

Van overschrijding naar grip

Loosomonderzoek bij de gemeente Doetinchem

**Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van de
Rekenkamercommissie Doetinchem**

September 2006

Inhoudsopgave

| | |
|-----------|--|
| Blz. 5 | 1. Inleiding en vraagstelling |
| Blz. 6 | 2. Het onderzoek |
| Blz. 8 | 3. Beschrijving bestaande procedures en afspraken |
| Blz. 12 | 4. Bevindingen |
| Blz. 14 | 5. Aanbevelingen |
| Blz. 16 | 6. Tenslotte |
| Blz. 17 | 7. Bronnen |
| | |
| Bijlagen: | organisatiestructuur gemeente Doetinchem reactie van het gemeentelijke managementteam van 24 mei 2006 |

Rekenkamercommissie gemeente Doetinchem

Onderzoek naar de overschrijding van de loonsom

1. Inleiding en vraagstelling

In de vergadering van de raad van de gemeente Doetinchem van 16 december 2004 wordt na bespreking van de bestuursrapportage 2004 een door alle fracties ondertekende motie aangenomen met de volgende tekst:

MOTIE

"De raad van de gemeente Doetinchem, in vergadering bijeen op 16 december 2004, overweegt dat:

- uit de tweede bestuursrapportage 2004 een overschrijding van € 0,8 miljoen op de totaal beschikbare loonsom blijkt;
- onvoldoende duidelijk kan worden gemaakt hoe deze overschrijding is ontstaan;
- dit in de toekomst moet worden voorkomen;
- hiertoe de behoefte is aan nadere informatie over de oorzaak van deze over-schrijding;

besluit:

de rekenkamercommissie te verzoeken binnen een half jaar een rapportage aan te bieden waarin helder de oorzaken van de overschrijding zijn genoemd en verbeter-voorstellen zijn opgenomen; en gaat over tot de orde van de dag." (einde citaat)

De rekenkamercommissie heeft in haar vergadering van 17 januari 2005 besloten het verzoek van de raad te honoreren.

2. Het onderzoek

Onderzoekers

Vanuit de rekenkamercommissie is een onderzoekscommissie ingesteld, bestaande uit de heer H.J. Mos (primaathouder) en de heer D.C. Kuipers.

Vanuit de gemeentelijke organisatie heeft de algemeen directeur een coördinator aangewezen, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het verkrijgen van informatie en het leggen van contacten. De onderzoekscommissie is door deze coördinator zeer goed ondersteund.

Onderzoeksopdracht

In de tweede bestuursrapportage 2004 is vermeld dat er naast een overschrijding van de beschikbare loonsom van € 0,8 miljoen, een overschrijding wordt verwacht op vervanging wegens ziekte van € 0,5 miljoen. Bovendien is vermeld dat er spelregels zijn opgesteld voor de inhuur van derden. De rekenkamercommissie heeft op grond daarvan besloten het verzoek van de raad te verbreden tot onderzoek naar de personele budgetten.

De onderzoeksopdracht is als volgt gedefinieerd:

"Onderzoeken wat de oorzaak is van de overschrijding van de personele budgetten voor- zo ver betreft de loonsom, de inhuur van derden en vervanging wegens ziekte, hoe deze heeft kunnen ontstaan en welke maatregelen zijn genomen om overschrijding te voorkomen en zo nodig aanbevelingen doen ter verbetering van de beheersing van deze budgetten."

Aanpak

Bij het onderzoek waren zowel leden van het managementteam als medewerkers die vanuit hun functie te maken hebben met het onderwerp betrokken.

Als eerste stap heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden met de toenmalig algemeen directeur.

Vervolgens is aan de door hem aangewezen coördinator een aantal vragen voorgelegd, gebaseerd op de brief van 2 juni 2005 van de rekenkamercommissie, waarin aan de raad de onderzoeksactiviteiten waren meegedeeld.

