



**Gemeente
Haarlem**

213a-onderzoek Benchmark overhead

[Ondertitel]

6 oktober 2022
Afdeling Concerncontrol
[Afdeling]

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting in één oogopslag	3
2.	Inleiding	4
3.	Ontwikkeling overhead	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Financiële meerjarige ontwikkeling overhead	7
3.3	Uitkomsten overhead-benchmark Berenschot	10
4.	Uitkomsten interviews	15
5.	Conclusies en aanbevelingen	19
6.	Bijlage: overzicht bronnen	21

1. Samenvatting in één oogopslag

BENCHMARK OVERHEAD

213-a onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid

- De overhead ondersteunt het primaire proces in de uitvoering van haar taak ten behoeve van de inwoners en ondernemers van Haarlem en Zandvoort. Het omvat alle kosten van de sturing en ondersteuning van het primaire proces, dus inclusief de hiërarchisch leidinggevenden van het primaire proces.
- De ontwikkeling van de overhead wordt gedreven door externe ontwikkelingen zoals digitalisering alsmede ontwikkelingen in het primair proces.
- Benchmarks zoals Vensters voor Bedrijfsvoering en Berenschot geven inzicht in hoe de overhead van de gemeente zich verhoudt tot andere gemeenten.
- Met het onderzoek is antwoord verkregen op de centrale vraag: "Hoe verhoudt de overhead van Haarlem zich ten opzichte van benchmark (referentie gemeenten) en welke leerpunten zijn er op basis van de verdiepende analyse bij andere gemeenten?"
- Het onderzoek heeft veel informatie en inzichten opgeleverd. Deze worden hieronder opgesomd.

FINANCIEEL

- De overhead (baten en lasten) in Haarlem neemt in de periode 2017-2021 met € 15 miljoen toe naar € 58 miljoen.
- De investeringen zitten vooral in digitalisering, personeel (cao-ontwikkeling en inhuur) en de administratieve aanpassingen als gevolg van de organisatiewijziging en de BBV in 2018.
- Het aandeel overhead ten opzichte van de totale lasten is voor Haarlem 9,1% en dit is in lijn of lager dan bij de andere gemeenten.
- Uit de benchmark van Berenschot blijkt dat Haarlem (afgezet tegen de werklast) gemiddeld 3% lagere kosten heeft dan gemiddeld (€ 1,3 miljoen).
- Haarlem geeft minder uit aan informatisering en automatisering en bestuurszaken en bestuursondersteuning dan gemiddeld. En geeft relatief meer uit aan het beheer en onderhoud van de eigen gebouwen.

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

- Haarlem geeft relatief minder uit aan de overhead dan de andere gemeenten. Dit geldt zowel vanuit het perspectief van de kosten als vanuit het perspectief van formatie.
- De benchmark geeft een stabiel en herkenbaar beeld en geeft geen aanleiding tot directe actie.
- Wel is het de aanbeveling om met de verkregen inzichten het huidige formatieplan van bestuurszaken en bestuursondersteuning opnieuw te beoordelen (takenpakket, niveau van ondersteuning, benodigde formatie).
- Tijdens de uitvoering van de benchmark van Berenschot is geconstateerd dat in een aantal gevallen de administratieve inrichting binnen Haarlem afwijkt van de toedeling zoals gedaan met de benchmark. De aanbeveling is om op basis van de uitkomsten van de benchmark van Berenschot de administratieve inrichting van de overhead op een aantal onderdelen te evalueren.

FORMATIE

- Uit de benchmark van Berenschot blijkt dat Haarlem (afgezet tegen de werklast) gemiddeld 1% minder overheadformatie heeft dan gemiddeld (-6,1 fte).
- Geringe afwijking op totaalniveau.
- Op kwaliteitszorg en juridische zaken heeft Haarlem meer formatieve inzet (samen circa 4 fte) dan gemiddeld. Voor de categorie informatisering en automatisering heeft Haarlem ook een hogere formatieve inzet dan gemiddeld (circa 12 fte), Haarlem doet meer in eigen beheer dan andere gemeenten. De formatieve inzet op bestuurszaken en bestuursondersteuning ligt circa 6 fte lager dan gemiddeld.
Daarnaast is sprake van gemiddeld lagere formatieve inzet voor secretariaten primair proces (5,6 fte), Financiën en control (4,4 fte), Facilitair (3,6 fte) en Communicatie (1,8 fte).

INTERVIEWS

- Uit de interviews met een viertal gemeenten komt naar voren dat overal sprake is van een samenwerkingsmechanisme tussen de bedrijfsvoeringafdelingen, maar wel in wisselende organisatiestructuren.
- De vier gemeenten stellen periodiek diverse themarapportages op, maar nog in beperkte mate integrale rapportages voor bedrijfsvoering als geheel (thema's, projecten, financieel, personeel).
- Alle gemeenten werken net als Haarlem met het toerekenen van overhead aan investeringen en grondexploitaties.
- Het mee-ademen van de overhead met het primair proces wordt wisselend gedaan.

ALGEMENE AANBEVELINGEN

- Actualiseren van de uitgangspunten voor de berekening van het bedrag voor het mee-ademprincipe.

2. Inleiding

Conform artikel 213a van de Gemeentewet voert het college van de gemeente Haarlem periodiek onderzoeken uit naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur.

Deze twee begrippen worden als volgt gedefinieerd:

Doelmatigheid:

De mate waarin de te realiseren prestaties en beoogde maatschappelijke effecten en doelen worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

Doeltreffendheid:

De mate waarin de te realiseren prestaties en beoogde maatschappelijke effecten en doelen van het beleid daadwerkelijk worden behaald.

Het uitgangspunt van dit type onderzoek is leren en verbeteren door (beleids)keuzes en aannames die in het verleden gemaakt zijn tegen het licht te houden. Het onderzoek dient de vraag te beantwoorden of de juiste keuzes gemaakt zijn en geeft op basis van dit antwoord een toekomstgericht advies.

Eén van de twee onderzoeken die in dit kader opgenomen zijn in de Programmabegroting 2021-2025 (blz. 47) is een 213a-onderzoek naar de overhead van de gemeente.

Aanleiding en aanpak van het onderzoek

Haarlem neemt jaarlijks deel aan Vensters voor Bedrijfsvoering. Vensters voor Bedrijfsvoering benchmarkt publieke organisaties en brengt daardoor de cijfers van deze publieke organisaties bij elkaar en biedt zo een platform voor kwaliteitsmeting, kennisdeling, inzicht en groei. Vensters geeft ook inzichten op het thema overhead. De Vensters-benchmark was initieel dan ook de basis voor de verdiepende benchmark in dit 213a-onderzoek.

Gaandeweg het 213a-onderzoek bleek de onderlinge vergelijkbaarheid (eenduidigheid) op basis van de gegevens uit Vensters voor Bedrijfsvoering echter lastig. De gegevens voor Vensters voor Bedrijfsvoering worden door de gemeenten zelf aangeleverd en er vindt op totaalniveau door Vensters voor Bedrijfsvoering geen inhoudelijke controle plaats of dezelfde definities worden gehanteerd en hoe onderdelen zijn opgebouwd. Hierdoor bestaat het risico dat appels met peren worden vergeleken. Om die reden is tijdens het onderzoek besloten om nog een gerichte benchmark voor Haarlem te laten uitvoeren door Berenschot. Berenschot heeft ruime ervaring met het uitvoeren van benchmarking binnen gemeenten. De aanpak van Berenschot is om middels gesprekken met de overheadafdelingen de overhead (formatie en geld) op uniforme wijze te definiëren. Zodoende ontstaat een gedetailleerde foto die bij elke gemeente op eenduidige wijze is opgebouwd. Dit bevordert de vergelijkbaarheid en maakt het mogelijk verschillen beter te duiden.

