

Aan Bestuur van de Omgevingsdienst Midden en West Brabant
Afzender Arno Seinstra en Renée Kuin
Datum 8 maart 2016
Betreft Validatietoets stukken AB vergadering 23 maart 2016

Validatietoets stukken Omgevingsdienst Midden en West Brabant

Seinstravandelaar is door het DB van de Omgevingsdienst Midden en West Brabant (OMWB) gevraagd om ten behoeve van de AB vergadering (23 maart aanstaande) een validatietoets uit te voeren op de volgende documenten:

- a. Beleidsmatige en financiële kaders voor de begroting 2016, 2017 en meerjarenraming t/m 2020 - versie 4 maart 2016
- b. Begroting 2016 – Meerjarenraming 2017-2019 - versie 4 maart 2016
- c. Een streep onder het verleden – Uitgangspunten voor het aflossen van oude hypotheeklen - versie 4 maart 2016

Ons is gevraagd om de uitgangspunten en de uitwerking daarvan in deze documenten te toetsen op validiteit. Dat wil zeggen het geven van een antwoord op de vraag of de aannames die worden gedaan plausibel, logisch en consistent zijn. Wij hebben onze analyse uitsluitend gedaan op basis van het doornemen van de bovengenoemde documenten. Door ons is geen onderzoek gedaan naar de financiële situatie van de dienst en er zijn geen doorrekeningen door ons gemaakt, noch zijn door ons analyses gedaan van de juistheid en getrouwheid van de gegevens.

Het referentiekader van waaruit wij onze analyse hebben gedaan, wordt gevormd door onze ervaring met:

- het opzetten van een zevental RUD's de afgelopen jaren (waaronder het uitwerken van bedrijfsplannen, GR-en en inrichtingsplannen en begrotingen)
- een landelijk benchmark onderzoek van alle bedrijfsplannen van alle RUD's gezamenlijk
- een zestal evaluatie- en doorlichtingsonderzoeken naar het functioneren van RUD's de afgelopen twee jaar.

Deze ervaringen en de bij ons aanwezige gegevens van andere diensten zijn gebruikt bij het geven van een reflectie op de stukken en het doen van aanbevelingen.



Analyse huidige situatie en hoofdconclusies reflectie AB stukken

Uit de stukken hebben wij de context en de financiële situatie begrepen waarin de OMWB zich op dit moment bevindt. Hieronder geven we eerst de hoofdlijnen van onze analyse door achtereenvolgens in te gaan op de belangrijkste problemen die er zijn, de oplossingsrichtingen die uit de stukken blijken en de conclusie van onze analyse hoe die stukken momenteel zijn uitgewerkt. De reflecties op de individuele documenten zijn in het tweede deel van deze notitie puntsgewijs uitgewerkt.

Overzicht belangrijkste problemen

Als wij op basis van de documenten bezien wat de oorzaken zijn van de slechte huidige financiële situatie dan ontstaat het volgende overzicht van problemen:

- a. Niet alle partijen zijn hun financiële verplichtingen nagekomen c.q. nemen de taken en uren niet af die wel zijn overeengekomen
- b. Er is in het verleden ontoereikend begroot, zoals de onjuiste inschaling van medewerkers, er is geen rekening gehouden met indexatie van lonen en met lasten benodigd voor de bedrijfsvoeringstaken
- c. Er is een te lage interne productiviteit, deels veroorzaakt door vragen van buitenaf
- d. Er is een (te) hoog percentage ziekteverzuim
- e. Er is een te hoge externe inhuur
- f. Er is een aantal incidentele tegenvallers van significante omvang
- g. Er is een aantal hypotheke uit het verleden die leiden tot incidentele of soms structurele lasten

Het resultaat van het bovenstaande is een dienst die niet financieel gezond is. Op langere termijn kan hierdoor het bestaansrecht van de dienst geschaad worden. Er is derhalve een noodzaak om de financiële problematiek op zo kort mogelijke termijn op te lossen, aan de hand van een realistisch en gedragen plan.

Algemeen beeld uit de stukken en onze hoofdconclusies

Op basis van de huidige situatie en kijkend naar de genoemde stukken denken wij dat de dienst:

- een beeld heeft van waar de financiële problemen liggen en van hoe het huidige tekort is ontstaan
- weet waar de mogelijke oplossingsrichtingen voor de financiële problemen liggen.

