

Memo

3.3.1 Kosten per procesportefeuille kostenbeheersing

Aan PP Bedrijfsvoering
Van Tafel 3, verbetering kostenbeheersing
Datum 26 februari 2004
Kenmerk
Kopieën aan

1. Algemeen

De Belastingdienst is bezig met een meerjarige bezuinigingsoperatie. Tot nu toe wordt een groot deel van deze bezuiniging gerealiseerd door extra uitgaven te beperken, door kritisch te kijken naar lopende (dus reeds gebudgetteerde) uitgaven), en door bezuinigingstaakstellingen neer te leggen bij grote budgetposten. Over 2003 is daarmee de bezuinigingsdoelstelling ruimschoots gehaald. Om de bezuinigingsdoelstellingen voor komende jaren te realiseren lijkt het waarschijnlijk dat er méér nodig zal zijn. Het schrappen van investeringen, c.q. het bezuinigen op posten omdat "daar veel te halen is", wordt op den duur een te grof middel en kan dan, als er geen efficiency winst geboekt kan worden, schade voor de uitvoering van het primaire proces betekenen.

Op de korte termijn (tot 2005 of 2006) hebben wij nauwelijks alternatieven. Op de langere termijn lijkt het ons gewenst om in staat te zijn om afweging te maken tussen

- het al dan niet doen van uitgaven voor vernieuwing, en
- bezuinigen op bestaande uitgaven,

op basis van inzicht van het nut dat deze uitgaven hebben voor het primaire proces.

Uitgaven voor secundaire processen kunnen ook vanuit dit gezichtspunt worden beoordeeld (b.v. wat heeft het primaire proces voor nut van uitgaven voor b.v. BI systemen?) Het resultaat kan zijn dat wij daarmee meer vrijheid hebben om de ruimte krijgen om toch belangrijke nieuwe investeringen te doen doordat wij deze kunnen "financieren" uit besparingen door het laten vervallen van minder belangrijke bestaande uitgaven (b.v. een BI systeem dat nauwelijks wordt gebruikt).

Dit om voortgaande bezuinigingen op een goede manier te kunnen opvangen, maar ook zonder deze noodzaak zouden wij moeten streven naar zo groot mogelijke efficiency (RGS/BLS).

2. Aanpak

Het tafeltje heeft de volgende beelden bij een aanpak. Op basis van deze beelden zou in de komende periode een methodiek kunnen worden ontwikkeld op basis van de gedachte "eerst bedrijfsvoering, als dat voordeel oplevert kunnen andere portefeuilles ook aan de slag". Omdat bedrijfsvoering echter een ondersteunend proces is, lijkt het handig om methodieken ook te beoordelen op bruikbaarheid voor andere processen.

Vanuit welk perspectief bekijken we kosten? Het tafeltje stelt voor om een methodiek te ontwikkelen waarmee inzicht verkregen wordt in kosten in relatie tot hun nut voor (sturing van) het primaire proces. Deze methodiek zou vooral pragmatisch moeten zijn (dus niet veel investeren in abstract denkwerk dat lang duurt, maar zo snel mogelijk concreet aan de slag, evalueren en meteen weer toepassen, korte leercirkels enz., enz).

Het totale budget moet in de beschouwingen worden betrokken. Het probleem daarbij is echter dat het geheel zeer omvangrijk en divers is, en daarmee vrij onbeheersbaar.

Om de problematiek behapbaar te maken denken wij dat het wenselijk is de kosten op een of andere manier op te knippen. Als kosten worden beoordeeld vanuit het oogpunt van nut voor

het primaire proces (en afgeleid, de ondersteunende processen), beseffen we dat het beleid voor deze processen bij de procesportefeuilles ligt. Deze lijken dan ook het meest aangewezen platform zijn om een beleidsmatige uitspraak te doen over het nut van kosten voor (hun) processen.

Wij stellen dan ook een insteek op basis van portefeuilles voor. De bijlagen (excel sheet met toelichting) geven een beeld van de kosten die aan portefeuilles toegerekend kunnen worden. Over deze toerekening is veel discussie mogelijk. Wij hebben er voor gekozen eerst grof te beginnen, later kunnen wij op basis van concrete zaken altijd nog aanpassen. De tabellen zijn dus vooral indicatief ten behoeve van eerste indrukken.

Het kosten van ICT zijn daarbij over de portefeuilles verspreid (Dit sluit aan bij een voorstel van de portefeuille ICT om systemen aan portefeuilles toe te wijzen).

N.B. De portefeuilles lopen niet gelijk aan de budgethouders. Deze laatste zijn en blijven verantwoordelijk voor het budget. Het is de bedoeling dat de analyse door de portefeuilles de planning van het budget ondersteunt. Denk hierbij b.v. aan een meerjarig BMI, met inbreng van de portefeuilles.

Binnen de portefeuilles kan bij voorbeeld worden begonnen met systemen. Andere kosten: personeel en materieel zijn redelijk vast, voor huisvesting loopt al een aanpak. In elk geval dient een concreet doel te worden gesteld, bij voorbeeld: als de portefeuille 10% kosten moet schrappen, welke zijn dat dan?

Het tafeltje Kostenbeheersing heeft als proef gekeken naar (een aantal van) de systemen die bestaan op het gebied van bedrijfsvoering. Daarbij bleek meteen dat het lastig is een beeld te krijgen van hetgeen de systemen doen en opleveren. Het is nodig om vrij diep in de materie te kunnen duiken (maar dat kan door gebruik te maken van deskundigen). Het bleek wel dat er quick-wins te boeken kunnen zijn: er bleken twee systemen te bestaan op het terrein van comptabiliteit, met ogenschijnlijk dezelfde functies. Op dergelijke potentiële quick-wins na, is het wel duidelijk dat voor verdergaande conclusies meer analyse nodig is.

Voor methodieken: denk aan analyses van kostenstijgingen op verschillende items, ten opzichte van productiviteitsstijgingen op die items. Wat voor kosten hebben buitenlandse diensten, cq andere diensten in NL op vergelijkbare items (maar in hoeverre zijn die echt vergelijkbaar?). Hoe stel je "nut voor primair proces" vast? Hierbij passen we op dat we geen appels met peren vergelijken. Daarnaast: het gaat om beelden, niet om "wetenschap", dus "van grof naar fijn" en "doe meer met ongeveer zijn" de motto's die hier bij passen.

Bij kostenbeoordeling wordt veelal gekeken naar het bestaande. Het is echter effectiever uit te gaan van het wenselijke. Zonder het al te ingewikkeld te willen maken zou bij b.v. koersplannen de afweging moeten worden gemaakt wat het effect van het koersplan op de kosten is (financiële paragraaf).

3. Voorstellen

Voorstel 1:

Het tafeltje kostenbeheersing ontwikkelt een methodiek om

- kosten aan een portefeuille toe te rekenen
 - kosten te wegen op basis van hun bijdrage aan het primaire proces
- Zij doet dit aan de hand van de kosten van de portefeuille bedrijfsvoering.

Voorstel 2:

Deze memo wordt aan de andere procesportefeuilles toegestuurd.

We verzoeken een andere portefeuille ook een aanvang met deze aanpak te maken (eerst opzet op basis van beelden tafeltje Kostenbeheersing, b.v. Wij starten nu, andere portefeuille op 1 juli?). Wij stellen voor dat een vertegenwoordiger van de andere portefeuille meekijkt bij de studie die het tafeltje kostenbeheersing begint. De portefeuille toezicht heeft al aangegeven belangstelling te hebben voor deze aanpak.

Voorstel 3:

Het tafeltje stelt voor een methode te ontwerpen waarmee de procesportefeuilles kosten die door hun beleidskeuzes worden veroorzaakt inzichtelijk te maken.

De portefeuille bedrijfsvoering start daarvoor met het opnemen van een financiële paragraaf in haar koersplan.

Onderwerp: benadering kosten per procesportefeuille
 Van: (Dg-Bel/team BV), (SOB)

Vooraf:

De nota benadering kosten per procesportefeuille en de cijferbijlage zijn een opzet van toerekenen van kosten van de Belastingdienst naar de procesportefeuilles in het algemeen en naar de procesportefeuille Bedrijfsvoering specifiek. Dit zonder dit als de wijze van werken te poneren.

1. Inleiding

In het beheersverslag zijn de kosten van de Belastingdienst toegerekend aan de 5 hoofdprocessen (productgroepen). Op verzoek van het tafeltje kostenbeheersing is nagegaan of het mogelijk is de kosten toe te verdelen over de 12 procesportefeuilles. Achterliggende gedachte daarbij is, dat zoi'n verdeling wellicht aangrijpingspunten biedt om opdrachten voor bezuinigingsvoorstellen meer gericht en gecoördineerd te verdelen over de portefeuilles. Bijgevoegd is een eerste proeve.

Positief is dat het mogelijk is een globaal beeld te krijgen van de kosten die gemoeid zijn met de processen waar procesportefeuilles beleidsmatig verantwoordelijk voor zijn. Zoals uit de bijgevoegde tabel blijkt zijn er grote verschillen tussen de portefeuilles onderling. Gekozen is voor een presentatie in de vorm van een matrix, om de samenhang tussen de processen (en portefeuilles) zichtbaar te maken.

De cijfers zijn gebaseerd op het in ontwikkeling zijnde kostenmodel en op de onderbouwingen in de prestatiecontracten 2003. Toerekening heeft plaatsgevonden op basis van globale verdeelsleutels. Dat betekent dat de uitkomsten geen absoluut beeld geven, maar wel een redelijke benadering van de omvang van de kosten. Verdergaande ontwikkeling van het model en de ontwikkeling van nader kosteninzicht door de procesportefeuilles kan helpen om deze verdeling in volgende jaren te valideren en te verfijnen.

2. Toelichting bij de verdeling

Voor de verdeling van de begroting naar processen is gebruik gemaakt van de begroting 2003. In eerste instantie zijn de totale kosten voor personeel en materieel opgedeeld naar processen (overzicht kosten processen). Een belangrijk (voorcalculatorisch) instrument voor de bepaling van de verdeelsleutel zijn de gegevens uit de prestatiecontracten. De prestatiecontracten geven een indicatie van *capaciteit* naar productgroepen. Het primaire proces is hiermee afgedekt. Centraal beheerde budgetten, budgetten van facilitaire diensten, etc. zijn zo goed mogelijk toegedeeld aan de processen. Soms is daarbij overlegd met een dienst. Voor zover budgetten zich niet laten toewijzen aan specifieke processen is een algemene verdeelsleutel gebruikt voor de verdeling naar productgroepen. Gezien de korte doorlooptijd en het subjectieve karakter van kostentoedeling is afgezien van een gedetailleerde verfijning.

Als tweede stap zijn de kosten per proces verdeeld over de 12 procesportefeuilles (kosten PP).

In het overzicht staan op de verticale as de kosten *per proces*. De bedragen sluiten aan op het eerste overzicht. Deze kosten zijn vervolgens per regel toegedeeld aan de procesportefeuilles (kolommen). Het totaalbedrag onderaan de kolommen geeft het totaal van de kosten van de betreffende procesportefeuille.

De kosten van het proces ICT zijn toegerekend aan de procesportefeuilles. Ten behoeve van de uniforme indeling is daarom (in het tweede overzicht) ook nog een aparte kolom voor de procesportefeuille ICT opgenomen.

Hieronder volgt per overzicht een nadere specificatie van de samenstelling en berekeningen

3. Toelichting op de berekening van de kosten per proces

De kostentoerekening heeft in twee stappen plaatsgevonden. In de eerste stap zijn de totale kosten van de belastingdienst toegerekend aan de processen. In de tweede stap zijn deze kosten per proces vervolgens toegerekend aan de portefeuilles. Hieronder wordt op de eerste stap ingegaan.

Uitgangspunt is het totale (verwachte) budget van de Belastingdienst voor 2003. Dat bedroeg op het moment van de berekeningen € 2.379,4 mln.. Links bovenin is de onderverdeling zichtbaar gemaakt naar blauwe en groene eenheden en naar de FIOD-ECD. De budgetten zijn inclusief de doorbelastingen van de facilitaire directies, voor zover die toegewezen waren. Het deel van de budgetten dat nog niet was uitgedeeld, is opgenomen als reservering onder de centrale budgetten. Deze kosten zijn vanuit daar toegerekend aan de processen/portefeuilles. Een deel van de budgetten van de facilitaire directies bestaat uit een programmabudget. Ook deze vallen onder de centrale budgetten.

Hieronder volgt een specificatie van de centraal gefinancierde onderdelen.

Programmabudgetten:

	P	M	Totaal
b/cpp	32.669	11.409	44.078
b/ca	60.924	37.578	98.502
fraudenota		13.000	13.000
projecten	23.073	2.118	25.191
b/cict		9	9
b/cfd		30.015	30.015
b/ckc		52.715	52.715
reservering kennisgroepen		5.327	5.327
Totaal projecten			268.837

Bedrijfsvoering

IAB	7.908	2.143	10.051
DG-bel	3.062	10.165	13.227
ARGI		20.745	20.745
bespar. investeringen		20.556	20.556
rentecompensatie		19.000	19.000
dekking omstelkosten		4.000	4.000
dekking overloop 2002		15.000	15.000
reserve te verdelen		1.957	1.957
Totaal Bedrijfsvoering			104.536

P&O

kinderopvang		101	101
matras arbo		112	112
reïntegratie + preventie		830	830
reserveringwachtgeld	4.240		4.240
Totaal P&O			5.283

ICT

reservering abonnementen		274.747	274.747
reservering BMI		76.181	76.181
reservering bd bescheiden		52.200	52.200
reservering telefonie		21.492	21.492
Totaal ICT			424.620

NB: ten tijde van de berekening waren deze budgetten nog niet verdeeld. Daarom zijn deze kosten nu in totalen via centraal toegerekend.

De categorie restposten bedrijfsvoering bestaat uit:

bespar. investeringen	20.556
-----------------------	--------

rentecompensatie	19.000
dekk omstelkosten	4.000
dekk overloop 2002	15.000
reserve te verdelen	1.957
<i>Totaal</i>	<i>60.513</i>

Ten slotte bleken nog enige boekingen nodig om de tellingen aan te laten sluiten op de budgetstanden. Deze zijn verwerkt in rest en sluitposten.

4. Toelichting op de berekening van de kosten per procesportefeuille

De kosten die in de eerste spreadsheet (werkblad kosten proc) zijn berekend, worden o.b.v. verdeelsleutels toegerekend aan de procesportefeuilles. Vanuit de bronnen / budgethouders, vermeld in de linker kolom, worden de kosten toegerekend aan de portefeuilles. De totale kosten voor elke portefeuille zijn *per kolom* af te lezen.

De Belastingdienst deelt haar producten in vijf productgroepen in, onder meer massaal toezicht, intensief toezicht, dienstverlening en opsporing. Daarnaast onderscheidt zij 12 procesportefeuilles. Vier productgroepen zijn tevens een portefeuille. Voor kostenverdeling naar de 12 procesportefeuilles zijn in eerste instantie primaire kosten overgeheveld uit de productgroepen naar de portefeuilles. Tevens zijn facilitaire kosten toegerekend aan de facilitaire portefeuilles. Het resterende gedeelte aan kosten van een productgroep zijn de kosten van de procesportefeuille met dezelfde naam.

Uit de centrale budgetten zijn programmabudgetten toegerekend aan portefeuilles. Voor zover toewijzing niet mogelijk was, heeft een verdeling plaatsgevonden op basis van ervaringsgegevens (bijvoorbeeld percentage formatie p&o, pfc). Eventueel is een algemene verdeelsleutel gebruikt op basis van directe tijdbesteding.

In de tweede spreadsheet (werkblad kosten pp) zijn de kosten per procesportefeuille verder verdeeld.

Voorbeeld: Dienstverlening totale kosten 116, waarvan uit de bronnen blauw 106, cpp 3, dgbel 2 en rest 5. Dat wordt via herverdeling cpp 2 naar blauw (108) en 1 naar groen en samenvoeging tot 7 van dgbel en rest.

Naasterschikking zijn met name zijn in de tweede spreadsheet de kosten van huisvesting en ict toegerekend aan de procesportefeuilles. ICT zelf is tevens een procesportefeuille. De totale kosten ict zijn daarom pro-memorie opgenomen in een extra kolom. Tot de kosten van bedrijfsvoering zijn tevens de kosten van concern (centrale) budgetten gerekend. De totale kosten per kolom geven de totale kosten per procesportefeuille na toerekening van huisvesting en ict.

Voorbeeld Dienstverlening aanvulling kolom bovenstaand voorbeeld: toerekening ict 12, toerekening huisvesting 16. Totaal procesportefeuille dienstverlening 136.

5. Kostentoedeling proces Bedrijfsvoering

Bij de toerekening van kosten aan Bedrijfsvoering zijn ook centrale budgetten / restposten tot bedrijfsvoering gerekend.

In de spreadsheet Begroting 2003, raming naar processen is een bedrag van 54 opgenomen voor bedrijfsvoering. Voor de primaire dienst (blauw, groen, fioid-ecd) is de norm 2% van 98% van het personeelsbudget voor pfc gehanteerd. Dat leidt tot bedragen voor blauw, groen en fioid-ecd van respectievelijk 16, 5 en 1.

Daaraan worden toegerekend de ondersteuning bedrijfsvoering van B/CA ter grootte van 20, het budget van de IAB van 10 en van het budget van DGBel 2.

In de spreadsheet Begroting 2003, verdeeld naar procesportefeuilles komen tevens de centrale budgetten / restposten naar voren.

Restposten, dat zijn o.m. componenten van het budget van Bd, die voorlopig gereserveerd zijn of centraal gehouden worden. Deze kosten zijn verdeeld op basis van de algemene verdeelsleutel directe uren primair proces. Aan Dienstverlening wordt toegerekend 7. Rechtstoepassing totaal 8, waarvan DGBel 3 en reservering budget kennisgroepen 5. Toezicht 69 op basis van de algemene verdeelsleutel restposten.

Douane voor 1 van DGBel.

Opsporing 18, bestaande uit 13 voor de Fraudenota en 5 uit de algemene verdeelsleutel restposten.

Massaal 8 op basis van de algemene verdeelsleutel restposten.

ICT 23, waarvan uit abonnementen, budget exploitatie 19 en uit bmi 4.

Facilitaire dienstverlening 52, samengesteld uit programmabudgetten 30, argi 21 en DGBel 2.

Organisatie en personeel 17 voor ckc voor werving en selectie etc. 11, diversen 5 en DGBel 1.

Tot slot de 54 uit de eerste spreadsheet.

In totaal komt Bedrijfsvoering daarmee op 257.

6. Kostentoedeling proces Massaal

De totale kosten voor het primaire proces zijn de som van de personele en materiele budgetten van blauw, groen en fioc-ecd. Het budget blauw is 966, groen 321 en fioc-ecd 88 (kaders 13-12-2002).

De primaire verdeling van kosten is gebaseerd op de gecalculeerde directe tijd voor producten op grond van de prestatiecontracten 2003. Voor massaal blauw is dat 5% en voor massaal groen 23%.

Van het budget blauw is 48 en voor groen 74 massaal, samen 122 (niet gecorrigeerd voor doorbelasting).

B/CA heeft deels facilitaire taken en deels uitvoerende taken ten aanzien van het primaire proces. 80% van het budget van B/CA wordt toegerekend aan het massale proces en 20% aan ondersteuning. Van het totale budget ad 99 komt 79 voor rekening van massaal en gaat 20 naar het proces bedrijfsvoering vanuit de ondersteuning. De kosten massaal worden gecorrigeerd voor doorbelasting ict 6, cfd 7 (gegeven begrotingen) en voor p&o 1 en bedrijfsvoering (pfc) 1 (beiden raming op basis van empirische gegevens). Voor massaal vanuit B/CA resteert 64.

Voor B/CPP is de inzet aan medewerkers geraamd voor het massale proces. Circa 45% van de medewerkers kan worden toegerekend aan dit proces. 45% van het budget van B/CPP van 44 wordt toegerekend. Dat komt neer op 20.

Diverse budgetten, DGBel projecten 25 samen 90, zijn centraal gehouden en niet toen te wijzen aan een product. Op basis van een algemene verdeelsleutel naar de gecalculeerde directe tijd per product(groep) wordt 9% van 90 = 8 als kosten toegerekend aan massaal.

De totale kosten voor massaal bedragen conform het bovenstaande 214. (zie ook de spreadsheet Begroting 2003, raming naar processen)

In de tweede spreadsheet Begroting 2003, verdeeld naar procesportefeuilles zijn ook de kosten van de procesportefeuille ICT en huisvesting aan de portefeuilles toegerekend. De opbouw van deze sheet is als volgt:

Horizontaal is bij massaal bovenstaande verdeling terug te vinden in de kolommen:

procesportefeuille toezicht (blauw) 48, douane 74, b/ca en b/cpp samen 84 onder massaal en 8 bij bedrijfsvoering annex concern.

Vervolgens wordt ICT toegerekend voor 299. Dit bedrag bestaat uit de componenten:

abonnementen 274, belastingdienstbescheiden 52, telefonie 2, bmi 57 en een correctie van 2 voor bedrijfsvoering.

Huisvesting is toegerekend op basis van de directe uren in het primaire proces volgens de prestatiecontracten. Dat komt neer op 9% van 200 = 18.