

Financiële beleidskaders bij centralisaties en samenwerkingen



Adviesgroep Gemeenschappelijke Regelingen

Mevr. Inge Harmsen – strategisch adviseur Financiën gemeente Heerhugowaard

Dhr. Guus Sünder – adviseur bedrijfsvoering gemeente Hoorn

Dhr. Marc van den Heuvel – Arena Consulting

November 2013

Versie 1.1

Inhoudsopgave:

Inhoudsopgave:	1
1. Inleiding.....	2
2. Begrippenkader	3
3. Betekenis van de vorm van samenwerking op hantering van het beleidskader	5
4. Desintegratiekosten	6
5. Begrotingseffecten voor de deelnemers bij centralisaties en samenwerking.....	6
6. Financiële risico's en buffers/ weerstandsvermogen	9
7. Stappenplan voor het gebruik van het financieel beleidskader.....	9
Bijlage 1 Voorbeeldnotitie financiële uitgangspunten	12

1. Inleiding

Er spelen in 2013 diverse ontwikkelingen op het gebied van centralisatie van taken en regionale samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn de regionalisering van de brandweer en de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

Daarnaast zijn organisatieveranderingen op het gebied van bedrijfsvoering en (kern-)taken binnen gemeenten aan de orde van de dag, zoals uitbesteding van ICT, belastingsamenwerking en gebouwenbeheer. Recent is daar het besluit van de gemeenten Langedijk, Alkmaar en Heerhugowaard bijgekomen om te komen tot een gezamenlijk Shared Service Center.

De strategische motieven die aan de vormen van samenwerking en organisatie veranderingen ten grondslag liggen zijn divers. Te noemen zijn:

- Wettelijke plicht;
- Schaal- en efficiencyvoordelen;
- Verbetering kwaliteit dienstverlening;
- Ketenverantwoordelijkheid;
- (Bestuurlijke) klik met andere partners;
- Vermindering van kwetsbaarheid.

Elke vorm van centralisatie en regionale samenwerking kent zijn eigen dynamiek. Op het gebied van financiële sturing ontstaan er diverse vragen. Wat is het effect ervan op tarieven en overhead? Ontstaan er frictiekosten? Ontvlechtingskosten? Desintegratiekosten? Hoe gaan we om met personeel, bedrijfsmiddelen en huisvesting? Hoe gaan we om met risico's en financiële buffers?

Besluitvormingsprocessen verlopen soms moeizaam door verschil van inzicht tussen de partners, verschillen in kostensystemen, interpretatie, politiek en emotie. Bij alle vormen van centralisatie en samenwerking ontstaan vragen rondom financiën. Deze vragen worden telkens per dossier opgepakt. Uitwisseling is er slechts op een enkel dossier.

Het zou helpen als er een algemeen financieel kader zou zijn, met heldere definities en modellen, op basis waarvan alle partijen dezelfde taal spreken en hun kosten inzichtelijk maken. Ongeacht de vorm van samenwerking of centralisatie. Deze notitie heeft als doel dit algemeen financieel beleidskader te definiëren. Op basis van een algemeen kader is het mogelijk om steeds dezelfde spelregels te volgen in samenwerkingstrajecten. Dit voorkomt dat de besluitvormers zich steeds per dossier geconfronteerd zien met gewijzigde definities, analyses en discussies over financiële aspecten. Op die manier is een betere afweging mogelijk in besluitvormingsprocessen.

Leeswijzer

Deze notitie bevat de uitwerking van het financiële basismodel, uitgangspunten en technische financiële spelregels bij samenwerkingen. Het beleidskader is vertaald in een financiële rekentool waarmee de gegevens worden verzameld en doorgerkend ten behoeve van het opstellen van de exploitatiebegroting, de meerjarenraming en de projectbegroting (eenmalige kosten).

Het rekenmodel is als volgt opgebouwd:

- 1a) definities (gedetailleerde invulling van het hiervoor beschreven definitiekader)
- 1b) berekeningswijze
- 1c) voorbeeldkentallen

In het model zijn de in dit kader gehanteerde definities opgenomen. Een volledig begrippenkader is opgenomen in paragraaf 2 van deze notitie.

Hiervoor zijn voor wat betreft de reguliere bedrijfsvoeringskosten de definities uit Vensters voor Bedrijfsvoering (VvB) gehanteerd. Reden hiervan is dat de definities uit VvB algemeen

toepasbaar zijn en inmiddels meer dan honderd gemeenten en waterschappen aan VvE meedoen. VvB is namelijk een overkoepelend diagnose- en leerinstrument met het doel managers te helpen de bedrijfsvoering inzichtelijk te maken en effectieve discussies te voeren over ambities, keuzes en verbeterpunten.

Vensters voor Bedrijfsvoering is een initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en ICTU in samenwerking met FAMO.

