



Overhead

Inzicht in overhead, uitzicht op doelmatigheid en sturing

Inhoudsopgave

I	Nota van de Rekenkamercommissie	5
	1. Inleiding	7
	2. Aanleiding voor het onderzoek	7
	3. Toelichting op de onderzoeksvragen en ‘twee-fasen-aanpak’	8
	4. Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheidsvragen	9
	5. Bevindingen ten aanzien van de sturingsvragen	14
	6. Slotbeschouwing en aanbevelingen	15
II	Bestuurlijke reactie van het College	17
III	Nawoord van de Rekenkamercommissie	23
IV	Appendix: feitenrapport van Ernst & Young	27

I Nota van de Rekenkamercommissie

1. Inleiding

Gelet op de financiële uitdaging waarvoor gemeenten zich momenteel geplaatst zien, is het niet verbazingwekkend dat in veel gemeenten kritisch wordt gekeken naar de overhead. Hoewel er uiteenlopende definities zijn van overhead, wordt overhead in de dagelijkse praktijk vaak opgevat als iets dat er weliswaar moet zijn, maar dat zo beperkt mogelijk moet blijven. Een aan overhead bestede euro komt niet terecht bij de burger. Anderzijds kan geen enkele organisatie zonder overhead. Het is dus zaak om als gemeente een zorgvuldige afweging te maken tussen enerzijds de wens om overhead niet onnodig te laten oplopen en anderzijds de noodzaak om de tot overhead behorende functies wel goed georganiseerd te hebben.

2. Aanleiding voor het onderzoek

Bij brief van 26 september 2012 heeft de Raad van Haarlemmermeer een formeel onderzoek verzoek ingediend bij de rekenkamercommissie (RKC). In de raadsvergadering van 21 juli 2012 heeft de Raad geconstateerd dat er behoefte is aan een onderzoek naar de overhead van de gemeente Haarlemmermeer. In deze vergadering werden onder meer de volgende opmerkingen gemaakt, ter illustratie van de wenselijkheid van nader onderzoek naar de overhead:

- ‘Het College spreekt ook een aantal keren over overheadkosten. Nou zit ik al tien jaar in de gemeenteraad (...) maar in die tien jaar is het mij nog nooit gelukt om te begrijpen hoe onze eigen Haarlemmermeerse overheadsystematiek werkt.’
- ‘Ik snap het gewoon werkelijk niet, en volgens mij ben ik niet de enige die het niet snapt en soms heb ik wel eens een klein beetje het idee dat het College ook niet helemaal snapt hoe het werkt.’
- ‘Alles wat ons inzicht kan geven in de manier waarop wij met onze kosten, en dus ook met het belastinggeld van onze inwoners omgaan, vinden wij een goed idee.’
- ‘Toekomstgericht besturen is ook optimaal je geld inzetten, niet in overbodige overhead, maar daarin waarmee je in de toekomst resultaten kunt bereiken’.

De opmerkingen zijn mede gemaakt naar aanleiding van de Voorjaarsrapportage 2012 van de gemeente Haarlemmermeer. In deze rapportage is onder meer de ambitie opgenomen om in de jaren 2014 tot en met 2016 jaarlijks € 500.000 te bezuinigen op ‘de overhead’.

De RKC gaat graag in op het verzoek van de Raad en is verheugd over het in haar gestelde vertrouwen dit onderwerp zodanig te onderzoeken dat meer inzicht ontstaat in deze materie. Zodanig ook dat Raad en College beter in staat zijn om op onderbouwde wijze te besluiten over eventuele maatregelen die raken aan de overhead.

De feiten zijn verzameld door onderzoeksbureau Ernst & Young. Het door hen opgestelde feitenrapport vindt u in de appendix. De feiten zijn verzameld op basis van schriftelijke bronnen, interviews met de portefeuillehouder, ambtenaren en beheerders, een gesprek met raadsleden, en een vakmatige beoordeling. Deze RKC-nota bevat de visie van

de RKC op de feiten en de conclusies die zij daaruit trekt. Ernst & Young heeft met de RKC meegedacht over mogelijke aanbevelingen aan Raad en College. Deze zijn in paragraaf 6 opgenomen.

