

Doorlichting Agentschap CIBG

Datum	10 september 2020
Status	Definitief

Colofon

Secretaris-Generaal / plv. Secretaris-Generaal
Directie Financieel-Economische Zaken
Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken

Bezoekadres:
Parnassusplein 5 2511 VX Den Haag

Contactpersoon

Versie	21
Opdrachtgever	pSG VWS
Auteur	
Projectnummer	
Bijlage(n)	2
Termijn rubricering	
Datum vaststelling	
Behandeld door	
Vastgesteld door	
Aantal pagina's	52
Exemplaarnummer	

Inhoud

Colofon—2

Inhoud—3

Managementsamenvatting—4

1 Inleiding—9

1.1 Doelstelling onderzoek—9

1.2 Interne evaluatie 2017, nulpunt voor de doorlichting—9

1.3 Onderzoeksvragen en verantwoording—10

2 Kerntaken en organisatie—12

2.1 Historie—12

2.2 Kerntaken—12

2.3 Missie—13

2.4 Visie—13

2.5 Doelstellingenrealisatie—13

2.6 Organisatie—14

3 Governance—15

3.1 Agentschapmodel—15

3.2 Eigenaar—15

3.3 Opdrachtnemer—18

3.4 Opdrachtgevers—21

3.5. Conclusies en aanbevelingen—24

4 Financiën en rechtmatigheid—26

4.1 De financiële functie—26

4.2 Financieel beheer en rechtmatigheid—29

4.3 Kostprijsmodel en tarieven—32

4.4 Financieel beeld—36

4.5 Conclusies en aanbevelingen—39

5 Informatievoorziening en ICT—42

5.1 Stand van zaken rond ICT en IV—42

5.2 I-visie en I-strategie (Expeditie Klimanjaro)—42

5.3 ICT en doelmatigheid—43

5.4 Conclusies en aanbevelingen—44

6 Doelmatigheid—45

6.1 Doelmatigheidsontwikkeling bij het CIBG—45

6.2 Verbeteringen doelmatigheid vanaf 2018—48

6.3 Conclusies en aanbevelingen—50

Bijlage 1. Beheerportfolio—51

Bijlage 2. Afkortingen—52

Managementsamenvatting

Uit de Regeling agentschappen vloeit voort dat alle agentschappen tenminste eens in de vijf jaar worden doorgeïllustreerd. De vorige doorlichting van het CIBG dateert van 2012. In 2017 heeft in opdracht van de eigenaar een interne evaluatie bij het CIBG plaatsgevonden naar aanleiding van grote knelpunten in de ontwikkeling van ICT. De situatie in 2017 vormt de nulmeting voor de huidige doorlichting. In 2018 en 2019 heeft het CIBG zich gericht op de implementatie van de verbetervoorstellen van deze evaluatie.

Opdrachtgever voor de doorlichting is de eigenaar van het CIBG; de pSG van VWS. Het onderzoek, dat de periode 2017-2019 beslaat is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de directie Financieel-Economische Zaken in samenwerking met de directies Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ) en Informatiebeleid (DI).

In de doorlichting wordt ingegaan op het functioneren van het CIBG in het licht van de Regeling Agentschappen op de gebieden governance, financiën en rechtmatigheid, informatievoorziening en ICT, en doelmatigheid.

Governance

Conclusies

- Het driehoeksmodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is voor het CIBG voldoende uitgewerkt en vastgelegd en daarmee conform de Regeling Agentschappen.
- Het model werkt in de kern naar behoren. Aanscherpingen zijn mogelijk en wenselijk.
- Op basis van VWS-brede afspraken over governance bij ZBO's en agentschappen functioneert er een adequate P&C-cyclus waarin managementafspraken worden vastgelegd en gemonitord.
- Het CIBG voldoet aan het gestelde in artikel 13 van de Regeling agentschappen waarin is bepaald dat er een jaarplan (of vergelijkbaar document) is, waaraan eisen worden gesteld.
- Een goede meerjarige aansluiting tussen beleid en uitvoering kan om meerdere redenen niet eenvoudig worden opgesteld. Het lijkt vooral een kwestie van "niet kunnen" in plaats van "niet willen".
- DI heeft een dubbelrol van gedelegeerd coördinerend opdrachtgever voor het CIBG en van eigenaarsadviseur voor de pSG. Dit zorgt voor onduidelijkheden. Het is van belang dat telkens duidelijk is vanuit welke rol DI spreekt.

Aanbevelingen

- Eigenaar. Directie MEVA/CSO heeft een cursus/training "Goed opdrachtgeverschap. Hoe doe je dat?" in voorbereiding. Hiermee kan de keten van beleid en uitvoering versterkt worden. Het is aan te bevelen dat de eigenaar deze training/cursus omarmt als essentieel onderdeel voor een goede opdrachtverlening aan het CIBG. Het is gewenst dat de DG's aan medewerkers de eis stellen dat zij eerst de training gevolgd hebben, alvorens zij het opdrachtgeverschap gaan uitvoeren. De eigenaar zou de DG's (al dan niet via de BR) kunnen stimuleren deze eis aan medewerkers te stellen.
- Opdrachtgevende directies & opdrachtnemer. Accepteer dat er een zekere mate van onzekerheid is bij meerjarige ramingen vanuit het CIBG. En blijf als

- opdrachtnemer en opdrachtgever met elkaar het goede gesprek voeren over wat we nu precies van elkaar verwachten om verrassingen te voorkomen.
- Eigenaar & opdrachtgevende directies. Zet VWS-breed in op vergroting van de bewustwording dat efficiënt en effectief beleid alleen mogelijk is met vroegtijdige en adequate betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties.
 - Eigenaar & opdrachtgevende directies. Pak het momentum van de aandacht van het kabinet voor "de uitvoering" in het licht van de MCU (Ministeriële Commissie Uitvoering) om ook binnen VWS de keten van beleid naar uitvoering te versterken.
 - Opdrachtgevende directies. Een efficiënte en effectieve uitvoering is gebaat bij een degelijk uitgevoerd opdrachtgeverschap, zoals in de Regeling Agentschappen wordt voorgeschreven. Zet gekwalificeerde medewerkers in als opdrachtgever en organiseer dat het CIBG (of breder "de uitvoeringsorganisaties) tijdiger betrokken worden bij de beleidsvorming.
 - CIBG. Zet verder in op verbetering van de intake van werk bij het CIBG, bezie waar nodig waar "vertalers" nodig zijn om de verschillende werelden van opdrachtgevers en opdrachtnemer efficiënt aan elkaar te koppelen.

Financiën en rechtmatigheid

Conclusies

Financiële functie.

- De financiële functie bij het CIBG is de afgelopen jaren verder versterkt. Het CIBG heeft het ramingsproces verbeterd door betere analyse van de voorzienbare kosten. Het CIBG heeft veel inzet gepleegd om de diverse administraties en de naleving van bijbehorende richtlijnen te verbeteren ("basis op orde"). Het laatste wordt bevorderd door controleafspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van inkoop.

Financieel beheer

- Het CIBG heeft met zichtbaar resultaat maatregelen getroffen om het financieel beheer te verbeteren. Bevindingen uit de jaarrekeningcontroles zijn naar tevredenheid uitgevoerd. Het aantal onrechtmatigheden is gedaald, maar het totaalbedrag hiervan is toegenomen. Dat komt hoofdzakelijk door de vertraagde nieuwe aanbesteding voor de inkoop van medicinale cannabis en de daardoor noodzakelijke verlenging van de eerdere raamovereenkomst. Onrechtmatigheden worden bijna altijd veroorzaakt door het niet naleven van de inkoop- (aanbestedings)regels. Het CIBG heeft maatregelen genomen om naleving te verbeteren.

Kostprijzen en tarieven

- Het kostprijsmodel is passend en wordt – zo constateerde de ADR eerder – correct toegepast. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat de kostprijzen niet te hoog zijn. Specifiek over het product BMC is geconstateerd dat de externe tarieven voorzienbaar te hoog zijn vastgesteld. Eerdere meeropbrengsten BMC zijn in overleg met eigenaar en opdrachtgever ingezet voor door de Tweede Kamer gewenst onderzoek naar de werking van medicinale cannabis. Het is echter niet de bedoeling dat er (voorzienbaar) meerjarig winst wordt gemaakt.

Outputfinanciering

- Outputfinanciering vindt bij het CIBG alleen plaats bij producten en diensten voor VWS-opdrachtgevers. Producten en diensten voor andere departementen worden via jaarbijdragen gefinancierd. Ook bij VWS-opdrachtgevers wordt circa 35% via jaarbijdragen gefinancierd; gecorrigeerd voor de kosten voor het Bureau

Medicinale Cannabis is dit zelfs de helft. Outputfinanciering voor VWS-opdrachtgevers betreft voor het overgrote deel kosten die niet via tarieven in rekening bij derden worden gebracht.

Financieel beeld

- Na een fors verlies in 2017 dat aanleiding gaf tot een herijking van de meerjarenbegroting, was in 2018 en 2019 weer sprake van een positief resultaat. Het baten-lastenstelsel sluit nog altijd goed aan bij het CIBG.

Aanbevelingen

Financiële functie

- CIBG en opdrachtgevers: Geadviseerd wordt de kostenanalyse verder aan te scherpen. Van opdrachtgevers mag daarbij verwacht worden dat ze proberen verder vooruit te kijken wat betreft de vraagbepaling, zodat aanvullende opdrachten tot een minimum beperkt blijven. Beantwoording door het CIBG van vragen over financiën door opdrachtgevers blijft van belang.

Financieel beheer

- CIBG: Het CIBG kan nog scherper zijn op het borgen van rechtmatige inkoop. Overwogen kan worden ook voor inkoopopdrachten < € 25.000 meer gebruik te maken van expertise buiten de eigen organisatie.

Kostprijzen en tarieven

- CIBG: Het huidige kostprijsmodel moet beter worden geborgd. Acties kunnen worden gekoppeld aan implementatie van verbetermogelijkheden op basis van onderzoek dat in 2020 wordt afgerond.
- CIBG. Comfort voor opdrachtgevers is belangrijk, maar ook de prikkels uit het agentschapsmodel zijn dat. Die behoeven meer in de dienstverlening ingebracht te worden. Zet in op meer p*q-bepaalde verrekening met opdrachtgevers binnen VWS en bij de andere departementen. Zoek daarbij naar slimme oplossingen, overweeg meerjarige tariefafspraken, te beginnen met de "grote" opdrachtgevers.
- CIBG: Verbeter de transparantie van de tariefnotitie om inzichtelijk te maken hoe kosten tot stand komen. Het is wenselijk dat opdrachtgevers kunnen toetsen of de prijsstelling realistisch is en inzicht hebben in vaste en variabele kosten, zodat ze eventuele keuzes kunnen maken tussen verschillende uitvoeringsmodaliteiten. Neem bijvoorbeeld consistent p*q-informatie bij afzonderlijke productie op, alsmede een onderbouwing van de indirecte kosten en beschrijf hoe de kosten van de generieke ICT-systemen worden verrekend en wat de uitgangspunten zijn voor deze verdeling. De tariefnotitie geeft slechts beperkt inzicht in de uiteindelijke productie van het komende jaar. Daarom is het van belang te stimuleren dat opdrachtgevers tijdig duidelijkheid geven over hun vraag, liefst meerjarig.
- CIBG: Aanbevolen wordt om in ieder geval voor de grotere producten zo spoedig mogelijk te bezien of outputfinanciering met heldere afspraken vooraf over de prijsstelling bij meer- en minderproductie mogelijk is. Geadviseerd wordt om alle producten waarvoor een eenheid (q) is vast te stellen na maximaal 2 ervaringsjaren op outputbasis te bekostigen, waarbij voor meer- en minderproductie vooraf uniforme afspraken gemaakt worden over de prijs per eenheid daarvoor.
- CIBG: Geadviseerd wordt te bezien of bij de regeling voor meer- of minderproductie meer 'staffels' kunnen worden opgenomen, zodat in principe niet onderhandeld hoeft te worden bij afwijkingen van aantallen afgenomen producten of diensten.

- CIBG: Voor diensten waarvoor geen eenduidige q is vast te stellen of waarvoor de q in hoge mate onvoorspelbaar is, zou financiering zoveel mogelijk op lumpsumbasis plaats dienen te vinden in plaats van verrekening achteraf. Bij moeilijk voorspelbare kostencomponenten die een groot deel van de kosten innemen zou eventueel wel verrekening achteraf kunnen plaatsvinden (mengvorm).
- Opdrachtgever en CIBG: streef naar reële tarieven voor BMC.

Informatievoorziening en ICT

Conclusies

- Het CIBG heeft de basis van zijn ICT-landschap op orde gebracht en ingezet op standaardisatie zodat minder maatwerk nodig is en meer homogeniteit in de dienstverlening.
- De CIO-rol en CIO-office met architectuur- en portfoliomanager en relatiemanagers zijn ingevuld, waardoor het CIBG beter, sneller en transparanter haar diensten kan bieden.
- Het CIBG is doelmatigheid bevorderende uitgangspunten gaan hanteren voor haar I-dienstverlening.
- Onder de I-strategie Expeditie Kilimanjaro is het zgn. eerste basiskamp verlaten en zijn al concrete resultaten gerealiseerd.

Aanbevelingen

- CIBG. Capaciteit I-afdeling gebaseerd op DVO's. Er komen veel nieuwe taken, projecten, wijzigingen in bestaande taken. Alles wat niet in DVO's is vastgelegd, kan pas worden ingekocht als er geld beschikbaar is en een projectleider is geworven. Ook de werving heeft doorlooptijd. Vraag is: wanneer haal je mensen binnen? Aanbevolen wordt om het proces zo in te richten dat de tijd tussen opdracht en starten met de uitvoering zo kort mogelijk is.
- CIBG. Regel bij de transitie naar een regieorganisatie in dat de werkwijze op SCOPAFIJTH (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting)-nauw op elkaar aansluit.

Doelmatigheid

Conclusies

- De in de begroting en verantwoording gehanteerde indicatoren voor doelmatigheid geven –door hun aard – nog onvoldoende zicht over in welke mate er sprake is van doelmatigheidsverbetering. Tezamen met indicatoren uit een rijksbrede benchmark en een voorbeeld van "kleine doelmatigheid" zijn er wel indicaties dat de algemene doelmatigheidsontwikkeling als licht positief kan worden bestempeld.
- De overhead per fte is relatief laag en gedaald in 2018 en ook de overheadkosten per fte zijn sinds 2016 gedaald hoewel in 2018 licht gestegen ten opzichte van 2017.
- Het CIBG heeft een lijn ingezet om doelmatigheidswinst te realiseren door het terugbrengen van kosten van het applicatielandschap, door migratie van de ICT naar een andere leverancier en door meer gebruik te maken van herbruikbare bouwblokken.
- Het CIBG realiseert op meerdere plaatsen kleinere en soms grotere doelmatigheidsverbeteringen, maar deze zijn soms niet financieel vertaalbaar, waardoor ze in de gepresenteerde indicatoren niet tot uitdrukking komen.

Aanbevelingen

- CIBG. Aanbevolen wordt om het overzicht van indicatoren in begroting en verantwoording te herzien en enkele algemene goed te meten indicatoren te selecteren (zoals bijvoorbeeld indirecte kosten/overhead of die indicatoren, opgenomen in de RBB).
- CIBG. Geef in (periodieke) rapportages aan opdrachtgevers op productniveau aan welke doelmatigheidsverbeteringen in een jaar zijn gerealiseerd. En zie vervolgens hoe e.e.a. op geaggregeerd niveau jaarlijks in de verantwoording naar de Tweede Kamer kan worden gepresenteerd.

1 Inleiding

1.1 Doelstelling onderzoek

Uit de Regeling agentschappen vloeit voort dat alle agentschappen tenminste eens in de vijf jaar worden doorgeïllustreerd. De vorige doorlichting van het CIBG dateert van 2012. In 2017 heeft in opdracht van de eigenaar een interne evaluatie bij het CIBG plaatsgevonden naar aanleiding van grote knelpunten in de ontwikkeling van ICT.

Met het Ministerie van Financiën is afgesproken dat in 2019 een nieuwe doorlichting van het CIBG plaatsvindt en dat deze in een brede vorm plaats vindt. Hierbij wordt aangesloten bij bevindingen uit eerder onderzoek en monitoringsinformatie. De doorlichting richt zich op het geven van een overzicht van bevindingen uit het eerdere onderzoek uit 2017, het beantwoorden van kennisvragen en het geven van verbetervoorstellen. De situatie in 2017 vormt het nulpunt bij de thans uitgevoerde doorlichting. Aan de doorlichting is ex ante geen bezuinigingsopgave verbonden.

De doelstelling van de doorlichting is als volgt: *het geven van inzicht in het functioneren van het agentschap in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, dienstverlening, informatievoorziening, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging.*

1.2 Interne evaluatie 2017, nulpunt voor de doorlichting

De situatie in 2017 vormt de nulmeting voor de huidige doorlichting. Eind 2017 heeft op verzoek van de pSG, naar aanleiding van knelpunten in de organisatie, een breed evaluatieonderzoek plaatsgevonden. Hierbij is met veel stakeholders gesproken. In 2018 en 2019 heeft het CIBG zich gericht op de implementatie van de verbetervoorstellen van deze evaluatie.

De belangrijkste in 2017 gesignaleerde knelpunten waren:

- De koers van het CIBG wordt als onvoldoende scherp ervaren, zowel binnen als buiten het CIBG.
- De rolvastheid en verantwoordelijkheden van leden van het Directieteam/Managementteam (DT/MT) van het CIBG zijn onvoldoende. Meer scherpheid in besluitvormingsprocessen is nodig.
- De organisatie is oplossings- en resultaatgericht. Er is nog onvoldoende aandacht voor politiek-bestuurlijke consequenties van het werk.
- De verwachtingen tussen opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar ten opzichte van elkaar lopen niet altijd synchroon. Daarbij spelen de verschillende rollen die ervaren worden door het CIBG bij met name de eigenaar een rol.
- Opdrachtgevers en eigenaar missen bij het CIBG regelmatig voldoende pro-activiteit, politiek-bestuurlijke sensitiviteit en 'in control zijn' van het CIBG.
- Opdrachtnemer mist bij de opdrachtgevers voldoende aandacht voor de (vaak weerbarstige) uitvoeringspraktijk en ervaart een gebrek aan het vroeg in het beleidsproces betrekken van het CIBG.
- De kwaliteit en betrouwbaarheid van de financiële administratieve processen en financiële huishouding binnen het CIBG is onvoldoende.
- Weinig sturing op langetermijndoelen en veel koerswijzigingen
- Onvoldoende *checks & balances* op hoogste niveau door het beleggen van de rol van CIO, CFO en opdrachtgever in één hand.

- Op verschillende plekken in de CIBG-organisatie is nog onvoldoende de basis op orde, zoals het op orde krijgen van de financiële administratieve processen en heldere besluitvormingslijnen.
- Investerings in ICT zijn door zowel het CIBG als de opdrachtgevers en eigenaar vooral gezien als een instrument om efficiency te verbeteren. Deze opvatting bleek steeds meer achterhaald te zijn. E.e.a. leidde tot irreële verwachtingen en onderschatting van de kosten van digitalisering.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt ingegaan op de activiteiten die het CIBG heeft verricht om de verschillende knelpunten op te lossen.

