



Rekenkamercommissie BEL



Kostentoerekening BEL Combinatie

juni 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksvraag.....	3
1.2 Opbouw rapport.....	4
2. Situatieschets van betrokken partijen	5
2.1 Betrokken partijen bij de verdeling van kosten van de BEL Combinatie	5
2.2 Samenvattend	6
3. Verdeling van kosten naar gemeenten.....	7
3.1 Kostenplaatsmethode.....	7
3.2 Berekening van het uurtarief per hoofdkostenplaats	8
3.3 Samenvattend.....	9
4. Totstandkoming systematiek.....	10
4.1 Inleiding	10
4.2 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO)	10
4.3 Verantwoording over werkelijke uren	11
4.4 Toezicht op de BEL-combinatie.....	12
4.5 Samenvattend	14
5. Verhouding tarieven en kostencomponenten	15
5.1 Inleiding	15
5.2 Overheadkosten per gerealiseerd uur	15
5.3 Samenvattend	16
6. Beschouwing van de systematiek.....	17
6.1 Inleiding	17
6.2 Communicerende vaten	17
6.3 Markconforme tarieven?	18
6.4 Bezuinigingen	18
6.5 Extra capaciteit voor POBO's.....	19
6.6 Toezicht op de totale capaciteit en bezettingsgraad.....	20
7. Overwegingen.....	21
Bijlage A - Van hulpkostenplaatsen naar hoofdkostenplaatsen	22

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksvraag

De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren hebben afgesproken om de ambtenaren van de drie gemeenten samen te voegen tot één werkorganisatie. Dit is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie Blaricum, Eemnes en Laren, de BEL Combinatie genaamd. De BEL Combinatie voert voor alle drie de gemeenten alle werkzaamheden uit met betrekking tot de gemeenten, zoals beleidsontwikkeling en –voorbereiding, uitvoering van gemeentelijk beleid, handhaving van de uitvoering, beheer op het gebied van administratie en financiën, informatie, personeel en huisvesting.

De kosten van de BEL Combinatie worden gedragen door de drie gemeenten gezamenlijk. De verdeling van deze kosten over de drie gemeenten kan op verschillende manieren plaatsvinden

De BEL-gemeenten hebben gekozen voor een variant waarbij alle kosten van de BEL Combinatie over de gemeenten worden verdeeld naar rato van de prestaties, die de BEL Combinatie verricht voor de desbetreffende gemeente. De prestaties worden afgemeten aan het aantal uren dat werknemers besteden voor de gemeente. Maar niet alle uren zijn direct aan een gemeente toe te rekenen, met andere woorden: hoe worden uren van de BEL Combinatie verdeeld, die door werknemers worden gemaakt, maar niet rechtstreeks zijn toe te rekenen aan een gemeente, zoals de uren voor de administratie van de BEL Combinatie zelf? De wijze waarop de verdeling van de kosten van de BEL Combinatie wordt bepaald, is onderwerp van onderzoek. De centrale vraag van het onderzoek is:

Hoe is de interne kostentoerekeningssystematiek (inclusief overhead) van de BEL Combinatie opgebouwd?

De Rekenkamercommissie heeft voor dit onderwerp gekozen naar aanleiding van raadsvragen. De deelvragen van het onderzoek zijn niet toetsend van aard, maar beogen transparantie te geven over de systematiek. Het rapport sluit af met een analyse, waarin de consequenties van de systematiek zijn benoemd en aangegeven is welke attentiepunten dit met zich meebrengt. De bijbehorende deelvragen zijn:

1. Hoe is de kostentoerekeningssystematiek tot stand gekomen en door wie is deze geaccordeerd?

2. Uit welke kostencomponenten bestaat de kostentoerekeningssystematiek ?
3. Hoe verhouden deze kostencomponenten zich (financieel) inhoudelijk tot elkaar?
4. Hoe verhoudt de kostentoerekeningssystematiek van de BEL Combinatie zich tot vergelijkbare organisaties?

1.2 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt allereerst een situatieschets gegeven van de betrokken partijen bij de BEL Combinatie en de gemeenten. Kostenverdeling van een gemeenschappelijke regeling over meerdere gemeenten komt namelijk bij andere gemeenten in het land veelvuldig voor. Het samenvoegen van de gemeentelijke organisatie tot een bedrijf, maar tegelijkertijd het gescheiden houden van de bestuurstaf van de drie gemeenten, komt weinig voor. Daarom wordt in de situatieschets de verhoudingen tussen de BEL Combinatie en de gemeenten weergegeven.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de wijze waarop de kosten over de gemeenten zijn verdeeld (deelvraag 2). In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de totstandkoming van de systematiek (deelvraag 1). Deelvraag 3 komt aan bod in hoofdstuk 5. Deelvraag 4 is in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten, omdat benchmark met andere gemeenschappelijke regeling voor het doel van dit onderzoek niet zinvol werd geacht.

In hoofdstuk 6 ten slotte, wordt een analyse gegeven op het huidige systeem van kostenverdeling. Hierbij wordt benoemd wat de consequenties van de systematiek zijn en wat voor aandachtspunten hieraan vast hangen. Hoofdstuk 7 sluit af met overwegingen.

2. Situatieschets van betrokken partijen

2.1 Betrokken partijen bij de verdeling van kosten van de BEL Combinatie

Tussen de BEL Combinatie en het gemeentebestuur is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Deze relatie wordt bekrachtigd door het afsluiten van een overeenkomst (hierop wordt in hoofdstuk 4 terug gekomen), waarin afspraken worden gemaakt over de diensten die de gemeenten van de BEL Combinatie afnemen en de prijs die hiervoor wordt betaald. Deze situatie komt ook voor bij andere gemeenschappelijke regelingen. Op de specifieke kenmerken van de BEL Combinatie wordt hierna ingegaan.

