Verbeterplan

bedrijfsvoering

dienst Water en Milieu

2005

Utrecht, 31 mei 2005

1. Inleiding

Dit verbeterplan is bedoeld om de bedrijfsvoering van de dienst WEM duurzaam te verbeteren. Sinds enige jaren bestaan er zorgen over de wijze waarop de financiële huishouding van de dienst WEM is georganiseerd. Directe aanleiding voor het schrijven van dit plan is de rommelige totstandkoming van de jaarrekening 2005, waarbij het grote moeite kostte de benodigde financiële gegevens tijdig en adequaat bij elkaar te krijgen en wat heeft geresulteerd in een tekort. In dit document worden de problemen in de bedrijfsvoering kort geschetst en geanalyseerd. Vervolgens worden acties beschreven om de problemen aan te pakken.

2. Probleemanalyse

De problemen met de bedrijfsvoering van WEM doen zich in vier verschijningsvormen voor:

- Het gebrek aan transparantie van de dienstfinanciën
- Het geringe financiële bewustzijn van medewerkers van WEM
- Onvoldoende financiële sturing door het management
- Inzet van het stafbureau heeft onvoldoende kwaliteit

Hieronder worden de vier probleemgroepen nader toegelicht en geanalyseerd. De problemen hangen sterk met elkaar samen. Een zoektocht naar een allesbepalende of overheersende factor is een kip-eidiscussie. De vier problemen moeten gezamenlijk en gelijktijdig worden aangepakt.

Gebrek aan transparantie van de dienstfinanciën

De moeizame totstandkoming van de jaarrekening 2004 was illustratief voor het gebrek aan transparantie van WEM's financiën. Het blijkt voor medewerkers uit de diverse sectoren, maar helaas ook voor financiële medewerkers vaak lastig om een accuraat en betrouwbaar inzicht te krijgen in de actuele financiële stand van zaken. De opbouw van de productenbegroting – en van hieraan gerelateerde financiële rapportages ter verantwoording aan directie en concern – is complex en zeer gedetailleerd. Specifieke onderdelen van de begroting zijn dringend aan herziening toe, zoals de berekeningswijze voor de apparaatskosten en de raming van onvoorziene uitgaven (stelpost Quick service). In tussentijdse rapportages en managementinformatie komen nog veel verrassingen voor. Vaak is de status van cijfers niet duidelijk. Onduidelijk is of begrotingswijzigingen, bezuinigingen of andere afspraken in de cijfers zijn verwerkt. Ook over de budgettoedeling bestaat soms onduidelijkheid. Afspraken over de aanwending van reserves, voorzieningen en het gebruik van balansposten zijn niet voldoende vastgelegd en niet geborgd in het dagelijks financiële beheer.

Bij bodemsanering speelt genoemde problematiek in het bijzonder. Omdat er grote bedragen in de bodemsanering omgaan en omdat het rijk afwijkende eisen stelt aan de financiële administratie van bodemsaneringsprojecten – welke moeizaam aansluiten op het provinciale financiële systeem – is deze sector in financiële zin extra kwetsbaar. Thans is de financiële organisatie van de bodemsaneringstaak onvoldoende professioneel.

Gering financieel bewustzijn medewerkers

Medewerkers en managers van WEM hebben veelal een inhoudelijke focus. Aandacht voor de financiële beheersing van het werk is in beginsel niet bovenmatig aanwezig. Van de overheersende werkcultuur binnen de dienst gaat geen automatische prikkel uit om hier verandering in te brengen. Er heerst een sceptische houding ten aanzien van (het nut van) tijdschrijven. Managers slagen er vooralsnog niet in deze passieve houding te doorbreken. Dit is niet louter een cultuurkwestie. De financiële ondersteuning van sectoren behoeft verbetering en de werking van financiële routines (o.a. tijdschrijven, budgetbeheer, begrotingswijzigingen, formatiebeheer) laat te wensen over. Financiële spelregels zijn niet overal goed bekend. Medewerkers hebben in het medewerkerstevredenheidsonderzoek in 2004 aangegeven onvoldoende inzicht te hebben in de WEM-financiën. Derhalve versterken twee negatieve trends elkaar: de motivatie tot financiële discipline van medewerkers wordt negatief beïnvloed door de onduidelijkheid en onbetrouwbaarheid van financiële systemen en vice versa.

Onvoldoende financiële sturing door het management

Ondanks recente inspanningen slagen directie en sectorhoofden er nog niet in actief te sturen op de financiën van WEM. In 2004 was de bedrijfsvoering een van de twee directieprioriteiten en een van de belangrijkste INK-verbeterthema's. In dat kader zijn enkele verbeteringen doorgevoerd. Er is meer systeem aangebracht in de frequentie, voorbereiding en vastlegging van financiële verantwoordingsgesprekken en de totstandkoming van sectorplannen is efficiënter aangepakt en beter onderling afgestemd. Toch hebben directie en sectorhoofden nog steeds moeite de financiën van WEM te doorgronden. In marapgesprekken ontstaat regelmatig spraakverwarring over diverse financieel-technische vraagstukken. Het gevolg van alle onduidelijkheden is dat sectorhoofden niet in staat zijn om op basis van een betrouwbare financiële analyse een sector (pro)actief te sturen. De beheersing van budgetten vindt slechts op een grofmazig niveau plaats. Uit de jaarrekening 2004 blijkt dat de abstracte financiële kaders (productgroepen) vaak wel worden gerespecteerd, maar binnen productgroepen en producten zijn de afwijkingen onacceptabel groot. De urenverantwoording is zorgelijk als die wordt vergleken met de ramingen in de begroting. Het financiële bewustzijn van sectorhoofden is wisselend; de scepsis ten aanzien van de financiële organisatie van de dienst is groot.

De directie vaart in zijn beslissingen nog weinig op financiële informatie van de dienst. Met het actief bewaken van de planning en controlcyclus in 2004 leefde de directie in de veronderstelling meer greep te hebben op de financiën van de dienst; er werden geen overschrijdingen geconstateerd. Bij de gereedkoming van de jaarrekening bleek dit ijdele hoop geweest te zijn.

Inzet van het stafbureau heeft onvoldoende kwaliteit

De kwaliteit van de ondersteunende en controlerende inzet van het stafbureau loopt als een rode draad door genoemde problemen heen. In de afgelopen jaren zijn er veel wisselingen van personeel geweest. In korte tijd hebben diverse hoofden stafbureau elkaar opgevolgd. Sleutelfuncties zijn lange tijd onbezet gebleven, ontwikkeling en begeleiding van personeel heeft de laatste jaren onvoldoende aandacht gekregen. Binnen het stafbureau zijn de belangrijkste werkzaamheden niet scherp beschreven en is de taakverdeling onder het personeel niet helder afgebakend. Daardoor wordt te vaak improviserenderwijs gewerkt. Het herstellen en ophelderen van afwijkingen vraagt daarbij relatief veel tijd. Het zittende personeel heeft de handen vol aan de dagelijkse (plannings-)verplichtingen van de P&C-cyclus en slaagt er onvoldoende in een kritische controlfunctie binnen de dienst te vervullen. De organisatie van de P&C-cyclus is vorig jaar aanzienlijk verbeterd, maar het stafbureau slaagt er daarbij niet in de doelmatigheid en rechtmatigheid van de personele en materiele inzet van WEM professioneel te beoordelen. Medewerkers van het stafbureau stellen zich naar sectoren doorgaans dienstbaar, maar bescheiden op.

3. Aanpak

Om genoemde problemen het hoofd te bieden is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk. Gelijktijdig dienen verbeteracties voor de korte termijn en ontwikkelingstrajecten voor de lange termijn te worden ingezet. Om de samenhang en voortgang van deze inspanningen projectmatig te kunnen bewaken heeft WEM externe inzet nodig van een senior projectleider. Ook voor enkele specifieke financiële vraagstukken, zoals de financiën van de sector Bodemsanering, is externe expertise nodig. Voor het einde van dit jaar zal een significante verbeterslag moeten zijn gerealiseerd, welke tot uiting komt in een voorspoedige en transparante afwikkeling van het boekjaar 2005 (jaarrekening). Niet alle hieronder beschreven verbeteringen kunnen echter al in 2005 zijn gerealiseerd. In de bijlage is een overall planning van de acties opgenomen.

3.1 Verbetering transparantie financiën

a. Rationaliseren financiën van bodemsanering
Om de financiën van de sector Bodemsanering op orde te brengen is op korte termijn een bijzondere inspanning vereist. De boekhouding van bodemsanering dient volledig te worden doorgelicht en opnieuw te worden opgebouwd. Daarbij moet een beslissing genomen worden over de (ont)koppeling van de financiële systemen Globis en Coda. Financiële procedures moeten worden beschreven en vastgelegd. Het financiële bewustzijn van medewerkers en de bijbehorende discipline moeten worden verbeterd. Bekeken moet worden of de financiële ondersteuning van de sector structureel versterking behoeft.

SMART
In december 2005 is de boekhouding doorgelicht en aangepast en is het koppelingsprobleem Coda-Globis opgelost. De nieuwe administratie is dan operationeel. De financiële ondersteuning van de sector is op orde. Financiële procedures zijn dan beschreven in het lopende kwalititeitstraject voor het normblad van de SIKB. Voor deze acties wordt de komende maanden externe expertise ingehuurd.

b. Verbeteren begroting 2006
Op korte termijn moet de begroting voor 2006 worden ingeleverd. Het lukt in deze korte tijd niet de begroting te reconstrueren, maar de jaarrekening heeft enkele relevante inzichten opgeleverd die al in de nieuwe begroting kunnen worden meegenomen:

- Net als andere diensten wordt in de productenbegroting voortaan gerapporteerd op product*groep*niveau
- Dekking uit de grondwaterheffing of andere reserves wordt in de begroting ondubbelzinnig gekoppeld aan specifieke bestedingen, zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan. Bij het budgetbeheer tijdschrijven zal daarmee deze koppeling voortaan ook duidelijk zijn.
- De berekening van apparaatskosten worden anders opgezet. Voor niet ingevulde (voorzienbare) vacatureruimte door fricties in de personele bezetting wordt geen productieve inzet geraamd.
- Inbouw van een ‘Quick service’ voor onvoorziene uitgaven.
- Een kort onderzoek naar ‘lijken uit de kast’. In de jaarrekening 2004 zijn enkele onverklaarbare balansposten afgewikkeld. Bekeken moet worden of er nog meer ondoorzichtige constructies in de boekhouding verborgen zijn.
- Inventarisatie en taxatie van mogelijke financiële risico’s, latente verplichtingen, etc. aan de hand van interviews met betrokken functionarissen en gebruikmakend van het nieuwe risicomanagementsysteem.
- Vooraf moet een betrouwbare inschatting zijn gemaakt of het berekende tarief, rekening houdend met het aantal productieve (= aan producten toe te rekenen) uren, alle begrote apparaatskosten dekt.

SMART
In de maanden april, mei en juni door medewerkers van het stafbureau meenemen in het reguliere proces van totstandkoming van de nieuwe producten- en programmabegroting.

c. Verbeteren managementrapportages aan sectorhoofden en directie
De actie tot verbetering van managementinformatie is vorig jaar ingezet, maar heeft nog niet tot voldoende resultaat geleid. Er is toen een inventarisatie van de informatiewens van het management gemaakt. Er blijkt behoefte aan beknopte en actuele informatie. Er moet een oplossing worden gevonden voor de zogenaamde pijplijninformatie (inzicht in nog niet verwerkte begrotingswijzigingen en andere financiële afspraken). Naast droge cijfers is er behoefte aan een korte analyse ervan. De analyse moet zich tevens richten op de feitelijke ontwikkeling van apparaatskosten en van de productiviteit.

SMART
Gezien het reeds gedane voorwerk een kortlopende actie. Met ingang van medio 2005 ontvangen sectorhoofden maandelijks een beknopt overzicht van de belangrijkste parameters voor de bedrijfsvoering. Deze is actueel en voorzien van een korte analyse. Deze actie wordt uitgevoerd door de adviseur planning en control in samenwerking met de management adviseurs financiën

d. Opnieuw opbouwen van WEM-begroting voor 2007
Om de complexiteit van de WEM-begroting te verminderen moet deze eenmalig volledig worden herbouwd. De prestatieboom moet opnieuw worden opgebouwd. Daarbij moet bekeken worden of de huidige indeling nog voldoet en of aan de stringente koppeling aan de meerjarenactieprogramma's voor het PMP en WHP moet worden vastgehouden.

SMART
Dit is een langlopende actie die moet uitmonden in een aangepaste opzet van de begroting voor 2007 (juni 2006). De reconstructie wordt uitgevoerd door de adviseur planning en control en het hoofd stafbureau. De Concernstaf wordt gevraagd bij deze exercitie gevraagd en ongevraagd te adviseren. In WEM-marap 3 in het najaar van 2005 vindt een tussenrapportage aan de directie plaats.

3.2 Verbetering financieel bewustzijn medewerkers WEM

a. Voorlichtingsronde aan medewerkers in sectoroverleggen
Het stafbureau organiseert een voorlichtingsronde langs alle sectoroverleggen. Op korte en toegankelijke wijze wordt uitgelegd waarom we een en ander doen en wat er specifiek van medewerkers wordt verwacht. Ook is er aandacht voor de spelregels in het budgetbeheer en tijdschrijven. Eventuele kennislacunes in sectoren krijgen een vervolgactie.

SMART
Stafbureau maakt een toegankelijke presentatie (en test deze in klein comité) en bezoekt vervolgens alle sectoroverleggen van de dienst. Gerealiseerd uiterlijk oktober 2005.

b. Voorlichting budget- en rekenregels in MT
Het stafbureau presenteert in het MT de geldende budget- en afrekenregels binnen de provincie. Hoewel deze kennis bekend wordt verondersteld, wordt nog eens benadrukt welke taken en verantwoordelijkheden sectorhoofden en directie hebben in het financieel beheer van de dienst. Daarbij komt o.a. aan de orde binnen welke marges met budgetten mag worden geschoven.

SMART
Presentatie over financiële spelregels door hoofd stafbureau in MT voor het zomerreces 2005.

c. Aandacht voor financieel beheer in interne communicatie van directie
De directie zal in zijn uitingen naar het personeel meer de nadruk leggen op de noodzaak van adequaat financieel beheer. Hiervoor worden o.a. het WEM-plein en WEM-Atrium benut. Aan eventuele financiële incidenten (b.v. tegenvallers) zal expliciet en voor personeel zichtbaar aandacht worden besteed door de directie (om te beginnen met de berichtgeving over de jaarrekening 2004). Ook worden medewerkers van de dienst via Atrium op de hoogte gehouden van financiële ontwikkelingen.

SMART
Doorlopend.

3.3 Financiële sturing door het management

Sturing op financiën behoort tot de normale taak van het management van de dienst. Hierin verandert dit verbeterplan niets. In de dagelijkse praktijk moeten directie en sectorhoofden meer blijk geven van deze verantwoordelijkheid. In maraps moet actief worden gestuurd en bijgestuurd indien daar noodzaak toe bestaat. Er moet gestuurd worden op uren en middelen die aan producten worden besteed, maar ook op apparaatskosten. Ook moet er worden toegezien dat medewerkers hun individuele taakstelling aan productieve uren halen. Tussentijdse afwijkingen van kaders die in de sectorplannen zijn vastgelegd moeten door sectorhoofden en het stafbureau worden gemeld en van een oplossing worden voorzien. Taken en verantwoordelijkheden moeten opnieuw en scherp worden afgetekend en in de hoofden van betrokkenen gaan beklijven. Taken en verantwoordelijkheden zijn geen ordeningscriteria of globale richtingaanduidingen, maar simpel harde eisen. Personen die zich niet houden aan hun taken en verantwoordelijkheden moeten daarop indringend en zakelijk worden aangesproken, zonodig daarin worden begeleid, maar als het niet anders kan daarvoor ook worden gesanctioneerd. Een dergelijk proces zal vanuit de top van de dienst moeten worden aangezet; de directie zal het sectormanagement niet alleen moeten faciliteren, maar vooral ook moeten aansturen, hen taken opleggen, doelen en verwachtingen expliciet maken, de realisatie nadrukkelijk moeten monitoren en zonodig stringent ingrijpen.

SMART
Om de sturing te verbeteren zijn bovenop de onder 3.1 beschreven acties geen extra middelen noodzakelijk. Sturing op financiën behoort tot de reguliere taak van integrale managers. De mate waarin het management er in slaagt beter te sturen op uren en middelen blijkt uit de financiële resultaten van de dienst op alle aggregatieniveaus.

3.4 Verhogen kwaliteit van het stafbureau

a. Invullen benodigde personele capaciteit
Met de uitvoering van dit actieplan komt er veel werk op het stafbureau af. Om dit te kunnen combineren met het reguliere werk, kunnen er geen capaciteitsproblemen blijven bestaan. De bemensing van het stafbureau moet waar nodig worden aangevuld. Hiervoor is vacatureruimte aanwezig. De indruk bestaat dat er met name tekort bestaat aan ervaren financiële adviseurs.

SMART
Het hoofd stafbureau zal uiterlijk medio 2005 de behoefte aan versterking hebben bepaald en de werving in gang hebben gezet.

b. Beschrijven en vastleggen AO van het stafbureau
De belangrijkste financiële procedures binnen de dienst moeten worden beschreven en vastgelegd. Het resultaat moet zijn dat voor alle medewerkers van het stafbureau, maar ook daar buiten, duidelijk wordt vastgelegd wat ieders taak is en hoe financiële processen behoren te verlopen. Voor deze actie wordt aangesloten op de provinciale AO-operatie die van uit het kernteam AO-processen wordt aangestuurd.

SMART
Er zal beroep worden gedaan op een deel van de reeds voor dit doel beschikbare inhuurcapaciteit van Deloitte en Touche voor AO-procedures. Deloitte en Touche levert een projectleider die tot het eind van dit jaar kan adviseren over de inhoud van procedures en die het proces dat tot beschrijving en vastlegging van AO-procedures leidt op hoofdlijnen kan organiseren. Deze projectleider kan ook de samenhang met het provinciebrede AO-initiatief bewaken. De tijdsbesteding wordt geraamd op circa een halve dag in de week. Medewerkers van het stafbureau leveren de belangrijkste inzet voor deze actie, omdat processen uiteindelijk beschreven moeten door de mensen die ze in praktijk zullen moeten brengen. Het stafbureau stelt een persoon aan als aanspreekpunt (accounthouder) voor het stafbureau. De processen zullen in januari 2006 zijn beschreven en worden uiteindelijk in Mavim vastgelegd. De planning is mede afhankelijk van het concernbrede beschrijvingsproject.

c. Voortzetting P&C-rondes
De aanpak die in 2004 is geïntroduceerd rond de rapportage en verantwoording van maraps wordt voortgezet. Maraps worden in samenspraak met het sectorhoofd voorbereid, de directie krijgt een advies van het stafbureau over de cijfers. Afspraken in marapgesprekken worden vastgelegd en teruggekoppeld. Deze methode heeft in 2004 goed gewerkt. De advisering over de doelmatigheid en rechtmatigheid van de resultaten behoeft echter verbetering. Bij het opstellen van deze beoordelingen zal de CS-staf gevraagd worden eenmalig te adviseren bij de halfjaarrapportage.

SMART
Voortzetting huidige werkwijze. Verbetering op kritische analyse met hulp van CS bij halfjaarrapportage 2005.

d. Opleidings- ontwikkelingsplan voor het stafbureau
Het hoofd stafbureau maakt gezamenlijk met de medewerkers een opleidings- en ontwikkelingsplan voor de sector en de individuele medewerkers. Gezamenlijke ontwikkeldoelen van de sector worden bepaald en de ontwikkelbehoefte van individuele medewerkers wordt geïnventariseerd

SMART
Medewerkers stafbureau voeren deze actie uit met het hoofd stafbureau. Voorgesteld wordt hier tevens een personeelsadviseur voor in te schakelen, die de methode van strategische personeelsplanning toepast die onlangs in het MT-WEM is gepresenteerd. Plan gereed in september 2005.

4. Organisatie en middelen

De effectuering van dit verbeterplan vergt goede aansturing en begeleiding. Normaal gesproken zou het sectorhoofd of een senior medewerker hiervoor kunnen worden aangewezen. Echter, de werkdruk binnen het stafbureau laat een dergelijke extra belasting niet toe. De inhuur van externe deskundigheid ligt dan ook in de rede. Voorgesteld wordt voor de periode van mei t/m december 2005 een extern projectleider in te huren voor gemiddeld twee dagen per week ter begeleiding van de uitvoering van dit verbeterplan.
Indicatie van kosten: 32 weken x 2 dagen x € 1000,- = € 64.000. De inzet van de projectleider zal gericht moeten zijn op enerzijds de coördinatie en stroomlijning van activiteiten en anderzijds coaching op financieel-inhoudelijk terrein. Van de projectleider wordt verwacht dat verbeteracties door medewerkers van het stafbureau *zelf* worden uitgevoerd en dat veranderingen in systemen en werkwijzen goed worden geborgd in de staande organisatie. Voorkomen moet worden dat verbeteringen verwateren zodra de extern projectleider zijn werkzaamheden heeft beëindigd

Daarnaast zal voor een aantal maanden extern deskundige worden ingehuurd voor de aanpak van de financiën van bodemsanering. Kosten circa € 20.000,-

De totale inhuurkosten van deze verbeteroperatie komen daarmee op circa €84.000,-. Deze kosten worden ten laste gebracht van de dienstreserve van WEM.

De Concernstaf heeft een adviserende en toetsende rol in de uitvoering van het verbeterplan. Bij de invulling van diverse verbeteracties zal de expertise van de concernstaf worden betrokken, de concernstaf kan ook ongevraagd adviseren. De toetsende rol van de concernstaf zal via de gebruikelijk weg plaatsvinden: als concerncontroller en als adviseur van de algemeen directeur.

De directie van WEM is opdrachtgever voor de uitvoering van het verbeterplan. Over de voortgang van dit verbeterplan zal maandelijks worden gerapporteerd door het hoofd stafbureau aan de directie van de dienst. Van de directie van WEM wordt een dragende rol verwacht. De gewenste verbeteringen in de bedrijfsvoering vragen om onvoorwaardelijk commitment van de directie in de uitvoering van dit plan en in het uitdragen van de ambitie om de bedrijfsvoering van WEM duurzaam te verbeteren.