

Evaluatie PxQ-systematiek

RUD Zeeland

Bevindingen, conclusies en advies

61181 – Vertrouwelijk

6 november 2019

Evaluatie PxQ-systematiek

Bevindingen, conclusies en advies

6 november 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en onderzoeksvragen	4
2.	Beschrijving PxQ-systematiek	5
3.	Analyse kentallen (onderzoeksvraag 1)	6
3.1	Bevindingen	6
3.2	Conclusie	6
3.3	Advies	6
4.	Frequenties (onderzoeksvraag 2)	8
4.1	Bevindingen	8
4.2	Conclusies	9
4.3	Advies	10
5.	Directe en indirecte uren (onderzoeksvraag 3)	11
5.1	Aantal (in)direct productieve uren	11
5.2	Ontwikkeling aantal (in)direct productieve uren in de periode 1 april 2017 tot en met 31 mei 2019	12
5.3	Analyse indirecte uren	12
5.4	Aantal generieke uren	13
5.5	Overhead	14
5.6	Conclusies	15
5.7	Advies	16
6.	Bevindingen inhoudelijke evaluatie (onderzoeksvraag 4)	17
7.	Samenvattende conclusies inhoudelijke evaluatie	22
7.1	Advies	22
7.2	Afweging scenario's t.o.v. de doelstellingen PxQ	24
8.	Samenvattende adviezen	26
	Bijlage 1. Nieuwe kentallen op basis van statistische en inhoudelijke analyse	28
	Bijlage 2. Bevindingen individuele producten	29
	Bijlage 3. Kentallen provincie	32
	Bijlage 4. Aanpassingen frequenties	33
	Bijlage 5. Gerealiseerde frequenties	34

1. Inleiding en onderzoeksvragen

In maart 2017 heeft het AB van de RUD Zeeland besloten tot invoering van PxQ. Onderdeel van dat besluit was een evaluatie uit te voeren na 2018, het eerste volle jaar functioneren van de PxQ-systematiek. Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode mei 2019-oktober 2019 in opdracht van de stuurgroep PxQ. Aan de evaluatie hebben veel betrokkenen hun bijdrage geleverd, zowel medewerkers van de RUD, als ook medewerkers van de provincie Zeeland, Waterschap Scheldestromen en de deelnemende gemeenten.

Het onderzoek is begeleid door een werkgroep vanuit de deelnemers en de RUD. Hun actieve betrokkenheid en inzet is cruciaal geweest voor de totstandkoming van deze rapportage. Ook is door de medewerkers van de RUD en het management van de RUD in alle openheid meegewerkt aan deze rapportage en is alle gevraagde informatie beschikbaar gesteld en zijn vragen goed beantwoord en ervaringen en zorgen open gedeeld met ons. Hiermee is de evaluatie uitgevoerd met alle relevante informatie en inzichten.

De onderzoeksvragen voor de evaluatie zijn door de stuurgroep vastgesteld en worden in bijgaande rapportage beantwoord. De onderzoeksvragen zijn:

1. Een statistische evaluatie van de kentallen, waarin ook de resultaten uit het jaar 2018 worden meegenomen. De BRZO-taken worden hierin niet meegenomen.
2. Een evaluatie van de frequenties waarin ook de resultaten uit het jaar 2018 worden meegenomen.
3. Een evaluatie van het aantal direct productieve uren (alsmede van de overhead- en generieke uren), waarin ook de resultaten uit het jaar 2018 worden meegenomen.
4. Een inhoudelijke evaluatie.
5. De mate van efficiëntie binnen RUD Zeeland.

2. Beschrijving PxQ-systematiek

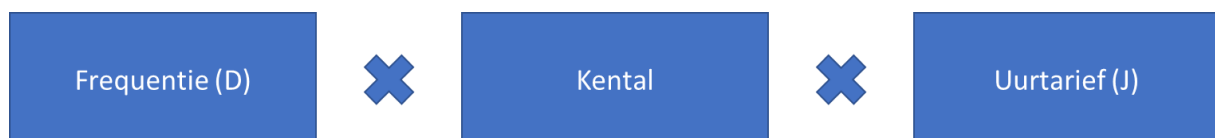
Het AB van de RUD Zeeland heeft in maart 2017 besloten een vorm van PxQ-bekostiging te hanteren. PxQ staat in de meest basale vorm voor bekostiging op prijs maal hoeveelheid, afgeleid van de Engelse termijn (P)rice en (Q)uantity.



Voor de RUD Zeeland zijn in de nadere uitwerking van de systematiek de volgende keuzes gemaakt:

- De systematiek wordt op dit moment ingezet op begrotingsbasis.
- Aan de hand van de producten- en dienstencatalogus (PDC) is voor een deel van de producten op basis van PxQ begroot, in totaal gaat het om 24 producten.
- De overige producten worden niet op basis van kentallen begroot, maar op basis van werkelijke uren (strippenkaart).
- De raming van het aantal te verwachten producten per deelnemer wordt gebaseerd op aannames over frequenties:
 - Het aantal inrichtingen waarvoor de RUD-deelnemer bevoegd gezag is (A).
 - Het gemiddeld percentage inspecties (afhankelijk van risicoprofiel), vergunningen, handhavingsactiviteiten dat per inrichting wordt uitgevoerd (B).
 - Het gemiddelde percentage vervolgacties als gevolg van (B) = (C).
 - De raming voor het aantal te verwachten producten per deelnemer is (B) + (C) = (D).
- Per product dat met PxQ wordt afgerekend, is een verwacht gemiddeld aantal uren bepaald dat voor het betreffende product nodig is, dit is het kental.
- De prijs wordt bepaald door per functieniveau een vast uurtarief te bepalen. Het uurtarief is opgebouwd uit:
 - de loonsom (E) die wordt gedeeld door het genormeerde aantal productieve uren per jaar (F) = (G)
 - een opslag voor overhead (H)
 - en een opslag voor indirecte activiteiten en generieke taken(I).
- Het totale uurtarief (J) = (G)+(H)+(I) en wordt op begrotingsbasis bepaald.

Schematisch is de PxQ-systematiek van de RUD Zeeland als volgt:



Per deelnemer wordt bij begroting vastgesteld hoeveel inrichtingen er zijn, en als gevolg daarvan hoeveel PxQ-producten de RUD verwacht te gaan leveren en tegen welk tarief. Voor provincie en waterschappen gelden specifieke afspraken. De uitkomst van deze berekening bepaalt grotendeels de deelnemersbijdrage. Hiernaast wordt ook gewerkt met een strippenkaartsysteem, dat is verder in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

3. Analyse kentallen (onderzoeksvraag 1)

3.1 Bevindingen

De RUD Zeeland heeft een statistische evaluatie uitgevoerd van de realisatie van de kentallen in de periode april 2017-december 2018. Deze analyse is uitgevoerd op basis van de geschreven uren op de PxQ-producten. De statistische analyses zijn met geavanceerde statistische technieken uitgevoerd. Waarbij niet strikt naar het rekenkundig gemiddelde is gekeken, maar ook naar de gewenste omvang van de steekproef, de spreiding van de waarden, uitsluiting van extreme waarden, enzovoort.

De statistische analyses zoals door de RUD uitgevoerd, zijn door ons getoetst. Wij hebben ten aanzien van de volgende elementen de volgende conclusies getrokken:

- De statistische berekeningen zijn valide.
- De gehanteerde uitgangspunten onderschrijven wij.
- De onderliggende gegevens zijn voldoende betrouwbaar en bruikbaar.
- De geanalyseerde gegevens zijn volledig.

Wij hebben deze bevindingen gebaseerd op basis van de analyse van de RUD. Naast een beoordeling van de opzet en uitvoering, hebben we ook eigenstandig statistische analyses uitgevoerd om te beoordelen of de uitkomsten reëel en valide zijn. Op een aantal producten hebben we aanvullend kwalitatief onderzoek gedaan. Dit was het geval bij producten waar de realisaties boven verwachting afweken van het oorspronkelijke kental. De bevindingen van deze analyse zijn in bijlage 1 opgenomen.

3.2 Conclusie

Op basis van de bovenstaande bevindingen zijn de conclusies t.a.v. de kentallen de volgende:

- De gehanteerde statistische analysemethodiek is valide en goed uitgevoerd.
- Het tijdschrijfsysteem biedt voldoende betrouwbare informatie om op te kunnen steunen. Op individuele zaken kunnen afwijkingen voorkomen die verklaarbaar zijn uit tijdschrijfgedrag of uit verschillende interpretaties. Op het grotere geheel vertekenen deze echter niet het beeld.
- De statistische uitkomsten zijn aangevuld met een inhoudelijke analyse. Op basis van de statistische en inhoudelijke analyse zijn nieuwe kentallen geformuleerd. De nieuwe kentallen zijn opgenomen in bijlage 1, de inhoudelijke analyse in bijlage 2.

3.3 Advies

Onze conclusie is dat de analyse door de RUD goed is uitgevoerd en dat de kentallen aangescherpt kunnen worden op basis van de analyse. Wij adviseren om hierbij alleen voor de producten waar meer dan 50 waarnemingen hebben plaatsgevonden, de kentallen ook daadwerkelijk aan te passen. Voor de kentallen waar minder dan 50 waarnemingen hebben plaatsgevonden, adviseren wij om dit later te doen. De geadviseerde kentallen zijn opgenomen in bijlage 1. De inhoudelijke analyse is opgenomen in bijlage 2. De RUD levert enkele producten specifiek aan de provincie, hierbij worden ook kentallen gehanteerd. Op basis van analyse van de realisatie op deze kentallen wordt voorgesteld deze kentallen ook verder aan te passen. Deze aanpassingen zijn opgenomen in bijlage 3.

Voor de producten waarvoor minder dan 50 actieve en bruikbare waarnemingen zijn, adviseren wij om in de loop van de komende jaren meer ervaring op te doen en op basis van een grotere populatie de kentallen later alsnog aan te passen/te actualiseren. Het gaat om producten die relatief weinig voorkomen en ook een lagere impact op de begroting hebben. Een aantal van 50 achten wij minimaal noodzakelijk om een afgewogen beeld te krijgen.

Naast de aanpassing op basis van de statistische kentallen, adviseren wij ook om de kentallen aan te passen door toevoeging van extra uren voor administratieve ondersteuning en voor extra uren voor teamaccounthouders. Wij adviseren om deze wijziging bij de doorrekening van alle definitieve kentallen door te voeren. De inhoudelijke achtergrond van dit advies wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5. Directe en indirecte uren.

Na verwerking van deze wijzigingen adviseren wij een nieuwe tabel op te stellen waarin alle producten en voorgestelde nieuwe kentallen zijn opgenomen, waarbij over het geheel genomen nog gekeken kan worden naar de logische samenhang van de lijst.

4. Frequenties (onderzoeksvraag 2)

4.1 Bevindingen

Het tweede element waarmee de PxQ-begroting wordt opgesteld, zijn de frequenties. In de begroting 2018 is op basis van het inrichtingenbestand 2017 een raming gemaakt van het aantal vergunningsproducten en toezichts- en handhavingsproducten voor de RUD-deelnemers. In bijlage 2 zijn de resultaten opgenomen van producten waarvoor frequenties zijn opgenomen in de begroting.

Het overallbeeld is dat de frequenties gemiddeld (fors) lager liggen dan wat er geraamd was. Op de frequentie is een minder diepgaande statistische analyse uitgevoerd, zoals dat voor de kentallen wel is gebeurd. De beoordeling van de frequenties is op basis van ervaring/praktijkkennis uitgevoerd aan de hand van de realisatiecijfers. Hierbij zijn ook de deelnemersrapportages betrokken en er is op enkele producten ook diepgaander geanalyseerd op individuele vergunningen/toezichtsdossiers.

Deze analyse is samen met de RUD uitgevoerd. Hierbij is er een onderscheid gemaakt tussen producten die een planmatig karakter hebben (voornamelijk toezicht, inspectie e.d.) en producten die een vraaggestuurd karakter hebben (voornamelijk vergunningen, klachten e.d.). Bij de planmatige producten zijn het vooral organisatorische en beleidsmatige factoren die afwijkingen veroorzaken en is in de analyse daarop ingezoomd. Bij de vraaggestuurde activiteiten is de RUD afhankelijk van het aantal vergunningaanvragen dat binnenkomt. Hierbij is op voorhand een inschatting gemaakt van het gemiddelde aantal vergunningsaanvragen per type bedrijf. De vraag is vooral of deze inschatting in de realiteit ook klopt.

Ten aanzien van de planmatige activiteiten zijn de bevindingen:

- Door gebrek aan inzetbare capaciteit wordt in de werkplanning gestuurd door minder controles uit te voeren, bijvoorbeeld op product TH01.5 Periodieke controles. Hiermee heeft de RUD een knop om capaciteit en productie met elkaar in evenwicht te brengen. Hiermee wordt feitelijk niet voldaan aan het Zeeuwse kwaliteitsniveau.
- Voor product TH01.6 Oplevercontroles geldt dat deze uitgeruild worden met periodieke controles. Als een opleveringscontrole plaats moet vinden, wordt deze vaak gecombineerd met een periodieke controle.
- Voor product TH01.7 Hercontroles heeft in 2018 een inhaalslag plaatsgevonden waardoor het beeld mogelijk vertekent. Deze inhaalslag is met uitbesteding ingevuld. Pas over een langere periode is duidelijk wat een reëel aantal moet zijn.
- Voorzien was dat 40% van de integrale controles zou leiden tot een hercontrole. In de praktijk is dit percentage veel hoger, namelijk meer dan 80%.

Ten aanzien van de vraaggestuurde activiteiten zijn de bevindingen:

- Over het algemeen is het verschil in geraamde en gerealiseerde producten te verklaren door het vraaggestuurde karakter van de verschillende productvarianten. Hiervan zijn actualisatietoetsen uitgezonderd, omdat die zelf ingepland kunnen worden. Ook in mindere mate kunnen revisievergunningtrajecten (RE01.2) gepland worden, tenzij die verbonden zijn met een bedrijfseconomische ontwikkeling. Bij de afhandeling van zaken is wel prioriteit gegeven aan het voorkomen dat procedures (RE01.4) van rechtswege worden verleend en medewerking te verlenen aan nieuwe bedrijfsinitiatieven en/of aanmerkelijke uitbreidingen. Dit alles heeft zijn weerslag op de aantallen producten en daarmee ook op de frequenties.
- Het beeld vanuit vergunningverlening is dat de frequentie van RE01.1/RE01.2 lager is dan die van RE01.3. Normaliter worden vaker RE01.3-vergunningen verleend dan RE01.1-RE01.2-vergunningen. RE01.1 en RE01.2 zijn in de begroting samengenomen in één categorie. RE01.1 is voor de RUD niet te sturen.

RE01.2 revisievergunning is daarentegen wel beïnvloedbaar, in de praktijk wordt er ook op gestuurd. In 2018 was de realisatie laag omdat de capaciteit niet toereikend was, om die reden is gestuurd op een lager aantal revisievergunningen. Als gevolg van bestuurlijke afspraken (het verplichten van regelmatige actualisatietoetsen) is de verwachting dat het aantal revisievergunningen in de toekomst gaat toenemen. De realisatie over 2018 laat zien dat voor RE01.1 oprichtingsvergunningen afgerond 1,5 % van het aantal inrichtingen de gerealiseerde frequentie is. De trend van 2017 en 2019 bevestigt dit. Voor RE01.2 ligt de gerealiseerde frequentie op 1,9%. Het advies is de frequentie vast te stellen op 1,5% voor RE01.1 en 5% voor RE01.2. Samen 6,5% van het aantal inrichtingen.

- De frequentie qua RE01.3 is verspreid over de verschillende typen. De realisatie ligt met afgerond 6,2% boven de ingeschatte frequentie van 5%. Geadviseerd wordt de frequentie aan te passen naar 6% voor alle typen.
- Daarnaast is er een verschuiving van RE01.3 richting RE01.4. Dit is een gevolg dat in de praktijk kleine wijzigingen relatief eenvoudig kunnen worden geformaliseerd met een RE01.4-type (sneller dan met een RE01.3). De gerealiseerde frequenties van RE01.4 over alle type inrichtingen genomen, is nagenoeg gelijk aan de geraamde frequenties. Wel zijn er tussen de categorieën verschuivingen. Advies is de frequenties aan te passen conform de realisatie over 2018.
- Het verschil in raming en gerealiseerde frequentie van OBM's (RE01.10) is per categorie sterk verschillend. Voor type C-RIE-bedrijven is er een stijging van 5% naar ruim 21%, voor de overige typen inrichtingen is de realisatie tussen 0% en 0,9% (raming tussen 1,2% en 1,5%). Voorgesteld wordt de frequentie voor type C-RIE-bedrijven aan te passen naar 20% en voor de overige typen bedrijven naar 0,5%.
- De frequentie van geactualiseerde vergunningen (RE01.8) wijkt af van de raming. Afgelopen jaren is de actualisatie van vergunningen achtergebleven door gebrek aan capaciteit én door het stellen van een hogere prioriteit aan andere door bedrijven aangevraagde producten. Geadviseerd wordt de frequentie te handhaven.
- Het aantal RE02.1 meldingen activiteitenbesluit is fors minder dan op basis van de geschatte frequenties verwacht werd. De raming bedroeg 13% voor type C-RIE en 12% voor de overige typen. De realisatie over alle typen genomen is 7,1%. Geadviseerd wordt een frequentie van 7% te hanteren.
- De verwachting in 2019 voor de maatwerkvoorschriften RE3.1 is nu al rond de 24. De RUD is zich meer gaan focussen op de geluidstoetsing van bedrijven én er loopt een project bij agrarische bedrijven om maatwerk bodemlozingen toe te staan. De geraamde frequentie is daarmee voldoende representatief. Een trendmatige analyse over meerdere jaren bij bepaalde producttypen is wenselijk.

4.2 Conclusies

Wij komen tot de volgende conclusies:

- Er zit een groot verschil tussen ingeschatte en gerealiseerde frequenties. Dit verschil is voor een deel verklaarbaar uit externe ontwikkelingen die niet altijd goed in te schatten zijn. Een ander deel heeft te maken met organisatorische en beleidsmatige keuzes die gemaakt worden, vaak als gevolg van noodzakelijke prioritering in inzet.
- Er is nog onvoldoende meerjarige ervaring beschikbaar om een meerjarige solide voorspelling te doen van de te verwachten frequenties. Het is overigens ook de vraag of het mogelijk is deze strikt modelmatig, van jaar tot jaar, in te schatten. In de praktijk van alledag ontstaan gedurende het jaar nieuwe prioriteiten die tot bijstelling van de activiteiten leiden. Onduidelijk is nog in hoeverre deze bijstelling van prioriteit ook met de deelnemers wordt afgestemd.
- Gerealiseerde frequenties zijn in de praktijk ook afhankelijk van de beschikbare capaciteit. Op basis van de DVO's en het overleg met deelnemers worden dan inhoudelijke prioriteiten gesteld om de DVO zoveel mogelijk te realiseren.

- Een andere 'knop' om aan te draaien is risicogericht toezicht. Waarbij de frequentie van toezicht nog meer afgestemd wordt op het risico per type bedrijf.

4.3 Advies

Ons advies is als volgt:

- De analyse over de frequenties is gebaseerd op de realisatie van 2018. Deze analyse kan nog verder worden aangevuld met de realisatie van 2019 om een meerjarig beeld te krijgen over de ontwikkeling van frequenties. Deze analyse zou, in overleg met de deelnemers, verder aangevuld moeten worden met een kwalitatieve analyse van de RUD zelf op productniveau waarin per product geanalyseerd wordt wat een reële en wenselijke frequentie is.
- Voor de vraaggestuurde producten adviseren we om de frequenties vooralsnog gelijk te houden, met uitzondering van enkele producten waar concrete oorzaken geïdentificeerd zijn voor afwijkingen. De geadviseerde nieuwe frequenties zijn opgenomen in bijlage 4.
- Voor de meer planmatige activiteiten, met name toezicht en handhaving, is ook aanpassing nodig. Wij adviseren om deze aanpassing niet uitsluitend te doen op basis van de uitkomst van 2018, maar hierbij ook het overleg met deelnemers te betrekken, waardoor de lokale situatie ook betrokken kan worden. De Zeeuwse kwaliteit zou hierbij de bodem moeten bepalen. Mogelijk dat de Zeeuwse kwaliteit aangepast zou moeten worden op basis van de ervaringen in de praktijk. Hierbij kan een risicogerichte benadering gehanteerd worden om de inzet op een veilige en schone leefomgeving lokaal te optimaliseren. Wij adviseren ook om te onderzoeken of de frequenties van jaar tot jaar kunnen variëren om hiermee in staat te zijn te prioriteren. Onder de voorwaarde dat over een langere periode de gemiddelde frequentie op of boven het niveau van de Zeeuwse kwaliteit uitkomt.

5. Directe en indirecte uren (onderzoeksvraag 3)

5.1 Aantal (in)direct productieve uren

In het rapport PxQ van 20 maart 2017 is een berekening gemaakt van het aantal direct productieve uren van de RUD-medewerkers. Op basis van de tijdschrijfgegevens is een nadere analyse uitgevoerd van het gerealiseerde aantal uren van medewerkers in het primaire proces (dus niet de MT-leden en medewerkers in de staf). Het aantal productieve uren per medewerker is als volgt bepaald in het rapport PxQ van 20 maart 2017.

Tabel 1. Aantal productieve uren per medewerker.

Totaal aantal uur per medewerker			
A		Werkbare dagen	260
B		Werkbare uren per dag	7,2
C		Feestdagen (meerjarig gemiddelde)	8
D		Vakantie-uren	180
E		Ziekteverzuim	5,20%
F		Indirecte uren	10,00%
G	A-C	Omvang aanstelling in dagen	252
H	G*B	Omvang aanstelling in uren	1814
I	H*E	Ziekte uren	94
J	H-D-I	Aanwezige uren	1540
K	J*F	Indirecte uren	154
L	J-K	Productieve uren per fte (afgerond)	1390
M	L als % van H	Productieve uren als % van aantal aanwezige uren	90%

Voor het beoordelen van het aantal gerealiseerde directe en indirecte uren is een analyse gemaakt op basis van het tijdschrijfsysteem. Daarbij viel op dat in het aantal indirecte uren twee posten zitten die als indirect geadmistreerd worden, maar bij nadere analyse deels direct productief zijn. Het betreft de volgende twee posten:

1. Afhandelen administratie. Om het werkproces te stroomlijnen, zijn binnen de RUD twee medewerkers aangesteld die de afhandeling van toezichts- en handavingsdossiers verzorgen. Hiermee nemen relatief lager ingeschaalde medewerkers routinematig werk uit handen van hoger ingeschaalde medewerkers, waarbij zij door specialisatie de werkzaamheden ook sneller en nauwkeuriger kunnen uitvoeren. Hiermee wordt de RUD als geheel efficiënter. De werkzaamheden die zij uitvoeren, dragen direct bij aan de productie van de RUD. De betreffende uren staan echter deels op indirect productief. De uren die de betreffende medewerkers hebben geboekt op Afhandelen administratie zijn naar onze opvatting volledig direct productief.
2. Binnen de afdeling Toezicht en Handhaving en de afdeling Vergunningverlening zijn teamaccounthouders aangesteld. Zij vervullen coördinerende en regisserende werkzaamheden. Zij hebben geen leidinggevende taken (zoals het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken). Conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vallen zij dus ook niet onder de definitie van overhead. Zij voeren activiteiten uit die een directe relatie hebben met de dossiers op de afdelingen, zoals het coördineren van de primaire werkzaamheden: plannen (teamopgave vertalen in individuele plannings), bewaken voortgang en kwaliteit monitoren, rapporteren. Zij zijn ook eerste aanspreekpunt voor de medewerkers over vakinhoudelijke zaken en het stimuleren van uniform werken.

In het bedrijfsplan 2.0 (2016) is bepaald dat de activiteiten van de teamaccounthouders niet aan directe producten worden toegerekend en gedekt moeten worden uit efficiencywinst. Voortschrijdend inzicht levert echter op dat circa 50% van de uren van de teamaccounthouders echter direct samenhangt met directe productie. Voor deze 50% is gecorrigeerd.

3. Na correctie voor deze twee posten blijft een afwijking van het aantal productieve uren t.o.v. de norm van 9,8%-punt over.

In onderstaande tabel is de realisatie in 2018 afgezet tegen de norm vanuit het rapport PxQ.

Tabel 2. Urenrealisatie t.o.v. de norm.

Categorie	Norm PxQ rapport	Realisatie 2018
Ziekteverzuim	5,2%	3,6%
Indirecte uren	10%	22,8%
Productieve uren als % van het totaal aantal uren	90%	77,2%
Indirecte uren, gecorrigeerd voor administratief medewerkers en teamaccounthouders	10%	19,8%

5.2 Ontwikkeling aantal (in)directe productieve uren in de periode 1 april 2017 tot en met 31 mei 2019

De evaluatie is gericht op het jaar 2018. De cijfers van 2018 zijn daarom het uitgangspunt. Om het beeld uit 2018 nader te kunnen duiden in een meerjarige ontwikkeling, hebben we ook een extrapolatie gemaakt van 2017 en 2019. Van deze jaren zijn geen complete tijdsadministraties aanwezig. De beschikbare gegevens (1 april 2017 tot en met 31 december 2017 en 1 januari 2019 tot en met 31 mei 2019) zijn rekenkundig omgerekend naar volledige jaren. Kanttekening is hierbij dat geen correcties zijn uitgevoerd voor seizoenspatronen, vakantieperiodes e.d. De cijfers over 2017 en 2019 geven echter wel een indicatie van de ontwikkeling over een langere periode.

Op hoofdlijnen is het beeld als volgt:

Tabel 3. Extrapolatie urenrealisatie 2017 en 2019 t.o.v. de norm en de realisatie 2018.

Categorie	Norm	2017	2018	2019
Indirecte uren	10%	19,4%	19,8%	21,2%
Productieve uren als % van het totaal aantal uren	90%	80,6%	80,2%	78,8%

Het percentage indirecte uren is in de periode april 2017 tot en met mei 2019 verder toegenomen van 19,4% tot 21,2%. Hierbij is rekening gehouden met de eerdergenoemde correcties. Er is sprake van een dalende lijn van het aantal productieve uren gemeten over een periode van 27 maanden.

5.3 Analyse indirecte uren

Nadere analyse van het aantal indirecte uren, uitgevoerd in overleg met RUD, levert de volgende bevindingen op:

- Voor de diverse posten indirecte uren zijn geen normeringen opgenomen. Feitelijk zijn het hiermee openeindeposten, waarmee het risico ontstaat dat ze als verzamelpost gehanteerd worden. In 2017 is een opschoning van het aantal tijdschrijfposten uitgevoerd. Desalniettemin is het aantal posten nog relatief hoog, ook omdat er tussentijds weer nieuwe posten bij zijn gekomen. Bovendien, blijkt ook uit de gesprekken, is er bij enkele posten interpretatieruimte. Zo zijn er bijvoorbeeld diverse posten waarop werkoverleggen e.d. geboekt kunnen worden.

Uit nadere analyse van één post (afhandelen administratie) komen ook opvallende verschillen tussen de geschreven uren van medewerkers onderling naar voren. Van enkele posten is niet duidelijk waarom uren geschreven worden. In samenhang betekenen deze factoren dat er een risico ontstaat dat de sturing op uren niet optimaal ingevuld kan worden.

- Op de post 'afhandelen administratie' worden relatief veel uren geschreven. In totaal, inclusief de correctie die is aangebracht (zie hiervoor), zijn op deze post in 2018 4.369 uren geboekt door in totaal 77 personen. Gemiddeld 57 uur per persoon. In de interviews met management en medewerkers is aangegeven dat de administratieve belasting van het tijdschrijven als hoog wordt ervaren. Dit is een mogelijke verklaring voor de hoogte van deze post. Een andere verklaring die gegeven is, is dat afhandelen administratie in de praktijk door medewerkers wel eens gebruikt kan worden als sluitpost waarop diverse uren worden geboekt die men elders niet kwijt kan. Wat opvalt is dat er binnen de groep sprake is van een aanzienlijke spreiding. De 10% medewerkers met het hoogste aantal uren zijn bij elkaar goed voor 26% van het aantal geboekte uren op deze post. In 2017 was de post relatief nog hoger en in 2019 daalt het aantal uren dat op deze post geboekt wordt. In totaal neemt de post af van 5724 (extrapolatie) in 2017 naar 3854 (extrapolatie) in 2019. Een daling van bijna 33%. Mogelijke verklaring is dat medewerkers en organisatie de nieuwe werkprocessen en het tijdschrijven beter onder de knie krijgen waardoor de tijd die nodig is voor administratie vermindert.
- In totaal is in 2018 circa 7.500 uur geschreven op opleidings- en scholingsactiviteiten. Per medewerker is dit gemiddeld circa 97,5 uur. Van 2018 naar 2019 is in het aantal opleidingsuren een stijgende tendens waar te nemen. Per fte is jaarlijks conform de norm uit het PxQ-rapport 150 uur beschikbaar voor indirect productieve uren. Met het aantal uren opleiding is hiervan al twee derde ingevuld. Als verklaring vanuit de RUD is gegeven dat er in 2018 nieuwe medewerkers zijn binnengekomen (6 in totaal) die moesten worden opgeleid. Dat betekende zowel voor de nieuwe medewerker als voor de interne mentor/begeleider een forse aanslag op het aantal directe uren. Door de gespannen arbeidsmarkt is het lastig al volledig getrainde medewerkers te vinden. Hiermee zal het aantal opleidingsuren naar verwachting hoog blijven. Doordat de RUD relatief klein is in vergelijking met andere RUD's, is er relatief minder specialisme en moeten medewerkers breder geschoold worden. Ook dit heeft mogelijk een permanent verhogend effect op het aantal opleidingsuren.
- Op de post werkoverleg is 4.191 uur geboekt in 2018. In totaal circa 54 uur per medewerker. Onder de categorie 'generieke' kosten (zie voor een analyse hiervan de volgende paragraaf) zijn ook uren opgenomen voor vakinhoudelijk werkoverleg en voor werkoverleg over de werkvoorraad bij vergunningverlening. Deze posten bij elkaar bedragen 6.441 uur, ofwel bijna 84 uur per medewerker per jaar. De tendens in deze posten is in 2019 gedaald naar circa 71 uur per medewerker.
- Op de post bijhouden regelingen is in 2018 618 uur geboekt. Onder de categorie generieke kosten zijn ook uren opgenomen voor het 'volgen van externe ontwikkelingen'. Deze twee posten bij elkaar zijn in totaal 1.035 uur.
- Op de posten teamactiviteiten, personeelsbijeenkomsten, personeelsvereniging wordt bij elkaar 1.397 uur geschreven (circa 18 uur per medewerker). De tendens in 2019 is stijgend (extrapolatie) naar 1730 uur.
- Onder indirect productieve uren worden ook enkele interne (bedrijfsvoeringsgerelateerde) projecten geboekt, zoals de werkgroep werken bij de RUD en Lean. Bij elkaar 990 uur. De tendens in 2019 is dalend.
- Op de post OR is in 2018 787 uur geschreven. Niet verder geanalyseerd.
- Naast bovengenoemde posten, zijn ook enkele overige posten opgenomen, hier niet verder geanalyseerd. Het betreft onder meer uren voor BHV en preventie. In 2018 in totaal 261 uur.

5.4 Aantal generieke uren

In de PxQ-systematiek is ook voorzien in zogenaamde generieke kosten. In het PxQ-rapport is het als volgt geformuleerd:

"Generieke kosten zijn kosten die voor alle deelnemers van toepassing zijn en min of meer direct in relatie staan tot de PDC. Hierbij kan gedacht worden aan piketkosten, de milieuklachtenlijn, relatiebeheer, het volgen van landelijke ontwikkelingen, deelname aan werkgroepen en inzet van de beleidsmedewerkers toezicht en handhaving."

En

“Iedereen betaalt mee aan deze generieke kosten, omdat iedereen hiervan ook naar rato profiteert. Omdat deze werkzaamheden het mede mogelijk maken het aantal productieve uren van de overige medewerkers (in alle schaalniveaus) conform voorstel te verhogen.”

Bij het invoeren van de PxQ-systematiek was gerekend op een totaal aantal generieke uren van 9.174. In het tijdschrijven zijn ook uren geregistreerd die op generieke kosten zijn geboekt. Het beeld van realisatie t.o.v. raming is als volgt (2017 en 2019 extrapolaties):

Tabel 4. Realisatie generieke uren t.o.v. raming.

	Raming PxQ rapport	2017	2018	2019
Uren	9.174	11.469	12.586	10.601
Als % van de raming	100%	125%	137%	116%

Het aantal geschreven uren op generieke kosten is in 2018 37%-punt hoger dan volgens de raming in het PxQ-rapport. Er lijkt echter een dalende tendens ingezet waarmee het aantal generieke uren in lijn komt te liggen met de oorspronkelijke raming.

De generieke uren zijn nader geanalyseerd. De bevindingen zijn als volgt:

- De grootste groep activiteiten betreft activiteiten die gericht zijn op algemene activiteiten, zoals beleid, bewaken van het inrichtingenbestand, het actualiseren van DVO's en PDC en relatiebeheer en deelname aan landelijke overleggen. Deze activiteiten zijn niet te verbijzonderen naar deelnemers afzonderlijk en komen ten goede van de RUD als geheel. In totaal zijn op deze activiteiten in 2018 4.192 uren geboekt.
- Binnen generieke uren zijn enkele posten opgenomen die overlap hebben met indirect productieve activiteiten, specifiek het volgen van externe ontwikkelingen en vakinhoudelijke werkoverleggen. Bij elkaar bedragen deze posten in 2018 2.949 uur.
- De post bevat verder uren die geboekt zijn op diverse beleidsmatige en bestuurlijke projecten. Het gaat om implementatie VTH, Omgevingswet, grondwaterbeschermingsgebieden, horeca en implementatie asbesttaken. In totaal 2.549 uur in 2018. De tendens is stijgend in 2019 (extrapolatie) naar 3.313 uur.
- Enkele producten die rechtstreeks ten bate van de deelnemers zijn, zijn ook onder generieke uren opgenomen, specifiek de helpdesk, coördinatie piket en informatieontsluiting. Dit is in lijn met de keuze die in het PxQ-rapport gemaakt is. In totaal bedraagt het aantal geschreven uren op deze posten in 2018 1.591 uur. De tendens in 2019 (extrapolatie) is dalend naar 1.261 uur.
- Ook zijn enkele projecten m.b.t. de bedrijfsvoering opgenomen (PxQ, website, inkoop), in totaal 1.216 uur in 2018.
- Tot slot zijn er enkele kleinere posten, niet nader geanalyseerd. In totaal 89 uur in 2018.

5.5 Overhead

Het uurtarief is opgebouwd uit enkele componenten:

- a. De loonsom per schaalniveau gedeeld door het aantal productieve uren per jaar (1390).
- b. Een opslag voor generieke activiteiten (zie hierboven).
- c. Een opslag voor overhead.

Een diepgaande analyse van de overhead maakt geen deel uit van de onderzoeksopdracht, maar de overhead heeft wel van invloed op het tarief. In het kader van dit onderzoek is een beknopte analyse uitgevoerd naar de overhead van RUD Zeeland in vergelijking met enkele andere RUD's. Deze vergelijking is uitgevoerd op basis van begrotingscijfers 2019.

Vergelijkenderwijs is het beeld van de overhead het volgende:

Tabel 5. Vergelijking overhead RUD's.

RUD	Lasten overhead (A)	Totale lasten (B)	(A) als % van (B)
Midden- en West-Brabant*	9.573	29.718	32,2%
Drenthe	4.067	14.582	30,0%
Utrecht	3.060	12.726	24,0%
Overijssel	4.036	10.237	39,4%
OD Midden-Holland	6.483	19.582	33,1%
Zeeland	3.274	10.594	30,9%

* RUD Midden- en West Brabant is een BRZO-RUD

In vergelijking met deze RUD's ligt het kostenniveau van de overhead van de RUD Zeeland redelijk in lijn met het gemiddelde.

De wijze waarop de bedrijfsvoering van de RUD Zeeland is georganiseerd, door middel van een DVO met de gemeente Terneuzen en huisvesting in Terneuzen, maakt bovendien dat een groot deel van de overheadkosten contractueel vastligt en op korte termijn beperkt beïnvloedbaar is.

Bij oprichting van de RUD is, naast de bedrijfsvoering die bij Terneuzen wordt afgenomen, 8 fte overheadformatie in de begroting opgenomen. In het bedrijfsplan 2.0 (september 2016) wordt geconstateerd dat dit naar landelijke maatstaven krap bemeten is.

Voor het overige valt op dat de reis- en verblijfskosten ruim € 450.000 bedragen. Dat bedrag wordt mede bepaald door de relatief lange reisafstanden en de ligging van het kantoor van de RUD in Terneuzen. Op korte termijn zijn deze kosten ook niet verder te beïnvloeden.

Op basis van een quickscan lijken de overheadkosten van de RUD Zeeland redelijk gemiddeld. Hier is dan ook geen nader onderzoek naar verricht en de bestaande overhead is als vaststaand gegeven verder meegenomen in het onderzoek.

5.6 Conclusies

- Het percentage indirect productieve uren ligt aanzienlijk hoger dan oorspronkelijk geraamd bij de invoering van PxQ. Belangrijkste verklaringen zijn het hoge aantal uren voor opleiding, afhandeling administratie en werkoverleg. Ook de inzet van teamaccounthouders komen deels ten laste van de indirecte uren. Hun inzet zou gedekt moeten worden uit efficiencywinst, geconcludeerd kan worden dat dit niet gelukt is.
- Het aandeel generieke uren is ook hoger dan oorspronkelijk geraamd. Voor een deel door projecten die een bestuurlijk belang hebben, zoals invoering Omgevingswet en implementatie asbesttaken. Voor een deel ook door activiteiten die rechtstreeks ten gunste komen van deelnemers, maar niet per deelnemer geregistreerd worden omdat dit onevenredig veel administratieve lasten zou meebrengen. Het gaat om onder meer de helpdesk, coördinatie, informatieontsluiting.
- De kosten van de overhead zijn, op basis van een quickscan, redelijk gemiddeld in vergelijking met andere RUD's.
- Door het te lage aantal direct productieve uren en het te hoge aantal generieke uren is de beschikbare capaciteit voor directe productie te laag, hetgeen leidt tot lagere output op directe producten.

5.7 Advies

- Om het kostenniveau van de RUD Zeeland acceptabel te houden, is strakkere sturing op het aantal direct productieve uren noodzakelijk. Hierbij adviseren wij wel om een helder onderscheid te maken tussen zuivere 'indirecte' uren en de vervuiling uit het systeem te halen.
- Voor de uren van de teamaccounthouders adviseren wij de eerder gemaakte afspraak dat deze uren uit efficiencywinst gedekt moeten worden, te heroverwegen. Het is in de praktijk niet gerealiseerd en is naar ons inzicht ook niet realistisch om te verwachten. In samenhang met andere ontwikkelingen bij de RUD (uitplaatsing BRZO-taken) moet bezien worden wat een reële span of control van het management is en welke aanvullende rollen daarbij nog nodig zijn. Voor deze rollen zal dan ook dekking gevonden moeten worden. Ons advies is 50% van de uren van de teamaccounthouders te verrekenen in de kentallen en de overige 50% te dekken uit de generieke uren.
- Administratieve ondersteuning in het proces draagt bij aan de uitvoering van het proces en is direct productief. Wij adviseren deze uren te verrekenen in de kentallen waardoor er een zuiverder beeld ontstaat in direct en indirect productieve uren.
- Het aantal 'verzamelposten' in de urenadministratie moet verder worden teruggedrongen. Algemene posten maken het lastiger te sturen op urenrealisatie. Mogelijk leidt dit ertoe dat meer uren naar producten worden geschreven. Bij de doorrekening kentallen zal hier ook rekening mee gehouden moeten worden.
- Voor het management moet sturing op uren dagelijkse prioriteit zijn. Daarbij is ondersteuning met wekelijkse en maandelijkse managementinformatie van belang zodat er ook snel en direct inzicht is in de realisatie. Onderdeel van de managementsturing is het maken van duidelijke afspraken over welke uren op welke post geboekt kunnen worden. Op dit moment is op dat punt te veel interpretatieruimte.
- De generieke uren moeten ingezet worden voor taken die alle deelnemers van de RUD ten goede komen en waar een bestuurlijke opdracht onder ligt. Kaders kunnen hiervoor jaarlijks bij de begroting worden vastgesteld.
- Wij adviseren het aantal opleidingsuren op te hogen. Een RUD is een kennisintensieve organisatie en opleiding en training moet niet de sluitpost zijn.
- Het begrote aantal van 1390 productieve uren lijkt niet realistisch in de praktijk. Vanuit ervaring hanteren gemeenten en uitvoeringsorganisaties normgetallen tussen de 1300 en 1400 uur. Wij achten, gezien het bovenstaande, een aantal van 1350 uur een realistisch haalbaar aantal uren, waarbij 1300 uur per jaar de absolute ondergrens zou moeten zijn. Hier beneden zou de RUD te duur worden. Daarbij moet wel kritisch gekeken worden of alle uren die aan productie worden besteed ook op de productie worden geschreven.

6. Bevindingen inhoudelijke evaluatie (onderzoeksvraag 4)

Aan de PxQ-systematiek liggen de volgende documenten ten grondslag:

- Bedrijfsplan.
- Rapport PxQ.
- Eindrapportage onderzoek PxQ, Deloitte november 2018.
- Procesbeschrijving PxQ.
- PxQ-begroting 2018.
- Rekenmodel RUD Zeeland.

In deze documenten zijn de uitgangspunten en voorwaarden benoemd die voor de PxQ-systematiek gelden. De uitgangspunten zijn in de inhoudelijke evaluatie getoetst op hun uitwerking in de praktijk. Op basis van diverse uitgangspunten en voorwaarden, zijn deelvragen geformuleerd die op basis van de interviews en documenten zijn beantwoord. Per deelvraag zijn de bevindingen hieronder opgenomen.

De inhoudelijke analyse is uitgevoerd aan de hand van:

- Gesprekken met RUD-medewerkers en vertegenwoordigers van deelnemers.
- Analyse van documenten.

De inhoudelijke conclusies zijn zoveel mogelijk ondersteund met inzichten uit de cijfermatige analyse. De conclusies worden na definitief worden van de nota van bevindingen vertaald in adviezen voor het AB van de RUD Zeeland.

Is de systematiek voldoende eenvoudig en transparant?

Bevindingen uit onderzoek:

- De systematiek is in opzet eenvoudig en transparant. In de praktijk blijkt echter dat uitvoering veel tijd en aandacht vraagt.
- Van niet alle zaken is bij alle medewerkers duidelijk welke uren geboekt kunnen worden op zaken. Veel genoemd zijn de uren die besteed worden aan overleg. Hier worden in de praktijk verschillende afwegingen gemaakt.
- Afstemming met deelnemers over de werkvoorraad, de ontwikkeling daarin, het opstellen van DVO's, vraagt ook relatief veel tijd van de RUD.
- Naast dat het systeem veel middelen heeft gevraagd om in te voeren, kost het in stand houden ervan ook veel capaciteit. In de staf wordt extra capaciteit ingezet om alle verantwoordingen te kunnen maken en het vergt ook extra inzet op ICT.
- De gehanteerde kentallen worden in de dagelijkse praktijk vaak ervaren als maximumaantallen, waardoor medewerkers het maximum niet willen overschrijden. Dit leidt mogelijk tot ongewenste neveneffecten, zoals het voortijdig afronden van een controle als het aantal uren op is, of het wegboeken van uren op algemene posten. Overigens komen in de statistische analyse ook veel waarnemingen voor boven het kental.
- De systematiek nodigt in de praktijk uit tot steeds meer detaillering en uitsplitsing naar deelproducten waardoor de gewenste verzakelijking en professionalisering juist wordt tegengewerkt. Dit leidt ook tot een toename van de regeldruk.
- De systematiek scheert alle deelnemers over één kam, hoewel er lokale verschillen tussen deelnemers kunnen bestaan die vragen om meer maatwerk.

Is er sprake van draagvlak voor de systematiek (bij deelnemers en bij de RUD)?

- Zowel deelnemers als medewerkers zien meerwaarde van een vorm van PxQ-bekostiging. Voor deelnemers wordt transparanter wat er binnen de RUD gebeurt voor de verstrekte bijdragen. Voor de RUD-medewerkers legt PxQ een bodem in de kwaliteit van het werk.
- Het draagvlak voor de wijze waarop de systematiek op dit moment is ingevuld, verschilt. Een deel van de betrokkenen vindt de systematiek te administratief-technisch. Een ander deel wil juist een stap verder zetten en nog meer onder de systematiek brengen en verder specificeren en de stap te zetten naar afrekenen op stuksniveau op PxQ-basis.
- Zowel onder de deelnemers als onder de medewerkers worden vraagtekens gezet bij de werking van de systematiek in de verhouding tussen overheden onderling, en tussen gemeenschappelijke regeling en deelnemers. Van beide zijden wordt opgemerkt dat de nadruk veel op de opdrachtgeversrol is komen te liggen en dat het lijkt of de deelnemers zich minder collectief verantwoordelijk voelen als eigenaar. Verder is van beide zijden gesteld dat er binnen gemeenten en provincie ook niet op uren wordt afgerekend. Bij enkelen is het gevoel dat dit tot scheve verhoudingen leidt.
- Er is algemeen draagvlak voor het hanteren van PxQ bij het opstellen van ramingen en begrotingen. Alle gesproken betrokkenen onderschrijven dit en ook uit besprekingen met stuurgroep en werkgroep komt breed draagvlak voor het hanteren van PxQ als begrotingssystematiek.

In welke mate zijn de oorspronkelijke doelstellingen bereikt (eerlijke verdeling lasten, meer sturing op resultaat en productie, Zeeuwse kwaliteit waarborgen)?

Voor de doelstellingen eerlijke verdeling van lasten en meer sturing op resultaat en productie geldt:

- Herkend wordt dat er meer inzicht is in de besteding van de middelen. Hierbij hebben deelnemers die in de loop van de jaren een grotere bijdrage zijn gaan betalen het gevoel dat deze stijging verklaarbaar is. Dat vergroot het begrip en daarmee het gevoel van 'eerlijkheid.'
- De sturing op resultaat en productie levert geen eenduidig beeld op. Een enkeling signaleert een verzakelijking in de relatie. Vanuit een deelnemer wordt gesteld dat de RUD in verzakelijking in verhouding voorloopt op deelnemers en dat juist de deelnemers nog een slag moeten maken. In de interviews is gebleken dat de interne sturing door de afdelingsmanagers niet primair gericht is op de uren en op de kentallen. Veel meer wordt gestuurd op werkvoorraad, doorlooptijden en kwaliteit.

Voor de doelstelling waarborgen van de Zeeuwse kwaliteit geldt:

- Van de zijde van de RUD-organisatie wordt aangegeven dat de systematiek heeft bijgedragen aan het waarborgen van de 'Zeeuwse kwaliteit'. Doordat voor alle deelnemers inzichtelijk is welke instellingen hoe vaak gecontroleerd moeten worden, is een bodem in het toezicht gelegd en is deze ook voor alle deelnemers gelijk. Dit heeft ook geleid tot meer toezicht en handhaving en ook tot een veiliger en schoner Zeeland. Dit wordt door de RUD gezien als één van de belangrijkste opbrengsten van de PxQ-systematiek. De deelnemers leggen dit verband niet of minder. Van de zijde van de deelnemers wordt ook gesignaleerd dat PxQ in bepaalde situaties afbreuk kan doen aan kwaliteit, bijvoorbeeld als het aantal uren te krap geraamd is.

Zijn de randvoorwaarden ten aanzien van opdrachtverlening (DVO's) ICT en AO/IC voldoende ingevuld?

- ICT is een onmisbare schakel in het kunnen werken met PxQ. De RUD heeft veel geïnvesteerd in het op elkaar aansluiten van de diverse systemen die nodig zijn om PxQ te laten functioneren. Medewerkers is gevraagd naar hun ervaringen met ICT en daar komen wisselende reacties op terug. Een deel van de medewerkers heeft regelmatig last van uitval van ICT. Dit lijkt echter los te staan van de PxQ-systematiek. Het leidt echter wel tot productiviteitsverlies.

- De aansluiting van de systemen op elkaar is afdoende om PxQ goed te faciliteren, de aansluitingen tussen de verschillende applicaties (Squit, Timetell, PIMS, financiële applicatie) zijn hiervoor ingericht. Wel is gekozen voor een pragmatische insteek waarbij geredeneerd is vanuit de bestaande systemen. Dit heeft als consequentie dat het geheel niet maximaal efficiënt is en dat in de toekomst weer nieuwe investeringen nodig zijn als één van de onderliggende systemen vervangen wordt. Dit heeft zich ook recent voorgedaan bij de implementatie van een nieuw systeem waarbij de koppelingen naar andere systemen niet of onvoldoende zijn aangepast. Dit is momenteel nog in onderzoek door de RUD en de gemeente Terneuzen, maar bevestigt wel de onderlinge afhankelijkheid en kwetsbaarheid van ICT-systemen. Meer op detailniveau is het systeem ook nog niet optimaal ondersteunend. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat meerdere zaken aangemaakt moeten worden om één casus te kunnen administreren. Hiervoor zijn echter aanpassingen in voorbereiding.
- In de inrichting van de systemen is ook aandacht besteed aan interne controles, functiescheidingen en verdeling van bevoegdheden. Vanuit de interne controlefunctie (AO/IC) is er een analyse gemaakt waarin de opzet wordt beschreven. Voor zover bekend is intern nog niet getoetst op bestaan en werking. De accountant van RUD Zeeland heeft een verklaring met beperking afgegeven. Deze beperking vond zijn oorsprong in het niet volledig kunnen onderbouwen van de juistheid van de niet-strippenkaarten. De accountant benoemt een aantal aandachtspunten in zijn rapport en signaleert dat de organisatie de interne beheersing op orde aan het maken is. Vanuit dit onderzoek kan deze observatie bevestigd worden. De accountant geeft ook aan dat van belang is dat de (cultuur van) de organisatie ook gericht is op beheersing van uren zodanig dat de urenrapportage als sturingsmiddel wordt gehanteerd. Uit ons onderzoek komt naar voren dat dit aandachtspunt nog steeds van toepassing is.
- De accountant heeft de verklaring met beperking daarnaast gebaseerd op het feit dat niet gesteund kan worden op het systeem dat de gemeente Terneuzen faciliteert, mede omdat er geen EDP-audits door Terneuzen zijn uitgevoerd. Voor zover bij ons bekend zijn deze audits tot op heden nog niet uitgevoerd.
- Tussen RUD en deelnemers wordt jaarlijks een DVO opgesteld en afgesloten. Betrokkenen geven aan dit een arbeidsintensief traject te vinden. Geconstateerd is in het onderzoek dat de verbinding tussen de gesprekken die de accountmanager voert, de DVO's en de realisatie van (PxQ-)producten nog niet optimaal is. Dit lijken nu aparte stromen te zijn, aangestuurd vanuit verschillende werkgroepen of functionarissen. Het accountmanagement is nu vooral gericht op casuïstieken en minder of niet op realisatie en productie. De gesprekspartners van accountmanagement, opdrachtgeverschap vanuit de deelnemers, functioneert nog wisselend per deelnemer. Sommige deelnemers zijn reactief en handelen vooral bij incidenten. Andere deelnemers sturen weer meer op de euro's. Er is op dit moment geen gelijke manier van werken wat het lastig maakt gezamenlijk het samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te professionaliseren.

Wat zijn de effecten van de PxQ-systematiek in de praktijk?

De bevindingen bij deze vraag zijn grotendeels benoemd bij de beantwoording van vragen 6.1 tot en met 6.4. In hoofdlijnen:

- De systematiek heeft geleid tot een zekere mate van verzakelijking.
- De systematiek maakt de kosten meer inzichtelijk waardoor meer begrip ontstaat.
- De systematiek leidt tot veel administratieve lasten in de overheadsfeer.
- Medewerkers ervaren dat het veel tijd kost om uren e.d. te registreren op het gevraagde niveau.
- De systematiek leidt in enkele gevallen ook tot minder wenselijke effecten zoals toewerken naar kentallen, wegboeken, etc.

Is afrekenen op basis van de PxQ-systematiek in 2020 realistisch en haalbaar en zo ja, op welke wijze?

- Om de stap te maken van begroten op PxQ-basis naar afrekenen op stuksprajs PxQ-basis is het noodzakelijk dat de basisvoorwaarden voldoende ingevuld zijn.

- Op dit moment zijn enkele voorwaarden voldoende ingevuld:
 - De kentallen zijn voldoende stabiel en betrouwbaar en liggen vast in de PDC.
 - Er zijn dienstverleningsovereenkomsten afgesloten tussen de RUD en de deelnemers.
 - De inrichting van de ICT-systemen is op dit moment afdoende, overgang naar een nieuw zaakstelsel brengt mogelijk wel risico's. Informatievoorziening voor managers verdient nog aandacht
- Op dit moment zijn enkele voorwaarden nog niet voldoende ingevuld:
 - Het ontbreken van voldoende zekerheid over Timetell (ontbreken EDP-audit). Naar verwachting kan de accountant nog steeds niet steunen op de tijdsregistratie waardoor mogelijk wederom een verklaring met beperking bij de jaarrekening zal worden gegeven.
 - Het samenspel opdrachtgeverschap – opdrachtnemerschap is nog onvoldoende ontwikkeld.
- Van enkele voorwaarden is de invulling kwetsbaar:
 - Interne sturing op uren en productiviteit, inclusief het daarbij passende instrumentarium zoals een dashboard.
 - Het voorkomen van ongewenste bijeffecten zoals het toewerken naar het maximale aantal uren en het wegschrijven van uren naar algemene producten.
 - Inzicht in de financiële effecten van invoering van PxQ en de wijze waarop deze te egaliseren tussen deelnemers onderling en/of deelnemers en de RUD Zeeland.
 - Invulling van afspraken hoe om te gaan met indirecte uren en de urennorm van 1390 productieve uren.
- Er leven bij de RUD en bij een deel van de deelnemers zorgen omtrent het maken van de stap naar afrekenen op stuksprijs. Deze zorg betreft de financiële effecten, de effecten op de personele bezetting en een te eenzijdige kwantitatieve focus op de werkzaamheden. Er zijn ook andere vormen van afrekenen genoemd, bijvoorbeeld afrekenen op urenrealisatie of afrekenen over een langere tijdspanne. Deze vormen zijn op kortere termijn eenvoudiger te realiseren en nemen ook een deel van de zorgen en bezwaren tegen het afrekenen op stuksprijs weg. Bij het advies over het vervolg gaan we hier nader op in.

Wat is de visie op de toekomstige ontwikkeling van de PxQ-systematiek vanuit de deelnemers en vanuit de RUD Zeeland?

- Vanuit alle belanghebbenden is draagvlak voor het verder doorontwikkelen van PxQ, waarbij het inzicht voor de deelnemers en RUD verder toeneemt. De visie op de wijze waarop verschilt. Verschillende varianten zijn benoemd, in drie hoofdvarianten:
 - Verder uitbouwen van de PDC met kentallen en afrekenen op basis van stuksprijzen.
 - Afrekenen op basis van per deelnemer bestede uren ('uren schrijven per deelnemer') binnen een vooraf af te sluiten kaderstellend plafond op basis van DVO/begroting.
 - Begroten op basis van PxQ, aan de hand van evaluatie de kentallen in de PDC verder verbeteren en periodiek (bijvoorbeeld eens per 4 jaar) een herijking van de begroting en DVO's uitvoeren op basis van realisaties.
 - Andere verdeelsleutel dan PxQ, bijvoorbeeld op aantal bedrijven of op aantal inwoners.

In hoeverre past de PxQ-systematiek bij toekomstige ontwikkelingen (uitplaatsing BRZO-taken en nieuwe Omgevingswet)

- De uitplaatsing van de BRZO-taken naar DCMR wordt op dit moment uitgevoerd. Deze uitplaatsing heeft geen gevolgen voor het functioneren van de PxQ-systematiek. Mogelijk leidt uitplaatsing van taken wel tot een verschuiving van de verhouding overhead, generiek, indirect en direct productief. Het is nu voorbarig om daar conclusies aan te verbinden.

- Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet naar alle waarschijnlijkheid de producten- en dienstencatalogus van de RUD aangepast worden. Er zullen nieuwe producten ontstaan die van nieuwe kentallen voorzien moeten worden. Waarmee vervolgens weer ervaring opgedaan moet worden. Doordat de werkwijze inmiddels ingebed is in de organisatie en de ondersteunende systemen aanwezig zijn, hoeft dit een minder grote operatie dan bij de invoering van de huidige PxQ-systematiek te zijn. Op basis van wat nu bekend is, vormt de Omgevingswet geen principiële beletsel om met een PxQ-systematiek te werken. Desalniettemin zal de invoering van de Omgevingswet impact hebben op PxQ. Hier is t.z.t. ook weer een forse inspanning nodig.

7. Samenvattende conclusies inhoudelijke evaluatie

- De PxQ-systematiek heeft in belangrijke mate bijgedragen aan een meer transparante en zakelijke RUD. Kosten zijn beter inzichtelijk en er is meer zicht op productiviteit.
- Ook heeft PxQ een duidelijke bodem onder de Zeeuwse kwaliteit gelegd. Met de Zeeuwse kwaliteit wordt gewaarborgd dat Zeeland veiliger en schoner wordt. Het is winst dat de PxQ-systematiek daaraan bijdraagt.
- In de uitvoering vraagt PxQ veel inzet van alle betrokkenen. Het doet een groot beroep op de administratie en overleg. In opzet is het systeem echter goed en solide.
- In de interne sturing van de organisatie zijn nog wel belangrijke aandachtspunten te benoemen zoals de sturing op uren en realisatie.
- De sturing op de RUD vanuit de deelnemers gebeurt nu vooral op basis van financiën. Het inhoudelijke overleg vindt plaats in de accounthoudersgesprekken. Dit lijken nu twee aparte cycli waartussen te weinig verbinding bestaat. Keuzes in het werk (zie ook de bevindingen over frequenties) worden nu op basis van beschikbare capaciteit gemaakt. Deze keuzes zouden primair op basis van inhoudelijke afwegingen gemaakt moeten worden.
- Het systeem leidt tot enkele ongewenste neveneffecten, zoals het hanteren van het kental als de maximum, wegschrijven van uren op algemene posten en overmatige detaillering van producten. Dit doet uiteindelijk afbreuk aan de kwaliteit van de taakuitvoering door de RUD.
- Gemeente Terneuzen voert geen EDP-audits uit op de relevante ICT-systemen. Daarmee is het risico reëel dat ook over 2019 en verder geen goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening verstrekt zal worden.
- Het overstappen naar het daadwerkelijk gaan afrekenen op stuksprijs kent belangrijke risico's. Allereerst zal onderrealisatie bij de RUD leiden tot verlies dat door alle deelnemers gezamenlijk gedragen moet worden. Ten tweede kan door af te gaan rekenen op stuksprijs, verzakelijking ook doorslaan met als gevolg dat de RUD uitsluitend financieel aangestuurd wordt en tot slot kan door afrekenen ook de gezamenlijkheid uit het oog raken. Deze risico's zijn reëel gezien zowel de huidige realisaties van de RUD als ook de gesignaleerde inhoudelijke evaluatiepunten.

7.1 Advies

- Wij adviseren de systematiek van PxQ verder door te ontwikkelen. Het biedt in zijn huidige opzet een goede basis om de begrotingen en productieramingen op te stellen en biedt in potentie ook een goede basis voor de aansturing van de RUD door deelnemers individueel en gezamenlijk.
- Bij het doorontwikkelen van PxQ zijn belangrijke aandachtspunten het beheersbaar houden van administratieve lasten door het aantal producten en kentallen niet oneindig te laten groeien. Hiermee blijft de systematiek ook voor een ieder inzichtelijk en stuurbaar. Hiermee wordt ook meer op hoofdlijn gestuurd.
- Bij het opstellen van de begroting adviseren wij duidelijke kaders voor de RUD en deelnemers vast te stellen die zowel op de inhoud (minimaal kwaliteitsniveau) als voor de financiën (deelnemersbijdragen, formatie en begroting van de RUD) gelden.
- Binnen deze kaders kan per deelnemer een DVO worden opgesteld die meer risicogericht is en meer invulling geeft aan de lokale behoeften. Hiermee hebben deelnemers zelf (meer) invloed op de activiteiten van de RUD binnen hun eigen gebied. Een gerichte risicoanalyse zou ook onderdeel van deze DVO moeten uitmaken. De DVO inclusief productieafspraken, realisatiegegevens en financiële voortgang moeten een meer centrale rol krijgen in de periodieke accountgesprekken zodat deelnemers meer vinger aan de pols kunnen houden. De inhoudelijke cyclus en de financiële cyclus worden zo beter met elkaar verbonden.

De PxQ-systematiek heeft zijn meerwaarde bewezen voor wat betreft de begrotingssystematiek. Voor wat betreft de vraag of nu de stap gezet kan worden naar afrekenen op stuksprijs op basis van PxQ, adviseren wij hierover in het AB de voor- en nadelen van de diverse scenario's tegen elkaar af te wegen om op basis hiervan de verdere doorontwikkeling van PxQ vorm te geven. In hoofdlijnen zetten we de diverse scenario's hieronder uiteen met daarbij de voor- en nadelen en benodigde ontwikkelstappen.

Bij de scenario's is het ook denkbaar om een groeipad te hanteren, waarbij door het verder uitbouwen van kennis en het verfijnen van technieken steeds een trede hoger op de ladder gezet kan worden. Een keuze voor een scenario hoeft nog niet een definitief eindbeeld te zijn.

Scenario 1		Afrekenen op stuksprijs
Beschrijving	Per deelnemer wordt jaarlijks bepaald hoeveel producten geleverd zijn. Deze worden tegen een vaste prijs afgerekend. Eventuele onderrealisatie of overrealisatie wordt verrekend met de RUD. Indien een product meer tijd vergt dan het kental, ligt het risico hiervoor bij de RUD.	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Deelnemer betaalt voor wat hij krijgt en heeft vooraf zekerheid over de kostprijs van het product. • Maximaal transparant en rechtvaardig. • Legt een bodem onder de Zeeuwse kwaliteit. 	
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Vergt veel administratie bij RUD en deelnemers en doet een zwaar beroep op ICT-voorzieningen. • Leidt tot detaillering in producten. • Leidt tot een verharding in de relatie deelnemers – RUD. 	
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Kan verkeerde prikkels geven die leiden tot ongewenst gedrag bij deelnemers, medewerkers en RUD. • Bij onderrealisatie leidt de RUD verlies. Dat verlies moet door de deelnemers worden opgebracht. 	
Nodige acties	<ul style="list-style-type: none"> • IT-systemen voldoen nu nog niet aan alle eisen, verdere inspanningen zijn nodig. • Afspraken maken tussen deelnemers en RUD hoe om te gaan met risico's en evt. verlies. 	

Scenario 2		Afrekenen op urenrealisatie
Beschrijving	Per deelnemer worden uren geschreven. Deze daadwerkelijke uren worden afgerekend, ongeacht het aantal producten.	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Deelnemer betaalt precies voor wat hij krijgt. • Relatief eenvoudig uit te voeren tegen beperkte administratieve lasten. 	
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Koppeling tussen middelen, activiteiten en resultaat minder duidelijk. • Vergt een urenadministratie die voldoet aan de eisen van de accountant. 	
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Veel discussie over uren en waar deze aan besteed worden. • Bij onderrealisatie leidt de RUD verlies. Dat verlies moet door de deelnemers worden opgebracht. 	
Nodige acties	<ul style="list-style-type: none"> • IT-systemen voldoen nu nog niet aan alle eisen, verdere inspanningen zijn nodig. • Afspraken maken tussen deelnemers en RUD hoe om te gaan met risico's en evt. verlies. 	

Scenario 3		Verrekenen door evaluatie en aanpassing begroting
Beschrijving	De kentallen worden gebruikt om de begroting op te stellen o.b.v.. een DVO. Periodiek worden deze kentallen herijkt en in de volgende begroting verwerkt. Op langere termijn groeien raming en resultaat verder naar elkaar toe.	

Scenario 3		Verrekenen door evaluatie en aanpassing begroting	
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Stelt minder hoge eisen aan de administratie dan afrekenen op stuksprijs of uren. • RUD kan geen verlies maken door onderrealisatie. • Door evaluatie en aanpassing tarieven en kentallen betalen deelnemers over een langere periode voor wat ze ontvangen. • Financiële voorspelbaarheid: de RUD heeft zekerheid over de inkomsten. • Financiële voorspelbaarheid: voor de deelnemers staat al aan het begin van het jaar vast wat de bijdrage zal zijn; er hoeven geen tussentijdse aanvullende budgetvragen verwerkt te worden of terugstortingen te worden verwerkt. 		
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Deelnemer betaalt (mogelijk) ook mee aan producten voor andere deelnemers. • Vergt nog steeds een relatief uitgebreide administratie bij de RUD. • Minder (financiële) prikkels voor de RUD om jaarplan te realiseren en minder zakelijk dan de verdergaande scenario's. 		
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Ontevredenheid bij deelnemers in het geval niet alle producten worden gerealiseerd, maar wel voor alle producten betaald moet worden. 		
Nodige acties	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken maken over de evaluatie en bijstelling begroting (frequentie, detaillering, aanpassing). 		

7.2 Afweging scenario's t.o.v. de doelstellingen PxQ

Scenario	1	2	3
Zeeuwse kwaliteit	+/-	+/-	+
Transparantie	+	+	+
Rechtvaardigheid	+	+	=
Zakelijkheid	+	+	=
Eenvoud	-	+	=
Gezamenlijkheid/ solidariteit	-	-	+

Toelichting per doelstelling

Voor wat betreft het criterium Zeeuwse kwaliteit scoort scenario 3 het beste. In dit scenario zijn de middelen stabiel beschikbaar en is het realiseren van de DVO's en frequenties het beste gewaarborgd. In deze variant zijn er geen prikkels die kunnen leiden tot afbreuk van de Zeeuwse kwaliteit. In scenario 2 afrekenen op uren, is de relatie tussen gerealiseerde uren en geleverde producten in de afrekening losgelaten. Het risico bestaat dat producten te veel uren kosten, waardoor deelnemers wel de volle prijs betalen, maar niet de volle prijs krijgen en daarmee de Zeeuwse kwaliteit ook niet geleverd wordt.

Alle drie de varianten scoren goed op transparantie.

Voor rechtvaardigheid geldt dat de derde variant lager scoort. De deelnemers betalen niet direct voor de realisatie die ze krijgen, er kunnen van jaar tot jaar verschillen ontstaan. De verwachting is dat deze verschillen over de jaren heen elkaar compenseren.

Voor zakelijkheid scoren varianten 1 en 2 het hoogst. Variant 3 scoort lager omdat daar financiële prikkels wat meer op de middellange termijn hun doorwerking hebben.

Voor eenvoud scoort variant 2 het beste. De uren die daadwerkelijk geschreven zijn voor een deelnemer, worden in rekening gebracht. In variant 1 gaan er verschillen ontstaan tussen geschreven uren en gefactureerde producten. Die verschillen leiden tot verminderd inzicht. Ook in variant 3 ontstaan verschillen tussen wat betaald wordt en wat deelnemers ontvangen.

Voor gezamenlijkheid/solidariteit scoort variant 3 het beste. In varianten 1 en 2 ontstaan er risico's op tekorten bij de RUD of op verschuivingen tussen budget en realisatie. Hierdoor kunnen voor- en nadeeldeelnemers ontstaan. In variant 3 worden alle lusten en lasten gezamenlijk gedragen tussen deelnemers en RUD.

8. Samenvattende adviezen

Adviezen over de kentallen

Nummer	Advies
1	Pas de kentallen voor producten met meer dan 50 waarnemingen aan op basis van de statistische en inhoudelijke analyse conform bijlagen 1 en 3.
2	Voor de producten waarvoor minder dan 50 actieve en bruikbare waarnemingen zijn, adviseren wij om in de loop van de komende jaren meer ervaring op te doen en op basis van een grotere populatie de kentallen later alsnog aan te passen/te actualiseren.
3	Voeg aan de kentallen extra uren voor administratieve ondersteuning en extra uren voor teamaccounthouders toe.
4	Wij adviseren om de wijziging onder punt 3 bij de doorrekening van alle definitieve kentallen door te voeren.
5	Kijk na aanpassing naar de logische samenhang van de gehele lijst.
6	Stel een nieuwe tabel op waarin alle producten en voorgestelde nieuwe kentallen zijn opgenomen.

Adviezen over de frequenties

Nummer	Advies
7	Vul de analyse over 2018 aan met inhoudelijke en statistische gegevens over 2019.
8	Houd voor de vraaggestuurde producten de frequenties voorsnog gelijk te houden, met uitzondering van enkele producten waar concrete oorzaken geïdentificeerd zijn voor afwijkingen. De geadviseerde nieuwe frequenties zijn opgenomen in bijlage 4.
9	Voor de meer planmatige activiteiten, met name toezicht en handhaving, is ook aanpassing nodig. Wij adviseren om deze aanpassing niet uitsluitend te doen op basis van de uitkomst van 2018, maar hierbij ook het overleg met deelnemers te betrekken waardoor de lokale situatie ook betrokken kan worden.
10	Onderzoek of de frequenties van jaar tot jaar kunnen variëren om hiermee in staat te zijn te prioriteren.

Adviezen over de directe en indirecte uren

Nummer	Advies
11	Strakkere sturing organiseren op het aantal direct productieve uren is noodzakelijk. Maak hierbij een helder onderscheid te maken tussen zuivere 'indirecte' uren en de vervuiling uit het systeem te halen.
12	Verreken 50% van de uren van de teamaccounthouders in de kentallen en dek de overige 50% uit de bestaande generieke uren.
13	Wij adviseren administratieve ondersteuning in het proces te verrekenen in de kentallen waardoor er een zuiverder beeld ontstaat in direct en indirect productieve uren.
14	Bring het aantal 'verzamelposten' in de urenadministratie verder terug. Mogelijk leidt dit ertoe dat meer uren naar producten worden geschreven. Bij de doorrekening kentallen zal hier ook rekening mee gehouden moeten worden.
15	Maak sturing op uren voor het management dagelijkse prioriteit en zorg voor ondersteuning met wekelijkse en maandelijkse.
16	Maak duidelijke afspraken over welke uren op welke post geboekt kunnen worden.

Adviezen over de directe en indirecte uren

17	Generieke uren moeten ingezet worden voor taken die alle deelnemers van de RUD ten goede komen en waar een bestuurlijke opdracht onder ligt. Kaders kunnen hiervoor jaarlijks bij de begroting worden vastgesteld.
18	Hoog het aantal opleidingsuren op.
19	Stel het aantal begrote productieve uren bij tot 1350 uur of tot minimaal 1300 uur per jaar. Uit de beschikbaar komende extra ruimte kan ook het verhoogde aantal opleidingsuren gedekt worden.
20	Ga na of alle uren die aan productie worden besteed ook op de productie worden geschreven. Wij adviseren om bijvoorbeeld de uren van de helpdesk onder te brengen in een product.

Adviezen n.a.v. de inhoudelijke evaluatie

Nummer	Advies
21	Ontwikkel de PxQ-systematiek verder door.
22	Laat het aantal producten en kentallen niet oneindig doorgroeien, stuur op hoofdlijnen.
23	Bij het opstellen van de begroting adviseren wij duidelijke kaders voor de RUD en deelnemers vast te stellen die zowel op de inhoud (minimaal kwaliteitsniveau) als voor de financiën (deelnemersbijdragen, formatie en begroting van de RUD) gelden.
24	Binnen deze kaders kan per deelnemer een DVO worden opgesteld die meer risicogericht is en meer invulling geeft aan de lokale behoeften.
25	De DVO, inclusief productieafspraken, realisatiegegevens en financiële voortgang moeten een meer centrale rol krijgen in de periodieke accountgesprekken zodat deelnemers meer vinger aan de pols kunnen houden.
26	Weeg in het AB de voor- en nadelen van de diverse vormen van afrekenen tegen elkaar af om op basis hiervan de verdere doorontwikkeling van PxQ vorm te geven.

Bijlage 1. Nieuwe kentallen op basis van statistische en inhoudelijke analyse

In onderstaande tabel zijn de voorgestelde wijzigingen opgenomen. Hierbij merken we op dat de wijzigingen als gevolg van het toevoegen van 50% van de uren van de teamaccounthouders (samenvattend advies 12) en het toevoegen van de uren van administratieve ondersteuning (samenvattend advies 13) hierin nog niet verwerkt is.

Producten		Huidig kental	Nieuw kental
RE01.1	Oprichtingsvergunning	110/140/150	90
RE01.4	Milieuneutrale veranderingsvergunning	24	32
RE02.1;Type B (Klasse II)	Behandeling melding activiteitenbesluit	4.00	4.75
RE14.1	Beoordeling melding BBK	Geen	1,5
TH01.1;Type C RIE (Klasse III)	Administratieve controle	6.00	2.50
TH01.4;Type B (Klasse I)	Aspectcontrole	6.00	6.50
TH01.4;Type B (Klasse II)	Aspectcontrole	8.00	7.00
TH01.4;Type C RIE (Klasse III)	Aspectcontrole	8.00	6.00
TH01.5;Type B (Klasse I)	Periodieke controle	6.00	5.75
TH01.5;Type B (Klasse II)	Periodieke controle	12.00	9.50
TH01.5;Type C (Klasse II)	Periodieke controle	16.00	12.25
TH01.5;Type C RIE (Klasse III)	Periodieke controle	22.00	16.25
TH01.6;Type B (Klasse I)	Opleveringscontrole	6.00	5.25
TH01.6;Type B (Klasse II)	Opleveringscontrole	13.20	6.25
TH01.7;Type B (Klasse I)	Hercontrole	2.00	3.25
TH01.7;Type B (Klasse II)	Hercontrole	3.00	4.25
TH01.7;Type C (Klasse II)	Hercontrole	3.00	5.25
TH04.2;Type B (Klasse I)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	2.25
TH04.2;Type B (Klasse II)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	3.00
TH04.2;Type C (Klasse III)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	1.75
TH04.2;Type C RIE (Klasse III)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	1.00
TH04.2;Type C RIE-agr (Klasse III)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	1.75
TH04.3;Type C RIE (Klasse III)	Behandeling melding ongewoon voorval met locatiedossier	0.50	1.50
TH09.2;Type B (Klasse I)	Last onder dwangsom	24.00	5.25
TH09.2;Type B (Klasse II)	Last onder dwangsom	24.00	5.25

Bijlage 2. Bevindingen individuele producten

Beoordeling van individuele producten

In totaal zijn van 24 producten kentallen bepaald, in het tijdschrijfsysteem zijn deze producten weer gedifferentieerd naar het wettelijk kader waaronder zij vallen. In totaal zijn er op 153 verschillende combinaties met kentallen tijd geschreven.

We hebben ook gekeken naar de uitkomsten van de realisatie afgezet tegen het aantal producten en uren. Hierbij hebben we ingezoomd op de producten waarvan meer dan 50 realisaties beschikbaar zijn. Dit betreft 22 producten die in totaal 87,5% van het aantal waarnemingen binnen de dataset vertegenwoordigen en 75,6% van het aantal uren (op basis van kental).

Van deze 22 producten zijn er 7 waarvan de realisatie meer dan 3 uur afwijkt t.o.v. het kental. Op deze afwijkingen is een verdiepende analyse uitgevoerd om vast te stellen of de waarneming mogelijk een onjuist beeld geeft. Op basis van deze bevindingen zijn in bijlage 1 nieuwe kentallen samengesteld.

Tabel producten met meer dan 50 actieve realisaties

Producten		Geraamd Kental	Kental o.b.v. realisatie	Afwijking > 3 uur
RE02.1;Type B (Klasse II)	Behandeling melding activiteitenbesluit	4.00	4.75	
TH01.1;Type C RIE (Klasse III)	Administratieve controle	6.00	2.50	x
TH01.4;Type B (Klasse I)	Aspectcontrole	6.00	6.50	
TH01.4;Type B (Klasse II)	Aspectcontrole	8.00	7.00	
TH01.4;Type C RIE (Klasse III)	Aspectcontrole	8.00	5.00	x
TH01.5;Type B (Klasse I)	Periodieke controle	6.00	5.75	
TH01.5;Type B (Klasse II)	Periodieke controle	12.00	9.50	
TH01.5;Type C (Klasse II)	Periodieke controle	16.00	12.25	x
TH01.5;Type C RIE (Klasse III)	Periodieke controle	22.00	16.25	x
TH01.6;Type B (Klasse I)	Opleveringscontrole	6.00	5.25	
TH01.6;Type B (Klasse II)	Opleveringscontrole	13.20	6.25	x
TH01.7;Type B (Klasse I)	Hercontrole	2.00	3.25	
TH01.7;Type B (Klasse II)	Hercontrole	3.00	4.25	
TH01.7;Type C (Klasse II)	Hercontrole	3.00	5.25	
TH04.2;Type B (Klasse I)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	2.25	
TH04.2;Type B (Klasse II)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	3.00	
TH04.2;Type C (Klasse III)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	1.75	
TH04.2;Type C RIE (Klasse III)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	1.00	
TH04.2;Type C RIE-agr (Klasse III)	Behandeling klacht met locatiedossier	2.00	1.75	
TH04.3;Type C RIE (Klasse III)	Behandeling melding ongewoon voorval met locatiedossier	0.50	1.50	
TH09.2;Type B (Klasse I)	Last onder dwangsom	24.00	5.25	x

Producten		Geraamd Kental	Kental o.b.v. realisatie	Afwijking > 3 uur
TH09.2; Type B (Klasse II)	Last onder dwangsom	24.00	5.25	x

Er zijn 7 producten met een afwijking van >3 uur van de realisatie t.o.v. de raming. Dit zijn alle toezicht- en handhavingzaken. Om een volledig beeld te krijgen, zijn deze aangevuld met 3 vergunningsproducten waarin opvallende afwijkingen zitten. Tevens zijn 4 producten toegevoegd die door deelnemers zijn aangedragen uit een bespreking van de product- en dienstencatalogus (PDC). In totaal zijn 14 producten diepgravender geanalyseerd.

Deze analyse heeft plaatsgevonden door een nadere steekproef te doen van elk van deze producten, door de realisaties door te nemen met leidinggevend en door naar de onderliggende tijdschrijfgegevens te kijken. Ook zijn extra cijfermatige controles uitgevoerd door niet alleen naar de statistische gemiddelden te kijken, maar ook naar afwijkingen die verklaard kunnen worden door individueel tijdschrijfgedrag of door bijzondere zaken. Tot slot zijn ook enkele simpele berekeningen uitgevoerd om te bezien of de statistische analyse ook overeenkomt met de intuïtie.

De bevindingen van de analyse van deze producten is in onderstaande tabel toegelicht. Voor de 14 producten is aangegeven wat het huidige kental is (kolom kental in uren), wat op basis van de uitkomst van de statistisch analyse het kental zou moeten zijn op basis van de realisatie van uren (kolom realisatie in uren) en de kwalitatieve beoordeling op basis van gesprekken en nadere analyse (kolom bevinding).

PDC	Wettelijk kader	Naam product	Kental in uren	Realisatie	Bevinding
Producten vanuit deelnemersoverleg n.a.v. pdc-catalogus					
RE14.1	geen	Beoordeling melding BBK	Geen	1,5	1,5 als kental hanteren
TH04.1	Type B (Klasse I)	24-uursbereikbaarheid	Geen	3,25	Gaat om slechts 2 waarnemingen. In de hele categorie TH04.1 om totaal 7. Product leent zich niet voor een kental.
TH01.4		Aspectcontrole	6 of 8	Nog invoegen	Product is samengesteld uit een diversiteit van controles die lastig in één kental te vatten zijn. Bij product is nu afhankelijk van wettelijke klasse wel of geen kental aanwezig. Varieert van geen, 6 tot 8. Dat komt redelijk overeen met het gemiddelde dat op circa 7 ligt.
TH09.10		Invorderingsbeschikking			Geen waarnemingen op TH09.10 in de tijdschrijfgegevens.
3 aanvullende vergunningsproducten					
RE01.1	Type C-agr. (Klasse I)	Oprichtingsvergunning	140	11,50	Enkele zaken zijn bij de start van RUD overgenomen en niet representatief. Binnen product RE01.1 worden nu drie kentallen gebruikt (110, 140 en 150). Het gemiddelde aantal gerealiseerde uren ligt, ook als gecorrigeerd wordt voor de hagelkanonzaken, wel lager dan de 110/140/150 uur die nu als kental gelden. Circa 90 uur. Klasse-indeling voor vergunningsproducten lijken minder voor de hand liggend.
RE01.4	Type C RIE (Klasse III)	Milieuneutrale veranderingsvergunning	24	32	Afwijking wordt veroorzaakt door enkele grote afwijkingen aan de bovenkant.

PDC	Wettelijk kader	Naam product	Kental in uren	Realisatie	Bevinding
RE02.1	Type B (Klasse II)	Behandeling melding activiteitenbesluit	4	6,25	Afwijking wordt veroorzaakt door circa 12 afwijkingen van meer dan 20 uur aan de bovenkant.
7 waarnemingen waar tijdschrijven sterk afwijkt van het kental.					
TH01.1	Type C RIE (Klasse III)	Administratieve controle	6	2,5	2,5 uur is passend op basis van de waarnemingen. Daling wordt verklaard doordat het proces lean gemaakt is.
TH01.4	Type C RIE (Klasse III)	Aspectcontrole	8	5	19x een controle van een half uur. (SRW: inspectie bedrijfstijden Deltasafe). Daarvoor gecorrigeerd komt het gemiddelde op circa 6 uur.
TH01.5	Type C (Klasse II)	Periodieke controle	16	12,25	Door externen zijn mogelijk niet alle uren geboekt. Het weglaten van de laagste scores (< 3uur) leidt tot een gemiddelde van 12,25 uur. Dit lijkt dus een reëel getal.
TH01.5	Type C RIE (Klasse III)	Periodieke controle	22	15,25	Uit de realisatie komt een gemiddelde van circa 18. Dat lijkt een realistisch getal.
TH01.6	Type B (Klasse II)	Opleveringscontrole	13,2	6,25	Uren van één medewerker lijken het gemiddelde naar beneden te drukken. Ook als zijn zaken niet meedoen, ligt het gemiddelde op circa 6. Realisatie geeft een reëel beeld.
TH09.2	Type B (Klasse I)	Last onder dwangsom	24	5,25	Ook als gecorrigeerd wordt voor de allerlaagste waarnemingen (<2uur), komt de gemiddelde realisatie niet boven de 6 uur uit. 5,25 lijkt dus reëel. Er worden voornemens LOD aangemaakt. De LOD zelf is vervolgens weer een aparte zaak. Het product zou gesplitst moeten worden in twee producten. Dat heeft ook effect op de frequenties.
TH09.2	Type B (Klasse II)	Last onder dwangsom	24	4,50	Geldt hetzelfde voor: ook als gecorrigeerd wordt voor de laagste waarnemingen (<2uur), komt het gemiddelde op max. 6 uur. Gemiddelde lijkt dus reëel. Wel is opmerkelijk dat Klasse II minder uren kost dan Klasse I.

Bijlage 3. Kentallen provincie

Product	Huidig kental	Gemiddelde realisatie	Voorstel	Toelichting en advies
OV02.1	2	2,3	Handhaven op 2	Paar extreme waarden aan de bovenkant trekken het gemiddelde omhoog. 2 lijkt een redelijke inschatting.
RE01.A	Geen	14,5 (excl. BRZO)	14,5	
RE12.1	20	11,3 (excl. BRZO)	9,0	Correctie voor extreme waarden.
RE13.1	10	9,1	9,0	Geen extreme waarden aan boven- en onderkant.
RE23.1	11	3,6	4	
TH01.11	10	7	10	Zwembadcontroles, bij geen constatering is 7 realistisch. Maar bij een beperkt deel van de zwembaden zijn er wel constatering en stijgt de inzet meteen met een groot aantal uren. Dit kan dan niet binnen deze 7 uren opgevangen worden. Voorstel is om te handhaven op 10 uur.
TH01.8	4	1,8	2	
TH02.3	Geen kental	6,4	6,5	
TH03.2	Geen kental	5,0	5,0	
TH03.3	Geen kental	7,9	7,0	Enkele extreme waarden aan de bovenkant van de realisatie vertekenen het rekenkundig gemiddelde.
TH03.5	Geen kental	8,4	8,5	
TH03.9	Geen kental	8,2	8,0	
TH09.2				Zie toelichting bij algemene kentallen.

Voor wat betreft producten 'controle zwembaden' en 'controle zwemlocaties in oppervlaktewater' zijn ook afwijkingen geconstateerd. Dit zijn afwijkingen in de frequenties die het gevolg zijn van het niet realiseren van het geplande aantal controles. Ons advies in het rapport luidt daarover als volgt:

- Voor de meer planmatige activiteiten, met name toezicht en handhaving, is ook aanpassing nodig. Wij adviseren om deze aanpassing niet uitsluitend te doen op basis van de uitkomst van 2018, maar hierbij ook het overleg met deelnemers te betrekken waardoor de lokale situatie ook betrokken kan worden. De Zeeuwse kwaliteit zou hierbij de bodem moeten bepalen. Mogelijk dat de Zeeuwse kwaliteit aangepast zou moeten worden op basis van de ervaringen in de praktijk. Wij adviseren hierbij een risicogerichte benadering te hanteren waarbij de schaarse capaciteit optimaal wordt ingezet. Wij adviseren ook om te onderzoeken of de frequenties van jaar tot jaar kunnen variëren om hiermee in staat te zijn te prioriteren. Onder de voorwaarde dat over een langere periode de gemiddelde frequentie op of boven het niveau van de Zeeuwse kwaliteit uitkomt.

Voor deze producten geldt dat eerst moet worden vastgesteld wat het minimaal aantal acceptabele controles is, in het licht van de Zeeuwse kwaliteit. En dan in overleg de frequentie aan te passen.

Bijlage 4. Aanpassingen frequenties

Product	Type	Huidige Frequentie	Geadviseerde frequentie
RE01.1 Oprichtingsvergunning	Alle typen	Samen met RE01.2 10%	1,5%
RE01.2 Revisievergunning	Alle typen	Samen met RE01.1 10%	5 %
RE01.3 Veranderingsvergunning	Alle typen	5%	6%
RE01.4 Milieuneutrale Veranderingsvergunning	Type C	10%	13%
	Type C-RIE	65%	52%
	Type C-RIE-agr	10%	14%
	Type C-agr	10%	7%
RE01.10 Omgevingsvergunning beperkte milieutoets	Type C-RIE	5%	20%
	Overige	Tussen 1,2% en 1,5%	0,5%
RE02.1 Meldingen activiteitenbesluit	Alle	Tussen 12% en 13%	7 %

Berenschot

Bijlage 5. Gerealiseerde frequenties

Producten	Wettelijk kader	Aantal inrichtingen	Raming 2018		Realisatie 2018		Verschil	
			Frequentie	Aantal	Frequentie	Aantal	Frequentie	Aantal
RE01.1-RE01.2 Oprichting en Revisie verg.	Type C	280	10,00%	28	4,3%	12	-5,71%	-16
RE01.1-RE01.2 Oprichting en Revisie verg.	Type C RIE	46	10,00%	5	4,3%	2	-5,65%	-3
RE01.1-RE01.2 Oprichting en Revisie verg.	Type C RIE-agr	37	10,00%	4	5,4%	2	-4,59%	-2
RE01.1-RE01.2 Oprichting en Revisie verg.	Type C-agr	108	10,00%	11	0,0%	0	-10,00%	-11
RE01.3 Veranderingsvergunning	Type C	280	5,00%	14	6,1%	17	1,07%	3
RE01.3 Veranderingsvergunning	Type C RIE	46	4,00%	2	15,2%	7	11,22%	5
RE01.3 Veranderingsvergunning	Type C RIE-agr	37	5,00%	2	8,1%	3	3,11%	1
RE01.3 Veranderingsvergunning	Type C-agr	108	5,00%	5	1,9%	2	-3,15%	-3
RE01.4 Milieuneutrale veranderingsvergunning	Type C	280	10,00%	28	13,2%	37	3,21%	9
RE01.4 Milieuneutrale veranderingsvergunning	Type C RIE	46	65,00%	30	52,2%	24	-12,83%	-6
RE01.4 Milieuneutrale veranderingsvergunning	Type C RIE-agr	37	10,00%	4	13,5%	5	3,51%	1
RE01.4 Milieuneutrale veranderingsvergunning	Type C-agr	108	10,00%	11	7,4%	8	-2,59%	-3

Producten	Wettelijk kader	Aantal inrichtingen	Raming 2018	Realisatie 2018	Vershil			
RE01.6-RE 1.07 Intrekingsbesluit	Type C	280	1,00%	3	1,4%	4	0,43%	1
RE01.6-RE 1.07 Intrekingsbesluit	Type C RIE	46	2,00%	1	4,3%	2	2,35%	1
RE01.6-RE 1.07 Intrekingsbesluit	Type C RIE-agr	37	1,00%	0	0,0%	0	-1,00%	0
RE01.6-RE 1.07 Intrekingsbesluit	Type C-agr	108	1,00%	1	0,9%	1	-0,07%	0
RE01.8 Geactualiseerde verg.	Type C	280	1,00%	3	0,0%	0	-1,00%	-3
RE01.8 Geactualiseerde verg.	Type C RIE	46	4,00%	2	0,0%	0	-4,00%	-2
RE01.8 Geactualiseerde verg.	Type C RIE-agr	37	1,00%	0	0,0%	0	-1,00%	0
RE01.8 Geactualiseerde verg.	Type C-agr	108	1,00%	1	0,0%	0	-1,00%	-1
RE 1.10 OBM	Type B	7409	1,50%	111	0,1%	10	-1,37%	-101
RE 1.10 OBM	Type C	280	1,50%	4	0,0%	0	-1,50%	-4
RE 1.10 OBM	Type C RIE	46	5,00%	2	21,7%	10	16,74%	8
RE 1.10 OBM	Type C RIE-agr	37	1,20%	0	0,0%	0	-1,20%	0
RE 1.10 OBM	Type C-agr	108	1,50%	2	0,9%	1	-0,57%	-1
RE 02.1 Melding activiteitenbesluit	Type B	7409	12,00%	889	6,7%	496	-5,31%	-393
RE 02.1 Melding activiteitenbesluit	Type C	280	12,00%	34	9,3%	26	-2,71%	-8
RE 02.1 Melding activiteitenbesluit	Type C RIE	46	13,00%	6	4,3%	2	-8,65%	-4
RE 02.1 Melding activiteitenbesluit	Type C RIE-agr	37	12,00%	4	10,8%	4	-1,19%	0
RE 02.1 Melding activiteitenbesluit	Type C-agr	108	12,00%	13	28,7%	31	16,70%	18
RE 03.1 Maatwerkvoorschrift	Type B	7409	0,50%	37	0,2%	12	-0,34%	-25
RE 03.1 Maatwerkvoorschrift	Type C	280	0,50%	1	0,0%	0	-0,50%	-1

Berenschot

Producten	Wettelijk kader	Aantal inrichtingen	Raming 2018	Realisatie 2018	Vershil			
RE 03.1 Maatwerkvoorschrift	Type C RIE-agr	37	0,50%	0	0,0%	0	-0,50%	0
RE 03.1 Maatwerkvoorschrift	Type C-agr	108	0,50%	1	0,0%	0	-0,50%	-1
RE 03.2 Maatwerkbesluit indirecte lozing	Type B	7409	0,01%	1	0,0%	0	-0,01%	-1
RE 03.2 Maatwerkbesluit indirecte lozing	Type C	280	0,01%	0	0,0%	0	-0,01%	0
RE 03.2 Maatwerkbesluit indirecte lozing	Type C RIE	46	0,10%	0	0,0%	0	-0,10%	0
RE 03.2 Maatwerkbesluit indirecte lozing	Type C RIE-agr	37	0,10%	0	0,0%	0	-0,10%	0
RE 03.2 Maatwerkbesluit indirecte lozing	Type C-agr	108	0,01%	0	0,0%	0	-0,01%	0
RE 03.3 Intrekking maatwerkvoorschrift	Type B	7409	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0
RE 03.3 Intrekking maatwerkvoorschrift	Type C	280	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0
RE 03.3 Intrekking maatwerkvoorschrift	Type C RIE	46	0,10%	0	0,0%	0	-0,10%	0
RE 03.3 Intrekking maatwerkvoorschrift	Type C RIE-agr	37	0,10%	0	0,0%	0	-0,10%	0
RE 03.3 Intrekking maatwerkvoorschrift	Type C-agr	108	0,00%	0	0,0%	0	0,00%	0
RE 06 Goedkeuringsbesluit activiteit	Type C RIE	46	65,00%	30	26,1%	12	-38,91%	-18
RE 06 Goedkeuringsbesluit activiteit	Type C RIE-agr	37	0,10%	0	0,0%	0	-0,10%	0
TH01.1 Administratieve controle	Type B	7409	2,00%	148	0,9%	70	-1,06%	-78
TH01.1 Administratieve controle	Type C	280	2,00%	6	16,8%	47	14,79%	41
TH01.1 Administratieve controle	Type C RIE	46	2,00%	1	319,6%	147	317,57%	146
TH01.1 Administratieve controle	Type C RIE-agr	37	2,00%	1	18,9%	7	16,92%	6
TH01.1 Administratieve controle	Type C-agr	108	2,00%	2	6,5%	7	4,48%	5
TH01.4 Aspectcontrole	Type B	7409	2,00%	148	2,5%	182	0,46%	34
TH01.4 Aspectcontrole	Type C	280	2,00%	6	10,7%	30	8,71%	24

Berenschot

Producten	Wettelijk kader	Aantal inrichtingen	Raming 2018		Realisatie 2018		Verschil	
TH01.4 Aspectcontrole	Type C RIE	46	2,00%	1	65,2%	30	63,22%	29
TH01.4 Aspectcontrole	Type C RIE-agr	37	2,00%	1	27,0%	10	25,03%	9
TH01.4 Aspectcontrole	Type C-agr	108	2,00%	2	5,6%	6	3,56%	4
TH04.2 Klachten	Type B	7409	10,00%	741	3,9%	287	-6,13%	-454
TH04.2 Klachten	Type C	280	10,00%	28	17,1%	48	7,14%	20
TH04.2 Klachten	Type C RIE	46	10,00%	5	191,3%	88	181,30%	83
TH04.2 Klachten	Type C RIE-agr	37	10,00%	4	154,1%	57	144,05%	53
TH04.2 Klachten	Type C-agr	108	10,00%	11	3,7%	4	-6,30%	-7
TH 08 Besl. handhavingsverzoek	Type B	7409	0,50%	37	0,0%	0	-0,50%	-37
TH 08 Besl. handhavingsverzoek	Type C	280	0,50%	1	0,4%	1	-0,14%	0
TH 08 Besl. handhavingsverzoek	Type C RIE	46	0,50%	0	0,0%	0	-0,50%	0
TH 08 Besl. handhavingsverzoek	Type C RIE-agr	37	0,50%	0	2,7%	1	2,20%	1
TH 08 Besl. handhavingsverzoek	Type C-agr	108	0,50%	1	0,0%	0	-0,50%	-1

Berenschot



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)