Enkele van de vragen betrekking hebbend op het personeelsverloop en de opbouw van het personeelsbestand in het verleden zijn na een gesprek met de coördinator door de onderzoekers bijgesteld, omdat de beantwoording daarvan (met name gelet op het genoemde tijdvak) een onevenredig beslag zou leggen op de ambtelijke organisatie en niet te verwachten was dat verdere uitdieping en detaillering andere feiten aan het licht zouden brengen.

Bij het bepalen van de aan het personeel gerelateerde kosten die ten laste komen van het loonsombudget, is de commissie uitgegaan van de "Spelregels loonsombudgetten 2005", in de bijlage waarvan de kostensoorten zijn opgenomen.

De commissie heeft buiten beschouwing gelaten de inhuur van derden bij projecten.

De daaraan gerelateerde kosten worden namelijk in principe binnen het project gebudgetteerd en gefinancierd.

De commissie heeft ervoor gekozen geen controle op de juistheid van de cijfers te verrichten. Voor die juistheid zijn de accountantsrapporten geraadpleegd en de daarin opgenomen gegevens een op een overgenomen. De focus van de commissie heeft gelegen op het ontdekken van de oorzaak van de overschrijdingen, op het voortduren ervan en op het voorkomen van overschrijdingen in de toekomst. De aanbevelingen zijn dan ook meer procesgericht.

In de brief van de rekenkamercommissie aan de raad van 16 juni 2005 is aangegeven dat ernaar gestreefd zou worden om in oktober 2005 het onderzoeksrapport uit te brengen. In verband met persoonlijke omstandigheden van de primaathouder is dit streven niet gehaald.

De commissie heeft het onderzoek gericht op de periode 2002 tot en met 2004. Nadat de rekenkamercommissie het onderzoek naar de loonsom had gestart werden in 2005 organisatorische maatregelen getroffen (Zie hoofdstuk 7 Bronnen). De commissie heeft deze maatregelen bij haar constateringen en aanbevelingen betrokken.

Bovendien zijn de bevindingen en aanbevelingen van de commissie getoetst aan de jaarrekening 2005, het rapport van bevindingen van de accountant over die jaarrekening 2005 en de managementletter 2005, zodat een zo actueel mogelijk beeld kan worden gegeven in de rapportage aan de raad.

Na de voorlopige vaststelling van het rapport, de bevindingen en de aanbevelingen door de rekenkamercommissie, is het mt onder embargo in de gelegenheid gesteld de gedane bevindingen op onjuistheden te corrigeren en is de mogelijkheid tot wederhoor geboden.

Het mt heeft van dit recht gebruikgemaakt. De schriftelijke reactie van het mt is als bijlage bij dit rapport gevoegd, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Naar aanleiding van de reactie is in het rapport waar nodig beter aangegeven welk jaar de bevindingen van toepassing waren, en zijn de bronnen bij de bevindingen vermeld.

3. Beschrijving bestaande procedures en afspraken

Vóór 1 januari 2003 werd wezenlijk anders omgegaan met het personeelsbudget dan na die datum.

Periode vóór 1 januari 2003

Vóór 1 januari 2003 bestond geen integraal management en geen geregelde management- informatie. Er was geen loonsombudget per eenheid. Het personeelsbudget werd centraal beheerd en verantwoord.

Personeelskosten werden als volgt opgebouwd:

1. wij hebben x personeel;
2. zij kosten y;
3. dus de personeelskosten zijn x keer y.

Omdat de loonsom op die wijze in de begroting was vastgesteld, kon er autonome groei ontstaan in de personeelskosten. Jaarlijks werd vanuit het accres bijgeplust. Er werd niet op formatie of budget gestuurd.

