



## **Het budgetbewakingsysteem op de personele lasten in de gemeente Nijkerk**



**Rekenkamercommissie Nijkerk, eindrapport**

Oktober 2006

## COLOFON

De zes gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg hebben vanuit het samenwerkingsverband Vallei-in-Perspectief (ViP) gezamenlijk drie lokale rekenkamercommissies opgezet.

Per 1 september 2005 zijn de drie rekenkamercommissies Barneveld/Leusden, Nijkerk en Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg van start gegaan. Deze commissies hebben een gemeenschappelijk externe voorzitter en een gemeenschappelijk ambtelijk secretaris/ onderzoeker. De secretaris is gedetacheerd bij de gemeente Barneveld. Daarnaast bestaat elke commissie uit twee externe leden. De commissies zijn geïnstalleerd voor de duur van drie jaar. Aan het einde van deze periode besluiten de betrokken gemeenten of de rekenkamercommissies in de huidige vorm worden voortgezet. Per 1 januari 2006 heeft de gemeente Zeewolde zich aangesloten bij de commissie Barneveld/Leusden.

De rekenkamercommissie Nijkerk bestaat uit de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), de heer D.J. Jans (lid) en mevrouw F.T. van de Vlierd (lid). De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris/onderzoeker mevrouw B. Does.

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen.....	7
1.2 Onderzoeksaanpak.....	9
1.3 Leeswijzer.....	10
<b>Hoofdstuk 2 Normenkader</b>	
2.1 Gemeentespecifieke normen.....	11
2.2 Normen voor Planning en Control, integraal management en administratieve organisatie uit de vakliteratuur.....	13
<b>Hoofdstuk 3 Bevindingen per onderzoeksvraag</b>	
3.1 Hoe is het budgetbewakingsysteem voor personele kosten in de gemeente Nijkerk ingericht?.....	15
3.1.1 Wie is waarvoor verantwoordelijk?.....	15
3.1.2 Hoe vaak, op welke tijdstippen en waarover moet gerapporteerd worden? En aan wie?.....	20
3.1.3 Is er continue inzicht in de kosten?.....	22
3.2 Waarom heeft het budgetbewakingsysteem voor de personele lasten niet tijdig de overschrijding aangegeven?.....	23
3.2.1 Waarin heeft het budgetbewakingsysteem gefaald?.....	23
3.2.2 En wat zijn hiervoor de oorzaken?.....	23
3.2.3 Welke verbeteringen zijn getroffen? .....	26
3.3 Wat is de gewenste informatie aan de raad op welk moment?.....	27
3.3.1 Wanneer was de overschrijding bekend op de verschillende niveaus (budgethouder-hoofdbudgethouder-sectorcontroller-wethouder).....	27
3.3.2 Welke overwegingen zijn gemaakt om de raad (pas) via de bestuursrapportage te informeren?.....	27
3.3.3 Welke informatie zou opgenomen moeten zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de programmabegroting? .....	28
3.4 Wat is de rol van de gemeenteraad bij het functioneren van het budgetbewakingsysteem?.....	29
<b>Hoofdstuk 4 Samenvatting, constatering, conclusies en aanbevelingen</b>	
4.1 Samenvatting.....	31
4.2 Constatering en conclusies.....	34
4.3 Aanbevelingen.....	41
<b>Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders</b> .....	45
<b>Nawoord Rekenkamercommissie Nijkerk</b> .....	47
Bijlage 1 Respondenten.....	49
Bijlage 2 Gebruikte documenten en literatuur.....	51
Bijlage 3 Toelichting op het normenkader.....	53



## Voorwoord

De rekenkamercommissie Nijkerk is per september 2005 van start gegaan, en hoopt door middel van onderzoek bij te kunnen dragen aan de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid. Op verzoek van de gemeenteraad van Nijkerk heeft de rekenkamercommissie Nijkerk een onderzoek uitgevoerd naar het budgetbewakingsysteem op de personele lasten.

De Rekenkamercommissie bevindt zich in een luxe positie om van afstand en achteraf te kunnen kijken naar een onderwerp en zich af te vragen wat de gestelde doelen waren en hoe deze zijn bereikt. Bij oordelen achteraf is enige relativering op zijn plaats. Bovendien willen we geen afrekenkamer zijn, maar bijdragen aan het verbeteren van de doeltreffendheid van het budgetbewakingstelsel op personele lasten.

Het concept-eindrapport is voor een bestuurlijke reactie naar het college van B&W gestuurd. Deze reactie is opgenomen in het rapport. De Rekenkamercommissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor het rapport.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer D.J. Jans (onderzoekscoördinator, lid van de rekenkamercommissie Nijkerk), mevr. ir. F.T. van de Vlierd (lid rekenkamercommissie Nijkerk), de ambtelijk secretaris mevr. drs. B.C.J. Does en de heer drs. J.P.P. van Dort (voorzitter van de rekenkamercommissie). Wij danken de ambtenaren van de gemeente en overige respondenten voor hun medewerking aan het onderzoek, en mevr. A. Roling voor haar redactionele advies.

Namens de rekenkamercommissie Nijkerk,  
Drs. J.P.P. van Dort  
Voorzitter



## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

In de tweede bestuursrapportage van 2005 van de gemeente Nijkerk staat een overschrijding vermeld van 748.000 euro op de personele lasten. Raadsleden tonen zich in de vergadering van de Commissie Algemeen bestuur en middelen (ABM) op 29/30 november 2005 en de raadsvergadering van 15 december 2005 onaangenaam verrast. Met name omdat in 2003 de raad opdracht had gegeven tot een bezuiniging van tenminste 750.000 euro op de apparaatskosten, te realiseren uiterlijk per 1 januari 2006.

De overschrijding heeft met name plaatsgevonden in de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (MO): op de afdeling Zorg en Sociale Dienstverlening, en de afdeling Welzijn.

**Tabel 1 Specificatie overschrijding personele lasten (uit Brief van college aan gemeenteraad, 8/12/ 2005)**

Categorie	Kosten	Beschikbare middelen	Netto extra last	Verdeling over sectoren				
				BMO	MO	RO	RB	Brand-weer
Vacatures	842.000	-606.000	236.000	-2.000	205.000	33.000	0	0
Ziekte	286.000	-	286.000	0	286.000	0	0	0
Klussen	78.000	-	78.000	31.000	47.000	0	0	0
Afvloeiing personeel	99.000	-	99.000	15.000	47.000	37.000	0	0
Overig	49.000	-	49.000	13.000	36.000	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>1.354.000</b>	<b>-606.000</b>	<b>748.000</b>	<b>57.000</b>	<b>621.000</b>	<b>70.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

#### Toelichting van de gemeentelijke organisatie op de tabel :

- De beschikbare middelen zijn middelen die zijn vrijgevallen uit vacatures.
- De kosten bij vacatures en ziekten betreft de inhuur van derden.
- Er zijn eenmalige klussen uitgevoerd, te weten: inhuur personeel tbv zware personele kwesties, een reïntegratieproject, het omklaptraject van de Algemene bijstandswet naar de Wet Werk en Bijstand, inhuur voor hoogwaardige handhaving, enzovoort.
- Bij afvloeiing personeel gaat het om kosten van personeel die de gemeentedienst verlaten hebben en waarmee een regeling is getroffen (koopsompolissen vertrekkende medewerkers als gevolg van reorganisatie of oude regeling vanuit de fusie, WW-verplichtingen in verband met beëindiging arbeidsovereenkomsten).
- De overige kosten bestaan oa uit afkoop van overuren bodes, uitzendkrachten Burgerzaken en Z&DSV klantconsulenten.

De jaarrekening 2005 vertoonde overigens, ondanks de overschrijding, een positief saldo. Ondanks de overschrijding op kostensoort, is het college binnen het autorisatieniveau van de gemeenteraad gebleven.

De twee hoofdvragen van de raad zijn:

1. Waarom heeft het college niet tijdig de overschrijding aan de raad gemeld?
2. Waarom is het college niet naar de raad gekomen om de raad de afweging te laten maken (of te betrekken bij) of deze middelen wel of niet aan extra taken moeten worden besteed en tegen welke prijs, als deze niet binnen de gestelde kaders uitvoerbaar zijn?

Het college verklaart in de commissie- en raadsvergadering dat een veiligheidsklep in het systeem onvoldoende heeft gewerkt mede door ziekte en vervanging. Volgens de verantwoordelijke wethouder functioneert het budgetbewakingsysteem wel, maar zijn er menselijke fouten gemaakt en heeft het enige maanden geduurd voordat dit is gebleken. Hij beschouwt het tekort als een incident. De burgemeester wijst daarnaast in de discussie op de (te) grote loyaliteit van het personeel, waardoor de wensen van de raad stilzwijgend worden geaccepteerd en uitgevoerd.

De raadsleden concluderen dat het gemeentelijke systeem van budgetbewaking zowel ambtelijk als bestuurlijk heeft gefaald, en hebben daarom in de raadsvergadering van 15 december 2005 een motie aangenomen met een verzoek aan de rekenkamercommissie om:

*'een quickscan uit te voeren inzake (de oorzaken van) het falen van de budgetbewaking van de gemeente Nijkerk op het punt van de personele kosten in 2005 en voorstellen te doen die een adequate budgetbewaking garanderen'.*

De rekenkamercommissie heeft positief gereageerd op dit verzoek, en heeft de motie vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is het budgetbewakingsysteem voor personele kosten in de gemeente Nijkerk ingericht?
  - a. Wie is in het budgetbewakingsysteem waarvoor verantwoordelijk?
  - b. Hoe vaak, op welke tijdstippen en waarover moet gerapporteerd worden? En aan wie?
  - c. Is er continue inzicht in de kosten?
2. Waarom heeft het budgetbewakingsysteem voor de personele kosten niet tijdig de overschrijding aangegeven?
  - a. Waarin heeft het budgetbewakingsysteem gefaald? (Zowel inrichting als functioneren).
  - b. Wat zijn hiervoor de oorzaken?
  - c. Welke wijzigingen zijn na de overschrijding doorgevoerd?
3. Wat is de gewenste informatie aan de raad op welk moment?
  - a. Wanneer was de overschrijding bekend op de verschillende niveaus (budgethouder-hoofdbudgethouder-sectorcontroller-wethouder)
  - b. Welke overwegingen zijn gemaakt om de raad (pas) via de bestuursrapportage te informeren?
  - c. Welke informatie zou opgenomen moeten zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de programmabegroting?
4. Wat is de rol van de gemeenteraad bij het functioneren van het budgetbewakingsysteem?

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de sector MO, waar het grootste deel van de overschrijding speelde. Het onderzoek is gesplitst in een vooronderzoek en een onderzoek.

In het vooronderzoek zijn de onderzoeksvragen getoetst bij het fractievoorzittersoverleg op 13 februari 2006. Ook is de beschikbare informatie op het gebied van gemeentelijke regelgeving geïnventariseerd en is een drietal oriënterende interviews gehouden, namelijk met de wethouder bedrijfsvoering (2002-2006), met de plaatsvervangende sectordirecteur MO, en gezamenlijk met de gemeentesecretaris en sectordirecteur Bestuurs- en Management Ondersteuning (BMO). Op basis van dit vooronderzoek heeft de rekenkamercommissie aanvankelijk besloten tot een quickscan<sup>1</sup>. Tijdens het uitvoeren van de quickscan bleek de onderliggende problematiek breder dan verwacht. Daarom is besloten toch een onderzoek uit te voeren. Dat houdt onder andere in dat een normenkader is opgesteld. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek als volgt uitgevoerd.

### *Opstellen normenkader*

Voor het ontwikkelen van het normenkader en het in perspectief plaatsen van de conclusies, heeft de rekenkamercommissie de relevante gemeentelijke regelgeving, landelijke wetgeving en vakliteratuur geanalyseerd. De onderzoeksbevindingen zijn getoetst aan dit normenkader.

### *Documentenonderzoek*

Aanvullend op de reeds in het vooronderzoek gehouden documentenstudie heeft de rekenkamercommissie gekeken naar accountantsrapporten, managementrapportages en andere relevante documenten. De rekenkamercommissie wilde ook inzicht verkrijgen in de door de gemeentelijke organisatie gehanteerde administraties, om na te gaan hoe het budgetbewakingsysteem in de praktijk werkt. Hiervoor zijn documenten opgevraagd over het budgetbewakingsysteem, de verplichtingen-administratie en het standenregister.

### *Interviews met betrokkenen*

Aanvullend op de interviews uit het vooronderzoek, waarin is gesproken met de gemeentesecretaris, de sectordirecteur BMO, de plaatsvervangend sectordirecteur MO en de wethouder bedrijfsvoering (college 2002-2006), heeft de rekenkamercommissie in het onderzoek gesproken met de

- externe sectorcontroller a.i.
- sectordirecteur BMO / concerncontroller
- oorspronkelijke sectordirecteur MO
- afdelingshoofd Bestuursondersteuning, Planning en Control
- wethouder MO (college 2002-2006)
- twee budgethouders uit de sector MO (waarvan één interim)
- accountant (extern)

---

<sup>1</sup> De omvang van de problematiek leek vooraf beperkt. De rekenkamercommissie verwachtte geen diepgaand onderzoek te hoeven doen.

De accountant is bevraagd als deskundige op het gebied van administratieve organisatie en beheersmaatregelen.

Na deze interviews is een afrondend gesprek gehouden met de gemeentesecretaris en de huidige wethouder bedrijfsvoering (college 2006 - 2010). Alle respondenten hebben een verslag van het interview ontvangen en een reactie kunnen geven.

Na een eerste analyse van de interviewverslagen zijn, indien van toepassing, aanvullende vragen telefonisch besproken (ook hiervan zijn verslagen gemaakt) of per e-mail beantwoord.

Het conceptrapport is voor een technische reactie naar de respondenten gestuurd. Een aantal heeft hierop zijn reactie gegeven. Deze zijn grotendeels overgenomen. De rekenkamercommissie heeft aan de respondenten toegelicht welke opmerkingen zij niet heeft opgenomen en de reden daarvoor.

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 gaan we in op het normenkader dat de rekenkamercommissie bij dit onderzoek hanteert. De onderzoeksbevindingen staan beschreven in hoofdstuk 3. Ten slotte volgen in hoofdstuk 4 de samenvatting, constatering, conclusies en aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2 Normenkader

In dit normenkader gaan we eerst in op de relevante normen, die voortkomen uit gemeentelijke regelgeving. Ook is eventuele relevante landelijke wetgeving daarbij vermeld (paragraaf 2.1) Daarna gaan we in op de van toepassing zijnde algemene normen van planning en control en van integraal management, op basis van vakliteratuur (paragraaf 2.2).

### 2.1 Gemeentespecifieke normen

In deze paragraaf geven we een overzicht van de relevante normen die volgen vanuit de gemeentelijke regelgeving. We maken onderscheid tussen het bestuurlijke en het ambtelijke niveau. Voor een uitgebreide beschrijving van de normen verwijzen we naar bijlage 3.

#### *Bestuurlijk niveau*

De gemeentespecifieke normen op het bestuurlijke niveau hebben hun grondslag in landelijke wetgeving, en hebben betrekking op de informatieplicht en de verantwoordelijkheden van het college. In de eerste kolom staat de relevante landelijke wetgeving of gemeentelijke regelgeving vermeld.

**Tabel 2.1 Gemeentelijke normen vastgesteld door de gemeenteraad**

Bron	Norm
<b>Actieve informatieplicht (art. 169 GW)</b>	College rapporteert over zaken van politieke relevantie. Hiervan wordt uitgegaan als een zaak maatschappelijk leeft, publiciteit heeft, voor de gemeente relevante veranderingen of risico's betreft, of waarmee verschillende belangen zijn gemoeid.
<b>Evaluatie Beleids- en budgetcyclus gemeente Nijkerk</b>	Bij nieuwe ontwikkelingen wordt in spoedeisende gevallen niet het eerstvolgende integrale afweegmoment afgewacht, maar wordt het voorstel gemotiveerd direct in de raad gebracht. De gemeenteraad zal dan direct een beslissing nemen.
<b>Bedrijfsvoeringsconcept</b>	Het college stuurt op afstand en op hoofdlijnen.
<b>Financieel beheer (art. 212 GW)</b>	College draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.
	College draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheersmaatregelen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
	College informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisering van de begroting over de eerste drie maanden (vóór 1 mei) en de eerste negen maanden (vóór 1 november) van het lopende begrotingsjaar. Ook wordt dan gerapporteerd over afwijkingen ten opzichte van paragrafen en de financiële begroting.
<b>Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten</b>	De programmabegroting schrijft voor dat de programmabegroting een paragraaf over de bedrijfsvoering opneemt. Dit geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om kaders te stellen over hoe zij daarover geïnformeerd willen worden. De gemeente Nijkerk heeft geen normen hierover opgesteld.