Afbakening

Als initiële basis voor de verdiepende benchmark dienden de gegevens vanuit Vensters voor Bedrijfsvoering alsmede openbare, financiële informatie over het taakveld overhead¹. Dit is gedurende het onderzoek uitgebreid met de uitkomsten van de benchmark van Berenschot.

Aan het begin van het onderzoek is op basis van opvallendheden uit de Vensters-benchmark gekozen om met een viertal gemeenten (Zwolle, Breda, Apeldoorn en Zaanstad) een interview te houden om meer inzicht te krijgen in de inrichting, ontwikkeling en aandachtsgebieden van hun bedrijfsvoering. Dit is gebruikt voor het kwalitatieve deel van het onderzoek en de benchmark Berenschot is gebruikt voor het kwantitatieve deel van het onderzoek. Haarlem is de gemeenten Zwolle, Breda, Apeldoorn en Zaanstad zeer dankbaar voor hun enthousiaste en open medewerking aan het onderzoek.

De benchmark van Berenschot vergelijkt Haarlem met een referentiegroep². Bij de selectie van referentiegemeenten is gekeken naar het aantal inwoners van de gemeente, het totaal aantal formatieplaatsen van de organisatie en naar de verhouding van het aantal fte werkzaam in de organisatie per 1.000 inwoners. Dit heeft invloed op het aantal overheadformatie benodigd om de organisatie aan te sturen en te ondersteunen.

Belangrijke kanttekening

Voor de overhead binnen gemeenten geldt dat vanuit het Besluit Begroten en Verantwoorden (hierna: BBV) definities zijn vastgesteld wat tot de overhead en bedrijfsvoering gerekend moet worden. Dit is een belangrijke basis voor een goede cijfermatige vergelijking. Echter een benchmark is geen beleidsevaluatie vanuit doelstellingen. De wereld achter de cijfers; de doelstellingen, prioriteiten, gemaakte keuzes en dilemma's zijn niet zichtbaar, maar vertalen zich wel in de cijfers.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit 213a-onderzoek is:

- Hoe verhoudt de overhead van Haarlem zich ten opzichte van benchmark (referentie gemeenten) en welke leerpunten zijn er op basis van de verdiepende analyse bij andere gemeenten?

Onderliggende vragen hierbij zijn:

- Hoe verhoudt de financiële ontwikkeling van de overhead van Haarlem zich ten opzichte van benchmark (referentie gemeenten) en welke leerpunten zijn er op basis van de verdiepende analyse bij andere gemeenten?
- Hoe verhoudt de personele inzet (fte) van de Haarlemse overhead zich tot de andere (referentie)gemeenten?
- Welke onderdelen binnen de overhead vallen op in de vergelijking met (referentie)gemeenten (kijkend naar formatieve inzet)? Hoe verhoudt de gemeente zich ten opzichte van deze gemeenten, rekening houdend met de ambities/doelstellingen/positionering/relatie dienstverleningsniveau/ prioriteiten bij Haarlem en de andere gemeenten?

¹ IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (benaderd op 18-10-2021 via <https://www.financiengemeenten.nl>).

² Referentiegroep Berenschot: Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Ede, Eindhoven, Haarlem (inclusief Zandvoort), Haarlemmermeer en Nijmegen

Onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- Documentenstudie (m.n. relevante P&C-documenten van de gemeente Haarlem en de vier andere gemeenten);
- Analyse van kwantitatieve gegevens vanuit Vensters voor Bedrijfsvoering, de benchmark van Berenschot en IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie;
- Interviews met sleutelpersonen uit de vier geselecteerde gemeenten.

Het onderzoek is gestart in september 2021 met de documentenstudie en analyse van beschikbare gegevens. De interviews zijn gehouden in oktober en november 2021, verslaglegging heeft plaatsgevonden vanaf november 2021 tot en met januari 2022. De hierop volgende verdiepende benchmark door Berenschot heeft plaatsgevonden in de periode mei en juni 2022 en is opgeleverd in juli 2022.

Opzet van het rapport

In dit rapport worden de diverse onderzoeksvragen in de volgende hoofdstukken behandeld en beantwoord:

- Hoofdstuk 3: analyse van de ontwikkeling overhead en de uitkomsten benchmark Berenschot
- Hoofdstuk 4: kwalitatieve verdieping bij de vier geselecteerde gemeenten op gebied van de inrichting, ontwikkeling en aandachtsgebieden van bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 5: conclusies en aanbevelingen

3. Ontwikkeling overhead

3.1 Inleiding

In paragraaf 3.2 wordt inzicht gegeven in de meerjarige ontwikkeling van de overhead vanuit het financiële perspectief. Dit bevat zowel de personele als materiële budgetten zoals ondergebracht binnen de overhead. Hierbij wordt tevens de vergelijking gemaakt met de vier gemeenten waar de verdiepende interviews mee zijn gehouden. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 nader ingezoomd op de uitkomsten van de benchmark van Berenschot waarin zowel financieel als formatief de vergelijking wordt gemaakt met de grotere referentiegroep.

3.2 Financiële meerjarige ontwikkeling overhead

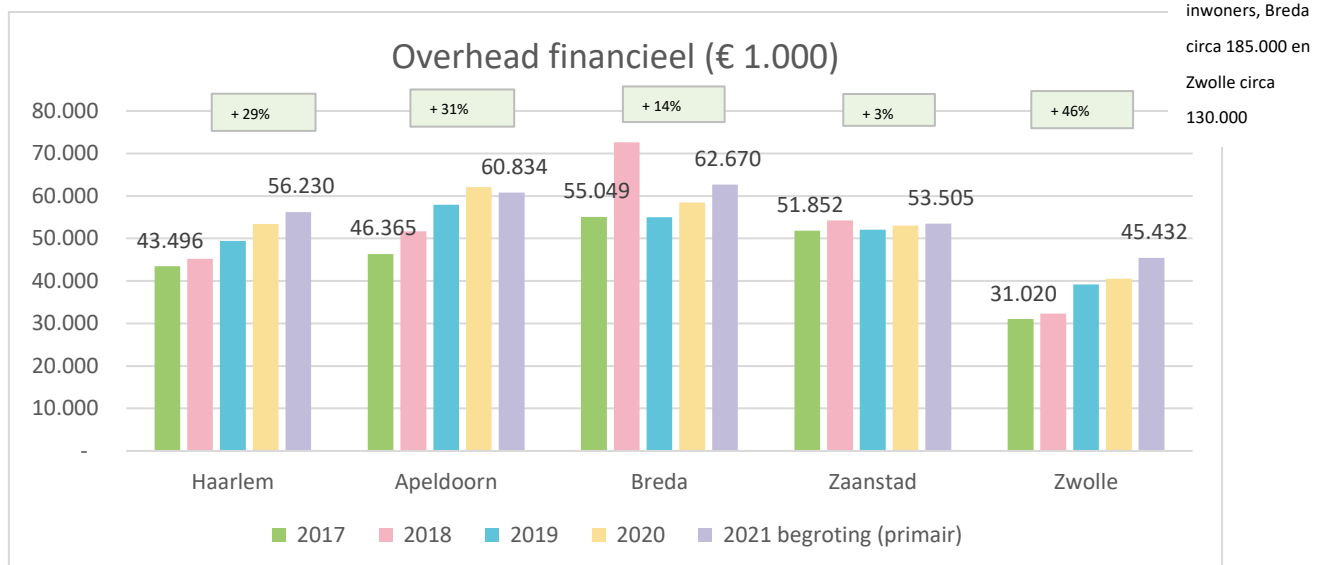
Vanaf 2018 wordt overhead (baten en lasten) centraal begroot en verantwoord door de gemeenten. Op basis van de regelgeving (BBV) wordt tot de overhead gerekend:

- Ondersteunende taken, die niet direct dienstbaar zijn aan de externe klant of het externe product behoren tot de overhead.
- Sturende taken vervuld door hiërarchisch leidinggevenden behoren tot de overhead. De bijbehorende loonkosten behoren ondeelbaar tot de overhead. Dit betekent dat leidinggevende functies die deels ook productieve taken verrichten voor de vervaardiging van de gemeentelijke producten toch voor 100% tot de overhead worden gerekend.
- Verder worden directe kosten zoveel mogelijk direct toegerekend aan de producten. Dit betekent dat alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan producten en gericht zijn op de externe klant, worden verantwoord bij dat betreffende product.

