



Doorlichting Paresto

Datum: 1-8-2017
Status: Definitief

Inhoud

Doorlichting Paresto	1
1 Inleiding	3
1.1 Doelstelling doorlichting	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
2 Kerntaken en organisatieontwikkeling	4
2.1 Historie	4
2.2 Kerntaken en inrichting organisatie	4
2.3 Facts & Figures	6
3 Governance	7
3.1 De eigenaar	7
3.2 De opdrachtgever	8
3.3 De opdrachtnemer	10
4 Financieel beheer	11
4.1 Inrichting financieel beheer	11
4.2 Baten-lastenstelsel	12
5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	14
5.1 Doelmatigheidsbevordering	14
5.2 Bekostiging	15
6 Conclusies en aanbevelingen	17
Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen Paresto	22

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen periodiek worden doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap aan de orde te stellen. Hierbij wordt ook gekeken of het agentschap voldoet aan de voor een (baten-lasten)agentschap geldende instellingsvoorwaarden.

De doelstelling van de doorlichting van het agentschap Paresto is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van Paresto in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering en bekostiging.

De doorlichting wordt uitgevoerd door een team bestaande uit medewerkers van de Hoofddirectie Finance en Control (HDFC) van het Ministerie van Defensie en medewerkers van de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. Paresto krijgt als het ware een spiegel voorgehouden en kan haar voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor de eigenaar, de Commandant Diensten Centra (CDC) en voor de HDFC ligt de meerwaarde in beter inzicht in het functioneren van het agentschap en in verbetermogelijkheden. Voor het Ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel.

De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Defensie.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

- Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij Paresto en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij Paresto?
- Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor Paresto ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel?
- Hoe is de bekostiging bij Paresto vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? Draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van Paresto?
- Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 **Historie**

Paresto is per 1 januari 2005 een agentschap. Hiervoor was de catering decentraal belegd binnen Defensie. Dit betekende dat elk Defensie-onderdeel haar eigen catering verzorgde. Het idee was dat het centraliseren van de cateringdienstverlening zou leiden tot een stevige doelmatigheidsverbetering. Dit was de belangrijkste reden voor de oprichting van Paresto (Paarse Restauratieve Organisatie). Paars symboliseert hierbij de combinatie van kleuren van alle krijgsmachtonderdelen binnen Defensie.

Het idee bij oprichting van Paresto was dat de organisatie zich moest kunnen vergelijken met cateraars op de markt. In de periode 2008 tot en met 2010 is deze vergelijking daadwerkelijk gemaakt. De resultaten hiervan hebben geleid tot de opdracht van de secretaris-generaal (SG) om een start te maken met het uitbestedingstraject voor de cateringdienstverlening bij Defensie (UCD), waarmee de transitie naar de markt werd voorbereid.

In 2015 is de businesscase van het UCD-project opnieuw beoordeeld. De conclusie daarbij was - zoals de minister op 23 september 2015¹ bekendmaakte - dat uitbesteding niet langer zinvol werd geacht. Hiermee kwam het UCD traject tot een einde. Belangrijkste reden was de hoogte van de transitiekosten. Hierdoor werd de terugverdientijd lang, ongeveer twintig jaar.

Hoewel de uitbesteding uiteindelijk niet heeft plaatsgevonden heeft het project UCD wel enkele kansen tot doelmatigheid blootgelegd, onder andere waar het samenwerking met de markt betreft. De minister gaf na beëindiging van het UCD-project dan ook opdracht tot - op termijn - meer samenwerking met de markt en het nemen van maatregelen die leiden tot meer doelmatigheid in de bedrijfsvoering. De eerste aanzet tot het uitvoeren van de opdracht is het plan Toekomstbestendige Ontwikkeling Paresto (TOP). Dit plan is inmiddels goedgekeurd door de Bestuursraad van Defensie. Daarmee kan Paresto aan de slag met de geformuleerde maatregelen. Een uitwerking hiervan is te vinden in hoofdstuk 5.

2.2 **Kerntaken en inrichting organisatie**

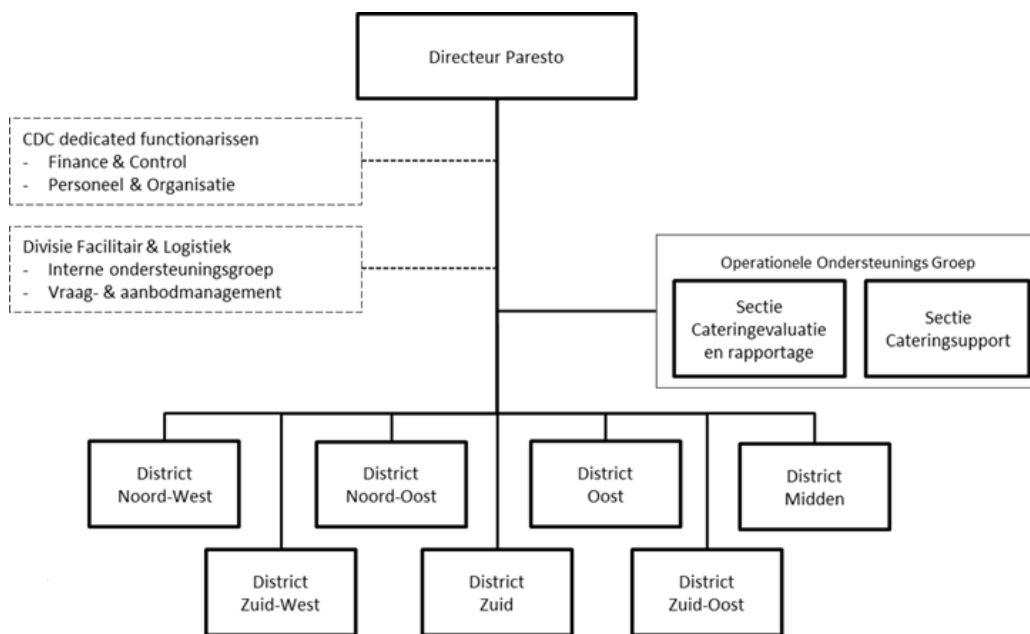
Paresto is een cateringorganisatie die een pakket aan cateringdiensten levert aan de gehele defensieorganisatie en aan (NAVO-)bondgenoten op Nederlands grondgebied. Paresto verzorgt de catering daarmee op ongeveer 80 locaties in Nederland en Duitsland en voor militairen op oefening en uitzending. Ten slotte adviseert Paresto commandanten over de voeding voor militairen.

