



## Nota van B&W

Onderwerp Bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen RKC rapport "Inzicht in overhead', uitzicht op doelmatigheid en sturing"

Portefeuillehouder J.J. Nobel, S. Bak  
Collegevergadering 14 mei 2013  
Inlichtingen S. Zorgman-Schippers (023 567 6139)  
Registratienummer 2013.0029680

### Samenvatting

Op 22 april 2013 heeft de rekenkamercommissie gevraagd om een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen in de RKC nota "Inzicht in overhead', uitzicht op doelmatigheid en sturing".

Met deze nota geven wij gehoor aan de vraag van de rekenkamer en besluiten wij de conclusies en aanbevelingen voor kennisgeving aan te nemen en in te stemmen met de bestuurlijke reactie.

### Besluit

Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. kennis te nemen van het opgestelde feitenrapport 'Inzicht in overhead' en de RKC nota "Inzicht in overhead', uitzicht op doelmatigheid en sturing";
2. in te stemmen met de bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen in de RKC nota "Inzicht in overhead', uitzicht op doelmatigheid en sturing";
3. de bestuurlijke reactie aan de raad en de rekenkamercommissie te zenden.

burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
namens dezen,  
de portefeuillehouders,

J.J. Nobel

S. Bak

Bijlage(n)

- feitenrapport 'Inzicht in overhead'
- RKC nota "Inzicht in overhead', uitzicht op doelmatigheid en sturing"
- Bestuurlijke reactie

# Gemeente Haarlemmermeer Rekenkamercommissie

22 april 2013



## Inzicht in overhead

Gemeente Haarlemmermeer  
Rekenkamercommissie  
T.a.v. mevrouw M. Rosdorff  
Postbus 250  
2130 AG HOOFDDORP

Den Haag, 22 april 2013

fv/95LBAU

Betreft: **aanbieding eindrapport "Inzicht in overhead"**

Geachte mevrouw Rosdorff,

Hierbij bieden we u het eindrapport "Inzicht in overhead" aan. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek dat Ernst & Young Advisory heeft uitgevoerd.

De onderzoekswerkzaamheden zijn verricht in de periode van eind november 2012 tot begin maart 2013.

Wij bedanken de medewerkers van de gemeenten Haarlemmermeer, Zoetermeer en Hilversum, de geïnterviewde wethouder, de afvaardiging van de gemeenteraad Haarlemmermeer en de leden van de rekenkamercommissie voor hun medewerking en openheid gedurende het onderzoek. Gedurende dit kortlopende onderzoek is in een aantal snelle slagen inhoud gegeven aan de onderzoeksdoelstellingen.

Wij hopen dat ons onderzoek een positieve bijdrage heeft geleverd aan het komen tot nadere inzichten over de overhead binnen de gemeente Haarlemmermeer.

Met vriendelijke groet,  
Ernst & Young Advisory



drs. J.C. van den Burg RC  
Director



ir. J.G.G.V. van den Boom RE  
Partner

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding, vraagstelling en aanpak</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Wat is overhead en welke factoren zijn van invloed</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Uitkomsten en analyse benchmark</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Sturing op overhead</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>28</b>
	<b>Bijlage 1 Normen per onderzoeksvraag</b>	<b>32</b>
	<b>Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde functionarissen</b>	<b>33</b>
	<b>Bijlage 3 Informatieverzoek referentiegemeenten</b>	<b>34</b>
	<b>Bijlage 4 Tabellen</b>	<b>39</b>
	<b>Bijlage 5 Verklarende woordenlijst en afkortingen</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 6 Ambtelijke wederhoor op feiten en onvolkomenheden gemeente Haarlemmermeer</b>	<b>50</b>

# 1 Inleiding, vraagstelling en aanpak

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Haarlemmermeer ziet zich evenals veel andere gemeenten geplaagd voor financiële uitdagingen. Door de gemeente wordt mede hierdoor kritisch gekeken naar de overhead.

In de raadsvergadering van 21 juli jl. 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 vanaf 2014 structureel € 500.000 te bezuinigen op ‘de overhead’.

Bij brief van 26 september jl. heeft de gemeenteraad van Haarlemmermeer een formeel onderzoekverzoek ingediend bij de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie heeft, na het doorlopen van een offerteprocedure, Ernst & Young opdracht gegeven een onderzoek naar de overhead uit te voeren. De aan Ernst & Young verstrekte opdracht wordt hieronder nader behandeld.

## 1.2 Onderzoeksvragen

In de notitie “Onderzoeksvoorstel ‘Inzicht in de overhead’” heeft de rekenkamercommissie verwoord wat de onderzoeksvragen zijn op het gebied van doelmatigheid van en sturing op de overhead. Ernst & Young heeft opdracht gekregen deze, hieronder weergegeven, onderzoeksvragen te beantwoorden.

### **Doelmatigheid**

Inventariseer de omvang van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer, aan de hand van de door de gemeente gehanteerde definitie of een nog nader te bespreken definitie en/of afbakening van dit begrip, en rapporteer hierover op inzichtelijke wijze.

Plaats de omvang van de overhead in het perspectief van twee of drie gemeenten die (op hoofdlijnen) vergelijkbaar zijn met de gemeente Haarlemmermeer wat betreft:

- a Schaal van de gemeente (aantal inwoners).
- b Centrumfunctie<sup>1</sup>.
- c Mate van uitbesteding van taken.
- d Ambities ten aanzien van kwaliteit van de organisatie en dienstverlening.

Analyseer of en zo ja in welke mate afwijkingen van de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners verklaard kunnen worden door deze omstandigheden en keuzes.

Formuleer zogenaamde 'verwonderpunten', te weten afwijkingen van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners waarvoor ook na een eerste toets op mogelijk niet vergelijkbare omstandigheden en keuzes geen verklaring kan worden gevonden.

### **Sturing**

Is er binnen de gemeentelijke organisatie inzicht in de mate van overhead die de gemeente kenmerkt (zowel centraal als decentraal in de organisatie)?

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?

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

Van belang is dat het onderzoek niet tot doel heeft tot een harde uitspraak te komen over de omvang van de overhead en de wijze van sturen daarop. Oogmerk van het onderzoek is om tot verwonderpunten te komen die aanleiding kunnen geven voor gericht onderzoek in een volgende fase.

## **1.3 Onderzoeksaanpak**

Voor de uitvoering van het onderzoek is een aanpak gehanteerd die bestaat uit 6 stappen. Daarbij zijn de stappen doorlopen in de periode van week 48 2012 tot en met week 12 van 2013.

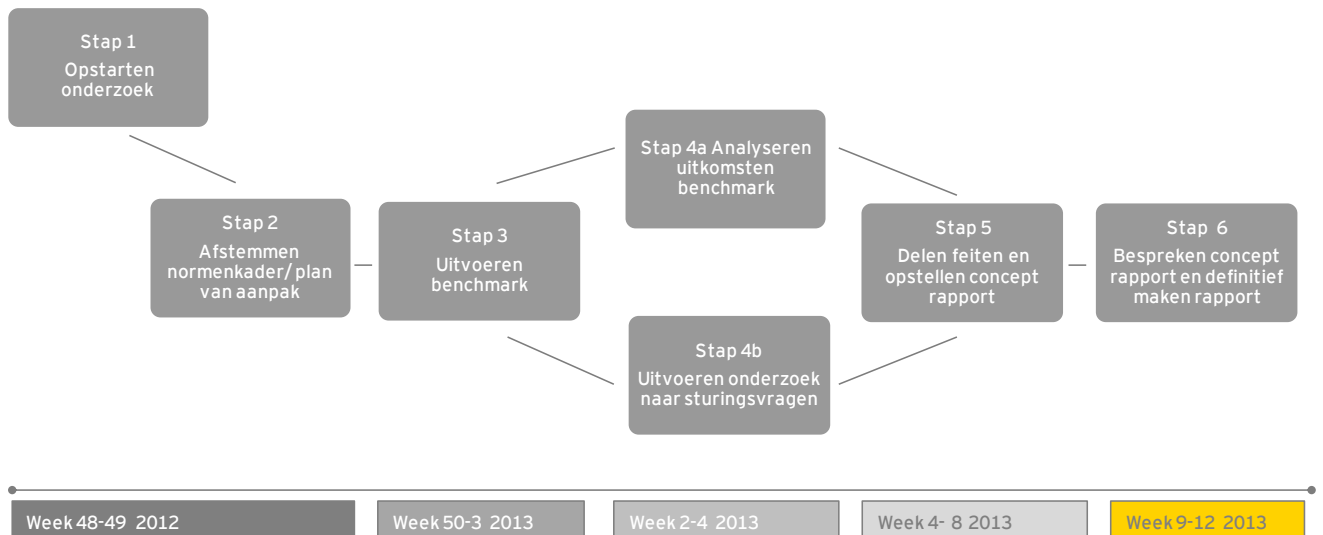
In de figuur op de volgende pagina zijn de stappen en doorlooptijd weergegeven.

Hierna geven we kort de belangrijkste activiteiten per stap weer. In de volgende paragraaf ("onderzoeksopzet") gaan we dieper in op opzet van het onderzoek en de daarbij gehanteerde uitgangspunten.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 5 voor een verklaring van dit begrip

In de stappen 1 en 2 is het onderzoek opgestart en is de aanpak van het onderzoek en het te hanteren normenkader met de rekenkamercommissie afgestemd.



Figuur 1 - Fasering en activiteiten huidig onderzoek

In stap 3 is invulling gegeven aan de benchmark. Daarbij is in samenwerking met de gemeenten Haarlemmermeer, Zoetermeer en Hilversum de benodigde informatie per gemeente verzameld en gevalideerd.

De vierde stap bestond uit twee delen. Een deel waarin de per gemeente verzamelde gegevens zijn geanalyseerd en waarin ook de opvallende verschillen tussen gemeenten zijn geïdentificeerd.

Daarnaast een deel waarin met vertegenwoordigers van de gemeenten (op ambtelijk niveau en voor Haarlemmermeer ook met de wethouder Financiën en een delegatie van de gemeenteraad) interviews zijn gehouden. Daarin is ingegaan op een nadere duiding van de context van de omvang van de overhead en de wijze waarop op de overhead gestuurd wordt en op de wensen om die sturing eventueel te versterken.

In stap 5 zijn de feiten en eerste analyses met de rekenkamercommissie gedeeld. Waar wenselijk is in deze fase aanvullende informatie verzameld bij de gemeenten. Ernst & Young heeft aan het eind van deze fase het concept rapport opgesteld en heeft dat rapport met de rekenkamercommissie gedeeld.

In de zesde stap heeft de rekenkamercommissie op basis van de concept rapportage binnen Haarlemmermeer ambtelijke wederhoor gepleegd (toets op eventuele feitelijke onjuistheden). Ernst & Young heeft dit gedaan bij de gemeenten Zoetermeer en Hilversum. Op basis van de resultaten van het ambtelijk wederhoor heeft Ernst & Young de definitieve rapportage opgeleverd (herstel van eventuele feitelijke onjuistheden). De ambtelijke reactie van de gemeente Haarlemmermeer is weergegeven in bijlage 6. Daarbij is ook per punt aangegeven hoe de onderzoekers zijn omgegaan met de reacties.

De rekenkamercommissie heeft op de definitieve rapportage binnen Haarlemmermeer een bestuurlijke reactie gevraagd.

## 1.4 Onderzoeksopzet

### Normenkader

De norm van het onderzoek is nadrukkelijk niet hoe minder overhead hoe beter. Oogmerk van het onderzoek is ook niet om op basis van harde kwantitatieve normen tot uitspraken te komen over de omvang van de overhead. Het

onderzoek richt zich vooral op de vraag of verschillen in overhead tussen gemeenten verklaard kunnen worden vanuit omstandigheden of specifieke keuzes.

Hoe willen we dit beoordelen?

- ▶ Vergelijken met de referentiegemeenten kan bij de gemeente Haarlemmermeer op onderdelen sprake zijn van minder overhead. In dat geval speelt de vraag of de gemeente Haarlemmermeer tevreden is over de geleverde prestatie, mede gelet op ambitie en doelstellingen. Met andere woorden voldoet de overhead aan de gewenste kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast is de vraag relevant of we kunnen verklaren waarom er bij de referentiegemeenten sprake is van een hogere overhead, bijvoorbeeld door specifieke omstandigheden of keuzes.
- ▶ Vergelijken met de referentiegemeenten kan bij de gemeente Haarlemmermeer op onderdelen sprake zijn van meer overhead. In dat geval speelt de vraag of de referentiegemeenten tevreden zijn met de prestatie die geleverd wordt. Daarnaast is de vraag relevant of we kunnen verklaren waarom er bij de gemeente Haarlemmermeer sprake is van een hogere overhead, bijvoorbeeld door specifieke omstandigheden of keuzes.

Waar normaliter in onderzoeken ten behoeve van de rekenkamercommissie sprake is van een normenkader met een uitgebreide set van toetsingscriteria om te bepalen of de gemeente het 'goed' of 'niet goed' doet, is dat voor dit onderzoek niet aan de orde. Een dergelijke beoordeling vindt niet plaats. De inventarisatie in het onderzoek schept inzicht in een onderwerp dat voor veel betrokkenen onduidelijk is. Daar waar in de inventarisatie verschillen in overhead (kwantitatief of kwaliteit) tussen de gemeenten, met behulp van de hierboven weergegeven methodiek, niet afdoende verklaard kunnen worden, leidt dit tot de formulering van verwonderpunten. Die kunnen aanleiding geven voor eventueel nader en verdiepend onderzoek in een volgende fase.



Figuur 2 - Fasegewijze aanpak

Dit onderzoek richt zich op de zeven in paragraaf 1.2 verwoorde onderzoeksvragen. Voor de verschillende onderzoeksvragen is in bijlage 1 weergegeven welke normen specifiek per vraag worden toegepast om de vraag te beantwoorden.

### Doelmatigheid

Kern van de vraag zoals die in dit onderzoek (door de gemeenteraad) is geformuleerd betreft de doelmatigheid van de overhead. De uitspraak ten aanzien van de doelmatigheid van de overhead richt zich in dit onderzoek niet op het geven van een oordeel over het ambitieniveau van de gemeente Haarlemmermeer. We doen bijvoorbeeld geen uitspraak over de reductie van overhead die kan worden gerealiseerd als het ambitieniveau wordt aangepast. Uitspraken zijn wel gericht op welk ambitie- en kwaliteitsniveau er wordt gekozen en in welke mate dat wel of niet afwijkt van de referentiegemeenten en waarom het eventueel afwijkt.

### Opzet benchmark

Er is in overleg met de rekenkamercommissie besloten niet te komen tot één definitie van het begrip overhead voor de uitvoering van dit onderzoek. Om op pragmatische wijze te komen tot de beoogde verwonderpunten, is gekozen een aantal herkenbare taakgebieden binnen de overhead te selecteren en daarvoor eenduidig te definiëren wat wel en niet tot zo'n taakgebied gerekend moet worden.



Voor wat betreft de definitie van de taakgebieden (wat valt wel en niet binnen het taakgebied) voor de benchmark, is besloten zo goed mogelijk aansluiting te houden bij de definities zoals die in de benchmark is gehanteerd die Berenschot in het verleden bij de deelnemende gemeenten heeft uitgevoerd. Belangrijke overweging is hierbij de herkenbaarheid voor de deelnemende gemeenten en daarmee het gemak, de snelheid en accuratesse waarmee gevraagde data aangeleverd kan worden.

De volgende taakgebieden zijn in deze benchmark onderzocht:

- ▶ Personeel en organisatie (P&O).
- ▶ Informatievoorziening en Automatisering (I&A).
- ▶ Financiën en Control, inclusief de decentrale bedrijfsbureaus (F&C).
- ▶ Facilitair.
- ▶ Ondersteuning bestuur, waaronder tevens begrepen de formatie voor Communicatie en voor Juridische Zaken.

In overleg met de rekenkamercommissie is besloten om de meer versnipperde (decentrale) overhead <sup>2</sup> als lijnmanagement en de secretariaten in het primair proces niet als taakgebied in de opzet van deze benchmark op te nemen. Belangrijke overweging hierbij is geweest dat de verzameling van feiten over deze overhead en ook de analyse van verschillen ten opzichte van andere gemeenten relatief veel tijd kost (lijnmanagement en de secretariaten in het primair proces zijn verdeeld in relatief kleine groepjes over veel verschillende organisatieonderdelen) in vergelijking tot de andere componenten van de overhead. Daar onevenredig veel aandacht aan besteden zou niet leiden tot een efficiënte en effectieve inzet van de voor dit onderzoek beschikbare onderzoekscapaciteit. Wellicht dat deze componenten van de overhead in een later stadium alsnog onderzocht moeten worden.

Voor elk van de taakgebieden P&O, I&A, F&C, Facilitair en Ondersteuning bestuur is vooraf gedefinieerd welke typen functies tot het taakgebied gerekend worden. In de dataverzameling is de data voor elk van de typen afzonderlijke informatie verzameld.

Per taakgebied zijn per type functie de volgende feiten verzameld:

- ▶ Het werkelijk aantal fte's (vaste en tijdelijke contracten voor zowel overheadfuncties centraal als decentraal).
- ▶ De gemiddelde salariskosten per fte.
- ▶ Kosten voor inhuur (exclusief vervanging van tot de formatie behorende medewerkers) en uitbesteding.

Daarnaast zijn separaat de kosten voor automatisering en voor huisvesting in kaart gebracht.

In bijlage 3 is weergegeven welke definities zijn gehanteerd voor de inventarisatie van de formatie en kosten van de verschillende taakgebieden en welke definities zijn gehanteerd voor de inventarisatie van de kosten voor automatisering en huisvesting. Van belang is dat voor alle data die we bij de gemeenten hebben uitgevraagd geldt dat we als peildatum 1-12-2012 hebben gehanteerd.

De ontvangen data uit de verschillende gemeenten is met de afzonderlijke gemeenten gevalideerd en getoetst op plausibiliteit. Een eerste analyse die daarop volgde vormde de basis voor nadere verdieping in de interviews.

---

<sup>2</sup> Zie bijlage 5 voor een verklaring van de begrippen centrale overhead en decentrale overhead.

