

Memo van de gedeputeerde

drs. J.J.C. van den Hout

Gedeputeerde Natuur, Water en Milieu

Onderwerp

Review (financiële) knelpunten Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN)

Datum

11 april 2018

Documentnummer

4344388

Aan

Provinciale Staten van
Noord-Brabant

Kopie aan

Van

Telefoon

(073) 681 26 54

Email

jvdhout@brabant.nl

Bijlage(n)

2

Geachte Statenleden,

Via deze memo wil ik u graag informeren over de Review (financiële) knelpunten Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). De review is opgesteld door BMC in opdracht van het Dagelijks bestuur van de ODBN. Aanleiding van de review is de 2e Bestuursrapportage waaruit blijkt dat de ODBN in 2017 afstevent op een negatief resultaat.

De review is vandaag, na de vergadering van het Algemeen Bestuur op 11 april vrijgegeven en vindt u in de bijlage. Ook stuur ik u het bijgevoegde persbericht ter informatie.

Volgende week ontvangen uw Staten een mededeling met de reactie van Gedeputeerde Staten op deze review.

Met vriendelijke groet,

Johan van den Hout

Review (financiële) knelpunten ODBN

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON

033 - 496 52 00

WEBSITE

www.bmcadvies.nl

Rapport
Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN)

BMC Advies
Maart 2018
H. Uffen MSc
T.E. Kinkel MSc
Projectnummer: P005483
Correspondentienummer: AD-0903-90863

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

BESTUURLIJKE SAMENVATTING		2
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	5
1.1	De huidige P&C-instrumenten leveren onvoldoende informatie om tijdig en adequaat te sturen	5
1.2	Een robuuste begroting voor een toekomstbestendige organisatie	5
1.3	Werkwijze gedurende het onderzoek	8
HOOFDSTUK 2	ORGANISATIE	9
2.1	Historie – een slechte start zorgt voor een zwak fundament	9
2.2	Systemen/werkwijzen	11
2.3	Organisatiestructuur, -inrichting en -cultuur	12
HOOFDSTUK 3	MANIER VAN BEGROTEN	15
3.1	Relatie opdrachtgever-opdrachtnemer	15
3.2	Relatie primair proces en financiën	17
3.3	Aannames begroting	17
3.4	Ontwikkelingen binnen ODBN	20
HOOFDSTUK 4	REALITEITSGEHALTE/(BIJ)STUREN VAN DE BEGROTING	21
4.1	Sturen en bijsturen begroting	21
4.2	Begroting en realisatie werkprogramma's	24
4.3	Informatiewaarde P&C	25
4.4	Tegenstrijdigheid afrekening GR	25
HOOFDSTUK 5	KOSTPRIJS & TARIEFSTELLING	27
5.1	Context van kostendekkende tarieven	27
5.2	Tariefstelling kent geen onderbouwing door middel van een kostprijs	28
5.3	Kostprijsbepaling – KAT	28
5.4	Duiding bevindingen	31
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	32
6.1	Conclusies	32
6.2	Aanbevelingen	37
BIJLAGE 1	GEÏNTERVIEWDEN VOOR HET ONDERZOEK	41

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding

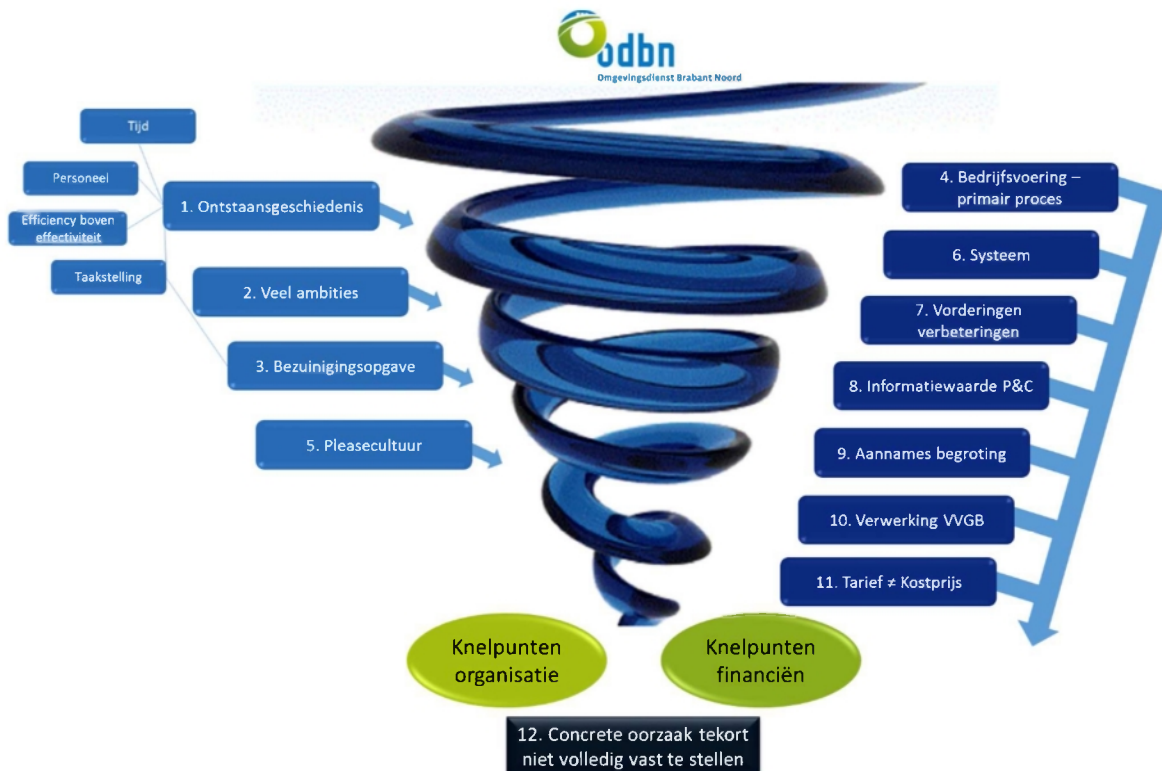
In de tweede bestuursrapportage (Berap) 2017 van de ODBN is een geprognosticeerd negatief resultaat gerapporteerd van -/- € 960.000,—. Het negatieve resultaat dat in de tweede Berap naar voren komt is pas na de zomer van 2017 gesignaleerd en kwam min of meer als een verrassing. In de eerste Berap, over de eerste vier maanden van het boekjaar 2017, werd na wijzigingen een sluitende begroting gepresenteerd. De wijzigingen die in de eerste Berap naar voren kwamen, bedroegen per saldo een negatief resultaat van -/- € 68.000,—. De late signalering van het tekort uit de tweede Berap wordt door de organisatie met name gerelateerd aan een gebrek aan betrouwbare managementinformatie en het tekortschieten van de huidige P&C-instrumenten.

De ODBN heeft vervolgens gevraagd om een analyse ten aanzien van het ontstaan van dit tekort en welke (financiële en organisatorische) knelpunten ten grondslag liggen aan het tekort en het niet goed genereren van betrouwbare managementinformatie en het tekortschieten van de huidige P&C-instrumenten. Deze probleemstelling is vertaald in de volgende kernvragen:

Welke (financiële) knelpunten moeten opgelost worden binnen de ODBN om te komen tot een robuuste begroting met actuele en juiste managementinformatie? En welke acties dienen ondernomen te worden om deze knelpunten weg te nemen?

Conclusies

Op basis van het onderzoek komen wij tot de volgende conclusies, waarbij de samenhang van de problematiek (en daarmee de conclusies) als volgt kan worden weergegeven:



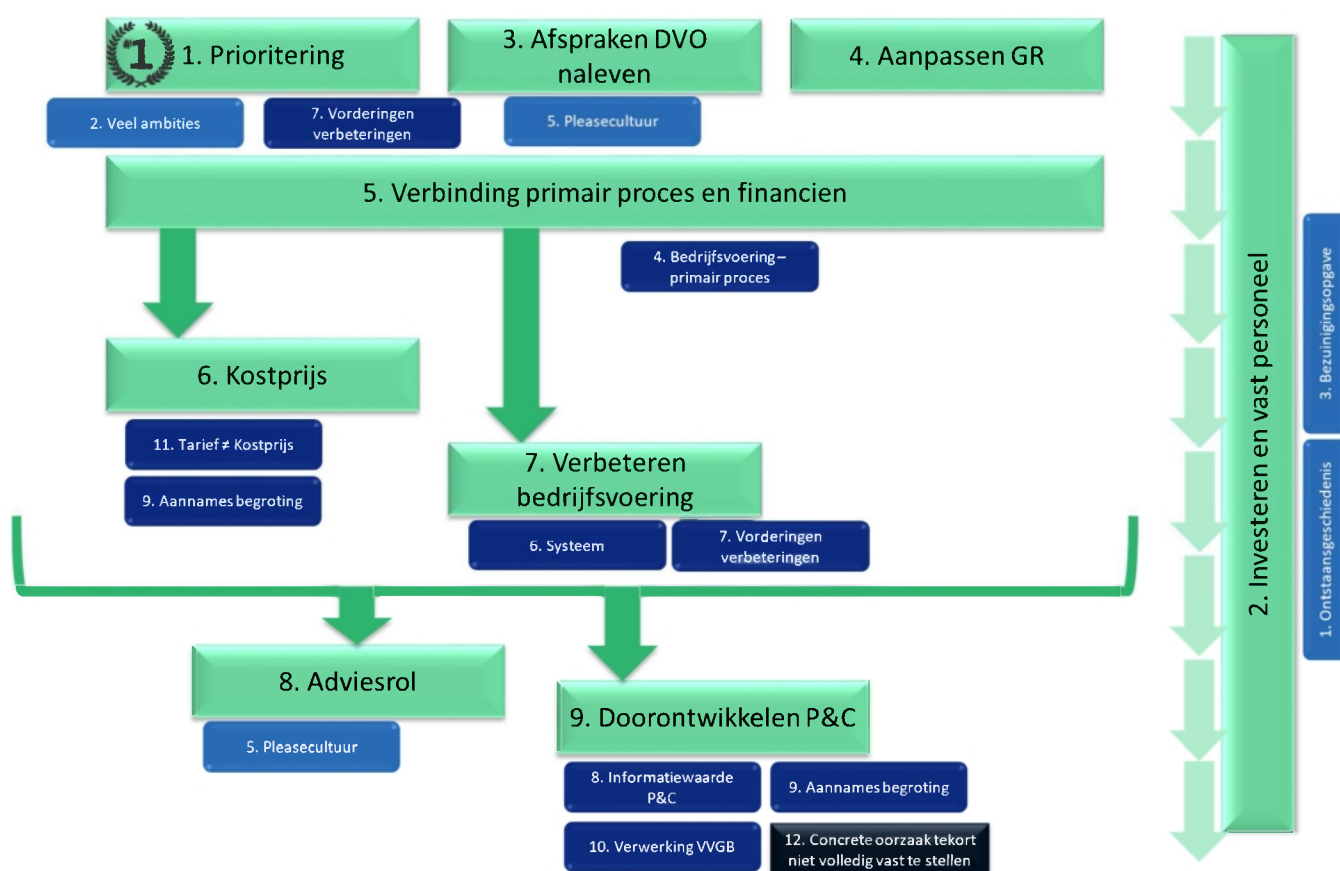
Figuur 1 Negatieve neerwaartse spiraal van de problematiek van de ODBN

Wij trekken op basis van het onderzoek de volgende twaalf conclusies:

1. De ontstaansgeschiedenis van de ODBN heeft gezorgd voor een zwak fundament van de organisatie.
2. In de ambitie van de ODBN is uitgesproken om te groeien naar een dienstverlenende organisatie; dit is echter nog niet gelukt door een veelheid van ambities, wisseling directie, gebrek aan focus en niet doorpakken op (alle) fundamentele aspecten ten aanzien van organisatieontwikkeling;
3. De organisatie is bij haar ontwikkeling sinds de oprichting ruimte ('zuurstof') ontnomen;
4. De bedrijfsvoering van de ODBN is niet op orde en de verbinding met het primaire proces ontbreekt.
5. Binnen de ODBN is sprake van een pleascultuur richting haar deelnemers.
6. De organisatie werkt voor het systeem en niet andersom.
7. De eerste stappen om de bedrijfsvoeringsfunctie te verbeteren zijn genomen, maar het vordert nog beperkt.
8. De huidige P&C-documenten hebben een lage informatiewaarde.
9. De begroting is gebaseerd op (veel) aannames die het realiteitsgehalte schaden.
10. VVGB – is één van de oorzaken van het tekort.
11. Tarief ≠ Kostprijs.
12. De oorzaak van het in de tweede bestuursrapportage geprognostiseerde tekort is niet vast te stellen.

Aanbevelingen

Het volgende figuur geeft schematisch de relatie weer tussen de aanbevelingen onderling en de 'dekking' ten aanzien van de conclusies. Hierbij loopt de volgorde van prioritering en uitvoering geven aan de aanbeveling van boven naar beneden, waarbij aanbeveling 2 een doorlopend karakter heeft.



Figuur 2 Schematische weergave van de onderlinge verbondenheid van de aanbeveling, alsmede de verbinding en 'dekking' van de conclusies

Op basis van de conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Breng duidelijke prioritering aan in ontwikkelingen en ambities op basis van een consistent meerjarig ontwikkelingsplan.
2. Investeer in de organisatie en zet in op het werven van vast personeel.
3. Leef de gemaakte afspraken in de Dienstverleningsovereenkomst omtrent werkprogramma's en bekostiging tussen de deelnemers en ODBN na.
4. Pas de Gemeenschappelijke Regeling op onvolkomenheden aan.
5. Verbind het primaire proces met de financiën.
6. Bereken de kostprijs en bouw kostprijsdekkende tarieven op.
7. Zet de verbetertrajecten in het kader van bedrijfsvoering binnen de organisatie ODBN verder door.
8. Verbeter de adviesrol van de ODBN.
9. Zorg voor doorontwikkeling P&C-producten ODBN.

In hoofdstuk 6 van dit rapport zijn de conclusies en aanbevelingen onderbouwd weergegeven.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 De huidige P&C-instrumenten leveren onvoldoende informatie om tijdig en adequaat te sturen

De Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) voert VTH-taken uit, voortkomend uit de wetten op het gebied van milieu, natuur, bouwen en wonen. Hiermee zorgt de ODBN voor een schone en veilige leefomgeving, nu en in de toekomst. Dit doet de dienst via het uitvoeren van taken voor de zestien aangesloten gemeenten en de provincie Noord-Brabant.

De ODBN is in 2013 ontstaan vanuit het Regionaal Milieubedrijf Brabant-Noordoost, door een omvorming wat betreft deelnemers, doelstelling en taken. Bij deze wijziging traden de Meierijgemeenten en de provincie toe tot de (gewijzigde) Gemeenschappelijke Regeling (GR). Het algemeen bestuur (AB) vormt het hoogste bestuursorgaan van de ODBN. Hierin zijn de leden van de GR vertegenwoordigd door een lid van het college van burgemeester en wethouders of van Gedeputeerde Staten. Het AB heeft budgetrecht en stelt daarnaast de strategie van de organisatie en het Level Playing Field vast. Het dagelijks bestuur (DB) is bestuurlijk verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken; daarbij laat het DB zich ondersteunen door de directie, zoals het toezien op het correct functioneren van de ambtelijke organisatie en het uitvoeren van de besluiten van het AB. In 2014 heeft AB en DB de missie en visie voor organisatie vastgelegd in het Koersdocument *'Missie Visie 2020 Fundament 2014-2016'*.

Sinds 2017 wordt het AB twee keer per jaar, naast de begroting en de jaarrekening, via een bestuursrapportage op de hoogte gesteld van de voortgang van de voorgenomen beleidsontwikkelingen, de ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering en eventuele financiële afwijkingen in de realisatie ten opzichte van de meest recente begrotingscijfers.

In de tweede bestuursrapportage van 2017 is een geprognosticeerd negatief resultaat gerapporteerd van -/- € 960.000,—. In de eerste bestuursrapportage, over de eerste vier maanden van het boekjaar 2017, werd na wijzigingen een sluitende begroting gepresenteerd. De wijzigingen die in de eerste bestuursrapportage naar voren kwamen, bedroegen per saldo een negatief resultaat van -/- € 68.000,—, dat op basis van het voorstel gedekt wordt door inzet van de post onvoorzien.

Het negatieve resultaat dat in de tweede bestuursrapportage naar voren komt is na de zomer van 2017 gesignaleerd en kwam min of meer als een verrassing. In oktober is het eerste beeld in het DB gedeeld, waarna de resultante van een nadere analyse naar aanleiding van dit overleg medio december gedeeld is met het AB. De late signalering van dit tekort wordt door de organisatie met name gerelateerd aan een gebrek aan betrouwbare managementinformatie en het tekortschieten van de huidige P&C-instrumenten. Dit heeft te maken met de systemen, waaruit de informatie moeilijk herleidbaar en beperkt inzichtelijk is. Ter verbetering zijn er nieuwe systemen aangeschaft; deze worden vanaf 1 januari 2018 gefaseerd geïmplementeerd, waarbij gestart is met het financieel systeem.

1.2 Een robuuste begroting voor een toekomstbestendige organisatie

De ODBN wil zich voor de toekomst richten op het realiseren van de inrichting van een robuuste begroting. Dit dient bij te dragen aan het realiseren van een toekomstbestendige organisatie om de werkzaamheden te vervullen die gericht zijn op een gezonde en veilige fysieke leefomgeving, waarbij tijdig kan worden bijgestuurd op gebeurtenissen en ontwikkelingen.

Onder een robuuste begroting verstaan wij een begroting die voldoet aan de volgende randvoorwaarden:

- De informatie in de begroting is juist, volledig, consistent en herleidbaar.
- De begroting bevat voldoende info om adequaat te sturen.
- De begroting geeft inzicht in de aanwezige risico's en mogelijkheden om deze te beïnvloeden.
- De begroting biedt een adequaat beeld ten opzichte van jaarrekening: de afwijkingen zijn beperkt.
- De bekostiging van de ODBN in de vorm van bijdragen van de deelnemers op basis van het uurtarief zijn dekkend voor de gemaakte kosten.
- Er bestaat een transparante onderbouwing van het uurtarief.

Voor het realiseren van een robuuste begroting is een wisselwerking tussen het primaire proces en de bedrijfsvoeringsfunctie (ondersteunende diensten ten opzichte van het primaire proces (PIOFACH-functies¹) noodzakelijk. Deze wisselwerking bestaat uit kaderstellend en voorwaardenscheppend adviseren en toetsen, waarbij iedere vorm om een andere manier van samenwerking vraagt.