Het is mogelijk dat voor kosten dekking aanwezig is via externe partijen. Zo geldt dit voor Haarlem bijvoorbeeld voor de ambtelijke samenwerking met Zandvoort. Medewerkers zijn in dienst van Haarlem en maken integraal onderdeel uit van de formatie, bezetting en loonkosten. De verantwoording vindt plaats op de verschillende producten waar ze werkzaam voor zijn, zo ook op de overhead. De overheadvergoeding die Zandvoort hiervoor betaalt, wordt ook verantwoord binnen de overhead; per saldo heeft de ambtelijke samenwerking met Zandvoort dus feitelijk geen effect op de financiële omvang van de overhead van Haarlem.

De hierna opgenomen cijfers betreffen derhalve alleen de benodigde overhead voor de ondersteuning van de activiteiten van Haarlem. Om die reden wordt in opgenomen vergelijkingen ook enkel gekeken naar bijvoorbeeld de totale lasten (exclusief reservemutaties) of inwoners van Haarlem.

De meerjarige financiële ontwikkeling van de totale overhead (baten en lasten)³ ziet er als volgt uit voor de gemeente Haarlem⁴ en de vier gemeenten:



NB. De jaren 2017-2020 betreft de werkelijke gerealiseerde resultaten volgens de aangeleverde iv3 data van de jaarrekening. De cijfers jaarrekening 2021 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar in de database van IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, derhalve voor 2021 begroting opgenomen. De cijfers 2020 en 2021 kunnen beïnvloed zijn door de gevolgen van de coronacrisis en de keuzes die de gemeentes hierin hebben gemaakt.

De daadwerkelijke realisatie over 2021 is voor Haarlem uitgekomen op € 58,6 miljoen. De overhead in Haarlem neemt in de periode 2017-2021 derhalve met € 15 miljoen toe. De belangrijkste verklaringen op hoofdlijnen zijn:

- Stijging personeelskosten met circa € 9,2 miljoen: deels door de cao stijging over de periode 2017-2021 van ruim 10% (impact circa € 3,1 miljoen) en deels door een toename in het aantal overhead fte (impact circa € 6,1 miljoen). De toename van fte valt uiteen in:
 - In 2018 heeft er een wijziging plaatsgevonden van de definitie overhead volgens het BBV alsmede een organisatiewijziging (inclusief uitbreiding overhead Zandvoort), impact circa € 5,3 miljoen hogere overheadkosten.
 - Uitbreiding aantal fte overhead bedraagt 10 fte, impact circa € 0,7 miljoen.
- Stijging kosten inhuur met circa € 2,4 miljoen: met name voor extra inzet bij de afdelingen Bestuur en Communicatie, ID en Juridische Zaken.
- Stijging materiële uitgaven (circa € 3,9 miljoen): zit met name in de verhoogde digitalisering (circa € 2,7 miljoen) en hogere huisvestinglasten als gevolg van de ingebruikname van 2 extra vleugels in de Zijlpoort door de samenwerking met Zandvoort en hogere beveiligingskosten (circa € 1,4 miljoen).
- Daling van het aantal activeerbare uren waardoor dekking overhead daalt. Dit leidt per saldo tot hogere overhead (circa € 0,5 miljoen): voor een groot deel veroorzaakt omdat volgens de BBV administratief geen overhead toegerekend mag worden aan anterieure overeenkomsten.

³ IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (benaderd op 18-10-2021 via <https://www.financiengemeenten.nl>)

⁴ Het betreft hier de totale overhead (baten en lasten) gezien vanuit de administratie van Haarlem (dus inclusief de loonkosten van overheadpersoneel dat ook voor Zandvoort werkt en inclusief de vergoeding die Zandvoort hiervoor betaald via de DVO). De opgenomen cijfers betreffen alleen de benodigde overhead voor de ondersteuning van de activiteiten van Haarlem.

Samengevat in een tabel:

Personeel CAO	€ 3,1 mln	
Personeel meer formatie	€ 6,1 mln	
Personeel meer inhuur	€ 2,4 mln	
Totaal personeel		€ 11,6 mln
Materieel	€ 3,9 mln	
Overig	-/- € 0,5 mln	
Totaal materieel en overig		€ 3,4 mln
Totaal toename overhead 2017-2021		€ 15 mln

De stijging van de overheadkosten Haarlem ligt wat hoger dan bij de andere vier gemeenten. De gemeente Breda en Zaanstad hebben procentueel de kleinste toename van de overheadkosten. Beide gemeenten werken niet met een mee-ademprincipe⁵, waarbij uitbreiding in het primair proces ook automatisch leidt tot een uitbreiding in de overhead. Verzoeken tot uitbreiding binnen de overhead worden opgenomen in de reguliere P&C-cyclus en de gemeenten geven aan dat moeizaam extra middelen voor bedrijfsvoering ter beschikking komen.

Bovenstaand schema toont de absolute bedragen voor de overhead. Voor een goede vergelijking is het echter nodig om de overhead te zien in relatie tot de totale lasten van de gemeente. De totale lasten weerspiegelen de gemeentelijke activiteiten op basis van onder andere de gemaakte beleidskeuzes (zowel landelijk als lokaal), de omvang en complexiteit van de gemeente alsmede de mate van uitbesteding. Bijvoorbeeld een sterke groei in inwonersaantallen, benodigde investeringen in stedelijke projecten of een hogere zorgbehoefte binnen de gemeente zal leiden tot hogere lasten. Om die reden wordt voor dit onderzoek de overhead in relatie tot de totale lasten van de gemeente als meest zuivere indicator gezien ten opzichte van bijvoorbeeld een vergelijking van de overhead in relatie tot het aantal inwoners of aantal fte.

De jaarrekeningen 2021 geven het volgende beeld van de werkelijk gerealiseerde overhead over boekjaar 2021 gerelateerd aan de totale gemeentelijke lasten:

Realisatie boekjaar 2021	Haarlem	Apeldoorn	Breda	Zaanstad	Zwolle
Overhead taakveld (lasten en baten) (x € 1.000)	€ 58.590	€ 58.989	€ 67.095	€ 54.866	€ 41.484
Overhead in % totale lasten gemeente (exclusief reservemutaties)	9,1	9,6	9,1	9,4	7,0

Bron: jaarrekeningen 2021 (realisatiecijfers)

Het aandeel overhead is voor Haarlem 9,1% en dit is in lijn of lager dan bij de andere gemeenten met uitzondering van Zwolle. Zwolle heeft een lager aandeel overhead (7,0%). Uit de interviews blijkt dat Zwolle werkt met een extern shared service center waar gestandaardiseerde overheadtaken worden uitgevoerd voor de salarisadministratie, ICT hardware en inkoop advisering maar in het kader van dit onderzoek is niet nader onderzocht of dit van invloed is op het lagere aandeel overhead.