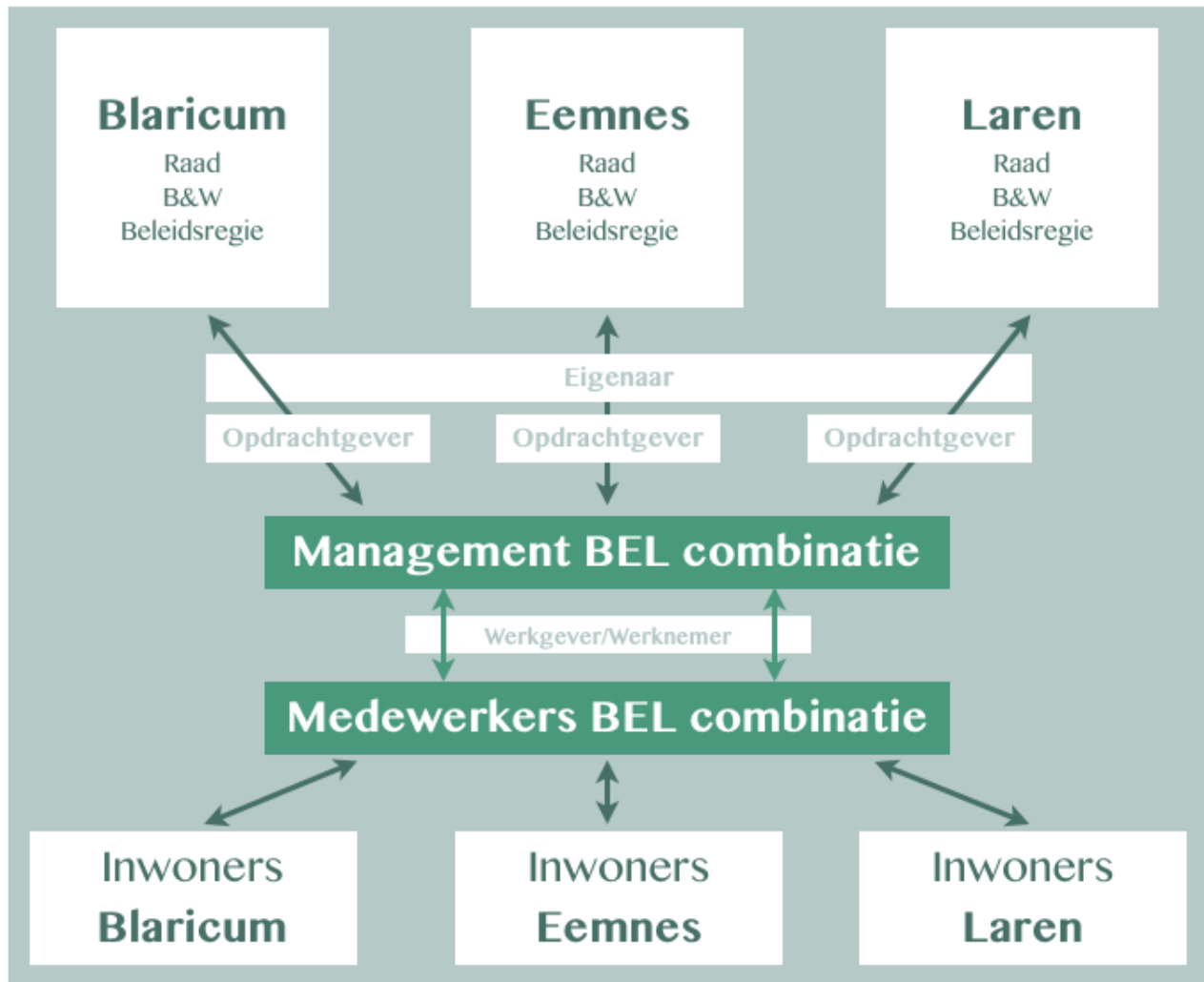
De gemeentebesturen zijn fysiek gescheiden van de werkorganisatie. Naast de fysieke afstand, liggen ook de verantwoordelijkheden op een ander niveau. De BEL Combinatie is een zelfstandige organisatie die ook zelfstandig verantwoordelijk is voor het opvangen van financiële mee- en tegenvallers. Vanuit de gemeenten wordt toezicht gehouden op de BEL Combinatie op twee manieren:

- Als eigenaar: de gemeenschappelijke regeling BEL heeft een Dagelijks Bestuur (DB) en een Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur (AB) is het hoogste bestuursorgaan van de BEL Combinatie. Het AB bestaat op dit moment uit de drie burgemeesters en drie wethouders (één uit elke gemeente). Het AB stelt de begroting en de jaarrekening vast en houdt toezicht op het DB. Het DB is belast met de aansturing van de BEL Combinatie, waaronder het beheer van de financiën van de BEL Combinatie. De drie burgemeesters vormen samen het DB.
- Als opdrachtgever: De gemeenten hebben ieder afzonderlijk een opdrachtgeversrol ten aanzien van de werkzaamheden die zij door de BEL Combinatie laten uitvoeren. In deze opdrachtgeversrol moet elke gemeente zelfstandig vaststellen dat de BEL Combinatie (opdrachtnemer) de taken uitvoert zoals overeengekomen.

Aanvullend kan gesteld worden dat de gemeenteraden via de in de Wet Gemeenschappelijke Regeling vastgestelde zienswijzenprocedure een oordeel uitspreken over de begroting en jaarrekening.

De BEL Combinatie is weliswaar tot op zekere hoogte autonoom in het haar handelen en het opvangen van financiële mee- en tegenvallers, uiteindelijk zijn de drie aangesloten gemeenten gezamenlijk aansprakelijk voor eventuele financiële tekorten van het ambtelijk apparaat.

Figuur 1 – Speelveld BEL Combinatie



2.2 Samenvattend

De drie gemeenten hebben de ambtenaren samengevoegd in één werkorganisatie: de BEL Combinatie. De BEL Combinatie voert het beleid uit van de gemeenten. De gemeenten houden toezicht op de BEL Combinatie enerzijds als ‘eigenaar’ van de BEL Combinatie en anderzijds als opdrachtgever.

3. Verdeling van kosten naar gemeenten

3.1 Kostenplaatsmethode

Zoals in de inleiding (hoofdstuk 1) is vermeld, hebben de drie gemeenten gekozen voor een verdeling van de kosten van de BEL Combinatie naar de gemeenten op basis van het aantal uren dat werknemers aan de desbetreffende gemeente besteden. De BEL Combinatie heeft hierop een verfijnd systeem opgezet, om te bepalen wat een correct uurtarief is, waarmee de kosten van de BEL Combinatie jaarlijks gedekt kunnen worden. Dit systeem werkt volgens de kostenplaatsmethode.

