

# Nota van B&W

Portefeuille C. van Velzen
Auteur Mevr. J. Hulsbosch - Kromkamp
Telefoon 5113050
E-mail: jhulsbosch@haarlem.nl
CS/CC Reg.nr. 2008/103683
Bijlage A,B
B & W-vergadering van 17 juni 2008

## Onderwerp

activeren personeelskosten: noodzaak of keuze?

### Bestuurlijke context

Naar aanleiding van de afspraken in het coalitieakkoord om op termijn te stoppen met het activeren van personeelskosten heeft een ambtelijke werkgroep voorstellen ontwikkeld. In deze rapportage worden aan het college en de raad voorstellen gedaan hoe zij meer grip kunnen krijgen op het aantal projecten dat opgestart wordt en de ambtelijke capaciteit die hiermee gemoed is.

De werkgroep stelt voor (voorstel A) van alle gemeentelijke projecten de initiatief en definitiefase niet meer te activeren maar direct ten laste van de exploitatiebegroting te brengen. Dit betekent dat de kosten voor initiatief en definitiefase binnen een project apart zichtbaar gemaakt moeten worden en een andere financiering gaan kennen (niet meer geactiveerd worden). In eerste instantie betekent dit extra kosten, aan de andere kant zullen er minder kapitaallasten ingebouwd hoeven te worden t.o.v. de meerjarenraming en wordt de begroting hierdoor op termijn gezonder. Het betekent ook dat als een definitiefase van een project over moet, het college van B&W en de raad opnieuw middelen voor beschikbaar zullen moeten stellen. Een project wordt niet meer “belast” met extra kosten die hiermee gemoed zijn. De ambtelijke capaciteit die betrokken is bij de opstartfase (initiatief en definitiefase) van een project is in de exploitatiebegroting opgenomen en daardoor zichtbaar.

Om verder meer zicht te krijgen op VAT (voorbereiding, administratie en toezicht) kosten van een project adviseert de werkgroep bij de start van projecten altijd een afzonderlijke raming van de VAT-kosten op te nemen en bij afronding van een project altijd een nacalculatie te maken en hierover verantwoording af te leggen aan college en Raad. In de nieuwe grondexploitiewet is een rekenmodel opgenomen dat berekent welke VAT-kosten ten laste van een exploitatieplan gebracht mogen worden – deze onafhankelijk gestelde regels kunnen dienen als houvast ter beoordeling van de VAT-kosten.

De werkgroep geeft verder aan (voorstel B) dat het activeren van kosten zeker na de definitiefase bedrijfseconomisch juist is, zeker bij investeringen met een economisch nut (woningbouw, parkeergarage). Voor aanvullende maatregelen om te stoppen met het activeren (van personeelskosten) ziet de werkgroep alleen mogelijkheden voor investeringen met een maatschappelijk nut. Op dit

---

### B&W-besluit:.

1. Het college stemt ermee in om ingaande 2009 te stoppen met het activeren van de kosten van de initiatieffase, en voor zover het budget dit toelaat, de definitiefase van projecten. Voor de gevolgen hiervan is bij de kadernota 2008 een stelpost opgenomen van € 400.000 (structureel).
2. Bij de samenstelling van het investeringsplan 2009-2014 zullen de kosten voor de initiatief en definitiefase uit het investeringsplan gehaald worden en overgeheveld naar de begroting. Alsdan zullen ook de afwijkingen t.o.v. de geraamde 400.000 in beeld gebracht worden alsmede de vrijval van kapitaallasten die hiermee gemoed is.
3. De kosten voor de initiatief en definitiefase van projecten in de grondexploitatie komen direct ten laste van de reserve grondexploitatie.
4. Bij de start van een project en afronding van een project wordt altijd inzicht te geven in de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde VAT (voorbereiding, administratie en toezicht)-kosten. Bij de afronding van het project wordt verantwoording af gelegd over de afwijkingen.
5. In hoeverre stelposten met een maatschappelijk nut overgeheveld kunnen worden vanuit het investeringsplan naar de begroting wordt jaarlijks bij de samenstelling van de kadernota bezien (uitvoering voorstel B).
6. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.
7. Het raadsstuk wordt voorgelegd aan de gemeenteraad, nadat de commissie Bestuur hierover een advies heeft uitgebracht.

moment zitten er in het investeringsplan stelposten die betrekking hebben op investeringen met maatschappelijk nut (bv. vernieuwing bestrating, vernieuwing bruggen, vervanging openbare verlichting). De wetgeving (BBV, besluit begroting en verantwoording) adviseert investeringen met maatschappelijk nut zo min mogelijk te activeren (niet alleen de personeelskosten). In tranches zouden deze investeringen overgebracht kunnen worden naar financiering binnen de exploitatiebegroting, de werkgroep adviseert op termijn te stoppen met het activeren van de totale kosten van deze investeringen.

Het college van B&W heeft besloten te stoppen met het activeren van de initiatieffase en voor zover het budget het toelaat de definitiefase van projecten.

**Raadsparagraaf:**

Het voorstel betreft de uitwerking van de afspraak in het coalitieakkoord om het aantal personeelskosten op projecten te verminderen en is kaderstellend en daarom de bevoegdheid van de raad.

# Activeren personeelskosten, noodzaak of keuze?

## INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding .....	2
2. Definitie van het vraagstuk .....	3
2.1 Uitgaven doen, kosten veroorzaken, activeren en afschrijven .....	3
2.2 Het toerekenen van apparaatskosten van de gemeente aan projecten .....	4
3. Voorbereiding, administratie en toezicht .....	5
3.1 Scherpere definitie van VAT-kosten .....	5
3.2 Hoogte van de VAT-kosten bij onderhoudsprojecten .....	5
3.3 Activeren van VAT-kosten .....	6
4. Regelgeving .....	6
5. Projectfasering .....	7
6. Huidige werkwijze in de administratie .....	8
7a. Voorstel A .....	9
7.1 Gevolgen voorstel A .....	9
7b. Voorstel B .....	11
8. Conclusie .....	12

## Activeren personeelskosten, noodzaak of keuze?

### 1. Inleiding

Vanuit de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders is op meerdere momenten (zie bijlage 2) aandacht gevraagd voor het activeren van personeelskosten uit projecten. Dit heeft er toe geleid dat er onder leiding van de concernstaf een werkgroep is gevormd om zich te buigen over dit vraagstuk. De vraagstelling aan de werkgroep was:

- Onderzoek hoe binnen de bestaande regelgeving en kaders op een bedrijfseconomisch juiste manier invulling kan worden gegeven aan de wens van raad en college om het bedrag aan geactiveerde personeelskosten te verminderen en rapporteer hierover.

De werkgroep is in oktober 2007 van start gegaan en haar werkzaamheden hebben geleid tot voorliggend rapport. Vooraf wil de werkgroep u er op attent maken dat:

- In de rapportage ontkomen we niet aan het uitleggen van begrippen als activeren en afschrijven. We hebben een middenweg moeten zoeken tussen heel veel uitleggen en een compact leesbaar document. Dit maakt het rapport soms misschien wat taai en droog. Op verzoek geeft de werkgroep graag een presentatie waarin de hoofdpunten worden toegelicht en op een, wellicht, minder saaie manier deze materie over het voetlicht gebracht wordt.
- Het college heeft al eerder door middel van bijlage L in de ontwerpbegroting 2006 gereageerd op vragen van de raad over het activeren van personeelskosten. De werkgroep komt niet tot hele andere conclusies dan die destijds in dat antwoord zijn verwoord. Er is getracht met concrete voorstellen te komen, die zowel tegemoetkomen aan de wens minder personeelskosten te activeren, als aan de gemeentelijke begrotingssystematiek.

In dit rapport wordt eerst een korte uitleg gegeven over het verschil tussen activeren en afschrijven. In het voortraject blijken deze begrippen vaak door elkaar te zijn gehaald. Daarna wordt ingegaan op de vraag wat voor soort personeelskosten het hier betreft en wat voor andere kosten ten laste van een project gebracht worden. Er wordt toegelicht wat bij als zgn VAT-kosten dient te worden beschouwd. De regelgeving, waarin de gemeente moet opereren komt aan de orde en de fasering van projecten. Schematisch wordt aangegeven welke uitgaven in de huidige situatie worden geactiveerd als projectkosten. Uiteindelijk worden twee mogelijke manieren beschreven, die invulling geven aan de wens van college en raad. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie.

