

SVDL

SeinstraVandeLaar
Organisatieadviseurs
voor de publieke sector

Analyse exploitatietekort ODRN

Bevindingen en voorstel voor tarief 2020

Arno Seinstra & Ben Maes

11 november 2019

Aanleiding en verantwoording

- De ODRN heeft te maken met een exploitatietekort dat in 2019 mogelijk rond 1,2 M bedraagt.
- Ons is de vraag gesteld om dat tekort nader te analyseren, te bekijken of dit tekort structureel of incidenteel is en met mogelijke oplossingen te komen om het tekort te verkleinen of zelfs te voorkomen.
- Wij hebben dat gedaan door samen met de controllers van de dienst en de deelnemers naar inkomsten en kosten te kijken. Mede op basis van deze gesprekken hebben wij conclusies en aanbevelingen opgesteld.
- Daarbij is de volgende vraagstelling gehanteerd:
 - Wat zijn mogelijke oorzaken van het tekort en zijn deze structureel of incidenteel
 - Onder welke uitgangspunten wordt de ODRN gefinancierd en werken deze in de praktijk
 - Hoe verhouden begroting, werkprogramma en jaarrekening zich tot elkaar
 - Hoe verhouden begroting en inkomsten en uitgaven zich tot elkaar
 - Wat zijn noodzakelijke oplossingen om het tekort weg te werken
- Noot: wij hebben bij de uitwerking van deze vragen geen eigenstandig financieel onderzoek gedaan maar gebruik gemaakt van bestaande documenten en aanvullende gegevens die door de ODRN zijn aangeleverd.

Hoofdconclusie: tekort ODRN kent meerdere oorzaken en heeft de potentie om structureel van aard te worden

- Het exploitatietekort van de ODRN bedroeg over 2018 721.584 EUR en de prognose van de ODRN is dat het tekort in 2019 oploopt tot 1.167.000 EUR.
- Feitelijk gezien ontstaat het tekort als volgt:

	Lasten				Baten		
	Begroot	Prognose	% stijging		Begroot	Prognose	% stijging
Inhuur	817.000	4.500.000	451%	Deelnemers- bijdragen	13.367.000	15.718.000	18%
Materiële kosten	273.000	725.000	166%	Onderhanden werk	-	900.000	-
Gastheer- kosten	2.631.000	2.900.000	10%	Overig	1.951.000	2.055.000	5%
Overig	11.597.000	11.715.000	1%				
Totaal	15.318.000	19.840.000	30%	Totaal	15.318.000	18.673.000	22%

Hoofdconclusie: tekort ODRN kent meerdere oorzaken en heeft de potentie om structureel van aard te worden (2)

De oorzaken van het tekort zijn meerledig en lijken in ieder geval gedeeltelijk structureel van aard:

1. Er wordt bij de begroting van de ODRN structureel onderbegroot.
2. De uitgangspunten van de outputfinanciering worden niet goed toegepast.
3. De productiviteit haalt niet de streefwaarde van 1350 uren per fte.
4. Meerwerk en de opvang van productiviteitsverlies worden opgevangen door duurdere externe inhuur.
5. Het resultaat: de kosten per product hoger zijn dan de kostprijs die wordt ontvangen
6. Een significant deel van de productie is daardoor verliesgevend.
7. Toenemend meerwerk op verliesgevende producten leidt vervolgens tot een multiplier effect naar een oplopend tekort.
8. De dienst heeft geen ruimte om een tekort af te dekken.

1. Er wordt structureel onderbegroot

- Deelnemers maken een begroting en op basis van de begroting een werkplan.
- De begroting van jaar t is gebaseerd op het beschikbare budget van de deelnemer uit jaar t-1.
- Uit analyse over de jaren 2016, 2017 en 2018 blijkt dat de begroting structureel te laag wordt ingeschat.
- Al bij de uitwerking van de werkplannen blijkt meer werk dan er budget is.
- Dat blijkt helemaal als ook de realisatiecijfers worden gezien.
- In 2018 werd er voor bijna 2 MLN meer werk gedaan door de ODRN dan aanvankelijk begroot.
- Voor 2019 neemt de stijging van realisatie t.o.v. de begroting verder toe naar verwachting tot 2,4 M.
- De afgelopen jaren is er voor circa 15% lager begroot t.o.v. realisatie. In 2019 is afwijking naar verwachting 18%.