*Ambtelijk niveau*

De relevante normen op het ambtelijke niveau komen voort uit gemeentelijke bedrijfsvoeringsdocumenten, en hebben betrekking op verantwoordelijkheden en de functieomschrijving van de leidinggevenden en de controllers.

**Tabel 2.2 Gemeentelijke normen vastgesteld door het college van B&W**

<b>Budgethoudersregeling, bedrijfsvoeringsconcept en functieboek</b>	De gemeentesecretaris (algemeen directeur):
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geeft leiding aan de ambtelijke organisatie als diensthoofd, algemeen directeur en voorzitter van het managementteam.</li> <li>- Eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie</li> </ul>
	Het managementteam (gemeentesecretaris en sectordirecteuren):
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondersteunt de gemeentesecretaris (als eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie) bij het managen van de ambtelijke organisatie.</li> <li>- Is gezamenlijk verantwoordelijk en o.a. verantwoordelijk voor de bewaking van de voorbereidende en uitvoerende processen</li> </ul>
	Sectordirecteur:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van de producten en werkprocessen binnen zijn sector en het daarbij maken en hanteren van de verschillende planning en control instrumenten.</li> <li>- Informeert het college tussentijds over de realisering van de producten en investeringen en de stand van de bijbehorende budgetten. Deze informatie wordt verwerkt in de periodieke rapportages aan het college over de stand van zaken bij de uitvoering van de productenraming.</li> <li>- Over grote afwijkingen of politiek gevoelige zaken wordt het college via de algemeen directeur onmiddellijk geïnformeerd.</li> </ul>	
Afdelingshoofd:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoordelijk voor de producten van zijn afdeling inclusief de werkverdeling, voorcalculaties, werkplan, voortgangscntrole en rapportages, nacalculatie, normen en kengetallen.</li> <li>- Verantwoordelijk voor de juiste en tijdige aanlevering aan de financiële administratie van alle informatie die nodig is om inzicht te hebben in de besteding van het budget of investeringskrediet, met betrekking tot de uitgaven, de inkomsten, de bestede productie-uren en de aangegane verplichtingen</li> <li>- Voorziet de hoofdbudgethouder van de informatie die nodig is voor de uitvoering van de verplichtingen, incl. (verwachte) over- of onderschrijdingen van het aan hem toevertrouwde budget</li> </ul>	
Sectorcontroller:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is direct ondergeschikt aan de sectordirecteur en functioneel ondergeschikt aan de concerncontroller.</li> <li>- Draagt zorg voor het toepassen van het bedrijfsvoerings- en besturingssysteem door alle niveaus binnen de sector. Hij houdt toezicht op de naleving van de budgethoudersregeling door budgethouders en deelbudgethouders en rapporteert hierover periodiek aan de hoofdbudgethouder (de sectordirecteur).</li> <li>- Draagt zorg voor de interne controle, administratieve organisatie en de bestuurlijke informatievoorziening van de sector</li> <li>- Stimuleert, coördineert en bewaakt de kwaliteit van de krediet- en budgetbewakingssystemen.</li> </ul>	

	<p>Concerncontroller (deze functie ligt opgesloten in de functie sectordirecteur Bestuurs- en Managementondersteuning):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Initieert en ontwikkelt beleid op het vlak van de totale gemeentelijke bedrijfsvoering in termen van centrale kaders en richtlijnen.</li> <li>- Draagt zorg voor de ontwikkeling van Planning&amp;Control instrumenten, de Interne Controle (IC), de Administratieve Organisatie (AO) en de bestuurlijke informatievoorziening van de gemeentelijke organisatie.</li> <li>- Bewaakt de kwaliteit van processen en producten</li> <li>- Draagt zorg voor beoordeling en toetsing van de gestelde doelen die door de uitvoerende sectoren gerealiseerd worden</li> <li>- Draagt zorg voor het toepassen van het bedrijfsvoerings- en besturingsysteem door alle niveaus binnen de gehele organisatie</li> <li>- Is verantwoordelijk voor het gecoördineerd tot stand komen van management- en budgetrapportages.</li> <li>- Ondersteunt de AD en MT t.a.v. de gehele bedrijfsvoering vanuit een integrale aanpak.</li> </ul>
--	---

## 2.2 Normen voor planning en control, integraal management en administratieve organisatie uit de vakliteratuur

In deze paragraaf geven we op basis van vakliteratuur een overzicht van de relevante algemene normen, op het gebied van planning en control, integraal management en administratieve organisatie.

**Tabel 2.3 Algemene normen**

<b>Planning en Control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een P&amp;C cyclus wordt gevolgd, die voldoet aan de financiële verordening.</li> <li>- In begroting, tussenrapportages en jaarrekening wordt systematisch gerapporteerd over de te realiseren doelen, te leveren producten en diensten, doelmatigheid van processen en de inrichting van de bedrijfsvoering.</li> <li>- P&amp;C-documenten zijn opgebouwd uit dezelfde informatie, zijn juist, volledig, consistent en tijdig</li> <li>- Rapportages geven een analyse van verschillen en dienen voor bijsturing.</li> <li>- De raad wordt bij actuele en ingrijpende wijzigingen direct geïnformeerd</li> <li>- Er dient een gedegen administratieve organisatie te zijn (ter verbetering van de besturing en de beheersing van de organisatie).</li> </ul>
<b>Administratieve organisatie</b>	Het stelsel bestaat uit een hoofdstroom van activiteiten waarin de processen hun loop hebben, aangevuld met een onderstroom waarin de tijdigheid en juistheid van die processen worden geborgd.
<b>Integraal management</b>	<p>De manager is in alle opzichten verantwoordelijk voor de realisatie van vooraf afgesproken producten en diensten (output), de inzet van middelen waaronder personeel en automatisering (input) en de procesgang ertussen (throughput).</p> <p>Randvoorwaarden zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het hebben van een gemeenschappelijke visie</li> <li>- het duidelijk definiëren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden</li> <li>- het vooraf helder definiëren van middelen en de daarmee te realiseren doelen</li> <li>- informatievoorziening, die zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer in staat stelt tijdig te sturen en verantwoording af te leggen</li> <li>- open communicatie</li> </ul>



## Hoofdstuk 3 Bevindingen per onderzoeksvraag

Zoals aangekondigd in hoofdstuk 1 richtte het onderzoek zich op de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Bij de andere sectoren speelde er geen of een beperkte overschrijding. In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen per onderzoeksvraag. Er zijn vier vragen gedefinieerd:

- Hoe is het budgetbewakingsysteem voor personele kosten in de gemeente Nijkerk ingericht? (3.1)
- Waarom heeft het budgetbewakingsysteem voor de personele kosten niet tijdig de overschrijding aangegeven? (3.2)
- Wat is gewenste informatie aan de raad op welk moment? (3.3)
- Wat is de rol van de gemeenteraad bij het functioneren van het budgetbewakingssysteem? (3.4)

De bevindingen geven de meningen van de respondenten weer. Wij geven deze weer, zonder conclusies te trekken.

Bij de beantwoording van de vragen maken we steeds onderscheid tussen het bestuurlijke en het ambtelijke niveau. Bij het ambtelijke niveau maken we onderscheid tussen twee niveaus: het sectorniveau en het concernniveau (concerncontroller en de afdeling Bestuursondersteuning, Planning en Control).

### 3.1 Hoe is het budgetbewakingsysteem voor personele kosten in de gemeente Nijkerk ingericht?

#### 3.1.1 Wie is waarvoor verantwoordelijk?

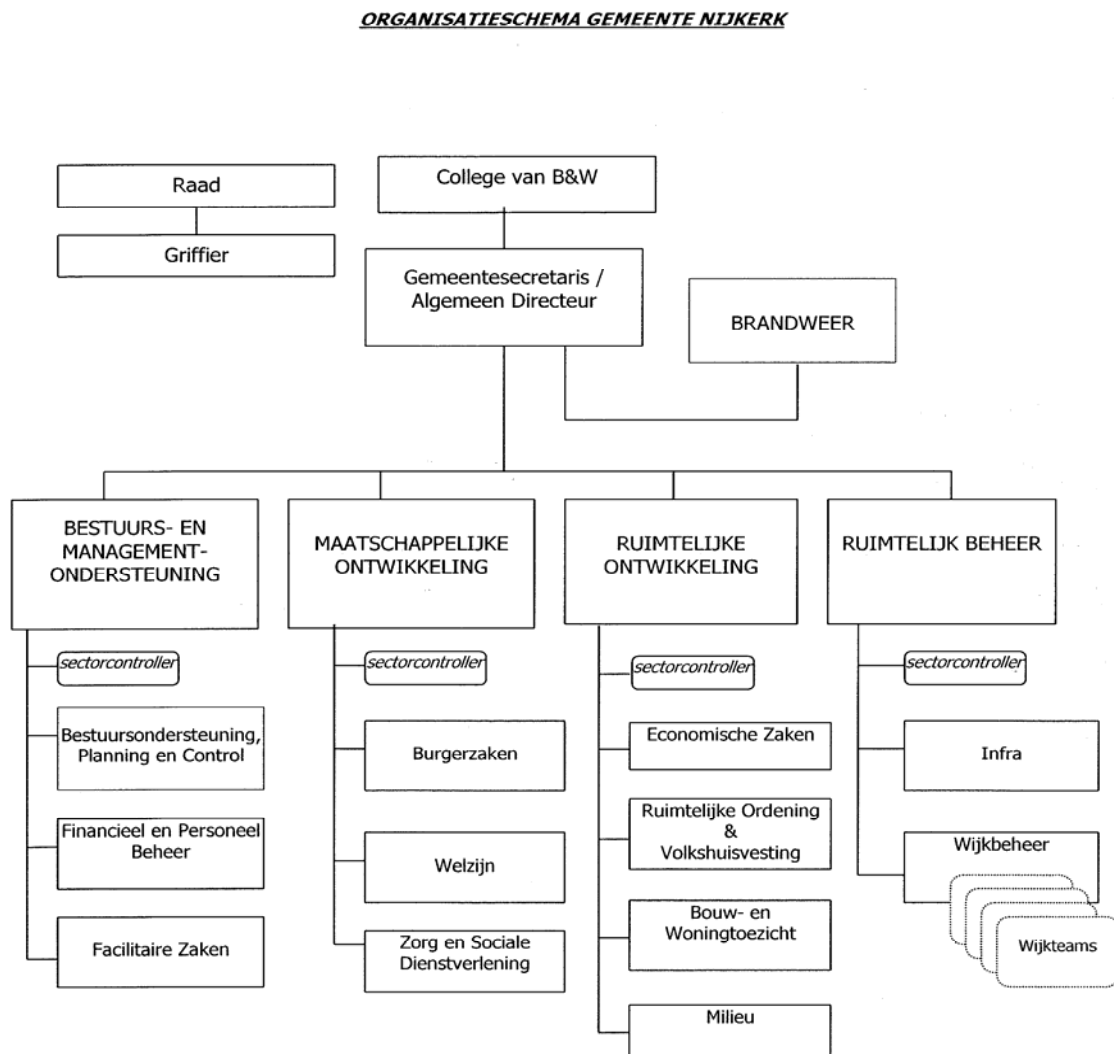
##### *Bestuurlijk niveau*

Het college van burgemeester en wethouders voert een collegiaal bestuur. Dat betekent onder andere dat dit bestuursorgaan als geheel verantwoordelijk is voor de (totstandkoming van) besluiten en de uitvoering daarvan. De portefeuillevdeling is verder geen wettelijke plicht of bevoegdheid. Dit neemt niet weg dat er een onderlinge werkverdeling kan worden afgesproken.

Binnen het college 2002-2006 lag de portefeuille bedrijfsvoering bij één wethouder. Deze wethouder en de ambtelijke top geven beiden aan dat onder dit college de bewaking van de personele lasten onder de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie viel. De wethouder bleef natuurlijk wel formeel bestuurlijk verantwoordelijk voor ambtelijk handelen of nalaten op dit terrein.

De wethouder die in het college 2002-2006 verantwoordelijk was voor de bedrijfsvoering, is van mening dat het de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie is om tijdig aan hem te melden als er relevante overschrijdingen van budgetten zijn. Hij zag geen actieve rol voor zichzelf met betrekking tot de bewaking van de budgetten voor het personeel of de omvang van de inhuur. Hij vroeg in zijn periodiek overleg met de ambtelijke top (gemeentesecretaris of algemeen directeur (AD), Managementteam (MT), afzonderlijke sectordirecteuren) dus niet actief naar

**Schema 2.1 Organisationschema gemeente Nijkerk**



de inhuur van externen. De wethouder die het grootste deel van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (welzijn, sociale zaken) in haar portefeuille had, geeft aan dat zij wel actief informatie heeft opgevraagd. Maar zij leunde daarbij sterk op de financiële expertise van de ambtenaren (sectordirecteur en sectorcontroller), omdat zij daar naar eigen zeggen weinig kennis van had. Volgens haar gaven de ambtenaren aan dat er budget beschikbaar was. Respondent wijst daarbij wel op de wisselingen van personen in de sector op belangrijke posities.

Het college was bekend met de informeel door het MT afgekondigde vacaturestop in verband met de de besparingsopdracht op de bedrijfsvoering en de reorganisatie<sup>2</sup>, en de regionale ontwikkelingen met betrekking tot samenwerking in de sector MO (op gebied van sociale zaken).

#### *Ambtelijk niveau*

Zoals blijkt uit het normenkader, gaat de gemeente Nijkerk uit van het principe van integraal management. De gemeentesecretaris of algemeen directeur (AD) is formeel eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie, en rapporteert aan het college. De verantwoordelijkheid voor de sector, en dus ook het bewaken van de personele lasten, ligt primair bij de sectoren. Het MT (de AD en de sectordirecteuren) draagt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering, maar deze verantwoordelijkheid geldt volgens de AD met name voor het proces. Het MT heeft daarmee met name het karakter van een afstemmings/coördinatieorgaan. Wel is een afspraak gemaakt, dat als een sector externen inhuurt, de sectordirecteur dit meldt in het bilaterale overleg met de AD. Ook in het MT komt de inhuur aan de orde.

De afdelingshoofden (budgethouders) hebben *directe* verantwoordelijkheid voor hun budgetten, en de sectordirecteuren (hoofdbudgethouders) de *eind*verantwoordelijkheid voor de sector. Het bijhouden van personeelslasten, de inhuur van externen en de vacaturegelden ligt dus ook op afdelings- en sectorniveau. De sectorcontroller heeft een signalerende en kaderstellende rol, en heeft geen lijnverantwoordelijkheid. Vanuit concernniveau is een aantal afspraken gemaakt over de inzet van vacaturegelden, ziekteverzuim en het boeken van de personele kosten (zie kader 1).

#### **Kader 1 Regels op concernniveau**

Voor het vrijkomende budget bij vacatures geldt de regel dat de eerste twee maanden worden ingeleverd omdat in de begroting een bedrag aan onderuitputting is geraamd. Het overige budget is vrij beschikbaar. De sector bepaalt zelf of er wordt ingehuurd.

Voor ziekteverzuim wordt in de organisatie standaard uitgegaan van een standaardpercentage van 4,5%. Dit is verwerkt in de afdelingsplannen. Als het ziekteverzuim daarboven komt, kan een budgethouder besluiten tot inhuur van derden maar moet zelf voor budget zorgen.

Voor het boeken van de personele kosten gelden de volgende regels:

Alle kosten worden geboekt op de kostenplaats van de resultaatverantwoordelijke eenheid.

Doorbelasting van gerealiseerde uren naar kostendragers geschiedt minimaal 2x per jaar, maar liefst maandelijks. Op het moment van opstellen van MARAP's moet de administratie bij zijn.

Ook de inhuur van externen wordt verantwoord op de kostenplaats waar deze worden gemaakt.

De personele lasten mogen alleen bekostigd worden uit de middelen die daar expliciet beschikbaar voor zijn gesteld. De personele lasten mogen niet uit andere middelen worden gedekt. Zonder begrotingswijziging kunnen geen extra uitgaven worden gedaan aan de personele lasten.