## 2. Definitie van het vraagstuk

In de discussies tussen het college en de raad wordt gesproken over het afschrijven van personeelskosten op projecten.

Naar mening van de werkgroep moet de discussie breder geïnterpreteerd worden en gaat het over uitgaven voor personeel, die worden verricht voor projecten en vervolgens worden geactiveerd. De geactiveerde waarden worden in volgende jaren afgeschreven ten laste van de exploitatie, waarbij ook rente over geïnvesteerd vermogen als kosten wordt genomen.

### 2.1 Uitgaven doen, kosten veroorzaken, activeren en afschrijven

De gemeente verricht jaarlijks allerlei activiteiten, waarvoor geld wordt uitgegeven. Voor de dekking van de uitgaven betreft, is dit te verdelen in twee categorieën:

1. Activiteiten, waarvan de uitgaven direct ten laste van de exploitatie worden gebracht. Deze uitgaven zijn toegestaan bij de vaststelling van de begroting door de gemeenteraad.
2. Activiteiten waarvan het nut zich uitstrekt over meerdere jaren. Dit kan betekenen dat de uitgaven over de kosten van meerdere jaren dienen te worden uitgesmeerd of dat de uitgaven opgespaard worden om later te verrekenen met opbrengsten. De dekking voor deze uitgaven vindt in een later jaar plaats en de uitgaven worden eerst nog opgenomen als bezit op de “Staat van bezittingen en schulden” (de balans) van de gemeente, alvorens er kosten of opbrengsten tegenover staan. Deze uitgaven zijn geautoriseerd door het raadsbesluit tot kredietverlening of door het openen van een grondexploitatie door de gemeenteraad.

In beide categorieën kan sprake zijn van (mede) financiering door een externe subsidieverstrekker.

Als uitgaven via de balans lopen, zeggen we dat deze uitgaven worden geactiveerd. Er ontstaat dan een bezit (activum), omdat

- a. de gemeente met dit bezit een doel voor ogen heeft dat pas over een paar jaar volledig gereed is. Alle uitgaven en ontvangsten (subsidies / verkopen) die voor het bereiken van dit doel noodzakelijk zijn worden samengebracht in een bezit genaamd “grondexploitatie” en bij het afsluiten van de grondexploitatie (na een paar jaar) worden ze met elkaar verrekend. Een eventueel slotsaldo tussen uitgaven en ontvangsten gaat naar de Reserve grondexploitatie.
- b. het bezit over meerdere jaren “nut” genereert. De kosten (kapitaallasten) van het bezit behoren niet ten laste van één begrotingsjaar te komen. Jaarlijks wordt een (evenredig) deel van het bezit ten laste van de kosten van het begrotingsjaar gebracht en de kosten worden zo verspreid. Dit wordt afschrijven genoemd.  
Kapitaallasten bestaan uit een afschrijvingscomponent en rentecomponent. Over het vermogensbeslag dat het bezit heeft – geldmiddelen kunnen tijdens de levensduur van het bezit niet voor andere doelen worden gebruikt – worden rentekosten gemaakt en via de omslagrente doorberekend.

Een gemeente mag alleen onder bepaalde voorwaarden activeren en afschrijven. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Met het activeren van uitgaven komen deze op een andere wijze in de exploitatiebegroting tot uitdrukking dan de “normale”exploitatie-uitgaven. In geval van een grondexploitatie, waarbij de afrekening van een grondexploitatie via de daarvoor ingestelde reserve (balanspost) verloopt, zien we alleen het verloop van deze balansposten terug in de begroting (alleen saldi via de exploitatiebegroting). Bij het afschrijven zien we alleen de jaarlijkse kapitaallasten terug op de afzonderlijke producten.

Bedrijfseconomisch is het juist uitgaven te activeren als ze meerdere jaren nut genereren. Ook om iets te kunnen bereiken in een bepaald gebied van de stad is het nodig uitgaven en opbrengsten samen te brengen en pas na een paar jaar met elkaar te verrekenen. Het betekent echter ook dat een begroting in een bepaald jaar belast wordt met kosten van keuzes die in het (verre) verleden gemaakt zijn: Mede daardoor is een deel van de begroting op de korte termijn onbeïnvloedbaar geworden. Dit is lastig als de wens bestaat bestuurlijk andere keuzes te maken.

Vaak wordt bij activeren gedacht aan uitgaven van de stenen van een bouwwerk of aanschafprijzen van een auto of machine. Als er wordt overgegaan tot het activeren van bezit wordt meer dan deze uitgaven geactiveerd, want alle uitgaven, die te maken hebben met het realiseren van het bezit komen op de balans terecht. Als een gemeenteambtenaar aan een investeringsproject of grondexploitatie werkt, worden zijn doorberekende uurlonen ook geactiveerd. In de uurlonen zijn naast directe kosten als bruto loon en werkgeverslasten sociale lasten ook indirecte kosten opgenomen, zoals huisvesting, overhead, leiding en toezicht en reiskosten (overeenkomstig de begrotingsrichtlijnen voor gemeenten)

## **2.2 Het toerekenen van apparaatskosten van de gemeente aan projecten**

In de begroting 2008 is rekening gehouden met activering van € 10,8 mln., (zijnde 7% van de totale apparaatskosten van € 154 mln.). Hiervan wordt een bedrag van € 7,8 mln. toegerekend aan projecten van de grondexploitaties (p. 32 van de begroting 2008).

Een deel van de resterende te activeren apparaatsuitgaven, wordt binnen het begrotingsjaar vergoed door externe subsidieverleners en belastingen hiermee niet de begroting (bijvoorbeeld apparaatskosten die ten laste van BON-route subsidies kunnen worden gebracht). Een inschatting van het deel van de apparaatskosten, dat gemiddeld direct in het betreffende jaar, ten laste van een externe subsidieverstrekker komt, is lastig te maken en dit kan van jaar tot jaar verschillen.

### 3. Voorbereiding, administratie en toezicht

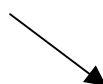
Projecten worden veelal door aannemers, niet zijnde ambtenaren, uitgevoerd. De werkgroep is ervan uitgegaan dat de personeelskosten die deze aannemer maakt geen onderwerp van discussie zijn. Deze uitvoerende werkzaamheden zijn immers onlosmakelijk verbonden aan het project. De werkgroep is er van uitgegaan het in de vraagstelling gaat om personeelskosten die de gemeente maakt voor een project. Dit zijn personeelskosten in de projectfasen initiatief en definitie en de kosten in de daarop volgende projectfasen. Deze laatste kosten worden wel aangeduid met VAT-kosten: kosten van Voorbereiding, Administratie en Toezicht.

Schematisch worden de totale kosten van een project als volgt weergegeven:

initiatiefkosten	definitiekosten	Voorbereidingskosten	Aanneemsom	Administratie- en toezichtskosten
------------------	-----------------	----------------------	------------	---



Investering met economisch nut



Investering met maatschappelijk nut

#### 3.1 Scherpere definitie van VAT-kosten

Alle kosten die de gemeente maakt voor voorbereiding, administratie en toezicht lijkt een eenduidige definitie van de personeelskosten die, buiten de initiatief en definitiefase om, geactiveerd worden. Het blijkt echter dat de mate waarin ambtelijke personeelskosten voor de voorbereiding, administratie en toezicht nodig zijn van project tot project verschillen. Dit kan enerzijds komen doordat er VAT-taken door externen, niet zijnde de gemeentepersoneel, worden uitgevoerd. Ook bestaat in het algemeen geen eenduidige definitie van deze kosten. Bij navraag is gebleken, dat er zelfs diverse namen bestaan voor deze kosten, bijvoorbeeld plankosten, kosten van voorbereiding en toezicht, planontwikkelingskosten, VTU, V&T, capaciteitsramingen.

In de recente collegenota Herijking normbudgetten van 9 oktober 2007 (SB 2007/180575) wordt voor het begrip VAT-kosten de volgende omschrijving gebruikt: *Alle aan het onderhoud verbonden kosten buiten de aanneemsom om, dus planontwikkeling, administratie en toezicht. Hierin gaat het dus om zowel de kosten van de eigen organisatie en van de door de organisatie ingeschakelde advies- en ingenieursbureaus.*

VAT-kosten omvatten dus niet alleen personeelskosten, maar zijn alle kosten die gemaakt worden voor voorbereiding van een project en de kosten van administratie en toezicht in de fasen realisatie en nazorg van een project. Ook Communicatie naar burgers toe is onderdeel uit van de VAT-kosten.