Bij de kostenplaatsmethode wordt allereerst een begroting gemaakt van alle kosten en opbrengsten die de BEL Combinatie verwacht te maken. Deze begroting wordt per afdeling opgesteld. Alle begrotingen van alle afdelingen tezamen, vormen dus de totale begroting van de BEL-combinatie.

Vervolgens worden de afdelingen ingedeeld naar afdelingen die directe uren maken en afdelingen die indirecte uren maken:

- Directe afdelingen, zoals de afdeling Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling of Publiek, Vergunningverlening en Handhaving, leveren uren die direct aan de drie gemeenten toegerekend kunnen worden. Te denken valt aan het regelen van het leerlingenvervoer voor een inwoner van Laren of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een inwoner van Eemnes.
- Indirecte afdelingen maken (grotendeels) uren die niet direct zijn toe te rekenen aan een van de gemeenten, zoals de administratie van de BEL Combinatie of personeelzaken van de BEL Combinatie. ‘Grotendeels’ omdat ook indirecte afdelingen soms werkzaamheden verrichten die wel rechtstreeks zijn toe te rekenen aan gemeenten. Te denken valt aan de stafafdeling Financiën/Planning en Control die de begroting en jaarrekening opstelt voor bijvoorbeeld de gemeente Blaricum.

De afdelingen met voornamelijk directe uren worden “hoofdkostenplaatsen beleidsmatig” genoemd. De afdelingen met voornamelijk indirecte uren worden “hoofdkostenplaatsen ondersteunend” genoemd. Voor de overheadkosten zoals Huisvesting (bijv. onderhoud en

afschrijving van het pand van de BEL Combinatie) en Automatisering wordt eveneens per onderdeel een begroting opgesteld. De begrotingen van deze afdelingen worden hulpkostenplaatsen genoemd.

Om de totale kosten van de BEL Combinatie te vertalen naar een uurtarief van de directe afdelingen, wordt vervolgens stapsgewijs de begroting van de hulpkostenplaatsen via een verdeelsleutel verdeeld en toegerekend aan de hoofdkostenplaatsen. Aan de hand van een voorbeeld wordt uitgewerkt hoe dit plaats vindt. Het voorbeeld is opgenomen in bijlage A van dit rapport. Het team Vergunningverlening en Handhaving (V+H) van de afdeling 'Publiek, Vergunningverlening en Handhaving' is in het vervolg van dit hoofdstuk als voorbeeld genomen.

3.2 Berekening van het uurtarief per hoofdkostenplaats

In de bijlage is de kostenverdeling van hulpkostenplaatsen naar de hoofdkostenplaats 'Vergunning en Handhaving' (V+H) toegelicht. Na verdeling van de overheadkosten over alle hoofdkostenplaatsen bedragen de kosten voor het team V+H € 3.062.287. Deze kosten zijn de basis voor de kostprijsberekening van dit team.

Het totaal van de kosten van het team V+H wordt verdeeld over het aantal directe uren dat het team verwacht te gaan maken in 2011, zijnde 34.073 uur. Voor de bepaling van het aantal werkbare uren van het team is als veronderstelling gehanteerd:

- Productiviteit van het team van 1.360 uren per fulltime werknemer op jaarbasis; uitgaande van een full time aanstelling op basis van 36 uur per week en correcties voor a) vakantie, feestdagen, ziekte b) indirect productieve uren (functionerings- en beoordelingsgesprekken, representatie, studie, vorming & training en team/werkoverleg, het organiseren van het eigen werk).
- De productiviteit van de leidinggevenden is gesteld op 20% van 1.360, zijnde 272 uur.

Het uurtarief van een medewerker van het team V+H komt daarmee op € 90 (€ 3.062.287 / 34.073 uur)

Het tarief van het team V+H kan opgesplitst worden in twee componenten:

- een component (I) dat gerelateerd is aan de directe kosten van het team
- een component (II) dat gerelateerd is aan de doorbelasting van kosten van de hulpkostenplaatsen en de ondersteunde hoofdkostenplaatsen.

Het tarief volgens de begroting 2011 van het team V+H ziet er als volgt uit:

	€
component I - directe kosten	44
component II – opslag overhead	<u>46</u>
Intern tarief team V+H	<u>90</u>

Het tarief van € 90 geldt voor *ieder* uur dat een medewerker van het team V+H maakt voor één van de gemeenten, ongeacht de functie of de werkzaamheden van degene die de werkzaamheden heeft verricht.

3.3 Samenvattend

De BEL Combinatie gebruikt de kostenplaatsmethode om de directe kosten en overheadkosten toe te rekenen aan de uurtarieven van de afdelingen. Bij de kostenplaatsmethode worden de directe kosten direct toegerekend aan de afdelingen (hoofdkostenplaatsen), maar voor de indirecte kosten geldt dit niet. De indirecte kosten worden door middel van zogenaamde hulpkostenplaatsen en een verdeelsleutel toegerekend aan de hoofdkostenplaatsen. Vervolgens worden de kosten van de ondersteunende hoofdkostenplaatsen ook via een verdeelsleutel weer toegerekend aan de beleidsmatige hoofdkostenplaatsen. De hoofdkostenplaatsen bepalen per afdeling één uurtarief op basis van het aantal directe uren dat zij verwachten te gaan maken.

In het uurtarief van de afdelingen zit een component directe kosten en een component opslag voor overhead. De directe kosten zijn de loonkosten van de afdeling. In de opslag overhead zitten kosten voor huisvesting, automatisering e.d. maar ook de kosten van de ondersteunende afdelingen zoals financiële administratie.

4. Totstandkoming systematiek

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is toegelicht hoe het uurtarief per afdeling (hoofdkostenplaats) tot stand komt en uit welke kostencomponenten het uurtarief bestaat. Belangrijke veronderstelling bij het bepalen van de uurtarieven is het aantal uren dat iedere afdeling verwacht te maken gedurende het begrotingsjaar. De inschatting van het aantal uren is het begin de systematiek om de kosten te verdelen. In dit hoofdstuk wordt toegelicht op welke wijze de inschatting van de uren tot stand komt. Ook wordt toegelicht hoe de BEL Combinatie gedurende het jaar verantwoording aflegt over het verloop van de werkelijke uren en hoe hier toezicht op wordt gehouden.