Om deze doelstelling te bereiken heeft het DB met instemming van het AB besloten tot het instellen van een adviesgroep om een review uit te voeren op de (financiële) knelpunten. Daarnaast wordt deze adviesgroep gevraagd concrete voorstellen te doen om te komen tot de hierboven beschreven gewenste situatie. Het ontbreken van betrouwbare management-informatie wordt door de organisatie genoemd als een van de belangrijkste tekortkomingen in de huidige werkwijze. De verwachting is ook dat het geprognostiseerde tekort over 2017 grotendeels een structurele oorzaak (en daarmee doorwerking naar de toekomst) heeft.

Vragen die hierbij relevant zijn:

- Wat zijn de concrete oorzaken van het tekort?
- Waardoor zijn de tarieven niet kostendekkend?
- Wat is nodig om de tarieven kostendekkend te maken?

Wij vertalen deze vraag in de volgende kernvraag ten behoeve van het uit te voeren onderzoek:

Kernvraag:

Welke (financiële) knelpunten moeten opgelost worden binnen de ODBN om te komen tot een robuuste begroting met actuele en juiste managementinformatie? En welke acties dienen ondernomen te worden om deze knelpunten weg te nemen?

Om inzicht te bieden in de huidige knelpunten kijken we breed naar de huidige situatie.

¹ PIOFACH is een acroniem binnen de bedrijfsvoering waarmee alle relevante bedrijfsvoeringselementen gebundeld zijn. Met behulp van PIOFACH-analyse kan de impact van een verandering binnen de organisatie worden bepaald. PIOFACH staat voor:

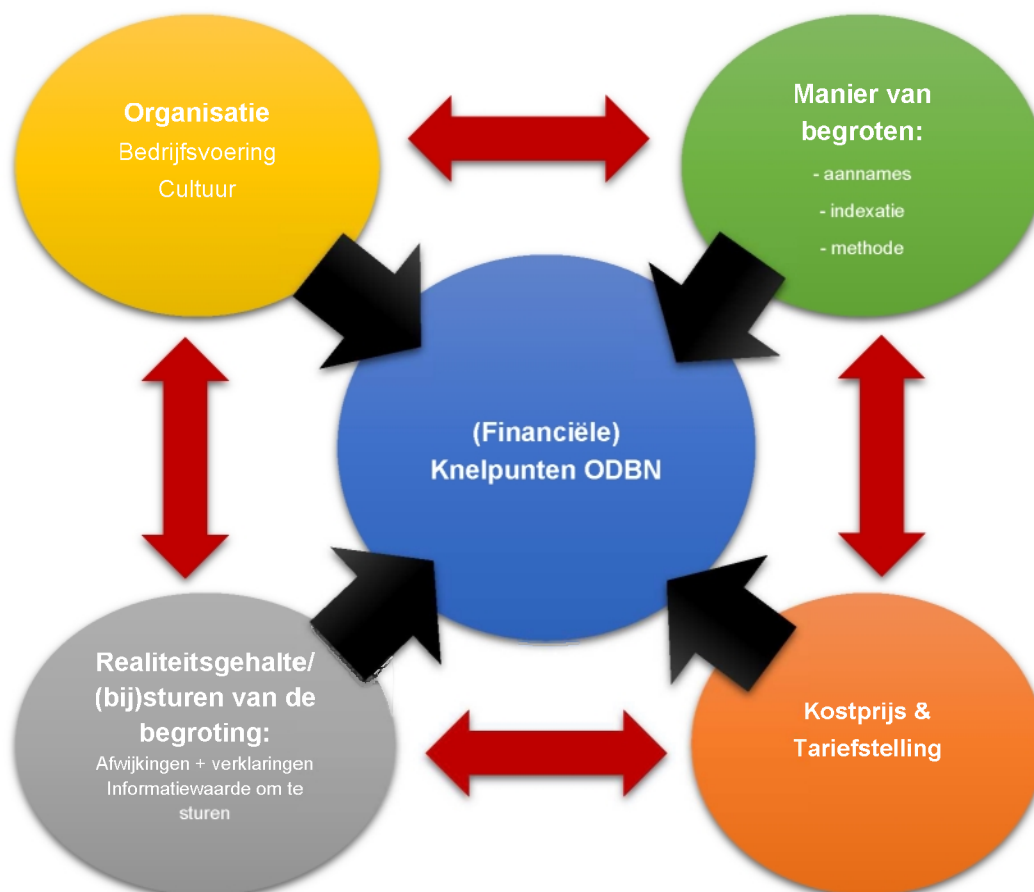
- **P**ersoneel;
- **I**nformatievoorziening;
- **O**rganisatie;
- **F**inanciën;
- **A**utomatisering;
- **C**ommunicatie;
- **H**uisvesting.

Ook de functie Juridische Zaken wordt tot de bedrijfsvoeringsfunctie gerekend.

Hierbij kijken we naar de volgende vier hoofdonderwerpen:

1. **Organisatie** – Hierbij kijken we naar het functioneren van de organisatie, bedrijfsvoering en cultuur. Is de bedrijfsvoering voldoende geëquipeerd om het primaire proces te ondersteunen en haar taken uit te voeren? In hoeverre is er sprake van wisselwerking tussen het primaire proces en bedrijfsvoering (financiële functie)?
2. **Manier van begroten** – We analyseren de wijze van begroten. Hoe ziet het proces eruit? Welke aannames worden gemaakt? Welke input krijgt de ODBN van de deelnemers aangaande aantallen en cetera?
3. **Realiteitsgehalte/bijsturen van de begroting** – We analyseren de realisatie ten opzichte van de begroting in de afgelopen jaren om het algehele realiteitsgehalte van de begroting te evalueren. Hierbij nemen wij ook het gehele besluitvormingsproces met betrekking tot de begroting 2017, zoals ook de begrotingswijziging, in ogenschouw.
4. **Kostprijs & Tariefstelling** – Hoe is het uurtarief opgebouwd, is dit gekoppeld aan een gecalculerde kostprijs en hoe wordt afgerekend met de deelnemers op basis van de begrote en gerealiseerde afname van producten van de ODBN?

Het volgende model geeft het kader van het onderzoek schematisch weer en daarmee de componenten waarnaar we in deze review kijken.



Figuur 3 Schematische weergave van het kader van de review

In de volgende hoofdstukken werken we de onderwerpen uit. In hoofdstuk 6 leggen we de relaties tussen de onderwerpen, trekken we onze conclusies ten aanzien van de bevindingen

en doen we aanbevelingen om de geconstateerde oorzaken van de (financiële) knelpunten weg te nemen dan wel op te lossen.

1.3 Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de maand februari 2018 bij de ODBN De gehanteerde onderzoeksaanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 4 Schematische weergave van het stappenplan

Hoofdstuk 2

Organisatie

In dit hoofdstuk kijken we naar de verschillende knelpunten die betrekking hebben op dit onderwerp. Hierbij kijken we ook terug naar de historie van de ODBN en daarmee de ontstaansgeschiedenis.

2.1 Historie – een slechte start zorgt voor een zwak fundament

De ODBN is in 2013 ontstaan vanuit het Regionaal Milieubedrijf Brabant-Noordoost (RMB), door een omvorming wat betreft deelnemers, doelstellingen en taken. Bij deze wijziging traden de Meierijgemeenten en de provincie Noord-Brabant toe tot de (gewijzigde) Gemeenschappelijke Regeling (GR). Tot eind 2012 was er binnen de regio veel discussie geweest over het construct van de op te richten uitvoeringsorganisatie binnen de regio Brabant-Noord. Conform de voorschriften vanuit het Rijk diende de uitvoeringsorganisatie een GR te worden. Onder druk vanuit het Rijk is er inderdaad een GR ontstaan, maar er is veel tijd verloren gegaan in de discussie rondom het construct. Het gevolg is dat de organisatie van de ODBN in korte tijd gevormd diende te worden. Er is toen voor gekozen om de organisatie verder te bouwen op de RMB. Hierdoor is gekozen voor een relatief eenvoudige weg in plaats van om de organisatie in te richten conform de doelstellingen en taakuitvoering behorende bij de opgave van de ODBN. Hierbij merken we op dat door deze discussie de aansturing van de ODBN politiek is gemaakt, waarbij de ODBN gestoeld zou moeten zijn op de gemeenschappelijke opgave van de deelnemers in de regio, namelijk: een schoon en veilig Brabant. Deze politiek is gaan zitten in wantrouwen over de inbreng van personeel, de afname van producten en het construct van de GR als aansturing van de ODBN.

Vanaf 2013 is zijn de gemeenten en de provincie begonnen met de overdracht van personeel naar de ODBN. De medewerkers van de RMB werden herplaatst. Bij de overdracht van personeel vanuit de deelnemers gold als criterium dat wanneer medewerkers voor 50% of meer taken uitvoerden die binnen het taakgebied van de ODBN lagen, deze medewerkers konden worden overgedragen door de latende organisatie. Opvallend is dat achteraf gezien bij de plaatsing van personeel voornamelijk is gekeken naar de schaalniveaus en praktische overwegingen en veel minder naar de benodigde expertise, kennis en kunde aangaande de taakuitvoering van de ODBN. Daarnaast zien we dat de bedrijfsvoeringsfunctie van de ODBN in de beginperiode geënt was op de bedrijfsvoeringsfunctie van de RMB, wat kwaliteit en kwantiteit betreft. Er heeft toen geen herijking plaatsgevonden van hoe de bedrijfsvoeringsfunctie er qua ondersteuning ten opzichte van het primaire proces uit diende te zien, geënt op de taakuitvoering van de ODBN. In 2015/2016 bleek dat de bedrijfsvoeringsfuncties kwaliteit en kwantiteit ontbraken. Zie hiervoor verder hoofdstuk 3 en 4 van dit rapport.

De aanstelling van de directeur werd ook ingegeven door praktische overwegingen. De directeur van de RMB werd directeur van de ODBN na een interne procedure bij de deelnemers. De plaatsing van medewerkers en de inrichting van de organisatie moest snel, waardoor er spanning ontstond tussen het BGO (Bijzonder Georganiseerd Overleg) en de BOR (Bijzondere Ondernemingsraad) en de directeur. Het vertrouwen in hem werd opgezegd en er werd naast de directeur een tijdelijke WOR-bestuurder aangesteld. Het AB (18 december 2014) heeft het Programmaplan van deze WOR-bestuurder als opdracht voor verdere uitwerking aan de interim-directeur meegegeven.

De directeur werd in 2015 opgevolgd door een interim-directeur. Deze directeur heeft een analyse van de situatie gemaakt en een relatie gelegd met het Koersdocument *'Missie, visie 2020, Fundament 2014-2016'* (AB 12 maart 2014) in het document *'Samen werken aan een schone en veilige leefomgeving, nu en in de toekomst – Plan van aanpak 2015 – 2016'*. Het Plan van Aanpak bevat naast de analyse ook een beschrijving van maatregelen en het pad om de gewenste organisatieverandering tot stand te brengen. Daarbij zijn onder andere 68 bouwstenen, die voortvloeien uit het Programmaplan, geformuleerd om de organisatie te versterken – de basis op orde. Het oppakken van deze 68 punten in 2015 en 2016 in projecten bleek voor de organisatie te veel, mede in combinatie met de gelijktijdig doorgevoerde fundamentele aanpassing van de organisatie ten opzichte van 2014. Veel punten zijn opgepakt, maar niet (volledig) afgerond of goed geïmplementeerd en fundamentele zaken zijn nog blijven liggen.

De interim-directeur is inmiddels vervangen door de huidige directie van de ODBN. We constateren dat er sinds 2013 sprake is geweest van een snelle wisseling binnen de topstructuur van de ODBN, met een gebrek aan continuïteit als gevolg.

De huidige directie is aangetreden in september 2016. Bij aantreden heeft de directie een aantal punten signaleerd (niet uitputtend):

- De organisatie kende een hoog ziekteverzuim (12%).
- De tarieven waren niet kostendekkend.
- De begroting 2017 was niet realistisch.

Hierop is geacteerd met de kennis van dat moment en op basis van enkele aannames. Om een aantal van deze punten op te lossen is de eerste begrotingswijziging 2017 opgesteld.

In het koersdocument *'Missie Visie 2020 Fundament 2014-2016'* van de ODBN uit 2014 is aangegeven dat de ODBN een beweging wil maken van een outputgerichte bekostiging ('uurtje factuurtje') naar een outcomegerichte bekostiging, waarbij meer gericht gestuurd wordt op de bijdrage aan doelstellingen van de deelnemers op het gebied van VTH, Milieu en Groene wetten en de bijdrage aan de eigen organisatorische doelstellingen. Deze laatste zijn gericht op Kwaliteit, Klantgericht en Kosten (kostenefficiënte taakuitvoering). We constateren dat er binnen de taakuitvoerig van de ODBN nu vooral gestuurd wordt op 'uurtje factuurtje'. Deelnemers verlangen dat elke euro inzet wordt verklaard, waardoor de organisatie hier strak op stuurt (met druk op declarabele uren en verantwoording op het niveau van uren). Dit betekent vervolgens ook dat de deelnemers gevoed worden met veel informatie, vaak op een zeer gedetailleerd niveau. Dit kost vervolgens weer veel tijd voor de ODBN om deze verantwoording te leveren. Vervolgens roept dit bij een aantal deelnemers weer het gevoel op om deze gegevens gedetailleerd te moeten controleren, mede door de foutgevoeligheid (zie paragraaf 2.2).

Het sturen op 'uurtje factuurtje' komt voort uit de oude organisatie RMB. Het zorgt voor een bijna uitsluitende sturing op efficiency, waarbij effectiviteit (bijdrage aan de doelstellingen van de deelnemers en eigen organisatiedoelen) uit het oog wordt verloren. Medewerkers worden door deze sturing niet uitgedaagd om het beste product of de beste dienstverlening te leveren, maar er wordt gestuurd op het halen van declarabele uren. Hiermee doelen we op het feit dat er weinig tijd is voor ontwikkeling op vakinhoudelijk gebied, projecten voor organisatieontwikkeling et cetera en er vooral op declarabiliteit wordt gestuurd. Met andere woorden: de beweging naar outcomegerichte bekostiging is nog niet ingezet, waarbij de budgetten meer centraal staan dan de doelstellingen van de deelnemers.

Hierbovenop is de ODBN bij de start met een taakstelling op pad gestuurd. Deze taakstelling zet meteen druk op de organisatie om zich te ontwikkelen. De taakstelling was gestoeld op het principe trap-op/trap-af met de deelnemers en gold als richtinggevend voor de ODBN. De toenmalige directie van de ODBN heeft deze taakstelling volledig opgepakt en doorgevoerd, zonder echt tegengas te geven in de vorm van consequenties voor de organisatie en de dienstverlening aan de deelnemers.

We constateren dat er in het verleden door bovengenoemde punten geen fundamentele keuzes gemaakt zijn ten aanzien van de opbouw en ontwikkeling van de organisatie, waardoor er een zwak fundament is ontstaan bij de start van de ODBN. Dit zwakke fundament werkt nog steeds door in de organisatie en vormt een structurele oorzaak voor het beperkte functioneren van de organisatie. In de rest van deze rapportage gaan we verder in op deze punten.

2.2 Systemen/werkwijzen

Een groot deel van het systeemlandschap (financieel systeem (Exact)/tijdschrijfsysteem/projectadministratie/rapportagetool (Promis)) van de ODBN is vormgegeven door dan wel gestoeld op de oude organisatie RMB. Daarbij zijn de systemen rondom projectadministratie en tijdschrijven gebouwd en gemodelleerd door oud-medewerkers van de RMB en de ODBN, die inmiddels niet meer werkzaam zijn bij de ODBN. Het systeem (Promis) wordt daarnaast niet meer ondersteund door het bedrijf dat het mede heeft ontwikkeld. We constateren op basis van de gesprekken dat deze systemen qua output niet altijd de juiste cijfers weergeven en dat er veel handmatige handelingen nodig zijn om de juiste cijfers te genereren of om de juiste koppelingen dan wel relaties te leggen. Daarnaast is de organisatie aangaande het systeem Promis nog afhankelijk van een vertrokken medewerker, die nog wordt ingehuurd om bepaalde informatie uit dit systeem te ontsluiten en het nodige technische onderhoud te plegen. Dit maakt de organisatie op dit gebied kwetsbaar. Daarnaast zien we dat de systemen onderling niet goed communiceren en dat er handmatig acties nodig zijn om dat te corrigeren. Met andere woorden: er is ook sprake van een hoog risico op fouten. Uit de gesprekken maken we op dat het systeemlandschap binnen de ODBN niet werkt voor de ODBN, maar dat de ODBN werkt voor het systeem. Het kost zowel het primaire proces als de ondersteunende functies, waaronder financiën en informatie-management (IM), veel tijd en moeite om de juiste informatie boven water te krijgen, te valideren en te muteren. Het gevolg is dat het vertrouwen in de juistheid van de cijfers zowel extern (bij de deelnemers) als intern (het primaire proces, maar ook de ondersteunende functies) is verdwenen en de discussie met de deelnemers veelal over dit aspect gaat.

Vanuit het primair proces maken wij op dat er vanuit de huidige systemen wel management-informatie te genereren is. Hiervoor dient inzicht in de werking en opbouw van Promis aanwezig te zijn, alsmede het doorvoeren van bepaalde bewerkingen in Excel. Een aantal teammanagers genereren op deze wijze hun informatie over de realisatie van programma's en dergelijke met betrekking tot ureninzet en aantallen, maar dit vergt veel tijd en moeite, mede doordat uit deze analyse van de cijfers blijkt dat de informatie niet klopt. Dit wordt veroorzaakt door de verkeerde input ('rubbish in, rubbish out') en door verkeerd 'aangemaakte' koppelingen tussen Promis en het zaakstelsel (S4O). Dit leidt vervolgens tot foute rapportages uit de systemen. De oorzaak hiervan is gelegen in foute input of foute interpretatie van gegevens door het ontbreken van kennis over wat er gerapporteerd moet worden. Het ontbreken van kennis over wat gerapporteerd wordt, wordt veroorzaakt door de kloof tussen het primaire proces en degene die de rapportage bouwt (zie ook paragraaf 2.3 en 3.2).

De organisatie wil haar systeemlandschap verbeteren door te werken aan integratie van de systemen. Dit wordt gedaan door middel van Project Z. De organisatie is overgestapt naar een nieuw financieel systeem (Key2Finance). Dit moet straks communiceren met het Personeel Informatie Management Systeem (PIMS), het zaakstelsel (S4O) en de projectadministratie/tijdregistratie. Managementinformatie die niet standaard uit deze applicaties komt, wordt gegenereerd met de Cognos-rapportagetool.