#### 3.2 Hoogte van de VAT-kosten

Uit een onderzoek dat is verricht naar de VAT-kosten blijkt dat de registratie van VAT-kosten binnen de gemeente Haarlem niet eenduidig plaatsvindt. Hierdoor is het moeilijk conclusies te

trekken over de VAT-kosten. Een duidelijke norm vooraf over de benodigde VAT-kosten, met een verantwoording achteraf waarin de afwijkingen worden uitgerekend en verklaard wordt (nog) niet gemeentebreed gehanteerd.

Uit een nacalculatie van VAT kosten, die gemaakt konden worden, komt bij grondexploitatieprojecten een percentage van tussen de 22-29% van de totale projectkosten naar voren. Voor projectonderhoud en dagelijks onderhoud variëren de percentages van 11 tot 29% per domein (water en oevers, verhardingen, bruggen e.d). Hoe ingewikkelder de uitvoering, hoe hoger de VAT kosten in het algemeen zijn. Voor projecten die uitgevoerd worden door het Project Manament Bureau liggen de VAT percentages in het algemeen hoger.

De transparantie zou bevorderd worden, als VAT-kosten eenduidig zouden worden geadmistriseerd in de begroting en in de afrekening van projecten. Als bovendien analyse en verklaring van afwijkingen zou worden gemaakt, zou beheersing van kosten beter mogelijk worden gemaakt. Afwijkingen t.o.v. de in de begroting van een project opgenomen percentages zouden dan gemotiveerd en geanalyseerd moeten worden, dit zou de kwaliteit van werken bevorderen.

Met het noemen van gemiddelde percentages in deze nota bestaat het gevaar dat de norm als verantwoordingsinstrument genomen gaat worden. Een percentage, waar nooit van mag worden afgeweken terwijl er hele goede redenen kunnen zijn waarom hogere VAT kosten nodig zijn, bv de complexiteit van een project.

### **3.3 Activeren van VAT-kosten**

Bedrijfseconomisch – maar ook volgens de begrotingsvoorschriften en BBV - worden de VAT-kosten, die voldoen aan de hierboven geschetste omschrijving, gezien als behorende bij het project en zou het onjuist zijn om deze kosten af te zonderen van activering.

## **4. Regelgeving**

Vanaf het begrotingsjaar 2004 is het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV95) vervangen door het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV).

Een onderdeel van de BBV is het maken van het onderscheid tussen investeringen met een economisch nut en investeringen met een maatschappelijk nut (investeringen in de openbare ruimte). Het onderscheid tussen economisch en maatschappelijke nut gaat over de totale investeringskosten van een project, incl. de VAT-kosten.

De BBV geeft aan dat investeringen met een economisch nut geactiveerd moeten worden en investeringen met een maatschappelijk nut geactiveerd mogen worden. Investeringen met een economisch nut leveren of geld op (denk aan heffingen zoals rioolrecht, afvalstoffenheffing e.d.) of verdienen zichzelf terug zoals gebouwen voor huisvesting en vervoermiddelen. Bij investeringen met een maatschappelijk nut is dit niet het geval. Een aangelegde straat of opgeknapt plantsoen leveren niet opeens geld, tenzij we tol of entreegelden zouden gaan en kunnen heffen. Het BBV adviseert investeringen met een maatschappelijk nut niet te activeren en er op af te gaan schrijven maar de uitgaven direct als kosten te nemen.

De gemeente Haarlem activeert tegenwoordig zowel investeringen met economisch als maatschappelijk nut. De gemeente Haarlem is in het verleden redelijk actief geweest in het



activeren van uitgaven. Het stoppen met afschrijven op investeringen met maatschappelijk nut is tot op heden budgettair niet mogelijk gebleken.

## **5. Projectfasering**

Een project bestaat uit verschillende fasen<sup>1</sup>, die ieder op elkaar volgen en die steeds concreter het resultaat van het project bepalen. De verschillende fasen van een project zijn van belang, aangezien is gebleken dat binnen de gemeente Haarlem verschillend wordt omgegaan met de definitie welke kosten een project toebehoren.

### **Initiatief**

In deze fase, die ook wel studiefase, startfase, conceptfase of oriëntatiefase wordt genoemd, wordt duidelijk waarom er een project wordt georganiseerd, op welke wijze er gewerkt gaat worden en wat er aan het eind van het project gereed is. De initiatieffase heeft geen duidelijk beginpunt. In verreweg de meeste gevallen wordt het eind van de initiatieffase gezien als formele start van het project in enge zin.

Vanaf dat moment is de projectleider verantwoordelijk voor de realisatie van het resultaat en de opdrachtgever is er vanaf dat moment verantwoordelijk voor dat het project gerealiseerd kan worden.

### **Definitie**

In deze fase wordt gezocht naar het antwoord op de vraag wat het projectresultaat precies moet gaan inhouden. De fase wordt ook wel specificatie- of programma-van-eisen-fase genoemd. Er wordt bepaald welke functies moeten worden vervuld en in welke omgeving dat gaat plaatsvinden. Aan het eind van de definitiefase kan het projectresultaat worden omschreven in termen van randvoorwaarden, eisen, wensen, functies of prestaties. Voor projecten in de openbare ruimte geldt dat in de definitiefase gebruik wordt gemaakt van standaarden en handboeken, zoals het handboek inrichting openbare ruimte. Dit vergemakkelijkt de definitiefase (die is eigenlijk al verricht met het vaststellen van deze kaders). Voor complexe projecten is de definitiefase van essentieel belang, een goed programma van eisen bepaald vaak voor een groot deel het verdere succesvolle verloop van het project.

### **Ontwerp**

Als alle eisen bekend zijn, kan er worden gezocht naar oplossingen, die aan de eisen voldoen. Aan het eind van de ontwerpfase is bekend hoe het resultaat eruit gaat zien. Er zijn tekeningen of modellen.

### **Vorbereiding**

Wat in de ontwerpfase is bedacht moet worden voorbereid. Deze fase heet ook wel besteks- of inrichtingsfase. Er worden werktekeningen en instructietekeningen gemaakt voor degenen, die in de realisatiefase werkzaam zullen zijn. Er worden aanbestedingen en bestellingen gedaan voor de realisatiefase. De laatste activiteit in deze fase is het opstellen van het realisatieprogramma, een draaiboek.

---

<sup>1</sup> Zie voor exacte omschrijvingen van de verschillende fasen de definities zoals gehanteerd in de nota richtlijnen fysieke projecten

## Realisatie

In deze fase wordt alles uitgevoerd wat in het voorgaande is gedefinieerd, ontworpen en voorbereid.

## Nazorg

Het projectresultaat wordt overgedragen aan de opdrachtgever en in gebruik genomen. De gebruiker gaat regelmatig onderhoud plegen om het resultaat in stand te houden. De nazorgfase heeft geen duidelijk eindpunt.

## 6. Huidige werkwijze in de administratie

In de huidige projectadministratie worden de volgende uitgaven opgenomen:

De uitgaven in de fasen initiatief en definitie worden grotendeels gemaakt door de sector Stedelijke Ontwikkeling en worden zoveel mogelijk ten laste gebracht van het project en geautoriseerd door een voorbereidingskrediet. Naast externe kosten, zoals kosten voor onderzoek, worden de kosten van programmamanager, programmasecretaris en de medewerker van de afdeling, die de projectopdracht opstelt ten laste van de projectkosten gebracht. Als het opstellen van de projectopdracht gedaan wordt door de afdeling Projectmanagement worden de kosten daarvan ook ten laste van het project gebracht.

Als vooraf aannemelijk is, dat de werkzaamheden van medewerkers van andere afdelingen meer dan 100 uren op jaarbasis gaan bedragen, worden de kosten van betrokken medewerkers ook ten laste van het project gebracht.

### schema - uitgaven die in een project geactiveerd worden

fase van het project	bron: Stedelijke Ontwikkeling	bron: Stadsbeheer
I		
D	beleid	
O	Projectleider communicatie	Verkeer & Vervoer
V		IB-ontwerp
R	vastgoed	IB-voorber
	derden	IB-realisatie
N		IB-projectmanagement
		milieu
		derden
		diverse

legenda:

	geactiveerde uitgaven
--	-----------------------

Uit bovenstaand schema blijkt, dat binnen de gemeente Haarlem verschillend wordt omgegaan met het activeren van uitgaven voor een project, voor wat betreft activering. Onderhoudsprojecten worden uitgevoerd door Stadsbeheer en de uitgaven in de initiatief- en definitiefase worden niet geactiveerd. Voor niet-onderhouds investeringsprojecten en grondexploitaties worden inspanningen verricht door zowel Stedelijke Ontwikkeling als door Stadsbeheer en worden alle kosten geactiveerd.

