

Second Opinion

Bedrijfsplan RUD NHN

Culemborg, 11 april 2013

SeinstravandeLaar B.V.

INHOUD

1 Vraagstelling en verantwoording	3
2 Resultaten second opinion	5
3 Uitwerking risicoparagraaf	9
4 Slotopmerkingen	13

1 | VRAAGSTELLING EN VERANTWOORDING

Aan SeinstravandeLaar B.V. is gevraagd om een second opinion te schrijven op het Bedrijfsplan RUD Noord-Holland Noord (RUD NHN) en om bij het Bedrijfsplan een risicoparagraaf te schrijven.

De second opinion is gericht op de volgende vragen:

1. Zijn de geformuleerde budgettaire kaders realistisch en haalbaar?
2. Zijn de geformuleerde besparingsdoelstellingen voor de RUD NHN realistisch en haalbaar?
3. Wat is het oordeel over de geïventariseerde omvang van de extra RUD taken. En zijn de totale omvang van het in te brengen takenpakket en daarmee de financiële kaders van de RUD NHN voldoende om de extra RUD-taken te kunnen uitvoeren?
4. Wat is het samenvattende oordeel over de financiële realiteit en haalbaarheid in relatie tot de uit te voeren taken/ kwaliteit en de marges waarin de RUD moet en kan opereren?

De risicoparagraaf is beschreven aan de hand van de volgende onderdelen:

1. Wat zijn de effecten van eventuele taken/ budgetvermindering bij de start van de RUD (effecten op kwaliteit en bestaanszekerheid e.d)?
2. Wat zijn de risico's van de geformuleerde afspraken in het kader van achterstanden?
3. Wat zijn naar het oordeel van het externe bureau de financiële en personele risico's van het voorliggende bedrijfsplan?
4. Zijn de risico's voldoende onderkend in het bedrijfsplan en/of aanbiedingsbrief alsmede beschreven en op welke wijze hiermee wordt omgegaan?
5. Indien de risico's onvoldoende in het bedrijfsplan tot uiting komen, wat zijn naar het oordeel van het externe bureau de maatregelen die genomen dienen te worden?

Bij onze analyse zijn onze ervaringen en cijfers betrokken van de RUD processen/ bedrijfsplannen die door ons zijn begeleid (OD Haaglanden, OD Flevoland & Gooi en Vechtstreek, OD regio Utrecht, OD Rivierenland, OD Regio Arnhem, RUD Zuid-Limburg en RUD Drenthe) alsmede het landelijk traject voor het Ministerie van I&M/ PUmA, waarin in 2012 alle toen beschikbare bedrijfsplannen van alle RUD's van een analyse zijn voorzien.

Wij hebben voor ons onderzoek de volgende documenten ingezien:

- Bedrijfsplan RUD NHN 13-03-2013
- Bijlagen Bedrijfsplan RUD NHN idem
- Ontwerp GR RUD NHN idem
- Toelichting op GR NHN idem
- Bestuurlijke samenvatting idem
- Aanbiedingsbrief Bedrijfsplan en GR NHN
- Informeel advies BOR NHN
- Reactie op informeel advies BOR NHN

Wij hebben ons onderzoek alleen gebaseerd op bovenstaande documenten; er zijn geen nadere documenten gezien noch zijn er gesprekken gevoerd.

Een conceptversie van deze rapportage is voor hoor- en wederhoor voorgelegd aan de heer F. van Nijkerken, kwartiermaker van de RUD NHN. Daardoor zijn nog enkele toelichtende punten toegevoegd.

2 | RESULTATEN SECOND OPINION

De onderzoeksvragen van de second opinion zijn door ons als volgt beoordeeld.

Zijn de geformuleerde budgettaire kaders realistisch en haalbaar?

We denken dat deze vraag moet worden opgesplitst naar de budgettaire kaders in relatie tot de projectkosten, de exploitatie en de ontvlechtingkosten voor de latende organisaties.