De organisatie is vanaf oktober 2017 met dit project begonnen, maar de voortgang verloopt moeizaam. Dit heeft te maken met:

- **Projectinrichting** – Het project werd onvoldoende projectmatig aangepakt, waardoor er onvoldoende vooruitgekeken wordt en gepland. Hiervoor is nu een externe projectleider aangetrokken. Deze projectleider is bezig om het proces voor fase 1 van het project (implementatie van Key2Finance) te faciliteren, zodat Centric haar werk kan doen. Voor fase 2 (het leggen van relaties tussen Key2Finance en de andere systemen) is hij bezig om te specificeren wat er moet gebeuren en onderbouwde planningen te maken per onderdeel voor de uitvoering, waarbij mensen aan deze onderdelen worden gealloceerd en resultaatafspraken worden gemaakt (wat dient te worden opgeleverd? – (deliverables).
- **Bemensing vanuit de ODBN** – Er is onvoldoende menskracht om het project te bemensen, waardoor men onvoldoende toegewijd is en middelen ontbreken. Het project heeft topprioriteit, maar dat hebben alle projecten en operationele zaken en daardoor heeft niks prioriteit. Dit maakt de samenwerking met Centric moeilijk, omdat zij onvoldoende worden gefaciliteerd voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Ook bemoeilijkt dat het maken van onderbouwde planningen voor fase 2 van het project.

Het gevolg hiervan is dat het project vertraging oploopt en onvoldoende van de grond komt en dat er onnodig kosten worden gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de inzet van Centric. Daarnaast is bijvoorbeeld de implementatie van het Centraal Planningsbureau (CPB) beëindigd, omdat de randvoorwaarde van de ondersteunende ICT door Project Z gerealiseerd moet worden voordat het CPB volgens de ontworpen werkwijzen kan werken. Restpunten uit Project CPB zijn ondergebracht bij Project Z en bij het CPB in wording.

Tevens zien we dat applicatiebeheer en de ondersteuning van het nieuwe systeemlandschap nog niet geborgd zijn. Dit heeft te maken met de bemensing die niet aanwezig is. Dit wordt nu door middel van inhuur tijdelijk ingevuld.

Daarnaast constateren we dat het belangrijk is om de werkwijzen/processen behorende bij de implementatie en borging van het systeemlandschap goed in de organisatie te borgen. Dit ter voorkoming van het principe 'Rubbish in, rubbish out'. We hebben op dit moment nog niet kunnen vaststellen hoe de organisatie omgaat met het verbeteren van de informatie- waarde die als input geldt voor het systeem en hoe dat is geborgd in de organisatie.

2.3 Organisatiestructuur, -inrichting en -cultuur

De organisatiestructuur is de afgelopen tijd meermalen veranderd. Voor 1,5 jaar geleden was de insteek: twee directeurs en een procesmanager. Laatstgenoemde was verantwoordelijk voor de aansturing van de processen en coördinatie van de inzet van het primaire proces ten aanzien van deze processen. Dit bleek een onmogelijke functie, omdat de procesmanager voor bijna alles verantwoordelijk was en onvoldoende werd ondersteund. In de bijbehorende reorganisatie werd de inhoud losgekoppeld van de teammanagers, waarbij de taken lager in de lijn werden gelegd.

Hierdoor was echter niet meer duidelijk wie wat deed en was de escalatielijns (wanneer er een probleem is, bij wie moet ik dan zijn?) voor de medewerkers niet meer duidelijk. De organisatie bleek onvoldoende rijp te zijn om volledig taken los te laten bij de medewerkers.

De organisatie wil de beweging maken waarbij de structuur van de organisatie gericht is op de klanten dan wel deelnemers. De opdracht van de provincie is nu bijvoorbeeld op basis van een pilot georganiseerd onder verantwoordelijkheid van één team, die het proces organiseert binnen de organisatie voor de uitvoering van de opdracht. Als uit de evaluatie van deze pilot blijkt dat deze aanpak succesvol is, kan dit dienen als voorbeeld voor de opdrachten aan de individuele gemeenten. Teammanagers dienen hierbij ondersteund te worden in de onderlinge afstemming, de allocatie van medewerkers en de verantwoording daarover. Hierbij is het belangrijk dat zij dicht bij het werk staan. De opdracht van het werk is leidend voor de inzet van de medewerkers dan wel disciplines. Met andere woorden: de allocatie van medewerkers is belangrijk. Om hierop te anticiperen is de ODBN bezig met de oprichting van een Centraal Planningsbureau (CPB), dat de centrale planning van de uitvoering van de opdrachten coördineert. De realisatie hiervan is nog pril en dient ook versterkt te worden door middel van geïntegreerde systemen en processen (zie paragraaf 2.2). Uit de gesprekken constateren we dat er ten aanzien van de organisatiestructuur nu vooral onduidelijkheid bestaat. Met andere woorden: er is sprake van een discrepantie tussen de formele organisatiestructuur en de informele organisatie. Voor medewerkers binnen de ODBN is niet duidelijk wat de bedoeling is en waar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen. Een visie op de organisatie-inrichting is er wel op directieniveau, maar is nog onvoldoende duidelijk binnen de organisatie op medewerkersniveau, waardoor commitment ontbreekt. Met de ondernemingsraad en het GO is afgesproken dat er voor de zomer van 2018 een voorstel ligt voor de aanpassing van de organisatie.

De ODBN huurt vervolgens op verschillende functies (zowel het primaire proces als de ondersteunende diensten) in om de benodigde capaciteit te realiseren. In het primaire proces is dit erop gericht om de dienstverlening zoals weergegeven in de werkprogramma's aan de deelnemers te realiseren. In de ondersteunende diensten wordt ingehuurd om voldoende mankracht te hebben om de ondersteunende dienstverlening te realiseren. De redenen van inhuur zijn gelegen in het ziekteverzuim (dit is relatief hoog bij de ODBN) en het niet kunnen vullen van openstaande vacatures. We constateren dat de relatief hoge inhuur op zowel het primaire proces als ondersteunende diensten de organisatie kwetsbaar maakt op het gebied van kennisborging, continuïteit, kwaliteit van taakuitvoering en kostenefficiëntie. Ondanks de inhuur heeft de organisatie te maken met ondercapaciteit. De uitvoering van de opdrachten en taken van alledag wordt opgepakt, maar er is geen ruimte om capaciteit te leveren voor bijvoorbeeld projecten in het kader van organisatieontwikkeling. Dit wordt ook gevoeld door de sturing op 'uurtje factuurtje'. In de ondersteunende functies (bijvoorbeeld voor de financiële functie) bestaat onvoldoende tijd voor het uitvoeren van financial control, projectcontrol en het leggen van verbindingen tussen het primaire proces en de financiën. Dit wordt verder versterkt doordat de organisatie (zowel in het primaire proces als in de financiële functie als in informatiemanagement) veel tijd kwijt is met de systemen (zaaksysteem, financieel systeem, projectadministratie, tijdschrijfsysteem, etc.) en het oplossen van fouten, valideren van gegevens en uitkomsten et cetera (zie paragraaf 2.2).

Om het bovenstaande te illustreren kijken we naar de vakgroep Financiën – zie onderstaand kader.

De formatie van de vakgroep Financiën bestaat voor het grootste deel uit inhuurkrachten. De vaste formatie bestaat (sinds de recente toevoeging van 0,88 fte) uit 1,66 fte. De normatieve formatie van de vakgroep Financiën bestaat uit 5 fte. Op het moment is er 5,78 fte aanwezig (vaste formatie + huidige inhuur). De grote hoeveelheid inhuur in combinatie met de beperkte vaste formatie binnen de vakgroep Financiën vormt een kwetsbaarheid. Het blijkt voor de ODBN lastig om de formatie van de vakgroep Financiën in te vullen met vaste medewerkers. De borging van kennis in de organisatie wordt beperkt door het grote aandeel inhuurkrachten in de vakgroep. Met de huidige formatie kan er invulling gegeven worden aan de werkzaamheden zoals beschreven in het teamplan. De normatieve formatie is echter lager. Daarnaast constateren we verkokering ten aanzien van het functioneren van de vakgroep. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het tot stand komen van de P&C-documenten. We gaan hier in hoofdstuk 3 verder op in.

De cultuur van de organisatie ODBN kan gekarakteriseerd worden als een 'pleasecultuur' naar buiten toe. Hiermee doelen we op de nog beperkte rol die de organisatie pakt als het gaat om haar opdrachtnemersrol. Zoals aangegeven in het koersdocument 'Missie Visie 2020 Fundament 2014-2016' van de ODBN uit 2014 wil de organisatie inzetten op een beweging van opdrachtnemer naar dienstverlener. De organisatie 'kantelt' in de periode 2014-2016 naar een dienstverlenende organisatie, volgens de gedachte van verlengd lokaal bestuur. Een cruciaal punt van aandacht daarbij is de bestuurlijke sensitiviteit van alle medewerkers – een kerncompetentie voor iedere medewerker. Deze sensitiviteit wordt onder andere gevoed door de aandacht voor en kennis van de 'couleurs locale'. De pleasecultuur komt ook op bestuurlijk niveau naar voren. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 heeft de oprichting van de ODBN onder tijdsdruk en politieke druk plaatsgevonden. De oprichting wordt gekenmerkt door consensus en niet door het zoeken naar de beste oplossing voor de nieuwe organisatie.

In onze optiek dient hierbij de adviesrol van de ODBN richting de deelnemers versterkt te worden, waarbij de ODBN meedenkt en adviseert ten aanzien van de bijdrage aan de doelstellingen van de deelnemers op het gebied van VTH, Milieu en Groene Wetten vanuit de rol van expert in de buitenruimte. Dit betekent ook dat er tegengas geboden dient te worden en gemeenten gewezen dienen te worden op de consequenties van bepaalde beleidskeuzes. Wij constateren dat deze kanteling nog onvoldoende is ingezet. De ODBN laat zich nog te veel leiden door de opdrachtgevers en lost het voor hen op. Dus wanneer een deelnemer het budget verlaagt maar wel dezelfde kwaliteit verlangt, probeert de ODBN dit intern op te lossen. Eigenlijk zou de ODBN richting de desbetreffende deelnemer moeten aangeven dat een verlaging van het budget consequenties heeft voor het behalen van de gestelde eigen doelstellingen door de gemeente. Samen met de gemeente dient er dan gezocht te worden naar een oplossing.

Hoofdstuk 3

Manier van begroten

In dit hoofdstuk bespreken we de knelpunten die binnen de ODBN bestaan in de manier van begroten. Hierbij kijken we achtereenvolgens naar:

- de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer;
- de verbinding tussen financiën en het primaire proces;
- de aannames in de begroting;
- de ontwikkelingen die binnen de organisatie gaande zijn om tot verbetering te komen.

3.1 Relatie opdrachtgever-opdrachtnemer

De gemeenten en de provincie zijn opdrachtgever van de ODBN. De opdracht die zij aan de ODBN geven wordt jaarlijks uitgewerkt in een werkprogramma. Het werkprogramma van de provincie wordt in de loop van het voorgaande boekjaar opgesteld in samenwerking met de provincie. De definitieve versie hiervan is in oktober/november voor aanvang van het desbetreffende jaar gereed. Hoewel de begroting van ODBN eerder gereed dient te zijn en het werkprogramma dus niet in de begroting opgenomen kan worden bij vaststelling van de begroting, biedt dit wel de mogelijkheid om dit werkprogramma financieel te verwerken in een eerste wijziging bij aanvang van het boekjaar.

De werkprogramma's voor de gemeenten kennen een ander traject, waarbij deze pas eind december of in de eerste maanden van het lopende jaar definitief worden vastgesteld. In de dienstverleningsovereenkomst met de gemeenten zijn in artikel 12 de volgende bepalingen opgenomen aangaande het werkprogramma:

- *Lid 1: Partijen komen elk boekjaar, uiterlijk op de eerste werkdag in november van het voorafgaande boekjaar, het conceptwerkprogramma voor de uitvoering van basistaken en, voor zover van toepassing, structurele verzoektaken voor het navolgende boekjaar overeen;*
- *Lid 2: Partijen stellen jaarlijks voor 1 december het werkprogramma vast. In dit werkprogramma zijn de in het komende kalenderjaar door de opdrachtnemer te leveren prestaties vastgelegd, met daaraan gekoppelde prijzen en tarieven die jaarlijks door het Algemeen Bestuur worden vastgesteld.*
- *Lid 3: De omvang van het werkprogramma met betrekking tot basistaken en structurele verzoektaken ligt vast. De structurele verzoektaken, zoals ingebracht in enig jaar, kunnen na 4 jaar door de opdrachtnemer worden afgebouwd. Een schriftelijk verzoek daartoe moet uiterlijk voor 1 november van enig jaar door de opdrachtgever bij de opdrachtnemer worden ingediend. De afbouwregeling geldt alleen voor de structurele verzoektaken.*
- *Lid 4: Het vastgestelde werkprogramma is leidend voor de omvang en wijze van taakuitvoering en is onlosmakelijk onderdeel van deze dienstverleningsovereenkomst.*
- *Lid 5: Opdrachtnemer voert de in het werkprogramma door hem te leveren prestaties uit binnen de in het werkprogramma opgenomen kaders en uurtarieven dan wel prijzen en met inachtneming van de geldende wettelijke termijnen.*
- *Lid 6: Producten en diensten die niet in het per 1 december van enig jaar overeengekomen werkprogramma zijn opgenomen worden alleen verricht na schriftelijke toestemming van de opdrachtgever en opdrachtnemer.*
- *Lid 7: Bij het ontbreken van voorafgaande schriftelijke opdracht komt uitbreiding van geleverde producten en verleende diensten niet voor vergoeding in aanmerking.*

We constateren dat deze afspraken niet worden nageleefd door beide partijen. Hierdoor kunnen de werkprogramma's niet opgenomen worden in de begroting van de ODBN. Ook kunnen de financiële gevolgen niet bij aanvang van het boekjaar worden verwerkt. Hierdoor komen verschillende interne en financiële processen onder druk te staan, waardoor het halen van de gestelde bestuurlijke termijnen onmogelijk wordt.

Over de inhoud van de gemeentelijke werkprogramma's adviseert de ODBN, vanuit de adviesrol als opdrachtnemer, de gemeenten. Bij de wijzigingen die gemeenten doen in hun werkprogramma zijn soms de financiën leidend voor de uit te voeren taken, wat kan leiden tot een aanpassing in de basistaken. Vanuit de adviesrol verbindt de ODBN hier nog onvoldoende consequenties aan ten aanzien van de gevolgen van het verlagen of te laag vaststellen van budgetten voor doelstellingen en kwaliteitscriteria. De ODBN richt zich op het oplossen voor de gemeenten; wel is daarbij een ontwikkeling gaande om deze problematiek meer bij de gemeenten te gaan neerleggen (zie ook paragraaf 2.3). Het ontbreekt de ODBN in haar adviesrol echter nog te veel aan goede en betrouwbare basisinformatie. Er worden vraagtekens gezet bij de volledigheid, de juistheid en het actueel houden van het inrichtingenbestand² en de organisatie is de afgelopen jaren niet altijd in staat geweest om de werkprogramma's volledig uit te voeren. Hierdoor is het voor de ODBN lastig om gemeenten een goed en duidelijk beeld te geven van de consequenties van financieel ingegeven keuzes voor het behalen van de gestelde doelen en kwaliteitscriteria. Het verder ontwikkelen van de adviesrol past goed binnen het beeld van de dienstverlenende organisatie, zoals dit in het koersdocument 2014-2020 wordt gesteld. Hiervoor is het wel van belang dat er goede en betrouwbare informatie met betrekking tot het inrichtingenbestand beschikbaar is en dat de begroting een reëel beeld geeft van de kosten voor de deelnemers.

In de dienstverleningsovereenkomst zijn ook afspraken gemaakt over de bekostiging van de ODBN. Dit is weergegeven in artikel 21 van de DVO:

Artikel 21 Facturering en betaling

- *Lid 1: Voor de basistaken vindt bevoorschotting plaats van respectievelijk 35, 35 en 30 procent van het jaarbudget per 1 december voorafgaand aan het kalenderjaar, 1 april en 1 augustus van dat kalenderjaar. Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het tijdig versturen van een factuur.*
- *Lid 2: Voor de verzoektaken stuurt de opdrachtnemer maandelijks een gespecificeerde factuur van het aantal bestede uren per product/dienst.*
- *Lid 3: Betaling door opdrachtgever geschiedt binnen 30 dagen na facturatie.*
- *Lid 4: Indien opdrachtnemer zijn verplichtingen, voortvloeiend uit de dienstverleningsovereenkomst, niet geheel of gedeeltelijk is nagekomen, heeft de opdrachtgever het recht de voorschotbetaling op te schorten.*
- *Lid 5: Binnen vier weken na afloop van enig kalenderjaar doet opdrachtnemer aan opdrachtgever de saldooverrekening toekomen over de prestaties van dat kalenderjaar.*

² De vraagtekens die gezet worden bij de juistheid en volledigheid van het inrichtingenbestand kennen twee kanten. Op de eerste plaats is de informatie niet eenduidig belegd in de organisatie. Daarnaast wordt onvoldoende 'buiten' gecontroleerd of er inrichtingen ontbreken of juist gestopt zijn. Dit laatste heeft de ODBN in twee pilots onderzocht, bij de gemeente Uden en de gemeente Oss. Beide leiden tot een beter inrichtingenbestand, de gehanteerde werkwijze zal in de toekomst bij alle gemeenten toegepast worden.

Belangrijk is om hier een onderscheid te maken tussen basistaken en verzoektaken. Voor deelnemers waar de ODBN enkel de basistaak doet, is door die deelnemer een inrichtingenbestand aangeleverd met 'basistaakinrichtingen' en ontbreekt het inzicht voor de ODBN op de rest. Voor die deelnemers die een totaalbestand hebben geleverd, maar enkel de basistaken uitbesteden, verricht de ODBN geen activiteiten op dit gebied en er vindt ook geen verificatie van gegevens plaats.

- *Lid 6: Binnen zes weken na ontvangst van de saldooverrekening neemt de opdrachtgever een beslissing over de acceptatie hiervan.*
- *Lid 7: Betaling door de opdrachtgever houdt op geen enkele wijze afstand van recht in.*

We constateren dat de bekostiging van zowel de verzoektaken als de basistaken nu op PxQ plaatsvindt. Hierbij worden de afspraken in de DVO, zie artikel 21, niet gevolgd.