Naast VvB is bij de totstandkoming van het model gebruik gemaakt van een ander bronmateriaal, namelijk:

- Werkorganisatie West Friesland;
- Regionale uitvoeringsdienst (RUD) NHN;
- Regionale sociale dienst (RSD) Alkmaar;

In paragraaf 3 van deze notitie wordt ingegaan op de betekenis van de vorm van samenwerking op het voorliggende financieel beleidskader. Paragraaf 4 gaat dieper in op de desintegratiekosten die bij samenwerking en centralisaties ontstaan en de wijze waarop hiermee kan worden omgegaan. In paragraaf 5 wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de deelnemers aan een nieuwe organisatie de vrijval van de lasten in de eigen begroting kunnen afzetten tegen die bijdrage aan de nieuwe samenwerkingsorganisatie. Paragraaf 6 gaat kort in op de wijze van omgang met financiële risico's en weerstandsvermogen. En tot slot is in paragraaf 7 een stappenplan opgenomen voor de toepassing van voorliggend financieel beleidskader.

2. Begrippenkader

Bij het kiezen voor samenwerking worden organisaties geconfronteerd met structurele kosten (van de nieuwe organisatie) en incidentele kosten (van de latende en de nieuwe organisatie). De structurele kosten zijn de exploitatie- of apparaatskosten van de samenwerkingsorganisatie die uit diverse onderdelen bestaan (loonkosten, materiële overhead en directe materiële kosten). De incidentele kosten zijn de transitiekosten. In een schema ziet e.e.a. er als volgt uit:



Om de financiële afweging te kunnen maken tot het al dan niet onderbrengen van taken in een samenwerkingsorganisatie, voor zover dat op vrijwillige basis is, is nodig dat er inzicht is op alle kostenonderdelen voor samenwerkingsorganisatie en latende organisatie.

Ook in gevallen van verplichte (wettelijk opgelegde) samenwerking is het noodzakelijk om de structurele en incidentele lasten te benoemen.

Om ervoor te zorgen dat iedereen bij de start van een centralisatie of regionale samenwerking van dezelfde definities uit gaat is hierna een definitiekader opgenomen.

Kostensoort	Definitie
1. Transitiekosten	Totaal van incidentele kosten die worden veroorzaakt door de oprichting van de samenwerking en door de ontvlechting van taken uit de gemeentelijke organisatie. De transitiekosten bestaan uit vier onderdelen: frictiekosten, sociaal plankosten, desintegratiekosten (ook doorlopende overhead genoemd) en projectkosten.
1.1 Frictiekosten	De kosten die worden veroorzaakt door boventaligheid (niet of niet volledig kunnen plaatsen van alle medewerkers) als gevolg van het uitplaatsen van taken en formatie/medewerkers naar de nieuwe organisatie. Frictiekosten hebben een éénmalig/tijdelijk karakter.
1.2 Sociaal Plankosten	Kosten voor het afkopen van individuele rechten van medewerkers die afwijken van de arbeidsvoorwaarden van de samenwerkingsorganisatie. In alle andere gevallen maken kosten onderdeel uit van de exploitatie van de samenwerkingsorganisatie.
1.3 Desintegratiekosten	Kosten die achterblijven bij de gemeente nadat de taken zijn overgedragen; dit wordt ook wel 'doorlopende overhead' genoemd. De desintegratiekosten bestaan uit: <ul style="list-style-type: none"> • kosten van materiële overhead: voorbeelden: huisvesting (lege ruimtes), kantoormeubilair, ICT (licenties); • kosten van personele overhead: centraal ondersteunende diensten waarvan de kosten niet direct afnemen, terwijl er minder formatieplaatsen zijn om de overhead over te verdelen; financiën, receptie, personeelszaken <p>Desintegratiekosten hebben een éénmalig / tijdelijk karakter. Gemiddeld wordt een (boekhoudkundige) afbouwperiode van 3 jaar gehanteerd.</p> <p>Eventuele kosten voor het liquideren van een bestaande samenwerking die opgaat in de nieuwe samenwerkingsorganisatie behoren ook tot desintegratiekosten.</p>
1.4 Projectkosten	Incidentele kosten voor de vorming van de samenwerking en voor het feitelijk overdragen van taken van gemeenten naar de samenwerking.
2. Exploitatiekosten (apparaatskosten)	Structurele en integrale kosten voor de normale bedrijfsuitoefening bij het uitvoeren van taken. Hieronder vallen: personeelskosten (primair en ondersteuning), materiële overhead en directe materiële kosten.

