



## NOTITIE

Doorwerkingsonderzoek budgetbewakingsysteem  
personele lasten gemeente Nijkerk

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Verantwoording onderzoeksanpak.....	3
3. De behandeling van het rapport door de gemeenteraad in 2006.....	4
4. De uitkomsten van het onderzoek.....	4
a. Onderzoeksvraag 1 Inrichting budgetbewakingsstelsel.....	5
b. Onderzoeksvraag 2 Toepassing Planning en control/integraal management.....	10
c. Onderzoeksvraag 3 en 4 Informatievoorziening aan de raad.....	12
5. Conclusies en aanbevelingen.....	13
 Bijlage Aanbevelingen uit het rapport ‘Het budgetbewakingsstelsel op de personele lasten in de gemeente Nijkerk’.....	 14

## 1. Inleiding

De Rekenkamercommissie heeft in 2006 een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de personeelkosten in de gemeente Nijkerk worden beheerst. De raad had in een motie in zijn vergadering van 15 december 2005 om en dergelijk onderzoek gevraagd. De concrete vraag van de raad was: *'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 commissie heeft conform de toezegging bij het uitbrengen van het rapport besloten dit jaar te onderzoeken in hoeverre de aanbevelingen in het rapport in de praktijk zijn gebracht en in hoeverre deze aanbevelingen door de gemeente als effectief worden beoordeeld. Wij doen doorwerkingsonderzoeken, omdat wij de effectiviteit van onze onderzoeken willen bewaken. Het bestaansrecht van de rekenkamercommissie valt of staat met de mate, waarin lessen worden getrokken uit de onderzoeksresultaten en uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen.

Wij rapporteren in deze notitie over onze bevindingen. Allereerst lichten wij toe op welke wijze wij dit doorwerkingsonderzoek hebben gedaan (paragraaf 2). Daarna gaan wij in op de behandeling van ons rapport in 2006 in de gemeenteraad (paragraaf 3) In paragraaf 4 geven wij de uitkomsten weer van het doorwerkingsonderzoek dat wij nu hebben gedaan. In paragraaf 5 besluiten wij met onze conclusies en aanbevelingen.

## 2. Verantwoording onderzoeksanpak

Wij hebben het college op 29 mei 2008 gevraagd vòòr 16 juni 2008 de relevante nieuwe of gewijzigde beleidsdocumenten sinds oktober 2006 op te sturen en vòòr 10 juli 2008 aan te geven hoe de aanbevelingen zijn doorgevoerd. Het college heeft (met verzoek om uitstel) op 22 juli 2008 gereageerd.

Wij hebben de reactie van het college en de daarbij gevoegde documenten bestudeerd alsmede de programmarekening 2007, de bestuursrapportages 2007 en 2008 en de informatie welke het college in 2007 aan de raad heeft gegeven. Ook hebben wij de brief van het college van 19 oktober 2006 aan de gemeenteraad over ons onderzoek en de notulen van de behandeling van ons rapport in de raadsvergadering van 15 december 2006 in onze beschouwingen betrokken.

Daarna hebben wij in interviews met de verantwoordelijk wethouder en de directeur/plv. secretaris de informatie welke wij van het college hebben gekregen verder uitgediept. In aanvulling daarop hebben wij nog telefonische interviews gehouden met de griffier, een afdelingsmanager en een bedrijfsvoeringsadviseur.

Gelet op de beperkte opzet van dit onderzoek hebben wij ons rapport niet voor 'hoor en wederhoor' aan het college voorgelegd maar rechtstreeks aan de raad gezonden. Het college kan richting raad reageren.

Het feitelijke onderzoekswerk is verricht door dr. J.G.W. Scheltinga, lid van de Rekenkamercommissie, en drs. B. Prins, onderzoeker. De commissie heeft het onderzoek intensief begeleid.