3.2 Relatie primair proces en financiën

De P&C-documenten zijn binnen de ODBN meer een product van financiën dan een product van de organisatie. Wanneer we kijken naar de activiteiten die genoemd worden in de eerste (klad)versie van het teamplan financiën 2018, zien we deze 'verkokering' vanuit financiën terug in de genoemde activiteiten. Activiteiten zijn vooral gericht op de eigen kolom: beheer financiële administratie, P&C-instrumenten, Salarisadministratie, Verzekeringen, Financieel Beleid, Projecten. Afstemming met de organisatie en het vervullen van een rol als sparring-partner voor het primaire proces wordt hierin nog niet benoemd, alsmede ook de invulling van controlfunctie (financial en project control). Deze ambitie is er wel, maar de randvoorwaarden hiervoor (bijvoorbeeld systemen) zijn nog niet voldoende aanwezig.

De vakgroep Financiën bestaat op het moment uit 5,78 fte, waarvan 1,66 fte vast in dienst is. De normatieve formatie voor de vakgroep Financiën is 5 fte (zie ook paragraaf 2.3). Gezien de genoemde activiteiten en de omvang van de vakgroep (normatieve formatie), is hiervoor binnen de taken geen extra ruimte. Veel tijd gaat zitten in het oplossen van problemen uit het verleden (bijvoorbeeld rommelige tussenrekeningen en balansposten) en het werken met inflexibele en ondoorzichtige systemen (zie ook paragraaf 2.2). Door de tijd die gaat zitten in het repareren van zaken, ontbreekt de tijd om binnen de financiële functie te bouwen en door te ontwikkelen. Voor de meeste documenten wordt niet of nauwelijks gecommuniceerd met het primaire proces. Een belangrijke uitzondering hierop vormt het proces met betrekking tot de kadernota, waarbij in recente jaren medewerkers vanuit het primaire proces nadrukkelijk hebben meegedacht op de inhoud. De vertaling naar de financiële uitgangspunten en de toetsing van de eerder gehanteerde uitgangspunten zijn belegd bij financiën. Bij de totstandkoming van de werkprogramma's was tot dit jaar geen betrokkenheid van financiën. Dit jaar is deze betrokkenheid voor het eerst georganiseerd, waarbij meer samenwerking tussen het primaire proces en financiën tot stand komt. Dit is een eerste stap in het beter financieel onderbouwen en vertalen van de werkprogramma's en het invulling geven aan de wisselwerking die er tussen financiën en het primaire proces dient te bestaan (zie ook paragraaf 1.2).

Het is de bedoeling dat de P&C-cyclus de primaire processen ondersteunt in het sturen en beheersen van beleid en beheer en de resultaten inzichtelijk maakt. Dit wordt nu niet zo ervaren binnen het primaire proces. De P&C-documenten worden meer gezien als iets wat gemaakt wordt door financiën en waar men verder niet veel mee kan en weinig mee te maken heeft. Het verder ontwikkelen van de samenwerking tussen financiën en het primaire proces op het gebied van planning en control draagt bij aan de waardering voor en het inzicht in het nut van de P&C-cyclus.

3.3 Aannames begroting

In de begroting doet de ODBN verschillende aannames. Hieronder bespreken we een aantal van deze aannames die invloed hebben op het realiteitsgehalte van de begroting. Het realiteitsgehalte van de begroting hangt samen met het aanwijzen van de oorzaken van het in de tweede bestuursrapportage geprognostiseerde tekort.

Als onderdeel van de beantwoording van de vraag van ODBN om een review van de daarin gegeven verklaringen voor dit tekort, kijken wij naar de aan deze verklaringen onderliggende cijfers en aannames.

Werkprogramma's en de begroting

Behalve dat het door de timing van de werkprogramma's en de begroting niet mogelijk is om de werkprogramma's in de begroting te verwerken (zie paragraaf 3.1), vindt er geen overleg plaats tussen financiën en het primaire proces bij het opstellen van de begroting over de op te nemen afname per deelnemer. Hiervoor worden de werkprogramma's van het voorgaande jaar gebruikt. Deze werkwijze past bij het uitgangspunt dat de totale opdracht niet omlaag gaat. Echter, wanneer er in het voorgaande jaar een incidentele vraag in het werkprogramma opgenomen was, wordt deze overgezet in de begroting van het daaropvolgende jaar. Het primaire proces beschikt over de kennis om dit te signaleren.

Indexatie tarieven

De tarieven worden alleen aangepast op basis van indexatie. Bij deze indexatie wordt uitgegaan van de indexatiecijfers voor verschillende kostencategorieën (personele kosten en overige kosten). Onder deze werkwijze ligt de aanname dat de kosten alleen (en exact) wijzigen met deze indexatiepercentages en dat de vraag gelijk blijft. Op basis van geïndexeerde tarieven kunnen de kosten alleen gedekt worden indien er bij de eerste berekening van het tarief een kostendekkend tarief berekend is. In werkelijkheid maken vraag en kosten een andere ontwikkeling door en is de kostprijs niet gelijk aan het tarief (zie hoofdstuk 5).

Gemiddeld tarief begroting

Bij het opstellen van de begroting en de werkprogramma's wordt gerekend met een gemiddeld tarief. Echter, in de afrekening wordt niet gewerkt met dit gemiddelde tarief maar met een tarief dat verschilt per functieniveau. Hierdoor kunnen bepaalde taken dus duurder uitpakken dan begroot en andere juist goedkoper. Wanneer een deelnemer echter meer uren van de eerste soort heeft (de realisatie is hoger dan de begroting), wordt de bijdrage van deze deelnemer hoger dan begroot. Over het geheel behoort het hanteren van een gemiddeld tarief (indien juist berekend) bij begroting en afrekenen op functieniveau geen probleem te zijn, maar op deelnemersniveau kunnen afwijkingen ontstaan.

Tarief inhuur

Voor de kosten van inhuur wordt gerekend met een gemiddeld tarief. Bij de eerste begrotingswijziging 2017 wordt uitgegaan van een gemiddeld tarief van € 65,— per uur. Bij de tweede bestuursrapportage is dit € 58,— per uur. Dit verschil wordt niet nader toegelicht, maar is gebaseerd op de werkelijke cijfers over 2017. Het werken met een gemiddeld tarief op begrotingsbasis kan hier voor de organisatie hetzelfde effect hebben als voor gemeenten: wanneer blijkt dat in een bepaald jaar de inhuurkosten meer duurdere medewerkers betreffen, zijn de kosten hoger. Wanneer bijvoorbeeld ziekte of vacatureruimte meer medewerkers in hogere schalen betreft, is het gemiddelde te laag. Voor medewerkers in het primaire proces worden deze kosten deels terugverdiend via het hogere tarief dat in rekening wordt gebracht (afrekening op functieniveau). Wanneer inhuur overhead betreft, kan dit niet (voor een deel) 'terugverdiend' worden op de tarieven, omdat overhead (in principe, bij kostendekkende tarieven) versleuteld zit in de tarieven. Inhuurkosten worden dan niet direct gematcht door een opbrengst.

Verwerking inhuur in tarief

Naast dat er gewerkt wordt met een gemiddeld tarief, wordt er met betrekking tot inhuur onvoldoende rekening gehouden met de aanvullende kosten binnen het tarief (begroting). Deze aanvullende kosten (inhuur is veelal duurder dan de eigen organisatie) dienen een surplus binnen het tarief te vormen ten opzichte van de berekening hiervan met een volledig bezette eigen organisatie. Omdat er sinds de eerste berekening in 2014 geen volledige kostendekkendheidsanalyse op de tarieven is uitgevoerd, zijn de kosten van inhuur als gevolg van onderbezetting (door vacatureruimte en ziekte) niet opgenomen in de tarieven.

Seizoenspatroon declarabiliteit

In de tweede tussenrapportage wordt gesproken over een lager dan verwacht aantal gerealiseerde uren van de eigen organisatie. In deze berekening wordt echter geen rekening gehouden met seizoenspatronen, zoals de zomervakantie. In plaats daarvan wordt het verschil geëxtrapoleerd naar de rest van het jaar. Wij verwachten dat de gerealiseerde productiviteit als gevolg van seizoenspatronen (vakantie) in de laatste vier maanden van het jaar relatief hoger zal liggen dan in de eerste acht maanden van het jaar, omdat vakanties veelal in de eerste acht maanden worden opgenomen.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim wordt in de begroting vastgesteld op basis van een aanname. In de primaire begroting 2017 werd destijds gesteld dat een bijstelling van 4,9% naar 4% realistisch is. Bij de eerste wijziging wordt deze verwachting al bijgesteld op basis van het gerealiseerde ziekteverzuim in 2016 (8,44%). In de begroting 2018 wordt uitgegaan van 4,5% en een afname van de ziekte-uren die daarbovenuit komen (nog 2.500 uur, t.o.v. de begrote 5.000 uur in 2017). Langdurige ziekte drukt binnen ODBN zwaar op het ziektepercentage. Hierover wordt binnen de organisatie gecommuniceerd tussen betrokkenen, teammanagers, de bedrijfsarts, de directeur bedrijfsvoering en de vakgroep HR.

Productiviteitsnorm

De productiviteitsnorm is door de ODBN vastgesteld op 1.350 uur per fte. In 2016 lag de gerealiseerde declarabiliteit lager (1.080 uur), als gevolg van interne projecten gericht op organisatieverbetering. In 2017 lag de declarabiliteit op basis van de tweede tussenrapportage op 1.300 uur. In het kader van interne projecten (2.500 uur) en een hoger verwacht ziekteverzuim (5.000 uur) waren er bij de eerste begrotingswijziging al aanpassingen gedaan op de verwachte declarabiliteit. Wanneer we dit aantal uren vertalen naar de normatieve formatie in het primaire proces (153 fte), resulteert dit in een declarabiliteit van circa 1.300 per fte. De productiviteitsnorm wordt door veel medewerkers als hoog ervaren. Dit wordt mede veroorzaakt door de onduidelijkheid die bestaat over wat er wel en wat er niet opgenomen is in de kengetallen. Oftewel: de definitie van de kengetallen is onduidelijk, bijvoorbeeld of een intake declarabel is en binnen het kengetal zit of niet. Bij gevallen die binnen deze onduidelijkheid vallen, wordt binnen de organisatie vaak gesproken over integriteit. Medewerkers ervaren hierdoor druk om 'het goede' te doen binnen een voor hen onduidelijke kadering, naast de druk om declarabel te zijn. Met andere woorden: medewerkers hebben moeite om sommige zaken (ook al zijn ze productgerelateerd) te boeken op het product.

Bezuiniging op tarief

De bezuinigingsopgave die bij de oprichting van de ODBN is vastgesteld (9% over meerdere jaarschijven) is een aantal keren verschoven in de tijd. Hierbij verschoof niet het te bezuinigen bedrag (op basis van het percentage), maar het percentage zelf, waardoor het bedrag van de beoogde bezuinigingen dus kan verschillen.

In 2017 is de eerste 'tranche' van deze bezuiniging doorgevoerd door een bezuiniging door te voeren op de tarieven. Onderbouwing van de bezuiniging aan de kostenkant wordt voor een groot deel ingevuld door efficiencymaatregelen, zoals verlaging van het ziekteverzuim, die niet allemaal realistisch zijn gebleken. Doordat er geen directe relatie bestaat tussen het tarief en de kosten, is het doorvoeren van een bezuiniging op het tarief zeer riskant. Hierbij bestaat het risico dat er wel minder geld wordt ontvangen (op basis van lagere tarieven), maar de kosten niet op dezelfde manier meebewegen. Het percentage op het tarief kan resulteren in een ander bedrag dan hetzelfde percentage op de kosten, wanneer er geen relatie bestaat tussen het tarief en de kosten.

Afronding

In de berekeningen die voor de begroting en de tussenrapportages gemaakt worden wordt meerdere keren afronding toegepast. Hiermee bedoelen we dat er in de tussenberekening al een afronding wordt gemaakt, waarbij vervolgens met het afgeronde getal verder gerekend wordt. Door deze werkwijze ontstaat een moeilijk te traceren verschil tussen de raming en de realisatie. Wanneer er bijvoorbeeld een afronding van 50 uur naar boven plaatsvindt, is het niet logisch om te verwachten dat deze uren ook gerealiseerd worden. Ook tekstueel kan het veelvuldig gebruik van afronding tot onduidelijkheid of verwarring leiden. Zo worden in de tweede bestuursrapportage tarieven van € 79,— en € 75,50 genoemd, in combinatie met een verschil van € 3,35. Dit sluit niet op elkaar aan. Op deze getallen lijkt het verschil klein, maar wanneer hiermee doorgerekend wordt voor de gehele ODBN, zijn de verschillen die door afronding ontstaan substantieel. Dit effect doet zich met name voor in de begroting en de tussenrapportages.

De hierboven besproken elementen geven al aan dat de onderbouwing van de tarieven slecht is. Sinds de eerste berekening in 2014 is er geen volledige kostendekkendheidsanalyse op de tarieven uitgevoerd, waardoor de actuele begrote kosten geen relatie hebben met de tarieven. Een nadere toelichting hierop, met daarbij een werkwijze om te komen tot een goed onderbouwde kostprijs, is te vinden in hoofdstuk 5.

3.4 Ontwikkelingen binnen ODBN

In het kader van organisatieontwikkelingen en op basis van de knelpunten die binnen de organisatie ervaren worden, is de ODBN bezig de manier van begroten te ontwikkelen en te verbeteren. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, is het fundament van de organisatie zwak. Doordat de gevolgen hiervan doorwerken in de dagelijkse praktijk, ontbreekt het de organisatie aan tijd en ruimte om de ambities in het kader van organisatieontwikkeling waar te maken. Wel zien we dat er stappen gezet worden in het verbeteren van de begroting en de P&C-cyclus, zoals het opstellen van het spoorboekje P&C, het meenemen van de BBV-vereisten in de begroting en de jaarrekening en het Project Z.

Hoofdstuk 4

Realiteitsgehalte/(bij)sturen van de begroting

In dit hoofdstuk evalueren we het realiteitsgehalte van de begroting. Hierbij kijken we naar de (mogelijke) manieren van bijsturen en sturen op de begroting en hoe dit in het afgelopen jaar is toegepast. Onderdeel hiervan is ook de informatiewaarde die de P&C-documenten bieden.

4.1 Sturen en bijsturen begroting

In de P&C-cyclus van 2017 heeft de ODBN op verschillende momenten de begroting geëvalueerd en aangepast. De eerste begrotingswijziging is binnen een paar maanden na het aantreden van de nieuwe directie opgesteld (zie paragraaf 2.1), naar aanleiding van de aangetroffen onjuistheden in de begroting 2017. Op deze aanpassing zat grote tijdsdruk. Het boekjaar 2017 is het eerste jaar dat de ODBN gewerkt heeft met een eerste en tweede bestuursrapportage. Hieronder werken wij verschillende relevante wijzigingen in de begroting chronologisch (qua tijd) uit.

Eerste begrotingswijziging 2017

Aan het begin van het jaar vond er een begrotingswijziging plaats. De belangrijkste financiële wijzigingen die hierin hebben plaatsgevonden zijn:

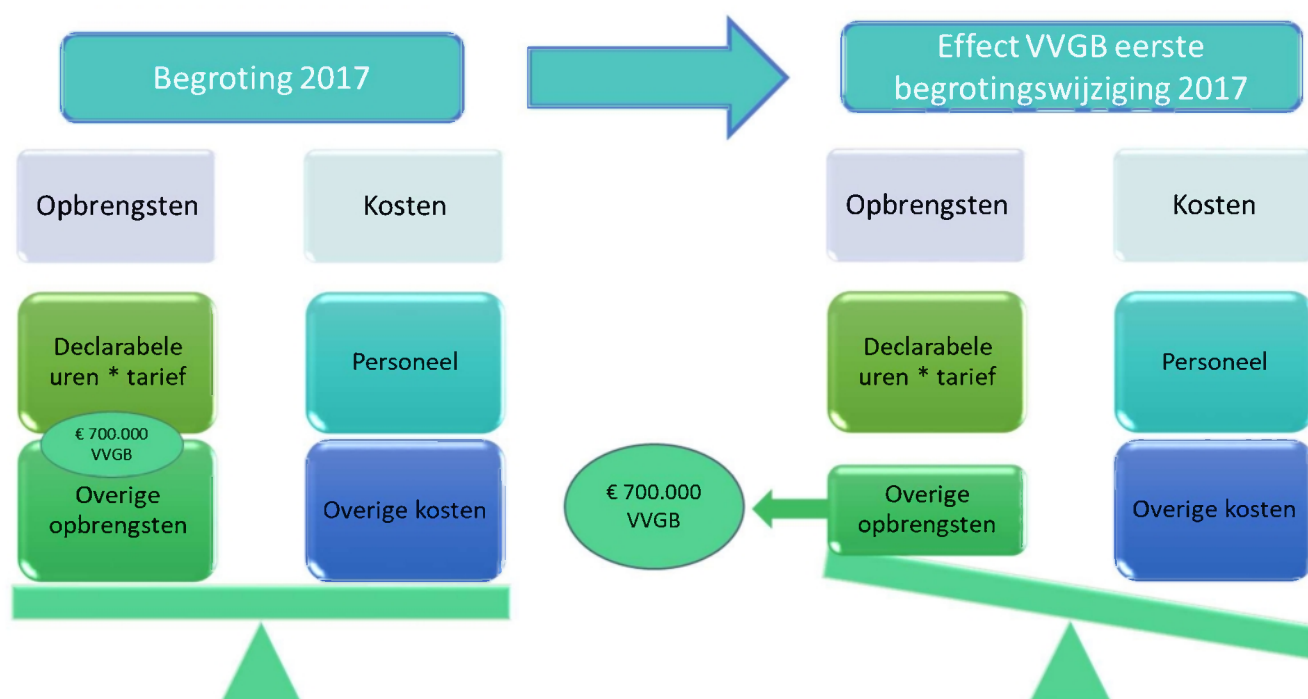
- de aanpassing van de te ontvangen VVGB-gelden;
- de herziening van het loonbudget op basis van de normatieve formatie;
- de wijziging van het gemiddelde tarief (waarmee in de begroting gerekend wordt) voor werk voor de provincie;
- de opdracht tot uitvoering van de Wet op de natuurbescherming;
- de toevoeging van Samen Sterk In Brabant (SSIB);
- de verwerking van bovenformatieven;
- de verwerking van de gemeentelijke werkprogramma's 2017.

