

Grip op Overhead

Gemeente Sittard–Geleen

- Voorstellen voor monitoren en sturen overhead -

1 Opdracht en managementsamenvatting

1.1 Opdracht

Het huidige systeem van kostentoerekening leidt tot overheadopslagen die in de intergemeentelijke vergelijking als hoog worden ervaren. Daarnaast ligt de wijze van toerekening van overhead ten grondslag aan de bijzondere frictiekosten die de gemeente ervaart bij de afbouw en verzelfstandiging van organisatieonderdelen. Beide punten maken het noodzakelijk om onderzoek te doen naar het overheadsysteem.

Met dit onderzoek vindt een beoordeling van haar overhead plaats gecombineerd met advies dat :

1. Inzicht geeft in de oorzaken van de hoogte van de bestaande overheadopslag
2. Een fundament legt onder de wijze van toerekening
3. Invulling geeft aan de beheersbaarheid en sturing van overhead
4. Handvatten biedt voor sturing op de overheadkosten bij afbouw en verzelfstandiging

Het onderzoek gaat in op de principes van kostentoerekening, de mate van vast/variabel zijn van overheadkosten en de beïnvloedbaarheid ervan alsmede de invloed die een voor- en nacalculatie daarop kan hebben.

Het rapport moet handvatten bieden voor:

A het herinrichten van de kostenverdeelstaat 2014

B de tariefberekening voor heffingen en leges

C de beoordeling van verzelfstandigingstrajecten in het bijzonder de sturing op overhead

1.2 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Blz. 3-5	Opdracht en managementsamenvatting
Blz. 6-7	Toelichting overhead: definitie en concretisering.
Blz. 8-9	Overhead van Sittard-Geleen toegelicht en in cijfers samengevat.
Blz. 9-11	Toerekeningprincipe: algemeen en voor de bestaande situatie in Sittard-Geleen.
Blz. 12-16	Overheadkosten uitgewerkt naar kostenvariabiliteit en beïnvloedbaarheid.
Blz. 17	Managen van overhead
Blz. 18	Stappenplan implementatie
Blz. 19-20	Bijlagen

1.3 Managementsamenvatting

Samenvattend zijn de vier deelvragen van de opdracht met de antwoorden weergegeven gevolgd door een conclusie.

1. Inzicht geeft in de oorzaken van de hoogte van de bestaande overheadopslag

De opslagmethode van de gemeente Sittard-Geleen is onderzocht. Het bestaande hoge

opslagpercentage van 76% is gebaseerd op een kengetal dat afwijkt van wat gebruikelijk is in gemeenteland. Buiten dat is het percentage overhead hoog (geworden) door:

- de digitalisering van dienstverlening en werkprocessen.
- kosten onterecht als overhead aan te merken.
- door capaciteitsoverschotten (frictiekosten) in de overhead te laten.

Toepassing van het gebruikelijke percentage – uitgedrukt in de totale bedrijfsvoeringskosten - resulteert voor Sittard-Geleen in 48%.

Conclusie

Vanaf 2014 wordt de overhead van de gemeente als volgt weergegeven:

- Het percentage overhead van de gemeente is een percentage van de totale bedrijfsvoeringskosten; de gemeente neemt afstand van het opslagpercentage.
- De kosten die rechtstreeks tot de productkosten worden gerekend worden uit de overhead gehaald.

2. Een fundament legt onder de wijze van toerekening van overhead

Onderbouwd is om de toerekening van overhead te baseren op de factor fte of werkplek. Daarmee draagt de toerekening bij aan het transparant maken van de meerjarige kostenontwikkeling en aan de stuurbaarheid van overheadkosten.

Conclusie

- De financiële gevolgen van de (gedeeltelijke) leegstand van gebouwen maken geen deel uit van de toerekening van overhead.
- Vanaf 2014 worden de overheadkosten toegerekend op basis van de fte capaciteit. Voor de jaren daarna wordt de versleuteling op basis van werkplekken onderzocht.
- De toerekening van de verschillende overheadcomponenten is in 2014 als volgt:

Huisvesting en services	Gebouwkosten brandweer, gemeentewerven en museum Domein en de leegstand van de ambtelijke gebouwen gaan uit de overhead. De overige kosten toerekenen op basis van fte.
Automatisering en Dataservices (A&D)	De softwarekosten van externe producten worden bij de externe producten gebudgetteerd. De overige kosten toerekenen op basis van fte.
GEO informatiesystemen	M.u.v. het applicatiebeheer worden alle kosten rechtstreeks gebudgetteerd bij de producten die gebruik maken van deze systemen. De overige kosten toerekenen op basis van fte.
Concern documentbeheer	kosten worden kosten toegerekend op basis van fte.
Financiële en juridische ondersteuning	Een deel van de kosten wordt ondergebracht bij de concernstaf. De overige kosten toerekenen op basis van fte.
Personele ondersteuning/hrm	De directe kostencomponenten rechtstreeks budgetteren bij de salarisbudgetten. De overige kosten toerekenen op basis van fte.
Communicatie	De kosten toerekenen op basis van fte.
Verzekeringen	Deze kosten onderbrengen bij huisvesting, A&D projecten en personele ondersteuning.