### **Referentiegemeenten**

De rekenkamercommissie heeft de wens om de omvang van de overhead in het perspectief te plaatsen van enkele andere vergelijkbare gemeenten wat betreft schaal, mate van centrumfunctie, mate van uitbesteding en ambities ten aanzien van kwaliteit van de organisatie en dienstverlening.

De resultaten van de gemeente Haarlemmermeer zijn in dit onderzoek op het gebied van kosten en formatie vergeleken met die van de gemeente Zoetermeer en de gemeente Hilversum. Daarnaast hebben we de resultaten van die drie gemeenten op het gebied van formatie vergeleken met cijfers uit landelijke benchmarks die Berenschot in 2009 en 2010 onder gemeenten heeft uitgevoerd.

Door veranderende omstandigheden in de politieke context binnen de gemeente Hilversum heeft deze gemeente tijdens de uitvoering van deze benchmark moeten schuiven in prioriteiten. In overleg tussen het onderzoeksteam en de gemeente Hilversum (en na afstemming van het onderzoeksteam met de rekenkamercommissie) heeft de gemeente Hilversum voor de taakgebieden P&O en I&A niet op de afzonderlijke typen functies informatie aangeleverd. Op die taakgebieden heeft de gemeente wel de totalen voor het taakgebied aangeleverd. Op basis van een eerste analyse van de gegevens uit de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer is vastgesteld dat het voor de taakgebieden F&C, Facilitair en Ondersteuning bestuur de meeste waarde toevoegt als Hilversum wel de data per type functie aanlevert. Voor die taakgebieden heeft Hilversum per type functie data aangeleverd.

In de verdere uitwerking van voorliggende rapportage komt de gemeente Hilversum op de taakgebieden P&O en I&A niet voor de afzonderlijke functietypen aan de orde.

### **Transparantie rapportage**

Bij de rapportage vormt transparantie een belangrijk uitgangspunt. Dit houdt in dat we er, na afstemming daarover vooraf met de deelnemende gemeenten, voor kiezen om in één rapportage de gemeente Haarlemmermeer te vergelijken met de referentiegemeenten. Dit betekent dat we de gegevens niet anonimiseren en dat elke deelnemende gemeente dezelfde rapportage krijgt.

In deze rapportage beantwoorden de onderzoekers de gestelde onderzoeksvragen. Dat betekent dat zij naar aanleiding van het onderzoek onder andere verwonderpunten formuleren. De rekenkamercommissie brengt eigenstandig een nota uit bij de rapportage van het onderzoeksbureau. Daarin formuleert zij onder meer de aanbevelingen die zij naar aanleiding van de rapportage relevant acht.

## 2 Wat is overhead en welke factoren zijn van invloed

### 2.1 Toelichting op overhead

Overhead kan vanuit een grote verscheidenheid aan benaderingen worden bekeken. In de onderzoeksnotitie van de rekenkamercommissie zijn er enkele opgenomen (zie kader hieronder).

*Definities van overhead zoals opgenomen in de onderzoeksnotitie van de rekenkamercommissie:*

- ▶ *De overhead is het deel van het budget van een organisatie dat deze organisatie aan de eigen organisatie besteedt en daarmee niet ten goede komt aan de (externe/maatschappelijke) doelen van deze organisatie.*
- ▶ *Overhead wordt vaak gelijkgesteld aan de 'indirecte kosten', als onderscheid van directe kosten die in tegenstelling tot indirecte kosten wel direct aan de door de betreffende organisatie te leveren producten en diensten kunnen worden toegerekend.*
- ▶ *Door anderen wordt als bepalend criterium voor 'overhead' ten opzichte van 'niet-overhead'-activiteiten gehanteerd dat voor de laatste geldt dat deze gericht zijn op het primaire proces van de organisatie en de 'overhead'-taken op de zogenoemde secundaire of ondersteunende activiteiten.*
- ▶ *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.*
- ▶ *Om niet te verzanden in boekhoudkundige of organisatorische definities, wordt in de praktijk in veel onderzoeken een beschrijvende 'definitie' van overhead gehanteerd, waarbij deze dan bijvoorbeeld bestaat uit directie- en managementfuncties, met eventuele directe ondersteuning in de vorm van directiesecretarissen en managementassistenten, in combinatie met andere ondersteunende taken waaronder de zogenoemde 'PIOFAH'-taken. Onder de PIOFAH-taken wordt dan verstaan de verzameling van taken die zich richten op Personeel (HRM), Informatisering (ICT), Organisatie, Financiën (al dan niet inclusief de controlfunctie en Belastingen), Automatisering en Huisvesting. De lijst van overige ondersteunende taken kan worden uitgebreid met bijvoorbeeld juridische zaken, bestuurszaken, communicatie, kwaliteitszorg en wellicht nog andere taken.*

In dit onderzoek maken we geen keuze voor één van deze benaderingen. Doel is ook niet een integraal beeld van alle overhead te geven, maar juist verwonderpunten te identificeren op onderdelen die mogelijk nader onderzocht moeten worden. We doen dat heel praktische door voor eenduidig afgebakende taakgebieden (zie paragraaf 1.4) binnen de overhead de omvang van de formatie en de hoeveelheid geld die vanuit de gemeente aan die taakgebieden wordt besteed te inventariseren en analyseren.

Voor dit onderzoek naar overhead is relevant een toelichting te geven op overhead. Hierna gaan we daarom in op de overhead vanuit drie invalshoeken:

- 1 Waaruit bestaat de overhead?
- 2 Hoe wordt met de kosten van overhead omgegaan?
- 3 Wat betekent voorgaande voor de beoordeling van de overhead?

### **Waaruit bestaat de overhead**

Voor overhead zijn vele definities in omloop. Kenmerkend voor de meeste is dat de overhead geen direct voor de klant (burger of bedrijf) meetbare bijdrage levert aan de diensten die de klant afneemt.

Op hoofdlijnen bestaat de overhead uit twee componenten:

- ▶ Middelen die worden ingezet voor taakgebieden die bedoeld zijn om de primaire processen<sup>3</sup> van de organisatie te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn personeelsfunctionarissen, een financiële administratie en facilitaire zaken. Een burger die bij de balie een paspoort komt halen komt niet direct in aanraking met deze functies. Het proces van het verstrekken van paspoorten, en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd, kan zonder deze functies echter niet goed verlopen.
- ▶ Middelen die worden ingezet om de primaire processen te sturen. Te denken valt hierbij aan de gemeentesecretaris, directie, afdelingshoofden en teamleiders (voor zover deze functionarissen niet direct betrokken zijn in de afhandeling van de primaire processen). Ook deze functies zijn voor de burger die een paspoort komt halen niet direct zichtbaar, maar duidelijk is dat zonder goede aansturing de primaire processen niet goed zullen verlopen.

Voor het verkrijgen van een beeld van de overhead, is van belang goed te definiëren welke taakgebieden meegenomen worden, en te borgen dat in de vergelijking tussen gemeenten dezelfde definities gebruikt worden (zie bijlage 3 voor de afbakening van de taakgebieden en de gehanteerde definities).

### **Omgang met kosten van de overhead**

De kosten van de verschillende componenten van de overhead worden in de begroting en verantwoording verwerkt. Dit gebeurt door de kosten van overhead in de begroting en jaarverantwoording door te belasten aan de programma's. Binnen Haarlemmermeer wordt daarvoor gebruik gemaakt van een systematiek van kostentoe rekening. In de presentatie van de huidige programmabegroting en jaarverantwoording wordt voor de verschillende programma's niet inzichtelijk gemaakt welk deel van de programmakosten overhead is. Daarmee is aan de hand van de programmabegroting geen goed beeld te vormen over de omvang van de overhead en de verdeling van de overheadkosten over de verschillende programma's.

### **Beoordeling van de overheadkosten**

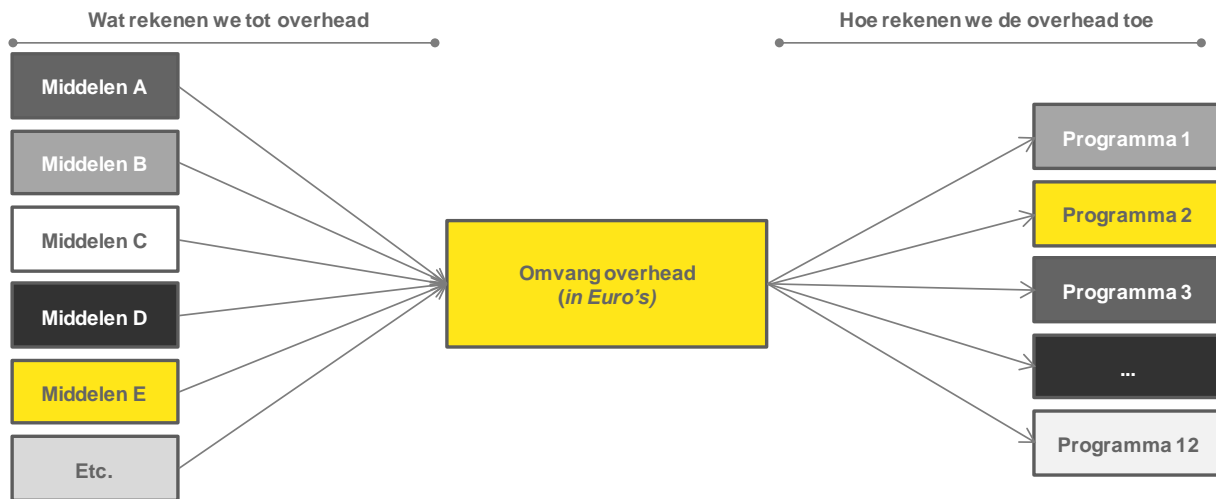
Voor de beoordeling van de overheadkosten zijn twee invalshoeken relevant:

- ▶ Wat is de omvang van de overheadkosten en hoe verhoudt deze zich tot de kwaliteit aan ondersteuning en sturing die aan het primaire proces geleverd wordt? Hierbij speelt onder andere mee welke specifieke ambities er zijn ten aanzien van de kwaliteit op specifieke onderdelen van de overhead. Daarnaast kan de omvang van de overhead en de kwaliteit die geleverd wordt op specifieke onderdelen vergeleken worden met andere gemeenten. Dat inzicht helpt om de verhouding tussen de kosten en de kwaliteit van de overhead beter te kunnen beoordelen.
- ▶ Hoe zijn de kosten van de overhead toegerekend aan de verschillende programma's en tot welke verdeling van de overheadkosten over de programma's leidt dat? Hierbij geldt dat veelal niet de precieze inhoud van de toerekeningssystematiek van belang is als wel het feit dat de systematiek juist is toegepast en dat de systematiek leidt tot een reële toerekening van de overheadkosten aan de verschillende programma's.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 5 voor een verklaring van het begrip primaire processen.

In figuur 3 zijn beide invalshoeken grafisch weergegeven.



Figuur 3 - Omvang en toerekening overhead

De middelen bestaan onder andere uit kosten die samenhangen met formatie voor de overhead (zoals salarissen, sociale lasten, pensioenpremies), maar bijvoorbeeld ook uit kosten voor computers en applicaties, voor huisvesting en kosten voor inhuur of uitbesteding ten behoeve van overheadtaken. Deze kosten bepalen gezamenlijk de omvang van de overhead die vervolgens aan de verschillende programma's kunnen worden toegerekend al naar gelang een programma wordt ondersteund door de middelen.

## 2.2 Factoren die omvang overhead beïnvloeden

### Inleiding

Van de volgende factoren wordt aangenomen dat deze van invloed zijn op de omvang van de overhead:

- ▶ Schaal, kenmerken gemeenten en mate van uitbesteding.
- ▶ Historische ontwikkeling (betaalbaarheid, cultuur).
- ▶ Wijze van inrichten van de overhead.
- ▶ Specifieke keuzes ten aanzien van ambities.
- ▶ Kwaliteit van de dienstverlening van de overhead.
- ▶ Mate van sturing op de overhead.

In de validatie van de data met de aanspreekpunten per gemeente en in de interviews hebben we getoetst in welke mate deze factoren voor de deelnemende gemeenten van belang zijn.

Hierna wordt ingegaan op elk van de (groepen) factoren.

### Schaal, kenmerken gemeenten en mate van uitbesteding

Schaal, mate van centrumfunctie, sociale structuur<sup>4</sup> en mate van uitbesteding van taken hebben impact op de omvang van de gemeentelijke formatie voor uitvoering van taken in het primaire proces. De omvang van de gemeentelijke formatie in het primaire proces heeft vervolgens gevolgen voor de omvang van de formatie in de overhead.

<sup>4</sup> Zie bijlage 5 voor een verklaring van het begrip sociale structuur.

De gemeente Haarlemmermeer vervult in een beperkte mate een centrumfunctie, kent een goede sociale structuur en een hoge mate van uitbesteding van taken. In tegenstelling tot de gemeenten Zoetermeer en Hilversum die beide een sterke centrumfunctie en een matige sociale structuur kennen en beiden relatief minder taken uitbesteed hebben.

	H'meer	Z'meer	H'sum
Aantal inwoners	144.000	122.000	85.000
Totale formatie in fte	898	1.019	602
Overhead in fte	300	299	156
<b>Overhead in % van totaal</b>	<b>33,5%</b>	<b>29,4%</b>	<b>26,0%</b>

Tabel 1 - Schaal gemeente en omvang totale formatie en formatie in overhead

De genoemde kenmerken voor de gemeente Haarlemmermeer verklaren mede waarom zij (ondanks dat ze een groter aantal inwoners heeft) absoluut gezien een kleinere omvang van de totale formatie kent dan de gemeente Zoetermeer en relatief gezien een kleinere omvang van de totale formatie kent dan de gemeente Hilversum. De omvang van de gemeentelijke formatie is een belangrijke (werklast bepalende) factor voor de omvang van de overhead.

Veelal wordt aangenomen dat de omvang van de overhead afneemt naarmate er meer taken worden uitbesteed. Daarbij wordt soms ook gedacht dat die afname ongeveer plaatsvindt in relatie tot het aantal fte dat in het primaire proces op afstand wordt gezet. Dit is echter niet altijd het geval. Uitbesteding van taken aan derden en de manier waarop dit gebeurt, vraagt om het beheren van de relatie met deze derde partij (opdrachtgeverschap, verantwoording). Het beheren van deze relatie vindt vaak plaats vanuit ondersteunende clusters, zoals het cluster financiën als het gaat om de uitbesteding van de taak belastingen. Dit kan deels verklaren waarom de gemeente Haarlemmermeer verhoudingsgewijs meer formatie voor overhead kent. Uitbesteding van taken vraagt om het beheren en managen van een uitbestedingrelatie.

In totaal is echter toch opvallend dat de gemeente Haarlemmermeer relatief veel overhead kent. De gemeente Hilversum heeft relatief de minste overhead.

### Historische ontwikkeling

In algemene zin wordt de omvang van de kosten van een gemeente en van het gemeentelijk apparaat (en daarbinnen van de overhead), mede bepaald door historische ontwikkelingen.

Binnen de gemeente Haarlemmermeer is sinds 2006 een aantal malen een taakstelling op de overhead doorgevoerd. Deze interventies leidden tot schoksgewijze ingrepen in de omvang van de overhead die veelal leidden tot een krimp van de omvang.

Voor de gemeente Hilversum geldt als bijzonderheid dat deze gemeente van een zogenoemde 100.000+ status komt en qua inwonersaantal in de afgelopen decennia sterk gekrompen is. Het voorzieningenniveau is in het verleden op 100.000+ niveau ingericht. De huidige schaal van de gemeente en de daarbij behorende beschikbaarheid van middelen geeft wel eens spanning ten aanzien van de verwachtingen dat het huidige voorzieningenniveau in stand wordt gehouden. Daarnaast is de gemeente Hilversum, mede als gevolg van

voorgaande, in het verleden artikel 12-gemeente geweest. Binnen de gemeente wil men uiteraard voorkomen die status weer te krijgen zodat stringent op de omvang van de kosten (juist ook voor overhead) wordt gestuurd.

### **Wijze van inrichten van de overhead**

Voor de inrichting van de overhead is belangrijk welke taken centraal worden uitgevoerd en welke decentraal. Elk van de gemeenten heeft de uitvoering van de overheadtaken in sterke mate gecentraliseerd. De gedachte hierachter is dat centralisatie leidt tot een efficiëntere inrichting van de overhead.

Wel hebben alle drie de gemeenten nog decentrale overheadfuncties in bedrijfsbureaus. Daarbij heeft de gemeente Zoetermeer de meeste fte in decentrale bedrijfsbureaus en de gemeente Hilversum de minste.

Binnen de gemeente Haarlemmermeer zit specifiek in het fysieke domein<sup>5</sup> (waaronder ruimtelijke ontwikkeling, beheer en onderhoud openbare buitenruimte) nog relatief veel capaciteit in bedrijfsbureaus. Daarbij is op te merken dat de gemeente in de laatste jaren veranderd is van een gemeente waarbij het accent in de taakuitvoering relatief zwaar ligt op het (fysiek) ontwikkelen van de gemeente door onder andere het plegen van woningbouw en investeringen in de openbare buitenruimte, naar een gemeente waarbij het accent relatief meer ligt op het beheersmatig uitvoeren van haar taken. Het lijkt logisch dat dit juist in het fysieke domein leidt tot een kleiner beroep op ondersteuning door bedrijfsbureaus. Tevens wordt in algemene zin niet goed duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het deels decentraal inrichten van bedrijfsvoeringfuncties en hoe de optimale samenwerking tussen centraal en decentraal geborgd wordt.

### **Specifieke keuzes ten aanzien van ambities**

Binnen de gemeente Haarlemmermeer is in het verleden gekozen voor enkele taakgebieden meer middelen ter beschikking te stellen. Dit geldt voor:

- ▶ I&A. In het kader van "Focus: Klant!" is extra geïnvesteerd in de I&A functie onder andere om de klanten beter te bedienen via gedigitaliseerde dienstverlening. Dit heeft onder andere geleid tot een relatief groot aantal projectmanagers.
- ▶ Ondersteuning bestuur. Binnen de gemeente is de ambitie vastgesteld om een significante rol te willen vervullen in de regionale en landelijke ontwikkelingen. Vertegenwoordigers van de gemeente zijn daarom betrokken bij een aantal regionale en landelijke initiatieven, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van de metropoolregio Amsterdam. Deze vertegenwoordiging vraagt om ondersteuning om bijvoorbeeld bijeenkomsten inhoudelijk voor te bereiden. Dit heeft geleid tot de keuze om extra ondersteuning aan het bestuur te bieden.