In de jaren vóór 2003 was er jaarlijks al een forse overschrijding van het loonsombudget, tussen de € 1 en € 2 miljoen. Vervanging wegens ziekte werd in het geheel niet geraamd. Dat werd door de gemeenteraad ook geaccepteerd. Bij de jaarrekening werden dergelijke overschrijdingen verrekend met andere begrotingsposten.

Periode ná 1 januari 2003

De huidige organisatorische situatie binnen de gemeente Doetinchem wordt gekenmerkt door twee kernbegrippen: integraal management en budgetverantwoordelijkheid.

Integraal management is de basis van de huidige organisatie: de hoofden van de eenheden (publiekszaken, wijkzaken, stadszaken, concern en brandweer) zijn integraal budgettair verantwoordelijk voor hun eenheid.

Op basis van concrete jaarplannen worden budgetaanvragen ingediend. In de jaar-plannen zitten zowel de reguliere uitgaven als de nieuwe plannen. Deze worden in hun totaliteit behandeld in het managementteam (mt) en daarna in het college van burgemeester en wethouders. Vervolgens wordt de begroting als totaalpakket in een voorstel bij de raad ingediend. Deze neemt daarover een besluit met vervolgens de verdeling naar de verschillende eenheden.

In verband met de invoering van integraal management op 1 januari 2003 werden het *Mandaat en volmachtbesluit 2003* en het *Mandaatstatuut* vastgesteld.

De uitoefening van de personeelsfunctie (budgetbeheer) werd een bevoegdheid van de integrale managers in plaats van de afdeling personeel en organisatie, met dien verstande dat deze bevoegdheid niet geldt indien sprake is van overschrijding van budgetten en kredieten.

Vanuit de visie van integraal management zijn de hoofden van eenheden volledig bevoegd over het loonsombudget te beschikken. Zij zijn verantwoordelijk voor de aanwending. Het loonsombudget is niet verder gedecentraliseerd dan per eenheid.

De onder- en overschrijdingen mogen gecompenseerd worden volgens de *Spelregels van het integraal management*, vastgesteld in 2003.

In hoofdlijnen is daarin het volgende bepaald:

- Voor iedere eenheid is een formatieplan opgesteld. Het hoofd van de eenheid is bevoegd tot aanpassing van dit formatieplan, voorzover het structureel beschikbare loonsombudget ruimte biedt voor die aanpassingen. Het hoofd van de eenheid pleegt hierover afstemming met het bij

zijn/haar eenheid betrokken directielid. Invulling van vacatures is de bevoegdheid van de hoofden van de eenheden.

Op grond van de bestaande hiërarchische relatie is de directie in voorkomende gevallen bevoegd tot het geven van aanwijzingen en opdrachten aan het hoofd van de eenheid. (Hoofden van eenheden kunnen dus te allen tijde "teruggefloten" worden door hun directie).

- De eenheid concern verstrekt maandelijks een uitdraai van de onderuitputting (budgetruimte) aan de hoofden van eenheid.
- Het loonsombudget wordt ingezet voor alle aan de tijdelijke of structurele personeelsvoorziening gerelateerde kosten. (In 2003 worden kosten voor vervanging van ziekte nog buiten het loonsombudget gehouden).
- Het hoofd van de eenheid is er verantwoordelijk voor dat de uitgaven het beschikbare budget niet overtreffen. Uitgangspunt is daarbij een "schommel-percentage" van 2%. Dit betekent dat over- of onderschrijding van het loonsom-budget met maximaal 2% via de rekening wordt meegenomen naar het loonsom-budget van de desbetreffende eenheid voor het volgende boekjaar.
Nieuwe beslissingen inzake inhuur van personeel ten laste van andere budgetten dan het loonsombudget vereisen instemming van het bij de eenheid betrokken directielid.

Op 11 januari 2005 is door burgemeester en wethouders het *Algemeen mandaat-, volmacht en machtigingsbesluit gemeente Doetinchem 2005* vastgesteld.

