

**Agendapunt 6b voor de vergadering van het algemeen bestuur RUD Drenthe
d.d. 9 april 2018**

Datum: 23 maart 2018

Opsteller: M. Heidekamp-Prins

M. Heidekamp-Prins, directeur RUD Drenthe

Openbaar: Ja

Advies van de Raad van Opdrachtgevers uit de vergadering 5 maart 2018

De rvo heeft – in navolging van het advies vanuit het eigenarenoverleg (eo) – de volgende adviezen meegegeven:

- Vertaal het capaciteitstekort binnen het jaarprogramma 2018 van ruim 7000 uren meteen naar een extra noodzakelijke deelnemersbijdrage van circa € 600.000
- Zet alle in de documenten opgenomen risico's zoveel mogelijk op geld.
- Neem alleen concreet onderbouwde bedragen op voor het nog op te stellen ontwikkelprogramma.
- Neem alle belangrijke beslispunten op in het dictum, zodat zowel dagelijks als algemeen bestuur daarover expliciet besluiten.
- Kom tot een uitgebreidere samenvatting in een aanbiedingsbrief waarmee de colleges, raden en staten op een overzichtelijke wijze kennis kunnen nemen van de veelheid aan informatie.

Onderwerp

Begrotingswijziging 2018, Jaarprogramma 2018, Kaderbrief 2019 en Begroting 2019 in hun onderlinge samenhang.

Gevraagd besluit:

Het AB besluit:

M.b.t. de concept-begrotingswijziging 2018

1. **De concept-begrotingswijziging 2018 in concept vast te stellen op basis van de volgende uitgangspunten:**
 - a. Structureel 5% extra deelnemersbijdrage
 - b. Incidenteel 5% extra deelnemersbijdrage gedurende 2 jaar
 - c. Structureel extra c.q. minder deelnemersbijdrage voor een aantal deelnemers als gevolg van verrekening bij gemiddeld meer dan 25% over-/onderschrijding van de ingebrachte Niet-Drentse Maaturen over 2016 en 2017
 - d. Toepassing van een gewogen indexcijfer door toepassing van de index loonvoet sector overheid en de prijsindex netto materiële overheidsconsumptie
 - e. Voor het ontwikkelprogramma 2018-2020 een incidenteel extra investeringsbudget van € 330.000 beschikbaar te stellen voor het jaar 2018
2. **De concept-begrotingswijziging als uitgangspunt te nemen voor het vast te stellen jaarprogramma 2018 en (in afwijking van het advies van de RvO) geen extra middelen in de begroting op te nemen voor het in het jaarprogramma zichtbaar geworden tekort aan uren.**

M.b.t. het jaarprogramma 2018:

3. **Het door het dagelijks bestuur in concept vastgestelde jaarprogramma 2018 te bekrachtigen op basis van de volgende realistisch geachte uitgangspunten:**
 - a. het in 2016 indicatief vastgestelde meerjarenprogramma gecorrigeerd door de inzet in 2017 voor de Drentse Maat-producten als basis te hanteren voor 2018
 - b. een naar boven bijgestelde inzet voor Niet-Drentse Maat-producten in verband met voornoemde verrekening van over-/onderschrijding
 - c. inzet van de beschikbare capaciteit waarbij de productiviteitsnorm is teruggebracht van 1460 naar de tot 2016 gehanteerde 1360 productieve uren
 - d. noodzakelijke aanvullende projecten die bij gebleken capaciteitstekort ten koste zullen gaan van Drentse Maat-producten
 - e. concreet opgedragen projecten die afzonderlijk worden verrekend

4. **Het op basis van daarvan geconstateerde tekort van 7352 uren binnen de (na voornoemde wijziging vast te stellen) begroting 2018 vooralsnog niet te vertalen in extra deelnemersbijdragen, maar op basis van de halfjaarcijfers 2018 tot bijstelling van het jaarprogramma te komen op basis van de daarin opgenomen prioritering of – gezien de daaraan verbonden risico's - alsnog te besluiten tot extra deelnemersbijdragen**

M.b.t. de kaderbrief en de begroting 2019:

5. **De kaderbrief 2019 vast te stellen en de daarop gebaseerde begroting 2019 in concept vast te stellen op basis van de volgende uitgangspunten:**
- a. de uitgangspunten van de begrotingswijziging 2018, waarin de 5% structurele extra deelnemersbijdrage is verwerkt
 - b. de 5% incidentele extra deelnemersbijdrage
 - c. Het gewogen indexcijfer door toepassing van de index loonvoet sector overheden de prijsindex netto materiële overheidsconsumptie
 - d. Het meerjarig indicatief vastgestelde jaarprogramma op basis van de Drentse Maat 2014 en de in 2018 bijgestelde inzet voor Niet-Drentse Maat-producten
 - e. Een pm-post voor nader – op basis van gefaseerd aan te leveren project- en programmabegrotingen - vast te stellen investeringsbudget voor het ontwikkelprogramma 2018-2020.
 - f. Bij vaststelling van het jaarprogramma 2019 in december 2018 te bepalen of wijziging van de aldus vastgestelde begroting 2019 noodzakelijk is.
 - g. De kaderbrief ter informatie naar de raden en staten te laten sturen voor 15 april 2018.
6. **De concept-begrotingswijziging 2018 en de concept-begroting 2019 voor zienswijzen voor te laten leggen aan de raden en staten van de deelnemers.**
7. **Op 23 april 2018 in een informatiebijeenkomst met de raden en staten middels een nadere toelichting deze documenten en de algemene stand van zaken en voortgang te bespreken. Het dagelijks bestuur op te dragen daartoe een samenvattende aanbiedingsbrief aan de documenten toe te voegen.**

Inleiding

Naar aanleiding van een integrale doorlichting van de organisatie en financiën van de RUD Drenthe is onder meer ingezet op de professionalisering van de financiële functie en -producten en op het realistischer plannen van de productie.

In de nu voorliggende financiële stukken - kaderbrief en begroting 2019 en begrotingswijziging 2018 – is een verbetering doorgevoerd die meer transparantie geeft op zowel de cijfers als de risico's. Met de verdere professionalisering van de financiële functie zal de basis verder op orde worden gebracht en gaandeweg meer grip ontstaan op de financiën en productie.

In het nu voorliggende jaarprogramma 2018 is gekozen voor een zo realistisch mogelijke inschatting van de benodigde en beschikbare capaciteit. Daaruit blijkt dat er een knelpunt ontstaat van ruim 7000 uren. In een informele bijeenkomst van het algemeen bestuur zijn door uw bestuur uitgangspunten geformuleerd voor de daardoor noodzakelijke herprioritering. De uitkomst daarvan is in het jaarprogramma verwerkt.

In dit voorstel wordt de sterke onderlinge samenhang tussen deze documenten nader toegelicht. Omdat de vaststelling van de documenten niet los van elkaar kan worden gezien is gekozen voor een integraal voorstel ter besluitvorming.

Motivatie

Op basis van de integrale doorlichting van de organisatie zijn stevige conclusies en aanbevelingen gedaan die van grote invloed zijn geweest op de kaderbrief 2019 en op de begrotingswijziging en het jaarprogramma 2018

De conclusies en aanbevelingen waren aanleiding tot een kritische beschouwing van de financiën, de financiële risico's en de productiecapaciteit van de RUD Drenthe. Vanwege de grote wijzigingen in financiële uitgangspunten was het noodzakelijk om deze documenten gezamenlijk voor te bereiden en in procedure te brengen. Dit om te voorkomen dat er een jaarprogramma wordt vastgesteld waarvan de financiële effecten niet passen binnen de beschikbare begrotingsruimte.

De begrotingswijziging 2018 gaat uit van de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in de rapportage van de integrale doorlichting van organisatie en financiën door SeinstravandeLaar in 2017

De volgende uitgangspunten zijn vertaald in deze begrotingswijziging:

- Structureel 5% extra deelnemersbijdrage
- Incidenteel 5% extra deelnemersbijdrage gedurende 2 jaar
- Structureel extra c.q. minder deelnemersbijdrage voor een aantal deelnemers als gevolg van verrekening bij gemiddeld meer dan 25% over-/onderschrijding van de ingebrachte Niet-Drentse Maaturen over 2016 en 2017
- Toepassing van een gewogen indexcijfer door toepassing van de index loonvoet sector overheid en de prijsindex netto materiële overheidsconsumptie
- Op basis van een planning en begroting voor de voorbereiding en gedeeltelijke uitvoering van het ontwikkelprogramma 2018-2020 een incidenteel extra investeringsbudget van € 330.000 beschikbaar te stellen voor het jaar 2018