### 3. De behandeling van het rapport door de gemeenteraad in 2006

Wij hebben ons rapport met de resultaten van ons onderzoek naar het budgetbewakings-systeem op de personele lasten in oktober 2006 aan de raad gezonden. Het college heeft op 19 oktober 2006 zijn reactie op het rapport aan de raad gestuurd. Het college stelde, dat het zich geheel kon vinden in de algemene conclusie van het rapport. Het college stemde ook in met het merendeel van de aanbevelingen. Hierop gaan wij in de volgende paragraaf in.

De raad heeft het rapport met de reactie van het college op 14 december 2006 besproken. Er lag geen voorstel voor bij de raad waarin de raad werd gevraagd in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen. Ook is er geen voorstel gedaan over de implementatie van de aanbevelingen en de termijn waarbinnen dat zou moeten gebeuren.

Uit de opmerkingen, welke in de raadsvergadering van december 2006 van de kant van de verschillende fracties zijn gemaakt kan worden opgemaakt, dat conclusies en aanbevelingen in ons rapport ook door de raad werden onderschreven. Van de kant van het college heeft de portefeuillehouder in eerste en tweede termijn gereageerd. De voorzitter heeft de beraadslagingen in de raad afgerond met de conclusie dat het rapport voldoende was besproken. Impliciet moet daaronder blijkbaar worden verstaan, dat de raad instemt met de reactie van het college op het rapport. De raad heeft geen expliciet besluit genomen over de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Het gevolg is dat niet helder is welke conclusies en aanbevelingen de raad wel en niet heeft overgenomen en op welke manier en op welke termijn de aanbevelingen moeten worden uitgevoerd.

Terugkijkend op deze besluitvorming kan worden geconcludeerd, dat het de voorkeur verdient, dat in de toekomst de rapporten van de Rekenkamercommissie worden voorzien van een duidelijk voorstel en concept raadsbesluit, waaruit blijkt welke conclusies en aanbevelingen de raad overneemt, de termijn waarbinnen deze moeten worden geïmplementeerd en hoe de voortgang wordt bewaakt. Gelet op het feit, dat de rapporten van de Rekenkamercommissie rechtstreeks aan de raad worden uitgebracht ligt het voor de hand, dat de raad zelf regelt op welke manier een dergelijk voorstel en besluit worden voorbereid en aan de raad worden voorgelegd. In andere gemeenten wordt veelal gewerkt met een ‘technisch’ voorstel van de griffier dat de raad kan amenderen.

### 4. De uitkomsten van het onderzoek

Voordat wij ingaan op de vraag wat er met de verschillende aanbevelingen is gedaan staan wij eerst stil bij de effecten van het onderzoek dat wij in 2006 hebben gedaan. Aanleiding voor ons onderzoek was het verzoek van de raad. Er was politieke commotie ontstaan over de overschrijding van het personeelsbudget, terwijl de raad juist besloten had tot een bezuinigingstaakstelling welke voor 50% binnen het personeelsbudget moest worden gevonden.

Het onderzoeksrapport gaf inzicht in de omstandigheden waarin deze overschrijding is ontstaan. In de nu gehouden interviews werd nog eens bevestigd dat de conclusies en aanbevelingen van het rapport duidelijk zijn overgekomen bij het college en de ambtelijke organisatie. Het signaal van de raad was helder en kan worden omschreven als “eens maar nooit weer”. In de interviews is duidelijk aangegeven, dat de bewaking van het

personeelsbudget nu een belangrijk aandachtspunt is. Zowel het college als de ambtelijke organisatie zijn doordrongen van de noodzaak de personeelskosten te beheersen.

Wij maken nog een tweede opmerking. Wij hebben destijds elf aanbevelingen gedaan. Het college heeft vier van deze aanbevelingen niet overgenomen. Het gaat om de volgende aanbevelingen:

- een jaarlijks budget voor externe inhuur bij ziekte, vacatures en pieken;
- het vervroegen van het tijdstip van de tweede Marap;
- afstemming met de raad of naast rapportage op programmaniveau ook rapportage op kostensoorten gewenst is;
- de raad beraadt zich over kaders voor bedrijfsvoering en over tijdstippen, waarop hij informatie wil hebben.