Ten aanzien van de projectbegroting hebben wij geen fundamentele opmerkingen. De projectbegroting zit qua componenten goed in elkaar en de omvang van de bedragen zijn door ons vergeleken met die van andere RUD's. Er is in de projectbegroting voldoende budget geraamd om de RUD NHN op te kunnen gaan starten. Kleine opmerking is dat de totale kosten van de Kosten sociaal plan EUR niet juist zijn opgeteld. Het juiste bedrag is EUR 25.000 in plaats van EUR 12.500.

De exploitatiebegroting bevat alle onderdelen die wij zouden verwachten en de berekeningen die zijn gemaakt zijn transparant en voor zover wij kunnen overzien realistisch zowel voor personeel, huisvesting, ICT en alle overige kosten. We hebben een paar opmerkingen.

Ten aanzien van de exploitatiebegroting valt ons vooral de (beperkte) omvang van de personele overhead op:

- Er wordt gerekend met een ambitieus overheadpercentage op de personele overhead (EUR 2,11 miljoen of 30,8 fte). Deze 30,8 fte leidt met de 104 fte primaire proces tot een dienst van 134,8 fte. De 30,8 fte is 22,8% overhead op het totaal van de 134,8 fte. Daarmee zit de RUD NHN aan de onderkant van de benchmark (dat wil zeggen een laag percentage in vergelijking met andere RUD) als het gaat om personele overhead. In de mondelinge toelichting is aangegeven dat het percentage overhead voort komt uit de huidige efficiënte overhead van de drie bestaande milieudiensten.
- Om met dit lage percentage overhead niet een risico te gaan lopen is het van belang dat bij de invulling van de overheadfuncties in de nieuwe RUD geen concessies wordt gedaan aan de kwaliteit van de betrokken medewerkers. Ook kunnen we ons voorstellen dat voor het operationeel krijgen van de dienst extra fte wordt ingeschakeld voor het opzetten van de bedrijfsvoering. Deze incidentele kosten zitten (nog) niet in de opstartbegroting.

Aandachtspunten bij de exploitatiebegroting hebben we alleen nog bij de beperkte omvang van de post onvoorzien (1%), de naar onze waarneming lage inschatting van de kosten voor taakgebonden auto's¹ en dat de servicekosten werkplek slechts EUR 35 zijn (bij andere trajecten zijn die ruimer begroot). Ook missen we in de exploitatie een post voor verzekeringen (gemiddeld EUR 10.000) en een post bankkosten (circa EUR 5.000).

¹ Bij de mondelinge toelichting is aangegeven dat deze kosten conform de huidige kosten zijn en daarom met dit bedrag zo zijn opgenomen.

Als de post onvoorzien zo blijft en het weerstandsvermogen blijft conform het voorstel max 2,5% van de exploitatie, dan ontstaat er wel een situatie dat de RUD NHN weinig financiële armslag krijgt en voor eventueel extra investeringen of tegenvallers naar de individuele partijen terug moet. Overwogen kan worden om het weerstandsvermogen te verruimen naar 5% of 7,5% van de exploitatie. Bij de mondelinge toelichting is aangegeven dat de keuze voor 2,5% weerstandsvermogen een resultante is van het beleid dat de gemeenten in NHN hebben afgesproken in de *richtlijn GR-en NHN*.

Belangrijkste risico binnen de exploitatie vormen de kosten voor ICT (maar dit is een risico dat vergelijkbaar is met die van de andere RUD's). Deze kostenpost zal taakstellend opgelegd moeten worden en daarna intensief moeten worden gemonitord.

Ten aanzien van de frictiekosten is een uitvoerige analyse gemaakt van hoe deze kosten zich mogelijk kunnen voordoen. Op basis van uitgangspunten is onder meer doorgerekend wat de omvang van de personele frictie zou kunnen worden. Wij kunnen de uitgangspunten en de doorrekening volgen en onderschrijven deze ook voor zover deze zijn gemaakt. Wat ons opvalt is dat er ten aanzien van de personele frictie alleen wordt gesproken over leidinggevenden en dat er geen analyse is gemaakt van de mogelijke frictie in het primaire proces (deze kan zich ook voordoen, vooral als er functies bestaan waarvan de taken voor een deel achter blijven in de organisatie, of maar voor een deel over gaan naar de RUD) en ook niet in de personele overhead (PIOFAHJ-functies). Uit de mondelinge toelichting hebben we op mogen maken dat de analyse van de andere frictiekosten wel is gemaakt en dat die als beheersbaar wordt aangeduid vanwege het feit dat de nieuwe RUD voor het belangrijkste deel voortkomt uit de huidige drie milieudiensten.