Door deze wijzigingen gaat het overheadpercentage van 48 naar 44% (cijfers 2012).

De eerste inschattingen duiden erop dat de wijzigingen voor de gemeentelijke begroting per saldo neutraal uitpakken.

3. Invulling geeft aan de beheersbaarheid en sturing van overhead

Met de volgende definitie is het fundament gelegd voor de sturing van overhead.

Overheadkosten zijn de kosten van werkzaamheden die waarde toevoegen aan de uitvoering van gemeentelijke producten en niet behoren tot de externe productverantwoordelijkheid.

Voorgesteld is voor huisvesting en services een strategisch beheersplan op te stellen waarmee op basis van de toerekeningsfactoren de ontwikkeling van deze kosten meerjarig gevolgd en gestuurd worden.

Geadviseerd is de leegstandkosten niet mee te nemen in de toerekening van overhead.

Conclusie

Vanaf 2014 stuurt de gemeente op de overhead door:

- De waardetoevoeging als kader te gebruiken voor de beoordeling en sturing van de gemeentelijke overhead
- De overheadkosten te verdelen naar algemene, ondersteunende en directe overhead
- De overheadgegevens op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting.

De budgethouders huisvesting en interne services gaan vervolgens met behulp van beheersplannen monitoren en sturen op de financiële effecten van leegstand.

4. Handvatten biedt voor sturing op de overheadkosten bij afbouw en verzelfstandiging

Sturing van overhead zit aan de voorkant van het proces. Om hier inhoud aan te geven is een model opgesteld waarmee in de fase van de businesscase het vraagstuk van de overhead inzichtelijk en beheersbaar wordt gemaakt.

Conclusie

Uitbreiding en reductie van gemeentelijke taken worden uniform beoordeeld op de effecten voor de overheadkosten. In de besluitvorming wordt deze dimensie expliciet gemaakt.

2 Wat is overhead

2.1 Algemeen

Overhead is een verzamelterm voor activiteiten die nodig zijn voor het functioneren van een organisatie maar geen directe relatie hebben met de productie en dienstverlening van de organisatie.

In de gemeentelijke praktijk is voor overhead sprake van een glijdende schaal. Overhead is geen vaststaand begrip; de samenstelling ervan verandert in de loop van de tijd.

Zo zijn door de digitalisering van basisregistraties en werkprocessen specifieke applicaties meer generiek geworden. Denk aan de GBA die door meerdere producten gebruikt worden. Door deze ontwikkeling zijn bepaalde activiteiten en kosten verschoven van productspecifiek naar de overhead.

Maar de omgekeerde beweging doet zich ook voor. Werkplekapparatuur is lange tijd als overhead aangemerkt. Door de flexibilisering en digitalisering van de werkomgeving is het de laatste tijd veel meer een variabele toepassing geworden.

Vanwege de transparantie van de overheadkosten is het noodzakelijk dat het begrip overhead zo nu en dan herzien wordt.

Overhead heeft ook een organisatorische dimensie. In die context is alles wat je niet bij het primaire proces organiseert overhead. In het kader van integraal management is in het verleden veel overhead doorvertaald naar budgetten diep in de organisatie. Overhead vormt daarom voor de directe verantwoordelijken van het primaire proces ballast. De budgethouder heeft er geen sturing op; en kan dus niet op overhead worden afgerekend. Het middel was daardoor erger dan de kwaal geworden; de toegevoegde waarde van de toerekening van overhead voor de sturing was nihil.

De kern van het vraagstuk overhead betreft dus de sturing. Dat is het centrale thema van dit onderzoek. Daarom is er behoefte aan inzicht in variabiliteit, beïnvloeding en stuurbaarheid.

De twee kernvragen zijn:

- Welke waarde wordt door de overhead toegevoegd.
Analyse van de waardetoevoeging van overhead geeft inzicht in de factoren van stuurbaarheid. De kern van overhead zit in de waarde en niet in de kosten.
- Welk managementverantwoordelijkheden daarbij passen.
Naast de juiste informatievoorziening is rolneming de succesfactor voor sturing.

Voor de uitwerking van deze vragen is het relevant een definitie van overhead te hebben die past bij de vraagstukken van morgen.

Overheadkosten zijn de kosten van werkzaamheden die waarde toevoegen aan de uitvoering van gemeentelijke producten en niet behoren tot de externe productverantwoordelijkheid.

2.2 Concretisering

Vanuit de gedachte dat overhead waarde biedt aan de organisatie is de overhead ingedeeld in drie soorten

- a. Algemene overhead
- b. Ondersteunende overhead
- c. Directe overhead

Algemene overhead betreft de activiteiten die ten principale gericht zijn op de sturing van de organisatie als geheel. Veelal vallen de taken van de directie, de griffie en concernadviseurs hieronder. Deze activiteiten behoren niet tot de directe ondersteuning van de producten; ze voegen daaraan niet rechtstreeks waarde toe. Deze kosten worden om die reden niet toegerekend aan teams of producten.

Op basis van haar managementfilosofie en organisatie-indeling kan de gemeente bepalen welke overhead als algemeen is aan te merken.

De ondersteunende overhead is de overhead die niet te beïnvloeden is door de budgethouders die er gebruik van maken maar wel voor hen een waarde vertegenwoordigt. Zonder deze toevoeging is het product niet compleet.