<sup>2</sup> In eerste instantie is een algemene vacaturestop ingevoerd vanwege de besparingsopdracht. Deze is opgeheven per 1 januari 2005, alleen niet voor leidinggevende posities (in verband met de reorganisatie).

- Sector MO

De sector MO bestaat uit de afdelingen Burgerzaken, Zorg en Sociale Dienstverlening (ZSDV) en Welzijn. Voordat we ingaan op de verantwoordelijkheden specifiek voor de sector MO schetsen we eerst een beeld van de (personele) ontwikkelingen in de sector over de periode 2004-2005. Deze context is relevant voor de onderzoeksbevindingen.

De sector MO had de afgelopen jaren zoals de rest van de organisatie te maken met de besparingsopdracht en de reorganisatie, en de daarmee samenhangende vacaturestop. Daarnaast had de sector te maken met bovengemiddeld ziekteverzuim van personeel, vertrek van leidinggevend en onzekerheid over de invulling van de sector in verband met regionale ontwikkelingen op het gebied van de afdeling Sociale Zaken. Dit alles mondde uit in de volgende situatie, die gekenmerkt wordt door discontinuïteit in leiding en control:

- De sectordirecteur (hoofdbudgethouder) was sinds 2003 werkzaam bij de gemeente Nijkerk. Ze is in de aanloop naar de reorganisatie tijdelijk (voor drie jaar) aangesteld. Zij is diverse malen door ziekte uitgevallen (onder andere van oktober tot half december 2004, eind januari tot maart 2005 en opnieuw vanaf juli 2005). Zij is in die perioden vervangen door de sectordirecteur Ruimtelijk Beheer en een enkele keer door de algemeen directeur. Vanaf juni 2005 tot mei 2006 was de sectordirecteur RB aaneensluitend plaatsvervangend sectordirecteur MO.
- Het afdelingshoofd Burgerzaken fungeerde per 1 oktober 2004 als plaatsvervangend afdelingshoofd ZSDV. Zij hield zich voornamelijk bezig met de personele aansturing. Zij had de afspraak met de sectordirecteur MO dat deze zich zou bezig houden met het beleid en de financiën.
- De afdeling Welzijn heeft vanaf juni 2004 een extern afdelingshoofd.
- De sectorcontroller MO is in de zomer 2004 door ziekte uitgevallen en in oktober 2004 opgevolgd door een externe sectorcontroller a.i. Deze was werkzaam tot december 2005.
- Over 2005 had de sector gemiddeld 5,3 fte aan vacatures.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid in de sector voor de dekking van de personele lasten is gebleken dat zowel de directe als de eindverantwoordelijkheid bij de sectordirecteur lag. De sectordirecteur heeft deze afspraak met de afdelingshoofden gemaakt. Wel is afgesproken dat bij inhuur van personeel het afdelingshoofd (budgethouder) de noodzaak aan moest kunnen tonen. Pas na groen licht van de sectordirecteur werd er ingehuurd.

Zo'n drie weken na de komst van de externe sectorcontroller a.i. (september 2004) is de sectordirecteur wederom ziek uitgevallen. Daardoor is de instructie van de externe sectorcontroller a.i. en de overdracht naar hem in het gedrang gekomen, wordt door hem gesteld. Er zijn geen specifieke afspraken met hem gemaakt over de rol van de sectorcontroller bij het bewaken van de personele lasten of de inhuur van externen.

- Concernniveau

Vanuit het concernniveau is ook aangegeven dat de sectoren zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsvoering en dus de middelen. Als er problemen ontstaan op dit vlak, dient hier vanuit de sector een signaal te komen. De sectoren hebben hun eigen controller en administratieve krachten en worden verondersteld zichzelf te bedruipen. De concerncontroller stelt dat als een sectordirecteur in het MT aangeeft dat hij of zij personeel inhuurt, hij veronderstelt dat hiervoor ook budget is. Soms wordt

expliciet gevraagd of er budget is, maar dit wordt niet gecontroleerd. Vanuit het concernniveau worden in het kader van Interne Controle (IC) wel audits gehouden bij de afdelingen, maar hierbij is het budgetbewakingsysteem op de personele lasten de laatste jaren niet aan bod gekomen.

De concerncontroller heeft zich niet bemoeid met de werving van de externe sectorcontroller a.i. in de sector MO. De concerncontroller stelt dat de sectorcontroller hiërarchisch onder de sectordirecteur valt. Ook stelt hij dat de functionele relatie tussen de concerncontroller en sectorcontroller vooral betrekking heeft op het scheppen van voorwaarden voor de planning en control. De concerncontroller komt verder pas in beeld als anderen knelpunten signaleren. Het contact tussen concerncontroller en externe sectorcontroller a.i. was minimaal. Hierbij waren tegenstellingen over rolopvatting aan de orde.

De concerncontroller heeft in het verleden met de voormalige sectorcontroller MO, naar aanleiding van overschrijdingen, wel afspraken gemaakt over een systeem om de personele lasten bij te houden, maar heeft daar met de externe sectorcontroller a.i. niet over gesproken. Hij achtte het de verantwoordelijkheid van de sectordirecteur MO om dit systeem over te dragen aan de externe sectorcontroller a.i.

In Nijkerk hebben de personeelsconsulenten van de afdeling Bestuursondersteuning, Planning en Control (BPC) alleen een ondersteunende rol bij de werving en selectie van externe krachten. Zij hebben geen officiële signalerende rol met betrekking tot de kosten van inhuur. Deze personeelsconsulenten zijn verbonden aan de sectoren. De afdeling BPC kent geen financiële consulenten, die verbonden zijn aan een sector.

#### *Opinie accountant*

De accountant geeft in zijn managementletter over de interim-controle 2005 en in een interview aan, dat de inrichting van de planning- en controlcyclus in zijn algemeenheid van behoorlijk niveau is. Het budgethouderschap is goed georganiseerd en de organisatie zet de juiste instrumenten in. In principe geldt deze algemene conclusie volgens de accountant ook voor het systeem van personele lasten. Wel heeft de accountant eerder een discussie gehad over wat centraal moet worden geregeld. De gemeente Nijkerk heeft toen als standpunt ingenomen dat integraal management de leidraad is. De sectorcontroller heeft de leidende rol: de afdeling BPC heeft slechts een adviserende en registrerende rol. De accountant heeft over 2005 overigens een goedkeurende verklaring afgegeven.

### **3.1.2 Hoe vaak, op welke tijdstippen en waarover moet gerapporteerd worden? En aan wie?**

#### *Bestuurlijk niveau*

De hoofdbudgethouders rapporteren met tussenkomst van de algemeen directeur tweemaal per jaar aan het college via de managementrapportages (MARAP's). De wethouder bedrijfsvoering noch de wethouder die het grootste deel van de sector MO in de portefeuille had, heeft aanvullende afspraken gemaakt over rapportages over personele lasten.

Zoals in paragraaf 3.1.1 reeds aangegeven vond de wethouder die in 2005 verantwoordelijk was voor de bedrijfsvoering, het de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie om het aan hem tijdig te

melden als er relevante overschrijdingen van budgetten zijn. Hij vroeg in zijn periodiek overleg met de ambtelijke top niet actief naar de inhuur van externen en er zijn ook geen afspraken gemaakt over het aanleveren van informatie hierover.

**Tabel 3.1 Volgorde van verschijnen van documenten planning en controlcyclus**

<b>Jaarstukken planning en controlcyclus</b>	
2004	Programmabegroting 2005
	2 <sup>e</sup> Managementrapportage 2004 (marap)
	2 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2004 (berap), vóór 1 november
2005	Jaarrekening 2004
	1 <sup>e</sup> managementrapportage (marap) 2005
	1 <sup>e</sup> bestuursrapportage (berap) 2005, vóór 1 mei
	Kadernota 2006
	Programmabegroting 2006

#### *Ambtelijk niveau*

Buiten de vastgestelde planning en controlcyclusrapportages, worden de rapportagemomenten binnen de sector door de sector zelf (hoofdbudgethouder en budgethouders) bepaald. De AD voert daarnaast iedere vier weken bilateraal overleg met de sectordirecteuren.

#### - Sector MO

Binnen de sector MO zijn geen afspraken gemaakt over rapportage van het afdelingshoofd aan de sectordirecteur. De sectordirecteur had zowel de directe als de eindverantwoordelijkheid voor de dekking van de personele lasten en inhuur. Wel was er sprake van regelmatig bilateraal overleg en een tweewekelijkse stafvergadering.

De externe sectorcontroller a.i. rapporteerde maandelijks aan de sectordirecteur over Sociale Zaken (naar aanleiding van de rekening van 2004)<sup>3</sup>. Verder rapporteerde hij voor de tweejaarlijkse MARAP's via de sectordirecteur aan de afdeling Bestuursondersteuning, Planning en Control (BPC). Bij deze sectorale input voor de bestuursrapportage heeft de externe sectorcontroller a.i. gerapporteerd over de personele lasten. De externe sectorcontroller a.i. heeft daarbij regelmatig contact gehad met de afdeling BPC die de MARAP's consolideert en de uiteindelijke concept-begroting, -beraps en -jaarrekening opstelt.

#### - Concernniveau

Op concernniveau krijgt de rapportageplicht vanuit de sectoren vorm door middel van twee managementrapportages. De eerste peildatum is 1 april: omdat van het nieuwe jaar dan nog maar drie maanden verstreken zijn, ligt het accent volgens één respondent in eerste instantie nooit op de personele lasten. Er wordt in deze rapportage met name gekeken naar de afwijkingen (in de volle

<sup>3</sup> Deze rapportages werden feitelijk verzorgd door de administrateur van de afdeling Sociale Zaken

breedte) ten opzichte van de begroting. De tweede peildatum is 1 oktober. Dan ligt meer nadruk op de personele lasten en de confrontatie met beschikbare middelen.

De afdeling BPC stelt richtlijnen op voor de rapportagemomenten (MARAP's, begroting en rekening), waarbij ook de personele lasten aan de orde komen. De sectorcontrollers dienen deze te volgen. De deelrapportages vanuit de sectoren (gecontroleerd door de sectorcontroller) komen terecht bij de afdeling BPC. Daar toetsen de aspectcontrollers (financiën, juridische zaken, P&O, communicatie, informatisering) de rapportages en wordt de bestuursrapportage opgesteld. De concerncontroller leest vervolgens de rapportages van de sectoren en de toetsingsverslagen. Bij de eerste MARAP waren de instructies gericht op het rapporteren van afwijkingen, met specifieke aandacht voor de besparingsopdracht (inclusief die van 750.000 euro op het personeelsbudget), verwachte ontwikkeling van de productiecapaciteit in relatie tot de organisatie-ontwikkeling en de orderportefeuille.

Naast deze formele rapportagemomenten vindt er overleg plaats tussen de controllers onderling. De afdeling BPC organiseert het grote (maandelijks, strategisch) en het kleine controllersoverleg (tweewekelijks, procesgericht). In het controllersoverleg zijn de personele lasten (voor de overschrijding bekend werd in september 2005) niet aan de orde geweest. Het controllersoverleg speelt verder geen rol bij de budgetbewaking. Volgens de afdeling BPC is dit overleg geen veiligheidsklep, 'daar zit geen lijnverantwoordelijkheid'. De toetsende rol van de afdeling BPC geldt alleen achteraf of op tussentijdse signalen.

Rapportage vindt ook plaats via de interne controle (IC) vanuit het concernniveau. Jaarlijks wordt, naast een aantal vaste onderdelen, een aantal onderwerpen, instrumenten en bedrijfsprocessen getoetst.

#### *Opinie accountant*

De verantwoordelijkheid van inhuur derden ligt primair bij de sector. Maar het valt ook onder de toezichthoudende rol van de concerncontroller. Hij beoordeelt de rapportageinformatie: is dit adequaat? Geeft dit aanleiding tot vragen?

### **3.1.3 Is er continue inzicht in de kosten?**

#### *Bestuurlijk niveau*

Het college heeft geen continue inzicht. Het college ontvangt twee keer per jaar via de MARAP, en daarnaast via de begroting en de rekening, informatie over de personele lasten.

#### *Ambtelijk niveau*

De AD en het MT hebben geen inzicht in de kosten, anders dan via de formele rapportagemomenten (MARAP's, begroting, rekening), of als een sectordirecteur het zelf noodzakelijk vindt om te rapporteren. Volgens de budgethoudersregeling moet dit bij grote afwijkingen of politiek gevoelige ontwikkelingen.

- Sector MO

In de sector worden de verplichtingen extracomptabel bijgehouden door de sectorcontroller. De externe controller a.i. stelt dat hij voortdurend inzicht had in de inhuur. Hij heeft geen gebruik gemaakt van een standenregister dat eerder in de sector werd gebruikt, omdat dit niet meer *up to date* was toen hij kwam. Hij heeft zijn eigen spreadsheet ontwikkeld en had daarmee naar zijn mening voortdurend goed inzicht in de omvang van de inhuur.

- Concernniveau

Zoals eerder vermeld ontvangt de afdeling BPC informatie over personele lasten voor de begroting, de twee Berap's en de jaarrekening. Op concernniveau is er dus geen continue inzicht, maar wel inzicht als dat blijkt uit de centrale administratie<sup>4</sup>. De concernrichtlijn is dat tussentijdse afwijkingen door de sectoren gemeld worden.

---

<sup>4</sup> Dat zijn de feitelijke boekingen(betalingen) en geen verplichtingen. Aangegane verplichtingen in relatie brengen met de beschikbare budgetten is primair de taak van de betreffende sector

### **3.2 Waarom heeft het budgetbewakingsysteem voor de personele kosten niet tijdig de overschrijding aangegeven?**

#### **3.2.1 Waarin heeft het budgetbewakingsysteem gefaald?**

#### **3.2.2 En wat zijn hiervoor de oorzaken?**

De bovenstaande onderzoeksvragen worden gezamenlijk beantwoord. We hebben de respondenten gevraagd waarin het systeem heeft gefaald, en welke verklaring zij hiervoor hebben. In paragraaf 3.3 gaan we in op de verbeteringen die zijn ingesteld.

De respondenten hebben in de interviews hun visie gegeven over het al dan niet falen van het systeem. Opvallend is het verschil in uitgangspunten van handelen die de respondenten beschrijven, en de tegengestelde uitspraken die worden gedaan. Het verstrijken van de tijd tussen dit onderzoek en de feitelijke gebeurtenissen in 2004 en 2005 kan bij deze tegengestelde herinneringen een rol hebben gespeeld. Wij hebben deze tegenstellingen zoveel mogelijk geprobeerd te toetsen bij andere respondenten.

#### *Bestuurlijk niveau*

Het college had in het Nijkerkse budgetbewakingsysteem geen actieve rol. Het college ontving informatie via de begroting, de managementrapportages en de rekening, en verwachtte een signaal vanuit de ambtelijke organisatie als zich een relevante afwijking zou voordoen.

De wethouder bedrijfsvoering geeft aan dat hij zich bewust was van het feit dat er externen werden ingehuurd, 'ik heb ze zien rondlopen', maar hij heeft niet zelf 'bijgehouden' hoeveel dit er waren. De wethouder MO heeft niet zelf gesignaleerd dat er een overschrijding aan zat te komen, omdat er al jaren veel externen rondliepen. Ze verwachtte een signaal vanuit de organisatie wanneer dat niet meer kon. Zij kreeg te horen dat het geld beschikbaar was voor personele lasten. Zij wijst verder op de wisselingen van personen op belangrijke functies. Zij geeft aan dat ziekte en tegenslag in de sector een rol hebben gespeeld bij de overschrijding.

#### *Ambtelijk niveau*

De situatie in de sector MO is volgens het principe van integraal management de directe verantwoordelijkheid van de sector. De AD en het MT reageren op signalen uit de sector. De AD is wel formeel eindverantwoordelijk.

#### **- Sector MO**

Volgens de in hoofdstuk 3.1 beschreven procedures en verantwoordelijkheden in Nijkerk zou het systeem als volgt moeten werken:

-De sectordirecteur meldt bij de AD en/of het MT dat er ingehuurd moet worden maar dat er geen geld beschikbaar is/ofwel dat dit tot een overschrijding zal leiden. De AD en/of MT beslist dan of er wel of niet wordt ingehuurd, en er kan extra budget worden aangevraagd. (In sector MO hadden de afdelingshoofden geen rol bij bewaking van de dekking van de personele lasten.)