In deze wijziging worden een aantal aannames gedaan, aanvullend op de aannames die besproken zijn in paragraaf 3.3. Een aantal van deze aannames blijken in de loop van het jaar onjuist en/of geven blijk van een onvolledige oorzaak-gevolgrekening, zoals de verwerking van het besluit over de VVGB-gelden en de verandering van de rekentarieven. Onderliggend aan deze onjuiste aannames is het gebrek aan inzicht in de kostprijs, waardoor het niet mogelijk is om de gevolgen van bijvoorbeeld de verlaging van de te ontvangen VVGB-gelden goed te berekenen.

VVGB

Vanaf 2014 (AB 19-12-2013) werd het VVGB-budget (in 2014: € 1,7 mln.) van de desbetreffende deelnemers overgedragen aan de ODBN. In 2015 (AB 8 juli) is vastgesteld dat hiervoor een opslag gehanteerd werd op het uurtarief, om inkomsten van € 1,1 mln. te realiseren vanaf 2015. Voor deze opslag werden door de ODBN 'niet-inrichtingsgebonden activiteiten' verricht. Deze taken worden omschreven als taken die wel gerelateerd zijn aan de VVGB als overkoepelende taken, maar niet direct gerelateerd worden aan een bedrijf. Daarbij is eveneens besloten dat het verschil tussen de gefactureerde werkzaamheden en € 1,1 mln. door de VVGB-gemeenten volledig wordt voldaan, om hiermee de inkomsten te garanderen. Vervolgens is dit in 2017 bekrachtigd met het besluit in de vergadering van 15 februari. Hierin werd tevens besloten dat vanaf 2017 alleen de werkelijke omvang van de uit te voeren VVGB-taken in de werkprogramma's worden opgenomen.

Bij de eerste begrotingswijziging is dit besluit van het AB met betrekking tot de VVGB-gelden van 15 februari 2017 verwerkt. Dit resulteert in een verlaging van de gemeentelijke bijdragen van € 730.000,—. De primaire begroting is sluitend, waarbij deze gelden wel in de begroting waren opgenomen. Een uitname van deze gelden heeft logischerwijs dus een negatief effect op de mate van kostendekkendheid van de organisatie. De mate van kostendekkendheid van de organisatie wordt bepaald door de kostprijs en het daaraan gerelateerde tarief en de daadwerkelijke productiviteit. Tegenover de uitgenomen gelden stonden geen productieve uren. Er valt dus op begrotingsbasis geen productiviteit weg samen met de uitname van dit bedrag. De uitname van dit bedrag heeft geen invloed op de kosten van de organisatie. Om de bestaande kosten te kunnen dekken (o.b.v. de sluitende begroting 2017), zou het tarief dus omhoog moeten gaan als gevolg van het wegvallen van deze inkomsten. Dat is bij deze wijziging niet gebeurd. Deze redenering wordt in onderstaande afbeelding in beeld gebracht (ceteris paribus³).



Figuur 5 Effect (ceteris paribus) uitname VVGB-gelden, waarbij tarieven niet worden aangepast

Verandering rekentarieven

In de begroting wordt gerekend met een gemiddeld tarief. In 2017 was dit (gemiddeld gewogen) tarief vastgesteld op € 79,— (zie hoofdstuk 3 voor opmerkingen over onderliggende aannames). Bij de eerste begrotingswijziging is het gemiddelde tarief waarmee binnen de provinciale opdracht gerekend wordt gewijzigd naar € 85,—. Dit kwam overeen met de realisatie voor de provincie in 2016. Hierbij werd echter geen rekening gehouden met de op het tarief doorgevoerde bezuiniging in 2017. Door de verhoging van dit tarief ontstond (voor een deel) dekking voor de uitname van de VVGB-gelden en verhoging van de raming van personele lasten.

³ Latijn voor 'het overige gelijkblijvend'. In de sociale wetenschap (met name de economie) gebruikt men deze term wanneer men de invloed van veranderingen in één grootheid (de verklarende variabele) op één andere grootheid (de te verklaren variabele) onderzoekt. Het duidt dan de aanname aan dat alle overige grootheden gelijk blijven, wat feitelijk nooit het geval is, maar een onmisbare aanname voor de vorming en toepassing van wetenschappelijke theorieën.

Echter, wanneer het gemiddelde tarief voor een deel van de werkzaamheden (provincie) hoger lijkt te zijn dan gemiddeld, zal het tarief voor de overige werkzaamheden (gemeenten) lager moeten liggen dan gemiddeld (*ceteris paribus*³). Dit tarief bleef in deze berekening echter € 79,—. Omdat er geen inzicht bestond in de werkelijke kostprijs, konden de aannames die gedaan werden bij de eerste begrotingswijziging niet goed getoetst worden. Wel is vast te stellen dat de hierin gedane aannames onjuist zijn.

Eerste bestuursrapportage 2017

In de eerste bestuursrapportage wordt gerapporteerd over de eerste vier maanden van 2017. Met betrekking tot de personeelskosten wordt uitgegaan van een extrapolatie van de kosten in deze maanden. Hierdoor ontstaat er een grote fluctuatie in de begrote kosten voor de eigen formatie, omdat deze onderbezet is. De inhuurkosten stijgen sterk, omdat hiermee invulling gegeven wordt aan deze onderbezetting. Aanvullend zou het interessant zijn om de volledigheid van de formatie voor deze periode te evalueren, om zo te voorkomen dat in de uitgevoerde berekening geld 'weglekt' voor formatie die in de rest van het jaar wel noodzakelijk is.

Als voorbeeld van het 'weglekken' van geraamde kosten voor de formatie:

In de berekening wordt uitgegaan van de realisatie over de eerste vier maanden van het jaar, die geëxtrapoleerd worden naar het gehele jaar. Het kan zo zijn dat deze formatie niet volledig aansluit bij de vraag van de deelnemers, bijvoorbeeld omdat er gezocht is naar inhuur vanaf het begin van het jaar en die functie vanaf de tweede maand ingevuld werd. Wanneer dit wel voor het hele jaar nodig is, worden nu de kosten van drie maanden gebruikt (de eerste vier maanden van het boekjaar, waarbij in de eerste maand nog geen kosten voor deze inhuur waren). Voor de overige acht maanden van het jaar worden dus de kosten van zes maanden begroot.

Tweede bestuursrapportage 2017

In de tweede bestuursrapportage wordt het geprognosticeerde tekort van € 960.000,— geconstateerd. Dit tekort bestaat uit tekorten op het uurtarief en hogere kosten voor inhuur en een voordeel door hogere productiviteit (meer gewerkte uren dan begroot), zie ook hoofdstuk 5. In de analyse van dit tekort wordt een lager dan begroot aantal uren van de eigen medewerkers geëxtrapoleerd, waarbij geen rekening gehouden wordt met seizoenspatronen (zie hoofdstuk 3). De onderbouwing van de overige berekeningen stoelt op dezelfde onzekerheden in de tariefstelling en het hanteren van gemiddelden die benoemd worden in bovenstaande paragrafen en in paragraaf 3.3.

Bovengenoemde voorbeelden van rekenkundige aannames en (in ieder geval voor een deel) onjuistheden schetsen een beeld van 'doelrekenen'. Hiermee bedoelen we dat de fundering met betrekking tot brongetallen en kostprijs dusdanig zwak is dat hierop geen goede analyses uit te voeren zijn. In een poging om de begroting te verbeteren en verschillen te verklaren worden er diverse berekeningen gemaakt, die gepresenteerd worden als verbetering of verklaring. Een deel van die berekeningen en verklaringen is aantoonbaar juist of vormt een verbetering, zoals het uitgaan van de normatieve formatie en de hogere kosten van ziekteverzuim. Echter, een volledig onderbouwd inzicht is eigenlijk niet te geven vanwege de zwakte van de fundering. Er worden wel 'pleisters geplakt' in de zin van een aantal verbeteringen en verklaringen, maar het onderliggende 'gebroken been' van de zwakke fundering wordt hiermee niet structureel aangepakt. Dit omdat de organisatie onvoldoende geëquipeerd is in kwalitatieve en kwantitatieve zin (gebrek aan 'zuurstof') om dit uit te voeren. In onderstaand kader werken wij een voorbeeld uit om dit te illustreren.

Als voorbeeld: een negatief verschil tussen opbrengsten en kosten:

- *Kan een gevolg zijn van een lagere productiviteit in uren. Door de variatie in de werkelijke productiviteit in de afgelopen jaren (1.080 uur in 2016, 1.300 uur in 2017) en het uitgangspunt van 1.350 uur (waar vervolgens weer ca. 50 uur van wordt afgetrokken, zie hoofdstuk 3) kan er getwijfeld worden aan de juistheid van dit kengetal. Belangrijke elementen hierin zijn ook: de onduidelijkheid voor medewerkers welke taken als productief beschouwd moeten worden en de onduidelijkheid of taken wel of niet in de tarieven zijn opgenomen en dus wel of niet productief zijn (intake en afhandeling). Onduidelijk is dus wat er in die 1.350 uur opgenomen is.*
- *Kan een gevolg zijn van niet-kostendekkende tarieven. Wanneer de kostendekkende prijs voor een uur van een medewerker hoger is dan het tarief dat daarvoor in rekening wordt gebracht, zullen de opbrengsten achterblijven. Gezien het gebrek aan inzicht in de kostprijs kan dit niet vergeleken worden met de tarieven.*
- *Kan een gevolg zijn van een hogere efficiency. Wanneer de vraag van opdrachtgevers uitgevoerd is in minder uren dan ingeschat, zal de opbrengst lager zijn. Het personeelsbestand zal echter niet (direct) veranderen. Er bestaat echter geen inzicht in het financiële effect van normtijden en de realisatie, waardoor deze analyse niet uitgevoerd kan worden.*
- *Kan een gevolg zijn van hogere kosten als gevolg van inhuur (door vacatureruimte en ziekte). Het inhuren van medewerkers om aan de vraag te voldoen is duurder dan uitvoering door de eigen medewerkers. Hoe deze kosten zich verhouden tot de tarieven die gevraagd worden is inzichtelijk op uurniveau, maar of die tarieven in de eerste plaats kostendekkend waren is niet inzichtelijk. Een deel is dus te verklaren, maar een deel blijft niet inzichtelijk. Daarnaast is het rekenen met een gemiddelde per uur als verklaring voor het verschil op inhuur discutabel, aangezien per inhuurkracht het verschil tot het tarief anders kan zijn. Deze berekening voor overhead (versleuteld in kostprijs) is anders dan die voor productieve medewerkers.*

4.2 Begroting en realisatie werkprogramma's

Wat in de producten binnen de P&C- cyclus in mindere mate naar voren komt, is de realisatie van de werkplannen. Hierover ontvangen gemeenten detailrapportages. In de P&C-documenten ligt de nadruk op de financiën. Er wordt wel gekeken naar het aantal gerealiseerde uren, maar de realisatie van de werkprogramma's en de doelstellingen die daarin gesteld worden, worden hieraan niet direct gerelateerd. Dit terwijl de financiën het gevolg dienen te zijn van de realisatie van de werkprogramma en doelstellingen. Deze werkwijze komt voort uit de intentie om op basis van de informatiepiramide de detail-informatie met betrekking tot de werkprogramma's niet op te nemen in de P&C-cyclus (focus op strategisch en financieel niveau). We zien nu echter geen relatie tussen deze documenten, waar wij deze wel zouden verwachten in relatie tot het rapporteren over output en outcome op hoofdlijnen (totale organisatieniveau) in de P&C-documenten. Binnen de collectieve taken zien we wel dat benoemd wordt wanneer taken tijdelijk stilgelegd zijn. In de basis- en verzoektaken lukt het ODBN in de afgelopen jaren niet om de volledige werkprogramma's van de deelnemers te realiseren. De gemiddelde realisatie is 70-80%. Dit betekent overigens niet dat de organisatie als geheel ook 70-80% van de kosten realiseert, omdat de vraag vanuit de opdrachtgevers door het jaar heen kan fluctueren. Door de zwakke fundering van de doorrekening van de werkprogramma's is het verschil dat hier ontstaat moeilijk volledig te duiden. Zowel wat betreft de tarieven en kengetallen als wat betreft het inrichtingenbestand is verbetering noodzakelijk.

Dit maakt wel dat de ODBN in een lastige positie verkeert in haar adviesrol naar gemeenten wanneer zij aangeven dat er meer middelen noodzakelijk zijn: er worden twijfels geuit bij componenten van de opbouw van de werkplannen en de realisatie is in de afgelopen jaren niet volledig geweest.

4.3 Informatiewaarde P&C

De P&C-documenten worden door het AB bestempeld als vrij complex en gedetailleerd. Het niveau van de organisatie komt niet overeen met de behoefte van het AB en daarvan afgeleid de raden van de gemeente en Provinciale Staten. Het wordt ervaren als lastig om sturingsinformatie uit de documenten te halen. Hierbij wordt erkend dat het van belang is dat de deelnemers aangeven wat de behoeften zijn met betrekking tot de P&C-cyclus van de ODBN. Voor de ODBN betekent dit dus dat de producten meer toegeschreven worden naar de doelgroep en het beoogde effect. De huidige P&C-cyclus is vooral financieel ingestoken en producten worden (met name) door de vakgroep Financiën opgesteld. Als gevolg daarvan is de informatie met name financieel en geven de documenten beperkt inzicht in de te behalen doelstellingen voor de deelnemers.

4.4 Tegenstrijdigheid afrekening GR

In de GR die ten grondslag ligt aan de ODBN bestaat een tegenstelling binnen twee artikelen in deze regeling. In deze artikelen staat het volgende:

Artikel 29.4: *Het algemeen bestuur kan besluiten de blijkens de jaarrekening behaalde negatieve resultaten geheel of ten dele:*

- a. *Af te boeken van reserves, voor zover aanwezig;*
- b. *Ten laste te brengen van de deelnemers naar rato van ieders afname (= omzet) in het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft.*

Artikel 30.4: *Wanneer het algemeen bestuur overeenkomstig het gestelde in artikel 29, lid 4 een besluit heeft genomen omtrent het bijdragen door de deelnemers in het nadelig exploitatiesaldo, wordt bij het bepalen van de bijdrage per deelnemer het uitgangspunt gehanteerd, dat de financiële gevolgen worden toegedeeld aan de deelnemers die dat aangaat.*

Hoewel in artikel 29 twee opties genoemd worden voor de verwerking van een negatief resultaat en artikel 30.4 als een vervolg op artikel 29 genoemd wordt, verschilt de werkwijze in artikel 30 van de twee genoemde opties. In plaats van het verschil via reserves of naar rato van afname te verdelen, wordt er op basis van artikel 30 aan bijgedragen door de deelnemers die het verschil aangaat. Het gebrek aan eenduidigheid van deze artikelen schept onduidelijkheid.

In de GR worden in artikel 29 de reserves genoemd als mogelijke dekking van een negatief resultaat, voor zover deze aanwezig zijn. Ook is als streefwaarde van het weerstandsvermogen een waarde van 1,0 genoemd. Ultimo 2016 bedroeg de weerstandsratio 0,88. Na verwerking van het rekeningresultaat 2016 bedraagt de algemene reserve nog € 200.000,—, waardoor op basis van de bij de jaarrekening geïnventariseerde risico's een weerstandsvermogen van 0,23 resteert. Dit is zeer laag en ligt niet in de buurt van de streefwaarde van 1,0. Dit betekent dat wanneer de ODBN een tekort heeft de eerste optie binnen artikel 29, dekking zoeken uit reserves, al snel geen mogelijkheid meer is. Daarnaast is de huidige omvang van de algemene reserve veel lager dan het bij de tweede bestuursrapportage geconstateerde tekort.

Daarnaast constateren wij dat van artikel 29.4b een 'perverse prikkel' uitgaat: wanneer een deelnemer minder afneemt, en dus een lagere bijdrage aan de GR doet, wordt wanneer er een negatief resultaat bestaat een kleiner deel van dit negatieve resultaat op deze deelnemer afgewenteld, op basis van de verdeling naar rato van de afname (omzet). Zo betalen de deelnemers die conform afspraak of meer afnemen een groter deel van een negatief resultaat wanneer een andere deelnemer minder afneemt.

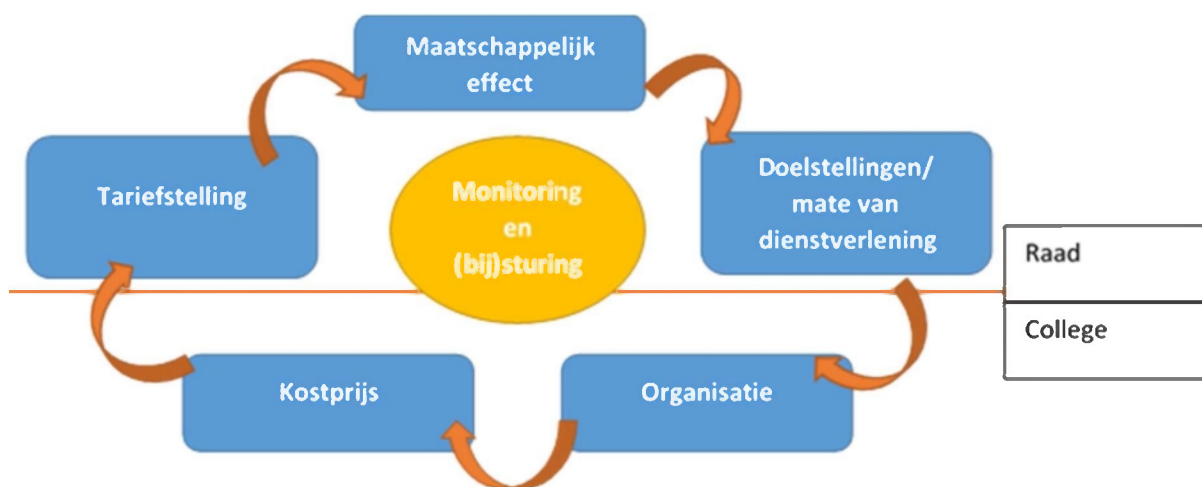
Hoofdstuk 5

Kostprijs & Tariefstelling

In dit hoofdstuk gaan we in op de totstandkoming en onderbouwing van de kostprijs en de relatie met het tarief dat in rekening wordt gebracht bij de deelnemers van de ODBN. De kostprijs dient de basis te vormen van de tariefstelling, zodat de kosten van de ODBN worden gedekt.

5.1 Context van kostendekkende tarieven

Onderstaand model maakt de context van kostendekkende tarieven duidelijk.