*De afschrijving- en rentekosten van gebouwen zijn op geen enkele wijze te beïnvloeden door de gebruikers. Toch is de waarde ervan een relevant deel van de kostprijs. De huisvesting van de publiekbalies staan bijvoorbeeld ten dienste van de producten. Maar ook de kosten van de overige werkplekken en kantoorruimten is van ondersteunende waarde voor de producten.
De huisvesting van de brandweer en museum is daarentegen zo direct verbonden met het product dat die niet tot de overhead behoort.*

De directe overhead is de overhead die om organisatorische redenen niet tot de directe productkosten wordt gerekend maar dat feitelijk wel is.

Productgerichte applicaties zijn daar een voorbeeld van. De kosten hiervan behoren onmiskenbaar tot het product. Ook de server- en opslagcapaciteit is voor een groot deel direct gerelateerd aan de productieomvang en beschikbaarheidseisen van de productie-eenheden.

Vanwege het groeiende budget dat hiervoor wordt uitgetrokken gaan steeds meer gemeenten over tot een systeem van interne kostprijzen.

Deze voorbeelden duiden op het legitieme bestaan van kosten die vanwege management- en organisatiebeleid als overhead worden gepositioneerd maar daadwerkelijk behoren tot de productiekosten. De digitalisering van de gemeentelijke dienstverlening en de daaraan gerelateerde werkprocessen is debet aan deze ontwikkeling. In bijlage 1 is een opsomming gegeven van thema's die in de laatste jaren hebben geleid tot verschuivingen tussen directe en indirecte kosten.

2.3 Overhead gemeente Sittard-Geleen (bestaande situatie)

De activiteiten en kosten die de gemeente als overhead aanmerkt (uitgangspunten 2012) zijn weergegeven in de volgende tabel. De kosten in de kolom personeel is de personele overhead; deze maken deel uit van de rubriek kostenplaatsen. De kosten in de kolom materieel is de materiële overhead en maken deel uit van de rubriek interne producten.

De totale overheadkosten zijn € 27,7 mln.¹

Overhead	personeel	materieel	totaal
Huisvesting en services	1.896.196	4.991.047	6.887.243
Automatisering en Dataservices	2.468.361	3.344.503	5.812.864
GEO informatiesystemen	840.045	417.673	1.257.717
Concern documentbeheer	949.694	81.298	1.030.992
Financiële en juridische ondersteuning	3.611.733	332.631	3.944.365
Personele ondersteuning/hrm	1.627.660	2.219.482	3.847.142
Communicatie	768.209	119.328	887.537
Divers/verzekeringen		803.386	803.386
Toegerekende overhead	12.161.898	12.309.348	24.471.246
Bestuurszaken	2.977.982	287.405	3.265.387
Totale overhead	15.139.880	12.596.753	27.736.634

Toelichting

- De huisvesting en services betreffen alle kosten van de voor de gemeentelijke bedrijfsvoering gebruikte gebouwen. Dit zijn de kosten van het vastgoed zelf, het beheer en onderhoud ervan en alle kosten om de gebouwen operationeel te houden voor de gebruikers. Bij die laatste component moet gedacht worden aan de receptie, de schoonmaak, koffieautomaten etc.

In deze cijferopstelling is de volgende huisvesting opgenomen:

- De gebouwen voor de brandweerorganisatie (4 adressen)
- De gemeentewerven (3 adressen)
- De gebouwen voor klantcontacten en ambtelijk gebruik (4/5 adressen)
- Het Domein museum

- Automatisering en dataservices hebben betrekking op:

- de digitale ondersteuning van de werkplekken (hard- en software, en telefonie)
- het beheer van het rekencentrum met zijn servers en opslagcapaciteit
- het netwerk voor alle verbindingen tussen gemeentelijke locaties en met derden
- het technisch beheer van centrale applicaties (Beaufort, Coda, Verseon e.d.)

¹ Dit zijn de netto kosten; de baten van derden zijn gesaldeerd in dit bedrag.

- het technisch beheer van productspecifieke applicaties (GBA, Belastingen, Soza etc.)
- het functioneel beheer van de eigen productspecifieke applicaties (zoals Office, Groupwise).

De kosten van de productiespecifieke applicaties en functioneel beheer behoren in principe tot de productbudgetten.

- ➔ De systemen op concernniveau zijn de financiële systemen (FJZ), ruimtelijke informatiesystemen (A en D) en de documentsystemen (FS). Ook de kosten van archief en bibliotheek worden hiertoe gerekend. A en D doet het technisch en applicatiebeheer.
- ➔ De financiële en juridische ondersteuning betreft overwegend de ambtelijke inzet voor advies op deze terreinen en voor de financiële informatievoorziening.
- ➔ De personele ondersteuning bestaat enerzijds uit de uitvoering van de personele administraties en voorzieningen als arbo, or en personele vergoedingsregelingen en de opleidingen op concernniveau. Anderzijds valt de P&O-advisering onder deze post.
- ➔ De communicatie is het restant dat overblijft na de directe toerekening aan gemeentelijke producten, projecten respectievelijk aan het concernmanagement en die in aard een gemeentebreed karakter hebben. Het betreft zowel de interne als de externe communicatie.
- ➔ Divers bestaat bijna geheel uit kosten van verzekeringen aansprakelijkheid, inboedel en brand.
- ➔ De post bestuurszaken betreft de kosten van het concern managementteam, de griffie, de activiteiten audit, controle, concerncommunicatie en kwaliteitmanagement. Omdat deze activiteiten in het bijzonder gericht zijn op de sturing van de organisatie, worden ze niet doorberekend aan de teams en producten (de bijbehorende huisvesting etc. wel weer)

3 De methode van toerekenen

3.1 Algemeen

De wens om de gemeentelijke overhead toe te rekenen berust op drie redenen.