De afwegingen rondom personeelskosten bij projecten is anders dan de afweging bij personeelskosten in de exploitatiebegroting. De personeelskosten maken in een krediet onderdeel uit van het totaal en wordt over meerdere jaren wordt geactiveerd. Hierdoor zijn personeelskosten minder zichtbaar en op de korte termijn beïnvloedbaar dan in de exploitatiebegroting.

Bovenstaande kan een verklaring zijn waarom het percentage VAT-kosten bij de grondexploitaties over het algemeen hoger ligt dan bij projecten in de openbare ruimte, wellicht worden daar ook de personeelskosten uit de initiatief en definitiefase toe berekend.

## **7a. Voorstel A**

Wat opvalt is dat de percentages VAT-kosten per domein erg verschillen en dat goede analyses door gebrekkige administratie - en het niet afleggen van verantwoording over de VAT-kosten afzonderlijk - niet mogelijk is.

Voorstel A van de werkgroep behelst vooraf bij ieder project aan te geven wat de begrote VAT-kosten zijn en welk percentage dit is van de totale geraamde projectkosten is. Dit begrote percentage kan dan al vooraf afgezet worden tegen het gemiddelde en er kan een verklaring voor afwijkingen worden gezocht. Bij afsluiting van het project moet standaard gerapporteerd worden over de werkelijke VAT-kosten van het project en afwijkingen moeten worden geanalyseerd en toegelicht.

Daarnaast adviseert de werkgroep voor de hele gemeente één lijn te hanteren bij het activeren van projectkosten. Dat wil zeggen, dat de kosten van de initiatief- en definitiefase niet activeren. ***Ambtelijk discussiepunt: definitiefase bij ingewikkelde projecten.***

Deze kosten moeten rechtstreeks uit de exploitatiebegroting gefinancierd worden.

Dit voorstel bevordert de transparantie en vergelijkbaarheid van VAT-kosten binnen de gemeente Haarlem en komt tegemoet aan de wens van college en raad minder personeelskosten te activeren en ten laste van projecten te brengen.

### **7.1 Gevolgen voorstel A**

Het niet meer activeren van uitgaven uit de initiatief- en definitiefase betekent bij projecten die gefinancierd worden door derden (subsidies zoals bijvoorbeeld de ISV) dat minder kosten aanwijsbaar tot het te subsidiëren bedrag gaan behoren. Aangezien de voorwaarden van subsidieverstrekking omtrent het subsidiëren van voorbereidingskosten meestal streng zijn, schat de werkgroep deze gevolgen als niet heel erg groot in.

Het niet meer activeren van de uitgaven van de initiatief en definitiefase heeft grotere gevolgen binnen de grondexploitatie. Voor deze uitgaven zal een andere dekking gevonden moeten worden. Dit kan de reserve grondexploitatie zijn. Aangezien de omvang hiervan onder druk staat tengevolge van de in gang gezette projecten en omdat voor projecten binnen de openbare ruimte financiering uit de exploitatiebegroting komt, valt er iets voor te zeggen hier vanuit de algemene middelen geld voor ter beschikking te stellen. Voordeel van het reserveren van middelen in de exploitatiebegroting is dat college en raad direct sturing heeft

op de kosten die voor nieuwe initiatieven voor projecten beschikbaar is en hier dus ook op kan sturen.

Over het jaar 2007 is binnen de grondexploitatie voor circa € 1 mln. geactiveerd aan de initiatief (circa € 400.000) (en definitiefase (circa € 600.000)). Omdat het aantal projecten dat jaar op jaar in een initiatief- of definitiefase verkeert verschilt, kan het hiermee gemoeide bedrag verschillen. De werkgroep adviseert in de begroting een standaardbedrag op te nemen. Er zal altijd een aantal kleinere en misschien een paar grote projecten jaarlijks in de initiatief- en definitiefase zitten. De werkgroep stelt voor jaarlijks € 400.000 ten laste van de algemene middelen op te nemen voor initiatief- en definitiefaseuitgaven.

Voor grotere projecten (zoals bijvoorbeeld de realisatie van VMBO scholen) vindt de werkgroep het verstandig, als bij de beslissing om dit project ter hand te nemen ook ten laste van de exploitatiebegroting middelen voor de initiatief- en definitiefase ter beschikking worden gesteld. Naar mening van de werkgroep moet bij de kadernota meerjarig over deze aanvragen besloten worden. Concreet betekent dit dat het investeringsplan doorgelopen moet worden op toekomstig te starten grote projecten. Bij de samenstelling van een nieuw investeringsplan zullen de kosten van de initiatief en definitiefase uit de raming gehaald moeten worden en via de Kadernota over gebracht moeten worden naar de Kadernota. Alsdan heeft u de mogelijkheid om per project te bezien of het niet meer activeren van de initiatief en definitiefase ook financieel haalbaar is.

## Weergave budgettaire gevolgen voorstel A (x € 1.000)

	2009	2010	2011	2012
1. initiatief & definitiefase	400	400	400	400
2. aanvullend bij kadernota	Pm	pm	Pm	Pm
<b>Totaal A ten laste van algemene middelen</b>	<b>400 + pm</b>	<b>400 + pm</b>	<b>400 + pm</b>	<b>400 + pm</b>

### 7b. Voorstel B

Verdergaand en aanvullend op voorstel A en dus ook met verdergaande budgettaire consequenties is voorstel B van de werkgroep. Dit voorstel sluit aan bij de BBV regelgeving en behelst -op termijn- te stoppen met het activeren van kleine projecten met een maatschappelijk nut. Voorstel B staat naar mening van de werkgroep niet los van voorstel A, maar moet gezien worden als een verdergaande aanscherping. *Met de nota over het interne onderzoek naar het investeringspercentage 2007/CS/CC/2008/31378 is voorgesteld het tijdelijk uitbreiden van de formatie te financieren uit de exploitatiebegroting. Hiermee is al een begin gemaakt met het overhevelen van personeelslasten naar de begroting.*

- Om de kapitaallasten in de begroting te beperken, tengevolge waarvan de jaarlijkse bestedingsruimte in de begroting wordt vergroot, wordt voorgesteld op investeringen met een maatschappelijk nut - die in het investeringsplan bekend staan als de stelposten - niet meer af te gaan schrijven, maar de uitgaven in het jaar van uitgave direct als kosten ten laste van de exploitatie te brengen.  
Op termijn wil zeggen, dat de stelposten uit het investeringsplan geleidelijk kunnen worden overgeheveld naar de productbegroting.

De werkgroep adviseert dit niet met terugwerkende kracht te doen. Ook hoeft per heden niet gestopt te worden met het activeren van alle investeringen met maatschappelijk nut. Bij de samenstelling van een nieuw investeringsplan zou besloten kunnen worden dat er vanaf 2009 extra ruimte gecreëerd wordt om (reeds geraamde) stelposten in het investeringsplan met maatschappelijk nut over te brengen naar de exploitatiebegroting. De begroting wordt hier op termijn gezonder door, omdat er voor deze investeringen geen nieuwe kapitaallasten bij komen. Als deze lijn een paar jaar wordt voortgezet zal het aantal investeringen in het investeringsplan met maatschappelijk nut aanzienlijk afnemen. In totaal is er met het activeren van stelposten uit het investeringsplan een jaarlijks investeringsvolume van 3,3 mln gemoeid (zie bijlage 3). Dit investeringsvolume zou in 1 jaar overgebracht kunnen worden naar de exploitatiebegroting. Hier is dan een structureel bedrag van 3,3 mln mee gemoeid dat jaarlijks met € 3,5 ton afneemt totdat na 9 jaar is het omslagpunt en is de vrijval groter is dan de € 3,3 mln. De werkgroep beveelt, ook gezien de financiële implicaties, een geleidelijk pad te kiezen om de stelposten met maatschappelijk nut niet meer te activeren en ieder jaar een tranche van 350.000 (1/10) van stelposten over te brengen naar de exploitatiebegroting.

Grote specifiek benoemde investeringen met een maatschappelijk nut zal je als gemeente moeten blijven activeren, omdat de financiële implicaties van bv een Schoteroogbrug of de realisatie van de VMBO scholen een te groot beslag zou leggen op de exploitatiebegroting.

