



Ministerie van Algemene Zaken

## Doorlichtingsrapport DPC

Datum	15 april 2021
Status	Definitief

## Colofon

Bijlage	Factsheet doorlichting DPC
Auteurs	Carla Nanden- Senior medewerker DFEZ Marije van der Waal- Senior medewerker DFEZ

## Inhoud

Colofon—2

### **1 Inleiding—4**

- 1.1 Doelstelling doorlichting—4
- 1.2 Onderzoeksvragen—4
- 1.3 Onderzoeksmethode—5

### **2 Kerntaken en organisatieontwikkeling—6**

- 2.1 Historie—6
- 2.2 Kerntaken—6
- 2.3 Inrichting organisatie—7
- 2.4 Organisatieontwikkeling—8
- 2.5 Financiële omvang—9
- 2.6 Terugblik doorlichting 2015—10

### **3 Opvolging aanbevelingen—11**

- 3.1 In welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd door DPC?—11

### **4 Governance—14**

- 4.1 Inrichting—14
- 4.2 Eigenaar—14
- 4.3 Opdrachtgever—16
- 4.4 Opdrachtnemer—18

### **5 Kwaliteit van de financiële functie—21**

- 5.1 Inrichting financiële functie en financieel beheer—21
- 5.2 Kwaliteitswaarborgen—23

### **6 Bekostiging en doelmatigheid—26**

- 6.1 Taakbijdrage—26
- 6.2 Kostprijsmodellen—27
- 6.3 Doelmatigheidsontwikkeling en - bevordering—28

### **7 Baten-lastelstelsel (gebruik faciliteiten agentschappen)—31**

- 7.1 Gebruik faciliteiten agentschappen—31
- 7.2 Argumenten voor behouden baten-lastenstelsel—31
- 7.3 Argumenten voor stelselverandering—33

### **8 Conclusies en aanbevelingen—35**

- 8.1 Conclusies—35
- 8.2 Aanbevelingen—37

# 1 Inleiding

## 1.1 Doelstelling doorlichting

In de Regeling agentschappen is bepaald in artikel 7 dat alle agentschappen tenminste eens per vijf jaar worden doorgelicht. In 2015 heeft de laatste doorlichting plaatsgevonden van het agentschap Dienst Publiek en Communicatie (hierna DPC). Omdat vijf jaar zijn verstreken, is in 2020 DPC opnieuw doorgelicht. Conform de 'doorlichting nieuwe stijl' (ontwikkeld door de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën) ligt de verantwoordelijkheid van de uitvoering van de doorlichting bij de directie Financieel- Economische Zaken (hierna FEZ). De directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën is op de achtergrond betrokken geweest bij deze doorlichting.

De doelstelling van de doorlichting van DPC is het vormen van een oordeel over het functioneren van het agentschap in het licht van de Regeling agentschappen. Specifiek heeft de doorlichting tot doel om een oordeel te vormen over het functioneren van DPC in de afgelopen 5 jaar op de volgende 5 gebieden;

- Governance
- Bekostiging
- Doelmatigheid
- Financieel beheer
- De toekomst van de organisatie

De doorlichting van DPC richt zich hoofdzakelijk op de wijze waarop het agentschapsmodel een doelmatige uitvoering van de taken van DPC ondersteunt en bevordert. Hierbij ligt de focus op de 5 hierboven beschreven thema's. Tevens zal in de doorlichting speciale aandacht zijn voor de mate waarin opvolging is gegeven aan de aanbevelingen die in het doorlichtingsrapport uit 2015 zijn opgenomen. Eén van de belangrijkste aanbevelingen uit 2015 betrof het omvormen van DPC bij de eerstvolgende vervanging of aanpassing van het huidige financieel administratieve systeem - doch uiterlijk 2019 bij een nieuwe doorlichting - tot een kas-verplichtingenagentschap, tenzij nieuwe zwaarwegende argumenten een omvorming verhinderen. Vanwege het fundamentele karakter van deze aanbeveling is besloten om deze aanbeveling in alle gesprekken te betrekken die gehouden zijn voor deze doorlichting.

De rapportage wordt integraal openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Algemene Zaken. Het tweede eindproduct betreft een toegankelijke factsheet die een infographic bevat op de 5 thema's die ook in de doelstelling van deze doorlichting staan beschreven. De factsheet is als bijlage opgenomen bij deze rapportage.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting zullen conform de 'doorlichting nieuwe stijl' luiden:

1. In welke mate zijn de aanbevelingen van de voorgaande doorlichting opgevolgd en geïmplementeerd?

2. In welke mate functioneert bij het agentschap het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
3. Op welke wijze is bij het agentschap de kwaliteit van de financiële functie geborgd?
4. In welke mate is de bekostiging bij het agentschap vormgegeven op basis van prestaties en legt het de prikkels op de juiste plek?
5. Op welke wijze wordt de doelmatigheid van het agentschap gemeten en hoe (met welke indicatoren) wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?
6. In welke mate maakt het agentschap gebruik van de faciliteiten die passen bij het stelsel van baten en lasten?

### **1.3 Onderzoeksmethode**

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden. De primaire onderzoeksmethode was het houden van interviews met betrokkenen bij DPC. In bijlage 2 is een lijst weergegeven met de geïnterviewden in het kader van deze doorlichting. Naast de interviews zijn er ook diverse documenten interne en externe documenten geraadpleegd. In bijlage 1 is de bronnenlijst opgenomen.