Het College heeft aangegeven eveneens voornemens te zijn onderzoek uit te voeren naar de overhead. Na overleg met haar klankbordgroep uit de Raad en met het College is besloten dat de RKC eerst haar onderzoek uitvoert in de vorm van een eerste globale scan op de overhead. Deze scan resulteert in 'verwonderpunten' (fase 1), die mogelijke aangrijpingspunten vormen voor een gerichte en verdiepte analyse van de bepaalde taakvelden. Raad en College kunnen hierover met het nu beschikbare onderzoek nadere afspraken maken en het onderzoek voorzien van een gerichte verdieping (fase 2).

3. Toelichting op de onderzoeksvragen en 'twee-fasen-aanpak'

In het onderzoek naar de overhead staan twee onderwerpen centraal:

- Inzicht verkrijgen in de omvang van de overhead.
- Inzicht ontwikkelen in de wijze waarop en de mate waarin de gemeente nu stuurt op overhead.

Doelmatigheid

Het eerste onderwerp raakt vooral de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie. De RKC heeft bij de uitwerking van de op doelmatigheid van de overhead gerichte onderzoeksvragen bewust gekozen voor een zorgvuldige benadering, waarbij al 'te kort door de bocht'-conclusies worden voorkomen. Indien voor een bepaalde functie of taakveld wordt vastgesteld dat de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van enkele referentiegemeenten relatief zwaar is opgetuigd, dan kunnen daar goede verklaringen voor zijn. Het onderzoek voorziet in een eerste analyse van mogelijke verklaringen wanneer Haarlemmermeer ten opzichte van referentiegemeenten relatief zwaar is opgetuigd of juist niet. De gemeenten Zoetermeer en Hilversum hebben hierbij als referentiegemeente gefungeerd. De afwijkingen die niet goed verklaard kunnen worden, vormen de zogenoemde 'verwonderpunten'.

In lijn met deze zorgvuldige benadering van het onderwerp overhead, zijn de op **doelmatigheid** gerichte onderzoeksvragen als volgt geformuleerd:

- Wat is de omvang van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer?
- Hoe is de omvang van de overhead in vergelijking tot twee andere gemeenten die (op hoofdlijnen) vergelijkbaar zijn met de gemeente Haarlemmermeer wat betreft schaal, centrumfunctie, mate van uitbesteding en ambities ten aanzien van kwaliteit van de organisatie en dienstverlening?
- In welke mate kunnen afwijkingen van de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners verklaard worden door deze omstandigheden en keuzes?

Sturing

Het tweede onderwerp betreft de sturing op de overhead. Is er voldoende inzicht in de overhead om er op te kunnen sturen en zo ja, wie doet dit en wat zijn daarbij de beleidsmatige doelen? De sturingsvraag is actueel vanwege de voorgenomen bezuinigingen op de overhead in de komende jaren. De op de **sturing** gerichte onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Is er binnen de gemeentelijke organisatie inzicht in de mate van overhead die de gemeente kenmerkt (zowel centraal als decentraal¹ in de organisatie)?
- Is er sprake van beleid en/of beleidsmatige doelstellingen ten aanzien van de overhead en zo ja, van welke definitie en/of afbakening wordt uitgegaan?
- Zijn eventuele doelstellingen voldoende scherp geformuleerd en toetsbaar voor de Raad van Haarlemmermeer?

4. Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheidsvragen

De omvang van de overhead in Haarlemmermeer

De eerste onderzoeksvraag betreft de inventarisatie van de omvang van de overhead binnen de gemeente Haarlemmermeer. Beantwoording van deze vraag vereist een nadere operationalisering van het begrip 'overhead'. Daarbij zijn uiteenlopende benaderingen denkbaar, bijvoorbeeld:

- Overhead is het deel van het budget dat een organisatie aan de eigen organisatie besteedt en daarmee niet direct ten goede komt aan de (externe/maatschappelijke) doelen van deze organisatie.
- Overhead wordt vaak gelijkgesteld aan de 'indirecte kosten', die in tegenstelling tot directe kosten niet direct aan de door de betreffende organisatie te leveren producten en diensten kunnen worden toegerekend.
- Als bepalend criterium voor 'overhead' wordt gehanteerd dat de 'overhead'-taken op de zogenoemde secundaire of ondersteunende activiteiten gericht zijn terwijl 'niet-overhead'-activiteiten op het primaire proces van de organisatie gericht zijn.
- Overhead kan ook worden gezien als het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. De overhead staat hiermee niet rechtstreeks ten dienste van de klant maar levert wel indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie.

Elk van deze benaderingen is enigszins subjectief en/of leidt tot vervolgvragen. Wat is bijvoorbeeld primair proces en wat niet? Welke kosten zijn direct toerekenbaar aan extern te leveren producten en diensten en welke niet? Is er überhaupt een zwart/wit onderscheid te maken tussen externe, maatschappelijke beleidsdoelen en meer aan de

¹ Onder centrale overhead verstaan wij de overhead die centraal c.q. op concernniveau is ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie. Onder decentrale overhead verstaan wij overhead die bij de verschillende directies en clusters is ondergebracht.

eigen organisatie verbonden doelen? Om niet in deze discussies te verzanden, heeft de RKC in overleg met Ernst & Young gekozen om zo objectief en waarde vrij mogelijk te inventariseren hoeveel menskracht en geld de gemeente besteedt aan een aantal taakvelden die vaak worden beschouwd als behorend tot de overhead. Het gaat dan om de volgende taakvelden:

- Personeel en Organisatie (P&O).
- Informatievoorziening en Automatisering (I&A).
- Financiën en Control (F&C).
- Facilitair.
- Ondersteuning van bestuur.

Voor deze taakvelden wordt zowel centraal in de organisatie als decentraal in beeld gebracht hoeveel fte zich er mee bezighouden en welke financiële inspanningen er mee gemoeid zijn. Bij deze financiële inspanningen zijn zowel de kosten vanwege de inzet van eigen personeel inbegrepen als de kosten vanwege externe inhuur of uitbesteding van taken.

De inventarisatie van de formatie en de bestede middelen voor deze vijf taakvelden heeft plaatsgevonden met behulp van gedetailleerde vragenlijsten, die zijn uitgezet in Haarlemmermeer zelf en in de referentiegemeenten Zoetermeer en Hilversum. De opzet van de vragenlijsten sluit wat betreft de formatie aan bij frequent door Berenschot uitgevoerde benchmarks van de overhead, om ook een vergelijking met deze gegevens mogelijk te maken.

De resultaten van de inventarisatie kunnen als volgt worden samengevat:

Taakgebied	Haarlemmermeer Grootteklasse E				Zoetermeer Grootteklasse E				Hilversum Grootteklasse D				Gem. % in totaal Klasse E (*)	Gem. % in totaal Klasse D (**)
	H'meer # fte	% van fte overhead	% van totaal fte	Totaal kosten	Z'meer # fte	% van fte overhead	% van totaal fte	Totaal kosten	H'sum # fte	% van fte overhead	% van totaal fte	Totaal kosten		
P&O	25,17	8,4%	2,8%	2.029	28,94	9,7%	2,8%	2.022	17,61	11,3%	2,9%	1.153	2,5%	3,0%
I&A	45,61	15,2%	5,1%	3.425	39,75	13,3%	5,4%	2.569	20,46	13,1%	3,4%	1.369	4,2%	3,7%
F&C	76,00	25,3%	8,5%	5.283	107,96	36,1%	10,6%	7.081	54,92	35,1%	9,1%	3.773	7,7%	6,4%
Facilitair	74,69	24,9%	8,3%	4.710	56,29	18,8%	5,5%	3.935	32,96	21,1%	5,5%	2.354	6,6%	7,2%
Ondersteuning bestuur	79,02	26,3%	8,8%	6.512	66,32	22,2%	6,5%	4.957	30,55	19,5%	5,1%	2.191	5,5%	5,2%
Totaal fte taakgebieden	300,49	100%	33,5%	21.959	299,26	100%	29,4%	20.564	156,50	100%	26,0%	10.840	26,5%	25,5%
Totaal fte organisatie	897,98				1.019				602,16					
Totaal kosten taakgebieden	21.959				20.564				10.840					