Daarin is wederom bepaald dat de mandatering van bevoegdheden niet geldt in de gevallen dat uit het te nemen besluit financiële consequenties zullen voortvloeien die niet in de begroting voorzien zijn.

In datzelfde jaar heeft het met de *Spelregels voor mandaat, volmacht en machtiging d.d. 22 oktober 2005* vastgesteld.

Daarin is vastgelegd dat er zich gevallen kunnen voordoen waarbij de mandataris in een specifiek geval de bevoegdheid aan het bestuursorgaan zelf moet overlaten. Dit kan het geval zijn wanneer uit het te nemen besluit financiële consequenties voortvloeien die niet in de begroting zijn voorzien. Degene die het mandaat heeft gekregen, zal zich dit moeten realiseren telkens als hij daarvan gebruik wil maken, aldus deze spelregels.

In **2005** zijn opnieuw de: *Spelregels loonsombudgetten in het kader van integraal management* vastgesteld. Met uitzondering van het hierna te noemen punt 5 (centraal budget ten behoeve van vervanging wegens ziekte) zijn deze identiek aan de reeds in 2003 vastgestelde spelregels.

1. Voor iedere eenheid is een formatieplan vastgesteld. Het hoofd van de eenheid is bevoegd dit formatieplan aan te passen binnen het beschikbare loonsombudget en pleegt hierover overleg met de (plaatsvervangend) algemeen directeur.
2. Aan de in het formatieplan opgenomen functies (waarvoor de gewaardeerde functies van het functiehuis worden gehanteerd) zijn normbedragen per functieschaal toegekend. Deze bedragen zijn gebaseerd op de gewogen gemiddelden van de inschaling per 2003, (nagenoeg) overeenkomend met het salarisniveau één trede onder het maximum van de desbetreffende schaal (niveau 2003), aangevuld met een bedrag voor bijkomende personele kosten.
Jaarlijks wordt het normbedrag verhoogd met een vast te stellen percentage, mede aan de hand van het door het rijk vastgestelde accres ten behoeve van de stijging van uitkeringen uit het gemeentefonds. Deze verhoging dekt in principe de loon- en premiestijging en compenseert een deel van de periodieke verhogingen. Wanneer de loonkosten ten gevolge van CAO-afspraken en/of premiestijgingen gedurende het lopende jaar groter blijken, worden de

normbedragen - wanneer de raad besluit daartoe middelen te verstrekken - tussentijds verhoogd.

3. Invulling van een vacature is de bevoegdheid van het hoofd van eenheid.
4. Bij vrijval kan het loonsombudget worden aangewend voor het inhuren van externe ondersteuning, bijvoorbeeld ten behoeve van tijdelijke voorziening in vacatures, inschakelen van aanvullende expertise of ten behoeve van extra capaciteit teneinde het jaarplan te kunnen uitvoeren of anderszins te voldoen aan de opgave voor de eenheid.
5. Ten behoeve van vervanging bij (langdurig) ziekte-uitval is een centraal budget beschikbaar waarop hoofden van eenheden een beroep kunnen doen. Dit geldt bij ziektegevallen waarvan de duur langer dan drie maanden is, alsmede bij ziekte langer dan één week bij medewerkers van door het mt aangewezen frontoffice- functies. De algemeen directeur is budgethouder van het ziektevervangingsbudget.
6. De afdeling personeel en faciliteiten, ondersteund door de afdeling financiën, draagt zorg voor het regelmatig verstrekken van de (management)informatie met betrekking tot het besteden van de loonsom. Hierbij worden tevens, mede op grond van de door de eenheden geleverde informatie, de gegevens over inhuur van derden en eventuele aanvullende budgetten en vergoedingen opgenomen.

Door de eenheid concern wordt de controlfunctie vervuld: het voorzien in management-informatie en het toezien op het naleven van organisatiebrede afspraken, spelregels en eisen op grond van wet- en regelgeving.

