KPMG Advisory
Postbus 29761
2502 LT Den Haag

Prinses Catharina-Amaliastraat 5
2496 XD Den Haag
Telefoon (070) 338 2111
www.kpmg.nl

Stuurgroep NVWA

Den Haag, 25 april 2016

Betreft: Oplegger onderzoek efficiencypotentieel NVWA

Geachte leden van de Stuurgroep,

Hierbij bied ik u met veel genoegen de eindrapportages aan van het onderzoek naar efficiencypotentieel bij de NVWA. Het onderzoek is in drie sporen uitgevoerd en heeft geresulteerd in drie zelfstandig leesbare rapporten. Echter om zorg te dragen voor een adequate beantwoording van de gestelde vragen dienen de uitkomsten van de drie sporen integraal te worden beschouwd. Immers, het efficiencypotentieel bestaat uit de som van de drie delen. De integrale uitkomsten nemen we op in deze oplegger, waarin de uitkomsten per spoor met elkaar in verband worden gebracht in termen van kosten, baten en alternatieve efficiencymogelijkheden.

Met vriendelijke groet,

Paul Dijcks

KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit.

Opdracht aan KPMG

U hebt ons gevraagd de efficiency van de NVWA door te lichten op een drietal punten:

1 **Procesharmonisatie en verbeterde informatievoorziening:** het gaat hierbij om het signaleren en kwantificeren van het efficiencypotentieel met betrekking tot de procesharmonisatie en informatievoorziening. Dit valt dan grofweg weer uiteen in: het kwantificeren van reeds gesignaleerd efficiencypotentieel en het signaleren en kwantificeren van niet eerder gesignaleerd efficiencypotentieel.

2 **ICT-beheerkosten:** dit valt grofweg uiteen in een analyse van de huidige ICT-omgeving en kosten en een schatting van de toekomstige kosten van de nieuwe ICT.

3 **Reistijd – werktijd:** het gaat hierbij om het kwantificeren van het efficiencypotentieel met betrekking tot de arbeidsvoorwaarde reistijd – werktijd.

Andere lopende projecten binnen NVWA alsmede de ondersteunende processen zijn daarmee niet rechtstreeks onderzocht, maar enkel daar waar een direct effect te duiden was voor het efficiencypotentieel van de onderzochte de primaire processen en ICT. Dit geldt niet voor de transitiekosten: deze zijn voor zowel het programma Blik als de overige projecten binnen het Verbeterplan in kaart gebracht. Daarmee gaat het expliciet om de transitiekosten met betrekking tot alle activiteiten die in het kader van het Verbeterplan worden uitgevoerd (en niet alleen om de procesontwerpen, zoals opgesteld binnen het programma Blik door te voeren).

Het onderzoek heeft nadrukkelijk het doel de mogelijke efficiency in kaart te brengen en – waar mogelijk - te kwantificeren en heeft daarmee niet het karakter van een kostprijsonderzoek, een integrale business case van het verbeterprogramma of een onderzoek naar de financiering van de NVWA en/of DICTU.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is binnen de volgende context uitgevoerd:

- Het Verbeterplan van de NVWA is opgesteld om het toezicht kwalitatief te versterken en te verbeteren. Hiertoe wordt een aantal herzieningen in de organisatie beoogd. Het realiseren van efficiency was daarmee geen primaire doelstelling, maar is de resultante van het Verbeterplan om een kwalitatieve slag te maken. Het Verbeterplan en bijbehorende business case zijn dan ook kwalitatief ingestoken en geven geen handvatten voor (kwantificering) efficiencypotentieel;
- Het Verbeterplan van de NVWA, wordt op dit moment doorgevoerd. Dit betekent dat er continue uitvoering wordt gegeven aan de maatregelen, zoals deze in het Verbeterplan zijn benoemd. Het ontwerp van de toekomstige situatie is nog niet volledig. Het toekomstig procesmodel en het toekomstige ICT-landschap zijn logische modellen, een verdere uitwerking is nog beperkt aanwezig.
- De (kwantitatieve) informatie was zeer beperkt. Er was nog geen kwantitatieve informatie over uren en kosten behorende bij (de uitvoering in) de huidige situatie van de primaire

processen beschikbaar. De kwantitatieve informatie ten aanzien van het toekomstige ICT-landschap ontbrak nog op veel aspecten.
- De beantwoording van de onderzoeksvragen diende binnen een zeer kort tijdsbestek plaats te vinden. Dit betekende een korte doorlooptijd voor het onderzoek, waarbij een eerste inzicht in resultaten na 6 weken gewenst was;