Overige termen	Definitie
3. Personele overhead / bedrijfsvoering	Personele overhead is het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van het primaire proces: - Leidinggevenden (hiërarchisch), financiële administratie en control, P&O/HRM, inkoop, communicatie, juridische zaken, bestuurszaken, Informatievoorziening en automatisering (ICT), facilitaire zaken en huisvesting (incl. beveiliging), managementondersteuning. We onderscheiden twee berekeningswijzen van overhead: 1. Personele overhead als aandeel totale formatie (overhead uitgedrukt in % van het totaal aantal fte's): 2. Personele overhead als opslag primaire proces.
4. Materiele overhead	Onder materiele overhead vallen alle externe kosten (producten, materialen, diensten en uitbesteed werk, niet zijnde formatie en formatiegebonden kosten) m.b.t. de functies gericht op de sturing en ondersteuning van het primaire proces.

3. Betekenis van de vorm van samenwerking op hantering van het beleidskader

Er zijn diverse redenen waarom tot samenwerking wordt overgegaan, namelijk

- Wettelijke plicht
- Vrijwillige basis

Verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn mogelijk, namelijk:

- Samenwerking op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst (BV, NV en Stichting)
- Samenwerking op basis van Wet gemeenschappelijke regeling
- Samenwerking op basis van een overeenkomst (convenant, bestuursovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst)

Het financieel beleidskader is toepasbaar op al deze samenwerkingsvormen.

Bij het aangaan van een vorm van samenwerking ontstaan transitiekosten. Deze kunnen worden gedefinieerd als het totaal van incidentele kosten die worden veroorzaakt door de oprichting van de samenwerking en door de ontvlechting van taken uit de gemeentelijke organisatie. De wijze waarop met deze transitiekosten wordt omgegaan is verschillend.

Wat is (tot nu toe) praktijk:

- a) De transitiekosten zijn niet of niet volledig opgenomen in de financiële analyse van de samenwerking. Dit betekent dat een onvolledig beeld ontstaat en dat elke gemeente op eigen wijze een standpunt inneemt over de financiële aantrekkelijkheid van de samenwerking en daar (onderdelen van) transitiekosten bij betreft.
- b) De transitiekosten zijn geheel berekend en vormen (geheel of grotendeels) een taakstelling voor de samenwerking. Dit betekent dat er duidelijkheid is over alle financiële effecten en de samenwerkingsvorm de terugverdientijd kan berekenen. Wel moeten er afspraken worden gemaakt over voorfinanciering van transitiekosten.
- c) De transitiekosten zijn berekend en vormen (geheel of grotendeels) een kostenpost voor de gemeenten. De samenwerking geeft inzicht in de exploitatiekosten en gemeenten moeten zelf beoordelen hoe eventuele financiële voordelen zich verhouden tot de transitiekosten. Dit is mogelijk door het bepalen van de terugverdientijd.

Aan te bevelen is om ervoor te zorgen dat alle kostenonderdelen inzichtelijk zijn en de verantwoordelijkheden zijn belegd bij de deelnemende partijen.

4. Desintegratiekosten

Bij samenwerking is het van groot belang inzicht te hebben in welke mate er desintegratiekosten optreden en op welke wijze deze gedekt of terugverdiend kunnen worden. Desintegratiekosten zijn de kosten die achterblijven bij de gemeente nadat de taken zijn overgedragen; dit wordt ook wel 'doorlopende overhead' genoemd. Desintegratiekosten treden op bij het uitplaatsen van taken en formatie. Simpel gesteld neemt de overhead niet direct af, maar wel het aantal fte's waarover de overhead wordt omgeslagen.

Er zijn verschillende manieren om met de doorlopende overhead om te gaan:

- Berekeningswijze:
 - individueel per gemeente op basis van de begroting van elke gemeente
 - op basis van normpercentages
- Dekkingswijze:
 - op een manier die de deelnemers onderling overeenkomen
 - voor rekening van de gemeente
 - voor rekening van de samenwerkingsorganisatie (financiële taakstelling)
 - combinatie tussen voor rekening van gemeente en de samenwerkingsorganisatie (verdeling)

Gangbaar uitgangspunt is dat de doorlopende overhead in drie jaar zal worden afgebouwd. Uiteraard is een andere keuze mogelijk. Het model moet duidelijkheid geven in de berekeningswijze die is gehanteerd.

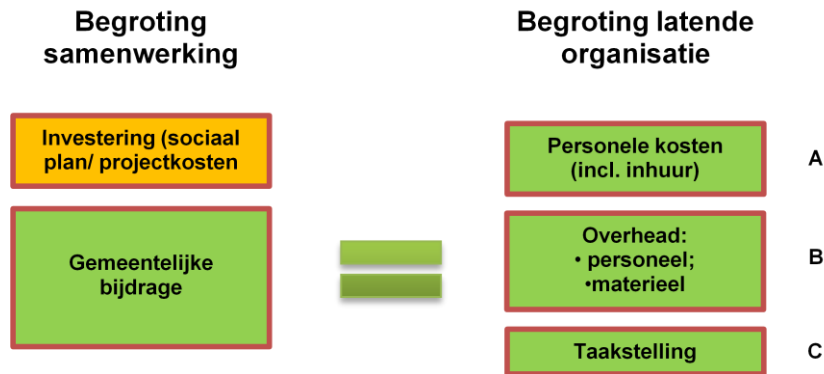
Indien de desintegratiekosten voor rekening komen van de gemeente dan blijft de achterblijvende overhead drukken op de begroting van de gemeente, tenzij er sprake is van taakveranderingen op andere beleidsterreinen die dit compenseren (taakverzwaring, decentralisatie van taken). Dit kan leiden tot een kostprijshogend effect (hogere uurtarieven) op de overige taken die de gemeente uitvoert.