Voor de uitgebreide toelichting en werkafspraken verwijzen wij naar de bijlage "Spelregels loonsombudgetten in het kader van integraal management", vastgesteld in het mt van 2 maart 2005.

In een rapportage aan de commissie beleidsevaluatie van 6 september 2005 is een onderverdeling gegeven van de inhuur van derden vanwege ziekte en vacatures per eenheid.

In een bijlage bij die notitie zijn kaders aangegeven waaronder derden ingehuurd mogen worden.

Er zijn blijkens die notitie drie omstandigheden waaronder derden ingehuurd kunnen worden:

1. Dienstverlening aan de burger. Ingeval door ziekte of vacatures de dienstverlening aan de burger onder druk komt te staan, is inhuur van derden mogelijk. Deze inhuur van derden wordt gedekt uit de post vervanging wegens ziekte of uit de onder-uitputting loonsom als gevolg van vacatures.
2. Uitvoering van projecten en bestuursopdrachten. Bij uitvoering van projecten en bestuursopdrachten is het mogelijk derden in te huren, enerzijds om te voorzien in benodigde specifieke deskundigheid die niet binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is, anderzijds om te beschikken over voldoende capaciteit om het gewenste tempo te kunnen maken. Deze inhuur van derden wordt gedekt uit gelden die ter beschikking zijn gesteld voor de uitvoering van de desbetreffende projecten en bestuursopdrachten.
3. Management organisatie. Ingeval door ziekte of vacatures de sturing van de ambtelijke organisatie onder druk komt te staan, is inhuur van derden mogelijk (interim-management). Ook deze inhuur van derden wordt gedekt uit de post vervanging wegens ziekte of uit de onderuitputting loonsom als gevolg van vacatures.

Budgetten die ter beschikking staan voor inhuur van derden zijn volgens dezelfde notitie:

1. Budget loonsom. Hieruit worden alle aan de formatie gerelateerde kosten betaald. Vanwege vacatures is er jaarlijks sprake van onderuitputting van het loonsombudget, die ingezet kan worden voor inhuur van derden om tijdelijke gaten in de formatie te dichten. In 2003 is gestart met het vervaardigen van managementinformatie om de besteding van de onderuitputting

(budgetruimte) loonsom aan inhuur derden te volgen. Nu worden maandelijks overzichten verschaft aan de managers.

2. Budget vervanging wegens ziekte. Bij de begroting 2004 is een extra budget voor vervanging wegens ziekte vrijgemaakt van € 200.000,--. Hiermee kwam het totale budget op ruim € 250.000,--. Medio 2005 is het budget verhoogd tot € 450.000,--
3. Specifieke projectbudgetten.

