



Flevoland

Inzicht in overhead

Werkgroep overhead

10 september 2025
Concept

Inhoud

- › Opdracht en scope 'Inzicht overhead'
- › Proces
- › Inzichten
- › Conclusies en aanbevelingen
- › Voorgestelde vervolgoopdracht



Flevoland



Bestuurlijke opdracht 10-10-'24



Citaat opdracht omschrijving AB 10-10-2024.

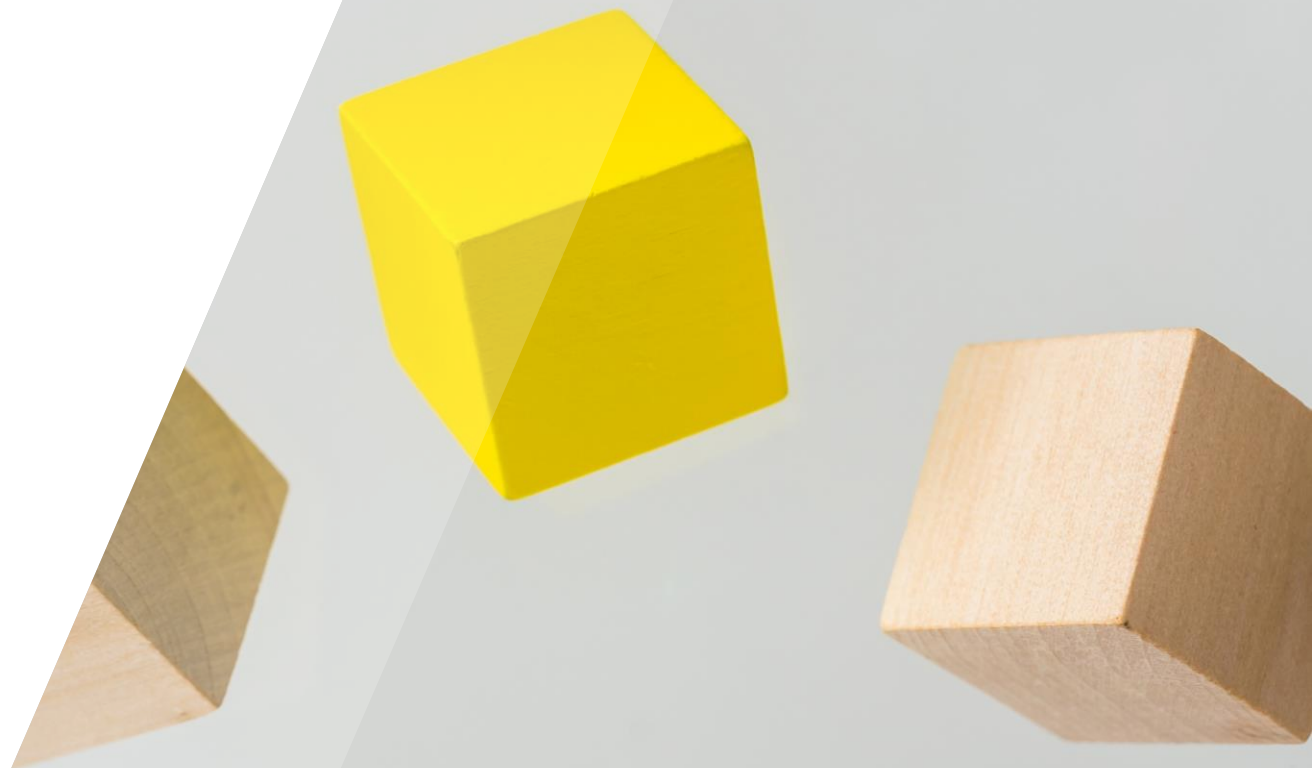
- › Een procesvoorstel om te komen tot scenario's waarmee het bestuur invulling kan geven aan een structurele taakstelling op het collectieve onderdeel van de begroting. Hierbij inzicht te geven in de aard en omvang van de collectieve taken en de gehanteerde prijs/loonindexering van voorgaande boekjaren, om zo te komen tot een lange termijn perspectief voor een duurzame basis GGD.
 - › Toevoeging moties Almere: inzicht in opbouw collectieve taken en plustaken
 - › **Toevoeging DB: inzicht in inwonerbijdrage en inwonergroei (in relatie tot overheadskosten)**

Vertaling in opdracht voor deelopdracht Overhead.