- Omvang: Naast de feitelijke overheadkosten bij een gemeente en de boekhoudkundige toedeling van de overhead zijn de volgende factoren van invloed op de omvang van desintegratiekosten:
 - Kosten die verband houden met de taakuitvoering; gaat het vrijwel geheel om personeel of zijn er veel materiële kosten mee gemoeid zoals gebouwen, ICT-ondersteuning, materieel (wagens, apparatuur)?
 - Mate waarin de samenwerkingsorganisatie gebruik maakt van bestaande faciliteiten van gemeenten (huisvesting, bedrijfsvoeringsfuncties)
 - Mate waarin de gemeente de achterblijvende overhead kan afbouwen.

5. Begrotingseffecten voor de deelnemers bij centralisaties en samenwerking

Consequentie van samenwerking is dat sprake kan zijn van desintegratiekosten (doorlopende overhead, zie hiervoor), dat wil zeggen dat gedeelte van de overhead die in verband staat met de taken en binnen de bestaande organisaties achterblijft. Hiervoor dient binnen de begroting van de latende organisatie een oplossing gevonden te worden.

Schematisch ziet het effect op de begroting in geval van centralisaties en samenwerking er als volgt uit:



Eén van de doelen voor het aangaan van een samenwerking kan, naast verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, ook de (financieel) efficiëntere uitvoering van taken door de nieuwe organisatie zijn. Dat betekent dat in die situatie de structurele bijdragen van de deelnemers aan het samenwerkingsverband gelijk is aan de structurele vrijval van kosten in de begroting van de deelnemer.

In bovenstaand schema is weergegeven dat A + B + eventueel C uit de kolom begroting latende organisatie gelijk moeten zijn aan de gemeentelijke bijdrage in de nieuwe situatie.

Voor de dekking van de incidentele kosten die samenhangen met de oprichting van een samenwerkingsverband (sociaal plan/projectkosten) is een aantal varianten denkbaar, zoals het meegeven van een taakstelling aan de samenwerkingsorganisatie, bijdragen van de deelnemers uit incidentele middelen, reserves of eventueel rijksbijdragen.

Ad. A. De vrijval van de personele kosten is eenvoudig uit te leggen. De kosten van het personeel dat overgaat naar het samenwerkingsverband worden niet meer opgenomen in de begroting van de deelnemer. Dit betekent lagere kosten.

Ad. B Consequentie van samenwerking is dat sprake kan zijn van doorlopende overhead. Voorbeelden hiervan zijn de verwerking van de post door een postkamer of een afdeling ICT (personele overhead). Maar ook het aantal m² vloeroppervlakte, het aantal computers of het aantal bureaus (materiële overhead). Deze nemen niet gelijk af indien een organisatieonderdeel de organisatie verlaat.

Indien overhead wordt omgeslagen over het totaal aan fte's wordt het aandeel van de overhead in de kostprijs van de achterblijvende fte's hoger en nemen dus ook de uurtarieven toe; het aantal fte's in het primaire proces neemt bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie immers af. Daardoor nemen de totale kosten van de "latende" organisatie toe.

Geen actie ondernemen betekent dat de latende organisaties naast de overhead die achterblijft ook de overhead van de nieuwe organisatie krijgen doorbelast (als onderdeel van de gemeentelijke bijdrage). Deze verzwarende van de kosten dient altijd binnen een redelijke termijn (3 jaar) te worden afgebouwd. De wijze waarop met deze overlopende overhead kan worden omgegaan is per situatie anders (zie paragraaf 4).

Er zal altijd sprake zijn van verschillende inbreng van formatie en materiele overhead (zoals ondersteunend personeel en huisvesting) door partijen in de nieuwe organisatie.

Een visie hoe hiermee om te gaan is noodzakelijk. Dit om "scheve ogen" te voorkomen. De verrekening achteraf van alle kosten zal op basis van een van tevoren vastgesteld model moeten.

Ad. C Taakstelling

Voor zover het totaal van de vrijval van de kosten uit A en B niet voldoende is zal de deelnemende gemeente aanvullend een extra taakstelling in zijn begroting moeten opnemen indien budgettaire neutraliteit het uitgangspunt is.