4. Bevindingen

1. Vanaf de jaarrekening 2002 is de kostenplaats salarissen respectievelijk het loonsombudget ieder jaar fors overschreden o.a. door de inhuur van personeel, zonder dat een begrotingswijziging tussentijds had plaatsgevonden. Het rechtmatigheidbegrip is hierdoor in het geding. (bron: jaarrekeningen 2002 t/m 2004).
2. Reeds bij de jaarrekening 2002 heeft de accountant geadviseerd, gezien de omvang van de kosten voor personeelsvervanging en inhuur van derden, hiervoor kosten in de begroting te ramen en tussentijds te monitoren. Ieder jaar daarna heeft de accountant aandacht gevraagd voor dit onderwerp. Concrete maatregelen die te relateren zijn aan deze adviezen zijn naar het oordeel van de rekenkamercommissie te laat getroffen. (bron: rapport accountant bij de jaarrekeningen).
3. In het begrotingsjaar 2003 deelt de accountant mee dat doelmatigheid niet langer een afzonderlijk object van de controle zal zijn, maar dat de rechtmatigheidscontrole daarentegen zwaarder zal worden aangezet en ook worden vertaald in de formulering van de accountantsverklaring (naast de reeds gebruikelijke getrouwheidsverklaring). (bron: rapport accountant bij de jaarrekening 2003).
4. De bemoeienis van de raad met de overschrijding van het loonsombudget nam van jaar tot jaar sinds 2002 toe. Aanvankelijk nam de raad de overschrijdingen voor kennisgeving aan, of keurde na enige discussie de overschrijding goed. In 2005 bleek dat de raad er weer "over wilde gaan". (bron: verslagen vergaderingen gemeenteraad betreffende de behandeling van de jaarrekeningen).
5. Net voor de omslag in 2003 werden door middel van reparatie/herwaardering van functies door middel van het functiewaarderingssysteem (fuwa) posities ingenomen om zo goed mogelijk het reorganisatieproces in te gaan, iets wat niet ongebruikelijk is bij reorganisaties. Dat proces heeft de organisatie duurder gemaakt. (bron: gesprek met geïnterviewde).
6. Bij de omslag van de organisatie in 2003 zijn besluiten genomen in de personele sfeer die boven het niveau van de beschikbare middelen uitstijgen. De feitelijke bezetting was zwaarder dan de formatie. Het bovenformatieve deel (frictiekosten) werd niet echt afgebouwd. (bron: gesprek geïnterviewde).
7. Bij de spelregels loonsombudgetten 2003 was afgesproken dat eventuele tekorten door de eenheid zelf moeten worden opgelost. Men wilde in 2003 werken volgens de spelregels, maar de informatiesystemen sloten daar niet op aan. Omdat de managementinformatie nog niet foutloos en niet actueel was, vond de directie bij de bespreking van de jaarrekening 2003 in het mt dat deze afspraak het jaar 2003 niet gold. (bron: verslag mt van 14 april 2004).
8. Er is veel discussie geweest over de juistheid van de door het concern aan het mt aangeleverde cijfers. Te lang is geanalyseerd en toegelicht zonder dat dit leidde tot daadwerkelijke actie. Dit heeft naar het oordeel van de rekenkamercommissie een slagvaardige aanpak vertraagd.
9. Telkens bij notities en besprekingen over de loonsombudgetten en naar aanleiding van managementrapportages (marap), bestuursrapportages (berap), jaarrekening etc. wordt vastgesteld dat periodiek, aanvankelijk driemaal per jaar, vanaf de zomer 2003 zelfs maandelijks, rapportages en overzichten zullen worden gemaakt over de stand van zaken. In 2005 wordt gerapporteerd dat **nu** maandelijks overzichten worden verschaft aan de managers. (bron: de genoemde rapportages).
10. In die rapportages wordt regelmatig de verwachting uitgesproken dat binnen het budget zal worden gebleven. (bron: de genoemde rapportages).
11. Pas oktober 2004 wordt besloten tot een vacaturestop en komt er een budget vervanging wegens ziekte (ten dele) in de begroting. (bron: toelichting van burgemeester en wethouders bij de jaarrekening 2004).
12. De eerste begrotingswijzigingen in verband met de overschrijdingen worden pas gemaakt bij de tweede bestuursrapportage 2005. (bron: bestuursrapportage 2005).

