



Doorlichting DICTU

Datum: 6-4-2016
Status: Definitief

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	<i>Doelstelling doorlichting</i>	3
1.2	<i>Onderzoeksvragen</i>	3
1.3	<i>Methode</i>	4
2	Kerntaken en organisatieontwikkeling	5
2.1	<i>Historie</i>	5
2.2	<i>Kerntaken</i>	5
2.3	<i>Inrichting organisatie</i>	5
2.4	<i>Organisatieontwikkeling</i>	6
2.5	<i>Facts & Figures</i>	8
3	Governance	9
3.1	<i>Inrichting</i>	9
3.2	<i>Eigenaar</i>	9
3.3	<i>Opdrachtgevers</i>	10
3.4	<i>Opdrachtnemer</i>	11
4	Financieel beheer	13
4.1	<i>Inrichting financieel beheer</i>	13
4.2	<i>Baten-lastenstelsel</i>	15
5	Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	17
5.1	<i>Bekostiging</i>	17
5.2	<i>Doelmatigheidsbevordering</i>	20
6	Conclusies en aanbevelingen	23
6.1	<i>Governance</i>	23
6.2	<i>Financieel beheer</i>	24
6.3	<i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i>	24
6.4	<i>Tot slot</i>	25
	Bijlage A – Geïnterviewden	26
	Bijlage B – Overzicht van aanbevelingen	27

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In 2011 is de Regeling baten-lastendiensten 2007 geëvalueerd. In de evaluatie is onder andere de vraag aan de orde geweest of het baten-lastendienstmodel op alle baten-lastendiensten even goed van toepassing is. Daarom is naar aanleiding van de evaluatie besloten de baten-lastendiensten periodiek door te lichten. De verplichte doorlichtingen zijn vastgelegd in de nieuwe Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 is ingegaan. In deze regeling is eveneens de naamswijziging van baten-lastendienst naar agentschap vastgelegd. De doorlichtingen, zoals opgenomen in de regeling, zijn bedoeld om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het agentschap aan de orde te stellen. Elk agentschap wordt periodiek (tenminste eens in de vijf jaar) doorgelicht.

De doelstelling van de doorlichting van Dienst ICT Uitvoering (DICTU) is: het geven van inzicht in het functioneren van DICTU op de gebieden (1) governance, (2) financieel beheer en (3) doelmatigheidsbevordering.

Het algemene deel van de doorlichting richt zich op de wijze waarop het agentschapsmodel een doelmatige uitvoering van de taken van DICTU ondersteunt en bevordert. Daarnaast zijn er een aantal specifieke aandachtspunten, zoals het functioneren van het huidige governance model, de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en de eigenaar en de relatie met externe opdrachtgevers, in verband met het groeiende belang van de omzet overige departementen. Verder is voor alle agentschappen de afspraak gemaakt dat in een doorlichting onderzocht zal worden of een stelselverandering mogelijk bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst.

Naast deze basisaanpak is tijdens deze doorlichting ook aandacht besteed aan mogelijke aandachts- en verbeterpunten in het financieel- en materieelbeheer van DICTU, de doorontwikkeling van het kostprijsmodel (meerjarenbeeld inhoudelijk portfolio versus budget) en de relatie tussen DICTU en haar opdrachtgevers binnen het ministerie van Economische Zaken (EZ).

Deze rapportage wordt openbaar gemaakt door de minister van EZ.

Parallel aan deze doorlichting van DICTU loopt er binnen EZ een traject waarin er in brede zin gekeken wordt of en zo ja hoe de aansturing van agentschappen slimmer kan, inclusief DICTU. Hieruit kunnen nog vernieuwingen voortkomen in bijvoorbeeld de sturingsrelatie tussen de eigenaar en agentschap, de kostensystematiek, tariefstelling, etc. Ten aanzien van DICTU wordt eveneens gekeken naar de doelmatigheid van de huidige wijze van bekostiging en facturering binnen EZ.

1.2 Onderzoeksvragen

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

- 2) Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij DICTU?
- 3) Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor DICTU ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals het investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?
- 4) Hoe stuurt DICTU op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?
- 5) In welke mate is de bekostiging bij DICTU vormgegeven op basis van prestaties?

Naast bovenstaande vragen zal aandacht besteed worden aan de volgende vragen:

- Hoe verloopt de relatie met opdrachtgevers in relatie tot departementale afspraken, gezien het feit dat DICTU diensten verleent aan diverse departementen/uitvoeringsorganisaties?
- Op welke manier wordt er invulling gegeven aan de taakstelling Rutte II en afnemende besteedbare budgetten van opdrachtgevers in relatie tot mogelijkheden binnen het opdrachtenpakket DICTU? Dit mede in verband met het grote deel aan vaste kosten binnen DICTU.
- Hoe functioneert het kostprijsmodel en is er sprake van een integrale kostprijs per product?

1.3

Methode

Het onderzoek wordt gedaan door documentstudie en interviews. Per onderzoeksvraag vindt een verdieping plaats op een aantal relevante thema's.

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie

Op 1 januari 2005 is het agentschap DICTU van start gegaan als centrale ICT-dienst van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Vóór die tijd zorgde iedere directie en dienst zelf voor zijn ICT. In 2010 fuseerden het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van LNV. Alle ICT-activiteiten werden bij DICTU ondergebracht.

2.2 Kerntaken

DICTU is serviceprovider voor alle dienstonderdelen van EZ voor het beheer en onderhoud van de ICT-infrastructuur, applicatiebeheer en applicatieontwikkeling en werkplekken. De opdrachtgevers binnen EZ zijn het kerndepartement, uitvoerende diensten en agentschappen. Daarnaast voert DICTU als Shared Service Organisatie (SSO) binnen de rijksoverheid opdrachten uit voor opdrachtgevers buiten EZ. Het betreft hier opdrachten op het gebied van subsidies, inspecties, registers en kritische bedrijfsvoeringsystemen.

DICTU beheert:

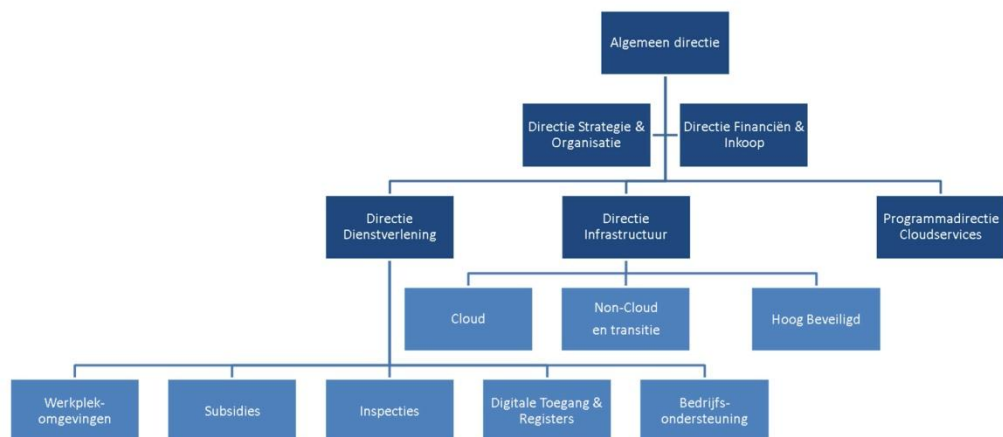
- 1500 applicaties waarvan 830 speciale bedrijfsapplicaties;
- 50 projecten per jaar, waarvan 10 strategisch zijn;
- dataverbindingen in Nederland naar ongeveer 210 locaties;
- diverse rekencentra;
- ruim 2.700 servers;
- 12.000 werkplekken;
- 13.000 mobiele devices.

De geraamde omzet van DICTU bedraagt in 2015 ruim € 200 mln.

2.3 Inrichting organisatie

Per 2015 heeft DICTU een nieuwe topstructuur. De directie bestaat uit de algemeen directeur, de plaatsvervangend algemeen directeur, de CFO, de directeur Dienstverlening en de directeur Infrastructuur. Voor de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening in de "cloud" is een tijdelijke programmadirectie ingesteld. De programmadirecteur maakt ook deel uit van het directieteam van DICTU.

DICTU bestaat uit vijf divisies met een gecentraliseerde bedrijfsvoering en centraal georganiseerde ondersteunende afdelingen. De divisies leggen zich toe op ontwikkeling en beheer van systemen en applicaties. Er zijn drie divisies op het gebied van ICT-diensten (Inspecties, Subsidies en Generieke Toepassingen) en twee divisies die het werk van die drie divisies ondersteunen en faciliteren (Infrastructuur en End User Automation (kantoorautomatisering)). Zie onderstaand het organogram.



Organogram DICTU

DICTU is momenteel bezig met een reorganisatie die naar verwachting op 1 januari 2016 zal zijn afgerond. Hiermee speelt DICTU enerzijds in op de groei van de organisatie die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden en zich naar verwachting nog verder zal doorzetten. Anderzijds past DICTU zijn organisatie aan op nieuwe (ICT) ontwikkelingen. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige organisatie zijn:

- Er komen ca. 250 nieuwe formatieplaatsen. DICTU maakt relatief veel gebruik van extern personeel en gaat 'verambtelijken' om meer kennis in de eigen organisatie te houden;
- Er komt een directie Infrastructuur bestaande uit 3 divisies. Deze aanpassing is in lijn met de komst van de DICTU *cloud*;
- De divisie Generieke Toepassingen wordt gesplitst in divisie Digitale Toegang & Registers en divisie Bedrijfs-ondersteuning;
- Een deel van de ondersteuning wordt dichter bij het primaire proces geplaatst.

2.4 Organisatieontwikkeling

DICTU heeft in de laatste vijf jaar op meerdere fronten groei doorgemaakt. In de eerste plaats op personeelsgebied door de fusie tussen de ministeries van LNV en EZ. In de tweede plaats heeft DICTU ambities om zich op bepaalde terreinen rijksbreed te profileren als ICT SSO (voor subsidies, registers, inspecties en kritische bedrijfsvoeringssystemen) en rijksbreed kenniscentrum (bijvoorbeeld voor standaardsoftware waar ondersteunende processen in worden beheerd voor Oracle e-Business Suite). In de derde plaats heeft DICTU te maken met wensen vanuit de eigenaar die betrekking hebben op kostenefficiëntie in de uitvoering, een continue focus op innovatie (voorbeeld hiervan is ontwikkeling van een private Cloud) en verantwoording naar de opdrachtgevers toe voor wat betreft kostensystematiek en tariefstelling.

De rijksoverheid streeft naar bundeling van haar ICT-activiteiten, met het idee dat dit kan zorgen voor meer veiligheid, betrouwbaarheid en toekomstbestendigheid. Het centraliseren van ICT-activiteiten is onderdeel van het programma Compacte Rijksdienst, onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Van de ruim 60 ICT-organisaties zullen er minder dan 10 overblijven. DICTU heeft de ambitie om daar één van te zijn.

2.5 Facts & Figures

Tabel 1: overzicht facts en figures DICTU

Bedragen x € 1.000	Realisatie 2012	Realisatie 2013	Realisatie 2014
Omzet moederdepartement	127.907	156.097	180.997
Omzet overige departementen	85	4.240	16.569
Omzet derden	1.583	1.518	1.854
Totale omzet	137.684	164.561	199.454
Apparaatsuitgaven	121.300	147.200	188.891
- Personele kosten	66.392	83.004	107.239
- Materiele kosten	54.897	64.169	81.652
Totale lasten	139.541	164.001	200.446
Afschrijving	10.638	9.311	10.379
% Afschrijving t.o.v. totale lasten	7,6%	5,7%	5,2%
Leningen bij het MvF	26.027	16.777	16.465
Eigen vermogen	-479	83	-910
% Eigen vermogen t.o.v. totale omzet	-0,3%	0,05%	-0,46%
Saldo baten lasten	-1.857	560	-992

3 Governance

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

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

3.1 Inrichting

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

De *eigenaar* is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer. Hij zorgt voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

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

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

3.2 Eigenaar

De secretaris-generaal (SG) van EZ is eigenaar van DICTU. De SG heeft het eigenaarschap sinds het voorjaar van 2014 gemandateerd aan de Hoofddirecteur Interne Organisatie en Uitvoering (HDIOU). Indien zich echter majeure zaken voordoen bij agentschappen, worden deze besproken tussen de SG en HDIOU en indien nodig in de Bestuursraad.

De HDIOU stuurt via de managementcyclus van EZ. Jaarlijks sluit de HDIOU schriftelijke managementafspraken met de directeur van DICTU af. Halverwege het jaar bespreekt de directeur DICTU een voortgangsrapportage met de HDIOU. Daarnaast heeft de HDIOU met DICTU maandelijks een eigenaarsoverleg. Dit is met de hoogste frequentie van de agentschappen van EZ. Redenen hiervoor zijn onder andere het verbetertraject dat DICTU heeft ingezet ten aanzien van het financieel beheer en de vele ontwikkelingen op het ICT-vlak. Onderwerpen bij het eigenaarsoverleg zijn Bedrijfsvoering, Financiën en ICT. Aan het eigenaarsoverleg nemen, naast DICTU en de HDIOU, de directeur FEZ, de directeur bedrijfsvoering en de CIO (Chief Information Officer) deel. De CIO-Office houdt toezicht op de bedrijfsvoeringkaders voor heel EZ. De CIO-Office ondersteunt de HDIOU en heeft een secretarisfunctie in de CIO-raad. De CIO-raad vindt maandelijks plaats en is een

overleg tussen de CIO's van de verschillende EZ-onderdelen over met name technische ICT-ontwikkelingen. De CIO-raad wordt voorgezeten door de HDIOU.

Naast de reguliere P&C-cyclus rapporteert DICTU aan de HDIOU over het verbeterplan ten aanzien van het financieel beheer. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft DICTU over 2013 een controleverklaring met beperking gekregen omdat het financieel beheer niet op orde was (zie hoofdstuk 4 *Financieel Beheer*). DICTU heeft een verbeterplan opgesteld voor haar financieel beheer. Over 2014 heeft DICTU een goedkeurende controleverklaring gekregen van de ADR. DICTU rapporteert tweemaandelijks aan de HDIOU (naast de reguliere P&C-cyclus).

De HDIOU is gemandateerd eigenaar van de agentschappen. De Directie Bedrijfsvoering (DB) – opdrachtgever voor het kerndepartement – valt hiërarchisch onder de HDIOU. Vanuit die positie zou de HDIOU bemoeienis kunnen hebben met opdrachtgeversissues. Dan zou onduidelijkheid kunnen bestaan vanuit welke rol (eigenaar of opdrachtgever) de HDIOU optreedt. De Regeling Agentschappen staat toe dat de eigenaars en opdrachtgeversrol verenigd kunnen zijn in dezelfde persoon, mits er voldoende checks en balances bestaan en de dienstverlening plaatsvindt voor het moederdepartement. DICTU werkt grotendeels voor EZ, maar ook in toenemende mate voor externe opdrachtgevers. Opmerkelijk is daarnaast dat RVO.NL een van de grootste opdrachtgevers voor DICTU is (voor subsidies), en valt net als DICTU onder de HDIOU. Dit kan rolvermenging in de hand werken.

3.3 Opdrachtgevers

De belangrijkste opdrachtgevers van DICTU zijn:

- EZ; kerndepartement, AT, NVWA, PIANOo/Tenderned, RVO.NL, ACM, CTBG (en DICTU zelf);
- CIBG en IGZ (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS));
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG; ministerie van BZK);
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT; ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M));
- Inspectie SZW (het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid).

Aangezien DICTU opdrachtnemer is van de verschillende ministeries, is DICTU in de uitvoering van haar opdrachten gehouden aan de departementale kaders van deze ministeries. Voor het grootste deel werkt DICTU voor EZ-klienten, omdat deze zijn verplicht hun ICT-dienstverlening van DICTU af te nemen. In toenemende mate maken opdrachtgevers van andere departementen gebruik van DICTU, bijvoorbeeld RvIG.

In de CIO-raad zijn de CIO's van alle EZ-opdrachtgevers vertegenwoordigd. In dit overleg worden met name technische onderwerpen en nieuwe ontwikkelingen op het ICT-gebied behandeld. Aangezien DICTU de laatste jaren steeds meer externe opdrachtgevers heeft gekregen is daarnaast sinds een opdrachtgeversberaad opgericht door de HDIOU op directieureniveau voor de externe opdrachtgevers. In het opdrachtgeversberaad komen voornamelijk strategische en bestuurlijke ICT-zaken aan de orde. Het opdrachtgeversberaad komt eens per kwartaal bijeen. De HDIOU is voorzitter van beide overleggen.

DB is opdrachtgever voor het kerndepartement. Uit de interviews blijkt dat er binnen EZ behoefte is aan meer coördinatie vanuit het kerndepartement ten behoeve van een strakkere sturing op ICT-kaders en meer standaardisatie van applicaties. De CIO-office vervult vanuit DB als inhoudelijke adviseur van de HDIOU

een belangrijke rol. Samen met FEZ en DICTU wordt bezien wat de mogelijkheden zijn voor meer ICT-kaders en standaardisatie van applicaties. De ontwikkeling van de DICTU-Cloud en de ontwikkeling van Life Cycle Management, waarbij het applicatielandschap wordt opgeschoond en applicaties worden geactualiseerd, zijn voorbeelden hiervan.

Opdrachtgevers binnen EZ geven in interviews aan het gevoel te hebben dat DICTU duur is. De tarieven van DICTU zijn de afgelopen jaren per saldo echter niet gestegen, maar ze zijn ook niet gedaald ondanks de toegenomen schaalvergroting en opdrachtenportefeuille. Opdrachtgevers zien echter dat de ICT-kosten in totaliteit wel toenemen. DICTU geeft aan dat de toename van ICT-kosten bij opdrachtgevers vooral wordt veroorzaakt door een hogere vraag van opdrachtgevers naar ICT. Uit de interviews blijkt dat het voor opdrachtgevers niet altijd duidelijk is waar die kosten precies in zitten.

Om de opdrachtgevers op de hoogte te houden van de voortgang van projecten, heeft DICTU klantrapportages. Hierin wordt gerapporteerd over de verschillende projecten aan de hand van KPI's. Deze verschillen per project. Deze rapportages zijn maandelijks online toegankelijk. Doordat gegevens in de klantrapportages op verschillende momenten en door verschillende systemen bijgewerkt worden (sommige maandelijks, sommige per minuut) wordt het actueel houden van deze rapportages bemoeilijkt. DICTU heeft in 2014 samen met DB als opdrachtgever voor het kerndepartement een stap vooruit gemaakt in de volledigheid van de rapportages. Deze rapportages vormen de basis voor een pilot die momenteel loopt bij DB om DICTU op kwartaalbasis te bevoorschotten voor de Leveringsovereenkomst die jaarlijks wordt afgesloten tussen DICTU en alle opdrachtgevers (waarin DICTU met haar opdrachtgevers afspraken maakt over de te leveren producten en de prijs). De Leveringsovereenkomst bevat het merendeel (ongeveer 80%) van de dienstverlening van DICTU in een jaar. Met de overige opdrachtgevers binnen EZ wordt afgerekend op basis van facturatie. Het is de bedoeling om met ingang van 2016 de pilot uit te breiden met alle agentschappen binnen EZ.

Relatie DICTU opdrachtgevers

Het onderling bepalen wat DICTU precies gaat doen voor de (met name EZ-) opdrachtgever en het tijdig ondertekenen van de leveringsovereenkomsten is een punt van verbetering. Uit interviews blijkt dat door gedwongen winkelnering van EZ-klanten kan deze stimulans soms kan ontbreken. Leveringsovereenkomsten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer DICTU worden veelal pas laat in het jaar, terwijl het project al loopt, ondertekend. DICTU gaat dan dus al aan de slag, terwijl er nog niet altijd helderheid is over het uit te voeren project. Voor een correcte administratie is het echter van belang dat deze zo spoedig mogelijk in een jaar worden getekend zodat de facturatie van DICTU hier geen hinder van ondervindt. DICTU en de opdrachtgevers hebben in 2014 en 2015 stappen gezet die moeten leiden tot een meer correcte administratie. Resultaat hiervan is dat de Leveringsovereenkomsten in 2015 eind van het eerste kwartaal zijn ondertekend.

3.4

Opdrachtnemer

Alle opdrachtgevers hebben één single point of contact, ook al nemen opdrachtgevers diensten af bij meerdere divisies. Sturing op opdrachten gaat bij grote of politiek gevoelige opdrachten via stuurgroepen, kleinere via de maandelijks online klantrapportages. Binnen DICTU hebben vooral de primaire divisies (Inspecties, Subsidies en Generieke Toepassingen) het klantcontact. Elke

divisie is opdrachtnemer van een of enkele primaire opdrachtgevers. Voor de Divisie Inspecties zijn dat de NVWA, de inspectie SZW en de ILT, voor de Divisie Subsidies RVO.NL en voor de Divisie Generieke Toepassingen het kerndepartement. Per primaire divisie zijn er relatiemanagers (voor beheer) en projectmanagers (voor projecten) aangesteld die het klantcontact onderhouden. Deze relatie- en projectmanagers sturen op doelmatigheid door bij 'beheer' ervoor te zorgen dat DICTU binnen de fixed price blijft of binnen de offerte als het gaat om projecten (zie paragraaf 5.1 *Bekostiging*).

Governance binnen DICTU

Binnen DICTU vindt geen centrale regie plaats op het aannemen van opdrachten, het opstellen van offertes, levering van de prestaties of het beheer van opdrachten. De divisies doen dit los van elkaar. Tevens ontbreekt een raamwerk waarin bepaalde leveringsmomenten worden gekoppeld aan bepaalde producten waarop gestuurd zou kunnen worden. DICTU heeft aangegeven dat het wenselijk zou zijn om de opdrachtgeversvraag vanuit klanten meer gecoördineerd plaats te laten vinden en heeft ook ambities op dit terrein. Daarbij geven ze aan behoefte te hebben aan het vaststellen van meer randvoorwaarden voor ICT (met name ten aanzien van de klantvraag). Hier is zowel een rol weggelegd voor DICTU (als het gaat om centrale regie binnen de organisatie), als voor EZ (als het gaat om gecoördineerde klantvraag van EZ-opdrachtgevers). Voor EZ is DB coördinerend opdrachtgever.

4 Financieel beheer

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede en derde:

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

Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor DICTU ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals het investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

4.1 Inrichting financieel beheer

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van DICTU is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. De afdeling Financiën en Inkoop (F&I) is primair verantwoordelijk voor het financieel beheer, inclusief de bewaking van de begrotingsuitvoering en het opstellen van de verantwoordingsproducten. F&I bestaat uit vijf teams: Control, Bedrijfsadministratie, Contractmanagement, Informatiemanagement en Interne Audit. Het hoofd F&I valt direct onder de algemeen directeur. Uit de interviews en de evaluatie van de jaarrekeningen 2012 en 2013 kwam naar voren dat de sturing op het bereiken van meer synergie tussen deze teams kan worden verbeterd, evenals de samenwerking tussen de teams. Wisselingen in de leiding van F&I en Control en de waan van de dag werden aangewezen als oorzaken. Vanaf begin 2014 hebben de teams Bedrijfsadministratie en Control een volledige bezetting en blijkens een interne audit is de onderlinge samenwerking verbeterd.

De ADR heeft DICTU over 2013 een controleverklaring met beperking gegeven. De ADR geeft aan dat de interne beheersing bij DICTU door verschillende oorzaken onvoldoende heeft gefunctioneerd. De belangrijkste oorzaak was de invoering van een nieuw financieel systeem (e-Business Suite (eBS)). De invoering van dit systeem heeft geleid tot vooraf onvoorziene problemen, waardoor de invoering vertraging heeft opgeleverd en dit heeft geleid tot het merendeel van de geconstateerde problemen bij de jaarafsluiting van 2013. Een tweede oorzaak is dat DICTU de afgelopen jaren in hoog tempo is uitgebreid door de fusie tussen de ministeries van LNV en EZ en de centralisatie van de ICT. De financiële functie is in deze ontwikkeling (schaalvergroting) qua professionalisering niet in voldoende mate 'meegegroeid'. Er waren veel herstelacties aan het einde van het boekjaar 2013 nodig om de administratie over 2013 op orde te krijgen. In 2014 is een verbeterplan opgesteld, waarover tweemaandelijks gerapporteerd is aan directeur FEZ en HDIOU. Dit heeft geresulteerd in een goedkeurende verklaring over 2014.

Materieel beheer

Door de eerder samenvoeging van de ICT bij DICTU gedurende de fusie van LNV en EL&I en met de invoeging van de ICT van de bijbehorende diensten en agentschappen, heeft DICTU veel activa overgenomen. De overname van deze activa heeft een negatief effect gehad op de doelmatigheid van DICTU in het primaire proces, doordat er een complex ICT-landschap ontstond waarin verschillende systemen niet met elkaar communiceerden en verouderde systemen en applicaties aanwezig waren. Daarnaast verkeerde de activa niet altijd in goede staat, licenties bleken niet goed onderhouden, dit leidde in sommige gevallen tot

incompliance-issues voor EZ. Bovenstaande heeft het ertoe geleid dat DICTU niet een volledig beeld had van alle activa die zij in beheer had. DICTU heeft hierop beheersmaatregelen getroffen door bij elke invoering en bij het aanvaarden van nieuwe opdrachten standaard te werken met overdrachtsprotocollen en due diligence onderzoeken om alle risico's in kaart te brengen. Daarnaast voert DICTU periodiek inventarisaties uit van hardware en software.

Rapportagecycli

DICTU rapporteert via de reguliere managementcyclus aan EZ. In dat kader worden jaarlijks managementafspraken opgesteld tussen HDIOU en de directeur van DICTU. Halverwege het jaar wordt een voortgangsrapportage opgesteld door directeur DICTU aan de HDIOU. Daarnaast heeft DICTU in 2014 tweemaandelijks aan de HDIOU en de directeur FEZ gerapporteerd over de verbeterpunten op basis van een verbeterplan. Dit verbeterplan had tot doel om het financieel beheer van DICTU op koers te brengen. Voor een groot deel zijn de verbeteringen doorgevoerd in 2014. Deze verbeteringen lopen voor het overige deel door in 2015.

De afdeling Interne Audit (IA) rapporteert direct aan de Directeur DICTU, onder andere over de maandafsluitingen en halfjaar- en jaarafsluiting die DICTU doet. Daarnaast verricht zij audits over bijvoorbeeld de inkoopfunctie van DICTU en het facturatieproces. IA stelt jaarlijks een auditjaarplan op en rapporteert Ieder kwartaal hierover in een voortgangsrapportage. Het (intern) jaarverslag van DICTU wordt door de ADR voorzien van een controleverklaring. De IA is kritisch op de hierboven genoemde kwartaalvoortgangsrapportages, omdat het vaak dezelfde kritiekpunten zijn die terugkomen.

In 2013 heeft DICTU door de eerder genoemde problemen met de invoering van het nieuwe financiële systeem geen tussentijdse afsluitingen kunnen doen en een groot deel van het jaar niet kunnen factureren. In 2014 wilde DICTU als proef voor de jaarafsluiting een halfjaarafsluiting 2014 maken. Dit is niet gelukt omdat niet alle (met voldoende diepgang) analyses en controles uitgevoerd konden worden. Daarom heeft DICTU een 10-maandsafsluiting gedaan. De ADR constateerde dat deze proefafsluiting nog niet was als gewenst, maar dat deze wel heeft gezorgd dat de uiteindelijke jaarafsluiting 2014 beter is verlopen dan 2013, zowel inhoudelijk als procesmatig. Dit heeft geresulteerd in een goedkeurende verklaring voor 2014.

Verbeterplan en voortgangsrapportage(s)

Naar aanleiding van de bevindingen van de ADR heeft DICTU op verzoek van de directeur FEZ begin 2014 een verbeterplan opgesteld om het financieel beheer te verbeteren. Dit verbeterplan bevat de bevindingen van de ADR, de verbeterpunten die zijn geïdentificeerd door FEZ en punten die DICTU zelf wil verbeteren.

In het verbeterplan worden verschillende oorzaken genoemd voor het feit dat de financiële administratie bij DICTU niet op orde was, onder andere de:

- invoering van het nieuwe financiële systeem (eBS);
- beperkte professionele doorontwikkeling van de financiële functie;
- gelijktijdige overgang naar een nieuw bedrijfsmodel (DICTU 3.0).

In het initiële verbeterplan worden de juiste verbeterpunten genoemd, maar het plan is nog vrij 'hoog over' en weinig SMART geformuleerd. Er worden niet of nauwelijks deelproducten/-resultaten benoemd, of wat wanneer precies, met welke te nemen stappen, gereed moet zijn. Het verbeterplan is gaandeweg het jaar, in overleg met FEZ, op een paar punten aangescherpt, meer SMART gemaakt en er

zijn deelresultaten benoemd, aangezien sommige verbeterpunten doorlopen in 2015. In de tweede versie van het verbeterplan zijn de verbeterpunten uitgebreider toegelicht en wordt er iets concreter aangegeven wat wanneer gereed moet zijn en wordt een oplossingsrichting genoemd. In een enkel geval worden risico's benoemd, maatregelen hiertegen ontbreken echter nog. DICTU actualiseert het verbeterplan tweemaandelijks (aangezien zij hierover moet rapporteren) en bespreekt het plan maandelijks met de directeur FEZ.

Verbeteringen financieel beheer

DICTU heeft al een aantal stappen gezet ter verbetering van het financieel beheer. Zo had DICTU per 1 december 2013 een nieuwe Chief Financial Officer (CFO) aangesteld, die strak heeft gestuurd op het jaarrekeningsproces. Dit werd als verbetering ervaren. Deze CFO was echter interim (extern) aangezien DICTU de afspraak heeft zo min mogelijk externen op leidinggevenden posities te hebben (in het kader van de continuïteit), is deze inmiddels opgevolgd. De nieuwe CFO heeft de ontwikkelingen ten aanzien van de financiële functie voortgezet: DICTU heeft gedurende 2014 de financiële functie in kwalitatieve en kwantitatieve zin op onderdelen versterkt; zo zijn vacatures ingevuld en is begonnen met het vervangen van externe inhuur door ambtenaren. De financiële administratie is in 2014 volledig ingericht in het nieuwe systeem eBS, met als doel maandelijks de benodigde rapportages te kunnen opstellen die nodig zijn om te kunnen (bij)sturen. Deze MCS rapportages zijn in het voorjaar van 2015 geïmplementeerd.

Verder heeft DICTU een jaarplanning opgesteld waarin alle producten zijn opgenomen, zowel binnen DICTU als binnen EZ, en op welke datum deze producten opgeleverd dienen te worden.

Hiermee zijn maatregelen getroffen om de tijdigheid van de facturering in 2014 en van acties ten behoeve van het vorderingen- en verplichtingenbeheer te borgen.

Er wordt nu maandelijks gefactureerd. Het tijdschrijven gaat steeds beter. Teamleiders krijgen elke twee weken een mail met informatie waarin staat welke uren van welke medewerkers ontbreken, met daarbij het verzoek actie te ondernemen. Correcties ouder dan negentig dagen kunnen alleen met toestemming van de CFO doorgevoerd worden. Tevens sluit de afdeling Bedrijfsadministratie nu maandelijks af.

De hierboven genoemde verbeteringen hingen met name samen met de eerder geconstateerde problemen bij de invoering van eBS. Deze verbeteringen zijn eind 2014 en begin 2015 geconstateerd door de IA, de ADR en FEZ in het jaarafsluitingsproces 2014. In 2015 worden deze ontwikkelingen verder voortgezet door DICTU.

4.2

Baten-lastenstelsel

onderdeel van de doorlichting is een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel te toetsen. Dit leidt tot de benutting door DICTU van de mogelijkheden die het baten-lastenstelsel als systematiek biedt:

- Op de balans van DICTU ultimo 2014 is een bedrag van € 35,6 mln. aan vaste activa verantwoord (52% van het balanstotaal). De investeringen zijn gemiddeld € 12,5 mln. over de afgelopen jaren (2012-2014). DICTU is op dit moment o.a. bezig met de ontwikkeling van de *cloud*. Geschatte investering in 2015 voor de ontwikkeling van de *cloud* is € 3 mln;

- De afschrijvingskosten bedragen in 2014 circa 5,2% van de omzet (over 2012-2014 gemiddeld 6,2%);
- Ten behoeve van de financiering van vaste activa heeft DICTU op de balans van per 31-12-2014 een lening bij het Ministerie van Financiën van € 16,5 mln. openstaan (24% van het balanstotaal). Voor 2015 heeft DICTU een aanvraag gedaan om het leenplafond te verhogen tot € 27 mln. Hiermee verhoogt DICTU het beroep op de leenfaciliteit behoorlijk ten opzichte van 2012-2014. Het gemiddeld leenbedrag over deze periode bedraagt € 19,8 mln;
- In 2014 zijn de overlopende activa (vorderingen en vooruitbetaald) 16% van de totale baten; de overlopende passiva (kortlopende schulden en vooruitontvangen) zijn 26% van de totale lasten. De overlopende activa betreffen met name debiteuren RVO.nl (voormalig Agentschap NL € 10,5 mln.) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (4,8 mln.), andere agentschappen van EZ. Bij de overlopende passiva vormen de vooruitontvangen bedragen de grootste post. Hier zijn de voornaamste posten de nog te ontvangen facturen, vooruitontvangen bedragen en de aflossingsverplichtingen < 1 jaar;
- De post voorzieningen is voor € 0,1 mln opgenomen in de balans per 31-12-2014 (circa 0,05% van de totale lasten). De post voorzieningen betreft de reorganisatievoorziening als gevolg van de uitvoering van het bedrijfsplan DICTU 2008-2011;
- De exploitatiereserve van DICTU is over de afgelopen jaren (2012-2014) gemiddeld € 0,3 mln (circa 0,2% van de gemiddelde omzet). Over 2014 had DICTU een exploitatiereserve van € 0,082 mln, maar door het behaalde negatieve resultaat over 2014 is de exploitatiereserve begin 2015 negatief.

Gezien de volumes aan vaste activa met bijbehorende afschrijving, leningen bij het ministerie van Financiën en overlopende posten ligt een eventuele overgang naar een kas-verplichtingenstelsel op basis hiervan niet voor de hand.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vierde en vijfde onderzoeksvraag:

In welke mate is de bekostiging bij DICTU vormgegeven op basis van prestaties?

Hoe stuurt DICTU op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?

5.1 Bekostiging

Tabel 2 geeft een overzicht van de omzet van DICTU van 2012-2014, verdeeld over de verschillende productcategorieën. De tabel laat over de jaren heen een forse omzetgroei zien. De voornaamste oorzaak van de omzetgroei is de centralisatie van de ICT, als gevolg van de fusie tussen EZ en LNV. De omzetstijging van 19,5 procent in 2013 is veroorzaakt door invoeging van de ICT van voormalig Agentschap NL en AT bij DICTU.

Tabel 2. Omzetverdeling DICTU.

Bedragen x €1.000	2012	2013	2014
Omzet ¹	137.684	164.561	199.454
% omzet tweeden	0,06	2,58	8,3
% omzet derden	1,15	0,92	0,93
<i>Per categorie²</i>			
Werkplekxservices	31.710	35.887	33.279
Infrabeheer	26.000	25.462	41.046
Applicatieservices	18.216	19.200	20.022
Ontwikkeling (incl. detachering)	30.684	40.638	46.796
Overige omzet	21.297	34.910	39.748
Totaal	127.907	156.097	180.997

Tabel 3. Afrekensystematiek per productcategorie.

Product	Bekostiging	Kostprijsmodel
Infrabeheer	Fixed price	P*Q met opslag
Applicatiebeheer	Fixed price	Gewogen gemiddeld uurtarief + materiële kosten
Werkplekxservice	Vaste prijs	Soort werkplek + producten
Ontwikkel en regiediensten	Fixed price (+ nacalculatie)	Uurtarief

¹ Cijfers op basis van Jaarverslag 2012, Jaarverslag 2013 en Jaarverslag 2014.

² Omzet van moederdepartement per product categorie.

De omzet binnen de verschillende productcategorieën is het resultaat van een vermenigvuldiging van de prijs (P) en de hoeveelheden (Q). De "P" wordt door DICTU berekend op basis van het hieronder nader toegelichte kostprijsmodel. De "Q" wordt jaarlijks door de eigenaar via de jaarlijkse tarievennota vastgesteld.

De "Q" is idealiter de uitkomst van de onderhandeling tussen DICTU en de opdrachtgever, waar de opdrachtgever en DICTU samen de gewenste hoeveelheid ICT diensten vaststellen. Voor het begin van een nieuw uitvoeringsjaar worden de uitkomsten hiervan vastgelegd in een leveringsovereenkomst (LVO) met de klant. Het grootste deel van de geleverde producten door DICTU, ongeveer 80%, worden opgenomen in de LVO's. Voor het overige deel van de opdrachten worden aparte offertes opgesteld. De manier waarop DICTU met zijn klanten afrekent verschilt per productcategorie, hieronder wordt de afrekensystematiek per categorie besproken.

Infrabeheer

DICTU maakt onderscheid tussen generieke en specifieke infrastructuur. Generieke infrastructuur betreft bijvoorbeeld servers en databases en specifieke infrastructuur betreft bijvoorbeeld *firewalls* en virusscanners³. Bij de specifieke infrastructuur wordt nu op basis van nacalculatie afgerekend. In 2014 was er nog sprake van een *fixed price* die aan de start van het jaar in de LVO werd overeengekomen. Ook hanteert DICTU het begrip generieke infrastructuur. Deze infrastructuur wordt door alle klanten gebruikt. Dit leidt ertoe dat bij een offerte voor een nieuwe infrabeheer opdracht standaard een opslag wordt gerekend om de kosten van de generieke infrastructuur te dekken, bovenop de kosten van de specifieke infrastructuur.

Applicatiebeheer

In de LVO wordt de prijs voor applicatiebeheer per applicatiecluster bepaald. Dit resulteert in een jaarlijkse *fixed price* voor het bestaande applicatielandschap van de klant. Gedurende het jaar worden alleen nieuwe opdrachten en sanering verrekend. Eventuele mee- of tegenvallers op het bestaande landschap worden niet verrekend. DICTU wil vanaf 2016 het beheer van nieuwe applicaties afrekenen met behulp van een functiepuntenstelsel. Met een functiepuntenstelsel worden de kosten per applicatie duidelijker zichtbaar voor de klant en kan, evenals bij infrastructuur, een P*Q afrekensystematiek gehanteerd worden.

Werkpleksservices

Voor een werkpleksservice wordt gedifferentieerd naar vaste (met onderscheid in 'zware' en 'lichte' gebruikers) en mobiele werkplekken. Daar bovenop komen de zgn. 'specials', zoals bijvoorbeeld dubbele beeldschermen. Er wordt per maand afgerekend op basis van het daadwerkelijk afgenomen aantal werkpleksservices.

Ontwikkeling en regiediensten

Voor de ontwikkeling van nieuwe diensten brengt DICTU een offerte uit aan de klant. De prijs voor deze diensten is gebaseerd op de uurtarieven uit de tariefnota. De meeste afrekeningen vinden plaats op basis van nacalculatie.

Opvallende punten

- De afrekensystematiek van nacalculatie lijkt geen prikkel in zich te dragen voor DICTU om doelmatiger (efficiënter) te werken en het financiële risico ligt bij de klant. Er lijkt sprake van een 'open einde regeling' qua kosten. Bij het werken met een *fixed price* verandert de risicoverdeling en ligt daarmee de prikkel om

³ Beschrijving Kostprijsmodel Batenlasten Dienst DICTU 3.0, 2013.

efficiënter te werken weer bij DICTU. Dit is echter wel afhankelijk van de inschatting van de uren aan de kant van DICTU, waarmee het risico en daarmee de prikkel tot efficiënter werken beperkt kan worden.

Kostprijsmodel

Het kostprijsmodel van DICTU is continu in ontwikkeling om kosten steeds specifieker toe te kunnen rekenen aan opdrachtgevers naar gebruik (Pay per use). Het huidige model bevat hiervoor voor een deel toerekening van lump sum bedragen op basis van verdeelsleutels. Een methode om objectief de kosten van het gebruik en beheer van een applicatie te bepalen is bijvoorbeeld de functiepuntenmethode. Deze en andere methoden worden momenteel bekeken door DICTU, CIO-office en FEZ voor de tarievenbepaling voor 2016 en verder. Het kostprijsmodel van DICTU is een combinatie van de kostenplaatsmethode en de opslagmethode⁴. De kostenplaatsmethode gaat uit van kostensoorten, kostenplaatsen en kostendragers. Meestal worden de kostensoorten daarbij gevormd door de kosten zoals beschreven in de begroting (personele kosten, materiële kosten, afschrijvingen et cetera). De kostenplaatsen worden bepaald door de activiteiten van de organisatie. Dit kunnen de organisatorische onderdelen zijn maar ook de medewerkers die in die onderdelen werkzaam zijn. De kostendrager is vervolgens het tarief voor de activiteiten die zijn uitgevoerd op de kostenplaatsen. Met het tarief worden de gemaakte kosten gedekt. De opslagmethode houdt in dat een deel van de kosten niet direct wordt toegerekend maar over kostendragers of tarieven wordt verdeeld via een verdeelsleutel.

Bij DICTU worden de kostenplaatsen bepaald op basis van de hierboven beschreven productcategorieën. De kosten van infrabeheer worden ingeschat en naar rato toegerekend aan klanten. 60% van alle infrakosten wordt specifiek toegerekend aan klanten op basis van gebruik. De overige 40% aan kosten zijn generieke kosten voor bijvoorbeeld informatiebeveiliging die niet specifiek zijn toe te rekenen aan een klant. Deze kosten worden naar rato van gebruik via een verdeelsleutel over de opdrachtgevers verdeeld. De kostendragers bij infrabeheer worden gevormd door de tarieven voor specifieke producten (windows, opslag et cetera).

De kosten voor applicatiebeheer worden toegerekend door een gemiddeld gewogen uurtarief van een applicatiebeheer medewerker te hanteren. Daar komen materiële kosten bovenop. Tenslotte hanteert DICTU ook een handling fee bij applicatiebeheer. De kostendrager bij applicatiebeheer is het uurtarief samen met de opslag voor de materiële kosten.

De kosten voor Werkplekservices (WPS) worden toegewezen op basis van het contract met Capgemini, personele kosten, materiële kosten, afschrijvingskosten en MS Office licenties. De kostendrager is het tarief voor de WPS (vast, mobiel, etc.).

Indirecte kosten

In het kostprijsmodel identificeert DICTU een reeks kosten (PIOFACH, productiemiddelen, overige staf en organisatieontwikkelingskosten) die zij niet kan toeschrijven aan producten. Tot 2015 werden deze kosten naar rato met een verdeelsleutel als algemene kosten buiten het tarief om verdeeld over de EZ-opdrachtgevers. Sinds het tariefvoorstel 2015 hanteert DICTU hiervoor de

⁴ Beschrijving Kostprijsmodel Batenlastendienst DICTU 3.0, 2013.

opslagmethode⁵. Bij de opslagmethode worden de algemene kosten, door middel van één generieke opslag gelegd op alle tarieven.

De toerekening van kosten aan producten door DICTU werd door de opdrachtgevers als verwarrend ervaren. Hierdoor ontbrak vaak een helder zicht op de onderbouwing van de "P". Om DICTU te ondersteunen bij het op orde brengen van de kostensystematiek en tariefstelling is in 2014 KPMG ingeschakeld door de HDIOU.

Recente ontwikkelingen

In 2014 en 2015 heeft KPMG op verzoek van de HDIO nader onderzoek verricht naar de kostensystematiek bij DICTU, mede in relatie tot de tariefstelling en geconcludeerd dat hier nog aandachtspunten zijn en dat doorontwikkeling noodzakelijk is om de kosten beter te kunnen verantwoorden, zowel naar de eigenaar als naar opdrachtgevers. Sturing op kosten in plaats van sturing op omzet zal volgens het rapport ook een verdere efficiencyverbetering in de kosten mogelijk maken. Deze doorontwikkeling en de juiste administratie van kosten zal in samenwerking met FEZ verder ter hand genomen moeten worden, teneinde de relatie tussen kosten en in rekening te brengen tarieven transparant te maken.

Het kostprijsmodel van DICTU wordt in 2015 doorontwikkeld mede op basis van het KPMG-advies. Het doel hiervan is om de kosten specifiekere toe te rekenen aan producten en daarmee aan de opdrachtgevers volgens het principe van "de gebruiker betaald" (pay per use). Het beoogde resultaat van de doorontwikkeling van het kostprijsmodel en de toepassing van pay per use is dat er een grotere transparantie voor opdrachtgevers en de eigenaar ontstaat over hoe de tarieven stand komen en hoe de kosten worden toegerekend aan opdrachtgevers. Eén van de methoden die hiervoor wordt onderzocht is de zogenaamde functiepuntenmethodiek. Een functiepunt is een meeteenheid die (een deel van) de omvang van een systeem of applicatie uitgedrukt. Daarna worden de kosten toegerekend aan de functies. Vervolgens worden de kosten gedeeld door het totaal aantal gevraagde fte. Zo wordt per functiesoort een uurprijs bepaald. Deze methodiek geeft daarmee inzicht in de daadwerkelijke kosten die verbonden zijn aan het "in de lucht houden" van een bepaalde applicatie. Hiervoor werden veel minder specifieke na rato verdeelsleutels gebruikt.

Opvallende punten

Het kostprijsmodel

Uit de interviews blijkt dat de opdrachtgevers rust wensen als het gaat om de berekening van de tarieven en de toerekening van de kosten. De boven beschreven ontwikkeling moet die rust gaan brengen.

Tarieven en kostendragers

De tarieven worden door DICTU ter goedkeuring aan de eigenaar voorgelegd. Het kostprijsmodel vormt de basis voor de totstandkoming van de verschillende tarieven van DICTU. De tarieven zijn de kostendragers van het kostprijsmodel.

5.2 Doelmatigheidsbevordering

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

⁵ Tariefnota DICTU 2015.

Indicatoren

Conform de vereisten die gesteld zijn in de Rijksbegrotingsvoorschriften⁶ rapporteert DICTU over doelmatigheid. Tabel 2 geeft deze doelmatigheidsindicatoren weer.

In kwantitatieve zin kan worden opgemaakt dat de tarieven per uur gedaald zijn en de omzet over de jaren heen toegenomen is. Ook geeft tabel 2 weer dat het basistarief werkplekken gestegen is. Dit houdt onder andere verband met daling van het aantal werkplekken dat wordt geserviced waardoor vast kosten over minder werkplekken moet worden verdeeld. Daarnaast geeft de tabel weer dat het percentage productieve uren over het geheel is gestegen. DICTU haalt vanaf 2012 de norm van 85% voor de productieve uren, ook al daalt het percentage in 2013 licht ten opzichte van 2012. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat DICTU op bepaalde gebieden doelmatiger is geworden.

Naast de kwantitatieve beoordeling van doelmatigheid worden in de Rijksbegrotingsvoorschriften ook kwalitatieve aspecten beschreven voor de doelmatigheid van ICT-diensten⁷, zoals beschikbaarheid en klanttevredenheid. Voor de beschikbaarheid van applicaties hanteert DICTU verschillende niveaus, hiermee legt DICTU de keuze tussen de prijs en kwaliteit bij de opdrachtgever. Het generieke Service Level Agreement (SLA) van DICTU beschrijft beschikbare niveaus van dienstverlening⁸. Er kan per applicatie worden gekozen uit drie standaard niveaus: Basis, Basis 24 en Basis 24Plus. De belangrijkste verschillen tussen deze niveaus zijn de waarden voor beschikbaarheid, de oplostijd van urgente en kritieke incidenten en de ondersteuning buiten kantooruren.

DICTU houdt sinds 2010 doorlopend klanttevredenheidsonderzoeken. Er zijn twee type klanttevredenheidsonderzoeken: de *triggered survey* en de *general survey*. Met de *general survey* wordt een aantal willekeurige eindgebruikers gevraagd de dienstverlening van DICTU te beoordelen met een rapportcijfer. In 2012 was dit gemiddelde cijfer een 6,3, in 2013 een 6,5 en in 2014 een 6,3. Een *triggered survey* wordt verstuurd zodra het incident is gesloten. Hiermee wordt nagegaan of men tevreden is met de afhandeling van het incident. In 2012 waren de eindgebruikers tevreden of zeer tevreden over 81 procent van de afhandelde incidenten, in 2013 was dit 85 procent en in 2014 82 procent.

Bevorderen doelmatigheid

Binnen DICTU zijn verschillende ontwikkelingen gaande, die al eerder in dit rapport aan de orde zijn geweest, met de intentie de doelmatigheid te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is de *cloud*. De *cloud* heeft als doel het vervangen van de huidige infrastructuur door een nieuwe *cloud*-infrastructuur. Deze nieuwe infrastructuur biedt een hoge beschikbaarheid, *Pay-Per-Use*-rekenmodellen, transparante exploitatiekosten en flexibiliteit⁹. Daarnaast heeft de *cloud* nog een kostenbesparingspotentieel. Een andere ontwikkeling is het opschonen van het applicatielandschap. DICTU probeert samengevoegde activa zo efficiënt mogelijk in te richten en samen met opdrachtgevers te bepalen welke applicaties er uitgezet kunnen worden, om zo doelmatig gebruik van de servers te bevorderen en kosten voor de opdrachtgevers te besparen. Ten slotte investeert DICTU ook in *Life Cycle*

⁶ Rijksbegrotingsvoorschriften 2015, 17 februari 2015, pagina 64.

⁷ Rijksbegrotingsvoorschriften 2015, 17 februari 2015, pagina 288.

⁸ Generiek Service Level Agreement DICTU – Opdrachtgevers, Versie 2.0, 11 juni 2013.

⁹ http://portal.rp.rijksweb.nl/irj/portal/?NavigationTarget=HLPFS://cisrijksportaal/cisorganisatie/ciseli_1/cisdienstenenagentschappen/cisdienstictuitvoeringdictu/cisdictubreed/cisdictuintern/cisdictu_cloud_2/cisalgemeen_40

Management en portfoliomanagement. Al deze ontwikkelingen worden besproken en uitgewerkt in overleg met de eigenaar, opdrachtgevers, CIO-office en FEZ en hebben tot doel om de efficiency te verhogen, de kosten te beperken door een reëel kostenniveau te handhaven.

Tabel 4. Doelmatigheidsindicatoren uit de EZ begroting.

	2012	2013	2014
1. Kostprijzen per product (groep) ¹⁰			
a. Basistarief werkplek (gemiddelde per stuk x €)	2.423	2.410	2.540
b. Aantal Werkplekken	13.000	12.241	12.332
c. Infrastructuur (x € 1.000)	13.993	21.541	34.879
d. Productieve uren (%)	879.000 (89)	1.156.000 (87)	1.468.476 (89)
2. Tarieven per uur			
a. Senior medew. (ontwikkeling)	90	87	86
b. Medior medew. (bouw)	80	78	77
c. Junior medew. (test en beheer)	80	78	77
3. Omzet per product groep			
a. Werkplekservices	31.710	35.887	33.279
b. Infrastructuur	26.000	25.462	41.046
c. Applicatieservices incl. outsourcing	18.216	19.200	20.022
d. Ontwikkeling incl. detachering	30.684	40.638	46.796
e. Overige omzet	21.297	34.910	39.748
Totaal	127.907	156.097	180.891
4. Gem. bezetting FTE-totaal (excl. Externe inhuur)	323	371	429
5. Saldo baten en lasten	- 1,3%	0,4%	-0,5%

¹⁰ Kostprijzen en verdere cijfers op basis van Jaarverslag 2013.

6 Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van DICTU in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van (a) governance, (b) financieel beheer en kengetallen en (c) doelmatigheidsbevordering en bekostiging. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op geformuleerde onderzoeksvragen. Indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd.

6.1 Governance

De eerste onderzoeksvraag luidt:

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

De HDIOU is gemandateerd eigenaar van AT, RVO.NL en DICTU. De Directie Bedrijfsvoering –opdrachtgever voor het kerndepartement – valt hiërarchisch onder de HDIOU. Dit houdt in dat opdrachtgeverschap en eigenaarschap verenigd zijn in dezelfde (hiërarchische) kolom van HDIOU. Volgens de Regeling agentschappen mogen de rollen van eigenaar en opdrachtgever niet functioneel worden gecombineerd, behalve wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen ministerie en wanneer er voldoende *checks* en *balances* zijn, waaronder in ieder geval een functionele scheiding van deze rollen. DICTU werkt echter ook buiten het eigen ministerie en is bovendien voornemens om deze dienstverlening uit te breiden. Volgens de Regeling agentschappen past daar een meer neutrale positionering van de rol van de eigenaar bij. Daarnaast vallen zowel RVO.nl als DICTU onder de HDIOU, terwijl RVO ook opdrachtgever voor DICTU is. Dit kan rolvermenging in de hand werken; immers alle beslissingen vallen binnen dezelfde kolom. Tevens zijn afspraken voor het stelsel van sturen, beheersen en afleggen van verantwoording voor DICTU niet formeel in een specifiek sturingsdocument vastgelegd zoals bij andere agentschappen wel het geval is bij EZ. Er is wel sprake van een dienstverleningsovereenkomst tussen de Directie Bedrijfsvoering als opdrachtgever en DICTU als opdrachtnemer. In de praktijk overlegt DICTU met FEZ en HDIOU voordat er opdrachten van nieuwe opdrachtgevers worden aangenomen. Echter, niet formeel is vastgelegd dat de eigenaar goedkeuring moet geven voor de uitbreiding van het aantal opdrachtgevers. Het bovenstaande leidt tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Bezie binnen een jaar, of eerder naar aanleiding van de uitkomsten van het project Vereenvoudiging aansturing agentschappen, opnieuw de governancestructuur ten aanzien van DICTU met als aandachtspunt de in de Regeling agentschappen opgenomen verdergaande scheiding tussen de (rollen van) eigenaar en opdrachtgever. Bij de meeste agentschappen wordt hier invulling aan gegeven door de SG als neutrale eigenaar (ten opzichte van opdrachtgevers) te positioneren van het agentschap. Borg de afspraken voor het stelsel van sturen, beheersen en verantwoorden door deze te formaliseren in een convenant tussen DICTU, haar EZ-opdrachtgever Directie Bedrijfsvoering en de eigenaar. Leg hierin ook vast hoe de eigenaar omgaat met nieuwe opdrachten en/of opdrachtgevers.

Aanbeveling 2: Organiseer één bestuurlijk overleg met daarin zowel de interne als de externe opdrachtgevers, als de eigenaar.

Aanbeveling 3: Zorg ervoor dat DICTU intern een centrale regievoering heeft op het aannemen van opdrachten, het opstellen van offertes, levering van prestaties en het beheer van opdrachten.

6.2 Financieel beheer

De tweede onderzoeksvraag luidt:

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

Over 2013 waren bij DICTU tekortkomingen geconstateerd door de ADR in het beheer omtrent de omzetverantwoording en de jaarafsluiting en het financieel beheer in algemeenheid. De afgelopen anderhalf jaar heeft DICTU verbeteringen doorgevoerd ten aanzien van het financieel beheer. Dit resulteerde in een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2014. Ten aanzien van de kostenverantwoording vindt er nog een doorontwikkeling plaats.

Aanbeveling 4: zet de ingezette weg van verbeteringen in het financieel beheer voort. Formuleer de doelstelling concreet (SMART) en controleer periodiek (eens per twee maanden).

De derde onderzoeksvraag luidt:

Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor DICTU ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals het investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

Op basis van de kerngegevens van DICTU, zoals de hoogte van de investeringen, is het baten- en lastenstelsel op zichzelf geschikt. Een overgang naar een kas-verplichtingenstelsel is op basis hiervan niet voor de hand liggend.

6.3 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

De vierde onderzoeksvraag luidt:

Hoe stuurt DICTU op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?

Binnen DICTU zijn verschillende ontwikkelingen gaande waarmee beoogd wordt de doelmatigheid bevorderen. Zoals de DICTU *cloud* en het opschonen van het applicatielandschap. Qua doelmatigheidsindicatoren zijn er echter nog mogelijkheden tot verbetering. De indicatoren geven nog een beperkt beeld over de ontwikkeling van de doelmatigheid bij DICTU.

Aanbeveling 5: Ontwikkel als agentschap in samenwerking met de eigenaar en opdrachtgevers indicatoren op grond waarvan eenduidiger kan worden vastgesteld wat de doelmatigheid van de uitvoering is en hoe deze zich ontwikkelt, om er vervolgens op te kunnen sturen. Betrek hierbij eventueel externe deskundigheid.

Aanbeveling 6: Zorg ervoor dat DICTU jaarlijks in zijn begroting van het nieuwe jaar alvast rekening houdt met ontwikkelingen die de kosten beïnvloeden. Nu wordt

er vooral gestuurd op basis van realisatie in het afgelopen jaar. Hierdoor ontstaat er een meer realistische begroting. Zie verder aanbeveling 5 voor het opstellen van meerjarige ramingen.

De vijfde onderzoeksvraag luidt:

In welke mate is de bekostiging bij DICTU vormgegeven op basis van prestaties?

De wijze van afrekenen en het kostprijsmodel van DICTU worden door opdrachtgevers als niet inzichtelijk ervaren. Daarnaast worden de meeste projecten afgerekend op basis van nacalculatie. Deze wijze van afrekenen zet niet aan tot een doelmatige besteding van middelen.

Aanbeveling 7: Ontwikkel binnen een jaar een kostprijsmodel dat helder, eenduidig en transparant is. Hanteer hierbij het beginsel dat de gebruiker betaalt. Maak hierbij ook duidelijk wie welke risico's draagt en schets een meerjarenbeeld van enerzijds het inhoudelijke portfolio aan werkzaamheden voor opdrachtgevers en anderzijds het hiermee gepaard gaande meerjarige budgettaire beeld. Dit zal de doelmatige inzet van mensen en middelen (vaste en variabele kosten) en de sturing hierop bevorderen.

Zet de huidige doorontwikkeling van het kostprijsmodel door zodat de berekening van de tarieven op een voor de opdrachtgever een eigenaar duidelijke en transparante wijze plaats vindt. Het kostprijsmodel moet ingericht worden op basis van de kosten die gemaakt worden in plaats van gerealiseerde omzet. De kosten moeten helder herleidbaar zijn naar de geleverde prestaties om zo de doelmatigheidsontwikkeling te bevorderen. Zet daarnaast ook de ontwikkeling van pay per use voort zodat de kosten zo veel mogelijk worden toegerekend aan de daadwerkelijke gebruikers. Zet ook de ontwikkeling in de bekostiging naar fixed price afrekening door waardoor duidelijk wordt wie welke risico's draagt.

Leg wanneer deze ontwikkelingen zijn afgerond het kostprijsmodel ter goedkeuring voor aan FEZ en de eigenaar en borg het gebruik ervan in de raamovereenkomst met de opdrachtgevers.

6.4












Tot slot

Het stelsel voor sturen, beheersen en afleggen van verantwoording bij DICTU functioneert over het algemeen adequaat. DICTU bevindt zich in een doorontwikkelingsproces, waarin diverse aandachtspunten opgepakt dienen te worden. Deze hebben onder andere te maken met de groei die DICTU doormaakt door nieuwe opdrachten, ook buiten EZ, de positionering binnen het rijk als SSO en met de verdere professionalisering van de bedrijfsvoering. Daarnaast loopt binnen EZ nog een ander traject, waarin er in brede zin gekeken wordt naar vereenvoudiging in de aansturing van agentschappen, inclusief die van DICTU. Hieruit kunnen nog aanvullende versterkings-/verbetervoorstellen voortkomen.

Bijlage A – Geïnterviewden

Functie
Directeur DICTU
Hoofd Strategie & Innovatie, Kwaliteitszorg en Security (SIKS) en plaatsvervangend directeur
Hoofd Bestuurszaken DICTU
Hoofd Financiën en Inkoop (CFO/) DICTU
Hoofd Control en CIO DICTU
Leiding divisie Inspectie
Leiding divisie Subsidies
Leiding divisie Generieke Toepassingen
Leiding divisie Infrastructuur
Leiding divisie End User Automation
RVO.NL: Hoofd Financiën, informatiemanagement & facilitaire zaken
Directie Bedrijfsvoering (CIO Kerndepartement) en manager planning en control
nVWA
Directeur Bedrijfsvoering EZ
Hoofddirecteur Interne Organisatie en Uitvoering
CIO-office (ondersteuning HDIOU)
BPR/BZK
Directeur FEZ (ondersteuning eigenaar en concerncontroller)
ADR controleteam DICTU
Interne Audit DICTU

Bijlage B – Beknopt overzicht van aanbevelingen¹¹

Aanbeveling	Verantwoordelijk	2016	2017
<i>Governance</i>			
Bezie binnen een jaar, of eerder naar aanleiding van de uitkomsten van het project Vereenvoudiging aansturing agentschappen, opnieuw de governancestructuur ten aanzien van DICTU met als aandachtspunt de in de Regeling agentschappen opgenomen verdergaande scheiding tussen de (rollen van) eigenaar en opdrachtgever. Bij de meeste agentschappen wordt hier invulling aan gegeven door de SG als neutrale eigenaar (ten opzichte van opdrachtgevers) te positioneren van het agentschap. Borg de afspraken voor het stelsel van sturen, beheersen en verantwoorden door deze te formaliseren in een convenant tussen DICTU, haar EZ-opdrachtgever Directie Bedrijfsvoering en de eigenaar. Leg hierin ook vast hoe de eigenaar omgaat met nieuwe opdrachten en/of opdrachtgevers.	Eigenaar		
Organiseer één bestuurlijk overleg met daarin zowel de interne als de externe opdrachtgevers, als de eigenaar.	Eigenaar		
Zorg ervoor dat DICTU intern een centrale regievoering heeft op het aannemen van opdrachten, het opstellen van offertes, levering van prestaties en het beheer van opdrachten.	DICTU		
<i>Financieel beheer</i>			
Zet de ingezette weg van verbeteringen in het financieel beheer voort. Formuleer de doelstelling concreet (SMART) en controleer periodiek.	DICTU		
<i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i>			
Ontwikkel als agentschap in samenwerking met de eigenaar en opdrachtgevers indicatoren op grond waarvan eenduidiger kan worden vastgesteld wat de doelmatigheid van de uitvoering is en hoe deze zich ontwikkelt, om er vervolgens op te kunnen sturen. Betrek hierbij eventueel externe deskundigheid.	Eigenaar + DICTU		
Zorg ervoor dat DICTU jaarlijks in zijn begroting van het nieuwe jaar alvast rekening houdt met ontwikkelingen die de kosten beïnvloeden. Nu wordt er vooral gestuurd op basis van realisatie in het afgelopen jaar. Hierdoor ontstaat er een meer realistische begroting.	DICTU		
Ontwikkel binnen een jaar een kostprijsmodel dat helder, eenduidig en transparant is. Hanteer hierbij het beginsel dat de gebruiker betaalt. Maak hierbij ook duidelijk wie welke risico's draagt en schets een meerjarenbeeld van enerzijds het inhoudelijke portfolio aan werkzaamheden voor opdrachtgevers en anderzijds het hiermee gepaard gaande meerjarige budgettaire beeld. Dit zal de doelmatige inzet van mensen en middelen (vaste en variabele kosten) en de sturing hierop bevorderen.	DICTU		
<i>Legenda</i>			
 Zwaar			
 Middel			
 Licht			

¹¹ Deze wegingstabel wordt sinds 2014 toegevoegd aan doorlichtingrapporten. Het betreft hier de weging van het ministerie van Financiën. De tabel wordt gebruikt bij de monitoring van de aanbevelingen door het ministerie van Financiën. Bij de beoordeling van de aanbevelingen wordt er vanuit gegaan dat het een lopend proces betreft, waardoor de zwaarte van de aanbevelingen over de tijd uitgespreid is. Bij de aanbeveling wordt tevens aangegeven in welk jaar het zwaartepunt van de opvolging ligt.