Het overzicht laat zien dat met de hiervoor beschreven afbakening de overhead in de gemeente Haarlemmermeer formatief optelt tot circa 300 fte. Op een totale formatie van bijna 900 fte betekent dit dat circa 33% van de formatie bestaat uit tot de overhead-taakvelden behorende functies.

De omvang van de overhead in vergelijking met de twee referentiegemeenten

De formatieve overhead is relatief wat hoger dan die van de referentiegemeenten; voor Zoetermeer en Hilversum telt de overhead op tot respectievelijk 29,4% en 26% van de formatie. De overhead ligt ook boven die van de gemiddelde 100.000+ gemeente (26,5%) en de categorie 50.000 tot 100.000 inwoners (25,5%).

De formatieve overhead van de gemeente Haarlemmermeer is niet alleen relatief het grootst (overigens in aantal fte's vrijwel gelijk aan die van Zoetermeer), ook de aan overhead bestede kosten zijn het hoogst. De overheadkosten bedragen in Haarlemmermeer circa € 22 miljoen. Dat is 7% hoger dan in Zoetermeer en ruim het dubbele van de overheadkosten in Hilversum. De totale overheadkosten per inwoner zijn echter het hoogst in Zoetermeer (€ 168 per inwoner), tegen € 152 in Haarlemmermeer en € 127 in Hilversum. Het feit dat de totale overheadkosten *per inwoner* in Haarlemmermeer kleiner zijn dan in Zoetermeer (maar wel duidelijk hoger dan in Hilversum) nuanceert het inzicht dat de overhead formatief relatief groot is in Haarlemmermeer.

Eerste verklaring van afwijkingen ten opzichte van referentiegemeenten

Een eerste analyse van Ernst & Young laat zien dat er omstandigheden en beleidskeuzen zijn die mogelijk (deels) kunnen verklaren waarom de formatieve overhead in Haarlemmermeer als percentage van de totale formatie relatief hoog is:

- De gemeente Haarlemmermeer besteedt veel taken uit in vergelijking tot gemeenten in dezelfde groottecategorie. Uitbestede uitvoerende taken moet de gemeente aansturen en deze aansturing vergt waarschijnlijk minstens zoveel inspanning en menskracht als het aansturen van dezelfde taken indien deze niet uitbesteed zijn.
- Het percentage overhead is relatief hoog omdat de totale formatie relatief klein is. Niet alleen vanwege het uitbestedingspatroon, maar wellicht ook vanwege de relatief gunstige sociale structuur van Haarlemmermeer in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde groottecategorie. Een gunstige sociale structuur resulteert vaak in een relatief kleine sociale dienst en een beperkte formatie voor de overige beleidsvelden in het sociale domein. De totale formatie van de gemeente wordt daarmee kleiner en de overhead als onderdeel van de totale formatie juist groter.
- Haarlemmermeer is van oudsher een relatief rijke gemeente. Dit kan ertoe geleid hebben dat de formatie voor de overhead-taakvelden niet krap is opgetuigd. Een relevante ontwikkeling betreft de reorganisatie onder de noemer 'Focus Klant'. In 2004 heeft de Raad het College opgedragen om in een periode van drie jaar tijd telkens 5% te bezuinigen op de formatie, resulterend in een afname van 15% van de formatie. Tegelijkertijd diende geïnvesteerd te worden in een betere bestuurbaarheid van de gemeente en een verbetering van de klant- en servicegerichtheid. Deze combinatie van doelen kan hebben bijgedragen aan een relatief sterke optuiging van de overhead ten opzichte van de afgebouwde totale

formatie. Een gemeente als Hilversum kent juist een artikel 12-verleden², waardoor deze gemeente expliciet heeft gestuurd op het verkleinen van de overhead in de afgelopen jaren. Overigens is in Haarlemmermeer sinds 2006 enkele keren een taakstelling op de overhead doorgevoerd, waardoor deze schoksgewijs afnam.

