KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

Doorlichting project RUD Utrecht i.w.

Bevindingen en aanbevelingen

Norbert de Blaay, Maxim ter Hedde, Michiel Hes en Ben Kokx

28 juni 2013

Besluit AB RUD Utrecht i.w

***dd. 10 juli 2013**:*

Voor kennisgeving

aangenomen

Inhoud

1. Inleiding 3
   1.1 Achtergrond en aanleiding 3
   1.2 Vraagstelling en onderzoeksverantwoording 4
   1.3 Leeswijzer 4
2. Bevindingen algemeen en proces 5
   2.1 Bevindingen 5
   2.2 Uitwerking 6
      2.3.1 Algemeen 6
      2.3.2 Kwaliteit en inrichting projectorganisatie 7
      2.3.2 Governance van het project 8
      2.3.3 Voorgenomen aanpak transitieproces 9
3. Bevindingen inhoud 10
   3.1 Bevindingen 10
   3.2 Uitwerking 10
      3.2.1 Algemeen 10
      3.2.1 Huisvesting 10
      3.2.2 ICT 11
      3.2.3 Financiën 11
4. Aanbeveling en maatregelen 14
   4.1 Aanbeveling en maatregelen 14
   4.2 Uitwerking maatregelen 14

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 5 oktober 2012 is door de Ambtelijke Kopgroep met het vaststellen van het koersdocument bepaald op welke wijze de RUD Utrecht in wording (**hierna: RUD Utrecht i.w.**) er uit gaat zien en welke personele, organisatorische, bestuurlijke en financiële consequenties de samenwerking heeft voor de betrokken partijen. Het document diende ervoor om de besluitvorming bij de betrokken partijen over het principe van hun deelname aan de RUD Utrecht i.w. te realiseren.

Beoogd was om begin januari 2013 de besluitvorming bij de Omgevingsdienst regio Utrecht (**hierna: OdrU**), het Servicebureau Gemeenten (**hierna: SBG**), colleges, raden en staten gereed te hebben. Gelijktijdig met de bestuurlijke besluitvorming is gestart met de voorbereidingen voor de bouw van de organisatie. In het projectplan '*Samen naar één RUD in Utrecht*' versie 07 d.d. 17.05.2013 is opgenomen wanneer welke resultaten moeten worden bereikt en op welke wijze het project wordt uitgevoerd. Dit projectplan is echter nog niet vastgesteld.

De uitvoering is desalniettemin voortvarend door de projectorganisatie ter hand genomen. De bestuurlijke besluitvorming over de producten van de projectorganisatie stokt echter. Hiervoor worden er bestuurlijk verschillende redenen genoemd, zoals twijfel aan de kwaliteit van de producten van de projectorganisatie, het ontbreken van overeenstemming over de projectkosten, onduidelijkheid over de behandelwijze van de desintegratiekosten, discussie over de hoogte van de kosten van ICT, twijfel over de governance van de projectorganisatie en een gebrek aan een eenduidig beeld over de start (OdrU als fundament) en de toekomststrategie.

De consequentie van deze twijfels bij bestuurders over deze punten voor de vorming van de RUD Utrecht i.w. is, dat daardoor mogelijk werkzaamheden opnieuw moeten worden uitgevoerd, waardoor de projectkosten gaan stijgen en de daadwerkelijke start van de RUD Utrecht i.w. wordt vertraagd. Het algemene gevoelen is het op dit moment onwaarschijnlijk lijkt, dat de operationele start van 1 januari 2014 nog wordt gehaald.

Recent bekend geworden financiële tegenvallers binnen de OdrU, discussie over de invulling van het kwartiermakerschap onduidelijkheid over de projectkosten en de risicoverdeling hebben als katalysator gediend voor de conclusie binnen de stuurgroep RUD Utrecht i.w. (**hierna: stuurgroep**) dat het verstandig is in het project pas op de plaats te maken in afwachting van een doorlichting van de kritische vraagstukken die er liggen.

Het voorliggende rapport is het resultaat van de doorlichting. Deze doorlichting is in opdracht van de stuurgroep uitgevoerd door KokxDeVoogd.

1.2 Vraagstelling en onderzoeksverantwoording

Ten behoeve van de doorlichting heeft de stuurgroep de volgende vraagstelling geformuleerd:

> *"Voer een doorlichting uit op de kwaliteit en inrichting van de projectorganisatie, de governance van het project, de onderbouwing van de project- en meerjarenbegroting, de kosten voor ICT en huisvesting en de voorgenomen aanpak van het transitieproces en doe aanbevelingen die bijdragen aan het oplossen van geconstateerde knelpunten en het proces weer vaart geven."*

Gedurende het onderzoek hebben wij een aantal meer algemene, bovenstaande specifieke onderwerpen overstijgende bevindingen gedaan. Deze bevindingen zullen wij meenemen bij de doorlichting van de meer procesmatige bevindingen.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben wij in de periode 4 – 20 juni 2013 de volgende werkzaamheden verricht:

- Er is een onderzoekskader opgesteld. Per te onderzoeken onderwerp is aangegeven wat wij op dit moment in het proces vanuit onze expertise en ervaring nodig achten op inhoud en voortgang om op 1 januari 2014 een draaiende RUD Utrecht te hebben. Daarnaast hebben wij voor de onderwerpen "financiën", "huisvesting" en "ICT" specifiek de inhoudelijke kwaliteit van de door de projectorganisatie geproduceerde stukken onderzocht. Daarbij is per onderwerp onderzocht of:
    - Er een heldere basis ligt (programma van eisen, uitgangspunten, spelregels) dat is vastgesteld;
    - Deze basis consequent is toegepast en in een concreet voorstel is neergelegd; en
    - Het voorstel bruikbaar is voor de RUD Utrecht i.w.?
- Wij hebben met het onderzoekskader in de hand meer dan 150 documenten onderzocht. Het betreft documenten die zijn opgesteld ten behoeve van bespreking in de Ambtelijke Klankbordgroep (**hierna: AKG**), de stuurgroep en/of het Informeel AB RUD Utrecht i.w. (**hierna: Informeel AB**).
- Wij hebben de besluitvorming van de gemeenteraden en provinciale staten over het Koersdocument in kaart gebracht.
- Wij hebben gesprekken gevoerd met stakeholders uit de projectorganisatie.
- Op 14 juni 2013 hebben wij een terugkoppeling gegeven aan de stuurgroep over de voortgang van de werkzaamheden. Ook hebben wij toen de eerste bevindingen gepresenteerd.
- Op 18 juni 2013 hebben wij met de opdrachtgevers de bijeenkomst met Algemeen Bestuur RUD Utrecht i.w. van 20 juni 2013 voor besproken.
- Op 20 juni 2013 hebben wij onze bevindingen, onze conclusie en de door ons voorgestelde te nemen maatregelen toegelicht aan het Algemeen Bestuur RUD Utrecht i.w.
- Mede op basis van de opmerkingen die vanuit het Algemeen Bestuur op onze presentatie op 20 juni 2013 zijn gemaakt, hebben wij deze rapportage afgerond.