Figuur 6 Schematische weergave van de totstandkoming van tariefstelling

Het vertrekpunt is een te bereiken *maatschappelijk effect*: 'Een schoon en veilig Brabant'. Hiervoor staan de provincie en de gemeenten aan de lat. De provincie en de gemeenten hebben dit verder geoperationaliseerd in doelstellingen die Provinciale Staten en gemeenteraden hebben vastgesteld. Om de doelstellingen te bereiken zorgen Gedeputeerde Staten en/of het college van B en W voor de inrichting van de *organisatie* -> Gaan we het zelf doen en hoe dan? Of samenwerken of uitbesteden? In dit geval is besloten om de uitvoering te laten doen door de ODBN; zoals aangegeven in paragraaf 2.1 is dit besloten vanuit het Rijk. De manier van organiseren bepaalt de *kostprijs*. De kostprijs van de ODBN vormt de basis voor de tariefstelling die in rekening wordt gebracht bij de deelnemers. Het uitgangspunt is dat het tarief van de ODBN kostendekkend is. Provinciale Staten en/of de gemeenteraden van de deelnemers dienen hier rekening mee te houden ten aanzien van het budget dat aan de ODBN wordt verstrekt. Indien het tarief niet kostendekkend is, heeft dit effect voor de realisatie van de doelstellingen en dus een maatschappelijk effect. Immers, de kosten van de ODBN worden niet gedekt, waardoor niet alle activiteiten worden uitgevoerd, óf de openstaande kosten worden verrekend via de eigenaarsrol die de deelnemers hebben. Dekking via de reserves van de ODBN of bijbetaling door de deelnemers op het tekort op de exploitatie (zie paragraaf 4.4).

Centraal staat het begrip *monitoring en (bij)sturing* binnen dit model. Dit staat voor de periodieke toetsing om te bezien in hoeverre de onderdelen van het model nog op elkaar aansluiten en of er eventueel aanpassingen gedaan moeten worden.

5.2 Tariefstelling kent geen onderbouwing door middel van een kostprijs

In hoofdstuk 3 hebben wij aangegeven dat de ODBN haar tarieven aanpast op basis van indexatie. We constateren dat onder de tarieven geen kostprijsberekening ligt. Bij de oprichting van de ODBN in 2013 is een eerste kostprijsberekening gemaakt, waarop de tarieven toentertijd zijn bepaald. Echter, door verschillende ontwikkelingen (zie hoofdstuk 2) zijn de kostprijzen en tarieven uit elkaar gegroeid. De tarieven zijn steeds geïndexeerd (zie paragraaf 3.3), waarbij geen hernieuwde calculatie van de kostprijs is gemaakt. De kostprijs vormt in onze optiek de basis voor het bepalen van de tarieven, waarbij voor de ODBN geldt dat deze kostendekkend moeten zijn.

In de tweede bestuursrapportage 2017 van de ODBN wordt ingegaan op het tekort van -/- € 960.000,— over het boekjaar 2017. Hiervoor worden de volgende oorzaken genoemd:

- een nadeel van € 700.000,— als gevolg van een lager gemiddeld doorberekend uurtarief dan geraamd bij de begroting;
- een voordeel van per saldo € 300.000,— als gevolg van meer gerealiseerde declarabele uren dan geraamd;
- een nadeel van € 560.000,— als gevolg van extra noodzakelijke inhuur van personeel in verband met een hoger verzuim en een lagere personele bezetting dan geraamd.

Met andere woorden: de ODBN draait meer declarabele uren dan begroot, maar brengt deze tegen een niet-kostendekkend tarief in rekening, waarbij onder andere de inhuurlasten niet volledig worden meegenomen (zie ook paragraaf 3.3).

5.3 Kostprijsbepaling – KAT

Het bepalen van een kostprijs wordt gedaan aan de hand van de volgende elementen: Kosten, Aantallen en Tijd (KAT). Bij de ODBN wordt met de component Tijd kengetal bedoeld. Hieronder beschrijven we deze elementen ten aanzien van hoe deze nu in de organisatie van de ODBN zijn geborgd, wat er nog niet goed gaat en welke verbeteringen kunnen worden aangebracht. Onderstaande figuur maakt het kader aangaande kostendekkendheid inzichtelijk.

Baten / Totale lasten = Kostendekkendheidspercentage

Totale lasten = Personele kosten + Materiële kosten

Personele kosten =

Uurtarief/Kostprijs (K) x Aantal activiteiten (A) x Tijd (T)

Baten = Aantal activiteiten x Tarief

Figuur 7 Opbouw van de mate van kostendekkendheid – welke componenten moeten inzichtelijk zijn?

Kosten

Ten aanzien van de kosten dient onderscheid gemaakt te worden tussen directe kosten en indirecte kosten dan wel overhead. Directe kosten worden gevormd door een personele component (Inzet medewerkers (loonkosten) x Tijdsinzet op product x Aantal producten) en een materiële component (bijvoorbeeld inhuurkosten, advieskosten extern, etc.) die rechtstreeks betrekking heeft op de levering van het product aan de deelnemer. Indirecte kosten betreffen de ondersteuning, bijvoorbeeld de bedrijfsvoeringsfuncties, huisvesting et cetera en deze worden via een kostenverdeelstaat toegerekend aan de producten.

Het onderscheid tussen directe kosten en indirecte kosten is belangrijk om te maken, omdat dit conform de nieuwe eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt voorgeschreven.

Binnen het bepalen van de Kosten is het ook belangrijk om goed te definiëren wat de mate van productiviteit is van de formatie. Immers, dit bepaalt hoeveel productie er kan worden gedraaid in de vorm van declarabele uren. Een lagere productiviteit betekent meer uren om hetzelfde aantal producten te leveren en dus hogere kosten onder aan de streep. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 realiseert de ODBN per jaar een verschillende productiviteit, waarbij de norm gelijk blijft. Hier is ook de afstemming met het primaire proces noodzakelijk om tot een adequate en realistische definitie en productiviteitsnorm te komen, mede rekening houdend met de beschikbare formatie, bezetting en ziekteverzuim.

Aantallen

De aantallen ofwel productie van de ODBN wordt gevormd door de werkprogramma's van de deelnemers. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de basistaken, de verzoektaken en voor de volledigheid de collectieve taken. Deze laatste kennen een andere manier van bekostiging. Dit gebeurt naar rato van het aantal inwoners per gemeente. De provincie betaalt ongeveer 25%, de gemeenten circa 70% en het Waterschap Aa en Maas 5%. De functie van de collectieve taken is gericht op het inspelen op (toekomstige) ontwikkelingen ten aanzien van de taakuitvoering van de ODBN; nu speelt bijvoorbeeld de Omgevingswet. Op deze wijze wil de ODBN erop inspelen dat ten aanzien van de basistaken en verzoektaken⁴ de dienstverlening beter verloopt.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 hangen de aantallen samen met de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer en de invulling daarvan door de ODBN. In paragraaf 3.3 hebben we geconstateerd dat de doorvertaling van de aantallen (aanwezig in het primaire proces) in de financiën van de organisatie niet adequaat gebeurt. Aannames die worden gedaan in de begroting blijken niet te corresponderen met de werkelijke aantallen conform de werkprogramma's. Daarnaast speelt dat de werkprogramma's door sommige deelnemers soms laat worden aangeleverd, waardoor adequate berekeningen niet kunnen worden gemaakt. Met andere woorden: de opdrachtgeversrol vanuit sommige gemeenten wordt nog niet goed ingevuld; daarop dient verbetering te komen om de wisselwerking tussen de deelnemers en de ODBN te verbeteren. We constateren dat de ODBN nog onvoldoende vanuit haar adviesrol hierop stuurt – met andere woorden: de werkprogramma's moeten op tijd binnen zijn (vóór 1 januari). Daarnaast is het belangrijk dat financiën samen optrekt met het primaire proces aangaande validatie van de juiste aantallen – waarbij ook nadrukkelijk wordt gekeken naar de realisatie: wat is afgerond en wat staat nog open als werkvoorraad?

Tijd (kengetallen)

Tijd wordt in eerste instantie gevormd door de normtijden die gelden per product dat de ODBN levert aan haar deelnemers (basis- en verzoektaken). Binnen de ODBN worden dit kengetallen genoemd. Uit de gesprekken constateren we dat er geen operationalisering is van de producten in normtijden/kengetallen. Dit betekent ook dat de doorvertaling van producten in kosten niet gebeurt op basis van normtijden/kengetallen vanuit het primaire proces, maar op basis van gegevens die beschikbaar zijn (vanuit Promis) of op basis van oudere gegevens en extrapolatie.

⁴ In het werkprogramma's voor de gemeenten wordt een onderverdeling gemaakt in: basistaken, VTH-verzoeken en overige verzoektaken. Basistaken kunnen ook niet-VTH-taken zijn.

Een overall toetsingskader gedifferentieerd naar producten ontbreekt, waarop de gerealiseerde uren op producten tegen elkaar kunnen worden afgezet en kan worden bijgestuurd op basis van overschrijdingen en onderschrijdingen.

Daarnaast constateren we dat een duidelijke definiëring van wat er qua activiteiten onder de normtijden/kengetallen valt niet duidelijk is. Een voorbeeld is de discussie omtrent de activiteit procesadministratie (intake en afhandeling). In 2016 werden hierop uren geschreven. Nu is afgesproken dat dit niet meer in het kengetal zit, maar apart wordt gefactureerd. In onze optiek dient er sprake te zijn van een kostprijsdekkend tarief (= uitgangspunt), wat betekent dat deze uren en de daarmee gepaarde kosten in ieder geval in het tarief verwerkt moeten zijn. Dat kan via de directe kosten of via de indirecte kosten, waarbij ze dan via de kostenverdeelstaat lopen. Het apart factureren wekt verkeerde verwachtingen bij de deelnemers, omdat zij uitgaan van een kostprijsdekkend tarief.

Normtijden/kengetallen dienen daarnaast geduid te worden. Daarmee bedoelen we dat inzichtelijk moet worden gemaakt welke medewerker aan welk product werkt. Immers, 20 uur van een medewerker schaal 11 voor een product is duurder dan 20 uur van een medewerker schaal 9 voor hetzelfde product. Uit de gesprekken met het primaire proces maken wij op dat dit inzicht wel aanwezig is, maar dat de doorvertaling in kosten (en de koppeling met financiën) nog niet gebeurt. Dit is overigens alleen inzichtelijk voor aan medewerkers toebedeeld werk. Voor nog niet toebedeeld werk is dit slechts op hoofdlijnen inzichtelijk. Dit inzicht is straks cruciaal voor het functioneren van het CPB (zie paragraaf 2.3).

Naast de begroting op basis van normtijden/kengetallen is het zaak om te bepalen in hoeverre de realisatie in lijn is met de normtijden/kengetallen en dus te bepalen in hoeverre er moet worden bijgestuurd. Ook hier zien we dat het primaire proces dit inzicht deels heeft. Om deze informatie beschikbaar te krijgen dienen er wel een aantal handmatige bewerkingen te worden gedaan. Een aantal managers is in staat om dergelijke overzichten uit Promis te halen en vervolgens inhoudelijk de overschrijding of onderschrijding te duiden. Echter, de koppeling op dit niveau met de vakgroep Financiën is niet aanwezig. De onbekendheid met de normtijden/kengetallen, niet adequate informatie uit Promis en geen verbinding met het primaire proces, maakt dit onderdeel voor financiën een black box.

Tijdregistratie vindt nu plaats via het systeem Promis. Uit de gesprekken met de organisatie maken we op dat het systeem als complex wordt ervaren. Er worden nu op een laag detailniveau uren geschreven. De vraag is of dit detailniveau noodzakelijk is. Er wordt namelijk ook aangegeven dat het werken met het systeem lastig is en dat het genereren van antwoorden op specifieke informatievragen niet eenvoudig is. Om de juiste rapportages te kunnen draaien zijn er veel handmatige handelingen nodig, wat het systeem foutgevoelig maakt. Hierdoor bestaat er vaak veel twijfel of de brongetallen wel kloppen en is men in de organisatie veel tijd kwijt aan het valideren van gegevens. De ODBN is in het kader van Project Z bezig met de voorbereiding van de implementatie van een nieuw urensysteem (WBU), dat straks ook moet corresponderen met het financiële systeem, het zaakstelsel en de projectadministratie. Voor het urensysteem is het belangrijk om een balans te zoeken in de mate van nauwkeurigheid van het schrijven van uren en dat wat noodzakelijk is om de juiste sturingsinformatie te genereren. Ook hier is het belangrijk om de behoefte van het primaire proces en de behoeften van financiën met elkaar te verbinden. Ook is het belangrijk om de deelnemers mee te nemen in dit proces, om hen de informatie te bieden waarop echt gestuurd kan worden en hiermee te voldoen aan de sturingsbehoefte van de gemeenteraden en Provinciale Staten.

5.4 Duiding bevindingen

Wanneer we kijken naar de elementen van de bepaling van de kostprijs, constateren we dat er binnen de ODBN verschillende discrepanties bestaan, waardoor een goede kostprijs als basis voor de tariefstelling ontbreekt. Deze discrepanties, reeds aanwezig sinds de start van de ODBN en tussentijds niet voldoende opgepakt, zitten allereerst in de verbinding tussen het primaire proces en financiën. Daarnaast voorzien de systemen waarmee gewerkt wordt onvoldoende in de informatiebehoefte vanuit de organisatie. Inzicht en koppeling in de brongetallen zoals aantal, tijdinzet, personele inzet en daaruitvolgende kosten is beperkt aanwezig. Hierdoor is er geen relatie tussen de tarieven die in rekening worden gebracht bij de deelnemers per product en de daadwerkelijke kostprijs daarvan.

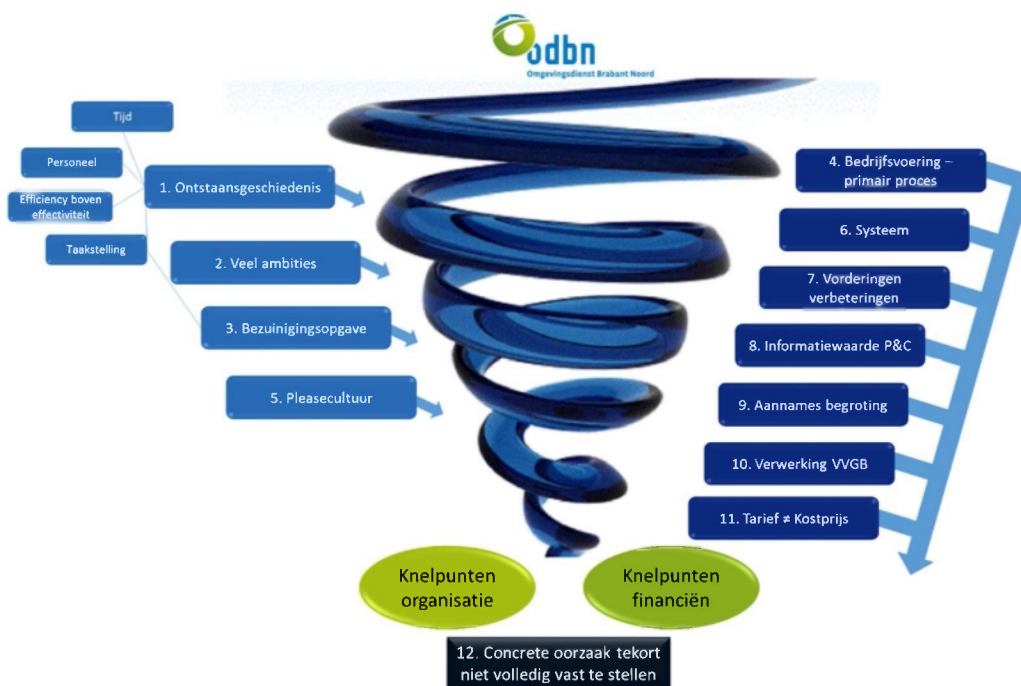
Tevens constateren we dat de relatie zoals weergegeven in figuur 6 niet expliciet wordt beleefd en vertaald in de organisatie, maar ook niet bij de deelnemers. De relatie tussen maatschappelijke effecten – ‘Een schoon en veilig Brabant’, de daaruit voortvloeiende doelstellingen van de deelnemers, de daaraan gelieerde inzet en kosten van de ODBN en vervolgens het effect van het ‘draaien’ aan budgetten (zie bezuiniging op tarieven paragraaf 3.3) op het verhogen van de ambities in doelstellingen door deelnemers op de uitvoering van de ODBN – is niet altijd helder. Tevens is dit in het verleden niet altijd even helder gemaakt richting de deelnemers door de ODBN, waardoor de ODBN als organisatie niet is versterkt en onvoldoende in staat is om haar taakuitvoering (het primaire proces ondersteund door een goede bedrijfsvoering) uit te voeren. Pas in de kadernota 2018 heeft de ODBN duidelijk tegengas gegeven door te zeggen dat de gestelde taakstellingen niet haalbaar zijn.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zetten wij onze conclusies uiteen die voortkomen uit de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken. Vanuit deze conclusies doen wij onze aanbevelingen.

De ODBN heeft te maken met een complexe probleemkluwen, waarbij sprake is van een verleden dat niet is opgelost en wordt meegenomen tot op de dag vandaag. Daarnaast zijn er factoren die elkaar versterken, waardoor er sprake is van een negatieve, neerwaartse spiraal. Om deze spiraal te doorbreken, dient de organisatie focus aan te brengen en gericht keuzes te maken ten aanzien van de interventie, zie hiervoor onze aanbevelingen. We hebben de probleemkluwen van de ODBN weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 8 Negatieve neerwaartse spiraal van de problematiek van de ODBN

6.1 Conclusies

1. De ontstaansgeschiedenis van de ODBN heeft gezorgd voor een zwak fundament van de organisatie.

We concluderen dat er in het verleden door een aantal aspecten geen fundamentele keuzes gemaakt zijn ten aanzien van de opbouw en ontwikkeling van de organisatie, waardoor er een zwak fundament is ontstaan bij de start van de ODBN. Dit zwakke fundament werkt nog steeds door in de organisatie en vormt een structurele oorzaak voor het beperkt functioneren van de organisatie. Deze aspecten zijn de volgende:

- Er is veel discussie over het construct van de op te richten uitvoeringsorganisatie binnen de regio Brabant-Noord. Hierdoor is veel tijd verloren gegaan, met als gevolg dat de organisatie van de ODBN in korte tijd gevormd diende te worden. Er is toen gekozen voor een relatief eenvoudige oplossing door de organisatie verder te bouwen op de RMB in plaats van de organisatie in te richten conform de doelstellingen en taakuitvoering behorende bij de opgave van de ODBN.