- Bij een nadere analyse blijkt dat de overhead van de gemeente Haarlemmermeer voor een relatief groot deel in het fysieke domein (waaronder ruimtelijke ontwikkeling, beheer en onderhoud van openbare ruimte) schuilt. Het kan zijn dat de gemeente de gemaakte slag van ontwikkel- naar beheergemeente nog niet volledig heeft doorvertaald naar de overheadfuncties in het fysieke domein. Ter nadere toelichting: de gemaakte slag van ontwikkel- naar beheergemeente betekent met name dat de op (ruimtelijk-economische) ontwikkeling van de gemeente gerichte taken formatief minder ruim opgetuigd zouden kunnen worden.

De relatieve verschillen op de diverse taakgebieden zijn tussen de gemeenten anders wanneer gekeken wordt naar *kosten* dan wanneer gekeken wordt naar *fte*. Voor een deel wordt dat verklaard door verschillen in de kosten voor inhuur en uitbesteding. Voor een belangrijk deel wordt dat echter ook verklaard door verschillen in de gemiddelde loonkosten per fte. Afhankelijk van het taakveld, liggen de gemiddelde loonkosten per fte in Haarlemmermeer tot 15% hoger dan in Zoetermeer of Hilversum. Met name op de taakvelden I&A en Ondersteuning Bestuur zijn de verschillen groot.

Analyse van de omvang van overhead naar taakveld

Door Ernst & Young is een gedetailleerde vergelijking uitgevoerd van de overhead, in termen van formatie (fte's), met de twee referentiegemeenten. De vergelijking levert de volgende inzichten op:

- Op het taakgebied P&O bestaan vanuit de relatieve omvang van de formatie marginale verschillen tussen de drie gemeenten. Op de totale kosten zit Hilversum relatief lager dan de andere gemeenten.
- Op het taakgebied I&A kent de gemeente Hilversum relatief gezien de kleinste omvang van de formatie en de gemeente Haarlemmermeer de grootste omvang van de formatie. De gemeente Haarlemmermeer heeft relatief gezien de hoogste kosten.
- Op het taakgebied F&C kent de gemeente Haarlemmermeer relatief gezien de kleinste omvang van de formatie, hoewel de omvang als percentage van het totaal aantal fte nog steeds hoger is dan het landelijk gemiddelde van de grootteklasse. De gemeente Zoetermeer kent op het taakgebied F&C de grootste omvang van de formatie voor overhead uitgedrukt in het totaal van de formatie. Een belangrijke verklaring wordt gevonden in de omvang van de formatie voor (decentrale) bedrijfsbureaus. Ook de gemeente Hilversum kent een relatief grote omvang van de formatie voor het taakgebied F&C. Een verklaring wordt gevonden in de keuze van deze gemeente om voor dit taakgebied extra formatie in te zetten.

² Als een gemeente over lange tijd grote tekorten op de begroting heeft, kan die gemeente om extra geld uit het gemeentefonds vragen. De gemeente levert haar financiële zelfstandigheid voor een deel in, en krijgt een zogenoemde Artikel 12-status. Artikel 12 komt uit de Financiële-verhoudingswet.

- Op het taakgebied Facilitair kent de gemeente Zoetermeer relatief gezien de kleinste omvang van de formatie en de gemeente Haarlemmermeer de grootste omvang van formatie.
- Op het taakgebied Ondersteuning Bestuur³ kent de gemeente Hilversum relatief gezien de kleinste omvang van de formatie en de gemeente Haarlemmermeer de grootste omvang van formatie. De kosten in Haarlemmermeer zijn relatief hoog vergeleken met de referentiegemeenten.