Paresto bestaat uit zeven districten en een operationele ondersteuningsgroep (OOG). Een district bestaat uit een aantal clusters van cateringlocaties. De districten voeren reguliere catering uit (bedrijfsrestaurant, kanti-

¹ Kamerstukken 2015-2016, 34300-X, nr. 5

ne, etc.) en ondersteunen niet-reguliere catering (recepties, diners, calamiteiten (MH17), etc.). Het OOG is een algemene ondersteunde afdeling, die zich onder meer bezighoudt met het opstellen van rapportages. Daarnaast voert deze ondersteuningsgroep de interne controle uit op de geld- en goederenstromen en draagt het de verantwoordelijkheid voor een evenwichtige en gevarieerde menusamenstelling.

Figuur 1: organogram Paresto



Vanaf 1 januari 2012 is een aantal ondersteunende taken uit de overhead van het agentschap Paresto organisatorisch binnen de ondersteuningsgroep van het Commando Diensten Centra (CDC) en binnen de divisie Facilitair & Logistiek (DF&L) van het CDC ondergebracht. Deze taken vallen nu formeel buiten Paresto en betreffen onder meer F&C, P&O en VAM (vraag- en aanbodmanagement). Het centraal onderbrengen van VAM komt voort uit het uitwerken van het besturingsmodel Defensie waar een regierol noodzakelijk is geacht om ondersteuning, zowel door externen als eigen organisatie, te kunnen sturen, coördineren en integreren met focus op de gebruiker. Assortimentsgewijs werken sluit aan bij het interdepartementale concept van categoriemanagement, waarmee een marktvoordeel kan worden behaald. De centralisatie van F&C en P&O is een gevolg van de bezuinigingen in 2011 "Defensie na de kredietcrisis".

Sinds 2011 is het aantal Defensielocaties sterk gereduceerd. Dit heeft geleid tot een vermindering van het aantal locaties waarop Paresto haar diensten aanbiedt. Daarnaast is het grootste deel van de operationele catering in 2016 overgedragen van Paresto naar Het Commando landstrijdkrachten (CLAS).

2.3 Facts & Figures

Tabel 1. Financiële gegevens Pareto (bron: jaarverslagen Defensie 2013-2015)

<i>Bedragen x € 1.000</i>	2013	2014	2015	2016
Omzet	78,1	78,3	71,2	69,8
% omzet derden	1%	1%	1%	1%
Resultaat	1,1	2,0	-0,4	0,8
Aantal FTE (incl. externe in-huur)	918	877	814	774
Afschrijvingskosten (% lasten)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Vaste activa	0	0	0	0
Leningen min FIN	0	0	0	0
Eigen vermogen	4,9	6,2	3,7	4,4
Vermogen (% omzet)	6,2%	7,9%	5,1%	6,0%
Balanstotaal	23,9	16,5	18,2	14,6

3 Governance

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

De *eigenaar* 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* is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering. De opdracht beschrijft zo concreet mogelijk het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en in afstemming met de opdrachtnemer de prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

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

De governance afspraken tussen eigenaar en opdrachtgever aan de ene kant en Paresto aan de andere kant zijn niet vastgelegd in convenanten of uitgewerkt in werkafspraken.

Wel is er een uitwerking van het besturingsmodel van het gehele ministerie (Blauwdruk Bestuur Defensie). Deze blauwdruk schetst wel het binnen Defensie gehanteerde BACK-model. Hierin staat BACK voor Beleid, Allocatie, Control en Kadersteller. Deze aansturinglijnen komen ook terug in de verschillende rollen van het agentschapsmodel. Paresto is niet meegenomen in een blauwdruk, omdat Paresto niet als een functioneel domein werd beschouwd.

De bestuursstaf van Defensie bestaat uit de ambtelijke leiding (de SG) en de militaire leiding (de Commandant der Strijdkrachten, oftewel CDS). De SG is de eigenaar van de ondersteunende diensten en daarmee bepalend voor de kaders daarvan. De ondersteunende diensten zijn de Defensie Materieel Organisatie (DMO), het CDC.

3.1 De eigenaar

De eigenaar van Paresto, de SG, heeft de commandant van het CDC aangesteld als gedelegeerd eigenaar. Dit betekent dat de commandant CDC in de praktijk alle aspecten van de eigenaarsrol invult. Waar dit document in het vervolg referenties maakt naar de eigenaar betreft dit de commandant CDC. De eigenaar vult deze rol in door Paresto te wijzen op de financiële kaders en door zijn zorg voor het personeel. De onderzoekers hebben niet geconstateerd dat de verschillende spelers gebruik maken van de mogelijkheid tot escalatie bij de gedelegeerd eigenaar.

De eigenaar is ook de opdrachtgever voor het opstellen van het plan TOP. Hij was ook actief betrokken bij de totstandkoming van het eindrapport. De implementatie ervan is de verantwoordelijkheid van de directeur Paresto.

De rol van HDFC beperkt zich in de praktijk tot het ondersteunen van de decentrale control (F&C CDC) en Paresto bij het opstellen van de ontwerp-begrotingen en het vaststellen van de benodigde bijdrage vanuit Defensie (zie hoofdstuk 5 voor bekostiging). Cijfers worden in overleg tussen HDFC en F&C CDC vastgesteld voordat deze worden opgenomen in de begroting. Daarnaast ondersteunt HDFC de eigenaar bij het uitwerken en valideren van verander- of beleidsdoelstellingen. Het planTOP is hier een voorbeeld van.

De eigenaar krijgt elk kwartaal via de cockpit-rapportage informatie over bedrijfsresultaten en knelpunten. Deze rapportage bevat kengetallen over het budget, prestatie-indicatoren en bedrijfsvoering. Ter voorbereiding van de rapportage voert Paresto overleg met haar stakeholders, onder meer in het gebruikeroverleg en het periodieke vierhoeksoverleg. In het vierhoeksoverleg wordt de concept cockpitrapportage besproken en zitten VAM, de directeur Paresto, de dedicated controller van Paresto en P&O aan tafel. Bij dit overleg zitten daarmee alleen vertegenwoordigers van CDC. De verhoudingen zijn goed, er kunnen pittige gesprekken gevoerd worden, maar er heerst onderling vertrouwen en dit draagt bij aan een goede aansturing van Paresto.