De directie FEZ van het Ministerie van Algemene Zaken heeft het onderzoek uitgevoerd. FEZ is een kleine directie, het team Begroting, Planning en Control (BPC) bestaat uit 8 medewerkers (waaronder de directeur en de plaatsvervangend directeur). Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen is het onderzoek niet uitgevoerd door de controller van DPC maar door twee senior medewerkers van het team BPC. Eén van de twee medewerkers is betrokken bij de control van het agentschap de andere medewerker staat meer op afstand van DPC. Het is een bewuste keuze geweest bij de samenstelling van het team dat deze doorlichting uitvoert. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met een diverse samenstelling van interne en externe leden. De begeleidingscommissie is gedurende het onderzoek drie keer samengekomen.

## 2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

### 2.1 Historie

DPC is sinds 2005 een baten-lastenagentschap en valt onder de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van Algemene Zaken (AZ). Voor 2005 was DPC een directie binnen het Directoraat-Generaal Rijksvoorlichtingsdienst van AZ. DPC is ontstaan door het samenvoegen van de directie Toepassing Communicatietechniek en de Postbus 51 Informatiedienst. Sinds 1 januari 2013 zijn de verplichte doorlichtingen van agentschappen vastgelegd in de Regeling agentschappen. Sinds 2013 is eveneens de naam 'Agentschap' van toepassing geworden voor baten-lastendiensten.

### 2.2 Kerntaken

In het "organisatiebesluit van het Ministerie van Algemene Zaken" (van 14 december 2017) staan de taken van DPC beschreven. De baten-lastendienst Publiek en Communicatie is belast met het:

- a. Ondersteunen van de rijksoverheid bij het gezamenlijk verbeteren van de communicatie met publiek en professionals.
- b. Ontwikkelen en in stand houden van gemeenschappelijke voorzieningen ten behoeve van de overheidscommunicatie.
- c. Rijksbreed adviseren, begeleiden en inkoop van communicatiebestedingen als Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC) en aankoopcentrale voor de categorie communicatie.

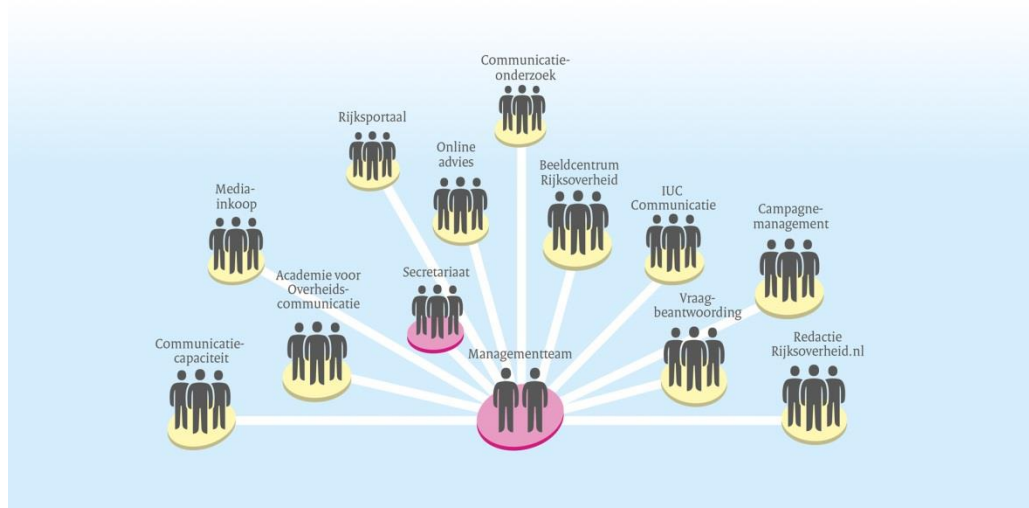
Deze drie kerntaken zijn ondergebracht in 11 inhoudelijke clusters. Hieronder wordt nader ingegaan op de specifieke taken van deze clusters:

- *Academie voor Overheidscommunicatie*; de professionalisering en ontwikkeling van rijksambtenaren structureel en proactief ondersteunen, om zo bij te dragen aan een nog betere communicatie van de Rijksoverheid.
- *Beeldcentrum Rijksoverheid*; adviseren over beeldcommunicatie, faciliteren van de productie van beeldmateriaal via raamovereenkomsten en beheren en distribueren van beeldmateriaal.
- *Campagnemanagement*; adviseren over en uitvoering geven aan campagnes van de Rijksoverheid.
- *Communicatiecapaciteit inclusief (vaste) interne pool*; alle werkzaamheden uitvoeren met betrekking tot de inhuur en inzet van tijdelijke communicatiecapaciteit (inhuur personeel) én van de webredactie- en communicatiebureaus (resultaatverplichting).
- *Communicatieonderzoek*; adviseren van communicatieprofessionals bij communicatieafdelingen van de Rijksoverheid en ondersteuning bij het inkopen en uitvoeren van (toegepast) communicatieonderzoek.
- *IUC Communicatie*; het ondersteunen van DPC met advies over en uitvoering van inkoop en aanbestedingen en met advies over en coördinatie van contractmanagement.
- *Media-Inkoop*; de regie voeren over de gehele mediadienstverleningsketen en begeleiden en ondersteunen van alle deelnemers aan de raamovereenkomst met het gecontracteerde media inkoopbureau.

- *Online advies*; het Rijksbreed inzetten van expertise als het gaat om online communicatie, en het hosten van het Platform Rijksoverheid Online (PRO). Dit Platform vormt de basis voor een groot aantal eigen online kanalen van de Rijksoverheid.
- *Redactie Informatie Rijksoverheid*; het creëren, redigeren en beheren van content van hoogwaardige kwaliteit voor verschillende online communicatiekanalen en doelgroepen van de Rijksoverheid.
- *Rijksportal*; het beheren van de overkoepelende redactionele afspraken en richtlijnen voor het Rijksportal, het uit laten voeren van gebruikersonderzoeken, het signaleren van knelpunten en het vertalen van vragen en wensen naar functionele specificaties voor doorontwikkeling (met name voor de communicatiekolom).
- *Vraagbeantwoording*; het beantwoorden van vragen over (toekomstige) wet- en regelgeving, de producten en het beleid van de Rijksoverheid.