- › Geef inzicht, geen oordeel. Definitie inzicht: creëer uitlegbaarheid.
 - › **Inzicht ≠ veel details.** Inzicht is uitlegbaarheid van onverwachte of lastig verklaarbare bewegingen in baten en lasten.
 - › **Scope:** (onverwachte) bewegingen in baten en lasten van de afgelopen 4 jaar zijn inzichtelijk gemaakt, toegelicht en voorzien van context, zodat deze navolgbaar zijn.
 - › **Transparantie en ambtelijke expertise:** trek in het opbouwen van het inzicht samen op met (vertegenwoordiging van) controllers van de gemeenten. Benut hun expertise.
 - › **Geen oordeel:** inzicht beperkt zich tot feitelijke en eventueel contextuele informatie.
 - › **Doel inzicht:** bestuur en directie beter in positie brengen om weloverwogen, 'duurzame' besluiten te nemen.

Proces

- › Doorlopen proces 'inzicht overhead'
- › Gehanteerde definities en uitgangspunten



Doorlopen proces 'inzicht overhead'

De gehanteerde werkwijze (periode april – juni):

- › Samenstelling werkgroep:
 - › Brede vertegenwoordiging van financieel experts van gemeenten (controllers uit Almere, Lelystad en Dronten) en GGD (controller).
- › Startsessie: scope en afbakening. Tevens oefenen in samen 'oordeel-vrij kijken en spreken'
- › Periodieke vervolgssessies (steeds iteratief):
 - › Initieel delen bewegingen baten en lasten (GGD)
 - › Verdiepen: doorvragen, toetsen, verrijken, vergelijken en duiden beeld (samen)
 - › Formuleren inzicht (samen)
- › Opleveren presentatie (GGD, op basis van gezamenlijk beeld)

Gepland vervolg:

- › Concept gedeeld met controllers op 16 september ter toetsing in ambtelijk overleg (huidige presentatie)
- › Delen met bestuurders (toelichting in AB november)

Doorlopen proces 'inzicht overhead'



Definitie overhead: 'Bestuur, directie en bedrijfsvoering'



Gehanteerde definitie overhead: “alle baten en lasten ten behoeve van huisvesting, werkplekken en apparatuur, bestuur, directie en bedrijfsvoering (ICT, P&O, Facilitair, Financiën, Control en Informatiebeheer)”

- › Dit is een smalle definitie van overhead die het best helpend is om *inzicht* te krijgen omdat deze aansluit bij bestaande begrotings- en verantwoordingcyclus. Deze definitie geeft de mogelijkheid om scherpere aan te brengen.
- › Deze definitie is smaller dan de definitie zoals gehanteerd in de BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten), waarop eveneens wordt gerapporteerd (wettelijke verplichting). Het toepassen van deze brede definitie is door de werkgroep niet helpend geacht: er zouden aannames gedaan moeten worden met betrekking tot baten en lasten in het verleden, die destijds niet expliciet zijn toegerekend.
- › Voorbeelden van kosten die wel binnen de brede BBV-definitie van overhead vallen, maar niet vallen onder de definitie 'Bestuur, directie en bedrijfsvoering': manager, beleidsadviseur en opleidingskosten van betreffende afdeling en/of taak.

Begrotingsuitgangspunten overhead

Onderstaande begrotingsuitgangspunten worden toegepast en herkend in de werkwijze van de GGD:

De kosten worden zo dicht mogelijk begroot bij de taak en bijbehorende financiering.

- › Voorbeeld 1: een controller die 100% werkt voor de RAV drukt ook 100% op de kosten van de RAV, niet van de overhead.
- › Voorbeeld 2: een medewerker P&O die voor meerdere taken van de GGD werkt is 'overhead'

Zo dichtbij mogelijk geldt ook voor grijs gebied.

- › Voorbeeld: Arbokosten. Generieke kosten: overhead. Specifieke kosten (arbo-traject voor medewerker x) → toegerekend aan afdeling.

Plustaken: toerekening aan afdelingen / taakgebieden conform vast percentage overhead.

Taken derden: toerekening afhankelijk van voorwaarden subsidieverstrekker (zoals ZonMw).