## Weergave budgettaire gevolgen voorstel B (x € 1.000)

	2009	2010	2011	2012
1. initiatief & definitiefase	400	400	400	400
2. aanvullend bij kadernota	Pm	Pm	pm	pm
3. overhevelen investeringsvolume naar exploitatiebegroting	350	700	1050	1400
4. vrijval kapitaallasten		-35	-70	-105
<b>Totaal B</b>	<b>750</b>	<b>1065</b>	<b>1380</b>	<b>1695</b>

## 8. Conclusie

In deze nota wordt een aanzet gegeven tot het verminderen van geactiveerde personeelskosten, zoals afgesproken in het coalitieakkoord. Zo concreet als in het coalitieakkoord gesteld (min 45 fte) valt niet aan te geven. Maar in de initiatief- en definitiefase zit veel van de ambtelijke inzet voor projecten.

Tengevolge van het niet meer activeren van apparaatskosten uit de initiatief- (en definitiefase) van projecten, krijgen college en raad transparantere grip op de –voorheen geactiveerde- personeelskosten. Het opnemen van deze posten in de begroting maken, dat er jaarlijks een moment van bezinning is op deze uitgaven. Concreet betekent dit naast een andere werkwijze binnen de grondexploitatie dat het investeringsplan doorgelopen zal moeten worden op toekomstig te starten grote projecten. Bij de samenstelling van een nieuw investeringsplan zullen de kosten van de initiatief en definitiefase uit de investeringsraming gehaald moeten worden en via de kadernota overgebracht naar de exploitatiebegroting.

Het aldus directer sturen op personeelsuitgaven van projecten maakt het mogelijk de voor personeelsinzet op projecten beschikbare formatie te beheersen, doordat geleidelijk minder ambtelijke personeelskosten geactiveerd worden.

Het verminderen van gemeentelijke personeelskosten kan geen doel op zich worden, maar het wordt mogelijk gemaakt betere sturingsmogelijkheden te ontwerpen.

De vrij beschikbare ruimte in de begroting wordt – op termijn – groter door minder investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Geldelijke middelen die nu nog worden gebruikt voor kapitaalslasten tengevolge van activeringen in het verleden, komen vrij te vallen als de activeringen verminderen.

## **Bijlage 1: leden van de werkgroep**

Judith Hulsbosch	CS/CC
Rien Smit	SB/M&C, vanaf 2008: CS/CC
Ron Gerritsen	SB/M&C, vanaf 2008: WZ/BB
Henk Dijkslag	SO/M&C, vanaf 2008: M&S/FIN
Jemme Schurer	SO/Vastgoed, vanaf 2008: SZ/Vastgoed

## **Bijlage 2: voorgeschiedenis**

Het activeren van personeelskosten, heeft binnen de gemeente Raad van de gemeente Haarlem de afgelopen jaren specifieke aandacht. Bij de begrotingsbehandeling 2005 in november 2004 is motie 8 aangenomen waarin de gemeenteraad het college vraagt te stoppen met het *afschrijven* van personeelskosten (intern- en extern) op projecten. Ze vraagt het college binnen een half jaar een plan van aanpak te presenteren met daarin opgenomen de (financiële) gevolgen van dit voorstel en hoe en op welke termijn dit kan worden opgevangen

In de ontwerpbegroting 2006 heeft het college hier (terughoudend) op gereageerd. Conclusie van de reactie was dat de huidige werkwijze omtrent het afschrijven van personeelskosten op projecten niet wordt veranderd.

*Bijlage L in begroting 2006: Reactie college op motie 8: stoppen met afschrijven personeelskosten via projecten*

### **Inleiding**

*Tijdens de behandeling van de begroting 2005 door de raad is de volgende motie aangenomen:*

#### **Motie 8**

*De gemeenteraad van Haarlem, in begrotingsvergadering bijeen op 12 november 2004,*

*Overwegende:*

- Dat de financiële situatie van de gemeente Haarlem noopt tot zeer kritisch beoordelen van de eigen uitgaven;*
- Dat de gemeente Haarlem bovenmatig veel kapitaalslasten heeft, die de jaarlijkse bestedingsruimte in de begroting negatief beïnvloeden*
- Dat de gemeenteraad, na in de afgelopen twee jaar extra aandacht te hebben gevraagd voor doelmatige inkoop (opbrengst 1 miljoen), doelmatig debiteurenbeheer, doelmatige inhuur van extern personeel (opbrengst 1,3 miljoen) en (vanwege scherpere Rijksregelgeving) afschrijftermijnen, nu de kosten van projecten wil bezien als volgende stap naar een meer doelmatiger besteding van middelen;*
- Dat door de wijze waarop personeelskosten (m.n. interne maar ook externe medewerkers) op dit moment wordt afgeschreven over de lengte van een project, de transparantie voor de gemeenteraad onvoldoende is (m.n. voor het beantwoorden van de doelmatigheidsvraag) én bijdraagt aan een verdere verhoging van de kapitaalslasten;*

*Spreekt uit:*

- Te stoppen met het afschrijven van personeelskosten (intern en extern) op projecten.*

*Vraagt het college:*

*Binnen een half jaar een plan van aanpak te presenteren met daarin opgenomen de (financiële) gevolgen van dit voorstel en hoe en op welke termijn deze gevolgen kunnen worden opgevangen.*

*Wij hebben - als gevolg van prioriteitstelling rond de kadernota en de verminderde capaciteit door de geldende instroomstop - niet kunnen voldoen aan de vraag om binnen een half jaar een plan van aanpak te presenteren. Voorts bestond aan de zijde van het college enige onduidelijkheid over de verwachting van de indieners omtrent het gevraagde plan van aanpak. Daarom heeft er op ambtelijk*



niveau een gesprek met enkele van de indieners plaatsgevonden. De inhoud van deze reactie is mede gebaseerd op de door de indieners gegeven mondelinge toelichting.

Ons College wil graag nader aanduiden op welke wijze en in welke omvang sprake is van geactiveerde personeelskosten in de gemeentelijke begroting. Dit om een heldere discussie met de Raad te bevorderen. Uit de mondelinge toelichting op de motie die de indieners hebben gegeven tijdens de raadsvergadering leiden wij af dat de motie mede voortkomt uit het gevoel bij de indieners dat de raad onvoldoende kan sturen op projecten. Dit zou gelden voor zowel het initiëren van projecten als de feitelijke uitvoering er van. In deze reactie gaan wij ook op dit aspect nader in.

### **Systematiek van activeren van kosten: Financiering van projecten**

Aan elk project zijn kosten verbonden die op enigerlei wijze betaald moeten worden: de financiering. De financiering is de bron waaruit de kosten worden betaald en hoeft geen relatie te hebben met de aard of omvang van de kosten. Een project van een miljoen euro kan op dezelfde manier gefinancierd worden als een project van tienduizend euro; de aard van de kosten (bijvoorbeeld of het daarbij gaat om personele of materiële kosten) is niet van belang.

Er zijn doorgaans drie financieringsbronnen. Alle drie de bronnen worden in Haarlem gebruikt, waarbij doorgaans geen combinatie wordt gebruikt:

- a. *direct ten laste van de exploitatie*  
De kosten (en indien van toepassing ook de opbrengsten) worden direct betaald en niet uitgesmeerd over meerdere jaren. Deze methode wordt toegepast bij projecten die geen fysiek resultaat opleveren (geen gebouw of weg o.i.d.)
- b. *activeren en afschrijven*  
De kosten worden verzameld en geactiveerd (onder aftrek van bijdragen van derden of bijdragen uit reserves), waardoor ze in de gemeentebegroting over meerdere jaren worden uitgesmeerd. Deze methode wordt toegepast bij projecten die een fysiek resultaat opleveren en waar na voltooiing meerdere jaren gebruik van wordt gemaakt, zoals wegen, bruggen en gebouwen. De afschrijvingstermijnen van dergelijke investeringen variëren van 10 tot 40 jaar, afhankelijk van de verwachte levensduur.  
Een specifieke vorm van activering is aan de orde bij grondexploitaties. De kosten van het project worden gedurende de looptijd van de exploitatie geactiveerd (binnen de grondexploitatie) en na gereedkomen gefinancierd uit de opbrengsten bij verkoop van de grond. Doorgaans betekent dit dat sprake is van een tijdelijke activering van niet meer dan vijf jaar. De rentelasten van deze activering worden meegenomen in de totale kosten van de grondexploitatie en bekostigd uit de verkoopopbrengst.
- c. *volledige betaling door derden/subsidies*  
De kosten worden direct of na gereedkomen van een project betaald door een derde of uit verkregen subsidies

### **Wettelijke voorschriften**

Gemeenten dienen hun financiële huishouding te baseren op het stelsel van baten en lasten. Dit betekent dat de uitgaven en inkomsten ten laste / ten gunste van het jaar (of de jaren) moeten komen waarop zij betrekking hebben. Indien een project bijvoorbeeld leidt tot het realiseren van een gebouw dat 40 jaar blijft bestaan, dan moeten de kosten van dat project over 40 jaar worden uitgesmeerd. Dit geldt in elk geval voor de kosten die direct gerelateerd zijn aan de realisatie van het project. Het begrip direct betekent hier dat het gaat om kosten die één op één gemaakt worden voor de realisatie van het project. Dit in tegenstelling tot indirecte kosten; deze hebben betrekking op meer dan alleen het concrete, individuele project. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de bestuurskosten, die niet direct gerelateerd zijn aan 1 project.