1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de meer algemene bevindingen en de meer specifieke bevindingen op de thema's "kwaliteit en inrichting van de projectorganisatie", "governance van het project" en "voorgenomen aanpak van het transitieproces" (bevindingen proces).
- In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de bevindingen op de thema's "huisvesting", "ICT" en "financiën" (bevindingen inhoud).
- In hoofdstuk 4 zijn de conclusie en de voorgestelde maatregelen geformuleerd.

2. Bevindingen algemeen en proces

2.1 Bevindingen

Zoals wij in paragraaf 1.2 al hebben toegelicht, hebben wij een aantal meer algemene bevindingen gedaan, die de bevindingen op de specifieke onderwerpen uit de opdrachtformulering overstijgen. Voordat we daar op ingaan maken we een enkele prealabel opmerking.

Het proces van vorming van RUD-en verloopt op meer plekken in Nederland niet zonder slag of stoot. Gemeenten hebben het gevoel iets opgedrongen te krijgen vanuit het Rijk waarvan nut en noodzaak niet altijd wordt gezien. Startposities van gemeenten zijn heel verschillend; al veel ervaring op het terrein van samenwerking in een milieudienst tot nog volledig zelfstandig uitvoerend. De positie van de provincie is ingewikkeld: zowel partner als regisseur zijn en uiteindelijk ook verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht, hoe ga je daar op een goede manier mee om. Samenwerkingsprocessen tussen publieke partijen zijn sowieso complex vanwege de belangen die spelen en lang niet altijd synchroon verlopen en de tijd en de doorzettingskracht die nodig is om zo'n proces tot een goed eind te brengen. De situatie die we in Utrecht aantreffen vertoont alle elementen van die complexiteit, zeker gelet op het feit dat de OdrU recent ontstaat is uit een fusie van twee organisaties. Het is dus ook niet vreemd dat het proces nu even stokt en een duwtje in de goede richting nodig heeft om verder te komen. Belangrijk is te proberen daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van het materiaal dat de afgelopen periode al door de projectorganisatie is geproduceerd.

Onze bevindingen zijn kernachtig samengevat de volgende:

Algemene bevindingen

1. Er is onvoldoende gezamenlijkheid in de aanpak.
2. De schakel tussen het Koersdocument en het projectplan ontbreekt. Op belangrijke onderwerpen is er een gebrek aan richtinggevende kaders.
3. Op basis van de huidige gegevens is het niet mogelijk te beoordelen of de OdrU als organisatie voldoende ver is om als fundament voor de RUD Utrecht te kunnen dienen.

Ten aanzien van de kwaliteit en inrichting van de projectorganisatie, de governance van het project en de voorgenomen aanpak van het transitieproces luiden de bevindingen als volgt:

Kwaliteit en inrichting projectorganisatie

4. De basisvoorwaarden voor de projectorganisatie zijn niet geregeld.
5. Er is niet of nauwelijks regie en focus op het proces van de besluitvorming binnen het project en bij de afzonderlijke deelnemers.
6. De onderstroom van de projectorganisatie werkt door, terwijl de bovenstroom stil staat of zelfs blokkeert. Het gevolg is een stuwmeer aan beslispunten. Verder ontbreekt de logische volgordelijkheid in de besluitvorming.

Governance van het project

7. De governance is licht gelet op de complexiteit van de veranderopgave.

Voorgenomen aanpak transitieproces

8. De basis voor en het moment van het nemen van een definitief besluit door de gemeenten en de provincie is onduidelijk.
9. De gekozen transitiestrategie is risicovol.

Deze bevindingen worden in paragraaf 2.2 nader uitgewerkt.

2.2 Uitwerking

2.3.1 Algemeen

Onvoldoende gezamenlijkheid in aanpak

Wij constateren dat geen sprake is van echte gezamenlijkheid in de gekozen aanpak. Dit heeft te maken met twee aspecten: 1) geen gezamenlijk beeld over uitgangspunt dat de OdrU als fundament dient en 2) geen evenwicht tussen OdrU als (logische) trekker en de andere partijen.

Ten aanzien van het eerste aspect het volgende. Op bestuurlijk niveau is in oktober 2011 overeengekomen dat de OdrU als fundament voor de RUD Utrecht i.w. zal worden beschouwd; dit uitgangspunt is in het Koersdocument van 2012 vastgelegd.

Het begrip fundament is echter in het vervolg onvoldoende gedefinieerd. Over wat het betekent dat de OdrU het fundament is, blijken in de praktijk (steeds) verschillende beelden te bestaan. Daardoor ontstaat er voortdurend discussie over de invulling van "OdrU als fundament". En voorbeeld hiervan is de personele kant van het proces. Het gevolg daarvan is een oplopende spanning, onder andere tussen de OdrU en andere deelnemers.

Het tweede aspect is dat geen evenwicht lijkt te bestaan tussen de OdrU als trekker en de andere deelnemers. Aangezien bestuurlijk overeengekomen is dat de OdrU het fundament zou vormen, is op zich logisch dat de OdrU een trekkersrol heeft in het tot stand brengen van de RUD en dus in de projectorganisatie. Het evenwicht met andere deelnemers lijkt echter steeds meer uit het zicht verdwenen:

- Het Algemeen Bestuur van de OdrU is volgens het projectplan het enige orgaan dat bevoegd is beslissingen te nemen. Nog daargelaten of dit orgaan ook niet deelnemers aan de OdrU kan binden, hebben wij geen communicatieboodschappen gevonden over door het Algemeen Bestuur van OdrU genomen besluiten richting de andere deelnemers van de RUD Utrecht. Een (mogelijk onbedoeld) gevolg hiervan is waarschijnlijk ook geweest dat besturen van de andere deelnemers "achterover zijn gaan hangen" en zich niet of minder verantwoordelijk voelden voor de vorming van de RUD Utrecht. Zij wisten niet waar het project stond en kregen ook geen voorstellen ter besluitvorming voorgelegd.
- Vanuit de inhoud bezien wordt het ontbreken van de gezamenlijke aanpak goed zichtbaar in het projectplan, versie 07. Het projectplan heeft vooral oog voor de gevolgen van de RUD Utrecht i.w. op de organisatie van de OdrU, en de daarvoor te volgen aanpak/veranderstrategie. Het geeft onvoldoende zicht op de gevolgen van de vorming van de RUD Utrecht i.w. op de andere deelnemende organisaties, en de voor die organisaties te volgen aanpak/veranderstrategie.
- Vanuit het proces wordt dit duidelijk doordat het Informeel AB – waarin alle betrokken organisaties bestuurlijk zijn vertegenwoordigd – in de periode september 2011 – mei 2012 (negen maanden) slechts tweemaal bijeen is geweest. Gelet op de voorliggende veranderopgave is dat onvoldoende om alle betrokken besturen betrokken en verantwoordelijk te houden. Dit gebrek aan betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel wordt nog weer verder versterkt doordat vanuit de stuurgroep onvoldoende terugkoppeling/afstemming is geweest naar/met de afzonderlijke deelnemers.
- De OdrU geeft aan veel meer capaciteit om niet in te zetten dan andere toekomstige deelnemers dat doen. Uit de laatste cijfers blijkt dat niet het geval te zijn.

Wij merken nog op dat de bevinding dat het ontbreken van evenwicht tussen de OdrU en andere deelnemers, geen inhoudelijk oordeel is over het werk dat door de OdrU medewerkers is verricht ten behoeve van de vorming van de RUD Utrecht i.w. In onze ogen is er in een half jaar belangrijk werk verricht voor de oprichting van de RUD.

Tot slot constateren wij dat de provincie tot het bestuurlijke vaststellen van het Koersdocument een belangrijke rol heeft gespeeld en daarna (bewust) geen zichtbare rol als regisseur van het proces meer heeft vervuld. Gelet op de uitgangspunten in het Koersdocument is er in feite voor gekozen om in de projectorganisatie een regie rol te geven aan (vertegenwoordigers van) de OdrU. Zowel de kwartiermaker als de voorzitter van de stuurgroep en Informeel AB zijn vertegenwoordigers van de OdrU.

Schakel tussen Koersdocument en projectplan ontbreekt
In de bestudeerde documenten zijn twee beslisdocumenten aangetroffen: het Koersdocument en het projectplan. Tot op heden is het Koersdocument het enige document dat op bestuurlijk niveau is geaccordeerd. Althans, het is aangeboden is aan alle 27 deelnemers, maar in sommige gemeenten is het vastgesteld onder voorwaarden, sommige colleges hebben het voor kennisgeving aangenomen en in enkele gemeenten is het niet behandeld. Het projectplan is door de stuurgroep besproken maar niet doorgeleid en vastgesteld door het Algemeen Bestuur i.w. Er ligt dus geen (stevig) fundament onder het project.

Het Koersdocument is bedoeld om de bestuurders van de deelnemende partijen "*in staat te stellen een principebesluit te kunnen nemen over hun deelname in de RUD Utrecht i.w. (...)*" (p. 5 Koersdocument). Daarmee beschouwen wij het Koersdocument in feite als de uitkomst van een haalbaarheidsonderzoek naar de vraag of samenwerking in RUD Utrecht i.w. een kansrijk perspectief is voor betrokken partijen.

Een logisch vervolg zou zijn geweest het Koersdocument te concretiseren in een document op basis waarvan de betrokken partijen een definitief "go" besluit tot samenwerking zouden kunnen nemen. Dit had de vorm van een plan of beslisdocument kunnen hebben. In dat plan of beslisdocument zouden de richtinggevende kaders en uitgangspunten voor de samenwerking in en de vormgeving van de RUD Utrecht zijn opgenomen.

Het gevolg van het ontbreken van het schakeldocument is dat er veel gedetailleerde voorstellen door de projectorganisatie zijn opgesteld, zonder dat duidelijkheid of overeenstemming bestaat over de kaders en uitgangspunten waarop deze voorstellen gebaseerd zouden moeten zijn.

OdrU als organisatie ver genoeg om fundament te kunnen zijn?
De OdrU is een organisatie die is ontstaan uit de fusie van twee milieudiensten. Kort voordat het Koersdocument is vastgesteld, in september 2012, heeft de feitelijke fusie tussen de twee organisatie plaatsgevonden. Dit was op 1 juli 2012.

De OdrU is in het Koersdocument omschreven als het fundament. Wat dat concreet is wordt niet uitgewerkt. Onduidelijk is welke ontwikkeling de OdrU als gevolg van de fusie nog moet maken voordat er sprake kan zijn van fundament op basis waarvan de doorontwikkeling naar de RUD Utrecht gemaakt kan worden. Documenten ten aanzien van de evaluatie van de fusie en verbeterpunten zijn net voor het opstellen van deze definitieve rapportage ontvangen en nog niet verwerkt in de onderliggende rapportage.

2.3.2 Kwaliteit en inrichting projectorganisatie

Basisvoorwaarden projectorganisatie niet geregeld
Wij constateren dat de projectorganisatie werkt op basis van een concept projectplan. Over dit projectplan is –getuige ook het versienummer 07- veel discussie en heeft nog geen besluitvorming op bestuurlijk niveau plaatsgevonden. Dat betekent dat de basisvoorwaarden voor de projectorganisatie niet geregeld zijn. Het gaat dan onder andere om de volgende basisvoorwaarden voor een goed functionerende projectorganisatie:

- Verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden projectorganen;
- Planning; en
- Definitieve projectbegroting.

Hetzelfde geldt voor de medezeggenschap. Wij constateren dat er nog geen vastgesteld convenant voor een Bijzondere Ondernemingsraad (ook wel BOR) is, terwijl de projectorganisatie al handelt als ware het convenant vastgesteld. Eenzelfde constatering geldt voor het Bijzonder Georganiseerd Overleg (ook wel BGO).

Geen regie en focus op besluitvorming
Wij constateren dat de projectorganisatie geen regie heeft gevoerd op de besluitvorming over het Koersdocument bij de 27 deelnemers, en deze ook niet consequent heeft gemonitord:

- De besluitvorming heeft niet consequent op dezelfde wijze plaats gevonden. Uit een door ons gemaakte inventarisatie blijkt dat bij zeven van de 26 gemeentelijke deelnemers nog geen besluitvorming over het Koersdocument heeft plaatsgevonden.
- Ook is gebleken dat zes gemeenteraden voorwaarden hebben gesteld aan hun instemming. Deze voorwaarden liggen vooral op het financiële vlak. Een aantal raden stelt als voorwaarde dat er sprake moet zijn van een goed onderbouwde meerjarenbegroting en een bevredigende oplossing voor de desintegratiekosten van de betreffende gemeente. Ook stelt een aantal raden de voorwaarde dat sprake moet zijn van afspraken over de risico- en kostenverdeling binnen de gemeenschappelijke regeling.

Onderstroom versus bovenstroom
Wij hebben vastgesteld dat de projectorganisatie veel én gedetailleerde inhoudelijke documenten heeft geproduceerd. Echter hebben wij op basis van de verslagen ook moeten constateren dat de stuurgroep veel vergaderd, maar weinig besloten heeft.

Dit heeft geleid tot een "stuwmeer" van stukken, zoals goed blijkt uit de agenda van de stuurgroep van 31 mei jl. en de oorspronkelijke concept agenda voor het Informeel AB van 20 juni 2013.

Een ander gevolg is dat de logische volgordelijkheid van besluitvorming gaandeweg het proces is gaan ontbreken. Een goed voorbeeld daarvan is dat het Informeel AB oorspronkelijk gevraagd zou zijn om in haar vergadering van 20 juni 2013 het programma van eisen (PvE) voor de huisvesting vast te stellen, kennis te nemen van de uitgevoerde marktverkenning o.b.v. dat PvE, de aanbieding van de provincie, het advies van de medezeggenschap daarover én te besluiten de RUD Utrecht i.w. te gaan huisvesten in het provinciehuis. Een dergelijke aanpak levert bij bestuurders het gevoel op 'in de fuik getrokken te worden'.

2.3.2 Governance van het project

Governance licht gelet op complexiteit van veranderopgave.
Wij constateren dat de governance van de projectorganisatie te licht is gelet op de complexiteit van de veranderopgave, zowel qua vergaderritme als institutioneel. Zoals hiervoor is aangegeven is het Informeel AB de afgelopen negen maanden tweemaal bijeen geweest. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat het vergaderschema van het Informeel AB is afgestemd op het AB van de OdrU. Dit laatste AB vergadert normaal gesproken vier maal per jaar. Voor onderhavig complex veranderproces is een vergaderritme van viermaal per jaar te weinig om alle besluiten die betrekking hebben op de doorontwikkeling van de OdrU tot RUD Utrecht te kunnen behandelen. Ook doet de naamgeving "Informeel AB" geen recht aan de status van die vergadering. In feite is sprake van het AB RUD-Utrecht i.o. dat voor aspecten die de doorontwikkeling van de OdrU tot RUD Utrecht aangaan het "hoogste" orgaan is, of in ieder geval zou moeten zijn.

Een ander punt is dat de gemeentesecretarissen en de provinciesecretaris in de huidige governance geen positie hebben. Zij zijn daardoor niet in positie gebracht als 1) belangrijkste adviseurs van de betrokken bestuurders en colleges, en voor zover zij personeel gaan overdragen 2) de ambtelijk eindverantwoordelijken voor de ontvlechting van taken, personen en middelen uit hun organisatie en 3) als WOR-bestuurders van hun respectievelijke organisaties.

Het derde punt is dat de ambtelijk verantwoordelijken (directeuren, afdelingshoofden) voor de ontvlechting van taken, personen en middelen in de huidige governance in de Ambtelijke Klankbordgroep (**hierna: AKG**) zijn vertegenwoordigd. Deze AKG werd door de kwartiermaker en projectmanager betrokken bij de uitvoering van het project en de voorbereiding van de besluitvorming, maar was daarvoor niet verantwoordelijk. Dat was de kwartiermaker. Volgens ons doet deze vorm van het betrekken van de ambtelijk verantwoordelijken van de 'latende organisaties' geen recht aan hun verantwoordelijkheid om de ontvlechting goed te regelen.

2.3.3 Voorgenomen aanpak transitieproces

Basis en moment van het nemen van definitief besluit onduidelijk

Naar ons oordeel kan het projectplan in de huidige vorm niet dienen als basis voor een definitief "go" besluit op het vormen van de RUD en het toetreden daartoe. Er ontbreekt o.a. een financieel meerjarenbegroting, de gemeenschappelijke regeling, de dienstverleningsovereenkomst. Het heeft in onze ogen te veel het karakter van een implementatieplan.

Op dit moment is nog niet duidelijk wat het moment van definitieve besluitvorming door de 27 organisaties over samenwerking in de RUD Utrecht i.w. is en op welke basis dat definitieve besluit rust. Consequentie is dat dit bestuurders onrustig maakt.

Gekozen transitiestrategie risicovol

In het (niet vastgestelde) projectplan is gekozen voor een transitiestrategie waarbij met elke toetredende deelnemer een afzonderlijk transitieproces wordt uitgerold. Dit zou moeten resulteren in een dienstverleningsovereenkomst per deelnemer en een zogenaamde "overeenkomst overdracht personeel". Hoewel het projectplan wel een stappenplan kent voor het toetredingsproces, is in de transitiestrategie geen aandacht voor de spelregels en kaders die gelden bij de toetreding. Verwacht had mogen worden dat er spelregels en kaders zouden zijn vastgelegd voor bijvoorbeeld de omgang met vacatures in de toetredende organisaties en de OdrU. Deze laatste zijn ambtelijk wel besproken maar bestuurlijk niet vastgesteld. Ook had het voor de hand gelegen als er afspraken zouden zijn gemaakt over hoe bijvoorbeeld met eventuele achterstanden of mogelijke verschillen in kwaliteit bij uitvoering van de desbetreffende taken om te gaan ("schoon door de poort"). Deze zijn noch besproken noch vastgelegd.

Door het ontbreken van gezamenlijke kaders en spelregels loopt de RUD Utrecht i.w. een risico, namelijk dat zij bij de start geconfronteerd wordt met achterstanden en (grote) verschillen in kwaliteit tussen haar deelnemers en een "mismatch" van budget en formatie.

3. Bevindingen inhoud

3.1 Bevindingen

Ten aanzien van de inhoudelijke thema's (huisvesting, ICT en financiën) luiden de bevindingen als volgt:

Algemeen

1. Er is een gebrek aan richtinggevende kaders; toch liggen er veel gedetailleerde voorstellen.

Huisvesting en ICT

2. De oplossing voor huisvesting van de RUD Utrecht i.w. ligt voor het oprapen. Daarmee is ook het vraagstuk rond de ICT op te lossen.
3. Een volledig operationele start van de RUD Utrecht i.w. per januari 2014 is niet realistisch.

Financiën

4. Het opstellen van de meerjarenbegroting ligt op koers, al zijn op onderdelen nog wel inhoudelijke oplossingen nodig.
5. Er is discussie over de opbouw, de hoogte en de trekkingsrechten op de projectbegroting.
6. Partijen hebben geen gedeeld beeld over de wijze van omgang met desintegratiekosten.

Deze bevindingen worden in paragraaf 3.2 nader uitgewerkt.

3.2 Uitwerking

3.2.1 Algemeen

Er is een gebrek aan richtinggevende kaders; toch liggen er veel gedetailleerde voorstellen.
Dit geldt o.a. voor ICT en Financiën. Op het gebied van ICT wordt een voorstel gedaan voor een ICT-huishouding terwijl een programma van eisen ontbreekt. Er heeft geen analyse van taken en de werkprocessen plaatsgevonden.

Ten aanzien van financiën zijn er wel algemene kaders voor de meerjarenbegroting, zoals dat er sprake moet zijn van budgetneutraliteit, maar onvoldoende is duidelijk wat daarmee nu precies bedoeld wordt, en op welke wijze dat richting de deelnemers wordt vastgesteld. Verdere kaders zijn opgesteld maar nog niet vastgesteld.

Voor de projectbegroting is vanaf 1 januari 2013 een raming opgenomen in het Koersdocument. De besluitvorming van dat document is zoals al eerder gezegd niet compleet, wat de vraag oproept over de status van de projectbegroting als vastgesteld budget. Er is discussie over het trekkingsrecht van het projectbudget (wanneer kan er aanspraak worden gemaakt), de afzonderlijke posten opgenomen in het projectbudget en de startdatum van deze begroting (1 januari 2013 of ook 2012). De OdrU heeft aangegeven ook een deel van de interne kosten van 2012 ten laste te willen brengen van de projectbegroting. Hierover zijn geen afspraken vastgelegd, of door het AB RUD i.w. geaccordeerd.

3.2.1 Huisvesting

In het koersdocument zijn op het onderwerp van de huisvesting uitgangspunten geformuleerd: toepassing van Het Nieuwe Werken, één centrale locatie en decentraal werken op locatie (bij de opdrachtgevers) wordt gestimuleerd.

Wij constateren, dat de besluitvorming rondom de huisvesting geen logische volgordelijkheid kent. Er is door de stuurgroep een programma van eisen opgesteld voor de centrale locatie, maar dat is niet door het AB RUD i.w. of AB OdrU vastgesteld. Er is vervolgens ambtelijk verder gewerkt door mogelijke locaties te toetsen aan het programma van eisen. Dit was nodig om de startdatum van 1 januari 2014 te halen.

In het Koersdocument staat opgenomen dat er twee locaties zouden worden onderzocht, het Provinciehuis en één andere locatie. Er is verder, naast het provinciehuis, een inventarisatie gemaakt van de beschikbare kantoorruimte in de provincie om een alternatieve locatie te hebben. Alleen het Provinciehuis is volledig aan het programma van eisen getoetst, en heeft overigens een positieve score. Besluitvorming over de beoordeling heeft bestuurlijk nog niet plaatsgevonden.

3.2.2 ICT

De oplossing voor huisvesting van de RUD Utrecht i.w. ligt voor het oprapen. Daarmee is ook het vraagstuk rond de ICT op te lossen.
Er is geen taakanalyse uitgevoerd en ook geen programma van eisen voor ICT opgesteld en financiële kaders voor een nadere uitwerking ontbreken. De werkgroep ICT heeft een inventarisatie van het ICT-landschap van de RUD i.w. uitgevoerd. Daarbij is geen brede uitvraag uitgevoerd, alleen OdrU en provincie zijn in de inventarisatie betrokken.

De resultaten van de inventarisatie zijn aan de stuurgroep gepresenteerd. Geconstateerd wordt dat de infrastructuur van de OdrU als basis niet geschikt is voor RUD, de applicaties van de OdrU wel. Daarnaast blijkt, dat de infrastructuur van het provinciehuis na aanpassingen (toepassing Housing+) geschikt te maken is om de RUD 'in te huizen'.

De stuurgroep heeft opdracht gegeven om de keuze voor Housing+ verder uit te werken en mee te nemen in meerjarenbegroting.