Met dit laatste uitgangspunt wordt afgeweken van het advies van SeinstravandeLaar waarin een investeringsbudget van € 1,73 miljoen werd aanbevolen. Gelet op de onzekerheid over de hoogte van het werkelijk benodigde budget en de concrete doorlooptijd van het Ontwikkelprogramma heeft het dagelijks bestuur in 2017 besloten zowel het investeringsbudget als de noodzakelijke doorlooptijd van het Ontwikkelprogramma gefaseerd op basis van concrete programmaplannen en begrotingen vast te stellen en in begrotingswijzigingen te laten vertalen. Dit uitgangspunt is in een apart besluit aan uw bestuur voorgelegd.

Het investeringsbudget voor het uitwerken en deels uitvoeren van het ontwikkelprogramma in het jaar 2018 is verwerkt in de begrotingswijziging 2018

Om het ontwikkelprogramma op te kunnen pakken is het noodzakelijk om budget beschikbaar te stellen in de begroting. Voor het jaar 2018 is de uitwerking van het ontwikkelprogramma voorzien. In het najaar wordt het aan de verschillende gremia ter vaststelling voorgelegd.. Daarnaast is budget nodig voor de continuering van al in gang gezette prioritaire projecten en het voorbereiden op de Omgevingswet. De begroting van die activiteiten gaat uit van een investeringsbudget van €330.000. De nadere onderbouwing is in het hiervoor genoemde voorstel aan u voorgelegd.

Het jaarprogramma beschrijft de activiteiten die we in 2018 gaan oppakken

Het jaarprogramma gaat in op de volgende onderdelen :

1. Het kader voor de uitvoering;
2. Het primaire proces, onderverdeeld in de Drentse Maat en niet-Drentse Maat;
3. De aanvullende noodzakelijke (indirect productieve) activiteiten;
4. De extra opdrachten;
5. De relatie met het ontwikkelprogramma 2018-2020;
6. De uitvoering van activiteiten per deelnemer.

Het jaarprogramma 2018 is zo realistisch mogelijk samengesteld op basis van de volgende uitgangspunten

- het in 2016 indicatief vastgestelde meerjarenprogramma gecorrigeerd door de inzet in 2017 voor de Drentse Maat-producten als basis te hanteren voor 2018
- een naar boven bijgestelde inzet voor Niet-Drentse Maat-producten in verband met voornoemde verrekking van over-/onderschrijding
- inzet van de beschikbare capaciteit waarbij de productiviteitsnorm is teruggebracht van 1460 naar de tot 2016 gehanteerde 1360 productieve uren
- noodzakelijke aanvullende projecten die bij gebleken capaciteitstekort ten koste zullen gaan van Drentse Maat-producten
- concreet opgedragen projecten die afzonderlijk worden verrekend

Het jaarprogramma is doorgerekend op basis van de begrotingsruimte binnen de begrotingswijziging 2018 en sluit met een tekort aan uren

De vanuit de begroting beschikbare capaciteit lijkt volgens deze opzet onvoldoende te zijn om alle werkzaamheden uit te voeren. Het betreft een tekort van 7352 uren. Vanwege de nog bestaande onzekerheden heeft uw bestuur ervoor geopteerd om niet op voorhand maar op basis van de halfjaarcijfers 2018 tot bijstelling van het jaarprogramma te komen. Mocht daaruit blijken dat er daadwerkelijk een capaciteitstekort ontstaat dan zal sprake zijn van een verlaging van de beoogde productie, tenzij alsnog wordt besloten extra middelen beschikbaar te stellen. In het jaarprogramma 2018 wordt verder ingegaan op deze mogelijkheden tot productieverlaging en de bijhorende risico's.