13. De formatie en de feitelijke bezetting kloppen niet, waardoor de organisatie duurder is dan ze mag zijn. Er wordt gestuurd op vermindering van de loonsom, naar de streefformatie 2008. (bron: gesprek geïnterviewde).
14. In het verleden werd 1 fte bij ziekte vervangen door 1 fte (zonder naar de formatie en het budget te kijken). Een zieke fte (€ 30.000,--) kon vervangen worden door een fte inhuur van € 50.000,--. (bron: gesprek geïnterviewde).
15. Er is een opwaartse druk op het loongebouw, er zitten veel medewerkers in uitloop-schalen. De gemiddelde loonsom (ca. € 48.000,--) is niveau schaal 9. Daar zitten alle bijkomende kosten naast salaris in (kosten conform bijlage bij de spelregels loon-sombudget). (bron: gesprek geïnterviewde).
16. Er is pas laat ontdekt dat o.a. inactieven niet in de begroting waren verwerkt. (bron: jaarrekening 2004).
17. Omdat in het verleden overschrijdingen van de personeelskosten bij de jaarrekening zonder discussie in de raad werden verrekend, is mogelijk een cultuur ontstaan dat managers zich niet specifiek verantwoordelijk voelden. In ieder geval was er geen gevoel van noodzaak om het probleem snel en adequaat aan te pakken.
18. De uitgaven voor inhuur van derden vanwege ziekte en vacatures is in drie jaar afgebouwd van € 3.878.000,-- (2003) naar € 2.371.000,-- (verwachting 2005).
De inhuur van derden ten behoeve van projecten en bestuursopdrachten is echter in dezelfde periode gestegen van € 2.270.000,-- (2003) naar € 3 à € 4 miljoen (verwachting 2005) (bron: informatie aan de commissie beleidsevaluatie van 6 september 2005).

5. Aanbevelingen

1. Voor de vergelijkbaarheid verdient het aanbeveling de rapportages over dit onderwerp (marap, berap, jaarverslag) telkens op dezelfde wijze te presenteren. De rapportages, ook van de accountant, moeten scherper worden geformuleerd.
2. Discussie in het mt over de juistheid van de cijfers mag de aanpak van het probleem niet vertragen. Het gaat om de grote getallen, waarbij later verfijning kan worden aangebracht.
3. In de begroting moeten op basis van een analyse reële bedragen worden geraamd met betrekking tot het loonsombudget, inclusief inhuur van derden. Bij eventuele tussentijdse afwijkingen moet tijdig worden bijgestuurd en moeten begrotingswijzigingen worden vastgesteld.
4. De controlfunctie moet worden versterkt.
5. De oplossing zit niet in het weer centraliseren van het personeelsbudget. De algemeen directeur zal kort-cyclisch managementgesprekken moeten voeren met hoofden van eenheden, en daarbij telkens de geconsolideerde cijfers moeten bewaken. Er zal daadwerkelijk moeten worden gestuurd.
6. Er zit verschil tussen de cijfers van de afdeling personeel en die van de afdeling financiën, verschil tussen de registratie en de feitelijke rekeningen. Personeelszaken registreert de inhuur van personeel op basis van aanmeldingen, die er niet allemaal tijdig zijn. Er moet strak worden gestuurd op de aansluiting van deze registraties. Het verhoogt de betrouwbaarheid van de maandelijkse overzichten.
7. Het is van belang dat interne audits worden opgezet, bijvoorbeeld steek-proeven op inhuur van derden, aansluiting van de registraties etc.
8. Er moet worden gestuurd op het op orde brengen van de formatie: vacatures zullen eerst van binnenuit moeten worden vervuld om medewerkers op het juiste schaalniveau te krijgen.
9. Er zou meer kunnen worden gewerkt met "containerfuncties" waardoor ambtenaren breed inzetbaar zijn. Iemand van een beleidsafdeling moet kunnen bijspringen bij een frontoffice functie wanneer daartoe de noodzaak bestaat, zelfs wanneer tijdelijk werkzaamheden worden verricht op een ander schaalniveau.
10. Voor de maatregel Flexibele Pensionering en Uittreding (FPU) zijn eenmalig frictiekosten geraamd van 25 %. Bij een (huidige) cultuur waarin wordt ingehuurd om een capaciteitsprobleem op te lossen, moet ervoor worden gewaakt dat het gemis aan die arbeidstijd/-capaciteit niet wordt gecompenseerd door inhuur van derden met overschrijding van het budget.
11. De rekenkamercommissie beveelt aan de (controle op de) strikte toepassing van de Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem, de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Doetinchem en de Controleverordening gemeente Doetinchem, allen vastgesteld op 3 januari 2005. Toepassing van deze verordeningen kan helpen (ongewenste) ontwikkelingen niet op hun beloop te laten.
12. De raad (commissie beleidsevaluatie) zou moeten aangeven welke gegevens en in welk format men met betrekking tot de loonsomontwikkeling vermeld wil zien in de bestuursrapportages, waardoor zonodig tijdig kan worden bijgestuurd zolang de organisatie nog niet in control is.
13. Er moeten spelregels worden opgesteld waar de kosten inhuur van derden worden geboekt/doorbelast. Tijdige rapportages over de kostenplaatsen en doorbelastingen