- De sectorcontroller die de budgetten in de sector bewaakt, meldt de overschrijding bij de sectordirecteur (hoofdbudgethouder). Als de sectordirecteur zijn signaal negeert, dient de sectorcontroller contact op te nemen met de concerncontroller.

Zowel vanuit de sector als uit het concernniveau wordt bevestigd, dat de inhuur van externen in de sector in het MT of bij de AD is gemeld. Of daarbij ook is gemeld dat dit zou leiden tot een overschrijding van het budget is niet helder. De sectordirecteur MO stelt dat zij (mondeling) in 2004 wel heeft gemeld bij de AD en het MT dat er overschrijding plaatsvond. Zij heeft ook gevraagd om het mogen vervullen van vacatures. Hierop heeft het MT negatief beslist. De AD stelt dat de overschrijding in 2005 niet gemeld is in het MT. Een ander MT-lid zegt dat hier mogelijk wel mondeling een opmerking over is gemaakt, maar het is niet expliciet gemeld.

De waarnemend sectordirecteur MO erkent dat hij de overschrijding eerder aan had moeten zien komen. De oorspronkelijke sectordirecteur stelt dat zij door haar ziekte niet altijd in staat is geweest om alles goed over te dragen aan haar waarnemer.

De externe sectorcontroller a.i. in de sector MO zag geen aanleiding om expliciete melding te maken van de overschrijding bij de sectordirecteur (of haar plaatsvervanger) of de concerncontroller, buiten de MARAP's en jaarrekening om. Zijn redenering was, dat bij zijn indiensttreding de externen al rondliepen op de afdeling. Er was hem verteld dat dit een bewuste keuze was vanwege de reorganisatie en daarmee informeel ingestelde vacaturestop. De sector had ook in 2004 een forse overschrijding, maar deze kon budgettair worden opgevangen (met andere posten). Het leek hem meer dan duidelijk dat ook in 2005 een overschrijding voor de hand lag. Ook omdat er bij de reorganisatie geen budget voor frictiekosten was aangevraagd. Zolang de overschrijding budgettair binnen de producten en programma's van de sector kon worden opgevangen, was dat zijns inziens geen probleem. Deze werkwijze was gestoeld op zijn ervaringen bij andere gemeenten, en op de productgerichte begroting van de gemeente Nijkerk. Hij stelt dat hij niet op de hoogte was van de afspraak in de gemeentelijke organisatie van Nijkerk, dat personele lasten niet vanuit andere posten mochten worden gedekt, als daar geen toestemming voor is gevraagd (zie kader 1 in paragraaf 3.1). Deze afspraak staat niet op papier. Het betreft een mondeling afspraak tot voortzetting van de gemeentelijke comptabiliteits-voorschriften (GCV) die voorheen golden (tot 2004).

De budgethoudersregeling geeft geen marges aan waarbij tussentijds gerapporteerd moet worden (bij 'grote' afwijkingen en 'politiek gevoelige' zaken). De budgethoudersregeling maakt melding van rapportage over producten, niet over rapportage op kostensoorten.

In de eerste MARAP heeft de externe sectorcontroller a.i. de overschrijding van 290.000 euro opgenomen. Hij zou bij de tweede MARAP logischerwijs opnieuw een overschrijding melden en vervolgens aangeven hoe dit binnen het sectorbudget kon worden opgevangen.

#### - Concernniveau

Vanuit het concernniveau wordt gesteld dat de sector moet aangeven dat er een overschrijding speelt. De overschrijding bij de eerste MARAP van 290.000 euro werd beschouwd als een knelpunt in de sector en diende in de sector te worden opgelost. Ook de omstandigheden in de sector (ziekte directeur, extern afdelingshoofd, plaatsvervangend afdelingshoofd, externe sectorcontroller en vacatures) werden niet gezien als reden om zich intensiever te bemoeien met de sector. Het uitgangspunt is integraal management en de sector dient zelf een signaal af te geven als het niet gaat. De concerncontroller stelt dat hij normaal gesproken (zolang binnen de gestelde kaders gewerkt wordt) niet in beeld komt. Pas als vanuit het systeem dan wel andere partijen knelpunten signaleren en

bij hem aankloppen, komt hij in actie. "De sectoren hebben recht op hun eigen ruimte en vertrouwen". Vandaar dat de concerncontroller ook geen maatregelen heeft genomen bij de melding van de overschrijding bij de eerste MARAP: de concerncontroller heeft naar aanleiding van de toetsing door de afdeling BPC geen aanleiding hiertoe gezien.

Deze opvatting wordt gedeeld door de AD: de overschrijding bij de eerste MARAP in 2005 werd niet gezien als spectaculair gegeven de situatie binnen de sector MO: veel ziekte, vacatures en een hoge productievraag. Gegeven de verantwoordelijkheidsverdeling AD-sectordirecteur, wilde hij zich niet bemoeien met de bedrijfsvoering binnen de individuele sectoren.

Een andere redenering vanuit het concernniveau was, dat de sector in eerdere jaren 2003 en 2004 ook veel inhuur van personeel had, maar dit budgettair kon afdekken. Vanwege vele wijzigingen in regelgeving kregen gemeenten vanuit Den Haag extra invoeringsgelden. De (achteraf ontorechte) verwachting was, dat de sector in 2005 op deze manier ook een grote overschrijding kon voorkomen.

Noch in het grote, noch in het kleine controllersoverleg stonden personeelslasten en inhuur van externen vóór de ontdekking van de overschrijding in september 2005 op de agenda.

De overschrijding bij de eerste MARAP was overigens volgens twee respondenten nog groter volgens de Nijkerkse rapportagesystematiek: bij de eerste MARAP diende te worden geëxtrapoleerd voor het hele jaar, zowel de vrijvallende vacaturegelden als de verwachte uitgaven. Het was echter onduidelijk hoelang de interim-schappen van het afdelingshoofd Welzijn en de externe controller in de sector MO nog zouden duren. De externe sectorcontroller a.i. heeft bij de eerste MARAP, ondanks de onbekendheid over de mogelijke inhuur na 30 juni 2005, alle vacaturegelden over 2005 ingezet. Bij diverse andere gemeenten waar hij een soortgelijke functie heeft bekleed, wordt deze werkwijze gehanteerd (eerst uitputting van de eigen middelen). Daarbij werd de inhuur van externen meegenomen tot 30 juni 2005, omdat destijds nog de veronderstelling was dat per 1 juli de reorganisatie van start zou gaan.

Vanuit het concernniveau had het logisch geleken als, vanwege de onbekendheid van de uitgaven in de tweede helft van het jaar, bij de eerste MARAP was geëxtrapoleerd tot 30 juni, zowel voor de vrijvallende vacaturegelden als voor de uitgaven aan personele lasten.

In de MARAP van de sector MO is niet expliciet gerapporteerd hoe de extrapolatie heeft plaatsgevonden. Ook is er geen expliciete prognose opgenomen over mogelijke verlenging van inhuur en de risico's daarvan.

#### *Opinie accountant*

De accountant is verrast over de overschrijding bij de tweede MARAP. De eerste MARAP laat een forse overschrijding zien: dat had moeten leiden tot maatregelen. Zo is het systeem volgens de respondenten ook ingericht.

- De sectorcontroller had zelf naar de concerncontroller moeten lopen. De sectorcontroller blijft primair verantwoordelijk voor de signalering.

- De concerncontroller had de sector moeten vragen: wat ga je hier aan doen? Kunnen we het inlopen? Hij had afspraken moeten maken met de sectordirecteur en de sectorcontroller. Ook in het controllersoverleg had de overschrijding aan bod moeten komen.

Ten aanzien van de omstandigheden in de sector (externe sectorcontroller, ziekte en vervanging): De accountant licht toe dat integraal management uitgaat van 'loose control': de sectoren hebben de verantwoordelijkheid. Maar als er signalen zijn dat dit niet goed werkt, stap je over op 'tight control'. Personeelswijzigingen zijn onder andere een signaal dat risico's groter worden.

### 3.2.3 Welke verbeteringen zijn getroffen?

#### *Bestuurlijk niveau*

Zowel het oude (2002-2006) als het nieuwe college (2006-2010) hebben maatregelen genomen:

- Elke maand wordt er gerapporteerd aan het inmiddels ingestelde directieteam, en ook aan het college als er budgettaire tekorten zouden ontstaan. Vier keer per jaar rapporteert het college aan de raad.
- In het nieuwe college (vanaf mei 2006) is afgesproken dat als inhuur noodzakelijk is maar deze niet gedekt kan worden uit de personele lasten, hiervoor een onderbouwde aanvraag wordt ingediend bij het college. Het college kan zo vooraf een keuze maken over de inzet van extra financiële middelen.
- De informatie wordt aan het college als collectief gegeven zodat elk lid weet hoe de situatie er voor staat (prognose per half jaar, standenregister en een overzicht van taken die niet worden uitgevoerd als gevolg van een ontbrekend budget).
- Het college heeft afspraken gemaakt hoe om te gaan met (tussentijdse) wensen met financiële effecten. Tussentijdse voorstellen moeten voorzien worden van een concrete financiële dekking.

#### *Ambtelijk niveau*

- Inhuur van personeel moet sinds 1 januari 2006 gemeld worden bij P&O via een personeelsformulier, en bij de Financien-control op de afdeling BPC. Bij iedere inhuur wordt dit personeelsformulier ingevuld. Twee zaken vallen op: er staat geen contractwaarde op, en geen 'optie tot verlenging'.
- Standenregister: dit register is ingesteld in december 2005 en is nog in ontwikkeling. Zo staan nog niet alle redenen voor inhuur, zoals vermeld op het personeelsformulier, in het register.<sup>5</sup> Per 1<sup>e</sup> van de maand wordt het standenregister door de sectoren ingevuld en opgestuurd naar de Financien-Control op de afdeling BPC. Deze afdeling rapporteert vervolgens aan de algemeen directeur.

#### *Opinie accountant*

In het algemeen is het standenregister een goede maatregel maar dit heeft vooral een voorspellende waarde en minder een bewakingsfunctie. Het standenregister van de gemeente Nijkerk lijkt overigens op een budgetbewakingsysteem (in plaats van een standenregister). Dit systeem zou volgens de accountants een overschrijding wel tijdig aan het licht kunnen brengen, maar er moet nog goed worden gekeken naar:

- waar inhuur in verband met ziekte en inhaalslagen worden geregistreerd;
- aparte kolom voor prognoses voor het hele jaar, en toevoegen van aparte regels voor vacatures.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Deze verbeterpunten zijn lopende het onderzoek al aangepast door de ambtelijke organisatie.

<sup>6</sup> Zie voetnoot 5

### **3.3 Wat is de gewenste informatie aan de raad op welk moment?**

De raad ontvangt, conform de door de raad vastgestelde financiële beheersverordening ex art. 212 Gemeentewet, twee keer per jaar de informatie via de bestuursrapportages voor de vergadering van juni en van december. Eén respondent erkent dat de tweede bestuursrapportage te laat wordt behandeld voor de raad om nog bij te kunnen sturen. Maar grote afwijkingen met een structureel karakter kunnen volgens een respondent worden verwerkt in de eerstvolgende begroting. Ook wordt de nuancering gemaakt dat de cijfers voor de begroting in juni al grotendeels bekend zijn bij het college. Het college kan dan natuurlijk al bijsturen.

#### *Opinie accountant*

Op zich zijn de vier rapportagemomenten voldoende (begroting, twee beraps en rekening). De accountant stelt wel vast dat de raad niet meer bij kan sturen als een overschrijding wordt gemeld in december, maar bij zo'n overschrijding zou pro-actief gehandeld kunnen worden in het kader van de actieve informatieplicht.

Een (forse) overschrijding als in dit geval is iets wat onder de actieve informatieplicht valt en buiten reguliere rapportagemomenten gemeld moet worden.

#### **3.3.1 Wanneer was de overschrijding bekend op de verschillende niveaus (budgethouder-hoofdbudgethouder-sectorcontroller-wethouder)**

Toen de externe sectorcontroller a.i. in augustus voor zes weken op verlof ging, nam een sectorcontroller uit een andere sector waar. Zij constateerde op 7 september dat er een overschrijding plaatsvond van 750.000 euro op de post personele lasten. Zij heeft dit direct gemeld bij de afdeling BPC, waarna dit dezelfde middag is doorgegeven aan concerncontroller en vervolgens de AD. De waarnemend sectordirecteur MO was op dat moment op vakantie. De week erna is de overschrijding gemeld aan de verantwoordelijke wethouder (bedrijfsvoering) in het werkoverleg met de AD en concerncontroller, en vervolgens aan het college in de daaropvolgende collegevergadering (20 september 2005). Vervolgens is de overschrijding opgenomen in de tweede Bestuursrapportage 2005, die in november is aangeboden aan de gemeenteraad. Op 28 oktober 2005 zijn de fractievoorzitters uitgenodigd voor een overleg met het MT en het college van B&W waarin het management een toelichting heeft gegeven op het ontstaan van deze overschrijding.

De tweede bestuursrapportage is vervolgens behandeld op 29/30 november in de commissie ABM en op 15 december in de raadsvergadering.

#### **3.3.2 Welke overwegingen zijn gemaakt om de raad (pas) via de Bestuursrapportage te informeren?**

In het algemeen geldt dat de raad het college op programmaniveau autoriseert. In de gemeente Nijkerk is bij de evaluatie van de beleids- en budgetcyclus in 2001 een aantal specifieke afspraken gemaakt over het informeren van de raad (zie ook normenkader hoofdstuk 2).

*Bestuurlijk niveau*

Vanuit het college wordt de volgende afweging vermeld: het college wilde eerst alles goed geanalyseerd en verdeeld in een aantal kostensoorten op een rijtje hebben. Toen daar duidelijkheid over bestond wilde het college dat de berichtgeving over deze overschrijding niet de begrotingsbehandeling 2006 zou vertroebelen, stelt één respondent. Vandaar dat berichtgeving is doorgeschoven naar het reguliere rapportagemoment, in casu de tweede Bestuursrapportage.

Of de raad de informatie direct had moeten ontvangen, wordt betwijfeld door twee respondenten. Zij stellen dat de afspraak met de raad is gemaakt, dat alleen bij bedragen met structurele doorwerking de raad vooraf moet worden ingelicht om zo vooraf voor de keuze te worden gesteld. Het ging bij deze overschrijding hun inziens om incidenteel geld. Gezien de politieke gevoeligheid wordt achteraf door de AD erkend dat de organisatie en college scherper op de kosten van de inhuur hadden moeten letten en dit eerder hadden moeten melden.

De burgemeester heeft in de commissievergadering van 29/30 november wel erkend dat wetende eerder gestelde vragen over extern personeel en dat is gezegd dat het college zich bij de raad moet melden om prioriteiten te stellen, een en ander niet goed is gegaan.

*Ambtelijk niveau*

Ook vanuit de ambtelijke organisatie wordt gesteld dat het eerst enige tijd kostte om exact boven tafel te krijgen wat er was gebeurd, hoe en welke overschrijding had plaatsgevonden en hoe dit kon gebeuren.

De vanuit het college aangegeven redenering dat alleen bij bedragen met structurele doorwerking vooraf de raad moet worden ingelicht, wordt door één respondent weersproken: ook *incidentele* afwijkende ontwikkelingen zouden direct aan de raad moeten worden gemeld.

### **3.3.3 Welke informatie zou opgenomen moeten zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de programmabegroting?**

De gemeenteraad kan in bedrijfsvoeringsparagraaf bij de programmabegroting kaders stellen voor de informatievoorziening door het college over bedrijfsvoering. Die kaders zijn dan weer input voor de verantwoording bij de jaarrekening die recht doet aan de controlerende rol van de raad.

- Voorbeeld 1: De formatie mag niet voor meer dan X procent worden ingenomen door externen.
- Voorbeeld 2: Inhuur van derden die een gezamenlijk bedrag van X euro overstijgen, worden onverwijld gemeld aan de raad.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf bij de begroting 2005 in dit opzicht geen enkel kader is gesteld door de gemeenteraad.

### 3.4 Wat is de rol van de gemeenteraad bij het functioneren van het budgetbewakingssysteem?

Alle respondenten, inclusief raadsleden die in het vooronderzoek zijn gehoord, zijn van mening dat de gemeenteraad geen directe rol heeft bij het functioneren van het budgetbewakingssysteem. Dit valt onder de uitvoering.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt gesteld dat de raad alleen autoriseert op programmaniveau en dat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering. De organisatie dient te worden afgerekend op de prestaties. Wel is het transparant om over verschillende kostensoorten (waaronder personele lasten) te rapporteren. Maar ondanks de overschrijding op kostensoort, is het college binnen het autorisatieniveau van de gemeenteraad gebleven.

In de gebeurtenissen rond de overschrijding wordt door vrijwel alle respondenten gewezen op het hoge bestuurlijke ambitieniveau, zowel van de raad als van het college. In deze context wordt verwezen naar de grote loyaliteit van de ambtelijke organisatie aan het college, om de bestuurlijke wensen uit te voeren. Volgens de meeste respondenten uit de ambtelijke organisatie en het college heeft het hoge ambitieniveau een rol gespeeld bij de overschrijding. Er wordt verwezen naar een 'cultuur gericht op prestatie' en 'even een tandje erbij'. Vanuit de ambtelijke organisatie stelt een aantal respondenten dat wel bij het college is geprobeerd aan te geven dat er keuzes moesten worden gemaakt, maar dat het college hier naar hun mening onder druk van de raad te weinig gehoor aan heeft gegeven. Het blijft echter het college dat de ambtelijke organisatie de opdrachten geeft. Eén respondent maakt de kanttekening dat de ambtelijke organisatie hier zelf een verantwoordelijkheid heeft: ze moet gewoon vaker nee zeggen en beter prioriteren.

Vanuit de sector MO wordt aangegeven dat zij enkele keren overzichten hebben aangeleverd aan het college waaruit bleek dat taken niet konden worden uitgevoerd vanwege capaciteitsgebrek. Er zou vervolgens besloten zijn om andere taken te laten liggen, maar op termijn werd er druk ervaren vanuit het college om deze weggestreepte taken alsnog uit te voeren.

Eén respondent van de ambtelijke organisatie stelt, dat deze overschrijding door de gemeenteraad niet mag worden gekoppeld aan de besparingsopdracht. De besparingsopdracht op de apparaatskosten is door alle sectoren uitgevoerd (efficiencyslag en er zijn taken weggestreept). Deze respondent vindt het niet terecht dat deze besparing wordt gekoppeld aan het bedrag van de overschrijding in de sector MO.

#### *Overige gemaakte kanttekeningen:*

Een aantal respondenten wijst er in het onderzoek op dat de ambtelijke organisatie te maken heeft met een zeer ingrijpende reorganisatie. Dit gaat gepaard met productieverlies. Omdat onduidelijk was hoe hoog de frictiekosten zouden zijn, is vooraf geen budget aangevraagd. Eén respondent stelt dat de ambtelijke organisatie voorafgaand aan de reorganisatie meer geld aan had moeten vragen bij de gemeenteraad voor frictiekosten. Dit is volgens de AD niet gedaan omdat onbekend was hoe hoog deze zouden uitvallen. Bij de presentatie in de raadscommissies is wel steeds gezegd dat extra kosten zouden worden gemaakt.



## Hoofdstuk 4 Samenvatting, constatering, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we in paragraaf 4.1 de onderzoeksbevindingen uit hoofdstuk 3 samen. Deze zijn gebaseerd op een documentenstudie en gehouden interviews. In paragraaf 4.2 leggen we deze onderzoeksbevindingen naast het normenkader (constatering) en op basis hiervan trekken wij algemene conclusies. Vervolgens doen we in paragraaf 4.3 aanbevelingen.

### 4.1 Samenvatting

In het onderzoek hebben we vier vragen onderzocht. In deze paragraaf geven we per vraag een korte samenvatting van de onderzoeksbevindingen.

In het onderzoek hebben we onderscheid gemaakt tussen het bestuurlijke en het ambtelijke niveau. Binnen het ambtelijke niveau gaan we in op enerzijds de sector Maatschappelijke Ontwikkeling (waar de overschrijding grotendeels plaatsvond), anderzijds het concernniveau (de concerncontroller en afdeling Bestuursondersteuning, Planning en Control).

1. **Hoe is het budgetbewakingsstelsel voor personele kosten in de gemeente Nijkerk ingericht?**
  - a. **Wie is in het budgetbewakingsstelsel verantwoordelijk voor wat?**
  - b. **Hoe vaak, op welke tijdstippen en waarover moet gerapporteerd worden? En aan wie?**
  - c. **Is er continue inzicht in de kosten?**

#### *Bestuurlijk niveau*

Het college voert een collegiaal bestuur en is gezamenlijk verantwoordelijk. Hoewel het college bestuurlijk verantwoordelijk was voor de personele lasten, lag de verantwoordelijkheid in de praktijk bij de ambtelijke organisatie. Het college en de wethouder bedrijfsvoering ontvingen informatie over de personele lasten bij de formele rapportagemomenten (begroting, twee managementrapportages, en jaarrekening) en gingen ervan uit dat tussentijdse relevante afwijkingen tijdig gemeld zouden worden.

#### *Ambtelijk niveau*

In de ambtelijke organisatie is het principe van integraal management de leidraad. De gemeentesecretaris of algemeen directeur (AD) is formeel eindverantwoordelijk. De directe verantwoordelijkheid voor de budgetten, en dus ook voor de bewaking van de personele lasten, ligt in de sectoren. De sectordirecteur draagt op sectorniveau de eindverantwoordelijkheid, en de afdelingshoofden de directe verantwoordelijkheid.

De sectordirecteuren dragen met de AD in het managementteam een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is in Nijkerk vooral procesgericht. De AD heeft vierwekelijks bilateraal overleg met de sectordirecteuren.

- Sector Maatschappelijke ontwikkeling (MO)

In het onderzoek kwam allereerst de algemene situatie in de sector MO ter sprake. De sector MO, bestaande uit de afdelingen Burgerzaken, Zorg&Sociale dienstverlening en Welzijn, had over 2004-2005, naast de taakstelling op de apparaatskosten die voor alle sectoren gold, te maken met meer dan gemiddeld ziekteverzuim van medewerkers, met regionale ontwikkelingen op het terrein van sociale zaken, met de reorganisatie en de vacaturestop<sup>7</sup>. Daardoor heeft de sector veelvuldig een beroep gedaan op externen. De sector werd gekenmerkt door discontinuïteit in leiding en control. Er heeft over de periode najaar 2004 tot en met 2005 een waarnemend sectordirecteur, een waarnemend afdelingshoofd, een extern afdelingshoofd en een externe sectorcontroller a.i. gefunctioneerd.

Ten aanzien van het budgetbewakingsysteem voor de personele lasten hebben we de volgende bevindingen:

- De AD heeft met de sectordirecteuren afgesproken, dat de sectordirecteur de inhuur van externen in de sector bij hem en het managementteam (MT) meldt. Ook wordt daarbij vermeld of er wel of geen budget voor beschikbaar is.
- Bij de sector MO had de sectordirecteur de personele lasten van de afdelingen in het beheer, en droeg daarmee in deze zowel de *directe* als de *eind*verantwoordelijkheid. Dit was zo afgesproken met de afdelingshoofden (die normaal gesproken de *directe* verantwoordelijkheid zouden dragen). De afdelingshoofden moesten wel de noodzaak van de inhuur aantonen en de kosten bijhouden, maar gingen niet over de beschikbare budgetten. Door ziekte van de sectordirecteur werd deze verantwoordelijkheidspositie een zwakke schakel.
- Sinds eind september 2004 was de controlfunctie in de sector MO in handen van een externe sectorcontroller a.i.. Door ziekte van de sectordirecteur kort na de indiensttreding van de externe controller a.i. heeft weinig overdracht plaatsgevonden tussen de sectordirecteur en de externe sectorcontroller a.i. Het inzicht in personele lasten en de kosten van de inhuur in de sector MO lag alleen bij de externe sectorcontroller a.i.. Deze stelt dat hij continue inzicht had in de omvang, kosten en dekking van de inhuur in de sector.

- Concernniveau

Vanuit het concernniveau is gesteld dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de middelen primair bij de sector ligt. De afdeling BPC ontvangt vanuit de sectoren rapportages voor de concept-begroting, de -bestuursrapportages en de –rekening, en verwacht verder dat de sectoren zelf actief eventuele knelpunten melden. Tussentijdse afwijkingen dient de sector te melden bij de AD/MT.

De concerncontroller ziet zijn rol als voorwaardenscheppend. Hij is niet betrokken geweest bij de werving van de externe sectorcontroller. De externe sectorcontroller a.i. en de concerncontroller hebben minimaal contact gehad. Hierbij speelden tegenstellingen over rolopvattingen een rol.

2. **Waarom heeft het budgetbewakingsysteem voor de personele kosten niet tijdig de overschrijding aangegeven?**
  - a. **Waarin heeft het budgetbewakingsysteem gefaald? (Zowel inrichting als functioneren).**
  - b. **Wat zijn hiervoor de oorzaken?**
  - c. **Welke wijzigingen zijn na de overschrijding doorgevoerd?**

<sup>7</sup> In eerste instantie is een algemene vacaturestop ingevoerd vanwege de besparingsopdracht. Deze is opgeheven per 1 januari 2005, alleen niet voor leidinggevende posities (in verband met de reorganisatie).

*Bestuurlijk niveau*

De reorganisatie, de vacaturestop en de gemelde overschrijding in de sector MO bij de eerste Managementsrapportage (MARAP) vormden voor het college geen aanleiding om extra informatie op te vragen. De inhuur van externen werd wel 'gezien' maar de wethouder bedrijfsvoering zag geen aanleiding om dit 'bij te houden'. De wethouder MO heeft naar aanleiding van de situatie in de sector MO wel informatie opgevraagd, en werd naar eigen zeggen gerustgesteld. Zij wijst daarbij wel op de wisselingen van personen in de belangrijkste functies in de sector.

*Ambtelijk niveau*

In de sector ligt de verantwoordelijkheid voor het melden van de overschrijding bij de sectordirecteur als hoofdbudgethouder en bij de (externe) sectorcontroller (a.i.). Technisch gezien heeft het systeem op de volgende stappen niet gewerkt:

- De (waarnemend) sectordirecteur heeft de dreigende overschrijding niet expliciet (schriftelijk) gerapporteerd aan de AD en het MT.
- De externe sectorcontroller a.i. heeft de dreigende overschrijding niet expliciet gemeld bij de sectordirecteur (of haar waarnemer). Als deze hier niet adequaat op zou reageren, zou de sectorcontroller naar de concerncontroller hebben moeten stappen.
- Bij de overschrijding in de eerste MARAP 2005 is niet uitgebreid gerapporteerd over prognoses en risico's.
- Naar aanleiding van de taakstelling op de apparaatskosten, de situatie in de sector MO, en de overschrijding bij de eerste MARAP 2005 zijn er door de AD en het concernniveau geen maatregelen richting de sector genomen.

*Oorzaken*

Als we kijken naar de verklaringen voor de geconstateerde afwijkingen van het systeem, zien we het volgende:

- De sectordirecteur stelt dat ze in 2004 het probleem van inhuur en de overschrijding in de sector bij de AD en het MT (mondeling) aan de orde heeft gesteld. De sectordirecteur is vanaf het najaar 2004 regelmatig ziek uitgevallen. Overdracht aan haar waarnemer heeft hierbij niet altijd plaatsgevonden.
- De externe sectorcontroller a.i. heeft de dreigende overschrijding niet expliciet gerapporteerd aan de sectordirecteur of haar toenmalige waarnemer. De inhuur in de sector was bekend in de organisatie. Het leek hem overduidelijk dat dit tot een overschrijding zou leiden op personele lasten, evenals het jaar ervoor. Volgens de externe sectorcontroller a.i. kon de overschrijding budgettair binnen de producten en programma's van de sector worden opgevangen. In Nijkerk gold echter de regel (deze regel stond niet op papier, maar was een voortzetting van eerdere landelijke wetgeving) dat personele lasten niet mochten worden gedekt vanuit andere posten. Dit was niet bekend bij de externe controller a.i.. Ook hier speelt de afwezigheid van de sectordirecteur mogelijk een rol (beperkte overdracht), maar mogelijk ook de minimale functionele relatie met de concerncontroller.
- Vanuit het concernniveau is gehandeld vanuit de gedachte van integraal management en was de overschrijding bij de eerste MARAP geen aanleiding om actie te ondernemen. De sector diende het probleem zelfstandig op te lossen. Een andere redenering was dat de sector in eerdere jaren de inhuur van externen ook budgettair had weten op te vangen (extra gelden van

het Rijk beschikbaar voor nieuwe/gewijzigde regelgeving). De concerncontroller ziet zijn rol als reactief op signalen vanuit de sector en de afdeling BPC. De AD deelt deze opvatting ten opzichte van zijn rol (reactief).

### *Verbeteringen*

Er zijn in de ambtelijke organisatie twee maatregelen getroffen om de inhuur van personeel en de budgettaire consequenties extra te bewaken:

- Verplichte melding van inhuur bij Personeelszaken (middels formulier) en de Financiën-control op de afdeling BPC (per 1 januari 2006).
- Instelling van een standenregister (per 1 december 2005) op basis waarvan maandelijks aan de AD wordt gerapporteerd over inhuur van externen. Dit standenregister was lopende het onderzoek nog in ontwikkeling.

Het college (2002-2006) heeft naar aanleiding van de overschrijding maatregelen genomen:

- Het (inmiddels) directieteam rapporteert aan het college als er budgettaire tekorten ontstaan. Vier keer per jaar rapporteert het college aan de raad. Informatie vanuit de ambtelijke organisatie over dit onderwerp wordt aan het college als collectief verstrekt. Het nieuwe college (2006-2010) heeft ook nog afgesproken dat voor inhuur, die noodzakelijk wordt geacht maar waarvoor geen budget beschikbaar is, de ambtelijke organisatie een onderbouwd voorstel indient.
- Het nieuwe college heeft met de ambtelijke organisatie afspraken gemaakt, hoe om te gaan met (tussentijdse) wensen met financiële effecten. Tussentijdse voorstellen moeten voorzien worden van een concrete financiële dekking.

### **3. Wat is de gewenste informatie aan de raad op welk moment?**

- a. Wanneer was de overschrijding bekend op de verschillende niveaus (budgethouder-hoofdbudgethouder-sectorcontroller-wethouder)?**
- b. Welke overwegingen zijn gemaakt om de raad (pas) via de bestuursrapportage te informeren?**
- c. Welke informatie zou opgenomen moeten zijn in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de programmabegroting?**

De overschrijding werd tijdens het verlof van de externe sectorcontroller a.i. gemeld door de toen waarnemende sectorcontroller, op 7 september 2005. Vervolgens is op dezelfde dag het afdelingshoofd BPC, de concerncontroller en de AD geïnformeerd. Een week later is de wethouder geïnformeerd en nog weer een week later het gehele college (20 september).

Overwegingen om de overschrijding vervolgens niet direct bij de raad te melden, waren vanuit het college:

- Eerst een analyse van de situatie maken om uit te zoeken hoe de overschrijding is veroorzaakt en waarom deze niet eerder gemeld is.
- Daarnaast wilde het college de begrotingsbehandeling 2006 (in oktober 2005) niet verstoren.

De gemeenteraad in Nijkerk heeft, ondanks de besparingsopdracht en de reorganisatie, geen normen opgesteld voor de rapportage over personele lasten en inhuur in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting.

#### 4. Wat is de rol van de gemeenteraad bij het functioneren van het budgetbewakingsysteem?

De gemeenteraad heeft in het budgetbewakingsysteem op personele lasten formeel geen rol. Hij autoriseert op programmaniveau.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt wel gewezen op de hoge bestuurlijke ambities van college en raad, en de grote loyaliteit van de ambtelijke organisatie. Vanuit de organisatie (sector MO) is wel enkele keren aangegeven dat er knelpunten zouden ontstaan in de uitvoering: hier is uiteindelijk druk vanuit het college ervaren om toch alle taken uit te voeren.

## 4.2 Constateringen en conclusies

In voorgaande paragraaf staan de bevindingen per onderzoeksvraag weergegeven. Om deze bevindingen te kunnen interpreteren, legt de rekenkamercommissie deze naast het normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op landelijke/gemeentelijke regelgeving, die betrekking heeft op de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. Ook is een aantal algemene normen geformuleerd, op basis van vakliteratuur over planning en control en integraal management. Het normenkader staat uitgebreider beschreven in hoofdstuk 2 en bijlage 3. We houden hier dezelfde volgorde aan: eerst het bestuurlijke niveau, daarna het ambtelijke niveau. We eindigen met een aantal algemene normen.

In de eerste kolom staat de norm zelf omschreven, in de tweede kolom staat aangegeven of en hoe de bevindingen volgens de rekenkamercommissie van de norm afwijken. Soms maakt de rekenkamercommissie nog aanvullende opmerkingen of kanttekeningen onderaan de tabel.

**Tabel 1 Normen college en informatievoorziening**

<b>Norm</b>	<b>Conclusie rekenkamercommissie</b>
College rapporteert over zaken van politieke relevantie. Hiervan wordt uitgegaan als een zaak maatschappelijk leeft, publiciteit heeft, voor de gemeente relevante veranderingen of risico's betreft, of waarmee verschillende belangen zijn gemoeid. (actieve informatieplicht)	Er geldt een actieve informatieplicht voor zaken van politieke relevantie. De besparingsopdracht op apparaatskosten maakt een overschrijding op personele lasten politiek relevant, zeker gezien de omvang van de overschrijding (even groot als de besparingsopdracht). De rekenkamercommissie constateert dat niet is voldaan aan de actieve informatieplicht.
Bij nieuwe ontwikkelingen wordt in spoedeisende gevallen niet het eerstvolgende integrale afweegmoment afgewacht, maar wordt het voorstel gemotiveerd direct in de raad gebracht. De gemeenteraad zal dan direct een beslissing nemen. (afspraken Beleids- en budgetcyclus)	De rekenkamercommissie constateert dat niet voldaan is aan deze afspraak. Het college heeft in de commissievergadering van 29/30 november 2005 erkend dat zij niet tijdig heeft gerapporteerd.

Er bestaat verschil in interpretatie bij de ambtenaren of het bij de tweede norm (een afspraak tussen gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke organisatie) alleen om 'structurele' of ook om 'incidentele' ontwikkelingen gaat.

**Tabel 2 Normen college en bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsconcept, financiële beheersverordening)**

<b>Norm</b>	<b>Conclusie rekenkamercommissie</b>
Het college stuurt op afstand en op hoofdlijnen (bedrijfsvoeringsconcept)	Gezien de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid is het, ook bij het sturen op hoofdlijnen, cruciaal om als college vragen te stellen en om mogelijke risico's te onderkennen. Gezien de besparingsopdracht, de reorganisatie, de vacaturestop, de omstandigheden in de sector en de overschrijding bij de eerste MARAP, had het college de personeelslasten alerter kunnen bewaken.
College draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.	De begroting 2005 is als geheel niet overschreden. Wel zijn overschrijdingen op afzonderlijke programma's waargenomen, maar die zijn geautoriseerd in de begrotingswijzigingen.
College draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheersmaatregelen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.	
College informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisering van de begroting over de eerste drie maanden (vóór mei) en de eerste negen maanden van het lopende begrotingsjaar (vóór 1 november). Ook wordt dan gerapporteerd over afwijkingen ten opzichte van paragrafen en de financiële begroting.	Het college informeert de raad middels de twee bestuursrapportages. De rekenkamercommissie constateert dat het reguliere rapportagemoment van de tweede bestuursrapportage (december) te laat is. Dan is bijsturen door de raad in het lopende jaar per definitie niet meer mogelijk.  Bij de eerste Bestuursrapportage 2005 is onvoldoende geprognosticeerd op relevante aannames.

Inmiddels heeft het college per 2006 afdoende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat een dreigende overschrijding van de personeelslasten tijdig wordt gemeld bij het college.

De rekenkamer merkt op dat het instellen van een vacaturestop in de situatie waarin de Nijkerkse organisatie zich bevond, wel te billijken is. Maar hierdoor kunnen meer dan voorziene kosten van inhuur ontstaan.

**Tabel 3 Normen ambtelijke organisatie (bedrijfsvoeringsconcept, budgethoudersregeling)**

Norm	Conclusie rekenkamercommissie
<p>De gemeentesecretaris (algemeen directeur):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- geeft leiding aan de ambtelijke organisatie als diensthoofd, algemeen directeur en voorzitter van het managementteam;</li> <li>- is eindverantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie.</li> </ul>	<p>De AD heeft in de omstandigheden in de sector (personele situatie, vacaturestop) en de gemelde overschrijding bij de eerste MARAP 2005, geen aanleiding gezien om een meer proactieve houding aan te nemen richting de sector. De rekenkamercommissie zou dit gezien zijn eindverantwoordelijkheid wel verwachten.</p>
<p>Het managementteam (gemeentesecretaris en sectordirecteuren):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ondersteunt de gemeentesecretaris (als eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie) bij het managen van de ambtelijke organisatie;</li> <li>- is gezamenlijk verantwoordelijk en o.a. verantwoordelijk voor de bewaking van de voorbereidende en uitvoerende processen</li> </ul>	<p>Het MT in de ambtelijke organisatie van Nijkerk heeft in de praktijk met name een procesverantwoordelijkheid. Haar rol is hiermee minder zwaar dan omschreven.</p> <p>De rekenkamercommissie stelt dat een collectieve verantwoordelijkheid wel kan bestaan, maar acht de kans groot dat deze niet functioneert. In dit geval heeft de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de sector MO niet gefunctioneerd.</p>
<p>De sectordirecteur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- is verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van de producten en werkprocessen binnen zijn sector en het daarbij maken en hanteren van de verschillende planning- en control-instrumenten;</li> <li>- informeert het college tussentijds over de realisering van de producten en investeringen en de stand van de bijbehorende budgetten. Deze informatie wordt verwerkt in de periodieke rapportages aan het college over de stand van zaken bij de uitvoering van de productenraming.</li> </ul> <p>Over grote afwijkingen of politiek gevoelige zaken wordt het college via de algemeen directeur onmiddellijk geïnformeerd.</p>	<p>Onverlet de eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris voor de totale organisatie draagt de sectordirecteur volgens de budgethoudersregeling op sectorniveau de eindverantwoordelijkheid.</p> <p>De (waarnemend) sectordirecteur heeft de omvang van de overschrijding niet regelmatig expliciet gerapporteerd aan de AD en aan het college. De overschrijding bij de eerste MARAP is niet expliciet met de wethouder bedrijfsvoering en met het MT besproken. De ziekte (vanaf najaar 2004 regelmatig uitgevallen voor meerdere maanden) van de sectordirecteur heeft bij het nalaten hiervan waarschijnlijk een grote rol gespeeld.</p> <p>Dit is onvoldoende tijdig gebeurd: bij de eerste MARAP had het college duidelijker moeten worden geïnformeerd over prognoses en risico's van de overschrijding.</p> <p>“Grote afwijkingen” en “politiek gevoelige” zaken dient een sectordirecteur via de AD te melden in het overleg met de portefeuillehouder. Dat heeft de sectordirecteur MO niet gedaan ten aanzien van de overschrijding op personeelskosten. Deze twee situaties zijn in de budgethoudersregeling niet SMART<sup>8</sup> gedefinieerd.</p>

<sup>8</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

<p>Het afdelingshoofd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- is verantwoordelijk voor de producten van zijn afdeling inclusief de werkverdeling, voorcalculaties, werkplan, voortgangscntrole en rapportages, nacalculatie, normen en kengetallen;</li> <li>- is verantwoordelijk voor de juiste en tijdige aanlevering aan de financiële administratie van alle informatie die nodig is om inzicht te hebben in de besteding van het budget of investeringskrediet, met betrekking tot de uitgaven, de inkomsten, de bestede productie-uren en de aangegane verplichtingen;</li> <li>- voorziet de hoofdbudgethouder van de informatie die nodig is voor de uitvoering van de verplichtingen, incl. (verwachte) over- of onderschrijdingen van het aan hem toevertrouwde budget.</li> </ul>	<p>De rekenkamercommissie constateert dat het concept van integraal management in de sector MO niet is nageleefd: de sectordirecteur droeg voor de personele lasten zowel de directe als de eindverantwoordelijkheid. De afdelingshoofden hadden hierin vrijwel geen rol.</p>
<p>De sectorcontroller:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- is direct ondergeschikt aan de sectordirecteur en functioneel ondergeschikt aan de concerncontroller;</li> <li>- draagt zorg voor het toepassen van het bedrijfsvoerings- en besturingssysteem door alle niveaus binnen de sector. Hij houdt toezicht op de naleving van de budgethoudersregeling door budgethouders en deelbudgethouders en rapporteert hierover periodiek aan de hoofdbudgethouder (de sectordirecteur);</li> <li>- draagt zorg voor de interne controle, administratieve organisatie en de bestuurlijke informatievoorziening van de sector;</li> <li>- stimuleert, coördineert en bewaakt de kwaliteit van de krediet- en budgetbewakingssystemen.</li> </ul>	<p>De functionele relatie van de externe sectorcontroller a.i. en de concerncontroller was minimaal. De rekenkamercommissie constateert verschillen in rolopvatting tussen concerncontroller en sectorcontroller.</p> <p>De externe sectorcontroller a.i. had de omvang van de overschrijding periodiek moeten rapporteren aan de sectordirecteur, inclusief prognoses en risico's. Het voldoen aan de normen is beperkt, omdat de externe sectorcontroller a.i. niet op de hoogte was van de (informele) regel dat personele lasten niet met andere middelen mochten worden gedekt.</p> <p>Bij de eerste Managementrapportage 2005 is onvoldoende geprognoseerd op relevante aannames, met rapportage op risico's en oplossingen.</p> <p>Voor zover te beoordelen door de rekenkamercommissie is hieraan voldaan. Uiteindelijk zijn de resultaten van die systemen onvoldoende tijdig doorgespeeld naar een hoger echelon, maar dat kwam omdat de externe sectorcontroller a.i. onvoldoende instructie heeft ontvangen, en de budgethoudersregeling onvoldoende expliciet de normen stelde.</p>

<p>De concerncontroller (deze functie ligt opgesloten in de functie sectordirecteur Bestuurs- en Managementondersteuning):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- initieert en ontwikkelt beleid op het vlak van de totale gemeentelijke bedrijfsvoering in termen van centrale kaders en richtlijnen;</li>   <li>- draagt zorg voor de ontwikkeling van Planning&amp;Control-instrumenten, de Interne Controle (IC), de Administratieve Organisatie (AO) en de bestuurlijke informatievoorziening van de gemeentelijke organisatie.</li>   <li>- bewaakt de kwaliteit van processen en producten;</li>   <li>- draagt zorg voor beoordeling en toetsing van de gestelde doelen die door de uitvoerende sectoren gerealiseerd worden;</li>   <li>- draagt zorg voor het toepassen van het bedrijfsvoerings- en besturingsysteem door alle niveaus binnen de gehele organisatie;</li>   <li>- is verantwoordelijk voor het gecoördineerd tot stand komen van management- en budgetrapportages.</li>   <li>- ondersteunt de AD en MT t.a.v. de gehele bedrijfsvoering vanuit een integrale aanpak.</li> </ul>	<p>Hieraan is grotendeels voldaan. Verbeteringen zijn mogelijk voor het opstellen van eenduidige regels voor het opstellen van MARAP's en een budgethoudersregeling die voor slechts één uitleg vatbaar is.</p> <p>Gezien de besparingsopdracht, de reorganisatie en de vacaturestop had hij audits uit kunnen voeren over het onderwerp personeelslasten. De inhuur van externen had op de agenda van het controllersoverleg kunnen staan.</p> <p>Na de overschrijding zijn maatregelen getroffen om een volgende overschrijding op personele lasten te voorkomen. Deze waren ten tijde van het onderzoek nog in ontwikkeling. De rekenkamer schat deze als afdoende in.</p> <p>Volgens een vastgesteld plan zijn audits uitgevoerd. Evenwel niet op het onderhavige onderwerp.</p> <p>De rekenkamercommissie constateert dat de concerncontroller in de omstandigheden in de sector MO (externe sectorcontroller a.i.) alsmede de gemelde overschrijding in de eerste MARAP in de sector MO geen aanleiding heeft gezien om expliciete actie te ondernemen richting de sector (wat zijn de oorzaken, wat zijn de oplossingen?)</p> <p>Gezien de functionele relatie met de externe sectorcontroller a.i. had de concerncontroller, ondanks verschil in rolopvatting, (meer) contact kunnen zoeken met deze persoon.</p> <p>Hieraan is voldaan.</p> <p>Hieraan is voldaan</p>
---	--

**Tabel 4 Algemene normen inzake Planning en Control**

<p>Een P&amp;C cyclus wordt gevolgd, die voldoet aan de financiële verordening.</p> <p>In begroting, tussenrapportages en jaarrekening wordt systematisch gerapporteerd over de te realiseren doelen, te leveren producten en diensten, doelmatigheid van processen en de inrichting van de bedrijfsvoering.</p> <p>P&amp;C-documenten zijn opgebouwd uit dezelfde informatie, zijn juist, volledig, consistent en tijdig</p> <p>Rapportages geven een analyse van verschillen en dienen voor bijsturing.</p> <p>De raad wordt bij actuele en ingrijpende wijzigingen direct geïnformeerd</p> <p>Er dient een gedegen administratieve organisatie te zijn (ter verbetering van de besturing en de beheersing van de organisatie).</p>	<p>In het algemeen stelt de rekenkamercommissie dat de invulling van planning en control en de accenten hierin moeten worden aangepast aan de feitelijke omstandigheden. Bij de reorganisatie en de vacaturestop had vooraf een risico-analyse plaats moeten vinden, waardoor een meer proactieve houding vanuit de AD/MT/concern tegenover de personele lasten tot stand had moeten komen (vaker op de agenda bij het college, het MT en het controllersoverleg).</p> <p>De behandeling van de tweede MARAP in de raad vindt plaats op zodanig tijdstip dat bijsturing voor het lopende jaar niet mogelijk is.</p> <p>Als er wordt afgeweken van wettelijke regels, en ook bij het laten doorlopen van een wettelijke regel die landelijk is afgeschaft, dient dit in de budgethoudersregeling te worden opgenomen. De budgethoudersregeling kent alleen verwijzing naar producten, niet naar kostensoorten.</p>
---	---

De organisatie heeft overigens over 2005 een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen. De accountant zal bij een overschrijding, als deze door de raad is geaccordeerd en bijgeraamd, toch de begrotingsrechtmatigheid in acht nemen. Daarnaast houdt de accountant tolerantie marges aan, dus ook dan kan er een goedkeurende verklaring worden afgegeven terwijl er wel degelijk een overschrijding is.

**Tabel 5 Algemene normen inzake administratieve organisatie**

<p>Het stelsel bestaat uit een hoofdstroom van activiteiten waarin de processen hun loop hebben, aangevuld met een onderstroom waarin de tijdigheid en juistheid van die processen worden geborgd.</p>	<p>De hoofdstroom is goed ingericht. Aan de onderstroom is onvoldoende aandacht besteed. AD en het concernniveau reageerden te reactief op signalen in/uit de sector MO, audits werden niet op de meest kwetsbare processen uitgevoerd.</p>
--	---

**Tabel 6 Algemene normen integraal management**

<p>De manager is in alle opzichten verantwoordelijk voor de realisatie van vooraf afgesproken producten en diensten (output), de inzet van middelen waaronder personeel en automatisering (input) en de procesgang ertussen (throughput).</p> <p>Randvoorwaarden zijn:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.het hebben van een gemeenschappelijke visie</li> <li>2.het duidelijk definiëren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden</li> <li>3.het vooraf helder definiëren van middelen en de daarmee te realiseren doelen</li> <li>4.informatievoorziening, die zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer in staat stelt tijdig te sturen en verantwoording af te leggen</li> <li>5.open communicatie</li> </ol>	<p>Opmerking rekenkamercommissie: Het principe van integraal management dient niet te allen tijde als blauwdruk voor een organisatie te worden gehanteerd. Integraal management kan in verschillende vormen/gradaties vorm krijgen, afhankelijk van omstandigheden en in hoeverre er voldaan is aan de randvoorwaarden.</p> <p>Aan randvoorwaarden 1, 4 en 5 is niet volledig voldaan.</p>
---	--

*Algemene conclusie van de rekenkamercommissie*

Naar aanleiding van de overschrijding op de personeelslasten in met name de sector MO heeft de rekenkamercommissie het budgetbewakingsysteem op de personele lasten onderzocht.

Op programmaniveau heeft zich geen overschrijding voorgedaan: de jaarrekening is met een positief saldo afgesloten. Maar de raad had een besparingsopdracht vastgesteld op de apparaatskosten. Er speelde onder andere een probleem met een interne (informele) regel dat ‘personeelslasten’ niet uit andere posten mochten worden gedekt.

Algemene conclusie van de rekenkamercommissie is dat het budgetbewakingsysteem op personele lasten als technisch systeem goed is ingericht. De instrumenten hadden naar behoren kunnen functioneren, hoewel enkele normen meer expliciet gesteld hadden kunnen worden. Het systeem bleek echter niet ‘calamiteitenproof’. De reorganisatie, vacaturestop en de omstandigheden binnen de sector MO (ziekteverzuim, regionale ontwikkelingen) leidden tot een grote discontinuïteit in de sector op management en control. Hierdoor ontstonden overdrachtsproblemen en misverstanden. Te lang is gevaren op het kompas van integraal management. In de AO/IC is onvoldoende rekening gehouden met toetsen op kwaliteit van kwetsbare processen.

De verantwoordelijkheden liggen vast, maar de organisatie had alerter moeten zijn op mogelijke risico’s. Zowel bij planning en control, als bij integraal management, dient te worden gekeken naar de feitelijke omstandigheden en hoe deze de planning en control en het integrale management beïnvloeden. Ze dienen zonodig tijdelijk en situationeel te worden aangepast (overgang van ‘tight’ naar ‘loose control’ en andersom). ‘Tight control’ kan eenzijdig als extra controle worden geïnterpreteerd, maar het gaat eerder om het kunnen geven van feedback, en het ondersteunen en adviseren binnen de werkrelatie.

De rekenkamercommissie stelt nadrukkelijk dat in geen enkele organisatie alle risico’s worden afgedekt. Er kunnen zich altijd omstandigheden voordoen waarbij ‘het misgaat’. Maar juist ook daarom dient een organisatie altijd alert te zijn op mogelijke risico’s, met name risico’s op het gebied van overdracht, communicatie en samenwerking.

Planning en control heeft alles te maken met communicatie.

*‘Alert communiceren is de smeerolie van de organisatie. Elkaar tijdig laten weten wie wat wanneer en waarom doet. Dit geldt voor alle organisatieleden. Control ondersteunt daarbij. Control is ook doorhebben en signaleren of dingen gaan zoals de collectieve bedoeling is.’<sup>9</sup>*

De rekenkamercommissie stelt vast dat in de communicatie tussen gemeenteraad en college van BenW, tussen ambtelijke organisatie en college, binnen het ambtelijk apparaat tussen gemeentesecretaris alsmede concernstaf en sectoren er diverse spanningsvelden speelden. Op bestuurlijk niveau veroorzaakt door ambities, op ambtelijk niveau door loyaliteit naar het bestuur en ambtelijk intern door verschillende rolopvattingen.

---

<sup>9</sup> H. Aardema, 2002,

Aan de actieve informatieplicht zoals omschreven in artikel 169 van de Gemeentewet over het tussentijds melden van de kostenoverschrijding op personele kosten waar een bezuinigingstaakstelling op van toepassing was, is niet voldaan.

De rekenkamercommissie vindt dat het college van BenW afdoende maatregelen heeft genomen om overschrijding op personele kosten in de toekomst te voorkomen.

### **4.3 Aanbevelingen**

Op basis van de bevindingen, de constatering (verschil met het normenkader) en de conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Nijkerk:

#### ***Onderzoeksvraag 1 Inrichting budgetbewakingsysteem***

*Rol van afdeling BPC in planning & controlcyclus:*

- a. De centrale eenheid P en O control laten uitvoeren op formatie, personeelskosten en inhuur van externen van de totale organisatie.
- b. De centrale eenheid Bestuursondersteuning, Planning en Control (BPC) zodanig inrichten dat er per sector of afdeling een vast aanspreekpunt is die de volledige budgetcyclus van die eenheid begeleidt.

*Budget voor externe inhuur*

- c. Jaarlijks een budget aan het MT of de directie toekennen voor de dekking van kosten voor externe inhuur als gevolg van ziekte, vacatures, pieken en dergelijke waardoor de continuïteit en de slagvaardigheid van de bedrijfsvoering wordt gewaarborgd.

*Reorganisatie:*

- d. De aanlooptijd van een reorganisatie zo beperkt mogelijk laten zijn. Bij zo'n reorganisatie een redelijk budget aan frictiekosten toekennen, zeker in combinatie met een afgekondigde vacaturestop.
- e. Na de reorganisatie aandacht voor een cultuurtraject waarin wordt gestuurd op de competenties samenwerken en organisatiebewustzijn, en afstemming van eenduidigheid inzake rolopvatting.

*Rapportage:*

- f. De rekenkamercommissie adviseert om bij de eerste MARAP en Berap tevens een inschatting te maken van kostenoverschrijding en inkomstenonderschrijding over het hele jaar, met vermelding van aannames en risico's.
- g. De planning- en controlcyclus zodanig inrichten dat de 2<sup>e</sup> MARAP op een vroeger tijdstip wordt gepland, namelijk naar peildatum 1 augustus. Uit de resultaten van die MARAP kan dan eerder de conclusie worden getrokken of de raad moet worden geïnformeerd over ontwikkelingen. De 2<sup>e</sup> bestuursrapportage kan dan plaatsvinden in oktober, zodat er eventueel nog bijgestuurd kan worden in het lopende jaar.

- h. Afstemmen met de gemeenteraad of hij naast een rapportage op programmaniveau ook een rapportage wil ontvangen over kostensoorten. Als dat laatste het geval is, dan moet daarvan in de budgethoudersregeling expliciet melding worden gemaakt en moeten de drempelbedragen worden benoemd.

***Onderzoeksvraag 2 Toepassing Planning en control/integraal management***

- i. Het toepassen van het 'integraal management'-concept vereist in de praktijk maatwerk. Het concept kan gezien interne en externe ontwikkelingen worden aangepast aan de specifieke ontwikkelingen in een sector of afdeling. Een tijdelijk sterkere relatie tussen sector en concern moet niet geïnterpreteerd worden als 'sterker controleren', maar vooral als 'ondersteunen en adviseren'. Bij integraal management is het eenduidig toedelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden belangrijk. Maar ook het afleggen van verantwoording is cruciaal. Vanuit de sectoren dient dit expliciet en schriftelijk plaats te vinden.
- j. De rekenkamercommissie vindt dat de rol van de Algemeen Directeur en van de concerncontroller pro-actiever kan worden ingevuld. Het gaat hierbij niet om 'controle', maar vooral ook om open communicatie, advisering en ondersteuning. Betrokkenen wordt geadviseerd alert te zijn op tegengestelde rolopvattingen tussen de diverse actoren, en op de eenheid van Planning en Control. Een externe controller a.i. moet altijd actief begeleid worden vanuit het concern. Communicatie is ook hier weer een belangrijke factor. Het concernbrede controllersoverleg dient naast aandacht voor het entameren van nieuwe ontwikkelingen en kwaliteitsverbeteringen, ook aandacht te besteden aan politiek relevante zaken en het volgen van bezuinigingstaakstellingen. De rekenkamercommissie adviseert het concernbrede controllersoverleg meer aandacht te hebben voor potentiële risico's en het uitvoeren van risicoanalyses

***Onderzoeksvraag 3 en 4 Informatievoorziening naar de raad***

- k. De gemeenteraad stelt momenteel geen kaders in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de programmabegroting over de inrichting van de bedrijfsvoering alsmede over welke aangelegenheden hij op welk tijdstip geïnformeerd wil worden. De rekenkamercommissie adviseert de raad zich hierover te beraden.



## **Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders, dd. 3 oktober 2006**

Geachte heer/mevrouw,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport 'Het budgetbewakingsstelsel op personele lasten in de gemeente Nijkerk'.

Uw conclusies en aanbevelingen vormen naar onze mening een goede weergave van de situatie in onze organisatie in 2005. Uit uw rapport komt een voor ons herkenbaar beeld naar voren.

Wij zullen onze visie op uw aanbevelingen nader uitwerken in een brief, die wij na ontvangst van de definitieve versie van uw rapport aan de gemeenteraad zullen zenden. Het gaat dan vooral om de vertaling van uw aanbevelingen naar de nieuwe organisatiestructuur die per 1 juli 2006 is ingevoerd.

De conceptversie van uw rapport geeft ons op een aantal punten aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen. Wij beperken ons daarbij tot § 4.3 Aanbevelingen.

1. Wij realiseren ons dat de onderzochte periode valt voor de afronding van de reorganisatie van de gemeentelijke organisatie van Nijkerk. Dit heeft tot gevolg dat uw conclusies en aanbevelingen, die worden gepubliceerd na de realisatie van de reorganisatie, niet zonder meer toepasbaar zijn op de huidige organisatie, met name niet waar de aanbevelingen zeer concreet en uitvoeringsgericht geformuleerd zijn.
2. De aanbevelingen worden - formeel juist - gedaan aan de gemeenteraad. Inhoudelijk betreffen de aanbevelingen in hoofdzaak het functioneren van de ambtelijke organisatie. Het zal niet uw bedoeling zijn het college buiten spel te zetten maar in de tekst van de aanbevelingen komt de rol van het college nauwelijks naar voren; er lijkt welhaast sprake van een directe lijn tussen gemeenteraad en management. Wij verzoeken u de tekst van de aanbevelingen op dit aspect aan te passen omdat wij nadrukkelijk onze rol en verantwoordelijkheid willen nemen en van eventuele fouten willen leren.
3. De suggestie om de tweede Bestuursrapportage op een vroeger tijdstip te plannen, namelijk naar peildatum 1 augustus, is in de praktijk niet haalbaar, gelet op de vakantieperiode. De tweede Bestuursrapportage heeft ook duidelijk een andere functie dan de eerste. De tweede Bestuursrapportage is niet bedoeld voor beleidsmatige bijsturing. Het is een instrument om de laatste financiële bijstellingen in het begrotingsjaar te kunnen doorvoeren. Dit is met name van belang voor de financiële rechtmatigheid. Het is overigens al enkele jaren praktijk om de raad voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van tussentijdse financiële informatie te voorzien o.a. over het lopende begrotingsjaar. Dat gebeurt in de maand oktober in een brief van het college aan de raad. Daarin wordt actuele financiële informatie gegeven, bijvoorbeeld over de gevolgen van de septembercirculaire en de eerste cijfermatige resultaten van de concept bestuursrapportage naar de stand per 1 oktober, zowel structureel als incidenteel. De raad kan dan deze informatie betrekken bij de behandeling van de begroting; desgewenst kan men daaruit ook conclusies trekken over het lopende jaar. Het vertrekken van deze tussentijdse informatie compenseert grotendeels de nadelen van late tijdstip waarop de tweede Bestuursrapportage wordt behandeld. Dit schema voor de planning- en controlcyclus is in 2001 in overleg met de gemeenteraad vastgesteld.

De definitieve versie van uw rapport zien wij met belangstelling tegemoet.



## **Nawoord rekenkamercommissie Nijkerk**

De rekenkamercommissie Nijkerk dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie. Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college onze onderzoeksresultaten onderschrijft.

Ten aanzien van uw eerste opmerking:

- De rekenkamercommissie heeft de reorganisatie zelf niet in het onderzoek betrokken. Gezien de herkenning van onze resultaten, verwachten wij dat onze aanbevelingen adequaat zullen worden vertaald naar de nieuwe situatie.

Ten aanzien van uw tweede opmerking:

- De tekst van het rapport is vastgesteld, voordat het naar het college wordt verzonden voor een bestuurlijke reactie. De tekst kan niet meer gewijzigd worden. De rekenkamercommissie wil benadrukken dat wij het college niet buiten spel hebben willen zetten. Wij doen de aanbevelingen formeel aan de raad, maar gezien de aard van het onderwerp (behalve de laatste aanbeveling) verwachten wij dat de raad de aanbevelingen over de ambtelijke organisatie doorgeeft aan het college van burgemeester en wethouders.

Ten aanzien van uw derde opmerking:

- Het is ons bekend dat het tijdschema in overleg met de gemeenteraad in 2001 is vastgesteld. U geeft aan dat de twee bestuursrapportage een instrument zijn van financiële bijstelling tegen de achtergrond van financiële rechtigheid en niet het karakter heeft van beleidsmatige bijsturing. Uit de notulen van de betreffende commissie- en raadsvergadering waarin het onderzochte onderwerp is behandeld, is ons duidelijk geworden dat die commissie en de raad het karakter van beleidsmatige sturing er wel degelijk aan willen geven. En dat lijkt ons uit een oogpunt van control ook niet meer dan logisch. Vandaar dat we achter de aanbeveling blijven staan om de tweede bestuursrapportage uiterlijk in oktober te behandelen in de raad. Het mag dan zijn dat de peildatum van het rapportagemoment dan in of aan het eind van de vakantieperiode ligt, maar voor een organisatie die in control is hoeft dat niet uit te maken.



## **BIJLAGE 1 Respondenten**

De heer G. van Beek, directeur Sector Bestuurs- en Managementondersteuning, concerncontroller

De heer J. Bonhof, externe sectorcontroller a.i.

De heer M.J. Doeven, gemeentesecretaris

De heer A. Elsenaar, registeraccountant, Deloitte bv

De heer G. van Dijk, afdelingshoofd Bestuursondersteuning, Planning en Control

De heer G.S. de Graaf, wethouder Financiën, Bedrijfsvoering, Toerisme en Recreatie, Volksgezondheid, Bestuurlijke vernieuwing (2006 – 2010)

De heer J. Havelaar, accountant, Deloitte bv

Mevrouw N. de Heus, afdelingshoofd Burgerzaken, en plv. afdelingshoofd Zorg en Sociale dienstverlening a.i.

De heer A. Jongstra, directeur Sector Ruimtelijk beheer en plv. directeur Sector Maatschappelijke Ontwikkeling

Mevrouw H.M.R. Lemstra, wethouder bouw- en woningtoezicht, sport, cultuur, ouderenbeleid, monumentenbeleid, sociale zaken(2002-2006)

Mevrouw J. Meijer, afdelingshoofd Welzijn a.i. (extern)

De heer R. Plantinga, wethouder financiën, bedrijfsvoering, toerisme en recreatie, volksgezondheid, bestuurlijke vernieuwing (2002-2006)

Mevrouw N. van Rijnsbergen, directeur Sector Maatschappelijke Ontwikkeling



## **BIJLAGE 2 Gebruikte documenten en literatuur**

### *Documenten van de gemeente*

- Advies aan college Evaluatie budgetcyclus, 3 augustus 2001
- Advies aan college Afspraken over (nieuwe) voorstellen met financiële consequenties, 3 maart 2006
- Advies aan college, Stappenplan wijziging ambtelijke organisatie 2005-2006, 25 januari 2005
- Ambtelijke notitie, onderwerp: Discussienotitie Actieve informatieplicht, 11 november 2003
- Brief aan college van B&W van de griffier, onderwerp: actieve informatieplicht, 29 december 2003
- Brief van het college aan fractievoorzitters, onderwerp: uitnodiging informatie 2<sup>e</sup> bestuursrapportage, 28 oktober 2005
- Brief van het college aan gemeenteraad, onderwerp: Nadere informatie 2<sup>e</sup> bestuursrapportage, 8 december 2005
- Budgethoudersregeling 9 december 2003, nr. 03.2907
- De nieuwe gemeente Hoevelaken-Nijkerk. Hoofdlijnen en uitgangspunten van besturingssysteem voor de gemeentelijke organisatie, 18 mei 1999
- Financiële beheersverordening, 4 november 2004, nr. 2003 – 056
- Functieomschrijving beleidsmedewerker planning en control, voor financiën, juridisch
- Functieomschrijving concerncontroller
- Functieomschrijving sectorcontroller
- Interne mededeling 3 februari 2005 Eerste managementrapportage 2005
- Integrale planning beleids- en budgetcyclus en bedrijfsvoeringsactiviteiten 2006
- Model bedrijfsvoeringsrapportage
- Model productrapportage
- Motie vr. 2003-039, onderwerp: Kaderbrief begroting 2004-2007
- Notitie Evaluatie van de beleids- en budgetcyclus in de gemeente Nijkerk, 2 maart 2001
- Raadsvoorstel 2004-032, onderwerp: Kadernota
- Raadsvoorstel 2005-013 Krediet voorbereidingskosten organisatie wijziging
- concept-Verslag raadsvergadering 15 december 2005
- concept-Verslag raadscommissie Algemeen Bestuur en Middelen, 29 en 30 november 2005

### *Literatuur derden*

Aardema, H. Bedrijfsmatige schijnbewegingen. Over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme, 2002

Algemene rekenkamer, Handleiding basisonderzoek bedrijfsvoering, mei 2003

BMC, Organisatiebrede formatiescan gemeente Nijkerk, Leusden, maart 2006,

Deloitte Accountants, Managementletter, uitgebracht aan de gemeente Nijkerk, interim-controle 2005

Keuning, dr. D, Eppink, Dr. D.J. Management en organisatie. Theorie en toepassing, 1987

KPMG, Kijk op organisaties, 1987

Rekenkamercomissie Uden, Koers zonder kaart, 2006

H. Savelkoul, 'Is integraal management nog een zinvol concept?' De Roo,

R.W. Starreveld, Leer van de administratieve organisatie, 1962

Zessen, T. van, BMI-magazine, jaargang 7, sept. 1995

## **BIJLAGE 3 Toelichting op het normenkader**

### **I Nationale wetgeving**

#### *Verantwoordelijkheid financieel beheer*

- Artikel 212 van de Gemeentewet.