Wij hebben de raad aangeboden in een workshop dieper in te gaan op deze vier aanbevelingen. De raad is niet ingegaan op dit aanbod en heeft zich blijkbaar bij het standpunt van het college neergelegd. Uiteraard respecteren wij de eigen verantwoordelijkheid van de raad in deze. Maar omdat het niet overnemen van aanbevelingen ook te maken heeft met de effectiviteit van onze rapporten staan wij hierbij toch kort stil. Achteraf gezien is het jammer, dat het college zijn zienswijze niet heeft verwoord in de bestuurlijke reactie. Het was dan mogelijk geweest van onze kant nog een nadere verduidelijking te geven op deze aanbevelingen.

Het onderzoek dat wij nu hebben gedaan hebben wij beperkt tot de doorwerking van de aanbevelingen in ons onderzoek van 2006, welke zijn overgenomen. Wij gaan niet nader in op de aanbevelingen die de raad niet heeft overgenomen.

Na deze meer algemene constatering geven wij in deze paragraaf aan wat er met de aanbevelingen uit ons rapport van oktober 2006 is gebeurd. Wij lopen alle aanbevelingen uit ons onderzoek langs. Eerst geven wij de aanbeveling weer en vervolgens geven wij aan wat daarmee is gebeurd. Dit doen wij op basis van de informatie van het college van 22 juli 2008 en van de aanvullende informatie die wij hebben ingewonnen. Vervolgens trekken wij per aanbeveling onze conclusie of al dan geen uitvoering is gegeven aan onze aanbeveling.

#### a. Onderzoeksvraag 1: Inrichting budgetbewakingsysteem

*Rol van afdeling Beleidsvoering en Advisering (B&A)<sup>1</sup> in planning & controlcyclus:*

- |   |
|---|
| a. De centrale eenheid P en O control laten uitvoeren op formatie, personeelskosten en inhuur van externen van de totale organisatie. |
|---|

Vervolg

Schriftelijke reactie college

*“De bewaking van het personele budget is centraal neergelegd bij het team P&O. Voor inhuur wordt vooraf toestemming gevraagd aan de directie volgens een vastgesteld model.”*

Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

---

<sup>1</sup> Dit was de afdeling Bestuursondersteuning, Planning en Control (BPC)

Wij hebben kunnen constateren, dat bewaakt wordt dat de feitelijke personele uitgaven binnen de gemaakte afspraken blijven. P&O vervult hierin een actieve rol. Er wordt gewerkt met maandoverzichten. Deze geven inzicht in de beschikbare bedragen (begrote bedragen, mutaties en stelposten). Ook wordt iedere maand een actuele prognose gemaakt van de uitgaven aan het einde van het jaar en de nog beschikbare ruimte. Als het personeelsbudget ontoereikend is en vervanging toch noodzakelijk wordt geacht wordt vooraf extra budget gevraagd aan de raad.

Iedere inhuur wordt vooraf kritisch beoordeeld. Er is een standaardformulier waarin de aanvraag wordt toegelicht. Dit wordt vervolgens beoordeeld door P&O met betrekking tot noodzaak van inhuur en eventuele alternatieven. Het verzoek wordt daarna voorgelegd aan het managementoverleg. Alle inhuur moet passen binnen het personeelsbudget. Bij de beoordeling worden de volgende criteria (in volgorde) gehanteerd:

1. dienstverlening aan de burger
2. afspraken met de raad en het college over de te realiseren productie
3. interne dienstverlening.

### Conclusie

Wij concluderen, dat aan deze aanbeveling uitvoering is gegeven.