### 2.3 Inrichting organisatie

DPC is zoals al reeds in paragraaf 2.2 aangegeven georganiseerd in 11 clusters die verantwoordelijk zijn voor een product(groep) en onder leiding staan van een coördinator. DPC staat centraal onder leiding van een directeur en een plaatsvervangend directeur. Het organogram van DPC is hieronder weergegeven:



Het managementteam (MT) van DPC is verantwoordelijk voor de interne sturing. Het managementteam bestaat uit de directeur DPC en de plaatsvervangend directeur. Het managementteam komt wekelijks bijeen. Aan dit overleg nemen tevens de controller (FEZ) () en de personeelsadviseur (unit P&OI van de directie Bedrijfsvoering ()) deel. In dit overleg worden onderwerpen van de taakgebieden en bedrijfsvoering besproken en afgestemd. Daarnaast wordt tweewekelijks het managementteam uitgebreid met alle clustercoördinatoren. Dit zogenaamde "MT-plus" heeft tot doel om DPC brede aangelegenheden te bespreken en met elkaar af te stemmen.

## 2.4

### **Organisatieontwikkeling**

DPC is een organisatie die zich voortdurend aanpast naar gelang de dienstverlening dat vraagt. Hieronder worden vier belangrijke ontwikkelingen toegelicht van de afgelopen jaren.

#### **Interne Communicatiepool**

Zo is in 2019 een interne communicatiepool opgezet en opgestart. Het cluster Communicatiecapaciteit fungeert hiermee als loket voor de tijdelijke inzet en/of inhuur van communicatiecapaciteit. Dit door tijdelijke communicatieopdrachten eerst te matchen op het ambtelijke bestand van communicatieprofessionals in de interne pool. Alleen wanneer geen match met een ambtelijke communicatieprofessional mogelijk is, zal tot externe inhuur worden overgegaan. Op deze manier levert de pool een bijdrage aan de ontwikkeling en mobiliteit van ambtelijke communicatieprofessionals en aan de vermindering van externe inhuur. Daarnaast biedt het bundelen van het contractmanagement van de raamovereenkomsten de mogelijkheid te investeren in de advisering van opdrachtgevers, onder meer bij de keuze voor de juiste raamovereenkomst, het formuleren van de uitvraag en de selectiecriteria. En het levert een beter overzicht op van de rijksbrede behoefte aan communicatiecapaciteit.

#### **Overheidsbrede website (1overheid)**

Het belang om (online) als één overheid op te treden richting burgers en bedrijven vormt een terugkerend thema in diverse onderzoeksrapporten. Om die reden heeft DPC in 2018 en 2019 een prototype ontwikkeld voor een overheidsbrede publiekssite. Dit prototype gaat uit van een overheidsbrede website met praktische, taakgerichte informatie (blauwe site) en een website met informatie over vastgesteld en voorgenomen rijksbeleid (groene site). Voor de blauwe site is ook het ontsluiten van locatie-gebonden informatie (gemeenteniveau) en het ophalen van persoonlijke gegevens van bijvoorbeeld Mijnoverheid.nl met inloggen via DigiD verkend. Het prototype is goed ontvangen door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Eerder kreeg het al de steun van het programma Mens Centraal en de Voorlichtingsraad (VoRa). DPC heeft in het najaar van 2019 verkend wat nodig is om het prototype 1overheid te kunnen realiseren. DPC is ook in gesprek met het ministerie van Buitenlandse Zaken over samenwerking met het project Loket Buitenland. Dit project moet ervoor zorgen dat de (online) dienstverlening van de overheid aan Nederlanders in het buitenland sterk verbetert. Daarbij zijn veel raakvlakken met het prototype 1overheid. DPC is in 2020 daadwerkelijk gestart met de realisatie van de nieuwe overheidsbrede blauwe site. Rijksoverheid.nl wordt dan omgevormd tot groene site. Later in dit rapport wordt nog nader ingegaan op de kansen en uitdagingen die komen kijken bij het '1overheid' concept.

#### **Toekomstbestendigheid Platform Rijksoverheid Online**

In de laatste maanden van 2019 heeft DPC een analyse uitgevoerd om te bepalen wat de beste manier is om het Platform toekomstbestendig door te ontwikkelen. Deze analyse was wenselijk omdat het Platform in zijn huidige vorm een aantal belangrijke beperkingen met zich meebrengt. Zo vraagt de hosting om modernisering, neemt de vraag naar meer bouwcapaciteit voor beheer toe en wordt in 2021 een moment verwacht waarop het platform technisch gezien vol is. Bovendien is het huidige Platform niet geschikt om de stap naar transacties te maken zoals wenselijk is in de ambitie voor één overheidsbrede website (prototype 1overheid). In 2020 is de basis gelegd voor een modern en toekomstbestendig Platform. Allereerst moet het Content Management Systeem (CMS) onder het Platform ge-upgrade worden zodat het platform zo snel als mogelijk weer op een



officieel ondersteunde versie terecht zal komen.

Daarnaast is de ambitie om de beheerlast van het Platform structureel te verlagen, door o.a. maatwerk uit het CMS te halen. Dat maatwerk heeft tot gevolg dat upgrades van het CMS erg lang duren.