4.2 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO)

De BEL Combinatie sluit jaarlijks per gemeente een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) af. In deze DVO is vastgelegd welke werkzaamheden de BEL-combinatie voor de gemeenten zal verrichten. Het is de bedoeling dat de gemeenten hun bestuurswensen zo goed mogelijk weergeven, zodat de BEL Combinatie een inschatting kan maken van de uren die nodig zijn om de werkzaamheden uit te voeren. In de praktijk wordt de inschatting van uren gemaakt op basis van de begrote en werkelijke uren van het voorgaand jaar. Hieraan worden extra bestuurswensen toegevoegd of afgehaald. De BEL Combinatie verplicht zich bij het sluiten van de DVO om de overeengekomen uren uit te voeren. De gemeenten verplichten zich het aantal uren volgens het DVO verplicht af te nemen.

De DVO's maken onderscheid in de volgende dienstverlening:

- Reguliere dienstverlening
- Projectmatige dienstverlening
- Onvoorziene werkzaamheden

Reguliere dienstverlening zijn jaarlijks terugkerende diensten die in de productcatalogus van de BEL Combinatie zijn opgenomen. Te denken valt aan uitvoering van de verordening leerlingenvervoer, afgifte van omgevingsvergunningen.

Projectmatige dienstverlening zijn eenmalige diensten, die in de vorm van een project uitgevoerd worden, zoals het ontwikkelen van een woningbouwlocatie of het invoeren van de Omgevingsvergunning.

Onder 'onvoorziene werkzaamheden' worden Plotseling Opkomende Bestuursopdrachten (POBO's) verstaan. Dit zijn opdrachten die gedurende het jaar, na afsluiten van de DVO's, ontstaan.

Als de bestuurwensen van de gemeenten bekend zijn, stelt de BEL Combinatie vast hoeveel uren per gemeente per afdeling nodig zijn om de dienstverlening uit te voeren. Deze verwachte uren vormen de basis voor de berekening van de uurtarieven van de afdelingen.

4.3 Verantwoording over werkelijke uren

De medewerkers van de BEL Combinatie voeren de werkzaamheden, zoals overeengekomen in de DVO's, uit. Alle uren, die de medewerkers volgens de arbeidsovereenkomst dienen te werken, worden in het tijdschrijfsysteem TIM vastgelegd. In dit tijdschrijfsysteem wordt, op hoofdlijnen, het volgende onderscheid gemaakt:

- *directe uren*; dit zijn taken die rechtstreeks betrekking hebben op een bepaald product uit de productenbegroting van de gemeenten. De medewerkers verantwoorden hun bestede tijd op het desbetreffende product van de gemeenten. Aan de direct productieve uren is een uurtarief gekoppeld.
- *indirecte uren*; dit zijn óf werkzaamheden die niet rechtstreeks voor een gemeente gemaakt worden, maar betrekking hebben op het in stand houden van de BEL Combinatie zoals personeelzaken, informatie en communicatie, financiën óf het zijn afwezigheidsuren zoals vakantie, ziekte, opleiding. Specifiek wordt onderscheid gemaakt tussen:
 - o improductieve uren (verlof, ziekte (niet aanwezige uren))
 - o Indirect productief algemeen (studie, leidinggeven, werkoverleg)
 - o Indirect productief staf (dit zijn de werkzaamheden die de staf afdelingen uitvoeren voor de BEL Combinatie)

De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn versleuteld in de directe productieve uurtarieven. Deze versleuteling is in bijlage A toegelicht.

- *projecturen*; de uren die besteed worden aan een project, worden door medewerkers rechtstreeks op het desbetreffende project verantwoord. Ook aan deze uren is een uurtarief gekoppeld. Dit is hetzelfde uurtarief als de directe uren.

- *POBO's*; De uren die medewerkers aan *POBO's* besteden, worden apart in TIM geregistreerd. In de *DVO's* worden namelijk geen expliciete uren voor *POBO's* gereserveerd. *POBO's* moeten worden uitgevoerd binnen de post onvoorziene werkzaamheden binnen het *DVO*. Indien daar geen ruimte meer beschikbaar is dan zullen de gemeenten extra budget beschikbaar moeten stellen voor de uitvoering van een *POBO* of zullen moeten aangeven welke uren van het *DVO* alsnog niet uitgevoerd behoeven te worden. De bestede uren aan *POBO's* worden als project geregistreerd. Als de BEL Combinatie extern inhuurt om een *POBO* te realiseren, worden deze kosten middels uren * tarief rechtstreeks doorbelast aan de gemeenten. Eventuele prijsverschillen tussen het tarief van de externe en het intern afgesproken tarief komt vervolgens tot uitdrukking in de "prijsverschillen". Voor raadsleden is niet inzichtelijk wanneer een verzoek wel of niet binnen de onvoorziene ruimte van de *DVO* kan worden uitgevoerd. De ene keer kan een verzoek daarom vanuit het perspectief vanuit de Raad 'kosteloos' worden uitgevoerd, de andere keer kunnen uren in rekening worden gebracht.

Maandelijks wordt een voortgangsoverzicht opgesteld van de werkelijke uren per afdeling. De afdelingsmanagers flatteren de uren van de medewerkers. Ieder kwartaal wordt per gemeente een rapportage opgesteld, waarin de begrote uren volgens het *DVO* afgezet worden tegen de werkelijke uren. Deze rapportage wordt besproken met de gemeentesecretaris van de desbetreffende gemeente. De teamleiders leveren hiertoe een analyse aan waarin het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde uren is toegelicht.

In kwartaalrapportage wordt ook weergegeven hoe de totale werkelijke kosten van de BEL Combinatie zich verhouden tot de totale begrote kosten. Op hoofdlijnen worden de verschillen toegelicht. Dit geldt evenzo voor de formatiebezetting van de BEL Combinatie en het ziekteverzuimpercentage.