Flevoland

Inzichten

5 september 2025
Concept

Drie inzichten n.a.v. opbouwen inzicht overhead

1. Focus verschuift van 'op nul uitkomen' naar (be)sturen vanuit inzicht

- › De GGD komt uit een periode waarin bestuurd werd met de focus op het binnen de wettelijke kaders 'slim' begroten om zo in ieders belang te komen tot een sluitende begroting (de begroting is sluitend *dus* is het goed).
- › Er was de achterliggende bestuursperiodes minder focus op het doorleven van het geheel en het expliciet maken van ervaren knelpunten en/of scenario denken.
- › Met het geven van deze opdracht heeft het bestuur het initiatief genomen om met een andere focus naar de GGD (en daarmee overhead) te kijken dan in achterliggende periode gebruikelijk. Door in de uitvoering van deze opdracht ambtelijk samen op te trekken (financieel experts gemeenten en GGD), wordt deze trendbreuk expliciet bevestigd.

2. De GR GGD is bovengemiddeld complex ingericht

Ter illustratie:

- › In onderscheid tussen basis- en plustaken geldt niet de vraag of de taak wettelijk verplicht is, maar of de taak door alle gemeenten als collectief wordt gefinancierd, of door individuele gemeenten.
- › De samenhang tussen de drie hoofdfinancieringsstromen (collectief, plus en derden (en het verschil in derden-stromen)) verhoogt de complexiteit en bemoeilijkt het in 'één overzichtje' inzichtelijk maken van de overhead.
- › Het construct RAV heeft een geheel andere (financierings)structuur met een eigen dynamiek die 'vreemd' is voor een reguliere GR.

3. Er is geen 'easy-fix'

- › De complexiteit van de GR en daarmee van de overhead *is* er. Dit maakt bijvoorbeeld vergelijken met andere GR-en niet goed mogelijk, wat niet helpend is bij het uitleggen en geven van inzicht in de overhead.

Vier inzichten in overhead

Hoofdinzicht

- › **1: opvallende bewegingen in baten en lasten afgelopen vier jaar zijn te herleiden tot besluit- en of informatiemomenten in het AB.**
 - › Geleerde les: (vooraf) expliciet en daarmee bespreekbaar maken, brengt bestuur en directie in positie om eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Verdiepende inzichten

- › **2: bewegingen in baten *derden* zijn uitlegbaar.**
 - › Geleerde les: uitzonderingen expliciteren. Daarmee voorkomen we 'black-box-gevoel'.
- › **3: toerekening baten aan afdelingen is navolgbaar gemaakt door splitsing plustaken en derden.**
 - › Geleerde les: uitsplitsen maakt navolgbaar en daarmee bespreekbaar.
- › **4: verdieping van en toelichting op bedrijfsvoering geeft inzicht waarmee deze navolgbaar wordt.**
 - › Geleerde les: sturen op de hooflijn blijft de focus. Gerichte verdieping geeft de bevestiging dat de hoofdlijn klopt. Anders gezegd: sturen op hoofdlijn vraagt gerichte verdieping op thema's. In- en uitzoomen versterken elkaar.



Inzicht 1 – Herleidbaarheid tot besluitvorming AB

Alle bewegingen in baten en lasten zijn te herleiden tot besluit- en of informatiemomenten in het AB. Flevoland

Herleidbaarheid gaat over inzicht in de trends en trendbreuken:

- › Trends: beweging kan één-op-één worden verklaard uit ‘autonome’ ontwikkeling (bijvoorbeeld bevolkingsgroei).
- › Trendbreuk: beweging kan één-op-één worden verklaard uit specifiek besluit op datum x.

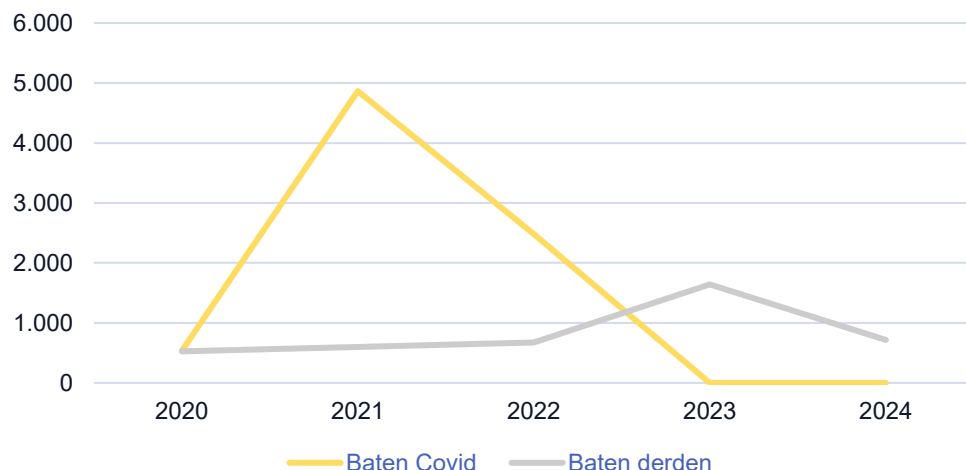
- › **‘Trends’: herleidbaar tot toename bevolkingsomvang en daarmee inwonerbijdrage.**
 - › Baten: bevolkingsgroei / loon- en prijsstijging conform index. Deze stijging is terug te zien in de groei van de overhead.
 - › Lasten: toename ICT-kosten (licentiekosten, telefonie, inhuur) + waarde van verlofsaldi in resultaat verwerkt.