Het opnemen en doorrekenen van de frictie is overigens niet iets wat te doen gebruikelijk in een bedrijfsplan thuis hoort, vanwege de grote verschillen tussen deelnemende organisaties en omdat frictiekosten nu eenmaal blijven bij de latende organisaties.

Zijn de geformuleerde besparingsdoelstellingen voor de RUD NHN realistisch en haalbaar?

Ten aanzien van de besparingsdoelstellingen zijn we het volgende tegengekomen:

- 5% besparing op het primaire proces, binnen 3 jaar te realiseren;
- 6% besparing op de personele overhead, binnen 4 jaar te realiseren;
- 2,5% besparing op de overige kosten.

Als we kijken naar de ambities, maar ook de mogelijkheden van de RUD's om ook te komen tot besparingen dan zien wij die landelijk variëren tussen de 5 – 10% op het primaire proces. Deels worden deze besparingen gehaald door processen handiger in te richten en aan te sturen, deels zien wij ook inhoudelijke ontwikkelingen in het takenpakket (meer algemene regelgeving) die een beperkte afname van de uitvoeringscapaciteit doet rechtvaardigen. De omvang van de besparing is afhankelijk van de omvang van de dienst (hoe groter hoe meer veronderstelde efficiëncymogelijkheden) en de mate waarin er recent al andere bezuinigings- en of besparingstrajecten zijn geweest.

Gegeven de omvang van de voorliggende dienst lijkt een besparing van 5% alleszins realistisch. In de tekst van het bedrijfsplan is echter ook opgenomen dat de uitvoering van de extra RUD-taken moet plaatsvinden binnen de bestaande capaciteit. Er wordt geschat dat dit om circa 2,5% gaat van de huidige capaciteit. Dat betekent derhalve dat de te realiseren besparing over de huidige taken in totaal 7,5% wordt. Wij bestempelen deze opgave als ambitieus. Het predicaat ambitieus wordt nog versterkt door het feit dat de taken nu al door milieudiensten worden uitgevoerd en het feit dat er in 2010 klaarblijkelijk al een besparing is doorgevoerd. Aan de andere kant: de ontwikkeling van het vakgebied naar veel meer algemene regels en het feit dat er nu 1 dienst komt in plaats van 3, maakt dat naast efficiency voordelen van samenwerking ook autonoom minder uren nodig zijn voor de desbetreffende taken. Blijft staan dat 7,5% als ambitieus moet worden gezien. Uit de toelichting is aangegeven dat om de taakstelling te kunnen realiseren er naar een herprioritering van de uitvoering wordt gekeken en dat er bovendien een evaluatie wordt gepland met de vraag of de uitvoering van de extra taken binnen de huidige formatie daadwerkelijk gerealiseerd kan gaan worden.

In het licht van het bovenstaande is een besparing op de ondersteunende overhead van 6% een direct gevolg en een logische stap.

De besparing van 2,5% op de overige kosten zal dan vooral moeten komen uit besparingen op de materiele overhead of op de uitvoeringskosten. Deze kan taakstellend worden opgelegd.

Wat is het oordeel over de geïnventariseerde omvang van de extra RUD taken. En zijn de totale omvang van het in te brengen takenpakket en daarmee de financiële kaders van de RUD NHN voldoende om de extra RUD-taken te kunnen uitvoeren?

De geïnventariseerde omvang van de extra RUD taken zijn nu becijferd op 2,5% van de primaire formatie, dus ruime 2,5 fte (de definitieve omvang wordt later bepaald). Wij kunnen op basis van de door ons bestudeerde stukken en het ontbreken daarin van een inhoudelijke analyse van de omvang van deze extra taken, dan wel wat er in de bestaande formatie al wordt gedaan aan deze taken, niet bepalen of deze formatie toereikend is, dan wel krap of ruim is. In zijn algemeenheid lijkt het er op dat verhoudingsgewijs deze 2,5 fte toereikend moet kunnen zijn voor genoemde extra RUD-taken.

Als het zo is dat de uitvoering van deze taken 2,5 fte gaat beslaan en dat deze binnen de bestaande capaciteit gevonden moet gaan worden, dan is het punt van aandacht dat dat leidt (zoals in het antwoord in de vorige vraag naar voren kwam) tot een extra besparing op de overige taken van 2,5%. Onze analyse daarop hebben we hierboven gegeven.

Wat is het samenvattende oordeel over de financiële realiteit en haalbaarheid in relatie tot de uit te voeren taken/ kwaliteit en de marges waarin de RUD moet en kan opereren?

Het bedrijfsplan is als het gaat om financiële realiteit en haalbaarheid logisch opgezet en bevat alle kostencomponenten die wij zouden verwachten. Het plan is transparant, heeft

duidelijke uitgangspunten en een valide uitwerking. Ten aanzien van de haalbaarheid voorzien wij twee 2 belangrijke aandachtspunten:

1. Hoe verhoudt zich de 7,5% besparing op het primaire proces (5% directe besparing en 2,5% opvang extra taken) tot het potentieel dat het samenvoegen van deze taken nog heeft (er zijn al 3 milieudiensten en er is al een besparingstraject geweest van 10%). Het is een stevige ambitie die wel haalbaar kan worden gemaakt maar veel vraagt van het management en de medewerkers en van het opzetten van efficiënte werkprocessen
2. De beperkte omvang van de personele overhead (22,8%) waarbij op kwaliteit geselecteerd zal moeten worden en waarbij mogelijkerwijs bij aanvang van de dienst tijdelijk extra capaciteit moet komen om de bedrijfsvoering op te kunnen zetten.

3 | UITWERKING RISICOPARAGRAAF

Ten aanzien van de mogelijke risico's hebben wij het volgende op te merken.

Wat zijn de effecten van eventuele taken/ budgetvermindering bij de start van de RUD (effecten op kwaliteit en bestaanszekerheid e.d)?

Bij de start wordt aangevangen met de huidige taken, fte en budgetten. Na verloop van drie jaren zal de formatie op het primaire proces met 5% moeten zijn gekrompen en zal voor 2,5% aan extra taken binnen de bestaande capaciteit moeten zijn opgevangen.

Het valt te verwachten dat bij de eerste maanden na start er als gevolg van de integratie vanuit verschillende organisaties een lichte terugval plaatsvindt in de productie: de dienst moet in beweging komen. Na verloop van tijd zal –zo mag worden verwacht- deze lichte terugval herstellen en zal een traject starten om in de eerst drie jaren op de bestaande formatie in totaal 7,5% (5% + 2,5%) te besparen. De effecten van die budgetvermindering hoeft niet ten laste te komen van productie en kwaliteit als de dienst in staat is het aanwezige potentieel van samenwerking te benutten en strak te sturen op processen, uren, ontwikkeling en specialismevorming. In dat geval kan er voor minder budget dezelfde kwaliteit en productie worden geleverd.

Na verloop van tijd –als de dienst eenmaal draait- mag verwacht worden dat de dienst intern komt tot verdere specialisme vorming (hetgeen goed is voor de kwaliteit en de efficiëntie van de uitvoering) en professionalisering van de uitvoering en gaat voldoen aan de wettelijk vast te stellen kwaliteitscriteria. In die fase zal de dienst met de dan terug gelopen budgetten meer kwaliteit (moeten) gaan leveren dan de huidige uitvoering door de individuele partijen.

Het bereiken van de eerste mijlpaal (zelfde kwaliteit tegen minder budget) is vooral afhankelijk van het succes van het managementteam om van de dienst snel een goed draaiende organisatie te maken.

De tweede mijlpaal is (meer kwaliteit tegen lagere kosten) is afhankelijk van het samenspel tussen management en medewerkers om de organisatie door te ontwikkelen tot een hoogwaardige dienst.