- b. De centrale eenheid Bestuursondersteuning, Planning en Control (BPC)<sup>2</sup> zodanig inrichten dat er per sector of afdeling een vast aanspreekpunt is die de volledige budgetcyclus van die eenheid begeleidt.

### Vervolg

#### Schriftelijke reactie college

*“De bedrijfsadviseurs van het team bedrijfskunde zijn gekoppeld aan een of meerdere afdelingen. Er is zo een aanspreekpunt per afdeling.”*

#### Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

Aan iedere afdeling is een bedrijfsvoeringsadviseur gekoppeld en iedere afdeling heeft op deze manier een aanspreekpunt.

De bedrijfsvoeringsadviseurs hebben een taak en verantwoordelijkheid met betrekking tot de afdelingscontrol. Zij adviseren over de vraag of begroting, plannen, voorstellen en rapportages van de afdeling passen in de kaders, zoals gesteld in begrotingsrichtlijnen, plannen en programma's, gemaakte afspraken, begroting, Besluit Begroting en Verantwoording, e.d. Ook toetsen zij of de uiteindelijke voorstellen en rapportages aan directie en college hieraan voldoen.

De bedrijfsvoeringsadviseurs hebben een dubbelrol. Zij hebben als adviseurs met betrekking tot de bedrijfsprocessen een concernverantwoordelijkheid maar zijn ook adviseurs aan de lijn. In deze laatste positie zijn zij adviserend en ondersteunend aan de afdelingsmanager. Zij zoeken met medewerkers in de lijn naar oplossingen. Deze dubbelrol leidt in de praktijk niet tot problemen, zo is aangegeven in de interviews.

Ook in de voorstellen van B&W komt de onderlinge afstemming tot uiting. Deze voorstellen moeten integraal zijn. Dat wil zeggen dat alle relevante aspecten worden meegenomen. Indien lijn en bedrijfsvoeringsadviseur het niet eens zijn met elkaar wordt

---

<sup>2</sup> Dit is nu de afdeling B&A (Bedrijfsvoering en Advisering)

dit via de afdelingsmanager B&A gemeld aan het managementoverleg. Dit gaat vooral om zaken die op gespannen voet staan met de concernrichtlijnen. De directie hakt de knoop door.

#### Conclusie

Wij concluderen dat deze aanbeveling is opgevolgd.

#### *Budget voor externe inhuur*

- |   |
|---|
| <p>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.</p> |
|---|

Deze aanbeveling is in 2006 niet overgenomen door het college en raad. Deze laten wij verder buiten beschouwing.

#### *Reorganisatie*

- |   |
|---|
| <p>d. De (aan)looptijd 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.</p> |
|---|

#### Vervolg

##### Schriftelijke reactie college

*“De raad heeft een frictiekostenbudget toegekend van € 750.000.”*

##### Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

Het College zegt niets over de aanbeveling de (aan)looptijd van een reorganisatie zo kort mogelijk te laten zijn. De afgelopen periode ging het juist om de implementatie van een reorganisatie. In de interviews is wel aangegeven, dat een reorganisatieproces in zijn geheel na een periode van 5 – 6 jaar moet zijn afgerond. Dit betekent overigens niet dat daarna niets meer hoeft te gebeuren. Het ligt in de lijn van de verwachting, dat dan weer een nieuw proces gestart moet worden. Maatschappelijke veranderingen vragen nu eenmaal een aanpassing van de organisatie.

De kosten voortvloeiende uit de reorganisatie worden ten laste van dit budget gebracht. Het budget wordt afgesloten op het moment, dat er geen kosten meer zijn als gevolg van de reorganisatie. Dit budget wordt afzonderlijk bewaakt en verantwoord in de jaarrekening. Verwacht wordt dat het budget toereikend is.

#### Conclusie

De aanbeveling is opgevolgd.

