

Stedelijk waterbeheer van gemeente naar waterschap: een ABC-tje...

De consequenties voor formatie en begroting bij een taakoverdracht

Van oudsher hebben waterschappen het waterbeheer hoofdzakelijk afgestemd op het landelijk gebied. Het watersysteem houdt echter niet op bij de grenzen van het landelijk gebied. Dit is de reden dat het waterbeheer en -onderhoud van zowel stedelijk als landelijk gebied steeds meer in één hand komt te liggen. De nieuwe Waterwet gaat ook van dit principe uit. Gemeenten dragen het beheer en onderhoud van stedelijk water over aan het waterschap. Deze overdracht kan via de weg der geleidelijkheid: jaarlijks vindt er vanuit een of meerdere gemeenten overdracht plaats. Bij waterschap Zuiderzeeland vindt de overdracht vanuit alle inliggende gemeenten op hetzelfde tijdstip plaats (1 januari 2011). Hierdoor neemt het areaal van het waterschap met een kwart toe. Dat een dergelijk forse uitbreiding impact heeft op de organisatie van het waterschap is zonneklaar. Maar hoe bepaal je nou de omvang van de impact op de begroting, formatie en interne organisatie?

Drs. Hans Verdellen Directeur onderzoeks- en adviesbureau Public Profit en docent Management Control aan de Nyenrode Business Universiteit
Drs. Jan Koornstra Senior adviseur bij ConQuaestor Consulting



Het waterschap **Zuiderzeeland** en de gemeenten hebben op 29 juni 2009 de eerste afspraken over de overdracht van beheer en onderhoud gemaakt in de Regionale bestuursovereenkomst stedelijk water Flevoland. Deze bestuursovereenkomst is dit jaar per gemeente uitgewerkt in een maatwerkovereenkomst. Gemeente en waterschap maken samen een beheer- en onderhoudsplan als onderdeel van de maatwerkovereenkomst. Daarnaast worden in de maatwerkovereenkomst afspraken over communicatie, wegwerken van achterstallig onderhoud, financiering, communicatie, organisatie en werkwijze opgenomen.

Een belangrijke vraag voor de bedrijfsvoering van het waterschap is hoe de impact van zo'n operatie op de begroting en formatie bepaald kan worden. Om deze vraag te beantwoorden heeft waterschap Zuiderzeeland een stappenplan gevolgd voor het in kaart brengen van de gevolgen van de overname van stedelijk water voor formatie en begroting. De methode vertoont overeenkomsten met Activity Based Costing (ABC), waarbij kosten aan producten en diensten worden toegerekend¹. In dit artikel worden de vijf gevolgde stappen nader uitgewerkt

| | |
|--------|---|
| STAP 1 | In kaart brengen relevante processen |
| STAP 2 | Bepalen processtappen en productiemiddel |
| STAP 3 | Bepalen van de kostenveroorzakers |
| STAP 4 | Inventariseren uren en kosten |
| STAP 5 | Bepalen consequenties voor formatie en begroting |

STAP 1

In kaart brengen relevante processen

De eerste stap is het in kaart brengen van de processen die gemeoid zijn met het beheer en onderhoud van het stedelijk water. Voor deze inventarisatie, die plaatsvindt met de inhoudelijk deskundige managers en medewerkers, zijn de ervaringen uit het landelijk gebied benut. De inventarisatie heeft betrekking op de primaire processen van het stedelijk waterbeheer. De besturende processen (beleid- en planvorming) en de ondersteunde processen (facilitaire zaken, financiën, personeelszaken) blijven in eerste instantie buiten beschouwing. De gevolgen hiervan komen bij de vijfde stap aan de orde.

Een eerste inventarisatie leidde tot elf relevante primaire processen. Deze processen verschillen nogal van elkaar als het gaat om de impact op de begroting en formatie. Processen met (zeer) beperkte gevolgen voor de begroting of formatie, zoals het voorzitten van de visbeheercommissie of het inventariseren van de flora en fauna, worden in de tweede ronde geëlimineerd of ondergebracht bij andere processen. Processen met grote gevolgen voor de begroting en de formatie, zoals civiele kunstwerken (pompen, stuwen en gemalen), worden in de tweede ronde gesplitst. Zo ontstaat het proces Beheer en onderhoud civiele kunstwerken (met gevolgen voor de exploitatie) en het proces Vervanging civiele kunstwerken (met gevolgen voor de investeringsplanning).

Uit de inventarisatie ontstaat uiteindelijk het volgende overzicht van primaire processen:

- Beheren en onderhouden civiele kunstwerken;
- Vervangen civiele kunstwerken;
- Onderhouden oevers;
- Beheren van het waterpeil;
- Maaien natte en droge profiel;
- Baggeren van de watergangen;
- Monitoren van de watersysteemkenmerken;
- Toezicht, vergunningverlening en handhaving stedelijk gebied.