- › **‘Trendbreuken’: herleidbaar tot specifieke besluiten (direct of indirect via begroting):**
 - › In 2023 additionele middelen toegekend voor Bedrijfsvoering. *[Informatiebeheer en – veiligheid € 175k]*.
 - › In 2024 additionele middelen toegekend voor Huisvesting *[Energie € 200k en Verduurzaming € 45k]*.
 - › In 2023 en 2024 zijn BNG rente baten aangewend voor onder andere extra ICT kosten.

Inzicht 2: Bewegingen in baten derden uitlegbaar gemaakt.

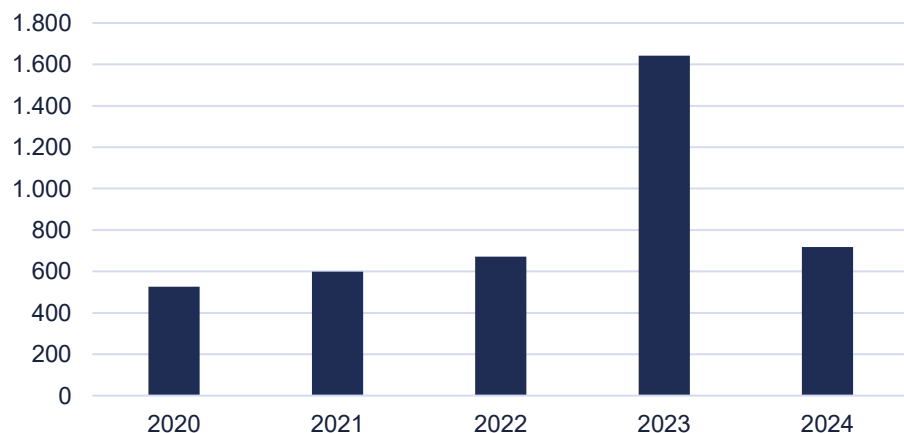
- › Stap 1: Baten COVID uitgesplitst: betreft meerkosten-regeling, die zicht op totaal baten derden ontnemt.

Baten derden (COVID uitgesplitst)



- Uitzonderlijk grote beweging veroorzaakt door COVID (meerkosten regeling, geen invloed op andere posten).