- 1 De behoefte een kostenefficiënte organisatie te zijn ("Wat kost het"). Voor de 3 W-vragen is daarvoor veel ruimte gemaakt in de begroting- en verantwoordingsdocumenten. De toerekening van de overhead aan producten en programma's maakt dit compleet.
- 2 De kostendekkendheid van gemeentelijk producten en grondexploitatie. Doorberekening van de overhead in de tarieven en grondprijzen zorgt deels voor de financiële dekking.
- 3 Ook de actualiteit in gemeenteland maakt een kostentoedeling noodzakelijk. De ontwikkeling van nieuwe taken (de 3 decentralisatiedossiers), de bezuinigingen en het verzelfstandigen en outsourcing van taken maken een transparant systeem voor producten en kosten urgent. De dynamiek hierin is de komende jaren enorm en doet de behoefte aan financiële flexibiliteit in de overhead groeien. Signaalsystemen voor kostenontwikkelingen en toerekening zijn daarom gewenst.

Wanneer een budgethouder minder gebouwruimte inzet, zal dit zichtbaar moeten worden in de kostentoedeling. Ondanks dat de kapitaallasten van het gebouw door de verlaagde inzet niet afnemen. Wanneer de kosten van de niet gebruikt gebouwruimte als leegstand aangemerkt worden, wordt een duidelijk signaal afgegeven aan de verantwoordelijke budgethouder voor huisvesting.

Voor de toerekening van overhead bestaan in de praktijk diverse methoden. Omdat de kern van het overheadvraagstuk voor gemeenten niet de toerekening maar de sturing is, is een analyse van de verschillende toerekeningsvarianten achterwege gelaten.

De laatste jaren kiezen gemeenten steeds meer voor een eenvoudige toerekening omdat:

- Gedetailleerde toerekening veel administratieve last meebrengt
- Gedetailleerde toerekening kostensturing in de weg staat
- Kostensturing niet door systemen maar door gedrag plaatsvindt

Daarnaast kiezen gemeenten steeds meer een weg die past bij hun eigen sturingswensen. Het accent is verlegd van “hoeveel overhead kan ik toerekenen” naar “hoe flexibel is de overhead”.

Het BBV geeft de gemeenten in deze ontwikkeling de ruimte hun eigen methode te kiezen.

De toerekening van de overhead moet daarom zo eenvoudig mogelijk zijn. Een bedrag per medewerker en/of werkplek² heeft de voorkeur omdat een aanzienlijk deel van de kosten van huisvesting, automatisering en personeelszaken gerelateerd is aan de omvang van het personeelsbestand. Het aantal fte per product is dan de basis voor de omslag van overhead naar de producten³. Een omslag op basis van ruimtegebruik wordt ontraden omdat kantoorgebouwen in toenemende mate flexibel en multifunctioneel gebruikt worden. Het functioneel ruimtegebruik is dan geen constante factor.

Door deze sleutel te hanteren wordt stuurinformatie toegevoegd aan de toerekening van overhead. Niet het deel van de overhead dat kan worden toegerekend maar het deel dat niet kan worden toegerekend, biedt stuurinformatie. De afname van werkplekken bijvoorbeeld is informatief voor de budgethouders van overheadkosten. Minder werkplekken leidt bijvoorbeeld tot een opgave de gebouw- en IT-capaciteit te verminderen of anders te bezetten. Concreet betekent dit dat een deel van de overheadkosten niet toerekenbaar is en als leegstandkosten betiteld wordt.

3.2 Toerekening overhead gemeente Sittard-Geleen (bestaande situatie)

Het kostenverdelingsvraagstuk is van oorsprong een financieel-administratief thema. Vanuit die optiek worden bijvoorbeeld de personele kosten vanuit een kostenplaats direct toegerekend aan producten. Deze toerekening vindt administratief plaats maar in werkelijkheid zijn het gewoon de primaire kosten. Het gebruik van de term toerekening voor deze kosten is dan misleidend. Ook worden vanuit deze context de personele kosten soms als indirecte kosten betiteld terwijl het direct met het product samenhangende kosten zijn. Deze verschillen in optiek en woordkeus kunnen aanleiding zijn voor miscommunicatie tussen financiële medewerkers en anderen.

² De toerekening kan per kostencategorie verschillen. Ook de verhouding werkplek/medewerker is relevant.

³ Deze benadering sluit ook aan bij de nieuwe formatieboeken van de gemeente Sittard-Geleen.