Uit de stukken blijkt ons inziens dat de OMWB een beeld heeft van de financiële problemen die er zijn. Wij kunnen niet zeker stellen dat er geen additionele financiële problemen zijn, maar er is ook geen aanleiding dat te veronderstellen.

Voor zover wij dat kunnen zien heeft de dienst eveneens een beeld van de oplossingsrichtingen om uit de financiële situatie te komen. In de kern komt het neer op het volgende punten:

- a. Het beperken van de lasten door te bezuinigen, voornamelijk op externe inhuur
- b. Het verbeteren van de interne productiviteit en het terugbrengen van het ziekteverzuim
- c. Het kostendekkend maken van het uurtarief
- d. Het factureren van (al) het werk dat wordt gedaan voor de deelnemers
- e. Het wijzen van de deelnemers op de eerder gemaakte financiële verplichtingen
- f. Het investeren in de organisatie aan de hand van het actieplan 'Huis op orde'

De dienst heeft twee pijlers om op korte termijn weer financieel gezond te worden.

Pijler 1 Het op orde brengen van de begroting, te starten met 2016

Pijler 2 Afscheid te nemen van zogenaamde oude hypotheke uit het verleden.



Wij komen na het bezien van de uitwerking van deze twee pijlers, tot de volgende twee conclusies:

Conclusie 1: de voorliggende begroting 2016 lijkt ons te ambitieus, er zijn zeer waarschijnlijk meerdere jaren nodig om lasten en baten weer in evenwicht te brengen en daarna weer financieel gezond te worden

In de begroting 2016 worden lasten en baten (weer) in evenwicht gebracht, zoals dat van een begroting verwacht mag worden. Wij denken echter dat het in evenwicht brengen van beiden al in het lopende jaar 2016, een brug te ver is. Dit vanwege:

- a. de omvang van het financiële tekort
- b. de complexiteit van de oorzaken
- c. de diversiteit en impact van benodigde maatregelen
- d. de tijd die het kost om effectieve maatregelen te nemen

Wij denken dat de OMWB meer tijd nodig heeft om de lasten terug te dringen en de baten te laten stijgen, conform hoe dat is uitgewerkt in de begroting 2016. De OMWB heeft meer tijd nodig om de begroting weer geheel sluitend te krijgen. Wij verwachten dat daar 2 tot 3 jaar voor nodig is.

Vooraf het doorvoeren van verbeteringen in de productiviteit en het terugdringen van het ziekteverzuim gaan naar onze verwachting langer duren. Ook het overeenkomen met de deelnemers van een hoger tarief en het betaald krijgen voor al het werk dat de OMWB, heeft tijd nodig. Verder moet de dienst een verbeterprogramma Huis op orde doorlopen en tegelijkertijd de organisatie afslanken conform de begroting van 2017. Het terugdringen van de externe inhuur is een laatste majeure opgave, onder de verwachting dat de productie op peil blijft. Wij denken dat het goed doorvoeren van al deze maatregelen niet realistisch is voor alleen het jaar 2016 en dat een meerjarig plan beter is dan een te ambitieuze begroting 2016.

Daarbij komt: het vertrouwen in de dienst zal hoogst waarschijnlijk niet toenemen als er ten opzichte van de begroting 2016 in 2017 (nieuwe) tegenvallers worden gepresenteerd in de jaarrekening 2016. Het werken aan vertrouwen aan de hand van realistische stappen, gaat in onze ogen voor de snelheid.

Conclusie 2: financiële impact oude hypotheek nog niet duidelijk

Wij ondersteunen het streven van de dienst om de oude hypotheek op zo kort mogelijke termijn en naar behoren te beëindigen. Dat zal echter in goed overleg met de deelnemers moeten gebeuren, in het belang van de toekomst van de dienst.

De oude hypotheek zoals die nu zijn uitgewerkt, bevatten nog geen financiële impact analyse voor de desbetreffende individuele deelnemers. Deze analyse is ons inziens nodig om tot besluitvorming over de afwikkeling van deze hypotheek te komen. Besluitvorming leidt tot het daadwerkelijk zetten van de gewenste streep onder het verleden.

Bovenstaande conclusies baseren we op de reflectie op de individuele documenten, zoals hieronder nader is uitgewerkt.