	2016	2017	2018	2019
Geraamd in begroting	€ 9.382.000	€ 11.210.100	€ 12.444.400	€ 13.367.000
Geraamd in werkplan	€ 9.952.120	€ 12.160.283	€ 13.326.668	-
Realisatie (2019 prognose)	€ 10.796.736	€ 12.610.528	€ 14.351.503	€ 15.718.000
Vershil primitieve begroting t.o.v. realisatie	15%	12%	15%	18%

1. Er wordt structureel onderbegroot (2)

- Het is op basis van de beschikbare cijfers van gemeenten en ODRN over de legeskosten en -baten lastig globale verbanden te onderscheiden tussen inkomsten en kosten wat de BRIKS-taken betreft.
- Wel is te zien dat wanneer het werk toeneemt dat dat dit tot hogere kosten leidt, maar dat hier ook hogere inkomsten tegenover staan. In hoeverre het meerwerk daadwerkelijk kostendekkend wordt gedaan is echter lastig in kaart te brengen.
- Voor het bereiken van een zo hoog mogelijk kostendekkendheidspercentage is goede afstemming tussen de ODRN en de gemeenten belangrijk. Dan kunnen namelijk steeds de meest actuele gegevens ten grondslag liggen aan de legesverordeningen van de gemeenten.

2. De uitgangspunten van de outputfinanciering worden niet goed toegepast

- Uitgangspunt financiering destijds:
 - Voor de start van het begrotingsjaar worden werkplannen opgesteld, op basis van deze werkplannen wordt het beschikbare budget in de begroting bepaald
- Nu wordt begroting niet bijgesteld terwijl de omzet in het werkprogramma van hetzelfde jaar aanzienlijk hoger ligt dan de begroting
- Meerwerk tijdens het jaar leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer budget (maar verdringt veelal bestaande taakuitvoering). Er wordt dus vooral gestuurd op budget (input) en niet op output.
- Productprijzen zijn enkel gebaseerd op kosten vaste formatie. De hogere kosten van inhuur worden nu niet voldoende in tarieven verdisconteerd, terwijl wel grofweg 28% van de capaciteit in het primaire proces uit inhuur bestaat.

	Vaste formatie primair proces	Inhuur primair proces	Totale capaciteit primair proces	Aandeel inhuur in primair proces
Begroting	127,89	12,00	139,89	9%
Werkelijk per 1 aug 2019	127,92	49,54	177,46	28%
Verschil t.o.v. begroting	0,03 (0,0%)	37,54 (313%)	37,57 (27%)	

3. De ODRN haalt niet de beoogde productiviteit

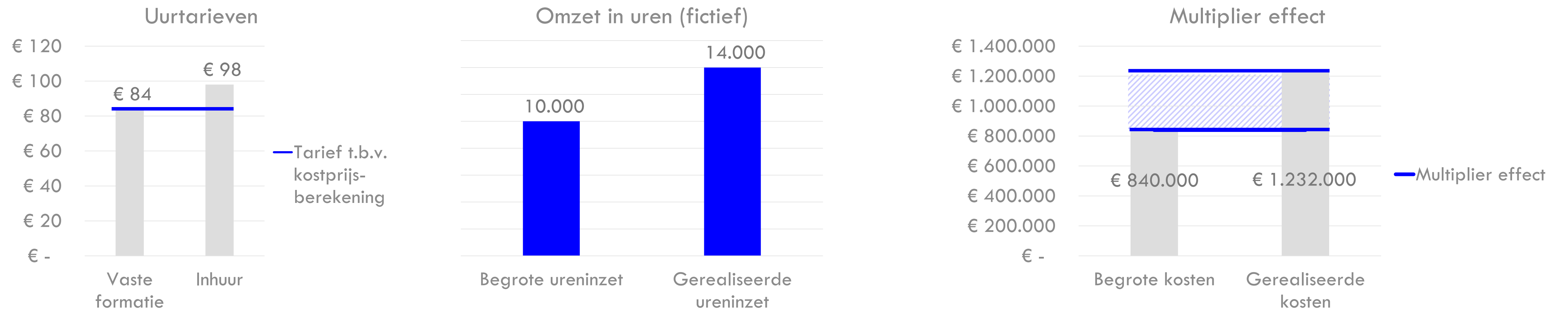
- De ODRN heeft een streefwaarde van 1350 productieve uren (72%), hetgeen een normale productiviteit voor omgevingsdiensten is, en conform de uitgangspunten van het Gelders Stelsel
- Het blijkt dat de ODRN haar streefwaarde productiviteit over de gehele linie niet haalt (op dit moment is die 70%).
- Het niet halen van de productiviteit kent meerdere oorzaken:
 - Er worden relatief gezien te veel improductieve uren gemaakt voor ontwikkelingen, deelnames aan pilots en werkgroepen en niet declarabele activiteiten
 - Het verzuim is hoger dan begroot, onder meer door het sociaal verzuim*
 - Er kan veel meer worden gestuurd op uren, kengetallen en productiviteit binnen de dienst
- Omdat er outputfinanciering is en de ODRN haar inkomsten krijgt uit gerealiseerde output, wordt –om de beoogde output toch te halen- extern ingehuurd om deze als gevolg van de lagere productiviteit alsnog te halen.
- De extra kosten voor het op dit moment niet halen van die productiviteit schatten we op circa 450.000 euro.

4. Als gevolg: er wordt duur ingehuurd waardoor tekorten ontstaan

- Doordat wordt onderbegroot en de formatie op de begroting wordt gebaseerd, wordt werk dat niet is meegenomen in de begroting door externe inhuur gedaan.
- Daarnaast wordt de interne productiviteit niet gehaald. Daarom wordt externe inhuur ingezet om deze alsnog te halen.
- Voor 2019 wordt voorzien dat de kosten externe inhuur circa 4,5 M bedragen, terwijl 0,8 M was begroot.
- De kosten per uur externe inhuur zijn hoger dan de begrote kosten in de productprijzen van de outputfinanciering.
- Voor vaste personeelskosten bedragen de salariskosten 56 euro/uur. Bij inhuur komt dit gemiddeld op 74 euro/uur. De overheadskosten bij vast personeel bedragen 28 euro/uur. Voor inhuur bedragen die circa 24 euro/uur.
- Een uur externe inhuur is daarmee 98 euro/uur versus 84 euro/uur voor vast personeel. Dat is bijna 17% hoger.

Resultaat: multiplier effect zorgt voor oplopende tekorten

- De kostenprijzen per product zijn gebaseerd op het uurtarief van 84 euro. Wordt een product gemaakt door een externe dan is er derhalve per product een verlies van 17%.
- Omdat het aantal producten als gevolg van stijgende vraag ook nog toeneemt is er een multiplier effect.
- Namelijk: er worden meer producten uitgevoerd dan begroot en de kostprijs per product is bij deel van die producten verliesgevend.



Resultaat: multiplier effect zorgt voor oplopende tekorten (2)

- Wanneer wij de impact van de twee voornaamste kostendrijvers die het tekort veroorzaken bij benadering in geld uitdrukken ontstaat het volgende beeld:

Impact kostendrijvers op tekort

		% aandeel
Niet halen productiviteit	0,45 MLN	38%
Verlieslijdende productie door meerwerk t.o.v. begroting	0,75 MLN	62%
Totaal tekort	1,2 MLN	

Het eigen vermogen van de dienst is nagenoeg verdwenen, tekorten kunnen niet worden opgevangen

- Onderstaande ontwikkeling van het eigen vermogen laat zien dat de ODRN ultimo 2018 met slechts 53.416 EUR vrijwel geen eigen vermogen heeft.
- Gevolg is dat een tekort in 2019 niet gedekt kan worden uit eigen vermogen.
- De algemene reserve van de ODRN is gemaximaliseerd op 675K. Met een geprognosticeerde exploitatie van 19,8 MLN betekent dit dat de ODRN met deze 675K maximaal zelfstandig een tekort van ongeveer 3% van die exploitatiebegroting kan opvangen.

Ontwikkeling eigen vermogen ODRN

Jaar	Eigen vermogen
2016	739.000
2017	1.405.002
2018	53.416

bron: jaarstukken 2017 en 2018, jaarrekeningcontrole 2018 EY

Sterke afname eigen vermogen in 2018 t.o.v. 2017 is het gevolg van:

- Tekort van ruim 0,7 MLN in boekjaar 2018
- Teruggave aan deelnemers van overschot over 2017 van 0,6 MLN

Aanbevelingen om tot structurele oplossingen te komen om tekort terug te dringen

- Het is belangrijk om de uitgangspunten en de werking van de outputfinanciering nog eens te herbevestigen.
- Er moet meer realistisch worden begroot door:
 - Beter benutten van historische realisatie- en inkomstencijfers van voorgaande jaren voor trendmatige analyses
 - Het samen met de dienst opstellen van prognoses op basis van reële inschattingen
- De interne productiviteit binnen de ODRN moet naar de streefwaarde van 1350/fte door:
 - Het verzuim terug te dringen
 - Zakelijker om te gaan met de inzet van de dienst op improductieve uren
 - Meer te sturen op uren, kengetallen en productiviteit binnen de dienst
- Er kan geen werk meer worden gedaan zonder dat daar opdracht en budget voor is.
- De vaste formatie binnen de ODRN moet meer in lijn gebracht worden met de realistische begroting.
- Hierdoor zal het aantal uren externe inhuur moeten worden teruggebracht naar de beoogde omvang.

Aanbevelingen om tot structurele oplossingen te komen om tekort terug te dringen (2)

- Wij verwachten dat het huidige gemiddelde productieve uurtarief van 84 euro in 2019 –in ieder geval de komende twee jaren- verhoogd moet worden om te voorkomen dat er weer tekorten ontstaat en omdat niet verwacht mag worden dat
 - Gegeven de vaste formatie die er nu is en de vraag naar werk de externe inhuur meteen op het beoogde niveau is, met het oog op de huidige arbeidsmarkt
 - De stijging van de productiviteit meteen gerealiseerd is
- Daarbij: er een omvangrijk ontwikkelprogramma lijkt te komen, met daarbij extra aandacht op de implementatie van de omgevingswet.
- Die stijging van dat uurtarief wordt dan afgesproken voor een periode, met een evaluatiemoment voor de periode daarna
- Het is aan te bevelen om opnieuw naar de risico- en vermogenspositie van de dienst te kijken en het eventueel opbouwen van een nieuw eigen vermogen additioneel te betrekken bij het uurtarief.

Onze inschatting: uurtarief van 90 euro in 2020

- Het tarief stijgt in 2020 van 84 naar 87 euro als gevolg van prijsindexatie.
- Wij schatten in dat een gemiddeld tarief van 90 euro toereikend moet zijn om in 2020 kostendekkend te werken. Daarbij moeten wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Deze zijn:
 - we veronderstellen dat er voor 2020 een meer realistische bijgestelde begroting per deelnemer komt: gemiddeld met 15% verhoging op basis van realisatiecijfers
 - we veronderstellen dat de dienst de productiviteitsnorm van 1350 productieve uren per fte realiseert
 - we veronderstellen dat de helft van de huidige omvang van de externe inhuur kan worden vervangen voor vast personeel
 - de materiele kosten stijgen ook 15% mee met de werkvoorraad
 - overige kosten posten blijven grosso modo gelijk
- In deze 90 euro zit geen (hernieuwde) opbouw van het weerstandsvermogen van de dienst.
- Ook is hieronder een uurtarief bepaald met een lagere productiviteit, als de dienst deze bijvoorbeeld door sociaal- en ziekteverzuim niet haalt.

Inschatting benodigde uurtarief 2020

Gehanteerde productiviteitsnorm	Tarief
1350 uren (huidige productiviteitsnorm)	90 euro
1312,5 uren (productiviteitsnorm incl. 2% sociaal verzuim)	92,50 euro

* Kanttekening hierbij is dat de dienst nu 2% meer verlofuren hanteert dan in de handleiding overheidstarieven staat. Dit komt door oude verlofregelingen die zijn meegenomen bij de vorming van de dienst. Zodra deze oude verlofregelingen aflopen, kan de dienst, inclusief sociaal verzuim, terug naar 1350 uren.

Ons voorstel

Ons voorstel is

- Om het overall gemiddelde uurtarief 2020 wat was vastgesteld op 87 euro te verhogen naar 90 euro
- Idem voor 2021 maar dan eventueel met de gebruikelijke correcties
- Gezamenlijke inspanningen af te spreken en te leveren als het gaat om realistisch begroten en plannen
- De voortgang van kosten en baten samen nauwkeurig te monitoren
- Een uitspraak te doen over het weerstandsvermogen van de dienst en of en hoe deze weer aan te vullen
- Voor 2021 een bondige evaluatie te doen van de dekking van de exploitatie, voor een eventueel nieuw tarief in 2022

SVDL

SeinstraVandeLaar
Organisatieadviseurs
voor de publieke sector

Contactgegevens:

SVDL

info@svdl.nl

www.svdl.nl

06 – 124 62 946

Arno Seinstra

Partner

a.seinstra@svdl.nl

06 –13 53 96 85

Ben Maes

Adviseur

b.maes@svdl.nl

06 – 14 67 04 77