

Overhead gemeenten zal op middellange termijn fors dalen

door Dave van Ooijen¹



Als raadslid in de gemeente Castricum ben ik de afgelopen maanden tegen verschillen in de omvang van de overhead van mijn gemeente en die van de regiogemeenten Bergen, Uitgeest en Heiloo aangelopen. Directe aanleiding is dat deze vier gemeenten deze zomer onder de naam BUCH-gemeenten ambtelijk willen gaan fuseren. Volgens het onlangs gepresenteerde bedrijfsplan dat als basis dient voor het verlenen van toestemming voor de door de vier colleges van B&W te tekenen gemeenschappelijke regeling, hebben de vier gemeenten gezamenlijk momenteel een overhead van rond de 35 procent. Volgens de bestuurlijke stuurgroep van de vier gemeenten is kijkend naar benchmarks van ambtelijke organisaties van ongeveer 700 fte en 100.000 inwoners echter een overhead van 27 procent op zijn plaats. Voor mij aanleiding om eens in de ontwikkelingen en trends rond overhead van gemeenten te duiken. Mede aanleiding was een eerder door Berenschot uitgebracht rapport over de overhead van de gemeente Utrecht. In dit rapport adviseert Berenschot de gemeente Utrecht om een scherpe norm in te voeren. Een norm die zelfs iets ruimer is dan de 10 procent best presterende referentiegemeente. Concreet voor de gemeente Utrecht betekent dit een overhead van maximaal 27,2 procent. Zou het hanteren van een iets scherpere norm dan de 10 procent beste presterende gemeenten ook niet iets zijn voor de binnenkort te fuseren ambtelijke organisaties van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo kunnen zijn?

Referentiegemeenten

Ik heb bovenstaande vraag aan Marvin Hanekamp van Berenschot voorgelegd, samen met Philippe Sprenger verantwoordelijk voor de overheadbenchmarks van Berenschot. Hij selecteerde voor mij een groep van 15 gemeenten met gemiddeld 31.650 inwoners en een vergelijkbare sociale structuur en centrumfunctie. Daaruit blijkt dat deze gemeenten gemiddeld 33,6 procent van hun totale formatie inzetten voor overhead. Een kwart van de gemeenten heeft evenwel 29,8 procent overhead of lager. En tien procent van deze gemeenten zit zelfs op 27,5 procent of lager. Voor de goede orde: het gaat hierbij om de huidige overhead. Het gaat dus niet over een in de toekomst te bereiken overhead. Een streefpercentage van 27 procent dat de

¹ Dave van Ooijen studeerde sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Van 1979 tot 2014 was hij werkzaam bij Vereniging Milieudefensie, de gemeente Amsterdam, Nicis Institute en Platform31. Sinds eind 2014 is hij eigenaar van 'Van Ooijen - Adviesburo voor Publieke Waarden' (zie www.davevanooijen.nl).

BUCH-gemeenten willen hanteren, en waarbij geen jaartal voor dit streven is genoemd en het woord 'streefpercentage' aangeeft dat het niet om een te realiseren 'norm' gaat, lijkt mij niet prikkelend genoeg om een nieuw op te tuigen ambtelijke organisatie van de vier gemeenten scherp aan de wind te laten varen. Zeker omdat het om de toekomst gaat, zou het samenwerkingsverband van de vier samenwerkende BUCH-gemeenten, best wel eens een scherpere norm kunnen hanteren. Een overhead van 20-22 procent zou veel stimulerender kunnen zijn. Is op basis van de nieuwste inzichten aanleiding voor een scherpere norm?