1.3 Onderzoeksvragen en verantwoording

Opdrachtgever voor de doorlichting is de eigenaar van het CIBG; de pSG van VWS. Het onderzoek, dat de periode 2017-2019 beslaat is uitgevoerd in het tweede halfjaar van 2019, onder verantwoordelijkheid van FEZ, door directies Financieel Economische Zaken (FEZ), Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ) en Informatiebeleid (DI).

In het kader van het onderzoek is documentstudie gedaan en zijn interviews met stakeholders gehouden. Het onderzoek, onder voorzitterschap, van FEZ is begeleid door een klankbordgroep waarin het ministerie van Financiën, het CIBG, het RIVM en de directies DI en BPZ zitting hadden.

De centrale onderzoeksvragen zijn geformuleerd rond de thema's missie/visie/strategie, governance & sturing, financiën & rechtmatigheid, ICT en doelmatigheid:

Missie, visie, strategie

- Wat is het werkterrein (de taken) van het CIBG?
- Heeft de leiding van het CIBG een duidelijke visie op de vraag waar de organisatie over drie jaar hoort te staan? Is deze visie vertaald in een duidelijke missie?
- Zijn strategische keuzes vertaald in succesbepalende factoren, prestatie-indicatoren en doelstellingen?
- Heeft het CIBG haar eerdere doelstellingen gehaald?
- Behoeven de huidige visie, missie en/of het werkterrein aanpassing?

Governance en sturing

- Hoe functioneert het interne governancestelsel bij het CIBG (voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording)?
- Zijn de rollen opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar duidelijk gedefinieerd en worden deze rollen in de praktijk ook zo uitgevoerd?
- Zijn voldoende *checks & balances* aanwezig voor het realiseren van een goede meerjarige aansluiting tussen beleid en uitvoering door het CIBG?
- Op basis waarvan worden managementafspraken gemaakt? Hoe worden deze afspraken vastgelegd en gemonitord?

Financiën en rechtmatigheid

- Is het gevoerde baten-lasten stelsel nog passend bij het CIBG? Is de financiële functie binnen het agentschap in opzet en werking kwantitatief en kwalitatief voldoende belegd?
- Hoe worden de financiële functie en het financieel beheer ingevuld in relatie met de andere organisatieonderdelen binnen CIBG?

- Hoe is de bekostiging (het kostprijsmodel) vormgegeven? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatige werkwijze van het CIBG?
- Geven de kostprijzen een goed beeld van de werkelijke kosten?
- Is het kostprijsmodel navolgbaar voor opdrachtgevers? In hoeverre wordt op basis van de kostprijs bij opdrachtgevers de afweging gemaakt om andere kwaliteitseisen te stellen dan wel elders een product of dienst af te nemen?
- Op basis waarvan worden investeringsbeslissingen genomen? In hoeverre passen de investeringsbeslissingen in meerjarenplannen?
- Voldoet het CIBG aan de Regeling agentschappen?

ICT

- Wat is het ICT-beleid van het CIBG en wat is gedaan met de aanbevelingen van de interne evaluatie uit 2017 ten aanzien van ICT-beleid en bijbehorende organisatieveranderingen? Welke resultaten heeft dit opgeleverd?
- Wat is de I-strategie van het CIBG en zijn hierin nog aanpassingen wenselijk?
- Hoe zijn de ambities van de I-strategie verweven met de dienstverlening van het CIBG. Waar ligt de focus van de dienstverlening (Product Leadership, Operational Excellence of Customer Intimacy)?

Doelmatigheid

- Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld?
- Welke voornemens heeft het CIBG om de doelmatigheid verder te bevorderen?

2 Kerntaken en organisatie

2.1 Historie

Het CIBG is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VWS. De organisatie startte in 1995 als project en is sinds 2003 een zelfstandige uitvoeringsorganisatie in de vorm van een baten-lastenagentschap.

De letters CIBG stonden oorspronkelijk voor Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg. Die betekenis dekt allang niet meer de lading; in de loop der jaren heeft het CIBG er veel uiteenlopende taken bijgekregen en heeft het CIBG zich ontwikkeld tot allround uitvoeringsorganisatie die ook diensten levert aan andere departementen. Zijn focus blijft echter het VWS-terrein.

2.2 Kerntaken

Het werkterrein van het agentschap CIBG is in het instellingsbesluit van 2002 algemeen geformuleerd: "Het CIBG neemt uitvoeringsbesluiten voor wet- en regelgeving waarvoor de minister van VWS verantwoordelijk is, registreert gegevens op basis van wetgeving of anticiperend daarop, en verstrekt daaruit informatie."

In de in 2018 vastgestelde koers is dit meer toegespitst op het moederdepartement: "Het CIBG richt zich primair op het beleidsterrein van VWS, maar verliest de huidige dienstverlening voor andere departementen niet uit het oog."

In de VWS-begroting 2019 is het werkterrein verder geconcretiseerd: "Het CIBG vertaalt, samen met ketenpartners, beleid in tastbare en toegankelijke uitvoering voor burgers, professionals en organisaties op het gebied van registers, data en informatie. Het CIBG draagt zorg voor een integrale dienstverlening, gericht op wat de samenleving nodig heeft. De focus hierbij ligt op transparantie en betrouwbaarheid, het bewust omgaan met kapitaal, kosten en kwaliteit. Hierbij investeert het CIBG in hun partners in de keten in samenwerking en kennisdeling."

Het CIBG biedt burgers, professionals en organisaties data en informatie over zorg en welzijn. Onder andere via registers en knooppunten. In de kern voert het CIBG de volgende werkzaamheden uit:

- Het CIBG registreert, beheert, beoordeelt, bewerkt en genereert (vertrouwelijke) zorggegevens die leiden tot besluiten, beschikkingen en vergunningen.
- Het CIBG biedt ondersteuning aan onafhankelijke (toetsings)commissies en colleges.
- Het CIBG verstrekt informatie over en biedt begeleiding bij de implementatie van CIBG-producten.

De primaire focus van het CIBG ligt op het zorgveld. Het CIBG biedt het zorgveld nieuwe diensten zoals het National Contact point E-health, of voor de Wet Toezicht Zorgaanbieders. Uiteindelijk wil het CIBG diensten aan derden die gecombineerd kunnen worden met alles wat het CIBG al maakt, integreren en anders de dienst afstoten.

Voorbeelden van de dienstverlening door het CIBG zijn het BIG-register, diergeneeskunderegister, donorregister, donorgegevens kunstmatige bevruchting, erkenning geschilleninstanties, jaarverantwoording zorg, lerarenportfolio en melden nieuwe zorgaanbieders. Meer informatie over de organisatie en taken van het CIBG is te vinden op: www.cibg.nl.

2.3 Missie

Gelet op de veranderende eisen vanuit VWS, de politieke omgeving en de sterk in beweging zijnde ICT-omgeving is formulering van langetermijndoelen – zoals in 2017 uit de interne evaluatie naar voren kwam – een lastige zaak. Daarom heeft het CIBG er in 2018 in afstemming met de eigenaar voor gekozen om geen einddoel voor over 'x-jaar' te formuleren waar men dan wil staan, maar om een ontwikkelrichting te bepalen. Die ontwikkelrichting is vastgelegd in een intern koersdocument, dat zich richt op verbetering van de uitvoeringskracht, op vergroten van transparantie en (financiële) betrouwbaarheid en op verbinding binnen de keten.

De volgende missie-formulering is in het koersdocument verwoord:

“Wij zijn het CIBG, uitvoeringsorganisatie van het ministerie van VWS. We bieden burgers, professionals en organisaties transparante en betrouwbare data en informatie in zorg en welzijn. We geven inzicht in: wie is wie, wie kan wat en wie mag wat? Onder andere via registers en knooppunten. Organisaties, mensen en soms zelfs de gezondheid van mensen zijn hiervan afhankelijk.”

2.4 Visie

In het koersdocument is de visie als volgt geformuleerd:

“Wij bieden opdrachtgevers - in samenwerking met onze partners – integrale dienstverlening. Dat betekent dat we niet alleen een beleidsvraag in een uitvoeringsproject vertalen, maar daarbij ook juridisch advies en communicatieadvies leveren, het klantcontact verzorgen en de ervaringen en vragen van onze klanten analyseren en delen we met onze opdrachtgevers.”

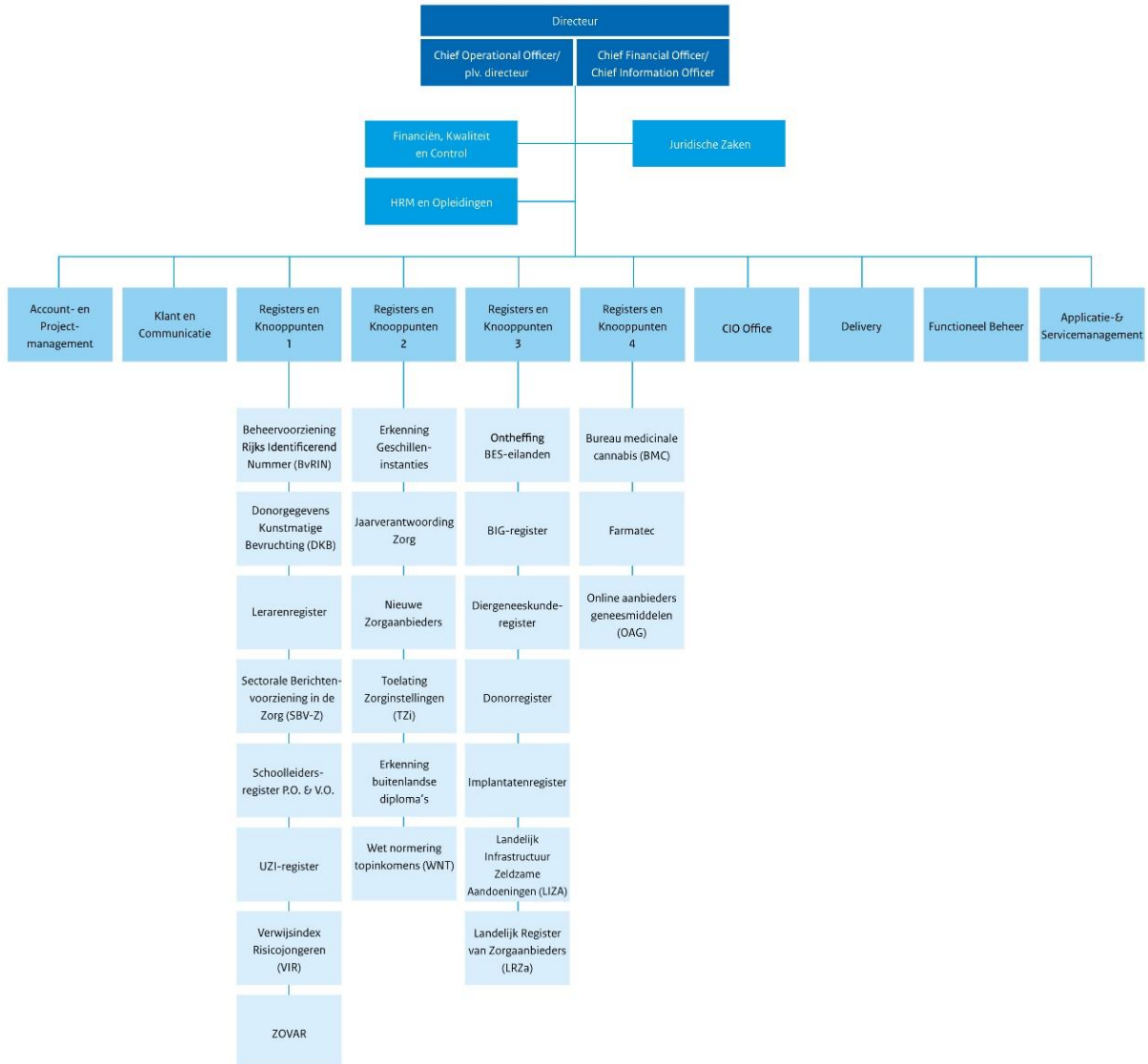
2.5 Doelstellingenrealisatie

Aan de hand van de jaarplannen 2017 en 2018 en begrotingen is nagegaan of het CIBG zijn doelstellingen heeft gerealiseerd. Op basis van de jaarplannen is het lastig hier een oordeel over te vormen omdat de jaren 2017 en 2018 gekenmerkt werden door een situatie van ICT-technische en bestuurlijke knelpunten en door grote financiële problematiek als gevolg van niet gedekte kosten. Daarom heeft de eigenaar de jaarplannen terzijde gelegd en de (nieuwe) directeur gevraagd om enerzijds uit de problematiek te geraken en stappen te zetten naar structurele verbetering. Die verbeterplannen zijn in uitvoering genomen en voor zover nog resterend verwerkt in het jaarplan voor 2019. Geconstateerd kan worden dat de problematiek van 2017 en 2018 thans grotendeels is opgelost of zich in een fase van afronding bevindt.

Wanneer gekeken wordt naar de productiedoelstellingen zoals het CIBG die in zijn begrotingen 2017 en 2018 heeft opgenomen, kan geconstateerd worden dat deze (bezien vanuit het perspectief van de jaarrekening) zijn gerealiseerd. Afhankelijk van meer/mindervraag van opdrachtgevers zijn over- en onderschrijdingen te constateren.

2.6 Organisatie

Het CIBG werkt met circa 300 fte vanuit twee vestigingen in Den Haag en Heerlen. Het bestuur bestaat uit een driekoppig directieteam. De organisatiestructuur is in onderstaand organogram weergegeven:



3 Governance

3.1 Agentschapsmodel

De Regeling agentschappen definieert de rollen in het kader van het agentschapsmodel als volgt (de zgn. driehoek):

- eigenaar: de binnen het betrokken ministerie aangewezen verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer, op de algemene gang van zaken in het agentschap en de werking van de 'driehoek';
- opdrachtnemer: de eindverantwoordelijke binnen het agentschap en verantwoordelijk voor de uitvoering van opdrachten;
- opdrachtgever: degene die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent en betaalt,

In deze paragraaf is aangegeven op welke wijze de governance bij de verschillende onderdelen van de driehoek is vormgegeven in opzet en in werking.

Binnen VWS wordt gewerkt aan de verbetering van de aanpak in de governance van concernorganisatie (ZBO's, agentschappen, RWT's etc.). Deze lijn is in 2014 ingezet met de vaststelling in de Bestuursraad van de beleidslijn over de sturing en ordening van het VWS-concern. Daarbij is de koers geformuleerd voor een duidelijkere (aan)sturing op o.a. agentschappen. Mede als gevolg van deze besluitvorming is in 2014 een Team Concernsturing binnen directie Bestuurlijke en Politieke Zaken opgericht om een en ander verder uit te werken en te implementeren. Dit team heeft er sinds de oprichting aan bijgedragen dat de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer nadrukkelijker zijn gescheiden en dat iedere rol zo zuiver als mogelijk wordt uitgevoerd, niet alleen ten aanzien van agentschappen, maar ook ZBO's, adviesraden en een planbureau.

Met een interne notitie in 2018 zijn de VWS-brede en algemene kaders vastgesteld voor de governance binnen het departement. Voor het CIBG is de rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer medio 2019 verder uitgewerkt in afspraken tussen pSG en CIBG.

3.2 Eigenaar

3.2.1. Ondersteuning eigenaar

De eigenaarsrol voor het CIBG wordt vervuld door de pSG, daarbij ondersteund door directies BPZ/Concernsturing (CS), FEZ, OBP (Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel) en DI/CIO-office. De ondersteuning is de afgelopen jaren verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd. De eigenaar ziet nog wel kansen op verdere verbetering van de ondersteuning door:

- eerder te signaleren of zaken door haar (vanuit eigenaarsperspectief) beïnvloed moeten worden;
- bewuster om te gaan met vragen om informatie aan opdrachtnemers. Er wordt nog te veel informatie gevraagd vanuit het motto "voor het geval dat";
- meer met de opdrachtnemers in gesprek te gaan, de samenwerking te zoeken;
- vaker na te gaan of iets dat klinkt als een politieke opdracht, ook daadwerkelijk een politieke opdracht is;

- meer continuïteit te realiseren op accounts door minder personeelwisselingen.

3.2.2. Ondersteuning eigenaar vanuit VWS-CIO office

De CIO-VWS heeft een nauwe relatie met CIO-CIBG. De relatie tussen deze partijen was in 2018 gespannen. Zo was van beide zijden sprake van onuitgesproken verwachtingen en werd CIO-VWS ervaren als "politieagent".

In 2017 heeft het CIBG een waarnemend CIO aangesteld, die sinds juni 2019 wordt ondersteund door een afdeling CIO-office. De wnd. CIO heeft een verandering bewerkstelligd in de relatie met directie Informatiebeleid in de rol van eigenaarsondersteuner door verwachtingen wederzijds te laten uitspreken. In maandelijks overleg bespreken CIO-VWS en CIO-CIBG de vraagstukken op het gebied van informatievoorziening (IV) en informatie- en communicatietechnologie (ICT) en maken afspraken over de opvolging ervan.

CIO-VWS is voorts gestart met zo vroeg als mogelijk geven van CIO-adviezen (naast CIO-oordelen) om de slagingskans van trajecten met IV-componenten te vergroten. E.e.a. heeft ertoe geleid dat de relatie en de samenwerking tussen CIO CIBG en VWS is verbeterd. De vroegtijdige advisering door CIO-VWS wordt door beide partijen als positief ervaren.

3.2.3. Jaarplancyclus

De jaarplancyclus is medio 2019 geformaliseerd als onderdeel van governance-afspraken tussen de eigenaar en het CIBG. De cyclus is als volgt vormgegeven:

- Jaarlijks geeft de eigenaar in het voorjaar, meestal voor 1 juni in een zgn. Kaderbrief de voorwaarden waaraan een jaarplan moet voldoen. Deze kaders zijn door BPZ/Concernsturing opgesteld, in samenwerking met beleidsdirecties/opdrachtgevers en de stafdirecties FEZ, OBP en DI/CIO. Het concept van de Kaderbrief wordt afgestemd met het CIBG.
- Onderdeel van het jaarplan(proces) vormt het proces om te komen tot tarieven voor het komend jaar. Hiertoe be vraagt het CIBG de opdrachtgevers op wensen voor de komende jaren en combineert het CIBG dit met gegevens over de te verwachten kosten. Op basis hiervan dient het CIBG medio juni een tariefnotitie voor bespreking met de eigenaar in. Na (voorlopige) vaststelling door de eigenaar wordt de tariefnotitie besproken met de opdrachtgevers in het zgn. Opdrachtgeversberaad (eind juni/begin juli). De eigenaar stelt vervolgens de tarieven voor het komend jaar vast.
- Conform de Kaderbrief dient het CIBG uiterlijk 15 oktober een concept jaarplan bij de eigenaar in,
- In het concept jaarplan zijn ook de bijgestelde tarieven voor het komend jaar opgenomen.
- Namens de eigenaar beoordelen BPZ/CS, FEZ, OBP, DI/CIO het concept jaarplan. Ook de opdrachtgevende directies beoordelen het plan. Waar nodig doen zij voorstellen om het jaarplan op elementen aan te passen. Ook individuele opdrachtgevers (zowel binnen als buiten VWS) krijgen de gelegenheid een oordeel te geven over het jaarplan van het CIBG.
- Uiterlijk 15 november dient het CIBG een definitief jaarplan in. In dit plan zijn in ieder geval de financiële kaders opgenomen en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgevers. Voorts zijn de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging vermeld.
- Dit jaarplan wordt in het Periodiek Overleg tussen de eigenaar en het CIBG besproken. CS coördineert de integrale advisering aan de eigenaar op basis van de input van de voornoemde stafdirecties en opdrachtgevers.