Tot de directe kosten van een project horen de kosten van ontwerp, voorbereiding & toezicht (OVT) en de kosten van feitelijke realisatie (de stenen, tegels etc). Het doen van voorbereiding, toezicht & uitvoering gebeurt soms door eigen personeel, soms door een ingehuurd bedrijf en soms door een combinatie daarvan. In alle gevallen worden de kosten in de totale kosten van het project meegenomen en afgeschreven. Ten aanzien van de omvang van deze zgn. OVT-kosten hebben wij intern normen gesteld. Afhankelijk van het soort project variërend tussen maximaal 22% en 29%<sup>2)</sup> van de totale projectkosten. Wij zeggen de raad toe om binnen 12 maanden in een nota aan te geven welke kosten in welke gevallen daar onder vallen en hoe daarop toezicht wordt gehouden. Tevens zullen wij daarin aangeven wat het beleid in andere steden op dit gebied is.

### Voor- en nadelen

Er zijn drie belangrijke voordelen bij de methode van activeren van (personele) kosten:

- a) het wordt inzichtelijk hoeveel een project in totaal kost;
- b) op korte termijn kunnen met hetzelfde budget meer projecten worden uitgevoerd omdat de kosten over meerdere jaren worden uitgesmeerd vanwege het activeren;
- c) de kosten worden genomen op het moment dat van het resultaat van het project wordt 'genoten'<sup>3)</sup>. Het belangrijkste nadeel van deze methode is dat een deel van de toekomstige gemeentelijke uitgaven vastliggen in de vorm van kapitaallasten. Dit beperkt de financiële flexibiliteit.

### Ontstaan van een project

Op welk moment precies een project begint is niet altijd exact aan te geven: vaak heeft iemand een idee, dat langzaam aan steeds concreter wordt en overvloeit in een concreet project. Om onduidelijkheden te voorkomen zijn rond het starten en managen van projecten door ons College een aantal richtlijnen gesteld (zie Richtlijnen fysieke projecten). Het project wordt daarbij opgedeeld in een aantal fasen (initiatief, definitie, ontwerp, realisatie, evaluatie), waarbij bij de start van de definitie en verdere fasen een beslisdocument wordt opgesteld. Daarmee samenhangend gelden richtlijnen ten aanzien van de financiering. De initiatieffase van een project (leidend tot een duidelijke projectopdracht, die bestuurlijk wordt vastgesteld) wordt direct gefinancierd uit de lopende begroting. Voor de latere fasen worden middelen ter beschikking gesteld door de Raad. Doorgaans – zeker bij de fysieke projecten - betreft dit middelen waarmee de te activeren kosten worden gefinancierd. Indien een project niet wordt voltooid moeten de tot dan toe gemaakte kosten in een keer ten laste van de exploitatie worden gebracht. Het aantal projecten dat niet wordt voltooid nadat met de definitiefase is begonnen is zeer gering, naar schatting minder dan één op de 100 projecten haalt de eindstreep niet.

### Omvang van de personele kosten ten laste van projecten

Wij hebben een inventarisatie gemaakt van de formatie-aantallen die ten laste van projecten komen en over meerdere jaren worden afgeschreven. Het betreft een globale benadering, waarbij de precieze cijfers van jaar tot jaar kunnen verschillen, afhankelijk van de projecten die worden uitgevoerd.

<b>Afdeling</b>	<b>Ten laste van projecten en grondexploitaties</b>
SB Ingenieursbureau	30,0 fte
SB Verkeer & Vervoer	3,0 fte
SB Milieu	6,0 fte
SO Beleid	9,5 fte
SO Projectmanagement	23,4 fte

<sup>2)</sup> Zo zijn bijvoorbeeld de OVT-kosten van bouwrijp maken lager dan van woonrijp maken en worden bij grondwerk geen ontwerpkosten gemaakt.

<sup>3)</sup> Dit geldt niet voor grondexploitaties; daarvan worden de kosten en opbrengsten juist ineens verwerkt.

<i>SO Vastgoed</i>	<i>15,3 fte</i>
<i>SO Vergunningen en toezicht</i>	<i>2,8 fte</i>
<b><i>Totaal</i></b>	<b><i>90,0 fte</i></b>
	<i>circa € 5,4 mln</i>

*In het kader van deze motie hebben wij nader onderzocht hoeveel formatieplaatsen binnen de sectoren SO en SB gefinancierd worden uit andere middelen dan de lopende exploitatie <sup>4)</sup>. Uit dit overzicht blijkt dat de kosten van ongeveer 90 formatieplaatsen jaarlijks ten laste van projecten en grondexploitaties komt. Bij een gemiddelde loonsom van €60.000 inclusief overhead wordt dan circa €5,4 miljoen aan personeelskosten geactiveerd en in meerdere jaren afgeschreven. Ongeveer de helft van dit aantal formatieplaatsen en kosten heeft betrekking op grondexploitaties. Gedurende de looptijd van een grondexploitatie worden de kosten geactiveerd binnen de grondexploitatie en belasten derhalve niet de lopende begrotingen <sup>5)</sup>.*

*Dit betekent dat in Haarlem ongeveer 45 formatieplaatsen ten laste van investeringsprojecten worden gebracht en in meerdere jaren worden afgeschreven. Dit betreft enkele procenten van de totale gemeentelijke organisatie.*

*Het bedrag dat afgeschreven wordt is dan circa €2,7 miljoen en dit is ongeveer 3% van het totale investeringsvolume in 2005. Deze €2,7 miljoen leidt bij een gemiddelde afschrijvingstermijn van 20 jaar en een rente van 5% tot €0,27 miljoen aan lasten per jaar <sup>6)</sup>. Het omschakelen van methodiek van activering naar financiering direct uit de exploitatie voor de 45 genoemde formatieplaatsen kost structureel € 2,7 miljoen extra. Daar staat tegenover dat per jaar de kapitaalslasten met circa € 270.000 dalen (bij gemiddelde afschrijftermijn van 20 jaar). Pas na 10 jaar is dan sprake van besparingen <sup>7)</sup>.*

### ***Reactie op de overwegingen***

*De motie geeft vier overwegingen op grond waarvan ons college gevraagd wordt te stoppen met het afschrijven van personeelskosten (intern en extern) op projecten en te komen met een plan van aanpak hoe dit te realiseren. Graag geven wij per overweging een reactie.*

---

<sup>4)</sup> Bij de andere sectoren doet zich dit in zeer beperkte mate voor en bovendien vooral op incidentele basis. Dit is reden om deze gegevens niet in dit overzicht op te nemen.

<sup>5)</sup> Dit betekent ook dat het niet starten van een voorgenomen grondexploitatie niet leidt tot een besparing. Wel kan hierdoor een gecalculeerd verlies worden vermeden, hetgeen andersom ook geldt voor een verwachte winst.

<sup>6)</sup> Na het toepassen van deze methodiek gedurende 20 jaar ontstaat een situatie waarin het bedrag dat hiermee in de begroting wordt vastgelegd stabiel blijft op 5,4 miljoen euro. Dit is ongeveer 1% van de totale begroting van Haarlem.

<sup>7)</sup> Deze besparingen lopen op tot € 2,7 miljoen per jaar in het twintigste jaar. In het meerjarig financieel beeld betekent dit een extra financieel beslag van totaal € 13,5 miljoen (namelijk 2,40 miljoen in het eerste jaar, aflopend met 0,3 miljoen per jaar gedurende negen jaar).