- e. Na de reorganisatie aandacht voor een cultuurtraject waarin wordt gestuurd op de competenties samenwerken en organisatiebewustzijn, en afstemming van eenduidigheid inzake rolopvatting.

#### Vervolg

##### Schriftelijke reactie college

*“In 2006 en 2007 is competentie management ingevoerd. De beschrijving van de functies vermeldt de benodigde competenties, waarbij organisatiebreed de competenties samenwerken en klantgerichtheid gelden. Een vertegenwoordiging van medewerkers heeft deelgenomen aan de samenstelling van de functiefamilies. Het management is getraind in het werken met competenties gedurende het in 2007 doorlopen management development traject. Daarnaast is een organisatiebreed dienstverleningsconcept vastgesteld met de titel ‘uw vraag = onze uitdaging’.”*

Ter informatie heeft het college ons het competentiewoordenboek, de generieke functiebeschrijving en het dienstverleningsconcept als bijlagen bij zijn brief toegestuurd.

##### Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

In de interviews is aangegeven, dat de nodige aandacht is en wordt besteed aan de cultuurverandering. Er wordt voortdurend kritisch gekeken of de organisatie nog steeds werkt in overeenstemming met de besturings- en managementfilosofie en het dienstverleningsconcept, welke in 2005<sup>3</sup> zijn vastgesteld. De verantwoordelijkheden worden daar gelegd waar zij horen en medewerkers worden daarop aangesproken. Ook het managementoverleg heeft duidelijk meer inhoud gekregen dan voorheen. In de verschillende interviews kwam naar voren, dat in dit overleg een goede terugkoppeling plaatsvindt vanuit het college naar de organisatie en dat de problemen en knelpunten, welke zich in de verschillende afdelingen voordoen in dit overleg nadrukkelijk aan de orde komen. Verder vinden er periodiek bepaalde specifieke activiteiten plaats om de organisatie scherp te houden, zoals een brievendag of het aandacht besteden aan de benadering van de klant.

#### Conclusie

In een beperkt onderzoek als het onderhavige is het moeilijk om de effecten van cultuurverandering en eenduidigheid van rolopvattingen binnen de organisatie te meten. Wel concluderen wij dat aan de cultuurverandering de nodige aandacht is besteed.

#### *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.

<sup>3</sup> De nieuwe besturings- en managementfilosofie waren al vastgesteld op het moment, dat de rekenkamercommissie het onderzoek deed naar de overschrijding van het personeelsbudget. Deze filosofie was echter nog niet doorgevoerd. Dit is gebeurd met de reorganisatie in 2006 en heeft vervolgens de afgelopen periode verdere invulling gekregen. In het nawoord bij haar onderzoek heeft de commissie destijds aangegeven dat zij de reorganisatie zelf niet in het onderzoek had betrokken.

Vervolg

Schriftelijke reactie van het college

*“Vanaf 2007 is nadrukkelijk aandacht gegeven aan overschrijdingen van inkomsten en uitgaven. In 2007 is bijvoorbeeld bij de 2<sup>e</sup> Berap een aanvraag van € 200.000 gedaan in verband met extra uitgaven door ziekte en zwangerschap, waarvan overigens € 100.000 is aangewend. In de eerste Berap 2008 is € 500.000 aangevraagd als calamiteitenpot in verband met knelpunten door ziekte of krapte op de arbeidsmarkt. In de kadernota 2009 is extra formatie aangevraagd.”*

Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

Het college schrijft in de programmarekening 2007 nog het volgende: *“In 2007 is de raad verschillende malen geïnformeerd over de ontwikkeling van het personeelsbudget. Bij de tweede bestuursrapportage heeft de raad aanvullend € 200.000 beschikbaar gesteld. Dit bedrag is niet helemaal verbruikt. Het resterende budget van € 106.000 hebben wij laten vrijvallen ten gunste van het rekeningsresultaat 2007. Dit alles overziend kan worden gesproken van een verantwoorde beheersing van het totale personele budget 2007.”*

Het college heeft de raad in augustus 2007 schriftelijk geïnformeerd over de ontwikkeling van het personeelsbudget en het besluit de directie te machtigen het personeelsbudget zonodig te mogen overschrijden met een bedrag van € 200.000. Een en ander is geformaliseerd bij de 2<sup>e</sup> Berap. De overige informatie van het college aan de raad is mondeling verstrekt.