De bestaande toerekening van de overhead verloopt in twee stappen. Eerst wordt de omvang van de overheadkosten vastgesteld. Vervolgens vindt de toerekening plaats. Beide stappen worden hier toegelicht.

Berekening overheadkosten

Om de overheadkosten te bepalen is eerst van alle bedrijfsvoeringskosten van de gemeente (rubriek 5) vastgesteld welke direct behoren tot de productkosten. De term productkosten staat voor de kosten van producten die direct gebudgetteerd zijn bij de externe productverantwoordelijke budgethouder. Dit deel van de kosten behoort niet tot de overhead.

Deze stap houdt in dat van de personele capaciteitskosten (op kostenplaatsen geboekt) wordt bepaald welke functies direct aan producten worden toegerekend en welke tot de overhead behoren.

Om te bereiken dat de salariskosten van de team evenwichtig verdeeld worden over direct en indirect worden de aantallen gewogen met een factor die de salarishoogte (laag/middel/hoog) weergeeft.

De materiële kosten (onder indirecte producten geboekt). worden voor een groot deel direct gemaakt. Voorbeelden zijn

- Huisvesting scholen direct naar product onderwijs
- Communicatieproducten direct naar projecten en producten
- Softwareapplicatie belastingen direct naar product

Het deel dat dan resteert zijn de overheadkosten. Deze overheadkosten bestaan uit het overblijvende deel van de personele kosten van ondersteunende teams en de daaraan gerelateerde materiële kosten. Totaal € 27,7 mln. (zie tabel op blz. 3)

Toerekening overheadkosten

De toerekening aan de producten is eenvoudig. Het totale overheadbedrag is uitgedrukt in een percentage van de totale directe salariskosten. Dat geeft in 2012 een opslag van 76%.

Met dit percentage worden alle directe salarisbudgetten, die toebehoren aan de producten en projecten, opgeslagen met een bedrag voor overhead. De toerekening is qua opslagpercentage daarmee voor alle producten dezelfde.

Overhead in cijfers (2012)

Totale kosten bedrijfsvoering: € 57,6 mln.

Totale overhead: € 27,7 mln.

Waarvan toegerekend aan bestuurszaken: € 3,2 mln.

Waarvan toegerekend aan producten en projecten € 24,5 mln.

Overhead uitgedrukt in kosten bedrijfsvoering 48%

Opslag overhead uitgedrukt in directe salariskosten 76%

Het normale overheadpercentage is 48% en wordt berekend als de totale overhead gedeeld door de totale bedrijfsvoeringskosten. Het opslagpercentage is 76%, zijnde de overhead gedeeld door de totale directe salariskosten.

De berekening en toerekening van de overhead worden één keer per jaar door team FJZ uitgevoerd. Op basis van de centrale personele capaciteitstoedeling en de

kostenopgaven van de teams wordt de overhead voor de begroting vastgesteld. Alleen voor projecten en grondexploitaties vindt een nacalculatie plaats.

De geconstrueerde berekening van de 76% leidt tot een eenvoudige toerekening maar heeft verder geen betekenis, noch in de duiding van het begrip overhead, noch in de sturing van de overhead. Daarnaast geeft de methode – anders te duiden als “veel in de teller en weinig in de noemer” - een percentage dat qua niveau niet strookt met de realiteit.

4 Grip op overhead

4.1 Variabiliteit en beïnvloedbaarheid

In de volgende tabel zijn de belangrijkste overheadposten uitgewerkt naar het vast en/of variabel zijn van de kosten en de wijze waarop de kosten beïnvloed kunnen worden.

Huisvesting en Services

€ 6,9 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	De belangrijkste parameters voor de huisvestingscapaciteit is het aantal werkplekken en het functioneel ruimtegebruik. De kosten van huisvesting en services zijn met elkaar verbonden. Een verlaging van ruimtegebruik van enige omvang zal ook gevolgen hebben voor de inzet van services.	Het aantal werkplekken wordt in toenemende mate flexibel door • Flexwerken • Thuiswerken • Mobiliteit en digitalisering Het aantal werkplekken neemt af door outsourcing en afbouw van taken. Dit creëert kosten van leegstand. Het ruimtegebruik voor de publieke dienstverlening wijzigt door de groei van het KCC (+) en door meer gebruik van het digitale loket (-).
Conclusies	Voor Facilitaire Services zijn deze kosten overwegend vast van aard. Vanuit het gebruik is er over de jaren heen invloed op de kostenontwikkeling. De sturing op deze kosten wordt bevorderd door het aantal werkplekken direct te koppelen aan het aantal medewerkers (vast, tijdelijk en project). Verandering van het aantal werkplekken leidt tot meer of minder leegstand. De leegstandsfactor is bepalend voor acties om de kosten van huisvesting en services in control te houden. Gebouwen voor ambtelijk gebruik en de faciliteiten/services behoren bij elkaar. Wijzigingen in het aantal werkplekken en in het gebruik ervan vragen een meerjarige doorrekening van de kosten van huisvesting en services. .	