### Implementatie nieuwe Rijksbrede spelregels campagnes

Op 5 september 2019 heeft de VoRa nieuwe Rijksbrede spelregels voor campagnes vastgesteld om in de toekomst effectief campagne te blijven voeren. De spelregels geven invulling aan de behoefte om grip te krijgen op de voorkant van het proces om te komen tot een keuze voor en toetsing van een campagne, de kwaliteit van de campagne en de dienstverlening van DPC. De nieuwe regels houden een structurele verandering in voor het samenspel tussen en binnen de departementen, DPC en de betrokken bureaus. Campagnemanagement implementeert in 2020 de spelregels in nieuwe dienstverlening (strategiesessies), de werkwijze (de Campagnekeuken als richtsnoer, projectmatiger en multidisciplinair werken) en de aanmeldingsprocedure.

## 2.5 Financiële omvang

Om een indruk te geven van de financiële situatie van DPC is hieronder de baten-lastenbegroting voor het jaar 2021 opgenomen.

Begroting van baten-lastenagentschap DPC voor het jaar 2021 (x € 1.000)							
	2019 Stand Slotwet	2020 Vastgestelde begroting	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Baten</b>							
Omzet	126.399	93.013	83.548	83.156	83.131	83.131	83.131
waarvan omzet moederdepartement	27.440	26.441	27.272	27.271	27.271	27.271	27.271
waarvan omzet overige departementen	76.266	39.284	35.946	35.555	35.530	35.530	35.530
waarvan omzet derden	22.693	27.288	20.330	20.330	20.330	20.330	20.330
Vrijval voorzieningen	4	0	0	0	0	0	0
Bijzondere baten	0	0	0	0	0	0	0
Rentebaten	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal baten</b>	<b>126.403</b>	<b>93.012</b>	<b>83.548</b>	<b>83.156</b>	<b>83.131</b>	<b>83.131</b>	<b>83.131</b>
<b>Lasten</b>							
Apparaatskosten							
Personele kosten	14.492	14.823	17.029	16.726	16.726	16.726	16.726
waarvan eigen personeel	13.471	13.823	16.029	15.726	15.726	15.726	15.726
waarvan inhuur externen	441	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
waarvan overige personele kosten	580	0	0	0	0	0	0
Materiële kosten	112.246	78.189	66.520	66.430	66.405	66.405	66.405
waarvan apparaat ICT	6.336	5.981	7.013	6.970	6.970	6.970	6.970
waarvan bijdrage aan SSO's	0	0	0	0	0	0	0
waarvan overige materiële kosten	105.909	72.207	59.507	59.461	59.436	59.436	59.436
Afschrijvingskosten							
Materieel	0	0	0	0	0	0	0
waarvan apparaat ICT	0	0	0	0	0	0	0
Immaterieel	0	0	0	0	0	0	0
Dotaties voorzieningen	153	0	0	0	0	0	0
Overige kosten							
Bijzondere lasten	6	0	0	0	0	0	0
Rentelasten	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal lasten</b>	<b>126.896</b>	<b>93.012</b>	<b>83.548</b>	<b>83.156</b>	<b>83.131</b>	<b>83.131</b>	<b>83.131</b>
<b>Saldo van baten en lasten gewone bedrijfsuitoefening</b>	<b>-493</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Agentschapsdeel Vpb-lasten	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo van baten en lasten</b>	<b>-493</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Uit de begroting blijkt dat DPC de meeste baten haalt uit de omzet van overige departementen. De omzet van het moederdepartement betreft de taakbijdrage vanaf de begroting van het moederdepartement. Uit de lasten blijkt dat DPC vooral apparaatskosten heeft maar bijvoorbeeld geen afschrijvingskosten.

## **2.6 Terugblik doorlichting 2015**

In de doorlichting uit 2015 staan drie centrale conclusies beschreven. Naast deze conclusies worden in het rapport negen aanbevelingen beschreven.

In hoofdstuk 3 wordt specifiek ingegaan op de negen aanbevelingen en de wijze waarop opvolging is gegeven aan de aanbevelingen. Eén aanbeveling heeft DPC vanwege zwaarwegende argumenten niet opgevolgd. Hieronder worden de drie centrale conclusies beschreven.

### **Governance**

In 2015 was de conclusie dat het stelsel voor sturen, beheersen en afleggen van verantwoording bij DPC goed functioneert. DPC voldoet aan de eisen die de Regeling agentschappen stelt aan de governance. De opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer pakken hun rol adequaat op. De centralisatie van het budget draagt bij aan rust in de relatie tussen de opdrachtgevers en DPC. DPC wordt als een professionele organisatie gezien, als verlengstuk van de VoRa binnen de algehele communicatiediscipline, en heeft een proactieve houding in haar rol als opdrachtnemer.

### **Financieel beheer**

In 2015 werd de financiële administratie overgeheveld naar het moederdepartement AZ. De nieuwe inrichting maakt de verantwoording per project en de sturing op kosten, opbrengsten en resultaat eenvoudiger. Een andere conclusie betrof de dubbelrol van de plaatsvervangend directeur van DPC. Veel lijnen en verantwoordelijkheden komen samen bij de plaatsvervangend directeur. Dit volgt uit de schaalgrootte van het agentschap en de daarop toegepaste platte managementstructuur. Hiertegenover staan wel adequate checks and balances.

In 2015 speelde het vraagstuk van nut en noodzaak van het baten-lastenstelsel. DPC maakt enerzijds miniem gebruik van het stelsel van baten en lasten. DPC heeft geen afschrijvingskosten omdat DPC geen vaste activa heeft en niet leent bij het ministerie van Financiën voor investeringen. Anderzijds gaven geïnterviewden aan dat het baten- lastenstelsel bijdraagt aan een meer resultaatgerichte cultuur binnen DPC. Tevens biedt het baten- lastenstelsel de mogelijk de complexe geldstromen van de media-inkoop op de juiste manier te administreren.

