek het College om in de programmabegroting en de jaarstukken de omvang van de overhead (in kosten en formatie) inzichtelijk te maken. (3) Verbind aan dit verzoek de vraag om als Raad periodiek, bijvoorbeeld eens in de twee jaar, geïnformeerd te worden over de ontwikkeling van de overhead in het perspectief van referentiegemeenten. (4) Verbind aan dit verzoek tevens de vraag om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de verschillende tot de overhead te rekenen taakvelden en de ambities van het College. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een intern klanttevredenheidsonderzoek waarin interne afnemers de kwaliteit van de door overheadtaakvelden geleverde producten en diensten beoordelen. Of door op basis van objectieve kwaliteitscriteria te toetsen in welke mate de overhead voor de gemeente belangrijke maatschappelijke processen ondersteunt.	Aan deze aanbeveling is deels voldaan. Vanaf de programmabegroting 2017-2020 worden kosten en formatie van de overhead in een afzonderlijk programma gerapporteerd. Sinds dit jaar is dit een eis in het BBV. In eerdere programmabegrotingen was een paragraaf bedrijfsvoering opgenomen. De ambtelijke organisatie heeft vanaf 2014 geprobeerd die wat uitgebreider te maken. Door de eisen van het BBV worden overheadkosten uit de programma's gehaald en integraal inzichtelijk gemaakt. De RKC vindt wel dat meer duiding en analyse nodig is zodat raadsleden zich een oordeel kunnen vormen over de overhead. Aan deze aanbeveling is niet voldaan. De informatie voor de vergelijking met referentiegemeenten is beschikbaar via 'Vensters voor bedrijfsvoering', maar hierover wordt niet gerapporteerd aan de raad noch is deze informatie voor een raadslid beschikbaar. De ambtelijke organisatie wil Vensters voor bedrijfsvoering vanaf nu jaarlijks actualiseren. Het is nog onduidelijk of deze informatie ook met de gemeenteraad zal worden gedeeld. Aan deze aanbeveling is deels voldaan. In 2014 is geëxperimenteerd met intern klanttevredenheidsonderzoek. Daar kwamen geen bruikbare bevindingen uit. Met name de relatie tussen kwaliteit en de kosten bleek niet te leggen. Hierover is niet naar de raad gecommuniceerd.
---	---

<i>Aanbevelingen gericht aan het College</i> (5) Informeer de Raad actief en op inzichtelijke wijze over omvang en ontwikkeling van de overhead en doe dit in ieder geval in de programmabegroting en de jaarstukken. Betrek hierbij de onder (2) en (3) aangegeven aspecten. (6) Formuleer meer expliciet beleidsdoelen ten aanzien van de gemeentelijke overhead, zowel kwantitatief als kwalitatief, zodanig dat deze voor de Raad inzichtelijk en toetsbaar zijn.	Hieraan is deels voldaan met ingang van de laatste programmabegroting (2017-2020), voor wat betreft de omvang en ontwikkeling van de overhead. Hiermee voldoet de gemeente aan de eis uit het nieuwe BBV dat overhead een eigen programma in de Programmabegroting heeft. De vergelijking met referentiegemeenten ontbreekt. Het college stelt in zijn eerdere bestuurlijke reactie op <i>Inzicht in overhead</i> dat de op te stellen visie integrale bedrijfsvoering de basis zal zijn waarop de raad geïnformeerd wordt over overhead in de reguliere planning en control cyclus. De RKC constateert dat deze toezegging niet is nagekomen (zie ook onder 6). Aan deze aanbeveling is deels voldaan. Het college heeft in de bestuurlijke reactie op het RKC onderzoek toegezegd dat hij 'de bevindingen van het integrale visietraject met de raad zal delen. Onderdeel daarvan zijn de definitie en beleidsdoelen overhead'. Er is ambtelijk inderdaad in 2014/2015 een visie ontwikkeld (wel voldaan). Deze is niet bestuurlijk vastgesteld noch aan de raad gecommuniceerd (niet voldaan).
--	---

4. Aanbevelingen

De RKC doet op basis van dit vervolgonderzoek de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Vraag het college alsnog de visie op overhead vast te stellen, naar de raad te sturen en een informatieve bijeenkomst te organiseren voor het duiden van de informatie.
2. Onderzoek vervolgens samen met het college op welke aspecten van overhead de raad wil sturen en stel deze kaders formeel vast (in aanvulling op cq. in samenhang met de inmiddels verplichte informatievoorziening op basis van de nieuwe BBV).
3. Vraag het college om de (meerjarige) cijfers in het programma Overhead met ingang van de nieuwe programmabegroting toe te lichten, opdat de raad in staat wordt gesteld zich een oordeel te vormen over de totale omvang van de overhead, alsmede in de overhead per taakgebied¹.

¹ Een voorbeeld van een verbetering waarmee de raad gediend zou zijn, is de gegevens op p.182 vanaf de volgende programmabegroting meerjarig te presenteren en de fte's in % van het totaal en een tabel met de ontwikkeling van de overhead door de jaren heen (in fte en %) te laten zien.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Gemeente Haarlemmermeer : visie bedrijfsvoering 2014-2018 (intern document)
- Programmabegroting 2017-2020
- Rapportage overhead kwaliteitsscan (Berenschot, maart 2013) (intern document)
- Rapportage Vensters voor bedrijfsvoering 2016 (intern document)



Aan de voorzitter van de Rekenkamercommissie
van de gemeente Haarlemmermeer
Mevrouw M.J.H.A. Deckers
cc. mevrouw M.L. Rosdorff
Postbus 250
2130 AB Hoofddorp

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp
Bezoekadres:
Raadhuisplein 1
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
Telefax 023 563 95 50

Cluster	Financiën en Administratie
Contactpersoon	de heer J. Graafland, mevrouw S. Keijzer
Telefoon	0900 1852
Uw brief	
Ons kenmerk	X2017.45618
Bijlage(n)	Geen
Onderwerp	Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Overhead

Hoofddorp

17 MEI 2017

Geachte mevrouw Deckers,

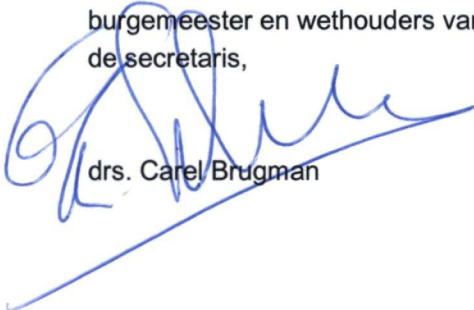
Op 22 maart 2017 ontvingen wij uw nota "Resultaten vervolgonderzoek Overhead". Met interesse hebben wij hiervan kennis genomen. Sinds 2014 is in de programmabegroting steeds uitgebreider gerapporteerd over de overhead in de paragraaf bedrijfsvoering om op deze wijze de raad beter te informeren over de overhead. Vanaf de programmabegroting 2017-2020 worden kosten en formatie van de overhead in een afzonderlijk overzicht in het programmaplan gerapporteerd, te weten het Overzicht overhead. Hiermee heeft de raad een steeds beter beeld van de overhead.

Ambtelijk is een aantal jaren geleden een visie op de bedrijfsvoering geformuleerd, met als uitgangspunt om zorg te dragen voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering, waarbij de integrale ondersteuning aan de uitvoerende clusters geborgd is. Destijds leek deze visie op de bedrijfsvoering het juiste vehikel om het gesprek over overhead met de raad aan te gaan. Ondertussen zijn de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) stelt aan de programmabegroting en jaarstukken veranderd. De BBV stelt nu verplicht om in het 'Overzicht overhead' kwantitatieve informatie over de overhead op te nemen. Wij achten het daarmee passender de Planning & Control producten als uitgangspunt te nemen voor het gesprek dat wij met de raad willen voeren over overhead. De visie op de bedrijfsvoering blijft vooral richtinggevend voor de ambtelijke organisatie.

Met de Planning & Control cyclus als uitgangspunt voor het gesprek over de overhead, kunnen wij vervolgens met de raad nader beschouwen welke indicatoren verder toegevoegd moeten worden om te komen tot een zinvol gesprek over de overhead. Daarbij nemen wij uiteraard graag aanbeveling 3 over, waarin de suggestie wordt gedaan om de cijfers meerjarig op te nemen. We merken op dat het vooralsnog helaas niet mogelijk is om in de cijfers verder terug te gaan dan 2017, aangezien als gevolg van de nieuwe BBV-richtlijnen de oude cijfers onvergelijkbaar zijn met de nieuwe cijfers, en herrekenen van de jaren van vóór 2017 praktisch ondoenlijk is. Ook ramingen kennen momenteel geen toegevoegde waarde, aangezien er geen wijzigingen in formatie voorzien zijn en daarmee de cijfers niet of slechts marginaal zullen wijzigen. In het overzicht zal per jaar, met ingang van 2017, het percentage overhead worden gevuld. Pas met ingang van 2021 bestaat een beeld over de afgelopen vijf jaar. Dit meerjarige overzicht zal dus in de komende jaren verder betekenis krijgen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
de secretaris,



drs. Carel Brugman



drs. Theo Weterings