Voor de gemeente Hilversum geldt dat men bewust gekozen heeft het taakgebied F&C te versterken. Dit vanwege de wens extra goed op de kosten te sturen om een terugkeer in de artikel 12-status te voorkomen.

### **Kwaliteit van de dienstverlening van de overhead**

In algemene zin zijn de deelnemende gemeenten tevreden over de kwaliteit van dienstverlening die de overhead biedt. Voor Haarlemmermeer wordt dit specifiek ook bevestigd door de wethouder Financiën. Binnen de gemeente Haarlemmermeer loopt momenteel een extern onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van de overhead (onderzoek onder de interne klanten). De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet bekend.

Binnen de gemeente Hilversum wordt periodiek onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de dienstverlening door de overhead. Op basis van de uitkomsten van die periodieke onderzoeken wordt bijgestuurd in de dienstverlening.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 5 voor een verklaring van dit begrip

### **Mate van sturing op de overhead**

Haarlemmermeer heeft in het verleden vaker benchmarking op de omvang van de overhead uitgevoerd. Dit met als doel om op basis daarvan specifieke interventies te kunnen plegen en op zoek te gaan naar een acceptabel niveau voor de omvang van de overhead. Als onderdeel van de periodieke planning en controlcyclus wordt niet specifiek op de omvang van de overhead gestuurd.

Zoetermeer heeft onlangs een benchmark op de formatie voor overheadfuncties aangegrepen om een gerichte interventie ten aanzien van de omvang van de overhead te kunnen plegen. Dit in een breder kader van een reorganisatie van de gemeentelijke organisatie. In de nabije toekomst dient een aanzienlijke taakstelling op de overhead gerealiseerd te worden. Van daaruit wordt bezien wat eventuele vervolgstappen zijn. In de gemeente Zoetermeer wordt in de reguliere planning en controlcyclus op de kosten van overhead en producten gestuurd. Daarbij wordt niet specifiek op de omvang van de overhead gestuurd.

Hilversum heeft als ambitie geformuleerd om structureel minder middelen voor overhead te willen inzetten dan het gemiddelde van de referentiegroep (gemeenten met 50.001- 100.000 inwoners). Daartoe laat Hilversum eens per twee jaar een benchmark uitvoeren om te laten beoordelen hoe zij er voor staat ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep. Op basis van de uitkomsten van de benchmark wordt vastgesteld welke ingrepen in de overhead moeten worden doorgevoerd om weer aan de doelstelling te kunnen voldoen. Daarop wordt in de reguliere planning en controlcyclus gestuurd.



## 3 Uitkomsten en analyse benchmark

### 3.1 Inleiding

Conform de opzet van de benchmark is de ontvangen data gevalideerd met de contactpersonen van de afzonderlijke gemeenten en getoetst op plausibiliteit. De ontvangen en gevalideerde data vormde de basis voor de analyse van de formatie en kosten voor overhead, op het totaal van de taakgebieden, per taakgebied en binnen het taakgebied op het niveau van functiegroepen. Hierbij is telkens deze cascade gevolgd. Wat zien we op het totaal in de vergelijking, welke taakgebieden vallen op, welke verklaringen kunnen we vinden voor een bepaald beeld van de omvang van de overhead en welke functiegroepen spelen hierbij een rol.

### 3.2 Totale formatie taakgebieden

Een eerste analyse heeft plaatsgevonden op de totale formatie en kosten van de ondersteunende taakgebieden, gespecificeerd per taakgebied. Daarbij is per taakgebied gekeken hoe de relatieve verdeling van de formatie per taakgebied is in het totaal van de formatie voor overhead en in het totaal van de formatie van de organisatie. De relatieve omvang van de formatie van een taakgebied is tevens afgezet tegen het gemiddelde van de grootteklasse waarin de gemeente zich bevindt. Daarbij wordt opgemerkt dat de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer zich in een andere grootteklasse bevinden (100.001-150.000 inwoners) dan de gemeente Hilversum (50.001-100.000 inwoners). Daarnaast heeft een analyse plaatsgevonden op de kosten per taakgebied.

Zo is in onderstaande tabel te zien dat de omvang van de formatie voor het taakgebied P&O bij de gemeente Haarlemmermeer 25,17 fte betreft, dat dit 8,4% is van het totaal van de overhead voor deze gemeente en 2,8% van het totaal van de formatie van de organisatie. Dit percentage voor de gemeente Haarlemmermeer ligt iets boven het gemiddelde van de grootteklasse (2,5%).

Tevens is te zien dat de totale kosten voor de onderzochte taakgebieden in Hilversum Eur 10,8 miljoen bedragen. In Zoetermeer bedragen deze kosten Eur 20,6 miljoen en in Haarlemmermeer Eur 22,0 miljoen (bijna 7% meer dan in Zoetermeer en ruim 100% meer dan in Hilversum).

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	Hsum # 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	108,26	36,1%	10,6%	7.488	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%	4.155	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%
<b>Totaal fte taakgebieden</b>	<b>300,49</b>	<b>100%</b>	<b>33,5%</b>	<b>21.959</b>	<b>299,56</b>	<b>100%</b>	<b>29,4%</b>	<b>21.191</b>	<b>156,50</b>	<b>100%</b>	<b>26,0%</b>	<b>10.840</b>	<b>26,5%</b>	<b>25,5%</b>
<b>Totaal fte organisatie</b>	<b>897,98</b>				<b>1.019</b>				<b>602,16</b>					
<b>Totaal kosten taakgebieden</b>	<b>21.959</b>				<b>20.564</b>				<b>10.840</b>					

Tabel 2 - Formatie en overheadkosten ondersteunende taakgebieden

#### Toelichting bij tabel 2:

- ▶ (\*) Het gemiddelde betreft het gemiddelde van gemeenten in grootteklasse 100.001 - 150.000 inwoners zoals blijkt uit de benchmark van Berenschot uit 2010.
- ▶ (\*\*) Het gemiddelde betreft het gemiddelde van gemeenten in grootteklasse 50.001 - 100.000 inwoners zoals blijkt uit de benchmark van Berenschot uit 2009.
- ▶ Totale kosten (per taakgebied en voor alle taakgebieden) bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.
- ▶ Het taakgebied Ondersteuning bestuur is inclusief formatie voor juridische zaken, communicatie en kwaliteitszorg.
- ▶ In ogenschouw moet worden genomen dat niet alle onderdelen van de overhead in dit onderzoek zijn meegenomen. Zo zijn het lijnmanagement en de decentrale secretariaten niet meegenomen.

#### Eerste opvallende zaken uit de tabel zijn:

- ▶ De gemeente Haarlemmermeer kent de grootste relatieve omvang formatie voor overhead (33,5%) vergeleken met de referentiegemeenten in dit onderzoek en het gemiddelde van de grootteklasse zoals dat blijkt uit het onderzoek van Berenschot. Met name de taakgebieden Facilitair en Ondersteuning bestuur kennen een grote afwijking ten opzichte van het gemiddelde. In mindere mate geldt dit voor de taakgebieden I&A en F&C. Voor Ondersteuning bestuur en I&A wordt dit deels verklaard door keuzes van de gemeente hierop extra middelen in te zetten.
- ▶ De totale kosten voor de taakgebieden zijn in Haarlemmermeer ruim tweemaal zo hoog als in Hilversum en in Zoetermeer bijna tweemaal zo hoog als in Hilversum.
- ▶ Op de verschillende taakgebieden zijn de relatieve verschillen tussen de gemeenten anders wanneer gekeken wordt naar de kosten dan wanneer gekeken wordt naar fte. Voor een deel wordt dat verklaard door verschillen in de kosten voor inhuur en uitbesteding (zie paragrafen 3.3 tot en met 3.7). Voor een belangrijk deel wordt dat echter ook verklaard door verschillen in de gemiddelde loonkosten per fte (zie paragraaf 3.8).
- ▶ 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 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. Belangrijke verklaring wordt gevonden in de omvang van de formatie voor decentrale bedrijfsbureaus en decentrale controlafdelingen. Ook de gemeente Hilversum kent een relatief grote omvang van de formatie voor het taakgebied F&C. Een verklaring hiervoor is de keuze van deze gemeente om voor dit taakgebied extra formatie in te zetten.
- ▶ 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 bestuur 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 beide andere gemeenten.

Verwonderpunt: met de meeste inwoners van de in de vergelijking betrokken gemeenten kent de gemeente Haarlemmermeer relatief gezien de kleinste omvang van het gemeentelijk apparaat. In relatie tot de totale omvang van het gemeentelijk apparaat heeft Haarlemmermeer echter de grootste overheadformatie en de hoogste -kosten.

### 3.3 Taakgebied Personeel en Organisatie (P&O)

Voor alle gemeenten in de benchmark geldt dat het taakgebied P&O relatief gezien het kleinste ondersteunende taakgebied is binnen het totaal van de formatie voor overhead. De omvang van de formatie op het taakgebied P&O begeeft zich voor alle drie de gemeenten nagenoeg op het landelijk gemiddelde van hun grootteklasse.

Gekeken naar de functiegroepen binnen het taakgebied zijn er geen opvallende verschillen in het totaal van de omvang van formatie en op het niveau van functiegroepen waar te nemen die aanleiding geven tot een nadere analyse.

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum			
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.
Management	1,58	6,3%				2,00	6,9%							
Secretariaat	2,00	7,9%				1,58	5,5%							
Beleidsmedewerkers P&O	1,00	4,0%		29		7,00	24,2%							
Personeelsconsulenten (adviseurs)	14,50	57,6%	1.779	20	176	8,86	30,6%	2.022			17,61	1.153		
Personeelsadministratie	3,72	14,8%		25		3,50	12,1%							
Salarisadministratie	2,37	9,4%				6,00	20,7%							
Recruitment, werving & selectie														
<b>Totaal formatie</b>	<b>25,17</b>	<b>100%</b>				<b>28,94</b>	<b>100%</b>				<b>17,61</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>2.029</b>		<b>1.779</b>	<b>74</b>	<b>176</b>	<b>2.022</b>		<b>2.022</b>			<b>1.153</b>	<b>1.153</b>		

Tabel 3 - Formatie en overheadkosten taakgebied Personeel en organisatie

#### Toelichting bij tabel 3:

- ▶ Haarlemmermeer kent de functiegroep functioneel adviseur (opgenomen onder Personeelsconsulenten). Daarin wordt naast advies ook beleid geformuleerd. Zo heeft iedere adviseur ook een (deel van een) beleidsdomein. Specifieke beleidsmedewerkers op P&O kent de gemeente niet.
- ▶ De 1,0 fte beleidsmedewerker betreft de interne organisatie adviseur P&O, die onder andere verandertrajecten begeleidt (cultuur).
- ▶ Het bedrag van €176.000 voor uitbesteding bij Personeelsconsulenten betreft het bedrag voor de Arbodienst per 1-12-2012. Haarlemmermeer geeft aan dat dit per 2013 om een bedrag van €76.000 gaat.
- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

Deze bevinding voor de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer hebben ertoe geleid dat er op dit taakgebied geen nadere uitvraag van data per functiegroep heeft plaatsgevonden bij de gemeente Hilversum (anders dan het totaal van de formatie voor het taakgebied). Zie paragraaf 1.4 onder "Referentiegemeenten" voor een toelichting. Voor de gemeente Hilversum geldt dat de totale formatie voor het taakgebied P&O zich marginaal onder het gemiddelde van haar grootteklasse bevindt (zie tabel 2).

Uit de vergelijking tussen de drie gemeenten blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer relatief gezien de kleinste omvang van de formatie kent op dit taakgebied en de gemeente Hilversum de grootste omvang van formatie.

### 3.4 Taakgebied Informatievoorziening en Automatisering (I&A)

De gemeente Haarlemmermeer heeft vergeleken met de gemeenten Zoetermeer en Hilversum relatief gezien de grootste omvang van de formatie en van de kosten voor het taakgebied I&A. De formatie en kosten op dit taakgebied zijn bij de gemeente Hilversum relatief gezien het kleinste.

Voor de gemeente Haarlemmermeer wordt deels een verklaring voor de omvang van de formatie gevonden vanuit de reorganisatie "Focus: Klant!", ingezet in 2006. Een van de belangrijke uitgangspunten in die reorganisatie betrof investeren in digitalisering. In het verlengde daarvan is een keuze gemaakt om op het gebied van ICT veel zelf te doen, zoals applicatie ontwikkeling en ICT projectmanagement. Vanuit kwaliteitsoptiek kiest de gemeente Haarlemmermeer ervoor om op het gebied van I&A de schakels ontwikkeling, implementatie en (ondersteuning van) gebruik in één hand te houden. Dit komt ook tot uitdrukking in het relatief grote aandeel van de functiegroep ICT-projectmanagement in het totaal van het taakgebied (22,7%). Van de 10,4 fte in dit cluster wordt ongeveer 4 fte ingezet voor projectmanagement en ongeveer 6 fte voor applicatieontwikkeling.

Behalve voor de functiegroep ICT-projectmanagement zijn er binnen het taakgebied geen opvallende verschillen in omvang van formatie waar te nemen die aanleiding geven tot een nadere analyse. Deze bevinding voor de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer heeft ertoe geleid dat er op dit taakgebied geen nadere uitvraag van data heeft plaatsgevonden bij de gemeente Hilversum, anders dan het totaal van de formatie voor het taakgebied. Voor de gemeente Hilversum geldt dat de totale formatie voor het taakgebied I&A zich net onder het gemiddelde van haar grootteklasse bevindt (zie tabel 2).

Hoewel er tussen de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer geen opvallende verschillen zijn in de hoeveelheid beleidsmedewerkers binnen dit taakgebied, lijkt de hoeveelheid beleidsmedewerkers wel hoog als aandeel in de totale formatie van dit taakgebied.

In de totale kosten van het taakgebied zit Haarlemmermeer relatief hoog ten opzichte van de beide andere gemeenten.

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum			
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.
Management	4,00	8,8%				1,00	2,5%							
Secretariaat	1,00	2,2%												
Beleidsmedewerkers	10,00	21,9%				7,89	19,8%		15					
Systeem en netwerkbeheer	10,89	23,9%				10,83	27,2%		2					
Werkplekondersteuning	4,69	10,3%	3.335	90				2.552			20,46	1.369		
Helpdesk						4,00	10,1%							
Technisch applicatiebeheer	4,67	10,2%				15,03	37,8%							
Applicatieontwikkeling														
ICT-projectmanagement	10,36	22,7%				1,00	2,5%							
<b>Totaal formatie</b>	<b>45,61</b>	<b>100%</b>				<b>39,75</b>	<b>100%</b>				<b>20,46</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>3.425</b>		<b>3.335</b>	<b>90</b>		<b>2.569</b>		<b>2.552</b>	<b>17</b>		<b>1.369</b>	<b>1.369</b>		

Tabel 4 - Formatie en overheadkosten taakgebied Informatievoorziening en automatisering

#### Toelichting bij tabel 4:

- ▶ Technisch applicatiebeheer betreft het goed laten functioneren van de software. Niet functioneel applicatiebeheer, dit wordt meegenomen bij de betreffende stafafdeling.
- ▶ Voor de gemeente Haarlemmermeer is de formatie voor applicatie ontwikkeling opgenomen bij ICT-projectmanagement.
- ▶ Voor de gemeente Haarlemmermeer is bij de formatie voor werkplekondersteuning ook de formatie opgenomen voor helpdesk. Voor de gemeente Zoetermeer geldt juist andersom dat de formatie voor werkplekondersteuning opgenomen is bij helpdesk.
- ▶ Voor de gemeente Zoetermeer geldt dat ongeveer de helft van de formatie voor technisch applicatiebeheer formatie voor gegevensbeheer betreft.
- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

Verwonderpunt: 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.

### 3.5 Taakgebied Financiën en Control (F&C)

Voor alle drie de gemeenten geldt dat het taakgebied F&C een aanzienlijk onderdeel vormt van de totale in dit onderzoek geïnventariseerde formatie voor overhead. Alle drie de gemeenten zitten ook ruim boven de gemiddelde formatie voor F&C binnen hun grootteklasse (zie tabel 2). Ten opzichte van het gemiddelde van de grootteklasse, heeft de gemeente Haarlemmermeer de kleinste afwijking.

Zoals eerder opgemerkt is er een aanzienlijke taakstelling geformuleerd binnen de gemeente Zoetermeer om de formatie op ondersteunende taakgebieden in omvang terug te brengen. Deze taakstelling kent een accent op het taakgebied F&C. De gemeente Hilversum heeft in het nabije verleden bewust gekozen voor een grotere omvang van formatie op het taakgebied Financiën en Control.

Voor de gemeente Haarlemmermeer wordt, net zoals binnen de gemeente Zoetermeer, deels een verklaring voor deze grote omvang gevonden in de relatief grote omvang van de formatie voor (decentrale) bedrijfsbureaus (bij de gemeente Zoetermeer is ook de formatie voor de decentrale controlafdelingen opgenomen in de formatie voor de bedrijfsbureaus).

Voor de gemeenten Zoetermeer en Hilversum geldt dat de functiegroep belastingen in het primaire proces wordt opgenomen. De formatie en kosten van die functiegroep worden daarmee niet tot de overhead gerekend. De gemeente Haarlemmermeer heeft haar taken op het gebied van belastingen uitbesteed. Omdat we de formatie en kosten voor Zoetermeer en Hilversum niet meenemen, nemen we ook de kosten voor uitbesteding van Haarlemmermeer niet mee. De formatie die voor deze functiegroep bij de gemeente Haarlemmermeer is opgenomen betreft formatie voor het beheren van de uitbestedingrelatie (opdrachtgeverschap). Omdat dat te beschouwen is als sturen en ondersteunen van het proces belastingen, nemen we die formatie wel mee in de overhead. Dit is een goed voorbeeld waaruit blijkt dat uitbesteding van taken kan leiden tot een grotere omvang van de formatie voor overhead.