Mochten partijen gedurende de besluitvormingsprocedure besluiten om minder formatie in te brengen dan nu gepland dan heeft dat mogelijk consequenties. Als er substantieel minder fte wordt ingebracht dan komt een aantal uitgangspunten van het bedrijfsplan onder druk te staan. Dit geldt voornamelijk voor de beoogde besparingsdoelstellingen: hoe kleiner de dienst wordt hoe lastiger die te realiseren zijn. Daarnaast wordt bij een afname van het primaire proces de overhead relatief duurder. Dit heeft te maken met het feit dat de dienst een aantal vaste overheadstaken heeft zoals het opzetten van een begroting en het opzetten van een P&C cyclus, die ook bij een kleinere dienst sowieso moeten gebeuren. Deze “vaste kosten” worden relatief hoger bij afname van het primaire

proces. Daarnaast ontstaat er een risico op boventalligen (en navenante personele en financiële gevolgen) als er bij de start minder taken worden afgenomen dan dat er fte zijn.

Belangrijke vraag is wanneer (bij welke afname) er druk komt op de uitgangspunten van het bedrijfsplan. Het antwoord op die vraag hangt af van een aantal factoren, maar in zijn algemeenheid zouden wij die grens willen leggen bij 10%. Als een mogelijke afname al aan de voorkant van de totstandkoming van de RUD meer dan 10% wordt, zullen naar onze verwachting in ieder geval de uitgangspunten herijkt moeten worden/ moet een aantal financiële en personele consequenties herzien worden.

Een laatste opmerking in dit kader is dat er door de deelnemende partijen een intentie is uitgesproken om samen een objectieve maat te bepalen voor de kwaliteit en kwaliteit van de uitvoering. Deze objectieve maat kan gevolgen hebben voor de inzet van uren en dus fte door individuele partijen. Wij zouden een eventuele heroverweging van inzet door individuele partijen pas aanraden nadat de gevolgen van deze objectieve maat duidelijk zijn.

Als het gaat om bestaanszekerheid spelen er geen issues omdat er voor de dienst een gemeenschappelijke regeling is opgesteld die als basis dient voor de organisatie.

Wat zijn de risico's van de geformuleerde afspraken in het kader van achterstanden?

In het Bedrijfsplan is in paragraaf 4.2 aangegeven dat er van uit wordt gegaan dat er geen sprake is van achterstanden. Ook is aangegeven dat als mocht blijken dat deze er toch zijn dat de betreffende partij dan de extra werkzaamheden die gepaard gaan met het inhalen van deze achterstanden zal moeten betalen.

Vanuit het oogpunt van de RUD leidt dit niet tot een risico. Extra werk zal extra gefinancierd moeten worden en de RUD kan dan bekijken of deze extra werkzaamheden zelf worden uitgevoerd of dat deze aan een externe partij moeten worden uitbesteed.

Vanuit het oogpunt van de deelnemende partij zou het er toe kunnen leiden dat er extra kosten gemaakt moeten worden om deze achterstanden (eenmalig) weg te werken. Maar aangenomen mag worden dat het ontstaan van achterstanden gevolg is van eerder beleid of eerdere keuzes.

Wat zijn naar het oordeel van het externe bureau de financiële en personele risico's van het voorliggende bedrijfsplan?

De opzet en de exploitatie van de RUD gaat niet gepaard met grootschalige kapitaal intensieve investeringen. Het overgrote deel van de begroting bestaat uit kosten voor personeel waar ook uren en arbeid en dus productie tegenover staan. Echte financiële risico's loopt de RUD derhalve niet.

Met het opnemen van de besparingsdoelstellingen anticipeert de RUD bovendien op ontwikkelingen in het takenpakket en vangt zij vermindering van die taken dus al op (om zodoende geen boventalligen te krijgen en dus onnodige kosten).

De belangrijkste financiële risico's zitten naar onze waarneming in twee zaken²: 1) de investeringen die gedaan moeten worden in ICT en 2) het mogelijk krijgen van kosten als gevolg van boventalligen binnen de RUD organisatie (als gevolg van de besparingen die de komende jaren gerealiseerd moeten worden).

De ICT kosten zijn zo goed mogelijk begroot, maar de omvang van deze kosten alsmede het totstandkomingsproces van goede ICT voorzieningen dragen een zeker risico met zich mee. In het geval dat de RUD een 100% bezetting krijgt op haar fte's, en zij zou moeten inkrimpen conform de besparingsdoelstellingen, ontstaan boventalligen en die leiden tot extra kosten ten opzichte van de gereduceerde begroting. Uit de mondelinge toelichting blijkt dat er momenteel meer werk is dan fte, hetgeen betekent dat er nu op dit moment geen sprake is van een 100% bezetting.

Personele risico's zitten vooral in 1) de kwaliteit van de ondersteuning: de kwaliteit van deze medewerkers moet echt toereikend zijn voor het efficiënt en kwalitatief kunnen laten draaien van zo'n uitvoeringsdienst en 2) het succes waarmee vanuit de verschillende organisaties met evenzovele culturen een eenheid gesmeed kan worden.

Ten aanzien van de kwaliteit van de ondersteuning verwijzen we naar de opmerkingen daarover in het vorige hoofdstuk. Ten aanzien van het samen laten komen van de verschillende culturen kan dat veel tijd en aandacht gaan kosten van medewerkers en managers met als potentieel risico een tijdelijk verlies van productie.

De persoonlijke belangen van medewerkers zullen ongetwijfeld worden uitgewerkt in een sociaal plan, waarin de nodige voorwaarden en zelfs garanties zullen worden uitgewerkt.

Zijn de risico's voldoende onderkend in het bedrijfsplan en/of aanbiedingsbrief alsmede beschreven en op welke wijze hiermee wordt omgegaan?

De financiële risico's ten aanzien van ICT zijn vooralsnog -op basis van wat wij in de stukken zijn tegen gekomen- voldoende onderkend: 1) door de omvang van de begrotingspost die voor ICT is bestemd (deze is door ons vergeleken met soortgelijke trajecten) en 2) door het opnemen van een post onvoorzien van 5% in de projectbegroting.

De financiële risico's van mogelijke boventalligen als gevolg van bezuinigingen moet aandacht krijgen in het plaatsingsproces, waarbij er gestreefd zal moeten worden naar een (beperkte) flexibele schil als het gaat om bezetting versus formatie.

Als het gaat om de personele risico's voor wat betreft de kwaliteit van de personele overhead, zal dit met verhoogde aandacht moeten terugkomen in het plaatsingsplan voor de ondersteuning.

² Daarbij laten we de frictiekosten buiten beschouwing omdat die naar onze opvatting niet in het bedrijfsplan voor de RUD passen maar apart bezien en geanalyseerd moeten worden.

Ten aanzien van het laten samen gaan van de verschillende culturen is een paragraaf opgenomen die daarvoor aandacht vraagt en is er in de projectbegroting en in de exploitatie begroting respectievelijk EUR 240.000 (voor drie jaren) en kleine EUR 75.000 (jaarlijks) opgenomen. Vooralsnog lijkt het er op dat daarmee een belangrijke basis voor cultuurintegratie gelegd kan worden.

Naast geld zal er ook veel tijd en aandacht moeten worden geschonken aan samenwerken en samen zorgen voor een kwalitatief hoogwaardig en efficiënt product. Wat daarvoor nodig is zal in een vervolgfase verder uitgewerkt moeten worden.

Indien de risico's onvoldoende in het bedrijfsplan tot uiting komen, wat zijn naar het oordeel van het externe bureau de maatregelen die genomen dienen te worden?
Zie hierboven.

4 | SLOTOPMERKINGEN

Het bedrijfsplan RUD NHN is een goed en gedegen plan dat alle elementen bevat die in een bedrijfsplan verwacht mogen worden en die transparant is uitgewerkt en –voor zover onze informatie reikte- goed is doorgerekend op de financiële parameters.

Belangrijkste aandachtspunten die wij bij het plan hebben zijn:

1. Beperkte omvang van de personele overhead;
2. Afwezigheid van een incidentele kostenpost om de bedrijfsvoering van de dienst op te zetten;
3. Ambitieuze besparingen op het primaire proces gegeven omvang van de dienst en de historie van drie milieudiensten en eerdere besparingen;