Het geconstateerde capaciteitstekort (waardoor het vooralsnog niet mogelijk lijkt om binnen de gewijzigde begroting het volledige jaarprogramma te kunnen realiseren) is te verklaren uit de verschillen van uitgangspunten tussen de doorlichting van SeinstravandeLaar en de werkelijk te programmeren werkzaamheden

Met de aanbeveling vanuit de integrale doorlichting om onder meer de begroting met 2x5% te verhogen, wekt het hiervoor genoemde begrote capaciteitstekort wellicht verwarring. Dit omdat met deze aanbeveling de verwachting lijkt te worden gewekt dat daarmee ook alle productieproblemen zijn opgelost. Deze verwachting is begrijpelijk, maar niet realistisch. Immers, de in het rapport opgenomen begrotingswijziging ging uit van de aanname dat de omvang van het jaarprogramma 2018 gelijk zou zijn aan die van 2017. Dat is echter niet het geval omdat jaarlijks een inventarisatie wordt gedaan van de gewenste productie per deelnemer en de noodzakelijke extra projecten/activiteiten. De inventarisatie voor 2018 heeft eind 2017 – dus na oplevering van de rapportage van SvdL – plaats gevonden.

Daarbij is het zo dat de aanbevelingen vanuit de rapportage van SvdL nadrukkelijk aangeven dat de RUD Drenthe realistischer moet programmeren om duurzaam financieel gezond te worden. Deze aanbeveling is bij de uitwerking van het jaarprogramma nadrukkelijk meegenomen.

De kaderbrief 2019 bouwt verder voort op de financiële uitgangspunten zoals geformuleerd in de rapportage van de integrale doorlichting

De financiële en beleidsmatige uitgangspunten die leiden tot de begroting 2019 zijn:

- de uitgangspunten van de begrotingswijziging 2018, waarin de 5% structurele extra deelnemersbijdrage is verwerkt
- de 5% incidentele extra deelnemersbijdrage
- Het gewogen indexcijfer door toepassing van de index loonvoet sector overheden de prijsindex netto materiële overheidsconsumptie
- Het meerjarig indicatief vastgestelde jaarprogramma op basis van de Drentse Maat 2014 en de in 2018 bijgestelde inzet voor Niet-Drentse Maat-producten

- Een pm-post voor nader – op basis van gefaseerd aan te leveren project- en programmabegrotingen - vast te stellen investeringsbudget voor het ontwikkelprogramma 2018-2020

De begroting 2019 zal gaandeweg worden gewijzigd op basis van de werkelijke indexcijfers, toe-en of afname productie op basis van het eind 2018 op te stellen realistische jaarprogramma 2019, actueel inzicht in de orderportefeuille voor de projecten 2019, concretisering van het investeringsbudget en als er zich onvoorziene zaken voordoen.

In de kaderbrief 2019 wordt uitgebreid ingegaan op de onzekerheden en bijbehorende beheersmaatregelen

Door de integrale doorlichting van organisatie en financiën in 2017 is duidelijk geworden dat de RUD Drenthe een forse ontwikkelopgave heeft om de productie en financiën in control te krijgen. De inzet is gericht op het zo snel mogelijk zicht en grip krijgen op de gesignaleerde knelpunten. Het spreekt voor zich dat een dergelijke ontwikkelopgave tijd kost. Met het professionaliseren van de financiële functie wordt ingezet op een monitorings- en rapportagesystematiek waarmee het signalerend en voorspellend vermogen van de organisatie wordt versterkt. Dat is nodig om tijdig in te kunnen spelen op knelpunten die om een bestuurlijke keuze vragen, bijvoorbeeld tussen herprioritering van de productie en het verhogen van de deelnemersbijdragen. Er is vanuit de integrale doorlichting een aantal onzekerheden en afhankelijkheden zichtbaar geworden. In de bedrijfsvoering worden beheersmaatregelen ingezet of voorbereid om de onzekerheden weg te nemen of beheersbaar te houden. Voor een aantal van die onzekerheden wordt hierna nader ingegaan op de mogelijke effecten en beheersmaatregelen:

- Structureel effect herimplementatie LOS;
- Drentse Maat niet haalbaar;
- Randvoorwaarden verhogen efficiency niet ingevuld door deelnemers;
- Herverdeling deelnemersbijdrage of frictiekosten na wegvallen rijks-/provinciale bijdragen;
- Verrekening bij nieuwe of uitbreiding bestaande taken;
- Voortgang en effect Ontwikkelprogramma
- Personele regelingen leiden tot hogere personeelslasten;
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming.

De bovenstaande onzekerheden zijn in deze kaderbrief uitgebreider toegelicht en per onderdeel is een beheersmaatregel benoemd. Daarnaast vindt monitoring plaats om de onzekerheden te minimaliseren.