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum				
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.
Management	3,94	5,2%				8,50	7,9%				3,13	5,7%			
Secretariaat	1,00	1,3%				4,00	3,7%				1,48	2,7%			
Beleidsmedewerkers	13,58	17,9%				6,00	5,5%				13,23	24,1%			
Financiële administratie	12,76	16,8%				10,70	9,9%				16,12	29,4%			
Crediteuren	8,52	11,2%				10,93	10,1%								
Debiteuren	3,90	5,1%	5.283			1,00	0,9%	7.488					3.773		
Planning en control	9,71	12,8%				26,10	24,1%				11,04	20,1%			
AO/IC	3,92	5,2%				5,73	5,3%								
Treasury	0,60	0,8%				0,30	0,3%								
Belastingen	1,00	1,3%				n.v.t.					n.v.t.				
Bedrijfsbureaus	17,07	22,5%				35,00	32,3%				9,92	18,1%			
<b>Totaal formatie</b>	<b>76,00</b>	<b>100%</b>				<b>108,26</b>	<b>100%</b>				<b>54,92</b>	<b>100%</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>5.283</b>		<b>5.283</b>			<b>7.488</b>		<b>7.488</b>			<b>3.773</b>		<b>3.773</b>		

Tabel 5 - Formatie en overheadkosten taakgebied Financiën en control

Toelichting bij tabel 5:

- ▶ Voor de gemeente Hilversum geldt dat de formatie van de functiegroepen crediteuren en debiteuren opgenomen is onder de functiegroep financiële administratie. De formatie van de functiegroepen AO/IC en Treasury is opgenomen bij de functiegroep Planning en control.
- ▶ Voor de gemeente Haarlemmermeer geldt voor de functiegroep beleidsmedewerkers dat hierin ook de financieel adviseurs zijn opgenomen.
- ▶ Voor de gemeente Zoetermeer geldt dat in de formatie voor de bedrijfsbureaus ook de fte voor de decentrale controlafdelingen zijn opgenomen.
- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

Voor alle drie de gemeenten valt op dat de administratieve functie een aanzienlijk deel van de formatie binnen het taakgebied betreft. Indien de functiegroepen financiële administratie, crediteuren en debiteuren bij elkaar worden gezien (zoals dat in de cijfers voor Hilversum is gedaan) dan geeft dit het volgende beeld: gemeente Haarlemmermeer 33,1% van fte voor totale taakgebied, Zoetermeer 20,9% en Hilversum 29,4%.

Voor de crediteuren- en de debiteurenadministratie is relevant de bemensing af te zetten tegen het aantal facturen dat wordt afgehandeld. In tabel 6 zijn de aantallen facturen per gemeente weergegeven.

	H'meer	Z'meer	H'sum
Ingaande facturen (crediteuren)	26.600	30.000	19.500
Uitgaande facturen (debiteuren)	10.400	7.900	7.100
<b>Totaal</b>	<b>37.000</b>	<b>15.700</b>	<b>26.600</b>

Tabel 6 -Facturenstroom per gemeente

Toelichting bij tabel 6:

- ▶ Het aantal facturen (zowel ingaande als uitgaande) verschilt sterk tussen de gemeenten.
- ▶ Ter indicatie: gemiddeld worden er bij Nederlandse ondernemingen ongeveer 8000 facturen per fte verwerkt. Uiteraard is het aantal facturen dat per fte verwerkt wordt onder andere afhankelijk van de mate van automatisering (elektronisch factureren).

Verder valt op dat bij de alle drie de gemeenten binnen het taakgebied F&C de functiegroepen Beleidsmedewerkers en Planning en Control een aanzienlijk onderdeel vormen van de totale formatie (de gemeente Zoetermeer heeft bovendien decentrale controlafdelingen waarvoor de formatie is opgenomen in de opgegeven fte voor bedrijfsbureaus). In de gemeente Haarlemmermeer wordt onder de functiegroep Beleidsmedewerkers ook advisering / ondersteuning van de clustermanagers vervat. Zo is een aantal beleidsmedewerkers meer in het bijzonder 'voorgesorteerd' op de (adviesing rondom) planning en control van de gemeente (o.a. advisering over Raadsvoordrachten, P&C producties). De formatie behorende tot de functiegroep Planning en control betreft meer de specialistische cijfermatige advisering ten aanzien van planning en control en richt zich (ook) op rapportage en analyse.

Uit de interviews hebben wij voor Haarlemmermeer geen eenduidig beeld verkregen rondom de keuze om relatief veel formatie in te zetten op de zogenoemde planning en control. Wel bleek uit de interviews dat de ambtelijke top en de wethouder Financiën tevreden is over de diensten van F&C op het gebied van planning en control terwijl de delegatie van de gemeenteraad graag duidelijkere informatievoorziening zou willen ontvangen, juist ook op het gebied van de kosten van de overhead.

### Bedrijfsbureaus

Voor alle drie de gemeenten geldt dat er sprake is van decentrale bedrijfsbureaus die ondersteunende taken uitvoeren en gerekend worden tot de overhead.

De gemeente Haarlemmermeer heeft bij de reorganisatie Focus klant! voor de overhead als uitgangspunt gedefinieerd dat de overhead centraal en efficiënt georganiseerd dient te worden. Voor een aantal clusters is destijds omwille van het specifieke karakter een uitzondering gemaakt. De meest in het oog springende clusters / taakgebieden die decentraal formatie hebben voor ondersteuning zijn projecten en planeconomie (4,8 fte) en beheer en onderhoud openbare ruimte (3,7 fte). Dit kent een verklaring dat de gemeente Haarlemmermeer (destijds) een groeigemeente was. Uit recente ontwikkelingen blijkt de gemeente Haarlemmer zich in de afgelopen periode binnen het fysieke domein relatief meer heeft gericht op het beheren van de fysieke ruimte dan op het doorontwikkelen van de fysieke ruimte. Deze ontwikkeling roept de vraag op wat dit betekent voor de omvang van de formatie voor ondersteuning op deze clusters.

Uit de interviews krijgen wij het beeld dat de gemeente Haarlemmermeer de bedrijfsbureaus als aandachtspunt op de agenda heeft als het gaat om de omvang van overhead. In het nabije verleden is ook gestuurd op het

terugbrengen van de omvang van de formatie voor bedrijfsbureaus. Tegelijkertijd krijgen wij het beeld dat er decentraal een behoefte is aan ondersteuning en dat de omvang van de bedrijfsbureaus niet krimpt.

De gemeente Zoetermeer kent een forse omvang van decentrale formatie voor ondersteuning (mede doordat zij ook decentrale controlafdelingen hebben), wat door de gemeente wordt aangemerkt als suboptimaal. Eerder in deze rapportage is al opgemerkt dat de gemeente Zoetermeer een aanzienlijke taakstelling heeft geformuleerd op de omvang van de formatie voor overhead. Een aanzienlijk deel van deze overhead wordt gerealiseerd binnen het taakgebied F&C en de bedrijfsbureaus.

De formatie voor decentrale ondersteuning richt zich in Zoetermeer voornamelijk op financiële administratie en ondersteuning ten aanzien van planning en control. Uit de interviews maken wij op dat de gemeente Zoetermeer als uitgangspunt hanteert dat er in de toekomst geen decentrale bedrijfsbureaus meer zijn.

In lijn met de uitgangspunten voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie, zoals geformuleerd bij de reorganisatie in 2006, heeft de gemeente Hilversum per dienst een planning en control ingericht. Functioneel worden deze decentrale controllers aangestuurd door de centraal gepositioneerde dienst concerncontrol.

Verwonderpunt: 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.

### 3.6 Taakgebied Facilitair

Uit de vergelijking tussen de gemeenten op het taakgebied Facilitair blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer zowel in absolute als relatieve zin de grootste omvang van formatie en van de kosten heeft op dit taakgebied.

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum					
	#fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	#fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	#fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	
Management	5,00	6,7%	4.439			3,00	5,3%	3.304			1,13	3,4%				
Secretariaat	0,50	0,7%				1,00	1,8%					0,33	1,0%			
Beleidsmedewerkers	2,78	3,7%				4,67	8,3%			9		4,00	12,1%			
Postbezorging, drukkerij, repro	5,72	7,7%									382	2,00	6,1%			
Archief / DIV	29,81	39,9%			271	30,66	54,5%			3		16,50	50,1%			
Bibliotheek	2,41	3,2%										n.v.t.				
Magazijnbeheer	2,92	3,9%				3,83	6,8%			20			0,0%			
Inkoop	7,39	9,9%				2,89	5,1%			16		1,00	3,0%			
Receptie / telefooncentrale										79						
Gebouwenbeheer	14,60	19,5%				4,07	7,2%					5,00	15,2%			262
Catering	0,57	0,8%									122					239
Beveiliging/bodes	2,99	4,0%				6,17	11,0%				220	3,00	9,1%			
<b>Totaal formatie</b>	<b>74,69</b>	<b>100%</b>				<b>56,29</b>	<b>100%</b>					<b>32,96</b>	<b>100%</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>4.710</b>		<b>4.439</b>	<b>271</b>	<b>4.155</b>		<b>3.304</b>	<b>127</b>	<b>724</b>	<b>2.354</b>		<b>1.853</b>		<b>501</b>		

Tabel 8 - Formatie en overheadkosten taakgebied Facilitair



Toelichting bij tabel 8:

- ▶ Voor de functiegroep Archief / DIV geldt voor de gemeente Haarlemmermeer dat er tevens sprake is van inhuur (digitalisering). Het bedrag van €271.000 betreft het bedrag per 1-12-2012. Haarlemmermeer geeft aan dat dit per 2013 om een bedrag van €78.000 gaat.
- ▶ Voor de gemeente Zoetermeer geldt dat de beveiliging en de catering zijn uitbesteed. De gemeenten Haarlemmermeer en Hilversum hebben de catering eveneens uitbesteed.
- ▶ Voor de gemeente Haarlemmermeer geldt dat de formatie voor de functiegroep catering formatie betreft voor het beheren van de uitbestedingrelatie (opdrachtgeverschap).
- ▶ Voor de gemeente Zoetermeer en Hilversum geldt dat inkoop decentraal in de organisatie is belegd. Centraal alleen formatie voor inkoop advisering.
- ▶ Voor alle drie de gemeenten geldt dat de receptie / telefooncentrale tot het primaire proces wordt gerekend.
- ▶ In de formatie voor gebouwenbeheer is binnen Haarlemmermeer het facilitair callcenter opgenomen (afhandeling meldingen binnen facilitair domein).
- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

Voor alle drie de gemeenten geldt dat binnen het taakgebied de functiegroep Archief/DIV relatief gezien het grootste aandeel heeft in de formatie voor overhead. Voor de gemeente Zoetermeer en Hilversum betreft dit zelfs iets meer dan de helft van de totale formatie voor het taakgebied. Voor de gemeente Haarlemmermeer geldt dat dit aandeel in het totaal van de formatie lager ligt (39,9%), waarbij opgemerkt dient te worden dat de gemeente in absolute formatie ongeveer dezelfde omvang kent als de gemeente Zoetermeer en er in Haarlemmermeer additioneel sprake is van inhuur op deze functiegroep. Wij krijgen uit de interviews het beeld terug dat hier de keuze aan ten grondslag ligt om de slag naar digitalisering sneller te kunnen maken.

In de vergelijking valt de formatie voor de functiegroep Inkoop bij de gemeente Haarlemmermeer op. De gemeente kent een grotere omvang voor deze functiegroep. Uit een nadere analyse komt het beeld naar voren dat dit (deels) verklaard wordt door de wijze waarop de inkoopfunctie binnen de gemeente Haarlemmermeer is georganiseerd; namelijk volledig centraal. Dit in tegenstelling tot de gemeenten Zoetermeer en Hilversum waar de inkoop decentraal wordt uitgevoerd (in Zoetermeer door de bedrijfsbureaus en in Hilversum door medewerkers in het primaire proces) en centraal inkoopadviesing plaatsvindt. Uit de analyse is niet naar voren gekomen hoeveel formatie er in de decentrale inkoop zit. Onderstaande tabel geeft een indicatie van de hoeveelheid inkopen die door de gemeenten worden gepleegd. Een diepgaandere analyse is nodig naar de karakteristiek van de inkopen om een indicatie van de inspanning die door inkoop gepleegd moet worden te bepalen.

	H'meer	Z'meer	H'sum
Inkoopvolume	€137.000		€ 196.000

Tabel 7 -Inkoopvolume per gemeente (bedragen \* 1000)

Toelichting bij tabel 7:

- ▶ Het inkoopvolume van de gemeente Haarlemmermeer betreft het volume in 2011.
- ▶ Het inkoopvolume van de gemeente Hilversum betreft het volume in 2012.
- ▶ De gemeente Zoetermeer heeft geen inkoopvolume aangeleverd.

Naast de functiegroepen Archief/DIV en Inkoop valt ook de functiegroep Gebouwenbeheer op. Voor de gemeenten Haarlemmermeer en Hilversum is dit na de functiegroep Archief/DIV relatief gezien de grootste functiegroep binnen het taakgebied. Een verklaring voor de gemeente Hilversum lijkt te liggen in het grote aantal locaties dat beheerd wordt. In de interviews wordt dit beeld onderstreept en wordt ook de staat van het onderhoud en de eisen die vanuit architectuur aan bepaalde gebouwen wordt gesteld als verklaring genoemd.

De functiegroep gebouwenbeheer bestaat bij de gemeente Haarlemmermeer ook uit het zogenoemde facilitaire callcenter. De formatie die hiervoor is opgenomen (8 fte) handelt facilitaire meldingen af en treft voorbereidingen rondom vergaderingen. Deze formatie lijkt erg ruim en kunnen we vooralsnog niet verklaren.

Verder geldt voor alle drie de gemeenten dat de formatie voor de functiegroep Receptie/telefooncentrale wordt toegerekend aan het primaire proces. In alle drie de gemeenten wordt de catering uitbesteed, waarbij geldt dat de formatie op deze functiegroep bij de gemeente Haarlemmermeer formatie betreft voor het beheren van de uitbestedingrelatie (opdrachtgeverschap).

Een aantal overige opvallende zaken zijn de formatie voor de functiegroep Bibliotheek bij de gemeente Haarlemmermeer en de relatief hoge formatie voor de functiegroep beveiliging/bodes bij de gemeente Zoetermeer. Een verklaring voor deze omvang lijkt te zitten in het aantal locaties, soms met meerdere ingangen per locatie die allemaal beveiligd worden.

Verwonderpunt: 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.

### 3.7 Taakgebied Ondersteuning bestuur

De gemeente Haarlemmermeer heeft vergeleken met de gemeenten Zoetermeer en Hilversum relatief gezien een grote omvang van de formatie en hoge kosten voor het taakgebied ondersteuning bestuur. De formatie en kosten op dit taakgebied zijn bij de gemeente Hilversum relatief gezien het kleinste en de formatie begeeft zich ongeveer op het gemiddelde van de grootteklasse waartoe deze gemeente behoort.

Ook bezien naar het totaal van de formatie voor overhead vormt het taakgebied ondersteuning bestuur relatief gezien het grootste taakgebied voor de gemeente Haarlemmermeer (26,3%). Uitgedrukt in afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde van de grootteklasse laat dit taakgebied de grootste afwijking zien (3,3%). Een oorzaak voor de grote formatieve omvang wordt binnen het taakgebied voornamelijk gevonden in de functiegroep bestuursadviseurs. Vergeleken met de gemeente Zoetermeer is de omvang bij de gemeente Haarlemmermeer op deze functiegroep bijna het dubbele.

De gemeente Haarlemmermeer geeft aan dat ze kiest voor een professionele ondersteuning van het bestuur, en dat daarin een verklaring gevonden kan worden voor de omvang van de formatie voor dit taakgebied en meer specifiek voor de functiegroep bestuursadviseurs. Zo beschikt iedere bestuurder van de gemeente Haarlemmermeer over een bestuursassistent, een communicatieadviseur / voorlichter en een secretaresse. In de interviews werd aangegeven dat bestuurders van de gemeente Haarlemmermeer actief zijn in verschillende gremia die de gemeente vanuit het oogpunt van imago ten goede komen (ambassadeurschap). Voorbeelden zijn het overleg voor 100+ gemeenten en de betrokkenheid bij regionale economische ontwikkelingen (Amsterdam Economic Board). Dit vraagt om voorbereiding en ondersteuning van bestuurders. In de vergelijking met de andere gemeenten dient opgemerkt te worden dat de gemeente Zoetermeer in een bestuurlijk drukke regio acteert met de vorming van een metropoolregio Zuid en de verkenning van de samenwerking met de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum				
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.
Management bestuursondersteuning	2,39	3,0%				1,00	1,5%				0,50	1,6%			
Secretariaat bestuursondersteuning	1,00	1,3%									1,00	3,3%			
Bestuursondersteuning B&W	8,59	10,9%				7,94	12,0%				8,75	28,6%			
Bestuursondersteuning Raad (Griffie)	7,50	9,5%				7,73	11,7%				2,56	8,4%			
Bestuursadviseurs	15,41	19,5%				7,82	11,8%				4,00	13,1%			
Onderzoek en statistiek	6,78	8,6%				5,22	7,9%		16						
Management communicatie	1,20	1,52%				2,00	3,02%				0,50	1,6%			
Secretariaat communicatie	0,89	1,13%									0,56	1,8%			
Interne en externe communicatie	14,28	18,07%	6.362			21,19	31,95%	4.867	74		7,75	25,4%	2.191		
Beantwoording publiekszaken															
Management kwaliteitszorg															
Secretariaat kwaliteitszorg															
Kwaliteitszorg	1,78	2,25%													
Inhoudelijk beheer internet en intranet	5,70	7,21%									1,78	5,8%			
Management juridische zaken	1,89	2,4%				1,00	1,5%				0,25	0,8%			
Secretariaat juridische zaken	0,50	0,6%				0,75	1,1%								
Juridische zaken	11,11	14,1%			150	11,67	17,6%				2,90	9,5%			
<b>Totaal formatie</b>	<b>79,02</b>	<b>100%</b>				<b>66,32</b>	<b>100%</b>				<b>30,55</b>	<b>100%</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>6.512</b>		<b>6.362</b>		<b>150</b>	<b>4.957</b>		<b>4.867</b>	<b>90</b>		<b>2.191</b>		<b>2.191</b>		

Tabel 9 - Formatie en overheadkosten taakgebied Ondersteuning bestuur

Toelichting bij tabel 9:

- ▶ De functiegroep bestuursondersteuning B&W betreft de formatie voor het bestuurssecretariaat.
- ▶ Onder de functiegroep bestuursadviseurs wordt gerekend de formatie voor advisering, beleidscoördinatie en bestuurlijke samenwerking.
- ▶ Voor de gemeente Zoetermeer geldt dat de formatie voor de functiegroep inhoudelijk beheer internet en intranet is opgenomen bij de functiegroep interne en externe communicatie.
- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

Tot de formatie voor bestuursadviseurs wordt bij de gemeente Haarlemmermeer ook gerekend de formatie voor strategisch adviseurs, directieadviseurs en ondersteuning gemeentesecretaris (assistenten).