Individuele reflectie op de AB stukken

Onderstaand zijn onze reflectiepunten op de stukken voor het AB uiteengezet. De eerste twee genoemde stukken zijn vanwege de onderlinge relatie samen gezien en van een samenhangende reflectie voorzien.

Analyse en beoordeling 'Beleidsmatige en financiële kaders begroting 2016' en 'Begroting 2016' - versie 4 maart 2016

Algemene bevindingen notitie kaders begroting en de begroting 2016

Voor de uitwerking van de begroting is opnieuw gekeken naar de beleidsmatige en financiële uitgangspunten. Gegeven de huidige financiële situatie is in de begroting 2016 gekeken naar waar de mogelijkheden liggen om de lasten te kunnen laten afnemen en de baten te kunnen laten stijgen.

Op detailniveau is in de begroting bekeken hoe het dalen van lasten en het stijgen van de baten op onderdelen uitpakt. Het resultaat is een op papier sluitende begroting.

Specifieke reflectiepunten op de notitie Beleidsmatige en financiële kaders 2016

Wij vinden de volgende uitgangspunten in de notitie valide en logisch en onderschrijven deze punten om de dienst weer gezond te maken:

- a. Het uitgangspunt dat het tarief kostendekkend is
- b. Het uitgangspunt om met 1350 productieve uren te werken/rekenen
- c. Het percentage overhead van 21% (passend voor dit type diensten)
- d. Het streven naar een flexibele schil
- e. De uitgangspunten zoals die verwoord zijn inzake de exploitatiebegroting
- f. Het uitgangspunt om niet te kiezen voor een vergoeding voor decentrale werkplekken
- g. Het uitgangspunt dat de lasten die zijn gemaakt als gevolg van het sociaal beleid, voor de latende organisaties zijn (als frictielasten gelabeld)
- h. Het uitgangspunt dat lasten stijgingen bijvoorbeeld als gevolg van cao ontwikkelingen (zie ook punt 1 hierboven) in het uurtarief worden verwerkt

Aandachtspunten die wij bij de notitie hebben:

- In het uurtarief zouden alle lasten dus ook de lasten als gevolg van indirect productieve uren opgenomen kunnen/moeten worden. Het uurtarief zou gebaseerd worden op de lasten per fte (inclusief de lasten voor materiele en personele overhead) gedeeld door het aantal productieve uren. Het uurtarief dat dan ontstaat heeft alle lasten in zich, ook de indirect productieve uren.
- Als het gaat om de bijdrage van de deelnemers en vooral de fluctuaties daarin, zou overwogen kunnen worden om een onder- en bovengrens inzake mogelijke fluctuaties af te spreken. Bijvoorbeeld 5% of 10% op jaarbasis.

Specifieke reflectiepunten op de begroting 2016

Het belangrijkste document voor de AB vergadering van 23 maart is naar onze mening de begroting 2016 met perspectief op de komende jaren. Wij hebben de doorwerking van bovengenoemde notitie in de begroting gezien, maar de begroting is breder opgebouwd en de reflectie daarop moet dan ook meer breed worden gezien.



Punten uit de begroting die wij onderschrijven:

- a. Het uitwerken van de productiviteitsnorm van 1350 uur¹
- b. De flexibele schil van 15% (dit percentage is wel afhankelijk van de toekomstverwachtingen van taken en ontwikkeling personeel)
- c. De benodigde indexatie van de lonen
- d. De opbouw van de algemene risicoreserve (alternatief aan een opslag op het uurtarief is een bedrag ineens)
- e. Het verhogen van het uurtarief, als dat niet meer kostendekkend is
- f. Het in rekening brengen van coördinatie uren, bij alle deelnemers, conform landelijke afspraken inzake basistakenpakket
- g. De mate van detailniveau waarop naar het weerstandvermogen is gekeken
- h. De genoemde risico's en de maatregelen die daarbij zijn geformuleerd (risico's zijn niet feitelijk door ons gezien).