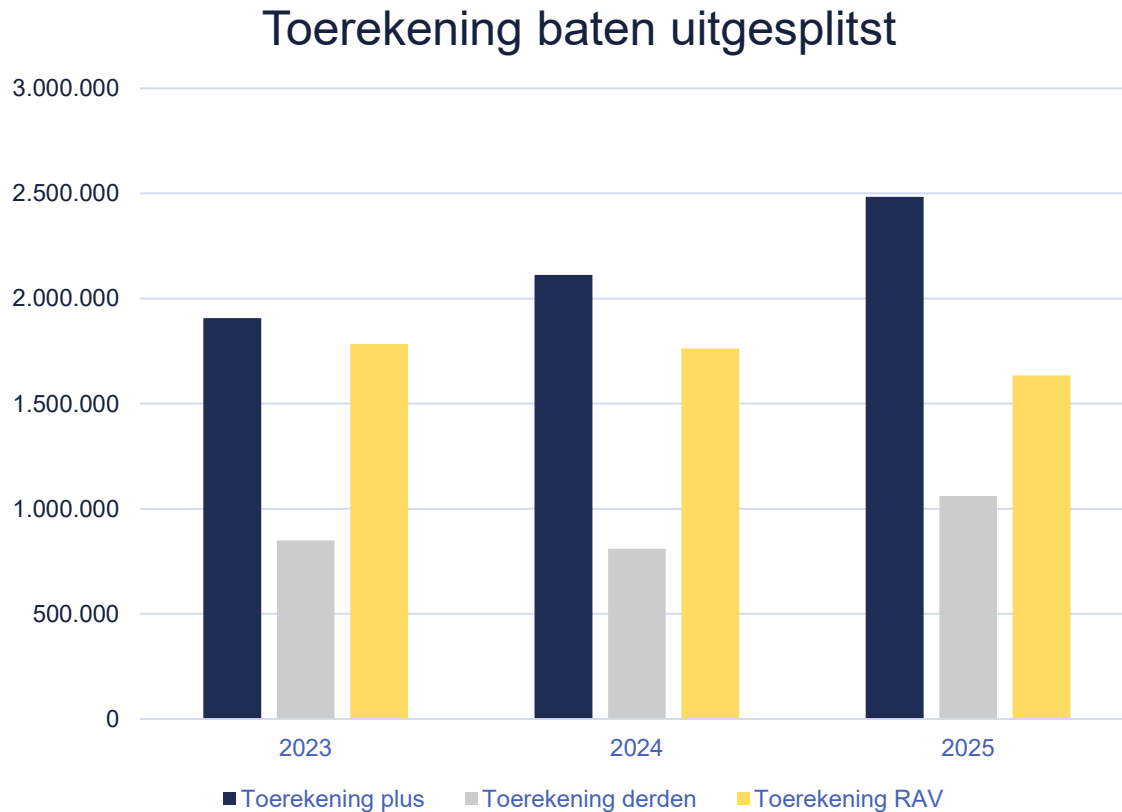
- › Stap 2: Toelichting baten derden exclusief COVID.



- Piek 2023:
 - Rente baten BNG
 - Vrijval voorzieningen meerjarenonderhoud
 - NB: eenmalige baten uit rentevrijval hebben tekort voorkomen (huisvesting). Dit vraagt om aandacht bij uitwerking Integraal Huisvestingsplan.

Inzicht 3: toerekening baten aan afdelingen navolgbaar gemaakt (I van II)

Door splitsing baten derden en plustaken



- Toerekening plustaken: vanaf 2025 vast percentage.
- Toerekening RAV: op basis van werkelijke kosten.
- Toerekening derden: combinatie van vaste percentages en nacalculatie.

Inzicht 3: toerekening baten aan afdelingen navolgbaar gemaakt (II van II)

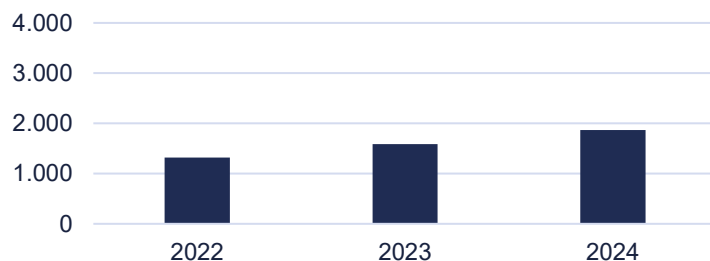


- › **Toerekening basistaken gemeenten (collectief deel):** geen. Rechtstreekse gemeentelijke bijdrage over overhead 'Bestuur, directie en bedrijfsvoering' (= huisvesting, werkplekken en apparatuur, bestuur, directie en bedrijfsvoering (ICT, P&O, Facilitair, Financiën, Control en Informatiebeheer)).
- › **Toerekening plustaken:** vast percentage. Tot en met 2024 met 15%. 2025 17,5%, 2026 en verder 20%.
- › **Toerekening taken derden:** combinatie van vaste percentages en nacalculatie.
- › **Toerekening RAV:** bedrag op basis van reële kosten. Vanaf 2026 zichtbaar, uitgesplitst en daarmee uitlegbaar.
 - › Tot 2026: lumpsum, als onderhandelingsresultaat tussen directie en verzekeraar. Gebaseerd op reële kosten, echter inhoudelijk niet transparant gemaakt en gerapporteerd.
 - › Vanaf 2026 transparantie in opbouw baten en lasten overhead RAV.
 - › Toerekening overhead RAV: zoveel mogelijk kosten overhead in eigen begroting, rechtstreeks gefinancierd door verzekeraars. Hiermee wordt de RAV zowel in baten als lasten een steeds kleiner onderdeel van 'overhead'.

Inzicht 4: verdieping bedrijfsvoering (I van III)

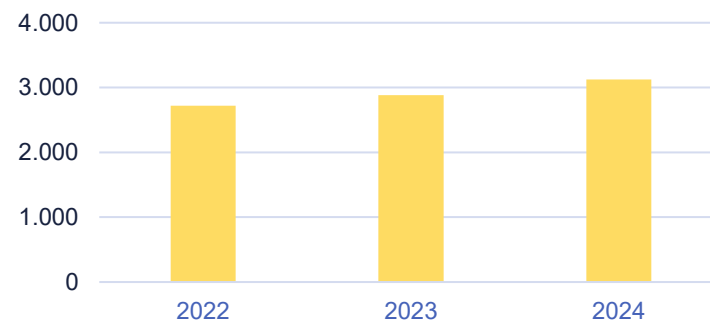
De groei van de lasten bedrijfsvoering is inzichtelijk gemaakt en één-op-één te relateren aan gesignaleerde ontwikkelingen.

Huisvesting



- › Huisvesting
 - › 2022-2023: toename energiekosten.
 - › 2024: ingebruikname pand Veluwezoom.

ICT en DIV

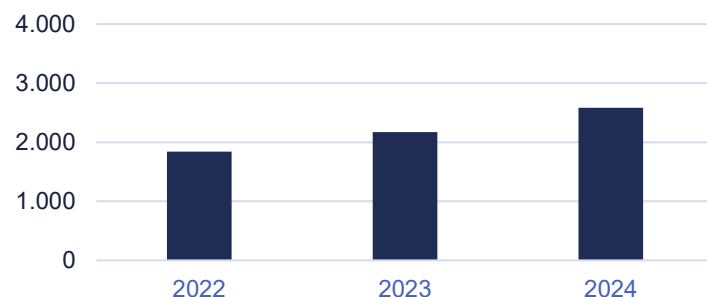


- › ICT&DIV
 - › In COVID-periode achterstand opgelopen → achterblijvende uitgaven ten opzichte van noodzaak.
 - › Sterke stijging lasten door verkleinen achterstand (middels inhuur) én autonome groei licentiekosten (onder andere Microsoft).
 - › *Betreft invulling van 'basis op orde'.*

Inzicht 4: verdieping bedrijfsvoering (II van III)

De groei van de lasten bedrijfsvoering is inzichtelijk gemaakt en één-op-één te relateren aan gesignaleerde ontwikkelingen.

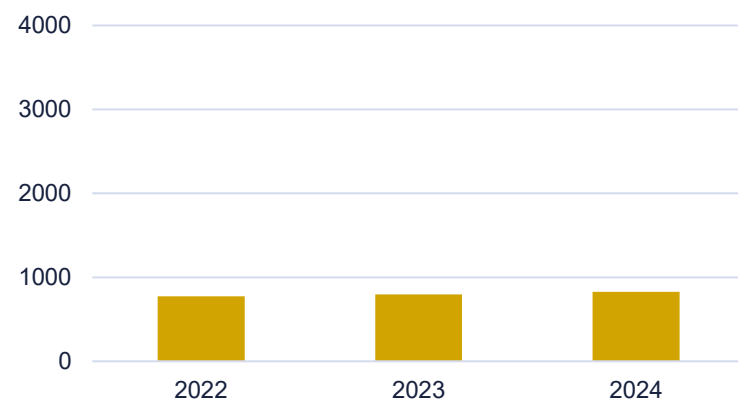
Financien en Facilitair



› F&F

- › Stijging door hogere kosten (waaronder accountant, aanbesteding, porti, licenties, verzekering).
- › Overige verrichtingen (2024): projectkosten Versterking Bedrijfsvoering en fiscaal advies.
- › Stijging salariskosten: versterking informatiebeveiliging en –beheer (conform gemeentelijke bijdrage 2023).
- › *Betreft invulling van basis op orde.*

P&O

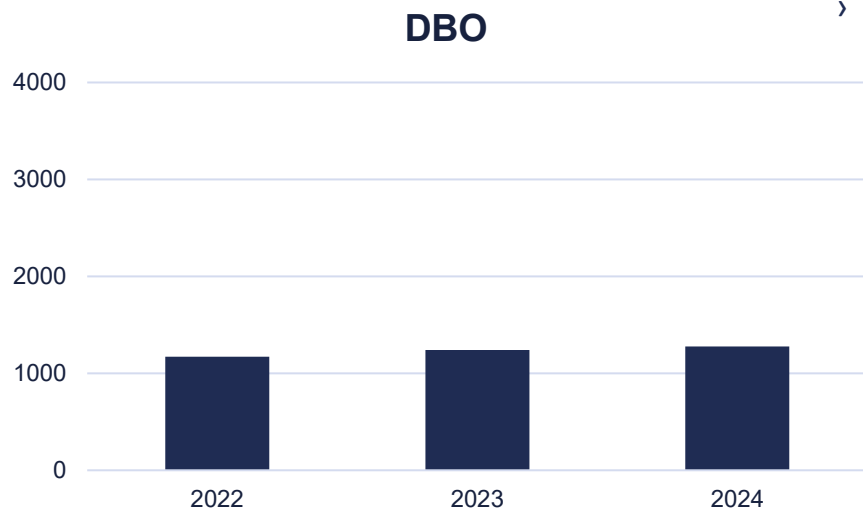


P&O

- › Geen investeringen/ versterking in afgelopen jaren

Inzicht 4: verdieping bedrijfsvoering (III van III)

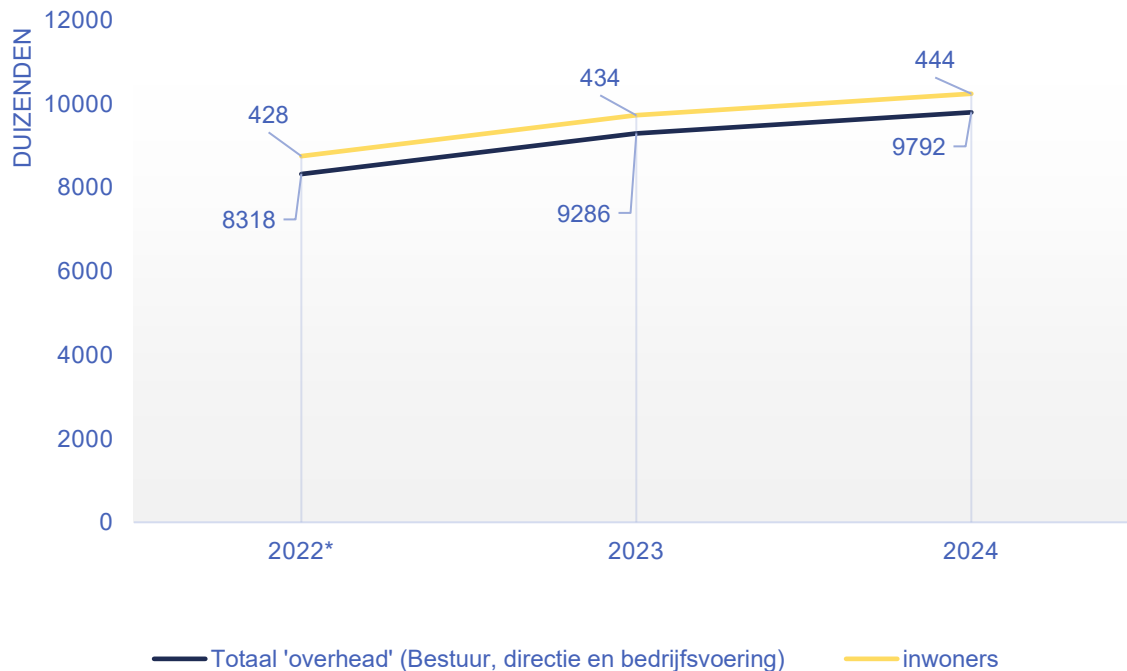
De groei van de lasten bedrijfsvoering is inzichtelijk gemaakt en één-op-één te relateren aan gesignaleerde ontwikkelingen.



- › Directie- en Bestuursondersteuning (DBO):
 - › inzet derden voor Versterking Bedrijfsvoering (2023) en Uitvoering Bestuursopdracht (2024-2025); versterking communicatie gestart in 2024
 - › *Betreft invulling van besluit bij begroting 2025, versterken bestuursondersteuning.*

Groei overhead <> inwoneraantal

- › Vergelijking inwonergroei <> groei overhead



* 2022 exclusief COVID.

