

Beoordelen van de business case Afvalinzameling BAR-gemeenten

Bevindingen 'second opinion' door Deloitte

drs. J.M. van Os
M.J. Loman QC

Versie 1.0

Utrecht, 18 april 2013

Inhoudsopgave

• Samenvatting	2
• Achtergrond en opdracht	5
• Aanpak	8
• Bevindingen en analyse	10
• Reconstructie Business Case	18
• Conclusie en aanbevelingen	23
• Bijlage 1: Geïnterviewde betrokkenen + deelnemers bespreking	30
• Bijlage 2: Gebruikte documentatie	32

Samenvatting

Samenvatting (1/2)

Opdracht

Onderzoek en rapporteer ten aanzien van de Businesscase Afvalinzameling BAR of een objectief en verifieerbaar afwegingskader is opgesteld, gebruikte informatie robuust is (aantoonbaarheid, aannemelijkheid en 'best guess') en een reconstructie van de kwalitatieve en kwantitatieve business case mogelijk is.

Bevindingen

Op basis van het Deloitte afwegingskader zijn de onderstaande bouwstenen beoordeeld.

Visie: In de visie op afval inzamelen is niet duidelijk gemaakt welke criteria belangrijk zijn bij de besluitvorming.

Takenpakket: In de startnotitie is duidelijk beschreven welke taken wel in de opdracht zitten en welke taken niet. Punt van aandacht zijn de taken die direct een relatie met de inzameling hebben, zoals het opruimen van zakken buiten de containers.

Dienstverlening: In de business case is geen beschrijving gemaakt van het niveau van dienstverlening die als basis is gebruikt voor de invulling van de kosten bij elke variant.

Juridisch: De juridische aspecten die van toepassing op de verschillende scenario's zijn niet uitgewerkt.

Organisatie: Per variant is er geen onderbouwing van de organisatie structuur hoe de afval inzameling kan worden ingebed in de organisatie.

ICT: De ICT investeringen zijn alleen bekeken op de voor de inzameling relevante onderdelen. De gevolgen van de keuze voor andere ICT aspecten zijn volgens de gemeenten nihil.

Financiën: Er is alleen uitgegaan van vergelijkbare kosten. Aandachtspunten zijn onder andere de frictiekosten en de overhead van eigen personeel.

Transitieplan: Er is geen doorkijk in de business case beschreven van de route die moet worden afgelegd om een variant te implementeren en de kosten die daarbij horen.

Samenvatting (2/2)

Conclusies

- Er is door de BAR gemeenten geen duidelijk afwegingskader opgesteld. Met name het niet zorgvuldig opstellen van de kaders en doelstelling heeft gevolgen voor de besluitvorming.
- De verzamelde financiële data is op neutrale en transparante wijze verwerkt. Op onderdelen zou met name de cijfers beter kunnen worden onderbouwd (zoals het overheadpercentage) of zouden meerdere varianten gebruikt kunnen worden (zoals de frictiekosten). Door de cijfers beter te onderbouwen kunnen eventuele discussies worden weggenomen.
- De kwalitatieve data zou beter verwerkt kunnen worden. De scores op de doelstellingen wegen mee in de keuze, terwijl de scores nauwelijks onderbouwd zijn.
- Op basis van de beschikbare informatie is het uiteindelijke advies ons inziens niet hard te maken. Doordat er geen duidelijke criteria gesteld zijn kunnen de verschillende argumenten voor de varianten niet helder worden afgewogen.

Aanbevelingen

- Doorloop de stappen die nodig zijn om te komen tot een goede afweging. Van belang hierbij zijn dat aan het begin het traject een eenduidige visie moet worden neergelegd met daarbij de te onderzoeken bouwstenen en het uiteindelijke afwegingskader.
- Scherp waar nodig de financiële cijfers aan. Denk hierbij aan onder andere de frictiekosten, transitiekosten en overheadpercentage.
- Bepaal per doelstelling de definitie. Bekijk of de doelstelling relevant is voor de business case. Maak daarna de relevante doelen toets- en meetbaar. Geef ook een weging per doel aan. Zorg dat over deze uitgangspunten commitment is.
- Bepaal welke doelen (bijvoorbeeld niveau van dienstverlening) vergelijkbaar worden op basis van euro's. Zo kan een kwaliteitsniveau en aanvullende diensten worden uitgedrukt in uren werk en dus in euro's.

Achtergrond en opdracht

Achtergrond

In januari 2013 is in opdracht van de Stuurgroep BAR Fysiek Beheer de mogelijkheden voor samenwerking onderzocht bij inzameling en verwerking van huishoudelijk afval, de milieustraten en de beleidsvorming. De bevindingen naar de mogelijkheden voor samenwerking zijn vertaald in de businesscase Afvalinzameling BAR.

De onderzoekers hebben in deze businesscase uitgebreid onderzoek gedaan naar een drietal varianten: zelf doen, uitbesteden of een overheids NV. Deze varianten zijn vervolgens beoordeeld. Hierbij zijn de voor- en nadelen tegen elkaar afgezet en is gekeken naar kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. Uiteindelijk is in de businesscase de voorkeur uitgesproken voor één van de varianten, het in eigen beheer uitvoeren van de afvalinzameling.

Om extra ondersteuning te bieden bij besluitvorming bestaat behoefte aan een second-opinion op (de totstandkoming van de) deze businesscase. Om tot gedegen en gedragen besluitvorming te komen moet deze businesscase voldoen aan daarvoor geldende criteria en moet de inhoud van de businesscase objectief zijn en derhalve geen onderwerp van discussie zijn.

Opdrachtformulering Deloitte

Op basis van de verkregen informatie is Deloitte gekomen tot de volgende opdrachtformulering:

Onderzoek en rapporteer ten aanzien van de Businesscase Afvalinzameling BAR of een objectief en verifieerbaar afwegingskader is opgesteld, gebruikte informatie robuust is (aantoonbaarheid, aannemelijkheid en 'best guess') en een reconstructie van de kwalitatieve en kwantitatieve business case mogelijk is.

Met dit onderzoek geven wij een zorgvuldig onderbouwde mening over de objectiviteit van de businesscase, maar wordt het initiële onderzoek niet overgedaan.

Met de uitkomsten van dit onderzoek kan onderbouwd een keuze worden gemaakt voor één van de varianten omdat de kwaliteit van de businesscase is getoetst en de vraag is beantwoord:

- of een afwegingskader is opgesteld
- of de verzamelde informatie op neutrale en transparante wijze verwerkt is
- of op basis van de beschikbare informatie op een logische en/of realistische wijze tot een advies is gekomen (met andere woorden: hoe robuust is de voorliggende business case ten behoeve van besluitvorming)

Aanpak

Aanpak in stappen



Bevindingen en analyse

Door Deloitte gehanteerd kader voor toetsing en duiding van het in de nota gehanteerde afwegingskader

Voor de beoordeling van het afwegingskader is onderstaand kader gehanteerd, oftewel de bouwstenen van een business case.

Visie

Perspectief voor bestuurders, medewerkers en klanten op de beoogde meerwaarde, rekening houdend met:

- Landelijke ontwikkelingen
- Specifieke plaatselijke situatie (randvoorwaarden)

Takenpakket

Welke taken worden onder gebracht en welke ontwikkelingen zijn te verwachten. Bijvoorbeeld:

- Beleid
- Ondersteuning
- Specifieke taken

Dienstverlening

De hoe-vraag wordt vertaald naar randvoorwaarden en inrichtingseisen, kortweg het dienstverleningsconcept (hoe, wat en wanneer). Bijvoorbeeld het kwaliteitsniveau van onderhoud.

Juridisch

Juridische en fiscale aspecten die van toepassing zijn op een eventuele uitbesteding.

Organisatie

- Koppeling met gemeente, geredeneerd vanuit regiefunctie en opdrachtgever/-nemerschap (P&C-cyclus, informatievoorziening, accountmanager)
- Formatie (kwaliteit en kwantiteit)
- Typering processen

ICT

Eisen op basis externe ontwikkelingen, dienstverleningsconcept, proces typering en structuur

Financiën

- Huidig serviceniveau versus beoogd serviceniveau (scenario's)
- Transitiekosten c.q. benodigde investeringen
- Friciekosten
- Besparingspotentieel structurele kosten

Transitieplan

- Besluitvorming go/no-go
- Medewerkers, OR, burgers/bedrijven meenemen in transitie
- Opstellen DVO
- Sociaal statuut/functieboek/plaatsing

Beoordeling afwegingskader



Goed



Voldoende



Onvoldoende

Bouwsteen	Beoordeling	Toelichting
Visie		<ul style="list-style-type: none">• Aan de hand van de startnotitie samenwerking inzameling huishoudelijk afval van 20 december 2011 en de raadsinformatiebrief van 6 april 2012 is een start gemaakt. Er is een keuze gemaakt om drie varianten te vergelijken. Wij hebben niet kunnen constateren of er nog andere opties zijn overwogen en waarom juist deze drie gekozen.• In de visie op afval inzamelen is niet duidelijk gemaakt welke criteria belangrijk zijn bij de besluitvorming. Binnen de BAR samenwerking zijn zeven doelen benoemd. De vertaling van deze doelstellingen naar de business case is niet gemaakt. Tevens is de weging van de verschillende doelstellingen niet bepaald.
Takenpakket		<ul style="list-style-type: none">• In de startnotitie is duidelijk beschreven welke taken wel in de opdracht zitten en welke taken niet. Tijdens de uitwerking is deze scheiding in taken veranderd. In de uiteindelijke uitwerking zijn de taken zoals verwerking, milieustraat en beleid toegevoegd. Echter een geïntegreerde conclusie van alle taken is niet gemaakt.• Punt van aandacht zijn de reinigingstaken, zoals het ophalen van vuilniszakken die buiten een container staan. In de startnotitie en business case is deze taak buiten de scope van de opdracht gehouden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de kwaliteit hiervan ook van belang is.
Dienstverlening		<ul style="list-style-type: none">• Bij alle gemeenten zijn de burgers nu tevreden over de uitvoering van de inzameling.• In de business case is geen beschrijving gemaakt van het niveau van dienstverlening. Een goede beschrijving kan als basis worden gebruikt voor de invulling van de kosten bij elke variant. Met name voor de taken die direct een relatie met de inzameling hebben, zoals het opruimen van zakken buiten de containers, is het onduidelijk of dit in business case meegenomen is.