De omvang van de desintegratiekosten is (deels) stuurbaar door het maken van afspraken tussen de gemeenten. De volgende type afspraken zijn van invloed op de desintegratiekosten:

1) Plaatsing van personeel voor overheadfuncties

De samenwerkingsorganisatie zal naast personeel voor het primaire proces tevens personeel voor de overheadfuncties moeten plaatsen. Een belangrijk uitgangspunt is dat de beschikbare overheadfuncties worden bezet door medewerkers van de gemeenten en dat pas extern wordt geworven als er onvoldoende geschikte kandidaten zijn. Een tweede afspraak kan zijn dat elke gemeente recht heeft op een 'plaatsingsaandeel' in de overheadfuncties. Als er in de samenwerkingsorganisatie bijvoorbeeld een beschikbaarheid is van overheadfuncties als percentage op het aantal formatieplaatsen in het primaire proces (bijvoorbeeld 20% of 25%) dan kan dit aandeel als 'plaatsingsaandeel overheadfuncties' voor iedere gemeente worden gezien. Als een gemeente dan bijvoorbeeld 4 of 5 formatieplaatsen in het primaire proces overdraagt dan heeft die gemeente 'recht' op de plaatsing van één formatieplaats op overheadfuncties. De gemeenten zullen dan wel gezamenlijk moeten zorgen voor een juiste matching tussen 'vraag en aanbod'. Op die manier wordt achterblijvende personele overhead bij gemeenten zoveel als mogelijk voorkomen.

2) Keuze voor huisvesting

De desintegratiekosten voor huisvesting kunnen (voor de gemeenten gezamenlijk) worden beperkt door te kiezen voor gemeentelijk vastgoed van één van de gemeenten. Op deze manier wordt voorkomen dat beschikbare ruimte niet wordt benut en dat de huisvestingsmiddelen wegvloeien naar een commerciële partij.

3) Keuze voor ICT applicaties

Bij het onderwerp ICT spelen dezelfde overwegingen als bij huisvesting. De desintegratiekosten worden beperkt door te kiezen voor bestaande IT voorzieningen van gemeenten.

Er zijn diverse mogelijkheden om over deze verschillen afspraken te maken:

1) Voordeelgemeente doet aantrekkelijk aanbod

De gemeente die (relatief) de minste desintegratiekosten heeft (bijvoorbeeld doordat die gemeente de huisvesting levert of bovenmatige inbreng in overheadfuncties heeft of ondersteunende dienstverlening verzorgt) doet een aantrekkelijk financieel aanbod. Bijvoorbeeld door gedurende een bepaalde periode korting te geven op de dienstverlening. Hiervan profiteren alle gemeenten.

2) Compensatie op andere dossiers (onderlinge afspraak)

Het is mogelijk dat er in de projectorganisatie (niveau secretarissen / bestuurders) een afspraak wordt gemaakt dat er niet per 'samenwerkingsdossier' wordt vereffend, maar dat dit wordt gezien vanuit het totaal van de (toekomstige) samenwerkingen.

3) Verrekening (bijvoorbeeld tijdelijke aanpassing verdeelsleutel)

Er wordt een balans opgemaakt van de desintegratiekosten per gemeente en de (relatieve) verschillen worden financieel verrekend. Bijvoorbeeld door tijdelijke aanpassing van de onderlinge verdeling van het kostenaandeel.

Binnen de uitwerking dient een onderscheid te worden gemaakt tussen bestaande taken die overgaan naar een samenwerkingsorganisatie en nieuwe taken (bijvoorbeeld decentralisaties). Als gevolg van uitbreiding of intensivering van taken kan de overhead toenemen of minder afnemen. Ten behoeve van de besluitvorming die aan de bestuurders wordt voorgelegd dient het effect hiervan in beeld te worden gebracht.

Het rekenmodel biedt ondersteuning om het begrotingseffect inzichtelijk te maken.

Dit zal door iedere deelnemer aan de nieuwe organisatie zelf inzichtelijk moet worden gemaakt.

6. Financiële risico's en buffers/ weerstandsvermogen

In het voorjaar van 2012 zijn door de gemeenteraden van Noord Holland Noord de Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. Naast de indexering van de gemeentelijke bijdrage zijn uitgangspunten opgesteld voor de eigen vermogenspositie, hoe om te gaan met nieuw beleid, termijnen van indiening van de planning en control documenten en de wijze van advisering aan en door betrokken gemeenten.

In de uitgangspunten is opgenomen dat het weerstandsvermogen is gemaximeerd op 2,5% van de totale lasten. Deze buffer is bedoeld om de reguliere exploitatierisico's te kunnen opvangen. Van dit percentage kan gemotiveerd worden afgeweken. De gemeenten/deelnemers zijn verantwoordelijk binnen hun eigen weerstandscapaciteit voor de risico's die door een samenwerkingspartner worden benoemd.