Aangezien wij de meevaller van € 106.000 op dit budget fors vonden hebben wij een verklaring hiervoor gevraagd. Aangegeven is dat dit te maken heeft met het feit, dat bij nader inzien besloten is de tijdelijke vervanging van twee afdelingsmanagers niet te doen via externe inhuur maar met de aanwezige bezetting. Wellicht is iets te gemakkelijk een aanvullend budget van € 200.000 gevraagd aan de raad. Daar staat tegenover dat wij het positief waarderen dat blijkbaar kritisch is omgegaan met het door de raad beschikbaar gestelde budget.

De aanvraag voor een aanvullend budget van € 500.000 bij de eerste Berap 2008 is mede ingegeven doordat de bewaking van het personeelsbudget uitwees, dat een overschrijding van het budget dreigde.

**Conclusie**

Wij concluderen, dat bij de eerste Marap en Berap serieus aandacht wordt besteed aan de feitelijke en de ontwikkeling van het personeelsbudget en derhalve gevolg wordt gegeven aan de aanbeveling van de commissie.

- 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.

Deze aanbeveling is in 2006 niet overgenomen door het college en raad. Deze laten wij verder buiten beschouwing.

- 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.

Deze aanbeveling is in 2006 niet overgenomen door het college en raad. Deze laten wij verder buiten beschouwing.

## b. 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.

Vervolg

### Reactie van het college

*"In de besturings- en managementfilosofie zijn de verantwoordelijkheden en rollen uitgewerkt."* Het college heeft ons de definitieve versie van deze filosofie (d.d.11.10.2005) ter kennisname toegezonden.

### Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

In de besturings- en managementfilosofie van de gemeente<sup>4</sup> zijn de verantwoordelijkheden en rollen inderdaad uitgewerkt. Toch zijn er verschillen tussen de afdelingen volgens enkele geïnterviewden. Zo zijn er afdelingen die voorop lopen en afdelingen die achter blijven. Ook dreigt bij een enkele afdeling een terugval in het oude patroon. Deze constatering bevestigt de suggestie, dat maatwerk vereist is. Overigens heeft de directie wel oog en aandacht voor deze verschillen.

Uit de informatie, welke wij in de interviews hebben gekregen maken wij op, dat het integraal management nog steeds leidend is in de managementfilosofie. Het onderzoek, dat wij nu hebben gehouden was beperkt van diepgang. Uit de informatie die wij hebben gekregen concluderen wij, dat het samenspel tussen de verschillende afdelingen en de afdeling Bedrijfsvoering en Advisering met betrekking tot de Planning- en controlcyclus goed is. Er vindt regelmatig overleg plaats, de wederzijdse rollen worden gerespecteerd en bij verschil van inzicht wordt eerst getracht om tot een van beide 'partijen' acceptabele en werkbare oplossing te komen. Ook worden meer dan in het verleden de verantwoordelijkheden daar gelegd waar zij horen. De medewerkers worden daarop ook aangesproken, zo hebben wij in de interviews gehoord.

Wij maken bij deze constatering wel een voorbehoud, omdat de positie en het functioneren van de concerncontrol op dit moment nog moeilijk is te beoordelen en gelet

---

<sup>4</sup> Zie voetnoot 3

op de reikwijdte van ons onderzoek. Wij hebben geen onderzoek gedaan bij alle afdelingen. Wij verwijzen naar onze opmerkingen bij de hierna volgende aanbeveling (aanbeveling j).