Forse daling overhead op middellange termijn

Eind 2014 waarschuwde Berenschot in het blad Binnenlands Bestuur dat de aard en omvang van de overhead de komende jaren wel eens drastisch zou kunnen veranderen. Berenschot voorziet zelfs een daling van de gemeentelijke overhead van de 32 procent (nu) naar 9-12 procent op middellange termijn. In gemeenten van de toekomst bestaat de overhead volgens Berenschot voornamelijk nog uit management, (strategisch) beleid, bestuursondersteuning en communicatie, regievoering op uitbestede taken, en informatiemanagement. Berenschot ziet drie ontwikkelingen die de omvang van de overhead beïnvloeden. Ten eerste zal de toenemende automatisering, met name van administratieve taken zoals de personeels- en salarisadministratie en de factuurafhandeling, zich in verhoogd tempo voortzetten. De best practices organisaties die het meest efficiënt scoren in de overheadbenchmarks van Berenschot zijn vooral die organisaties die een bestuur of directie hebben met een zeer sterke ambitie om de overhead zo efficiënt mogelijk te organiseren.

Uitbesteden van taken en kiezen voor samenwerking

Een tweede ontwikkeling is te zien bij gemeenten die in toenemende mate taken uitbesteden of kiezen voor samenwerking. Gemeenten ontwikkelen zich meer en meer in de richting van zogenaamde regiegemeenten. En uit analyses van Berenschot blijkt dat deze regiegemeenten verhoudingsgewijs meer overhead hebben dan gemeenten die veel 'uitvoerende taken' in eigen beheer hebben. Bij gemeenten die bijvoorbeeld de groenvoorziening, parkeerbeheer en de afvalinzameling in eigen beheer hebben, kan de overhead (uitgedrukt in een percentage van het aantal fte) verhoudingsgewijs lager zijn. De medewerkers in deze functie maken namelijk minder gebruik van bijvoorbeeld ICT en hebben vaak geen eigen werkplek. En de derde ontwikkeling zijn tenslotte de bezuinigingen waardoor gemeenten de broekriem moeten aanhalen. Het effect van de bezuinigingen op de overhead volgt meestal één tot twee jaar later omdat de overhead ook een belangrijke rol speelt in het realiseren van de bezuinigingstaakstelling. Door de drie genoemde drivers zal volgens Berenschot de klassieke overhead steeds meer verdwijnen. Overheadprocessen verlopen door automatisering niet alleen steeds efficiënter en beter, maar vinden steeds meer buiten de muren van de klassieke overheadafdelingen als P&O en Financiën plaats. Overhead 'vermomt' zich steeds meer als indirecte tijd van personeel in het primaire proces.

Naar een nieuwe definitie van 'overhead'

Bovengenoemde ontwikkelingen dragen er toe bij dat de omvang van overhead steeds moeilijker te meten is, wat aanpassing vereist van huidige methoden en definities van benchmarking. Berenschot zet de overhead sinds kort af tegen een referentiewaarde waarin organisatie-omvang, productiviteit en de mate van regievorming zijn meegewogen. De referentiewaarde doet daarmee recht aan de toenemende complexiteit. De door Berenschot verwachte trend dat de overhead op middellange termijn naar 9-12 procent gaat, komt in grote lijnen overeen met de trend die ook de arbeidsmarktdeskundigen Mark Huijben en Arno Geurts in hun in 2014 verschenen boek 'Heeft iemand de overhead nodig?' waarnemen. Huijben en Geurts schatten dat de overhead in de komende decennia afneemt tot circa 6 procent van de totale personeelsomvang. Volgens hen zullen steeds meer gebouwen, secretaresses en andere functies worden afgestoten. Ze menen zelfs een kopgroep van organisaties te zien die afscheid neemt van overheadtaken. ICT zal volgens hen steeds meer denk- en doefuncties van de mens gaan overnemen. Operationeel management zal verdwijnen en de hrm-functie zal sterk afnemen. Overheden zullen trager op deze ontwikkelingen reageren dan andere organisaties, maar ook zij zullen als peloton achter de kopgroep van andere organisaties aangaan, aldus Huijben en Geurts.