4.4 Toezicht op de BEL-combinatie

De gemeenten hebben vanuit twee hoedanigheden een toezichthoudende rol op de BEL Combinatie:

- Als deelnemende gemeente in de gemeenschappelijke regeling ('eigenaar')
- Als opdrachtgever van de *DVO* voor de realisatie van het beleid van de gemeente

Eigenaarrol

De BEL Combinatie stelt jaarlijks een begroting op, die door het Algemeen Bestuur (AB) van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) wordt vastgesteld (juli). In de begroting van de BEL Combinatie is tevens opgenomen wat de uurtarieven zijn van de verschillende afdelingen. Met de vaststelling van de begroting door het AB wordt tevens de uurtarieven vastgesteld. Er vindt dus geen afzonderlijke accordering van de uurtarieven plaats.

Uit de begroting van de BEL Combinatie volgt per gemeente een aandeel in de uren van de BEL Combinatie. Dit bedrag wordt in de gemeentebegrotingen opgenomen.

Per kwartaal krijgt het AB inzage in de productiviteit van de BEL Combinatie als geheel. Ook wordt weergegeven hoe de totale werkelijke kosten van de BEL Combinatie zich verhouden tot de totale begrote kosten. Dit geldt evenzo voor de formatiebezetting van de BEL Combinatie en het ziekteverzuimpercentage. Deze rapportage kan het AB gebruiken om toezicht te houden en, indien gewenst, bij te sturen.

Als het boekjaar is afgelopen wordt een jaarrekening van de BEL Combinatie opgesteld, welke eveneens door het AB wordt vastgesteld. Bij het vaststellen van de jaarrekening van de BEL Combinatie wordt per gemeente een afrekening gemaakt. In de afrekening kunnen verschillen ontstaan met de begroting als gevolg van¹:

- Voor- of nadelig saldo in de begrote kosten de BEL Combinatie (prijsverschil); Als de BEL Combinatie meer kosten maakt dan het had begroot, wordt dit prijsverschil genoemd. Deze prijsverschillen worden niet doorberekend aan de gemeenten in een hogere of lagere uurprijs. Een positief jaarresultaat wordt toegevoegd aan de algemene bedrijfsreserve van de BEL Combinatie. Deze buffer mag groeien tot maximaal 5% van het jaarlijkse budget voor apparaatskosten. Bij overschrijding van dit maximum wordt de reserve afgeroomd ten gunste van de gemeenten. Als de BEL Combinatie een negatief jaarresultaat heeft, wordt het ten laste van de algemene bedrijfsreserve gebracht. Als de reserve niet toereikend is zal het negatieve resultaat van de BEL Combinatie verdeeld worden onder de deelnemende gemeenten. De gemeenten zullen dan dus moeten bijbetalen.
- Over- of onderproductie van het aantal uren (bezettingsverschil); de gemeente kan meer of minder uren gemaakt hebben dan in de DVO was overeengekomen. Dit wordt bezettingsverschil genoemd. De bezettingsverschillen worden wel doorberekend aan de

¹ Verrekensystematiek BEL combinatie, vastgesteld in AB vergadering 3 maart 2011, bijlage 1, pag. 7

gemeenten, echter indien meer uren wordt doorberekend dan begroot, dan wordt hiervoor het uurtarief exclusief overheadkosten gehanteerd.

Ieder jaar wordt een afrekening opgesteld, waarin de prijs- en bezettingsverschillen tussen de gemeenten verrekend worden. In 2011 heeft de BEL Combinatie een notitie opgesteld waarin de verrekeningssystematiek is toegelicht. De uitkomsten van de verrekeningssystematiek in enig jaar worden ter besluitvorming voorgelegd aan het AB en de colleges van de gemeenten.

Opdrachtgeversrol

Ieder kwartaal wordt per gemeente afzonderlijk een DVO-dag georganiseerd, waarbij de afdelingshoofden en directeur van de BEL Combinatie verantwoording afleggen over de voortgang van het DVO aan de gemeentesecretaris en beleidsregisseur van de gemeenten. De gemeenten krijgen hiertoe de beschikking over de cumulatieve uren per afdeling in relatie tot de DVO. De teamleiders leveren een schriftelijke analyse aan van het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde uren per afdeling. Deze partijen voeren tijdens de DVO dag gesprekken met elkaar over de voortgang van de DVO's.

4.5 Samenvattend

De basis voor de kostenverdelingssystematiek is de overeenkomst tussen de gemeenten en de BEL Combinatie over de benodigde uren, de zogenoemde Dienstverleningsovereenkomst (DVO). De geschatte kosten van de BEL Combinatie in combinatie met de begrote uren leiden tot uurtarieven per afdeling. In de begroting van de BEL-combinatie zijn de uurtarieven van de afdelingen opgenomen. De begroting, inclusief de uurtarieven, wordt door het AB van de BEL Combinatie vastgesteld.

De BEL Combinatie legt verantwoording af over de realisatie van de uren ten opzichte van de begrote uren en de werkelijke kosten ten opzichte van de begrote kosten. Enerzijds doet de BEL Combinatie dit in totalen aan het AB. Anderzijds doet de BEL Combinatie dit per DVO-overeenkomst aan de gemeenten.

5. Verhouding tarieven en kostencomponenten

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is toegelicht hoe de uurtarieven tot stand komen. Per hoofdkostenplaats is een uurtarief bepaald. In tabel 1 zijn de uurtarieven volgens de begroting 2012 opgenomen, waarbij zowel de directe component als de opslag voor overhead is weergegeven.

Tabel 1 Uurtarieven per team

Omschrijving	POC	IAF	ADM	P&C	JKV	Welzijn	Ruimte	Publiek	V+H	Openb R	B'dienst
x €											
direct uurtarief	55	36	46	62	60	57	53	48	44	56	34
overhead component	25	20	28	22	25	50	50	47	46	52	44
totaal	80	56	74	84	85	107	103	95	90	108	78
in %											
direct uurtarief	69%	64%	62%	74%	71%	53%	51%	51%	49%	52%	44%
overhead component	31%	36%	38%	26%	29%	47%	49%	49%	51%	48%	56%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Per team wordt één uurtarief bepaald ongeacht de salarisschaal waarin de medewerker zich bevindt. Er vindt dus geen differentiatie plaats in de uurtarieven per functie. In tabel 2 is zichtbaar dat het aandeel in de overhead per afdeling verschilt. In paragraaf 5.2 is aan de hand van een rekenvoorbeeld weergegeven welke verschillen de systematiek oplevert voor de doorbelasting van overheadkosten per gewerkt uur.