Verder valt op dat de gemeente Hilversum een beperkte formatie kent voor de functiegroep juridische zaken. Ook in vergelijking tot het gemiddelde uit haar grootteklasse, blijkt dat de gemeente Hilversum laag zit.

Verwonderpunt: 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 erg groot.

### 3.8 Loonkosten, Inhuur en Uitbesteding

De gemeente Haarlemmermeer kent voor alle taakgebieden de hoogste gemiddelde loonsom per fte. Vooral in de taakgebieden I&A en Ondersteuning bestuur is het verschil significant.

Voor I&A zijn vooral de gemiddelde kosten per fte voor de functies Beleidsmedewerkers, Systeem- en netwerkbeheer en Technisch applicatiebeheer bij Haarlemmermeer fors hoger (de gemiddelde kosten voor de ICT-projectmanagers zijn daarentegen relatief laag).

Voor het taakgebied Ondersteuning bestuur zijn binnen Haarlemmermeer vooral de gemiddelde kosten voor de Bestuursadviseurs en voor de Interne en externe communicatie erg hoog.

Taakgebied	H'meer	Z'meer	H'sum
P&O	€ 70.691	€ 69.872	€ 65.486
I&A	€ 73.131	€ 63.057	€ 66.926
F&C	€ 69.513	€ 69.170	€ 68.702
Facilitair	€ 59.428	€ 58.705	€ 56.271
Ondersteuning bestuur	€ 80.511	€ 73.393	€ 69.589

Tabel 10 - Gemiddelde loonkosten per fte per taakgebied

Toelichting bij tabel 10:

- ▶ De gemiddelde loonkosten per fte per taakgebied zijn als volgt berekend:  
In stap 1 zijn de totale loonkosten per taakgebied berekend door per functie de formatie te vermenigvuldigen met de gemiddelde loonsom voor die functie en de aldus verkregen bedragen op te tellen. In stap 2 zijn de aldus verkregen totale loonkosten per taakgebied gedeeld door de totale formatie voor het taakgebied.

Verwonderpunt: 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.

De gemeente Haarlemmermeer kent op het totaal van kosten voor inhuur en uitbesteding van taken op de ondersteunende taakgebieden een kleinere omvang als de gemeente Zoetermeer. De gemeente Hilversum zit lager, maar dat verhoudt zich ongeveer tot de schaalgrootte van de gemeenten.

Kosten	H'meer	Z'meer	H'sum
Inhuur	€ 435.000	€ 218.000	--
Uitbesteding	€ 326.000	€ 740.000	€ 501.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 761.000</b>	<b>€ 958.000</b>	<b>€ 501.000</b>

Tabel 11 - Kosten voor inhuur en uibesteding taakgebieden

Toelichting bij tabel 11:

- ▶ De grotere post voor inhuur vindt voor de gemeente Haarlemmermeer plaats op het taakgebied Facilitair (Archief/DIV) en voor uitbesteding van taken op de taakgebieden P&O (arbodienst) en Juridisch

(advocaten). De bedragen voor de inhuur voor Archief/DIV en voor de arbodienst zijn in 2013 respectievelijk € 193.000 en € 100.000 lager dan de hier op basis van peildatum 1-12-2012 opgenomen bedragen.

- ▶ In het begrotingsproces 2013 zijn er binnen de gemeente Haarlemmermeer enkele besluiten genomen ten aanzien van de kosten voor inhuur en uitbesteding waarmee het kostenniveau voor inhuur en uitbesteding voor 2013 lager moet worden dan in de hiernaast getoonde tabel.

### 3.9 Huisvesting en Automatisering

De gemeente Haarlemmermeer kent een vergelijkbare omvang van de huisvestingskosten als de gemeente Zoetermeer. De gemeente Hilversum heeft relatieve hoge huisvestingskosten. Dit hangt samen met het hebben van meerdere locaties en het feit dat in ieder geval voor het gemeentehuis geldt dat dit pand door de architectuur zeer ondoelmatig gebruikt kan worden en hoge stookkosten met zich meebrengt.

De automatiseringskosten van de gemeente Haarlemmermeer liggen significant hoger dan die van de gemeenten Zoetermeer en Hilversum. Voor een deel zit dat in het feit dat de gemeente Haarlemmermeer hier in tegenstelling tot beide andere gemeenten tevens de implementatiekosten in meeneemt.

In dit onderzoek kon nog geen integrale analyse worden gemaakt van de samenhang in de kosten voor het taakgebied I&A, de kosten voor DIV/Archivering (opgenomen in het taakgebied Facilitair) en de kosten voor automatisering. Duidelijk is dat deze drie kostengebieden met elkaar samenhangen.

Het aantal werkplekken ligt -in relatie tot de totale formatie in fte- in de gemeente Haarlemmermeer iets hoger dan in de gemeente Zoetermeer en gelijk aan die verhouding in de gemeente Hilversum.

Kosten	H'meer	Z'meer	H'sum
Huisvesting	€ 2.245	€ 3.212	€ 2.448
<i>Aantal locaties / m2</i>	<i>1 / 22.236</i>	<i>1 / 24.800</i>	<i>6 / --</i>
Automatisering	€ 6.517	€ 3.769	€ 3.732
<i>Aantal werkplekken</i>	<i>1.208</i>	<i>1.338</i>	<i>813</i>
<i>Aantal werkplekken per fte</i>	<i>1,35</i>	<i>1,31</i>	<i>1,35</i>

Tabel 12 - Kosten voor huisvesting en automatisering (bedragen \* 1000)

Toelichting bij tabel 12:

- ▶ Het aantal m2 voor de gemeente Haarlemmermeer en Zoetermeer betreft alleen het stadhuis.
- ▶ Voor de gemeente Hilversum is geen specificatie van het totaal m2 voorhanden.
- ▶ De gemeente Haarlemmermeer neemt in de opbouw van haar automatiseringskosten ook de kosten voor implementatie mee.

## 4 Sturing op overhead

Uit het onderzoek blijkt, uit de snelheid waarmee de onderzoekers antwoord krijgen op vragen over overheadcomponenten, dat de gemeente inzicht heeft in de omvang van haar overhead.

In de reactie vanuit de gemeenteraadsleden blijkt dat het inzicht in de omvang van de overhead wellicht bij het gemeentelijk apparaat en het college aanwezig is, maar dat dit inzicht niet aanwezig is bij de gemeenteraadsleden. Uit de programmabegroting is niet op te maken hoeveel overheadkosten in de kosten per programma zijn opgenomen. Evenmin is uit de begroting, of andere informatie, op te maken wat de overheadkosten voor de verschillende componenten van de overhead zijn. De gemeenteraadsleden wensen meer inzicht in de omvang van de overheadcomponenten en in de relatie van die omvang met keuzes omtrent ambities van dienstverlening, met beleidskeuzes en met de wijze van organiseren. Verklaard moet kunnen worden waarom de overhead de begrote omvang heeft.

Er zijn geen specifieke doelstellingen met betrekking tot omvang van overheadkosten waarop gestuurd wordt. De sturing op overheadkosten is onderdeel van de reguliere planning en controlcyclus binnen de gemeente. Er is sprake van zogenoemd incrementeel begroten van de kosten en ook van de overheadkosten. Dit betekent dat de gemeente bij het opstellen van een begroting voor het komend jaar niet volledig blanco beziet hoeveel overhead noodzakelijk is voor de aanwezige ambities en uit te voeren taken, maar dat de huidige omvang als uitgangspunt wordt gehanteerd. Wel wordt bezien of er komend jaar ontwikkelingen zijn die tot aanpassingen in de omvang van de overhead moeten leiden. Daarnaast worden incidenteel taakstellingen opgelegd om de omvang van de overhead terug te dringen. Er is onlangs op voorstel van het college door de gemeenteraad besloten een bezuiniging van Eur 500.000 door te voeren op de overheadkosten. Inzicht in en sturing op de gewenste omvang van de taakstelling is binnen de gemeenteraad en het college onderbelicht. De sturing op overhead en het bepalen van de ambitie vindt vooral plaats door de ambtelijke organisatie die daarbij het vertrouwen heeft van het bestuur. Dit gebeurt nog niet altijd goed inhoudelijk onderbouwd vanuit het perspectief van het kostenniveau ten opzichte van de dienstverlening en de kwaliteit die door de overhead wordt geleverd. Een grotere transparantie over de omvang van de overhead en de kwaliteit van de overhead draagt eraan bij die relatie beter te kunnen leggen.

Periodiek is het echter gewenst, geven ook de gemeenteraadsleden aan, om meer fundamenteel te bezien of het niveau van de overhead nog wel voldoende aansluit bij de ambities en taken van de gemeente. Door elk jaar de huidige overhead een beetje aan te passen, ontstaat het risico dat geleidelijk overhead en ambities uit elkaar groeien. Bijvoorbeeld doordat gemeenteonderdelen of activiteiten op afstand worden geplaatst, of als taken anders worden georganiseerd (denk aan Consensus of de RUD) of als er veranderingen zijn in de efficiëntie waarmee overheadtaken kunnen worden uitgevoerd.

De Raadsleden geven verder aan dat bijvoorbeeld in het sociale domein, vanwege de grote decentralisaties, incrementeel begroten van de kosten (en als onderdeel daarvan ook van de overheadkosten) in de komende periode niet toereikend is. Daar moet je fundamenteel bepalen welke omvang straks nodig is voor het goed uitvoeren van het primaire proces.

Vanuit de gemeenteraadsleden wordt tevens aangegeven dat in historisch perspectief sprake is van een “beleidsarm” college (de gemeente richt zich nu meer op beheren, terwijl het vroeger nadrukkelijk een gemeente was die zich richtte op ontwikkelen), mede als gevolg van de grote veranderingen die de gemeente vanuit de drie decentralisaties over zich heen krijgt. Gesteld wordt dat vanuit kaderstellend beleid dan wat te verwachten valt over het terugbrengen van de omvang van de overhead.

Uit het onderzoek komt tot slot naar voren dat aangaande de sturing op overheadkosten nog geen eensluitend beeld bestaat tussen de verschillende actoren (gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat), welke rol elk van de actoren zou moeten hebben in die sturing en welke informatie nodig is om die rol goed uit te kunnen voeren.

In de sessie met een delegatie van gemeenteraadsleden worden onder andere de volgende stellingen ingebracht:

- ▶ “We willen inzicht in de omvang van de overhead, ook in perspectief geplaatst van andere vergelijkbare gemeenten.”
- ▶ “We willen uitleg met argumentatie over de omvang van de overhead in relatie tot ambities, beleids- en organisatiekeuzes.”
- ▶ “We willen zicht op de doorwerking van de overhead op de kosten van primaire taken voor en dienstverlening aan de burger.”

Betreffende de omvang van de overhead worden tussen gemeenteraad en college soms afspraken gemaakt over normen voor de omvang van de overhead. Soms hebben deze afspraken het karakter van een vast percentage van de totale kosten of een vast percentage van het totaal aantal fte. Op de verdeling van de overhead over de taakgebieden en de prioriteiten daarbij kan dan gestuurd worden door het college in samenspraak met het ambtelijk apparaat, mits de totale omvang binnen het vastgestelde percentage blijft.

Soms hebben deze afspraken ook het karakter van een norm die meebeweegt met bijvoorbeeld de resultaten van een benchmark. Dit is bijvoorbeeld de situatie in Hilversum. Deze gemeente heeft als ambitie geformuleerd om structureel minder middelen voor overhead te willen inzetten dan het gemiddelde van de referentiegroep (gemeenten met 50.001- 100.000 inwoners). Daartoe laat Hilversum eens per twee jaar een benchmark uitvoeren om te laten beoordelen hoe zij er voor staat ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep. Op basis van de uitkomsten van de benchmark wordt vastgesteld welke ingrepen in de overhead moeten worden doorgevoerd om weer aan de doelstelling te kunnen voldoen. Daarop wordt in de reguliere planning en controlcyclus gestuurd.

## 5 Beantwoording onderzoeksvragen

### 5.1 Antwoord op onderzoeksvragen

Hierna wordt voor elk van de vragen ingegaan op de beantwoording daarvan.

#### **Doelmatigheid**

Inventariseer de omvang van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer, aan de hand van de door de gemeente gehanteerde definitie of een nog nader te bespreken definitie en/of afbakening van dit begrip, en rapporteer hierover op inzichtelijke wijze.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen we naar paragraaf 3.2

Plaats de omvang van de overhead in het perspectief van twee of drie gemeenten die (op hoofdlijnen) vergelijkbaar zijn met de gemeente Haarlemmermeer wat betreft:

- a Schaal.
- b Centrumfunctie.
- c Mate van uitbesteding.
- d Ambities ten aanzien van kwaliteit van de organisatie en dienstverlening.

In paragraaf 3.1 is de vergelijking voor elk van deze onderdelen, en nog enkele aanvullende onderdelen, gepresenteerd.

Analyseer of en zo ja in welke mate afwijkingen van de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners verklaard kunnen worden door deze omstandigheden en keuzes.

Voor een deel dienen de omstandigheden en keuzes als verklaring voor de afwijkingen in de omvang van de overhead. In hoofdstuk 3 is de analyse hieromtrent weergegeven. De verwonderpunten die resteren worden hieronder bij de beantwoording van vraag 4 nogmaals weergegeven.

Formuleer zogenaamde 'verwonderpunten', te weten afwijkingen van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners waarvoor ook na een eerste toets op mogelijk niet vergelijkbare omstandigheden en keuzes geen verklaring kan worden gevonden.

#### **De verwonderpunten zijn:**

Met de meeste inwoners van de in de vergelijking betrokken gemeenten kent de gemeente Haarlemmermeer relatief gezien de kleinste omvang van het gemeentelijk apparaat. In relatie tot de totale omvang van het gemeentelijk apparaat heeft Haarlemmermeer echter de grootste overheadformatie en de hoogste -kosten.

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 erg 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.

### **Sturing**

Is er binnen de gemeentelijke organisatie inzicht in de mate van overhead die de gemeente kenmerkt (zowel centraal als decentraal in de organisatie)?

In de gemeentelijke organisatie is (ambtelijk) voldoende inzicht in de omvang van de overhead (zowel centraal als decentraal). Dat overzicht blijkt niet aanwezig te zijn bij de delegatie van de gemeenteraad die we gesproken hebben.

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?

Er bestaan definities omtrent wat onder overhead verstaan wordt en er is beleid hoe overhead in de begroting wordt toegerekend aan de programma's. Deze zijn uitgewerkt in het document 'Overhead: Hoe gaat de gemeente Haarlemmermeer om met overhead'.

Er is geen sprake van expliciete sturing op de omvang van de overhead in termen van het realiseren van specifieke doelstellingen en normen ten aanzien van de omvang van de overhead. Wel worden periodiek interventies in de omvang van de overhead gepleegd. Een goed voorbeeld daarvan betreft taakstellingen (onlangs is een taakstelling overeengekomen om de overhead structureel met € 500.000 per jaar te verlagen).

Inzicht in en sturing op de gewenste omvang van de taakstelling is binnen de gemeenteraad en het college onderbelicht. De sturing op overhead en het bepalen van de ambitie vindt vooral plaats door de ambtelijke organisatie die daarbij het vertrouwen heeft van het bestuur. Dit gebeurt nog niet altijd inhoudelijk onderbouwd vanuit het perspectief van het kostenniveau ten opzichte van de dienstverlening en de kwaliteit die door de overhead wordt geleverd. Een grotere transparantie over de omvang van de overhead en de kwaliteit van de overhead draagt eraan bij die relatie beter te kunnen leggen.

Tijdens ons onderzoek blijkt dat er meerdere initiatieven lopen om de kwaliteit en omvang van (verschillende onderdelen van) de overhead te beoordelen. Van belang is die beoordelingen in relatie tot elkaar te brengen om tot integrale sturing op kwaliteit en omvang van de overhead te kunnen komen.

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

De delegatie van de gemeenteraad die wij gesproken hebben geeft aan dat de doelstellingen voor de omvang van de overhead voor haar onvoldoende toetsbaar zijn. Zij geeft aan op basis van de programmabegroting niet te kunnen vaststellen hoe groot de overheadkosten binnen de verschillende programma's zijn.

Dit is in de huidige opzet inderdaad niet uit de programmabegroting (of andere beschikbare documentatie) af te leiden.