3.2 De opdrachtgever

De CDS is de opdrachtgever van Paresto en allocator van de middelen die Paresto krijgt vanuit Defensie. Namens de CDS vervult de DAOG (Directie aansturing operationele gereedstelling) het opdrachtgeverschap aan de Defensie onderdelen. De DAOG geeft de gereedstellings- of ondersteuningsopdrachten aan de defensieonderdelen.

Het proces tot opdrachtverlening vanuit CDS/DAOG verloopt als volgt:

- CDS stelt intern een conceptplan op met daarin de ambities en doelstellingen voor over twee jaar, inclusief de begroting. Dit gebeurt tussen februari t-2 en november t-2;
- In november t-2 komt dit plan bij VAM/CDC. Zij inventariseren vervolgens bij de Defensieonderdelen de vraag naar cateringdienstverlening. Na toetsing op normering wordt de vraag doorgeleid naar Paresto einde tweede kwartaal t-1;
- Paresto geeft vervolgens op basis van de verstrekte opdracht aan hoeveel middelen benodigd zijn om de ambities en doelstellingen te realiseren. Via locatiebegrotingen stelt Paresto haar begroting op. Eventuele knelpunten worden door F&C/DF&L in de uitvoeringsnota gericht aan CDS;
- Indien de benodigde middelen meer zijn dan het beschikbare budget stelt de CDS uiteindelijk de prioriteiten en verstrekt aansluitend de opdracht inclusief middelen aan Paresto of stelt de opdracht richting de Defensieonderdelen zodanig bij, dat Paresto alsnog binnen de financiële kaders de noodzakelijke ondersteuning kan leveren.

Bij het proces tot opdrachtverlening zijn er andere partijen (ook vanuit het BACK-model) die kaders stellen en over het cateringbeleid gaan. Tabel 2 geeft daar een overzicht van.

Tabel 2: kaderstellers en opdrachtgevers van Paresto

<i>Speler</i>	<i>Rol</i>	<i>Actie</i>
HDB	Kadersteller	Beleidsverantwoordelijke
HDBV	Kadersteller	Stelt bedrijfsvoeringskaders
HDFC	Kadersteller	Stelt begroting- en verantwoordingskaders
HDP	Kadersteller	Verantwoordelijk voor secundaire arbeidsvoorwaarden
CDS/DAOG	Opdrachtgever	Maakt plan (t-2), verstrekt opdracht (t-1) en stelt prioriteiten
CDS/CLAS	Opdrachtgever	Beleidsvoorstel operationele catering
CDC	Opdrachtnemer	Beleidsvoorstel specifieke aanpassing

De cateringdienstverlening binnen Defensie valt onder beleidsverantwoordelijkheid van de hoofddirecteur Beleid (HDB). Voor Paresto (catering) worden defensiespecifieke beleidsaanvullingen door de hoofddirectie Bedrijfsvoering (HDBV) en de hoofddirectie Personeel (HDP) geleverd. Waar het de operationele catering betreft stelt de CDS de operationele randvoorwaarden. De HDBV stelt de prijslijst van het basisassortiment vast en verleent toestemming voor extra cateringdienstverlening die buiten de norm valt. Bijvoorbeeld voor het openhouden van meerdere kantines op één locatie. Wanneer een voorgenomen wijziging in het assortiment- en prijsbeleid consequenties heeft voor de arbeidsvoorwaarden stemt de HDBV dit af met de HDP. De HDP stemt op haar beurt af met de bonden.

De HDP bespreekt actualisatie van het cateringbeleid in het georganiseerd overleg waarin aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van militaire ambtenaren en ambtenaren worden besproken. De secundaire arbeidsvoorwaarden stellen bijvoorbeeld eisen aan de minimumomvang van de cateringdienstverlening en de samenstelling van het basispakket. Ook heeft de HDP een adviserende rol in het vaststellen van de beprijzingsnormen voor CDS richting Paresto omdat zij het overleg met de vakbonden voert. Instemming van de vakbonden is voorwaarde voor het vaststellen van de secundaire arbeidsvoorwaarden.

De afgelopen jaren was er weinig overleg tussen Paresto en HDBV. De belangrijkste reden hiervoor volgens HDBV was het traject UCD. Nu dat traject voorbij is wil HDBV weer intensiever contact met Paresto en CDS hier ook bij betrekken.

Hoewel alle bovenstaande partijen onderlinge afhankelijkheden hebben, zeker daar waar het Paresto betreft, is er de laatste jaren relatief weinig contact geweest over de toekomst van Paresto. Belangrijkste reden is dat de voortgang van zaken bij Paresto minder aandacht kreeg als gevolg van

het UCD-traject. Wel geven de meeste geïnterviewden aan hier behoefte aan te hebben en dit contact te willen intensiveren.

Naast de opdrachtgever, eigenaar en kaderstellers is de afdeling Vraag- en aanbodmanagement (VAM) ook een relevante speler in de aansturing van Paresto. VAM is gericht op geïntegreerde ondersteuning van de bedrijfsvoering bij Defensie. Zij adviseert en regisseert de integrale afweging tussen de opdrachten vanuit CDS en het beschikbare budget. VAM brengt binnen het CDC de vraag en het aanbod van de defensieonderdelen samen. Daarbij sluit VAM overeenkomsten af met de defensieonderdelen en draagt zorg voor wegzetten van de vraag bij de juiste leverancier (intern of extern).

Meerdere geïnterviewden geven aan de rol van VAM in de aansturing niet noodzakelijk te vinden. Volgens hen is meer directe afstemming tussen de CDS en Paresto mogelijk, waarbij de rol van VAM wordt beperkt of belegd binnen Paresto. Het Defensiebreed gehanteerde model voor aansturing en assortimentsmanagement zorgt in het licht van de Regeling agentschappen voor een suboptimale inrichting van de governance van Paresto.

Per defensielocatie kan de lokale commandant een gebruikersoverleg inrichten met een vertegenwoordiging van gebruikers om op die manier lokale wensen te inventariseren.

3.3

De opdrachtnemer

De rol van de opdrachtnemer is belegd bij de directeur Paresto. In 2012 is het CDC gereorganiseerd als bezuinigingsmaatregel waarbij de overhead is verlaagd. De organisatie is nu verdeeld naar bedrijfsgroepen met productiekernen. Voor Paresto leidde dit tot een hybride besturingsstructuur waarbij de ondersteunende schil (control, personeel en organisatie) is gecentraliseerd binnen het CDC.

Wanneer Paresto een opdracht krijgt beslist het agentschap of de opdracht zelf wordt uitgevoerd of wordt uitbesteedt aan de markt. Ongeacht de keuze moet de uitvoering van Paresto aan een aantal normen voldoen. Bijvoorbeeld het aantal eetmomenten per dag op een locatie, de openingstijden, de hoeveelheid gasten die bereikt moet worden, het aantal geopende locaties en de kwaliteit van de dienstverlening.

Intern stuurt Paresto op prestatie-indicatoren (PI) en met een balanced score card (BSC). De sturing vindt met name plaats in reviews die elk kwartaal worden gehouden. De resultaten van deze reviews zijn de basis voor de cockpitrapportage die Paresto elk kwartaal bespreekt met C-CDC. Dit borgt het bespreken van de resultaten van Paresto in de lijn. De prestatie-indicatoren worden ook in de werkoverleggen besproken, zodat ze bekend zijn bij medewerkers en de juiste focus aangeven.

4 Financieel beheer

4.1 Inrichting financieel beheer

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van Paresto zijn de kwaliteit van het eigen financieel beheer en de financiële functie van belang. Paresto zelf beschikt niet over een eigen controlfunctie, maar steunt op de centraal georganiseerde controlfunctie binnen het Commando Diensten Centra (CDC)

De controlfunctie binnen het ministerie van Defensie heeft twee niveaus. De Hoofddirectie Finance & Control (HDFC) vormt het eerste niveau. Zij ondersteunt de eigenaar (SG) en adviseert de opdrachtgever (CDS) daar waar het financiële aspecten betreft. Het tweede controlniveau is formeel gepositioneerd bij het CDC. In relatie tot Paresto is dit binnen het CDC de directie Finance & Control, met voor elke divisie een afdeling Dedicated Business Control. Deze directie levert de financiële ondersteuning aan Paresto bij het invullen van de financiële processen. Tussen de directeur Paresto en CDC is een regulier overleg, waar onderwerpen van de bedrijfsvoering op de agenda staan. Input voor dit overleg is de zogenaamde cockpit met resultaten van Paresto.

De geïnterviewden geven aan de controlefunctie op beide niveaus over het algemeen als goed te ervaren. Wel meent een aantal geïnterviewden dat de kennis over het stelsel van baten en lasten bij HDFC in het algemeen beperkt is. 'Den Haag' heeft lang gedacht dat het agentschap Paresto zou verdwijnen door de voorgenomen uitbesteding. Dit heeft ervoor gezorgd dat de aandacht vanuit het eerste controlniveau voor Paresto als minder prominent werd ervaren.

De benodigde kennis over het baten-lastenstelsel is goed aanwezig op het tweede controlniveau, bij de directie F&C van het CDC. Zij neemt een (pro)actief toetsende rol aan richting Paresto en heeft nauw contact met het agentschap. Bijvoorbeeld bij het TOP-programma, daar heeft F&C aan de voorkant meegekeken met de geraamde cijfers en de aannames waarop Paresto deze gebaseerd heeft. Verder is F&C de schakel tussen het agentschap en (politiek/bestuurlijk) Den Haag. Hierdoor is zij in staat te beoordelen of Paresto rekening houdt met lopende of komende trajecten die van invloed (kunnen) zijn op het agentschap.

Oordeel ADR

De afgelopen jaren heeft de ADR een goedkeurende verklaring gegeven bij de jaarrekeningen van Paresto, zo ook in 2015. Het algemene beeld van de ADR medewerkers is dat Paresto een open en transparante organisatie is die continue aandacht besteedt aan het verbeteren van hun bedrijfsvoering en die snel handelt n.a.v. eventuele bevindingen of aandachtspunten zoals benoemd door de ADR.

4.2

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 door Paresto te toetsen. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Op de balans van Paresto wordt ultimo 2015 geen materiële vaste activa verantwoord. De bestaande activa is in 2015 volledig afgeschreven als gevolg van de verwachte outsourcing. De afschrijvingskosten bedroegen € 4.000 in dat jaar. Het gemiddelde afschrijvingspercentage is nihil.
- Er is de afgelopen jaren ook geen gebruik gemaakt van de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën.
- De post voorzieningen op de balans bedraagt € 3,2 mln. ultimo 2015. Dit is 18% van het balanstotaal.
- De post liquide middelen op de balans van Paresto bedraagt € 8,6 miljoen, oftewel 48% van het balanstotaal. Het betreft de gelden in rekening courant bij het ministerie van Financiën.
- Het eigen vermogen van Paresto bedroeg de afgelopen drie jaren meer dan de door de Regeling agentschappen toegestane 5 procent van de gemiddelde omzet over de afgelopen drie jaar. Dit is vooral het gevolg van een klein positief resultaat in 2013 en 2014 dat is toegevoegd aan het eigen vermogen waardoor een surplus is ontstaan.

Paresto benut op dit moment niet de mogelijkheden die het stelsel van baten en lasten biedt. Het agentschap heeft geen leningen bij het ministerie van Financiën. Daardoor voldoet het ook niet aan het door de Regeling agentschappen minimale vereiste percentage afschrijvingen van 5 procent. Dat deze instrumenten de afgelopen jaren niet zijn benut heeft te maken met het UCD-traject dat gericht was op uitbesteding.

Voor de toekomstige uitvoering van de catering door Paresto is het plan TOP opgesteld. In dit plan staan efficiëncymaatregelen die Paresto wil doorvoeren nu de uitbesteding niet doorgaat. Voor het invullen van deze maatregelen gaat Paresto volgens geïnterviewden meer gebruik te maken van de mogelijkheden die het baten-lastenstelsel biedt. Zoals het activeren van investeren op de balans en de daaruit voortvloeiende afschrijvingen meenemen in de kostprijs.

Voor de toekomst voorziet Paresto een stijging van het investeringsvolume, bijvoorbeeld voor de benodigde investeringen voor nauwere samenwerking met de markt. In de ontwerpbegroting 2017 zijn hiervoor investeringen voorzien van circa € 2,1 miljoen. Dit zou leiden tot afschrijvingen van ongeveer € 0,4 mln. per jaar. Dit is minder dan 1% van de totale lasten. Het plan TOP raamt kosten en investeringen in de jaren tot en met 2023. Echter, dit betreffen geen investeringen die leiden tot vaste activa.

Door het sluiten van meerdere locaties, de ingeboekte taakstelling in relatie tot plan TOP, en de intensievere samenwerking met de markt neemt de omzet van Paresto naar verwachting af.

Geïnterviewden geven, naast bovengenoemde karakteristieken, ook aan andere voordelen te zien in het gebruik van het stelsel van baten en lasten. Deze liggen onder meer op het gebied van inzicht in de kosten en de toewijzing daarvan aan een tijdsperiode, inzicht in de eigen vermogenspositie en de samenwerking met marktpartijen en de mogelijkheid tot benchmarking hiermee.

Naast de vorm van een baten-lastenagentschap bestaat ook de mogelijkheid van een agentschap op basis van verplichtingen-kas. Het verplichtingen-kasagentschap verschilt van een baten-lastenagentschap enkel ten aanzien van de financiële administratie en de bijbehorende faciliteiten. De zelfstandigheid, het resultaatgericht sturingsmodel en de financiering zijn voor beide agentschapsvormen hetzelfde. Een verplichtingen-kasagentschap beschikt over een aantal extra faciliteiten ten opzichte van gewone dienstonderdelen, omdat een agentschap een hogere mate van zelfstandigheid heeft dan een reguliere dienst. Deze extra faciliteiten zijn een eigen rekening-courant en een kasreserve. De kasreserve vergroot financiële zelfstandigheid van het agentschap. Het dient namelijk als buffer om schommelingen aan het einde van het jaar op te vangen en kan gebruikt worden voor (kleine) investeringsuitgaven. De reserve is gebonden aan een maximumomvang van 3% van de gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie jaar.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

5.1 Doelmatigheidsbevordering

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

Sinds de oprichting van het agentschap volgt Paresto daarnaast zelf de ontwikkeling van de doelmatigheid met een aantal indicatoren. Onderstaande tabel toont de doelmatigheidsindicatoren zoals Paresto deze opneemt in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Deze tabel geeft aan dat de omzet per FTE over de afgelopen tien jaar is toegenomen van € 28.088 naar € 53.559. Dit duidt op een verbetering van de doelmatigheid, maar kan ook een noemereffect zijn. In dezelfde periode is de subsidiebijdrage vanuit Defensie namelijk afgenomen met € 20 mln. Een aantal taken die voorheen bij Paresto zelf belegd waren, wordt nu op centraal niveau uitgevoerd waardoor de kosten voor de uitvoering van die taken ook niet meer voor rekening van Paresto komen. De belangrijkste indicatoren en hun verloop over de afgelopen tien jaren zijn gepresenteerd in onderstaande tabel.

Tabel 3: meerjarige ontwikkeling doelmatigheidsindicatoren Paresto

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Omzet uit verkoop (M€)	50,9	55,2	53,4	60,1	59,7	57,3	43,8	45,1	44,6	49,2	43,6
FTE'n [incl. inhuur]	1811	1707	1582	1476	1429	1271	1122	1062	918	877	814
Omzet per FTE (€)	28.088	32.334	33.752	40.708	41.810	45.087	39.082	42.422	48.536	56.087	53.559
% Bruto marge	6,5%	19,0%	21,0%	29,7%	32,0%	32,8%	37,7%	37,4%	37,3%	39,1%	37,2%
Aantal locaties	128	135	141	143	140	130	125	108	85	82	77

Gegevens: jaarverslag Paresto

Het aantal FTE is vooral afgenomen als gevolg van verminderde vraag en het sluiten van locaties. Geïnterviewden geven echter ook aan dat er sinds enkele jaren betere sturing mogelijk is door meer inzicht in de inzet van mensen. Een gevolg dat grotendeels te danken is aan de inzichten voortkomend uit het UCD traject. Paresto heeft door dit inzicht onder meer de overcapaciteit in kaart kunnen brengen en terug kunnen dringen. Tevens biedt het verbeterde inzicht de mogelijkheid om beter te sturen op de inzet tijdens piek- en daluren, verschillende openingstijden en verschillende locaties. De brutomarge is toegenomen de afgelopen jaren, vooral als gevolg van verscherpte controles op de geld- en goederenstromen. Het tegengaan van verspilling van ingrediënten heeft hier veel effect op gehad.

Het uitbestedingstraject UCD heeft ook voor veel informatie over doelmatigheid geleid. De noodzaak tot het maken van vergelijkingen met de markt is hier dwingend in geweest. Door een benchmark met verschillende marktpartijen kwam, op basis van de in 2015 beschikbare data en informatie, naar voren dat Paresto aanmerkelijk duurder was dan de

'markt'. De oorzaken hiervoor liggen vooral in het flexibeler kunnen inzetten van het personeel door de markt en in de relatief hoge leeftijd van de medewerkers van Paresto.

Mede als gevolg van het stopzetten van de uitbesteding van de catering heeft de eigenaar in november 2015 opdracht gegeven aan Paresto om maatregelen te inventariseren die de doelmatigheid in de cateringdienstverlening kunnen verbeteren. Volgens geïnterviewden zijn deze maatregelen in de periode tot mei 2016 uitgewerkt, inclusief financiële onderbouwing, in het plan Toekomstbestendig Ontwikkelen Paresto (TOP). Dit plan TOP is medio 2016 goedgekeurd door de Bestuursraad en aangeboden aan de SG. Het bevat in totaal elf maatregelen die in 2023 moet leiden tot een structurele besparing van € 3,5 mln. Het overgrote deel van de voorgenomen besparing dient het gevolg te zijn van maatregelen op personeelsvlak.

Het plan TOP beschrijft in grote lijnen de elf maatregelen, inclusief de daarbij gemaakte aannames maar nog zonder concrete en praktische invulling. Nu het Plan door de bestuursraad is geaccordeerd, en er daarmee formeel opdracht is gegeven het plan in uitvoering te brengen, wordt er door Paresto gewerkt aan de nadere praktische invulling van de in het plan genoemde maatregelen.

5.2

Bekostiging

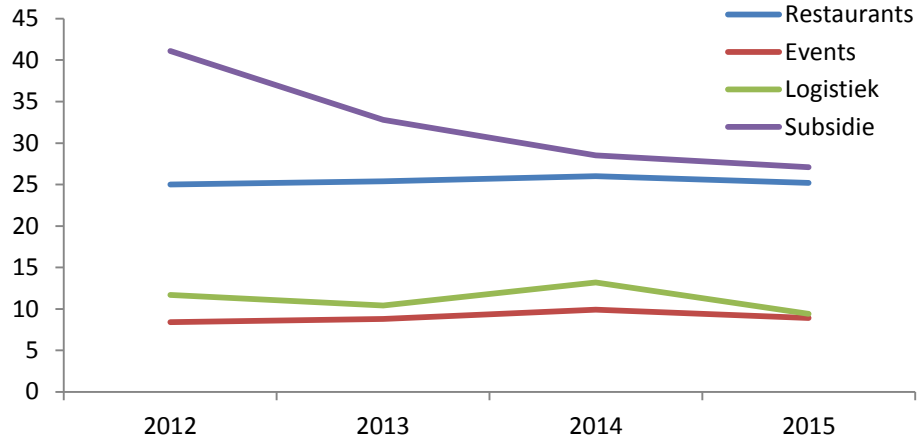
Het kostprijsmodel van Paresto is niet formeel vastgelegd. Wel stelt de HDBV in overleg met de HDP elk jaar financiële normen vast voor de verschillende maaltijden (ontbijt, lunch en warme maaltijd). Voor een defensiemedewerker moet het mogelijk zijn binnen deze normbedragen een maaltijd van Paresto samen te stellen. De bedragen zijn een uitkomst van overleg met vakbonden en deels historisch bepaald en geïndexeerd. Voor 2016 waren de normbedragen voor het basisassortiment: € 1,89 voor een ontbijt, € 3,76 voor een lunch en € 4,51 voor een warme maaltijd. Paresto is voor hun eigen prijsstelling (voor het vrije assortiment) niet gebonden aan de door de HDP gestelde normbedragen, ze dienen als een richtlijn voor Paresto.

De omzet die Paresto maakt met de verkopen van haar producten is niet voldoende om de hiervoor gemaakte kosten te dekken. In de begroting van 2015 was bijvoorbeeld voorzien in een omzet van ca. € 43 mln. en in kosten van ca. € 70 mln. Dit verschil ontstaat door de prijsstelling van het basisassortiment (basislijn) dat wordt vastgesteld door de HDBV. De kosten van de basisproducten en -diensten wordt deels door Defensie gesubsidieerd via de werkgeversbijdrage. Deze werkgeversbijdrage is een lumpsumbedrag dat voorafgaand aan het jaar van uitvoering wordt vastgesteld en waarop geen nacalculatie plaatsvindt. In 2015 bedroeg de subsidie ca. € 27 mln.

De totale omzet is opgebouwd uit reguliere en niet-reguliere omzet. De reguliere omzet, geraamd op € 26 mln. in 2015, is gebaseerd op de gemiddelde besteding van de gasten in euro's (p) vermenigvuldigd met het aantal gasten (q). Zowel p als q worden begroot op basis van historische realisaties. De niet-reguliere omzet (ca. € 17 mln. in 2015) maakt Paresto

door dienstverlening voor banqueting en evenementen. Hier vindt afrekening plaats op basis van $p \cdot q$. Over deze bedragen vindt vervolgens geen nacalculatie meer plaats.

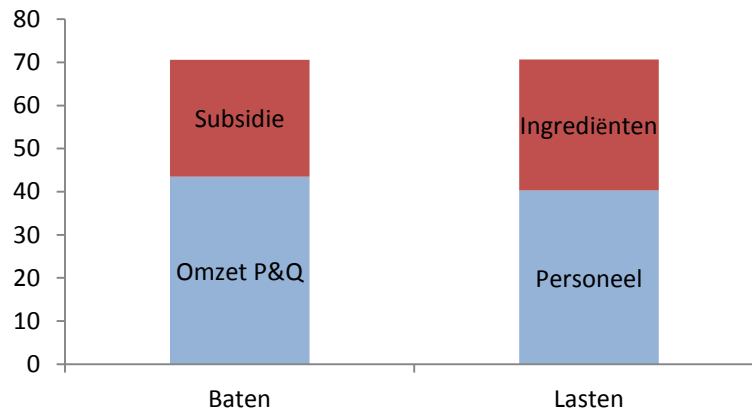
Figuur 2 ontwikkeling verschillende bronnen van inkomsten door Paresto (in € mln.)



De kosten van Paresto bestaan voornamelijk uit twee soorten; personeelskosten en de aankoop van ingrediënten. De kosten van de laatste categorie zijn nauwelijks door Paresto te beïnvloeden aangezien deze op de markt tot stand komen. Het personeel schrijft tijd per omzetcategorie of activiteit en maakt hiermee de kosten van het personeel inzichtelijk.

De totale kosten van Paresto zijn vooral gebaseerd op bovenstaande twee categorieën kosten. Een groot deel van de overheadkosten maken geen onderdeel uit van de integrale kostprijs van het agentschap. Veel van de overheadtaken zijn bij het ministerie van Defensie gecentraliseerd. Dit geldt onder meer voor de financiële administratie en P&O. De daadwerkelijke integrale kostprijs van Paresto, wanneer ook deze overheadkosten worden meegenomen, is dus hoger. Het is niet bekend hoeveel hoger. Indien deze kosten wel onderdeel zouden vormen van de integrale kostprijs dan zou de subsidie – bij gelijkblijvende tarieven – omvangrijker zijn.

Figuur 3: verdeling baten en lasten van Paresto



6 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van de doorlichting is inzicht geven in het functioneren van Paresto in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering en bekostiging. Dit hoofdstuk presenteert de conclusies van het doorlichtingsteam. Indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd.

Bij Paresto (en diens bestuurlijke omgeving) was de aandacht de afgelopen jaren vooral gericht op de voorgenomen uitbesteding van de cateringdienstverlening bij Defensie. Uiteindelijk is deze beslissing tot uitbesteding teruggedraaid. Dit heeft er echter toe geleid dat de focus van de spelers in het agentschapsmodel in deze periode niet altijd lag op het verbeteren van de huidige situatie.

Toekomstige organisatievorm Paresto

Het belangrijkste kenmerk van een agentschap is zelfstandigheid die het geniet; eigen bewegingsruimte en vrijheid om beslissingen te nemen omtrent de bedrijfsvoering. De Regeling agentschappen stelt daarom voorwaarden aan de status van agentschap. Naast het omvangscriterium (de verwachte omzet moet meer dan € 50 mln. zijn) hebben deze betrekking op het resultaatgericht sturingsmodel, de daarmee gewenste doelmatigheid en de samenhang tussen uitgaven en prestaties.

Bij agentschappen wordt er verder onderscheid gemaakt tussen agentschappen met een verplichtingen-kasstelsel en agentschappen met een baten-lastenstelsel. Het stelsel van baten lasten is een afwijkend financieel regime en om dit te mogen voeren dient het agentschap aan nog een extra voorwaarde te voldoen; de afschrijvingskosten dienen meer te zijn dan 5% van de totale lasten, berekend over een periode van drie jaar. In een baten-lastenstelsel worden de baten en lasten toegerekend aan het tijdvak waarin de baten ontstaan, respectievelijk het gebruik van goederen en diensten plaatsvindt. Hierdoor kunnen de jaarlijkse kosten per product berekend worden zonder dat deze sterk fluctueren. Om het toeberekenen van de baten en lasten aan tijdvakken mogelijk te maken maakt een baten-lastenagentschap gebruik van een balans waarop de investeringen geactiveerd worden. Vervolgens kunnen via afschrijvingen de kosten, en de daarop gebaseerd tarieven, stabiel gehouden worden. Voor het maken van de investeringen mag het agentschap gebruik maken van de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Voor het kasstelsel is het moment van betaling leidend, waardoor bij een instabiel uitgavenpatroon de kosten fluctueren en een destabiliserend effect hebben op de tarieven.

Het voeren van het baten-lastenstelsel brengt meerkosten met zich mee ten opzichte van het bij de departementen regulier gehanteerde kasverplichtingenstelsel. Deze kosten zijn van verschillende aard. Zo zijn er, zowel centraal als decentraal, hogere controlelasten. Niet alleen is kennis over het stelsel van baten en lasten benodigd, ook is het stelsel door al zijn faciliteiten uitgebreider in gebruik en dus ook controle. Daarnaast vergt bijvoorbeeld ook het hanteren van een zelfstandige administratie

extra kosten, evenals de extra administratieve lasten als gevolg van afstemmingen tussen de verschillende partijen en bijvoorbeeld het ontwerpen en onderhouden van het kostprijsmodel.

De afgelopen jaren heeft Paresto geen gebruik gemaakt van de faciliteiten die het stelsel van baten en lasten biedt. Zo heeft het in die periode geen investeringen gepleegd en geactiveerd op de balans en is er geen beroep gedaan op de leenfaciliteit. De geplande investeringen zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting 2017 en het plan TOP zijn bovendien van een geringe omvang. Het verwachte afschrijvingspercentage wordt niet hoger dan 1%. Dergelijke kleine investeringen kunnen ook in een kasomgeving worden gepleegd zonder de tarieven te destabiliseren of een grote invloed te hebben op het jaarlijks resultaat. De geplande investeringen rechtvaardigen dan ook niet het voeren van een stelsel van baten en lasten.

Als gevolg van het sluiten van meerdere locaties, de ingeboekte taakstelling van € 4 mln. en de intensievere samenwerking met de markt wordt (de omzet van) Paresto ook steeds kleiner. De verwachte omzet blijft zodoende waarschijnlijk rond de instellingsvoorwaarde voor agentschappen, zijnde € 50 mln.

Bij de doorlichting van agentschappen wordt de Regeling agentschappen als kader gehanteerd. Dit kader schrijft een aantal voorwaarden voor de status van agentschap en voor het gebruik van het stelsel van baten en lasten. Wanneer Paresto langs dit kader gelegd wordt, is de conclusie dat het niet aan die voorwaarden voldoet voor het gebruik van het stelsel van baten en lasten. Paresto heeft de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt van de faciliteiten die het stelsel van baten en lasten biedt en het is niet de verwachting dat dit in de nabije toekomst het geval zal zijn. Tegelijkertijd is het zo dat het financieel beheer van Paresto op orde is er de afgelopen steeds een goedkeurende verklaring was van de ADR.

Recent heeft de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid haar advies uitgebracht om:

- voor de komende vier jaar het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en in dat kader extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen;
- in 2020 via een tussentijdse evaluatie te beoordelen wat er nog nodig is aan verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel, en
- een haalbare termijn te bepalen om een dergelijk stelsel te realiseren, zonder daar op dit moment een concreet jaartal aan te koppelen.

Aanbeveling 1

Neem nu geen stappen richting verplichtingen-kasstelsel voor Paresto. Bekijk na de kabinetsreactie op het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsels Rijksoverheid of een overgang naar een kasstelsel alsnog opportuun is.

Ongeacht de uitkomst bevelen wij als doorlichtingsteam ook op de overige onderzoeksgebieden enkele verbeteringen aan.

Governance

Voor een niet-ingewijde in de sturingsinrichting van het ministerie van Defensie is het een lastige opgave om te bepalen hoe de rollen exact zijn belegd in de aansturing van Paresto. Naast de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol, die elk agentschap heeft, zijn er binnen het ministerie van Defensie meerdere partijen die een relatie hebben met Paresto. Zo zijn er meerdere kaderstellers die allen op hun eigen terrein eisen stellen aan de uitvoering van het agentschap.

De formele verdeling van rollen met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden is niet centraal vastgelegd. Dit leidt allereerst tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

Leg in een convenant afspraken vast over taak-, risico- en verantwoordelijkheidsverdeling, escalatie en informatie over de opbouw van het kostprijsmodel.

Zelfs wanneer het duidelijk is wie welke rol heeft, is de samenhang tussen deze spelers nog niet gelijk duidelijk. Het ligt daarom voor de hand om deze rollen bij elkaar te brengen in één bestuurlijk overleg Paresto. Dat leidt dan tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3

Organiseer één bestuurlijk overleg met zowel Paresto, de opdrachtgever, kaderstellers en eigenaar dat aansluit bij de begrotingscyclus.

Dit overleg, onder voorzitterschap van de gedelegeerd eigenaar (C-CDC), zou naast de directeur Paresto ook de opdrachtgever (CDS/DAOG) en de verschillende kaderstellers (HDFC, HDP, HDBV) één keer per jaar om tafel moeten brengen. Hierbij bespreken zij de voortgang van de uitvoering door, en de toekomst van, Paresto. De voorbereiding hiervoor ligt bij Paresto die de informatiebehoefte van de partijen inventariseert en in kaart brengt.

Financieel beheer doelmatigheid en bekostiging

De ADR heeft de afgelopen jaren een goedkeurende verklaring afgegeven bij de jaarrekening van Paresto. Het financieel beheer van Paresto is op orde.

Paresto stuurt intern op doelmatigheid en ook vanuit de decentrale control bij CDC is hier voldoende aandacht voor. Het agentschap gebruikt enkele indicatoren om de doelmatigheid meetbaar te maken. Uit de meeste van deze indicatoren blijkt dat het agentschap doelmatiger is gaan opereren de laatste jaren. Zo zijn over een langere periode zowel de bruto marge als de omzet per FTE toegenomen. Dit kan echter ook (deels) het gevolg zijn van een afname van het aantal taken dat Paresto zelf uitvoert.

Het kostprijsmodel van Paresto is niet formeel vastgelegd. Het kostprijsmodel dat Paresto hanteert is niet gebaseerd op een integrale kostprijs. Dit heeft twee oorzaken. Enerzijds is Paresto niet vrij in de prijsstelling van hun dienstverlening. Zo worden de prijzen van het basisassortiment bijvoorbeeld vastgesteld door de HDBV. Anderzijds maakt een groot deel van de overheadkosten geen onderdeel uit van de kostprijs omdat deze zijn gecentraliseerd bij het ministerie van Defensie. Dit geldt onder meer voor de financiële administratie en P&O.

De daadwerkelijke integrale kostprijs van Paresto ligt dus hoger dan nu het geval is. Het is echter voor ons onbekend hoeveel hoger. Met het oog op de toekomstig gewenste ontwikkeling van Paresto is het aan te raden om in de toekomst een meer integrale kostprijs te gebruiken.

Aanbeveling 4

Herzie het huidige kostprijsmodel en kom tot een meer integrale kostprijs. Leg dit kostprijsmodel vervolgens formeel vast.

Bevindingen

De bovengenoemde aanbevelingen komen voort uit een onderzoek dat met name terugkijkt en de huidige situatie weergeeft. Niettemin probeert het team er zorg voor te dragen dat er ook recht gedaan wordt aan de al ingezette trajecten die nog niet volledig tot uitvoering zijn gekomen.

Het is daarom dan ook dat, naast de vier genoemde aanbevelingen, het team in dit rapport nog twee bevindingen rapporteert. Dit zijn constatering die, zonder de ingezette ontwikkeling, tot een aanbeveling zouden leiden. Volgens het doorlichtingsteam hebben Paresto en het ministerie van Defensie echter in voldoende mate aangetoond dat zij adequate acties hebben ondernomen, of gaan ondernemen, ter verbetering van deze constatering. Het team rapporteert deze bevindingen hier niettemin, omdat aandacht te houden voor het succesvol realiseren van de ingezette trajecten..

Governance

Naast de rol van opdrachtgever, eigenaar en kaderstellers is de afdeling VAM ook betrokken bij de aansturing van Paresto. Deze afdeling is gepositioneerd tussen de opdrachtgever en –nemer. Daarmee zijn zij enerzijds accountmanager voor Paresto en anderzijds opdrachtgever namens de CDS. Uit het onderzoek en de daarbij gehouden interviews komt naar voren dat deze extra aansturinglijnen soms verwarrend zijn. Ook in de ogen van het doorlichtingsteam verdient deze sturing aandacht en zou een directe aansturing van Paresto vanuit CDS/DAOG meer voor de hand liggen. De bevinding luidt dan ook:

Bevinding 1

De organisatie en governance van Paresto zijn gebaat bij een betere en directere aansturing tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer.





Plan Toekomstbestendige Ontwikkeling Paresto (TOP)

Het plan TOP geeft een beschrijving van deze elf voorgenomen maatregelen en hun geschatte kosten en baten. Veruit het gros van de besparingen zijn het gevolg van keuzes in het personeelsbeleid. De overige maatregelen richten zich vooral op intensievere samenwerking met de markt en een grotere focus op sourcing. De maatregelen zijn in het plan TOP zelf niet uitgewerkt, dat gebeurt door Paresto zelf in een nog op te stellen bedrijfsplan. Het doorlichtingsteam raadt de opstellers ervan aan ook expliciet rekening te houden met toekomstige risico's en de haalbaarheid van de genoemde maatregelen.

Bevinding 2

Het plan TOP schetst op hoofdlijnen enkele mogelijke maatregelen ter verdere bevordering van de doelmatigheid. Een concrete uitwerking van de maatregelen is niet opgenomen in het plan TOP maar wordt door Paresto uitgewerkt in een bedrijfsplan.

Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen Paresto

	Aanbeveling	Verantwoordelijke	
	<i>Toekomst Paresto</i>		
1	Neem nu geen stappen richting verplichtingen-kasstelsel voor Paresto. Bekijk na de kabinetsreactie op het rapport van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsels Rijksoverheid of een overgang naar een kasstelsel alsnog opportuun is.	Eigenaar	
	<i>Governance</i>		
2	Leg in nieuwe nog te sluiten convenanten afspraken vast over taak-, risico-, en verantwoordelijkheidsverdeling, escalatie en informatie over de opbouw van het kostprijsmodel.	Eigenaar	
3	Organiseer één bestuurlijk overleg met zowel Paresto, als de opdrachtgever, kaderstellers en eigenaar.	Eigenaar	
4	Herzie het huidige kostprijsmodel en kom tot een meer integrale kostprijs. Leg dit kostprijsmodel vervolgens formeel vast.	Opdrachtnemer	
	Bevindingen		
1	De organisatie en governance van Paresto zijn gebaat bij een betere en directere aansturing tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer		
2	Het plan TOP schets op hoofdlijnen enkele mogelijke maatregelen ter bevordering van de doelmatigheid. Een concrete uitwerking van de maatregelen is niet opgenomen in het plan TOP, maar wordt door Paresto uitgewerkt in een bedrijfsplan		

-  Zwaar
-  Middel
-  Licht