Verwonderpunten

De gesignaleerde verschillen heeft Ernst & Young voorzien van een eerste verklarende analyse. De verschillen die vooralsnog niet van een voldoende verklaring kunnen worden voorzien, zijn als verwonderpunt benoemd. De belangrijkste verwonderpunten zijn als volgt samen te vatten:

- 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 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.

³ In bijlage 4 op pagina 44 van het feitenrapport van Ernst & Young in de appendix staat een opsomming van de functiegroepen die tot het taakgebied Ondersteuning Bestuur gerekend worden.

5. Bevindingen ten aanzien van de sturingsvragen

Het onderzoek is niet alleen gericht op doelmatigheidsaspecten, maar ook op de vraag of er in voldoende mate sprake is van sturing op de overhead. Navolgend worden de drie voor dit onderwerp geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord.

Is er inzicht in de mate van overhead, zowel centraal als decentraal?

De onderzoekers geven aan dat de gemeentelijke organisatie in staat was om snel de voor het vaststellen van de omvang van de overhead noodzakelijke data en inzichten op te leveren. Verder heeft de gemeente enkele jaren geleden geparticipeerd in een benchmarkonderzoek van Berenschot op de overhead bij gemeenten en momenteel loopt er een actualisatie van deze benchmark. Het beschikbare inzicht is beperkt tot College en ambtelijke organisatie. Uit de sessie met raadsleden blijkt dat zij geen inzicht hebben in de omvang van de overhead. In het onderzoek is voorts geconstateerd dat het voor raadsleden of andere geïnteresseerden niet mogelijk is om uit de programmabegroting de omvang van de overhead af te leiden.

Is er sprake van beleid en/of beleidsmatige doelstellingen ten aanzien van de overhead en zo ja, van welke definitie of afbakening wordt dan uitgegaan?

Uit het onderzoek blijkt dat er geen gemeentelijk beleid is geformuleerd ten aanzien van de omvang van de overhead of, bijvoorbeeld, de omvang van de formatieve overhead ten opzichte van de totale formatie. Wel wordt van tijd tot tijd bezien of de overhead niet omlaag kan dan wel moet voor een bepaald taakveld. Recent was de financiële situatie van de gemeente mede de aanleiding voor een taakstelling van € 500.000 bezuiniging per jaar op de overhead. De hoogte van dit bedrag is ingegeven door de inzichten van de ambtelijke organisatie.

Deze taakstelling is geaccordeerd door de Raad, waarbij in het onderzoek en dan met name uit het raads gesprek is gebleken, dat raadsleden niet goed in staat zijn om de omvang van de voorgenomen taakstelling te beoordelen. Dit inzicht is wel eenvoudig te verschaffen. Bijvoorbeeld door aan te geven dat de taakstelling per jaar globaal neerkomt op een afname van de formatieve overhead met circa 6 tot 7 fte's⁴ op een totale overheadformatie van circa 300 fte (ca. 2%⁵).

Nota bene: beleidsmatige doelstellingen hoeven niet alleen kwantitatief te worden opgevat. Beleidsmatige doelstellingen kunnen ook betrekking hebben op de kwaliteit van de overhead en de uitgevoerde diensten binnen de overhead-taakvelden. Een intern klanttevredenheidsonderzoek kan inzicht bieden, zeker indien een dergelijk onderzoek periodiek wordt herhaald.

⁴ Uitgaande van de gemiddelde loonsom.

⁵ Een taakstelling van € 500.000 ten opzichte van een totale formatieve begroting van de overheadtaakvelden van € 22 miljoen.

Zijn eventuele doelstellingen voldoende scherp geformuleerd en toetsbaar voor de gemeenteraad van Haarlemmermeer?

De recent afgesproken taakstelling van € 500.000 per jaar is weliswaar concreet, maar de RKC constateert dat raadsleden deze ambitie niet goed kunnen plaatsen in een breder (getalsmatig en kwalitatief) perspectief.

De toetsbaarheid van doelstellingen wordt daarnaast belemmerd door het feit dat raadsleden op basis van de programmabegroting geen inzicht kunnen ontwikkelen in de omvang van de gemeentelijke overhead.