### **Doelmatigheidsbevordering en bekostiging**

Uit de doorlichting in 2015 kwam naar voren dat de gemeenschappelijke dienstverlening van DPC heeft gezorgd voor standaardisatie van werkprocessen. Hierdoor zijn besparingen voor alle departementen gerealiseerd. In 2015 was de conclusie dat een volledig uitgewerkte beschrijving van het kostprijsmodel van DPC niet bestaat, inclusief alle daarin gekozen uitgangspunten en rekenregels. In de meeste clusters worden de kosten alleen per cluster weergegeven en niet toegerekend aan specifieke activiteiten of prestaties binnen dat cluster. Doordat het budget van de VoRa gecentraliseerd is en bij AZ op de begroting staat als een taakbijdrage, bestaat het risico op minder prikkels tot doelmatigheid. Dit budget wordt niet automatisch toegekend. Het prestatieplan van DPC leidt tot een beroep op de taakbijdrage.

## 3 Opvolging aanbevelingen

### 3.1 In welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd door DPC?

#### **Aanbeveling 1**

*Stel vóór 2015 een protocol op voor het proces en de hantering van mogelijke conflicten wanneer verschillende belangen zijn tussen eigenaar en DPC.*

##### *Opvolging*

DPC heeft dit punt vastgelegd in het Organisatie & Formatierapport (O&F rapport). De exacte passage luidt als volgt: "FEZ vertegenwoordigt in het MT tevens het belang van de eigenaar. Indien de belangen van opdrachtnemer en eigenaar conflicteren wordt dit gemeld in het MT en aan de directeur FEZ. Het is dan aan de directeuren DPC en FEZ om tot een oplossing te komen dan wel aan de eigenaar (SG) een beslissing te vragen."

#### **Aanbeveling 2**

*Laat de VoRa tijdig een richtinggevend kader meegeven aan DPC bij het opstellen van het prestatieplan, bijvoorbeeld door het jaarprogramma van de VoRa eerder in het jaar op te stellen.*

##### *Opvolging*

De VoRa geeft als opdrachtgever van DPC in verschillende vormen kaders mee aan DPC waar DPC rekening mee moet houden bij het opstellen van het prestatieplan.

1. Voor de lopende dienstverlening wordt in de zomer een speerpuntennotitie besproken in het Opdrachtgeversberaad (OGB). Daarnaast worden in het OGB maandelijks actuele onderwerpen besproken.
2. Voor nieuwe dienstverlening zijn de spelregels vastgelegd in het O&F-rapport. Dit betekent dat voorstellen voor nieuwe dienstverlening moeten worden voorgelegd aan de SG en de ondernemingsraad (OR).

#### **Aanbeveling 3**

*Bezie naar aanleiding van het eerste jaar als IUC Communicatie de impact hiervan op DPC en haar opdrachtgevers en communiceer aan opdrachtgevers hoe het IUC in de toekomst verder vorm kan krijgen zodat mogelijke risico's voor de taken en slagkracht van DPC tijdig kunnen worden ondervangen.*

##### *Opvolging*

Bij de start van IUC heeft DPC zijn taak ingevuld met een sterke focus op rijksbrede Europese aanbestedingen. Als IUC Communicatie heeft DPC gekozen voor een sterke koppeling tussen inkoop en expertise in het primair proces. Inkoop vindt plaats door multidisciplinaire teams. Voor de Europese aanbestedingen is een planning opgesteld voor de komende 8 jaar uitgaande van de status quo.

DPC geeft aan dat de organisatie voortdurend aandacht heeft voor de optimale communicatie. DPC doet mee in het rijksbrede inkoopstelsel. Dit betreft zowel het beschikbaar stellen van opgedane kennis als meedoen met nieuwe ontwikkelingen. DPC beschikt over een Categorieplan Communicatie en gaat dit conform de planning voor de actualisatie van de categorieplannen in 2020 actualiseren. DPC geeft aan dat in 2014 is gekeken naar inkoop buiten de Europese aanbestedingen, maar dat hier geen behoefte aan bleek te bestaan.

#### **Aanbeveling 4**

*Stel voor 2015 een procesbeschrijving op die de risico's ondervangt van het werken met dubbelfuncties, waarbij ook ruime aandacht wordt besteed aan escalatiemogelijkheden.*

##### *Opvolging*

DPC geeft aan dat het bestaan van de dubbelfuncties is ingegeven door efficiency. In AZ Weloverwogen is tot doel gesteld de overhead zo klein mogelijk te houden en is principieel gekozen gebruik te maken van bedrijfsvoering en control van het kerndepartement. De procesbeschrijving van hoe de risico's die samenhangen met dubbelfuncties worden beperkt is opgenomen in het O&F-rapport.

#### **Aanbeveling 5**

*De verleende afwijking op de Regeling agentschappen - waarbij de media inkopen tot de omzet van DPC gerekend mogen worden - vervalt.*

##### *Opvolging*

In 2014 was de verleende afwijking nodig, omdat ten tijde van de start als agentschap de media-omzet extra-comptabel werd bijgehouden. Na de start als agentschap is het financieel beheer van de media-inkoop veel stringenter geregeld, onder meer door dit in de reguliere agentschap-administratie op te nemen. Door deze verandering loopt de media-omzet mee in de totale omzet van DPC en is de verleende afwijking uit 2014 overbodig geworden vanaf 2015.