In dit artikel is opgenomen dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vaststelt, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

Hierin is opgenomen de indeling van begroting en jaarrekening in programma's ten behoeve van de raad alsmede producten ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders alsmede ambtelijke dienst. Tevens is opgenomen de verantwoording van lasten en baten op functies al dan niet via kostenplaatsen. Tot slot worden paragrafen ten behoeve van de raad voorgeschreven. Een paragraaf is een dwarsdoorsnede van informatie over de programma's heen. Voorbeelden zijn de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en de paragraaf bedrijfsvoering. Er worden geen eisen gesteld aan de informatie die in de paragrafen dient te worden opgenomen.

#### *Verantwoordelijkheid informatieplicht*

- Artikel 169 van de Gemeentewet. In dit artikel is de actieve informatieplicht van het college aan de raad opgenomen. Dit betreft een bestuurlijke verantwoordelijkheid.

### **II Regelgeving en besluiten vastgesteld door gemeenteraad van Nijkerk**

#### *Verantwoordelijkheid van het college voor financieel beheer*

In de financiële beheersverordening ex art. 212 Gemeentewet, vastgesteld bij raadsbesluit van 4 november 2003, is het volgende geregeld.

- Artikel 8, uitvoering begroting. Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.
- Artikel 9, interne controle. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheersmaatregelen, bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
- Artikel 10, tussentijdse rapportage en informatie. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisering van de begroting over de eerste drie maanden en de eerste negen maanden van het lopende begrotingsjaar. Ook wordt dan gerapporteerd over afwijkingen ten opzichte van paragrafen en de financiële begroting.
- Artikel 12, jaarplanning. Het college zendt de volgende stukken voor de daarbij vermelde datum aan de leden van de raad, o.a.
  - o 1 mei, de eerste tussenrapportage over het lopende begrotingsjaar; en
  - o 1 november, de tweede tussenrapportage over het lopende begrotingsjaar.

*Verantwoordelijkheid van het college voor informatievoorziening*

In een vergadering van de raadscommissie ABM in december 2003 is invulling gegeven aan de actieve informatieplicht: het college rapporteert voortaan over zaken van politieke relevantie. Van politieke relevantie wordt uitgegaan als een zaak maatschappelijk leeft, publiciteit heeft, voor de gemeente relevante veranderingen of risico's betreft, of waarmee verschillende belangen zijn gemoeid.<sup>10</sup>

Verder bestaat er een afspraak tussen Raad en college dat de raad bij gebrek aan budget vooraf wordt geïnformeerd, zodat zij vooraf keuzes kan maken over welke taken wel en niet worden uitgevoerd. Deze afspraak is vastgelegd bij de evaluatie van de beleid- en budgetcyclus in 2001.

### **III Regelgeving en besluiten vastgesteld door college van burgemeester en wethouders van Nijkerk**

*Verantwoordelijkheden in de ambtelijke organisatie t.a.v. budgetbewakingsstelsel*

In het bedrijfsvoeringconcept 1999 staat als algemeen uitgangspunt bij de bedrijfsvoering vermeld 'Integraal management': de manager van een afdeling of sector is in alle opzichten verantwoordelijk voor de realisatie van vooraf afgesproken producten en diensten (output), de inzet van middelen waaronder personeel en automatisering (input) en de procesgang ertussen (throughput). Kortom de manager is verantwoordelijk voor de complete bedrijfsvoering van het organisatieonderdeel.

De gemeentesecretaris is volgens het bedrijfsvoeringconcept o.a. het inrichten en onderhouden van de ambtelijke organisatie, zodat die berekend is en blijft op haar taakstelling, het bewaken van de kwaliteit van de organisatie, de controlfunctie aan de hand van de begroting, het middelenbeheer aan de hand van de begroting en het bedrijfsplan, voorwaardenscheppende en personele zorg. Hij wordt hiervoor ondersteund door de concerncontroller. Daarnaast is hij actief in het aansturen van de verdere verbetering van het doelmatig functioneren van de uitvoerende organisatie. De gemeentesecretaris is als diensthoofd, voorzitter van het managementteam.

Het managementteam (gemeentesecretaris en sectordirecteuren) heeft als hoofdtaak het richten van de organisatie op de geformuleerde taakstelling, het instandhouden van een goede organisatie ter realisering daarvan en het optimaal laten functioneren van de ambtelijke organisatie. Het managementteam ondersteunt de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie, en is gezamenlijk verantwoordelijk en o.a. verantwoordelijk voor de bewaking van de voorbereidende en uitvoerende processen. De concerncontroller ondersteunt het MT.

De sectordirecteur is verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van de producten en de werkprocessen binnen zijn sector en het daarbij maken en hanteren van de verschillende planning en control instrumenten. In de budgethoudersregeling staat expliciet vermeld:

- Verantwoordelijk voor voor- en nacalculatie (art.6)

---

<sup>10</sup> Brief van raadsgriffier aan het College van B&W, 29 december 2003

- De hoofdbudgethouder informeert het college tussentijds over de realisering van de producten en investeringen en de stand van de bijbehorende budgetten. Deze informatie wordt verwerkt in de periodieke rapportages aan het college over de stand van zaken bij de uitvoering van de productenraming. Over grote afwijkingen of politiek gevoelige zaken wordt het college onmiddellijk geïnformeerd. (art. 9)

Volgens de toelichting op de budgethoudersregeling doet de hoofdbudgethouder verslag aan het college van onder- en/of overschrijdingen, de reden hiervan en de te verwachten ontwikkelingen. Voor deze verslaglegging krijgt hij gegevens aangeleverd van de budgethouders. De hoofdbudgethouder is eveneens verantwoordelijk voor de tussentijdse informatievoorziening, passend binnen de beleids- en budgetcyclus.

Een afdelingshoofd is volgens het bedrijfsvoeringsconcept verantwoordelijk voor de producten van zijn afdeling, inclusief de werkverdeling, voorcalculaties, werkplan, voortgangscontrole en rapportages, nacalculaties, normen en kengetallen.

In de budgethoudersregeling staan de volgende verantwoordelijkheden vermeld:

- Verantwoordelijk voor de juiste en tijdige aanlevering aan de financiële administratie van alle informatie die nodig is om inzicht te hebben in de besteding van het budget- of investeringskrediet, met betrekking tot de uitgaven, de inkomsten, de bestede productie-uren en de aangegane verplichtingen (art. 14 Budgethoudersregeling).
- De budgethouder voorziet de hoofdbudgethouder van de informatie die nodig is voor de uitvoering van de verplichtingen, bedoeld in o.a. artikel 9. (art.17) Volgens de toelichting meldt de budgethouder (verwachte) over- of onderschrijdingen van het aan hem toevertrouwde budget ook zo spoedig mogelijk aan de hoofdbudgethouder.

De concerncontroller is in het bijzonder verantwoordelijk voor onder andere een kritische stimulering, coördinatie en bewaking van de kwaliteit van krediet- en budgetbewakingsystemen. In de functieomschrijving staat onder andere:

- initieert en ontwikkelt beleid op het vlak van de totale bedrijfsvoering in termen van centrale kaders en richtlijnen;
- draagt zorg voor interne controle, administratieve organisatie en de bestuurlijke informatievoorziening van de gemeentelijke organisatie;
- bewaakt organisatiebreed de kwaliteit van processen en producten;
- Is verantwoordelijk voor het gecoördineerd tot stand komen van management- en budgetrapportages.
- Draagt zorg voor beoordeling en toetsing van de gestelde doelen die door de uitvoerende sectoren gerealiseerd worden
- Is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, toetsen, evalueren en bijstellen van de centrale kaders en richtlijnen met betrekking tot de control op het terrein van financiën, personeel, organisatie, juridische zaken, en informatie en communicatie
- Draagt zorg voor het toepassen van het bedrijfsvoerings- en besturingsstelsel door alle niveaus binnen de gehele organisatie
- Is verantwoordelijk voor het gecoördineerd tot stand komen van management en budgetrapportages.
- Ondersteunt de AD en MT t.a.v. de gehele bedrijfsvoering vanuit een integrale aanpak.

De concerncontroller zal niet zelf overgaan tot het sturen, beheersen en verantwoorden in de organisatie. Deze taken zijn voorbehouden aan de managers. De controller scheidt wel voorwaarden daartoe.

Binnen de sectoren functioneert de sectorcontroller. De sectorcontroller heeft volgens het Bedrijfsvoeringsconcept een vergelijkbare functie als de concerncontroller, maar dan op niveau van de sector en als rechterhand van de sectordirecteur. De controller zal niet zelf overgaan tot het sturen, beheersen en verantwoorden in de organisatie. Deze taken zijn voorbehouden aan de managers. De controller scheidt wel voorwaarden daartoe. Daarnaast is de controller belast met het scheppen van voorwaarden opdat de bestuurlijke informatievoorziening op elk niveau in de organisatie betrouwbaar blijft. De sectorcontroller valt hiërarchisch onder de sectordirecteur en functioneel onder de concerncontroller. Hij houdt toezicht op de naleving van de budgethoudersregeling door budgethouders en deelbudgethouders en rapporteert hierover periodiek aan de hoofdbudgethouder (de sectordirecteur). (art. 19 budgethoudersregeling).

In de functieomschrijving van de sectorcontroller staat onder andere:

- belast met signalering ten behoeve van een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering van de sector:
  - o stimuleert, coördineert en bewaakt de kwaliteit van de krediet- en budgetbewakingssystemen.
  - o Draagt zorg voor het toepassen van het bedrijfsvoerings- en besturingssysteem door alle niveaus binnen de sector
  - o Stimuleert, coördineert en bewaakt de kwaliteit van de krediet- en budgetbewakingssystemen
  - o Belast met het scheppen van voorwaarden opdat de bestuurlijke informatievoorziening op elk niveau in de organisatie betrouwbaar blijft.

Volgens de budgethoudersregeling dragen de afdeling Financieel en Personeel Beheer er zorg voor dat de actuele stand van de financiële administratie voortdurend kan worden geraadpleegd door de budgethouders, de deelbudgethouders en de hoofdbudgethouders.

#### **IV Algemene normen voor planning en control, integraal management en administratieve organisatie**

In vakliteratuur zijn de volgende relevante normen te ontleen aan planning en control.

- De P&C cyclus bevat planning, rapportage, bijsturing en verantwoording.
- De rapportage cyclus voldoet aan de financiële verordening
- In begroting, tussenrapportages en jaarrekening wordt systematisch gerapporteerd over de te realiseren doelen, te leveren producten en diensten, doelmatigheid van processen en de inrichting van de bedrijfsvoering.
- De documenten zijn opgebouwd uit dezelfde informatie
- De documenten zijn juist, volledig en consistent
- De tussenrapportages en jaarrekening dienen direct na de periode te worden aangeboden

- De managementsrapportage (marap) en bestuursrapportage (berap) dienen het verschil tussen begroting en realisatie te analyseren, niet alleen cijfermatig doch vooral wat betreft het realiseren van doelen alsmede het leveren van producten en diensten
- De marap/berap dienen voor bijsturing van beleid, de informatie is actueel
- De raad wordt bij actuele en ingrijpende wijzigingen direct geïnformeerd

#### *Administratieve organisatie*

De hoogleraar Starreveld schrijft over Administratieve Organisatie (hierna: AO) in deze: 'Het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens ten behoeve van het besturen in enge zin, het doen functioneren en beheersen van een huishouding en ten behoeve van verantwoordingen die daarover moeten worden afgelegd.' Het gaat dus met andere woorden om het aandragen van hulpmiddelen om het besturen en beheersen van de organisatie te verbeteren.

Traditioneel was AO het domein van

- de afdeling financiën ten behoeve van een juiste en tijdige vastlegging van gegevens in de administratie
- de accountant in het beoordelen en controleren van de rekening.

In toenemende mate zijn dat ook de volgende functionarissen geworden.

- de sectordirecteur in zijn hoedanigheid van budgethouder. De sectordirecteur is verantwoordelijk voor beleidsvoering en bedrijfsvoering. Bij beleidsprocessen is zowel in de wetenschap van de bestuurskunde als in de gemeentelijke praktijk standaardisatie opgetreden. Een beleidsproces kan worden samengevat in de trits: voorbereiding, bepaling en uitvoering alsmede evaluatie. Net zoals een budgethouder diens beleidsproces neerlegt in notities en nota's, kan deze dat ook doen voor het bijbehorende werkproces. Sterker nog: een gestructureerd beleidsproces is een essentiële voorwaarde voor een strak werkproces. Budgethouders moeten eerst weten wat zij met hun budget willen bereiken (beleidsdoel, beleidseffect) en op welke wijze (instrumentarium) realisatie moet plaatsvinden. Daarna is het werkproces aan de beurt. Doet hij of zij dat niet, dan spant hij of zij het paard achter de wagen. Een werkproces is net zoals een beleidsproces uit een te rafelen in drie brokken, te weten de trits: voorbereiden, uitvoeren en afwerken. Wanneer zowel beleids- als werkprocessen goed gestructureerd zijn, kan integratie van beleid en beheer op de werkvloer optreden, hetgeen positieve consequenties kan hebben voor integrale advisering. De werkprocessen worden beheerst wanneer een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en om zondig maatregelen voor de bijsturing te treffen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.
- sectorcontroller in de beschrijving van AO in de sector in regelingen en werkprocessen. Daarnaast houdt hij toezicht op het correct verantwoorden en inzetten van middelen, het doen van voorstellen om verantwoording te verbeteren en het toezien op de handhaving van regels en procedures.
- concerncontrollers voor de uitwerking van AO in regelingen en instructies. Dit is meer ontwerpend en initiërend van aard. Om organisatiebreed de kwaliteit van de processen en producten alsmede de juistheid van informatievoorziening te waarborgen voert de concerncontroller audits uit. In feite gaat het er hier om dat de hoofdstroom van werkprocessen in de decentrale organisatie-onderdelen wordt onderzocht door een

onafhankelijke derde die een rechtstreekse rapportagebevoegdheid heeft naar het college van burgemeester en wethouders.

Het stelsel van de administratieve organisatie bestaat uit een hoofdstroom van activiteiten waarin de processen hun loop hebben, aangevuld met een onderstroom waarin de tijdigheid en juistheid van die processen worden geborgd.

### *Integraal Management*

Bij integraal management is de manager van een afdeling of sector in alle opzichten verantwoordelijk voor de realisatie van vooraf afgesproken producten en diensten (output), de inzet van middelen waaronder personeel en automatisering (input) en de procesgang ertussen (throughput). Kortom de manager is verantwoordelijk voor de complete bedrijfsvoering van het organisatieonderdeel. Om dit belangrijke element van gangbare managementfilosofieën succesvol te kunnen toepassen dient te worden voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

- het hebben van een gemeenschappelijke visie
- het duidelijk definiëren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden
- het vooraf helder definiëren van middelen en de daarmee te realiseren doelen
- informatievoorziening, die zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer in staat stelt tijdig te sturen en verantwoording af te leggen
- open communicatie.