6. Slotbeschouwing en aanbevelingen

De RKC vertrouwt erop dat het door Ernst & Young uitgevoerde onderzoek bijdraagt aan een eerste breed inzicht in de omvang van de overhead. Voor vijf taakvelden is de omvang en samenstelling van de overhead in beeld gebracht, ook in het perspectief van twee referentiegemeenten en landelijke benchmarkgegevens. Voor enkele taakvelden is vastgesteld dat de overhead in Haarlemmermeer relatief groot is vergeleken met referentiegemeenten. Tegelijkertijd zijn er nog onvoldoende verklaringen gevonden voor deze afwijkingen. De verwonderpunten vormen volgens de RKC een goede basis voor een gerichte verdiepingsslag, te verrichten door het College na overleg hierover met de Raad. Uitkomst van deze nadere analyse kan zijn dat de gesignaleerde relatief hoge en vooralsnog niet volledig te verklaren overhead alsnog onderbouwd kan worden door specifieke omstandigheden waarin de gemeente Haarlemmermeer verkeert en/of bepaalde door de gemeente gemaakte keuzes.

De RKC verbindt aan de opgeleverde inzichten een aantal aanbevelingen. Deze zijn uitgesplitst in aanbevelingen enerzijds gericht aan de Raad, en anderzijds aan het College en de ambtelijke organisatie.

Aanbevelingen gericht aan de Raad

- (1) Verzoek het College verdiepend onderzoek te (laten) doen naar de verwonderpunten en de Raad over de resultaten te informeren.
- (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 klanttevredenheids-

onderzoek 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.

Aanbevelingen gericht aan het College

- (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.

Onderwerp voor debat in de Raad

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.

II Bestuurlijke reactie van het College

III Nawoord van de Rekenkamercommissie

Nawoord

De RKC dankt het College voor zijn reactie op het onderzoek naar overhead. Het College geeft aan zich voor een deel te kunnen vinden in de aan hem gerichte aanbevelingen. Dit betekent dat de Raad actief en op inzichtelijke wijze zal worden geïnformeerd over de omvang en ontwikkeling van de overhead, in ieder geval in de programmabegroting en de jaarstukken. Bovendien zullen doelstellingen ten aanzien van de gemeentelijke overhead voortaan meer expliciet worden geformuleerd, zodanig dat deze voor de Raad inzichtelijk en toetsbaar zijn. Op dit moment ontbreekt dit inzicht, hetgeen ook precies de aanleiding van het onderzoek was. Zo heeft de Raad richting RKC bijvoorbeeld aangegeven de voorgenomen jaarlijkse bezuiniging van € 500.000 in de jaren 2014 tot en met 2016 niet goed te kunnen beoordelen. Is dit 'veel' of 'weinig' en wat zijn de gevolgen van de voorgenomen bezuiniging voor de kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening? Naar onze mening is het verkrijgen van meer inzicht hierin een belangrijk resultaat van het nu uitgevoerde onderzoek.

Het spiegelen van de gemeente aan enkele andere min of meer vergelijkbare gemeenten, kan belangrijk bijdragen aan het inzicht in het functioneren en presteren van de eigen gemeente. Daarom is bij het uitgevoerde onderzoek ervoor gekozen de gemeente Haarlemmermeer te vergelijken met twee referentiegemeenten (Zoetermeer en Hilversum), op basis van formatie en kosten. Daarnaast zijn de verzamelde inzichten en kengetallen wat de formatie betreft ook vergeleken met een landelijke benchmark. Benchmarking van gemeenten betreft in zekere zin onvermijdelijk het vergelijken van appels met peren, of in ieder geval verschillende soorten appels. Benchmarking levert daarom ook vaak geen absolute oordelen op, maar vooral vervolgvragen. Dat is ook zo wat betreft het uitgevoerde onderzoek naar overhead.