⁵ Een mechanisme dat de groei of krimp van de overheadfunctie koppelt aan de groei of krimp van het primaire proces. Het mee-ademprincipe heeft als doel gelijktijdig met de uitbreiding van het primair proces te regelen dat er voldoende middelen zijn voor de bedrijfsvoering om in samenhang primair proces en bedrijfsvoering de kwaliteit en adequate omvang van de processen te borgen.

De deelconclusie naar aanleiding van deze paragraaf is dat gemiddeld genomen het aandeel overhead 2021 (personeel en materieel budget) van Haarlem lager is dan bij de andere gemeenten.

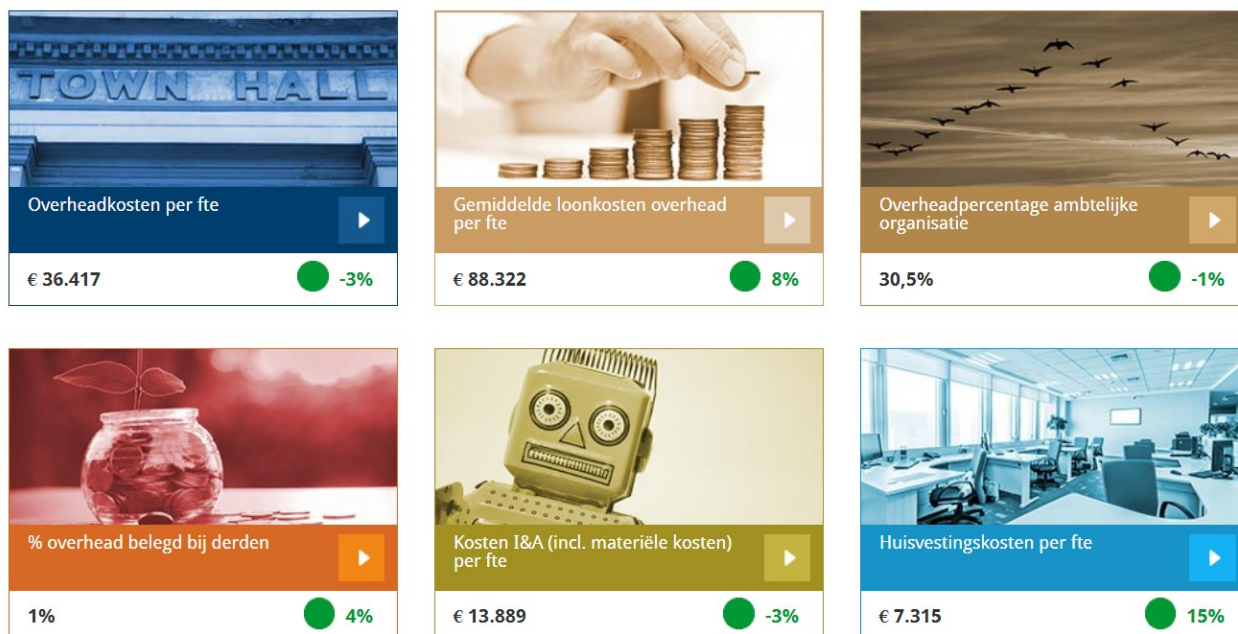
3.3 Uitkomsten overhead-benchmark Berenschot

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitkomsten van de benchmark van Berenschot. De benchmark biedt inzicht in de relatieve kosten en formatie, alsmede specifiek in de materiële kosten van informatisering/automatisering en huisvestingskosten gemeentekantoren in vergelijking tot een aantal vergelijkbare gemeenten. Bij de selectie van referentiegemeenten heeft Berenschot gekeken naar het aantal inwoners van de gemeente, het aantal formatieplaatsen van de organisatie en naar de verhouding van het aantal fte werkzaam in de organisatie per 1.000 inwoners. Dit heeft geleid tot de volgende referentiegroep voor Haarlem: Almere, Alphen aan den Rijn, Amersfoort, Ede, Eindhoven, Haarlemmermeer en Nijmegen.

Enkele relevante achtergrondinformatie benchmark:

- De benchmark is uitgevoerd op basis van de vastgestelde formatie per 1 januari 2022 en de primaire begroting 2022 van Haarlem én Zandvoort.
- In de benchmark worden alle gemeenten onafhankelijk van hun organisatiestructuur op uniforme wijze ingedeeld, uitgaande van in totaal 11 categorieën aan taken en werkzaamheden. In de uitwerking hieronder gaat het dan ook niet om de afdeling zoals Haarlem deze kent binnen haar organisatiestructuur, maar om de categorie (en die kan meerdere afdelingen bevatten).
- Met alle afdelingsmanagers en hun adviseurs bedrijfsvoering van onze overheadafdelingen zijn gesprekken gevoerd. Tevens is een zorgvuldig validatieproces doorlopen.
- De kosten staan centraal, hierdoor wordt rekening gehouden met verschillen in uitbesteding.

Berenschot heeft de uitkomsten van de benchmark aan Haarlem gepresenteerd op de verschillende onderdelen die ze hebben onderzocht. Zo is in de benchmark gekeken naar totale overheadkosten per fte, gemiddelde loonkosten, verhoudingspercentage overhead en is specifiek gekeken naar de kosten van informatie en automatisering en huisvesting. Hieronder is de samenvatting opgenomen vanuit de gepresenteerde uitkomsten van de benchmark:



Haarlem geeft zoals blijkt uit bovenstaande samenvatting relatief minder uit aan de overhead dan de andere gemeenten. Dit geldt zowel vanuit het perspectief van de kosten⁶ (circa 3% minder overheadkosten per fte, zijnde - € 1,3 miljoen) als vanuit het perspectief van formatie (circa 1% minder fte overhead, zijnde - 6,1 fte). Hieronder is een verdere uitsplitsing per categorie opgenomen en worden de opvallende afwijkingen nader toegelicht.

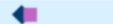
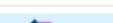
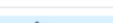
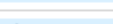
De benchmark toont verder aan dat onze kosten informatisering en automatisering circa 3% lager zijn dan gemiddeld en de huisvestingskosten 15% hoger.

- **Kosten informatisering en automatisering;** per saldo 3% minder kosten (-€ 0,5 miljoen), maar wel 14% meer formatieve inzet (12 fte). Haarlem doet in vergelijking tot andere gemeenten veel in eigen beheer. Haarlem heeft hierdoor gemiddeld hogere kosten voor ICT projecten/applicatie ontwikkeling, systeem- en netwerkbeheer en materiële kosten inventaris en servers. Maar lagere kosten voor data/telefonie, licenties en contracten. Verder is het belangrijk om op te merken dat jaarlijks een ICT-benchmark voor gemeenten wordt uitgevoerd door M&I/Partners. Haarlem neemt hier ook deel aan. Deze benchmark heeft een bredere invalshoek dan de benchmark van Berenschot. Deze ICT-benchmark van M&I/Partners schetst overigens een zelfde beeld als de benchmark van Berenschot.
- **Huisvestingskosten;** per saldo 15% meer huisvestingskosten per fte (€ 1,3 miljoen). Haarlem heeft gemiddeld meer gemeentelijke huisvesting in eigen bezit dan huur, andere gemeenten huren gemiddeld 10% van hun gemeentelijke huisvesting. Dit resulteert in hogere kapitaallasten, maar daartegenover lagere huurkosten dan gemiddeld (per saldo neutraal). De hogere huisvestingskosten komen door hogere kosten van beheer en onderhoud gebouwen en inventaris (€ 0,7 miljoen) alsmede het niet hebben van opbrengsten (bijvoorbeeld vanuit verhuur) (€ 0,6 miljoen).

De onderverdeling over de verschillende overhead categorieën ziet er als volgt uit.