Beoordeling afwegingskader



Goed



Voldoende



Onvoldoende

Bouwsteen	Beoordeling	Toelichting
Juridisch		<ul style="list-style-type: none">• De juridische aspecten die van toepassing op de verschillende scenario's zijn niet uitgewerkt. In het door de projectorganisatie gehanteerde format was dit ook geen op te nemen item.• De eventuele BTW gevolgen van het afschaffen van het BTW-compensatiefonds zijn meegenomen, maar kunnen buitenbeschouwing gelaten worden. Deze kunnen als risico worden meegenomen. De overige fiscale aspecten die van toepassing op de verschillende scenario's zijn niet uitgewerkt.
Organisatie		<ul style="list-style-type: none">• De operationele formatie is berekend aan de hand van de inzamelingsgegevens van de drie gemeenten.• De aansturende, regie en controle fte's zijn ingeschat zonder dat er een duidelijk organisatiestructuur aan ten grondslag ligt. Per variant is er geen onderbouwing van de organisatie structuur hoe de afval inzameling kan worden ingebed in de organisatie. De organisatiestructuur kan afhankelijk zijn van de vorm van samenwerking tussen de gemeenten en bijvoorbeeld de visie op regie-gemeente e.d..
ICT		<ul style="list-style-type: none">• De ICT investeringen zijn alleen bekeken op de voor de inzameling relevante onderdelen. Twee gemeenten gebruiken dezelfde software en de derde gemeente heeft geen eigen software.• Het is niet omschreven hoe in elke variant de aanschaf en implementatie plaatsvindt. De meerkosten zijn dan ook niet bekend. In de interviews bleek dat de gevolgen van de variantkeuze voor ICT, buitende de genoemde bedragen, nihil is.

Beoordeling afwegingskader



Goed



Voldoende

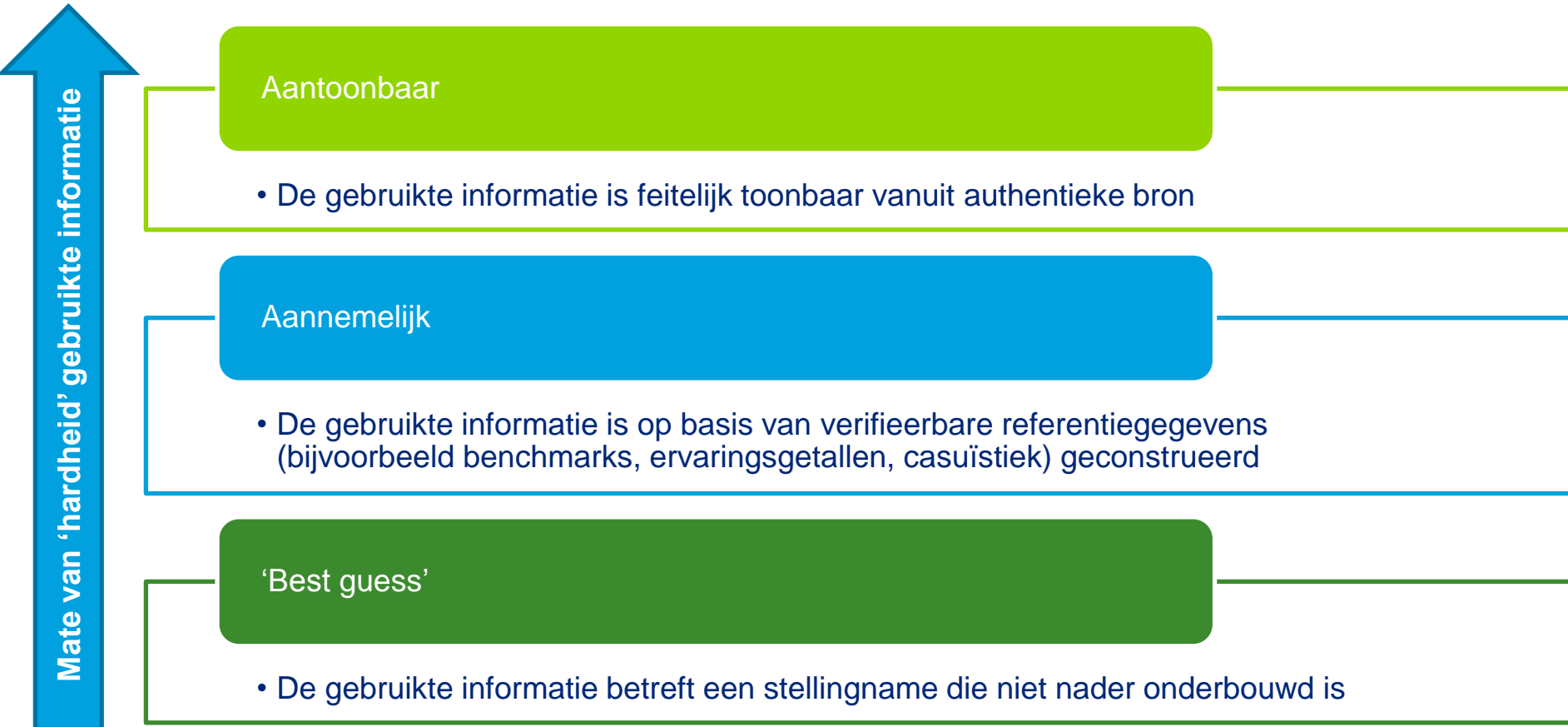


Onvoldoende

Bouwsteen	Beoordeling	Toelichting
Financiën		<ul style="list-style-type: none">• Er is alleen uitgegaan van vergelijkbare kosten. Dit houdt in dat er kosten buiten de business case gelaten zijn die niet vergelijkbaar per gemeente zijn.• Aandachtspunt is de vergelijkbaarheid van de cijfers. Voor niet alle kosten is het prijsniveau van hetzelfde jaar genomen. De huidige kosten zijn op basis van 2011 en de ingeschatte kosten op basis van prijsniveau 2012.• De frictiekosten zijn per gemeente en variant in beeld gebracht. Echter er is met een maximum variant gerekend. De frictiekosten kunnen ook lager uitvallen, doordat bijvoorbeeld personeel wordt overgenomen of materieel duurder verkocht wordt. De boekwaardes van software, materieel en gebouwen zijn gebaseerd op begin 2012. De boekwaarden zullen begin 2014 lager zijn.• De bruidsschat zijn bedragen die niet van invloed zijn op de business case. Een goede business case wordt opgebouwd aan de hand van kosten en opbrengsten. Van ingebrachte investeringen zullen ook de kapitaalslasten betaald moeten worden.• Het eventueel besparingspotentieel bij langere samenwerking is nog niet meegenomen.
Transitieplan		<ul style="list-style-type: none">• Er is geen doorkijk in de business case beschreven van de route die moet worden afgelegd om een variant te implementeren. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld oplossing op het gebied van huisvesting, maar ook het werven en opleiding van het juiste personeel. Deze zaken brengen in de verschillende varianten verschillende risico's met zich mee.

Door Deloitte gehanteerd kader voor toetsing en duiding van robuustheid gebruikte informatie business case

De gebruikte informatie voor de opgestelde rapportage wordt onderverdeeld naar gradaties van hardheid:



Beoordeling robuustheid gebruikte gegevens kwalitatieve business case

	Aantoonbaar	Aannemelijk	Best guess	Niet aanwezig
Exploitatie (kosten)	<ul style="list-style-type: none"> Loonkosten 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal Fte's voor aansturing en operationeel Kosten en aantal materieel Minimum en maximum kosten uitbesteden Kosten stalling 	<ul style="list-style-type: none"> Overheadpercentage <i>(Dit is een aanneme, zonder een deugdelijke onderbouwing)</i> Extra kosten directievoering <i>(Dit is op basis van een aantal componenten, bijvoorbeeld wel Risicoafdekking, maar geen dividenduitkering)</i> Effect op de zeven doelstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Er zijn geen risico's en juridische issues meegenomen in de beoordeling.</i>
Frictiekosten	<ul style="list-style-type: none"> Afvalsoftware <i>(De boekwaarden gelden voor 2012 en niet voor 2014)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal en waarde van de voertuigen Gebouw en terreinen <i>(De boekwaarden gelden voor 2012 en niet voor 2014 en er zijn inschattingen gemaakt van verkoopwaarde voertuigen en delen gebruik gebouwen)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Afbouw NV MAR Kosten afbouw personeelsbestand 	

Beoordeling robuustheid gebruikte gegevens kwalitatieve business case

	Aantoonbaar	Aannemelijk	Best guess	Niet aanwezig
Transitiekosten				<ul style="list-style-type: none">• <i>Er zijn geen transitiekosten opgenomen om te komen tot één werkende organisatie met mensen die opgeleid zijn voor hun taak. Met name als de gemeente besluiten het zelf te doen komen er diverse (eenmalige) kosten voor bijvoorbeeld opleiding en inrichting van de organisatie.</i>
Bruidsschat	<ul style="list-style-type: none">• Afvalsoftware• Aantal en waarde van de voertuigen	<ul style="list-style-type: none">• Gebouw en terreinen (er is een inschatting gemaakt van gebruik gebouwen)		

Reconstructie business case

Reconstructie opzet business case (Algemeen)

Op basis van de cijfers en afwegingen in de business case is kan de opzet van de business case worden aangepast op meerdere punten. Als de systematiek van de BAR gemeenten volgen zouden wij de volgende belangrijkste wijzigingen aanbrengen.

Cijfers:

- Goede definitie van de overheadkosten en een voor de BAR gemeenten een reëel % daarbij. Bijvoorbeeld een verhoging van de overhead van 10% naar 30% zou het verschil tussen het maximum uitgave bij uitbesteden ten opzicht van zelf doen verschuiven van een kleine € 100.000 naar meer dan € 400.000. Ter illustratie geven wij op de volgende sheet een voorbeeld van het verschil tussen 10% en 20% overhead.
- Zorg voor een eenduidige prijspeil.

Definities van de BAR doelstellingen:

- Er dient overeenstemming te zijn over de inhoud van de doelstellingen. Wat is de definitie van de doelstelling in het licht van afvalinzameling en hoeveel waarde wordt er aan elke doelstelling gegeven.

Friciekosten:

- De frictiekosten zijn aangeleverd door de afzonderlijke gemeenten. Er is geen minimum variant aangegeven. De frictiekosten bestaan voor een groot deel uit het laten afvloeien van personeel.
- De boekwaarde van software, wagenpark en gebouwen is wordt aangepast op de waarde per 1-1-2014. De verkoop van het wagenpark is gesteld op 50% van de boekwaarde. Dit kan ook ingeschat worden op actuele verkoopwaarde.

Inschatting risico's:

- Opnemen van (financiële) risico's. De gemeenten lopen in elke variant meer of minder structurele of incidentele risico's.

Reconstructie opzet business case (Prijs)

Exploitatie

Ter vergelijking laten we zien welk effect een verhoging van de overhead met 10% heeft op de varianten.

	HUIDIGE BuCa (10% overhead)				BuCa met 20% overhead			
	Eigen beheer	Uitbesteden		Overheids NV	Eigen beheer	Uitbesteden		Overheids NV
		MIN	MAX			MIN	MAX	
Kosten conform opzet BAR	3.470.000	2.892.000	3.392.000	3.785.000	3.678.000	2.927.000	3.427.000	4.004.000
Friciekosten maximaal totaal	30.000	3.238.000	3.238.000	30.000	30.000	3.238.000	3.238.000	30.000
Kosten huidig totaal	4.012.345	4.012.345	4.012.345	4.012.345	4.119.690	4.119.690	4.119.690	4.119.690
Verschil	542.345	1.120.345	620.345	227.345	441.690	1.192.690	692.690	115.690

Het verschil tussen de maximale variant van uitbesteden en het in eigen beheer uitvoeren van de afvalinzameling verandert van € 78.000 naar € 251.000, een verschil van € 173.000.

Friciekosten

Het verschil tussen de frictiekosten in de maximale variant en aannames voor een minimale variant kunnen grote verschillen opleveren. Hieronder geven we enkele consequenties weer:

	Totaal BuCa	Eerdere afloop wachtgeld*	Overname door Marktpartij
Personeel	1.713.252	856.626	-
	Totaal BuCa	O.b.v. Boekwaarde 2014	
Boekwaarde naar 2014**	514.262	411.410	

* In de praktijk blijkt dat met inspanningen van de werkgever het personeelslid eerder nieuw werk heeft dan de volledige wachtgeld periode.

** Dit zijn de boekwaardes van het wagenpark gedeeld door de ingeschatte 50% opbrengst.

De terugverdien tijd van tussen de verschillende opties kan door een minimale of maximale variant worden beïnvloed.

Reconstructie opzet business case (7 doelstellingen + 1 toegevoegde)

1. Dienstverlening

Wij gaan er vanuit dat in de prijs hetzelfde dienstverleningsniveau is vergeleken. Dus als er een taak door mensen in eigen beheer wordt uitgevoerd dan zal deze ook bij uitbesteden of overheids NV moeten worden uitgevoerd. Uit de huidige business case blijkt niet dat daar verschillen in zitten. Alleen bij de beoordeling van de dienstverlening wel.

Er zijn geen uren geraamd bij het in eigen beheer uitvoeren voor extra of aanvullende dienstverlening en er zijn geen extra kosten geraamd bij het uitbesteden aan de markt of overheids NV.

2. Kwetsbaarheid verminderen / 3. Kwaliteit en deskundigheid / 4. Arbeidsmarkt en zorg personeel

Een duidelijke definitie ontbreekt over de drie doelstellingen. Hoe weegt bijvoorbeeld het verminderen van kwetsbaarheid ten opzichte van de andere doelstellingen.

5. Efficiency

Deze doelstelling is gelijk gesteld aan de kostenvergelijking. Dit kan dan ook op die manier gedefinieerd worden.

6. Vergroten van de kracht van de drie gemeenten / 7. Integraliteit regionale ontwikkelingen

Deze doelen zijn niet meegenomen in de afweging. Er is geen argumentatie gevonden waaruit blijkt dat deze doelen niet relevant zijn voor de business case.

Toegevoegd: Gebruik aanwezige materieel

Deze doelstelling is niet te herleiden uit de zeven BAR doelstellingen. Het is niet duidelijk waarom deze is toegevoegd. Gezien de argumentatie in de business case is deze doelstelling ons inziens onderdeel van de financiële afweging.

Reconstructie opzet business case (Totaal beeld)

	Eigen beheer	Uitbesteden		Overheids NV	Weging***	
		MIN	MAX			
Structurele kosten						
Kosten conform opzet BAR	3.470.000	2.892.000	3.392.000	3.785.000	80%	
Eventueel aanpassing overhead	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.		
Extra dienstverlening*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.		
<i>Totaal kosten</i>	x.xxx.xxx	x.xxx.xxx	x.xxx.xxx	x.xxx.xxx		
Eenmalige kosten						
Frictiekosten conform opzet BAR	30.000	3.238.000	3.238.000	30.000		
Aanpassing boekwaardes Frictie	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.		
Toevoegen Transitiekosten	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.		
<i>Totale eenmalige kosten</i>	y.yyy.yyy	y.yyy.yyy	y.yyy.yyy	y.yyy.yyy		
Terugverdientijd Frictiekosten**						
Beoordeling kosten/efficiency	a	a	a	a		
Overige doelen						
Doel dienstverlening*	b	b	b	b	5%	
subdoel dienstverlening 1						
subdoel dienstverlening 2						
Kwetsbaarheid verminderen	c	c	c	c	5%	
subdoel kwetsbaarheid 1						
subdoel kwetsbaarheid 2						
Kwaliteit en deskundigheid	d	d	d	d	5%	
subdoel kwaliteit 1						
subdoel kwaliteit 2						
Arbeidsmarkt en zorg personeel	e	e	e	e	5%	
subdoel a & z.p.1						
subdoel a & z.p.2						
Totaal score	a* weging + b*weging+etc.	a* weging + b*weging+etc.	a* weging + b*weging+etc.	a* weging + b*weging+etc.	100%	

Dit overzicht geeft een samenvatting weer van de reconstructie .

* Het doel dienstverlening kan ook worden omgezet naar euro's. Elk dienstverleningsniveau heeft een prijs. Daarnaast kunnen er nog overige dienstverlening doelstellingen zijn , daarom is dienstverlening ook opgenomen bij 'overige doelen' .

** Terugverdientijd frictiekosten kan bijvoorbeeld ook een indicator zijn voor de omvang van het verschil. Daarnaast kan het ook dienen als een factor wat een bepaalde waarde niet mag overschrijden.

*** De weging is als voorbeeld ingevuld.

Conclusie en aanbevelingen

Onderzoeksvraag 1: Is een zorgvuldig afwegingskader opgesteld?

- Concrete criteria, ter toetsing van de conclusie van de nota en op basis waarvan een objectief besluit kan worden genomen, ontbreken. De zeven doelstellingen zijn niet verder uitgewerkt hoe en in welke mate ze wegen in de uiteindelijke besluitvorming.
- Uit onze beoordeling komt naar voren dat de bouwstenen: Visie, Dienstverlening, Juridisch, Organisatie en Transitieplan onvoldoende zijn ingevuld. Hierbij geldt voor de visie dat met name de invulling van de BAR doelstellingen voor afvalinzameling bij de eindconclusie gemist wordt. Door alle bouwstenen te doorlopen worden alle aspecten voldoende toegelicht.
- De overige bouwstenen: Takenpakket, ICT en Financiën zijn voldoende, maar er kunnen nog wel nadere uitwerkingen gemaakt worden. Met name de financiën zouden op onderdelen beter kunnen worden beargumenteerd waarom er als aanname of best guess voor gekozen is.
- Tussentijds genomen besluiten over de verdere richting van het traject, zijn niet aantoonbaar of eenduidig te herleiden. Bijvoorbeeld de keuze voor het benoemen van de drie scenario's of de keuze voor het wel of niet betrekken van milieustraat, beleid en verwerking.
- De relatie en onderling verband tussen de inzameling en milieustraat, beleid en verwerking is niet geheel helder. Het is onduidelijk of keuze met betrekking tot de drie andere onderwerpen een effect hebben op de keuze van afvalinzameling.

Conclusie Deloitte:

Er is door de BAR gemeenten geen duidelijk afwegingskader opgesteld. Met name het niet zorgvuldig opstellen van de kaders en doelstelling heeft gevolgen voor de besluitvorming.

Onderzoeksvraag 2: Is de verzamelde informatie op een neutrale en transparante wijze verwerkt?

- De berekening van de verschillende varianten zijn op basis van dezelfde uitgangspunten uitgevoerd. Dit versterkt de onderlinge vergelijkbaarheid. Voor zover wij kunnen beoordelen is de informatie deels aantoonbaar. De loonkosten, afval software en gebouwen en terreinen zijn gebaseerd op werkelijke kosten. Het grootste deel van de informatie is aannemelijk. Voorbeeld hiervan zijn de inschattingen van Fte's. Deze inschattingen zijn gemaakt op basis van bijvoorbeeld aantallen keren dat er gelegeerd moet worden.
- Het percentage overhead is geclassificeerd als best guess. De hoogte van het percentage is van grote invloed op de berekende verschillen tussen varianten en de verschillen met de huidige kosten.
- De frictiekosten is ingeschat op een maximaal niveau. Er is geen nuance aangebracht in verschillende scenario's, zoals bijvoorbeeld overname van personeel door een marktpartij.
- Er zijn 'bruidsschatten' benoemd in de business case. De functie van de 'bruidsschatten' zijn onduidelijk. Deze hebben geen rol bij de vergelijking van de varianten. Deze kosten of opbrengsten worden meegenomen in bij de exploitatie of frictiekosten.
- Er is erg weinig data verzameld om de scores van de verschillende doelstellingen te onderbouwen. De oorzaak hiervan is met name het ontbreken van goede definities van de doelstellingen.

Conclusie Deloitte:

De verzamelde financiële data is op neutrale en transparante wijze verwerkt. Op onderdelen zou met name de cijfers beter kunnen worden onderbouwd (zoals het overheadpercentage) of zouden meerdere varianten gebruikt kunnen worden (zoals de frictiekosten). Door de cijfers beter te onderbouwen kunnen eventuele discussies worden weggenomen.

De kwalitatieve data zou beter verwerkt kunnen worden. De scores op de doelstellingen wegen mee in de keuze, terwijl de scores nauwelijks onderbouwd zijn.

Onderzoeksvraag 3: Is op basis van de beschikbare informatie op een logische en/of realistische wijze tot een advies gekomen?

- De informatie is door de projectgroep getransformeerd tot vergelijkbare informatie. Hiervoor zijn niet vergelijkbare kosten van de verschillende gemeenten buiten beschouwing gelaten.
- De afweging op basis van de zeven doelstellingen van de BAR samenwerking vindt niet eenduidig plaats. Een aantal doelstellingen zijn niet meegenomen en de overige doelstellingen zijn niet meetbaar gedefinieerd. Uit de interviews blijkt dat de verschillende gemeenten verschillende waarden aan de doelstellingen hechten.
- Er is geen vergelijk gemaakt tussen de exploitatiekosten en de frictiekosten. Hoe verhouden de frictiekosten zich tot de voor- en nadelen van de verschillende varianten. Er wordt bijvoorbeeld geen berekening gemaakt van terugverdientijden van de frictiekosten tussen de verschillende varianten en ten opzichte van de huidige situatie per gemeente.
- De benoemde 9 argumenten die sluiten niet aan bij de te bereiken doelstellingen. Er zijn bijvoorbeeld argumenten benoemd die bij andere varianten beter scoren. Voorbeeld hiervan is het argument van een besparing van 15% t.o.v. de huidige situatie. Bij uitbesteden zou dit meer zijn. Daarnaast komen er ook nieuwe argumenten. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid tot inzetten van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is omschreven waarom dit zo is en of dat eventueel bij andere varianten ook niet mogelijk is.

Conclusie Deloitte:

Op basis van de beschikbare informatie is het uiteindelijke advies ons inziens niet hard te maken. Doordat er geen duidelijke criteria gesteld zijn kunnen de verschillende argumenten voor de varianten niet helder worden afgewogen.

Aanbeveling: Hoe kom je tot een keuze voor de wijze van uitvoering?

Volgtijdelijk worden volgens Deloitte doorgaans de volgende stappen doorlopen bij het komen tot een besluit om een keuze te maken voor een 'zelf doen' of 'uitbesteden' (inclusief Overheids NV):

- Als basis voor een besluit om wijzigingen aan te brengen in het wel of niet uitbesteden van taken, wordt geredeneerd vanuit de visie van het bestuur op de organisatie die zij graag wil zijn. Oftewel: voor de BAR liggen de gezamenlijke uitgangspunten van de nieuwe organisatie ten grondslag aan deze visie.
- Het zelf doen of het uitbesteden van bepaalde taken past al dan niet binnen deze visie. Vanuit die optiek wordt duidelijk of de gemeente een voorkeur heeft om zelfstandig taken te blijven uitvoeren, deze taken uit te besteden aan derden of een Overheids NV.
- Op basis van de visie en de eventuele voorkeuren kunnen kan het afwegingskader en de bij behorende criteria worden opgesteld. Het afwegingskader is nodig om alle aspecten die van belang zijn mee te nemen in de overweging. De criteria zijn van belang om duidelijk te maken welke aspecten mee wegen in de uiteindelijke keuze. Hieraan kan per criteria ook een gewicht worden gekoppeld. Op basis hiervan kan er een zakelijke afweging plaatsvinden.
- Uiteindelijk wordt een business case opgesteld. Hierbij is het ook van belang om commitment te hebben voor niet beschikbare gegevens die moeten worden geschat.
- De business case toetst de varianten aan de gestelde doelen (criteria), waarna er besluitvorming door het bestuur plaatsvindt.

Aanbeveling: Hoe kan de huidige business case worden aangepast

Deloitte stelt een aantal praktische verbeteringen voor voor een betere onderbouwing van het uiteindelijke advies in de business case. Deze punten sluiten aan bij de reconstructie van de business case.

Financieel:

- Bepaal en onderbouw een reëel overheadpercentage, omdat deze van grote invloed is op het prijsverschil tussen de varianten
- Zorg dat alle exploitatiekosten (huidig en toekomst) een gelijke prijspeil hebben, omdat de huidige kosten met de toekomstige kosten vergeleken worden.
- De boekwaardes binnen de frictiekosten kunnen aangepast worden aan het jaar dat de daad werkelijke verkoop of afstoting plaatsvindt.
- Om een reëel beeld te geven dient bij de frictiekosten aangegeven te worden dat het een maximum variant betreft. Eventueel kan ook een minimum variant van de frictiekosten worden opgesteld.
- Bij de verschillende varianten dienen ook de transitiekosten/investeringen in beeld gebracht te worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan inrichting van de organisatie, werving en selectie en opleiding.

Doelstellingen

- Bepaal per doelstelling de definitie. Bekijk of de doelstelling relevant is voor de business case. Maak daarna de relevante doelen toets- en meetbaar. Geef ook een weging per doel aan. Zorg dat over deze uitgangspunten commitment is.
- Bepaal welke doelen (bijvoorbeeld niveau van dienstverlening) vergelijkbaar worden op basis van euro's. Zo kan een kwaliteitsniveau en aanvullende diensten worden uitgedrukt in uren werk en dus in euro's.

Bijlagen

Bijlage 1a: Geïnterviewde betrokkenen

Geïnterviewden		Functie
1	Henk Klaucke	Gemeentesecretaris gemeente Ridderkerk en opdrachtgever
2	Rien Maaskant	Senior beleidsadviseur gemeente Ridderkerk en projectleider
3	Hans Ponte	Afdelingsmanager Uitvoering gemeente Barendrecht
4	Arie den Ouden	Wethouder gemeente Ridderkerk
5	Lex van Langen	Hoofd Beheer en Uitvoering gemeente Ridderkerk
6	Mieke van Ginkel	Wethouder gemeente Albrandswaard
7	Bert Euser	Wethouder gemeente Albrandswaard
8	Jeroen van Gebben	Wethouder gemeente Barendrecht

Bijlage 1b: Deelnemers bespreking projectgroep dd. 18 april 2013

Deelnemer		Functie
1	Henk Klaucke	Gemeentesecretaris gemeente Ridderkerk
2	Rien Maaskant	Senior beleidsadviseur gemeente Ridderkerk en projectleider
3	Hans Ponte	Afdelingsmanager Uitvoering gemeente Barendrecht
4	Ria Alblas	Directieondersteuner gemeente Ridderkerk
5	Lex van Langen	Hoofd Beheer en Uitvoering gemeente Ridderkerk
6	Toon Kilian	Hoofd Beheer Openbare Ruimte gemeente Albrandswaard
7	Hans van den Brule	Projectleider Samenwerking BAR gemeenten

Bijlage 2: Gebruikte documentatie (1/2)

	Naam document	Datum
1	Businesscase afvalinzameling versie Hans Rien 31jan2013	31 januari 2013
2	Rapport haalBARE kaart	Februari 2012
3	Tweede koersdocument: BAR-Beter	8 maart 2012
4	MS Excel: "BAR afval FINANCIEN Rekening 2011 dd 25jan2013 Rien"	25 januari 2013
5	MS Excel: "BC afval kosten uitvoering 2014 huidige en 3 varianten INCL en EXCL BTW 24jan2013 16.00 Hans"	14 januari 2013
6	MS Excel: "Overzicht kosten 3 varianten 2 bijlagen en 3 tabellen voor Jeroen 18dec2012"	18 december 2012
7	MS Excel: "afvalinzameling fte's BAR Ren+® 5okt2012"	5 oktober 2012
8	MS Excel: "MARKT MAX BusinessCase tabellen 9oktober Rene Klavers 2012"	9 oktober 2012
9	MS Excel: "MARKT MIN BusinessCase tabellen 9oktober Rene Klavers 2012"	9 oktober 2012
10	MS Excel: "Frictie en Bruidschat BAR afvalinzameling Rien 24jan2013 17.00"	24 januari 2013
11	Memo BAR directie: "memo bc afvalinzameling 16-11-12 2 aangevuld 070313"	7 maart 2013
12	Startnotitie samenwerken inzameling huishoudelijk afval	20 december 2011
13	Business case Samenwerking genoteerd door Rien Maaskant	Februari 2012
14	Artikel: 'Samenwerken bij afvalinzameling is het goedkoopst' van André de Vos	12 december 2011

Bijlage 2: Gebruikte documentatie (2/2)

	Naam document	Datum
15	Verslag stuurgroep BAR Fysiek Beheer	7 juni 2012
16	Verslag stuurgroep BAR Fysiek Beheer	13 september 2012
17	Verslag stuurgroep BAR Fysiek Beheer	25 oktober 2012
18	Verslag stuurgroep BAR Fysiek Beheer	22 november 2012
19	Verslag stuurgroep BAR Fysiek Beheer	20 december 2012
20	Verslag stuurgroep BAR Fysiek Beheer	10 januari 2013



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

This publication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this publication.