*Overwegende dat de financiële situatie van de gemeente Haarlem noopt tot zeer kritisch beoordelen van de eigen uitgaven;*

*Hierover bestaat geen verschil van inzicht tussen raad en college: de financiële situatie dwingt ons inderdaad alle uitgaven heel kritisch te beoordelen.*

*Overwegende dat de gemeente Haarlem bovenmatig veel kapitaalslasten heeft, die de jaarlijkse bestedingsruimte in de begroting negatief beïnvloeden*

*Uit een vergelijking die enkele jaren geleden gemaakt is bleek inderdaad dat Haarlem procentueel meer kapitaallasten heeft dan vergelijkbare gemeenten. De oorzaak daarvan was dat Haarlem bepaalde uitgaven activeert die andere gemeenten in een keer betalen. Met de gewijzigde wetgeving omtrent immateriële activa heeft Haarlem op dit punt in de jaarrekening 2004 een grote inhaalslag gemaakt, die structureel tot lagere kapitaallasten leidt. Daarnaast zijn ook de Haarlemse regels over afschrijvingstermijnen aangescherpt, wat overigens niet leidt tot minder kapitaallasten. De geactiveerde personeelskosten maken overigens in 2005 ongeveer 3% uit van het totale investeringsvolume.*

*Overwegende dat de gemeenteraad, na in de afgelopen twee jaar extra aandacht te hebben gevraagd voor doelmatige inkoop (opbrengst 1 miljoen), doelmatig debiteurenbeheer, doelmatige inhuur van extern personeel (opbrengst 1,3 miljoen) en (vanwege scherpere Rijksregelgeving) afschrijfstermijnen, nu de kosten van projecten wil bezien als volgende stap naar een meer doelmatiger besteding van middelen*

*Deze overweging bevat twee elementen: a) de totale hoogte van de kosten van een project en b) de hoogte van bepaalde componenten binnen de totale kosten. Hoeveel geld de raad voor een project beschikbaar wil stellen is een kwestie van het tegen elkaar afwegen van verschillende prioriteiten. Wij vinden dit bij uitstek de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de raad, waarbij het beschikbaar te stellen bedrag maatgevend is voor het te behalen eindresultaat (in kwalitatieve zin). In de kredietaanvragen zullen wij duidelijker aangeven uit welke kostencomponenten de uitgaven (inclusief OVT) zijn opgebouwd en wat daarvoor gedaan wordt. Hiermee willen wij de inzichtelijkheid vooraf voor de raad vergroten en tevens de mogelijkheid van controle tijdens en na afloop van een project verbeteren. Daar heeft zowel de projectleiding, ons college als de raad baat bij.*

*Aan ons college vervolgens de taak om het betreffende project tot een goed einde te brengen binnen het beschikbaar gestelde budget. De hoogte van bepaalde componenten binnen de totale kosten ligt op het terrein van de uitvoering en is naar onze mening de verantwoordelijkheid van het college. Daarbij staat buiten kijf dat efficiënt en effectief met de ter beschikking gestelde middelen dient te worden omgegaan. De zogenoemde indirecte en overheadkosten dienen tot een minimum beperkt te worden, zodat een maximaal budget beschikbaar is voor de inhoudelijke realisatie. Dat neemt niet weg dat deze kosten voor OVT noodzakelijk zijn om een project te kunnen realiseren.*

*Overwegende dat door de wijze waarop personeelskosten (m.n. interne maar ook externe medewerkers) op dit moment wordt afgeschreven over de lengte van een project, de transparantie voor de gemeenteraad onvoldoende is (m.n. voor het beantwoorden van de doelmatigheidsvraag) én bijdraagt aan een verdere verhoging van de kapitaalslasten*

*Deze overweging bevat twee elementen: a) de wijze waarop personeelskosten worden afgeschreven zorgt voor onvoldoende transparantie, m.n. ten aanzien van de doelmatigheid; b) het afschrijven van personeelskosten leidt tot het toenemen van de kapitaallasten. Wij willen hier graag een onderscheid maken in de (inzichtelijkheid van de) kosten van een project enerzijds en de wijze van financieren van een project anderzijds. In de stukken die ten grondslag liggen aan een besluit van de raad tot het uitvoeren van een project is altijd een begroting van de kosten opgenomen, uitgesplitst naar verschillende componenten. Met het besluit om een project uit te voeren stelt de raad tevens het budget voor dat project vast. Vervolgens is het aan het college om het project binnen het beschikbaar gestelde budget uit te voeren en daarover verantwoording af te leggen. De wijze waarop dit alles gebeurt is vastgelegd in het Handboek Fysieke Projecten van juli 2004.*

*Het onderverdelen van het totale projectbudget in deelbudgetten gebeurt op basis van de fases (initiatiefase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en nazorgfase) van een project en daarbinnen op activiteiten (communicatie en organisatie; projectbegeleiding; raadgeving, engineering en stedenbouwkundig advies; uitvoering; overig). De kosten van de activiteiten worden verder uitgesplitst, waarbij er onder andere een onderscheid wordt gemaakt tussen interne personele kosten en externe personele kosten. Alle kosten van een project worden vervolgens geactiveerd en afgeschreven.*

*Voor de kosten van een project maakt het niet uit of de personeelskosten daarvan worden geactiveerd of niet: het aantal uren dat aan een project is besteed bepaalt de personeelkosten ervan. Op de financiering van een project is dit wel van invloed. Indien de personeelskosten bijvoorbeeld 1 miljoen zijn en deze worden niet geactiveerd, dan moet de gemeente direct €1 miljoen betalen. Als de personeelskosten wel worden geactiveerd en over bijvoorbeeld 10 jaar worden afgeschreven, moet 10 jaar lang €1 ton worden betaald (plus rente).*

### **Samenvatting en conclusie**

*Per jaar wordt een bedrag van circa €2,7 miljoen aan personeelkosten ten laste van investeringsprojecten gebracht en in meerdere jaren afgeschreven. Ons college is van mening dat dit een klein bedrag is ten opzichte van de totale personeelskosten van de gemeente van €90 miljoen. Verder is de methodiek die Haarlem toepast in overeenstemming met wet- en regelgeving. Alle projecten die Haarlem ter hand neemt zijn vooraf goedgekeurd door de raad, inclusief het daarbij behorende budget. De ambtelijke organisatie noch het college houden kunstmatig een stroom aan projecten in stand om te vermijden dat personeelskosten niet betaald zouden kunnen worden. Ook op financiële gronden (en met name de onmogelijkheid in het huidige financieel vaarwater) achten wij een omschakeling van methodiek thans niet haalbaar.*

*Wij zijn op grond hiervan van mening dat de huidige systematiek niet hoeft te worden veranderd gelet op de beperkte financiële omvang en niet kan worden veranderd gelet op de huidige financiële krapte binnen de begroting van Haarlem. Wel zullen wij de inzichtelijkheid van kredietaanvragen verbeteren, zowel voor de kostencomponenten waar de uitgaven uit bestaan als voor de werkzaamheden die daar voor verricht worden.*

*In het coalitieakkoord 2006-2010 komt de kwestie opnieuw aan de orde. Op p. 6 van het coalitieakkoord staat: (p.6) “Het afschrijven van personeelslasten op investeringsprojecten wordt op termijn beëindigd. Het aantal fte’s in de begroting waarvoor geen reguliere dekking bestaat, wordt in deze periode gehalveerd (minus 45 fte’s)”*

*Dit gaat verder op p. 21: “Prioriteit 1 bij de taakvermindering ligt bij de sector SO (minder projecten, vertraging verwerking bestemmingsplannen, minder strategische capaciteit, minder beheercapaciteit gekoppeld aan verkoop bezit). Het percentage personeel waarvoor nu geen reguliere dekking in de begroting is (afschrijven op projecten) wordt in vier jaar tijd teruggebracht van 45% naar 20%”*

*In de kadernota 2007 schrijft het college: (p. 11) “Eén van de actiepunten uit het coalitieakkoord is het op termijn beëindigen van het afschrijven van personeelslasten op investeringsprojecten. Het aantal fte’s waarvoor in de begroting geen reguliere dekking bestaat wordt fors teruggebracht. Wij overwegen om later dit jaar, als de verwachte rekeningsuitkomst over 2007 daar ruimte voor biedt (hier over rapportage wij u bij de 2<sup>e</sup> bestuursrapportage), een bestemmingsreserve in te stellen waarmee de in beginsel hogere kosten door het afschaffen van afschrijven op personeelskosten worden gedekt. Op termijn zal een structureel voordeel ontstaan door deze maatregel, en draagt deze maatregel bij aan een gezondere begroting.”*

De bestemmingsreserve waarin de kadernota 2007 over wordt gesproken is (nog) niet gevormd.