Daarbij dient opgemerkt dat – net zoals dat ook in het jaarprogramma 2018 is gedaan – ook ten aanzien van deze onzekerheden bestuurlijke keuzes mogelijk zijn. Het voorstel is om in 2018 de noodzakelijke beheersmaatregelen gezamenlijk met de deelnemers te prioriteren, rekening houdend met de urgentie, impact en beheersbaarheid.

De financiële impact van deze onzekerheden is op dit moment nog niet op geld gezet, omdat de impact niet binnen acceptabele onzekerheidsmarges te berekenen is.

Het doorrekenen van risico's is noodzakelijk om het weerstandsvermogen goed te kunnen berekenen. Vanuit financiële regelgeving is dit een vereiste waarop ook de financiële toezichthouder nadrukkelijk toetst. Ondanks dit besef van urgentie is echter afgezien van het opnemen van cijfers omdat het zeer de vraag is of de genoemde onzekerheden ook daadwerkelijk financiële consequenties zullen hebben.

Immers – net zoals dat ook in het jaarprogramma 2018 is gedaan – ook ten aanzien van deze onzekerheden zijn bestuurlijke keuzes mogelijk.

	<p>De bovenstaande onzekerheden zijn in de kaderbrief uitgebreider toegelicht en per onderdeel is een beheersmaatregel benoemd. Daarnaast vindt monitoring plaats om de onzekerheden te minimaliseren.</p> <p>Daarbij dient opgemerkt dat – net zoals dat ook in het jaarprogramma 2018 is gedaan – ook ten aanzien van deze onzekerheden bestuurlijke keuzes mogelijk zijn. Het voorstel is om in 2018 de noodzakelijke beheersmaatregelen gezamenlijk met de deelnemers te prioriteren, rekening houdend met de urgentie, impact en beheersbaarheid.</p> <p><i>De kaderbrief moet conform de GR RUD Drenthe uiterlijk voor 15 april - maar op verzoek van de VDG voor 1 februari - te worden aangeleverd.</i></p> <p>Om voor alle verbonden partijen in Drenthe gelijktijdig de kaderbrieven in de raden en staten te kunnen behandelen is door de gezamenlijke griffiers op verzoek van de VDG verzocht om de kaderbrief voor 1 februari aan te leveren. In verband met de actuele situatie van de RUD Drenthe is dat voor deze kaderbrief niet gelukt. In december is aangegeven dat alle P&C-documenten in het voorjaar gelijktijdig zouden worden aangeleverd, vanwege de tijd die nodig was voor de gewenste verbeterslag en de hiervoor genoemde onderlinge afhankelijkheid.</p> <p><i>Er is een nieuwe P&C-cyclus opgesteld waarin er het voornemen is om de kaderbrief voortaan al in november aan te leveren</i></p> <p>De (in concept) nieuw opgestelde P&C-cyclus gaat uit van jaarlijkse aanlevering van de kaderbrief in november, waardoor de volgende kaderbrief ruim voor 1 februari zal worden aangeleverd.</p> <p><i>Voor de begrotingswijziging 2018 en de begroting 2019 geldt een zienswijzenprocedure bij raden en staten van 8 weken</i></p> <p>Na vaststelling van de concepten worden deze doorgezonden naar de deelnemers om de zienswijzenprocedure te kunnen doorlopen. De ingebrachte zienswijzen zullen worden betrokken bij de besluitvorming van uw bestuur van 9 juli 2018.</p> <p><i>Hoewel de kaderbrief 2019 en het jaarprogramma 2018 geen instemming behoeven van het algemeen bestuur wenst het dagelijkse bestuur beide documenten wel ter bekrachtiging voor te leggen aan het algemeen bestuur</i></p> <p>Vanuit de GR of de Financiële verordening is formeel geen vaststelling door het algemeen bestuur voorzien. Het betreft een bevoegdheid van het dagelijks bestuur. Gelet op de wijzigingen in de financiële uitgangspunten en het effect daarvan op de deelnemersbijdragen is instemming van uw bestuur echter wel gewenst. Vandaar dat de besluitvormingsprocedure is aangepast door zowel de kaderbrief als het jaarprogramma ook ter bekrachtiging aan uw bestuur voor te leggen.</p>
Bijlagen	<p>Concept-Jaarprogramma 2018 Concept-begrotingswijziging 2018 Concept-Kaderbrief 2019 Concept-Begroting 2019</p>

Besluit: