



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
de secretaris-generaal de heer drs. R. van Zwol
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

[Redacted]

Ons kenmerk

[Redacted]

Uw brief (kenmerk)

-

Bijlagen

- Doorlichtingsrapport UBR
- Managementreactie UBR

Datum

Betreft Aanbieding doorlichtingsrapport UBR

Geachte heer Van Zwol,

Recent is de doorlichting van het agentschap Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) afgerond. De doorlichting heeft als doel inzicht te geven in het functioneren van UBR in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering. De doorlichting is uitgevoerd door de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en de directie Financieel-economische Zaken van uw departement. Met deze brief bieden wij u, als eigenaar van UBR, ons onderzoeksrapport en onze gezamenlijke aanbevelingen aan.

In het algemeen geldt dat de meeste geïnterviewden hun waardering uitspreken voor de veranderingen die UBR de afgelopen jaren heeft doorgevoerd en de cultuuromslag die daarmee gepaard is gegaan. Specifiek is veel waardering voor de wijze waarop het MT van UBR sturing geeft aan het agentschap. Uit de doorlichting komt ook naar voren dat het functioneren van UBR op dit moment op meerdere onderdelen niet volledig voldoet aan de eisen die de Regeling agentschappen daartoe stelt.

Wij komen samenvattend tot de volgende gezamenlijke aanbevelingen. Deze zijn in het doorlichtingsrapport toegewezen aan actoren en voorzien van een indicatie (zwaar, gemiddeld en licht):

1. Sluit een eigenaarsconvenant op het moment dat de rol van eigenaar belegd wordt bij de SG van BZK en borg dat UBR financieel sluitende en kwalitatief goede afspraken maakt met opdrachtgevers, die op een uniforme wijze tot stand komen. Leg deze afspraken vast in eenduidige DVO's en breng het aantal overeenkomsten terug.
2. UBR dient binnen een overgangperiode van twee boekjaren de transitie te maken naar een kas-verplichtingen agentschap.

3. Ontwikkel binnen een jaar een nieuw integraal, transparant UBR-breed kostprijsmodel en neem hier uitsluitend de onvermijdbare kosten in op, neem geen risico, winst of innovatie-opslagen mee in de tarieven.
4. Ontwikkel binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van UBR inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik. Omdat de dienstverlening van UBR arbeidsintensief is, verdient het aanbeveling dat de eigenaar meer gaat sturen op het aantal declarabele/productieve uren en de verhouding tussen direct en indirect personeel.
5. Focus op de financiële problematiek van UBR en breng voor het einde Q1 2016 in kaart welke besparingsmaatregelen nog mogelijk zijn. Breid de organisatie niet uit voordat sprake is van een kostendekkende exploitatie.
6. Onderzoek uiterlijk voor maart 2016 de mogelijkheden voor een herordening van UBR en haar onderdelen buiten het agentschap. Bekijk daarbij ook de mogelijkheid om de verschillende organisatieonderdelen van UBR te verdelen over bestaande agentschappen dan wel onderdeel te laten uitmaken van het kerndepartement
7. Onderzoek jaarlijks in opdracht van het Bestuurlijk overleg of de omvang en samenstelling van het aanbod van UBR nog aansluit op de vraag en geef opties tot versoering aan. Neem hier ook de afweging tot sourcing in mee. Laat het BO een beslissing nemen over de omvang en samenstelling van het takenpakket van UBR en stop met activiteiten die niet kostendekkend zijn.

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk

Aanbeveling 6 en 7 hebben betrekking op de toekomst van UBR als agentschap. Gezien de aard van deze aanbevelingen adviseren wij u als eigenaar goed te kijken naar de volgtijdelijkheid waarin u invulling geeft aan die aanbevelingen. Iedere aanbeveling is uiteraard relevant, de importantie ervan kan evenwel wijzigen al naar gelang de wijze waarop de aanbevelingen rondom de toekomstvisie opvolging krijgen. Immers, als u als eigenaar ervoor kiest de onderdelen van UBR te herordenen, is de aanbeveling om voor een UBR breed en integraal kostprijsmodel op te stellen niet meer relevant. Tegelijkertijd blijft toewerken naar een kostendekkende exploitatie voor alle UBR onderdelen onverminderd van belang, ook als een andere ordening wordt aangebracht.

Wij vernemen graag uw reactie op deze aanbevelingen en het rapport. Ook wisselen wij graag met u van gedachten over de maatregelen die u dienaangaande neemt. Hiervoor zal een afspraak worden gemaakt.


Deze gelegenheid benutten wij ook om u te attenderen op de openbaarmaking van het doorlichtingsrapport. Conform de Regeling agentschappen dient de rapportage integraal openbaar gemaakt te worden door de betrokken minister. Daarnaast worden in het Financieel Jaarverslag Rijk (FJR) de belangrijkste aanbevelingen uit de uitgevoerde doorlichtingen opgenomen, met een verwijzing naar de vindplaats van deze stukken. Voorts wordt in het FJR verwezen naar www.rijksoverheid.nl waar de afgeronde doorlichtingsrapporten eveneens worden gepubliceerd.

De directeur UBR heeft onlangs een formele reactie op het rapport gegeven. Deze reactie treft u eveneens integraal aan als bijlage bij deze brief. Drie punten brengen wij onderstaand onder uw aandacht:

1. UBR geeft in haar managementreactie op het rapport aan dat de financiële situatie een positieve ontwikkeling kent. Aan de hand van de jaarrekeningen van UBR constateren wij evenwel dat het resultaat de afgelopen jaren negatiever is geworden. In voorliggende rapportage wordt - mede op verzoek van UBR - aangegeven dat een van de oorzaken van het negatieve resultaat is gelegen in kosten uit hoofde van VWNW-kandidaten. In 2014 is hiertoe een voorziening voor getroffen. Daarmee drukken de kosten niet meer op de exploitatie en zal naar verwachting het exploitatieresultaat in 2015 e.v. minder negatief zijn, of wellicht positief zoals UBR aangeeft in de managementreactie;
2. Het doorlichtingsteam beveelt in aanbeveling 6 niet aan om UBR als organisatie op te heffen, maar om een onderzoek te verrichten naar een herordening van de activiteiten van UBR;
3. Het rapport benoemt dat de ontwikkeling van de doelmatigheid van UBR moeilijk is vast te stellen maar noemt wel een aantal maatregelen, die UBR heeft genomen om de doelmatigheid te verhogen.


We zijn ten slotte verheugd te lezen dat UBR een groot deel van de aanbevelingen onderschrijft en ook van plan is deze uit te voeren.

Met vriendelijke groet,


De Directeur Begrotingszaken,
Hillie Beentjes

De Directeur Financieel-
economische Zaken BZK,
Caroline Kollau

Directie Begrotingszaken

Ons kenmerk
 M



Doorlichting UBR

Datum: 27-11-2015
Status: definitief

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Doelstelling doorlichting	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
2. Kerntaken en organisatieontwikkeling	5
2.1 Historie	5
2.2 Kerntaken	5
2.3 Inrichting organisatie	6
2.4 Facts & Figures	7
3. Governance	8
3.1 Inrichting	8
3.2 Opdrachtnemer	8
3.3 Opdrachtgevers	11
3.4 Eigenaar	13
4. Financieel beheer	14
4.1 Inrichting financieel beheer	14
4.2 Baten-lastenstelsel	16
5. Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	19
5.1 Inleiding	19
5.2 Doelmatigheidsbevordering	19
5.3 Bekostiging	22
6. Conclusies en aanbevelingen	27
6.1 Inleiding	27
6.2 Governance	27
6.3 Financieel beheer	28
6.4 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	29
6.5 Toekomstvisie UBR	31
Bijlage A: Overzicht aanbevelingen UBR	34
Bijlage B: Geïnterviewden	35
Bijlage C: Bekostiging diverse organisatieonderdelen UBR	36

1. Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In 2011 is de Regeling baten-lastendiensten 2007 geëvalueerd. In de evaluatie is onder andere de vraag aan de orde geweest of het baten-lastendienstmodel als generiek model op alle diensten even goed van toepassing is. Daarom is naar aanleiding van de evaluatie besloten de agentschappen periodiek door te lichten. De verplichte doorlichtingen zijn vastgelegd in de nieuwe Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 is ingegaan.

De doorlichtingen, zoals opgenomen in de regeling, zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap periodiek aan de orde te stellen. Uit de doorlichting kan bijvoorbeeld blijken dat een stelselwijziging (baten-lastenstelsel versus kasstelsel) bijdraagt tot het beter functioneren van het agentschap. Elk agentschap wordt periodiek (tenminste eens in de vijf jaar) doorgelicht op zoveel als mogelijk natuurlijke momenten.

De doelstelling van de doorlichting van het baten-lastenagentschap Uitvoering Bedrijfsvoering Rijk is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van UBR in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport worden gebaseerd op de realisatie van de afgelopen jaren.

De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

- 1) Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij UBR en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- 2) Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij UBR?
- 3) Wat zijn (gezien de afschrijvingskosten die structureel lager zijn dan 5% van de totale lasten) de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?
- 4) Hoe is de bekostiging bij UBR vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van UBR?
- 5) Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

Specifieke onderzoeksvragen bij doorlichting UBR

Naast de algemene thema's is tijdens de doorlichting aandacht besteed aan:

- Hoe kan UBR een kostendekkende exploitatie realiseren? Wat is de functie van het kostprijsmodel hierbij?
- In hoeverre sluit het aanbod van UBR aan op de bestaande vraag?
- Hoe ziet de (middel)lange toekomst eruit voor UBR? Wat is de visie van de verschillende partijen hierop?
- Welke synergie bestaat er nu tussen de verschillende onderdelen van UBR?

Leeswijzer

Aan elk van de centrale onderzoeksvragen is een apart (onderdeel van een) hoofdstuk gewijd. De beantwoording van de eerste onderzoeksvraag vindt plaats in hoofdstuk drie. Het vierde hoofdstuk beantwoordt dan de tweede en derde onderzoeksvraag en in hoofdstuk vijf worden de vierde en vijfde onderzoeksvraag behandeld. Voor de specifieke onderzoeksvragen geldt dat de eerste meegenomen wordt in hoofdstuk 5. De anderen komen op meerdere plekken in het rapport terug en het oordeel van het doorlichtingsteam daarbij zal te vinden zijn in hoofdstuk 6 samen met de andere conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 tot en met 5 bevatten een mix van het resultaat van de documentstudie en de meningen van geïnterviewden. Hoofdstuk 6 geeft hiervan een weging door het doorlichtingsteam.

Het rapport vervolgt nu met een hoofdstuk over de historie, kerntaken, de inrichting van de organisatie en wat kerngetallen.

2. Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie

UBR kent nog geen lange historie en bestaat onder de huidige naamgeving pas sinds 1 januari 2014. UBR komt voort uit het agentschap dat bekend stond onder de naam De Werkmaatschappij. De Werkmaatschappij (DWM) is oorspronkelijk opgericht als een pioniersbedrijf voor nieuwe initiatieven op het gebied van bedrijfsvoering. Het aanbieden van producten en diensten diende te resulteren in schaalvoordelen en concrete besparingen op te leveren bij de departementen in termen van FTE's en geld. Ook zou het moeten leiden tot kwaliteitsverhoging. De Werkmaatschappij bestond eind 2013 uit 11 bedrijfseenheden, met een heterogeen producten- en dienstenpakket. Daarnaast bood de dienst onderdak aan samenwerkingsverbanden die gebruik konden maken van de PIOFACH-functie binnen DWM. Een samenwerkingsverband kon uiteindelijk uitgroeien tot een bedrijfseenheid van DWM maar deze kon ook elders onderdak vinden. Een bedrijfseenheid werd in deze periode door de Werkmaatschappij gedefinieerd als het resultaat van een interdepartementale samenwerking die tot volle wasdom is gekomen, en aldus in staat was concrete producten en diensten te leveren en de daarmee samenhangende kosten in rekening te brengen bij de opdrachtgevers. Als zou blijken dat er betere alternatieven zijn voor de positionering van een eenheid binnen de Rijksoverheid dan zou de betreffende eenheid weer uitstromen. Zo is op 1 januari 2011 de bedrijfseenheid Facilitaire Samenwerking (FaSam) uitgestroomd naar FMHaaglanden en op 1 januari 2013 Digitale Werkomgeving Rijk (DWR) naar SSC-ICT.

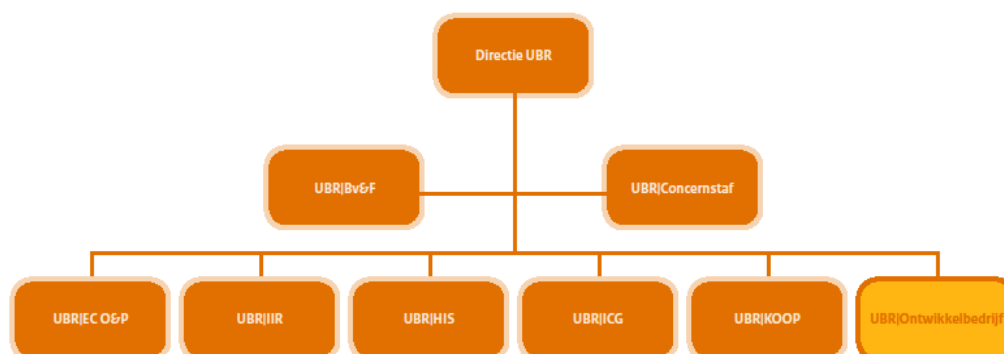
Een groot aantal van deze bedrijfseenheden, waaronder het Expertisecentrum O&P, Bureau Gateway, Inter-coach, Interim Rijk (IR), Haagse Inkoop samenwerking (HIS) en KOOP maken nog steeds onderdeel uit van het huidige UBR, al dan niet in een gewijzigde vorm en organisatieverband. In het laatste jaar voor de naamswijziging heeft DWM een transitie ondergaan en beoogde zij zich te ontwikkelen tot een dienstverleningsorganisatie van het Rijk. Een professionele organisatie waarin rijksbreed, op verzoek van Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk, SG-Overleg of ministerraad, bedrijfsvoeringstaken worden uitgevoerd. Hier hoorde ook een nieuwe naamgeving bij, hetgeen heeft geleid tot de oprichting van UBR. Een aantal samenwerkingsverbanden en bedrijfseenheden, die onderdeel uitmaakten van DWM hebben elders onderdak gevonden of zijn afgebouwd, omdat deze niet pasten in het primaire proces van de nieuwe organisatie of niet rendabel bleken. Dit betreft o.a. TGBI, Bureau IR, Het Buitenhuis en Webcare.

2.2 Kerntaken

UBR is een multidisciplinaire uitvoerder en ontwikkelaar van dienstverlening op het gebied van bedrijfsvoering binnen het Rijk. UBR levert (reguliere) dienstverlening op het vlak van advisering, interim en project- en programmamanagement, zowel in het P&O-domein als op het gebied van informatie en ICT, facilitair/huisvesting en inkopen. De dienstverlening is hiermee zeer uiteenlopend, van arbeidsjuridisch advies tot organisatieadvies (EC O&P), van Post- en Koeriersdienst en Rijksbeveiligingsorganisatie (Ontwikkelbedrijf) tot Inkoopdienst (HIS) en het Kennis- en Exploitiatiecentrum Officiële Overheidpublicaties (KOOP). Ook kent UBR een grote tak van dienstverlening aan interim personeel en project management (IIR, ICG). In haar

missie verwoordt UBR dat zij zich richt op bedrijfsvoering en hiermee andere overheidsorganisaties in staat stelt beter te presteren. Dit acht UBR onder meer mogelijk door het gezamenlijk organiseren en bundelen van expertise op het gebied van interim management, HRM, IT, inkoop en financiën en deze te verbinden met andere disciplines buiten UBR. Dit zou voor andere overheidsorganisaties moeten leiden tot een verlaging van de kosten en een verhoging van de kwaliteit. Hiermee beoogt UBR indirect bij te dragen aan een effectieve en efficiënte overheid.

2.3 Inrichting organisatie



Figuur 1. Organogram UBR

UBR is te kenschetsen als een organisatie bestaande uit 6 onderdelen met daarnaast de concernstaf en de unit Bedrijfsvoering & Financiën. De organisatie is onder te verdelen in twee pijlers: het Ontwikkelbedrijf aan de ene kant (onder meer UBR | RBO, UBR | IPKD) en de pijler dienstverlening aan de andere kant. Het Ontwikkelbedrijf begeleidt complexe transitie en implementaties op het gebied van bedrijfsvoering, doet marktverkenningen en ondersteunt besluitvormingstrajecten. Onderdeel van het Ontwikkelbedrijf vormt de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO) en de Interdepartementale Post- en Koeriersdienst. Ook heeft het Ontwikkelbedrijf de print- en drukwerkdiensten van het Rijk naar de markt begeleid.

De pijler Dienstverlening bestaat uit de onderdelen:

- Expertisecentrum Organisatie en Personeel (UBR|EC O&P)
- I-Interim Rijk (UBR|IIR)
- Interim-management, Coaching en Gateway (UBR|ICG)
- Haagse Inkoop Samenwerking (UBR|HIS)
- Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (UBR|KOOP)

UBR kent 1 directeursfunctie en vult deze sinds 2013 in met twee deeltijdfunctionarissen. Het MT van UBR bestaat uit de directeur en de managers van de verschillende organisatieonderdelen van UBR. Ook de Concerncontroller neemt deel aan het MT.

2.4 Facts & Figures

Tabel 1. Overzicht facts en figures UBR / toenmalige Werkmaatschappij

Bedragen x mln. €	2012	2013	2014
Omzet	112,3	100,7	127,9
% omzet derden	2%	2%	4%
Resultaat	-5,5	-7,5	-10,4
Aantal FTE	762	820	875
Afschrijvingskosten	1,5	0,9	0,9
% lasten	1,2%	0,8%	0,8%
Vaste activa	3,6	2,7	4,9
Leningen min FIN	0,1	0,0	0,8
Verhouding lening/activa	3%	0%	15%
Omvang eigen vermogen	6,0	0,0	-4,5
% omzet	5,3%	0,0%	-3,5%
Balanstotaal	45,7	37,0	51,6

3. Governance

Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de centrale onderzoeksvraag:

'Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij UBR en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?'

3.1 Inrichting

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van UBR. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer.

De *eigenaar* (§ 3.4) is in dit sturingsmodel verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

De *opdrachtgever* (§ 3.3) is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De *opdrachtnemer* (§ 3.2) is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

Hieronder volgt een beschrijving van hoe de verschillende rollen voor UBR zijn ingevuld. Ook wordt een beeld geschetst van de werking van de rollen aan de hand van de interviews die met verschillende partijen zijn gehouden.

3.2 Opdrachtnemer

UBR is de opvolger van het agentschap De Werkmaatschappij, dat op 1 januari 2008 de agentschapstatus verwierf. De Werkmaatschappij is opgericht om interdepartementale samenwerkingsverbanden onder te brengen en tot volwassenheid te laten komen. Uiteindelijk groeide de Werkmaatschappij uit tot een organisatie waarin min of meer zelfstandige onderdelen actief waren. Een geïnterviewde omschrijft De Werkmaatschappij van toen als "een camping waar iedereen zijn tent kon neerzetten". De sterke autonomie van de bedrijfseenheden bemoeilijkte een centrale sturing. Bij de geleidelijke aansluiting van departementen op de verschillende bedrijfsonderdelen is bovendien vast personeel overgekomen naar de Werkmaatschappij. Er was hierbij niet altijd een match tussen het overgedragen personeel en het (overgedragen) werk aan het agentschap. Dit heeft geleid tot een omvangrijke Van Werk Naar Werk (VWNW) problematiek. Financieel gezien waren de meeste organisatieonderdelen niet op orde, met ieder jaar een negatief resultaat als gevolg hiervan.

Bij het aantreden van de directeur in 2013 kreeg deze de opdracht mee meer een eenheid te maken van deze organisatieonderdelen (OO's), eventueel onderdelen af te stoten dan wel anders te organiseren. Er waren geen heldere sturingslijnen, naar de mening van de directeur was te veel sprake van staf-staf overleg in plaats van sturing in de lijn.

De nieuwe directeur heeft een nieuwe visie neergelegd met een duidelijke organisatiestructuur. Met deze nieuwe organisatie is ook grotendeels een nieuw MT gekomen. Ook is de naam van het agentschap sinds 2014 gewijzigd in UBR. De meeste geïnterviewden geven aan waardering te hebben over hoe het nieuwe MT invulling heeft gegeven aan deze nieuwe organisatie. Het nieuwe UBR wil een robuuste organisatie zijn met hoogwaardige dienstverlening op het terrein van de bedrijfsvoering. De vrijheid die de organisatieonderdelen ten tijde van de Werkmaatschappij hadden is er niet meer. Vanuit het MT UBR wordt er strakker gestuurd en is de "één UBR" gedachte een leidend principe. De positie van de concern controller is versterkt ten opzichte van daarvoor. UBR is daarnaast voor opdrachtgevers duidelijk bezig met visievorming UBR zou daarbij wel meer aandacht kunnen geven aan de ontwikkeling van een meerjarige visie op specifiek de opdrachtenportefeuille.

Het aantal organisatieonderdelen is teruggebracht, doordat taken zijn afgestoten naar de markt, geclusterd of in een enkel geval stopgezet. Zo heeft UBR acht expertisecentra op HRM-gebied gebundeld in het EC O&P en zijn IMR, Bhuro, Gateway en Intercoach samengegaan in het onderdeel ICG. UBR brengt hiermee een logische ordening aan in de bedrijfseenheden binnen UBR. Toch heeft UBR nog een aantal elementaire stappen te nemen volgens geïnterviewden. Zo beschouwen zij UBR nog steeds als een "paraplu-organisatie", waarbij bedrijfseenheden op het eerste oog weinig raakvlak met elkaar hebben. Een aantal geïnterviewden stelt de houdbaarheid van deze constructie ter discussie. Zo vindt een opdrachtgever dat de IPKD beter onder FM-Haaglanden zou kunnen vallen en pleit een andere opdrachtgever voor een verzelfstandiging van EC O&P met aansluiting van IIR en ICG. Deze organisatieonderdelen kennen immers ook een duidelijke HRM-component. Daarnaast vragen geïnterviewden zich af of de organisatie-onderdelen in ontwikkeling, die betrekking hebben op de Lage Loon Schalen-doelstellingen van het huidige kabinet, wel thuishoren bij UBR. Zo lijkt het een opdrachtgever niet verstandig om de RSO bij UBR onder te brengen.

Het MT van UBR wil de komende jaren meer gaan inzetten op een integrale aanpak van bedrijfsvoeringvraagstukken, waarbij de binnen UBR beschikbare expertise breder wordt benut. Het MT van UBR stuurt daarom op het vergroten van de kennis van de eigen organisatie bij haar medewerkers. Op concernniveau is nu nog geen overkoepelend beleid hoe met de governance moet worden omgegaan en gelden geen uniforme kwaliteitsnormen voor de PDC. Dit en de verscheidenheid van het primaire proces van UBR, verklaart waarom bijvoorbeeld de DVO's en PDC's zo sterk verschillen per organisatieonderdeel. UBR zou hier beter één uniforme werkwijze kunnen hanteren. De concernstaf geeft hiertoe nog geen richtlijnen. UBR geeft aan dat voor een aantal organisatieonderdelen reeds een start gemaakt is met het beperken van het aantal DVO's. Zo heeft de HIS één DVO voor de aangesloten departementen en heeft de gedeeltelijke budgetfinanciering van ECO&P ook tot minder DVO's geleid. De RBO gaat stappen zetten naar 1 rijksbrede DVO.

Financieel gezien is UBR anno 2015 nog steeds een kwetsbare organisatie. Sinds 2010 draait het agentschap met een negatief resultaat. In 2014 wordt het financiële

resultaat mede bepaald door een getroffen saneringsvoorziening en bedraagt het verlies € 10,4 mln. In de interviews en in de jaarverslagen worden hiervoor de volgende oorzaken genoemd:

- een mismatch tussen vraag en aanbod;
- het ontbreken van sluitende (financiële) afspraken met opdrachtgevers;
- problematiek door VWNW kandidaten (in 2014 is een voorziening getroffen);
- de proportionaliteit en omvang van de doorbelastingen vanuit het moederdepartement.

In hoofdstuk 5 over bekostiging en doelmatigheid wordt dieper ingegaan op de oorzaken van deze financiële kwetsbaarheid.

UBR heeft een aantal wijzigingen doorgevoerd om toekomstige verliezen te mitigeren. Deze wijzigingen zijn een aanzet in de goede richting, maar gezien de kleine marges op de tarieven is nog geen sprake van een duurzame gezonde basis. Voor een deel zijn verliezen ook genomen door de eigenaar die in 2013 en 2014 het eigen vermogen van UBR heeft aangezuiverd. De rijksbrede spendanalyse die UBR actiever wil oppakken, moet voor de toekomst aanknopingspunten bieden om uit de rode cijfers te komen. Hierbij is het volgens sommige geïnterviewden nodig dat OBR iets meer doorzettingsmacht krijgt dan het nu heeft om departementen te bewegen diensten bij UBR af te nemen. Een ander geluid is juist dat UBR zich meer moet inzetten op afnemers - die nu de diensten nog buiten het rijk afnemen - en hen "verleiden" UBR te kiezen.

Bestuurlijk overleg (BO)

Voor UBR zijn twee BO's ingevoerd, voor ECO&P en UBR. Het BO UBR is ten behoeve van de brede UBR organisatie inclusief ECO&P. Voor de invoering van deze overlegstructuur bestond er al een gelijksoortig overleg waar de opdrachtgever betrokken werd bij de uitvoering. De BO's tonen hiermee veel gelijkheid, het voornaamste verschil is dat er nu een financieel deskundige aan tafel zit. Momenteel wordt verkend of het BO van EC O&P in 2016 op kan gaan in dat van UBR. Hierover vindt naar verwachting in oktober 2015 besluitvorming plaats. De BO's zijn eind 2014 geïntroduceerd en komen voort uit het SGO-5 pijlerproject Aansturing¹. Dit project heeft tot doel de aansturing van vooral de generieke dienstverlening bij de SSO's te verbeteren. De verbeterde aansturing beoogt de bestuurlijke drukte te minimaliseren en moet bijdragen aan goede en betaalbare ondersteuning van het primair proces, middels gestandaardiseerde producten en diensten. Bovendien zou dit in combinatie met de overige SGO-5 speerpunten (kwaliteit en bekostiging) moeten gaan leiden tot kostenbesparingen. De BO's worden eind 2015 door SGO-5 geëvalueerd.

In de huidige opzet van het bestuurlijk overleg hebben naast de eigenaar en directeur UBR tevens een vertegenwoordiger van DGOBR als beleidsmaker en kadersteller, twee afnemers en een financieel deskundige (directeur FEZ) zitting. In het BO komen onder andere de eigenaargerelateerde onderwerpen aan de orde zoals het jaarplan, ziekteverzuim en doelmatigheid. Wel geven geïnterviewden aan dat de afgelopen jaren de financiële invalshoek heeft gedomineerd. De directeur UBR is erg tevreden over de wijze waarop de bestuurlijke overleggen worden gehouden en de onderwerpen die op tafel komen. Het voormalige ICOP stuurde te veel op ieders eigen departementale belang in plaats van het rijksbede belang als uitgangspunt te nemen. Via het bestuurlijk overleg wordt er nu gestuurd, er is veel gezamenlijk commitment en dat werpt zijn vruchten af. In tegenstelling tot sommige

¹ De overige SGO5 pijlerprojecten zijn Kwaliteit en kosten en de Bekostiging van generieke dienstverlening.

geïnterviewden buiten UBR, ziet de directeur UBR geen toegevoegde waarde in het samengaan van het bestuurlijk overleg voor ECO&P en P-direkt. Het MT UBR ziet P-direkt meer als een uitvoeringsorganisatie waarbij *operational excellence* de boventoon voert en ECO&P als een hoogwaardige dienstverlener en meer gericht op *customer intimacy*. Het valt op dat de richting die de besluitvorming op lijkt te gaan wat betreft de samenvoeging van de BO's van ECO&P en UBR, niet helemaal lijkt te worden gesteund door opdrachtgevers en afnemers in de interviews afgenomen in het kader van dit onderzoek. Een aantal geïnterviewden heeft de voorkeur voor een samenvoeging met het BO van P-Direkt, omdat beiden het HRM-domein bestrijken. Andere geïnterviewden geven ook aan veel waarde te hechten aan een afzonderlijk BO voor EC O&P, omdat P-Direkt eerder een "ICT" bedrijf is, die haar producten en diensten hoofdzakelijk via het Rijksportaal aanbiedt, dan een HRM dienstverlener.

Opdrachtgevers zijn gemiddeld genomen tevreden over de kwaliteit die UBR levert. Ook in breder perspectief krijgt UBR waardering van opdrachtgevers en afnemers wanneer afgezet tegen overige SSO's. Met het bestaan van een organisatie als ECO&P, is bijvoorbeeld een pool van bedrijfsmaatschappelijke medewerkers voorhanden zonder dat departementen deze mensen zelf in dienst hoeven te hebben. Het sentiment over de prijs/kwaliteit verhouding bij SSO's wordt soms bepaald door incidenten en ervaring met individuele gevallen. Geïnterviewden geven aan dat hoe beter de vorming van de SSO is uitgetrild, des te beter de perceptie van de kwaliteit. In het algemeen krijg je bij UBR waar voor je geld, vinden opdrachtgevers. Wel vinden opdrachtgevers dat UBR de kwaliteit beter zichtbaar moet kunnen maken. Er is nu niet genoeg zicht op de kwaliteit en het is daarmee niet te meten. Dit draagt bij aan de wisselende beeldvorming, die nu bestaat over de geleverde kwaliteit door UBR. Dit is ook onderwerp van het Bestuurlijk Overleg. De koers die UBR vaart, wordt gedeeld door het Bestuurlijk Overleg. Alle SSO's hebben momenteel te maken met problemen rond de betaalbaarheid, veelal als gevolg van het verleden. Het is best moeilijk om dat verhaal extern uit te leggen, maar dit doet UBR volgens enkele opdrachtgevers goed. O.a. door transparant te zijn over de realisatie. Maar het blijft wel een groeimodel en het is soms nog een worsteling. Andere opdrachtgevers zien UBR als nog niet transparant genoeg en geven aan groter belang te hechten aan deze transparantie dan aan een lage prijs.

3.3 Opdrachtgevers

Tot 2015 kende ieder organisatieonderdeel een eigen opdrachtgevend bestuur. Voor EC O&P was er naast het opdrachtgevend bestuur het subcontractorsberaad en het ICOP. De vertegenwoordig van de opdrachtgevers van UBR is met het programma SGO-5 veranderd. Er is nu sprake van één centraal opdrachtgever die namens de afnemers (de departementen) met UBR in gesprek gaat. Tevens hebben twee afnemers zitting in het bestuurlijk overleg als vertegenwoordigers van deze groep. Daarnaast zijn de (departementale) afnemers vertegenwoordigd in afnemersberaden om van hieruit een gemeenschappelijk geluid af te kunnen geven richting UBR. In het klassieke agentschapmodel uit de Regeling agentschappen beschikt de opdrachtgever over het "opdrachtgevende" budget. In de huidige situatie zitten de budgetten nog bij de verschillende afnemers. Met de uitvoering van het programma SGO-5 gaat deze rol er ten aanzien van de generieke dienstverlening dus anders uit zien. Er is een centraal opdrachtgever geïntroduceerd die in het meest vergaande scenario ook de beschikking krijgt over alle departementale opdrachtgeversbudgetten. Deze centrale bekostiging is volgens de meeste geïnterviewden evenwel het sluitstuk. Eerst moeten de governance en het kostprijsmodel op orde zijn. De dienstverlening moet uitgetrild zijn, stellen ook de SGO-5 kaders voor centrale bekostiging. Voor een groot aantal diensten is UBR nog niet zover, maar hier wordt wel naar ge-

streeft. De centraal opdrachtgever van UBR is op dit moment voor EC O&P de directeur Bedrijfsvoering bij SZW en voor de rest van UBR is dat de hoofddirecteur Interne Organisatie en Uitvoering bij EZ. Voor arbeidsmarktcommunicatie is de directeur OPR de centraal opdrachtgever.

Uit de interviews komt naar voren dat de mate waarin vóór de introductie van de Bestuurlijke Overleggen sprake was van een volwassen opdrachtgever verschilde per organisatieonderdeel. Bij EC O&P is bijvoorbeeld de relatie verder gevorderd dan bij andere onderdelen. De opdrachtgevendende overleggen functioneerden over het algemeen redelijk. In sommige gevallen functioneerden de opdrachtgevendende overleggen evenwel meer als adviesraad dan als opdrachtgevend bestuur.

In het bestuurlijk overleg vertegenwoordigen de opdrachtgever en afnemers een grote "achterban". Ter voorbereiding op het overleg raadpleegt de opdrachtgever/afnemer, daar waar het zinvol wordt geacht, enkele collega's uit het ICOP en het afnemersberaad. De eerste indrukken van de opdrachtgever en afnemers van het BO zijn positief. Men vindt het echter nog te vroeg om hier al een definitief oordeel over te kunnen vellen. Uit de interviews met opdrachtgever en afnemers is een aantal keer de suggestie naar voren gekomen de bestuurlijke overleggen van ECO&P en P-direkt te combineren. Beide SSO's opereren op het terrein van HRM en zullen om die reden grotendeels te maken hebben met dezelfde vertegenwoordiging vanuit de afnemers. Andere geïnterviewden zien P-Direkt meer als een ICT bedrijf en betwisten dit en pleiten voor een apart overleg voor EC O&P, zoals eerder besproken.

Aandachtspunt voor de opdrachtgevers is dat het lastig is om afnemers betrokken te houden. De centrale opdrachtgever moet nu informatie bij afnemers verzamelen en dat moet nog vorm krijgen. De relatie tussen de kosten en prestatie is nog niet altijd helder. In de toekomst moet de centraal opdrachtgever meer analyses opvragen over hoe UBR tot prestaties komt. Ook kunnen betere afspraken door de centraal opdrachtgever over de afname van dienstverlening worden gemaakt. Om echt tot generieke dienstverlening en centrale bekostiging te komen is dit noodzakelijk.

Bij generieke dienstverlening, ben je als afnemer en opdrachtgever afhankelijk van het aanbod en is er minder keus. Een opdrachtgever geeft aan de druk op (lagere) tarieven te missen bij de omgeving van UBR. De vraag is of dit komt omdat in het huidige systeem de prikkels mogelijk niet goed liggen. Een andere opdrachtgever beaamt dat afnemers niet zo'n moeite hebben met stijgende tarieven als een SSO maar kan uitleggen waarom hun prijs is wat het is en departementen meenemen bij te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Opdrachtgevers kunnen en moeten de eigenaar ondersteunen bij het sturen op de kosten en de doelmatigheid.

Voor opdrachtgevers is ook belangrijk te weten op welke wijze SSO's kunnen bijdragen aan een betaalbare dienstverlening. De opdrachtgevendende budgetten van departementen nemen immers af. Hiervoor zit voor een deel ook een verantwoordelijkheid bij departementen. Indien departementen zich conformeren aan nieuwe normen dan heeft dat een kostenopdrijvend effect voor SSO's. Departementen moeten vervolgens consequenter de budgettaire effecten van die ontwikkelingen ramen in hun begrotingen.

De directeur van UBR heeft geen directe inhoudelijke relatie met de opdrachtgevers. Per organisatieonderdeel wordt de relatie met de opdrachtgever vorm gegeven. In theorie heeft de directie een rol wanneer zich problemen voordoen met

opdrachtgevers, er is echter geen voorbeeld waar dit is voorgevallen. Wel is er een directe relatie waar het strategische/politieke ontwikkelingen betreft, zoals bijvoorbeeld Lage Loonschalen of commissie Elias. Ook maakt de directeur UBR 1 keer per jaar een rondje langs alle opdrachtgevers om af te tappen hoe de dienstverlening van UBR wordt ervaren.

3.4 Eigenaar

De eigenaar van UBR is op dit moment de DG OBR. Naast UBR is de DG OBR tevens eigenaar van 4 andere SSO's. In de uitoefening van die rol wordt de eigenaar ondersteund door een eigenaarondersteuner die gepositioneerd is bij dg control OBR. De eigenaarondersteuner vormt de ogen en oren van de eigenaar en kijkt op de continuïteit, de doelmatigheid, de tarieven en het volgen van de werkafspraken met de SG t.a.v. de SSO's. De eigenaar is voorzitter van het Bestuurlijk Overleg (BO) dat vier keer per jaar bijeenkomt. Naast het BO voert de eigenaar elke drie weken een PO met de directeur UBR en is er geregeld ad hoc contact. Elke maand is er een MT Uitvoering met alle uitvoeringsdirecteuren van OBR. UBR beoordeelt de relatie met de eigenaar en met de eigenaarsondersteuning als goed.

De eigenaar stuurt op UBR door middel van een standaard jaarplan cyclus met tussentijdse rapportage momenten. Hierbij wordt naar de financiën gekeken, zoals het budgettair verloop, de stand van het eigen vermogen en een aantal specifieke thema's zoals Lage Loonschalenbeleid. Ook wordt een aantal KPI's gemonitord. UBR bestaat op dit moment uit 6 bedrijfsonderdelen en twee stafonderdelen. De huidige samenstelling berust in de ogen van de eigenaar deels op toeval en is een erfenis uit de tijd van de Werkmaatschappij. Hierdoor zijn synergievoordelen beperkt aanwezig en zijn er naar de mening van de eigenaar ook andere inrichtingsprincipes mogelijk.

De eigenaar is tevreden over de werking van het BO. De verschillende deelnemers pakken hun rol goed op. Het is soms lastig dat de rol van opdrachtgever en eigenaar binnen OBR zijn verenigd. De eigenaar probeert hier op een pragmatische wijze invulling aan te geven. De recent aangekondigde reorganisatie van BZK zal dit oplossen doordat er een heldere organieke scheiding wordt aangebracht tussen opdrachtgever, kadersteller en eigenaar. Deze reorganisatie moet in februari 2016 gerealiseerd zijn. In het BO kunnen op bepaalde punten de eigenaar, opdrachtgever en afnemers elkaar ondersteunen. Bijvoorbeeld als het gaat om het verbeteren van de doelmatigheid. Daar hebben al deze partijen een belang in. Overigens valt uit de interviews op te maken dat er tot nu toe door de eigenaar en opdrachtgevers weinig op doelmatigheid wordt gestuurd. De eigenaar ziet nog wel ruimte voor verbetering van het BO. Zo kan de zeer recent geïntroduceerde balanced scorecard, waarover UBR in 2016 aan het BO gaat rapporteren, nog beter worden toegepast en uitgebreid met een risicoanalyse waardoor nog beter de juiste onderwerpen aan bod kunnen komen.

De eigenaar geeft de directeur UBR de vrijheid om ook bij de SG aan tafel te zitten (zoals het beheersoverleg). De eigenaar wordt hiervan vooraf op de hoogte gesteld. In het algemeen houdt UBR DgOBR goed geïnformeerd en zijn de lijnen kort van de eigenaar(sondersteuning) naar de directie van UBR.

De eigenaar geeft aan dat de scheiding beleid en uitvoering over het algemeen goed wordt nageleefd. Bij het dossier Lage Loonschalen (LLS) is er een korte periode geweest, waarin deze scheiding minder strak was. Deze weeffout is nu hersteld. De reorganisatie zal volgens de eigenaar verder helpen bij het uit elkaar trekken van beleid en uitvoering.

4. Financieel beheer

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag uit het vastgestelde plan van aanpak:

'Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij UBR?'

'Wat zijn (gezien de afschrijvingskosten die structureel lager zijn dan 5% van de totale lasten) de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?'

4.1 Inrichting financieel beheer

UBR bestaat vanaf 1 januari 2014 uit een pijler Dienstverlening, een pijler Ontwikkelingsbedrijf, een concernstaf en het stafonderdeel Bedrijfsvoering & Financiën (Bv&F). De concernstaf is gericht op kaderstelling en strategische sturing. Onderdeel hiervan is Concerncontrol. Concerncontrol kent tijdelijk 3 medewerkers (structureel 2) en fungeert als sparring partner voor de directeur. De concerncontroller is daarnaast aanwezig bij de MT's van UBR. Concerncontrol vertaalt de rijksbrede en BZK kaders binnen UBR naar de onderliggende organisatieonderdelen. De kwaliteit van de financiële functie is een onderwerp waar UBR al twee jaar nadrukkelijker mee bezig is en die nu als voldoende wordt beoordeeld door de ADR. Hierin heeft UBR een duidelijke verbetering gerealiseerd. De verhouding concerncontrol en businesscontrol is aangescherpt, er heeft een professionaliseringslag plaats gevonden.

Bv&F concentreert zich op de financiële dienstverlening en de tactisch/operationele uitvoering van een aantal bedrijfsvoeringstaken. Bv&F verzorgt enerzijds de financiële dienstverlening van zowel UBR als externe klanten. Anderzijds ondersteunt en adviseert Bv&F als staforganisatie daar waar nodig is op UBR-brede bedrijfsvoeringonderwerpen.

De werkzaamheden van Bv&F zijn vastgelegd in een DVA. Tussen het hoofd Planning & Control van Bv&F en de concerncontroller bestaat een functionele relatie. Concerncontrol is eindverantwoordelijk voor de P&C producten en de producten, die naar buiten de organisatie van UBR gaan. Het verzorgt de aanschrijving voor de P&C producten en stelt ook de kaders voor deze producten vast. Bv&F is verantwoordelijk voor de businesscontrol naar de organisatieonderdelen en stelt hiertoe elke maand de maandcijfers op. Alleen het organisatieonderdeel ECO&P beschikt over een eigen businesscontroller die los opereert van Bv&F. Deze afwijkende inrichting van de businesscontrol bij ECO&P lijkt vooral historisch zo gegroeid en hangt ook samen met de omvang en het financiële belang van ECO&P.

De businesscontrollers nemen deel aan het MT van het organisatieonderdeel. Tweemaandelijks worden de resultaten door de managers van elk onderdeel met een van de directeurs van UBR besproken. Onderwerp van gesprek is hier onder meer afwijkingen van de begroting. Ook worden in deze gesprekken potentiële (bedrijfsvoerings)risico's met bijbehorende beheersmaatregelen besproken. De business controllers hebben met Concerncontrol voorafgaand overleg over deze maandrapportages. Per tertaal worden de resultaten van de UBR onderdelen

samengevat in een geconsolideerde voortgangsrapportage van het hele concern, die ook in het BO wordt besproken.

De businesscontrollers zijn fysiek bij elkaar op de afdeling Bv&F gehuisvest, maar werken wel voor één of meer specifieke organisatieonderdelen. Met deze constructie is getracht een goede middenweg te vinden tussen nabijheid van de dienstverlening bij de organisatieonderdelen en het borgen van de kennis en professionaliteit van de control afdeling. De kwaliteit van de business controllers wordt door de ADR als wisselend beoordeeld.

De positie van de concerncontroller is nu duidelijker dan in de oude organisatie. De ADR onderschrijft dit. Concerncontrol beoordeelt hun eigen positie ten opzichte van de directeur UBR als goed. Er is voldoende oor voor de financiële kant. Dit wordt herkend door de directeur. Deze geeft aan dat de rol van concerncontrol zich afspeelt in hechte samenwerking en dat zij haar keuze vaak mede baseert op het advies van concerncontrol.

De ADR stelt vast dat in 2014 in vergelijking met andere agentschappen een relatief hoog aantal correcties geboekt moest worden met een relatief grote omvang. Dit vormt een aandachtspunt. De financiële administratie werd in 2014 gevoerd per organisatieonderdeel. Ten behoeve van het samenstellen van de jaarrekening UBR worden deze cijfers samengevoegd en worden intercompany transacties geëlimineerd. Deze situatie maakt het samenstellen van de jaarrekening complex, arbeidsintensief en foutgevoelig. Hierdoor is verbijzonderde interne controle door business controllers en concerncontrol noodzakelijk. Het halen van de deadlines vormde in 2014 een probleem. Hierbij speelt het recent nieuw ingevoerde geautomatiseerde systeem een rol. Voor UBR stond 2014 onder meer in het teken de implementatie van Exact Synergy Enterprise/Qlikview. UBR verwacht dat volgend jaar de afsluiting, dankzij dit systeem, veel soepeler zal verlopen. Een soepel afsluitproces is kostenefficiënt, bevordert de betrouwbaarheid en snelle beschikbaarheid van informatie, niet alleen per jaareinde maar ook gedurende het jaar.

De directeur UBR heeft in 2013 besloten tot een redesign van de financiële functie (RFF) binnen UBR in combinatie met de invoering van Digi-inkoop. Deze projecten resulteren in vergaande digitalisering, standaardisering en automatisering van de financiële administratie. Per oktober 2014 is het nieuwe financieel systeem geïmplementeerd dat leidt tot minder handmatige handelingen. Het systeem heeft in zich dat de projectadministratie meer centraal en generiek wordt gedaan. Het systeem moet zich weliswaar nog echt bewijzen en een groot deel van het proces blijft toch altijd mensenwerk. UBR ziet in de jaarverslagen een positieve ontwikkeling. In de beginjaren van de Werkmaatschappij (WM) was jaarlijks sprake van onzekerheden van de ADR. Ook de AR constateerde een onvolkomenheid met betrekking tot het financieel beheer. De maatregelen die UBR heeft getroffen hebben er toe geleid dat naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole over 2013 door de ADR voor het eerst geen onzekerheden zijn gerapporteerd over het financieel beheer. De AR heeft vanaf 2013 eveneens de onvolkomenheid die was geconstateerd met betrekking tot het financieel beheer, opgeheven. UBR heeft op het terrein van financieel beheer verbeteringen gerealiseerd. Wel is het naar de mening van de ADR beter om de administratie van UBR meer te standaardiseren en te streven naar een betere vastlegging aan de bron. Dat is efficiënter dan fouten via controles achteraf alsnog corrigeren.

3F, het gezamenlijk financieel systeem van een aantal ministeries, heeft momenteel geen module voor het voeren van een baten-lastenadministratie. DGOBR heeft UBR|Bv&F aangemerkt als preferred supplier voor het voeren van baten-lastenadministratie voor de agentschappen van OBR. UBR (BV&F) voert als gevolg hiervan tegen vergoeding voor een aantal SSO's van BZK de financiële administratie. De ureninzet van de afdeling uitvoering voor externe klanten bedraagt inmiddels meer dan 50% van de ureninzet voor de gehele afdeling uitvoering. Voor 2015 verwacht UBR een verdere groei van vraag vanuit SSC-ICT en mogelijk ook bij FM-Haaglanden, door groei als gevolg van aansluitingen bij deze uitvoeringsorganisaties.

De ADR heeft van UBR gevraagd om de P&C cyclus meer vanuit risicomanagement in te vullen. Zo is 2-maandelijks afsluiten wellicht niet voor elk organisatieonderdeel nodig. Dit zijn zaken waar UBR serieus naar kijkt. De controlekosten zijn mede door de diversiteit van het agentschap op het moment best hoog. Er is veel aandacht voor rechtmatigheid.

4.2

Baten-lastenstelsel

UBR heeft de administratie ingericht volgens het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel te toetsen. Er wordt onder andere gekeken naar balansposten zoals vaste activa, voorzieningen, transitoria en afschrijvingen. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Op de balans van UBR per 31-12-2014 is een bedrag van € 4,9 mln. aan vaste activa verantwoord (ca. 10 % van het balanstotaal). De investeringen zijn gemiddeld € 1,4 mln. over de afgelopen jaren (2011-2014).
- De afschrijvingskosten bedragen in 2014 circa 0,6% van de totale lasten (over 2012-2014 gemiddeld 0,9%). De in 2013 en 2014 gemaakte ontwikkelkosten voor het nieuwe financiële systeem zijn geactiveerd en worden vanaf ingebruikname in 2014 in vijf jaar afgeschreven. De raming in de ontwerpbegroting 2016 is dat de afschrijvingskosten in de periode 2015-2020 op het niveau van 0,6% van de totale lasten blijven.
- Ten behoeve van de financiering van vaste activa heeft UBR op de balans per 31-12-2014 een lening bij het Ministerie van Financiën van € 0,9 mln. openstaan (1,7% van het balanstotaal). In 2015 wordt door UBR nog een beroep gedaan op de leenfaciliteit ter grootte van € 2,6 mln. Vanaf 2016 wordt er door UBR geen beroep gedaan op de leenfaciliteit. De verwachte investeringen (à € 1 mln.) zullen worden gefinancierd uit het rekening-courantsaldo in de jaren 2016 t/m 2020.
- In 2014 zijn de overlopende activa (vorderingen en vooruitbetaald) 36% van de totale baten; de overlopende passiva (kortlopende schulden en vooruitontvangen) zijn 26% van de totale lasten.
- De post voorzieningen is voor ca. € 19 mln. opgenomen in de balans per 31-12-2014 (circa 14% van de totale lasten). In het kader van de sanering bij een aantal organisatieonderdelen van UBR is een saneringsvoorziening bepaald (€ 7,3 mln.). Voor de afwikkeling van de grafische dienstverlening is een voorziening gevormd van € 12,1 mln. Tevens is een voorziening voor een

verwacht tekort op de financiering van de lageloonprojecten opgenomen (€ 0,3 mln.).

- Om het eigen vermogen te versterken heeft de eigenaar zowel in 2013 (€ 2,5 mln.), 2014 (€ 5,9 mln.) en in 2015 (€ 4,5 mln.) een storting gedaan. De reserves van UBR zijn in deze jaren volledig aangesproken. Gezien de prognose van het resultaat voor 2015 zal ook over 2015 de exploitatiereserve nihil zijn.

UBR voldoet niet aan de volgende instellingsvoorwaarde van een baten-lastenagentschap: minimaal 5% afschrijvingen ten opzichte van de totale lasten. Dit is ook verklaarbaar, de organisatie is niet kapitaalintensief. Het is onwaarschijnlijk dat daar in de komende jaren verandering in komt. Conform de Regeling agentschappen wordt bij deze eerste doorlichting van UBR specifiek gekeken door het Ministerie van Financiën en het betrokken ministerie BZK of een stelselverandering zinvol is. Uit de doorlichting van UBR moet blijken of een kasverplichtingenstelsel bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt.

UBR maakt in 2014 gebruik van de mogelijkheid die het baten-lasten stelsel biedt voor het treffen van voorzieningen. Daar staat tegenover dat het voorzieningenniveau pas in 2014 is gestegen en dat daarvoor nauwelijks sprake was van voorzieningen (<1% van de totale lasten). De looptijd van de huidige saneringvoorziening is 2 jaar. Hieruit kan worden opgemaakt dat gemiddeld genomen UBR zeer beperkt voorzieningen treft in de onderzochte periode 2010-2014.

Een andere voorziening, die het baten-lasten stelsel in tegenstelling tot het kasstelsel biedt, betreft het opnemen van transitoria. Het aandeel van deze posten is volgens de ADR relatief hoog. De overlopende posten worden enerzijds veroorzaakt door allerlei reguliere onderwerpen bijvoorbeeld op gebied van personele kosten, nog te factureren omzet en nog te ontvangen inkoopfacturen en anderzijds door de gemaakte afspraken met opdrachtgevers en leveranciers. UBR maakt hierdoor relatief veel kosten die betrekking hebben op het volgende boekjaar (overlopende activa). In 2014 zijn de overlopende activa aanzienlijk hoger dan het gemiddelde van de jaren daarvoor. Ook maakt het in elk boekjaar relatief veel kosten waarvan de rekening pas in het volgende boekjaar wordt betaald (overlopende passiva). De overlopende passiva en activa zijn gemiddeld over de jaren (2012-2014) heen wel steeds nagenoeg met elkaar in evenwicht.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat UBR in de periode 2010-2014 beperkt gebruik maakt van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. Behalve transitoria komen weinig andere mogelijke balansposten binnen het stelsel consequent terug in de jaarrekening. De transitoria betreffen met name passiva en activa waarbij een factuurrelatie tussen kasorganisaties zoals het moederdepartement en de overige departementen bestaat. UBR is ten opzichte van andere agentschappen één van de diensten met de laagste relatieve omvang in afschrijvingen, voorzieningen en werkkapitaal (< 1%). Geïnterviewden geven evenwel aan dat het baten en lastenstelsel meerwaarde biedt. Zo is de ADR voorstander van het toepassen van een baten-lasten stelsel voor UBR, ondanks het lage aandeel afschrijvingskosten in de totale lasten bij UBR. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een agentschap als de IND is bij UBR sprake van een duidelijke productstructuur, die zich leent voor een afrekening

op een basis van P*Q. Ook zijn het diensten, waar een goede benchmark met de markt mogelijk is. Bovendien stimuleert een baten-lastenstelsel doelmatigheid en efficiency.

Het verplichtingen-kasagentschap verschilt van een baten-lastenagentschap alleen ten aanzien van de financiële administratie. De zelfstandigheid, het omvangscriterium, het resultaatgericht sturingsmodel en de financiering zijn voor beide agentschapsvormen hetzelfde. Een kasagentschap beschikt over een aantal extra faciliteiten ten opzichte van gewone dienstonderdelen, omdat het agentschap een hogere mate van zelfstandigheid heeft. De extra faciliteiten zijn de eigen rekening-courant en de kasreserve. Deze kasreserve vergroot de mate van zelfstandigheid die het agentschap financieel heeft. De kasreserve dient namelijk als buffer om schommelingen aan het einde van het jaar op te kunnen vangen. Ook kan de kasreserve gebruikt worden om (kleine) investeringen te bekostigen. Deze reserve is gebonden aan een maximumomvang van 3% van de gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie jaar.

5. Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vijfde onderzoeksvraag uit het vastgestelde plan van aanpak:

'Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?'

5.2 Doelmatigheidsbevordering

Een belangrijk inrichtingsvereiste voor een agentschap is een resultaatgericht sturingsmodel waarmee doelmatigheid wordt bevorderd. Hieruit vloeit voort dat de agentschappen wordt gevraagd om jaarlijks zowel in de begroting als in de verantwoording te rapporteren over passende doelmatigheidsindicatoren.

Dit hoofdstuk sluit voor de doelmatigheid aan bij de definitie van de Algemene Rekenkamer: de verhouding tussen ingezette middelen en de geleverde prestaties, in kwaliteit én kwantiteit. Het gaat bij agentschappen nadrukkelijk om de doelmatigheid van de uitvoering: 'doen wij de dingen goed'.

Ontwikkeling afgelopen jaren

Onderstaande tabel is het overzicht van de doelmatigheidsindicatoren zoals UBR die heeft opgenomen in het jaarverslag van 2014. Dit geeft een bescheiden inzicht in de ontwikkeling van de doelmatigheid. Er zijn namelijk maar beperkt en weinig stelselmatig indicatoren bijgehouden over de doelmatigheid van UBR. Een aantal voorzichtige constatering op basis van onderstaande tabel is wel mogelijk. De tarieven en kostprijzen per product zijn de afgelopen vier jaar globaal gelijk gebleven. Er zijn voor de klanttevredenheid maar twee datapunten bekend waarop de kwaliteit gemeten is. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek van ECO&P niet goed te gebruiken waren. De termijn van de onderzoeken geeft een verkeerd beeld en de verkeerde doelgroep is bevraagd. Een pilot bij UBR met een *event-based* klanttevredenheidsonderzoek start binnenkort. Met dit instrument kan de afnemer zijn klantervaring gelijk na levering delen.

Tabel 2. Doelmatigheidsindicatoren 2014

Overzicht doelmatigheidsindicatoren per 31 december 2014					
Omschrijving generiek deel	Realisatie				Oorspronkelijke begroting
	2011	2012	2013	2014	2014
Kostprijzen per product (groep) (indexcijfer)	100	100,8	106	100	99
Tarieven/uur (indexcijfer)	100	98	98,5	100	99
Omzet per FTE	165.850	147.329	122.801	146.280	125.612
FTE-totaal (excl. externe inhuur)	578	762	820	875	857
Saldo van baten en lasten (%)	- 1,6%	- 4,9%	- 7,5%	-8,2%	0,37%
Kw aliteitsindicator 1 – KTO	n.b.	6,2	6,8	in 2015	7,1
Kw aliteitsindicator 2 – MTO	7,6	7,5	-		7,5
werkplezier				6,6	
werkdruk				5,4	
Doorlichting gepland				in 2015	2014

In onderstaande tabel zijn een aantal financiële kengetallen op een rij gezet, op basis waarvan een beeld geprobeerd wordt te geven van de doelmatigheidsontwikkeling.

Tabel 3. Financiële kengetallen UBR 2011-2014

Kengetallen (x €1mln.)	2011	2012	2013	2014
Totale omzet	95,9	112,3	100,7	127,9
Personele kosten	59,9	76,3	83,2	90,1
Materiële kosten	36,5	37,5	23,5	36,3
Apparaatskosten	96,4	113,9	106,8	126,4
Totale lasten	98,5	119,2	109,8	140,3
Kengetallen (x€1)	2011	2012	2013	2014
Aantal FTE	578,0	762,0	820,0	875,0
Personele kosten per FTE	103.550	100.189	101.479	102.934
Apparaatskosten per FTE	166.773	149.421	130.196	144.416
Omzet per FTE	165.849	147.329	122.801	146.227

Deze kengetallen geven een beperkte indicatie van de doelmatigheid, en vormen zeker geen volledig beeld. De cijfers laten een toenemende omzet en een toenemend aantal vaste FTE zien bij UBR. De personele kosten per FTE blijven min of meer stabiel door de periode heen. Dit laat zich deels verklaren doordat er geen autonome loonontwikkeling was in deze jaren (nullijn). De omzet per FTE neemt in 2013 af ten opzichte van 2011 en 2012. Dit duidt er op dat in die jaren het aantal FTE sneller is gestegen dan de omzet. In 2014 is sprake van het omgekeerde en stijgt de omzet per FTE weer naar het niveau van 2012. Ten opzichte van 2011 zijn de personele kosten in 2014 met 50% gestegen, terwijl de omzet maar met 30% is toegenomen.

Uit de onderzochte documenten is geen eenduidige - positieve of negatieve - ontwikkeling in de doelmatigheid vast te stellen. In het jaarplan zijn wel een aantal kengetallen opgenomen, maar dat is voor het aankomende jaar 2016. Dit betekent dat de realisatie anders kan zijn en dat de meerjarige ontwikkeling er niet uit valt te herleiden.

UBR rapporteert vanaf 2016 over doelmatigheid (inclusief kwaliteit) aan de hand van de Balanced Score Card van SGO-5. De precieze opzet hiervan is nog onderwerp van overleg in het bestuurlijk overleg van UBR.

Tot slot geeft UBR aan dat ze willen benadrukken dat de doelmatigheid van UBR in breder perspectief (rijksbrede *spend*) moet worden gezien. UBR maakt de kosten, terwijl de baten ergens anders neerslaan binnen de rijksoverheid. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk benoemt hierbij onder meer het uitvoeren van (nieuw) beleid door de HIS, KOOP en IIR als voorbeeld.

Sturing op doelmatigheid

UBR stuurt intern op een aantal verschillende manieren op de eigen doelmatigheid. De belangrijkste daarbij is het streven naar declarabiliteit. Elk organisatieonderdeel moet een gemiddelde declarabiliteit van minimaal 1.275 uur per directe FTE hebben. Dit betekent dat los van vakantie en ziekte de gemiddelde directe FTE van UBR voor 18,5% van zijn tijd geen productiviteit maakt. Voor de organisatieonderdelen van UBR geldt hierbij een *comply or explain* principe richting de directie.

Naast deze generieke indicator verschilt de toepassing van indicatoren per organisatieonderdeel. Bij een aantal onderdelen wordt bijvoorbeeld breder gekeken dan de declarabiliteit. De complexiteit van de dossiers en de werklust is daar onderdeel van de analyses om de productiviteit te verhogen.

De rek op de doelmatigheid is er volgens UBR uit. Een handicap bij sturing op de eigen doelmatigheid is volgens UBR dat de dienst arbeidsintensief is en dat sturing daarmee eigenlijk alleen op personele kosten mogelijk is. Een voorbeeld hierbij is de opleidingen die medewerkers volgen. Hier is de afgelopen jaren sterk op bezuinigd, maar dat leidt er op langere duur toe dat de kwaliteit van de dienstverlening erop achteruit gaat. Daarom heeft UBR er voor gekozen dat niet langer te doen.

UBR evalueert voor een aantal onderdelen afzonderlijke opdrachten op kwaliteit. Wel kan kwaliteit binnen de UBR organisatie nog vaker onderwerp van gesprek zijn. Uit de interviews komt naar voren dat kwaliteit geen gespreksonderwerp is tussen de directeur van UBR en de managers van de organisatieonderdelen. Kwaliteit maakt ook nog geen onderdeel uit van de tweemaandelijks managementrapportages.

Ten slotte geeft UBR aan dat in gesprekken met de eigenaar de ontwikkeling van de doelmatigheid (bv. aan de hand van indicatoren) nu niet veel aan bod komt. Dit blijkt ook uit de voortgangsrapportages en de verslagen van de eigenaarsoverleggen, waar geen referentie aan doelmatigheid wordt gemaakt.

De eigenaar erkent dat en geeft aan niet hard te sturen op de doelmatigheid van UBR. De sturing vanuit de eigenaar heeft zich de afgelopen tijd met name gericht op de kant waar UBR heen moet en of de verhouding vraag en aanbod voldoet. De eigenaar heeft wel een doelmatigheidsonderzoek naar de SSO's uitgezet en ze geeft ook aan dat ze de uitkomsten van dit onderzoek wil gebruiken voor de sturing op doelmatigheid bij UBR. De efficiencytaakstelling is nu bijvoorbeeld niet doorgevoerd bij UBR.

Volgens de eigenaar kunnen opdrachtgevers de eigenaar ondersteunen bij de sturing op doelmatigheid. Zo hebben beide partijen belang bij een verbeterde doelmatigheid. Uit de interviews met opdrachtgever en afnemers komt met name een beeld naar voren over de kwaliteit van de dienstverlening van UBR. Deze beelden verschillen per afnemer en per product.

Het beeld over de kwaliteit van de dienstverlening van UBR wisselt bij de opdrachtgevers. Over het algemeen is men tevreden over de kwaliteit en komt UBR afspraken uit DVO's na. Tegelijkertijd zou het helpen als UBR goed zichtbaar kan maken welke kwaliteit het levert. Nu is het zicht op de kwaliteit niet altijd duidelijk of wordt het niet gemeten. Het bestuurlijk overleg heeft op dit punt inmiddels de eerste stappen gezet. Opdrachtgevers ondersteunen dit en vragen dat hier ook in de toekomst aandacht voor blijft.

Ten slotte leeft het beeld dat UBR voor een deel van haar diensten ongeveer even duur - of net iets duurder - is dan vergelijkbare partijen in de markt. UBR slaagt er bij sommige producten in om marktconforme tarieven te hanteren. Uit de interviews komt evenwel naar voren dat volgens opdrachtgevers doelmatigheidswinst te boeken valt wanneer de hoge externe inhuur binnen UBR vermindert. Tegelijkertijd herkennen die zelfde opdrachtgevers ook het belang van een flexibele schil.

5.3 Bekostiging

Deze paragraaf geeft antwoord op de vierde onderzoeksvraag:

'Hoe is de bekostiging bij UBR vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van UBR?'

Eén van de specifieke onderzoeksvragen was daarnaast hoe UBR een kostendekkende exploitatie kan realiseren en de rol van het kostprijsmodel daarin, ook deze wordt in deze paragraaf behandeld. Zoals onderstaande tabel namelijk illustreert, heeft UBR de afgelopen jaren (2010 t/m 2014) nog geen kostendekkende exploitatie gerealiseerd en zijn de verliezen toegenomen sinds 2011. De eigenaar heeft sinds 2013 het vermogen met bijna € 13 mln. moeten aanzuiveren. Het negatief resultaat in 2014 wordt grotendeels verklaard omdat in dat jaar een voorziening is getroffen voor de al langer lopende VanWerkNaarwerk (VWNW) problematiek.

Tabel 4. Ontwikkeling negatief resultaat UBR 2010-2014 (in € mln.)

Bedragen x€ 1mln.	2010	2011	2012	2013	2014
Resultaat	-0,7	-1,6	-5,5	-7,5	-10,4

Dit hoofdstuk gaat in op het huidige kostprijsmodel van UBR, aanbevelingen tot verbetering van het kostprijsmodel van UBR uit het 'Rapport financiële structuur UBR' en een tijdens de doorlichting besproken voorstel van UBR tot een nieuwe manier van bekostiging.

Huidige kostprijsmodel

Op dit moment beschikt UBR niet over een integraal kostprijsmodel. De ADR heeft wel in 2009 een onderzoek uitgevoerd naar het kostprijsmodel. UBR baseert haar kostprijsmodel op dit onderzoek. Dit onderzoek is niet meer actueel en dekt niet de huidige organisatie UBR.

In de interviews is gevraagd naar hoe het kostprijsmodel van UBR werkt. Daaruit komt naar voren dat UBR een interne kostprijsmethodiek hanteert van directe kosten plus opslag. De directe kosten worden per organisatieonderdeel toegerekend aan de kostendragers, de verschillende producten en diensten en betreffen voornamelijk manuren van de medewerkers in het primair proces. In de opslag zitten de UBR-brede kosten en in principe ook de doorbelaste bedrijfsvoeringskosten vanuit de centrale stafdirectie van BZK. Naast de UBR-brede indirecte kosten bevat de opslag ook de indirecte kosten van het betreffende organisatieonderdeel. De vertaling van deze interne kostprijsmethodiek naar de bekostiging door middel van tarieven wordt door vrijwel alle betrokkenen als te complex gezien.

Voor het doorbelasten van de bedrijfsvoeringskosten van UBR geldt dat het kerndepartement de exacte omvang van de doorbelasting in de regel vaak laat bekend maakt. Dit leidt ertoe dat hier in de tarieven niet altijd rekening mee gehouden wordt. UBR betwist het doorbelasten van bepaalde bedrijfsvoeringskosten van de centrale stafafdeling van BZK. Deze kosten heeft UBR daarom - met instemming van de eigenaar - niet in het tarief voor 2014 en 2015 opgenomen. Hierdoor zijn niet alle kosten in de tarieven verwerkt en de totale kosten hoger dan omzet (afname x tarief). Dit leidt tot een verlies bij UBR. BZK heeft inmiddels een projectgroep opgericht om de onderlinge doorbelastingen tussen SSO's binnen BZK te bezien.

Uit de interviews komen ook andere oorzaken voor het tekort naar voren, zoals onvoldoende afspraken over budgetten met opdrachtgevers en te weinig vraag naar diensten. Wel geven de geïnterviewden een andere oplossing voor het probleem. Zo ziet één geïnterviewde in de achterblijvende vraag een aanleiding tot afbouw van de dienstverlening, terwijl een andere geïnterviewde ervoor pleit om UBR meer doorzettingsmacht te geven om departementen te bewegen diensten bij hen af te nemen. Ook ziet een geïnterviewde kansen om overheidsorganisaties te verleiden om minder van de markt en meer van UBR af te nemen.

In 2015 heeft UBR – in navolging van de aanbevelingen van het rapport financiële structuur UBR- een centraal budget geïntroduceerd voor innovatie, naast de productontwikkelings en productinnovatiebudgetten bij enkele organisatieonderdelen. Dit budget is € 0,25 mln. en staat op concernniveau. Ook hanteert UBR het uitgangspunt om voor ieder organisatieonderdeel een post van 1 procent van de geraamde kosten als onvoorzien op te nemen. Daarnaast neemt UBR -ook na aanbeveling uit het genoemde rapport- een risico-opslag van 1 procent op. Volgens het jaarplan is deze risico-opslag in principe ter dekking van eventuele risico's. Wanneer zich geen risico's voordoen, is het bestemd voor de opbouw van het eigen vermogen dat UBR als buffer wil gebruiken voor tariefschommelingen.

De posten onvoorzien en risico-opslag worden echter alleen toegepast bij organisatieonderdelen waar een positief resultaat wordt verwacht. Deze opslagen leiden volgens het jaarplan 2015 tot het verhogen van de tarieven met 1,4 procent voor UBR als totaal.

UBR kent nu nog een sterk gedifferentieerde wijze van bekostiging die voor elk organisatieonderdeel op een andere wijze is ingericht (zie figuur 3). Dit heeft als consequentie dat de DVA's per organisatieonderdeel verschillend zijn, hetgeen tot veel administratie en bestuurlijke drukte leidt. Een deel van de bekostiging vindt plaats via budgetfinanciering, een ander deel via trekkingsrechten en maatwerk en een laatste deel werkt met stuksprijzen. Elk van deze wijzen van bekostiging kan het beste toegelicht worden aan de hand van een concrete productgroep. Zo vindt budgetfinanciering nu plaats bij verschillende onderdelen van ECO&P. Dit betreft producten met een rijksbreed aanbod en een relatief stabiel volume. Producten waar aan gedacht kan worden zijn juridisch advies, arbeidsmarktcommunicatie en bedrijfsmaatschappelijk werk. Voor bekostiging op basis van trekkingsrechten dient de HIS als voorbeeld. Ten slotte rekenen de RBO en IPKD af op basis van stuksprijzen/uurtarieven.

In Bijlage B is een nader gespecificeerd overzicht van de bekostiging opgenomen van UBR dat de mate van diversiteit van de verschillende onderdelen goed illustreert.

Voorstellen voor nieuwe manier van bekostiging

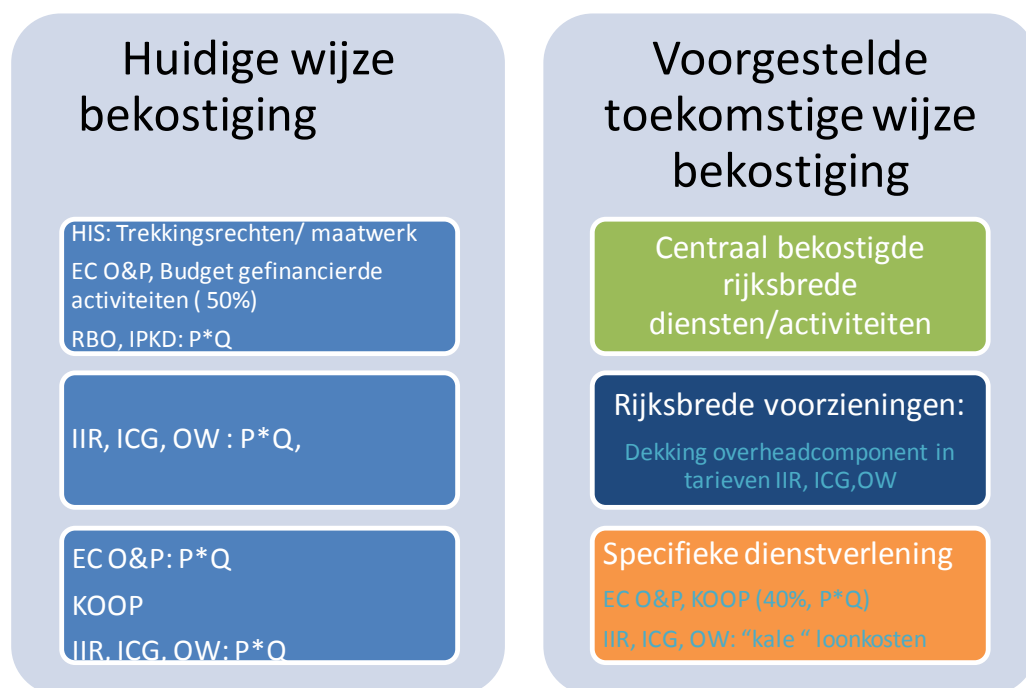
Om hiermee aan de slag te gaan, heeft de eigenaar opdracht gegeven om te bezien op welke wijze een structurele gezonde situatie bereikt kan worden. De opdracht heeft uiteindelijk geresulteerd in het rapport financiële structuur UBR en bevat een aantal aanbevelingen. De voor dit doorlichtingsrapport meest relevante zijn:

- Beperk de activiteiten van UBR tot het takenpakket waarover in het bestuurlijk overleg overeenstemming is bereikt.
- Stop met activiteiten van UBR waarvoor in het bestuurlijk overleg geen bereidheid bestaat de kosten te betalen.
- Stop met het weglaten van kosten uit de kostprijsberekening. De tarieven dienen de volledige kosten van UBR te dekken.
- Maak de tariefopbouw transparant en objectiveerbaar. Neem bijvoorbeeld de opslag voor overhead in de rijksbrede HOT-tarieven als uitgangspunt.

Het doorlichtingsteam onderschrijft deze aanbevelingen. Het kan niet worden vastgesteld of deze op dit moment zijn opgevolgd of uitgevoerd. Andere aanbevelingen komen op verschillende locaties in dit rapport terug².

UBR heeft in het voorjaar van 2015 een verkenning van een nieuwe manier van bekostigen opgesteld. Onderdeel van deze verkenning is het voorstel om een deel van de dienstverlening centraal te bekostigen. Schematisch ziet dat er uit zoals weergegeven in onderstaand figuur:

Figuur 2. Huidige vs. voorgestelde toekomstige wijze van bekostiging van UBR



Het voorstel is om de HIS in zijn geheel centraal te bekostigen. Ook de RBO en de IPKD (plateau 1, transport- en koeriersdiensten) wil UBR na 2016 niet meer separaat afrekenen maar centraal bekostigen. Voor 2016 wil UBR voor de RBO overgaan op 1 rijksbrede DVO met nadere overeenkomsten (NOK's) per departement/agentschap. De IPKD werkt inmiddels al op deze manier. Voor EC O&P wil UBR voor 60% van de dienstverlening over op centrale bekostiging. Nu is dit nog niet het geval. Op dit moment wordt die dienstverlening budgetgefinancierd.

Voor de interimpools van IIR en ICG ervaart UBR nu geen level playing field en het voorstel is om deze onderdelen meer als een rijksbrede voorziening aan te merken en op die wijze dekking van de overheadkosten te vinden. Hiervoor zouden de departementen een bijdrage per IAR moeten leveren. UBR wil wel de kale loonkosten in rekening blijven brengen. Voor de dekking van de overheadkosten van de verkenningen bij het Ontwikkelbedrijf wil UBR een soortgelijke bekostiging realiseren. Tot slot beoogt UBR om onder meer bij KOOP de bestaande specifieke afspraken te handhaven.

² Zo beveelt het rapport 'financiële structuur UBR' ook aan om een innovatieopslag en een risico-opslag op te nemen. Dit is onderdeel van het hoofdstuk bekostiging. Dat hoofdstuk gaat ook in op een andere aanbeveling van het rapport 'financiële structuur UBR', namelijk het vormen van een saneringsvoorziening.

Het is goed dat UBR plannen heeft ontwikkeld om de bekostiging te vereenvoudigen. Het huidige plan heeft evenwel nog verdere uitwerking. Een voorbeeld is het treffen van rijksbrede voorzieningen. Dit gaat ten koste van het principe van het berekenen van een integrale kostprijs. Ook lijkt het treffen van een rijksbrede voorziening in te gaan tegen het Afwegingskader bekostiging dat is vastgesteld in het IOFEZ. Bovendien leidt het tot een perverse prikkel om kosten als overhead aan te merken om zo de tarieven laag te houden. De vraag is ook of dit zal leiden tot een level playing field, omdat op dit moment niet duidelijk is welke pools welke kosten meerekent en welke niet.

Uit de interviews komt naar voren dat centrale bekostiging voor UBR nu nog niet opportuun is. De diversiteit van het agentschap compliceert centrale bekostiging. Bij veel onderdelen ondergaat de dienstverlening bovendien nog substantiële wijzigingen. In een notitie aan het BO geeft EC O&P aan dat momenteel nog onvoldoende sprake is van een stabiel of in elk geval voorspelbaar volume om op centrale bekostiging over te gaan. Dit betreft zowel de inhoud van de dienstverlening als het aantal afnemers. Het BO van EC O&P heeft zich achter deze visie geschaard. Ook de IPKD, en de RBO lijken minder geschikt voor centrale bekostiging gezien de niet-stabiele volumes als gevolg van een dalende postmarkt en de afstoting van rijksbanden. Voor de RBO en de HIS kunnen wel stappen worden gezet richting een *eenvoudigere* bekostiging. Hierdoor kan UBR een sterke daling van het aantal DVO's realiseren. Dit zijn stappen in de goede richting.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van UBR in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op centrale onderzoeksvragen. Indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen komen ook terug in Bijlage A, waar deze zijn toegewezen aan de actoren en voorzien van een indicatie (zwaar, gemiddeld en licht).

Dit hoofdstuk sluit af met een toekomstvisie op UBR. Deze toekomstvisie bevat twee concrete aanbevelingen. Gezien de zwaardere aard van deze aanbevelingen adviseren wij de eigenaar goed te kijken naar de volgtijdelijkheid waarin hij gehoor wil geven aan het totaal van de aanbevelingen. Iedere aanbeveling is uiteraard relevant, de importantie ervan kan evenwel wijzigen al naar gelang de wijze waarop de aanbevelingen rondom de toekomstvisie opvolging krijgen. Immers, als de eigenaar ervoor kiest de onderdelen van UBR te herordenen, is de aanbeveling een UBR breed en integraal kostprijsmodel op te stellen niet meer relevant. Tegelijkertijd blijft toewerken naar een kostendekkende exploitatie voor alle UBR onderdelen onverminderd van belang, ook als een andere ordening wordt aangebracht.

In het algemeen en over de onderzoeksvragen heen geldt dat de meeste geïnterviewden hun waardering uitspreken voor de veranderingen die UBR de afgelopen jaren heeft doorgevoerd en de cultuuromslag die daarmee gepaard is gegaan. Specifiek is veel waardering voor de wijze waarop het MT van UBR sturing geeft aan het agentschap.

6.2 Governance

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij UBR en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

De werking van de governance bij UBR voldoet niet geheel aan de Regeling agentschappen. Zo zijn de rollen van eigenaar, kadersteller en opdrachtgever voor een (groot) deel van de producten nu nog onvoldoende gescheiden. Dit wordt met de reorganisatie van BZK wel opgelost. Ook is de scheiding tussen beleid en uitvoering niet altijd voldoende geborgd. Dit is met name zichtbaar bij het Ontwikkelbedrijf, dat in grotere mate te maken heeft met politiek gedreven trajecten. De reorganisatie zal moeten helpen bij het uit elkaar trekken van beleid en uitvoering. Wel vraagt dit de aandacht van de nieuwe eigenaar van UBR. Een betere scheiding tussen beleid en uitvoering zal ook bijdragen aan de totstandkoming van financieel sluitende afspraken. Uit de interviews blijkt dat UBR-breed de kwaliteit van de financiële afspraken wisselend is en niet altijd afdoende kostendekkend zijn.

De governance van UBR is, door ontwikkelingen rondom het programma SGO-5, sterk in beweging. De vertegenwoordiging van de opdrachtgever verandert en ook de overlegstructuur is in het afgelopen jaar gewijzigd. Ook het huidige kwaliteitssysteem wordt herzien met generieke kwaliteitsindicatoren. Hieraan is ook behoefte bij afnemers, die nu moeite hebben met grip krijgen op de prestatie die UBR levert. In het algemeen krijg je bij UBR waar voor je geld. Wel is het zo dat UBR de kwaliteit beter zichtbaar moet kunnen maken. Er is door UBR dan ook nog een slag te maken in het (systematisch monitoren van) de kwaliteit. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de werking van de nieuwe governance. Wel is de opzet en de eerste ervaringen met de twee bestuurlijke overleggen positief bij de meeste deelnemers. De stakeholders van UBR zijn verdeeld over de toekomst van de BO's. Enkele stakeholders hebben de voorkeur om de bestuurlijke overleggen van EC O&P en P-Direkt samen te voegen. Anderen zien meer in een verzelfstandiging van het BO van EC O&P of pleiten voor het samengaan van de BO's van UBR en EC O&P. Het valt in algemene zin op dat de beelden bij de (toekomst) visie en de taakopvatting van UBR vaak uiteen lopen tussen UBR aan de ene kant en stakeholders aan de andere kant. Hier zou meer eenheid in kunnen worden worden gebracht.

Vanuit UBR is op concernniveau nog geen overkoepelend beleid hoe de relatie met de opdrachtgever kan worden ingevuld. Deels is dit verklaarbaar vanuit de verscheidenheid van de organisatieonderdelen, deels is UBR bezig hier een slag in maken. Opdrachtgevers geven aan behoefte te hebben aan één herkenbaar kader van UBR richting de klant. Er gelden nu geen uniforme kwaliteitsnormen voor bijvoorbeeld de PDC. Dit verklaart waarom bijvoorbeeld de DVO's en PDC's sterk verschillen per organisatieonderdeel en waarom het aantal overeenkomsten nog omvangrijk is. UBR zet op dit moment evenwel de eerste stappen om de bekostiging en hiermee de PDC's en de DVO's te vereenvoudigen.

De opzet van de governance bij UBR is vastgelegd in het eigenaarsconvenant van de Werkmaatschappij uit 2012. Bij de oprichting van UBR is hiervoor geen nieuw eigenaarsconvenant in de plaats gekomen. Met de invoering van Nieuw BZK is de SG voornemens op te treden als eigenaar van UBR en zal UBR ressorteren onder de DG Rijksvastgoed en Rijksuitvoering i.o. Het verdient aanbeveling om vanaf het moment dat de SG het eigenaarschap overneemt een nieuw eigenaarconvenant op te stellen. Bovenstaande punten leiden tot de aanbeveling:

Aanbeveling 1:

Sluit een eigenaarsconvenant op het moment dat de rol van eigenaar belegd wordt bij de SG van BZK. Laat de eigenaar borgen dat UBR financieel sluitende en kwalitatief goede afspraken maakt met opdrachtgevers, die op een uniforme wijze tot stand komen. Leg deze afspraken vast in eenduidige DVO's en blijf energie steken in het terugbrengen en vereenvoudigen van (het aantal) overeenkomsten.

6.3

Financieel beheer

De tweede en derde onderzoeksvragen luiden als volgt:

Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij UBR?

Wat zijn (gezien de op structurele basis geringe afschrijvingskosten) de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?

De kwaliteit van het financieel beheer bij UBR is de afgelopen jaren verbeterd. De positie van concerncontrol is sterker dan voorheen. De kwaliteit en uniforme werkwijze van de business controllers vraagt evenwel aandacht. Ook de hoeveelheid (correcties van) overlopende posten is hoog.

UBR voldoet niet aan de instellingsvoorwaarde van een baten-lastenagentschap: minimaal 5% afschrijvingen ten opzichte van de totale lasten. Dit is ook verklaarbaar. De organisatie is niet kapitaalintensief. Het is onwaarschijnlijk dat daar in de komende jaren verandering in komt. UBR maakt daarnaast beperkt gebruik van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. UBR is ten opzichte van andere agentschappen één van de diensten met de laagste relatieve omvang in afschrijvingen, voorzieningen en werkkapitaal (< 1%). Gemiddeld zijn de afschrijvingskosten van agentschappen in 2014 5% van de totale lasten. Behalve transitoria komen weinig andere mogelijke balansposten, die uniek zijn voor het baten-lasten stelsel consequent terug in de jaarrekening. Het wegvallen van transitoria zou eventueel ondervangen kunnen worden door het hanteren van een kasreserve. Wel wordt door betrokkenen de meerwaarde gezien om de grote diversiteit in het productaanbod van UBR op een P*Q basis af te rekenen. Dit kan echter ook in een kasomgeving plaatsvinden. Voor de reguliere bedrijfsvoering lijkt de impact van een overgang naar het kasstelsel daarmee gering. Wel kan de transitie van een baten-lastenagentschap naar een verplichtingen-kasagentschap inspanning vergen. Dit leidt tot de tweede aanbeveling:

Aanbeveling 2:

UBR dient binnen een overgangperiode van twee boekjaren de transitie te maken naar een verplichtingen-kasagentschap

6.4

Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

De vierde onderzoeksvraag is als volgt:

Hoe is de bekostiging bij UBR vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van UBR?

UBR kent een sterk gedifferentieerde wijze van bekostiging die voor elk organisatieonderdeel op een andere wijze is ingericht. UBR heeft overall op concernniveau geen gedocumenteerd kostprijsmodel waarbij alle kosten integraal leiden tot het tarief. UBR maakt aan de ene kant de keuze om bepaalde kosten niet door te rekenen, terwijl het aan de andere kant (sinds 2015) ervoor kiest bepaalde opslagen op te nemen, waar geen kosten tegenover staan. Ook het rapport Financiële structuur UBR over het kostprijsmodel bevat hiertoe aanbevelingen. Dit betreft onder meer het stoppen van weglaten van kosten uit de kostprijsberekening en het transparant en objectieverbaar maken van de tariefopbouw. Ook raadt dit rapport aan om twee vormen van opslag op te nemen, één voor reservevorming en één voor innovatie. Het opnemen van opslagen in de kostprijsopbouw en tarieven - zonder dat daar onvermijdbare kosten tegenover staan - onderschrijft het doorlichtingsteam niet omdat dit het verband tussen prestaties en uitgaven vertroebelt en daarmee niet tot integrale kostprijzen leidt.

Dit leidt tot de derde aanbeveling:

Aanbeveling 3:

Ontwikkel binnen een jaar een nieuw integraal, transparant UBR-breed kostprijsmodel en neem hier uitsluitend de onvermijdbare kosten in op, neem geen risico, winst of innovatie-opslagen mee in de tarieven.

Ten slotte heeft UBR een voorstel gedaan tot de inrichting van haar bekostiging in de toekomst. Het doorlichtingsteam constateert dat het voor UBR nog niet opportuun is om over te gaan op centrale bekostiging. Een van de uitgangspunten bij centrale bekostiging is dat sprake is van een 'uitgetrilde' dienstverlening en een voorspelbaar volume. Bij een groot aantal organisatieonderdelen is deze situatie nog niet van toepassing en is de dienstverlening nog aan grote wijzigingen onderhevig. Hier is centrale bekostiging niet opportuun en een brug te ver. Wel kan UBR stappen zetten richting een vereenvoudiging en uniformering van de bekostiging, zoals het al doet. Het doorlichtingsteam moedigt voor de meeste onderdelen UBR aan om op deze wijze door te gaan. Hiermee creëert UBR ook meer transparantie naar haar klanten en is het beter in staat de opbouw van de tarieven te verklaren. Uitzondering vormt het treffen van een rijksbrede voorziening voor IIR en ICG, die naar de mening van het doorlichtingsteam minder voor de hand ligt.

De vijfde en laatste onderzoeksvraag is als volgt:

Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

De afgelopen jaren is door de eigenaar niet of nauwelijks gestuurd op doelmatigheid. Uit de interviews en rapportages komt daarnaast naar voren dat doelmatigheid tussen de concernstaf en de onderdelen van UBR nog nauwelijks onderwerp van gesprek is. Uit de analyse van de cijfers is een ontwikkeling – positief of negatief - in de doelmatigheid niet vast te stellen. Hierin komt mogelijk vanaf 2016 verandering in als UBR over doelmatigheid gaat rapporteren aan het BO met behulp van de Balanced Score Card. Een belangrijk onderdeel van de doelmatigheid is de kwaliteit van de dienstverlening. Het beeld hierover wisselt bij de opdrachtgevers van UBR, over het algemeen zijn opdrachtgevers tevreden. Waar consensus over bestaat, is dat de monitoring van de kwaliteit nog op een veel betere manier vorm kan worden gegeven.

Aanbeveling 4:

Ontwikkel in overleg met de eigenaar binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van UBR inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik. Omdat de dienstverlening van UBR arbeidsintensief is, verdient het aanbeveling dat de eigenaar meer gaat sturen op het aantal declarabele/productieve uren en de verhouding tussen direct en indirect personeel.

Tot slot is het goed om te benoemen dat een van de belangrijkste opgaven waar UBR voor aan de lat staat is het realiseren van een kostendekkende exploitatie. Hier zou alle aandacht van de organisatie naar uit moeten gaan. Dit hoofdstuk geeft hiertoe diverse handreikingen. In aanvulling hierop is het goed als UBR nagaat welke besparingsmaatregelen het nog kan implementeren. Het is aan te raden om nu de volledige focus te leggen op kostendekkend worden en niet het agentschap

ondertussen verder uit te breiden met nieuwe diensten (zoals de RSO of het transferium). Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 5:

Focus op de financiële problematiek van UBR en breng voor het einde Q1 2016 in kaart welke besparingsmaatregelen nog mogelijk zijn. Breid de organisatie niet uit voordat sprake is van een kostendeckende exploitatie.

6.5

Toekomstvisie UBR

Uit voorgaande hoofdstukken komt het algemene beeld naar voren dat het functioneren van UBR op dit moment op meerdere onderdelen niet volledig voldoet aan de eisen die de Regeling agentschappen daartoe stelt. Het agentschap is als een brug die rust op een aantal ondersteunende pijlers. Wanneer één van die pijlers zwakker is, bijvoorbeeld een niet-toereikend kostprijsmodel, kunnen de andere pijlers de brug nog steeds ondersteunen. Als echter meerdere pijlers zwak zijn, dan is er een uitgebreide renovatie van de brug nodig. Hoewel geïnterviewden waardering hebben voor de koers van UBR en de kwaliteit van de geleverde dienstverlening als positief ervaren schieten bij UBR op dit moment meerdere pijlers in meer of mindere mate te kort, zoals dit hoofdstuk illustreert. Als remedie zijn twee opties mogelijk. De tekortkomingen herstellen of een nieuwe constructie neerzetten. Deze paragraaf gaat in op de laatste optie.

Aangezien de uitvoering van beide remedies niet simultaan (maar wel volgtijdelijk) kan plaatsvinden, is het aan de eigenaar om te besluiten welke remedie zijn voorkeur heeft om in eerste instantie toe te passen. Hierbij geldt nog dat bovenstaande aanbevelingen relevantie verliezen, wanneer de eigenaar besluit aanbeveling zes op te volgen.

UBR kent een dienstverlening met een grote diversiteit. Diensten die op het eerste oog niet direct met elkaar overlappen, vallen onder een gemeenschappelijke paraplu organisatie. Dit is het geval sinds het ontstaan van UBR. Wel is het aantal organisatieonderdelen in de laatste jaren teruggebracht. Nog steeds echter wordt UBR door stakeholders vaak gezien als niet overzichtelijk. De missie van UBR is zeer breed, het is daarmee lastig te duiden waar UBR precies 'van is'. Het idee achter het bundelen van deze diensten in één gebouw kan tweeledig zijn.

Aan de ene kant kan het leiden tot schaalvoordelen door het centraliseren van de ondersteunende functies van de verschillende primaire processen. Hierdoor zou sprake moeten zijn van lagere kosten voor overhead bij de uitbreiding van taken. Dit is bij UBR (nog) niet waarneembaar. Uit interviews komt zelfs naar voren dat het onderdeel zijn van UBR leidt tot extra kosten. Dit geldt met name voor de grotere organisatieonderdelen die ook een eigen stafcapaciteit hebben.

Aan de andere kant kan een integrale aanpak vanuit UBR vanuit het perspectief van de klant een meerwaarde bieden of leiden tot synergie. Gezien de verschillende werkterreinen van UBR geldt dat het aantal organisatieonderdelen, waarbij een multidisciplinaire aanpak kansen biedt, beperkt is. Veel terreinen verschillen dusdanig van elkaar (post- en koeriersdiensten aan de ene kant, organisatieadviestrajecten aan de andere kant), dat op integrale wijze klanten bedienen, maar beperkt mogelijk is. Op het gebied van HRM-dienstverlening (EC O&P, IIR, ICG) ervaren enkele afnemers wel een integrale benadering van de klant.

De verschillen in werkwijze tussen de verschillende organisatieonderdelen zijn groot. Zo is nog geen sprake van een standaard DVO en verschilt de inrichting van de ver-

dere governance nog steeds per onderdeel. Ook de bekostiging is uiteenlopend vormgegeven. Wel zet UBR eerste stappen om hier verbetering in aan te brengen.

Synergie en schaalvoordelen zijn nauwelijks gerealiseerd bij UBR. Sterker uitgedrukt, sinds 2009 is de financiële problematiek van het agentschap pregnanter geworden. Dit roept de vraag op hoeveel synergie er met de huidige inrichting en samenstelling te bereiken valt. Het antwoord op die vraag wat eigenlijk een inrichtingsvraagstuk voor de toekomst is, blijkt uit de interviews op twee manier beantwoord te worden. Intern UBR bestaat de wil om het agentschap in de huidige - en misschien zelf op termijn uitgebreide - vorm bijeen te houden. Buiten UBR heerst een sterk geluid bij onder meer opdrachtgevers om UBR in de huidige samenstelling op te heffen en de organisatieonderdelen zoveel mogelijk elders onder te brengen. Ook de eigenaar geeft aan dat andere inrichtingsprincipes mogelijk zijn. Het doorlichtingsteam deelt de mening dat andere inrichtingsprincipes kunnen leiden tot meer synergie- en schaalvoordelen. Derhalve wordt aanbevolen hier nader onderzoek naar te verrichten.

Een andere ordening kan worden aangebracht door uit te gaan van de verschillende PIOFACH werkterreinen. UBR maakt maar in zeer geringe mate gebruik van de faciliteiten die een baten-lastenagentschap tot zijn beschikking heeft. Er kan bij het eventueel opknippen van de onderdelen daarom over de grenzen van de agentschappen heen worden gekeken. De onderdelen hebben immers geen baten-lasten stelsel nodig voor hun functioneren. Een voorbeeld hierbij is het intern verzelfstandigen van EC O&P als een regulier departementsonderdeel dan wel het overhevelen van ECO&P naar P-Direkt, dat daarmee het agentschap op het gebied van P&O wordt. Een ander voorbeeld is het overhevelen van de IPKD naar FMH, dat dan het facilitaire dienstverlening agentschap wordt. Zo ontstaat een inrichting van het SSO landschap bij BZK dat gedreven wordt langs de domeinen van de bedrijfsvoering.

Aanbeveling 6:

Onderzoek uiterlijk voor maart 2016 de mogelijkheden voor een herordening van UBR en haar onderdelen buiten het agentschap. Bekijk daarbij ook de mogelijkheid om de verschillende organisatieonderdelen van UBR te verdelen over bestaande agentschappen/sso's dan wel onderdeel te laten uitmaken van het kerndepartement.

Bij dit herordeningonderzoek verdient ook de samenstelling en omvang van het huidige producten- en dienstenaanbod van UBR aandacht. Uit de doorlichting is niet naar voren gekomen dat UBR of de eigenaar op periodieke basis het productaanbod periodiek heroverweegt of doorlicht. Het doorlichtingsteam beveelt aan om, mede gezien de grote verscheidenheid in het aanbod, jaarlijks te onderzoeken of dit nog aansluit op de vraag en te bekijken of waar nodig versoberd kan worden. Voor de thans verlieslatende onderdelen van UBR komt hierbij specifiek de vraag aan de orde of UBR niet moet stoppen met verlieslatende producten en diensten. Daarnaast verdient, waar de politieke besluitvorming dit toestaat, ook de afweging tot sourcing aandacht³. Deze afweging is driedelig:

1. de dienst gaat naar de markt;
2. de dienst gaat een over naar een ander agentschap;
3. de dienst gaat als een zelfstandig (dienst)onderdeel verder.

³ Aan de uitvoering van het Lage loonschalen ligt politieke besluitvorming ten grondslag. UBR kan de sourcingvraag hier niet maken.










Overigens leidt een andere wijze van sourcing wel tot transitiekosten, die ook een plaats in de afweging moet innemen. Deze sourcingsvraag is specifiek relevant voor het Ontwikkelbedrijf, waarbij de vraag aan de orde is of al sprake is van volwassen dienstverlening, maar is ook voor een groot deel van het andere aanbod van belang.

Een en ander sluit goed aan op de aanbevelingen van de eerder besproken rapportage financiële structuur. Dit rapport adviseert om de activiteiten van UBR te beperken tot de activiteiten, waarover in het BO overeenstemming is bereikt en te stoppen met activiteiten, die opdrachtgevers niet willen bekostigen.

Aanbeveling 7:

Onderzoek jaarlijks in opdracht van het BO of de omvang en samenstelling van het aanbod van UBR nog aansluit op de vraag en geef opties tot versoering aan. Neem hier ook de afweging tot sourcing in mee. Laat het BO een beslissing nemen over de omvang en samenstelling van het takenpakket van UBR en stop met activiteiten die niet kostendekkend zijn.

Bijlage A: Overzicht aanbevelingen UBR

Bevinding	Verantwoordelijk	2016	2017	2018
<i>Governance</i>				
Sluit een eigenaarsconvenant. Laat de eigenaar borgen dat UBR financieel sluitende en kwalitatief goede afspraken maakt met opdrachtgevers, die op een uniforme wijze tot stand komen. Leg deze afspraken vast in eenduidige DVO's.	Eigenaar			
<i>Financieel beheer</i>				
UBR dient binnen een overgangperiode van twee boekjaren de transitie te maken naar een kas-verplichtingen agentschap	Eigenaar			
<i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i>				
Ontwikkel binnen een jaar een nieuw integraal, transparant UBR-breed kostprijsmodel en neem hier uitsluitend de onvermijdbare kosten in op. Neem geen risico, winst of innovatie-opslagen mee in de kostprijsberekening of tarieven.	UBR			
Ontwikkel in overleg met de eigenaar binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van UBR inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik. Omdat de dienstverlening van UBR arbeidsintensief is, verdient het aanbeveling dat de eigenaar meer gaat sturen op het aantal declarabele/productieve uren en de verhouding tussen direct en indirect personeel.	Eigenaar + UBR			
Focus op de financiële problematiek binnen UBR en breng voor het einde van Q1 2016 in kaart welke besparingsmaatregelen mogelijk zijn. Breid de organisatie niet uit voordat sprake is van een kostendekkende exploitatie.	Eigenaar + UBR			
<i>Toekomst UBR</i>				
Onderzoek uiterlijk voor maart 2016 de mogelijkheden voor een herordening van UBR en haar onderdelen buiten het agentschap. Bekijk daarbij ook de mogelijkheid om de verschillende organisatieonderdelen van UBR te verdelen over bestaande agentschappen dan wel onderdeel te laten uitmaken van het kerndepartement	Eigenaar			
Onderzoek jaarlijks in opdracht van het BO of de omvang en samenstelling van het aanbod van UBR nog aansluit op de vraag en geef opties tot versoering aan. Neem hier ook de afweging tot sourcing in mee. Laat het BO een beslissing nemen over de omvang en samenstelling van het takenpakket van UBR en stop met activiteiten die niet kostendekkend zijn.	Eigenaar			
 Zwaar				
 Middel				
 Licht				

Bijlage B: Geïnterviewden

Naam	Functie
René Duijvestijn	Concerncontroller UBR
Erik Schrijner	ADR
Nora Zimmerman	Eigenaarondersteuning (DGOBR)
Maarten Groothuis	Programmateam SGO-5 (GT Financiën)
Marcel Cramwinckel	Programmadirecteur SGO-5
Michiel Prent	Financieel deskundige Bestuurlijk Overleg UBR (directeur FEZ AZ)
Rien van Immersweel	Afnemer(NVWA)
Andre Dijkhuis	Directeur FEZ BZK
Lex Leone	Manager Ontwikkelbedrijf UBR
Katja Verhulst	Manager bedrijfsvoering en Financiën UBR
Han van Gelder	Afnemer (dBedrijfsvoering Financiën)
Nicolet Dukker	Directeur ECO&P
Simone Roos	Eigenaar (DGOBR)
Oebele Tolsma	Afnemer (dP&O, OCW)
Olav Welling	Opdrachtgever (dOPR, BZK)
Ric de Rooij	Hoofddirecteur Interne Organisatie en Uitvoering (EZ)
Irene Nijboer	plv. Secretaris-Generaal (SZW)
Irene van Munster / Ninke Lansink Rotgerink	Directeur UBR

Bijlage C: Bekostiging diverse organisatieonderdelen UBR

HIS: Voor de HIS geldt nu voor een groot deel van de financiering een systeem van trekkingsrechten. Aanvullend wordt het categoriemanagement bekostigd uit een jaarlijkse bijdrage van departementen. Daarnaast verzorgt de HIS ook nog maatwerkprojecten, waar op specifieke financieringsafspraken van toepassing zijn.

RBO en IPKD plateau 1 (transport- en koeriersdiensten): Deze dienstverlening wordt nu afgerekend op een P*Q basis. Voor de IPKD gelden voor de ritten binnen en buiten de regio Den Haag andere tarieven. Voor avond, nacht en weekend gelden specifieke toeslagen. Goederentransport wordt naar gewichtklasse afgerekend. Daarnaast zijn er specifieke prijzen voor transport per pallet(doos) en rolcontainer.

ECO&P: hanteert een andere basis voor de tariefstelling dan de andere organisatieonderdelen. ECO&P heeft bij de introductie van de budgetfinanciering een bepaald omzetniveau als basis genomen voor de kostprijsberekening en niet de geprognosticeerde kosten, zoals voorheen gebruikelijk was. De insteek was hier om een bepaald omzetniveau te realiseren in plaats van het zo goed mogelijk prognosticeren van de onvermijdbare kosten. Hierbij is het, het aantal tarieven gereduceerd van 10 naar 4. Door het toerekenen naar een bepaald omzetniveau is geen sprake meer van een zuiver kostprijsmodel en is de relatie tussen kostprijs en tarief voor EC O&P diffuus.

EC O&P kent nu een drietal wijzen van financiering

1. Budgetfinanciering. Deze wijze van financiering geldt voor circa 50% van de huidige dienstverlening. Dit betreft producten, die rijksbreed worden aangeboden en waarbij sprake is van een –voor zover als mogelijk- “uitgetrild” volume. Dit betreft onder meer Formatieadvies, Juridisch Advies, Arbo, Bedrijfsmaatschappelijk werk, vacatureplaatsingen en arbeidsmarktcommunicatie.
2. Stuksfinanciering. Deze producten/dienstverlening kennen nog grote fluctuaties in het volume. Voor deze producten is derhalve nog geen budgetfinanciering van toepassing. Dit betreft Bezwaar, Mobiliteitstrajecten, Inhuurcontracten en Trainingen.
3. Maatwerk voor de dienstverlening die per opdracht verschillend is qua aard van het product en afname door departementen (bv. organisatieadvies).

IIR, ICG: De afrekening van detacheringen van interimmers vindt nu op basis van een doorbelasting via uurtarieven plaats. Bij langere detacheringen wordt met een maandtarief gerekend.

Ontwikkelbedrijf: UBR wil voor de bezorging van de gerechtelijke brieven (plateau 2 van de IPKD) specifieke dienstverleningsafspraken maken.

KOOP: Hiervoor gelden nu specifieke financieringsafspraken met opdrachtgevers.



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Financiën

DCO
Directie Financieel
Economische Zaken

Turfmarkt 147
DEN HAAG
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG
Nederland
www.minbzk.nl

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Kenmerk

[Redacted reference number]

Uw kenmerk

Datum 10 juni 2016

Betreft Bestuurlijke reactie op doorlichtingsrapport UBR

Geachte mevrouw Beentjes,

Het doorlichtingsrapport Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) en uw aanbevelingen heb ik in goede orde ontvangen, inclusief de reactie van de directie van UBR.

U geeft aan dat in het algemeen geldt dat de geïnterviewden hun waardering uitspreken voor de veranderingen die UBR de afgelopen jaren heeft doorgevoerd en de cultuuromslag die daarmee gepaard is gegaan. Het verheugt mij dat de inspanningen die door management en medewerkers van UBR in de afgelopen jaren zijn verricht ook als zodanig worden gezien door de stakeholders van UBR.

Met de recente reorganisatie van BZK zijn de bij BZK aanwezige SSO's op het terrein van de bedrijfsvoering per 1 oktober 2015 in één DG ondergebracht, DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DGVBR). Dit betreft het RVB, SSC-ICT, FMH, P-Direkt, Doc-Direkt en UBR. Er ontstaat daarmee een stabiele situatie die op termijn ruimte biedt voor het afronden van de lopende ontwikkelopgave bij de SSO's.

Mede in dit perspectief neem ik een aantal aanbevelingen direct over en hierover heb ik reeds afspraken gemaakt met de directie van UBR:

- Er wordt een eigenaarsconvenant opgesteld (aanbeveling 1).
- UBR ontwikkelt doelmatigheidsindicatoren en rapporteert in de vorm van een Balanced Score Card aantoonbaar over doelmatigheid aan de eigenaar (aanbeveling 4).
- De afgelopen jaren heeft UBR stevig en continu gestuurd op interne doelmatigheid en de financiële problematiek (aanbeveling 4). Onder meer door opheffing en outsourcing van niet rendabele onderdelen, diverse reorganisaties, sanering overheadkosten, stijging declarabiliteit en verdere standaardisatie in de bedrijfsvoering. Het financiële resultaat uit reguliere dienstverlening heeft hierdoor de laatste jaren een stijgende lijn laten zien. Het saldo van baten en lasten over 2015 bedraagt € 0,8 mln. negatief. Het geraamde tekort voor 2016 is hiermee in lijn. Dit resultaat wordt grotendeels verklaard door de bijzondere lasten. Dit betreft met name de BZK-interne

- doorbelastingsproblematiek. Voor problematiek betreffende personele lasten uit het verleden had ik reeds een voorziening getroffen. Daarnaast heeft het bestuurlijk overleg van UBR ingestemd om met ingang van 2017 1% in de tarieven te oormerken als innovatiekosten.
- Dit jaar maakt BZK mogelijk stappen in de vereenvoudiging van de interne doorbelasting die betrekking heeft op alle SSO's van BZK. Voor UBR betekent dit dat er mogelijk een eind komt aan de doorbelasting van kosten die UBR niet maakt (o.a. Digidoc) en deels ook niet doorberekent richting opdrachtgevers, waarmee UBR vanaf het jaar 2017 een sluitende begroting kan realiseren. Na oplossing van de doorbelastingsproblematiek start UBR de ontwikkeling van een nieuw integraal en transparant kostprijsmodel (aanbeveling 3).
- In het BO van UBR zal worden besproken of de omvang en samenstelling van het aanbod van UBR nog aansluit op de vraag, waarbij ook opties tot versoering aan bod komen (aanbeveling 7).

Een aantal aanbevelingen wil ik in breder perspectief op langere termijn bezien:

- In het SGO van 16 maart jl. hebben departementen aangegeven de komende tijd de aandacht uit te willen laten gaan naar het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening per SSO en niet te willen reorganiseren. Het op korte termijn herordenen van UBR en haar onderdelen past niet binnen deze focus (aanbeveling 6).
- In mijn ogen maakt het rapport de toegevoegde waarde van de overgang naar een kas-verplichtingen agentschap niet voldoende duidelijk. Dit kan afleiden van de aandacht voor kwaliteit van de dienstverlening. Bovendien brengt een dergelijke overgang transitiekosten met zich mee, waar geen dekking voor is (aanbeveling 2).

Uw aanbeveling dat UBR additionele besparingsmaatregelen moet treffen neem ik niet over. Dit is, zoals in het voorgaande betoogd, reeds gedaan en ik vind het niet opportuun hierop nog scherper op te sturen (aanbeveling 5)

Vanzelfsprekend blijft UBR continu alert op de ontwikkeling van de organisatie en mogelijkheden voor efficiencywinst. In eerste instantie wordt, in lijn met eerder aangehaalde afspraak in het SGO, gefocust op het doorontwikkelen van de kwaliteit. Daarnaast moet samenwerking met de andere DGVBR agentschappen een hoge prioriteit blijven. Hierdoor kan de rijksbrede bedrijfsvoering als geheel doelmatiger en zo effectief mogelijk worden uitgevoerd, altijd vanuit het oogpunt van toegevoegde waarde voor het primaire proces.

DCO
Directie Financieel
Economische Zaken

Datum
10 juni 2016

Kenmerk
[REDACTED]

Mocht u nog nader van gedachten willen wisselen over deze bestuurlijke reactie dan zijn de DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk, prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek en de directeur FEZ, dr. C.J.M. Kollau, gaarne bereid hiertoe.

Hoogachtend,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

[REDACTED]

Richard van Zwol
Secretaris-generaal