⁶ De overhead van een organisatie dient in verhouding te staan tot de omvang van de organisatie als geheel. De formatie bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de grootste werklustbepalende factor. Voor een goede vergelijkbaarheid is het daarom het beste de overheadkosten en -formatie af te zetten tegen de totale formatie.

De overheadkosten per categorie (€ per fte)⁷:

Categorie ▾ ▹		Afwijking % ▴ ▾	Afwijking absoluut ▴ ▾	Min	Uw positie	Max
Totale Apparaatskosten overhead		-3%	€ -1.311.515	€ 33.118		€ 48.534
Categorie 9: Kwaliteitszorg		33%	€ 177.206	€ 49		€ 822
Categorie 7: Juridische zaken		18%	€ 225.575	€ 512		€ 1.215
Categorie 10: Facilitaire dienst (incl. materiële kosten)		3%	€ 146.014	€ 2.344		€ 3.861
Categorie 11: Inkoop		0%	€ 1.732	€ 311		€ 845
Categorie 1: Directie en management primair proces		-1%	€ -40.218	€ 4.038		€ 5.929
Categorie 5: Financiën en control		-1%	€ -64.519	€ 4.409		€ 6.447
Categorie 4: Personeel en organisatie		-3%	€ -94.728	€ 2.045		€ 2.979
Categorie 6: Informatisering en automatisering (incl. materiële kosten)		-3%	€ -520.241	€ 10.496		€ 20.568
Categorie 8: Communicatie		-11%	€ -275.205	€ 1.446		€ 2.901
Categorie 2: Secretariaten primair proces		-18%	€ -231.912	€ 538		€ 1.547
Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning		-19%	€ -635.218	€ 2.053		€ 3.072

Het aantal fte overhead per categorie (als % van totale formatie):

Categorie ▾ ▹		Ingevuld in vragenlijst	Uw gemeente ▴ ▾	Gemiddelde referentiegroep ▴ ▾	Afwijking % ▴ ▾	Afwijking absoluut ▴ ▾
Totaal aantal fte overhead		401,95	30,5%	31,0%	-1%	-6,1
Categorie 9: Kwaliteitszorg		7,48	0,6%	0,4%	29%	1,7
Categorie 7: Juridische zaken		15,97	1,2%	1,0%	16%	2,2
Categorie 6: Informatisering en automatisering (incl. materiële kosten)		99,79	7,6%	6,7%	14%	12,0
Categorie 4: Personeel en organisatie		36,91	2,8%	2,7%	3%	1,0
Categorie 1: Directie en management primair proces		55,95	4,2%	4,3%	-1%	-0,8
Categorie 5: Financiën en control		73,46	5,6%	5,9%	-6%	-4,4
Categorie 8: Communicatie		25,54	1,9%	2,1%	-6%	-1,8
Categorie 11: Inkoop		7,23	0,5%	0,6%	-9%	-0,7
Categorie 10: Facilitaire dienst (incl. materiële kosten)		32,51	2,5%	2,7%	-10%	-3,6
Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning		31,38	2,4%	2,8%	-16%	-6,1
Categorie 2: Secretariaten primair proces		15,73	1,2%	1,6%	-26%	-5,6

Het is belangrijk te benadrukken dat de benchmark een eerste indruk geeft. Voor het verklaren van verschillen en de inventarisatie van mogelijke bijstellingen is verdieping nodig. Op basis van de uitkomsten van de benchmark is voor de goede interpretatie per categorie gekeken naar:

- Snappen we dit?
- Willen we dit?
- Zo niet, wat dan?

⁷ De positie van Haarlem is in de tabel weergegeven met een blauwe driehoek en het gemiddelde van de referentiegroep waarmee vergeleken wordt met een paarse vierkant.

Voor de categorieën Facilitaire dienst en Informatisering en automatisering is op pagina 10 reeds een nadere toelichting opgenomen. Voor de categorieën Inkoop, Personeel en organisatie, Directie en management, Financiën en control en Communicatie geeft de benchmark (vanuit financieel én formatief perspectief) geen aanleiding tot nadere toelichting of aanvullende actie.

Hieronder volgt voor de overige categorieën een nadere verdieping:

Kwaliteitszorg

Dit betreft onder andere medewerkers die zich bezig houden met procesoptimalisatie en lean die organisatiebreed ingezet worden. Ook de centrale klachtencoördinator valt hieronder. De kosten per fte zijn 33% hoger dan gemiddeld (+€ 0,2 miljoen) en de formatieve inzet is 1,7 fte hoger dan gemiddeld. Procentueel is het een grote afwijking, echter zoals blijkt uit bovenstaande overzichten is de formatieve inzet relatief beperkt (totaal Haarlem 7,48 fte).

De gemeente ziet de toegevoegde waarde van inzet op procesoptimalisatie en efficiënte processen. Medewerkers kwaliteitszorg zorgen in nauwe samenwerking met het primair proces voor de adequate beschrijving van processen en zijn onderdeel van de inzet op verdere digitalisering en automatisering en de hiervoor benodigde aanpassing van processen.

Juridische zaken

De kosten per fte zijn 18% hoger dan gemiddeld (+€ 0,2 miljoen) en de formatieve inzet is 2,2 fte hoger dan gemiddeld. Procentueel is het een grote afwijking, echter in absolute zin relatief beperkt.

In deze categorie is alleen opgenomen de inzet op gebied van generieke juridische ondersteuning en advisering (afdeling JZ) en juridische control (afdeling CC). Specifieke dienstverlening en inzet voor bezwaar en beroepen wordt in de benchmark toegerekend aan het primair proces. Deze splitsing is niet altijd eenvoudig te maken, dus dit kan ook verschillen tussen gemeenten veroorzaken.

De beperkt hogere formatieve inzet komt onder andere doordat ervoor gekozen is de juridische functie te centraliseren en er geen tot eindige kennis is achtergebleven in de lijn. Op basis van de uitkomsten van het lopende onderzoek door Rijnconsult naar een duidelijke organisatie-inrichting (waaronder de rol van de integraal manager) alsmede de benchmark van Berenschot zal afgewogen worden of vervolgstappen nodig zijn voor de inrichting en kwaliteit van de juridische functie.

Secretariaten primair proces

De kosten per fte zijn 18% lager dan gemiddeld (-€ 0,2 miljoen) en de formatieve inzet op secretariaat primair proces is 5,6 fte lager dan gemiddeld. Hierbij dient opgemerkt te worden dat alle secretariële medewerkers van de primaire afdelingen (behalve PG en PCM) zijn toebedeeld op basis van een uniforme verdeelsleutel: 70% secretarieel en 30% inhoudelijk/ administratief primair proces. Dit betreft een inschatting en kan verschillen per afdeling en afwijken van de werkelijkheid.

Aangezien de toebedeling op basis van een procentuele inschatting is gedaan en de afwijking absoluut gezien relatief beperkt is, is de constatering niet vertaald naar een aanbeveling.

Communicatie

De kosten per fte zijn 11% lager dan gemiddeld (-€ 0,3 miljoen) en de formatieve inzet op communicatie is 1,8 fte lager dan gemiddeld. De lagere formatieve inzet zit met name op de functies voor beleid en advies.

Bestuurszaken en bestuursondersteuning

De kosten per fte zijn 19% lager dan gemiddeld (-€ 0,6 miljoen) en de formatieve inzet is 6,1 fte lager dan gemiddeld. Op basis van de reguliere taken en werkzaamheden die bij de afdeling liggen, wordt door de afdeling ook ervaren dat onvoldoende formatie beschikbaar is, waardoor de afdeling in 2022 bovenop de formatie extra capaciteit inzet om ondersteuning te blijven bieden.

De afdeling heeft namelijk een belangrijke rol in de ambitie om de samenwerking als één geheel en de strategische samenhang in de gehele organisatie te versterken, alsmede om de vertaalslag te maken van de Haarlemse en Zandvoortse opgaven naar de (werking van) de organisatie. De afdeling fungeert als verbindingsofficier tussen directie, bestuur en de andere afdelingen en heeft de ambitie zo integraal mogelijk te adviseren, waarbij vanuit een politiek-bestuurlijke bril goed zicht is op trends en ontwikkelingen in de samenleving. Deze ambities en ontwikkelingen vragen verandering en professionalisering van de afdeling, zowel aan de 'harde' kant (inrichting), als de 'zachte' kant (doorontwikkeling visie en ontwikkeling van de medewerkers).

De inzichten vanuit de benchmark kunnen de afdeling helpen om het huidige formatieplan opnieuw te beoordelen (takenpakket, niveau van ondersteuning, benodigde formatie). Inmiddels is bij de Bestuursrapportage 2022 de formatie uitgebreid met 6 fte: teammanager (2 fte), netwerksecretaris (3 fte) en directieadviseur (1 fte).

Tot slot enkele opvallendheden bij categorieën die geen grote afwijkingen vertonen:

- **Directie en management primair proces;** Haarlem heeft drie managementlagen (directie, afdelingsmanager en teamleider), veel andere gemeenten hebben nog een vierde managementlaag. Momenteel wordt door Rijnconsult reeds onderzoek gedaan naar de organisatie-inrichting, hierin wordt ook het sturingsvraagstuk meegenomen over de huidige span of control.
- **Personeel en organisatie⁸;** de kosten per fte zijn 3% lager dan gemiddeld (-€ 0,1 miljoen), maar de formatieve inzet is 1,0 fte hoger dan gemiddeld. Dit komt vooral doordat de gemiddelde loonkosten per fte van beleid en advies 8% lager is dan gemiddeld.

Tot slot wordt opgemerkt dat tijdens de uitvoering van de Berenschot benchmark is geconstateerd dat in een aantal gevallen de administratieve inrichting binnen Haarlem afwijkt van de toedeling zoals gedaan met de benchmark. De belangrijkste verschillen worden veroorzaakt door:

- Berenschot doet een nauwkeurige verdeling van formatie op basis van werkzaamheden. Dit betekent dat formatie (procentueel) verdeeld wordt over meerdere categorieën, terwijl Haarlem ervoor heeft gekozen om formatie aan één categorie/afdeling toe te rekenen. Deze werkwijze zal Haarlem ook handhaven.
- Een aantal functies (zoals bijvoorbeeld adviseurs bedrijfsvoering werkzaam voor het fysiek en sociaal domein en het subsidiebureau) is in de benchmark toegerekend aan het primair proces en niet aan de overhead. Dit is mogelijk binnen de BBV. De aanbeveling is om op basis van de uitkomsten van de benchmark van Berenschot de administratieve inrichting van de overhead op een aantal onderdelen te evalueren. Hierbij zal de afweging gemaakt moeten worden tussen een administratieve inrichting meer op hoofdlijnen of meer precies versus de beheerslast die beide opties met zich meebrengen.

⁸ Dit heeft betrekking op de formatie en de kosten dat gekoppeld is aan deze categorie. In de praktijk voor Haarlem voornamelijk de afdeling HRM.

4. Uitkomsten interviews

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten opgenomen van de kwalitatieve verdieping uit de interviews met de vier geselecteerde gemeenten.

Onze belangrijkste waarnemingen vanuit de interviews over de positionering van bedrijfsvoering binnen de vier geselecteerde gemeenten zijn:

- Er zijn wisselende organisatiestructuren, maar overal is sprake van een samenwerkingsmechanisme tussen de bedrijfsvoeringafdelingen. De positionering van bedrijfsvoering als geheel (gezamenlijke doelen, onderlinge samenwerking) en de verbinding met de primaire afdelingen (tijdig betrokken) is bij meerdere gemeenten in ontwikkeling.
- De doelstellingen van bedrijfsvoering zijn primair opgenomen in de begroting, rode draad van deze doelstellingen is de optimale ondersteuning voor de organisatie bij de realisatie van doelen. In een enkel geval wordt een jaarplan opgesteld specifiek voor bedrijfsvoering als geheel, maar veelal wordt gewerkt met jaarplannen per afdeling.
- Rapportering over doelstellingen (en financiën) van bedrijfsvoering als geheel geschiedt via tussentijdse P&C producten en bij de jaarrekening. Er worden tevens periodiek diverse rapportages opgesteld, maar nog in beperkte mate een integrale rapportage voor bedrijfsvoering als geheel (thema's, projecten, financieel, personeel).
- Alle gemeenten werken met het toerekenen van overhead aan investeringen en grondexploitaties. Dit is een keuze die de BBV biedt, maar is geen verplichting. De hiervoor gehanteerde tarieven lopen wel sterk uiteen. In de interviews is geen uitvraag gedaan naar de grondslag voor de berekening van het uurtarief en het aantal activeerbare uren, waardoor het niet mogelijk is om te bepalen wat de financiële impact is van de verschillen in uurtarieven.
- Het mee-ademen van de overhead met het primair proces wordt wisselend gedaan. Haarlem rekent per uitbreiding fte in het primaire proces een bedrag van € 37K. De gemeente Apeldoorn en Zwolle hanteren een lager bedrag waarbij niet alle overheadkosten zijn opgenomen in het mee-adem budget. Zwolle hanteert een bedrag van € 15K en dit betreft vooral opleidingskosten en ICT en Apeldoorn hanteert een bedrag van € 20K. Gemeente Zaanstad en Breda werken niet met een mee-ademprincipe.
- De mate van uitbesteding binnen de overhead is bij Zaanstad en Apeldoorn vergelijkbaar met het niveau in Haarlem (vooral schoonmaak, drukwerk, beveiliging, catering). De gemeente Zwolle werkt met een shared service center waar gestandaardiseerde taken worden uitgevoerd voor de salarisadministratie, ICT hardware en inkoop advisering. Gemeente Breda heeft weinig uitbesteed.
- Zwolle en Apeldoorn hebben binnen het eigen vermogen een bedrijfsvoeringsreserve ingesteld. De bedrijfsvoeringsreserve wordt gebruikt om knelpunten in de bedrijfsvoering op te lossen (incidenteel karakter). De reserve wordt gevoed door de bedrijfsvoeringsonderdelen zelf, bijvoorbeeld wanneer sprake is van onderbesteding van het personele budget. Geen voeding buiten bedrijfsvoering om, derhalve heeft de reserve geen directe relatie met het mee-ademprincipe.
- Alle gemeenten werken met portfoliomanagement (hierna: PPM) voor de i-projecten, in samenwerking met het primair proces. PPM-proces is nog in ontwikkeling, met name de prioritering en juiste inzet van schaarse capaciteit van zowel bedrijfsvoering als het primair proces is overal een aandachtspunt.
- Digitalisering is een belangrijk thema binnen bedrijfsvoering. Bij meerdere gemeenten wordt de i-strategie herijkt en worden extra budgetten verwacht voor de komende jaren. Digitalisering

wordt als belangrijke succes bepalende factor gezien bij de realisatie van de organisatie brede doelstellingen en ontwikkelopgaves.

In het navolgende schema is dit nader uitgewerkt.