### Bijlage 3: Investerings met maatschappelijk nut

Afschrijven van investeringen met maatschappelijk nut, waar het geen grote specifieke projecten betreft vindt bij de hoofdafdeling wijkzaken, voorheen stadsbeheer plaats:

		Omschrijving	Investerings	Budget. lasten
		<b>Stelposten e.d.</b>	<b>3.349</b>	<b>356</b>
61.90	a.	Stelpost vernieuwing bestrating	545	82
		- t.l.v. normbudget (ombuiging/ bezuiniging)		-38
	b.	204 31		
	d.	vernieuwen bruggen	77	8
		- t.l.v. normbudget (ombuiging/ bezuiniging)		-8
62.08		490 49		
62.51		Vervanging openbare verlichting	297	35
		- t.l.v. normbudget (ombuiging/ bezuiniging)		-12
63.09	a.	Stelpost vernieuwing beschoeiingen	276	28
		- t.l.v. normbudget (ombuiging/ bezuiniging)		-15
	b.	240 24		
		- t.l.v. normbudget (ombuiging/ bezuiniging)		-9
67.19		Stelpost vervanging verkeerslichten(installaties)	188	28
		Inlopen achterstand (5 jr.)	443	66
67.51	a.	Stelpost verkeersvoorzieningen in de hele stad	413	62
	b.	idem, stadsdeelregie (budget "B")	86	13
67.52		Uitvoering woonomgevingsplannen en 30-km-	90	14

Raadsstuk (in te vullen door griffie)  
B&W datum (in te vullen door griffie)  
Sector/afdeling (in te vullen door auteur)  
Registratienummer (in te vullen door auteur)

**Onderwerp:** activeren personeelskosten: noodzaak of keuze?

## **1 Inhoud van het voorstel**

Naar aanleiding van de afspraken in het coalitieakkoord om op termijn te stoppen met het activeren van personeelskosten heeft een ambtelijke werkgroep voorstellen ontwikkeld. In deze rapportage worden aan het college en de raad voorstellen gedaan hoe zij meer grip kunnen krijgen op het aantal projecten dat opgestart wordt en de ambtelijke capaciteit die hiermee gemoeid is.

## **2 Aanleiding + fase van besluitvorming**

De opgestelde notitie is kaderstellend en geeft de raad de mogelijkheid meer grip te krijgen op de ambtelijke personeelskosten die met een project gemoeid zijn. Op basis van uw besluitvorming zullen de exacte gevolgen voor de begroting bij de Kadernota 2009 en het investeringsplan 2008-2014 in beeld gebracht worden en vindt dus nadere uitwerking plaats.

## **3 Samenvatting is leeswijzer t.b.v. commissie en/of raad**

Met deze notitie wordt beoogd invulling te geven aan de afspraak uit het coalitieakkoord om de personeelskosten die geactiveerd worden te verminderen.

De werkgroep stelt voor (voorstel A) van alle gemeentelijke projecten de initiatief en definitiefase niet meer te activeren maar direct ten laste van de exploitatiebegroting te brengen. Dit betekent dat de kosten voor initiatief en definitiefase binnen een project apart zichtbaar gemaakt moeten worden en een andere financiering gaan kennen (niet meer geactiveerd worden). In eerste instantie betekent dit extra kosten, aan de andere kant zullen er minder kapitaallasten ingebouwd hoeven te worden t.o.v. de meerjarenraming en wordt de begroting hierdoor op termijn gezonder. Het betekent ook dat als een definitiefase van een project over moet, het college van B&W en de raad opnieuw middelen voor beschikbaar zullen moeten stellen. Een project wordt niet meer “belast” met extra kosten die hiermee gemoeid zijn. De ambtelijke capaciteit die betrokken is bij de opstartfase (initiatief en definitiefase) van een project is in de exploitatiebegroting opgenomen en daardoor zichtbaar.

Om verder meer zicht te krijgen op VAT (voorbereiding, administratie en toezicht) kosten van een project adviseert de werkgroep bij de start van projecten altijd een afzonderlijke raming van de VAT-kosten op te nemen en bij afronding van een project altijd een nacalculatie te maken en hierover verantwoording af te leggen aan college en Raad. In de nieuwe grondexploitiewet is een rekenmodel opgenomen dat berekent welke VAT-kosten ten laste van een exploitatieplan gebracht mogen worden – deze onafhankelijk gestelde regels kunnen dienen als houvast ter beoordeling van de VAT-kosten.



De werkgroep geeft verder aan (voorstel B) dat het activeren van kosten zeker na de definitiefase bedrijfseconomisch juist is, zeker bij investeringen met een economisch nut (woningbouw, parkeergarage). Voor aanvullende maatregelen om te stoppen met het activeren (van personeelskosten) ziet de werkgroep alleen mogelijkheden voor investeringen met een maatschappelijk nut. Op dit moment zitten er in het investeringsplan stelposten die betrekking hebben op investeringen met maatschappelijk nut (bv. vernieuwing bestrating, vernieuwing bruggen, vervanging openbare verlichting). De wetgeving (BBV, besluit begroting en verantwoording) adviseert investeringen met maatschappelijk nut zo min mogelijk te activeren (niet alleen de personeelskosten). In tranches zouden deze investeringen overgebracht kunnen worden naar financiering binnen de exploitatiebegroting, de werkgroep adviseert op termijn te stoppen met het activeren van de totale kosten van deze investeringen.

Het college heeft besloten te stoppen met het activeren van de initiatieffase en voor zover het budget dit toelaat de definitiefase.

#### **4 Financiële paragraaf**

Na uw besluitvorming over de wenselijkheid om over te gaan tot uitvoering zullen de exacte financiële gevolgen in beeld gebracht worden. Omdat er minder kosten geactiveerd worden betekent dit op de korte termijn een belasting van het meerjarenbeeld. Aan de andere kant zullen de kapitaallasten zoals die nu in het meerjarenbeeld zitten afnemen. In de kadernota 2008 is een stelpost van 400.000 opgenomen om de gevolgen op te vangen.

De exacte uitwerking zal plaatsvinden bij de Kadernota 2009 / investeringsplan 2008-2014.

Wij stellen de raad voor:

1. Ingaande 2009 te stoppen met het activeren van de kosten van de initiatiefase en voor zover het budget het toelaat, de definitiefase van projecten. Voor de gevolgen hiervan is bij de kadernota 2008 een stelpost opgenomen van € 400.000 (structureel).
2. Bij de samenstelling van het investeringsplan 2008-2014 de kosten voor de initiatief en definitiefase uit het investeringsplan gehaald worden en overgeheveld naar de begroting. Alsdan zullen ook de afwijkingen t.o.v. de geraamde 400.000 in beeld gebracht worden alsmede de vrijval van kapitaallasten die hiermee gemoed is.
3. De kosten voor de initiatief en definitiefase van projecten in de grondexploitatie komen direct ten laste van de reserve grondexploitatie.
4. Bij de start van een project en afronding van een project wordt altijd inzicht gegeven in de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde VAT (voorbereiding, administratie en toezicht)-kosten. Bij de afronding wordt verantwoording afgelegd over de afwijkingen.

De secretaris

De burgemeester

## **Raadsbesluit**

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

### **Besluit:**

1. Ingaande 2009 te stoppen met het activeren van de kosten van de initiatieffase en voor zover het budget dit toelaat, de definitiefase van projecten. Voor de gevolgen hiervan is bij de kadernota 2008 een stelpost opgenomen van € 400.000 (structureel).
2. Bij de samenstelling van het investeringsplan 2008-2014 de kosten voor de initiatief en definitiefase uit het investeringsplan gehaald worden en overgeheveld naar de begroting. Alsdan zullen ook de afwijkingen t.o.v. de geraamde 400.000 in beeld gebracht worden alsmede de vrijval van kapitaallasten die hiermee gemoed is.
3. De kosten voor de initiatief en definitiefase van projecten in de grondexploitatie komen direct ten laste van de reserve grondexploitatie.
4. Bij de start van een project en afronding van een project wordt altijd inzicht gegeven in de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde VAT (voorbereiding, administratie en toezicht)-kosten. Bij de afronding wordt verantwoording afgelegd over de afwijkingen.

Gedaan in de vergadering van ..... (in te vullen door de griffie)

De griffier

De voorzitter