- Bij de plaatsing (overdracht) van personeel is voornamelijk gekeken naar de schaal-niveaus en praktische overwegingen en veel minder naar de benodigde expertise, kennis en kunde aangaande de taakuitvoering van de ODBN. De bedrijfsvoeringsfunctie is wat betreft de kwaliteit en kwantiteit nog steeds geënt op die van de RMB. Er heeft onvoldoende een herijking plaatsgevonden van hoe de bedrijfsvoeringsfunctie er qua ondersteuning ten opzichte van het primaire proces uit diende te zien, geënt op de taakuitvoering van de ODBN.
- Er is relatief veel wisseling van directie geweest in een korte periode. Dit heeft gezorgd voor verschillende richtingen en strategieën, waarbij het oppakken van een organisatieverbeterplan te veel bleek te zijn voor de organisatie. Veel zaken zijn wel opgepakt, maar niet afgerond en fundamentele zaken zijn blijven liggen.
- Er wordt voornamelijk gestuurd op 'uurtje factuurtje'. Het sturen hierop zorgt voor een bijna uitsluitende sturing op efficiency, waarbij effectiviteit (bijdrage aan de doelstellingen van de deelnemers en eigen organisatiedoelen) uit het oog wordt verloren.
- De ODBN is bij de start met een taakstelling belast. Deze taakstelling zette meteen druk op de organisatie om zich te ontwikkelen.

2. In de ambitie van de ODBN is uitgesproken te groeien naar een dienstverlenende organisatie; echter, dit is nog niet gelukt door een veelheid van ambities, wisseling directie, gebrek aan focus en niet doorpakken op (alle) fundamentele aspecten ten aanzien van organisatieontwikkeling.

In het koersdocument 'Missie Visie 2020 Fundament 2014-2016' van de ODBN uit 2014 zijn de ambities van de ODBN vastgelegd, waarbij de organisatie wil toegroeien naar een professionele dienstverlenende basisorganisatie die toegerust is om haar kerntaak naar volle tevredenheid van gemeenten, provincie, burgers en bedrijven uit te voeren. Het fundament wordt gevormd door de beweging op:

- VTH-milieutaken en groene wetten: van sectoraal naar integraal;
- ondersteunende taken: van gefragmenteerd naar samenhangend kennis- en expertisecentrum;
- organisatie: van opdrachtnemer naar dienstverlener;
- financiën: van 'output' naar 'outcome'.

We constateren dat er sinds de oprichting van de ODBN verschillende plannen zijn gemaakt om hieraan invulling te geven, maar dat de uitvoering daarvan niet tot bloei is gekomen, mede door het ontbreken van een consistente lijn. Er is werk verzet, maar de fundamentele aspecten (zie de conclusies hieronder) zijn niet opgepakt.

3. De organisatie is bij haar ontwikkeling sinds de oprichting ruimte ('zuurstof') ontnomen.

Bij de oprichting van de ODBN is aan de organisatie een taakstelling meegegeven. Deze taakstelling was gestoeld op het principe 'trap-op/trap-af' met de deelnemers en gold als richtinggevend voor de ODBN. De toenmalige directie van de ODBN heeft deze taakstelling volledig opgepakt en doorgevoerd. Hierdoor was er geen ruimte om te investeren in de ontwikkeling van de organisatie, mede omdat er voornamelijk gestuurd is op efficiency (zie ook conclusie 1).

De bezuinigingsopgave die bij de oprichting van de ODBN is vastgesteld (9% over meerdere jaarschijven) is een aantal keren verschoven in de tijd. Hierbij verschoof niet het te bezuinigen bedrag (op basis van het percentage) maar het percentage zelf, waardoor het bedrag van de beoogde bezuinigingen dus kan verschillen. Bij de vaststelling van de begroting 2017 in 2016 is een bezuiniging doorgevoerd op de tarieven.

Onderbouwing van de bezuiniging aan de kostenkant wordt voor een groot deel ingevuld door efficiencymaatregelen, zoals een verlaging van het ziekteverzuim, die niet realistisch bleken te zijn. Doordat er geen directe relatie bestaat tussen het tarief en de kosten, is het doorvoeren van een bezuiniging op het tarief zeer riskant. Hierbij bestaat het risico dat er wel minder geld wordt ontvangen (op basis van lagere tarieven), maar de kosten niet op dezelfde manier meebewegen.

4. De bedrijfsvoering van de ODBN is niet op orde en een wisselwerking met het primaire proces ontbreekt.

Allereerst concluderen we dat het systeemlandschap van de ODBN nog onvoldoende functioneert om het primaire proces voldoende te ondersteunen. De systemen genereren niet altijd de juiste cijfers en er zijn veel handmatige handelingen nodig om de juiste cijfers te genereren of om de juiste koppelingen dan wel relaties te leggen. De oorzaak is gelegen in verkeerde input en verkeerde interpretatie. Daarnaast zien we dat de systemen onderling niet goed communiceren en dat er handmatig acties nodig zijn om dat te corrigeren. Hierdoor bestaat er een verhoogd risico op fouten.

We concluderen dat de organisatie kwetsbaar is door onderbezetting in kwantitatieve zin. We zien dit allereerst terug in de bezetting van de vakgroep Financiën. De formatie van de vakgroep Financiën bestaat voor het grootste deel uit inhuurkrachten. De grote hoeveelheid inhuur in combinatie met de beperkte vaste formatie binnen de vakgroep Financiën vormt een kwetsbaarheid. We zien dit ook terug op organisatieniveau. In de begroting 2017 is de normatieve formatie van de ODBN bepaald op 197,8 fte in totaal (153 fte primair proces en 44,8 fte ondersteunende diensten). In de realisatie zien we dat de formatie van het primaire proces uitkomt op 120 fte. Met andere woorden: 33 fte staat open als vacatureruimte. Hiervoor wordt ingehuurd, maar we zien dat de organisatie door deze onderbezetting kwetsbaar is en dat door de beperkte capaciteit ontwikkelprojecten niet worden opgepakt (zie conclusie 7). Hierbij geldt de aanvulling dat declarabiliteit de hoogste prioriteit heeft binnen de organisatie, waardoor het primaire proces nauwelijks beschikbaar was en is voor projecten. Er is geen balans tussen opdrachten en intern benodigde capaciteit uit het primaire proces voor de uitvoering van bijvoorbeeld projecten op het gebied van organisatieontwikkeling.

Bij de vakgroep Financiën zien we dat door de kwetsbaarheid en het niet goed functioneren van de systemen (zie conclusie 6) de vakgroep achter de feiten aan loopt en steeds bezig is om zaken te repareren in plaats van zaken te verbeteren – ‘de vakgroep is bezig met pleisters plakken op een gebroken been’. Dit wordt ook veroorzaakt door onvoldoende verbinding met het primaire proces. Tussen het primaire proces en de bedrijfsvoering is sprake van verkokering en er is sprake van onvoldoende wisselwerking (zie paragraaf 1.2) hiertussen voor een adequate taakuitvoering. Dit komt bijvoorbeeld terug in de systemen, maar ook in financiële managementinformatie et cetera.

5. Binnen de ODBN is sprake van een pleasescultuur richting haar deelnemers.

In het koersdocument ‘*Missie Visie 2020 Fundament 2014-2016*’ van de ODBN uit 2014 wil de organisatie inzetten op een beweging van opdrachtnemer naar dienstverlener. In onze optiek dient hierbij de adviesrol van de ODBN richting de deelnemers versterkt te worden, waarbij de ODBN meedenkt en adviseert ten aanzien van de bijdrage aan de doelstellingen van de deelnemers op het gebied van VTH, Milieu en Groene Wetten vanuit de rol van expert in de buitenruimte. Dit betekent ook dat er tegengas geboden dient te worden en dat gemeenten gewezen dienen te worden op de consequenties van bepaalde beleidskeuzes.

Wij constateren dat deze kanteling nog onvoldoende is ingezet. De ODBN laat zich nog te veel leiden door de opdrachtgevers en lost het voor hen op. Met andere woorden: de ODBN is de expert op haar vakgebied, maar de bijbehorende adviesrol wordt nog maar beperkt ingevuld, waarbij de cultuur van de organisatie ODBN gekarakteriseerd kan worden als een 'pleasecultuur' naar buiten toe. Ook de houding van de deelnemers richting de eigen organisatie ODBN speelt een nadrukkelijke rol bij het voeden van deze pleasecultuur. Dit zit in aspecten hoe de rolneming is (geen duidelijk onderscheid opdrachtgever en eigenaar ODBN), hoe er gedacht wordt (in hoeverre is men trots op de ODBN of kan de organisatie niets goed doen) en hoe er geacteerd wordt (inzetten op bezuinigingen, efficiency, niet naleven van de bepalingen in de dienstverleningsovereenkomst in plaats van mogelijkheden bieden om de organisatie te ontwikkelen en te groeien naar beter). De ODBN dient vooral een organisatie te zijn van en voor de deelnemende gemeenten en de provincie Noord-Brabant. Dit betekent ook dat de deelnemers de ODBN meer moeten gaan zien als een eigen organisatie en de rollen van opdrachtgever en eigenaarschap vanuit gezamenlijkheid moeten invullen.

6. De organisatie werkt voor het systeem en niet andersom.

Bij conclusie 4 hebben wij aangegeven dat het systeemlandschap van de ODBN nog onvoldoende functioneert om het primaire proces voldoende te ondersteunen. De organisatie is veel tijd kwijt aan het handmatig verkrijgen van de juiste overzichten, die vervolgens ook weer gevalideerd moeten worden op juistheid en consistentie. Het gevolg is dat de organisatie eigenlijk voor het systeem werkt, in plaats van dat het systeem voor de organisatie werkt.

7. De eerste stappen om de bedrijfsvoeringsfunctie te verbeteren zijn genomen, maar het vordert nog beperkt vanwege beperkte focus en ruimte.

De ODBN heeft concrete stappen ondernomen om de bedrijfsvoeringsfunctie te verbeteren. Inmiddels is er een spoorboekje gemaakt voor de P&C-cyclus, waarbij meer gestructureerd en projectmatig uitvoering wordt gegeven aan dat proces. Daarnaast dienen de afdelingen in de organisatie teamplannen op te stellen, waarbij zij hun doelstellingen en activiteiten voor het aankomende jaar duidelijk maken. Dit is tevens een middel om synergie en afstemming tussen de afdelingen te zoeken. Daarnaast is de organisatie vorig jaar gestart met Project Z, met als doel het systeemlandschap te verbeteren, te implementeren en te integreren. De organisatie is vanaf oktober 2017 met dit project begonnen, maar de voortgang verloopt moeizaam. Dit heeft te maken met de beperkte focus ('Het project heeft topprioriteit, maar dat hebben alle projecten en daardoor heeft niks prioriteit'), de projectinrichting en de bemensing vanuit de eigen organisatie. Met andere woorden: een balans tussen prioriteiten en capaciteit ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat het project vertraging oploopt en onvoldoende van de grond komt en dat er onnodig kosten worden gemaakt. Daarnaast lopen afhankelijke projecten vertraging op. Dit is het geval bij de implementatie van het CPB.

8. De huidige P&C-documenten hebben een lage informatiewaarde.

Bij conclusie 4 en 6 hebben wij geconcludeerd dat het systeemlandschap van de ODBN nog niet goed werkt en dat de organisatie werkt voor het systeem om de juiste gegevens te verkrijgen. Hierdoor kost het genereren van de P&C-documenten veel tijd en dienen veel handelingen te worden verricht door de organisatie om de P&C-documenten correct, consistent en tijdig op te leveren.

Hierbij geeft vervolgens het AB van de ODBN aan dat het de P&C-documenten als vrij complex en gedetailleerd ervaart. Het niveau van de organisatie komt niet overeen met de behoefte van het AB en daarvan afgeleid de raden van de gemeente en Provinciale Staten.

Het wordt ervaren als lastig om sturingsinformatie uit de documenten te halen. De huidige P&C-cyclus heeft vooral een financiële insteek en producten worden (met name) door de vakgroep Financiën opgesteld. Als gevolg hiervan is de informatie met name financieel en geven de documenten beperkt inzicht in de te behalen doelstellingen voor de deelnemers. Voor de ODBN betekent dit dus dat de producten meer toegeschreven worden naar de doelgroep en het beoogde effect.

9. De begroting is gebaseerd op (veel) aannames die het realiteitsgehalte schaden.

Aan de begroting van de ODBN liggen verschillende aannames ten grondslag. Door deze veelheid aan aannames bestaat geen inzicht in de werkelijke kostprijs van de ODBN. Hierdoor is het niet goed mogelijk om een goede verschillenanalyse uit te voeren van de realisatie ten opzichte van de begroting. Hieronder benoemen we de belangrijkste aannames kort; deze worden uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.3.

- De werkprogramma's van het huidige jaar vormen input voor de begroting.
- Op de tarieven vindt jaarlijks indexatie plaats.
- In de begroting (en in tussenrapportages) wordt gerekend met een gemiddeld tarief.
- Er wordt een gemiddeld tarief voor inhuur gebruikt.
- De (hogere) kosten van inhuur worden niet verwerkt in het tarief.
- Seizoenspatronen worden onvoldoende meegenomen in tussenrapportages.
- Rondom de productiviteitsnorm bestaan onduidelijkheden.
- Bezuiniging heeft plaatsgevonden op het tarief.
- In berekeningen wordt tussentijds afgerond.

Daarnaast worden bij de begrotingswijziging in de tussentijdse rapportages nog een aantal aannames gedaan die invloed hebben op het realiteitsgehalte van de begroting. Deze worden toegelicht in paragraaf 4.1 en hebben betrekking op:

- verwerking VVGB;
- aanpassing rekentarieven;
- extrapolatie personeelskosten zonder kwalitatieve analyse;
- 'doelrekenen' vanwege beperkte analysemogelijkheden door ontbrekende onderbouwing tarieven.

10. VVGB – is één van de oorzaken van het tekort.

De uitname van circa € 700.000,— aan de VVGB gerelateerde gelden uit de begroting zou op basis van de begroting geleid moeten hebben tot een verhoging van de tarieven. Doordat dit niet gebeurd is, bestaat er geen dekking (meer) voor de uit de begroting gehaalde gelden. Het berekenen van het effect op de tarieven is echter niet goed mogelijk door de slechte onderbouwing. Doordat er meerdere aannames ten grondslag liggen aan de begroting, is niet vast te stellen welk deel van het huidige tekort wordt veroorzaakt door de uitname van VVGB-gelden.

11. Tarief ≠ Kostprijs.

We concluderen dat er geen relatie is tussen het tarief en de kostprijs binnen de ODBN. Er bestaan verschillende discrepanties binnen en tussen de elementen die de kostprijs bepalen (Kosten, Aantallen, Tijd). Deze discrepanties zitten op de volgende aspecten:

- Het is onduidelijk welke kosten in het uurtarief zijn opgenomen. Dit geldt ook voor de vraag welke werkzaamheden als declarabele uren gezien dienen te worden (kengetal). De basis is dus niet duidelijk.
- De verbinding (wisselwerking) tussen het primaire proces en financiën.

- De systemen waarmee gewerkt wordt voorzien onvoldoende in de informatiebehoefte vanuit de organisatie. Inzicht en koppeling in de brongetallen zoals aantal, tijdzet, personele inzet en daaruit volgende kosten is beperkt aanwezig.
- De relatie tussen maatschappelijke effecten – ‘Een schoon en veilig Brabant’, de daaruit voortvloeiende doelstellingen van de deelnemers, de daaraan gelieerde inzet en kosten van de ODBN en vervolgens het effect van het ‘draaien’ aan budgetten of verhogen van ambities in doelstellingen door deelnemers op de uitvoering van de ODBN – is niet altijd helder. Tevens is dit door de ODBN in het verleden niet altijd even helder gemaakt richting de deelnemers, waardoor de ODBN als organisatie niet is versterkt en onvoldoende in staat is om haar taakuitvoering (primair proces ondersteund door een goede bedrijfsvoering) uit te voeren.

Hierdoor is er geen relatie tussen de tarieven die in rekening worden gebracht bij de deelnemers per product en de daadwerkelijke kostprijs daarvan.

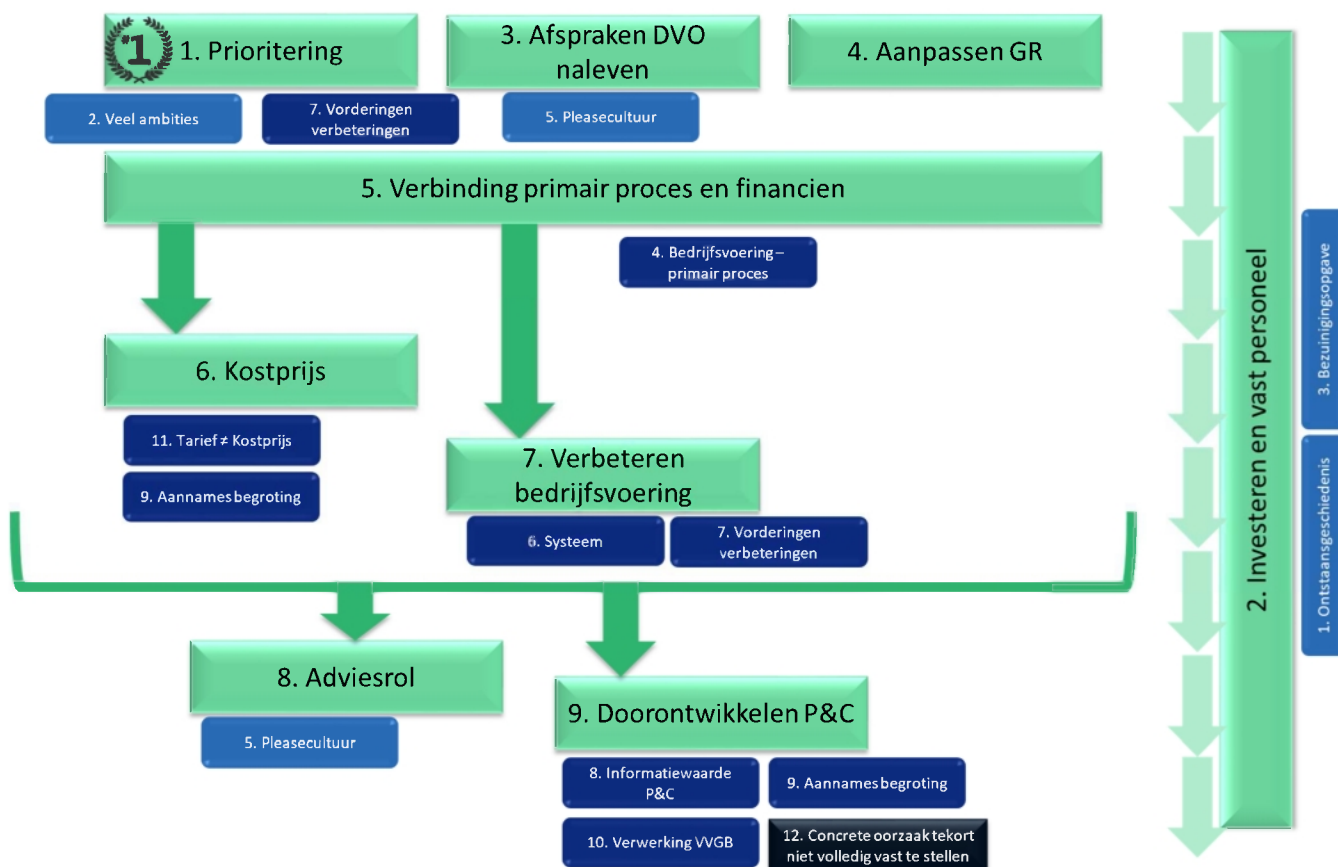
12. De oorzaak van het in de tweede bestuursrapportage geprognostiseerde tekort is niet vast te stellen.