5.2 Overheadkosten per gerealiseerd uur

Van twee teams (team V+H en de buitendienst) zijn de werkelijke loonkosten van een schaal 7 functie en een schaal 11 functie vergeleken met de tarieven die volgens de kostentoerekeningssystematiek worden doorberekend. Dit is in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2 Rekenvoorbeeld kostentoerekeningssystematiek

Functie-schaal	Team	loonkosten op jaarbasis	Doorberekende kosten obv 1360 productieve uren	Verschil	verschil als % loonkosten
7	V+H	44.883	122.400	77.516	173%
11	V+H	78.976	122.400	43.424	55%
7	BD	45.568	106.080	60.512	133%
11	BD	78.976	106.080	27.104	34%

Door het gebruik van een gemiddeld uurtarief per afdeling wordt het jaarsalaris van de medewerkers in de lagere salarisschalen op jaarbasis circa 1,5x verhoogd door de overheadopslag. Bij de hogere salarisschalen wordt het jaarsalaris met ongeveer een half jaarsalaris verhoogd. Met andere woorden, als een full time medewerker in schaal 7 1.360 directe uren op jaarbasis maakt, wordt het jaarsalaris van deze medewerker 2,5x doorbelast aan de gemeenten.

5.3 Samenvattend

Door het hanteren van één uurtarief per afdeling zijn de doorberekende uurtarieven van medewerkers in lagere salarisschalen relatief hoog en in hogere salarisschalen relatief laag.

6. Beschouwing van de systematiek

6.1 Inleiding

Het doel van het rekenkameronderzoek is om helderheid te geven over het systeem van kostentoe rekening. De Rekenkamercommissie acht dit noodzakelijk omdat de systematiek door raadsleden als ingewikkeld wordt ervaren en de uurtarieven van de medewerkers als hoog worden beschouwd. Hoewel veelal wel besef is van de opslag van overhead op de directe uurtarieven, is het moeilijk dit te relativeren als een gemeente voor de keuze staat om uren via de BEL Combinatie in te kopen of zelfstandig extern in te huren. Overigens is dit een fictieve keuze, want de gemeenten hebben zich verplicht de uren van de BEL Combinatie af te nemen.

In voorgaande hoofdstukken is de systematiek toegelicht. In dit hoofdstuk geeft de Rekenkamercommissie een samenvattende beschouwing over de systematiek. Deze beschouwing zijn consequenties van het gekozen systeem en tegelijkertijd ook attentiepunten.

6.2 Communicerende vaten

De productiviteit van de afdelingen/teams en de uurtarieven per afdeling/team zijn communicerende vaten. Als de productiviteit van het team omhoog gaat, zal het uurtarief dalen (de kosten van het team worden over meer uren verdeeld). Deze 'extra' uren komen uiteindelijk wel weer voor rekening van de gemeenten, die namelijk op basis van het werkelijk aantal afgenomen uren betalen.

Voor uw beeld: het team V+H uit hoofdstuk 3 maakt op basis van de DVO 34.073 productieve uren, zo blijkt uit de begroting 2011. Als de productiviteit zou stijgen naar bijvoorbeeld 36.506 uur worden de totale kosten van de afdeling, € 3.062.287, verdeeld over 36.506 uur waardoor het uurtarief van de afdeling € 84 zou worden. Kortom, als de productiviteit stijgt, daalt het uurtarief. De totale kosten die door de gemeenten betaald moeten worden, blijft gelijk.

De BEL Combinatie streeft er naar om meer directe uren te maken. Onder meer door het percentage directe uren van managers omhoog bij te stellen, omdat dit meer overeen zou komen met de werkelijkheid. Zoals uit bovenstaand voorbeeld blijkt, zal het uurtarief dalen maar zal,

daarentegen, meer uren doorberekend worden aan de gemeenten. Per saldo is er dus geen verschil voor de gemeenten.

6.3 Markconforme tarieven?

Het toerekenen van overheadkosten aan producten of diensten via de kostenplaatsmethode is zowel binnen als buiten de overheid een geëigende methode. Net zoals bij commerciële ondernemingen, zal de BEL Combinatie niet alleen de directe loonkosten moeten terugverdienen met de werkzaamheden, maar ook de overhead. Echter, doordat de uurtarieven per afdeling worden vastgesteld en niet gedifferentieerd zijn naar functie of taak, ontstaat een onrealistisch beeld bij zowel de lagere als de hogere salarisschalen. Of daadwerkelijk sprake is van marktconforme tarieven vergt overigens een vergelijking van de uurtarieven op basis van benchmarking voor de diverse functies. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

De vraag is of de toerekeningssystematiek zover verfijnd moet worden, dat hieromtrent een realistischer beeld ontstaat. Als dit niet gewenst is, dan zal op zijn minst voor alle partijen duidelijk moeten zijn dat lagere salarisschalen relatief veel bijdragen aan de overhead en hogere salarisschalen minder bijdragen.

De BEL-combinatie geeft aan dat deze discussie actueel is. Met name de uurtarieven voor medewerkers van de buitendienst worden als hoog beschouwd. Om een meer realistisch uurtarief te krijgen is voor de medewerkers van de buitendienst geen kosten voor het BEL kantoor toegerekend en slecht beperkt kosten voor automatisering (zie bijlage A). Dit betekent natuurlijk wel dat de andere afdelingen nog zwaarder belast worden met kosten voor overhead. De kosten voor huisvesting en (deels) automatisering worden nu namelijk verdeeld over minder fte's.

6.4 Bezuinigingen

Als gesproken wordt over bezuinigingen binnen de BEL Combinatie, moet bedacht worden dat bij de huidige systematiek bezuiniging op directe uren inhoudt, dat de overheadkosten over minder beschikbare uren uitgesmeerd worden. Met andere woorden, een besparing van 10% op de loonkosten leidt tot verhoging van de uurtarieven, namelijk stijging van het component voor overhead.