De wijze waarop de financiële risico's in beeld worden gebracht laat zich niet eenduidig in een model vatten. De risico's van een organisatie hangen samen met de aard van de organisatie. Belangrijk is op welke wijze de risico's in beeld worden gebracht, op welke wijze deze worden gekwantificeerd en waar de buffer wordt aangehouden om zich voordoende risico's financieel te kunnen afdekken. Hierover dienen voorafgaand aan de samenwerking afspraken te worden gemaakt. Indien voor een gemeenschappelijke regeling worden gekozen gelden de eerder benoemde en vastgestelde uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen.

7. Stappenplan voor het gebruik van het financieel beleidskader

Dit financieel beleidskader bevat een uiteenzetting van de financiële aspecten die van belang zijn bij de vorming van een samenwerkingsverband of centralisatie van taken. Er is tevens een rekentool ontwikkeld waarmee doorrekeningen kunnen worden gemaakt op alle benoemde kostenonderdelen. Degenen die gebruik maken van het financieel beleidskader en/of de rekentool bieden we het onderstaande stappenplan aan voor het maken van de financiële analyse.

Stappenplan voor gebruik van het financieel beleidskader



1) Vaststellen financiële uitgangspunten

De eerste stap is het opstellen van een notitie met de financiële uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn kaderstellend voor het financiële model en te maken doorrekeningen. De uitgangspunten zijn strategisch/ beleidsmatig. In bijlage 1 is een voorbeeldnotitie opgenomen met de financiële uitgangspunten. Deze voorbeeldnotitie behandelt alle kostenonderdelen uit dit financieel beleidskader. Er staan tevens voorbeelduitwerkingen in; uiteraard moeten deze situationeel worden aangepast.

Een notitie financiële uitgangspunten wordt normaal gesproken vastgesteld door de projectorganisatie en daarna vastgesteld door de bestuurlijke organisatie.

2) Op maat maken rekentool

Een volgende stap is om het Excel-bestand met de rekentool geheel op maat te maken voor de specifieke situatie. In de rekentool zijn alle kostenonderdelen uitgewerkt en er staan een groot aantal voorbeeldkengetallen en kostenuitwerkingen in. Deze zullen allemaal moeten worden beoordeeld aan de specifieke situatie en waar nodig aangepast en aangevuld. Het is aan te bevelen om een notitie 'financiële kentallen' te maken waarin een overzicht staat van alle gehanteerde kengetallen en normen. Deze notitie wordt vastgesteld door de projectorganisatie.

3) Gebruik van de rekentool

Bij het gebruik van de rekentool worden financiële doorrekeningen gemaakt. De tool biedt de mogelijkheid om de volgende onderdelen door te rekenen en om uitkomsten te genereren:

- Projectkosten
- Frictiekosten
- Sociaal Plankosten
- Desintegratiekosten
- Exploitatiebegroting en meerjarenraming
- Investeringsbegroting

Er zijn veel basisgegevens nodig om de doorrekeningen te maken. Het is aan te bevelen om hiervoor intensieve sessies met professionals van de deelnemers te organiseren. De volgende onderdelen blijken in de praktijk complex, c.q. vragen om afgewogen keuzes:

- Sociaal Plankosten: deze kosten zijn vaak lastig in te schatten. De reden hiervan is dat een sociaal plan meestal later in het proces van de samenwerkingsvorm wordt vastgesteld;
- Exploitatiebegroting;
- Formatie-omvang: Gebaseerd op huidige situatie of 'zero-based'? Bepaling van omvang?
- ICT: Gebaseerd op huidige situatie of 'zero-based'? Ligt er een functioneel ontwerp met applicatielandschap aan ten grondslag? Waarom is de omvang van kosten gebaseerd?

4) Deelbesluiten op kostenonderdelen

Na het gebruik van de rekentool kunnen deelbesluiten worden genomen op alle vier de aspecten van de éénmalige oprichtingskosten (project, sociaal plan, frictie, desintegratie). Het gaat om deelbesluiten over systematiek (hoe gaan we ermee om?), berekeningswijze, omvang van kosten en dekking.

5) Opstellen ontwerpbegroting

De vijfde stap is om een ontwerpbegroting op te stellen. Deze bestaat uit teksten en de resultaten van het onderdeel 'exploitatiebegroting' uit de rekentool.

6) Aanpassing deelnemersbegrotingen

Als alle kostenonderdelen zijn uitgewerkt en vastgesteld (éénmalige oprichtingskosten en exploitatiekosten) en duidelijk is bij wie de kosten komen te liggen dan is de laatste stap dat elke deelnemer zijn begroting aanpast. Dit betekent dat elke deelnemer:

- éénmalige oprichtingskosten verwerkt indien deze voor rekening van de deelnemer komen;

- de jaarlijkse bijdrage opneemt die in de exploitatiebegroting van de samenwerking is vastgesteld;
- bepaalt welke vrijval er is als gevolg van de samenwerking.