In het onderzoek komt tevens naar voren dat de gemeenteraad, het college en de ambtelijke top nog geen eensluidend beeld hebben ten aanzien van wat de rol van elk van die actoren is in de sturing op de overhead en welke informatie elke actor nodig heeft om zijn rol goed uit te kunnen voeren.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Normen per onderzoeksvraag

Nr.	Onderzoeksvragen	Norm die bij de beantwoording van de vraag wordt gehanteerd
<i>Onderzoeksvragen m.b.t. de benchmark</i>		
1.	Inventariseer de omvang van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer	De omvang van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer wordt in kaart gebracht volgens dezelfde definities die ook bij de andere gemeenten in de benchmark gehanteerd worden.
2.	Plaats de omvang van de overhead in het perspectief van twee of drie gemeenten die (op hoofdlijnen) vergelijkbaar zijn met de gemeente Haarlemmermeer wat betreft: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schaal</li> <li>▶ Centrumfunctie</li> <li>▶ Mate van uitbesteden</li> <li>▶ Ambitie</li> </ul>	De omvang van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer wordt in vergelijking tot de benchmarkpartners beoordeeld vanuit de mate waarin Haarlemmermeer in relatie tot de benchmarkpartners: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Een grotere of kleinere schaal heeft</li> <li>▶ In meer of mindere mate een centrumfunctie invult</li> <li>▶ In meer of mindere mate taken heeft uitbesteed</li> <li>▶ Een hogere of lagere ambitie heeft ten aanzien van niveaus van dienstverlening</li> </ul> De eventuele verschillen in overhead worden waar mogelijk vanuit bovenstaande invalshoeken verklaard.
3.	Analyseer of en zo ja in welke mate afwijkingen de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners verklaard kunnen worden door deze omstandigheden en keuzes.	Op de onderdelen waarop de gemeente Haarlemmermeer een grotere omvang van de formatie voor overhead dan de benchmarkpartners kent, wordt onderzocht of hier bewuste keuzes ten aanzien van kwaliteitsniveau of specifieke omstandigheden aan ten grondslag liggen. Tegelijkertijd wordt bij de benchmarkpartners geverifieerd of de kwaliteit van dienstverlening, die zij met minder fte weten te realiseren, naar tevredenheid van de interne klanten is. <p>Op de onderdelen waarop de gemeente Haarlemmermeer een kleinere omvang van de formatie voor overhead dan de benchmarkpartners kent, iwordt gecheckt of de organisatie tevreden is over de geleverde kwaliteit van de dienstverlening. Bij de benchmarkpartner wordt geverifieerd welke specifieke keuzes of omstandigheden hebben geleid tot de omvang van de overhead.</p>
4.	Formuleer zogenaamde 'verwonderpunten', te weten afwijkingen van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners waarvoor ook na een eerste toets op mogelijk niet vergelijkbare omstandigheden en keuzes geen verklaring kan worden gevonden.	De verwonderpunten moeten betrekking hebben op verschillen die niet afdoende verklaard kunnen worden en die significant genoeg zijn om eventueel nader onderzoek te rechtvaardigen.
<i>Onderzoeksvragen m.b.t. de sturing</i>		
5.	Is er binnen de gemeentelijke organisatie inzicht in de mate van overhead die de gemeente kenmerkt (centraal / decentraal)	De sturing op de omvang van de overhead maakt integraal onderdeel uit van de planning en control cyclus van de gemeente Haarlemmermeer.
6.	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.	De gemeente Haarlemmermeer heeft expliciet beleid geformuleerd ten aanzien van overhead en de wijze waarop zij hiermee omgaat. De gemeente Haarlemmermeer hanteert een gangbare definitie voor overhead in haar beleid en ten behoeve van haar beleidsdoelstellingen
7.	Zijn doelstellingen voldoende scherp geformuleerd en toetsbaar (door de gemeenteraad)	Zijn de doelstellingen meetbaar, worden metingen uitgevoerd en wordt daarover gerapporteerd.

## Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde functionarissen

Organisatie	Naam	Functie	Datum
Gemeente Haarlemmermeer	Dhr. V. Jansen	Corporate controller	8 januari 2013
Gemeente Haarlemmermeer	Dhr. C. Brugman	Gemeentesecretaris	8 januari 2013
Gemeente Haarlemmermeer	Mw. M. Visbeen	Directeur Bedrijfsvoering	8 januari 2013
Gemeente Zoetermeer	Dhr. J. Tomassen	Directeur Bedrijfsvoering	10 januari 2013
Gemeente Zoetermeer	Mw. I. de Wit	Controller	10 januari 2013
Gemeente Haarlemmermeer	Afvaardiging gemeenteraad Haarlemmermeer	Gemeenteraadslid	22 januari 2013
Gemeente Hilversum	Mw. M. Volbers	Concern controller	28 januari 2013
Gemeente Hilversum	Dhr. C. Pothuizen	Controller Dienst bestuur	28 januari 2013
Gemeente Haarlemmermeer	Dhr. J. Nobel	Wethouder Financiën	31 januari 2013
Gemeente Haarlemmermeer	Dhr. J. Graafland	Hoofd cluster Financiën	31 januari 2013

## Bijlage 3 Informatieverzoek referentiegemeenten

In deze bijlage wordt weergegeven welke definities en afbakening is gecommuniceerd met de gemeenten die deelnamen aan het onderzoek. Bij de uitvraag is voor alle data de datum 1-12-2012 als peildatum gehanteerd.

Onderdeel	Toelichting
<b>Aantal fte</b>	Formatie in FTE o.b.v. 36 uur per week per 1-12-2012. Het gaat om de formatie niet om de bezetting. Zowel voor FTE met vaste aanstelling als met tijdelijke aanstelling (ook tijdelijk niet ingevulde formatie, bijvoorbeeld omdat een wervingstraject loopt, meetellen) Alleen FTE werkzaam binnen gemeentelijk apparaat meenemen (niet FTE van op afstand geplaatste instellingen) Alleen volledig betaalde formatieplaatsen meenemen (geen wsw-ers, vrijwilligers of stagiaires)
<b>Kosten per fte</b>	Gemiddelde salarislasten per FTE inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie)
<b>Kosten inhuur en uitbesteding</b>	Alle kosten van inhuur en uitbesteding met uitzondering van kosten voor het tijdelijk vervangen van personeel (bijv. als gevolg van ziekte of ter overbrugging van wervingstraject). Bij de kosten voor uitbesteding dienen alleen de kosten voor uitbesteding die voor taakuitvoering van het betreffende cluster worden gemaakt meegenomen te worden.
<b>Automatiseringskosten</b>	(Afschrijvings)kosten voor hard- en software, licenties en onderhoudscontracten, datacommunicatie.
<b>Huisvestingskosten</b>	De totale kosten voor huisvesting: afschrijvingen / huur, onderhoud gebouwen, energie en water, schoonmaak en verzekeringen. Het gaat om de huisvestingskosten van de gemeentekantoren (dus niet gemeentewerf, brandweerkazerne). Dat geldt eveneens voor het vloeroppervlak (in m2)

Onderdeel	Toelichting
<i>Cluster Personeel en Organisatie</i>	
<b>Cluster informatievoorziening en automatisering</b>	Technisch en algemeen applicatiebeheer is wel is wel overhead. Applicatiebeheer ten behoeve van specifieke producten die worden gebruikt in één van de clusters wordt tot het betreffende cluster gerekend.
<b>Cluster Financien en control</b>	De taken voor belastingen zijn exclusief uitvoeren woz-taxaties, opleggen aanslagen, inning OZB en afhandeling bezwaar en beroep OZB
<b>Cluster Facilitair</b>	Het gaat om formatie die zich bezighoudt met deze taken binnen het gemeentehuis (niet daarbuiten).
<b>Cluster ondersteuning bestuur</b>	

Taakgebied	Functiegroep	Toelichting
<b>A. Personeel &amp; Organisatie</b>	<b>Management</b>	
	P&O secretariaten	Inclusief OR-ondersteuning maar exclusief tijdsbesteding OR-leden
	Beleidsmedewerkers P&O	Inclusief intern organisatieadvies
	HRM-adviseurs / P-functionarissen / personeelsconsulenten	inclusief bedrijfsmaatschappelijk werk, arbocoördinatie, BHV coördinatie, interne opleidingen, loopbaanadvies
	Personeelsadministratie	Inclusief functioneel applicatiebeheer
	Salarisadministratie	
	Recruitment, werving & selectie	
<b>B. Informatievoorziening en automatisering</b>	<b>Management</b>	
	Secretariaat	
	Beleidsmedewerkers I&A	
	Systeem en netwerkbeheer	Inclusief technisch beheer internet en intranet maar exclusief contentmanagement / inhoud

Taakgebied	Funcatiegroep	Toelichting
	Werkplekondersteuning	
	Helpdesk	
	Technisch (algemeen) applicatiebeheer	Hierbij gaat het om het goed laten functioneren van de software. Niet functioneel applicatiebeheer, dit wordt meegenomen bij de betreffende stafafdeling.
	Applicatie-ontwikkeling	
	ICT-projectmanagement	
<b>C. Financien en control</b>	<b>Management</b>	
(incl. F&C-taken eventuele bedrijfsbureaus)	Secretariaat	
	Beleidsmedewerkers F&C	w.o. financieel (beleids)medewerkers, financieel consultants, financieel adviseurs, en inclusief formatie BTW compensatiefonds
	Financiële administratie (en projectenadministratie)	Exclusief salarisadministratie, deze valt onder cluster P&O. Inclusief functioneel applicatiebeheer
	Crediteuren en kostendeclaraties	
	Debiteuren	
	Planning en control (ook projectcontrol)	w.o. financieel-, management-, businesscontrollers en projectcontrollers
	AO/IC / interne accountantsdienst	Inclusief eventuele formatie voor rechtmatigheidsonderzoek
	Treasury	Inclusief verzekeringen
	Belastingen	De formatie voor alle belastingen (o.a. perkeren, honden, precario, riool, afval, toeristen) inclusief beleidsmatige taken op het gebied van belastingen.
<b>D. Facilitair</b>	<b>Management</b>	
	Secretariaat	
	Beleidsmedewerkers facilitaire zaken	
	Postbezorging, drukkerij en repro	Inclusief postregistratie
	Archief / DIV	
	Bibliotheek	
	Magazijnbeheer	
	Inkoop	
	Receptie / telefooncentrale	



Taakgebied	Functiegroep	Toelichting
	Gebouwenbeheer	Inclusief schoonmaak en technische dienst
	Restauratieve voorziening (catering)	
	Beveiliging / bodes	
<b>E. Ondersteuning bestuur</b>	Management bestuurszaken / bestuursondersteuning	
	Secretariaat bestuurszaken / bestuursondersteuning	
	Bestuursondersteuning College van B&W	
	Bestuursondersteuning Gemeenteraad (griffie)	
	Beleidscoördinatie	
	Bestuursadviseurs	
	Bestuurlijke samenwerking / internationale samenwerking	
	Onderzoek en Statistiek	
	Management communicatie	
	Secretariaat communicatie	
	Interne en externe communicatie	
	Beantwoording publieksvragen	
	Inhoudelijk beheer internet en intranet	Bedoeld wordt de inhoud en niet de techniek
	Management kwaliteitszorg	
	Secretariaat kwaliteitszorg	
	Kwaliteitszorg (systeem- en kwaliteitsaudits)	
	Management juridische zaken	
	Secretariaat juridische zaken	
	Juridische zaken	Niet direct aan een product te relateren; i.c. gaat het veelal alleen om de centrale juridische staf, exclusief bezwaar en beroep

Kosten	Onderdeel	Toelichting
<b>Automatiseringskosten</b>	Totaal kosten	
	Totaal kosten - cluster A	Indien de kosten per cluster inzichtelijk zijn of relatief eenvoudig zijn vast te stellen
	Totaal kosten - cluster B	
	Totaal kosten - cluster C	
	Totaal kosten - cluster D	
	Totaal kosten - cluster E	
	Totaal werkplekken	
	Totaal werkplekken - cluster A	Indien het aantal werkplekken per cluster inzichtelijk is of relatief eenvoudig is vast te stellen
	Totaal werkplekken - cluster B	
	Totaal werkplekken - cluster C	
	Totaal werkplekken - cluster D	
	Totaal werkplekken - cluster E	
<b>Huisvestingskosten</b>	Locaties	
	Totaal m2	
	Totaal kosten	
	Locatie 1 - m2	Indien er sprake is van meerdere locaties
	Locatie 2 - m2	
	Locatie 3 - m2	
	Locatie 1 - kosten	Indien er sprake is van meerdere locaties
	Locatie 2 - kosten	
	Locatie 3 - kosten	
	...	Indien er sprake is van meer dan 3 locaties kunnen die op de wit regels toegevoegd worden

## Bijlage 4 Tabellen

### Totaal taakgebieden

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	Hsum # 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	108,26	36,1%	10,6%	7.488	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%	4.155	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%
<b>Totaal fte taakgebieden</b>	<b>300,49</b>	<b>100%</b>	<b>33,5%</b>	<b>21.959</b>	<b>299,56</b>	<b>100%</b>	<b>29,4%</b>	<b>21.191</b>	<b>156,50</b>	<b>100%</b>	<b>26,0%</b>	<b>10.840</b>	<b>26,5%</b>	<b>25,5%</b>
<b>Totaal fte organisatie</b>	<b>897,98</b>				<b>1.019</b>				<b>602,16</b>					
<b>Totaal kosten taakgebieden</b>	<b>21.959</b>				<b>20.564</b>				<b>10.840</b>					

#### Toelichting bij tabel:

- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

## Taakgebied Personeel en Organisatie

Taakgebied	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum			
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.
Management	1,58	6,3%	1.779			2,00	6,9%	2.022			17,61	1.153		
Secretariaat	2,00	7,9%				1,58	5,5%							
Beleidsmedewerkers P&O	1,00	4,0%		29		7,00	24,2%							
Personeelsconsulenten (adviseurs)	14,50	57,6%		20	176	8,86	30,6%							
Personeelsadministratie	3,72	14,8%		25		3,50	12,1%							
Salarisadministratie	2,37	9,4%				6,00	20,7%							
Recruitment, werving & selectie														
<b>Totaal formatie</b>	<b>25,17</b>	<b>100%</b>				<b>28,94</b>	<b>100%</b>				<b>17,61</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>2.029</b>		<b>1.779</b>	<b>74</b>	<b>176</b>	<b>2.022</b>		<b>2.022</b>			<b>1.153</b>	<b>1.153</b>		

### Toelichting bij tabel:

- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

### Taakgebied Informatievoorziening en Automatisering

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum					
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.		
Management	4,00	8,8%	3.335			1,00	2,5%	2.552			20,46					
Secretariaat	1,00	2,2%														
Beleidsmedewerkers	10,00	21,9%				7,89	19,8%			15						
Systeem en netwerkbeheer	10,89	23,9%				10,83	27,2%			2						
Werkplekondersteuning	4,69	10,3%		90												
Helpdesk						4,00	10,1%									
Technisch applicatiebeheer	4,67	10,2%				15,03	37,8%									
Applicatieontwikkeling																
ICT-projectmanagement	10,36	22,7%				1,00	2,5%									
<b>Totaal formatie</b>	<b>45,61</b>	<b>100%</b>			<b>39,75</b>	<b>100%</b>					<b>20,46</b>					
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>3.425</b>		<b>3.335</b>	<b>90</b>	<b>2.569</b>		<b>2.552</b>	<b>17</b>			<b>1.369</b>	<b>1.369</b>				

Toelichting bij tabel:

- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

## Taakgebied Financiën en Control

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum					
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	
Management	3,94	5,2%	5.283			8,50	7,9%	7.488			3,13	5,7%				
Secretariaat	1,00	1,3%				4,00	3,7%					1,48	2,7%			
Beleidsmedewerkers	13,58	17,9%				6,00	5,5%					13,23	24,1%			
Financiële administratie	12,76	16,8%				10,70	9,9%					16,12	29,4%			
Crediteuren	8,52	11,2%				10,93	10,1%									
Debiteuren	3,90	5,1%				1,00	0,9%							3.773		
Planning en control	9,71	12,8%				26,10	24,1%					11,04	20,1%			
AO/IC	3,92	5,2%				5,73	5,3%									
Treasury	0,60	0,8%				0,30	0,3%									
Belastingen	1,00	1,3%				n.v.t.						n.v.t.				
Bedrijfsbureaus	17,07	22,5%				35,00	32,3%					9,92	18,1%			
<b>Totaal formatie</b>	<b>76,00</b>	<b>100%</b>				<b>108,26</b>	<b>100%</b>					<b>54,92</b>	<b>100%</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>5.283</b>		<b>5.283</b>		<b>7.488</b>		<b>7.488</b>			<b>3.773</b>		<b>3.773</b>				

Toelichting bij tabel:

- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.



## Taakgebied Facilitair

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum							
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten inhuur	Kosten Uitbest.			
Management	5,00	6,7%	4.439			3,00	5,3%	3.304			1,13	3,4%	1.853					
Secretariaat	0,50	0,7%				1,00	1,8%					0,33		1,0%				
Beleidsmedewerkers	2,78	3,7%				4,67	8,3%			9		4,00		12,1%				
Postbezorging, drukkerij, repro	5,72	7,7%									382	2,00		6,1%				
Archief / DIV	29,81	39,9%			271	30,66	54,5%			3		16,50		50,1%				
Bibliotheek	2,41	3,2%										n.v.t.						
Magazijnbeheer	2,92	3,9%				3,83	6,8%			20				0,0%				
Inkoop	7,39	9,9%				2,89	5,1%			16		1,00		3,0%				
Receptie / telefooncentrale										79								
Gebouwenbeheer	14,60	19,5%				4,07	7,2%					5,00		15,2%			262	
Catering	0,57	0,8%									122						239	
Beveiliging / bodes	2,99	4,0%				6,17	11,0%				220	3,00		9,1%				
<b>Totaal formatie</b>	<b>74,69</b>	<b>100%</b>				<b>56,29</b>	<b>100%</b>					<b>32,96</b>		<b>100%</b>				
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>4.710</b>		<b>4.439</b>	<b>271</b>	<b>4.155</b>		<b>3.304</b>	<b>127</b>	<b>724</b>	<b>2.354</b>		<b>1.853</b>		<b>501</b>				

Toelichting bij tabel:

- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

## Taakgebied Ondersteuning Bestuur

Functiegroep	Haarlemmermeer					Zoetermeer					Hilversum				
	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.	# fte	% in taakgebied	Kosten pers.	Kosten Inhuur	Kosten Uitbest.
Management bestuursondersteuning	2,39	3,0%				1,00	1,5%				0,50	1,6%			
Secretariaat bestuursondersteuning	1,00	1,3%									1,00	3,3%			
Bestuursondersteuning B&W	8,59	10,9%				7,94	12,0%				8,75	28,6%			
Bestuursondersteuning Raad (Griffie)	7,50	9,5%				7,73	11,7%				2,56	8,4%			
Bestuursadviseurs	15,41	19,5%				7,82	11,8%				4,00	13,1%			
Onderzoeken statistiek	6,78	8,6%				5,22	7,9%		16						
Management communicatie	1,20	1,52%				2,00	3,02%				0,50	1,6%			
Secretariaat communicatie	0,89	1,13%									0,56	1,8%			
Interne en externe communicatie	14,28	18,07%	6.362			21,19	31,95%	4.867	74		7,75	25,4%	2.191		
Beantwoording publiekszaken															
Management kwaliteitszorg															
Secretariaat kwaliteitszorg															
Kwaliteitszorg	1,78	2,25%													
Inhoudelijk beheer internet en intranet	5,70	7,21%									1,78	5,8%			
Management juridische zaken	1,89	2,4%				1,00	1,5%				0,25	0,8%			
Secretariaat juridische zaken	0,50	0,6%				0,75	1,1%								
Juridische zaken	11,11	14,1%			150	11,67	17,6%				2,90	9,5%			
<b>Totaal formatie</b>	<b>79,02</b>	<b>100%</b>				<b>66,32</b>	<b>100%</b>				<b>30,55</b>	<b>100%</b>			
<b>Totaal kosten taakgebied</b>	<b>6.512</b>		<b>6.362</b>		<b>150</b>	<b>4.957</b>		<b>4.867</b>	<b>90</b>		<b>2.191</b>		<b>2.191</b>		

Toelichting bij tabel:

- ▶ Totale kosten taakgebied bestaan uit de kosten voor de fte's (gemiddelde salarislasten per fte inclusief sociale lasten, toeslagen / bonussen en vakantiegeld en pensioenpremies (geen overige personele lasten zoals opleidingsbudget, kosten voor werving en selectie) plus de kosten voor inhuur en uitbesteding. Daarmee zijn niet opgenomen de kosten voor huisvesting en automatisering.