Als voorbeeld wordt de werknemer in schaal 7 gehanteerd uit hoofdstuk 5. Als op de directe kosten 10% wordt bespaard (€ 4.488 ;10% van € 44.883) door 10% minder te werken, wordt ook 136 uur (10% van 1.360) minder overhead doorberekend aan de gemeenten. Dit is dus € 6.256 (€46 * 136 uur).

De BEL-combinatie heeft dus € 4.448 minder directe loonkosten voor de desbetreffende persoon. Dit is een besparing. Maar de BEL Combinatie kan € 6.256 niet meer via die persoon doorbelasten. Deze kosten worden – als er verder geen impuls is om anders te handelen - vervolgens over de andere directe uren verdeeld.

6.5 Extra capaciteit voor POBO's

De gemeenten sluiten met de BEL Combinatie een overeenkomst af waarin alle gewenste taken zijn opgenomen. De BEL Combinatie maakt op basis van deze overeenkomsten een inschatting van de bezetting van personeel. Bij deze inschatting wordt rekening gehouden met een percentage uren dat door de BEL Combinatie flexibel ingezet kan worden. Hiervoor is op voorhand dus niet aangewezen welke werkzaamheden hier tegenover staan.

Bij een aanvraag voor extra werk (POBO), welke niet is opgenomen in het DVO, beoordeelt de BEL Combinatie of de desbetreffende afdeling de POBO kan uitvoeren binnen de huidige DVO met de gemeente. Als dit niet het geval is dan wordt bezien of het werk, indien mogelijk, opgevangen kan worden door medewerkers van een andere afdeling. Als dit ook niet lukt, dan wordt een wijziging van het DVO gemaakt, waarbij de gemeente moet kiezen of ze extra betaald voor inhuur of ze andere werkzaamheden uit het DVO laat vervallen.

Kanttekening bij deze systematiek is wel dat het voor de gemeenten moeilijk is vast te stellen of een POBO wel of niet past binnen het reguliere werk. De gemeenten staan te ver op afstand om vast te kunnen stellen of een POBO dient te leiden tot een wijziging van de DVO (en het extra beschikbaar stellen van middelen). Zo gaat de BEL Combinatie uit van een productiviteit van de directe medewerkers van circa 70%. Als bijvoorbeeld de productiviteit een enkele procent hoger blijkt te liggen dan is er wellicht ruimte voor een POBO. Dit is echter voor een gemeente moeilijk objectief vast te stellen. De Rekenkamercommissie constateert overigens dat dit inherent is aan de systematiek.

6.6 Toezicht op de totale capaciteit en bezettingsgraad

Tijdens de DVO- dagen bespreken de gemeentesecretarissen en de BEL Combinatie de voortgang van de urenbesteding ten opzicht van het DVO. Iedere gemeente houdt hierbij toezicht op zijn eigen aandeel in de BEL Combinatie.

Het toezicht op de totale urenbesteding, de kostenbewaking en het toezicht op de efficiency van de BEL Combinatie *als geheel*, ligt bij het DB. Het AB houdt toezicht op het DB. De gemeenteraden hebben voor wat betreft het toezicht op de BEL Combinatie een indirecte toezichthoudende rol, namelijk door toezicht te houden op de taken van het AB. De raden staan verder op afstand dan in een reguliere gemeente. Bij een reguliere gemeente stelt namelijk de raad de begroting en de jaarrekening vast, houdt de raad toezicht op de uitgaven en op de kwaliteit van de dienstverlening. Voor de BEL Combinatie ligt deze verantwoordelijkheid bij het AB.

7. Overwegingen

De kostentoerekeningssystematiek van de BEL Combinatie is een gebruikelijke systematiek, maar kent niettemin enkele aandachtspunten zoals verwoord in hoofdstuk 6. De Rekenkamercommissie realiseert zich dat elke systematiek van kostentoerekening voors en tegens heeft. Daarom is de conclusie dat het van belang is niet de focus op de systematiek zelf te leggen, maar de bredere planning & control waarin deze ingebed is. Daarmee komt de Rekenkamercommissie tot de volgende overwegingen:

1. De uurtarieven lijken hoog en komen voort uit de systematiek. Een andere systematiek leidt automatisch ook tot andere tarieven. Bijvoorbeeld door de vaste kosten (huisvesting, etc.) uit de uurtarieven te halen en als een vast bedrag door te belasten aan de BEL-gemeenten.
2. Als er bezuinigd wordt op directe uren en er niet automatisch de verplichting bestaat om indirecte kosten evenredig terug te brengen binnen de BEL Combinatie, wordt effectief slechts een fractie van het te bezuinigen bedrag bereikt.
3. Overweeg een eenduidige verrekensystematiek over hoe om te gaan met POBO's zodat onduidelijkheid hiermee wordt voorkomen.
4. Het kan aan te raden zijn uren niet per afdeling/team, maar per functie te bepalen. Dit leidt tot differentiatie van uurtarieven. Vanwege de administratieve last die dit met zich meebrengt voor de BEL Combinatie, is het van belang dat dit vanuit de vraagzijde (de gemeenten) meerwaarde heeft, bijvoorbeeld door een scherpere specificatie te geven van het gewenste niveau van inzet van personeel. De gemeenten zijn daarmee zelf aan zet om hun behoefte op dit punt neer te leggen.
5. Een systematiek van kostentoerekening blijft, gezien de vele aannames die nodig zijn, altijd iets arbitrairs houden. Daarom is het aan te bevelen periodiek (bijvoorbeeld eens per twee jaar) onder regie van de gemeenten zelf een benchmarkonderzoek uit te laten voeren naar de verrekeningssystematiek van de BEL Combinatie.

Bijlage A - Van hulpkostenplaatsen naar hoofdkostenplaatsen

Het team 'Vergunningverlening en Handhaving' (hierna V+H) is een team dat directe uren maakt voor de drie gemeenten, zoals afgifte van omgevingsvergunningen en handhaving hiervan. Het team heeft 26,05 fte verdeeld over 27 personeelsleden. De beloning voor de medewerkers van dit team varieert van schaal 7 tot en met schaal 10a. Deze belangrijkste kostencomponent van dit team zijn de loonkosten van het personeel, te weten € 1.529.864.²

Naast de loonkosten is een belangrijke kostenpost voor het team V+H de doorbelasting van kosten van de hulpkostenplaatsen en de "hoofdkostenplaatsen ondersteunend". De afdelingen/teams belasten kosten door aan het team V+H:

Hulpkostenplaatsen

- Huisvesting
- Automatisering
- Facilitair
- Personeel en Organisatie (waaronder budget voor inhuur)

Hoofdkostenplaatsen ondersteunend

- Directeur
- Personeel, Organisatie en Communicatie
- Informatisering en Automatisering & Facilitair
- Financiële Administratie
- Planning en Control
- Juridische Kwaliteitszorg en Veiligheid

De doorbelasting van de kosten van hulpkostenplaatsen en hoofdkostenplaatsen aan het team V+H vinden plaats via verschillende verdeelsleutels. Navolgend is per hulpkostenplaats en hoofdkostenplaats aangegeven welke verdeelsleutel is gehanteerd en wat dit betekent voor het team V+H.

² Voor de eenvoud van het voorbeeld zijn enkele kleine overige kosten (nog geen 2% van de loonkosten) bij de loonkosten opgeteld.

De hulpkostenplaatsen

huisvestingskosten

De huisvestingskosten bestaan voornamelijk uit rente- en afschrijvingskosten van meubilair, het pand, energiekosten, schoonmaakkosten, onderhoud. De kosten van deze hulpkostenplaats worden doorberekend aan de hoofdkostenplaatsen op basis van het aantal fte per hoofdkostenplaats. Uitzondering hierop vormt de hoofdkostenplaats 'Buitendienst'. Deze hoofdkostenplaats doet niet mee in de verdeling van de huisvestingskosten. De BEL-combinatie heeft in totaal 178,02 fte. De Buitendienst heeft 35,49 fte. De totale kosten van de huisvesting worden dus verdeeld over 142,53 fte (178,02 fte – 35,49 fte). Het team V+H heeft 26,05 fte en krijgt dus 18,2% van de huisvestingskosten voor zijn rekening (26,05/142,53).

automatiseringskosten

De automatiseringskosten bestaan voornamelijk uit rente- en afschrijvingskosten van hardware en software, onderhoudskosten van software en software licenties. De doorbelasting van automatiseringskosten vindt plaats op basis van het aantal fte's per afdeling, met dien verstande dat de buitendienst is meegerekend voor 4 fte (in werkelijkheid heeft deze afdeling 35,49 fte). De totale kosten van de automatisering worden dus verdeeld over 146,53 fte's. Het team V+H krijgt 17,8% van de automatiseringskosten voor zijn rekening (26,05/146,53).

facilitair

De facilitaire kosten bestaan voornamelijk uit goederen en diensten van derden, zoals overeenkomsten voor schoonmaak van het pand. De doorbelasting van deze kosten vindt plaats op basis van het totaal aantal fte's. Gerekend wordt dus met 178,02 fte. Het team V+H krijgt dus 14,6% van de facilitaire kosten voor zijn rekening (26,05/178,02).

Personeel & organisatie

De kosten voor personeel en organisatie bestaan voornamelijk uit kosten voor personeel van derden en bijscholing en congressen van de totale BEL Combinatie (€ 295.000). In deze kostenplaats zijn de kosten opgenomen voor het budget dat door de drie gemeenten ter beschikking is gesteld voor externe inhuur. De doorbelasting van deze kosten vindt plaats op basis van het aantal fte. Gerekend wordt met 178,02 fte. Het team V+H krijgt dus 14,6% van de kosten voor personeel en organisatie voor zijn rekening (26,05/178,02).

De hoofdkostenplaatsen ondersteunend

Directeur

De kosten van de directeur betreffen salariskosten en een budget van € 45.000 voor onvoorziene kosten. De directeur krijgt op zijn beurt ook kosten doorbelast van de hulpkostenplaatsen huisvesting, automatisering, facilitair en personeel en organisatie. Als naar de begroting van de kostenplaats van de directeur gekeken wordt, zijn daar dus als kosten vermeld salariskosten en doorbelastingen van hulpkostenplaatsen. Het totaal van deze kosten (dus inclusief de doorbelasting van hulpkostenplaatsen) wordt doorbelast aan de overige hoofdkostenplaatsen (ondersteunend en beleidsmatig). Gerekend wordt met 177,02 fte. Dat is het totaal aantal fte van de BEL Combinatie minus de directeur zelf (1 fte). Het team V+H krijgt dus 14,7% van de kosten van de directeur voor zijn rekening ($26,05/177,02$).

Overige ondersteunende hoofdkostenplaatsen

De kosten van de overige ondersteunende hoofdkostenplaatsen worden verdeeld over de beleidsmatige hoofdkostenplaatsen. De kosten van deze ondersteunende hoofdkostenplaatsen bestaan uit salariskosten, inhuur van derden, doorbelasting van kosten van de hulpkostenplaatsen huisvesting, automatisering, facilitair, P&O en de doorbelasting van de kosten van de directeur. De kosten van de ondersteunende hoofdkostenplaatsen worden aan de hoofdkostenplaatsen beleidsmatig doorbelast op basis van het aantal fte. De beleidsmatige hoofdkostenplaatsen hebben tezamen 120,01 fte. Het team V+H krijgt dus 21,7% van de kosten van de ondersteunende hoofdkostenplaatsen doorbelast ($26,05/120,01$).

Dit resulteert voor het team V+H in de navolgende begroting.

Tabel 3 kostenbegroting van de beleidsmatige hoofdkostenplaats V+H

Salarissen			1.529.864
doorbelasting van hulpkostenplaatsen	Huisvesting	€ 258.173	
	Automatisering	€ 212.110	
	P&O	€ 123.650	
	Facilitair	€ 76.493	
	Huisvesting	€ 258.173	
Doorbelasting van ondersteunende hoofdkostenplaatsen	Directeur	€ 43.262	
	IAF	€ 286.928	
	JKV	€ 103.969	
	P&C	€ 96.347	
	POC	€ 163.314	
	ADM	€ 181.368	
			1.545.615
Opbrengst uit reserve			-13.192
Totaal bedrag ten behoeve van kostprijsberekening			3.062.287