#### **Aanbeveling 6**

*Vorm DPC bij de eerstvolgende vervanging of aanpassing van het huidige financieel administratieve systeem - doch uiterlijk 2019 bij een nieuwe doorlichting - om tot een kas-verplichtingenagentschap, tenzij er nieuwe zwaarwegende argumenten zijn die dat verhinderen.*

##### *Opvolging*

De redenen om baten-lastenagentschap te worden zijn vooral dat uitgaven en ontvangsten in andere jaren vallen, en het beheersmatig (matchingsbeginsel) beter is om deze aan hetzelfde jaar toe te rekenen. Een baten-lastenagentschap vereist wel een uitgebreidere administratie dan bij kas-verplichtingen. In de doorlichting uit 2015 is aangegeven dat DPC beperkt kenmerken vertoont van baten-lasten. DPC heeft geen activa en heeft beperkt voorzieningen. Wel heeft DPC transitorische posten (nog te betalen bedragen en nog te ontvangen bedragen) waardoor DPC zelf vindt dat een baten-lastenagentschap noodzakelijk is. Daarnaast kan volgens DPC de kostprijs beter berekend worden in een baten-lastenstelsel. DPC geeft zelf aan dat bij de doorlichting de complexiteit is beschreven van de media-inkoop en de financiële stromen daarbij. Deze is nog steeds van toepassing.

De media-inkoop wordt door een fee bekostigd en de retourgelden worden door een korting op de factuur terug gegeven aan de adverterende onderdelen van de

rijksoverheid en deelnemende overige overheden. In hoofdstuk 7 zal nog nader uitgebreid worden ingegaan op dit onderwerp, vanwege het fundamentele karakter van deze aanbeveling.

### **Aanbeveling 7**

*Onderzoek met DPC of meer indicatoren kunnen worden gebruikt om over de overall doelmatigheid en performance van zoveel mogelijk kerntaken/clusters van DPC te rapporteren.*

#### *Opvolging*

DPC heeft voor alle clusters onderzocht of prestatie-indicatoren zinvol zijn om in de verantwoording over te rapporteren. Daarbij is gekeken naar de dekkinggraad van de begroting en de toegevoegde waarde van de indicatoren voor de daadwerkelijke sturing en beheersing door de clusters. Niet voor alle primaire processen zijn relevante indicatoren te benoemen. Voor de processen waarvoor DPC het wel zinvol acht zijn doelmatigheidsindicatoren benoemd waarover DPC zich verantwoordt in het jaarverslag.

### **Aanbeveling 8**

*Stel een beschrijving op van het kostprijsmodel van DPC, inclusief uitgangspunten en leg waar mogelijk relaties tussen kosten en specifieke activiteiten of prestaties en met opname van rekenregels.*

#### *Opvolging*

DPC hanteert vanaf een omvangrijke reorganisatie uit 2011, als gevolg van een taakstelling, een kostprijsmodel met een drietal manieren van bekostiging dat voor alle clusters van toepassing is. In de doorlichting van 2015 is geconstateerd dat dit kostprijsmodel niet is opgenomen in het prestatieplan. De reden daarvoor was dat het kostprijsmodel niet was gewijzigd. Vanaf het prestatieplan 2015 is dit wel weer het geval.

### **Aanbeveling 9**

*Leg schriftelijk vast welke rol Concerncontrol (nu FEZ) heeft in het MT van DPC bij het bewaken van de doelmatige en effectieve besteding van middelen (voornamelijk bij minderwerk).*

#### *Opvolging*

De rol van FEZ is vastgelegd in het O&F-rapport. Hierin staat aangegeven dat de secretaris-Generaal van AZ als eigenaar van DPC financiële en formatieve kaders creëert waarbinnen DPC mag werken. De secretaris-Generaal van AZ wordt daarin ondersteund door FEZ. Namens de eigenaar bewaakt FEZ het financieel beheer van het ministerie, waaronder ook DPC valt.

Als eigenaar stelt de SG van AZ het prestatieplan en de tarieven vast. Dit prestatieplan wordt daarom eerst voorgelegd aan de bestuursraad van AZ. Maandelijks overleggen FEZ en DPC, onder andere over de uitvoering van het prestatieplan.

## 4 Governance

### 4.1 Inrichting

In artikel 9 van de Regeling agentschappen staat beschreven dat een agentschap een sturingsmodel heeft waarin drie rollen worden onderscheiden te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.

In artikel 10 staan de verantwoordelijkheden beschreven van de eigenaar. De eigenaar draagt zorg voor de inrichting van het sturingsmodel, bewaakt de continuïteit van het agentschap op de lange termijn en regelt het toezicht op de budgettaire kaders (waaronder de begroting, de tarieven, en het jaarplan). Hieronder valt ook de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en/of opdrachtnemer.

In artikel 11 staan de verantwoordelijkheden beschreven van de opdrachtgever. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een juiste opdrachtformulering, het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen en het (in het in afstemming met de opdrachtnemer) opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering kan monitoren.

In artikel 12 staan de verantwoordelijkheden beschreven van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer draagt zorg voor de bestendigheid van de interne organisatie en het op de juiste manier uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever en de eigenaar. De opdrachtnemer is ook verantwoordelijk voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever bij onvoorziene ontwikkelingen en het begrotingsbeheer.

### 4.2 Eigenaar

#### Invulling rol

In september 2020 heeft een wisseling plaatsgevonden van de functie van secretaris-generaal (SG). Vanwege het sterk evaluatieve karakter van dit onderzoek is alleen een interview gehouden met de voormalig SG, Paul Huijts. Sinds 1 september 2020 is de nieuwe SG gestart, Gert-Jan Buitendijk.