## Bijlage 5 Verklarende woordenlijst en afkortingen

Begrip	Verklaring
Centrumfunctie	De mate waarin een gemeente voorzieningen heeft (gemeenschaps-, commerciële, recreatieve of culturele voorzieningen) die niet enkel gebruikt worden door inwoners uit de gemeente zelf, maar ook door mensen die niet in de gemeente wonen.
Centrale overhead	Overhead die gericht is op sturing en ondersteuning van (vrijwel) alle afdelingen van de gemeente. Bijvoorbeeld een centrale inkoopafdeling die voor de gehele gemeente de inkoop uitvoert.
Decentrale overhead	Overhead gericht op de sturing en ondersteuning van een specifieke afdeling. Bijvoorbeeld decentrale bedrijfsbureaus, die de afdeling waar ze bij behoren ondersteunen op gebied van bijvoorbeeld administratie en/of inkoop.
Primaire processen	Processen die direct ten gunste van de burger (of het bedrijf) worden uitgevoerd, zoals het verlenen van een paspoort en het verstrekken van een uitkering.
Sociale structuur	De sociale structuur wordt beïnvloed door het aantal bijstandsgerechtigden, het aandeel lage inkomens en door de mate waarin (aantal en intensiteit) inwoners sociale zorg behoeven.
Fysieke domein	Het fysieke domein is een verzamelnaam voor de programma's uit de gemeentebegroting die zich richten op de zichtbare, tastbare stad en bestaat veelal uit programma's als stedelijke ontwikkeling, openbare ruimte, groen, sport en recreatie, verkeer en infrastructuur. Het accent ligt veelal op de leefbaarheid van de stad. Als tegenhanger van het fysieke domein geldt het sociale domein, welke de programma's omvat die gaan over deelnemen aan de maatschappij, zelfredzaamheid, eigen initiatieven ontplooiën en bestaat veelal uit programma's als werk en inkomen, educatie, zorg, jeugd.

Afkorting	Verklaring
P&O	Personeel en Organisatie.
I&A	Informatievoorziening en Automatisering.
F&C	Financiën en Control.

## Bijlage 6 Ambtelijke wederhoor op feiten en onvolkomenheden gemeente Haarlemmermeer

Van: Onderzoeksteam Ernst & Young

Aan: Rekenkamercommissie gemeente Haarlemmermeer

Datum: 11 april 2013

### Haarlemmermeer: ambtelijke reactie op rekenkamerrapport 'Inzicht in Overhead'

#### Inleiding

Op 14 maart heeft Ernst & Young haar concept eindrapport 'Inzicht in Overhead' aangeboden aan de Rekenkamercommissie. Dit rapport is door de Rekenkamercommissie uitgezet voor een ambtelijke reactie. Daarbij is gevraagd een reactie te geven op feitelijke onjuistheden en andere onvolkomenheden. Op 9 april is deze ambtelijke reactie ontvangen.

In deze notitie gaan we in op elk van de inhoudelijke punten uit de ambtelijke reactie. Per punt geven we eerst aan hoe het punt in de ambtelijke reactie verwoord is (cursief weergegeven). Daarna geven we voor dat punt de reactie van Ernst & Young. Daarbij geven we tevens aan of we bijstellingen in de rapportage hebben aangebracht.

In algemene zin is goed zekerheidshalve te vermelden dat deze benchmark, conform de verstrekte opdracht, inzicht geeft in verwonderpunten. Daarbij is vooraf aangegeven dat verwonderpunten afwijkingen van de overhead in de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van de benchmarkpartners zijn, waarvoor ook na een eerste toets op mogelijk niet vergelijkbare omstandigheden en keuzes geen verklaring kan worden gevonden. De verwonderpunten kunnen aanleiding geven tot nader onderzoek.

#### Inhoudelijke reactie op de ingebrachte punten

*1. De benchmark is uitgevoerd met twee gemeenten die niet voldoen aan de door u vooraf gestelde criteria van vergelijkbaarheid, zoals opgenomen in uw opdrachtformulering, zoals verwoord op pag. 2 in het concept-rapport: 'Plaats de omvang van de overhead in het perspectief van twee of drie gemeenten die (op hoofdlijnen) vergelijkbaar zijn met de gemeente Haarlemmermeer wat betreft: a) Schaal van de gemeente (aantal inwoners); b) Centrumfunctie; c) Mate van uitbesteding van taken; d) Ambities ten aanzien van kwaliteit van de organisatie en dienstverlening.'*

*Als wij op basis van het conceptrapport bovenstaande verifiëren of gemeente Haarlemmermeer daadwerkelijk (op hoofdlijnen) met vergelijkbare gemeenten in de benchmark is opgenomen, dan zijn het juist de feiten - dan wel het ontbreken ervan - die aangeven dat dit niet het geval is. Het normatief kader hiervoor ontbreekt overigens in uw onderzoek. Onze onderbouwing is als volgt:*

- *'Schaal van de gemeente' uitgedrukt in inwonertal; Gemeente Haarlemmermeer is de grootste van de drie gemeenten qua inwonertal (Haarlemmermeer is 18% groter is dan Zoetermeer, en zelfs ca 70% groter dan Hilversum). Bij gebrek aan een meetbare norm valideren wij het verschil met Hilversum als zeer groot en die met Zoetermeer kleiner doch nog steeds aanzienlijk.*
- *'Centrumfunctie' en de in bijlage 5 gegeven toelichting daarop; Op pagina 10 wordt duidelijk aangegeven dat gemeente Haarlemmermeer een beperkte centrumfunctie kent.*

*Dit in tegenstelling tot de gemeenten Zoetermeer en Hilversum die beiden juist wel een sterke centrumfunctie kennen.*

*NB: Dit betreft overigens de conclusie van de opstellers van het rapport. Het toegepaste toetsingskader voor het bepalen van de centrumfunctie is niet bij ons bekend. Daarom kunnen wij dit niet op juistheid controleren. Echter, Zoetermeer behoort ook tot de zogeheten ORTEGA gemeenten, net als gemeente Haarlemmermeer. Een van de kenmerken van de ORTEGA gemeenten is dat ze juist te maken hebben met een gebrekkige centrumfunctie.*

- *'Mate van uitbesteding van taken'; Op pagina 10 wordt duidelijk aangegeven dat zowel Zoetermeer als Hilversum relatief minder taken uitbesteden dan Haarlemmermeer. Een overzichtelijke feitelijke onderbouwing hiervan ontbreekt in het rapport, dus dat kunnen wij niet verifiëren. Doch de conclusie in het rapport zelf is dat op dit punt Haarlemmermeer dus niet vergelijkbaar is met de twee benchmarkgemeenten.*
- *'Ambities ten aanzien van kwaliteit van de organisatie en dienstverlening'; Wij hebben in het onderzoeksrapport hierover geen verdere informatie en onderbouwing gevonden, waarmee het lijkt dat dit criterium niet is gehanteerd in de keuze van de benchmarkgemeente.*

#### Reactie Ernst & Young:

Het klopt dat Zoetermeer en Hilversum op een aantal in punt 1 aangegeven invalshoeken in meer of mindere mate afwijken van Haarlemmermeer. In overleg tussen de Rekenkamercommissie, de klankbordgroep en Ernst & Young is voor deze benchmark gekozen voor gemeenten die en zo goed mogelijk aansloten op de situatie in Haarlemmermeer en bereid waren binnen het tijdpad dat wenselijk was mee te werken aan de benchmark. In aanvulling op de vergelijking met beide genoemde gemeenten is in de benchmark ook vergeleken met de uitkomsten van eerder uitgevoerde landelijke benchmarks. Dit om de toegevoegde waarde van de uitkomsten verder te vergroten.

Ten aanzien van de invalshoeken geldt dat deze vooral bepalend zijn voor de omvang van het takenpakket dat de gemeente ten gunste van burgers en bedrijven uitvoert. Deze invalshoeken hebben daarmee invloed op de totale omvang van de kosten en het ambtelijk apparaat binnen de gemeente. De omvang van de overhead heeft daar uiteraard een sterke relatie mee, maar wordt ook beïnvloed door keuzes die de gemeenten zelf maken. We hebben niet alleen de omvang van de kosten en van het aantal fte in de onderscheiden overheadtaakgebieden in absolute zin weergegeven, maar hebben de omvang in fte in de overheadtaakgebieden voor de gemeenten ook afgezet tegen de totale omvang in fte binnen die gemeente. Daarmee ontstaat, ook waar gemeenten door omstandigheden of keuzes in totale omvang van hun apparaat verschillen, een waardevol referentiekader dat helpt om verwonderpunten te identificeren.

Aangaande de centrumfunctie die de gemeenten kennen, is aangesloten op de Begrotingsanalyse 2012 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). BZK gebruikt deze analyse als een eerste toetsingskader voor financiële analyses van gemeentebegrotingen. In de Begrotingsanalyse 2012 staat (net als in de Begrotingsanalyse 2011) voor Zoetermeer en Hilversum dat deze een sterke centrumfunctie hebben.

Betreffende de mate van uitbesteding geldt dat dit geen specifiek object van onderzoek was, maar dat dit wel een factor is die relevant is voor het interpreteren van de omvang van de overhead (zie analyse op pagina 10 van ons rapport). Zonder specifiek onderzoek te doen naar de precieze taken die uitbesteed zijn en de omvang van die uitbesteede taken blijkt uit het overzicht op pagina 10 van ons rapport dat de gemeente Haarlemmermeer in totaal (relatief) minder fte in dienst heeft dan de gemeenten Zoetermeer en Hilversum.

Uit informatie uit Haarlemmermeer blijkt dat Haarlemmermeer een aantal taken heeft uitbesteed, terwijl in de interviews die we met vertegenwoordigers van de gemeenten Zoetermeer en Hilversum hielden bleek dat in die gemeenten in (zeer) beperkte mate sprake is van uitbesteding van taken.

Naar aanleiding van punt 1 brengen wij geen wijzigingen aan in onze rapportage.

*2. Pagina 1, 1e alinea. 'Haarlemmermeer ziet zich evenals veel andere gemeenten geplaatst voor financiële uitdagingen. Door de gemeente wordt mede hierdoor kritisch gekeken naar de overhead. Dit vanuit de gedachte dat waar mogelijk beter bezuinigd kan worden op overhead dan op 'niet overhead'-taken.' Echter, in de interviews met de gemeente (o.m. wethouder) is juist gesteld dat gekeken wordt naar de totale maatschappelijke kosten van de bedrijfsvoering. En dus niet vanuit de voornoemde 'gedachte'. Dit is dus een incorrecte weergave van een van de uitgangspunten waarmee de gemeente tot haar bezuinigingsmaatregelen - waaronder een taakstelling op de overhead- is gekomen. Ook komt het niet overeen met de zinsnede van paragraaf 1.4 in uw rapport, waarin juist afstand wordt gedaan van de stelling 'hoe minder overhead hoe beter'.*

Reactie Ernst & Young:

Wij interpreteren de zin '*Dit vanuit de gedachte dat waar mogelijk beter bezuinigd kan worden op overhead dan op 'niet overhead'-taken.*' anders dan uit de ambtelijke reactie blijkt en leggen niet de relaties die in de reactie gelegd worden. Toch voorkomen we graag dat deze zin onnodig tot verwarring leidt.

We verwijderen de zin '*Dit vanuit de gedachte dat waar mogelijk beter bezuinigd kan worden op overhead dan op 'niet overhead'-taken.*' op pagina 1 van onze rapportage.

*3. Pagina 1. De genoemde taakstelling is niet opgenomen van 2014 tot 2016, maar vanaf 2014 structureel (dus ook in de jaren na 2016).*

Reactie Ernst & Young:

Wij passen dit aan in onze rapportage.

*Pagina 4. In de vraagstelling wordt expliciet gemaakt 'Vergeleken met de referentiegemeenten kan bij de gemeente Haarlemmermeer op onderdelen sprake zijn van minder overhead. In dat geval speelt de vraag of de gemeente Haarlemmermeer tevreden is over de geleverde prestatie, mede gelet op ambitie en doelstellingen. Met andere woorden voldoet de overhead aan de gewenste kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast is de vraag relevant of we kunnen verklaren waarom er bij de referentiegemeenten sprake is van een hogere overhead, bijvoorbeeld door specifieke omstandigheden of keuzes.' In het rapport zien wij in de feitelijke cijfers wel dat gemeente Haarlemmermeer op onderdelen minder overhead heeft. Doch in het concept-rapport wordt vervolgens geen antwoord op de voornoemde vraag gegeven. Voorbeelden hiervan zijn:*

- *F&C Financiële Administratie*
- *F&C Management & secretariaat*
- *I&A Technisch Applicatiebeheer*
- *P&O Salarisadministratie*



Reactie Ernst & Young:

In de interviews is aangegeven dat Haarlemmermeer in algemene zin tevreden is met de prestaties die door functies binnen de overhead geleverd worden. We hebben geen signaal ontvangen dat op onderdelen ontevredenheid zou bestaan. In de interviews binnen Zoetermeer en Hilversum is dit eveneens meegenomen. Dit is verwoord op pagina 11 van ons rapport onder 'Kwaliteit van de dienstverlening van de overhead'.

Waar specifieke redenen zijn aangetroffen die leiden tot hogere overhead in overheadfuncties binnen Zoetermeer en Hilversum is dat weergegeven.

Dit punt leidt niet tot aanpassingen in onze rapportage.

*5. Pagina 10, 'Historische ontwikkeling'; De conclusie dan wel aannahme dat de inrichting van de overhead is beïnvloed door de historische situatie, te weten dat de gemeente Haarlemmermeer van oudsher een betrekkelijk rijke gemeente is, kunnen wij niet volgen en herkennen wij niet. Onderbouwing van de opstellers van het rapport ontbreekt.*

Reactie Ernst & Young:

We zullen dit als volgt aanpassen:

"In algemene zin wordt de omvang van de kosten van een gemeente en van het gemeentelijk apparaat (en daarbinnen van de overhead), mede bepaald door historische ontwikkelingen."

*6. Pagina 15, tabel 3; Bij de kosten uitbesteding personeelsconsulenten staat nu €176.000. Dit moet zijn € 76.000 (nieuwe arbodienst).*

Reactie Ernst & Young:

We hebben voor alle drie de gemeenten dezelfde peildatum voor de gegevens aangehouden. Deze peildatum is 1-12-2012. Per die peildatum geldt, is ook meermaals in mails vanuit de gemeente Haarlemmermeer bevestigd, het bedrag van €176.000. We begrepen dat per 1 januari 2013 het bedrag van € 76.000 geldt.

We passen het bedrag in onze rapportage niet aan. Wel zullen we in de toelichting bij tabel 3 het volgende vermelden:

"Het bedrag van €176.000 voor uitbesteding bij Personeelsconsulenten betreft het bedrag voor de Arbodienst per 1-12-2012. Haarlemmermeer geeft aan dat dit per 2013 om een bedrag van €76.000 gaat."

Daarnaast zullen we op een aantal (extra) plaatsen in het rapport expliciet vermelden dat we voor alle data die we bij de gemeenten hebben uitgevraagd als peildatum 1-12-2012 hebben gehanteerd.

*7. Pagina 17, paragraaf 3.5, 4e alinea; Deze alinea beschrijft het verschil van de functiegroep belastingen tussen de drie benchmarkgemeenten. Gemeente Haarlemmermeer heeft haar taken op het gebied belastingen uitbesteed, terwijl de twee andere gemeenten deze taak in zijn geheel zelf uitvoeren.*

Wij hebben 1 fte voor Belastingen bij u opgegeven. Deze fte bestaat voor 0,5 fte uit beleid (dat is overhead volgens de definitie van Berenschot) en voor 0,5 fte uit taken opdrachtgeverschap. De definitie van Berenschot in deze betreft (zoals gebruikt in de door hun uitgevoerde benchmarkonderzoeken):

'De formatie voor alle belastingen, exclusief de formatie voor de volgende uitvoerende taken a) uitvoeren woz-taxaties, b) aanslagoplegging en inning OZB, c) afhandeling beroep en bezwaar OZB. Het betreft onder andere parkeerbelasting, hondenbelasting, precario, rioolheffing, afvalstoffenheffing en toeristenbelasting. Ook de formatie voor beleidsmatige taken op het gebied van Belastingen neemt u hier op.'

Voor zowel Zoetermeer als Hilversum heeft u vervolgens geen enkele formatie Belastingen opgenomen. U stelt eenvoudigweg dat deze formatie tot het primair proces behoort, dus ook de formatie die ingezet wordt ter sturing en ondersteuning van het proces (w.o. management, beleid, secretariaat). Dit betekent dus dat er afwijkende definities gehanteerd zijn voor de gemeenten. Hiermee wordt het vergelijk dus inconsistent. Dit beschouwen wij als een onvolkomenheid. Om de vergelijking consistent te laten zijn zult u een eenduidige definitie voor alle drie de gemeenten moeten hanteren. Wij verzoeken u deze uitvraag opnieuw te doen op basis van een eenduidige definitie en uw conclusies hierop aan te passen.