### Conclusie

Met betrekking tot deze aanbeveling kunnen wij de conclusie trekken dat er een goed samenspel is tussen de verschillende afdelingen en de afdeling Bedrijfsvoering en Advisering binnen de filosofie van integraal management. Er is meer aandacht voor het toedelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Medewerkers worden hierop ook aangesproken. De positie en het functioneren van concerncontrol is echter wel een aandachtspunt.

- 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.

### Vervolg

#### Reactie van het college

*“De algemeen directeur en concerncontroller sturen sterk op de risicoanalyse. Niet alleen bij begroting en rekening, maar ook in de tussentijdse managementrapportages. De concerncontroller stuurt ook via het controllersoverleg door afstemming van rollen en procedures en het managen van risico’s. Er is nog ruimte voor ontwikkeling van de aspecten kwaliteitsverbetering en het alert zijn op nieuwe ontwikkelingen. In de komende jaren zal er meer nadruk op deze zaken komen te liggen. De afdeling Bedrijfsvoering en advisering zal hierin een voortrekkersrol vervullen.”*

#### Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

Wij constateren, dat de directie met betrekking tot de beheersing van het personeelsbudget een actieve rol heeft gespeeld en een goed instrumentarium heeft doen ontwikkelen.

Uit de informatie die wij hebben gekregen blijkt, dat er ten aanzien van de concerncontrol nog steeds wordt gewerkt met een ‘piepsysteem’. Dit betekent, dat wordt aangenomen dat alles volgens de planning verloopt tenzij er van de afdelingsmanagers een signaal komt dat de productie niet wordt gehaald of budgetten ontoereikend zijn. De concerncontroller heeft wel een toetsende rol maar de afdelingsmanagers zijn primair aan zet. De concerncontroller wordt in zijn toetsende rol geïnformeerd door de bedrijfsvoeringsadviseurs. Om een duidelijker beeld te krijgen van de rol en positie van de concerncontroller hebben wij de functieomschrijvingen van de directeur, de concerncontroller en de bedrijfsvoeringsadviseur opgevraagd en bestudeerd.

In de functieomschrijvingen van de beide directieleden staat dat een van hun taken is : “sturing op integraliteit door kaderstelling en control op het gebied van middelen en bevordering van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking”. De directeur heeft tevens de “gemeentebrede kaderstelling op het gebied van middelen en control” als taak. De functie van concerncontroller is ondergebracht bij de afdelingsmanager Bedrijfsvoering en Advisering (B&A). Begin 2008 is de nieuwe generieke functiebeschrijving voor alle afdelingsmanagers vastgesteld. Dit betekent dat in de functiebeschrijving voor de afdelingsmanager B&A niets staat over de concerncontroлтаak. Wel hebben wij een apart overzicht gekregen van de taken van de concerncontroller. Hieruit blijkt dat er een brede invulling wordt gegeven aan de concerncontroлтаak. Dit overzicht van taken is overigens nog niet vastgesteld. Er is geen controlstatuut, waarin de positie van de concerncontroller is beschreven. Wel wordt in de ontvangen taakbeschrijving aangegeven, dat de concerncontroller naast zijn rol binnen de organisatie een adviserende taak heeft richting management en college. Niet duidelijk is op welke manier de concerncontroller invulling geeft aan deze functie en hoe de relatie tussen concerncontrol en decentrale control precies geregeld is.

Wij hebben uit de ontvangen informatie kunnen opmaken, dat de directie een meer actieve rol speelt met betrekking tot de communicatie. Met betrekking tot de adviserende en ondersteunende rol van concerncontrol richting college, directie en management is dit beeld minder duidelijk. Een complicerende factor hierbij is het feit, dat de functie van concerncontroller bij een andere functionaris is komen te liggen en dat de concerncontroller al enige tijd is uitgeschakeld. De rol en positie van de concerncontroller is mede om deze reden nog niet goed uitgekristalliseerd en onvoldoende uit de verf gekomen. Op dit ogenblik wordt deze functie waargenomen door de directeur/plv. secretaris.