STAP 2

Bepalen processtappen en productiemiddel

De processen uit stap een worden in de tweede stap opgeknipt in processtappen of activiteiten. Per proces worden voorberei-

Figuur 1

| Procesnaam: Maaien | |
|---|--|
| Processtap/activiteit | Type middel benodigd (euro's, uren), middeldoel (waarvoor of voor wie) |
| A Voorbereiding | |
| A1 Inventarisatie Flora- en faunawet | uren ecooloog uren teamleider euro's uitbesteding werkzaamheden |
| A2 Omschrijving activiteiten | uren opzichter |
| A3 Hoeveelhedenbepaling | uren opzichter |
| A4 Bestek schrijven en kostenraming opstellen | uren opzichter uren werkvoorbereider |
| B Uitvoeren | |
| B1 Aanbesteden en gunning | uren juridische zaken uren werkvoorbereider |
| B2 Bouwvergadering en toezicht | uren opzichter uren regiohoofd uren teamleider |
| B3 Klachtenafhandeling | uren opzichter |
| B4 Uitvoeren bestek | uren opzichter euro's uitvoering onderhoudsplannen |
| C Nazorg/controle | |
| C1 Besteksevaluatie | uren opzichter uren teamleider |

Figuur 2

| Procesnaam: Beheer en onderhoud civiele kunstwerken | | | | | |
|---|--|--|------------------|-------------------|---------------|
| Processtap/activiteit | Type middel benodigd (euro's, uren), middeldoel (waarvoor of voor wie) | Nadere omschrijving | uren per eenheid | eenheden per jaar | uren per jaar |
| A Voorbereiding | | | | | |
| A1 Onderhoudsinspectie | uren opzichter | overname 145 kunstwerken die 1 x 10 jaar onderhoud vragen (15 per jaar). Dit wordt in twee bestekken uitgevoerd. | 2 | 15 | 30 |
| | uren expert IB euro's inhuur | per object | 2 | 15 | 30 |
| A2 Vergunning aanvragen (o.a. WVO) en inventarisatie Flora- en faunawet | uren teamleider | per gemeente | 20 | 6 | 120 |
| A3 Onderhoudsbestek opstellen | uren opzichter | per bestek (2 bestekken totaal) | 120 | 2 | 240 |
| | uren werkvoorbereider | | 40 | 2 | 80 |
| | uren technicus | | 40 | 2 | 80 |
| | uren regiohoofd | | 8 | 2 | 16 |
| | uren teamleider | | 8 | 2 | 16 |
| | uren teamleider ZG | | 8 | 2 | 16 |
| A4 Werkzaamheden eigen beheer; werkplanning opstellen | uren teamleider ZG | | 8 | 2 | 16 |
| B Uitvoeren | | | | | |
| B1 Aanbesteden en gunning | uren werkvoorbereider | per bestek | 20 | 2 | 40 |
| | uren teamleider | Betreft kleine bestekken voor klein onderhoud, naast de 2 bestekken | 20 | 2 | 40 |
| | uren opzichter | | 20 | 2 | 40 |
| B2 Toezicht op uitbesteed onderhoud | uren technicus | per bestek | 20 | 2 | 40 |
| | uren opzichter | | 20 | 2 | 40 |
| | uren teamleider | | 20 | 2 | 40 |
| | uren regiohoofd | | 15 | 2 | 30 |
| B3 Uitvoering bestek | euro's aanneemsom onderhoud | duiker | | | |
| B4 Uitvoering onderhoud eigen beheer (mechanisch en elektrotechnisch) | uren technicus | peilregulerend kunstwerk objecten "zonder draadje" | 6 | 87 | 522 |
| | uren technicus | objecten "met draadje" | 16 | 58 | 928 |
| | euro's inhuur | | | | |
| B5 Uitvoering beheer inspectie/activiteiten | uren opzichter | | | | |
| C Nazorg/controle | | | | | |
| C1 Rapportage beheer en onderhoud inbrengen in inspectie- en onderhoudsplan | uren technicus | per bestek | 8 | 2 | 16 |
| | uren opzichter | | 8 | 2 | 16 |
| | uren teamleider | | 4 | 2 | 8 |

2.404

Waterketen

dende, uitvoerende en controlerende (of nazorg-) activiteiten onderscheiden. Waterschap Zuiderzeeland deed dit in workshops en door interviews met de inhoudelijk deskundige managers en medewerkers. De activiteiten van het proces Maaien zijn bijvoorbeeld als in figuur 1.

Tot stap twee behoort tevens het bepalen van de relevante productiemiddelen van de activiteiten. Wordt de activiteit door de organisatie zelf uitgevoerd (productiemiddel arbeid) of wordt deze uitbesteed (productiemiddel kapitaal)? In het eerste geval gaat het om uren van medewerkers (uiteindelijk te vertalen in benodigde capaciteit of formatie). In het tweede geval gaat het om externe kosten (uiteindelijk te vertalen in benodigde budgetten voor de begroting). Bij activiteiten die deels worden uitbesteed gaat het om zowel uren als euro's.