Een volledig operationele start van de RUD Utrecht i.w. per januari 2014 is niet realistisch.
Naar verwachting moet er een aanbestedingsprocedure worden gevolgd waarbij partijen worden uitgenodigd om een aanbod uit te brengen, uitmondend in de gunning voor de opdracht tot realisatie van de ICT-omgeving. De verwachte lengte van de aanbesteding en de daarop volgende implementatietermijn voor de realisatie zorgen ervoor dat een operationele start van de RUD op 1 januari 2014 niet meer mogelijk is.

3.2.3 Financiën

Algemeen
Uit de documentanalyse blijkt, dat geen gedeelde definitie bestaat van de verschillende soorten kosten die aan de orde kunnen zijn bij een complex project als deze. Het onderwerp wordt verschillende malen besproken. Het blijft dat de termen desintegratiekosten, frictiekosten, initiële kosten en transitiekosten binnen de projectorganisatie door elkaar heen worden gebruikt.

In de bestuurlijke stuurgroep RUD i.w. van 22 oktober 2012 zijn de verschillende soorten kosten benoemd en wordt een grofmazig beeld gegeven van de omvang van de verschillende soorten incidentele transitiekosten.

Projectkosten
In het koersdocument worden de projectkosten globaal gedefinieerd. De projectkosten hebben betrekking op een periode van 1 jaar. Er wordt niet aangegeven wanneer dat jaar start en eindigt. In de projectorganisatie wordt ervan uitgegaan dat de periode start op 1 januari 2013 en loopt tot 1 januari 2014.

De totale projectkosten zijn in het Koersdocument op € 1.325.000 geraamd, waarvan € 775.000 uit de exploitatie van de RUD terugverdiend moet worden, de provincie verzorgt de voorfinanciering ervan. Het overige gedeelte, € 525.000 kosten wordt door de individuele partijen zelf betaald, bijvoorbeeld door het leveren van inzet van medewerkers 'om niet'. Er zijn verder geen duidelijke afspraken gemaakt over het inzetten en eventueel verrekenen van de inzet van medewerkers van de eigen organisaties 'in natura'.

In de opstelling van de projectbegroting in bijlage 4 van het koersdocument zit een fout. Onderaan de tabel wordt aangegeven dat de met rood gemarkeerde posten gefinancierd worden door individuele partijen en de overige kosten ten laste van de projectbegroting worden gebracht. Dit blijkt echter precies andersom te zijn.

De globale definitie van de projectkosten is niet consistent met de in de bijlage genoemde posten. Bijvoorbeeld: bij kosten ICT wordt toegelicht dat het hier gaat om kosten die niet geactiveerd kunnen worden op de exploitatiebegroting. In de bijlage wordt echter de aanschaf van licenties, configureren systemen, hardware genoemd, welke tenminste voor een deel zijn te activeren. Het blijkt dan ook, dat de voorgestelde verdeling van projectkosten in het Koersdocument door betrokken partijen op verschillende manieren wordt uitgelegd.

Wij constateren een financiële vervlechting van het vormingskosten RUD i.w. met de exploitatie 2012 van de OdrU. Dit leidt tot onduidelijkheid over de uitputting van het projectbudget versus de exploitatiebegroting OdrU.

Het is onduidelijk of het projectbudget wel toereikend is. Door de OdrU worden claims gelegd die de projectbegroting overschrijden. In de exploitatie is voor het jaar 2012 een tekort van € 573.200 geconstateerd, dat conform de afspraken van de GR ten laste wordt gebracht van de deelnemers. Het betreft volgens de ODrU kosten voor de RUD vorming. Daarom wil het deze kosten ten laste van de RUD i.w. brengen.

Voor 2013 heeft de OdrU ambtelijk een afzonderlijke raming van de kosten voor de vorming van de RUD gemaakt. Voor dit jaar wordt, conform een eigen interne analyse, door de OdrU rekening gehouden dat de totale kosten voor de verdere totstandkoming van de RUD-vorming € 500.000 bedragen. Deels zouden deze kosten (inclusief de ODrU uren 'om niet') moeten worden gedekt uit de projectbegroting, deels uit de exploitatie van de OdrU en daarmee op termijn uit de RUD i.w. Wij hebben de juistheid van deze raming, mede in relatie tot de andere bedragen aan projectkosten die genoemd zijn, nog niet kunnen vaststellen.

Ten aanzien van de werkzaamheden 'om niet' constateren wij, dat er geen aanvullende afspraken zijn gemaakt (worden de interne uren geregistreerd bij alle partners, is er een maximum aan uren, hoe worden deze uren verdeeld). Hierdoor is de uren besteding niet transparant en kan een kwartiermaker hierop niet sturen.

Desintegratiekosten
Het koersdocument geeft geen uitsluitsel over de behandeling van de desintegratiekosten, dit leidt tot discussies. Uit de documentanalyse blijkt, dat het beeld bestaat in de projectorganisatie en in de stuurgroep dat desintegratiekosten ten gevolge van de RUD-vorming ten laste van de latende organisaties komen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verslag stuurgroep RUD i.w. 24 januari 2013 waarin wordt gezegd: "Er is afgesproken dat partijen zelf de desintegratie kosten moeten oplossen."

Het beeld dat de desintegratiekosten voor de latende organisaties zijn wordt niet gedeeld door alle partners (bv SBG en OdrU). Uit een interne notitie van de OdrU worden desintegratiekosten geraamd van € 1mln, waarvan de mogelijkheid van het meenemen van deze kosten in de meerjarenbegroting van de RUD wordt gesuggereerd. Ook het ServiceBureauGemeenten heeft het onderwerp diverse malen in de stuurgroep RUD i.w. op de agenda gezet. Dit heeft niet geleid tot een voorstel naar het AB.

Meerjarenbegroting en startbalans RUD
Als uitgangspunten voor de meerjarenbegroting worden in het koersdocument aangegeven, dat:

- De overhead binnen de te vormen RUD integraal deel uitmaakt van de kostprijs per product/dienst
- De omvang van de overhead ertoe moet bijdragen dat de opstart- en frictiekosten voor de samenwerking binnen een redelijke termijn (4 jaar) worden terugverdiend
- Budgettaire neutraliteit voor de deelnemende partijen aan de RUD i.w. Hierbij wordt uitgegaan van het huidige uurtarief van € 80 die binnen de OdrU wordt gehanteerd.