	Haarlem	Apeldoorn	Breda	Zaandstad	Zwolle
Doelstellingen	Optimale ondersteuning en aansturing van het primaire proces	Ondersteunt effectief de realisatie van de doelen van de gemeente	• toekomstbestendige organisatie • solide financiën	• ontwikkelt zich om opgaven stad integraal te kunnen adresseren • zoekt actief contact met de stad • stuurt op betrouwbaarheid handelen • heeft een maatschappelijk verantwoorde bedrijfsvoering • werkt aan haar voorbeeldrol als inclusieve organisatie • benut mogelijkheden van data gestuurd werken	• wendbare, samenlevingsgerichte organisatie • bouwen aan moderne informatievoorziening • ondersteunt de realisatie van gestelde doelen
Structuur	Netwerkteam dienstverlening en bedrijfsvoering. Voorzitter is directeur bedrijfsvoering. NT bestaat uit 9 afdelingen met eigen afdelingshoofd	Thema directeur bedrijfsvoering, daaronder circa 7 afdelingen met eigen afdelingshoofd	Domein Bedrijfsvoering en publiekszaken, bestaat uit 4 afdelingen met eigen afdelingshoofd. Daarboven een directie met ieder aandachtsgebied.	Dienstverlening en bedrijfsvoering bestaat uit 2 sectoren met ieder hoofd. Daarboven directie. per sector 5-6 afdelingen met eigen afdelingshoofd.	7-8 afdelingen binnen bedrijfsvoering, daarboven directeur bedrijfsvoering (is ook directeur Financiën).
Positie	Programma: algemene dekkingsmiddelen en overhead	Programma: Bedrijfsvoering	Programma: organisatie en financiën	Programma: Bestuur en Financiën	Domein: bestuur, dienstverlening en bedrijfsvoering. programma bedrijfsvoering.
Rapportage	Rapportering voortgang doelen via bestuurs-rapportage en jaarrekening. Tussentijds overheadrapportage aan directie (3x per jaar) financiële ontwikkeling. Daarnaast concernrapportages op gebied van HRM, informatievoorziening.	Rapportering vooral op niveau van de afdeling (thema, financieel, personeel). Rapportering op niveau van thema en bedrijfsvoering als geheel is opgezet en in ontwikkeling.	Maandelijke afdelingsrapportages (financieel en personeel)	Rapportering over bedrijfsvoering via reguliere P&C cyclus. Daarnaast per afdeling rapportages, rapportage op niveau sector nog in ontwikkeling.	Per kwartaal integrale bedrijfsvoeringsrapportage aan wethouder over voortgang doelen en financieel.
Mee-adem	Bedrag van € 37K per uitbreiding lijn. Verdeling stelpost mee-adem op basis van uitvraag.	Bedrag van € 20K per uitbreiding lijn. Verdeling stelpost mee-adem op basis van uitvraag.	Geen mee- adem principe.	Geen mee- adem principe.	€ 14.500 per uitbreiding lijn, € 9K wordt standaard verdeeld, € 5K flexibel te verdelen
Doorbelasting overhead	Ja, middels uurtarief (€ 53)	Ja, middels uurtarief (€ 35)	Ja, middels opslag van 62,8% op uurtarief. Wordt gewerkt met gedifferentieerd uurtarief per cluster functieschaal.	Ja, middels uurtarief (€ 30)	Ja, middels uurtarief (€ 49)

Uitbesteding overheadtaken	Schoonmaak, drukwerk, beveiliging, catering	Schoonmaak, drukwerk, beveiliging, catering	Minimaal uitbesteding (afval, parkeren, catering, schoonmaak allemaal zelf).	Schoonmaak, drukwerk, beveiliging, catering	Gemeente werkt met een SSC (PSA, inkoop adviseurs, ICT hardware), verder uitbesteed: schoonmaak, drukwerk, beveiliging, catering
Bedrijfsvoeringsreserve	Nee	Ja (max. € 2 miljoen). Doel is knelpunten oplossen. Voeding en aanwending: verantwoordelijkheid directie	Nee	Nee	Ja (max € 2,6 miljoen). Doel is egalisatie. Voeding en aanwending: via P&C cyclus

Op basis van bovenstaande wordt geconcludeerd dat bij de meeste gemeenten steeds meer wordt gestuurd vanuit bedrijfsvoering als geheel en minder vanuit de individuele afdelingen. Overlegstructuren zijn ingericht en de doorontwikkeling zit vooral in de gezamenlijke agenda: wat zijn de gezamenlijke doelen voor bedrijfsvoering, wat zijn de uitgangspunten van de dienstverlening en hoe blijven we in goede verbinding met de primaire afdelingen. Dit is ook herkenbaar voor Haarlem.

Wat opvalt is dat het mee-ademprincipe verschillend wordt ingevuld en dit kan van invloed zijn op de omvang en ontwikkeling van de overhead. Een vergelijking met de andere gemeenten laat zien:

	Haarlem	Apeldoorn	Zwolle
Overhead per fte (totale formatie) 2020	€ 41.500	€ 50.500	€ 29.500
Bedrag mee-adem:			
• <i>variabele kosten</i>	€ 15.000	€ 20.000 ⁹	€ 16.500
• <i>personeel</i>	€ 22.000	-	-

NB. Haarlem neemt alle soorten overheadkosten (huisvesting, ict, personeel) mee in de berekening van het bedrag voor het mee-ademprincipe. In het bedrag mee-ademprincipe wordt gerekend met een verhouding overhead/primair proces van 30% voor het personele budget terwijl dit in werkelijkheid hoger is.

In de handleiding overheidstarieven 2022 van het ministerie van BZK is een opslag voor overhead bepaald van € 24.400 per fte voor de variabele kosten (met name kosten huisvesting, kantoorautomatisering, facilitair en reis- en opleidingskosten).

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat Haarlem zich niet met de andere gemeenten kan vergelijken voor wat betreft het bedrag dat toegerekend wordt voor personeel. Haarlem neemt vanwege de integrale benadering in het mee-adembedrag ook de personele component mee, dat doen andere gemeenten en BZK niet. Op basis van de vastgestelde uitgangspunten uit 2018¹⁰ rekent Haarlem met een verhoudingscijfer 30% voor overhead/primair proces. Deze 30% kon toentertijd goed onderbouwd worden aan de hand van een dissertatie waarin het gemiddelde percentage van de publieke sector (van 32%) over het verslagjaar 2016 (dus voor de invoering van de nieuwe definitie van overhead in de BBV 2018) als gebruikelijk is benoemd. Omdat het inmiddels 2022 is en de omvang van de overhead en verhoudingsgetallen inmiddels zijn gewijzigd, is het nodig om dit verhoudingscijfer te herijken.

⁹ Apeldoorn werkt met een vast bedrag, hierin is geen expliciete verdeling voor variabele kosten (huisvesting, facilitair, ICT, opleiding) en personeel

¹⁰ Bron: notitie 'overhead 2019-2023 mee-ademprincipe' opgesteld door afdeling Financiën

Aangezien in het mee-ademprincipe wordt gekeken naar de impact op de overhead van formatie uitbreiding in het primair proces, wordt hier uitgegaan van de fte verhouding tussen overhead en het primair proces. In 2021 bedraagt de verhouding overhead/primair proces voor Haarlem 49% (Berenschot: referentiegemeenten gemiddeld 45% ¹¹).

Op basis van bovenstaande blijkt dat het verhoudingscijfer 30% voor overhead/primair proces heroverwogen moet worden. Het advies is om de uitgangspunten voor het mee-ademprincipe te actualiseren en het verhoudingscijfer mogelijk aan te passen.

¹¹ Uit de benchmark van Berenschot blijkt een gemiddelde fte verhouding tussen overhead en totaal van 31%. Een fte verhouding van 31% tussen overhead/totaal is omgerekend een verhouding van 44,9% tussen overhead/primair proces.

5. Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek heeft veel informatie en inzichten opgeleverd. De beantwoording van de hoofd- en deelvragen is hieronder opgenomen.