Rekenkamer Haarlemmermeer

Kan de overhead van overheden wel niet eens sneller dalen dan nu voorzien? Interessant in dit geval is een rapport van de Rekenkamer van de gemeente Haarlemmermeer. In maart 2013 bracht deze het rapport 'Inzicht in overhead, uitzicht op doelmatigheid en sturing' uit. Op pagina 7 van dit rapport staat dat de overhead van de gemeente Haarlemmermeer relatief wat hoger is dan die van referentiegemeenten. Zo telt de overhead voor Zoetermeer 29,4 procent en voor Hilversum 26 procent van de formatie. In het rapport wordt echter ook gemeld dat de overhead van Haarlemmermeer boven die van een gemiddelde 100.000+ gemeente en boven die van een gemeente met 50.000 tot 100.000 inwoners ligt. In het eerste geval gaat het daarbij om een gemiddelde overhead van 26,5 procent. In het tweede geval gaat het om een gemiddelde overhead van 25,5 procent. De totale overheadkosten per inwoner zijn het hoogst in Zoetermeer (€ 168 per inwoner) en het laagst in Hilversum (€ 127 per inwoner). De overheadkosten voor Haarlemmermeer liggen in het midden (€ 152 per inwoner). Bij deze groep gemeenten is de overhead, ook al gaat het om iets grotere gemeenten, dus al vele malen lager dan in de BUCH-gemeenten.

Overhead in de BUCH-gemeenten

Terug naar de BUCH-gemeenten. Hoe zijn de verschillen per gemeente? Zoals gezegd ligt het gemiddelde van de vier gemeenten op dit moment op 35 procent. Zoemen we in op de afzonderlijke gemeenten, dan zien we toch wel opmerkelijke verschillen. Zo heeft de gemeente Castricum een overhead van 32,1 procent. Deze gemeente heeft daarmee de laagste overhead van de vier gemeenten. De gemeenten Uitgeest en Bergen hebben de hoogste overhead. Zij hebben

een overhead van 37,6 procent respectievelijk 37,3 procent. En de gemeente Heiloo zit met 34,5 procent net iets onder het gemiddelde. Het verschil tussen de gemeente Castricum en de gemeente Uitgeest is, kijkend naar procentpunten, 5,1 procentpunt. Kijken we evenwel naar het procentuele verschil, dan heeft de gemeente Uitgeest een 16 procent hogere overhead dan de gemeente Castricum. Genoeg reden om de ambitie van de samenwerkende BUCH-gemeenten zo scherp mogelijk te stellen. Uitgaande van de 10 gemeenten die als referentiegemeenten voor de BUCH-gemeenten kunnen worden gebruikt (deze zitten op dit moment op 27,5 procent), zou ik zeggen dat de BUCH-gemeenten in de komende jaren niet naar 27 procent dienen te streven, maar meer naar een overhead in de richting van de 20 tot 22 procent.

Effect ambtelijke samenwerking

Waar we zien dat herindeling kan leiden tot een lagere overhead, verwacht Berenschot bij ambtelijke fusie eerder een stijging van de overhead. Dit komt vooral doordat de nieuwe ambtelijke organisatie aanzienlijk meer bestuurders moet ondersteunen (wat leidt tot meer management, communicatie, bestuurszaken- en bestuursondersteuning) en verschillende P&C-cycli met bijbehorende rapportages kent. Wat is in dat geval de beste overheadnorm? Benchmarks kunnen daarvoor handvatten bieden. Van belang is echter om ook goed te kijken naar de vereiste, dan wel gewenste aard, omvang en kwaliteit van de overhead. Wat zijn de benodigde overheadprocessen en hoe kunnen deze zo efficiënt en effectief mogelijk worden georganiseerd? Het stellen van een ambitieuze norm is natuurlijk goed, maar daarbij dient niet voorbij te worden gegaan aan de toegevoegde waarde van overhead. Met te weinig overhead kan je natuurlijk ook gemakkelijk door de bodem van de bedrijfsvoering zakken en loop je nog voor je goed en wel gestart bent met de nieuwe organisatie continuïteitsrisico's. Een overheadnorm dient daarom te worden onderbouwd en te worden vastgesteld vanuit visie, ambitie en kengetallen. Een norm voor de BUCH-gemeenten die scherper is dan het nu voorgestelde streefpercentage van 27 procent lijkt ook dan meer in de rede te liggen.