van de loonsom zijn een voorwaarde voor een goede beheersing en het tussentijds kunnen treffen van de noodzakelijke maatregelen.

6. Tenslotte

De commissie heeft grofmazig de uitputting van het loonsombudget in het begrotingsjaar 2005 beschouwd. De cijfers die in de maandelijkse managementrapportages zijn gebruikt sluiten niet aan op de in de jaarrekening 2005 gepresenteerde cijfers, waarbij het dus de vraag is of de de maandelijkse gegevens juist zijn. Dit is bij de interim-algemeen directeur gemeld.

De commissie beschouwt het niet als haar taak de gegevens op orde te brengen.

De commissie heeft inmiddels kennis genomen van het Deltaplan. Zij beschouwt spoedige uitvoering daarvan van wezenlijk belang voor de betrouwbare stuur-baarheid van de organisatie.

7. Bronnen

- Brief van de rekenkamercommissie aan de raad van de gemeente Doetinchem inzake de onderzoeksopzet naar de overschrijding van de loonsom (juni 2005).
- Doetinchem 2000+: een nieuwe organisatie in de startblokken (november 2002).
- Het Mandaat- en Volmachtbesluit gemeente Doetinchem 2003 (vastgesteld december 2002).
- Het Mandaatstatuut, houdende instructies terzake de uitoefening van gemandateerde bevoegdheden 2003 (vastgesteld december 2002).
- Spelregels Integraal Management 2003 (augustus 2003).
- Implementatieplan Doetinchem 2000+, Halverwege (oktober 2003).
- Alle notulen en verslagen van de raad en zijn commissies, verslagen van vergaderingen van het mt en besluitenlijsten van burgemeester en wethouders van de gemeente Doetinchem op basis van de trefwoorden loonsom, inhuur, vervanging wegens ziekte, etc.
- Managementletters van de externe accountant Deloitte over 2002 t/m 2005.
- Algemeen mandaat, volmacht en machtigingsbesluit gemeente Doetinchem 2005 (januari 2005).
- Spelregels loonsombudgetten 2005 (maart 2005).
- Brief van college van burgemeester en wethouders aan de CDA-fractie d.d. 2 juni 2005 naar aanleiding van vragen in verband met Actieprogramma OO 2000+.
- Spelregels voor mandaat, volmacht en machtiging, vastgesteld door het managementteam (september 2005).
- Kaders inhuur van derden, bijlage bij informatie aan de commissie beleidsevaluatie d.d. 6 september 2005.
- Programmarekeningen 2002 t/m 2005.
- Managementrapportages en bestuursrapportages over 2002 t/m 2005.
- Formatie- en bezettingsoverzicht 1 maart 2005.
- Verordening financieel beleid en beheer gemeente Doetinchem van 3 januari 2005.
- Controleverordening gemeente Doetinchem van 3 januari 2005.
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Doetinchem van 3 januari 2005.
- Koersdocument 2005-2010.
- Interviews met de algemeen directeur en met het hoofd en medewerkers van de eenheid concern.
- Rapporten van bevindingen van de accountant over de jaarrekeningen 2002 t/m 2005.
- Het Deltaplan, opgesteld door de interim algemeen directeur d.d. 14 juni 2006 met bijbehorende documenten.