STAP 3

Bepalen van de kostenveroorzakers

Kostenveroorzakers zijn eenheden met behulp waarvan de uren van medewerkers of externe kosten worden toegerekend aan activiteiten. Om deze te kunnen bepalen is goed inzicht nodig in processen en activiteiten en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Dit inzicht heeft het waterschap in gezamenlijkheid met de inliggende gemeenten opgedaan. Als kostenveroorzakers van de processen uit stap een zijn door waterschap Zuiderzeeland benoemd: het aantal kunstwerken, het aantal gemeenten, het aantal peilbesluiten en het aantal kilometers watergangen.

STAP 4

Inventariseren uren en kosten

Als de kostenveroorzakers zijn benoemd kan in stap vier worden overgegaan tot het ramen van de uren en kosten per activiteit per kostenveroorzaker. Dit wordt in eerste

instantie gedaan voor één eenheid per activiteit. Hierdoor ontstaat het zicht op de prijs voor het voortbrengen van die ene activiteit. Vervolgens wordt het aantal eenheden per jaar voor die activiteit bepaald en ontstaat langs een 'natuurlijke' PXQ-benadering een totaalinzicht. Voor deze ramingen wordt gebruikgemaakt van de urenraming uit de afdelingsplannen en de expertise van de inhoudelijk deskundige medewerkers. Voor het bepalen van de benodigde externe kosten zijn ervaringsgegevens en kengetallen van het waterbeheer in landelijk en stedelijk gebied gehanteerd.

Dit leidt als voorbeeld voor het proces Beheer en onderhoud civiele kunstwerken tot het volgende, gefingeerde, inzicht (zie figuur 2).

Bij het ramen is onderscheid gemaakt tussen de structurele werklust en de piekbelasting. Een incidentele piekbelasting is aan de orde ten tijde van de feitelijke overdracht van stedelijk water (en in de aanloop daar naar toe). Een ander uitgangspunt is dat in deze fase alleen nog wordt uitgegaan van direct productieve uren. Tot slot is als uitgangspunt gehanteerd dat het takenpakket wordt overgenomen in zijn huidige toestand, met uitvoering in de huidige werkwijzen binnen het huidige beleid. Wensen voor toekomstige aanpassingen zijn nog niet meegenomen. Zo leidt overkomst van het takenpakket bijvoorbeeld niet tot intensivering van handhaving of aanpassing van de technische infrastructuur.

STAP 5

Bepalen consequenties voor formatie en begroting

Als de uren en kosten per kostenveroorzaker per activiteit zijn geraamd, kan een totaaloverzicht van alle activiteiten en processen worden opgesteld. Er is dan

inzicht in de directe uren en kosten van de primaire processen. Voor het bepalen van de gevolgen voor de formatie en de begroting zijn er nog enkele aandachtspunten. Zo is er in stap vier een raming van alleen de directe uren opgesteld. Voor het bepalen van de benodigde capaciteit of formatie is een opslag nodig voor indirect productieve en improductieve uren (zoals uren voor overleg, opleiding en verlof). Tevens is een opslag nodig voor de benodigde uren voor besturende en ondersteunende processen. Voor deze opslag kan worden teruggevallen op de aanwezige verhoudingsgetallen in de organisatie.

Voor een voorbeeld van de bepaling van extra capaciteit (fte) door overname stedelijk water: zie figuur 3.

Conclusie

Het volgen van een stappenplan met toepassing van de principes van Activity Based Costing - waarbij processen worden geïnventariseerd en vervolgens opgeknipt in processtappen of activiteiten waarvoor uren en euro's worden geraamd - is een geschikte methode voor het in kaart brengen van de gevolgen voor de formatie en begroting van een nieuwe taak. De methode is niet alleen toepasbaar bij beheer en onderhoud van stedelijk water maar bijvoorbeeld ook voor de gevolgen van de nieuwe Waterwet of samenwerking in de afvalwaterketen. Zo is taakoverdracht benaderd als een ABC-tje.

Noot

- 1 Zie R. Kaplan en W. Bruns in Accounting and Management: A Field Study Perspective 1987

Figuur 3

| Benodigde uren | maaien | peilbeheer | kunstwerken | totaal | normuren per fte | fte |
|-----------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|------------------|------------|
| regiohoofd | 50 | | 50 | 100 | 1.030 | 0,1 |
| teamleider | 150 | 300 | 200 | 650 | 1.030 | 0,7 |
| opzichter | 600 | 2.000 | 400 | 3.000 | 1.460 | 2,1 |
| werkvoorbereider | 300 | | 100 | 400 | 1.430 | 0,3 |
| ecoloog | 200 | | | 200 | 1.400 | 0,2 |
| benodigde capaciteit | 1.300 | 2.300 | 750 | 4.350 | | 3,4 |