- Na bespreking en instemming door de eigenaar wordt het jaarplan geagendeerd voor het (interdepartementale) Eigenaar/Opdrachtgevers-overleg. Wanneer daarbij geen overwegende bezwaren worden geuit door de opdrachtgevers, stelt de eigenaar uiterlijk in december het jaarplan (en daarmee de definitieve tarieven) vast.
- Tweemaal per jaar (5-maandrapportage en jaarverantwoording) rapporteert de opdrachtnemer aan de eigenaar. De rapportages worden beoordeeld door stafdirecties en opdrachtgevers. CS coördineert de integrale advisering aan de eigenaar op basis van de input van de stafdirecties en opdrachtgevers. Hierbij hanteert CS een zodanige strategische insteek dat de eigenaar haar rol zo effectief mogelijk kan vervullen.
- De eigenaar bespreekt rapportages in een Periodiek Overleg met de opdrachtnemer en stelt deze rapportages vast.
- Evenzo worden jaarplan, rapportages en tariefvoorstellen besproken met de opdrachtgevers in het Opdrachtgeversberaad dat tweemaal per jaar wordt gehouden. In dit beraad zijn de externe VWS-opdrachtgevers vertegenwoordigd. De VWS-opdrachtgevers zijn vertegenwoordigd door de coördinerend opdrachtgever DGCZ.

In de governance-afspraken is vastgelegd dat, indien opdrachtgevers buiten VWS nieuwe taken bij het CIBG willen onderbrengen, dit voor instemming aan de eigenaar wordt voorgelegd.

In 2018 en 2019 heeft de jaarplancyclus conform de afspraken gefunctioneerd. Uit de gehouden interviews komt een beeld naar voren dat de cyclus naar tevredenheid werkt. Wel signaleert het CIBG dat de kaderbrief te laat komt om goed mee te nemen in het proces van opstelling van het jaarplan. Het concept van de Kaderbrief heeft het CIBG dan al eerder ontvangen, waardoor het niet als verrassing komt.

3.2.4 Vaststellen tarieven CIBG

Hiervoor is bij de beschrijving van de jaarplancyclus globaal aangegeven hoe met de tariefvoorstellen wordt omgegaan. In het voorjaar stelt het CIBG een tariefnotitie op, op basis van de dan bekende gegevens. Die notitie wordt afgestemd met opdrachtgevers en aan de eigenaar voor instemming voorgelegd. FEZ beoordeelt deze voorstellen. Daarbij wordt o.a. gekeken naar de verdeling van indirecte kosten; een onderwerp waarover frequent discussies met opdrachtgevers zijn (geweest). In het najaar, wanneer wensen/behoefte van opdrachtgevers verder uitgekristalliseerd zijn, stelt het CIBG, als onderdeel van het jaarplan, de tarieven – waar nodig – bij. Ook deze voorstellen worden door eigenaarsondersteuners beoordeeld en aan de eigenaar voor instemming voorgelegd. Gehoord het Opdrachtgeversberaad stelt de eigenaar uiteindelijk de definitieve tarieven voor het komende jaar vast. Onderdeel van de voorstellen is een –indicatieve – meerjarige doorkijk naar de tarieven.

Als belangrijk uitgangspunt binnen VWS geldt de afspraak dat partijen “elkaar niet verrassen”. Dit betekent dat als er urgente/belangrijke zaken zijn, deze altijd worden gewisseld los van de rapportagelijnen en de vastgelegde Periodieke Overleggen.

3.3 Opdrachtnemer

De huidige directeur CIBG is zijn functie begonnen in een tumultueuze periode na de interne evaluatie uit 2017 en de daarop te nemen vervolgacties om tot diverse verbeteringen te komen. De situatie t.a.v. de CIBG-interne governance is er vooral een die nog in ontwikkeling is.

3.3.1. *Richting en geen eindpunt*

Gelet op de veranderende eisen vanuit VWS, de politieke omgeving en de sterk in beweging zijnde ICT-omgeving, is sturing op langetermijndoelen – zoals in 2017 uit de interne evaluatie naar voren kwam – een lastige zaak. Daarom heeft het CIBG er in 2018 in afstemming met de eigenaar voor gekozen om geen einddoel over ‘x-jaar’ te formuleren waar men dan wil staan, maar om een ontwikkelrichting te bepalen. Die ontwikkelrichting is vastgelegd in een intern koersdocument, dat zich richt op verbetering van de uitvoeringskracht, op vergroten van transparantie en (financiële) betrouwbaarheid en op verbinding binnen de keten. Deze thema’s worden jaarlijks in jaarplannen nader geconcretiseerd en er worden doelstellingen op geformuleerd, die in de verantwoordingsrapportage worden gezien op doelrealisatie.

3.3.2. *Financiële basis op orde*

In 2018 was sprake van financiële problematiek bij het CIBG, waardoor opdrachtgevers moesten bijbetalen voor de dienstverlening door het CIBG. Dit heeft tot veel wrevel bij opdrachtgevers geleid. De oorzaak van de problematiek was mede gelegen in de kwaliteit van de financiële administratie. Het CIBG heeft de afgelopen periode flink ingezet op het op orde brengen van de financiële/administratieve basis van de organisatie. Dit laatste is mede vormgegeven door kwantitatieve en kwalitatieve personele versterkingen. De administratie, gevoerd door afdeling Financiën, Kwaliteit en Control (FKC), genereert nu maandelijks adequate financiële overzichten, ook aan opdrachtgevers, op basis waarvan bijgestuurd kan worden. In par. 4.2 wordt hier nader op ingegaan.

3.3.3. *Rapportagecyclus*

Binnen het CIBG is een kwartaalrapportagecyclus ingericht. Hierbij rapporteren afdelingen aan het DT over o.a. voortgang in realisatie van doelstellingen, risico’s, productie, financiën en kengetallen. Per 2020 is sprake van een viermaandsrapportage. Dit is mogelijk door het vertrouwen in de organisatie en omdat er regulier en constant doorlopende contacten zijn, waardoor de rapportagemomenten kunnen worden teruggebracht.

De directie voert kwartaalgesprekken met productverantwoordelijke managers om voortgang te vernemen en zo nodig bij te sturen. Per 2020 zijn dit halfjaarsgesprekken geworden. Benadrukt wordt dat dit geen afrekengesprekken zijn.

De directeur geeft aan dat besluitvorming een continu opletpunt is, omdat alles met elkaar samenhangt. Het DT waakt ervoor dat er vanuit één geheel wordt gesproken.

3.3.4. *Omgevingssensitiviteit*

Naar aanleiding van de constatering in 2017 dat het CIBG onvoldoende omgevingssensitief en proactief was heeft het CIBG zich aanzienlijk ingespannen om de relaties met opdrachtgevers te verbeteren, om eerder signalen van OG’s te krijgen dat het CIBG werkzaamheden kan verwachten of verbeteren en om aan te geven wat het CIBG voor die OG kan betekenen. Accountmanagement van het CIBG is daarnaast ingezet om de contacten met OG’s aan te halen/verder te verbeteren.

De directeur heeft regelmatig contact met bestuurders van opdrachtgevers om te bespreken wat goed gaat en wat beter kan. Respondenten geven aan dat de relatie met het CIBG goed is, dat het CIBG goed luistert. Wel vinden zij dat het CIBG soms verder moet doorvragen. Regelmatig blijkt (bijv. in het intakeproces) dat OG en ON een "verschillende taal" spreken, waardoor het lastig kan zijn te achterhalen wat de OG nu precies wil en wat het CIBG kan bieden. Het CIBG zoekt daar nadrukkelijk de samenwerking met OG's om in gezamenlijkheid tot een goede verkenning van de opdracht te komen. De directeur CIBG constateert dat dit al een stuk beter gaat en ziet tegelijkertijd dat het intakeproces nog verder verbeterd kan worden.

3.3.5. Besluitvormingsstructuur

In 2017 werd, met name binnen het CIBG, geconstateerd dat de besluitvormingsstructuur onduidelijk was en te complex voor een relatief kleine organisatie als het CIBG. Daarnaast werd er een te grote concentratie van werklust geconstateerd bij de in 1 persoon gecombineerde functies van CFO/CIO. Per 1 april 2019 is de nieuwe overleg- en besluitvormingsstructuur van kracht. Deze moet ertoe bijdragen dat knelpunten uit de evaluatie van 2017 worden opgelost. Vooralsnog is de structuur in de vorm van een experiment, dat in overleg met de Ondernemingsraad in 2020 wordt geëvalueerd.

De nieuwe structuur is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Efficiënter en effectiever willen gaan werken.
- Kortere lijnen.
- Kleine stapjes maken en regelmatig evalueren.
- Verantwoordelijkheid lager in de organisatie willen leggen.
- Samenwerking tussen managementfuncties willen versterken (de juiste mensen bij elkaar aan tafel).

Tabel 1: Overleg- en besluitvormingsstructuur per 1 april 2019

Overleg	Voorzitter	Deelnemers	Frequentie
DT-heisessies	dCIBG	DT, directiesecretaris (DS)	per kwartaal
DT-dagelijks bestuur	dCIBG	DT, DS, Financiën, Kwaliteit en Control (FKC), aan te vullen met evt. dossierhouder, OR (agendalid)	wekelijks
Themasessies management	dCIBG	Alle afdelingshoofden	eens per 8 weken
MT-staf	dCIBG	DS, FKC, Human resource management, Applicatiemanagement (APM)	Om de week
MT-I	CIO	Hoofden IV en ICT, secretaris	wekelijks
MT-Business	COO ¹	hoofden van: Registers en Knooppunten, Klanten & Communicatie, Projectmanagement (agendalid), secretaris	Om de week
Portfolioboard	COO	COO, wnd. CIO, CIO-office, vertegenwoordiger business, APM, FKC, secretariaat	Om de week
CIO ² beraad	Portfoliomanager	CIO, Hoofd CIO office, privacy officer, architect, CPO ³ , CISO ⁴ , portfoliomanager, secretaris, projectcontrol	Elke week

¹ COO, Chief Operations Officer

² CIO, Chief Information Officer

³ CPO, Chief Product Owner

⁴ CISO, Chief Information Security Officer

Het DT/dagelijks bestuur is een driekoppig gremium, bestaande uit een algemeen directeur, een wnd. CIO en een COO. De CFO-functie wordt formeel niet vervuld. De control/financieel-administratieve functie wordt vormgegeven door het hoofd FKC te laten aansluiten bij het wekelijkse DT-overleg. BZK/ECO&P onderzoekt de topstructuur van het CIBG en zal in 2020 een advies opleveren.

Secretarissen zijn aangesteld om van de MT's verslaglegging te doen en de overleggen te organiseren.

De resultaten van een medewerkerstevredenheidsonderzoek in het najaar van 2019 geven geen aanleiding tot aanpassing van de overleg- en besluitvormingsstructuur. Zoals hiervoor gemeld voert BZK/ECO&P in 2020 een onderzoek uit naar de topstructuur.

3.3.6. Cultuur en samenwerking

Voor de samenwerking, zowel met OG's en met de eigenaar(sondersteuning), als intern, hanteert het CIBG het Klavertje-vier-model van bureau Gateway (zie hieronder). Daarbij ligt de nadruk op cultuur, op samenwerking, op de relatie, op onderling vertrouwen. Als die zaken goed lopen, is de kans groot dat het proces en de inhoud ook goed gaan (lopen).



Binnen VWS wordt grote waarde gehecht aan een goede onderlinge relatie en onderling vertrouwen. Belangrijk daarbij is dat men elkaar niet verrast. Dat geldt op alle niveaus. Met de komst van de nieuwe directeur eind 2017 zijn deze aspecten versterkt binnen het CIBG.

Het uitgangspunt van het handelen van het CIBG is dat men transparante en betrouwbare informatie en data willen leveren aan burgers, professionals en organisaties in de zorg. Het CIBG wil comfort bieden aan hun opdrachtgevers en klanten door te blijven redeneren vanuit de bedoeling en soms net dat stapje extra te zetten. In die cultuur staan openheid, zelfreflectie, lerend vermogen, veiligheid bieden, luisteren en doorvragen centraal.

Een belangrijk doel van het CIBG is om de opdrachtgevers niet meer te verrassen met (financiële) tegenvallers. Daarvoor was het nodig dat de financiën goed op orde

werden gebracht, maar vooral ook dat het CIBG goed in gesprek is met de opdrachtgevers en hun vroegtijdig informeert over ontwikkelingen.

Belangrijke thema's op het gebied van cultuur waar het CIBG de afgelopen jaren op heeft ingezet, zijn:

- **Lerend Vermogen.** Met in te zetten op lerend vermogen wil het CIBG een cultuur creëren waarin verantwoordelijkheden en eigenaarschap breder belegd zijn in de organisatie. Het leiderschap is erop gericht om de juiste condities en randvoorwaarden te scheppen. Een belangrijk element hierin is openheid over gemaakte fouten en hiervan leren.
- **Innovatie beter in het vizier.** Om in te kunnen spelen op wat burgers, professionals en organisaties nodig hebben, is het belangrijk om flexibel te kunnen zijn. Dat betekent dat het CIBG weet waar hun omgeving mee bezig is en innovatie een vast onderdeel van het CIBG-DNA moet worden. Innovatie is geen doel op zich, maar stelt het CIBG in staat om aan te sluiten bij (technologische) ontwikkelingen. Het CIBG brengt periodiek ontwikkelingen in beeld en bespreekt die met de opdrachtgevers hoe deze ontwikkelingen hen helpen om het gewenste maatschappelijke effect te bereiken.
- **Wendbaarheid.** Voorts zet het CIBG in op wendbaarheid. Dit kent een aantal dimensies:
 - Bredere inzetbaarheid van medewerkers; bijv. bij andere afdelingen
 - Werken in zelforganiserende teams
 - Verantwoordelijkheden laag in de organisatie
 - Persoonlijk leiderschap
 - Heldere en korte governance, en flexibel waar het nodig is
 - Visie hebben op de toekomst van de producten

3.4 Opdrachtgevers

3.4.1. Opdrachtgevers algemeen

De opdrachtgever

"De opdrachtgever" bestaat niet bij het CIBG, omdat het een groot aantal opdrachtgevers heeft, zowel vanuit VWS als vanuit andere departementen. Deze opdrachtgevers hebben verschillende niveaus van taakvolwassenheid en hebben producten van verschillende niveaus van complexiteit.

Tijdige betrokkenheid CIBG

Veel van de opdrachten die het CIBG realiseert, zijn ICT-gerelateerd. Bouwen van de juiste (ICT-)oplossingen voor (complexe) beleidsmatige vraagstukken vergt een lange doorlooptijd. Het is dan ook van belang dat het CIBG tijdig door opdrachtgevers wordt betrokken in de beleidscyclus. Het gebeurt nog regelmatig dat de opdrachtgevers het CIBG niet vroegtijdig genoeg betrekken. Dit kan leiden tot fricties in de relatie, waardoor de beoogde oplossing in ieder geval niet sneller wordt gerealiseerd. Respondenten geven aan dat de afgelopen jaren de contacten over en weer, tussen CIBG en opdrachtgevers zijn, toegenomen. Desondanks zien zij ook ruimte voor verdere verbetering/intensivering.

Versterking opdrachtgeverschap

De eigenaar onderschrijft de noodzaak het opdrachtgeverschap verder te blijven ontwikkelen. Het is van belang dat opdrachtgevers tijdig het CIBG betrekken bij voorziene taakuitvoering. Nu gebeurt dit regelmatig nog te laat en/of wordt het opdrachtgeverschap niet belegd bij een (in opdrachtgeverschap) ervaren

medewerker. Bijgevolg moet het CIBG veel energie steken in het duidelijk krijgen van de gewenste opdracht/het gewenste effect.

Het besef bij beleidsdirecties/opdrachtgevers van uitvoeringsvraagstukken dat je beleid wel moet kunnen uitvoeren kan, naar de mening van de eigenaar, verder worden vergroot. Er zijn nog steeds beleidsmedewerkers die denken dat als de nota in de Kamer ligt hun werk klaar is. Meer aandacht voor uitvoerbaarheid van beleid en implementatie is onontbeerlijk voor succesvol beleid.

Binnen VWS is er thans al meer aandacht voor implementatie en uitvoering (mede in het licht van de rapportage aan de Kamer van de Ministeriële Commissie Uitvoering over "Werk aan uitvoering"⁵). Het departement moet wettens aan de vergrote aandacht. Het CIBG moet door beleid/opdrachtgevers meer gezien worden als partner om realisatie van het beleid mogelijk te maken.

De CSO (Chief Science Officer) van VWS heeft een cursus/training "Goed opdrachtgeverschap. Hoe doe je dat?" in voorbereiding voor opdrachtgevers binnen het departement.

Meerjarige aansluiting beleid en uitvoering

Uit de evaluatie van 2017 kwam onder meer naar voren dat opdrachtgevers behoefte hebben aan meer voorspelbaarheid en transparantie in kosten. Dit had mede te maken met het gebrek aan kosteninzicht vanuit het CIBG en/of de financiële "verrassingen" die het CIBG presenteerde.

De transparantie in kosten heeft het CIBG inmiddels aanzienlijk verbeterd, door de financiële administratie op orde te brengen en door opdrachtgevers nauwer te betrekken bij de tarieven.

Voor de voorspelbaarheid van meerjarige kostenontwikkelingen is het van belang dat het CIBG zicht krijgt op (toekomstige) beleidswijzigingen om daarmee te kunnen anticiperen op uit te voeren werkzaamheden en op in te zetten middelen. In de contacten met opdrachtgevers, bijv. in het traject naar de tariefnotitie, wordt hier aandacht aan geschonken.

Het presenteren van een meerjarig kosteninzicht aan de opdrachtgevers blijkt in de praktijk volgens respondenten om meerdere redenen lastig:

- De opdrachtgever heeft niet altijd zicht op wat hij precies van het CIBG verwacht; welke informatieproductbehoefte vervolgens door het CIBG vertaald moet worden naar een ICT-oplossing,
- Nog niet alle opdrachtgevers zijn zich er voldoende van bewust dat vroeg in het beleidsproces betrekken van het CIBG helpt de uitvoering te bespoedigen,
- Als gevolg van Europese ontwikkelingen en politieke turbulentie is het niet eenvoudig om goed zicht krijgen op waar het beleid naar toe gaat en wat de bijdrage van het CIBG daarin kan zijn,
- De begrotingen van opdrachtgevers voor jaar t worden in voorjaar t-1 vastgesteld. Op dat moment is wel duidelijk wat er aan middelen voor dienstverlening door het CIBG beschikbaar is, maar nog niet wat tarieven en feitelijke productieafspraken zijn. Tegelijkertijd moet het CIBG in het voorjaar t-1 aangeven wat de tarieven voor jaar t worden, terwijl concrete beleidsvoornemens van opdrachtgevers voor jaar t en t+n nog niet bekend zijn.
- Partijen vinden het belangrijk dat zij elkaar weten te vinden om gezamenlijk een zo goed mogelijk inschatting te maken van lopende nog te starten activiteiten.

⁵ Brief min SZW aan Tweede Kamer dd. 14 feb 2020, Werk aan uitvoering: analyse naar de uitvoering door Belastingdienst, UWW, SVB en DUO

Aanvullend speelt mee dat het CIBG te maken heeft met exogene factoren van kostenstijging, zoals bijvoorbeeld stijgende marktprijzen van inhuur en van SSC-ICT.

Contacten met CIBG

Opdrachtgevers geven aan veel waarde te hechten aan een goede relatie met het CIBG. Sommigen zien het meer als een samenwerkingsrelatie dan een klant-opdrachtnemersrelatie.

Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)

Het CIBG stelt jaarlijks dienstverleningsovereenkomsten met de opdrachtgevers op. Hierin wordt de dienstverlening beschreven, prijzen en prestaties vastgelegd als ook de rapportage-afspraken, de prestatie-indicatoren en de doelstellingen op productniveau. In de DVO's ligt dus de kern van het functioneren vast. In 2019 heeft het CIBG de raamafspraken met opdrachtgevers vernieuwd, waardoor diverse algemene zaken vanuit de DVO's zijn overgebracht naar de raamovereenkomst.

3.4.2. Coördinerend opdrachtgever binnen VWS

Rol DG Curatieve Zorg

De DG Curatieve Zorg vervult voor het CIBG de rol van coördinerend opdrachtgever (COG) voor opdrachtgevers binnen VWS en wordt hierbij sinds medio 2017 ondersteund door de directie Informatiebeleid/CIO-office (DI/CIO). Binnen DI is een beleidsmedewerker aangewezen als gedelegeerd COG (gCOG).

Doelen van het COG-schap waren:

- De gecoördineerd opdrachtgever acteert namens de andere opdrachtgevers, en zorgt daarbij voor afstemming met en tussen de verschillende opdrachtgevers (binnen VWS).
- Overzicht, om indien nodig beleidskeuzes te kunnen maken, prioriteiten in de uitvoering te kunnen stellen.
- Gezamenlijk werken aan meer eenduidigheid in wensen en eisen aan het CIBG, hetgeen leidt tot meer professionaliteit van zowel het opdrachtgeverschap als het opdrachtnemerschap.

Evaluatie rol/taak coördinerend opdrachtgever

Begin 2019 heeft DI, conform afspraak met de Bestuursraad, deze rol/taak geëvalueerd. Uit deze evaluatie zijn de volgende conclusies getrokken:

- Rol van gedelegeerd COG dient verder geprofessionaliseerd te worden; op dat moment was de gCOG iemand die stukken verzamelt en er een nietje doorslaat.
- De toegevoegde waarde van het COG en de gCOG is dat één persoon het overzicht houdt van relevante CIBG-brede vraagstukken die spelen bij alle of meerdere opdrachtgevers.
- Indien nodig kan de coördinerend opdrachtgever, in samenspraak met het CIBG en betreffende opdrachtgevers, een voorstel uitwerken om tot een oplossing te komen voor een gezamenlijk geconstateerd vraagstuk.

Uit de huidige doorlichting komt naar voren dat de VWS-opdrachtgevers tevreden zijn over de manier waarop het (gedelegeerd) coördinerend opdrachtgeverschap nu wordt uitgevoerd.

Acties naar aanleiding van evaluatie

De evaluatie heeft geleid tot vijf actiepunten (die thans in uitvoering zijn) om de rol van de (g)COG verder te professionaliseren:

- De rolomschrijving moet (wederom) onder de aandacht van de betrokken partijen worden gebracht.

- Er moeten reguliere overlegcycli worden opgezet met DGCZ, VWS-opdrachtgevers, CIBG en eigenaarsondersteuning.
- Opdrachtgever-brede vraagstukken t.a.v. het CIBG moeten geïdentificeerd worden en in overleg met het CIBG gebracht worden.
- De raamovereenkomsten met OG's moeten worden geactualiseerd. De COG ondersteunt het CIBG daarin.
- Het wederzijds bewustzijn tussen VWS-OG's en CIBG moet verder worden vergroot, o.a. door ontwikkelingen te delen. De (g)COG zal dit organiseren middels periodieke overleggen.

Deze actiepunten zijn inmiddels opgelost en, waar nodig, ingebed in de reguliere processen van de gCOG.

Dubbelrol directie Informatiebeleid

De rol van DI richting CIBG is complex, omdat DI twee rollen heeft richting CIBG, namelijk die van eigenaarsadviseur via de CIO-office en die van coördinerend opdrachtgever. Voor respondenten is niet altijd duidelijk "met welke pet op" DI uitspraken doet. DI heeft die rollen (COG en eigenaarsadviseur) organisatorisch gescheiden en bij verschillende personen/afdelingen belegd. Bij de directeur komen beide rollen samen en zal steeds duidelijk moeten worden gemaakt vanuit welke rol uitspraken worden gedaan.

3.5. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Het driehoeksmodel van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is voor het CIBG voldoende uitgewerkt en vastgelegd en daarmee conform de Regeling Agentschappen.
- Het model werkt in de kern naar behoren. Aanscherpingen zijn mogelijk en wenselijk.
- Op basis van VWS-brede afspraken over governance bij ZBO's en agentschappen functioneert er een adequate P&C-cyclus waarin managementafspraken worden vastgelegd en gemonitord.
- Het CIBG voldoet aan het gestelde in artikel 13 van de Regeling agentschappen waarin is bepaald dat er een jaarplan (of vergelijkbaar document) is, waaraan eisen worden gesteld.
- Een goede meerjarige aansluiting tussen beleid en uitvoering kan om meerdere redenen niet eenvoudig worden opgesteld. Het lijkt vooral een kwestie van "niet kunnen" in plaats van "niet willen".
- DI heeft een dubbelrol van gedelegeerd coördinerend opdrachtgever voor het CIBG en van eigenaarsadviseur voor de pSG. Dit zorgt voor onduidelijkheden. Het is van belang dat telkens duidelijk is vanuit welke rol DI spreekt.

Aanbevelingen

- Eigenaar. Directie MEVA/CSO heeft een cursus/training "Goed opdrachtgeverschap. Hoe doe je dat?" in voorbereiding. Hiermee kan de keten van beleid en uitvoering versterkt worden. Het is aan te bevelen dat de eigenaar deze training/cursus omarmt als essentieel onderdeel voor een goede opdrachtverlening aan het CIBG. Het is gewenst dat de DG's aan medewerkers de eis stellen dat zij eerst de training gevolgd hebben, alvorens zij het opdrachtgeverschap gaan uitvoeren. De eigenaar zou de DG's (al dan niet via de BR) kunnen stimuleren deze eis aan medewerkers te stellen.
- Opdrachtgevende directies & opdrachtnemer. Accepteer dat er een zekere mate van onzekerheid is bij meerjarige ramingen vanuit het CIBG. En blijf als

- opdrachtnemer en opdrachtgever met elkaar het goede gesprek voeren over wat we nu precies van elkaar verwachten om verrassingen te voorkomen.
- Eigenaar & opdrachtgevende directies. Zet VWS-breed in op vergroting van de bewustwording dat efficiënt en effectief beleid alleen mogelijk is met vroegtijdige en adequate betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties.
 - Eigenaar & opdrachtgevende directies. Pak het momentum van de aandacht van het kabinet voor "de uitvoering" in het licht van de MCU (Ministeriële Commissie Uitvoering) om ook binnen VWS de keten van beleid naar uitvoering te versterken.
 - Opdrachtgevende directies. Een efficiënte en effectieve uitvoering is gebaat bij een degelijk uitgevoerd opdrachtgeverschap, zoals in de Regeling Agentschappen wordt voorgeschreven. Zet gekwalificeerde medewerkers in als opdrachtgever en organiseer dat het CIBG (of breder "de uitvoeringsorganisaties) tijdiger betrokken worden bij de beleidsvorming.
 - CIBG. Zet verder in op verbetering van de intake van werk bij het CIBG, bezie waar nodig waar "vertalers" nodig zijn om de verschillende werelden van opdrachtgevers en opdrachtnemer efficiënt aan elkaar te koppelen.

4 Financiën en rechtmatigheid

4.1 De financiële functie

De financiële functie van een agentschap is erop gericht op doelmatige, rechtmatige en effectieve wijze uitvoering te geven aan het financieel beheer – waaronder begrepen begrotingsbeheer en materiële bedrijfsvoering – dat voortvloeit uit de taken van het agentschap. De financiële functie is bij het CIBG belegd bij de afdeling FKC (Financiën, Kwaliteit en Control⁶). Binnen deze afdeling waren per 1 november 2019 15,8 fte werkzaam. Het hoofd FKC is de hoogste financiële functie binnen het CIBG. Het hoofd FKC neemt in de regel deel aan het directiebestuur. De functie van CFO is vacant sinds medio 2017. BZK/ECO&P onderzoekt de topstructuur van het CIBG en zal in 2020 een advies opleveren.

Het CIBG volgt de begrotingscyclus van het Rijk. De eerste interne begroting wordt in juni van t-1 gemaakt en verschijnt als tariefnotitie. De gegevens in deze tariefnotitie worden overgenomen in de agentschapsparagraaf van de begroting van VWS. Dan zijn de offertes voor het komende jaar nog niet vastgesteld, veelal omdat beleidswensen nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd. In het najaar van t-1 worden de feitelijke dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) voor het jaar t vastgesteld en verwerkt in het jaarplan voor het jaar t.

Aandachtspunten uit de interne evaluatie in 2017:

- Ramingen: het CIBG had onvoldoende inzicht in de kosten van producten en projecten. Gebrekkig inzicht in financiële gegevens en de kwaliteit van de urenadministratie hadden een nadelige impact op de kwaliteit van de offertes, het inzicht in de uitputting van budgetten, de financiële dekking van de uitgaven en de opbouw van het tarief. Bijstellingen waren als gevolg daarvan geregeld nodig. Dit leidde intern tot onzekerheid en extern tot irritaties bij opdrachtgevers.
- Dekking: de dekking van kosten door opdrachtgevers was niet altijd goed ingeregeld. Met name bij de I-strategie werd ongegrond aangenomen dat de kosten door besparingen zouden worden terugverdiend.
- Tijdregistratie: was niet juist, niet tijdig en niet volledig.
- Monitoring en verantwoording: FKC vulde haar rol onvoldoende in bij het actief monitoren, tijdig signaleren, formeel rapporteren en adviseren over de financiële situatie bij de programma's en projecten. FKC werd ook niet altijd, onvoldoende of te laat betrokken bij voortgangs- en afwijkingrapportages met financiële impact. Het CIBG signaleerde niet altijd tijdig dat een project financieel uit de pas liep ten opzichte van het geaccordeerde plan van aanpak.
- Investeringsbeleid: vertoonde tekortkomingen. Het bleek moeilijk om gerealiseerde investeringen op een betrouwbare manier vast te stellen. Verwachtingen over te realiseren besparingen door investeringen bleken te hooggespannen.

Vastgesteld werd dat de problemen niet alleen de financiële afdeling betroffen, maar in bredere zin voortkwamen uit een cultuur van langs elkaar heen werken, gebrekkige afspraken of naleving daarvan. Signalen over financiële problemen werden bovendien door leidinggevenden niet altijd ter hand genomen. De situatie is sindsdien aanzienlijk verbeterd. Het nieuwe directieteam (DT) heeft belangrijke stappen gezet om het financieel beheer in brede zin op orde te krijgen.

⁶ Het onderdeel kwaliteit is thans bij een andere afdeling belegd.

De afdeling FKC is kwantitatief en kwalitatief versterkt. Er wordt meer energie gestoken in het opzetten van de ramingen en er wordt, mede door een betere administratie, beter gemonitord. De projectcontrol die eerst bij de productieafdelingen berustte, is bij FKC belegd. Het CIBG is de afgelopen jaren meer en grotere projecten gaan uitvoeren. Door centralisatie van projectcontrol is een meer gerichte en integrale uitvoering van deze taak mogelijk. Hieronder worden voor elk van de genoemde onderwerpen de gerealiseerde verbeteringen toegelicht.

4.1.1. Ramingen

Naar aanleiding van de bevindingen van de evaluatie 2017 heeft het DT CIBG eind 2017 besloten een analyse te maken van de begroting 2017, waarbij alle 'lijken in de kast' zichtbaar moesten worden. Aangezien er op dat moment al een begroting 2018 lag, werd ook deze herijkt, inclusief de meerjarige doorwerking. De herijking van de ramingen is medio 2018 afgerond en leidde tot een aanzienlijke kostenverhoging voor opdrachtgevers.

Het begrotingsproces is nu zo ingericht dat de begrotingen worden opgebouwd op basis van een financieel fundament (vaste kosten) en ramingen die FKC en afdelings- en projectmanagers samen opstellen.

De basis van de begroting is inzicht in contracten en verplichtingen die het CIBG meerjarig is aangegaan. De verplichtingen worden geregistreerd in Exact, de contracten in een contractenadministratie die in 2020 wordt geïntegreerd in de financiële module van Exact.

Voor het opstellen van de ramingen wordt uitgegaan van historische productie-cijfers, toekomstverwachtingen en de (eventueel veranderde) vraag van opdrachtgevers. Gesprekken met de opdrachtgevers beginnen in februari/maart (t-1). Doel is om hierbij de vraag voor het komende jaar (t) en bij voorkeur ook de jaren daarna scherp te krijgen. Opdrachtgevers kunnen veelal nog weinig inzicht bieden in ontwikkelingen op de langere termijn. Het CIBG baseert zich daarom (vaak noodgedwongen) op historische gegevens en eerdere afspraken.

FKC doet een schriftelijke uitvraag bij de verschillende afdelingen binnen het CIBG om te inventariseren wat de volumeontwikkeling per product, verwachte inzet en kosten (fte's, uren) en benodigde investeringen zijn. FKC vertaalt deze gegevens naar een financiële raming. FKC beziet verwachtingen kritisch. Wijzigingen moeten schriftelijk worden gemotiveerd. Als FKC deze motivatie niet overtuigend vindt, kan ze het DT adviseren af te wijken.

Jaarlijks wordt in juni de tariefnotitie met de voorlopige tarieven vastgesteld door de eigenaar. Opgenomen hoeveelheden en ramingen van exploitatiebijdragen kunnen nog worden aangepast in de later in het jaar vast te stellen DVO's, hoewel deze ook niet altijd een integraal overzicht geven. In het jaarplan (december t-1) staan wel alle diensten. De tariefnotitie geeft dus slechts een beperkt inzicht in de uiteindelijke productie van het komende jaar. Daarom is het van belang te stimuleren dat opdrachtgevers tijdig duidelijkheid geven over hun vraag, liefst meerjarig.

4.1.2. Dekking

Met het invoeren van het motto *Zonder poen gaan we niets doen* heeft het CIBG het kostenbewustzijn bij medewerkers verhoogd. Er wordt geen aanvullende offerte, DVO of projectcontract verstuurd aan opdrachtgevers zonder akkoord van hoofd FKC. FKC toetst de ramingen op volledigheid en juistheid. Eerst op basis van een goedgekeurde offerte door de opdrachtgever worden er additionele kosten gemaakt.

Er is een standenregister met DVO's en aanvullende offertes opgezet t.b.v. controle op volledigheid van de omzet.

4.1.3. Tijdregistratie

Het CIBG heeft de toepassing van tijdschrijven beperkt tot projectmedewerkers, uitzendkrachten en andere externe medewerkers, alsmede tijdelijk ook ICT-medewerkers om meer inzicht te krijgen in de eigen tijdbesteding. Voor de reguliere producten wordt gebruik gemaakt van bezettingsoverzichten, omdat dit voldoende informatie geeft over de inzet van personeel op producten en de administratieve lasten beperkt. Aanvullend vinden controles plaats op de volledigheid van de geregistreerde uren op projecten/producten. De tijdregistratie leidt niet meer tot een directe boeking in de financiële administratie. Na controle worden de kosten op de projecten en producten geboekt.

4.1.4. Monitoring en verantwoording

FKC sluit maandelijks de financiële administratie, zodat de financiële positie wordt bepaald op afdelings-, product- en projectniveau. Maandelijks voert FKC ook controles op de volledigheid van de omzet en de juistheid uit. De directie en het middenmanagement krijgen maandelijks inzicht in de financiële situatie. Indien nodig leidt dit tot overleg.

In kwartaaloverleggen (zogenaamde Q-gesprekken) tussen afdelingsmanagers en controllers wordt over voortgang en risico's gesproken. Managers worden hier geïnformeerd over mogelijke tekorten of overschotten. Ook is FKC vertegenwoordigd in de Portfolioboard en zit een ICT-controller in het CIO-office-beraad. Het hoofd FKC neemt deel aan overleggen van het DT om de aansluiting geld – beleid – uitvoering te borgen. Financiële besluiten worden daar ook genomen. Per kwartaal legt iedere manager verantwoording af aan de directie over de voortgang van de doelstellingen, financiële afwijkingen t.o.v. het budget en relevante risico's inclusief beperkende maatregelen. Vier keer per jaar rapporteert het CIBG aan de eigenaar en de opdrachtgevers. Vanaf 2020 wordt twee keer per jaar (Q2 en Q4) gerapporteerd aan de eigenaar, gelet op de gerealiseerde verbeteringen bij het CIBG, de administratielast en de beperkte meerwaarde van twee extra rapportages. Ieder kwartaal rapporteert het CIBG aan de opdrachtgevers. Halverwege het jaar informeert het CIBG de opdrachtgevers over de verwachte realisatie van het lopende jaar. Alle voortgangsrapportages worden samen met FKC opgesteld.

4.1.5. Investeringsbeleid

Het CIBG heeft een 'CIO-office' onder leiding van een CIO ingericht, waarin voorstellen voor investeringen worden ontwikkeld waarover het DT besluiten kan nemen. Van alle applicaties wordt met een zogenaamd ALM-advies (Application Life Cycle Management) de levensduur in kaart gebracht. Aan iedere nieuwe investering ligt een businesscase ten grondslag. Deze wordt opgesteld aan de hand van de 'BIT-methodiek' zoals die ook gebruikt wordt door Bureau ICT Toetsing (BIT) van het ministerie van BZK. Intern ziet een controller vanuit FKC toe op de deugdelijkheid van de businesscases. Bij grotere investeringen wordt ook een oordeel van de CIO/VWS gevraagd. Voor voorgenomen investeringen hoger dan € 5 miljoen geldt verder een toetsplicht door BZK/BIT.

Het CIBG kent geen materiële vaste activa. Sinds 2018 heeft het CIBG een 'activeringsrichtlijn' voor immateriële vaste activa om onduidelijkheden over wanneer te activeren te voorkomen. Het gaat bij het CIBG met name om ontwikkelkosten van applicaties, waarbij een ondergrens van € 100.000 inclusief BTW wordt gehanteerd.

Investerings in immateriële vaste activa worden gefinancierd vanuit de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Opdrachtgevers dienen vooraf akkoord te gaan, ook met de voorziene jaarlijkse kosten van rente en afschrijving en met frictiekosten (zoals een boeterente bij vervroegde aflossing op de leenfaciliteit). Vanaf 2018 heeft het CIBG capaciteit ingezet op invulling van de "treasury functie", die onder meer moet zorgen voor beter inzicht in het verloop van leningen en de aansluiting tussen (meerjarige) afschrijvingen en (meerjarige) aflossingen. Maandelijks vindt aansluiting plaats tussen de financiële administratie en de activamodule. Periodiek controleert de ICT-afdeling de aanwezigheid van de geregistreerde activa. Het jaarplan 2020 bevat een overzicht van ICT-kosten en investeringen voor 2020 en een (globale) meerjarenraming voor 2021-2024.

4.2 Financieel beheer en rechtmatigheid

Uit de evaluatie in 2017 bleek dat de financiële systemen van het CIBG onvoldoende betrouwbaar, volledig en nuttig waren. Financiële besluiten en onderbouwing werden niet altijd goed traceerbaar, herleidbaar en met onderbouwing vastgelegd. Ook werd geconcludeerd dat de inrichting van de boekhouding niet altijd goed aansloot op de informatiebehoefte. Zo werd geen onderscheid gemaakt tussen generieke en specifieke uitgaven voor programma's en projecten, terwijl het wel van belang was om dit te kunnen scheiden. Bij die evaluatie was veel inspanning nodig om de financiële informatie boven tafel te krijgen. Ook de Auditdienst Rijk (ADR) was destijds kritisch. Hoewel het CIBG eerder verbeteringen had aangebracht in de financiële administratie, bleven er niet beheerste 'restrisico's' bestaan, zo concludeerde de ADR in haar rapport van bevindingen over 2017. Het op orde brengen van de financiële huishouding is voor het CIBG de afgelopen jaren een belangrijk doel geweest (onder het motto "de basis op orde"). In 2018 is de verbetering van het financieel beheer in gang gezet en in 2019 gecontinueerd. Er is merkbaar meer aandacht voor de financiële bedrijfsvoering. We lichten het financieel beheer toe aan de hand van criteria waaraan een goede financiële huishouding moet voldoen. Een goed financieel systeem bevat actuele, volledige en nuttige informatie. Dit vereist de aanwezigheid van een passend administratiesysteem, betrouwbare input, een degelijke administratieve opzet en duidelijke regels en goed beheer en naleving van die regels. Hieronder worden voor elk van deze onderwerpen de gerealiseerde verbeteringen toegelicht.

4.2.1. Een passend administratiesysteem

De kern van de financiële administratie is het systeem Exact. Dit is een veelgebruikt systeem bij agentschappen. Gegevens in Exact worden verwerkt in het managementinformatiesysteem Sumatra. Zowel Exact als Sumatra zijn volgens het CIBG en de ADR geschikte programma's voor de financiële administratie. Voor de taken medicinale cannabis en uzi-passen wordt een aparte registratie gevoerd. Het CIBG heeft taken op het gebied van medicinale cannabis uitbesteed aan een marktpartij die op aanvraag van apothekers medicinale cannabis verstrekt en hierover ook de administratie voert. Het CIBG krijgt inkomsten uit verkoop op een ontvangstenrekening gestort. De export naar het buitenland voert het CIBG zelf uit.

De ADR constateerde in haar rapport van bevindingen over 2018 dat er risico's waren ten aanzien van het betaalverkeer en beheer van Exact, zoals ongeoorloofd gebruik en uitval. De ADR heeft aanbevelingen gedaan om deze risico's te beperken. Het CIBG heeft deze aanbevelingen inmiddels geïmplementeerd.

Het beheer van Exact is aan de gebruikerskant inmiddels op orde. Het CIBG heeft effectieve stappen gezet in het verder optimaliseren van opzet, bestaan en werking van de IT-processen. Ook heeft het CIBG structurele verbeteringen bij het betaalverkeer doorgevoerd. Zo hebben betaalcoördinatoren geen toegangsrechten meer om stamgegevens van crediteuren te wijzigen. De beheersmaatregel vier-ogen-principe buiten Exact ondervangt grotendeels het frauderisico in het betaalproces. Voor verdere verbeteringen om ongeautoriseerde toegang, wijzigingen, beschadiging en/of dataverlies te voorkomen, is het CIBG afhankelijk van het SSC-ICT. Het is van belang dat het CIBG als afnemer van SSC-ICT blijft aandringen op informatie en verbeteringen.

4.2.2. Betrouwbare input

Uit de interne evaluatie in 2017 kwam naar voren dat informatie over de financiële dekking in het financieel systeem niet in alle gevallen aansloot op de gemaakte afspraken.

Medewerkers worden *on the job* getraind om financiële risico's ten aanzien van projecten en producten te signaleren en verbanden te leggen zodat financiële vastleggingen juist, tijdig en volledig plaatsvinden. Controles zorgen ervoor dat knelpunten in de vastleggingen tijdig worden herkend en eventuele herstelacties dan wel verbeteringen in gang kunnen worden gezet.

Het CIBG heeft aanvullende controles ingericht op de volledigheid van de omzet en de juistheid van de kosten voor producten met een grote financiële omvang, zoals medicinale cannabis, uzi, BIG en Vergunningen en ontheffingen en voert verbandcontroles uit voor aansluiting van de geld-goederenbeweging voor medicinale cannabis en uzi.

De ADR heeft meerdere keren een gebrekkige aansluiting geconstateerd tussen de administraties van het CIBG en de marktpartij voor medicinale cannabis. Het CIBG heeft in 2019 veel energie gestoken in het opstellen van een sluitende geld-goederenbeweging ultimo 2019. Deze inspanning heeft tot het gewenste resultaat geleid.

4.2.3. Een degelijke administratieve opzet en duidelijke regels

Het CIBG heeft sinds 2017 bij verschillende administraties verbeteringen doorgevoerd.

- De afdeling FKC voert een *contractenadministratie*. Het CIBG verwacht de centralisatie van het contractbeheer in één systeem in 2020 af te ronden, zodat een beter zicht kan worden verkregen op alle afgesloten contracten, inclusief de contracten waarbij de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) betrokken is geweest. Het contractbeheer voor inkopen groter dan € 25.000 is uitbesteed aan de HIS. Het contractbeheer is daarmee echter nog niet op orde. Zo acteert het CIBG niet altijd tijdig als contracten verlengd moeten worden, wat tot overtreding van aanbestedingsregels heeft geleid. Het CIBG heeft in 2019 een adviesopdracht uitgezet om te komen tot een minder versnipperde inrichting van contract- en leveranciersmanagement. De verwachting is dat het contract- en leveranciersmanagement in 2020 breed zal zijn ingericht.
- De *debiteurenadministratie* is ingericht voor een actuele positiebepaling van de vorderingen per opdrachtgever. Dit maakt het mogelijk om tijdig alle opdrachtgevers aan te manen. Ook is er een standenregister opgezet voor DVO's, inclusief aanvullende offertes, voor controle op de volledigheid van de omzet.
- De *crediteurenadministratie* maakt nu gebruik van E-facturatie en er is een verbeterde controle op de gefactureerde uren van externen in relatie tot de goedgekeurde uren. Ook is er naar aanleiding van opmerkingen van de ADR meer aandacht voor de wijze waarop een prestatieverklaring wordt verstrekt.

- Het proces rondom liquiditeitsprognoses en het beheersen van de kasstromen is verbeterd door de instelling en reguliere bijstelling van een *liquiditeitsbegroting*.
- Het CIBG heeft een *projectadministratie* ingericht die inzicht geeft in de kosten van de projecten en producten waardoor bijsturing beter mogelijk is.

4.2.4. Goed beheer en naleving van de regels

De afgelopen jaren heeft de ADR met name onrechtmatigheden bij de inkoop vastgesteld. Over 2017 was daarnaast sprake van een overschrijding van de maximaal toegestane roodstand op de rekening-courant bij 's Rijks schatkist per 31 december; om herhaling te voorkomen stelt het CIBG periodiek een liquiditeitsbegroting op. Ook stelde de ADR zich vanaf eind 2017 op het standpunt dat vooruitontvangen betalingen voor investeringen niet langer waren toegestaan; om een onrechtmatigheid te vermijden zijn deze betalingen overgeboekt naar het eigen vermogen om vervolgens te worden terugbetaald aan de opdrachtgevers. Beide onderwerpen speelden – anders dan inkoop – in de verantwoording over 2019 geen rol meer.

De onrechtmatigheden bij de inkoop waren in 2017 voornamelijk het gevolg van: geen gebruik van rijksbrede contracten, het overschrijden van maximale uurtarieven in raamovereenkomsten, het ontbreken van een minicompentie onder alle raampartijen, onvolledige dossiervorming, onvoldoende vastleggen op basis van welke criteria de gunning heeft plaatsgevonden, en het niet volgen van de juiste aanbestedingsprocedure.

De naleving van het inkoopbeheer is verbeterd door invoering van de regel dat iedere grotere inkooporder voor paraaf langs FKC (de controller) moet, waarbij ook wordt gecontroleerd of er dekking is. Medewerkers worden aangesproken indien facturen binnenkomen zonder inkooporder. Dit deed zich sinds invoering van deze maatregel in 2018 nauwelijks meer voor. Het CIBG kan echter nog scherper zijn op het borgen van rechtmatige inkoop. Het zou goed zijn als het CIBG voor inkoopopdrachten < € 25.000 gebruik maakt van de expertise binnen het kerndepartement van VWS (CDI⁷-office). Voor opdrachten boven dit bedrag is de HIS verantwoordelijk.

Het CIBG heeft inmiddels invulling gegeven aan den aanbevelingen van de ADR. Zo heeft het CIBG de spendanalyse verder ontwikkeld en gebruikt. Hierdoor heeft het CIBG meer inzicht verkregen in de aard van de inkopen en risico's op het niet naleven van aanbestedingsregels. Dit biedt input voor het nemen van besluiten van verdere verbeteringen in het inkoopbeheer. In 2019 zijn twee spendanalyses uitgevoerd, over het eerste halfjaar en het tweede halfjaar. Door een spendanalyse meer dan één keer per jaar uit te voeren ontstaat gedurende het jaar zicht op afwijkingen van wet- en regelgeving en kan worden bijgestuurd. In 2020 wordt de analyse doorontwikkeld.

Ondanks de genomen maatregelen heeft het CIBG in 2019 de wet- en regelgeving rondom inkoopbeheer in enige mate niet nageleefd. Ten opzichte van 2018 (€ 11,2 miljoen) is het bedrag aan onrechtmatig bestede inkopen toegenomen in 2019 tot € 14,6 miljoen. De onrechtmatigheden in 2019 zijn vooral het gevolg van het onrechtmatig verlengen van opdrachten (€ 13,7 miljoen) en het ten onrechte niet aanbesteden van opdrachten (€ 0,7 miljoen).

De toename van het bedrag aan onrechtmatigheden houdt vooral verband met de inkoop van medicinale cannabis. De raamovereenkomst voor de inkoop is per 30 april 2018 geëindigd. Het nieuwe aanbestedingstraject is op juridisch advies

⁷ Coördinerend directeur inkoop

stopgezet. De gewijzigde nieuwe aanbesteding zal waarschijnlijk niet vóór 1 januari 2021 kunnen worden afgerond. Hoewel voor de tussenliggende periode een overbruggingsovereenkomst is gesloten, gelden de uitgaven in deze periode als onrechtmatig. De onrechtmatigheid bedroeg in 2019 € 11,8 miljoen, hoger dan in 2018 toen het om een periode van zeven maanden ging. De onrechtmatigheid blijft ook in 2020 bestaan.

4.3 Kostprijsmodel en tarieven

Het CIBG financiert producten en projecten op basis van exploitatiebijdragen en outputfinanciering ($p \cdot q$). Het CIBG maakt hierbij sinds 2013 gebruik van hetzelfde kostprijsmodel. Wanneer sprake is van bijdragen van derden (zoals burgers, zelfstandige beroepsbeoefenaren of organisaties) worden deze in mindering gebracht op de bijdrage die voor rekening van de opdrachtgevende directie komt. Het vervallen van opdrachten leidt tot frictiekosten en eventueel transitiekosten die bij de betreffende opdrachtgever in rekening worden gebracht als deze kosten onvermijdbaar zijn.

De berekende (integrale) kostprijzen zouden alle directe en indirecte kosten moeten dekken die samenhangen met de taakuitvoering, maar uit de evaluatie in 2017 bleek dat die niet allemaal waren meegenomen.

Een goed kostprijsmodel verdeelt de integrale kosten op een eerlijke en transparante, navolgbare wijze. Een kostprijs is eerlijk als opdrachtgevers en/of gebruikers noch te veel, noch te weinig betalen. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de manier waarop het kostprijsmodel is toegepast, de toerekening van indirecte kosten, de mate waarin het kostprijsmodel transparant is en de mate waarin het kostprijsmodel bijdraagt aan een doelmatige werkwijze. We staan specifiek stil bij de tarifiering voor medicinale cannabis.

4.3.1. Toepassing kostprijsmodel

In 2018 heeft de ADR op verzoek van de eigenaar onderzoek gedaan naar het kostprijsmodel en de tarieven. De ADR concludeerde in haar onderzoek dat de tarieven zijn berekend conform de uitgangspunten en methodiek van het kostprijsmodel. Het spreadsheet is overzichtelijk opgesteld en is navolgbaar. De ADR heeft geen fouten geconstateerd in de tariefberekening. Daarbij moet worden aangetekend dat de juistheid van het aantal uren niet gecontroleerd is. De ADR constateerde wel dat de berekening foutgevoelig was. Ten behoeve van de continuïteit en de overdraagbaarheid van de kennis van het model, adviseerde de ADR een beschrijving op te stellen en ook de indeling van indirecte kosten nader te beschrijven, zodat een toedeling over de verschillende jaren op dezelfde manier plaatsvindt.

In reactie op deze bevindingen heeft het CIBG aangegeven dat het huidige model waarin berekeningen gedaan worden, beter moet worden geborgd. Het CIBG geeft aan dat het onderzoek naar verbetermogelijkheden en implementatie daarvan in 2020 wordt afgerond. Om zicht te krijgen op wat op de langere termijn nodig is m.b.t. het tariefmodel, wordt in 2020 ook onderzoek naar de duurzaamheid van het tariefmodel afgerond.

4.3.2. Toerekening van indirecte kosten

Opdrachtgevers dienen een kostendekkend tarief in rekening gebracht te krijgen. Een kostprijsmodel moet ervoor zorgen dat (zoveel mogelijk) alleen de kosten die toerekenbaar zijn aan een product of project in rekening worden gebracht. De toerekening van indirecte kosten op basis van het gehanteerde model staat niet ter discussie. Het gegeven dat niet alle indirecte kosten in beeld waren, is met de

herijking hersteld. De herijking heeft veel discussie met opdrachtgevers opgeleverd, waarbij het CIBG veel energie heeft gestoken in het uitleggen van de noodzakelijke wijzigingen.

Indirecte – niet direct aan een product of project toerekenbare - kosten betreffen in het model van het CIBG de overheadkosten uit de Handleiding Overheidstarieven (huisvesting, kantoorautomatisering, salarisadministratie, reiskosten, opleiding en facilitair), vermeerderd met de kosten van management. In het geval van het CIBG gaat het ook om ondersteuning (accountmanagement, HRM, financiële administratie, kwaliteitscontrole, control, interne communicatie, secretariaat en overige kosten die niet direct gerelateerd zijn aan de primaire processen). De kosten voor accountmanagement kunnen mogelijk tot de directe kosten worden gerekend.

Tot de indirecte kosten behoren tevens een opslag van 1% voor risico's en een opslag van 1% voor innovatie- en organisatieontwikkeling. Opslagen zijn te billijken als zich met grote zekerheid niet voorziene kosten voordoen die algemeen van aard zijn. Dit blijkt het geval te zijn.

Indirecte kosten worden met behulp van een fte-verdeelsleutel omgeslagen over de producten en projecten en op die manier verdisconteerd in het integrale uurtarief van de medewerkers van de primaire processen. Hierbij wordt uitgegaan van de in de Handleiding Overheidstarieven opgenomen normen over productieve uren.

Voor generieke ICT-systemen (bouwblokken) wordt een andere systematiek gehanteerd. De kosten van generieke ICT-systemen worden eerst procentueel toegerekend aan systemen en de systemen weer aan producten. Omdat producten in verschillende mate gebruik maken van systemen en die weer in verschillende mate van bouwblokken, is een procentuele toerekening preciezer dan op basis van fte's. De percentages worden door de afdeling ICT ingeschat, maar een onderbouwing daarvan ontbreekt. Gezien het grote aandeel van ICT (circa 30-40%) in de totale kosten is een zorgvuldige toerekening gewenst, indien mogelijk op basis van geraamde kosten (mede op basis van historische inzet).

Ook bij aanvullende opdrachten worden indirecte kosten in rekening gebracht. Hoewel indirecte kosten in principe worden gedekt op basis de geraamde productie, valt de keuze om standaard indirecte kosten voor aanvullend werk in rekening te brengen te billijken omdat sommige indirecte kosten meebewegen met de omvang van de productie. Bovendien wordt zo bij opdrachtgevers een prikkel weggenomen om na vaststelling van de tariefnotitie – waarin alle indirecte kosten reeds verdisconteerd zijn – een aanvullende vraag uit te zetten, omdat dan alleen nog voor directe kosten betaald zou hoeven worden.

Voor wat betreft de algemene kostenontwikkeling en de mate van doelmatig opereren houden de eigenaar en FEZ en de ADR als controllers toezicht. Zij zien in dat verband ook toe op de ontwikkeling van de indirecte kosten.

4.3.3. Mate van transparantie

De afspraken tussen opdrachtgevers en het CIBG over de kostprijs zijn vastgelegd de raamovereenkomst (algemene afspraken tussen het CIBG en de opdrachtgevers), DVO's (voor specifieke producten en projecten), de tariefnotitie en het kostprijsmodel.

De ADR heeft in haar review van het kostprijsmodel in 2018 opgemerkt dat de principes van het model eenvoudig zijn en daarmee navolgbaar, ook al kent het model aanvullende regels die het model toch enige complexiteit geven. Uit het ADR-onderzoek blijkt dat opdrachtgevers gemiddeld genomen wel meer inzicht verlangen in de kostenopbouw van hun producten. Opdrachtgevers gaven aan inzicht te willen hebben in vaste en variabele kosten, zodat zij in staat zijn om keuzes te maken.

Het CIBG heeft sinds de evaluatie in 2017 meer energie gestoken in het uitleggen van de kostprijzen aan de opdrachtgevers, zowel centraal als door een rondgang langs opdrachtgevers. Dit met name naar aanleiding van de herijking van de meerjarenbegroting 2018 die voor sommige opdrachtgevers tot fors hogere kosten leidde. De tariefnotitie is het document dat goed inzichtelijk moet maken hoe kosten tot stand komen, maar deze is onvoldoende transparant. Zo is in de tariefnotitie 2020 (anders dan in eerdere jaren) geen onderbouwing van de indirecte kosten en is p*q informatie bij afzonderlijke producten niet consistent opgenomen. In de afzonderlijke DVO's met de opdrachtgevers staat de kostenopbouw per product overigens wel gespecificeerd naar verschillende categorieën.

Vaak vragen opdrachtgevers om nadere onderbouwing van de kosten. Sommige opdrachtgevers hebben aangegeven dat vragen over financiën niet altijd volgens afspraak (tijdig) worden beantwoord of dat antwoorden niet correct blijken. De vraag is tot welk niveau financiële informatie verwacht mag worden van de opdrachtnemer. De opvatting dat de opdrachtgever alleen over het 'wat' gaat en de prijs als een gegeven moet beschouwen, houdt geen stand, omdat het kiezen voor een andere uitvoerder meestal niet mogelijk of eenvoudig is. Het is wenselijk dat opdrachtgevers in ieder geval kunnen toetsen of de prijsstelling realistisch is en daarover het gesprek kunnen aangaan. Het is ook van belang dat opdrachtgevers inzicht hebben in vaste en variabele kosten, zodat eventuele keuzes gemaakt kunnen worden tussen duurdere en goedkopere uitvoeringsmodaliteiten. Ook van opdrachtgevers moet daarbij maatvoering worden betracht, microsturing door opdrachtgevers is niet wenselijk.

Ondanks genoemde kritiekpunten overwegen opdrachtgevers in het algemeen niet om taken elders onder te brengen. Opdrachtgevers zijn over de kwaliteit van de productie over het algemeen tevreden en verwachten niet dat een andere partij opdrachten beter zou kunnen uitvoeren. Ook hechten opdrachtgevers eraan publieke taken bij VWS te beleggen.

4.3.4. Doelmatigheidsprikkel in de bekostiging

Opdrachten worden aan het CIBG verstrekt op basis van eerst opgestelde offertes en vervolgens een jaargebonden DVO.

Bekostiging bij het CIBG vindt op drie wijzen plaats:

- p*q- (output)financiering
- via een exploitatiebijdrage
- mengvormen van beide

Het agentschapmodel gaat uit van een kostprijsmodel en een prijsbepaling op stuksprijs maal aantal eenheden (p*q). Een dergelijke outputfinanciering vindt bij het CIBG alleen plaats bij producten en diensten voor VWS-opdrachtgevers. Producten en diensten voor andere departementen worden via jaarbijdragen gefinancierd. Ook bij VWS-opdrachtgevers wordt circa 35% via jaarbijdragen gefinancierd; gecorrigeerd voor de kosten voor het Bureau Medicinale Cannabis is dit zelfs de helft. Outputfinanciering voor VWS-opdrachtgevers betreft voor het overgrote deel kosten die via tarieven in rekening bij derden worden gebracht.

Een genoemde reden voor de relatief lage p*q-financiering, is dat er bij diverse producten sprake is van grotere fluctuaties in de dienstverlening of onzekerheid is over de omvang van de dienstverlening, waardoor de prijs per eenheid van jaar tot jaar fors zou moeten verschillen, terwijl de kosten van het CIBG een min of meer gelijk niveau hebben. Budgettaire "rust" wordt vanuit opdrachtgevers, die werken in een verplichtingen-kasomgeving, geprefereerd in relatie tot de dienstverlening door het CIBG. Het CIBG faciliteert deze preferentie.

Met de gehanteerde werkwijze is er minder prikkelwerking om zakelijker als CIBG en opdrachtgevers met elkaar om te gaan. Respondenten geven aan de samenwerking belangrijker te vinden dan het (kunstmatig) "bedrijfje" met elkaar te spelen. Het CIBG onderkent zelf ook dat te weinig outputfinanciering plaatsvindt.

Een gebruikte mengvorm is outputfinanciering tot een bepaald niveau, waarna bij meerkosten wordt onderhandeld over de resterende vergoeding. Er kunnen politieke redenen zijn om niet-kostendekkende tarieven te hanteren voor derden. In het geval van het CIBG gaat het daarbij niet om concurrentieoverwegingen. Wat wel een rol speelt is dat overheidsdiensten voor burgers voldoende toegankelijk zijn of dat achterliggende beleidsdoelen worden bevorderd. Ter illustratie: voor de BIG-registratie betalen gebruikers een tarief van € 85 voor een inschrijving van 5 jaar.⁸ Dit tarief is echter verre van kostendekkend. De reële kostprijs ligt tussen de € 125 en € 150 per inschrijving. De principeafpraak is dat de opdrachtgever de meerkosten per jaar vergoedt en dat meeropbrengsten leiden tot een korting voor de opdrachtgever. Aangezien de opdrachtgever niet per registratie een aanvullend bedrag betaalt, kan de hoogte van de meerkosten onderwerp van discussie zijn.

Waar sprake is van outputfinanciering, gelden verrekenafspraken bij meer- of minderproductie. Dit voorkomt dat bij meerproductie de opdrachtgever ook volledig de al gedekte indirecte kosten krijgt doorbelast in de prijs. Bij minderproductie geldt het tegenovergestelde.⁹ Als bijvoorbeeld tussen 105 en 110% van de productie wordt geleverd, wordt voor die extra productie niet de eerder vastgestelde eenheidsprijs per eenheid in rekening gebracht, maar 20% daarvan. Als 95% wordt geleverd, wordt toch uitgegaan van 100% productie tegen de vastgestelde eenheidsprijs verminderd met het verschil – 5% van de productie keer 80% van de eenheidsprijs. Voor afwijkingen groter dan 10% is er ruimte om te onderhandelen.

Vanuit doelmatigheidsperspectief verdient p*q financiering de voorkeur aangezien er van exploitatiebijdragen geen (sterke) prikkel uitgaat tot kostenbeheersing, tenzij bijv. een efficiencykorting zou worden afgesproken. Er zijn twee situaties om toch niet uit te gaan van p*q financiering. Ten eerste als geen voldoende betrouwbare inschatting gemaakt kan worden van de p en q. Dit speelt bij nieuwe producten waarbij het zinvol kan zijn eerst 'uitvoeringservaring' op te doen of bij (kortdurende) projecten. Ten tweede kan p*q-financiering niet haalbaar zijn omdat naar de aard van het product geen eenheidsprijs kan worden vastgesteld.

Verdere verzakelijking van de verhouding tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers met heldere afspraken vooraf en (in beginsel) bekostiging op basis van output is wenselijk. We doen daarvoor in paragraaf 4.5 een aantal aanbevelingen.

4.3.5. Medicinale cannabis

Bij de tarifiering voor medicinale cannabis is kostendekkende levering voor binnenlands gebruik uitgangspunt. De afgelopen jaren is sprake geweest van export van medicinale cannabis naar landen die nog geen eigen productiefaciliteit hadden of hebben. De inkomsten uit export waren de afgelopen jaren fors hoger dan geraamd, maar stoppen naar verwachting eind 2020 als de landen waarnaar geëxporteerd wordt (met name Duitsland) zelf in hun behoefte kunnen voorzien. Gegeven deze ontwikkeling hadden de tarieven de afgelopen jaren lager kunnen worden vastgesteld. Vanuit het belang van stabiliteit en om te voorkomen dat stoppen van export leidt tot een prijsstijging, waren de tarieven boven

⁸ De opbrengsten uit de tarieven worden aan een aantal jaren toegerekend. Deze "vooruitontvangen gelden" worden als kortlopende schuld op de balans verwerkt, aangezien het op basis van de Regeling agentschappen niet mogelijk is ze als langlopende schuld aan te merken.

⁹ Dit principe wordt al toegepast, hoewel hierover geen afspraken zijn opgenomen in de raamwerkovereenkomst tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.

kostprijsniveau vastgesteld. De meeropbrengsten zijn in overleg met eigenaar en opdrachtgever ingezet voor door de Tweede Kamer gewenst onderzoek naar de werking van medicinale cannabis. Voorkomen moet worden dat tarieven voorzienbaar te hoog worden vastgesteld en er meerjarig winst wordt gemaakt. De indruk moet worden vermeden dat gebruikers van medicinale cannabis de facto meebetalen aan onderzoek.

4.4 Financieel beeld

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op financiële ontwikkelingen bij het CIBG. Onderstaande tabel geeft een overzicht:

Tabel 2. Financiële kengetallen¹⁰

<i>Bedragen x € 1.000</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
STAAT VAN BATEN EN LASTEN						
Totale omzet	42.882	49.132	57.108	58.570	82.937	95.063
w.v. omzet derden	18.338	21.436	23.916	22.753	37.362	48.432
w.v. bijzondere baten	-	-	-	-	7.552	-
Resultaat (na belasting)	-722	137	-969	-15.531	3.044	6.872
Afschrijvingskosten	1.603	3.312	6.223	3.096	5.382	5.128
BALANS						
Vaste activa	10.788	16.620	21.854	19.022	15.627	12.671
Vlottende activa	24.695	14.956	19.981	12.021	47.672	47.014
w.v. liquide middelen	15.518	8.009	9.986	0	35.735	33.925
Eigen vermogen	2.078	2.216	1.247	1.120	14.349	9.687
Langlopende schuld (MinFin)	136	57	4.800	842	12.459	8.677
Kortlopende schuld	33.269	29.303	35.788	29.081	36.491	41.321
Balanstotaal	35.483	31.576	41.835	31.043	63.299	59.685

4.4.1. Omzet

De omzet van het CIBG is de afgelopen 6 jaar meer dan verdubbeld. De grootste omzetstijging deed zich in 2018 voor. Onderstaande tabel geeft het verschil aan tussen realisatie en raming voor de jaren 2015-2019, waarbij de tariefnotitie (eerste begroting) als basis dient voor de raming.

¹⁰ Cf jaarrekeningen CIBG

Tabel 3. Verschil raming – realisatie¹¹

<i>Bedragen x € 1.000</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Tariefnotitie (eerste begroting)	43.930	45.333	47.532	46.593	73.671
Meerproductie BMC	3.700	6.083	8.306	14.935	12.909
Saldo overige meer- en minderproductie	-3.105	-4.235	-4.610	-1.305	7.576
Herijking	0	0	0	10.931	0
Aanvullende bijdragen excl. herijking			4.104		
Extra opdrachten na tariefnotitie	4.606	9.926	3.238	4.231	907
Bijzondere baten	0	0	0	7.552	0
Rentebaten	1	1	0	0	0
Totale gerealiseerde omzet	49.132	57.108	58.570	82.937	95.063
Afwijking gerealiseerde omzet t.o.v. tariefnotitie	12%	26%	23%	78%	29%
Afwijking excl. meerproductie BMC	3%	13%	6%	46%	12%
Afwijking excl. meerproductie BMC, herijking en bijzondere baten	3%	13%	6%	6%	12%

Wanneer de totale gerealiseerde omzet wordt vergeleken met de tariefnotitie, dan valt op dat met name de afwijking in 2018 met 78% erg hoog is. De bedragen uit de tariefnotitie 2017 waren opgesteld door bedragen uit 2017 te indexeren en waren niet realistisch. Wanneer 2018 wordt gecorrigeerd voor de herijking van de begroting in 2018 en de bijzondere baten¹², dan bedraagt de afwijking 6%. Wanneer structureel wordt gecorrigeerd voor de meerproductie van medicinale cannabis dan varieert het afwijkingpercentage grosso modo tussen 3% en 6%. In 2016 waren er relatief veel aanvullende opdrachten, waardoor het afwijkingpercentage in dat jaar relatief hoog is. In 2019 was sprake van onvoorziene meerproductie UZI (€ 6,7 miljoen) als gevolg van een versnelde uitgifte van passen vanwege een kortere levensduur en vroegtijdige vervanging van de servercertificaten als gevolg van extra uitgifte-eisen.

Over het algemeen is de ramingsmethodiek van het CIBG behoorlijk op orde, maar het is duidelijk dat de omzet van medicinale cannabis de afgelopen jaren te laag is ingeschat. Dit is een lastig voorspelbare markt, waarbij er onverwacht landen bij kunnen komen, maar er ook landen kunnen wegvallen, waardoor betrouwbare ramingen lastig te maken zijn.

4.4.2. Resultaat en eigen vermogen

Tussen 2014 en 2016 was er nauwelijks sprake van winst of verlies (1-2% van de omzet). Het eigen vermogen bedroeg ultimo 2016 € 1,2 miljoen.

In 2017 was sprake van een aanzienlijk verlies van € 15,5 miljoen door:

- de afwaardering van immateriële vaste activa (€ 8,3 miljoen), met name gerelateerd aan het programma Generiek Register, Informatievoorziening & Proces (GRIP);
- het fouterstel als gevolg van het niet langer toestaan van vooruitontvangen investeringen (€ 2,1 miljoen);
- de meerkosten voor externe inhuur van IT-deskundigen (gerelateerd aan GRIP), hogere kosten van het klantcontactcentrum en onvoorziene meerkosten van rijksbrede ICT (€ 5,1 miljoen).

¹¹ Cf jaarrekeningen en tariefnotities, interne berekening

¹² Waarvan € 7,1 miljoen aanvullende bijdragen van opdrachtgevers betreft in verband met het negatieve operationele resultaat over 2017.

Dat het eigen vermogen ultimo 2017 – ondanks het forse verlies – nagenoeg hetzelfde bleef (€ 1,1 miljoen) kwam doordat vooruitontvangen investeringsgelden van opdrachtgevers ad € 15,4 miljoen naar aanleiding van de controle door de ADR incidenteel naar het eigen vermogen zijn overgeboekt.

In 2018 was er sprake van een winst van € 3,0 miljoen. Gecorrigeerd voor bijzondere baten en lasten bedroeg het operationele resultaat € 0,5 miljoen positief. Bij de bijzondere baten ging het om € 7,6 miljoen nabetalings van opdrachtgevers naar aanleiding van het verlies in 2017). Bij de bijzondere lasten ging het met name op afwaarderingen (€ 2,7 miljoen) en ongedekte afschrijvingskosten (€ 2,4 miljoen). Het resultaat van € 3,0 miljoen is toegevoegd aan het eigen vermogen. Daarnaast heeft het CIBG in 2018 voor € 12,1 miljoen aan eigenaarsbijdragen ontvangen die gelden als directe vermogensmutaties.¹³ De vooruitontvangen investeringsbijdragen die deel uitmaakten van het eigen vermogen zijn in 2018 voor € 1,9 miljoen terugbetaald aan opdrachtgevers. Het was de bedoeling dat alle vooruitbetalingen al in 2018 terugbetaald werden, maar daar is het CIBG niet in geslaagd vanwege de tijd die het kostte om overeenstemming met opdrachtgevers te bereiken.

Per saldo resteerde ultimo 2018 een eigen vermogen van € 14,3 miljoen. Dit was hoger dan de Regeling Agentschappen toestaat. Het surplus is in 2019 bij de eerste suppletore begroting afgeroomd en door de eigenaar gebruikt om resterende vooruitbetalingen door opdrachtgevers terug te betalen.

In 2019 was er sprake van een winst van € 6,9 miljoen, dat voor € 4,1 miljoen betrekking had op UZI en voor € 2,4 miljoen op medicinale cannabis. De hogere opbrengsten bij UZI waren het gevolg van gewijzigde eisen die tot eerdere vervanging van passen en certificaten leiden; tegenover de hogere opbrengsten in 2019 staan lagere opbrengsten in 2020.

Per saldo resteerde ultimo 2019 een eigen vermogen van € 9,7 miljoen. Dit was hoger dan de Regeling Agentschappen toestaat. Het surplus wordt in 2020 afgeroomd door de eigenaar en gebruikt voor compensatie van de opdrachtgever voor UZI voor de lagere opbrengsten in 2020 en voor onderzoek naar medicinale cannabis.

4.4.3. Ontwikkelingen op de balans

Het balanstotaal varieerde in de periode 2014-2017 tussen € 31,0 miljoen en € 41,8 miljoen, maar groeide in 2018 tot € 63,3 miljoen. De stijging in 2018 is met name veroorzaakt door eigenaarsbijdragen van € 12,1 miljoen, voorfinanciering van investeringen door opdrachtgevers van € 10,4 miljoen (terugbetaald in 2019), aanvullende bijdragen van opdrachtgevers in verband met het negatieve resultaat over 2017 (€ 7,1 miljoen) en meevallers bij de producten BIG en BMC. Met deze middelen worden in 2019 kortlopende schulden ingelost, alsmede opdrachtgevers terugbetaald via het surplus op het eigen vermogen (zie boven). In 2019 daalde het balanstotaal naar € 60,0 miljoen, met name doordat de waarde van de immateriële vaste activa daalde.

Het CIBG kent alleen immateriële vaste activa; dit betreft met name ontwikkelkosten voor eigen applicaties. Ten opzichte van voorgaande jaren is de waarde hiervan gedaald: de afschrijvingskosten en afwaarderingen overtroffen de investeringen. De investeringen zijn afgenomen vanwege "een pas op de plaats" na eerdere desinvesteringen.

¹³ Hiervan heeft € 8,3 miljoen betrekking op de afwaardering van ICT-systeem GRIP, die in 2017 als bijzondere last is verwerkt. Een bedrag van € 2,4 miljoen betreft afschrijvingskosten van investeringen die niet door bijdragen van opdrachtgevers gedekt waren hun eerder voorgefinancierde bijdragen aan het eigen vermogen zijn toegevoegd in het kader van het fouterstel in 2017.

De toename van de langlopende schuld op is een direct gevolg van het niet langer toestaan van voorfinanciering van investeringen door opdrachtgevers. Financiering van de langlopende schuld vindt via de leenfaciliteit plaats.

De kortlopende schulden (< 1 jaar) fluctueerden de afgelopen jaren tussen de € 29,1 en € 41,3 miljoen en bestaan uit schulden aan opdrachtgevers, kortlopende schulden bij het ministerie van Financiën, een reservering voor vakantiegeld en eindejaarsuitkeringen en nog te betalen kosten aan derden. Daarnaast vallen onder deze post ook inkomsten van de producten BIG en BMC die niet als omzet genomen kunnen worden.¹⁴

Het CIBG heeft geen voorzieningen en ook geen bestemmingsreserves.

4.4.4. Baten-lastenstelsel

Het CIBG voert een baten-lastenstelsel. Het baten-lastenstelsel sluit aan bij het ICT-intensieve karakter van het CIBG en de daarmee gepaard gaande investeringen, leningen en afschrijvingskosten. In een kas-verplichtingenstelsel zouden uitgaven voor ICT in hetzelfde jaar door opdrachtgevers genomen moeten worden, hetgeen zou leiden tot hoge en fluctuerende tarieven. Een baten-lastenstelsel biedt het voordeel dat er geen prikkel is om investeringsbeslissingen te nemen enkel om onderuitputting te voorkomen. Het CIBG voldoet aan de bepaling in de Regeling Agentschappen dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar. Over de periode 2017-2019 was dit percentage 5,6%.¹⁵

4.5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Financiële functie.

- De financiële functie bij het CIBG is de afgelopen jaren verder versterkt. Het CIBG heeft het ramingsproces verbeterd door betere analyse van de voorzienbare kosten. Het CIBG heeft veel inzet gepleegd om de diverse administraties en de naleving van bijbehorende richtlijnen te verbeteren ("basis op orde"). Het laatste wordt bevorderd door controleafspraken, bijvoorbeeld ten aanzien van inkoop.

Financieel beheer

- Het CIBG heeft met zichtbaar resultaat maatregelen getroffen om het financieel beheer te verbeteren. Bevindingen uit de jaarrekeningcontroles zijn naar tevredenheid uitgevoerd. Het aantal onrechtmatigheden is gedaald, maar het totaalbedrag hiervan is toegenomen. Dat komt hoofdzakelijk door de vertraagde nieuwe aanbesteding voor de inkoop van medicinale cannabis en de daardoor noodzakelijke verlenging van de eerdere raamovereenkomst. Onrechtmatigheden worden bijna altijd veroorzaakt door het niet naleven van de inkoop- (aanbestedings)regels. Het CIBG heeft maatregelen genomen om naleving te verbeteren.

¹⁴ Voor BIG geldt dat gebruikers een tarief van € 85 betalen voor een registratie van 5 jaar. De inkomsten hebben zodoende niet alleen betrekking op het begrotingsjaar. Van genoemd tarief wordt € 30 als omzet geboekt en de resterende € 55 onder de kortlopende schulden opgenomen. De omzet wordt 'uitgesmeerd' over vijf jaar. In elk van die toekomstige jaren valt een deel van deze post vrij ten gunste van de omzet. Voor BMC (Bureau Medicinale Cannabis) betreft het in 2018 gefactureerde bedragen m.b.t. medicinale cannabis die nog niet is geleverd in 2018. Het moment van levering is bepalend voor de omzet. Aangezien levering in 2019 plaatsvindt en de facturatie in 2018 heeft plaatsgevonden, is sprake van vooruitontvangen/vooruitgefactureerde omzet.

¹⁵ Dit percentage is exclusief "impairments", waar de vermindering door afwaardering van eerdere investeringen die normaliter reguliere afschrijvingskosten zouden opleveren. Inclusief impairments ligt dit percentage nog hoger.

Kostprijzen en tarieven

- Het kostprijsmodel is passend en wordt – zo constateerde de ADR eerder – correct toegepast. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat de kostprijzen niet te hoog zijn. Specifiek over het product BMC is geconstateerd dat de externe tarieven voorzienbaar te hoog zijn vastgesteld. Eerdere meeropbrengsten BMC zijn in overleg met eigenaar en opdrachtgever ingezet voor door de Tweede Kamer gewenst onderzoek naar de werking van medicinale cannabis. Het is echter niet de bedoeling dat er (voorzienbaar) meerjarig winst wordt gemaakt.

Outputfinanciering

- Outputfinanciering vindt bij het CIBG alleen plaats bij producten en diensten voor VWS-opdrachtgevers. Producten en diensten voor andere departementen worden via jaarbijdragen gefinancierd. Ook bij VWS-opdrachtgevers wordt circa 35% via jaarbijdragen gefinancierd; gecorrigeerd voor de kosten voor het Bureau Medicinale Cannabis is dit zelfs de helft. Outputfinanciering voor VWS-opdrachtgevers betreft voor het overgrote deel kosten die niet via tarieven in rekening bij derden worden gebracht.

Financieel beeld

- Na een fors verlies in 2017 dat aanleiding gaf tot een herijking van de meerjarenbegroting, was in 2018 en 2019 weer sprake van een positief resultaat. Het baten-lastenstelsel sluit nog altijd goed aan bij het CIBG.

Aanbevelingen

Financiële functie

- CIBG en opdrachtgevers: Geadviseerd wordt de kostenanalyse verder aan te scherpen. Van opdrachtgevers mag daarbij verwacht worden dat ze proberen verder vooruit te kijken wat betreft de vraagbepaling, zodat aanvullende opdrachten tot een minimum beperkt blijven. Beantwoording door het CIBG van vragen over financiën door opdrachtgevers blijft van belang.

Financieel beheer

- CIBG: Het CIBG kan nog scherper zijn op het borgen van rechtmatige inkoop. Overwogen kan worden ook voor inkoopopdrachten < € 25.000 meer gebruik te maken van expertise buiten de eigen organisatie.

Kostprijzen en tarieven

- CIBG: Het huidige kostprijsmodel moet beter worden geborgd. Acties kunnen worden gekoppeld aan implementatie van verbetermogelijkheden op basis van onderzoek dat in 2020 wordt afgerond.
- CIBG. Comfort voor opdrachtgevers is belangrijk, maar ook de prikkels uit het agentschapsmodel zijn dat. Die behoeven meer in de dienstverlening ingebracht te worden. Zet in op meer p*q-bepaalde verrekening met opdrachtgevers binnen VWS en bij de andere departementen. Zoek daarbij naar slimme oplossingen, overweeg meerjarige tariefafspraken, te beginnen met de "grote" opdrachtgevers.
- CIBG: Verbeter de transparantie van de tariefnotitie om inzichtelijk te maken hoe kosten tot stand komen. Het is wenselijk dat opdrachtgevers kunnen toetsen of de prijsstelling realistisch is en inzicht hebben in vaste en variabele kosten, zodat ze eventuele keuzes kunnen maken tussen verschillende uitvoeringsmodaliteiten. Neem bijvoorbeeld consistent p*q-informatie bij afzonderlijke productie op, alsmede een onderbouwing van de indirecte kosten en beschrijf hoe de kosten van de generieke ICT-systemen worden verrekend en wat de uitgangspunten zijn voor deze verdeling. De tariefnotitie geeft slechts beperkt inzicht in de

uiteindelijke productie van het komende jaar. Daarom is het van belang te stimuleren dat opdrachtgevers tijdig duidelijkheid geven over hun vraag, liefst meerjarig.

- CIBG: Aanbevolen wordt om in ieder geval voor de grotere producten zo spoedig mogelijk te bezien of outputfinanciering met heldere afspraken vooraf over de prijsstelling bij meer- en minderproductie mogelijk is. Geadviseerd wordt om alle producten waarvoor een eenheid (q) is vast te stellen na maximaal 2 ervaringsjaren op outputbasis te bekostigen, waarbij voor meer- en minderproductie vooraf uniforme afspraken gemaakt worden over de prijs per eenheid daarvoor.
- CIBG: Geadviseerd wordt te bezien of bij de regeling voor meer- of minderproductie meer 'staffels' kunnen worden opgenomen, zodat in principe niet onderhandeld hoeft te worden bij afwijkingen van aantallen afgenomen producten of diensten.
- CIBG: Voor diensten waarvoor geen eenduidige q is vast te stellen of waarvoor de q in hoge mate onvoorspelbaar is, zou financiering zoveel mogelijk op lumpsumbasis plaats dienen te vinden in plaats van verrekening achteraf. Bij moeilijk voorspelbare kostencomponenten die een groot deel van de kosten innemen zou eventueel wel verrekening achteraf kunnen plaatsvinden (mengvorm).
- Opdrachtgever en CIBG: streef naar reële tarieven voor BMC.

5 Informatievoorziening en ICT

5.1 Stand van zaken rond ICT en IV

Uit de interne evaluatie van 2017 kwam een aantal organisatorische, governance en financieel/administratieve knelpunten naar voren die onder de titel "basis op orde" vanaf dat moment zijn opgepakt. Realisatie van deze "basis op orde" was noodzakelijk om vervolgens ook de ICT en IV verder op orde te kunnen brengen. Op deze organisatorische verbeteringen is in de hoofdstukken Governance en Financiën & rechtmatigheid nader ingegaan.

In het licht van de "basis op orde" heeft het CIBG medio 2018 het Informatievoorzieningsplan (I-plan) 2019-2021, genaamd "Expeditie Kilimanjaro", uitgebracht. Hierin worden de met het koersdocument (zie hoofdstukken 2 en 3) ingezette lijnen ten aanzien van ICT verder uitgewerkt en van concrete acties voorzien. De eigenaar pSG heeft de uitgangspunten van Expeditie Kilimanjaro in april 2020 vastgesteld.

5.2 I-visie en I-strategie (Expeditie Kilimanjaro)

Met het koersdocument van 2018 heeft het CIBG de I-visie als volgt geactualiseerd: "Wij bieden een toegankelijke dienstverlening voor burger, professional en organisaties door middel van een wendbaar i-ecosysteem met voldoende kennis en kunde, sterke partnerships en oplossingen die aansluiten bij de technische en functionele verwachtingen van vandaag én van morgen."

De onderliggende I-strategie op hoofdlijnen geeft vervolgens aan welk ambitieniveau het CIBG in de komende jaren heeft en via welke strategische ontwikkelingslijnen informatievoorziening kan bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen uit de i-visie in 2021.

Om efficiënter, sneller en doelmatiger in het comfort van burgers, bedrijven en professionals te kunnen voorzien, pakt het CIBG een drietal zaken meer/beter op:

- De architectuur wordt verder verbeterd: Er komen o.a. "grondplaten" voor registers, knooppunten en ondersteunende diensten en er worden herbruikbare bouwblokken ontwikkeld.
- De organisatie en samenwerking in de keten wordt verbeterd om de integrale dienstverlening van het CIBG optimaal te ondersteunen.
- Op basis van de visie Gezond Applicatielandschap wordt de infrastructuur en het applicatielandschap van het CIBG op orde gebracht. Door de aanpak o.b.v. Applicatie Lifecycle Management wordt gezorgd dat de technische staat van het landschap op orde blijft.

Het CIBG heeft de eigenaar toegezegd dat de kosten voor de "expeditie" worden verwerkt in de jaarlijkse tariefnotities en dat het uitgangspunt is dat er geen tariefsverhoging voor opdrachtgevers komt voor de Expeditie. Het CIBG zal deze kosten uit eigen middelen financieren.

In de I-visie en I-strategie, waarmee op IV- en ICT-gebied invulling aan het koersdocument wordt gegeven, ligt de focus op een I-organisatie die ICT-leveranciers aanstuurt. Het CIBG heeft de ambitie om een regieorganisatie te worden om alle taken en werk binnen de Koers te kunnen uitvoeren. De business case voor de omvorming tot een regie-organisatie is geleverd als onderdeel van de Expeditie Kilimanjaro, waarvan de uitgangspunten zijn goedgekeurd door de pSG.

Het CIBG biedt oplossingen die aansluiten bij de behoefte van de opdrachtgever en doet dat op doelmatige wijze waarbij de kwaliteit en betrouwbaarheid van de informatie hoog is, tegen zo laag mogelijke kosten. De I-visie en de I-strategie zijn nog steeds actueel. De focus van de dienstverlening is in 2018 verschoven van *Operational Excellence* naar *Customer Intimacy*. De waardestrategie van het CIBG is om *operational excellence* met *customer intimacy* te combineren.

5.3 ICT en doelmatigheid

Het beeld in 2017 ten aanzien van de ICT-dienstverlening was dat die niet optimaal doelmatig was. Gemaakte afspraken over beheersing werden breed binnen de organisatie onvoldoende nageleefd en gemonitord. Er was sprake van veel externe inhuur op cruciale plekken. De relatief hoge ICT-lasten verklaren voor een belangrijk deel ook de hoge apparaatskosten per fte. Het CIBG is een ICT-intensieve organisatie.

Met de ingezette koers in 2018 is een belangrijk aandachtspunt bij het verbeteren van de doelmatigheid de inzet van middelen in het domein van IV/ICT, omdat in dit domein zich een groot deel van de totale lasten van CIBG voordoet. Om doelmatigheidsverbetering van de ICT-dienstverlening te realiseren werkt het CIBG volgens een aantal uitgangspunten:

- Over grenzen heen kijken en samenwerking zoeken binnen de overheid. Met overheids-ICT-organisaties maakt het CIBG afspraken over harmonisatie van processen, standaarden, uitgangspunten en architectuur. De organisatie maakt gebruik van betrouwbare informatie van anderen, vindt informatiebeveiliging belangrijk en ziet het uitwisselen van informatie niet als een beperking, maar als het scheppen van kansen.
- Gegevens, processen en systemen, daar waar dat kan, hergebruiken. Om grip te hebben op de informatie, is het CIBG transparant en heeft het inzicht in informatiestromen en -bronnen. Hierbij houdt de organisatie zich voortdurend aan de wetgeving en privacyregels. Als er veranderingen worden doorgevoerd in de processen, zorgt het CIBG ervoor dat deze beheerst en degelijk plaatsvinden.
- Zoveel mogelijk digitaliseren. Het CIBG licht alle processen door en digitaliseert ze waar mogelijk. Doelstelling is dat de informatiestromen naar en vanuit de organisatie digitaal zijn en dat alle relevante informatie online beschikbaar is (informatie is openbaar, tenzij...). Bovendien ondersteunt het CIBG met Open Data het beleid van Open Overheid.
- Gebruik maken van self-serviceportalen. Hierbij kunnen gebruikers op intuïtieve wijze een slimme aanvraag doen, hun gegevens inzien en eventueel wijzigen én de voortgang van het verwerkingsproces van aanvragen bekijken.
- Gebruik maken van bewezen technologie. De systemen zijn modulair opgebouwd om zo flexibel mogelijk in te kunnen spelen op de vraag. Het CIBG standaardiseert door voor generieke functies gebruik te maken van generieke systeemcomponenten.
- Doen waar de organisatie goed en uniek in is. Taken die het CIBG doet maar waarvoor samenwerkingspartners bestaan die deze taak minstens zo goed uitvoeren én die niet behoren tot de kerntaak, voert het CIBG niet langer uit. Hierdoor ontubbelen processen en treedt doelmatigheid op. Voor generieke functies zoekt het CIBG samenwerking met anderen.
- Terugbrengen van de kosten van het beheer van het applicatielandschap. CIBG wil investeren in het flexibeler maken van het applicatielandschap en in het terugbrengen van de kosten van beheer en onderhoud door middel van adviezen.
- Applicatie Lifecycle Management (ALM). Verouderde applicaties worden vervangen als ALM-adviezen dat uitwijzen. Sommige applicaties brengen nu hoge

beheerlasten met zich mee zoals de inzet van scrumteams. Zeker bij applicaties die een zeer hoge betrouwbaarheid vragen zijn er daarnaast ook kosten voor het oplossen van uitval. De verwachting is dat vervanging per saldo leidt tot lagere kosten voor de opdrachtgevers doordat lagere beheerskosten opwegen tegen (mogelijk) hogere afschrijvingskosten.

- Het verhogen van het gebruik van "herbruikbare bouwblokken". Een voorbeeld is de invoering van één betaalmodule die op veel producten kan worden aangesloten in plaats van afzonderlijke modules per product.
- Procesverbeteringen die leiden tot vermindering van administratieve lasten, het vereenvoudigen van aanvraagprocessen of aanvraagformulieren (realisatie e-facturering in 2019), snellere en goedkopere dienstverlening door digitalisering en om het verbreden van takenpakketten van medewerkers waardoor deze efficiënter kunnen worden ingezet en capaciteit (thans nog niet in te schatten qua omvang) bespaard kan worden.
- Externe flexibilisering met name op ICT-gebied (verdere verambtelijking van externe inhuur, voor zover de krapte in de ICT-markt dit toelaat).

5.4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Het CIBG heeft de basis van zijn ICT-landschap op orde gebracht en ingezet op standaardisatie zodat minder maatwerk nodig is en meer homogeniteit in de dienstverlening.
- De CIO-rol en CIO-office met architectuur- en portfoliomanager en relatiemanagers zijn ingevuld, waardoor het CIBG beter, sneller en transparanter haar diensten kan bieden.
- Het CIBG is doelmatigheid bevorderende uitgangspunten gaan hanteren voor haar I-dienstverlening.
- Onder de I-strategie Expeditie Kilimanjaro is het zgn. eerste basiskamp verlaten en zijn al concrete resultaten gerealiseerd.

Aanbevelingen

- CIBG. Capaciteit I-afdeling gebaseerd op DVO's. Er komen veel nieuwe taken, projecten, wijzigingen in bestaande taken. Alles wat niet in DVO's is vastgelegd, kan pas worden ingekocht als er geld beschikbaar is en een projectleider is geworven. Ook de werving heeft doorlooptijd. Vraag is: wanneer haal je mensen binnen? Aanbevolen wordt om het proces zo in te richten dat de tijd tussen opdracht en starten met de uitvoering zo kort mogelijk is.
- CIBG. Regel bij de transitie naar een regieorganisatie in dat de werkwijze op SCOPAFIJTH (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting)-nauw op elkaar aansluit.

6 Doelmatigheid

6.1 Doelmatigheidsontwikkeling bij het CIBG

Een belangrijke reden voor het instellen van agentschappen is het verbeteren van de doelmatigheid van de uitvoering. Doelmatigheid gaat over de relatie tussen middelen, kwaliteit en doelen. In deze paragraaf wordt gekeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, ofwel de relatie tussen middelen en prestaties (output), en niet tussen middelen en de mate waarin de uitvoering door het CIBG bijdraagt aan de achterliggende beleidsdoelen of maatschappelijke impact.

6.1.1. Doelmatigheidsindicatoren in begroting en jaarverslag

In de jaarlijkse begrotingen en jaarverslagen geeft het CIBG in de tabel doelmatigheidsindicatoren inzicht in de ontwikkeling van genoemde indicatoren.

Tabel 4: Doelmatigheidsindicatoren¹⁶

	2016	2017	2018	2019
1. Kostprijs per product * €				
1,-				
Besch. BIG (her)registratie	179	275	69	265
Vakbekwaamheidsverklaring	5.610	6.186	6.021	-
Vergunning Farmatec	2.050	1.914	2.257	3.028
UZI-pas/certificaat	305	332	296	203
Wilsbeschikking Donorreg.	5	13	7	4
2. Omzet per productgroep * € 1000				
BIG register+herregistratie	5.027	3.692	8.023	5.629
Vakbekwaamheid	2.942	3.054	3.296	-
Farmatec	1.553	1.669	1.751	1.807
UZI-register	11.691	8.582	8.530	15.389
Donorregister	2.886	2.365	3.117	4.309
3. Saldo baten en lasten	-2%	-26%	4%	7%
4. Aantal fte totaal (excl externe inhuur)	244	281	283	274
Omschrijving specifiek deel				
1. Productvolume				
Beschi. BIG (her)registratie	42.490	42.875	164.508	41.040
Vakbekwaamheidsverklaring	567	664	611	-
Vergunningen Farmatec	590	757	665	702
UZI-pas/certificaat	38.708	28.423	33.904	55.001
Wilsbeschikkingen donorregister	417.447	198.770	482.553	963.889
2. Aantal klachten/ bezwaar en beroep				
Vakbekwaamheidsverklaringen	8	9	2	2
Wilsbeschikkingen donorregister	22	7	15	1
3. Doorlooptijd (dagen)				
Wilsbeschikkingen donorregister	8	7	7	7

¹⁶ Cf jaarrekeningen

Het is lastig aan deze cijfers algemene conclusies te ontleen over de mate van doelmatigheid van het CIBG, omdat de cijfers een wisselend (en soms tegenstrijdig) beeld geven. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of alle genoemde indicatoren ook voldoende geschikt zijn als indicator van doelmatigheid.

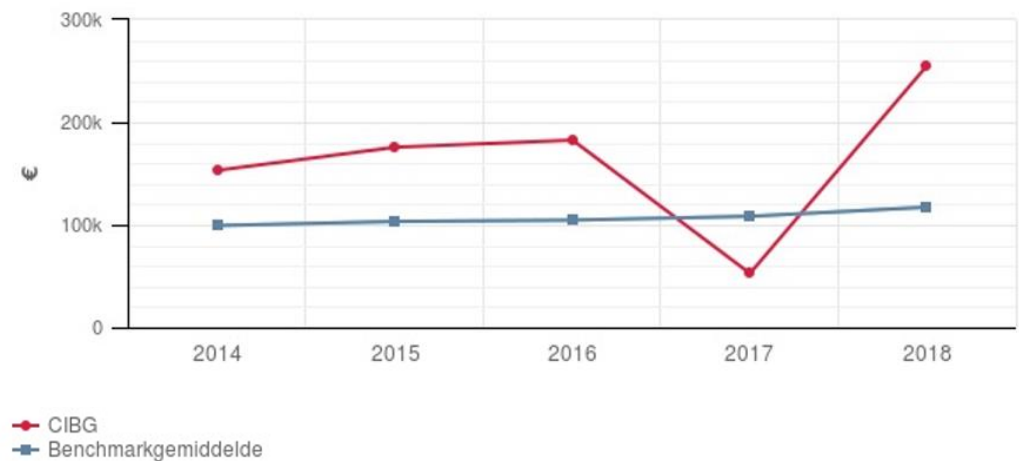
Om een nader beeld te krijgen van de doelmatigheid van het CIBG is gekeken naar een rijksbrede benchmark (RBB) in 2018. Hierin worden uitvoeringsorganisaties vergeleken met het gemiddelde van de benchmark (gebaseerd op 37 uitvoerings-) organisaties van het Rijk.

6.1.2. Indicatoren uit rijksbrede benchmark

Gemiddelde apparaatskosten per fte

De gemiddelde apparaatskosten per fte van het CIBG (€ 255.516) zijn in 2018 € 138.245 hoger dan het gemiddelde van de RBB-organisaties (€ 117.272).¹⁷ Dit komt met name omdat bij de apparaatskosten van het CIBG ook de programmakosten zijn meegenomen. Het CIBG kent namelijk geen onderscheid tussen apparaat- en programmakosten. Daarnaast is sprake van bovengemiddelde kostenstijging van dienstverlening door het SSC-ICT die het CIBG integraal moet doorberekenen in de tarieven. In 2017 is éénmalig een andere definitie gehanteerd van apparaatskosten, zonder opname van programmakosten.

Trend apparaatskosten per fte

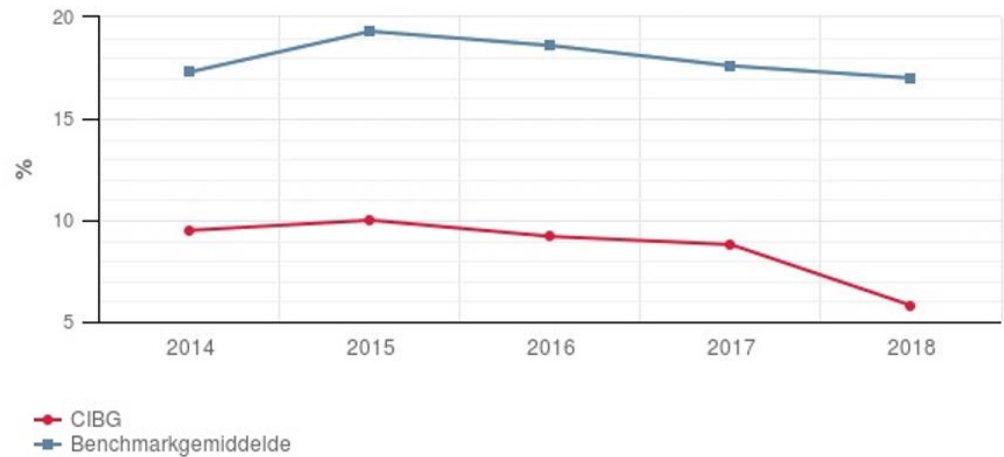


Door de vervuilde realisatie van deze indicator kan niet worden gebruikt voor een bijdrage aan het beeld over doelmatigheid van het CIBG.

Indicator overhead

De RBB hanteert voor het aandeel overhead, de indicator van aantal fte overhead gedeeld door het gemiddeld aantal fte (overhead per fte). De realisatie van het CIBG is erg laag en dat is positief. Het is deels te verklaren omdat men de fte's van met name accountmanagers en afdelingshoofden niet heeft meegenomen in de indicator. Worden deze fte's wel meegenomen, dan scoort het CIBG met 15% overhead nog steeds onder het RBB-gemiddelde. Dat is een positieve constatering.

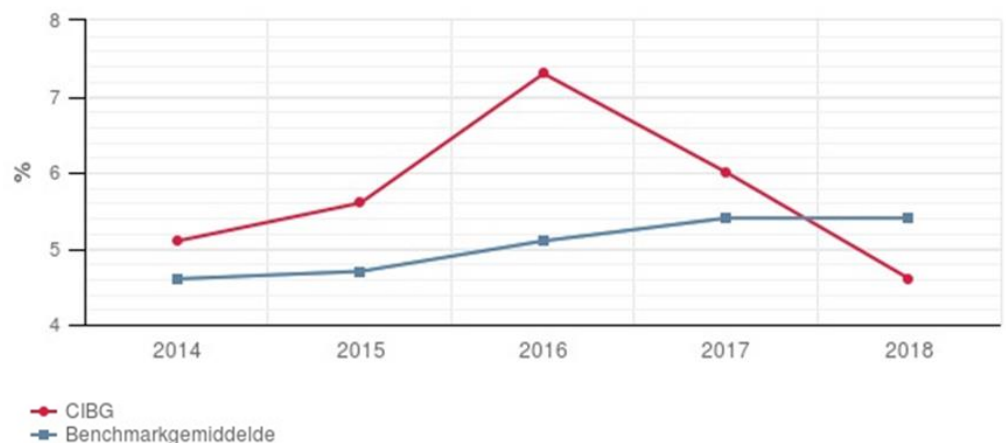
¹⁷ Apparaatskosten zijn alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie. Apparaatskosten die in de jaarrekening voorkomen zijn: personele kosten, materiële kosten, afschrijvingskosten, ICT-kosten en rentelasten.

Overheadcijfer

De realisatie op deze indicator draagt positief bij aan het beeld over doelmatigheidsontwikkeling van het CIBG.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim kan als een indirecte indicator van doelmatigheid worden beschouwd. Hoog ziekteverzuim brengt vervangings- en uitstelkosten met zich mee en is daarmee inefficiënt. Ook kan hoge uitval een indicatie zijn van een ongezond werkklimaat, hetgeen de doelmatigheid niet ten goede komt. Onderstaande grafiek laat zien dat bij het CIBG vanaf 2016 sprake is van een dalende verzuimtrend die na 2017 zodanig is doorgezet dat het CIBG onder het RBB-benchmarkgemiddelde uitkomt.

Hoogte ziekteverzuim

De realisatie op deze indicator draagt positief bij aan het beeld over doelmatigheidsontwikkeling van het CIBG.

Percentage klachten waarvan indiener in het gelijk gesteld bij bezwaarschrift

Het percentage klachten waarvan de indieners met een bezwaarschriften in het gelijk zijn gesteld bij het CIBG (8,3%) is in 2018 6,9 procentpunt lager dan het gemiddelde van de RBB-organisaties (15,2%). Ten opzichte van 2017 (7,5 %) is het percentage in het gelijkgestelde bezwaarschriften van het CIBG in 2018 met 0,8 procentpunt gestegen naar 8,3 %.

De realisatie op deze indicator draagt positief bij aan het beeld over doelmatigheidsontwikkeling van het CIBG.

Percentage klachten waarvan indien er in gelijk gesteld bij beroepschrift

Het percentage beroepen waarbij de indieners van klachten n het gelijk is gesteld bij het CIBG (10,0%) is in 2018 lager dan het gemiddelde van de RBB-organisaties (15,9%). Ten opzichte van 2017 (14,3%) is het percentage in het gelijkgestelde beroepen in 2018 van het CIBG met 4,3 procentpunt gedaald naar 10,0%. De realisatie op deze indicator draagt positief bij aan het beeld over doelmatigheidsontwikkeling van het CIBG.

6.1.3. Klanttevredenheid

De tevredenheid van opdrachtgevers en gebruikers is een indicator voor de kwaliteit van geleverde output. Het CIBG doet periodiek onderzoek hiernaar; bij opdrachtgevers in de vorm van evaluatiegesprekken en bij gebruikers (bijv. bij de uzi-pas) door afzonderlijke klanttevredenheidsenquêtes door onderzoeksbureaus. Evaluatiegesprekken over de ervaren dienstverlening vinden niet standaard jaarlijks plaats.

Zowel uit evaluatiegesprekken, als uit een door de ADR in 2018 uitgevoerde review, als uit de huidige doorlichting komt een kwalitatief beeld naar voren dat opdrachtgevers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van diensten van het CIBG. Uit verschillende ontvangen enquêteresultaten van gebruikers over geleverde diensten blijkt een algemene tevredenheid, ook al zijn verbeteringen volgens respondenten mogelijk.

6.2 Verbeteringen doelmatigheid vanaf 2018

Vanaf 2018 heeft het CIBG zich met name gericht op verder onderzoek naar verbetermogelijkheden van de doelmatigheid via het domein van IV/ICT, omdat in dit domein zich een groot deel van de totale lasten van het CIBG voordoet (grote doelmatigheid). Dit onderzoek heeft ertoe geleid dat het CIBG voor de komende jaren op de volgende terreinen gaat inzetten om doelmatigheidswinst te realiseren:

- Het terugbrengen van de kosten van het beheer van het applicatielandschap. Het CIBG wil investeren in het flexibeler maken van het applicatielandschap en in het terugbrengen van de kosten van beheer en onderhoud door middel van Applicatie Lifecycle Management (ALM). Zie ook paragraaf 5.3.
- Migratie van SSC-ICT. Het CIBG maakt nu gebruik van SSC-ICT, voor applicaties en werkplekondersteuning. Het CIBG ervaart veel nadeel van de dienstverlening bij de specifieke applicaties. Zo zijn er regelmatig storingsen, servicelevels worden niet gehaald, de kosten zijn (te) hoog en zijn de afgelopen jaren fors gestegen (> 10% per jaar) zonder vergelijkbare kwaliteitsverhoging. In afstemming met de eigenaar is besloten 80% van het applicatielandschap in de loop van 2020 te migreren van SSC-ICT naar marktpartijen, omdat dit naar verwachting een structurele kostenbesparing van ca. € 1 miljoen oplevert terwijl de verwachte kwaliteit wel geleverd zal gaan worden.
- Het verhogen van het gebruik van herbruikbare bouwblokken.

Daarnaast ziet het CIBG mogelijkheden voor verbetering van de "kleine doelmatigheid" door procesverbeteringen die leiden tot vermindering van administratieve lasten, het vereenvoudigen van aanvraagprocessen of aanvraagformulieren (realisatie e-facturering in 2019), snellere en goedkopere dienstverlening door digitalisering. Naar verwachting zullen de grootste effecten van bovenstaande doelen en voornemens op de doelmatigheid zich eerst vanaf 2021 voordoen, omdat het koersdocument dan uitgevoerd zal zijn (zie hoofdstuk 2). Een

voorbeeld van doelmatigheidsbevordering door procesverbetering is hierna opgenomen over het Klantcontactcentrum (KCC) bij het CIBG.

Doelmatigheid CIBG-Klantcontactcentrum (KCC)

In het team KCC vindt het eerste- en tweedelijns klantcontact plaats. De eerstelijns medewerkers beantwoorden de klantmeldingen op telefonie en email waar woordvoering voor is opgenomen in de CIBG-kennisbank. Deze taak wordt uitgevoerd door een externe partij die gebruik maakt van werkplekken van het CIBG. De tweedelijns medewerkers zien toe op de kwaliteit op de eerste lijn en zijn linking pin met de backoffice als het gaat over aanstaande communicatie-uitingen naar klanten. Deze taken worden uitgevoerd door eigen medewerkers van de afdeling.

Doelmatigheid is bereikt door een samenspel van factoren:

1. Professionaliseren contract- en leveranciersmanagement
2. Multi-inzetbaarheid tweedelijns medewerkers
3. Inzet op terugdringen aantal klantmeldingen

Ad 1. Het met de leverancier afgesloten contract bevatte indicatoren waar het CIBG niet vanuit feitelijke cijfers op kon sturen. Contract- en leveranciersmanagement was onvoldoende ingericht. Door te investeren in kennis, (ICT)-toepassingen en aansturing heeft het CIBG de sturing verbeterd op de geleverde inzet en resultaten van de leverancier. Taken die niet direct tot de eerstelijns dienstverlening behoorden, en de prestaties vertoebelden, zijn teruggehaald naar de eigen tweede lijn van het KCC waarmee de focus terugkwam op de hoofdtak van de leverancier: het eerstelijns klantcontact.

Ad 2. De focus van de tweedelijns medewerkers is teruggebracht naar dat wat op het frontoffice nodig is. Daartoe is een duidelijke scheiding aangebracht tussen frontoffice- en backofficetaken en zijn oneigenlijke taken van de tweede lijn teruggelegd bij de backoffice. Ook heeft het team de eigen productspecifieke inrichting omgevormd tot samenwerken op en over alle producten (multi-inzetbaar). Dit alles heeft geleid tot het kunnen doen van meer werk met minder mensen.

Ad 3. Een tevreden klant is een klant die zelf uit de voeten kan en geen vragen hoeft te stellen. Op basis van analyses van meldingen wordt de kennisbank nu zo nodig elk moment aangepast en worden websites direct benut om klanten te informeren over actualiteiten en veel gestelde vragen alvast te beantwoorden. Met deze inzet op klantcomfort is op een aantal specifieke categorieën het aantal klantvragen afgenomen (en zijn kosten voorkomen). Ook is actief ingezet op het 'afvangen' van veel gestelde vragen door deze al te beantwoorden op het ingesproken bandje, voordat een gesprek naar een medewerker wordt doorgezet.

De ervaringen van 2016 tot 2020 zijn in 2019 verwerkt in het Europese aanbestedingstraject van de eerstelijns dienstverlening. Na het in de eerste jaren sterk omlaag brengen van de kosten, is in 2019 ingezet op het komen tot een balans in prijs-kwaliteit. Dit heeft geleid tot een nieuw contract met een prijs per contactmoment waar dat evenwicht in gewaarborgd is.

Kostenontwikkeling KCC 2016-2019

Jaar	Totale kosten KCC * € 1,-	Aantal meldingen	Gemiddelde kosten per melding * € 1,-
2016	2.277.367	123.143	18,49
2017	2.175.088	120.587	18,04
2018	1.737.659	131.382	13,23
2019	1.627.019	108.790	14,96

De kostenontwikkeling 2016-2019 per melding laat een daling zien van 19% ten opzichte van 2016. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het palet van maatregelen dat het CIBG heeft getroffen, heeft geleid tot doelmatigheidsverbetering.

6.3 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- De in de begroting en verantwoording gehanteerde indicatoren voor doelmatigheid geven –door hun aard – nog onvoldoende zicht over in welke mate er sprake is van doelmatigheidsverbetering. Tezamen met indicatoren uit een rijksbrede benchmark en een voorbeeld van “kleine doelmatigheid” zijn er wel indicaties dat de algemene doelmatigheidsontwikkeling als licht positief kan worden bestempeld.
- De overhead per fte is relatief laag en gedaald in 2018 en ook de overheadkosten per fte zijn sinds 2016 gedaald hoewel in 2018 licht gestegen ten opzichte van 2017.
- Het CIBG heeft een lijn ingezet om doelmatigheidswinst te realiseren door het terugbrengen van kosten van het applicatielandschap, door migratie van de ICT naar een andere leverancier en door meer gebruik te maken van herbruikbare bouwblokken.
- Het CIBG realiseert op meerdere plaatsen kleinere en soms grotere doelmatigheidsverbeteringen, maar deze zijn soms niet financieel vertaalbaar, waardoor ze in de gepresenteerde indicatoren niet tot uitdrukking komen.

Aanbevelingen

- CIBG. Aanbevolen wordt om het overzicht van indicatoren in begroting en verantwoording te herzien en enkele algemene goed te meten indicatoren te selecteren (zoals bijvoorbeeld indirecte kosten/overhead of die indicatoren, opgenomen in de RBB).
- CIBG. Geef in (periodieke) rapportages aan opdrachtgevers op productniveau aan welke doelmatigheidsverbeteringen in een jaar zijn gerealiseerd. En bezie vervolgens hoe e.e.a. op geaggregeerd niveau jaarlijks in de verantwoording naar de Tweede Kamer kan worden gepresenteerd.

Bijlage 1. Beheerportfolio

Beheerportfolio CBT

product/dienst	informatievoorziening	OG
Generieke Services	CIBGReferenceData DossierService	CIBG
Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting	KIDS	VWS/PG
UZI- en ZOVAR-register	DAF/RAAC/IDC/ZorgCSP	VWS/DI
SBV-Z	SBV-Z	VWS/DI
Beheersvoorziening RIN	RIN	BZK
Schoolleidersregister PO	SRPO	OCW
Toelating Zorginstellingen	Toeris	VWS/PZo
Donorregister	Donor	VWS/GMT
Implantatenregister	LIR	VWS/GMT
Diergeneeskunderegister	Diris (inclusief CPS)	LNV
LRZa	LRZA	IGJ
BIG-register	ZORRO	MEVA
Farmatec	Notis	VWS/GMT
Farmatec	Add-on databank	VWS/GMT
Farmatec	Fusy	VWS/GMT
Farmatec	Geneur	VWS/GMT
Farmatec	Genmid	VWS/GMT
Farmatec	Online Aanbieders Geneesmiddelen	VWS/GMT
Farmatec	Taxe	VWS/GMT

Bijlage 2. Afkortingen

ADR	Audit Dienst Rijk
BPZ/CS	VWS, team Concernsturing, directie Bestuurlijke en Politieke Zaken
CISO	CIBG, Chief Information Security Officer
COG/gCOG	VWS, Coördinerend Opdrachtgever /gedelegeerd..
CPO	CIBG, Chief Procurement Officer
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
DGCZ	Directoraat Generaal Curatieve Zorg
Donor	CIBG, Donorregister
DS	CIBG, directiesecretaris
DT	Directieteam van het CIBG
FKC	CIBG, afdeling Financiën, Kwaliteit en Control
HIS	Haagse Inkoop Samenwerking
KCC	CIBG, Klantcontactcentrum
LIR	Landelijk Implantaten Register
LRZa	Landelijk Register Zorgaanbieders
MEVA	VWS, dir. Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt
MT	CIBG, managementteams van afdelingen
OR	Ondernemingsraad
RA	Regeling Agentschappen
RBB	RijksBrede Benchmark
RK	CIBG, afd. Registers en knooppunten
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RWT	Rechtspersonen met een wettelijke taak
SRPO	Schoolleiders Register Primair Onderwijs
SBV-Z	Sectorale Berichten Voorziening in de Zorg
UZI	Unieke Zorgverlener Identificatie register
WTZA	Wet Toetreding Zorg Aanbieders
ZBO	Zelfstandige Bedrijfsorganisatie
Zorro	Applicatie t.b.v. de herregistratie i.h.k.v. de Wet BIG