Het College geeft aan bedenkingen te hebben bij de aanbeveling 'het op te leveren inzicht in de omvang van de overhead te vergroten door periodiek - bijvoorbeeld eens in de twee jaar - de ontwikkeling van de overhead in het perspectief te plaatsen van referentiegemeenten'. De RKC vindt benchmarking gewenst om zowel omvang als ontwikkeling van de overhead in het juiste perspectief te kunnen plaatsen. Dit stelt de Raad in staat op basis van een goed inzicht met het College hierover van gedachten te wisselen, en draagt bij aan een onderbouwde besluitvorming.

In goede communicatie met het College i.c. de portefeuillehouder en de Raad is bepaald dat de RKC op verzoek van de Raad een eerste en brede inventarisatie pleegt van de omvang van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer en daarbij de situatie van de gemeente Haarlemmermeer vergelijkt met die in een tweetal referentiegemeenten (fase 1). Overeengekomen is dat grote afwijkingen van de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van deze referentiegemeenten en/of landelijke benchmarkgegevens over gemeentelijke formaties, worden voorzien van een mogelijke verklaring. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van bewuste beleidskeuzes ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening of de mate van uitbesteding. De afwijkingen die in dit stadium nog niet verklaard konden worden zijn vertaald naar zogenoemde 'verwonderpunten'. In een vervolgfase (fase 2) kunnen deze verwonderpunten nader worden onderzocht.

Het onderzoek heeft een zestal verwonderpunten opgeleverd, waarbij het ambtelijke wederhoor heeft geresulteerd in het schrappen van één verwonderpunt naar aanleiding van aangedragen overwegingen vanuit de ambtelijke organisatie. De overige vijf verwonderpunten zijn blijven staan. Het verwondert de RKC daarom dat het College in zijn bestuurlijke reactie aangeeft dat 'de organisatie door eerder uitgevoerde benchmarks al over een goed en actueel inzicht beschikt ten aanzien van de verwonderpunten'. Deze inzichten hadden uiteraard eerder in het proces ingebracht kunnen worden, in de gevoerde gesprekken met betrokkenen vanuit de gemeente. Daarnaast heeft een ambtelijke vertegenwoordiger deel uitgemaakt van de begeleidingscommissie voor het onderzoek, met als specifieke rol de verbinding met de ambtelijke organisatie te borgen. Voor deze uitzonderlijke constructie is gekozen vanwege de hiervoor geschetste twee-fasen-aanpak, waarbij het College na samenspraak met de Raad na fase 1 het stokje overneemt bij het gericht in beeld brengen van de overhead (fase 2).

Tot slot onderschrijft de RKC van harte de mening van het College dat een integrale benadering van de bedrijfsvoering, met overhead als een belangrijk aspect daarvan, gewenst is en dat een optimaal niveau van overhead zeker niet gelijk te stellen is aan zo min mogelijk overhead. Dit is vanaf het begin de benadering van de RKC geweest en zo ook gecommuniceerd met College en Raad. In de bestuurlijke reactie wordt aangegeven dat het College opdracht heeft gegeven aan de organisatie om te komen tot een visie op de integrale bedrijfsvoering, waarin de door de RKC geconstateerde verwonderpunten worden meegenomen. Wij gaan er daarbij vanuit dat College en Raad over de focus en doelstellingen van deze uitwerking nader discussiëren in het geplande raadsdebat over het voorliggende onderzoek, om zo recht te doen aan de hiervoor geschetste twee-fasen-aanpak. In deze discussie dient dan volgens de RKC ook de rolverdeling tussen Raad en College ten aanzien van de sturing op de overhead te worden betrokken omdat het onderzoek laat zien dat hierover uiteenlopende beelden bestaan. Deze rolverdeling is daarom door de RKC aangemerkt als 'onderwerp voor debat' in aanvulling op de aanbevelingen, met als doel om een goede balans te vinden tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van het College als dagelijks bestuur van de gemeente voor de bedrijfsvoering en anderzijds de kaderstellende en controlerende rol van de Raad die betrekking heeft op een doelmatige uitvoering van taken.

IV Appendix: feitenrapport van Ernst & Young