De rol van eigenaar is belegd bij de SG van AZ. De SG heeft in deze rol contact met de directeur van het agentschap, deze vervult de rol van opdrachtnemer. Dit overleg is periodiek en niet strak geformaliseerd. De eigenaar legt in zijn roluitoefening vooral de focus op de hoofdtaken die DPC dient uit te voeren. De eigenaar let daarbij specifiek ook op de wenselijkheid van het wel of niet aanbieden van (nieuwe) taken of producten. Daarnaast bewaakt de SG in zijn rol als eigenaar ook het profiel van DPC. Het bewaken van de (financiële) positie op de lange termijn is eveneens een taak en verantwoordelijkheid die de eigenaar zichzelf toe dicht. Vanwege de omvang van DPC en de stabiliteit van de organisatie is de SG in de rol van eigenaar niet op dagelijkse basis betrokken bij DPC maar fungeert de eigenaar wel al een intermediair bij grotere of meer urgente vraagstukken.

De opdrachtnemer, DPC, stelt ieder een jaar een uitgebreid prestatieplan op. Voor de eigenaar wordt een speciale (kortere) versie gemaakt van het prestatieplan. Dit document bevat naast de inhoudelijke hoofdlijnen ook de informatie over de

PIOFACH-kaders, de budgettaire ruimte (of knelpunten) en de organisatie en formatie. Naast het prestatieplan worden ook de andere rapportages uit de reguliere P&C-cyclus ter beoordeling voorgelegd aan de eigenaar. De eigenaar is tevens verantwoordelijk voor het bewaken van de 5% grens van het eigen vermogen. FEZ heeft hierbij een ondersteunende rol.

Uniek bij AZ zijn de zogenaamde korte lijnen. Door de geringe omvang van de organisatie en de beperkte gelaagdheid is de afstand tussen het agentschap en het moederdepartement klein en is er zelden tot nooit sprake van grote informatieasymmetrie. Dit heeft volgens de geïnterviewde betrokkenen bestuurlijke rust en stabiliteit tot gevolg. De eigenaar geeft aan dat hij op financieel gebied (indien nodig) zoals eerder aangegeven kan leunen op de adviezen van de directeur FEZ. De contacten binnen de driehoek worden als informeel ervaren en zijn vaak ook gefocust op het creëren van breed draagvlak bij gevoelige kwesties. Discussies gaan daarbij bijvoorbeeld over het feit dat middelen niet onbeperkt beschikbaar zijn vanuit de departementen. De SG brengt dit punt in zijn rol als eigenaar voor het voetlicht (dit hangt ook samen met de wijze van bekostiging van DPC, in hoofdstuk 6 wordt hier nog nader op ingegaan).

Wanneer belangen uitéén kunnen lopen tussen de eigenaar en de opdrachtnemer ziet de directeur FEZ zichzelf als een objectieve makelaar.

Een specifiek element in de bekostiging van DPC betreft de fee voor de media-inkoop. Jaarlijks keurt de eigenaar de afgesproken fee goed. In paragraaf 5.1 wordt nog nader ingegaan op de wijze van bekostiging van de media-inkoop door middel van een fee. De directeur van DPC licht de fee toe aan de eigenaar waardoor de onderlinge afstemming over de fee goed verloopt.

Uit de interviews blijkt dat de rol van de eigenaar in het brede perspectief van de driehoek naar behoren wordt ingevuld en in balans is ten opzichte van de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer. De driehoek is gezamenlijk verantwoordelijk voor de continuïteit en stabiliteit van het functioneren van het agentschap, de eigenaar heeft in het bewaken hiervan de grootste verantwoordelijkheid binnen de driehoek. De SG heeft 2 of 3 wekelijks overleg met de directeur van het agentschap.

Concluderend is op basis van de gehouden gesprekken de algemene consensus over de afgelopen jaren dat de rol van eigenaar op een juiste wijze wordt ingevuld. Dit gebeurt deels op een informele wijze. De verantwoordelijkheden zijn goed belegd binnen de driehoek en de onderlinge verhoudingen zijn goed. Een enkele keer kan het op een gezonde wijze 'schuren' binnen de driehoek, dit kan het geval zijn wanneer de verwachtingen over en weer niet overeenkomen. Een risico voor de aankomende jaren zijn twee personele wisselingen binnen de driehoek. Zoals eerder aangegeven is per 1 september Gert-Jan Buitendijk gestart als SG bij AZ. Daarnaast zal ook aan de kant van de opdrachtnemer begin 2021 een personele wisseling plaatsvinden.

### **Eigenaarsondersteuning**

In deze paragraaf is al eerder ingegaan op de ondersteunende rol van FEZ, in het bijzonder de directeur FEZ, van de eigenaar. Binnen FEZ is de plaatsvervangend directeur FEZ de controller van het agentschap en neemt in die hoedanigheid ook deel aan het MT van DPC. Een dergelijke inrichting van de financiële functie is relatief uniek. Meestal is de controller direct onderdeel van het agentschap zelf. De positie van de controller van het agentschap bij FEZ is een praktische en principiële keuze. De financiële administratie van DPC is eveneens ondergebracht bij AZ. De praktijk dat FEZ zowel financieel adviseur is voor AZ als voor het agentschap kan in theorie leiden tot een vermenging van rollen en/of conflicterende belangen. In het O&F-rapport van FEZ zijn beide rollen afzonderlijk weergegeven. De directeur FEZ heeft de rol van adviseur richting de eigenaar en de controller treedt adviserend op richting de opdrachtnemer. De directeur FEZ probeert bijvoorbeeld objectief mee te

denken met de eigenaar bij het opnieuw vaststellen van de overheadvergoeding aan het moederdepartement. In de praktijk blijkt uit de interviews met de eigenaar, de opdrachtnemer en de betrokkenen bij FEZ dat problemen met betrekking tot de mogelijke dubbelrol zich nooit hebben voorgedaan en dat alle betrokkenen in de driehoek, waaronder de eigenaar, tevreden zijn met de huidige wijze van ondersteuning door FEZ. Door het tijdig delen van informatie komen mogelijke conflicterende belangen snel aan het licht en kan FEZ extra aandacht besteden aan het onafhankelijk adviseren. Bovenstaande situatie komt voort uit de geringe omvang van het departement en de geringe omvang van de directie FEZ (team BPC bestaat uit 8 fte). Om deze reden is ook zoals eerder al beschreven een zorgvuldige afweging gemaakt bij de samenstelling van het team dat deze doorlichting heeft uitgevoerd. In het O&F-rapport is een passage opgenomen over hoe om te gaan met de mogelijke conflicterende belangen, in paragraaf 3.1 is deze passage letterlijk opgenomen.