Wij hebben geconstateerd, dat de meerjarenbegroting van de RUD in concept voor het eerst op de agenda van de stuurgroep is gebracht in april 2013. De uitgangspunten voor het opstellen van de begroting zijn uitgewerkt, en ligt daarmee op schema. Het onderdeel 'in te brengen taken' is nog niet geheel afgekaart. Dit vormt echter wel de belangrijkste basis voor het opstellen van de begroting.

Er is nog geen zicht op de omvang van de overhead, het is onduidelijk op welke wijze budget neutraliteit wordt geborgd en aan de deelnemers (die nu niet met een uurtarief werken) inzichtelijk wordt gemaakt en het is onduidelijk op welke wijze met kwaliteitsverschillen in de uitvoering in de begroting wordt omgegaan.

De OdrU vormt het fundament voor de RUD i.w. Het is echter onduidelijk wat dat betekent voor de eventuele tekorten die in de jaren 2012 en 2013 ontstaan. Er zijn verder geen afspraken gemaakt over de wijze waarop met de balansposten van de OdrU ultimo 2013 wordt omgegaan. Onduidelijk voor ons is geworden welke fusie kosten voor de deelnemers van de OdrU zijn (bijvoorbeeld de ontwikkeling van twee afzonderlijke organisaties naar de OdrU) en welke als gevolg van de doorontwikkeling van de OdrU tot de RUD Utrecht van ten laste komen van de gezamenlijkheid binnen de RUD Utrecht.

4. Aanbeveling en maatregelen

4.1 Aanbeveling en maatregelen

Op basis van de bevindingen concluderen wij dat een krachtige gezamenlijke interventie nodig is om op 1 januari 2014 in elk geval een bestuurlijk operationele RUD Utrecht te hebben. Wij bevelen aan om op zeer korte termijn orde en rust te brengen in het proces en een herstart te organiseren om de zomermaanden niet te verliezen en daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van al het beschikbare materiaal.

Om dit te bereiken stellen wij zes maatregelen voor:

1. Stel een bestuurlijk aanpak en planning op voor de maanden juli – december 2013.
2. Los de financiële "stoppers" op, en neem daarbij huisvesting en ICT mee.
3. Organiseer een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de RUD Utrecht.
4. Pas de governance van het project aan de verandercomplexiteit aan.
5. Herorden de (opdracht van) de projectorganisatie.
6. Kies voor een andere aanpak van het transitieproces.

Deze maatregelen werken wij in paragraaf 4.2. uit.

4.2 Uitwerking maatregelen

Maatregel 1: stel een bestuurlijk aanpak en planning op voor de maanden juli – december 2013
Om op zeer korte termijn orde en rust aan te brengen en de doorstart van het proces te organiseren, stellen wij een aanpak in twee stappen voor. De vergadering van het Algemeen Bestuur RUD Utrecht i.o. van 10 juli a.s. wordt benut om besluiten te nemen over de governance en aanpak van het proces en de uitgangspunten vast te leggen op basis waarvan voorstellen worden gemaakt waarin de inhoudelijke vraagstukken die er liggen op het terrein van financiën, huisvesting, ICT en 'fundament' van een oplossing worden voorzien. Deze stap moet bestuurlijk comfort organiseren. Gedurende de zomerperiode worden er voorstellen uitgewerkt waarover het AB RUD i.o. eind augustus beslissingen neemt. Alle elementen die voor de 26 gemeenten en de provincie van belang zijn om een definitief besluit te kunnen nemen over toetreding tot de RUD liggen dan op tafel.

Tot slot is het nodig vergaderingen van het Algemeen Bestuur RUD Utrecht i.o. voor de rest van het jaar in te plannen en van een voorlopige agenda te voorzien, zodat overzicht ontstaat en tijdig besluitvorming kan plaats vinden over inrichtingsaspecten van de RUD die bestuurlijk relevant zijn.

Maatregel 2: los de financiële "stoppers" op, en neem daarbij huisvesting en ICT mee
De slepende financiële kwesties zijn stopper in het proces; los deze samen met het vraagstuk van ICT en huisvesting op.

Voor de projectbegroting is het als eerste van belang dat de definities van de verschillende soorten projectkosten duidelijk wordt. Daarmee moet ook duidelijk worden welke kosten nu kunnen worden gedeclareerd als projectkosten en welke kosten 'om niet' door de verschillende organisatie worden gedragen. Transparantie in de kosten is van groot belang. Nu wordt er veel gesproken over geld, kosten en budgetten zonder dat er inzicht is in de feitelijke cijfers. Als eerste wordt aan het AB RUD i.o. 10 juli 2013 duidelijkheid gegeven over de kosten 'om niet'. Het betreft de uren van zowel de projectorganisatie voor 2013 als het reeds afgesloten boekjaar 2012. Gekeken zal worden of de tijdsbesteding van de verschillende deelnemers in verhouding is.

Er zal een geactualiseerde projectbegroting worden gemaakt en moeten worden vastgesteld. Hiervoor zullen de definities worden gehanteerd die op 10 juli 2013 door het AB RUD i.o. worden opgesteld. Deze geactualiseerde projectbegroting moet medio augustus 2013 gereed voor behandeling in het AB RUD i.o. van eind augustus 2013.
Voor de voortgang van de werkzaamheden door de zomer heen is een tijdelijk projectbudget van beperkte omvang nodig om te kunnen doorwerken. Hiervoor wordt op 10 juli aan het AB RUD i.o. een voorstel gedaan, ook over het beschikbaar stellen en beheer ervan.

In het kader van de definitieve besluitvorming door de individuele deelnemers zal inzicht moeten worden gegeven in de meerjarenbegroting 2014 - 2017. Dit is een essentieel punt voor de besluitvorming, wat nu op basis van het Koersdocument nog niet duidelijk is. Om de meerjarenbegroting tijdig gereed te hebben worden de uitgangspunten in het AB RUD i.o. op 10 juli 2013 vastgesteld. Over de zomer heen kunnen deze dan worden uitgewerkt tot de eerste meerjarenbegroting. Deze meerjarenbegroting zal tevens worden gebruikt om de ontbrekende schakel tussen koersdocument en het projectplan op deels te vullen. Dit om te voorkomen dat aan een extra document gewerkt moet gaan worden.