- › Groei overhead (bestuur, directie en overhead) in relatie tot groei inwonertal in absolute zin vergeleken.
- › Zowel corrigeren als niet corrigeren COVID, geeft vertekend beeld
- › Toename overhead versus inwoneraantal 2023 ten opzichte van 2024:
 - › 5% groei overhead ten opzichte van 2,3% inwonergroei.
 - › Verschil ligt in lijn met eerder weergegeven investeringen in bedrijfsvoering om basis op orde te krijgen.

Perspectief 'basis op orde':

- Extra investeringen in bedrijfsvoering blijven achter op in 2022 geconstateerde noodzaak tot investeren om basis op orde te krijgen (= been bijtrekken tot basaal voldoen aan wet- en regelgeving).

Observaties en aanbevelingen overhead

- › **Samenvatting inzicht**
- › **Observaties en aanbevelingen werkgroep overhead**
- › **Voorgestelde vervolgoedracht**



Samenvatting inzicht



Bewegingen in baten en lasten overhead (2022-heden) blijken op alle niveaus waarop door de werkgroep is ingezoomd, navolgbaar:

- › Trends zijn zichtbaar, trendbreuken zijn te herleiden tot besluitvorming in het AB.
- › Beweging in baten derden is – na uitsplitsen – navolgbaar gemaakt.
- › Toerekening baten aan afdelingen is navolgbaar gemaakt door splitsing plustaken en derden.
- › Door te verdiepen op de verschillende aspecten van bedrijfsvoering zijn ook deze baten navolgbaar gemaakt.
- › Inzicht was beperkt, maar is gecreëerd, dankzij de opdracht en het gesprek met en tussen controllers.
- › Het delen van dit inzicht vraagt eveneens om een inspanning. Inzicht in de overhead van een buitengewone GR, vraagt ook een buitengewone blik.

Observaties en aanbevelingen werkgroep



Observaties:

- › De afgelopen jaren blijken impliciete uitgangspunten consequent toegepast, maar zijn niet altijd bestuurlijk vastgesteld en/of besproken.
- › Loon- en prijsbijstelling conform index Lelystad lopen niet in lijn werkelijke kosten, hierdoor was eenmalige besluitvorming om dit te corrigeren nodig (bijstelling 2023).
- › (De groei van het) inwoneraantal is nu zowel verdeel- als indexatiesleutel. Uit de terugblik blijkt deze sleutel als indexatiesleutel niet altijd passend, waardoor gesprek gaat over corrigeren in plaats van de inhoudelijke opgaven van de GGD.
- › **Aanbevelingen 1: regel technisch wat technisch kan (begrotingsbeleid)**
 - › Passende structuurafspraken zijn noodzakelijk om te sturen op de langere termijn.
 - › Expliciteer de begrotingsuitgangspunten zoals deze nu reeds consequent worden toegepast en leg deze vast in afwegingskader, als onderdeel van notitie begrotingsbeleid).
 - › Heroverweeg de 'spelregels' met betrekking tot loon- en prijsindexatie. Stel index vast die niet 'handmatig' gecorrigeerd hoeft te worden.

Aanbeveling 2: houd scherp hoe bestuur en directie elkaar versterken in eigen rol en verantwoordelijkheid.

- › Steun elkaar, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid. Bestuurders: maak expliciet welk inzicht nodig is om te sturen en stuur hier ook op. Breng hiermee de directie in positie om te agenderen wat nodig is, wanneer dat nodig is, op het niveau dat nodig is.

Aanbeveling 3: formuleer strategie voor grote bewegingen in # plustaken

- › Maak inzichtelijk wat de impact is als gemeente x (om wat voor reden dan ook, plots moet reduceren in plustaken)
- › Formuleer strategie hoe hierin als bestuur en gemeenten samen op te trekken.
- › Bestuur heeft opdracht gegeven tot onderzoeken mogelijkheden versterken door verschuiven plustaken naar collectief

Voorgestelde vervolgoopdracht



- › **Geef opdracht te komen tot notitie begrotingsbeleid, met daarin opgenomen:**
 - › Expliciete begrotingsuitgangspunten.
 - › Loon- en prijsindex, best passend bij de GGD.
 - › Best passende verdeelsleutel voor groei en verdeling baten en lasten.

- › **Procesafspraken:**
 - Expliciet maken keuzes met betrekking tot trends en trendbreuken betreffende baten en lasten