### Conclusie

Wij concluderen dat ook met betrekking tot deze aanbeveling vooruitgang is geboekt maar wij adviseren wel aandacht te besteden aan de positionering en het functioneren van de concerncontrol binnen de organisatie (in relatie tot college en directie en verhouding concerncontrol – decentrale control) en een controlstatuut op te stellen.

### c. 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.

### Vervolg

#### Reactie van het college

Het college heeft hierop niet gereageerd.

#### Bevindingen uit ons doorwerkingsonderzoek

Het college heeft in zijn brief van 19 oktober 2006 aan de raad geschreven dat de afspraken over de actieve informatieplicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen zouden kunnen worden maar dat dit niet noodzakelijk was. De gemeenteraad heeft bij de behandeling van ons rapport geen duidelijke uitspraken gedaan over de vraag over welke

aangelegenheden en op welk tijdstip hij zou willen worden geïnformeerd. Zie ook onze opmerking in paragraaf 3.

#### Conclusie

De raad heeft zelf geen uitvoering gegeven aan deze aanbeveling.

### 5. Conclusies en aanbevelingen

Wij komen tot de volgende algemene conclusies.

1. De overschrijding van het personeelsbudget in 2005 heeft tot politieke discussies geleid. Het rapport van de Rekenkamercommissie bevatte stevige conclusies en aanbevelingen. Het rapport heeft als katalysator gediend voor raad, college en organisatie doordat het inzicht gaf in de omstandigheden, welke tot de overschrijding van het personeelsbudget hebben geleid, en aanbevelingen deed hoe dit in de toekomst te voorkomen.
2. De besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie in de gemeenteraad was niet helemaal helder. Er lag geen duidelijk voorstel en besluit voor, zodat achteraf de vraag kan worden gesteld, wat de raad nu precies heeft besloten.
3. Het college en de ambtelijke organisatie zijn mede door het rapport doordrongen van de noodzaak het personeelsbudget strikt te bewaken en hebben de nodige maatregelen getroffen.
4. Op basis van dit doorwerkingsonderzoek kunnen wij concluderen, dat nagenoeg alle aanbevelingen van de rekenkamercommissie, waarmee de raad al dan niet expliciet heeft ingestemd zijn uitgevoerd. Het personeelsbudget wordt bewaakt, er worden prognoses gemaakt van de feitelijke ontwikkelingen van dit budget in het lopende jaar en zo nodig wordt de raad tijdig een aanvullend budget gevraagd.
5. De rol en positie van de concerncontroller in relatie tot bestuur en directie enerzijds en de organisatie anderzijds verdient de komende tijd nog nadere aandacht. Mede door de functiewisseling en het tijdelijk wegvallen de concerncontroller is de positionering van de concerncontroller nog onvoldoende duidelijk.

Op basis van onze conclusies komen wij tot de volgende drie aanbevelingen.

1. Wij geven de Raad in overweging om er voor zorg te dragen, dat de rapporten van de rekenkamercommissie in de toekomst vergezeld worden van een voorstel aan de Raad en een ontwerp besluit.
2. Wij achten het gewenst om de systematiek waarop de personeelskosten nu worden bewaakt te continueren en in de bedrijfsvoeringparagraaf van bestuursrapportage en jaarrekening de raad te informeren.
3. Het college adviseren wij om extra aandacht te besteden aan de positie en het functioneren van de concerncontrol richting bestuur, directie en ambtelijke organisatie.

### **Aanbevelingen uit het rapport ‘ Het budgetbewakingssysteem op de personele lasten in de gemeente Nijkerk’, oktober 2006, pag. 42 – 43.**

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 budgetbewakingssysteem*

##### *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 2e 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 2e 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.