

## Aanbiedingsbrief

aan: AB  
 van: S.Borgers  
 steller: Michiel Zwaan  
 onderwerp: Scenario's bekostiging 2017  
 t.b.v.: Vergadering 3 december 2015  
 bijlage: Artikel Seinstra & van de Laar

### Status

- ter kennisneming
- ter (oriëntatie) bespreking
- ter besluitvorming

### Samenvatting

De afgelopen maanden is er diverse malen met regievoerders gesproken over de financiële kaders van de nieuwe productbegroting. Er is vooruitgang geboekt en er zijn een aantal terugkerende knelpunten waar tot op heden nog geen antwoord op is gevonden. Het DB heeft de RUD verzocht om de besluitvorming over de nieuwe bekostigingssystematiek uit te stellen tot januari, zodat er eerst ruimte is voor een gesprek over de uitgangspunten waarbinnen die systematiek tot stand komt. Onderstaande memo zal door middel van een presentatie worden toegelicht.

### Voorstel

Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld om naar aanleiding van de presentatie:

1. De randvoorwaarden van outputfinanciering te bespreken;
2. Een gezamenlijk beeld van de risico's;
3. Discussie over het wel/niet willen dekken van de risico's in de begroting.

### Toelichting

Hoewel de RUD Utrecht als laatste RUD van Nederland is begonnen als samenwerkingsverband, heeft het de ambitie om per 2017 als eerste RUD over te gaan naar outputfinanciering. Het bureau Seinstra & van de Laar heeft recentelijk een artikel gepubliceerd over de doorontwikkeling van omgevingsdiensten. In hun onderzoek komen ze tot de conclusie dat er voor omgevingsdiensten drie stadia van ontwikkeling zijn:

Opstarten (eerste 2 jaar)	Stabiliseren (2-4 jaar)	Doorontwikkelen (5+ jaar)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oprichting dienst</li> <li>• Bedrijfsvoering samen</li> <li>• Culturen verbinden</li> <li>• Productie op orde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijfsvoering op orde</li> <li>• Eén cultuur</li> <li>• Efficiencyvoordelen</li> <li>• Kwaliteitsimpuls</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toegevoegde kwaliteit</li> <li>• Outputfinanciering</li> <li>• Kwaliteitsimpuls</li> <li>• Innovatie</li> </ul>

De RUD Utrecht wil in een veel hoger tempo naar outputfinanciering. Het onderzoek van Seinstra en van de Laar geeft een aantal randvoorwaarden, waaraan een organisatie moet voldoen om over te gaan op outputfinanciering, zoals betrouwbare kentallen en voldoende flexibiliteit in de organisatie. De RUD Utrecht zit voor de meeste onderdelen nog in de beginfase die past bij een organisatie in opbouw – ter illustratie: de Omgevingsdienst Midden-Holland deed er vijf jaar over om betrouwbare kentallen te ontwikkelen.

### Risico's

De overgang van lumpsum naar outputfinanciering in de context van de RUD Utrecht levert een aantal financiële risico's op:

### *Risico 1: achterblijvende productie*

In de nieuwe situatie wordt een financieel tekort bij achterblijvende productie bij één van de opdrachtgevers gedekt door de eigenaren. Bovenstaande analyse en de ervaringen van afgelopen anderhalf jaar laten zien dat er een zeer reële kans is dat de productie achterblijft:

- Kentallen zijn nog niet betrouwbaar;
- De markt laat de afgelopen jaren sterke fluctuaties zien op de vraaggestuurde producten;
- Langdurig verzuim: een aantal medewerkers zijn met fysieke klachten overgekomen uit de latende organisaties;
- De flexibele schil is slechts 5% van de inzetbare capaciteit, waardoor fluctuaties en incidenten als een griepgolf lastig kunnen worden opgevangen binnen de eigen begroting;
- Mobiliteitstrajecten voor medewerkers die niet in staat zijn te leveren wat er gevraagd wordt;
- In zijn algemeenheid is het werken in een uitvoeringsorganisatie nieuw voor veel medewerkers;
- Er is nog onvoldoende ervaring met de nieuwe ICT-systemen.

Deze risico's zijn ook van kracht onder de huidige lumpsum regeling, maar krijgen pas financiële impact wanneer we over gaan naar een andere bekostigingssystematiek. Ter illustratie: een gemiddelde productie achterstand van 5% levert een tekort op van ongeveer 520k, bij een uurtarief inclusief overhead.

### *Risico 2: toename complexe zaken*

In de afgelopen anderhalf jaar heeft de RUD Utrecht een aantal zeer complexe zaken uitgevoerd. Het leveren van deze producten heeft veel meer tijd gekost dan vooraf geraamd. Het opvangen van dit soort incidenten vraagt om een goede en snelle afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De ervaring leert dat het gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over middelen op dit moment nog in een ander tempo gaat dan de snelheid op de werkvloer die vanuit de inhoud juist bij dit soort zaken gewenst is.

Ook dit risico krijgt een grotere impact wanneer de RUD overgaat op outputfinanciering. Er is nog onvoldoende ervaring met de nieuwe kentallen waardoor het lastig is om normen te bepalen wanneer een bepaald product dermate complex is dat er een aparte rekening moet worden opgemaakt.

### *Risico 3: te veel focus op productie, ontwikkeling en innovatie organisatie blijft achter*

De RUD Utrecht is een organisatie in opbouw. Naast het leveren van de huidige productie, ligt er een opdracht om dit met een hogere kwaliteit en goedkoper te leveren dan de latende organisaties. Zoals Seinstra en van de Laar aangeven is het verbeteren van de organisatie een proces wat normaal gesproken pas na de eerste twee jaar op gang komt. Wanneer de overgang naar outputfinanciering te veel druk legt op de RUD Utrecht, ontstaat het risico dat er geen tijd en aandacht meer over is om aan de meerwaarde van het samenwerkingsverband te werken.

## **Scenario's**

Om het gesprek over de bekostiging van de RUD op te starten worden hieronder een aantal scenario's besproken. Deze scenario's sluiten elkaar niet altijd uit en combinaties zijn mogelijk.

### *Scenario 1: Outputfinanciering met de huidige flexibele ruimte*

In scenario 1 gaat de RUD per 2017 volledig over op outputfinanciering en blijft de flexibele ruimte van de RUD op dezelfde manier opgebouwd als tijdens de lumpsumperiode:

- Een weerstandsvermogen van 5% (500k)
- Een post onvoorzien (200k)

Het voordeel van outputfinanciering is dat deelnemers in hun opdrachtgeversrol betalen voor wat zij daadwerkelijk afnemen. Daarbij wordt de bekostiging van de RUD veel transparanter dan nu het geval is. Ook geeft het de RUD een prikkel om efficiënt te werken.

Aan een te snelle overgang op outputfinanciering zitten nadelen. Aangezien de RUD als organisatie voorlopig nog niet zal voldoen aan de randvoorwaarden zoals benoemd door Seinstra en van de Laar is de kans reëel dat een aantal van de benoemde risico's zich zullen voordoen. De huidige posten zijn onvoldoende om de bovenstaande risico's op te kunnen vangen – (5% productieverlies = ongeveer 520k minder inkomsten). Daarnaast zijn het weerstandsvermogen en de post onvoorzien budgetten om incidenten te kunnen opvangen, niet om (structureel) flexibiliteit in de organisatie aan te brengen.

Indien de dekking aan de voorkant onvoldoende is, zal het bestuur bij elke tegenvaller terug moeten om extra geld te vragen. Het voordeel in de rol van opdrachtgever wordt teniet gedaan door de rekening die de deelnemer achteraf als eigenaar moet betalen bij een eventueel tekort – of deelnemers betalen als eigenaar voor het tekort dat bij één van de andere opdrachtgevers is ontstaan. Nu de RUD op afstand staat kan dit sneller tot een beeld leiden van een geldverslindende organisatie. Het risico bestaat dat de RUD hierdoor in een negatieve spiraal terecht komt en opdrachtgevers minder taken bij de RUD zullen beleggen, waardoor (een aantal van) de deelnemers in de rol van eigenaar de rekening zullen moeten betalen.

#### *Scenario 2: Outputfinanciering met een grotere flexibele ruimte*

Een alternatief op scenario 1 is om in de begroting een grotere flexibele ruimte op te nemen die in verhouding staat tot de risico's, zodat de RUD deze risico's zelf kan opvangen en de bestuurder niet terug naar de raad/staten moet voor extra geld. Dat vraagt wel om een hogere bijdrage.

De flexibele ruimte kan op verschillende manieren worden gerealiseerd:

- a. Een aparte risicopost in de begroting;
- b. Een marge op het uurtarief;
- c. Een marge in de kentallen van de PDC.

Optie A is hier de meest transparante. Daarbij kan het Algemeen Bestuur de flexibele post langzaam terugschroeven, naar mate de organisatie steeds meer zal gaan voldoen aan de eerder genoemde randvoorwaarden voor outputfinanciering.

Optie B en C zijn minder transparant.

#### *Scenario 3: Groeimodel van lumpsum naar outputfinanciering*

Een laatste scenario is om een overgangperiode in te bouwen tussen lumpsum en outputfinanciering. Zoals aangegeven voldoet de RUD als organisatie nog niet aan de randvoorwaarden om over te gaan op outputfinanciering, met alle risico's van dien. Er zijn echter ook onderdelen binnen de organisatie waarbij de kentallen van de producten al wel betrouwbaar in te schatten zijn. Het is mogelijk om op die onderdelen alvast de sprong te maken naar outputfinanciering, terwijl er op andere onderdelen wordt afgerekend op uren. De afweging die het bestuur daarbij maakt hangt samen met het volgende mechanisme: hoe meer onderdelen er in deze fase overgaan op outputfinanciering, hoe groter de risico's, hoe meer de behoefte om deze aan de voorkant te dekken.

De komende jaren wordt er in dit scenario gewerkt om ook op de andere onderdelen de randvoorwaarden te realiseren. Wanneer de nieuwe ICT-systemen zijn geïmplementeerd is de RUD steeds beter in staat om te meten hoe we er daadwerkelijk voor staan. Met behulp van die informatie kunnen we onze PDC jaarlijks evalueren en aanscherpen, zodat op termijn de hele RUD wordt gefinancierd op basis van output. Om beter inzicht te krijgen in het tempo van dit groeimodel is het een optie om de randvoorwaarden van outputfinanciering voor de RUD Utrecht te concretiseren in meetbare doelstellingen, zodat de organisatie een heldere opgave voor ogen heeft en het AB kan sturen op het tempo van de ontwikkeling daar naar toe.