In de tweede bestuursrapportage is de prognose voor het resultaat van de ODBN negatief. Om dit tekort te verklaren worden er diverse berekeningen gemaakt. Deze analyse verklaart het verschil dat er bestaat in deze prognose ten opzichte van de (actuele) begroting. Wanneer we dieper kijken naar wat aan deze berekeningen ten grondslag ligt, komen we tot de conclusie dat de basis (het fundament) van deze berekeningen zwak is (zie ook bovenstaande conclusies). Doordat vele aannames hieraan ten grondslag liggen en hierdoor het tarief niet gelijk is aan de kostprijs, kunnen er geen harde conclusies getrokken worden over de (dieper liggende) herkomst van dit tekort. Zoals in conclusie 10 wordt toegelicht, heeft de manier waarop de uitname van de VVGB-gelden in de begroting is verwerkt wel invloed gehad op dit tekort. Echter, hierbij is niet vast te stellen welk deel van het huidige tekort wordt veroorzaakt door de uitname van VVGB-gelden.

6.2 Aanbevelingen

Vanuit de conclusies doen wij de volgende aanbevelingen gericht op het verbeteren van de organisatie, waardoor de organisatie beter in staat is om haar planning-en-controlcyclus beter in te richten. De aanbevelingen zijn primair gericht op het DB en het directieteam van de ODBN. De aanbevelingen geven wij volgtijdelijk weer, waarbij wij een afweging in volgorde van belangrijkheid hebben gemaakt naar gelang prioritering en oorzaak-gevolg. Ten aanzien van dat laatste doelen wij op het feit dat het oplossen van het ene knelpunt voorwaardelijk is voor het oplossen van het andere, waarbij het belangrijk is om focus aan te brengen en echt te kiezen en prioriteiten te stellen in plaats van te veel verbetertrajecten tegelijk te willen oppakken en om daarbij ook de balans tussen prioriteiten en capaciteit goed in ogenschouw te houden.

De volgende figuur geeft schematisch de relatie tussen de aanbevelingen onderling weer en de ‘dekking’ ten aanzien van de conclusies. Hierbij loopt de volgorde van belangrijkheid qua prioritering en het uitvoeren van de aanbeveling van boven naar beneden, waarbij aanbeveling 2 een doorlopend karakter heeft. De eerste aanbeveling is de belangrijkste aanbeveling om mee te beginnen en dat betekent dat een duidelijk prioritering in de zaken echt moet worden aangebracht, alsmede voldoende capaciteit om deze uit te voeren (creëren balans prioriteit en capaciteit).



Figuur 9 Schematische weergave van de onderlinge verbondenheid van de aanbeveling, alsmede de verbinding en 'dekking' van de conclusies

1. Breng duidelijke prioritering aan in ontwikkelingen en ambities van de ODBN op basis van consistent meerjarig ontwikkelingsplan.

In de afgelopen jaren heeft de organisatie zich gericht op vele ontwikkelingen en ambities. Door hierin een duidelijke prioritering aan te brengen kan de organisatie zich echt richten op de activiteiten die als prioriteit worden aangemerkt. Dit betekent dat niet alle beoogde ontwikkelingen direct opgepakt kunnen worden. Duidelijke prioritering draagt wel bij aan de (daadwerkelijke en tijdige) realisatie van de gestelde doelen. Wanneer focus ontbreekt, is het moeilijk om binnen de organisatie toewijding te organiseren aan de gestelde doelen en bijbehorende activiteiten/projecten. Duidelijke prioritering brengt focus aan vanuit een consistent meerjarig ontwikkelingsplan, waarbij ook duidelijk is waar de focus op dat moment niet naar uit dient te gaan.

2. Investeer in de organisatie en zet in op de werving van vast personeel.

Vanuit de ontstaansgeschiedenis (zie conclusie 1) heeft de organisatie de ruimte om te ontwikkelen ontbeerd. Het is zaak om nu keuzes te maken en orde op zaken te stellen door te investeren in de organisatie. Met betrekking tot het investeren in de bedrijfsvoeringsfunctie betekent dit het invullen van een (vaste) formatie die aansluit bij het takenpakket en de gewenste rol van de vakgroep Financiën. Er dient binnen de formatie rekening gehouden te worden met de toekomst, zoals de ontwikkeling in de verbinding met het primaire proces (zie aanbeveling 5). Een belangrijk element hierbij is het (blijven) inzetten op de werving van vast personeel.

Het realiseren van een vaste formatie voor de toekomstige ambities van de organisatie komt ook ten goede aan de stabiliteit en kwaliteit die in de vervolgstappen van deze aanbevelingen nodig zijn. Het investeren in de organisatie en het werven van vaste formatie kunnen daarmee als randvoorwaarden voor succes worden gezien.

3. Leef de gemaakte afspraken in de Dienstverleningsovereenkomst omtrent werkprogramma's en bekostiging tussen de deelnemers en ODBN na.

In paragraaf 3.1 hebben we geconstateerd dat de bepalingen in de dienstverleningsovereenkomst omtrent werkprogramma en de bekostiging anders worden uitgevoerd dan afgesproken. Het naleven van deze afspraken is randvoorwaardelijk voor het goed functioneren van de ODBN en belangrijk onderdeel van het fundament. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het tijdig aanleveren van de werkprogramma's, zodat de ODBN de begroting goed kan doorrekenen en opstellen. En het werken met bevoorschotting leidt tot het voordeel dat de intensiteit van de facturatie ten aanzien van de basistaken (nu maandelijks) omlaag kan en dus efficiënter kan.

4. Pas de Gemeenschappelijke Regeling op onvolkomenheden aan.

In paragraaf 4.4 hebben we aangegeven dat artikel 29 en artikel 30 elkaar tegenspreken, waardoor de eenduidigheid van de toepassing niet duidelijk is. Ons advies is om deze onduidelijkheid dan wel tegenstrijdigheid te benoemen binnen het AB en te zoeken naar een duidelijke en eenduidige definiëring die recht doet aan de strekking van beide artikelen en vervolgens de GR door middel van een bestuurlijk besluit aan te passen.

5. Verbind het primaire proces met de bedrijfsvoering

Het gebrek aan verbinding en wisselwerking tussen het primaire proces en de bedrijfsvoering is een belangrijke oorzaak voor het zwakke fundament dat ten grondslag ligt aan de begroting het de P&C-cyclus van de ODBN. Deze verbinding is onderdeel van de cultuur van de organisatie en daardoor niet gemakkelijk snel te veranderen. Wel kan het proces van verandering worden ingezet, door gericht de samenwerking op te zoeken en de benodigde wisselwerking te realiseren. Als startpunt voor deze verbinding en verbeterde samenwerking en wisselwerking stellen wij voor om te beginnen met het kostprijsdekkend maken van de tarieven (zie aanbeveling 6). Ook het betrekken van het primaire proces bij de P&C-cyclus en hen mede-eigenaar maken van het proces en het product (het op te leveren resultaat) zorgt voor een sterke verbinding. Daarbij is het ook belangrijk om aan het primaire proces te laten zien wat de meerwaarde is van een goede P&C-cyclus, waarbij zij ook eenvoudig en adequaat van juiste en consistente sturingsinformatie kunnen worden voorzien.

6. Bereken de kostprijs en bouw kostprijsdekkende tarieven op.

Voor het berekenen van kostendekkende tarieven (kostprijs) is het noodzakelijk om de onderliggende aannames duidelijk te maken. Het is belangrijk om dit niet alleen door financiën te laten uitvoeren, maar om juist de samenwerking te zoeken met het primaire proces. Hiermee komen onduidelijkheden tot uitdrukking die bestaan met betrekking tot bijvoorbeeld welke uren wel en welke uren niet declarabel zijn. In samenwerking kan gekomen worden tot duidelijke definities, die werkbaar zijn voor de medewerkers in het primaire proces en een heldere onderbouwing vormen van de tarieven. Vervolgens dienen de in hoofdstuk 5 opgenomen aanbevelingen met betrekking tot het opstellen van kostendekkende tarieven te worden opgevolgd. Ook wat dit betreft draagt samenwerking tussen het primaire proces en financiën bij aan zowel de werkbaarheid als de kwaliteit van de gebruikte gegevens.

7. Zet de verbetertrajecten in het kader van bedrijfsvoering binnen de organisatie ODBN verder door.

Zoals aangegeven is de ODBN reeds gestart met verschillende trajecten om de bedrijfsvoering in de organisatie te verbeteren. Voorbeelden zijn het opstellen van afdelingsplannen, het opstellen van een P&C-spoorboek, Project Z en het Centraal Planningsbureau (CPB). Zoals aangegeven is de intentie hierachter goed, alleen lopen de projecten vertraging op of worden ze niet voldoende geborgd in de organisatie. Het succes van de projecten hangt samen met commitment en de samenwerking tussen het primaire proces en de bedrijfsvoeringsfunctie binnen de ODBN (zie aanbeveling 5). In onze optiek is het belangrijk om dit door te zetten, maar alleen wanneer de prioritering (zie aanbeveling 1) en het daaruit vloeiende commitment goed geregeld is en ook de samenwerking tussen het primaire proces en de bedrijfsvoeringsfunctie goed geregeld is (zie aanbeveling 5). Hierbij stellen we ook dat de informatie die straks in de systemen gezet wordt, en gebruikt wordt door het CPB, goed moet zijn, dus geen 'rubbish in, rubbish out'. We hebben op dit moment nog niet kunnen vaststellen hoe de organisatie omgaat met het verbeteren van de informatiewaarde die als input geldt voor het systeem en hoe dat is geborgd in de organisatie. Daarom is het goed om de aanbevelingen 5 en 6 eerst uit te voeren, zodat belangrijke elementen straks duidelijk zijn en eenvoudig in het systeem kunnen worden geplaatst.

8. Verbeter de adviesrol van de ODBN.

Op basis van invulling van de voorgaande aanbevelingen, kan de ODBN de adviesrol die zij richting gemeenten heeft, beter invullen. Op basis van een goede samenwerking tussen het primair proces en financiën en een inzichtelijke en goed onderbouwde kostprijs (tarief), kan de organisatie een onderbouwd advies geven aan gemeenten met betrekking tot de realisatie van de (door de deelnemers) gestelde doelen en de financiële gevolgen (kosten) hiervan.

9. Zorg voor doorontwikkeling P&C-producten ODBN.

Wanneer bovenstaande aanbevelingen door de organisatie zijn opgepakt, zal het vanuit de samenwerking tussen het primaire proces en financiën minder werk zijn om kwalitatief betere P&C-producten te realiseren. Door de samenwerking worden de cijfers in de P&C-producten beter onderbouwd en worden de producten ook iets van de hele organisatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor sturing en verantwoording op het primaire proces ook (meer) bij het primaire proces komt te liggen.

Bijlage 1

Geïnterviewden voor het onderzoek

	Datum	Naam	Organisatie	Functie
1	8 februari 2018	De heer Anton Daamen	ODBN	Strategisch Financieel Adviseur
2	8 februari 2018	De heer Peter Pennings	Gemeente Vught	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Eric van den Boogaard	Gemeente Meierijstad	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Jos van den Boogaart	Gemeente Mill en Sint Hubert	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Johan van den Brand	Gemeente Haaren	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Matthie van Merwerode	Gemeente Uden	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Rien Wijdeven	Gemeente Bernheze	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Ted van de Loo	Gemeente Boekel	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Peter Stevens	Gemeente Boxmeer	Wethouder en lid AB ODBN
		Mw. Ingrid Voncken	Gemeente Sint Anthonis	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Johan van den Hout	Provincie Noord-Brabant	Gedeputeerde van de Provincie Noord-Brabant en lid AB ODBN
		De heer Herman van Wanrooij	Gemeente Boxtel	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Johan van der Schoot	Gemeente Oss	Wethouder en lid AB ODBN
		De heer Gerard Stoffels	Gemeente Cuijk	Wethouder en lid AB ODBN
3	12 februari 2018	De heer Kees van Daal	Provincie Noord-Brabant	Lid Adoptiepanel ODBN
		De heer Mart Bos	Gemeente Meierijstad	Lid Adoptiepanel ODBN
		De heer Anthony Bouwmans	Gemeente Bernheze	Lid Adoptiepanel ODBN
		De heer Edwin Dovern	Gemeente 's-Hertogenbosch	Lid Adoptiepanel ODBN
		De heer J. Hendriks	Gemeente Boxmeer	Lid Adoptiepanel ODBN
4	15 februari 2018	De heer Jan Lenssen	ODBN	Directeur
5	15 februari 2018	De heer Arnold van Kraaij	ODBN	Directeur bedrijfsvoering
6	15 februari 2018	De heer Marcel Martens	ODBN	Directiesecretaris/procesmanager
7	19 februari 2018	De heer Paul Oldenzeel	ODBN	Projectleider Project Z (interim)
8	19 februari 2018	De heer Cas Lankveld	ODBN	Teammanager Zuid VTH
		Mevrouw Yvonne van der Kop	ODBN	Beleidsadviseur/projectleider 2/ planner
		De heer Ronald Delsink	ODBN	Coördinator van provinciale opdracht
		De heer Patrick Swinkels	ODBN	Coördinator programma collectieve taken

Omgevingsdienst Brabant Noord aan de slag met versterken organisatie

Een consistent meerjarig ontwikkelingsplan, zorgen voor voldoende (vast) personeel en het kostendekkend maken van de tarieven. Dat zijn de belangrijkste verbeteracties waarmee het Dagelijks Bestuur en de directie van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) de organisatie snel beter willen laten functioneren.

De verbeteracties vloeien voort uit het onderzoeksrapport van adviesbureau BMC, dat op verzoek van de ODBN de afgelopen weken de (financiële) knelpunten bij de ODBN heeft geanalyseerd. Directe aanleiding voor het onderzoek was het negatieve financiële resultaat van de omgevingsdienst in 2017.

Oorzaken

Het onderzoek van BMC haalt een aantal oorzaken naar boven, die deels geworteld zijn in het verleden. Zo is bij de oprichting van de ODBN de organisatie onvoldoende ruimte geboden voor de opbouw en ontwikkeling ervan. Hierdoor is het fundament van de organisatie zwak gebleven. Door de bezuinigingstaakstelling kon de ODBN niet krachtig genoeg investeren in de organisatie. Ondanks wisselingen van directie is het de ODBN niet voldoende gelukt om te groeien naar de dienstverlenende organisatie die het wil zijn.

De bedrijfsvoering van de ODBN is nog niet op orde; de verouderde systemen functioneren niet naar behoren en er is sprake van onvoldoende vast personeel op cruciale functies. De deelnemers (Provincie Noord-Brabant en gemeenten) zijn enerzijds eigenaar van de ODBN en anderzijds opdrachtgever. Deze rollen conflicteren op sommige punten en momenten.

Eén van de oorzaken van het zwakke fundament van de organisatie is het gebrek aan verbinding tussen het primair proces en financiën. De begroting, jaarrekening en verantwoording (Planning & Control-producten) zijn op dit moment meer producten van de afdeling Financiën dan van de hele organisatie. Er is geen relatie tussen het tarief en de kostprijs binnen de ODBN. Hierdoor is de begroting niet kostendekkend.

Oplossingen

De ODBN heeft een aantal actiepunten in gang gezet om de organisatie te versterken. In 2017 is een project gestart om de systemen te verbeteren. Dit project wordt met extra mensen en middelen versterkt, waardoor de systemen gaan werken voor de organisatie in plaats van andersom, zoals nu het geval is. De werving voor nieuwe medewerkers is gestart en inmiddels zijn al nieuwe vaste medewerkers aangenomen. Er wordt op dit moment gewerkt aan een meerjarig ontwikkelingsplan met een duidelijke focus, een keuze in prioriteiten en een realistische planning. Dit plan is voor de zomer gereed.

Op korte termijn worden de jaarlijkse werkafspraken en de Gemeenschappelijke Regeling (onder andere technische aanpassingen op basis van de Wet op de Gemeenschappelijke regelingen en helderheid rond de collectieve taken) tussen de ODBN en de deelnemers aangescherpt, zodat duidelijker is wat van elkaar verwacht mag worden.

Noot voor de redactie

Voor meer informatie of vragen neemt u contact op met de afdeling communicatie van de ODBN via: communicatie@odbn.nl of 0485-338300

Om ervoor te zorgen dat de P&C-producten het primaire proces gaan ondersteunen, vindt een beperkte organisatieaanpassing plaats, met name in de aansturing. Financiën is dan niet meer alleen het domein van de afdeling Financiën, maar van de hele organisatie. Dit zorgt voor een sterke verbinding. Medio 2018 wordt duidelijk hoe het tekort van 2017 wordt opgelost. Op dit moment wordt gewerkt aan de herziening van de begroting 2018 en aan de begroting 2019, zodat in de tweede helft van 2018 duidelijk is wat het kostendekkend tarief is. Hierdoor is er geen discussie meer over de opbouw van de tarieven en zijn de financiën transparant.

Versterking Dagelijks Bestuur

Om ervoor te zorgen dat de actiepunten daadkrachtig worden opgepakt, voegt het bestuur van de ODBN tijdelijk een bestuurder toe aan het Dagelijks Bestuur. Deze bestuurder ondersteunt de directie en onderhoudt de bestuurlijke contacten met de deelnemers.

Noot voor de redactie

Voor meer informatie of vragen neemt u contact op met de afdeling communicatie van de ODBN via: communicatie@odbn.nl of 0485-338300