Het gegeven dat het onderzoek plaatsvond binnen een context die nog 'in beweging' was, in combinatie met een korte doorlooptijd heeft tot gevolg gehad dat een hypothese gedreven aanpak is gehanteerd en dat de analyse is gedaan op basis van reeds bij de NVWA aanwezige data en informatie. Deze data is verzameld en vervolgens gevalideerd (en er zijn eventueel correcties toegepast).

Zoals aangegeven was de beschikbare kwantitatieve informatie beperkt. Waar mogelijk is gewerkt met ramingen en aannames vanuit de betrokken specialisten binnen de NVWA. We hebben alleen die effecten gekwantificeerd, die met harde data en/of met redelijke aannames van betrokken specialisten binnen de NVWA konden worden onderbouwd. Effecten waar dat (nog) niet mogelijk is, zijn kwalitatief beschreven. Ook is in het onderzoek 'selectief gedetailleerd' gewerkt: we hebben ingezoomd op de verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie.

Belangrijkste opbrengsten van het onderzoek

Spoor 1
Doel van het onderzoek in spoor 1 is de mogelijke efficiency in kaart te brengen en – waar mogelijk - te kwantificeren als gevolg van de invoering van de procesontwerpen en (daarbij ondersteunende) ICT-voorzieningen, zoals deze zijn voorbereid door het programma Blik op de NVWA 2017. Het efficiencypotentieel voor het primaire proces van de NVWA is in kaart gebracht voor een selectie van 11 primaire processen, waarvoor de contouren van de nieuwe manier van werken beschikbaar waren. De overige 11 processen zijn niet onderzocht. Op basis van de effecten die we hebben kunnen kwantificeren is de bandbreedte van het efficiencypotentieel geraamd op EUR 4,3 miljoen tot EUR 14,4 miljoen. Een mogelijkheid om de bandbreedte (fors) te beperken is om bij de kwantificering uit te gaan van een gemiddelde of mediaan qua tijdsbesteding voor de twee effecten waar de bandbreedte het grootst is (tijdbesteding 'klaarzetten inspectie dossier binnen het proces 'Programmeren handhaving' en tijdsbesteding 'aanvullen inspectiedossier' binnen het proces 'Van melding tot afmelding'). Tijdens dit onderzoek heeft de NVWA daar geen uitsluitsel over kunnen geven.

Een groot deel van de effecten hebben wij nog niet kunnen kwantificeren. Daarmee is het raadzaam om na de concrete uitwerking (van deze processen en de andere 11 processen, welke buiten de scope van dit onderzoek vielen) en verdere beschikbaarheid van informatie een herijking te doen van het efficiencypotentieel van dit onderzoek. Wij raden overigens ook aan om de processen binnen de bedrijfsvoering van de NVWA te betrekken in eventueel aanvullend onderzoek.

Spoor 2
Het doel van het onderzoek in spoor 2 is de toekomstige ICT-kosten in kaart te brengen en – waar mogelijk – te kwantificeren als gevolg het programma Blik op de NVWA 2017. Hiertoe zijn allereerst de huidige ICT-beheerkosten in kaart gebracht met als doel een vergelijk te kunnen maken met de toekomstige kosten van ICT-beheer. Vervolgens is gekeken naar de toekomstige ICT, waarbij focus is aangebracht op het verschil tussen oud en nieuw langs de volgende lijnen:

- Nieuwe componenten;
- Vervallen componenten;
- Vervangen componenten.

Op basis van de effecten die we hebben kunnen kwantificeren is de verandering in de ICT-beheerkosten geraamd op een stijging van EUR 3,1 miljoen. Een deel van de effecten hebben wij echter nog niet kunnen kwantificeren. Daarmee is het raadzaam om na de concrete uitwerking en verdere beschikbaarheid van informatie een herijking te doen van dit onderzoek van de toekomstige ICT-kosten.

Spoor 3
Het onderzoek in spoor 3 heeft zich gericht op het kwantificeren van het efficiencypotentieel met betrekking tot de arbeidsvoorwaarde reistijd – werktijd. Naast het kwantificeren van de impact van de 'reistijd – werktijd'-regeling in de huidige situatie, zijn de effecten van drie alternatieve scenario's onderzocht. Dit betreft de volgende scenario's:

1. de introductie van een forfaitaire reistijd;
2. het herdefiniëren van ambulante functies;
3. combinatie van herdefiniëren van ambulante functies en forfaitaire reistijd.

Bij het kwantificeren van de 'reistijd – werktijd'-regeling is waar mogelijk gebruikgemaakt van de reistijdgegevens afkomstig uit het tijdregistratiesysteem SPIN. Waar deze gegevens niet beschikbaar of niet betrouwbaar waren, is in overleg met afdelingshoofden en teamleider een realistische inschatting gemaakt van het gemiddelde reisgedrag van medewerkers. Uit de kwantificering van de drie alternatieve scenario's voor de huidige 'reistijd – werktijd'- regeling komt naar voren dat scenario 3 het grootste efficiencypotentieel met zich meebrengt, namelijk EUR 8,9 miljoen per jaar. Het efficiencypotentieel van scenario 1 en 2 is respectievelijk EUR 8,3 en 2,2 miljoen per jaar. Deze uitkomsten zijn robuust voor de gehanteerde aannames betreffende de inschaling van de medewerkers, het aantal reisdagen en het aantal werkwerken per jaar.

Overall efficiencypotentieel

In de onderstaande tabel is het geconstateerde efficiencypotentieel voor de drie sporen, binnen alle gemaakte voorbehouden, in een minimum- en een maximumvariant uiteen gezet.

Spoor	Minimumvariant	Maximumvariant
Spoor 1: Procesharmonisatie en verbeterde informatievoorziening	EUR 4,3 miljoen	EUR 14,4 miljoen
Spoor 2: ICT-beheerkosten	EUR 3,1 miljoen	EUR 3,1 miljoen
Spoor 3: Reistijd – werktijd	EUR 2,2 miljoen	EUR 8,9 miljoen
Totaal potentieel	EUR 3,4 miljoen	EUR 20,2 miljoen

Naast bovenstaande efficiencypotentieel, is een aantal alternatieve efficiencymogelijkheden geïdentificeerd. Deze liggen op het gebied van de wijze van roostering en de performance van ICT. Deze effecten zijn niet nader kwalitatief en kwantitatief onderzocht.

Transitiekosten
De transitiekosten zijn geraamd op circa EUR 62,2 miljoen:

	Kosten
Inzet t.b.v. Blik	EUR 19,7 miljoen
Inzet t.b.v overige projecten Verbeterplan	EUR 22,4 miljoen
Out – of – pocketkosten	EUR 5,3 miljoen
Uitfaseren bestaande legacy	EUR 0,3 miljoen
Dubbele beheerslasten	EUR 14,5 miljoen
Totaal	**EUR 62,2 miljoen**

Zoals reeds aangegeven hebben de transitiekosten betrekking op alle activiteiten die in het kader van het Verbeterplan worden uitgevoerd. Hierbij zijn enkel de kosten geraamd, de dekking van deze kosten vormt geen onderdeel van dit onderzoek. De raming is gedaan op basis van de beschikbare informatie, die bestaat uit transitiekosten voor Blik en overige kosten voor het Verbeterplan. Voor de laatste categorie is de aangeleverde informatie echter minder hard en is er sprake van omissies in de aangeleverde informatie (zo is er binnen de NVWA niet voor alle projecten een schatting van de benodigde middelen afgegeven). Wij bevelen daarom aan om het projectportfolio door te ontwikkelen en te valideren (inclusief de benodigde middelen voor projecten en de programma's).

Tijdspad en voorwaarden voor de realisatie van het efficiencypotentieel
Het tijdspad dat nodig is om het geïdentificeerde efficiencypotentieel in Spoor 1 te realiseren hangt direct samen met de mate waarin het Verbeterplan wordt gerealiseerd. Belangrijkste

randvoorwaarde hierbij is het implementeren van Blik. Op basis van de detailplanning zoals opgenomen in plan van aanpak voor plateau 3 is Blik geïmplementeerd eind oktober 2018. Op basis hiervan kan gesteld worden dat de efficiencyvoordelen in ieder geval niet eerder dan eind oktober 2018 kunnen worden geëffectueerd. Kanttekening hierbij is wel dat bijvoorbeeld de juiste datakwaliteit randvoorwaardelijk is voor de beoogde werking van de processen. De projecten die zich hierop richten zitten niet in Blik, maar vallen onder de 'Overige projecten van het Verbeterplan NVWA'. Hier is echter (nog) geen planning voor afgegeven. Op basis hiervan is daarom nog geen definitief uitsluitsel te geven of het efficiencypotentieel na oktober 2018 daadwerkelijk kan worden verzilverd.

De in spoor 2 geïdentificeerde verwachte toename in ICT-beheerkosten en de huidige ramingen maken dat deze investeringen in ICT niet binnen de ICT-begroting terugverdiend worden. Het terugverdienen van de investeringen dient mede daarom in nauwe samenhang met spoor 1 gezien te worden. Het doel van Blik is immers niet alleen het moderniseren van de ICT en het rationaliseren van het applicatielandschap, maar vooral het optimaliseren van de inspectie- en toezichtprocessen. De investeringen in ICT maken deze optimalisatie mogelijk.

Wat betreft spoor 3 komt uit eerder onderzoek naar voren dat het introduceren van een forfaitaire reistijd (al dan niet gecombineerd met het herdefiniëren van ambulante functies) de grootste haalbaarheid kent. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het herdefiniëren van een aantal ambulante functies zorgt voor een ongelijke behandeling van verschillende groepen medewerkers. Een ander belangrijk aandachtspunt is dat ieder scenario arbeidsvoorwaardelijke consequenties heeft, waarvoor overeenstemming in het departementaal georganiseerd overleg (DGO) nodig is. Het introduceren van één van de scenario's is een voorwaarde om het geïdentificeerde efficiencypotentieel te kunnen realiseren. Het realiseren van dit efficiencypotentieel is vervolgens onder meer afhankelijk van de wijzigingen die in de primaire processen worden doorgevoerd in het kader van het Verbeterplan. Een andere manier van planning kan gevolgen hebben voor het reisgedrag van de ambulante medewerkers. Daarnaast leidt een aanpassing van de 'reistijd – werktijd'-regeling mogelijk tot een ander werkpatroon van medewerkers, wat gevolgen kan hebben voor de realisatie van het efficiencypotentieel.

Slotbeschouwing
De onderzoeksresultaten van de individuele sporen in samenhang beschouwend is onze bevinding dat de investeringen die ICT worden gepleegd (Spoor 2) randvoorwaardelijk zijn om het efficiency potentieel (Spoor 1) en hiermee de baten van Blik op 2017 te realiseren. Alternatieve efficiency mogelijkheden bevinden zich, kijkend vanuit de reikwijdte van dit onderzoek, op het terrein van roostering en ICT performance. Het efficiencypotentieel van Spoor 3 moet separaat beschouwd worden, waarbij in alle omstandigheden afspraken met de vakbonden gemaakt dienen te worden.

De grootste uitdaging voor de NVWA zit in het verder grip krijgen op de transitiekosten en het besparingspotentieel. Dit betekent niet alleen het nader concretiseren van de effecten die nu nog niet gekwantificeerd konden worden. Ook de verdere uitwerking en concretisering van de (primaire en ondersteunende) processen die buiten de scope van dit onderzoek vallen en de doorontwikkeling van het projectenportfolio en inbedding daarvan in de programmasturing zijn

hiervoor van belang. Een succesvolle uitrol van het Verbeterplan is (naast het realiseren van de beoogde verhoging van de kwaliteit en effectiviteit) voor het verzilveren van de besparingen essentieel. Blik vormt hiervoor een belangrijke, maar is zeker niet de enige randvoorwaarde: de nieuwe werkwijze die de NVWA gaat doorvoeren vraagt andere competenties en vaardigheden van medewerkers en vraagt om een andere cultuur in de organisatie. Aspecten die lastig kwantificeer- en meetbaar zijn, maar die een niet te onderschatten rol spelen in het kunnen verzilveren van het geconstateerde efficiencypotentieel. Ten aanzien van de uitrol van het Verbeterplan is het cruciaal, juist in deze periode waar implementatie centraal staat, vanuit inzicht, overzicht en integraliteit te handelen: het verder vormgeven van het portfoliomanagement in combinatie met centrale regie en sturing op het programma rondom het Verbeterplan dienen daarom de komende periode prioriteit te krijgen.