Ten aanzien van de huisvesting is er een programma van eisen opgesteld maar nog niet vastgesteld. Dit gebeurt alsnog in het AB RUD i.o. o 10 juli 2013, inclusief een normering voor het budget van de huisvesting. Dit om te voorkomen dat straks een locatie veel te hoge kosten voor de RUD met zich meebrengt. Dan wordt ook besloten over de vraag hoe om te gaan met de eerdere afspraak om naar een alternatieve locatie voor het provinciehuis te zoeken. Eind augustus kan dan een integraal voorstel in besluitvorming bij het AB RUD i.o. worden gebracht.

De ICT is grotendeels gekoppeld aan de huisvesting, vooral de infrastructuur. Voor de ICT is het van belang dat er een financieel kader wordt opgesteld waarbinnen de voorstellen worden uitgewerkt. Dit kader wordt op 10 juli 2013 aan het AB RUD i.o. voorgelegd, evenals de opdracht om een programma van eisen op te stellen. Dat kan dan worden meegenomen bij de uitwerking van het voorstel van de huisvesting.
Eind augustus kan het PvE besproken worden in het AB RUD i.o.

Maatregel 3: organiseer een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de RUD Utrecht
Van belang om de toch vooral semantische discussie over het uitgangspunt dat de OdrU als fundament van de RUD Utrecht dient, zo snel mogelijk te beëindigen. Het is van belang dat alle deelnemers zich gaan realiseren dat de RUD Utrecht een gemeenschappelijk arrangement is, waarbij alle partijen een belangrijke inbreng hebben in de bouw van de RUD Utrecht.
Maak daarom niet alleen gebruik van de bouwstenen van de OdrU voor de inrichting van de RUD Utrecht, maar ook van bruikbare elementen van de andere deelnemende organisaties. Geef opdracht hierop een analyse te doen en de resultaten voor te leggen aan het AB RUD i.o. op 10 juli 2013.

Maatregel 4: pas de governance van het project aan de verandercomplexiteit aan
De volgende maatregelen zijn hier nodig:

- Mandaat regelen voor het AB RUD i.o. én dit AB zo vaak als nodig is te laten vergaderen.
- Stuurgroep omvormen tot het Dagelijks Bestuur RUD Utrecht i.o., mandaat te regelen voor het DB én dit DB zo vaak als nodig is te laten vergaderen.
- Vastleggen dát en op welke wijze het DB RUD Utrecht i.o. de leden van het AB RUD Utrecht i.o. tussentijds betrekt.
- Delegatie uit het DB RUD Utrecht i.o. de werkgevers te laten vertegenwoordigen in het BGO én daarvoor het benodigde mandaat te geven.

- De gemeentesecretarissen en de provinciesecretaris meer aan het proces van de RUD-vorming te verbinden, rekening houdend met de verschillende posities die gemeenten innemen (wel nog personeel dat over gaat, geen personeel meer dat over gaat naar de RUD).

Maatregel 5: herorden de (opdracht van) de projectorganisatie
Wij bevelen aan op ambtelijk niveau een tijdelijke Taskforce in te stellen. Deze Taskforce krijgt de opdracht om de vergadering van het Algemeen Bestuur RUD Utrecht van 10 juli a.s. expertmatig voor te bereiden.
Ook bevelen wij aan om voor de komende maanden een onafhankelijke kwartiermaker aan te stellen.
Tot slot bevelen we aan de Ambtelijke Klankbordgroep te vervangen door een Ambtelijke Kerngroep Transitie (**hierna: AKT**) die de opdracht krijgt om de doorontwikkeling van de OdrU tot RUD en de ont- en invlechting van taken, middelen en personeel van de verschillende latende organisaties in de OdrU voor te bereiden.

Verder is van groot belang om in het AB RUD i.o. 10 juli a.s. de basisvoorwaarden van de projectorganisatie vast te stellen:

- Het ondubbelzinnig vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (mandaten) van projectorganen.
- Het op korte termijn vastleggen van de knip tussen kwesties die AB/DB RUD Utrecht i.w. aangaan en organisatorische kwesties die door het AKT kunnen worden besloten.
- Het vastleggen van de tijdelijke projectbegroting.
- Het vastleggen van de agendalijst van het DB en AB RUD i.o. voor periode juli – december 2013.
- Het vaststellen van het convenant BOR en de regeling BGO die ter ondertekening aangeboden wordt aan de WOR bestuurders en OR-en van de OdrU en de latende organisaties resp. de besturen van de OdrU en de latende organisaties.

Maatregel 6: kies voor een andere aanpak van het transitieproces
De eerste stap voor uitvoering van deze maatregel is een voorstel te maken over een haalbare datum voor de organisatorische en operationele start van de RUD Utrecht. Op basis daarvan neemt het AB RUD Utrecht i.o. op 10 juli 2013 een besluit over de gewenste startdatum in bestuurlijke zin resp. in organisatorische en operationele zin.

De tweede stap is de projectorganisatie algemene spelregels voor de transitie te laten opstellen. Het gaat dan om spelregels over de te volgen procedure van ontvlechten van taken, middelen en personeel bij de deelnemende organisaties en het invlechten daarvan bij de RUD Utrecht. Deze spelregels zijn eind augustus beschikbaar voor behandeling in het AB RUD i.o.

Als derde stap wordt besloten tot een andere aanpak van de transitie. Dit besluit kan op 10 juli 2013 door het AB RUD i.o. genomen worden. Vervolgens worden – met inachtneming van de op te stellen algemene spelregels – afzonderlijke implementatieplannen opgesteld voor:

1. De doorontwikkeling van de OdrU;
2. De ont- en invlechting van de taken, middelen en personeel van de SBG;
3. De ont- en invlechting van de taken, middelen en personeel van de losse gemeenten; en
4. De ont- en invlechting van de taken, middelen en personeel van de provincie.

Deze liggen eind augustus 2013 ter bespreking voor in het AB RUD i.o.

*****