Aandachtspunten die wij bij de voorliggende begroting hebben, zijn als volgt:

- Aandachtspunten inzake de voorgestelde dekkingsmaatregelen:
 - Niet duidelijk is wat de aanpak is en ook de gevolgen voor de productie zijn van de voorgestelde bezuinigingen op de interne bedrijfsvoering (1,5 M)
 - Aandachtspunt bij het verbeteren van de directe productiviteit (465 k), is hoe die directe productiviteit kan verbeteren. Dit is mogelijk een sturings- en cultuur issue, waarvan de vraag is of deze per direct verbetert
- Aandachtspunt inzake de besluitvorming (nog te nemen in het AB medio 2016) en de investeringen bij de verschillende fases uit het actieplan 'Huis op orde' (inmiddels al in de begroting opgenomen); fase 1 en fase 2 elk 400 k
- Aandachtspunt inzake het terugbrengen van het huidige ziekteverzuim, wij zien het als een hoog risico, dat dit niet binnen afzienbare termijn op 4,8% is
- Aandachtspunt voor het apart in rekening brengen van reislasten (550 k). Deze kunnen en zouden moeten worden gezien als onderdeel van de productieve uren en zijn te beperken als medewerkers qua woon-werk verkeer efficiënt worden ingezet (en ondersteund met ICT faciliteiten)
- Aandachtspunt inzake de afname van de personeelslasten van 2016 naar 2017 (met 1,4 M), de vraag is hoe de organisatie dit kan effectueren in termen van het afscheid nemen van vast of flexibel personeel en de financiële gevolgen van deze afname, gegeven de huidige vaste lasten Er is 1M gereserveerd voor frictiekosten ten behoeve van boventallig personeel. Het laten afvloeien van boventalligen zal in een apart plan van aanpak moeten worden uitgewerkt. Dan zal ook blijken of deze 1M aan frictiekosten toereikend is. In geval van een aantal boventalligen met langlopende wachtgeldverplichtingen zal dit bedrag mogelijk nog worden aangepast.
- Aandachtspunt inzake het terugbrengen van het budget voor externe inhuur, welke maatregelen hiervoor genomen (moeten) worden en wat dat betekent voor de productie en voor de bestaande organisatie
- Aandachtspunt inzake de investeringen, deze zijn nu alleen voor 2016 bepaald, mede op basis van het actieplan 'Huis op Orde'. De doorkijk naar 2017 en verdere jaren is wenselijk om zodoende niet in 2017 of verdere jaren voor nieuwe investeringsbedragen terug te moeten naar de Raden

¹ In de stukken zagen wij een term als declarabiliteit, wij zouden alles als productief of niet-productief benoemen



Conclusie en aanbevelingen

Er is een meer dan volwaardige poging gedaan om de begroting van 2016 dekkend te krijgen. Daarbij zijn alle mogelijkheden van het verlagen van lasten ons inziens gezien. Wij denken ook dat op basis van deze begroting veel bekend is (geworden) van de financiële tegenvallers en de oplossingsrichtingen die nodig zijn om de dienst (op termijn) weer financieel gezond te krijgen. Er is dus een belangrijke stap gezet met het in beeld brengen van de situatie en met het vinden van mogelijke oplossingen.

We hebben op onderdelen ook een aantal aandachtspunten benoemd.

Overall denken wij echter dat de begroting zoals die er nu voor 2016 ligt te ambitieus is. Dit omdat de begroting is gebaseerd op de verwachting dat de dienst nog in 2016:

- a. Het ziekteverzuim met 1,5% kan verlagen, naar de beoogde 4,8%
- b. De productiviteit significant kan verhogen naar de gewenste 1350 uren
- c. De systematiek te veranderen van wat onder productieve uren wordt gezien en als zodanig ook worden betaald
- d. De externe inhuur effectief met 3 M te verlagen
- e. Zich kan voorbereiden op een daling van de personeelslasten met 1,3 M in 2017 en verdere jaren
- f. In staat is het Huis op orde te brengen als het gaat om bedrijfsvoering
- g. Impliciet (niet geduid verder in de stukken die wij hebben gezien) de productie op peil kan houden

Gegeven de huidige situatie van de dienst, denken wij dat deze opgaven voor de dienst te ambitieus zijn om te realiseren in de nog resterende maanden van 2016.