Wijzigingen overhead	• Gebouwen brandweer worden ondergebracht in veiligheidsregio • Gemeentewerven behoren tot het team Wijkbeheer • Domein museum behoort niet tot de overhead • Leegstand waarderen en afzonderlijk budgetteren bij vastgoed • Huisvesting en services bestuurszaken afzonderlijk budgetteren
Toerekening	Toerekening van deze overheadkosten door middel van een bedrag per fte of werkplek is praktisch en geeft inzicht in de kostenvariabiliteit. Geen leegstand toerekenen aan producten.

Automatisering en Dataservices

€ 5,8 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	Vast deel Het rekencentrum en netwerk vormen de vaste kern van de ICT. Dit is de ruggengraat voor alle concern- en productgerichte applicaties. Er is een minimum capaciteit vereist voor het functioneren van de organisatie.	Deze kosten worden beïnvloed door ombuigingen en indien tot outsourcing wordt overgegaan. Bij specifieke applicaties die ondersteund moeten worden, is outsourcing voor gemeenten in beperkte mate mogelijk.
	De variabiliteit van de kosten zit in: • De servercapaciteit • De opslagcapaciteit • Het aantal aansluitingen • Het aantal applicaties dat ondersteund wordt • Het aantal digitale werkplekken dat ondersteund wordt	De afnemers/gebruikers van digitale werkplekken, rekencapaciteit (beschikbaarheid en snelheid), van technisch applicatiebeheer, van backoffice-applicaties hebben invloed op de capaciteit en kosten van ICT.
Conclusies	1. Een aanzienlijk deel van de ICT kosten kan gerelateerd worden aan de productie van organisaties 2. Dit zal vanuit ICT ondersteund moeten worden door een eenduidig servicepakket 3. Dit zal geborgd moeten worden door een demarcatie van functioneel en technisch applicatiebeheer. 4. Met behulp van een beprijzing van de services wordt de relatie productie – ict-kosten meer transparant. De kosten voor beheer en onderhoud van het rekencentrum en het netwerk kunnen op basis van gebruiksindicatoren worden doorberekend aan de gemeentelijke gebruikers en afnemers van buiten. De kosten van productspecifieke applicaties/licenties alsmede het functioneel beheer ervan behoren niet tot de overhead.	
Wijzigingen	Geen.	

overhead	A&D ontwikkelt voor zijn externe en interne dienstverlening een integraal kostprijsstelsel. In juni 2013 is dit gereed voor de automatiseringsdiensten. De prijzen worden uitgedrukt in kosten per aansluiting waarbij gedifferentieerd wordt naar beschikbaarheid en snelheid. Het gehele kostprijsstelsel moet klaar zijn voordat het SSC wordt uitgerold. Het is mogelijk dat dit proces een betere kostentoerekening aan derden oplevert of dat activiteiten direct aan producten moeten worden toegewezen. Het kostprijsstelsel maakt bovendien de verdeling van de A&D-kosten naar ondersteunende en directe overhead inzichtelijk.
Toerekening	Voor de toerekening van de overhead zal A&D een verbinding maken tussen het kostprijsstelsel en de teams c.q. de producten. Totdat dit gereed is, is een versleuteling via aantallen fte per product mogelijk.

Geo informatiesystemen

€ 1,3 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	De capaciteit en kosten van de GEO systemen zijn sterk gerelateerd aan de productie en dienstverlening van het ruimtelijk domein.	De beïnvloedbaarheid van capaciteit en kosten van GEO systemen kan inzichtelijk worden gemaakt analoog aan het kostprijsstelsel voor automatisering en dataservices.
Conclusies	De GEO systemen ondersteunen de productie van een aantal producten van het cluster Ruimtelijke Projecten en Beheer	
Wijzigingen overhead	De GEO informatiesystemen zijn voor specifiek gebruik en voor communicatie met burgers. Deze kosten behoren grotendeels niet tot de overhead. Alleen het technisch applicatiebeheer zal bij A&D blijven.	
Toerekening	De toerekening integreren in de overhead van A&D	

Documentbeheer

€ 1,0 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	De toenemende digitalisering creëert in eerste instantie meer overhead door documentsystemen, zaakgericht werken en workflow-applicaties.	De beïnvloeding van capaciteit en kosten kan analoog aan die van A&D inzichtelijk worden gemaakt. De werksoort en -omvang zijn bepalende factoren.

Conclusies	De documentaire informatie voorziening vormt door de behoefte steeds meer generieke processen te organiseren voor verschillende producten het middelpunt van de organisatie van werkprocessen.
Wijzigingen overhead	Op dit moment niet. Voorgesteld wordt aan te haken bij de systematiek van A&D.
Toerekening	De toerekening voorlopig uitvoeren op basis van fte.

Financiële en juridische ondersteuning

€ 3,9 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	De financiële en juridische capaciteit is overwegend vast van aard. De adviescapaciteit groeit in het algemeen mee met de complexiteit van de samenleving. Het uitvoerende deel wordt kleiner door de standaardisatie van financiële processen.	De uitvoerende ondersteuning wordt meer en meer ondergebracht in een samenwerkingsverband. Meer kwaliteit, beschikbaarheid en efficiency zijn daarvoor de redenen.
Conclusies	Het financiële systeem (Coda) behoort tot de ondersteunende overhead. De financiële en juridische capaciteit functioneert grotendeels voor de ondersteuning van budgethouders en management van het primaire proces. Een kleiner deel ondersteunt bestuurszaken. In het recente functieboek is dit onderscheid aangebracht.	
Wijzigingen overhead	Op basis van het functieboek wordt bepaald welk deel van de adviescapaciteit tot de concernstaf gaat behoren en daarmee tot de Algemene overhead.	
Toerekening	De toerekening uitvoeren op basis van fte.	

Personele ondersteuning / HRM

€ 3,8 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	De P&O ondersteuning, de ARBO- en OR-voorzieningen en de personeel- en salarisadministratie zijn overwegend vaste kosten. De centrale budgetten voor personele vergoedingen variëren met het aantal fte's.	Alle kosten zijn in principe fte gerelateerd; meer formatie meer HRM-kosten. Het deel van de kosten dat direct verbonden is met de arbeidsvoorwaarden kan direct in de salariskosten per fte.
Conclusies	Een deel van deze kosten is centraal geparkeerd omdat de inzet	

	daarvan dikwijls op managementniveau plaatsvindt. Dat maakt het nog geen overhead. Versleuteling in de directe salariskosten geeft een beter beeld van de gemiddelde integrale kosten van producten.
Wijzigingen overhead	Kosten direct gerelateerd aan de arbeidsvoorwaarden (flexibele beloningen, compensatie VGZ, vergoedingen en gratificaties) zijn in principe geen overhead. Een deel van het betreffende bedrag (€ 870.000) behoort tot de directe salariskosten en kan rechtstreeks bij de lijnmanager worden gebudgetteerd.
Toerekening	De directe kostencomponenten rechtstreeks budgetteren bij de salarisbudgetten. De overige kosten toerekenen op basis van fte.

Communicatie

€ 1,7 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	Het restant communicatiebudget is vast.	Bij omvangrijke taakherzieningen is de beïnvloeding van kosten relevant.
Conclusies	Budgetten m.b.t. communicatie zijn primair ondergebracht op producten en projecten. Op het intern product communicatie staan de budgetten voor externe (bijv. internet, Stadskrant, social media en elektronische nieuwsbrief) en interne communicatie (bijv. intranet en personeelsblad) die in aard een gemeentebreed karakter hebben.	
Wijzigingen overhead	Geen	
Toerekening	Het communicatiebudget kan overeenkomstig de overige overhead worden toegerekend.	

Verzekeringen

€ 1,7 mln.	Variabel / vast	Beïnvloedbare kosten
Analyse	Het verzekeringpakket is een totaalpakket binnen de overhead maar kan wel toegerekend worden aan de verschillende risicocategorieën.	De verzekeringsbudgetten uiteraard herzien bij substantiële mutaties in de activa, de projectenportefeuille en personeelsbestand.
Conclusies	Deze overhead heeft niet als een aparte categorie te worden aangemerkt omdat ze verdeeld wordt naar de betreffende activa, personen en projecten die onder de verzekering vallen.	

Wijzigingen overhead	De gebouw- en persoongerelateerde kosten verplaatsen naar huisvesting en hrm. En de risicoverzekering voor projecten naar vastgoed.
Toerekening	De afzonderlijke toerekening vervalt

4.2 Managen overhead

In de vorige paragrafen is uitgewerkt hoe de signalering met betrekking tot overhead verbeterd kan worden. De aantallen medewerkers en werkplekken zijn goede indicatoren om het gebruik van overheadcapaciteit over de jaren te managen. Daardoor kunnen zaken als onderbezetting en capaciteitsdruk transparant worden gemaakt hetgeen de basis is voor beheersmaatregelen.

Bij deze informatieverbetering past een gedrag dat anticipeert op ontwikkelingen. De budgethouders van de overhead zullen het strategisch gehalte van hun meerjarenplanning – analoog aan een strategische personeelsplanning – moeten verhogen. Met behulp van als-dan scenario's en risicoanalyses kan de grip op de ontwikkeling van overhead worden verstevigd.

De budgethouders kunnen deze beheerplannen met advisering van een clusteradviseur operationeel maken.

De paragraaf bedrijfsvoering van de p&c-documenten is vervolgens de plek om te informeren over de behaalde resultaten.

Van een jaarlijkse voor- en nacalculatie van de toegerekende overhead wordt geen extra sturingsbijdrage verwacht. De flexibiliteit van de overheadkosten beweegt zich over de jaren heen waardoor tussentijdse verschillen te weinig informatie opleveren. Daarbij levert sturing aan de voorkant het beste resultaat. Uiteraard behoort een nacalculatie van de begrotingsgegevens wel tot de reguliere taak van de budgethouders van overhead.

Het managen van overhead is vooral van belang bij taakherzieningen, zowel bij uitbreiding van taken als bij uitbesteden en verzelfstandigen van taken, en bij de prijsstelling van externe producten.

Bij taakherziening zullen de effecten op de overhead nauwgezet geïnventariseerd moeten worden. Met behulp van de indeling Algemeen, Ondersteunend en Directe overhead kunnen de kosteneffecten, rekening houdend met de geldende toerekeningfactoren, worden vastgesteld en toegelicht. Daarbij moeten de volgende zaken inzichtelijk gemaakt worden:

1. de omvang van de begrote/toegerekende overheadkosten per medewerker en werkplek.
2. specificatie van de toegerekende overhead van huisvesting en automatisering.
3. beheersmaatregelen voor reductie overheadkosten en bijbehorende termijnen.
4. overzicht met inzicht meerjarige frictiekosten na beheersmaatregelen.
5. overzicht overige gevolgen overhead.