Bijlage 1 Voorbeeldnotitie financiële uitgangspunten

1. Inleiding

De voorliggende memo bevat de uitwerking van het financiële basismodel & uitgangspunten en enkele technische financiële spelregel. Met het financiële basismodel wordt de vraag beantwoord 'wat zijn de financiële kaders en afspraken waarbinnen wordt opgericht?' De financiële spelregels geven aan welke uitgangspunten gelden voor het opstellen van het basismodel. Het beleidskader wordt vertaald in de financiële doorrekentool waarmee de gegevens worden verzameld en doorgerekend ten behoeve van het opstellen van de exploitatiebegroting, de meerjarenraming en de projectbegroting (eenmalige kosten).

2. Vertrekpunten

- a) Minimaal kostenneutraliteit geldt als randvoorwaarde. Kostenneutraliteit is gedefinieerd als "de structurele uitvoeringskosten zijn maximaal gelijk aan de kosten die de partners voor de huidige uitvoering van het takenpakket maken".
- b) De jaarlijkse bijdrage van de partners is gebaseerd op xxx
- c) De éénmalige kosten voor vorming zijn geraamd op € xx miljoen. De eenmalige kosten bestaan uit frictiekosten, kosten sociaal plan, projectkosten en desintegratiekosten. In het bedrijfsplan worden methoden aangereikt om deze kosten eventueel te kunnen beperken.
- d) Er wordt als volgt omgegaan met dekking van de éénmalige kosten:
 - Dekking door de deelnemers?
 - Taakstelling door de samenwerking?
 - Rijksbijdrage of andere bijdrage?
- e) De financiële gevolgen voor de individuele deelnemers worden in het bedrijfsplan in beeld gebracht.

3. Kostencategorieën

De financiële kant is *vanuit het perspectief van de deelnemende partijen*, in te delen in drie kostencategorieën:

1. de structurele bijdrage van de deelnemende partijen voor de uitvoering van de opgedragen taken.
2. de eenmalige oprichtingskosten.
3. de ontvlechtingkosten voor de eigen "latende" organisatie.

Structurele kosten

Om de structurele kosten c.q. bijdrage van de partijen inzichtelijk te maken wordt een exploitatiebegroting en een meerjarenraming opgesteld. De exploitatiebegroting bestaat uit de volgende componenten:

- a. **Loonkosten:** de begrote loonsom waarbij de kosten worden geraamd die voortvloeien uit de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden (salarissen, reiskosten, pensioenbijdrage werkgever, e.d.)
 - formatie voor het uitvoeren van de primaire taken
 - formatie gerelateerd aan de ondersteunende taken zoals personeel, financiën en facilitaire taken(overhead).
- b. **Materiële overhead:** budget voor de ondersteunende taken. Het gaat hier om structurele budgetten voor huisvesting, ICT, vervoer/ mobiliteitskosten, opleidingskosten, repro, catering,
- c. **Eventuele directe materiële kosten en inhuurbudgetten** (al dan niet geormerkt): budgetten voor het dekken van kosten ter ondersteuning van de uitvoering. Het betreft hier bijvoorbeeld de incidentele en structurele budgetten voor onderzoek, inhuur van specialistische ondersteuning

Eenmalige oprichtingskosten

Voor de eenmalige oprichtingskosten wordt een projectbegroting opgesteld. De oprichtingskosten bestaan uit de volgende componenten:

- a. **Sociaal plan:**
- b. **Projectkosten:**
- c. **Friciekosten**
- d. **Desintegratiekosten:**

Ontvlechtingkosten voor de latende organisaties)

Voor de ontvlechtingkosten wordt een format aangeleverd waarmee de latende organisaties de kosten kunnen berekenen/vaststellen. Deze actie is een verantwoordelijkheid van de latende organisaties. De ontvlechtingkosten ontstaan als gevolg van de organisatieverandering (toetreding tot). De kosten bestaan uit:

- a. **Personele friciekosten:** kosten van formatie die niet overgaat maar die in de latende organisatie geen functie meer heeft (boventallig personeel).
- b. **Desintegratiekosten:** betreffen doorlopende overheadkosten nadat de taken zijn overgedragen. De desintegratiekosten bestaan uit:
 - kosten van materiële overhead: voorbeelden zijn huisvesting (lege ruimtes) en ICT
 - kosten van personele overhead: voorbeelden zijn functionarissen van centraal ondersteunende diensten waarvan het werkpakket afneemt, zoals bij personeelszaken, financiën, receptie, bodes, ICT, enz.

Naast de kosten – vanuit het perspectief van de deelnemende partijen - kunnen ook financiële baten worden onderscheiden als er sprake is van een rijksbijdrage of een andere bijdrage.