Om het vertrouwen in de dienst begin 2017 niet verder te laten afnemen (dat risico bestaat als begin 2017 mocht blijken dat de begroting 2016 niet gehaald is), zouden wij adviseren om het in evenwicht brengen van lasten en baten (en het daarmee weer financieel gezond maken van de dienst) in een meerjarig perspectief te zetten. We spreken in dat verband van een financieel herstelprogramma. Wij schatten in dat zo'n programma minstens twee jaren en wellicht drie jaren in beslag zal nemen en onder zeer strakke aansturing moet plaatsvinden.

De analyse van de problemen en de mogelijke oplossingsrichtingen zoals die voor de begroting 2016 zijn gemaakt, kan voor dat meerjarige herstelprogramma als input dienen.

Analyse en beoordeling 'Een streep door het verleden' versie 4 maart 2016

Algemene bevindingen

De notitie 'streep onder het verleden' geeft in essentie weer dat de afspraken zoals die tot 1-1-2016 zijn gemaakt moeten worden uitgevoerd, of dat nu leidt tot lasten voor de dienst of het alsnog verkrijgen van baten/vergoedingen voor gemaakte kosten. Daarnaast wordt het uitgangspunt gebezigd dat er vanaf 1-1-2016 geen afzonderlijke maatwerk afspraken komen, met welke partij dan ook. Het doel is om onduidelijkheid in de toekomst te minimaliseren en om geen nieuwe financiële gaten te laten ontstaan.

De notitie is gericht op het voorkomen van financiële problemen in de toekomst en verdient om die reden alle steun.

Het is voor ons moeilijk gebleken om de financiële impact van alle voorstellen te bezien, omdat simpelweg de informatie daarover niet tot onze beschikking was. Dit is dan meteen ook een belangrijk aandachtspunt bij de notitie: waar zeggen de deelnemers ja tegen als deze notitie wordt aangenomen?



Specifieke reflectiepunten

Kijkend naar de notitie onderschrijven wij de volgende punten:

- a. Afspraken nakomen, zowel aan de kant van de deelnemers als aan de kant van de dienst
- b. Geen nieuwe individuele afspraken met deelnemers

We hebben nog de volgende specifieke aandachtspunten:

- Ad voorstel 1: er moet een oplossing komen voor de tekorten die als gevolg hiervan de afgelopen jaren zijn opgelopen
- Ad voorstel 2: term verwijtbaar is verder uit te werken
- Ad voorstel 4: opnieuw met elkaar op basis van de GR bepalen wat een meerderheidsbesluit in de toekomst betekent
- Ad voorstel 6: het is niet duidelijk wat de financiële implicatie hiervan is
- Ad voorstel 8: dit voorstel dient te worden gezien in het licht van het plaatsingsproces van destijds, onderscheidend het personeel primaire proces en het personeel voor de bedrijfsvoering. Ten aanzien van het primaire proces heeft ongetwijfeld mens volgt taak centraal gestaan. In het plaatsingsproces zijn als het goed is de uitgangspunten inzake de gevolgen voor plaatsing (bv als bepaalde mate van ongeschiktheid of ziekte) uitgewerkt.

Conclusie en aanbevelingen

Als wij het overzicht bezien van afspraken uit het verleden die als een hypotheek drukken op het weer gezond maken en houden van deze dienst, dan onderschrijven wij in algemene zin de behoefte om een streep te zetten door deze oude hypotheek. Sterker: wij denken dat als deze hypotheek onder de oppervlakte blijven, er geen financieel gezond nieuw bedrijf kan komen en er niet gewerkt kan worden aan nieuw of herstel van vertrouwen in de dienst (en de deelnemers samen).

Om tot besluitvorming te kunnen komen zal echter de financiële impact voor de deelnemers die het betreft duidelijk moeten worden. Ook helpt het om in de analyse in te gaan om de risico's voor de dienst als deze hypotheek niet worden opgelost. Naast de financiële consequenties hebben deze hypotheek ook een negatief effect op de gezamenlijkheid die door de deelnemers worden ervaren. En gezamenlijkheid heeft de dienst momenteel nodig om uit de huidige situatie te komen.

We hebben twee aanbevelingen bij de notitie:

- a. De notitie zou moeten ingaan op wat er gebeurt als de genoemde hypotheek niet worden opgelost
- b. De financiële impact van het beëindigen van deze oude hypotheek zou voor de deelnemers nader uitgewerkt moeten worden, om zodoende besluitvorming over deze oude hypotheek mogelijk te maken.