Deze informatiebehoefte kan in een checklist worden toegevoegd aan de businesscase. In bijlage 2 is deze checklist concreet gemaakt door middel van een voorbeeld.

Op korte termijn zal deze aanpak uitgewerkt moeten worden in een implementatieplan; de algemene toerekeningbedragen moeten specifiek gemaakt worden voor de betreffende taken.

Wanneer de strategische beheerplannen beschikbaar zijn, kan daarbij aangehaakt worden.

Voor de prijsstelling van externe producten zal het inzicht dat deze aanpak oplevert ook van betekenis zijn.

Het mag duidelijk zijn dat exercities als deze een integrale betrokkenheid en afweging vragen bij de gemeentelijke taakherzieningen. Deze actie zal onderdeel van de businesscase moeten zijn. Ook na de besluitvorming zal de directie zich door monitoring moeten verzekeren van de implementatie van de getroffen beheersmaatregelen.

4.3 Stappenplan voor implementatie

Voor de implementatie van de voorstellen naar de nieuwe kostenverdeling 2014 worden de volgende stappen geadviseerd.⁴

1. Het opschonen van de overheadkosten (van kosten die geen overhead zijn) betrekken bij de kostenverdeelstaat 2014
2. Inventariseren leegstand ambtelijke gebouwen en financieel maken; proportioneel voor gedeeltelijke leegstand
3. Omzetten van de overhead Geo en personeel naar directe productkosten
4. Beoordelen van de gevolgen van het nieuwe kostprijsstelsel A&D voor de toerekening aan teams en producten.
5. Indien de omrekening van fte capaciteit naar aantal (digitale) werkplekken nog niet vaststaat kan voorlopig het aantal fte als factor voor toerekening gehanteerd worden
6. Checken welke effecten voortkomen uit de voorgestelde wijziging van de toerekeningsfactoren (fte/ (digitale) werkplek i.p.v. directe salariskosten). De eerste inschattingen duiden erop dat de wijzigingen die voortvloeien uit dit rapport per saldo neutraal uitpakken
7. Verwerken van de nieuwe taakstelling voor overhead (€ 2,3 mln.)
8. Effecten van de lopende verzelfstandigingstrajecten (Belastingen, Regionale Uitvoeringsdienst, Inkoop/SSC, Werkbedrijf) alsmede nieuwe taakuitbreiding (3D) vaststellen en verwerken
9. Verdeling algemene overhead, ondersteunende overhead en directe overhead vaststellen.

⁴ Voorafgaand wordt voor 2013 een nieuwe kostenverdeelstaat gemaakt om de effecten van het functieboek 2013 (ESEO) door te rekenen

Digitalisering dienstverlening en werkprocessen

Door de digitalisering van de gemeentelijk dienstverlening en de daaraan gerelateerde werkprocessen zijn verschuivingen opgetreden tussen directe en indirecte kosten.

1. De dienstverlening is voor een deel geconcentreerd in de frontoffice maar dit kon alleen door de performance van de backoffice te versterken. Dit laatste uit zich in een zwaarder systeemplatform en bijbehorende personele ondersteuning (meer overhead).
2. De werkprocessen in de gemeente worden in toenemende mate ondersteund door centraal beheerde documentsystemen. Dit komt de koppeling met het archief ten goede en bevordert een eenduidige werkwijze. De overhead is daardoor toegenomen.
3. Voor een aantal ruimtelijke producten is de laatste jaren een concentratie van informatiesystemen (GEO) tot stand gebracht. Dit verbetert ook de dienstverlening aan burgers. Doordat de relatie van deze systemen en de ondersteuning daarvan met de producten minder eenduidig is geworden, blijft de kostentoerekening vaak achterwege. Dit betekent meer overhead.
4. De inzet van authentieke basisregistraties draagt bij aan de informatiekwaliteit van producten burgerzaken en belastingen. Deze ontwikkeling vraagt wel om meer centrale ondersteuning. De overhead neemt daardoor toe. Alternatief is om deze bij betreffende producten onder te brengen (cluster Dienstverlening).
5. De applicaties die specifiek voor producten als belastingheffing ozb en wmo operationeel zijn, worden doorberekend aan de betreffende producten.
6. De digitalisering van de werkprocessen ondersteunt ook ontwikkelingen als het nieuwe werken, thuiswerken en flexwerken. De ambtenaar 2.0 zal steeds meer kantooronafhankelijk werken. De kosten van de (digitale) werkplek worden daardoor een factor van betekenis voor de efficiencyverbetering. Het aantal benodigde (digitale) werkplekken wordt erg beïnvloed door genoemde ontwikkelingen waardoor de variabiliteit van deze kosten toeneemt. Het overheadkarakter van deze kosten neemt af door deze ontwikkelingen.
7. De voortschrijdende digitalisering vraagt met regelmaat om een opschakeling in de beveiliging van systemen en gegevens.

Overheadanalyse Businesscase

Zie excel-bijlage