#### Reactie Ernst & Young:

We hebben afdoende toegelicht hoe de situatie is en hoe we daarmee om zijn gegaan. Een nieuwe uitvraag lijkt ons niet opportuun. We vinden wel dat we de 1 fte die Haarlemmermeer hierop inzet moeten blijven meenemen, inclusief de toelichting zoals die nu verwoord staat. Deze fte illustreert dat uitbesteding van taken (ook van taken die mogelijk tot het primaire proces gerekend worden), ook tot relatief meer overhead kan leiden. Dit lijkt ons juist van belang om de positie van Haarlemmermeer in het juiste perspectief te zetten.

8. Pagina 19, m.b.t. verwonderpunt 'De omvang van de formatie voor beleidsmedewerkers en planning en control is binnen Haarlemmermeer relatief hoog.'; Als wij kijken we naar de gegevens uit tabel 5 (pagina 18) waarop deze conclusie gebaseerd is, dan blijkt 'hoog' juist 'laag' te moeten zijn.

o Per FTE van de organisatie scoort Haarlemmermeer positiever dan Zoetermeer en Hilversum;

o Per FTE overhead scoort Haarlemmermeer positiever dan Zoetermeer en Hilversum;

o Per inwoner scoort Haarlemmermeer positiever dan Zoetermeer en Hilversum; NB: Ten opzichte van de formatie F&C scoort Haarlemmermeer inderdaad minder positief. Maar dan zou het verwonderpunt uitsluitend hierop gebaseerd zijn en dat lijkt ons onwaarschijnlijk.

9. Pagina 19, 2e alinea uw constatering betreffende de beleidsmedewerkers;

▸ In het rapport staat dat Zoetermeer beschikt over slechts 6 financieel consulenten en adviseurs (wat volgens de uitvraag onder deze categorie valt). Uit navraag bij de financieel consulenten in Zoetermeer blijkt dat alleen de 6 senior adviseurs zijn opgegeven voor deze benchmark. Alle andere financieel adviseurs werkzaam bij gemeente Zoetermeer, zijn onder de bedrijfsbureaus opgenomen. Dus om dit gegeven van 6 hierop gecorrigeerd vergelijkbaar te kunnen maken en goede conclusies te kunnen trekken, moet het aantal worden.

▸ De conclusie in het concept-rapport luidt 'De omvang van de formatie voor beleidsmedewerkers binnen Haarlemmermeer is relatief hoog'. Deze formatie is - nog even punt a. daargelaten - echter relatief kleiner dan de formatie van het (veel kleinere) Hilversum.

Reactie Ernst & Young:

We hebben de punten 8 en 9 in samenhang beschouwd. Uit een check bij Zoetermeer blijkt inderdaad dat in hun opgave in de formatie voor de bedrijfsbureaus ook decentrale controlfuncties zijn opgenomen. Daarmee komt het verwonderpunt betreffende de omvang van de formatie voor beleidsmedewerkers en planning en control ook wat ons betreft in een ander daglicht te staan.

In de rapportage nemen we de volgende passage op:

“Verder valt op dat bij alle drie de gemeenten binnen het taakgebied F&C de functiegroepen Beleidsmedewerkers en Planning en control een aanzienlijk onderdeel vormen van de totale formatie (de gemeente Zoetermeer heeft bovendien decentrale controlafdelingen waarvoor de formatie is opgenomen in de opgegeven fte voor bedrijfsbureaus).”

Daarnaast hebben we het verwonderpunt verwijderd.

10. Pagina 20, m.b.t het verwonderpunt: *'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.'* Het toetsingskader hiervoor ontbreekt dus we kunnen dit niet verifiëren. Dit geldt ook voor de stelling dat de gemeente zich meer richt op beheren dan ontwikkelen.

Reactie Ernst & Young:

De stelling dat de gemeente zich nu relatief meer richt op beheren dan op ontwikkelen is op verschillende momenten in het onderzoek naar voren gekomen. Onder andere hebben meerdere raadsleden zich in de sessie met de raadsleden in die richting uitgesproken. De omvang van de bedrijfsbureaus valt typisch binnen de categorie dat we deze omvang na een eerste toets niet kunnen verklaren. Dit handhaven we als verwonderpunt.

We brengen naar aanleiding van dit punt geen wijzigingen aan in de rapportage.

11. Pagina 20, tabel 8;

- ▶ *Bij de kosten inhuur van 'Archief/DIV' staat nu €271.000. Als gevolg van beëindiging inhuur AM groep moet dit € 78.000 zijn. In de teksten die volgen wordt veel verwezen naar deze inhuur maar die is er dus niet meer als zodanig.*
- ▶ *Wij vinden het verschil qua formatie Gebouwenbeheer met de andere gemeenten dermate groot dat wij twijfels hebben of wel dezelfde functies door Zoetermeer en Hilversum zijn meegeteld. Daarom bij deze de uitsplitsing van de door ons opgegeven 14,60 FTE en de suggestie om dit goed te controleren bij de andere gemeenten.*

	<b>fte in 2012</b>	<b>toelichting</b>
huisvesting	5,1	Advies en ondersteuning (her)inrichting en verhuizing
services	8,0	facility services (bv reserveringen vergaderruimten/catering/vervoer/ondersteunende apparatuur, incidentmeldingen)
vastgoedbeheer	1,5	onderhoud
<b>totaal</b>	<b>14,6</b>	

Reactie Ernst & Young:

Voor de inhuur voor Archief/DIV geldt hetzelfde als voor de uitbesteding genoemd onder punt 6. Het bedrag €271.000 geldt per 1-12-2012 en het bedrag van € 78.000 geldt per 2013.

Met betrekking tot gebouwenbeheer: we hebben ook Zoetermeer en Hilversum gevraagd een validatie op onjuistheden uit te voeren en daaruit zijn geen opmerkingen op het gebied van gebouwenbeheer gekomen. Wel is zichtbaar dat beide andere gemeenten een hogere formatie voor beveiliging/bodes hebben opgegeven dan Haarlemmermeer (het lijkt er op dat de taken binnen Haarlemmermeer net iets andere belegd zijn).

In de toelichting bij tabel 8 nemen we in de rapportage de volgende passage op:

“Voor de functiegroep Archief / DIV geldt voor de gemeente Haarlemmermeer dat er tevens sprake is van inhuur (digitalisering). Het bedrag van €271.000 betreft het bedrag per 1-12-2012.

Haarlemmermeer geeft aan dat dit per 2013 om een bedrag van €78.000 gaat.”

12. Pagina 24, tabel 11; Als gevolg van voornoemd punt 6 m.b.t. pagina 20, tabel 8, is het bedrag van €435.000 voor inhuur niet meer juist. De toelichting bij tabel 11 zal als gevolg hiervan ook aangepast moeten worden.

Reactie Ernst & Young:

We passen de tabel niet aan (zie ook punten 6 en 11). Wel nemen we in de toelichting bij de tabel op:

“De bedragen voor de inhuur voor Archief/DIV en voor de arbodienst zijn in 2013 respectievelijk € 193.000 en € 100.000 lager dan de hier op basis van peildatum 1-12-2012 opgenomen bedragen.”

13. Pagina 25, tabel 12; In de tabel staat voor gemeente Haarlemmermeer vermeld dat het om één locatie gaat. De in de tabel opgenomen kosten betreffen echter drie locaties (Raadhuis, Polderlanden, en kantoor CWI).

Reactie Ernst & Young:

We hebben in de rapportage het bedrag van de kosten aangepast naar € 2.245 (de kosten voor het Raadhuis).

14. Pagina 25, paragraaf 3.9, 2<sup>e</sup> alinea; In de tekst staat dat Haarlemmermeer 'de kosten voor inhuur tijdens de implementatie meeneemt.' Dit klopt niet. Het moet zijn dat Haarlemmermeer 'de implementatiekosten meeneemt.'

Reactie Ernst & Young:

Dit hebben we aangepast.

15. Pagina 27, 3e alinea; Het is opvallen dat er een geïnterviewde hier zo specifiek gequoteerd wordt, terwijl de informatie vanuit andere interviews meer in generaliserende vorm in het rapport is verwerkt. Bovendien herkent de wethouder zich niet in deze uitspraak. Om dit goed te kunnen verifiëren en in de juiste context te kunnen plaatsen is het gespreksverslag van het interview met wethouder Nobel opgevraagd, maar Ernst & Young blijkt deze niet te hebben gemaakt. Dit in tegenstelling tot de gemaakte afspraken tussen RKC en E&Y. Heroverweging van het opnemen van deze vermeende uitspraken achten wij daarom op zijn plaats.

Reactie Ernst & Young:

Ons inziens is geen sprake van letterlijke quotering en dat is ook niet de bedoeling geweest. Ook gaan we er van uit dat als de wethouder zich niet herkent in deze passage, dat ook zo zou zijn geweest als deze passage in het gespreksverslag had gestaan. Voor ons is uiteraard belangrijk dat geen onherkenbare passages in het rapport staan. We zullen deze passage verwijderen uit het rapport.

*16. Pagina 29, onder kopje 'Sturing', 4e alinea 'De afbakening van wat overhead is komt voor de taakgebieden die in dit onderzoek zijn meegenomen (grotendeels) overeen met de afbakening die in dit onderzoek gehanteerd is.' Dit is niet juist, zelfs niet grotendeels. In het document 'Overhead; Hoe gaat de gemeente Haarlemmermeer om met overhead, welke aan Ernst & Young ter beschikking is gesteld, is duidelijk de definitie vermeld die wij hanteren: 'Overhead is het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces.' Uit deze definitie vloeit bijvoorbeeld voort dat:*

- o Ongeveer een kwart van de formatie van F&A niet gerekend wordt tot overhead (zoals productie bestuurlijke P&C);*
- o De formatie van CEB grotendeels niet tot overhead wordt gerekend (bijvoorbeeld bestuursadviseurs);*
- o Informatisering grotendeels tot overhead, behoren maar deels ook niet (zoals applicatieontwikkeling/beheer digitaal loket)*

Reactie Ernst & Young:

De bedoeling is geweest in het onderzoek niet zeer te focussen op de definities, maar in te gaan op een aantal relevante taakgebieden betreffende overhead. Aangezien de genoemde passage in dat licht kennelijk onjuist is of tot verwarring leidt, verwijderen we die passage uit het rapport.

*17. Bijlagen: naar aanleiding van de hiervoor genoemde feitelijke onjuistheden zullen bij overname van de punten ook de bijlagen aangepast moeten worden.*

Reactie Ernst & Young:

Waar relevant is dat geschied.



## Overhead

'Inzicht in overhead', uitzicht op doelmatigheid en sturing

## Inhoudsopgave

I	Nota van de Rekenkamercommissie	
	1. Inleiding	3
	2. Aanleiding voor het onderzoek	3
	3. Toelichting op de onderzoeksvragen en 'twee-fasen-aanpak'	4
	4. Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheidsvragen	5
	5. Bevindingen ten aanzien van de sturingsvragen	10
	6. Slotbeschouwing en aanbevelingen	11

## 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 ge-



sprek 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 decentraal<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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%
<b>Totaal fte taakgebieden</b>	<b>300,49</b>	<b>100%</b>	<b>33,5%</b>	<b>21.959</b>	<b>299,26</b>	<b>100%</b>	<b>29,4%</b>	<b>20.564</b>	<b>156,50</b>	<b>100%</b>	<b>26,0%</b>	<b>10.840</b>	<b>26,5%</b>	<b>25,5%</b>
<b>Totaal fte organisatie</b>	<b>897,98</b>				<b>1.019</b>				<b>602,16</b>					
<b>Totaal kosten taakgebieden</b>	<b>21.959</b>				<b>20.564</b>				<b>10.840</b>					

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 opbouw van de overhead ten opzichte van de afgebouwde totale

formatie. Een gemeente als Hilversum kent juist een artikel 12-verleden<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>2</sup> 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 Bestuur<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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's<sup>4</sup> op een totale overheadformatie van circa 300 fte (ca. 2%<sup>5</sup>).

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.

---

<sup>4</sup> Uitgaande van de gemiddelde loonsom.

<sup>5</sup> 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.



gemeente  
**Haarlemmermeer**

De leden van de rekenkamercommissie van de  
gemeente Haarlemmermeer  
Postbus 623  
2130 AP HOOFDDORP

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

Cluster	Financiën en Administratie
Contactpersoon	S. Zorgman-Schippers
Doorkiesnummer	023 567 6139
Uw brief	
Ons kenmerk	I-13.19395
Bijlage(n)	Geen
Onderwerp	Reactie op conclusies en aanbevelingen RKC rapport "Inzicht in overhead", uitzicht op doelmatigheid en sturing"

Verzenddatum

**22 MEI 2013**

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben kennis genomen van uw rapport "Inzicht in overhead", uitzicht op doelmatigheid en sturing". In de brief van 22 april 2013 worden wij verzocht te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Van deze gelegenheid maken wij met deze brief gebruik.

### **Inleiding**

Vanuit onze verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de gemeente hebben wij met belangstelling uw rapport gelezen. De bedrijfsvoering en de ontwikkelingen die daarin nodig zijn, staan ook op onze agenda.

Het College heeft begin dit jaar de organisatie opdracht gegeven om na het zomerreces te komen tot een gedegen visie op de integrale bedrijfsvoering. Hieruit zullen voorstellen komen waarop de bedrijfsvoering aangepast dient te worden en welke de overhead zullen beïnvloeden. Hierbij wordt heroverwogen wat we doen en welke keuzes gemaakt zullen worden in wat we zelf doen of uitbesteden en waar de uitvoering scherper kan. Wij bezien de bedrijfsvoering hierbij in de volledige samenhang van de primaire én de ondersteunende processen.

De concrete vraag die wij aan de organisatie hebben gesteld, is welke koers gevaren dient te worden om op efficiënte en effectieve wijze de taken uit te voeren, passend bij de dynamische omgeving en ontwikkelingen en de veranderende rol van de overheid en meer specifiek van onze gemeente (van overwegend ontwikkel- naar beheergemeente). En welke effecten dit op de ontwikkeling van het gemeentelijke apparaat heeft. De nadrukkelijke opdracht is te kijken naar het terugdringen van de kosten bij de gewenste kwaliteit.

De inzet ten aanzien van de ondersteunende taken – oftewel de overhead – hierbij is dat deze de gemeentelijke organisatie adequaat, flexibel en zo efficiënt mogelijk (lage kosten) zal ondersteunen. Hierbij past een bedrijfsvoering die goede kwaliteit biedt, tegen zo laag mogelijk maatschappelijke kosten.



De effecten die zullen voortvloeien vanuit de visie op de gemeentebrede bedrijfsvoering zullen via de reguliere Planning & Control cyclus worden verwerkt en verantwoord aan de Raad.

### **Algemene opmerkingen ten aanzien van het onderzoek**

Wij zijn van mening dat een smalle focus op 'overhead' - zoals in dit rapport - wel bij kan dragen, maar niet zinvol op zichzelf is. Onze inzet is een adequate sturing en beheersing op de totale apparaatslasten versus het totale budget in relatie tot beleidseffecten, oftewel de integrale bedrijfsvoering. Vanuit deze optiek kan het zelfs efficiënter blijken om juist maatregelen te nemen die een stijging van de overheadkosten (bijvoorbeeld door digitalisering) veroorzaken, echter daardoor elders in de organisatie – in het integrale proces - kosten bespaart of in de samenleving beter het gewenst effect oplevert.

Wij benadrukken hiermee ook het belang om niet per taakveld te onderzoeken en tot maatregelen te komen, maar het in zijn totale samenhang te beschouwen. Dit om te voorkomen dat als er aan de ene knop gedraaid wordt het een nadelig effect kan hebben op een andere plek. Wij beschouwen de resultaten van uw onderzoek als extra onderbouwing van de reeds ingezette weg naar een moderne, toekomstbestendige en passende integrale bedrijfsvoering.

Ten aanzien van het uitgevoerde onderzoek door Ernst & Young hebben wij de volgende algemene opmerking. Veel conclusies zijn gebaseerd op een benchmark met twee gemeenten die – blijkens het rapport zelf - niet voldoen aan de vooraf gestelde criteria van vergelijkbaarheid. Punt 1 in het ambtelijk wederhoor met betrekking tot de keuze voor de gemeenten Zoetermeer en Hilversum, willen wij in deze bestuurlijke reactie nogmaals benoemen en ondersteunen. Wij willen opmerken dat Ernst & Young in haar reactie deze opmerking onderschrijft, maar aangeeft dat in overleg met u en de klankbordgroep toch besloten is met deze partners het onderzoek vorm te geven. Genoemde reden hiervoor zou zijn dat alleen deze gemeenten bereid waren binnen het tijdpad dat wenselijk was mee te werken. Deze reden ervaren wij als betreuenswaardig en het gevolg is dat de conclusies minder valide van aard zijn dan zou hebben gekund indien uitgevoerd met meer gelijkwaardige partners.

### **Bestuurlijke reactie op de verwonderpunten**

Door eerder uitgevoerde benchmarks beschikt de organisatie al over een goed en actueel inzicht ten aanzien van de verwonderpunten. De opdracht die wij aan de organisatie hebben gegeven om te komen tot een visie op de integrale bedrijfsvoering baseert zich hier op. De door u geconstateerde verwonderpunten zullen wel hierin worden meegenomen.

De taakvelden geven alleen in samenhang met elkaar, dus ook met de andere ondersteunende taken die niet aangemerkt staan als verwonderpunt, een zinvol beeld en basis voor discussie.

### Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen

Ten aanzien van uw aanbevelingen merken wij het volgende op.  
Op zich kunnen wij ons vinden in de aanbevelingen (5) en (6) die u tot ons richt. De bevindingen van het visie-traject integrale bedrijfsvoering zullen wij met de Raad delen. Onderdeel daarvan zijn de definitie en beleidsdoelen overhead. Dit zal de basis zijn waarop de Raad over overhead geïnformeerd zal worden in de reguliere planning & control cyclus. Bij de aanbevelingen (3) en (4) die u aan de Raad doet hebben wij onze bedenkingen. Voor aanbeveling (3) betreft onze bedenking de toegevoegde waarde voor de Raad van het in de toekomst wederom vergelijken van de gemeentelijke overhead met referentiegemeenten waarbij de kernvraag blijft in hoeverre van vergelijkbaarheid sprake is. Ten aanzien van aanbeveling (4) merken wij op dat al met het overnemen van aanbeveling (6) de kwaliteit voor de Raad inzichtelijk wordt gemaakt.

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



drs. C.H.J. Brugman

de burgemeester,



drs. Th.L.N. Weterings