De centrale vraag van dit 213a-onderzoek is:

- *Hoe verhoudt de overhead van Haarlem zich ten opzichte van benchmark (referentie gemeenten) en welke leerpunten zijn er op basis van de verdiepende analyse bij andere gemeenten?*

Dit is uitgewerkt in de beantwoording van de volgende deelvragen:

Hoe verhoudt de financiële ontwikkeling van de overhead van Haarlem zich ten opzichte van benchmark (referentie gemeenten) en welke leerpunten zijn er op basis van de verdiepende analyse bij andere gemeenten?

De overhead (baten en lasten) in Haarlem neemt in de periode 2017-2021 met € 15 miljoen toe naar € 58 miljoen. Bij meerdere gemeenten is een stijging te zien, onder andere door de wijziging van de BBV waarbij vanaf 2018 ook alle leidinggevenden tot de overhead worden gerekend.

Voor een goede vergelijking moet gekeken worden naar de overhead in relatie tot de totale lasten van de gemeente. De totale lasten weerspiegelen de gemeentelijke activiteiten op basis van onder andere de gemaakte beleidskeuzes (zowel landelijk als lokaal), de omvang en complexiteit van de gemeente alsmede de mate van uitbesteding. Bijvoorbeeld een sterke groei in inwonersaantallen, benodigde investeringen in stedelijke projecten of een hogere zorgbehoefte binnen de gemeente zal leiden tot hogere lasten.

Het aandeel overhead ten opzichte van de totale lasten is voor Haarlem 9,1% en dit is in lijn of lager dan bij de andere gemeenten.

Hoe verhoudt de personele inzet (fte) van de Haarlemse overhead zich tot de andere (referentie)gemeenten?

Uit de benchmark van Berenschot blijkt dat Haarlem (afgezet tegen de werklast) gemiddeld 1% minder overheadformatie heeft dan gemiddeld (-6,1 fte).

Welke afdelingen binnen de overhead vallen op in de vergelijking met (referentie)gemeenten (kijkend naar formatieve inzet)? Hoe verhoudt de gemeente zich ten opzichte van deze gemeenten, rekening houdend met de ambities/doelstellingen/positionering/relatie dienstverleningsniveau/prioriteiten bij Haarlem en de andere gemeenten?

In de benchmark van Berenschot is geen vergelijking gedaan op basis van afdelingen, maar op basis van 11 categorieën binnen de overhead. Overall is de formatieve inzet voor de overhead in Haarlem lager dan het gemiddelde. Kijkend naar een verdere verdieping per categorie vallen de volgende categorieën op:

- Kwaliteitszorg (procesoptimalisatie, lean, etc); de kosten per fte zijn 33% hoger dan gemiddeld (+€ 0,2 miljoen) en de formatieve inzet is 1,7 fte hoger dan gemiddeld. Procentueel is het een grote afwijking, echter de formatieve inzet relatief beperkt (7,48 fte). De gemeente ziet de toegevoegde waarde van inzet op procesoptimalisatie en efficiënte processen. Medewerkers kwaliteitszorg zorgen in nauwe samenwerking met het primair proces voor de adequate beschrijving van processen en zijn onderdeel van de inzet op verdere digitalisering en

automatisering en de hiervoor benodigde aanpassing van processen. Alles samengenomen is geen verdere actie of bijsturing nodig.

- Juridische zaken (alleen deel bedrijfsvoering); de kosten per fte zijn 18% hoger dan gemiddeld (+€ 0,2 miljoen) en de formatieve inzet is 2,2 fte hoger dan gemiddeld. Procentueel is het een grote afwijking, echter in absolute zin ook hier relatief beperkt. De beperkt hogere inzet komt onder andere doordat ervoor gekozen is de juridische functie te centraliseren en er geen tot eindige kennis is achtergebleven in de lijn. Op basis van de uitkomsten van het lopende onderzoek door Rijnconsult naar een duidelijke organisatie-inrichting (waaronder de rol van de integraal manager) alsmede de benchmark van Berenschot zal afgewogen worden of vervolgstappen nodig zijn voor de inrichting en kwaliteit van de juridische functie.
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning; de kosten per fte zijn 19% lager dan gemiddeld (-€ 0,6 miljoen) en de formatieve inzet is 6,1 fte lager dan gemiddeld. Op basis van de reguliere taken en de aanwezige ambities en ontwikkelingen, wordt door de organisatie ook ervaren dat onvoldoende formatie beschikbaar is, waardoor in 2022 bovenop de formatie extra capaciteit wordt ingezet om ondersteuning te blijven bieden. Inmiddels is bij de Bestuursrapportage 2022 de formatie uitgebreid met 6 fte: teammanager (2 fte), netwerksecretaris (3 fte) en directieadviseur (1 fte).

De aanbeveling is om met de inzichten vanuit de benchmark het huidige formatieplan van bestuurszaken en bestuursondersteuning opnieuw te beoordelen (takenpakket, niveau van ondersteuning, benodigde formatie).

Tijdens de uitvoering van de benchmark van Berenschot is geconstateerd dat in een aantal gevallen de administratieve inrichting binnen Haarlem afwijkt van de toedeling zoals gedaan met de benchmark. Een aantal functies (zoals bijvoorbeeld adviseurs bedrijfsvoering werkzaam voor het fysiek en sociaal domein en het subsidiebureau) is in de benchmark toegerekend aan het primair proces en niet aan de overhead.

De aanbeveling is om op basis van de uitkomsten van de benchmark van Berenschot de administratieve inrichting van de overhead op een aantal onderdelen te evalueren.

Algemene aanbevelingen

Ter afsluiting is nog de volgende algemene aanbeveling opgenomen:

1. Actualiseren van de uitgangspunten voor de berekening van het bedrag voor het meeademprincipe (Concerncontrol); op basis van de vergelijking met andere gemeenten vraagt het huidige verhoudingscijfer van 30% voor overhead/primair proces om een herijking.

6. Bijlage: overzicht bronnen

Geïnterviewde medewerkers

Naam	Functie	Gemeente
Joost Veuger	Afdelingshoofd Financiën, Inkoop en Juridische zaken	Breda
Alex Konings	Adviseur Organisatie & Projecten	Breda
Clemens Garritsen	Teamleider ICT Services	Breda
Marc van Gompel	Adviseur HR Analytics	Breda
Annemieke van Dijken	Adviseur bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling	Zwolle
Marcel van Winsen	Adviseur bedrijfsvoering HR	Zwolle
Bert Oosterhof	Business controller bedrijfsvoering	Zwolle
Merijn Nelissen	Strategisch business controller dienstverlening en bedrijfsvoering	Apeldoorn
Magda Jochems	Strategisch adviseur Finance & control	Apeldoorn
Debora van Twisk-Lankhoorn	Sectorhoofd Strategie en Control	Zaansstad
Robert de Vries	Sectorhoofd Advisering en Interne Dienstverlening	Zaansstad
Anne Leijnse-Hoogenberg	Afdelingshoofd Inkoop en subsidies	Zaansstad
Nelleke Zeef	Afdelingshoofd Juridische Zaken	Zaansstad
Elma Jager	Afdelingshoofd Facilitaire Zaken	Zaansstad

Externe bronnen documenten

- Gegevens Vensters voor Bedrijfsvoering, ingezien d.d. 18 oktober 2021
- Samenvatting Benchmark formatie en kosten overhead gemeente Haarlem (Berenschot, 12 juli 2022)
- IV3-data Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie 2020 (benaderd op 18 oktober 2021 via <https://www.financiengemeenten.nl>)
- Begrotingen en jaarrekeningen van de betreffende gemeenten (openbaar beschikbaar)
- ICT Benchmark Gemeenten 2021 Haarlem
- Hanleiding overheidstarieven 2022 van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
[Kies datum]

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl