



FMHaaglanden  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Doorlichting FMHaaglanden

*Datum: 27 november 2020*

*Status: definitief*

## Colofon

|              |   |
|--------------|---|
| Directie     | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<br>Directie Financieel-economische Zaken |
| Projectnaam  | Doorlichting FMHaaglanden   |
| Versienummer | 0.9 Definitief  |

# Factsheet

## Samenvatting en aanbevelingen

Voor u ligt de doorlichting FMH. Doel van deze doorlichting is inzicht geven in het functioneren van FMHagglanden in het licht van de Regeling agentschappen. Er is onderzoek gedaan naar de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging.

Uit de doorlichting blijkt dat FMH in grote lijnen naar tevredenheid presteert en de rol als facilitaire dienstverlener goed oppakt. Er zijn wel een aantal zaken naar voren gekomen die blijvend om aandacht vragen. Enkele aandachtspunten overstijgen de onderzoeksonderwerpen, zijn niet nieuw en kunnen ook bij andere SSO's spelen. Een terugkerende vraag is of deze aandachtspunten niet inherent zijn aan het SSO-stelsel, wat is geformuleerd in SGO5.

Ten aanzien van de governance kan geconcludeerd worden dat deze voldoet aan de kaders en randvoorwaarden uit de Regeling agentschappen en de spelregels van SGO5. Er is geconstateerd dat op het gebied van rolvastheid van deelnemers van het Bestuurlijk Overleg nog verbetering mogelijk is.

Verder is uit het onderzoek gebleken dat het geformuleerde aanbod aansluit bij de algemene belangen en behoeften van de relevante stakeholders. De verantwoording over geleverde prestaties heeft een degelijk niveau. Echter blijft het daadwerkelijk meten van doelmatigheid lastig, waardoor sturing hierop nog verbeterd kan worden.

Tot slot is geconcludeerd dat bij het maken van beleidskeuzes soms onvoldoende rekening wordt gehouden met welke consequenties dit heeft voor FMH. De wisselwerking tussen beleid en uitvoering lijkt te knellen door onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en financiering.

### Aanbevelingen

De bovenstaande conclusies vragen om aanbevelingen die binnen de kaders van de Regeling agentschappen en SGO5 passen en de effectiviteit en efficiency van FMH bevorderen.

#### *Rolvastheid*

- Binnen het Bestuurlijk Overleg wordt periodiek (bijvoorbeeld één keer per jaar) een 'meta'-gesprek gevoerd over ieders rolinvulling, rolbeleving, rolzuiverheid en verwachtingen. Gebruik hierbij casussen uit de afgelopen periode. Zet hiervoor bij voorkeur een onafhankelijke gespreksleider in en bereid de casusbeschrijvingen vooraf voor;
- In een afzonderlijk overleg tussen de eigenaar (pDGVBR) en centraal opdrachtgever (DGOO) bespreken van de overeenstemmingen en verschillen in inzicht met betrekking tot ieders rolinvulling, rolbeleving, rolzuiverheid en verwachtingen.

#### *Doelmatigheid*

- Maak inzichtelijk hoe het kostprijsmodel is opgebouwd;
- Maak de ontwikkeling van de tarieven per jaar inzichtelijk en onderscheid de diverse effecten die invloed hebben op de tariefontwikkeling;
- Blick in de verantwoording terug op de realisatie in relatie tot het tarief;
- Voer het gesprek over de KPI's.

*Wisselwerking beleid en uitvoering*

- De uitvoeringstoets verder in laten bedden in het standaardproces bij nieuw beleid. Het proces zou meer aandacht kunnen krijgen in het Bestuurlijk Overleg, LFMO en de ICBR;
- Voer bij het implementeren van nieuw beleid de rollen van kadersteller, opdrachtnemer en (centraal) opdrachtgever zuiver uit en zorg daarbij voor een sluitende businesscase inclusief dekking;
- De kadersteller (DGOO) neemt de uitvoeringsorganisatie (FMH) vroegtijdig mee in het proces, zodat aan de voorkant overleg kan plaatsvinden over de uitvoering;
- Uitvoeringsorganisatie (FMH) voorziet de kadersteller en opdrachtgever gevraagd en ongevraagd van informatie ter ondersteuning van nieuw beleid. Dit gebeurt nu al, maar FMH kan deze rol actiever en 'onbeschroomder' invullen.

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| Colofon                                       | 2         |
| <b>Factsheet</b>                              | <b>3</b>  |
| <b>1 Aanleiding en onderzoeksvragen</b>       | <b>6</b>  |
| 1.1 Aanleiding onderzoek                      | 6         |
| 1.2 Onderzoeksvragen                          | 6         |
| 1.3 Onderzoeksmethode                         | 6         |
| 1.4 Leeswijzer                                | 7         |
| <b>2 Kerntaken en organisatieontwikkeling</b> | <b>8</b>  |
| 2.1 Historie                                  | 8         |
| 2.2 De organisatie                            | 9         |
| <b>3 Governance</b>                           | <b>11</b> |
| 3.1 Rollen Regeling agentschappen en SGO's    | 11        |
| 3.1.1 Eigenaar                                | 12        |
| 3.1.2 Opdrachtgever                           | 13        |
| 3.1.3 Kadersteller                            | 14        |
| 3.1.4 Opdrachtnemer                           | 16        |
| 3.1.5 Afnemers en gebruikers                  | 17        |
| 3.1.6 Financieel deskundige                   | 18        |
| 3.2 Bestuurlijk Overleg                       | 18        |
| 3.3 Conclusie                                 | 19        |
| <b>4 Financieel beheer</b>                    | <b>21</b> |
| 4.1 Inrichting financiële functie             | 21        |
| 4.2 Financiële resultaten                     | 22        |
| 4.3 Baten-lastenagentschap                    | 23        |
| 4.4 Doelmatigheid baten-lastenstelsel         | 25        |
| 4.5 Conclusie                                 | 25        |
| <b>5 Doelmatigheid</b>                        | <b>27</b> |
| 5.1 Vraagrationalisatie                       | 27        |
| 5.2 Doelmatigheid bevordering                 | 28        |
| 5.3 KPI's                                     | 30        |
| 5.4 Conclusie                                 | 32        |
| <b>6 Bekostiging</b>                          | <b>33</b> |
| 6.1 Kaders bekostiging                        | 33        |
| 6.2 Tariefopbouw                              | 35        |
| 6.3 Werking centrale bekostiging              | 37        |
| 6.4 Conclusie                                 | 40        |
| <b>7 Conclusies en aanbevelingen</b>          | <b>42</b> |
| 7.1 Context                                   | 42        |
| 7.2 Conclusies                                | 42        |
| 7.3 Aanbevelingen                             | 44        |
| <b>8 Bijlagen</b>                             | <b>46</b> |
| 8.1 Gebruikte documenten                      | 46        |
| 8.2 Geïnterviewden                            | 47        |
| 8.3 Risicoparagraaf                           | 47        |

# 1

## Aanleiding en onderzoeksvragen

### 1.1 Aanleiding onderzoek

*De Regeling agentschappen stelt 'de Minister en de Minister van Financiën beoordelen gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap. De Minister maakt het hieruit volgend rapport openbaar'. Hierbij wordt ook gekeken of het agentschap voldoet aan de voor een (baten en lasten) agentschap geldende instellingsvoorwaarden. De laatste doorlichting bij FMHaglanden (hierna: FMH) heeft plaatsgevonden in 2012.*

**Doelstelling:** de doelstelling van deze doorlichting is het geven van inzicht in het functioneren van het FMH in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging.

**Doel:** de doorlichting richt zich dan ook op het geven van een overzicht van relevante bevindingen uit het onderzoek, het beantwoorden van resterende kennisvragen en het geven van verbetervoorstellen.

### 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen voor de doorlichting luiden:

1. Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling Agentschappen stelt en de SGO5-kaders?
2. Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?
3. Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld?
4. Hoe is de bekostiging van FMH vormgegeven en op welke manier is het tarief opgebouwd?

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan ten behoeve van de continuïteit en toekomstige doorontwikkeling van FMH.

### 1.3 Onderzoeksmethode

De informatie voor deze doorlichting is verkregen door documentenonderzoek te doen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de begrotingen, jaarrekeningen, voortgangsrapportages en evaluaties. In bijlage 1 is een lijst van de gebruikte documenten opgenomen. Om meer kwalitatief inzicht te verkrijgen zijn tevens interviews gehouden met de spelers van het sturingsmodel en andere betrokkenen. De lijst van functionarissen die zijn geïnterviewd is in bijlage 2 weergegeven. Dit rapport is een weergave van alle bevindingen en bevat aanbevelingen aan de gemandateerd eigenaar van FMH (DG VBR).

In het IOFEZ van 11 december 2017 is een nieuwe stijl voor het doorlichten van agentschappen afgesproken. Dit houdt in dat het eindproduct zal bestaan uit een feitelijk rapport, een factsheet met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Samen met een procesnota om tot een implementatieplan te komen, worden de documenten formeel aangeboden aan de gedelegeerd eigenaar (pDG VBR). Deze maakt vervolgens het rapport en de factsheet openbaar. Het hiervoor beschreven geheel vormt de basis voor een workshop, waarin het implementatieplan wordt vastgesteld. Ongeveer zes tot negen maanden na afronding van de doorlichting vindt een tweede workshop plaats met dezelfde deelnemers om de voortgang van het implementatieplan te beoordelen.

Met de nieuwe stijl kan gekozen worden voor een reguliere doorlichting, een doorlichting light of een specifieke doorlichting. Deze doorlichting naar het functioneren van FMH betreft een 'reguliere doorlichting', waarbij de reguliere thema's (governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging) voor een agentschapsdoorlichting zoals genoemd in de Regeling agentschappen worden behandeld.

#### **1.4 Leeswijzer**

Het tweede hoofdstuk geeft een introductie van FMH met de historie, kerntaken, missie en organisatieontwikkeling. In hoofdstuk 3 tot en met 6 komen de vier hoofdonderwerpen van de doorlichting aan bod. Hoofdstuk 3 zal in gaan op de governance met daarbij de werking van het model en de perspectieven vanuit de verschillende spelers van het sturingsmodel. In hoofdstuk 4 wordt het financieel beheer uiteengezet, waarin de inrichting, financiële resultaten en het baten- en lastenstelsel worden besproken. De doelmatigheid zal in hoofdstuk 5 worden toegelicht aan de hand van de onderwerpen vraagrationalisatie, bevorderen doelmatigheid en KPI's. De bekostiging zal worden behandeld in hoofdstuk 6, waarin de kaderstelling van bekostiging, tariefopbouw en uitvoering van bekostiging in ogeschouw worden genomen. Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

# 2

## Kerntaken en organisatieontwikkeling

Dit hoofdstuk zal een introductie worden gegeven van FMH als organisatie, waarbij wordt gekeken naar de historie van FMH, kerntaken, missie en visie en organisatieontwikkeling.

### 2.1 Historie

Oorspronkelijk had iedere Rijksorganisatie een eigen facilitaire afdeling. Hierin kwam verandering toen de ministeries van BuZa, SZW, voormalig V&W en voormalig VROM in 2008 besloten deze dienstverlening te centraliseren en gezamenlijk het bedrijf voor facilitair management 4FM te vormen. Belangrijke reden hiervoor is de personele taakstelling om 25% te besparen op het personeel dat zich bezighoudt met facilitaire werkzaamheden.

| 8 |

In 2009 is door BZK een aanvraag tot de status van tijdelijke baten-lastendienst ingediend bij Financiën. 4FM wilde dienstverlening op basis van een integraal kostprijsmodel aanbieden, waarbij de diensten worden afgerekend tegen goed onderbouwde en transparante tarieven. Een baten-lastenstelsel zou hier het beste bij passen, waarbij ook de mogelijkheid om doelmatigheidsprikkels in te bouwen wordt geboden. Op 1 april 2010 is de status van tijdelijke baten-lastendienst ingegaan.

In het kader van de Compacte Rijksdienst hebben ook de facilitaire diensten van OCW en VWS en de facilitaire dienst FaSam van het ministerie van BZK en voormalig ministerie Justitie zich aangesloten. Uit deze fusie ontstond in 2011 FMH. Per 1 januari 2013 is de status van baten-lastendienst definitief geworden.

Bij de start was er sprake van dienstverlening voor zeven panden en inmiddels gaat het om 26 panden. Momenteel maakt FMH gebruik van 470 leveranciers en 465 contracten, levert het 98 verschillende diensten en producten en werkt FMH voor BuZa, BZK, EZK, LNV, I&W, OCW, SZW, J&V, VWS, Defensie en Financiën.

*SGO5 (Herinrichting Governance Bedrijfsvoering Rijk)*

Shared Service Organisaties (SSO's) worden aangestuurd volgens het SGO5-model. Het programma SGO5 is één van de programma's die vanuit de Hervormingsagenda Rijksdienst door het SG-overleg (SGO) is geïnitieerd om bij te dragen aan een dienstverlenende, slagvaardige en kostenbewuste organisatie bij het concern Rijk.

In 2015 is FMH, conform het kader SGO5, gestart met de invulling van een nieuwe organisatie van de governancestructuur ten opzichte van de Regeling agentschappen. SGO5 is een aanvullend kader op de Regeling agentschappen. De regeling zou namelijk onvoldoende bepalingen kennen die aan zouden sluiten bij het bijzondere karakter van de Shared Service Organisaties.

SGO5 kent drie pijlers: bekostiging, aansturing en doelmatigheid. Hierbij is zowel het Bestuurlijk Overleg (het gremium waar de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn samengebracht t.b.v. de aansturing van een SSO) als het afnemersberaad in haar rol als klankbord in werking getreden.



Per 1 oktober 2015 is de SG eigenaar geworden van FMH. De SG heeft de DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DG VBR) van BZK aangewezen als gemandateerd eigenaar, die zich sinds najaar 2019 laat bijstaan door een plaatsvervangende DG. De rol van centraal opdrachtgever en die van kadersteller worden beide voor het Bestuurlijk Overleg FMH door de directeur Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR) van DG Overheidsorganisaties (DGOO) vervuld. Drie afnemers vertegenwoordigen de belangen van alle afnemers in het Bestuurlijk Overleg. Eén van deze afnemers vervult tevens de rol van voorzitter van het Bestuurlijk overleg. Tot slot wordt het Bestuurlijk Overleg bijgestaan door een financieel deskundige en wordt ingevuld door een directeur FEZ. De verdeling van de verschillende rollen is in het Bestuurlijk Overleg evenredig over de afnemende departementen verdeeld.

Sinds medio 2016 is DGOO beleidsmatig verantwoordelijk voor de Doorontwikkeling Rijksbrede Bedrijfsvoering (DRB). In nauwe samenwerking met de collega's van DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (VBR), de departementen en in contact met Concerndienstverleners (CDV's) en overige dienstverleners binnen het Rijk, werkt DGOO aan het verder optimaliseren en doorontwikkelen van de Rijksbrede bedrijfsvoering.

## 2.2 De organisatie

FMH is één van de grootste facilitaire dienstverleners voor de Rijksoverheid en maakt deel uit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. FMH levert facilitaire producten en diensten binnen het Rijk in de Haagse regio. Deze producten en diensten bestaan o.a. uit beveiliging, schoonmaak-, vergadering-, postservice, catering en vervoer.

De missie van FMH luidt: "FMH, de service gedreven dienstverlener van en voor het Rijk."

De visie is het bieden van een comfortabele en inspirerende werkomgeving voor Rijksambtenaren. FMH wil helpen met oplossingen, volgt de trends en innovaties op gebied van service en kwaliteit. FMH treedt op als single point of contact tussen ambtenaren en andere serviceverleners, zodat de lijnen kort en overzichtelijk blijven.

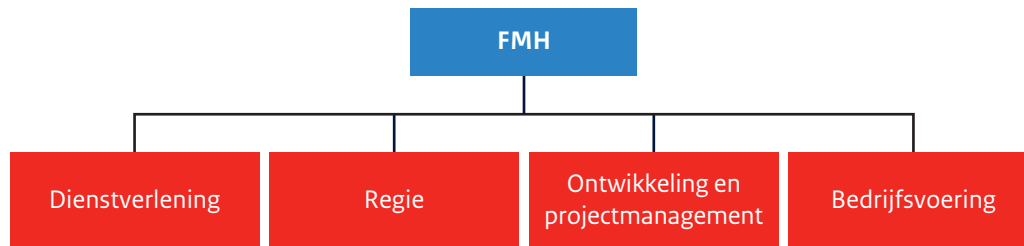
### Doelstellingen

FMH zet zich in op diverse meerjarige speerpunten. Deze zijn bedoeld om de kernwaarden enthousiasme, eigenaarschap, samen en herkenbaar te verwezenlijken. Dit resulteert in vijf speerpunten:

- *VBR- dienstverlening in nabijheid:* Het leveren van optimale en integrale dienstverlening in samenwerking met DGVBR ter ondersteuning van de Rijksambtenaar.
- *Herkenbare integrale facilitaire dienstverlening:* FMH voert regie op vernieuwingen en meet klanttevredenheid met als doel een inspirerende werkomgeving met hoog serviceniveau.
- *Actieve betrokkenheid ontwikkelingen verzorgingsgebied:* Het betrokken zijn aan de voorkant bij de ontwikkelingen in verzorgingsgebieden is een bepalende succesfactor.
- *Voorspelbare en beheersbare bedrijfsvoering:* De informatiehuishouding is actueel en digitaal tenzij. Efficiënter sturen draagt bij aan het optimaliseren van de dienstverlening.
- *Duurzame en vernieuwende dienstverlening:* De focus ligt op onderdelen waar de meeste impact gemaakt kan worden. Dit wordt gedaan in samenwerking met de VBR-partners, departementen, Directoraat Generaal Overheidsorganisaties (DGOO) en Landelijke Facilitair Management Overleg (LFMO).

## Organisatie

Figuur 1. Organogram FMH



FMH kent vier organisatie-eenheden. De organisatie-eenheid Dienstverlening is verantwoordelijk voor de facilitaire dienstverlening in de panden. Dienstverlening voert een aantal diensten zelf uit en coördineert de dienstverlening van externe leveranciers. Deze eenheid levert FMH-service in nabijheid voor afnemers en eindgebruikers. Regie houdt zich bezig met afstemming van de klantvraag en het leveranciersaanbod. Ontwikkeling en projectmanagement levert adviseurs en projectleiders op het gebied van facilitaire dienstverlening interne organisatieontwikkeling en huisvesting. Tot slot ondersteunt de eenheid bedrijfsvoering de directeur en leidinggevende bij het uitvoeren van integrale managementverantwoordelijkheid. Deze eenheid heeft hierin sturende, ondersteunende, coördinerende en controlerende taken. Ultimo 2019 heeft de organisatie 472 FTE's in dienst die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een omzet van € 135 miljoen.

# 3

## Governance

De Regeling agentschappen is leidend voor het sturingsmodel ('governance') van FMH. Dit model kent volgens de Regeling agentschappen<sup>1</sup> drie rollen: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In paragraaf 2 is aangegeven dat complementair aan de Regeling agentschappen voor de SSO's de rollen van centraal opdrachtgever, beleidsmaker & kadersteller<sup>2</sup>, afnemer en financieel deskundige zijn beschreven in het pijlerrapport 'Aansturing'<sup>3</sup>. De governancestructuur voor FMH is verder uitgewerkt in een startnotitie<sup>4</sup> en definitief vastgesteld in de stuurgroep SGO5 in december 2014. Het pijlerrapport is in dit onderzoek beschouwd als een voor alle SSO's geldig kader en de startnotitie als een specifiek kader voor FMH. Dit sturingsmodel is opgenomen in het Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk<sup>5</sup>.

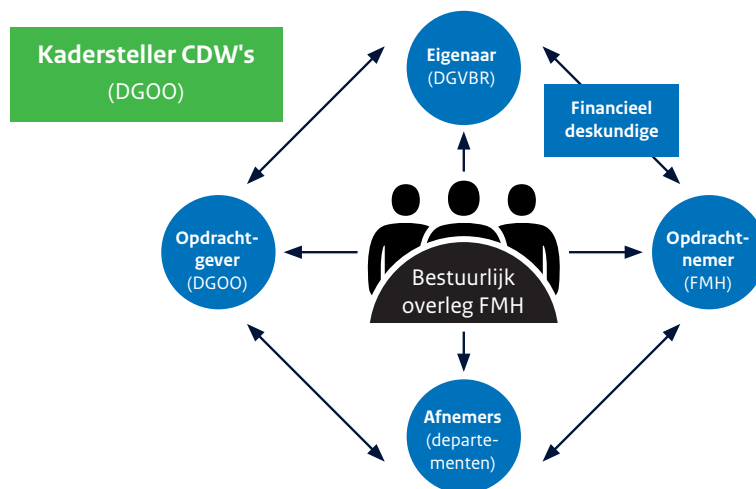
In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal:

- Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt en de SGO5-kaders?

Eerst worden de rollen eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en afnemer besproken aan de hand van wat hierover is opgeschreven in het sturingsmodel zoals beschreven in de Regeling agentschappen en de startnotitie aansturing FMH, waarbij de ervaringen van de deelnemers worden meegenomen. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van kadersteller, die Rijksbreed wordt ingevuld voor alle CDV's. Aansluitend wordt nader ingegaan op het Bestuurlijk Overleg als orgaan waar deze rollen samenkomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met deelconclusies.

### 3.1 Rollen Regeling agentschappen en SGO5

Figuur 2. Sturingsmodel FMH



1 Regeling agentschappen; Art. 9 lid 1

2 In het pijlerrapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen kadersteller en beleidsmaker.

3 SGO5 d.d. februari 2014.

4 Startnotitie nieuwe aansturing FMHaglanden (o.b.v. kader SGO5) d.d. 21 november 2014.

5 Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk 7 d.d. 7 juni 2018

### 3.1.1 Eigenaar

#### De rol van eigenaar

De eigenaar van FMH is eindverantwoordelijk voor de continuïteit van FMH.

De eigenaar stelt, op voorstel van FMH en afgestemd met de centraal opdrachtgever, samen met de eigenaren van de drie andere CDV's, gehoord hebbende de leden van het Bestuurlijk Overleg de Rijks Producten- en Diensten Catalogus vast.

De eigenaar stelt, gehoord hebbende de leden van het Bestuurlijk Overleg, de tarieven vast.

De eigenaar draagt zorg voor het inrichten/werking van het sturingsmodel zodat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling.

De *eigenaar* is in dit sturingsmodel verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken bij het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten. Daarnaast is de eigenaar van de SSO's eindverantwoordelijk voor de werking van het sturingsmodel SGO5 dat, zoals eerder vermeld, complementair is aan de Regeling agentschappen.

De formele eigenaar van FMH is de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van BZK. Om de continuïteit van de bestuurlijke overleggen te waarborgen en uit oogpunt van 'span of control' heeft de SG de DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DG VBR) van BZK aangewezen als gedelegeerd eigenaar<sup>6</sup> voor de SSO's. Sinds najaar 2019 laat de DG VBR zich bijstaan door een plaatsvervangende DG die de bevoegdheden ten aanzien van de functionele aansturing SSO's heeft overgenomen en het MT VBR voorzit.

BZK wil de kracht van het hele departement benutten<sup>7</sup> en daarbij past het bewerkstelligen van (meer) samenhang en synergie tussen de SSO's onderling. In het MT VBR wordt hierop gestuurd, onder andere via de vier ontwikkelsporen<sup>8</sup>. De eigenaar wordt ondersteund door de afdeling Eigenaarsadvisering onder de directie BZK/FEZ. Sinds de aanstelling van een plaatsvervangende DG VBR in de zomer van 2019 heeft deze de rol van de gemandateerd eigenaar van DG VBR ingevuld. De plaatsvervangende DG VBR heeft meer tijd beschikbaar voor de invulling van de rol van gemandateerd eigenaar.

#### Beelden uit de interviews

FMH heeft in de onderzochte periode verschillende (gedelegeerde) eigenaren (DG VBR, vanaf medio 2019 plaatsvervangende DG VBR) gehad. Zij straalden rust uit en hadden een duidelijke visie naar de toekomst, zoals het meer integraal aanbieden van dienstverlening vanuit DG VBR. De DG VBR -die behalve de SSO's ook het politiek gevoelige RVB in portefeuille heeft- opereert met name op bestuurlijk niveau en heeft strakke banden met de SG's, pSG's en DG's. De voorgaande DG's VBR wilden al meer en beter betrokken zijn bij beleidsontwikkelingen. Sinds medio 2019 zet de (huidige) plaatsvervangende DG VBR deze ambitie door. Hij focust op de koppeling tussen beleid en uitvoering en meer gezamenlijkheid bij VBR. Op het moment dat het RVB en SSC-ICT steeds meer aandacht opeisten was de aanstelling van een plaatsvervangende DG VBR een logische keuze. Hierdoor krijgen ook de andere SSO's, waaronder FMH, voldoende aandacht. Daarnaast kan de DG VBR sturen op de doorontwikkeling van de SSO's langs de vier genoemde ontwikkelsporen van het MT VBR. FMH is trekker van het spoor 'Nabijheid' dat zich richt op dienstverlening dichterbij de klanten, in dit geval in de Rijksverzamelpannen zelf en in combinatie met de overige Rijksdienstverleners.

6 In het vervolg van dit rapport wordt dit onderscheid niet gemaakt en wordt met de eigenaar de gedelegeerd eigenaar en plaatsvervangende bedoeld.

7 Richtingwijzers BZK zijn: 'een keer raken', 'afstemmen is niet hetzelfde als samenwerken', 'de kracht van het hele departement benutten', 'Lef' en 'buiten = binnen'. Rijksportaal BZK.

8 Namelijk: 1. Nabijheid 2. Innovatie 3. Stabiel Financieel Klimaat 4. Governance. Rijksportaal BZK.

### 3.1.2 Opdrachtgever

#### De rol van centraal opdrachtgever

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht.

Bij centrale bekostiging vertegenwoordigt de centraal opdrachtgever in het Bestuurlijk Overleg de afnemers met betrekking tot de generieke dienstverlening. Voor specifieke dienstverlening bestaat er nog altijd een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen departement en SSO.

De centraal opdrachtgever is verantwoordelijk voor:

- De totstandkoming van kritische succesfactoren en KPI's voor de SSO (samen met de eigenaar);
- Toezicht op kwaliteit en kosten van de door de SSO geleverde dienstverlening.

De centraal opdrachtgever stelt, op voorstel van de SSO en afgestemd met de eigenaar, de dienstverleningsafspraken vast voor generieke dienstverlening.

Bij FMH is voor een governancestructuur gekozen met een centraal opdrachtgever. Wat heeft geleid tot aanvullende taken en verantwoordelijkheden. De rol van centraal opdrachtgever voor FMH wordt vervuld door de directeur Inkoop-, Facilitair- en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR) van de DG Overheidsorganisatie (DGOO) bij het ministerie van BZK en is budgethouder van de daarvoor bestemde middelen. Daarbij ziet de directeur erop toe dat de prijs/kwaliteitverhouding naar behoren is en of er in verhouding voldoende diensten worden geleverd. Daarnaast vervult de directeur ook de rol van Rijksbrede kadersteller van het facilitair beleid en naleving van Rijksbreed gemaakte afspraken. Dit zijn echter twee verschillende rollen. De rol van Rijksbreed kadersteller en diens positie ten opzichte van de centraal opdrachtgever wordt in de volgende paragraaf besproken.

| 13 |

#### Centraal opdrachtgever

De centraal opdrachtgever is formeel de opdrachtgever voor de generieke dienstverlening van FMH voor alle deelnemende departementen en welke bekostigd is vanuit een centraal budget. De centraal opdrachtgever geeft hiermee sturing op de uitvoering.

De centraal opdrachtgever houdt in zijn rol rekening met de belangen van de afnemende ministeries met betrekking tot de generieke dienstverlening wanneer er ook sprake is van centrale bekostiging. De centraal opdrachtgever zit in het Bestuurlijk Overleg overigens niet namens de afnemers. Voor specifieke dienstverlening bestaat er nog altijd een opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie tussen desbetreffend afnemend departement en FMH.<sup>9</sup>

De centraal opdrachtgever is o.a. verantwoordelijk voor:

- de totstandkoming van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) voor FMH (samen met de eigenaar);
- toezicht op kwaliteit en kosten van de door de FMH geleverde dienstverlening;
- eventuele meer- of minderkosten als gevolg van per saldo een hogere/lagere afname. Indien het gebruik aanzienlijk hoger is dan de in de DVA is overeengekomen, kan de centraal opdrachtgever de meerkosten verhalen op de veroorzakers.

In geval van centrale bekostiging beheert de centraal opdrachtgever het aan hem overgedragen budget. Hierbij is hij verantwoordelijk voor alle werkzaamheden die daarbij horen, zoals begrotingsvoorbereiding, duiding geven aan financiële rapportages van FMH en toezichthouden op budgetuitputting, volumeontwikkeling en afstemming met controlerende instanties.

De centraal opdrachtgever stelt aan de hand van het jaarplan, op voorstel van FMH en afgestemd met de eigenaar, generieke dienstverlening vast. Dit wordt vervolgens vertaald in dienstverleningsafspraken (DVA).

<sup>9</sup> Startnotitie nieuwe aansturing FMHaaglanden op basis van kader SGO5 d.d. november 2014.

Er is sprake van een expliciete opdrachtbevestiging onder verwijzing naar het jaarplan, de producten en dienstcatalogus (PDC) en de tariefnota. Hiermee wordt de aangegeven financiële verplichting concreet gemaakt. De centraal opdrachtgever is voor de generieke dienstverlening ook de partij die deze financiële verplichting bekostigt. Budgetten zijn daartoe bij de start van het centraal opdrachtgeverschap meerjarig overgeheveld vanuit de afnemende departementen. In het hoofdstuk bekostiging wordt het proces en de praktijkervaringen verder toegelicht.

Om doelmatige en effectieve uitvoering te borgen nemen de centraal opdrachtgever en FMH deel aan het Landelijk Facilitair Management Overleg (LFMO) met de collega concern dienstverleners (CDV's)<sup>10</sup>. Vanuit departementsbelang is namelijk meer landelijke uniforme dienstverlening gewenst vanwege schaalvoordelen. Het LFMO speelt hierbij een belangrijke rol. Sinds 2014 wordt ieder jaar een geactualiseerde versie van de Rijksbrede Producten en Diensten Catalogus (RPDC) door het LFMO opgesteld. In de RPDC staan alle Rijksbrede producten en diensten vermeld die de CDV's leveren. De vermelde producten en diensten hebben betrekking op de generieke dienstverlening. In het voorjaar van 2020 hebben de CDV's een gezamenlijke PDC vastgesteld met hierin gelijke standaard dienstverlening.

#### *Beelden uit de interviews*

In de interviews wordt de communicatie van de centraal opdrachtgever met de departementen als aandachtspunt benoemd. Zo zouden, volgens de geïnterviewden, de centraal opdrachtgever en FMH beide een meer zakelijke positie in kunnen nemen, waarbij FMH geen opdrachten accepteert zonder schriftelijke bevestiging en dekking. FMH geeft aan dit logischerwijs als opdrachtnemer op te vangen met de afnemers. De centraal opdrachtgever kan bovendien de behoefte aan dienstverlening beter bundelen of garanties geven voor kleinere opdrachten.

Ook wordt de rol van de centraal opdrachtgever bij de extra ophaalronde voor aanvullende dienstverlening 2018 en 2019 genoemd. In 2019 zijn door FMH en de centraal opdrachtgever gezamenlijk gesprekken met de afnemers gevoerd om de middelen bij elkaar te krijgen. Diverse geïnterviewden ervoeren de aansluiting door FMH als rolvervaging tussen centraal opdrachtgever en opdrachtnemer. Volgens FMH was aansluiting noodzakelijk om uitleg te geven aan de departementen wat de consequenties zijn van gemaakte keuzen. De verantwoordelijkheid is evenwel altijd bij centraal opdrachtgever belegd.

### **3.1.3 Kadersteller**

#### **De rol van beleid- en kadersteller**

In het Bestuurlijk Overleg bewaakt de beleid- en kadersteller (DGOO) de naleving van Rijksbreed gemaakte afspraken.

Binnen DGOO is de directeur IFHR verantwoordelijk voor de beleidsmatige koers waaraan de geboden dienstverlening binnen het domein Facilitair en Huisvesting Rijksbreed (dus voor alle CDV's) moet voldoen. Dit gebeurt door het maken van beleid, het opstellen van kaders en toezien op naleving. Ook kan de kadersteller een richting geven aan gewenste ontwikkelingen van projecten of andere initiatieven. In de praktijk komt de invulling van deze rol vooral neer op het bepalen van de kaders waarbinnen FMH ruimte krijgt om het beleid zelf mede vorm te geven en overeenstemming te bereiken met de afnemers. Ook afstemming van dat beleid met de departementen hoort bij de rol van kadersteller. Het beleid richt zich immers op de invulling van de verantwoordelijkheid die departementen primair hebben en op de uitvoering door FMH van een (centrale) opdracht waar departementen mee worden geconfronteerd. Het gaat hierbij om cases zoals duurzaamheid, gebruik van dienstauto's, kunst en huisvestingsvraagstukken.

<sup>10</sup> Facilitaire Dienstverlening (Belastingdienst/SSO CFD), Facilitair Bedrijf DJI (FB DJI) en Rijkswaterstaat/Corporate Dienst (RWS/CD).

### Beelden uit de interviews

De geïnterviewden ervaren de wisselwerking tussen beleid en uitvoering als niet optimaal. Uit de interviews kwam naar voren dat bij Rijksbrede beleidskeuzes nog onvoldoende rekening wordt gehouden met de consequenties voor de uitvoering en bekostiging.

Een voorbeeld hiervan zijn besluiten over de inzet van arbeidsbeperkten en duurzaamheid. Deze zijn vooraf niet getoetst op uitvoering waardoor de extra kosten, bijvoorbeeld voor toegankelijkheid van kantoorruimten, achteraf verdeeld moesten worden. Het ontbreken van duidelijke afspraken aan de voorkant, leidt in een later stadium tot verwarring over wie verantwoordelijk is en wie de meerkosten moet betalen. Desalniettemin is de kadersteller van mening dat beleid doorbelast kan worden in het tarief. De verschillende standpunten zorgen voor onduidelijkheid bij zowel FMH als de afnemers. Financiering vindt hierdoor niet op een eenduidige manier plaats; de ene keer betaalt de beleidsmaker, op andere momenten probeert FMH de kosten zoveel mogelijk zelf te dekken.

Vanuit DGVBR is een betere wisselwerking en balans tussen beleid en uitvoering een belangrijk speerpunt. Uitvoering en beleid kunnen elkaar versterken wanneer de uitvoering in een vroeg stadium betrokken wordt bij beleidsontwikkeling. Ook de invoering van de uitvoeringstoets als onderdeel van de beleidsvorming, voorafgaand aan de opdrachtbeschrijving, wordt gezien als een stap in de goede richting. De invoeringstoets is onder andere vormgegeven door toetreding van de pDG VBR als lid van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) sinds eind 2019. Daarnaast zou een sluitende businesscase standaard een onderdeel moeten zijn van de besluitvorming.

De geïnterviewden ervaren de toetreding van de pDG VBR tot de ICBR vanaf eind 2019 als positief. Besluiten die in de ICBR genomen worden, maar ook politieke keuzes, kunnen leiden tot kostenverhoging. In de Interdepartementale Commissie Huisvesting en Faciliteiten (ICHF), voorportaal van de ICBR, wordt daarentegen nog weinig invloed van de eigenaar ervaren. Geïnterviewden geven aan dat daar (voorafgaande aan bespreking) de uitvoeringstoets moet plaatsvinden. De eigenaar zelf benadrukt dat zijn toetreding tot de ICBR als vangnet dient; de uitvoeringstoets dient immers bij de beleidsvorming plaats te vinden.

| 15 |

Tijdens de agentschapsdoorlichting FMH bleek dat er verschillend gedacht wordt over dat de rol van kadersteller en opdrachtgever binnen dezelfde functie zijn belegd. De eigenaar vindt dit een weeffout in het huidige systeem ten aanzien van alle SSO's; als de opdrachtgever door dezelfde functie als de kadersteller wordt bekleed (en dus ook die van toezichthouder), dan zou een uitvoeringsorganisatie in een kwetsbare positie kunnen komen als de kaders niet goed worden nageleefd. DGOO (de kadersteller en opdrachtgever) vindt dit niet –althans voor FMH- vanwege het onderscheid tussen Rijksbrede kaders (geldig voor alle CDV's) en specifiek opdrachtgeverschap voor FMH, alsmede de 'checks and balances' in het beleidsvoorbereidende proces. FMH ziet in het Bestuurlijk Overleg wel (incidenteel) rolvermenging terugkomen als opdrachtgever wordt aangesproken op zijn rol als Rijksbrede kadersteller, maar ervaart dit niet als een urgent probleem.

De onderzoekers hebben geen concrete voorbeelden kunnen vinden waar deze rolvermenging tot problemen leidt. Over het algemeen blijkt uit de interviews dat de rol van (Rijksbrede) beleidsmaker en kadersteller vooral in interdepartementale afstemming (ICBR en voorportalen) tot uitdrukking komt en nauwelijks in het Bestuurlijk Overleg. De directeur IFHR wordt in het Bestuurlijk Overleg slechts in incidentele gevallen op zijn rol als kadersteller aangesproken. De vraag of en hoe een scheiding moet worden aangebracht tussen kaderstelling/beleid enerzijds en opdrachtgeverschap anderzijds (en daarmee de nadere invulling van het door SGO5 gewenste onderscheid tussen aansturing van de uitvoering en kaderstelling) ligt op het niveau van het stelsel en daarmee buiten de scope van deze doorlichting.

### 3.1.4 Opdrachtnemer

#### De rol van opdrachtnemer

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie.

De opdrachtnemer het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover.

De opdrachtnemer het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht.

De opdrachtnemer bundelt de van diverse afnemers ontvangen vraag en stemt deze af met de centraal opdrachtgever.

De opdrachtnemer streeft naar een gestandaardiseerd aanbod en stelt gestandaardiseerde producten- en dienstencatalogi op.

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor uitvoering en levering (ook op locatie van de afnemer; 'service in nabijheid') van bedrijfsvoeringsdiensten zoals overeengekomen in de dienstverleningsafspraken.

De opdrachtnemer legt over de realisatie van de generieke dienstverleningsafspraken (volumes, kwaliteit en kosten) verantwoording af aan het bestuurlijk overleg door middel van KPI- en financiële rapportages.

De opdrachtnemer legt grote standaardisaties, wijzigingen en innovaties ter advisering voor aan het Bestuurlijk Overleg.

De beweging naar SSO's is ingegeven vanuit efficiencywinst, kostenbesparing en uniformering van dienstverlening (bundeling van expertise). In het verzorgingsgebied van FMH heeft dit binnen het facilitaire domein geleid tot meer uniforme facilitaire dienstverlening. FMH zit gezamenlijk met de centraal opdrachtgever en de drie andere CDV's in het LFMO.

| 16 |

FMH inventariseert wensen en waardeningen via de relatiemanagers, het afnemersberaad en via tactische overleggen per departement. Daarnaast zijn er metingen van tevredenheid over de specifieke dienstverlening aan de hand van evaluatieformulieren na afronding van projecten en een periodiek algemeen klanttevredenheidsonderzoek bij gebruikers.

#### Beelden uit de interviews

Een geïnterviewde benoemt dat FMH in de basis een dienstbare en klantgerichte opstelling heeft en van daaruit altijd opzoek is naar hoe de gebruiker het best geholpen kan worden. Voor FMH betekent dit dat af en toe in een specifieke situaties van de DVA wordt afgeweken, omdat de gebruiker daarom vraagt. Daarbij wordt erkend dat dit soms kan bijten met de noodzaak om sober te blijven en dus ook soms nee te verkopen. Het staat ook op gespannen voet met de wens dat er zoveel mogelijk onder generieke dienstverlening gehaald moet worden. Een afweging hierin moet wel verantwoord kunnen worden, waarbij tevens dekking geregeld moet zijn voor de extra dienstverlening. In de praktijk is de druk om meteen te leveren echter groot. Een veelgenoemd voorbeeld is de noodzaak om meer dienstauto's in te zetten als gevolg van de uitbreiding van het aantal bewindslieden en topambtenaren bij de vorige kabinetswisseling. Desalniettemin is het aandeel generiek dienstverlening gestaagd gegroeid in de loop der jaren tot circa 89% van de omzet in het jaarplan 2020. Ook adviseert FMH gevraagd en ongevraagd over het naleven van de kaders aan DGOO en/of RVB.

Daarmee levert FMH de nodige inspanningen om invulling te geven aan doelmatige en regelconforme uitvoering (relatief veel generieke dienstverlening), het bestendigen van de interne organisatie (stabiliteit van het pakket) en het betrekken van opdrachtgevers bij ontwikkelingen (metingen klanttevredenheid, klachtenregistratie).



### 3.1.5 Afnemers en gebruikers

#### De rol van afnemer

Deelname van (maximaal twee)<sup>11</sup> afnemers in het Bestuurlijk Overleg verbreedt het draagvlak van de centraal opdrachtgever. De afnemers houden, met de centraal opdrachtgever, mede toezicht op kwaliteit en kosten van de door de SSO geleverde dienstverlening.

De *afnemers* zijn de vertegenwoordigers van organisatie(onderdelen) waaraan de dienstverlening wordt geboden. Afhankelijk van de wijze van bekostiging (decentraal of centraal) is er wel of niet sprake van een directe financiële relatie met de opdrachtnemer. Afhankelijk van het type dienstverlening (generiek of specifiek) bestaat er een directe relatie tussen FMH en afnemers. In het hoofdstuk bekostiging wordt hier verder op ingegaan.

Afnemers zijn vertegenwoordigd in het afnemersberaad. Het afnemersberaad fungeert als klankbord voor de kwaliteit van de dienstverlening ten behoeve van het Bestuurlijk Overleg. Met het SGO5-traject heeft het afnemersberaad een klankbordfunctie gekregen en daarmee is het voorportaal van het Bestuurlijk Overleg komen te vervallen. In het afnemersberaad zitten zes vertegenwoordigers van de aangesloten ministeries en vervult de secretaris van het Bestuurlijk Overleg FMH de voorzittersrol.

Afnemers zijn in het Bestuurlijk Overleg vertegenwoordigd in de persoon van twee vertegenwoordigers van ministeries. Daarnaast wordt de (onafhankelijke) voorzittersrol ook door een vertegenwoordiger van een afnemend departement vervuld.

De gebruikers zijn de personen (werkzaam bij Rijksorganisaties in de Haagse regio) die gebruik maken van de geboden dienstverlening. Voor de generieke dienstverlening wordt gesteund op meting in het individueel klanttevredenheidsonderzoek (IKTO) dat één keer in de twee jaar wordt gehouden. De klantendagen of events zoals 'de dag van de bedrijfsvoering' bieden gelegenheid om beleving en ideeën van gebruikers te peilen. Verder wordt gebruik gemaakt van zogenaamde 'smiley-borden' om de waardering te polsen. Deze waarderingen worden voornamelijk gebruikt om op te sturen in termen van KPI's. Gebruikers hebben dus alleen indirect invloed (via de afnemer in het afnemersberaad) op de dienstverlening.

| 17 |

#### Beelden uit de interviews

Over het algemeen zijn zowel de afnemers als de gebruikers tevreden over de dienstverlening. Hierbij kan opgemerkt worden dat de afnemers vaak kritischer zijn dan de gebruikers. Op het gebied van bekostiging zijn afnemers overwegend positief.

De afnemers zijn tevreden over het afnemersberaad, echter wordt de afstand tot het Bestuurlijk Overleg als groot ervaren. FMH ziet het afnemersberaad als een gezamenlijk gremium dat breed ingezet wordt. Volgens FMH is het lastig om afnemers te stimuleren initiatieven aan te leveren, zodat die onderwerpen gezamenlijk kunnen worden aangepakt. Om deze verschillen in perceptie te overbruggen heeft FMH een agendacommissie ingesteld, bestaande uit twee leden van het afnemersberaad die de voorbereiding van (belangrijke) agendapunten voor het afnemersberaad oppakken. Dit wordt door het afnemersberaad als een duidelijke verbetering ervaren.

<sup>11</sup> Voorheen waren er twee afnemers (EZK en SZW) in het Bestuurlijk Overleg. Met de introductie van centrale bekostiging is het centraal opdrachtgeverschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken overgegaan naar de directeur IFHR en is besloten om de samenstelling van het Bestuurlijk Overleg niet te wijzigen. Hierdoor is het aantal afnemers gestegen van twee naar drie.

### 3.1.6 Financieel deskundige

#### De rol van financieel deskundige

De financieel deskundige geeft op hoofdlijnen duiding aan financiële rapportages van de SSO (onder meer aantallen producten en diensten, tarieven, prijs- en hoeveelheidsverschillen) en houdt in het geval van centrale bekostiging toezicht op de budgetuitputting.

Vanuit het SGO5 is voor deze rol gekozen om extra financieel toezicht te borgen. Volgens het SGO5-kader heeft de financieel deskundige binnen het Bestuurlijk Overleg als taak vanuit een Rijksbreed belang duiding te geven aan financiële rapportages van de SSO en advies hierover te geven. In het geval van centrale bekostiging houdt de financieel deskundige toezicht op de budgetuitputting en heeft daarnaast een informerende en adviserende rol. Veelal wordt deze functie ingevuld door een directeur FEZ van een ander vakdepartement, zo ook bij FMH.

#### Beelden uit de interviews

De functie van financieel deskundige wordt momenteel uitgevoerd door de directeur FEZ van J&V. Het niet laten invullen van de functie door een BZK-directeur is een bewuste keuze geweest om te voorkomen dat het te veel een BZK-aangelegenheid zou worden. Ondanks de diverse wisselingen in de afgelopen jaren, zijn de geïnterviewden tevreden met de rolinvulling. Het zal duidelijk zijn dat de financiële deskundige wel een kritisch klankbord kan zijn, maar niet degene is die expliciet verantwoordelijk is voor het inzicht in de kosten van de voorzieningen. Op dit moment wordt door de meeste geïnterviewden aangegeven dat er voldoende inzicht in het tarief en kostprijsmodel aanwezig is. De eigenaar ziet nog mogelijkheden tot verscherping. De financieel deskundige zou hierbij een aansturende rol richting FMH kunnen vervullen.

| 18 |

### 3.2 Bestuurlijk Overleg

In het Bestuurlijk Overleg komen de rollen van eigenaar, centraal opdrachtgever, afnemer-(vertegenwoordiger) en opdrachtnemer samen om de verschillende belangen af te wegen. De rol van kadersteller is in het Bestuurlijk Overleg zelden of niet aan de orde, maar deze is wel vertegenwoordigd in dezelfde persoon als de opdrachtgever. Overigens speelt het Bestuurlijk Overleg geen (belangrijke)rol in totstandkoming van kaders, deze komen in de voorportalen van de ICBR aan de orde. De leden komen regelmatig bij elkaar. De viermaandelijke rapportages, met hierin de voortgang op de speerpunten en KPI's en de grote/actuele ontwikkelingen rondom FMH, staan op de agenda van het Bestuurlijke Overleg.

#### Casus Rollenspel

In het Bestuurlijk Overleg van november 2019 is een rollenspel gespeeld waarmee gepoogd werd nader inzicht te verschaffen in de rolinvulling en -vastheid. Hieruit kwam naar voren dat het lastig is om de mening van alle afnemers te vertegenwoordigen. Afgesproken is om regelmatig met elkaar in gesprek te blijven over de rolinvulling. Verder kwam naar voren dat het relatief eenvoudig is om consensus te bereiken over de generieke dienstverlening. Voor de specifieke dienstverlening is dit een stuk lastiger. Vaak vertegenwoordigen de departementen hun eigen belang boven dat van het totaal. Ook bleek dat niet iedereen weet wat diens verantwoordelijkheden zijn. FMH is degene die de stukken levert voor het Bestuurlijk Overleg, terwijl dit ook een verantwoordelijkheid is van het Bestuurlijk Overleg zelf. Er zou meer gestuurd kunnen worden. Wanneer het slechter gaat met een organisatie komen deze zaken vaak scherper naar voren en is de urgentie groter. Dat is bij FMH niet het geval.

#### Beelden uit de interviews

Uit de interviews komen verschillende knelpunten naar voren, te weten: de rolinvulling/-vastheid, het hieruit voortvloeiend gebrek aan eigenaarschap en de invloed van afnemers.

- Het stelsel, zoals opgesteld in het SGO5 vergt dat deelnemers van het Bestuurlijk Overleg zich onafhankelijk opstellen ten opzichte van hun departementale belang. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat

dit in de praktijk lastig blijkt. Dit wordt mede veroorzaakt door de dubbele pet die sommigen in hun rol hebben.

- Het tweede punt dat naar voren komt, is dat onderling een gevoel bestaat dat het zo nu en dan ontbreekt aan probleemeigenaarschap bij knelpunten. Een voorbeeld hiervan is de extra ophaalronde in 2019. Ook lijkt het gebrek aan verantwoordelijkheid soms te leiden tot uitstel bij het maken van (moeilijke) beslissingen.
- Onder de afnemers blijft het beeld van een relatief grote invloed van BZK bestaan. De rollen van de eigenaar en centraal opdrachtgever plus beleid- en kadersteller, en dus afwegingen, worden binnen het departement vervuld. De rol van financieel deskundige wordt om deze reden door de directeur van FEZ J&V vervuld. Een alternatief, waarbij de rollen herverdeeld worden over de departementen, wordt door de afnemers niet als optie gezien.
- De plaatsvervangende DG VBR/eigenaar vindt rolvastheid in het Bestuurlijk Overleg nog ver te zoeken. Dit beperkt zich niet alleen tot de opdrachtgever/kadersteller, maar ook de vertegenwoordiging van de afnemers. De kadersteller zou eigenlijk niet in het Bestuurlijk Overleg moeten zitten; de rol van opdrachtgever en kadersteller moet sterk gescheiden worden.
- Het gebrek aan scheiding tussen kadersteller en opdrachtgever wordt weliswaar breed erkend, over het belang van dit punt verschillen de meningen. De kadersteller is vooral actief in voorportalen ICHF en LFMO.
- Soms lopen de rollen door elkaar heen omdat deelnemers die ook te maken hebben met andere CDV's en daar DGOO op aanspreken.
- Een voorbeeld waar de kadersteller actiever kan optreden is bij de toename van de vraag naar personenvervoer. De kadersteller zou zich kunnen afvragen waar de grens is van vervoersgerechtigden, welke typen voertuigen passend zijn binnen de voorbeeldfunctie en duurzaamheidsambities van het Rijk en of het niet efficiënter is om alle personenvervoer onder te brengen bij één CDV.
- De invloed van de afnemers zou sterker moeten zijn. De afstand tot het Bestuurlijk Overleg wordt als groot ervaren. Over de vraag hoe dit het beste gerealiseerd kan worden, zijn geen concrete suggesties gedaan behalve het eerder genoemde (en reeds functionerende) agendavoorbereidende overleg voor het afnemersberaad.

### 3.3 Conclusie

| De rol van eigenaar (3.1.1)  | Voldoet? |
|--|----------|
| De eigenaar van FMH is eindverantwoordelijk voor de continuïteit van FMH.  | J        |
| De eigenaar stelt, op voorstel van FMH en afgestemd met de centraal opdrachtgever, samen met de eigenaren van de drie andere CDV's, gehoord hebbende de leden van het Bestuurlijk Overleg de Rijks Producten- en Diensten Catalogus vast.  | J        |
| De eigenaar stelt, gehoord hebbende de leden van het Bestuurlijk Overleg, de tarieven vast.  | J        |
| De eigenaar draagt zorg voor het inrichten/werking van het sturingsmodel zodat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling.   | J        |
| <i>De rol van centraal opdrachtgever (3.1.2).</i>  |          |
| De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat.  | J        |
| De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht.  | J        |
| Bij centrale bekostiging vertegenwoordigt de centraal opdrachtgever in het bestuurlijk overleg de afnemers met betrekking tot de generieke dienstverlening. Voor specifieke dienstverlening bestaat er nog altijd een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen departement en SSO.          | J        |
| De centraal opdrachtgever is verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de totstandkoming van kritische succesfactoren en KPI's voor de SSO (samen met de eigenaar);</li> <li>• toezicht op kwaliteit en kosten van de door de SSO geleverde dienstverlening</li> </ul> | J        |
| De centraal opdrachtgever stelt, op voorstel van de SSO en afgestemd met de eigenaar, de dienstverleningsafspraken vast voor generieke dienstverlening.  | J        |
| <i>De rol van beleid- en kadersteller (3.1.3)</i>  |          |
| In het Bestuurlijk Overleg bewaakt de beleid- en kadersteller (DGOO) de naleving van Rijksbreed gemaakte afspraken.  | J/N*     |

|   |   |
|---|---|
| <i>De rol van opdrachtnemer (3.1.4)</i>   |   |
| De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie.  | J |
| De opdrachtnemer het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover.   | J |
| De opdrachtnemer het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht.   | J |
| De opdrachtnemer bundelt de van diverse afnemers ontvangen vraag en stemt deze af met de centraal opdrachtgever.  | J |
| De opdrachtnemer streeft naar een gestandaardiseerd aanbod en stelt gestandaardiseerde producten- en dienstencatalogi op.   | J |
| De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor uitvoering en levering (ook op locatie van de afnemer; 'service in nabijheid') van bedrijfsvoeringsdiensten zoals overeengekomen in de dienstverleningsafspraken.   | J |
| De opdrachtnemer legt over de realisatie van de generieke dienstverleningsafspraken (volumes, kwaliteit en kosten) verantwoording af aan het Bestuurlijk Overleg door middel van KPI- en financiële rapportages.  | J |
| De opdrachtnemer legt grote standaardisaties, wijzigingen en innovaties ter advisering voor aan het Bestuurlijk Overleg.  | J |
| <i>De rol van afnemer (3.1.5)</i>   |   |
| Deelname van (maximaal twee) afnemers in het Bestuurlijk Overleg verbreedt het draagvlak van de centraal opdrachtgever. De afnemers houden, met de centraal opdrachtgever, mede toezicht op kwaliteit en kosten van de door de SSO geleverde dienstverlening.         | J |
| <i>De rol van financieel deskundige (3.16)</i>  |   |
| De financieel deskundige geeft op hoofdlijnen duiding aan financiële rapportages van de SSO (onder meer aantallen producten en diensten, tarieven, prijs- en hoeveelheidsverschillen) en houdt in het geval van centrale bekostiging toezicht op de budgetuitputting. | J |

| 20 |

Ten aanzien van de *governance* kan geconcludeerd worden dat deze voldoet aan de kaders en randvoorwaarden uit de Regeling agentschappen en de spelregels van SGO5. (\*) Hierop is één uitzondering: de in het pijlerrapport 'Sturing' wel maar in de startnotitie FMH niet genoemde scheiding tussen 'aansturing uitvoering' (opdrachtgeverschap) en kaderstelling. Over de wenselijkheid van een organieke scheiding van deze rollen binnen DGOO blijken de meningen te verschillen, maar blijven concrete voorbeelden waar deze rolvermenging tot problemen leidt uit. Daarom kan de vraag of op dit onderdeel aan de kaders wordt voldaan niet eenduidig worden beantwoord. De brede evaluatie organisatiekaders Rijksorganisaties, die in 2020/2021 gaat lopen, neemt dit als een van de centrale vragen mee in haar onderzoek.<sup>12</sup>

Ook is de rolvastheid van deelnemers aan de verschillende overleggen een blijvend aandachtspunt, aangezien deelnemers een Rijksbrede rol moeten spelen (zoals de financieel experts in het Bestuurlijk Overleg) of een achterban moeten vertegenwoordigen en raadplegen (zoals vertegenwoordigers van de afnemers). De vele organisatorische en personele wijzigingen noodzaken om hier blijvend aandacht aan te besteden. Dit geldt ook in breder DGVBR-verband, omdat dit ook aan bestuurlijke tafels rond andere SSO's binnen DGVBR (waarvoor het SGO5-model geldt) een belangrijke voorwaarde is om dit model te laten werken. Een onderhouds- en ontwikkelopgave dus binnen het huidige stelsel. De plaatsvervangende DG VBR is sinds eind 2019 vertegenwoordigd in het ICBR en het ICBR heeft besloten dat op nieuwe beleid een uitvoerings-toets wordt uitgevoerd door de betrokken uitvoeringsorganisatie(s). Dit geeft FMH een goede positie binnen het governancenetwerk. FMH is vertegenwoordigd in de relevante voorportalen (ICHF en LFMO).

<sup>12</sup> Het Plan van Aanpak brede evaluatie organisatiekaders Rijksorganisaties is vastgesteld in het ICBR van juni 2020.

# 4

## Financieel beheer

De Regeling agentschappen schrijft voor dat de opdrachtnemer, in dit geval FMH, verantwoordelijk is voor het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.

Onder financieel beheer wordt verstaan het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing, beheersing en verantwoording over de financiën. Goed financieel beheer vormt de basis voor doelmatige besteding van middelen en is dus een onmisbaar onderdeel van de beoordeling of een organisatie doelmatig functioneert.

In dit hoofdstuk zal stil worden gestaan bij het financieel beheer van FMH. Aan de hand van de deelvraag “Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?” wordt gekeken naar hoe de financiële functie is ingericht, de meerjarige financiële prestaties en of FMH zich houdt aan de voorwaarden voor een baten-lastenstelsel, zoals voorgeschreven in de Regeling agentschappen.

| 21 |

### 4.1 Inrichting financiële functie

#### *Interne control*

De *first line of defense* wordt binnen FMH vervuld door de lijnmanagers; zij zijn verantwoordelijk voor de eigen processen. De financiële functie van FMH valt onder de afdeling Planning & Control, belegt bij de organisatie-eenheid Bedrijfsvoering. Dit is de *second line of defense*. Deze eenheid ondersteunt de directeur en leidinggevenden bij het uitvoeren van integrale managementverantwoordelijkheid en besluitvorming. De afdeling Planning & Control voert de P&C-cyclus uit, waaronder het opstellen en monitoring van het jaarplan, de jaarrekening, het kostprijsmodel en het leveren van managementinformatie. Daarnaast is de afdeling verantwoordelijk voor het financieel beheer/administratie, voert interne controles uit op basis van risicoanalyses en adviseert aan het directieteam en de afdelingen.

Sinds 2016 is gekozen voor een meer decentrale aanpak. De budgetverantwoordelijkheid is verschoven van centraal naar decentraal, waarbij het opstellen van de jaarplannen en de verantwoording hierop bij de organisatie-eenheden zelf is belegd. Eens per maand vindt er een gesprek plaats tussen de facilitairmanagers en de afdeling Planning & Control en tweemaandelijks wordt een interne voortgangsrapportage opgesteld over het eigen jaarplan, die wordt besproken in het Directieteam (DT). De manier van rapporteren is uniform. De onafhankelijkheid van de financiële functie wordt bewaakt door het afdelingshoofd Planning & Control. Er is geen afzonderlijke audit/interne controle afdeling aanwezig. De vernieuwde secundaire processen worden in de loop van 2020 geüpdatet.

#### *Externe control*

In de financiële kolom is de *third line of defense* belegd bij FEZ van BZK. Het besluit FEZ van het Rijk schrijft in artikel 4 lid 1, d, 4 voor dat FEZ toezicht houdt op de uitvoering van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe gevoerde administraties. In de praktijk vertaalt dit zich naar een adviserende rol, waarbij beide partijen elkaar weten te vinden wanneer nodig. De samenwerking met FEZ wordt door beide partijen als prettig ervaren. Periodiek vinden er gesprekken plaats. FEZ wordt door FMH ingelicht wanneer er problemen ontstaan.

De *fourth line of defense* wordt vervuld door de Auditdienst Rijk (ADR). Conform besluit Auditdienst Rijk artikel 3 doet de ADR-onderzoek naar de verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen alsook naar het begrotings-beheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en van de daartoe bijgehouden administraties. Over het jaarverslag van FMH wordt geen aparte accountsverklaring afgegeven. Zowel FEZ als de ADR zien op dit moment geen aanleiding om strenger te controleren. Het betreft een stabiele organisatie waarbij zich geen bijzonderheden voordoen die op grond van het afwegingskader ADR vragen om een separate controleverklaring. Wel controleert de ADR de interne beheersing op hoofdlijnen en beoordeelt of de niet-financiële informatie geen tegenstrijdigheden bevat. Deze samenwerking verloopt soepel. Informatie wordt snel aangeleverd en tussentijdse aanbevelingen worden opgepakt.

Voor zover de ADR kan beoordelen lijkt FMH in control te zijn. De ADR constateert bij het jaarverslag 2018 met name geïmporteerde onrechtmatigheden, die bij overname van de dienstverlening van panden zijn meegenomen. FMH pakt deze voortvarend op. Ook over inkoop worden controles uitgevoerd; de raam-contracten worden volgens de regels afgesloten. Enkel op het gebied van de uitvoering van de contracten en/of verlening vinden kleine onrechtmatigheden plaats. Alle onrechtmatigheden blijven onder de tolerantiegrens.

#### Verantwoording

Conform de Regeling agentschappen dient een agentschap voor het komende jaar een jaarplan in. In dit document staan in ieder geval de financiële kaders en de wijze van financiering, de te leveren prestaties en bekostiging, de rapportageafspraken en de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Tussentijds wordt aan de hand van een viermaandelijks rapportages (VMR) over de voortgang van de uitvoering van het jaarplan gerapporteerd. De verschillende actoren beschouwen de rapportages als inzichtelijk en compleet.

Het Jaarplan en de VMR zijn vormvrij, wat betekent dat FMH vrij is op welke wijze de inhoud wordt gepresenteerd. Hierdoor zit er geen uniformiteit in de rapportages van de agentschappen. Om hier meer uniformiteit in te creëren, heeft de eigenaar in 2020 inhoudelijke eisen gesteld aan de VMR's. Vanaf 2021 zullen ook eisen worden gesteld aan het Jaarplan. Elk jaar wordt een korte versie van de jaarrekening van FMH meegenomen in het Jaarverslag van het Rijk. De jaarplannen en rapportages van FMH vertonen onderling weinig verschillen over de jaren heen.

## 4.2 Financiële resultaten

Tabel 1: Financiële resultaten FMH 2016-2019<sup>13</sup>

| (bedragen x 1.000)                         | 31-12-2016 | 31-12-2017 | 31-12-2018 | 31-12-2019 |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Begrote baten c.q. lasten                  | 109.363    | 107.674    | 106.452    | 122.438    |
| Gerealiseerde baten                        | 115.171    | 121.367    | 127.999    | 135.286    |
| Gerealiseerde lasten                       | 108.054    | 119.923    | 124.325    | 134.725    |
| Resultaat                                  | 7.117      | 1.444      | 3.674      | 561        |
| Resultaat als % van de gerealiseerde baten | 6,2%       | 1,2%       | 2,9%       | 0,4%       |
| Current ratio                              | 1,23       | 1,02       | 1,17       | 1,08       |
| Totaal EV                                  | 13.052     | 7.344      | 9.694      | 6.641      |
| Maximaal toegestaan EV                     | 5.907      | 6.020      | 6.080      | 6.411      |
| Afroken                                    | 7.145      | 1.324      | 3.614      | 230        |

<sup>13</sup> Jaarrekeningen FMH 2016-2019.

FMH heeft in de afgelopen jaren structureel een hogere omzet en daarbij horende kosten dan begroot. Wanneer de baten uitgesplitst worden in generiek en specifiek, spelen bij beide een hoger dan begrote realisatie. De verschillen aan de generieke zijde zijn te verklaren door nieuwe aansluitingen, herschikkingen in de huisvesting en uitbreiding van aangeboden dienstverlening. De gerealiseerde baten voor de specifieke dienstverlening zijn met name in 2019 hoger dan begroot. Dit is het gevolg van de doorbelasting van verzoeken tot wijziging op de Rijnstraat.

Tabel 2: Baten uit generieke en specifieke dienstverlening

| (bedragen x 1.000) |            | 2016   | 2017    | 2018    | 2019    |
|--------------------|------------|--------|---------|---------|---------|
| <b>Generiek</b>    | Begroot    | 98.714 | 91.865  | 90.724  | 109.107 |
|                    | Realisatie | 97.639 | 108.155 | 109.345 | 108.986 |
|                    | Vershil    | -1.075 | 16.290  | 18.621  | -121    |
| <b>Specifiek</b>   | Begroot    | 10.649 | 15.809  | 15.728  | 13.331  |
|                    | Realisatie | 15.651 | 13.106  | 18.856  | 26.206  |
|                    | Vershil    | 5.002  | -2.703  | 3.128   | 12.875  |

Het meerjarig realiseren van een positief resultaat heeft een oprijvende werking op de hoogte van het eigen vermogen. In de afgelopen vier jaar heeft FMH de 5% norm<sup>14</sup> voor het eigen vermogen ieder jaar overschreden. FMH probeert aan de hand van het actiever betrekken van lijnmanagers en het verbeteren van de interne sturing op realisatie van plannen meer grip te krijgen op de ramingen en dus resultaten.

De current ratio geeft weer in hoeverre FMH beschikt over liquide middelen om op korte termijn schuldeisers te betalen. Alhoewel deze situatie zich waarschijnlijk niet zal voordoen, geeft dit wel een indicatie van de gezondheid van een organisatie. FMH laat tussen 2016 en 2019 een gezonde ratio (tussen 1 en 1,5) zien.

#### Risicomanagement

De 5%-norm is ingesteld om een agentschap de mogelijkheid te bieden incidentele tegenvallers op te vangen, vergelijkbaar met een weerstandsvermogen. In SGO5 is bepaald dat bij tegenvallers het agentschap dit eerst zelf moeten opvangen, daarna door de centraal opdrachtgever en in het uiterste geval door de afnemers. De risico's bij FMH worden uiteengezet in de jaarplannen en de VMR's. In bijlage 3 is de risico-paragraaf uit het jaarplan 2020 opgenomen. Deze komt tot stand in samenspraak met het DT.

Aan de risico's worden de kwalificaties klein, middel of groot toegekend voor de kans dat een risico zich in de praktijk kan voordoen en de impact daarvan op de organisatie. De toegekende kwalificaties zijn gebaseerd op ervaringen uit het verleden. Per risico treft FMH maatregelen om de kans op realisatie zo klein mogelijk te houden. Daar waar mogelijk worden de financiële risico's gekwantificeerd. Hieruit blijkt dat het benodigde weerstandvermogen (in dit geval in de vorm van het eigen vermogen) ruim voldoende is om de risico's op te vangen (totaal € 2,2 mln. op jaarbasis ten opzichte van een eigen vermogen van € 6,1 mln. ultimo 2018).<sup>15</sup>

### 4.3 Baten-lastenagentschap

In deze doorlichting wordt tevens gekeken in hoeverre FMH voldoet aan de vereisten voor een baten-lastenagentschap, zoals beschreven in de Regeling agentschappen. Ook wordt onderzocht in hoeverre FMH gebruikmaakt van de voordelen die het stelsel biedt. Het baten-lastenstelsel in de context van agentschappen kenmerkt zich door de opbouw van een gelimiteerd eigen vermogen, het doen van afschrijvingen en het kunnen lenen voor investeringen.

<sup>14</sup> Regeling agentschappen; Art. 27 lid 4 c.

<sup>15</sup> Jaarverslag 2018.

De Regeling agentschappen schrijft het volgende voor:

- Een agentschap dient een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis te realiseren;
- In het geval van een baten-lastendienst, dienen de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten te bedragen, berekend over een periode van de laatste drie jaar.

Tabel 3. Omzet, afschrijvingskosten en eigen vermogen

| (bedragen x 1.000)          | 31-12-2016 | 31-12-2017 | 31-12-2018 | 31-12-2019 |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Totale baten                | 115.171    | 121.367    | 127.999    | 135.286    |
| Totale lasten               | 108.054    | 119.923    | 124.325    | 134.725    |
| waarvan afschrijvingskosten | 7.879      | 6.615      | 5.621      | 5.840      |
| % afschrijvingskosten       | 6,70%      | 5,50%      | 4,60%      | 4,60%      |
| % eigen vermogen            | 11,05%     | 6,10%      | 7,97%      | 5,18%      |
| Totaal investering          | 5.243      | 3.261      | 3.282      | 4.625      |
| Totaal desinvestering       | 45         | 173        | 173        | 12         |
| Beroep leenfaciliteit       | 5.300      | 2.100      | 4.200      | 4.357      |

| 24 |

Zoals te zien is in de bovenstaande tabel wordt ruim voldaan aan de minimale omzet van € 50 miljoen per jaar. De norm van 5% gemiddelde afschrijving over 3 jaar ten opzichte van de totale lasten staat door afnemende investeringen sinds 2018 onder druk. Minder investeringen betekent immers minder afschrijvingskosten.

Een baten-lastendienst kan tevens de onderstaande voordelen met zich meebrengen<sup>16</sup>:

- Betere investeringsbeslissingen, omdat wordt gekeken naar de kosten over de gehele looptijd van de investering (life cycle costing);
- Gebruikmaken van leenfaciliteit;
- Inzicht in de bezittingen en schulden van de organisatie;
- Kosten en opbrengsten kunnen worden toegerekend aan de periode waarin het verbruik van de goederen en diensten plaatsvindt;
- Het kunnen relateren van prestaties aan kosten, met name wanneer er gewerkt wordt met getarifeerde dienstverlening.

#### Investerings

Het investeringsportfolio van FMH bestaat uit onder andere meubilair, Audio-Visuele (AV) middelen en vervoersmiddelen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de door Financiën geboden leenfaciliteit.

Tabel 4: Afschrijvingsperiode materiële vaste activa

|                                | Afschrijvingsperiode |
|--------------------------------|----------------------|
| Meubilair                      | 10 jaar              |
| Computerhardware en software   | 3 jaar               |
| Vervoersmiddelen               | 4 jaar               |
| Overige materiële vaste activa | 5 jaar               |

<sup>16</sup> Rapport Algemene Rekenkamer: "Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: **Baten en lasten geherwaardeerd**" d.d. maart 2017.



In de afgelopen jaren heeft verandering in beleid gezorgd voor een aanpassing in de investeringsstrategie. FMH 'refurbished' tegenwoordig een gedeelte van het meubilair voor hergebruik. Daarnaast wordt de AV-dienstverlening in 2021 overgedragen aan o.a. SSC-ICT en leaset FMH in toenemende mate een gedeelte van het wagenpark. Dit heeft als gevolg dat de afschrijvingskosten tussen 2016 en 2019 hoger waren dan de investeringen.

Anderzijds verwacht FMH in de komende jaren nieuwe investeringen. Het huisvestingsmasterplan zal waarschijnlijk tot een uitbreiding van het verzorgingsgebied leiden en dus nieuwe investeringen in meubilair met zich mee brengen. Er zit echter onzekerheid in de omvang van deze investeringen, waardoor FMH deze investeringen nog niet heeft meegenomen in de aanvraag van de leenfaciliteit.

FMH past Life Cycle Management zo veel mogelijk toe bij de circulariteit/duurzaamheid van het meubilair. Het meubilair wordt per pand opnieuw geïnventariseerd en de gegevens vastgelegd in een meubelmanagementsysteem. Dit maakt het mogelijk om de levensduur van meubilair te verlengen door preventief onderhoud en het zoveel mogelijk herinzetten van meubilair. Dit heeft als gevolg dat er in de toekomst minder snel nieuwe investeringen gedaan moeten worden, wat de druk op de 5% grens doet toenemen.

#### *Debiteuren, crediteuren en overige vlottende activa en passiva*

Het baten-lastenstelsel heeft als voordeel dat de kosten en opbrengsten uiteindelijk worden toegerekend aan de periode waarin het verbruik van de goederen en diensten plaatsvindt. FMH maakt hier gebruik van door inzicht te geven in de debiteuren, crediteuren, overige vlottende activa en passiva. Dit zou als basis kunnen dienen voor de kostprijsberekening en de tarieven voor de dienstverlening. Echter is niet inzichtelijk of dit daadwerkelijk bij FMH gebeurt.

| 25 |

#### **4.4 Doelmatigheid baten-lastenstelsel**

De agentschappen kunnen het baten-lastenstelsel als hulpmiddel gebruiken voor een meer doelmatige uitvoering van beleid. Zo kan beter gestuurd worden door meer inzicht in hoeveelheid, kwaliteit en kostprijs. Daarnaast is het mogelijk om met het stelsel bij te dragen aan een meer zakelijke sturing op het resultaat en een toename van het kostenbewustzijn. Het is echter lastig vast te stellen of FMH daadwerkelijk doelmatiger werkt als gevolg van het baten-lastenstelsel.

In de afgelopen jaren waren er veel ontwikkelingen op het gebied van de klantenportefeuille, huisvesting en de aangeboden dienstverlening. Het is daarom moeilijk te beoordelen of er een daadwerkelijk daling in de kostprijs heeft plaatsgevonden of een verbetering van kwaliteit. In het hoofdstuk Doelmatigheid wordt hier verder op ingegaan.

In het huidige sturingsmodel zijn overigens weinig prikkels aanwezig om de kostenefficiëntie te bevorderen; door de centrale bekostiging is vooraf een tarief afgesproken voor de generieke dienstverlening en bij een te hoog eigen vermogen wordt afgeroomd. Dit effect wordt versterkt doordat er op dit moment geen sprake is van schaarste.

Zowel FMH als de andere geïnterviewden geven aan het baten-lastenstelsel op dit moment het best passende model voor de organisatie is. Men ziet geen meerwaarde in een overstap naar een kas-verplichtingenstelsel ter bevordering van de doelmatigheid.

#### **4.5 Conclusie**

Op de vraag "Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?" kan geconcludeerd worden dat FMH er financieel goed voorstaat en het financieel beheer op orde is. Daar waar met betrekking tot administratieve organisatie en interne controle nog het een en ander moet gebeuren, pakt FMH de openstaande zaken op. Structureel lijkt het agentschap jaarlijks een positief resultaat te realiseren, wat een opwaarts effect heeft op de eigen vermogen. Daarnaast hebben beleidskeuze geleid tot afnemende investeringen (de invoering van circulair meubilair, leaseauto's en het afstoten van de AV-middelen) waardoor de afschrijvingskostennorm onder druk staat. FMH probeert aan de hand van het actiever betrekken van lijnmanagers en het verbeteren van de interne sturing meer grip te krijgen op de ramingen en dus resultaten.

Bij de toepassing van het baten-lastenstelsel maakt FMH nog niet optimaal gebruik van de mogelijkheden die het stelsel biedt. FMH zou bijvoorbeeld het stelsel beter in kunnen zetten om de kostprijs inzichtelijk te maken om daarmee de discussie over een rechtvaardige kostprijs te ondersteunen en de doelmatigheid te bevorderen. In het hoofdstuk “Doelmatigheid” wordt hier langer bij stil gestaan.

# 5

## Doelmatigheid

Bij de beoordeling van de doelmatigheid wordt gekeken naar de relatie tussen de output die geleverd wordt ten opzichte van de input die daarvoor nodig was. In dit hoofdstuk wordt de doelmatigheid van de uitvoering door FMH in ogenschouw genomen.

Eerst zal worden stilgestaan bij de vraagrationalisatie. In hoeverre sluit het dienstverleningsaanbod daadwerkelijk aan bij de vraag? De doelmatigheid van uitvoering is namelijk pas betekenisvol voor zover de output aan een wezenlijke vraag beantwoordt. Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre er zicht is op doelmatigheidsbevordering bij FMH. In dit licht wordt apart aandacht besteed aan de KPI's. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattende conclusie.

### 5.1 Vraagrationalisatie

Voordat ingegaan kan worden op de doelmatigheid van de dienstverlening moet duidelijk zijn of het aanbod vanuit FMH daadwerkelijk aansluit op de behoefte.

Het initiatief voor het formuleren van de dienstverlening ligt onder andere bij FMH met het maken van jaarplannen en de begroting.

In de begroting van 2020 valt te lezen:

FMH is de professionele dienstverlener voor Rijksorganisaties in de Haagse regio. FMH levert werkplekken met faciliteiten die het mogelijk maken dat mensen comfortabel kunnen werken, met aandacht voor service in nabijheid, klanttevredenheid en eenvoud in bekostiging en aansturing. Alle dienstverlening wordt gecontracteerd en geregisseerd en in samenhang op en rond de werkomgeving aangeboden.

In 2020 levert FMH dienstverlening voor de kerndepartementen (uitgezonderd het Ministerie van Algemene Zaken) en diverse Rijksorganisaties in de regio Den Haag. Voor Financiën levert FMH alleen personenvervoer. Daarnaast voert FMH DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate)-contractmanagement uit voor de panden Bezuidenhoutseweg 30 en Rijnstraat 8. FMH heeft de volgende meerjarige doelen:

- Voorbereid zijn op en uitvoeren van veranderingen verzorgingsgebied;
- Vormgeven en intensiveren samenwerking en partnerschap;
- Doorontwikkeling bedrijfsvoering Rijk;
- Doorontwikkeling medewerkers en dienstverlening FMH.

De komende jaren staan voor FMH in het teken van nieuwe aansluitingen, het masterplan huisvesting, het overnemen van facilitaire resttaken (Hervormingsagenda Rijksdienst) en verdere kwaliteitsverbetering. FMH zoekt de verdere kwaliteitsverbetering in innovatieve dienstverlening, betere aansluiting op klantprocessen en intensivering van de samenwerking met onder andere de Rijkspartners binnen het Directoraat-Generaal Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DGVBR) en de facilitaire concerndienstverleners.

Deze passage geeft een algemeen beeld van wat FMH in de basis doet voor de doelgroepen en welke koers daarbij gevaren wordt. De tekst is in eerdere begrotingen sinds 2018 ook vrijwel letterlijk terug te lezen en sluit aan op de basisbehoefte van de vragende partijen.

De formulering van de derde bullet van de meerjarige doelen luidde in 2018 nog “implementeren veranderingen bedrijfsvoering”. De herformulering naar “doorontwikkeling bedrijfsvoering Rijk” geeft de suggestie dat FMH hierin een actievere rol op zich heeft genomen. Daarnaast bieden ook de onderste twee paragrafen aanknopingspunten voor een ruimere taakopvatting en scherpere rolformulering voor FMH.

Hierdoor kan geconstateerd worden dat er een consistent beeld bestaat over wat FMH in de basis moet leveren. Daarbij is er wel sprake van actualisering met accentverschuivingen op het gebied van verzorgingsgebied, rolinvulling en speerpunten die tot uitdrukking gebracht worden met aanpassing van de begrotingsteksten. Dit roept het beeld op dat de formulering een ‘levende’ tekst is die blijft aansluiten op de behoeften en zich waar nodig voegt naar ontwikkelingen in behoeften.

Met betrekking tot de geboden dienstverlening zijn meerdere partijen te onderscheiden die hierin belangen hebben en hoe die belangen naar voren komen.

Met het leveren van werkplekken en faciliteiten, waardoor mensen comfortabel kunnen werken, wordt het meest direct aangesloten op behoeften van de *gebruikers*. Indirect worden hiermee ook de *afnemers* bediend. De afnemers hebben immers belang bij tevreden gebruikers. Meer specifiek voor de afnemer is de behoefte aan eenvoud in bekostiging en aansturing. Met het contracteren, regisseren en aanbieden in samenhang op en rond de werkomgeving neemt FMH een zorg van afnemers uit handen. Met het gegeven governance-model is het belang van de *Kadersteller* dat FMH voorbereid is en uitvoering geeft aan veranderingen in het verzorgingsgebied, samenwerkt met partners en bijdraagt aan doorontwikkeling van de bedrijfsvoering van het Rijk. De *Kadersteller* stuurt hierop mede in het belang van de afnemers. De *Eigenaar* heeft voor de continuïteit van de organisatie belang bij doorontwikkeling van de medewerkers en de dienstverlening. De *Centraal Opdrachtgever* is de partij die de dienstverlening zal moeten betalen en voelt daarmee het meest een behoefte aan doelmatigheid.

| 28 |

Belangen van de partijen kunnen grotendeels synchroon lopen, maar het is zeker ook mogelijk dat er conflicterende belangen kunnen optreden. Hierbij kan gedacht worden aan een beleidsmatige wens aan werkplekken en een norm voor de bezettingsgraad. Dit hoeft niet overeen te komen met de behoefte van individuele gebruikers. Een ander voorbeeld is dat beleidsmatige eisen rond duurzaamheid of inzet van arbeidsbeperkten niet altijd passen bij wensen van afnemers; zeker als daarvoor ook een rekening gepresenteerd wordt.

Besluitvorming in het Bestuurlijk Overleg en de opdrachtverlening voor het uitvoeren van de dienstverlening door de Centraal Opdrachtgever mag gezien worden als een bevestiging dat de aangeboden dienstverlening voldoende evenwichtig aansluit op de behoefte die leeft.

## 5.2 Doelmatigheid bevordering

Doelmatigheidsverbetering kan op twee manieren plaatsvinden:

- Voor dezelfde diensten wordt minder gerekend (een lagere  $p$ (rijs));
- Voor hetzelfde geld wordt meer geleverd (een hogere  $q$ (quantity) en/of  $Q$ (uality))

Om min of meer objectieve uitspraken te doen over de mate waarin hier sprake van geweest is, is het nodig om de  $p$ , de  $q$  en de  $Q$  te kwantificeren en in de tijd te volgen en te vergelijken.

Vergelijkbaarheid blijkt echter moeilijk in de praktijk. Dit wordt in diverse begrotingsstukken door FMH aangegeven:

- Door een verandering van de definitie van de eenheid ‘werkplek’ in de ontwerpbegroting van 2017, geeft het verloop van het tarief basisdienstverlening een vertekend beeld.
- In het jaarverslag van 2017 wordt aangegeven dat een efficiëntietaakstelling van 1,5% verwerkt is in het tarief (dit is volgens de ontwerpbegroting over alle kosten met uitzondering van inkoopkosten, afschrijving en rente). Er heeft daarnaast ook een evaluatie plaatsgevonden van de centrale bekostiging,

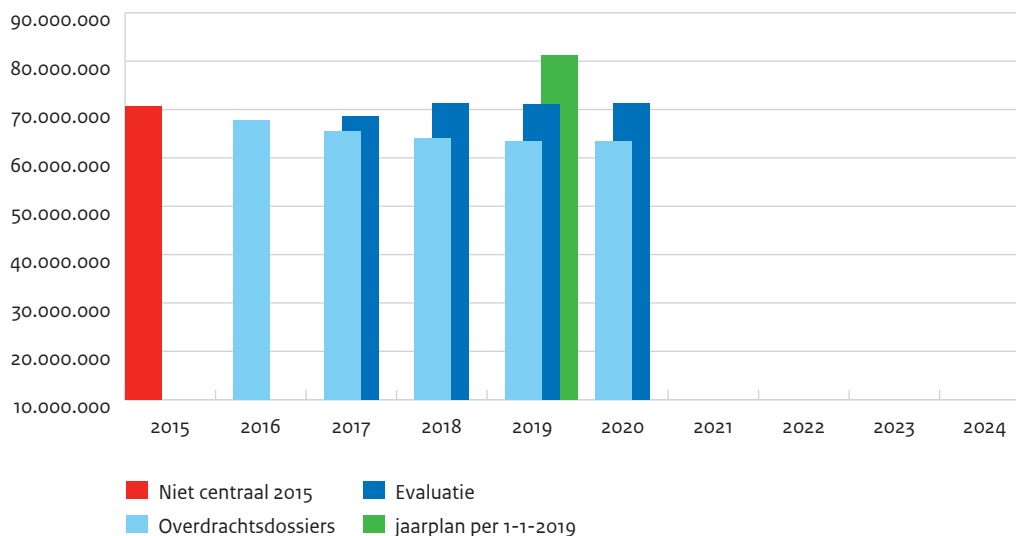
wat heeft geleid tot aanpassing van de tarieven. Door het verwerken van ontwikkelingen in prijs en afname van dienstverlening gaat vergelijking met 2016 niet meer op. Het jaar 2017 zou als nieuw basisjaar beschouwd moeten worden.

- Ook in het jaarverslag van 2018 staat beschreven dat een efficiëntietaakstelling is verwerkt, maar dat opnieuw zowel prijs als afname van de dienstverlening is gewijzigd. Vergelijking met eerdere jaren geeft ook hier een vertekend beeld.
- In de ontwerpbegroting van 2019 staat een vergelijkbaar signaal; de verrekenings-systematiek wordt vanaf 2019 aangepast waardoor vergelijking met voorgaande jaren niet gemaakt kan worden.
- In de ontwerpbegroting van 2020 wordt dit opnieuw genoemd met een verwijzing naar een aanpassing naar een regiotarief.

Kijkend naar de ontwikkelingen in het tarief per eenheid (met de daarbij behorende dienstverlening) geeft daarom onvoldoende houvast om de doelmatigheidsontwikkeling te kunnen beoordelen.

Om toch enig zicht te hebben op de doelmatigheidsontwikkeling kan nog gekeken worden naar de ontwikkeling van de kosten van de dienstverlening als totaal vanuit het perspectief van centraal opdrachtgever.

Figuur 3. Kostenperspectief dienstverlening



Met de centralisatie van het opdrachtgeversbudget werd voorondersteld dat het aantal werkplekken en de daarmee samenhangende lasten in de tijd zou gaan afnemen. Om die reden is de overdracht van budgetten naar de centraal opdrachtgever met een dalende reeks ingeboekt (lichtblauwe staafdiagrammen). Aantallen werkplekken bleken echter niet te dalen, maar te stijgen. Dit heeft geresulteerd in een bijstelling in het overgedragen budget (donkerblauwe staafdiagrammen). Vervolgens is er aanvullende dienstverlening toegevoegd aan het pakket (meer personenvervoer, kunstbeheer). Dit heeft zich vertaald in een ophoging in 2019 (groene staafdiagram).

De conclusie is dat per saldo de kosten van de dienstverlening in de tijd zijn gestegen. De stijging van de kosten is veroorzaakt door een toename in de omvang van de dienstverlening zowel in kwantiteit (q) als in kwaliteit (Q). Hiermee samenhangend is echter ook meer in rekening gebracht bij de centraal opdrachtgever. In hoeverre een efficiëntietaakstelling de kostenontwikkeling en doorbelasting daarvan daadwerkelijk gedempt heeft is ook uit deze gegevens niet te halen. Ook aan de hand hiervan is daarom geen eenduidige uitspraak te doen over de doelmatigheidsontwikkeling.

### Beelden uit de interviews

De geïnterviewden verwachten dat met de introductie van het regiotarief het zicht op de doelmatigheid zal verbeteren. Aandachtspunt is overigens wel hoe dan omgegaan moet worden met de financiële bandbreedte van 1,5%, die nu gehanteerd wordt voor het bepalen wanneer er geld opgehaald mag worden. Door de dynamiek van de nieuwe masterplannen blijft het monitoren op doelmatigheid echter lastig.

Vanuit FMH wordt in de gesprekken verder opgemerkt dat bij het bedienen van gebruikers wel degelijk gekeken wordt naar doelmatigheid en of het wel past binnen de kaders die hierin meegegeven zijn. Verder wordt ook gezocht naar besparingsmogelijkheden. Vanuit FMH wordt aangegeven dat zij een voorkeur hebben voor afstemming over concrete efficiëntie verhogende projecten boven een standaard jaarlijks efficiëntie taakstelling. Aangegeven wordt dat effecten soms ook op andere plaatsen in de keten kunnen optreden. Een voorbeeld hiervan is de overstap van papieren handdoekjes naar elektrische handdrogers. De besparing wordt dan geboekt bij de Rijks schoonmaakorganisatie (RSO), maar de hogere energierekening komt dan uiteindelijk terecht bij FMH.

Afnemers geven in de gesprekken aan ook graag wat terug te willen zien bij besparingen. In de gesprekken wordt ook genoemd dat de opdrachtgever nadrukkelijker kan sturen als daarvoor ook een separaat budget beschikbaar is. Daarnaast is de suggestie gedaan om efficiëntiewinst terug te geven in de vorm van ontwikkeluren. Dit bedient alle partijen en verdient zichzelf weer terug. Doelmatigheid wordt dan behaald door de kwaliteit te verhogen. Het beeld is dat men meer belang hecht aan kwaliteit dan aan tariefsverlaging.

### 5.3 KPI's

FMH rapporteert in het jaarverslag over de doelmatigheidsindicatoren. Hieronder staat een voorbeeld gebaseerd op de jaarverslagen 2016 tot en met 2019.

Tabel 5. Doelmatigheidsindicatoren

| Omschrijving generiek deel                         | Realisatie |         |          |         | Vastgestelde begroting |
|--|------------|---------|----------|---------|------------------------|
|  | 2016       | 2017    | 2018     | 2019    | 2020                   |
| Verloop tarieven generieke dienstverlening         | 100,0%     | 100,0%  | -        | -       | n.t.b.                 |
| Omzet per productgroep (pxq)                       | 115.165    | 121.362 | 127.994  | 135.286 | 122.438                |
| *Basis (generiek)                                  | 97.639     | 108.155 | 109.345  | 108.986 | 109.107                |
| *Basis+ (specifiek)                                | 15.651     | 13.106  | 18.856   | 26.206  | 13.331                 |
| *Overig  | 1.875      | 101     | 207-     | 94      | 0                      |
| Saldo van baten en lasten (%)                      | 6,2%       | 1,2%    | 2,9%     | 0,4%    | 0,0%                   |
| Personele kosten als % van de totale kosten        | 32,0%      | 30,0%   | 30,9%    | 30,0%   | 32,1%                  |
| Materiële kosten als % van de totale kosten        | 68,0%      | 70,0%   | 69,1%    | 70,0%   | 67,9%                  |
| Apparaatskosten (in €)                             | 44.111     | 45.077  | 47.907   | 49.862  | 48.392                 |
| Klanttevredenheid                                  | n.v.t.     | n.v.t.  | tevreden | n.v.t.  | n.v.t.                 |
| Tevredenheid specifieke dienstverlening (maatwerk) | 8          | 7,7     | 7,7      | 9,3     | 7                      |
| Medewerkerstevredenheid                            | tevreden   | n.v.t.  | tevreden | n.v.t.  | n.v.t.                 |
| FTE-totaal (excl. Externe inhuur)                  | 439        | 451     | 476      | 472     | 492                    |

De indicatoren zeggen op zichzelf weinig over de doelmatigheid. Doelmatigheid zou tot uitdrukking kunnen komen in de relatie tussen kosten en de mate waarin waarde geleverd is. De apparaatskosten

vertellen ten een en ander over de ontwikkeling van de kosten die gemaakt worden voor het draaiend houden van de organisatie. Dit geldt ook voor het aantal FTE. De omzet geeft enig beeld van de waarde die gegenereerd is. Vanaf 2016 zit in al deze indicatoren een stijgende lijn. De verhouding van omzet ten opzichte van apparaatskosten of FTE's zou mogelijk erop kunnen wijzen dat er van 2016 op 2017 en van 2018 op 2019 wel doelmatigheidswinst is geboekt.

Hierbij moet echter opgemerkt worden dat dit benaderd is vanuit het perspectief van FMH. Er is meer omzet gegenereerd met naar verhouding minder stijging in inzet van mensen en middelen. De gestegen omzet moet echter opgebracht worden door de opdrachtgevers/afnemers. Zij zullen dit vooral beoordelen in het licht van de ontvangen diensten en die relatie is met deze cijfers niet gelegd. In dit opzicht biedt ook dit geen uitsluitend over de doelmatigheidsontwikkeling.

Naast de verantwoording in het jaarverslag wordt ook periodiek gerapporteerd in de VMR aan de hand van een dashboard. Hierin zijn de perspectieven van de eigenaar, FMH, de opdrachtgever en de gebruikers onder gebracht. Hieronder staan als voorbeeld de KPI's met de normen zoals die over het tweede tertaal van 2019 gerapporteerd werden.

Tabel 6. KPI's 2e VMR 2019

| KPI   | Norm       | Realisatie T2 | Realisatie T1 |
|---|------------|---------------|---------------|
| Saldo baten en lasten   | € 0,0 mln. | -€ 0,3 mln.   | - € 0,4 mln.  |
| Verhouding generieke vs. Specifieke dienstverlening                   | 87:13      | 87:13         | 86:14         |
| inhuur externen %   | 12,2%      | 11,4%         | 10,5%         |
| % betaaldedrag binnen 30 dagen  | 95,0%      | 97,0%         | 98,8%         |
| Ziekteverzuim (voortschrijdend jaargemiddelde)                        | 3,6%       | 7,7%          | 7,2%          |
| Formatieplafond / bezetting   | 540 / 565  | 540 / 536     | 540 / 535     |
| Naleving gesprekcyclus medewerkers                                    | 80,0%      | n.v.t.        | 86,5%         |
| % opleidingsbudget  | 90,0%      | 43,7%         | 44,5%         |
| Medewerkerstevredenheid   | tevreden   | n.v.t.        | n.v.t.        |
| Vernieuwing dienstverlening   | € 0,9 mln. | € 0,4 mln.    | € 0,3 mln.    |
| Kwaliteit schoonmaak  | voldoende  | onbekend      | onbekend      |
| Aantal no shows catering  | 1,5%       | 0,2%          | 0,2%          |
| Tekort BHV per functie/rol  | 0          | onbekend      | onbekend      |
| Kwaliteit Veiligheid  | voldoende  | onbekend      | onbekend      |
| Kwaliteit Catering  | voldoende  | onbekend      | onbekend      |
| Reststoffen t.o.v. alle afval (t/m juli)                              | < 70,0%    | 59,8%         | 62,1%         |
| Aantal Camaliteiten   | -          | 4             | 10            |
| Afhandeling urgente meldingen (FMH)                                   | 80,0%      | 82,9%         | 83,8%         |
| Afhandeling urgente meldingen (incl. extern)                          | -          | 74,1%         | 71,9%         |
| Resultaten iKTO   | 3,4 van 5  | n.v.t.        | n.v.t.        |
| Tevredenheid maatwerk   | 7          | onbekend      | geen reacties |
| Afhandeling klachten  | 90,0%      | 98,3%         | 98,8%         |
| Percentage gesprekken beantwoord (burgertelefonie)                    | 95,0%      | 97,9%         | 98,0%         |
| Percentage gesprekken binnen 15 seconden beantwoord (burgertelefonie) | n.t.b.     | 86,0%         | 86,9%         |
| Doorlooptijd dienstverlening  | 90,0%      | 81,8%         | 83,8%         |

Dit dashboard met KPI's is een samenvatting van een veel uitgebreidere rapportage, zoals die periodiek in het bestuurlijk overleg behandeld wordt. In de toelichting staat ook een nadere uitsplitsing naar bijvoorbeeld afnemers of te onderscheiden kantoorpanden. De KPI's zeggen niet zozeer wat over doelmatigheid, maar geven wel een onderbouwd beeld van de relevante prestaties.

#### *Beelden uit de interviews*

Opvallend is dat in de gesprekken naar voren is gekomen dat de keuze en formulering van de KPI's tot op heden nauwelijks onderwerp van gesprek is geweest tussen de centraal opdrachtgever en FMH. Voor een opdrachtgever is dit bij uitstek een instrument om aan te geven wat daadwerkelijk belangrijk gevonden wordt in de dienstverlening. Onderwerpen die om meer aandacht vragen zijn onder andere afval en transport. Beide partijen gaven aan het gesprek hierover te willen voeren. Vanuit de opdrachtgever wordt verder aangegeven dat een periodieke informele ronde ook belangrijke inzichten geeft in hoe de zaken lopen.

#### **5.4 Conclusie**

FMH opereert als aanbieder in een krachtenveld van diverse belanghebbenden. Met het aanbod van FMH zoals geformuleerd in de begroting wordt de balans hierin gezocht. Dit lijkt redelijk aan te sluiten bij de algemene belangen en behoeften die er leven bij de relevante stakeholders. Op dit niveau kan aangenomen worden dat er voldoende sprake is van vraagrationalisatie. Verder zijn de belanghebbenden ook redelijk tevreden. Dit kan echter niet wegnemen dat het ook weleens schuurt, vooral als er financiële consequenties aan zitten.

Werken als baten-lastendienst zou in theorie het streven naar doelmatigheid moeten bevorderen. Een belangrijk elementen daarbij zijn een heldere kostprijs en een duidelijke p maal q-benadering. Dit komt tot op heden niet sterk uit de verf. De behoefte bestaat dat FMH transparanter is in de opbouw van de kostprijs en de ontwikkeling daarvan. Tot nog toe is het met betrekking tot de kostprijs onduidelijk hoe de ontwikkeling verloopt in de omvang van de basisdienstverlening (q), wat de prijsontwikkeling is (p), hoe de q en p elkaar beïnvloeden (schaal voor- of nadelen), welke efficiëntie gerealiseerd is en wat de effecten zijn van voorbereiding in de kwaliteit van dienstverlening (Q). Bij voorbereiding van dienstverlening is het bovendien goed om aan de voorkant helder te hebben of dit aansluit bij een nadrukkelijke behoefte van de afnemers of gebruikers, of dat het voortvloeit uit beleid en kaders. Vroegtijdig betrekken door de opdrachtgever van de uitvoering helpt om tijdig duidelijkheid te verkrijgen over haalbaarheid en financiële consequenties. Het bewerkstelligen van transparantie is hiermee niet alleen een verantwoordelijkheid van FMH.

Met meer transparantie is het vervolgens beter mogelijk om keuzes te maken waarvoor men bereid is bij te betalen en te komen tot een gedragen beeld waarvoor de centraal opdrachtgever ook met de pet rond kan gaan bij de afnemende departementen. Hiervoor is het wel nodig om de discussie te beslechten hoe de kosten van beleid en kaders zich kunnen vertalen in de bekostiging. Een aspect in deze discussie is de vraag in hoeverre afnemende departementen in staat zijn los te komen van de specifieke wensen van het eigen departement en bereid zijn vanuit één concerngedachte te acteren.

Het beperkte inzicht in een heldere p maal q-bekostiging en gerealiseerde efficiëntie, de onzekerheden in nog te ontvangen Loon- en Prijsbijstelling en de discussies rond de mogelijkheid tot collecteren hebben mogelijk bijgedragen aan de budgetsturing zoals die door de centraal opdrachtgever is gehanteerd. Hiermee komt ook een effectieve sturing op doelmatigheid niet uit de verf. De beschikbaar gestelde middelen zijn dan vooral leidend. Het streven naar een doelmatige allocatie van middelen komt dan alleen naar voren als er gebrek is aan middelen. Zolang er voldoende beschikbaar is, is er feitelijk geen direct belang bij één van de partijen in het Bestuurlijk Overleg om echt scherp te zijn op kosten. Het is nodig om nadrukkelijker stil te staan bij hoe er gezamenlijk geprofiteerd kan worden van het realiseren van efficiëntie.

De verantwoording over geleverde prestaties en mate waarin een beeld gevormd wordt over de kwaliteit van dienstverlening heeft een degelijk niveau. Mogelijk kan een herijking in de keuze van indicatoren en het gesprek daarover helpen om nog beter aansluiting te maken tussen de dienstverlening en waar de wezenlijke toegevoegde waarde zit voor de afnemers en opdrachtgever.



# 6

## Bekostiging

In dit hoofdstuk wordt de vraag “Hoe is de bekostiging van FMH vormgegeven en op welke manier is het tarief opgebouwd?” beantwoord. Eerst wordt de werking van centrale bekostiging uitgelegd, vervolgens wordt de tariefopbouw uiteengezet en ten slotte worden de knelpunten van het bekostigingsmodel toegelicht.

### 6.1 Kaders bekostiging

De kaders voor de bekostiging staan beschreven in de Regeling agentschappen. Voor de SSO's zijn aanvullende kaders opgesteld in de vorm van het project SGO5/Spelregels Centrale bekostiging. Hieronder een korte beschrijving van de belangrijkste punten uit de kaders.

#### *Regeling agentschappen*

De kerngedachte van het resultaatgericht sturingsmodel is dat vooraf tussen de beleidsmatige opdrachtgever(s) en het uitvoerende agentschap afspraken worden gemaakt over prestaties, kwaliteit, kosten, wijze van escalatie en het dragen van risico's. De Regeling agentschappen schrijft dan ook voor dat agentschappen in relatie tot bekostiging:

- Een verband moeten kunnen leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties;
- dit wordt opgenomen in het jaarplan en
- de bedragen worden bepaald op basis van afspraken met opdrachtgevers over hoeveelheid, kwaliteit en prijsafspraken.

Kosten- en resultaatbewustzijn is hierin essentieel, aangezien agentschappen geacht worden een relatie te leggen tussen de input (het budget) en de output (het resultaat). Dit betekent dat het agentschap te allen tijde goed inzicht moet hebben in de kosten, zoals directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten. Alleen dan is het voor het agentschap mogelijk om op kosten te sturen.

#### *SGO5/Spelregels Centrale bekostiging*

Om de bekostiging voor SSO's te vereenvoudigen zijn er door de stuurgroep SGO5 aanvullende kaders opgesteld. Zo is er een onderscheid bepaald tussen generieke en specifieke dienstverlening, waarbij voor generieke dienstverlening zoveel mogelijk gewerkt wordt met centrale bekostiging. Dit vindt plaats conform uniforme SGO5-basisprincipes: vaste verrekeenheden, verrekenmethoden en tarieven. Dit aanvullende kader werd passend geacht, omdat de Regeling agentschappen onvoldoende bepalingen kent om aan te sluiten bij het bijzondere karakter van SSO's als agentschapsvorm.

Bij centrale bekostiging wordt de zeggenschap overgedragen aan de budgethouder die de rol van centraal opdrachtgever vervult, in dit geval DG00. De centrale bekostiging vindt plaats door structurele budgetoverheveling vanuit de departementen aan de centraal opdrachtgever, waardoor de afnemer budgettair gezien géén rol meer speelt en daarmee niet meer de rol van opdrachtgever heeft. Alleen voor specifieke dienstverlening komen budgetten op de begroting van departementen en zijn zij zelf opdrachtgever. De centraal opdrachtgever/budgethouder is verantwoordelijk voor alle werkzaamheden die horen bij de bekostiging, zoals de begrotingsvoorbereiding, duiding geven aan financiële rapportages, toezicht houden op budgetuitputting en volumeontwikkeling en afstemming met controlerende instanties.

De budgetoverheveling voor de generieke dienstverlening wordt begroot op basis van een meerjarige prognose door het SSO en de centraal opdrachtgever. Er wordt rekening gehouden met de meerjarige ontwikkeling van het aantal eenheden (q). Dit betekent dat afnemers na budgetoverheveling geen eigen budget meer op hun begroting hebben dat ingezet kan worden voor generieke bedrijfsvoering. Anderzijds vindt er naast de budgetoverheveling geen facturatie meer plaats van een SSO aan de centrale budgethouder. Zowel positieve als de negatieve exploitatieresultaten zijn voor rekening van het SSO, dat in eerste instantie wordt opgevangen door het eigen vermogen. Alleen bij 'aanzienlijk' hogere budgetten dan overeengekomen kan de centrale opdrachtgever dit verhalen op de veroorzakers. Bij het bepalen wanneer er geld opgehaald mag worden, wordt een financiële bandbreedte van 1,5% gehanteerd.<sup>17</sup>

In het geval van incidentele fluctuaties in de q hebben SSO's de mogelijkheid om overvraag van een afnemer te compenseren met een achterblijvende vraag van een ander. Daarnaast kan de centraal opdrachtgever mee- en tegenvallers binnen het begrotingsartikel (bijvoorbeeld als gevolg van fluctuerende afname van basisplustdiensten) tegen elkaar wegstrepen.

Wanneer er grote structurele (inter)departementale bewegingen of Rijksbrede wijzigingen/mutaties in gebruik van dienstverlening zijn, vindt een meerjarige aanpassing van de tarieven plaats. Indien de fluctuatie in de afname structureel is (meer dan één jaar achter elkaar), kan de centraal opdrachtgever de meerkosten verhalen bij de veroorzaker. Bij structurele minderkosten kan in het Bestuurlijk Overleg besloten worden tot inzet voor extra dienstverlening of kan via een verlaging van het budgettaire kader het overschot terugvloeien naar de Rijksbrede middelen. In de Casus 'Dekking generieke dienstverlening/extra ophaalronde' wordt de werking in de praktijk beschreven.

| 34 |

Voor de specifieke dienstverlening wordt het principe van 'generiek, tenzij...' gehanteerd. Voor specifieke diensten geldt de definitie dat het Rijksbreed incidenteel en laagfrequent optreedt, de input (aard en omvang van de benodigde expertise) niet standaardiseerbaar is en de output moet voldoen aan een range van specificaties (projecten en programma's).

#### *Stabiel Financieel Klimaat*

Om meer inzicht te verkrijgen in de financiële hygiëne bij de SSO's is door de eigenaar het project Stabiel Financieel Klimaat (SFK) in het leven geroepen. Het doel van het project is te komen tot een stabiel, transparant en voorspelbaar financieringsklimaat voor de SSO's. Elk SSO kent zijn eigen karakterisering en zit in een eigen stadium van volwassenheid en dus is maatwerk geboden.

Voor FMH is bekeken welke interne en externe factoren van belang zijn om een financieel stabiel klimaat te bewerkstelligen en zijn de onderstaande conclusies getrokken. In dit geval betreffen het vooral factoren die worden veroorzaakt door partijen buiten FMH.

- Beleidskeuzes die gemaakt worden in de lijn ICFH, ICBR zijn niet altijd vooraf voorzien van een goede impactanalyse en doorrekening.
- Nieuwe dienstverlening is niet altijd voorzien van een complete businesscase. Voorbeeld hiervan is dienstverlening rond kunstadvies dat vanuit programmavorm bij OCW in opdracht van DGOO is overgedragen aan FMH. Hierbij is in de besluitvorming in de ICBR met name gekeken naar een budget voor kunst aankoop maar onvoldoende naar exploitatiekosten.
- Grote aanbestedingen in het bijzonder van categoriemanagers moeten van een betere uitvoeringstoets worden voorzien.
- Er is nu aanzienlijk meer aandacht voor duurzaamheid bij nieuwe aanbestedingstrajecten. Dit leidt nu tot onvoorziene extra kostenstijging.

<sup>17</sup> Evaluatie kaders SGO5 d.d. 5 oktober 2015, Bijlage 1: SGO5 spelregels en nadere explicitering ten behoeve van FMH

## 6.2 Tariefopbouw

### *Generieke dienstverlening*

Onder de generieke dienstverlening van FMH vallen het basispakket en een aantal plusdiensten. Deze kunnen centraal zijn bekostigd of vastgelegd in aparte dienstverleningsafspraken (DVA). Het overgrote deel van de generieke dienstverlening valt echter onder centrale bekostiging. Ultimo 2016 zijn de budgetten van de departementen BZK, EZK, OCW, SZW, J&V en VWS overgeheveld naar de centraal opdrachtgever. In 2020 zullen ook BZ en I&W worden aangesloten.

Bij het bepalen van het tarief van de generieke dienstverlening worden de volgende afwegingen meegenomen:

- De evaluatie centrale bekostiging (vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg van 24 oktober 2017);
- Overdracht afnemers naar de centrale bekostiging;
- Wijzigingen in dienstverlening;
- Nieuwe dienstverlening;
- Indexatie conform de percentages uit de Macro Economische Verkenning.

Tot en met 2019 werd de kostprijs van de generieke dienstverlening per eenheid bepaald op basis van de kosten per pand, gedeeld door het aantal werkplekken. Vanaf 2020 wordt gebruik gemaakt van een Regiotarief per BVO (bruikbare vloeroppervlakte), vergelijkbaar met de werkwijze van de RVB. De totale kosten van alle panden (met uitzondering van specialities en panden waar sprake is van beperkte dienstverlening) van de departementen, die gebruik maken van de centrale bekostiging, worden naar rato BVO herverdeeld over de departementen. Volgens het jaarplan 2020 bedraagt dit ongeveer € 112 mln.. Door de combinatie regiotarief en centrale bekostiging is er geen herverdeling vanuit de begroting nodig die de andere departementen raakt. In 2020 wordt schaduw gedraaid met deze methodiek en voor nieuwe aansluitingen/panden wordt het regiotarief gehanteerd. De vaststelling van de tarieven voor de departementen die niet centraal bekostigd worden, vinden op pandniveau plaats en worden opgenomen in afzonderlijke DVA's. Voor deze categorie geldt het regiotarief voor generieke dienstverlening (vooralsnog) niet. Volgens het jaarplan 2020 bedraagt de omvang hiervan ongeveer € 8 mln.. Tenslotte geldt voor de specifieke dienstverlening (totale omvang 2020 geschat op ongeveer € 14 mln.) het regiotarief ook niet.

Tarieven voor de centrale bekostiging worden in het Bestuurlijk Overleg in het voorafgaande jaar vastgesteld. Dit vindt veelal in november plaats. Uit de interviews kwam naar voren dat bij diverse partijen behoefte aanwezig is om dit bij alle SSO's naar voren te verplaatsen. Zo worden door de latere vaststelling andere SSO's verrast met hoger dan de geraamde doorrekeningen van ingekochte diensten. De eigenaar heeft aangegeven hier meer sturing op te willen. Daarnaast zouden ook de afnemers gebaat zijn bij een eerdere vaststelling ten behoeve van de eigen begroting.

Alhoewel FMH geen uiteenzetting maakt van hoe de indirecte kosten worden verdeeld over de panden, wordt het tarief door de geïnterviewden als overzichtelijk gezien. De eigenaar heeft aangegeven dat er behoefte bestaat aan een nacalculatie. Zodoende kan er getoetst worden of het gerekende tarief een juiste afspiegeling is van de werkelijk kosten.

De invoering van het Regiotarief sluit aan op de grondslag die de het RVB heeft gekozen. Het biedt zoals in paragraaf 5.3 beschreven een potentiële basis voor KPI's. Ook kan hierdoor kostenvergelijking met andere organisaties (zoals met andere CDV's) plaatsvinden.

### Specifieke dienstverlening

Voor de specifieke dienstverlening zijn de budgetten niet overgedragen aan de centrale opdrachtgever. Het specifieke pakket bevat:

- *Plusdiensten met een vastgesteld tarief*  
Dit zijn producten en diensten waarvoor de opdrachtgever een prijs per artikel/product/dienst betaalt. De prijs (p) staat gedurende het jaar vast; de hoeveelheid (q) is afhankelijk van de vraag naar artikelen/producten/diensten door de opdrachtgever in dat jaar.
- *Specifieke plusdiensten op basis van een offerte*  
Dit zijn producten en diensten waarover opdrachtgever en opdrachtnemer aparte afspraken maken en waarvoor de opdrachtnemer eerst een offerte uitbrengt aan opdrachtgever. Zowel de prijs (p) als de hoeveelheid (q) zijn afhankelijk van de vraag dan wel de afname.
- *Dienstverleningsafpraak (DVA)*  
Dit is een specifieke afspraak met de opdrachtgever die niet opgenomen is in de producten- en dienstencatalogus (PDC). Per DVA wordt de verrekensystematiek vastgelegd.

Tabel 7. Tarievenopbouw

| Tarieven<br>(bedragen x € 1.000) | Department                                | Generieke<br>dienstverlening | Specifieke<br>dienstverlening | Totale omzet  |  |
|----------------------------------|---|------------------------------|-------------------------------|---------------|--|
| <b>Centraal bekostigd</b>        | BZK                                       | 20.650                       | 5.454                         | 26.104        |  |
|                                  | EZK                                       | 11.033                       | 2.287                         | 13.320        |  |
|                                  | OCW                                       | 6.389                        | 493                           | 6.882         |  |
|                                  | SZW                                       | 7.574                        | 333                           | 7.907         |  |
|                                  | JenV                                      | 17.969                       | 2.151                         | 20.119        |  |
|                                  | VWS                                       | 6.959                        | 167                           | 7.126         |  |
|                                  | <b>Evaluatie Centrale<br/>bekostiging</b> | <b>70.573</b>                | <b>10.885</b>                 | <b>81.458</b> |  |
|                                  | Aanpassing naar prijspeil 2019            | 4.613                        |                               | 4.613         |  |
|                                  | <b>mutaties in de dienstverlening</b>     |                              |                               |               |  |
|                                  | Huisvestings- en kunstadvies              | 2.236                        |                               | 2.236         |  |
| mutaties verzorgingsgebied       | 2.528                                     |                              | 2.528                         |               |  |
| mutaties vervoersbehoefte        | 1.295                                     |                              | 1.295                         |               |  |
| <b>Subtotaal</b>                 |   | <b>81.245</b>                | <b>10.885</b>                 | <b>92.130</b> |  |
| <b>Niet Centraal</b>             | AP  | 253                          | 47                            | 300           |  |
|                                  | BZ  | 8.870                        | 2.624                         | 11.494        |  |
|                                  | BZK (RVB)                                 | 3.588                        |                               | 3.588         |  |
|                                  | CPB                                       | 454                          | 142                           | 596           |  |
|                                  | DEF                                       | 401                          |                               | 401           |  |
|                                  | Derden - COA                              | 2.185                        | 203                           | 2.388         |  |
|                                  | Derden - KSA                              | 413                          | 7                             | 419           |  |
|                                  | Derden - RvR                              | 34                           |                               | 34            |  |
|                                  | Derden - St. B&G                          | 8                            |                               | 8             |  |
|                                  | DTenV                                     | 838                          | 96                            | 934           |  |
|                                  | FIN                                       | 1.308                        | 23                            | 1.331         |  |
|                                  | IenW                                      | 8.484                        | 2.028                         | 10.513        |  |
|                                  | IND                                       | 2.988                        | 269                           | 3.257         |  |

|                      |                |               |                |     |
|----------------------|----------------|---------------|----------------|-----|
| <b>Niet Centraal</b> | PBL            | 827           | 147            | 974 |
|                      | RIVM           | 69            |                | 69  |
|                      | RLI            | 99            | 15             | 114 |
|                      | RvdK           | 700           | 115            | 815 |
|                      | SCP            | 351           | 47             | 398 |
| <b>Subtotaal</b>     | <b>37.868</b>  | <b>5.764</b>  | <b>43.633</b>  |     |
| <b>Totaal</b>        | <b>113.113</b> | <b>16.649</b> | <b>129.762</b> |     |

In bovenstaande tabel staan de financiële cijfers van 2019. Een zestal departementen bekostigen door middel van budgetoverheveling aan DGOO de generieke dienstverlening van FMH voor een totaal van € 70,5 mln.

In onderstaand schema is meerjarig de verdeling weergegeven tussen het generieke deel in percentage van de totale omzet.

Tabel 8. Generiek/specifieke dienstverlening

|                              | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Omzet per productgroep (pxq) | 110.659 | 121.090 | 113.290 | 121.261 | 128.201 | 129.762 |
| Generiek                     | 86.852  | 95.512  | 97.639  | 108.155 | 109.345 | 113.113 |
| Specifiek                    | 23.807  | 25.578  | 15.651  | 13.106  | 18.856  | 16.649  |
| Generiek %                   | 78%     | 79%     | 86%     | 89%     | 85%     | 87%     |
| Specifiek %                  | 22%     | 21%     | 14%     | 11%     | 15%     | 13%     |

De verdeling tussen specifiek en generiek is stabiel rond de 15% van de totale omzet. Ook is een daling van de specifieke dienstverlening te zien ten opzichte van 2015. Dit is in lijn met de bepalingen uit SGO5. Het blijft een intern aandachtspunt om meer specifieke dienstverlening onder het generieke deel te brengen.

### 6.3 Werking centrale bekostiging

De doelstellingen van centrale bekostiging, zoals bepaald in het SGO5, zijn, dat het leidt tot vereenvoudiging van de governance van de bedrijfsvoering van het Rijk, vermindering van administratieve lasten en van de bekostiging, doordat niet alle afnemers en overleggenia zich bezighouden met de (financiële) aansturing.

Bij FMH heeft de centrale bekostiging geleid tot minder budgettaire drukte, maar buiten dat wordt nog weinig verbetering ervaren. De kostprijsdiscussie was voorheen meer op de voorgrond. Dit is met de bekostigingssystematiek afgenomen. FMH maakt nog steeds gebruik van relatiemanagers die het contact met de afnemers onderhouden voor specifieke klantvragen en voor de wijziging in eenheden (q). Wel wordt er voor de generieke dienstverlening nog maar één DVA opgesteld. Daarnaast werd FMH door DGOO nog betrokken in het proces om dekking te vinden voor de extra gemaakte kosten, voor de aanvullende dienstverlening. Dit ligt volgens de spelregels van SGO5 zuiver bij de centrale opdrachtgever. Naar aanleiding van het Stabiel Financieel Klimaat zijn er aanbevelingen wat betreft de rolinvulling bij aanvullende bijdragen.

Waar de centrale bekostiging moet zorgen voor rust, leidde de werkwijze rond de aanvullende dekking voor 2018 en 2019 voor een grotere financiële onzekerheid bij FMH. Waar voorheen FMH zelf met afnemers schakelde over het voldoen van facturen en dus zelf invloed had over dit proces, loopt dit nu via DGOO. De verantwoordelijkheid ligt niet langer meer bij FMH. Daarentegen werd FMH wel door DGOO betrokken om in gezamenlijkheid met afnemers in gesprek te gaan voor aanvullende financiering.

### **Casus Dekking generieke dienstverlening/ extra ophaalronde**

In 2018 is de vraag naar dienstverlening van FMH groter geweest dan ten tijde van het vaststellen van het jaarplan bekend was. Dit kwam onder andere door het aantreden van het nieuwe kabinet, wat leidde tot onverwachte extra structurele generieke dienstverlening. De kosten voor deze extra dienstverlening (€ 3,4 mln.) waren niet gedekt met de tarieven 2018 vanuit de centraal opdrachtgever (DGOO). Met de overgang van FMH naar de centrale bekostiging in 2016 hebben de departementen de budgetten voor de generieke dienstverlening meerjarig aan DGOO overgedragen. Bij aanzienlijke wijzigingen in de dienstverlening (q) kan DGOO hiervoor (conform de spelregels) de bijbehorende financiering op veroorzakers verhalen. Dit heeft DGOO voor 2018 en 2019 gedaan.

De belangrijkste spelregel is dat in beginsel alle wijzigingen (mee- of tegenvallers) binnen de exploitatie-rekening van FMH worden opgevangen. Het eigen vermogen van FMH was hier toereikend genoeg voor, maar FMH gaf tegelijkertijd ook aan dat het eigen vermogen niet bedoeld is om structurele meerkosten hieruit te dekken. Het is de verantwoordelijkheid van DGOO het budget voor FMH aan te vullen, die vervolgens besloot dit te verhalen op de veroorzakers. Volgens spelregel 10 van SGO5 kan de centraal opdrachtgever meerkosten verhalen op afnemers wanneer het een structurele afwijking van minimaal X% betreft (hoe groot percentage X is staat niet in de regel). Het totaal volume generieke dienstverlening FMH 2018 is volgens het jaarplan €107 miljoen, de kosten voor de extra dienstverlening in 2018 zijn € 3,4 miljoen. Dat is 3,2% van het totaal volume.

Volgens de spelregels had de centraal opdrachtgever de meerkosten in 2018 kunnen verhalen op de afnemers, maar dit is niet (tijdig) gebeurd. In 2019 zijn de extra kosten, voor zowel 2018 als 2019, door een ophaalronde uiteindelijk toch voldaan.

| 38 |

Met betrekking tot de bovenstaande casus blijkt dat FMH een financieel risico loopt, omdat de dienstverlening vaak wel al is opgestart en dus FMH de kosten maakt. De financiering is daarbij door de departementen niet altijd geregeld. In theorie ligt dit risico bij de centraal opdrachtgever, in praktijk nog bij FMH.

Er bestaat momenteel grotere onzekerheid over de dekking bij toename van de generieke dienstverlening dan voor de centrale bekostiging. Vanaf de start van de centrale bekostiging (2016) zijn er in het verzorgingsgebied van FMH veel nieuwe werkplekken bijgekomen. De verwachting is dat het servicegebied de komende tijd gaat stijgen vanwege ontwikkelingen bij de Belastingdienst, de vorming van nieuwe DG's en de masterplannen huisvesting.

Een aandachtspunt voor FMH is dat ze tijdig inzicht geven in hoeveelhedsverschillen in uitvoering generieke dienstverlening. FMH moet volgens de spelregels het hoeveelhedsverschil (en de bijbehorende meerkosten) van de onverwachte structurele dienstverlening doorgeven aan de centraal opdrachtgever.

Tot slot verloopt financiering van Rijksbrede besluiten waarvoor de departementen extra budget moeten overdragen moeizaam door noodzakelijke collecterondjes. Dit vertraagt en bemoeilijkt (voorbeeld: opdrachtnemer constateert, bespreekt dit met eigenaar en signaleert centraal opdrachtgever die als beleid- en kadersteller in ICBR ex post een akkoord voor elkaar moet krijgen over de financiële middelen).

### *Loon- en prijsindexatie*

Door de invoering van de centrale bekostiging is er geen directe relatie meer tussen indexering van de tarieven van FMH en doorbelasting hiervan aan de afnemers. Het verschil tussen wat FMH indexeert in haar tarief en wat DGOO krijgt aan LPO-uitkering verschilt significant en heeft tot de nodige discussies geleid.

### Casus LPO FMH

De LPO wordt berekend aan de hand van de volgende formule:

$$(\% \text{ loongevoelig deel} \times \% \text{ loonindex}) + (\% \text{ prijsgevoelig deel} \times \% \text{ prijsindex})$$

Bij het bepalen van het loongevoelige deel en het prijsgevoelige deel kijkt FMH naar de werkelijk begrote materiele kosten en personele kosten. DGOO hanteert voor het bepalen van het loongevoelige component en prijsgevoelige component het onderscheid wat wordt gemaakt in de begroting van FMH. Een groot deel van de dienstverlening heeft FMH uitbesteed aan (externe) leveranciers; deze vallen in de begroting onder materiele kosten maar zijn in feite personele kosten. Echter wanneer er wordt gevraagd naar een onderbouwing, blijkt deze te ontbreken.

Bij het doorgeven van het loongevoelige en het prijsgevoelige deel bij de LPO moet in principe de methode van de uitvoeringsorganisatie gehanteerd worden, indien onderbouwd.

Ook op het gebied van de indexatie is een verschil in wat FMH berekent en wat DGOO ontvangt, omdat tussen het moment van de tariefvaststelling en de LPO-uitkering enkele maanden zitten. Hierdoor kan het voorkomen dat er verschil is in de hoogte van de indexatie, veroorzaakt door aangepaste prognoses. Dit specifieke verschil dient gecompenseerd te worden door de centraal opdrachtgever die het budget beheert, in dit geval DGOO.

Doordat in de afgelopen jaren werd verondersteld dat het verschil enkel verklaard werd door het momentverschil van de indexatieprognose en DGOO niet in staat is om het verschil zelf te dekken (kleine begroting, weinig flexibiliteit), werd het risico teruggedeld bij FMH. DGOO keert dan ook enkel dat uit wat Financiën aan hen uitkeert. Hierdoor is de bal weer terug gelegd bij FMH. Zij realiseerde jaar op jaar een overschot en konden dus ook zonder tariefsverhoging rondkomen.

FEZ zal in 2020 samen met DGOO en FMH in gesprek gaan om een passende procedure te vinden voor de jaarlijkse indexatie.

| 39 |

### *Dienstverlening aan Agentschappen*

De systematiek van centrale bekostiging werkt niet optimaal voor de dienstverlening aan agentschappen, in het bijzonder die geen onderdeel zijn van BZK. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de IND, die wordt bekostigd op basis van asielaanvragen. In het geval van minder aanvragen moet het ministerie van J&V wel het vaste bedrag betalen aan FMH zonder dat de mogelijkheid bestaat om geld terug te krijgen. In de interviews hebben de afnemers aangegeven dat zij zelf een constructie moeten opzetten voor doorbelasting naar agentschappen, maar hierdoor is het op hoog niveau niet meer inzichtelijk.

### *Budget specifieke dienstverlening*

Het budget voor opdrachten wat beschouwd wordt als specifieke dienstverlening is niet altijd toereikend gebleken. Het gevolg hiervan was dat er niet altijd meteen betaald kon worden. Omdat specifieke dienstverlening tot stand komt door directe afspraken tussen afnemer en FMH ligt er een verantwoordelijkheid bij FMH vooraf de dekking te controleren om ongedekte opdrachten te voorkomen. Op voorhand moet voor FMH duidelijk zijn of de dekking voor de dienstverlening aanwezig is, bijvoorbeeld door zonder getekende opdracht niet te starten. Zodra is getekend moet er ook betaald worden door de opdrachtgever en is het zijn probleem als er nog dekking moet worden gevonden.

### *Stabiliteit*

Centrale bekostiging werkt niet optimaal wanneer er grote mee- of tegenvallers ontstaan. In het geval van tegenvallers leidt dit tot dekkingsproblemen wat de centraal opdrachtgever niet zelf kan oplossen. Stabiliteit in de kosten is daarom noodzakelijk om deze situatie te voorkomen. Het probleem daarbij is

dat een deel van de kosten niet onder de sturingsmogelijkheden van FMH vallen, omdat ze hiervoor afhankelijk zijn van andere SSO's. Dit geldt bijvoorbeeld voor dienstverlening van RSO, een dienstonderdeel van het Ministerie van SZW en de Rijks Beveiligingsorganisatie (RBO). De keuze voor het inbesteden van beveiliging en schoonmaak heeft geleid tot hogere kosten van facilitaire dienstverlening.

Ook bestaat er onvoldoende stabiliteit in opdrachtverlening aan SSO's. Het blijkt moeizaam de eigen vraag meerjarig te plannen. Deze vraag volgt ook vaak uit de beschikbaarheid van middelen, het beschikbare budget leidt tot de vraagarticulatie, niet andersom. Daarnaast wordt vanuit Rijksbeleid en individuele departementen duurzaamheid steeds belangrijker. De beleid- en kadersteller dragen dit op aan de categorie-managers en/of FMH (opdrachtnemer) om mee te nemen in aanbestedingen. Dit heeft doorgaans een kosten oprijvend effect op het uiteindelijk af te sluiten contract. De centraal opdrachtgever wordt hierdoor geconfronteerd met een toename van het benodigde budget voor de generieke dienstverlening van FMH, maar zal dit door vertalen naar de afnemers die daardoor een hogere prijs gaan betalen.

Een keerzijde aan stabiliteit is dat dit zorgt voor een vermindering van flexibiliteit om te sturen op kosten. Stabiliteit bij FMH komt voor een groot deel door de verambtelijking binnen het Rijk. Binnen FMH zijn bijvoorbeeld de chauffeurs die voorheen via de markt werden ingehuurd nu Rijksambtenaren, met diens cao tot gevolg. Toen diensten in de markt werden ingekocht gaf dit de mogelijkheid om flexibel in te spelen op de vraag. Werden er meer diensten door de afnemers gevraagd, werd er meer ingekocht in de markt. Vraag en aanbod kunnen dan goed op elkaar aansluiten. Nu dat veel diensten worden uitgevoerd door Rijksambtenaren kan er minder goed aangesloten worden op de vraag, omdat het aanbod minder flexibel kan worden ingezet. Hierdoor mist FMH een middel om binnen een contract tijdelijk of structureel meer/minder inzet af te nemen. Ook de RBO en RSO werken in beginsel met enkel Rijksambtenaren. Dit versterkt het effect dat FMH minder makkelijk kan sturen op inzet.

| 40 |

#### *Inputfinanciering*

Als gevolg van centrale bekostiging heeft de systematiek veel weg van inputfinanciering. De Regeling agentschappen schrijft voor dat een agentschap moet worden bekostigd op basis van prestatie en output. De bedoeling hierachter is dat er op prestaties en daarmee op kosten gestuurd worden. Door de centrale bekostiging wordt er vooraf op basis van ramingen een tarief afgesproken. Binnen dit budget wordt de dienstverlening vervolgens gemaximaliseerd. Dit wordt versterkt doordat er tot op heden geen mogelijkheid is afgesproken waarbij overschotten terugvloeien naar de afnemers. De spelregels (SGO5) bepalen dat afwijkingen van budgetten binnen FMH blijven. Doordat de afnemers geen onderdeel meer zijn van het model, wordt nu gestuurd door de centraal opdrachtgever. Echter, is het voor DGOO niet mogelijk hierop te sturen. Er kan niet flexibel worden ingespeeld op de budgetten, omdat (zeker voor het generieke deel) de kosten grotendeels in verplichtingen vastliggen. De doelmatigheidsprykkels die in de bekostigings-systematiek uit de Regeling agentschappen zitten komen niet tot uiting bij de bekostiging van FMH. Deze beperkingen rond het kostprijsmodel zijn ook opgemerkt in het SFK. Daarin wordt geconstateerd dat doelmatigheid moeilijk inzichtelijk te krijgen is omdat goede benchmarkpartijen ontbreken. De systematiek van  $p \cdot q$  biedt geen ruimte voor het aspect kwaliteit. Tarief zelf zegt feitelijk te weinig, maar wordt wel gezien als doelmatigheidsindicator. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de discussie over de  $p$  minder belangrijk wordt gevonden als een discussie over de  $q$ .

#### **6.4 Conclusie**

Geconstateerd kan worden dat de bekostiging van FMH in algemene zin goed en conform de Regeling agentschappen functioneert. FMH legt een verband tussen uitgaven, kosten en prestaties, maakt een jaarplan op en de tarieven worden bepaald op basis van afspraken met opdrachtgevers, zij het via een gedelegeerde centrale opdrachtgever. FMH heeft voldoende inzicht in de kosten, maar voor de opdrachtgever is het kostprijsmodel nog niet altijd duidelijk en navolgbaar. Om ook de opdrachtgever voldoende sturingsmiddelen te geven is het belangrijk dat het kostprijsmodel zo duidelijk en transparant mogelijk is. Alhoewel FMH geen uiteenzetting maakt van hoe de indirecte kosten worden verdeeld over de panden, worden het tarief als overzichtelijk gezien. Een behoefte die speelt is het mogelijk maken van een nacalculatie. Hiervoor is een toedeling van indirecte kosten van belang. Verder is het positief dat er gewerkt gaat worden



met het regiotarief, omdat dit aansluit op de grondslag die het RVB heeft gekozen. Het biedt verder een potentiële basis voor KPI's. Ook kan hierdoor kostenvergelijking met andere organisaties beter plaatsvinden.

FMH hanteert een systematiek van specifieke en generieke dienstverlening, waarbij het generieke deel centraal bekostigd wordt, met als doelstelling om tot administratieve lastenvermindering te komen. De doelstellingen van centrale bekostiging worden bij FMH voor wat betreft de budgettaire drukte behaald. De vereenvoudiging van de governance van de bedrijfsvoering van het Rijk heeft gezorgd voor een vermindering van kostprijsdiscussies. Buiten dat ervaart FMH nog weinig veranderingen, aangezien relatiebeheer met alle afzonderlijke afnemers nog onverminderd belangrijk wordt geacht.

De wijze van bekostigen heeft wat weg van inputfinanciering. Door de centrale bekostiging wordt er vooraf op basis van het kostprijsmodel een tarief afgesproken gebaseerd op de dienstverlening die worden geleverd. Binnen dit budget wordt de dienstverlening vervolgens gemaximaliseerd. Dit staat haaks op de Regeling agentschappen, die voorschrijft dat er bekostigd wordt op basis van prestaties, waar vervolgens op gestuurd wordt.

De verdeling tussen specifiek en generiek is stabiel rond de 15% van de totale omzet. Ook is een daling van de specifieke dienstverlening te zien ten opzichte van 2015. Dit is in lijn met de bepalingen uit SGO5.

Met betrekking tot de loon- en prijsontwikkeling concluderen we dat er een verschil is ontstaan tussen wat FMH heeft geïndexeerd in het tarief en wat DGOO aan LPO krijgt uitgekeerd. FEZ zal in 2020 samen met DGOO en FMH in gesprek gaan om een passende procedure te vinden voor de jaarlijkse indexatie.

# 7

## Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van deze doorlichting was het verkrijgen van inzicht in het functioneren van FMH in het licht van de Regeling agentschappen. Hierbij is gekeken naar de governance, financieel beheer en doelmatigheid en bekostiging. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de bevindingen antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen:

1. Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (*governance*) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt en de SGO5 kaders?
2. Hoe is de kwaliteit van het *financieel beheer* en de financiële functie gewaarborgd?
3. Hoe heeft de *doelmatigheid* zich ontwikkeld?
4. Hoe is de *bekostiging* van FMH vormgegeven en op welke manier is het tarief opgebouwd?

| 42 |

In dit onderzoek hebben wij gekeken naar in hoeverre FMH voldoet aan de gegeven kaders (Regeling agentschappen en SGO5) en waar eventuele verbeteringen mogelijk zijn. Hierbij is niet onderzocht of de gegeven kaders passend zijn voor FMH. Deze vraagstelling zal in een bredere context van in het IBO Agentschappen worden beantwoord.

### 7.1 Context

De context waarbinnen de conclusies moeten worden geplaatst is de volgende:

FMH heeft de primaire taak om facilitaire diensten als schoonmaak, beveiliging, vergaderdiensten, postservice, catering en vervoer te verzorgen. De missie van FMH luidt dan ook "FMH, de service gedreven dienstverlener van en voor het Rijk." FMH heeft als visie het bieden van een comfortabele en inspirerende werkomgeving voor Rijksambtenaren. FMH wil helpen met oplossingen, volgt de trends en innovaties op gebied van service en kwaliteit. FMH treedt op als single point of contact tussen ambtenaren en andere serviceverleners, zodat de lijnen kort en overzichtelijk blijven.

Voor DG VBR, waar FMH een onderdeel van is, geldt de opdracht om te werken aan synergie, samenhang in de dienstverlening met name met Rijksvastgoedbeheer en ICT en de dienstverlening meer in nabijheid van de afnemers te brengen. Tevens moet FMH aantonen dat zij doelmatig werkt. Daarbij is FMH instrumenteel voor beleidsdoelstellingen op het gebied van met name duurzaamheid en inclusiviteit (bijvoorbeeld de inzet van arbeidsbeperkten); ook omdat de (Rijks-)overheid hierin een voorbeeldfunctie heeft. De vraag naar diensten fluctueert waar FMH op moet kunnen inspelen. In de onderzoeksperiode bleek bijvoorbeeld vanaf 2018 een toename van de vraag naar diensten door nieuwe (programma-) ministeries, extra ambtenaren en externe medewerkers als gevolg van beleidsintensivering van het kabinet Rutte III.

Verder lijkt de opdracht aan FMH (zoals blijkt uit de doelstellingen geformuleerd in de begrotingen) te zijn verschoven van louter implementeren van veranderingen in de bedrijfsvoering tot (mede) 'door-' ontwikkelen van dienstverlening.

### 7.2 Conclusies

In den brede wordt het gevoel gedeeld dat het goed gaat met FMH. Men is tevreden over de dienstverlening en de rol die de organisatie hierin oppakt. Uit het onderzoek zijn een aantal zaken naar voren komen die in

de afgelopen jaren hebben afgespeeld. Deze zaken zijn dan ook niet nieuw; de verschillende deelnemers binnen de driehoek hebben hier lering uit getrokken en de eerste stappen om herhaling te voorkomen zijn gezet. Een voorbeeld is de extra ophaalronde voor de centrale bekostiging.

De aandachtspunten die in ons onderzoek naar voren gekomen overstijgen de onderwerpen governance, financieel beheer, doelmatigheid en bekostiging. Deze zaken zijn echter ook niet nieuw en spelen mogelijk niet alleen bij FMH, maar kunnen in meer of mindere mate ook spelen bij andere SSO's. Een terugkerende vraag is of deze aandachtspunten niet inherent zijn aan het model.

#### *Governance*

Ten aanzien van de *governance* is geconcludeerd dat deze grotendeels voldoet aan de kaders en randvoorwaarden uit de Regeling agentschappen en de spelregels van SGO5. De deelnemers vinden echter dat er nog verbetermogelijkheden zijn. De rolvastheid van deelnemers aan het Bestuurlijk Overleg is een blijvend aandachtspunt. Hierbij is een onderscheid te maken in onderstaande rolvermenging:

- Onderscheid binnen het Bestuurlijk Overleg tussen de rol als deelnemer en de rol als vertegenwoordiger van diens departement;
- De rol van centraal opdrachtgever en kadersteller worden door dezelfde functie ingevuld, waarbij de centraal opdrachtgever een rol heeft in het Bestuurlijk Overleg en de kadersteller niet.

Iedere deelnemer ervaart in mindere of meerdere mate dat de rollen niet altijd zuiver worden ingevuld. Zo spreken deelnemers af en toe vanuit hun departementale rol en wordt de opdrachtgever bevroegd over Rijksbrede kaderstellende zaken en andere CDV's.

Aan de hand van een rollenspel is getracht de rolvastheid te verbeteren door vragen te beantwoorden als: hoe ver staat men tot de ander en hoe weet men elkaar te vinden? Daarna is afgesproken met elkaar in gesprek te blijven over de rolinvulling. De vele organisatorische en personele wijzigingen noodzaken om hier blijvend aandacht aan te besteden.

Vanuit de eigenaar en eigenaarsondersteuning is behoefte aan een scheiding tussen de kaderstellende/toezichhoudende en opdrachtgevende rol. Door de afwezigheid van concrete voorbeelden bestaat deze behoefte niet bij de overige partijen in de governance-omgeving van FMH.

#### *Doelmatigheid*

Het aanbod van FMH zoals geformuleerd in de begroting lijkt redelijk aan te sluiten bij de algemene belangen en behoeften die er leven bij de relevante stakeholders; men is over het algemeen ook redelijk tevreden. De verantwoording over geleverde prestaties en mate waarin een beeld gevormd wordt over de kwaliteit van dienstverlening heeft een degelijk niveau. Echter blijft het daadwerkelijk meten van doelmatigheid lastig, waardoor sturing hierop niet goed uit de verf komt.

Uit de interviews blijkt dat er behoefte is aan:

- Meer transparantie in de kostprijs en een duidelijke p maal q benadering. De behoefte bestaat dat FMH transparanter is in de opbouw van de kostprijs en de ontwikkeling daarvan.
- Meer scherpte bij uitbreiding van dienstverlening: sluit dit aan bij een nadrukkelijke behoefte van de afnemers of gebruikers, of vloeit het voort uit beleid en kaders?

Bovenstaande leidt ertoe dat de beschikbaar gestelde middelen leidend zijn, waardoor het streven naar een doelmatige allocatie van middelen dan alleen naar voren komt als er gebrek is aan middelen. Tevens helpt het vroegtijdig betrekken van de uitvoering om tijdig duidelijkheid te hebben over haalbaarheid en financiële consequenties.

### *Wisselwerking beleid en uitvoering*

Uit ons onderzoek blijkt dat bij het maken van beleidskeuzes soms onvoldoende rekening wordt gehouden met welke consequenties dit heeft op de uitvoeringsorganisaties, in dit geval FMH. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van de arbeidsbeperkten en duurzaamheid. Het ontbreken van een degelijke toets, heeft ertoe geleid dat de extra kosten achteraf gecollecteerd moesten worden, wat tot onrust leidden bij de afnemers.

De wisselwerking tussen beleid en uitvoering lijkt te knellen op de volgende punten:

- Verantwoordelijkheid. Onduidelijkheid is waar de behoefte van uitbreiding van dienstverlening uit voortvloeit; wensen van de afnemers of nieuwe beleid/kaders.
- Financiering vindt niet op een eenduidige manier plaats; de ene keer betaalt de beleidsmaker, op andere momenten probeert FMH de kosten zoveel mogelijk zelf te dekken.

Om bovenstaande in een eerder stadium scherp te krijgen is de uitvoeringstoets ingevoerd. Tevens is de plaatsvervangend DG VBR toegetreden tot de ICBR ter bewaking van de uitvoering van de toets.

### **7.3 Aanbevelingen**

De bovenstaande conclusies vragen om aanbevelingen die binnen de kaders van de Regeling agentschappen en SGO5 passen en de effectiviteit en efficiency van FMH bevorderen. Deze aanbevelingen zullen in samenwerking met de betreffende spelers in het governancemodel verder worden aangescherpt en nader uitgewerkt in een implementatieplan op basis van één of meerdere workshops.

| 44 |

### *Governance*

De rolvastheid van de deelnemers van het Bestuurlijk Overleg is al langer een aandachtspunt. Om het momentum hiervan te benutten, doen wij richting de deelnemers van het Bestuurlijk Overleg de volgende aanbevelingen:

- Binnen het Bestuurlijk Overleg wordt periodiek (bijvoorbeeld één keer per jaar) een ‘meta’- gesprek gevoerd over ieders rolinvulling, rolbeleving, rolzuiverheid en verwachtingen. Gebruik hierbij cases uit de afgelopen periode. Zet hiervoor bij voorkeur een onafhankelijke gespreksleider in en bereid de casusbeschrijvingen vooraf voor.
- In een afzonderlijk overleg tussen de eigenaar (pDGVBR) en centraal opdrachtgever (DGOO) bespreken van de overeenstemmingen en verschillen in inzicht met betrekking tot ieders rolinvulling, rolbeleving, rolzuiverheid en verwachtingen.

De rolvermenging lijkt inherent aan het governance model zoals dat binnen het Rijk wordt toegepast, aangezien dit ook bij andere agentschappen blijkt voor te komen. In het komende IBO Agentschappen wordt hier aandacht aan besteed en onderzocht in hoeverre het model de doelmatigheid in de wegstaat.

### *Doelmatigheid*

In de doorlichting zijn op zich geen aanwijzingen gevonden die zouden wijzen op aantoonbare ondoelmatigheid. Anderzijds bleek het echter ook niet mogelijk om verbetering van doelmatigheid aan te tonen. De behoefte bestaat daarom dat FMH transparanter is in de opbouw van de kostprijs, met een duidelijke p maal q benadering en een navolgbare ontwikkeling daarvan in de tijd. Wij komen daarom op de volgende aanbevelingen richting FMH met betrekking tot doelmatigheid.

- Maak inzichtelijk hoe het kostprijsmodel is opgebouwd:
  - Maak bij zowel het standaard basispakket, de basisplustdiensten als maatwerk de opbouw van de kostprijs inzichtelijk.
  - Maak transparant hoe directe en indirecte kosten (overhead) worden toegerekend aan de onderscheiden producten/diensten.

- Benoem in afstemming met opdrachtgever wat de relevante KPI's zijn bij die producten/diensten.
  - Definieer in welke eenheden de omvang van die dienstverlening geduid wordt en vertaal dat naar het tarief per eenheid.
  - Maak aan de hand van een indeling in vaste en variabele kosten inzichtelijk hoe kosten mee fluctueren met de omvang van de af te nemen eenheden.
- Maak de ontwikkeling van de tarieven per jaar inzichtelijk en onderscheid de diverse effecten die invloed hebben op de tariefontwikkeling:
    - Bouw dit op vanuit het tarief (p) zoals dat bij de hoeveelheid eenheden (q) van vorig jaar was.
    - Verlaag het tarief met een eventuele efficiëntiekorting. Formuleer ook hoe die efficiëntie daadwerkelijk gerealiseerd zou moeten worden. De korting biedt de centraal opdrachtgever ruimte om mede in belang van de afnemers een passende aanwending te kiezen.
    - Verhoog met indexering als gevolg van stijgende prijzen en lonen. Onderbouw de gekozen verdeling tussen de loon- en prijsgevoelige component en de gekozen codering.
    - Verwerk het effect toename in kwaliteit (Q) (bijv. door opnemen van aanvullende dienstverlening binnen standaard dienstverlening (kunstbeheer, personenvervoer)) Stel in Bestuurlijk Overleg verband door een businesscase vast of en hoe hiervoor aanvullende middelen gevonden moeten worden. Betrek hierin ook een uitvoeringstoets op de voorbereiding in de dienstverlening.
    - Maak (tijdig) een raming van de verwachte vraag (q). Mutaties in de q kunnen buiten bandbreedtes aanleiding zijn voor een herijking van overgedragen middelen aan de centraal opdrachtgever.
    - Verwerk het effect van de ontwikkeling in de q ook in tarief (bijv. bij stijging q treedt schaalvoordeel op m.b.t. vaste kosten of omgekeerd)
- Blick in de verantwoording terug op de realisatie in relatie tot het tarief:
    - Evalueer het tarief aan de hand van een nacalculatie en neem deze inzichten mee in volgende tariefopstellingen.
- Voer het gesprek over de KPI's:
    - Definieer KPI's die dicht aansluiten op de kwaliteitsaspecten die vanuit klantwaarde belangrijk gevonden worden.
    - Kies hierin normen en meetwaarden die aansluiten bij de beleving en daadwerkelijk zicht geven op hoe het gaat en daarbij uitnodigen tot het goede gesprek erover.

#### *Wisselwerking beleid en uitvoering*

Met de invoering van een uitvoeringstoets en de toetreding van de plaatsvervangend DG VBR tot de ICBR is een eerste stap gezet naar verbetering tussen de wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Om nog meer scherpte te krijgen worden de volgende aanbevelingen richting de kadersteller en FMH gedaan:

- De uitvoeringstoets verder in laten bedden in het standaardproces bij nieuw beleid. Het proces zou meer aandacht kunnen krijgen in het Bestuurlijk Overleg, LFMO en de ICBR.
- Voer bij het implementeren van nieuw beleid de rollen van kadersteller, opdrachtnemer en (centraal) opdrachtgever zuiver uit en zorg daarbij voor een sluitende businesscase inclusief dekking.
- De kadersteller (DGOO) neemt de uitvoeringsorganisatie (FMH) vroegtijdig mee in het proces, zodat aan de voorkant overleg kan plaatsvinden over de uitvoering.
- Uitvoeringsorganisatie (FMH) voorziet kadersteller en opdrachtgever gevraagd en ongevraagd van informatie ter ondersteuning van nieuw beleid. Dit gebeurt nu al maar FMH kan deze rol actiever en 'onbeschroomder' invullen.

# 8

## Bijlagen

### 8.1 Gebruikte documenten

#### *Kaders*

- Notitie Doorlichtingen Nieuwe Stijl d.d. december 2017;
- Regeling agentschappen d.d. januari 2018;
- SGO5 d.d. februari 2014;
- Startnotitie nieuwe aansturing FMHaaglanden (o.b.v. kader SGO5) d.d. 21 november 2014;
- Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk 7 d.d. 7 juni 2018;
- Rapportage Pijlerproject Bekostiging t.b.v. Stuurgroep SGO 5 d.d. januari 2018;
- Nota Evaluatie Werking Spelregels Centrale Bekostiging FMH d.d. april 2019;
- Besluit FEZ van het Rijk d.d. januari 2020.

| 46 |

#### *Informatie organisatie*

- Rijksportaal/FMHaaglanden;
- [www.fmhaaglanden.nl](http://www.fmhaaglanden.nl) ;
- Begrotingen FMH 2020 t/m 2020;
- Jaarplannen FMH 2016 t/m 2020;
- Vier-/acht-/twaalfmaandsrapportages FMH 2016 t/m 2019;
- Jaarrekeningen/Jaarverslagen FMH 2016 t/m 2019.

#### *Overige*

- Doorlichting FMH d.d. december 2012;
- Rapport Algemene Rekenkamer: "Rapportage Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid: Baten en lasten geherwaardeerd" d.d. maart 2017;
- Nota Versterken rollen in het Bestuurlijk Overleg d.d. 5 augustus 2018;
- Richtingwijzers BZK zijn: 'een keer raken', 'afstemmen is niet hetzelfde als samenwerken', 'de kracht van het hele departement benutten', 'Lef' en 'buiten = binnen'. Rijksportaal BZK.

## 8.2 Geïnterviewden

### *Geïnterviewden FMHaaglanden*

- Directeur FMH;
- Plaatsvervangend directeur/Manager Dienstverlening;
- Manager Bedrijfsvoering;
- Manager Ontwikkeling en Projectmanagement;
- Manager Regie;
- Directiesecretaris/Secretaris Bestuurlijk Overleg/Voorzitter Afnemersberaad;
- Afdelingshoofd Planning en Control.

### *Geïnterviewden BZK*

- Directeur FEZ;
- Plaatsvervangend Directeur FEZ/Hoofd Control;
- Adviseurs Centraal Opdrachtgever;
- Hoofd Eigenaaradvisering.

### *Geïnterviewden Bestuurlijk Overleg*

- Voorzitter Bestuurlijk Overleg;
- Gemandateerd eigenaar/ Plaatsvervangend DG VBR;
- Centraal Opdrachtgever/ Directeur IFHR;
- Financieel Deskundige;
- Afnemers namens het Ministerie van BZK en EZK.

### *Geïnterviewden overige*

- Auditor Auditdienst Rijk;
- Afnemers uit het afnemersberaad van het Ministerie van VWS en J&V.

### 8.3 Risicoparagraaf

Tabel 9. Generiek/specifieke dienstverlening

| Nr | Risico   | Risico-omschrijving  | Kans   | Impact | Maatregelen   |
|----|--|--|--------|--------|---|
| 1  | Onzekerheid in het verzorgingsgebied                         | Onzekerheid in het verzorgingsgebied leidt tot onzekerheid over de inzet van mensen en middelen en mogelijk tot onrechtmatige contracten   | Groot  | Groot  | In samenwerking met bestuurlijk overleg, centrale opdrachtgever, eigenaar en DGOO continu monitoren van de stand van zaken masterplan Den Haag en beslissen over inzet van personeel en contracten              |
| 2  | Te grote druk op organisatie vanwege veelheid projecten      | Een grote toename van de vraag naar projecten leidt tot onevenredige extra druk op de organisatie waardoor dienstverlening in gedrang kan komen en/of de druk op medewerkers te hoog wordt                                     | Klein  | Middel | Multiprojectplanning opstellen, capaciteitsbehoefte goed monitoren, waar mogelijk prioriteren en tijdelijk extra (inhuur)capaciteit inzetten  |
| 3  | Te hoge inhuur ten opzichte van vastgesteld inhuurplafond    | Door het aangaan van nieuwe projecten ontstaat er te hoge druk op de beschikbare capaciteit en wordt inhuur noodzakelijk   | Middel | Klein  | Prioriteren, hieraan consequenties verbinden en zo nodig afstemmen met de eigenaar  |
| 4  | Noodzakelijke technologie is niet of niet tijdig beschikbaar | Technologie is een van de voorwaarden voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het niet of niet tijdig beschikbaar hebben van (nieuwe) technologie, kan ertoe leiden dat FMH haar dienstverlening niet optimaal kan uitvoeren | Middel | Groot  | Nut en noodzaak bespreken met ICT-dienstverlener(s). Optimaal prioriteren en concrete afspraken maken over doorlooptijden, offertetrajecten, dienstverleningsafspraken en maatregelen bij (niet) tijdig leveren |
| 5  | Geïmporteerde onrechtmatigheden bij aansluittrajecten        | Bij het aansluiten of verlengen van panden (en overnemen van onrechtmatige contracten) of het overnemen van taken kan FMH boven het tolerantiepercentage voor onrechtmatigheid uitkomen  | Middel | Middel | In kaart brengen en rapporteren   |
| 6  | Onderdekking indirecte kosten door DBFMO                     | Kostenverhoging voor de departementen  | Middel | Middel | In samenwerking met bestuurlijk overleg, centrale opdrachtgever, eigenaar bepalen hoe om te gaan met de onderdekking en continu monitoren van het resterende knelpunt   |
| 7  | Vraag naar dienstverlening is groter dan financiële dekking. | De vraag naar dienstverlening is groter dan waar rekening mee is gehouden in de overgedragen budgetten door de departementen   | Middel | Groot  | Tijdige sturing op kosten en afstemming in bestuurlijk overleg  |



Deze brochure is een uitgave van:

Rijksoverheid

Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

november 2020 | Publicatie-nr. 20406447