4. Basismodel & Uitgangspunten

Basismodel voor bekostiging en verrekening

1. Het financiële model voor bekostiging is gebaseerd op een bijdrage van de deelnemers:
 - conform formatie-inbreng of beschikbaar budget?
 - volgens een vaste verdeelsleutel tussen de deelnemers?
 - conform de af te nemen producten/diensten?
 - etc
2. De financiële bijdrage (in te brengen budget) van de deelnemende partijen bestaat uit de volgende componenten:
 - Loonkosten voor de uitvoerende taken
 - Loonkosten voor de overheadtaken
 - Materiële overhead
 - Eventuele directe materiële kosten en inhuurbudgetten voor primair proces (al dan niet geormerkt)
3. Er wordt ervan uitgegaan dat de bijdrage in overeenstemming is met het benodigde uitvoeringsniveau).
4. Uitvoering bestaand taken of taakintensivering/nieuw beleid? Consequenties?

Basismodel voor meerjarenperspectief

5. Voor de begroting wordt uitgegaan van besparingsmogelijkheden op het primaire proces, de inhuur en op de overhead ten opzichte van de startsituatie. De haalbaarheid van de besparingspercentages en de geschetste horizon worden nader uitgezocht. Relevante vragen bij deze analyse zijn:
 - In hoeverre zijn daadwerkelijk efficiency- en schaalvoordelen in het primaire proces te realiseren in efficiency- en schaalpotentie voor milieudienstpartijen en niet aangesloten partijen? ¹⁾
 - Wat is de besparingspotentie op overhead
6. In het bedrijfsplan wordt in beeld gebracht wat de potentiële consequenties (kunnen) zijn van de nieuwe taakstellende besparingsdoelstellingen op de organisatie en het personeel (o.a. werkgelegenheid).

Basismodel voor eenmalige kosten van oprichting van xxx

7. De (voor)financiering van de eenmalige oprichtingskosten dient in het bedrijfsplan te worden uitgewerkt waarbij alle opties (lening op de markt, lening bij deelnemende partijen, eenmalige bijdrage van de deelnemende partijen en combinatie van deze mogelijkheden) in beeld worden gebracht.

5. Technische financiële spelregels

Begroting

- a. Voor de xx wordt een integrale begroting opgesteld waarbij de toekomstige kosten en baten in kaart zijn gebracht. De berekeningen vinden plaats op basis van normen, analyse van de feitelijke kosten en expertoordeel van de werkgroep Financiën van te verwachten kosten.
- b. De begroting is gebaseerd op:
 - Omvang van de formatie voor de uitvoering van de primaire taken.
 - Een eigen management en direct ondersteunende functies.
 - Voor de facilitaire functies dient een keuze te worden gemaakt (volledig/gedeeltelijk in eigen beheer of geheel/deels inhuren/inkopen)
 - Het management en ondersteuning maken onderdeel uit van de overhead.
- c. Naast de exploitatiebegroting wordt een meerjarenraming ontwikkeld waarin besparingsdoelstellingen zijn verwerkt/in beeld zijn gebracht.
- d. De bijdrage bestaat uit xxx
- e. De budgetten voor inhuur en materiële lasten zijn in beginsel conform de huidige begroting van de deelnemende partijen.
- f. De xx stelt jaarlijks een (exploitatie)begroting, een meerjarenraming en een jaarrekening op.
- g. De begroting en jaarrekening worden opgesteld met inachtneming van de regels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV).
- h. De xxx is BTW-plichting/BTW-vrijgesteld; het is aan de deelnemende partijen om de BTW-kosten van de verrekenen in overeenstemming met het BTW-compensatiefonds. Er worden afspraken met de belastingdienst gemaakt.

Kosten per formatieplaats

- a. Op basis van de conceptbegroting wordt een genormeerd bedrag voor de directe en indirecte loonkosten en een genormeerd bedrag voor de overhead per formatieplaats vastgesteld.
- b. Een genormeerd bedrag voor de directe- en indirecte loonkosten is gebaseerd op een becijferd normbedrag voor de toekomstige benodigde loonkosten op basis van de aangereikte begrote loonsom van de deelnemende partijen; eventuele differentiatie wordt overwogen.

Reservevorming

- a. De xx werkt volgens de vastgestelde beleidslijnen in Noord-Holland Noord ten aanzien van weerstandsvermogen. In het bedrijfsplan worden de beleidslijnen opgenomen.

Indexering

- a. De xx werkt volgens de vastgestelde beleidslijnen in Noord-Holland Noord ten aanzien van indexering. In het bedrijfsplan worden de beleidslijnen opgenomen.

Verrekening exploitatieresultaat

- a. Een batig saldo kan worden toegevoegd aan de algemene reserve tot het afgesproken percentage van de exploitatiebegroting of terugvloeien naar de deelnemers met als verdeelsleutel 'xx. Het is aan het algemeen bestuur hierover een besluit te nemen.

- b. Mocht enig jaar een nadelig saldo opleveren, zal de xx in overleg met de deelnemende partijen een plan opstellen dat gericht is op afbouwen van de schuld of dekken van het nadelig saldo.