Concluderend blijkt onder ander uit de interviews met de directeur FEZ, de controller van DPC en de plaatsvervangend directeur van DPC dat de positionering van de controller van DPC binnen FEZ vooral wordt ervaren als effectief en efficiënt. Door de heldere vastlegging van de tarieven en de gekozen financieringswijze zullen lastige situaties niet snel optreden voor de eigenaar. Desondanks is het belangrijk om continu aandacht te houden voor de mogelijke dubbelrol en het mogelijke risico op een conflict van belangen. De personele wisselingen die de aankomende tijd zullen plaatsvinden zowel aan de kant van FEZ als binnen de driehoek onderstrepen dit.

### **4.3 Opdrachtgever**

De Voorlichtingsraad (VoRa) is namens de departementen de opdrachtgever voor de gemeenschappelijke dienstverlening van DPC. In de VoRa zijn de directeuren Communicatie van alle ministeries vertegenwoordigd. De DG RVD is de voorzitter van de VoRa en in deze dus ook de directe opdrachtgever van het DPC. De DG RVD beoogt in zijn voorzitterschap zo goed mogelijk de opdrachten te formuleren en te verstrekken, in overleg met de opdrachtnemer en conform het jaarprogramma. Ook denkt hij mee om van het jaarprogramma een meerjarig programma te maken.

De VoRa staat niet los als opdrachtgever maar wordt hierin ondersteund door het Opdrachtgeversberaad (OGB) en de Commissie Rijksoverheidscommunicatie (CRC). Deze gremia adviseren de VoRa in haar besluitvorming richting DPC. De VoRa neemt de finale grotere overkoepelende beslissingen op strategisch niveau voor haar rekening.

Voor deze doorlichting is zowel met de DG RVD gesproken in de rol van voorzitter van de VoRa als met de voorzitter van het OGB.

De VoRa heeft de aansturing van de gemeenschappelijke dienstverlening door DPC gedelegeerd aan het OGB. Het OGB bestaat uit drie VoRa-leden, één CRC-lid en een vertegenwoordiger van de Rijksvoorlichtingsdienst en kan DPC namens de VoRa bijsturen binnen de door de VoRa gestelde kaders. Het OGB komt elke vier weken bij elkaar. Het OGB kijkt hierbij zowel naar inhoudelijke elementen als naar bedrijfsvoeringsaspecten van de gemeenschappelijke diensten door DPC. Namens de opdrachtnemer neemt ook een lid van het MT van DPC deel aan het OGB en schuiven medewerkers van DPC, indien nodig, aan.



Er vindt maandelijks overleg plaats binnen de CRC. Voorzitter is één van de directeuren Communicatie, leden zijn afdelingshoofden van de directies Communicatie van de ministeries en de coördinator Campagnemanagement van DPC. Het secretariaat wordt door de Rijksvoorlichtingsdienst verzorgd. De CRC adviseert het OGB en/of de VoRa. De CRC behandelt niet alle onderwerpen, hier bestaan afspraken over. Doordat de CRC-leden dicht op de praktijk van DPC zitten bezit de CRC veel inhoudelijke expertise. De CRC is alleen besluitvormend over de aanmelding en toetsing van rijksbrede massamediale campagnes. Op alle andere inhoudelijke terreinen is de CRC adviserend en is de VoRa het gremium dat prioriteiten stelt en besluiten neemt.

Via de VoRa kan de opdrachtgever op een degelijke wijze het agentschap aansturen, de dagelijkse aansturing van het agentschap ligt bij directeur DPC, de opdrachtgever staat dus enigszins op afstand. De voorzitter van de VoRa ziet er in zijn rol als opdrachtgever onder andere op toe dat DPC als centraal inkoopcentrum fungeert. Het OGB functioneert in zeker zin als een intermediair tussen de opdrachtgever en de dagelijkse leiding van DPC, dit is met name het geval bij grote besluitvormingstrajecten.

Een verkorte versie van het prestatieplan van DPC waarin alle producten en diensten worden toegelicht wordt jaarlijks vastgesteld in de VoRa. Op deze wijze worden op een zo helder mogelijk manier de opdrachten geformuleerd en verstrekt aan het agentschap. Besluiten die in de VoRa worden genomen zijn op vaste momenten. De voorzitter van de VoRa heeft op een informele manier periodiek overleg met de directeur van het agentschap om allerhande zaken te bespreken. Indien in het lopende jaar afwijkingen te zien zijn ten opzichte van het prestatieplan, opdrachten kunnen niet worden uitgevoerd of er komen nieuwe opdrachten bij dan worden deze in het OGB besproken. Deze veranderingen in opdrachten worden opgevangen door de post Meer Minder Werk (MMW), dit geldt alleen voor de posten die met de VoRa overeen zijn gekomen. Hiermee wordt bestuurlijke rust gecreëerd.

Het OGB functioneert in zekere zin als een voorportaal van de VoRa. De OGB-besluiten worden na bespreking in het OGB in de VoRa besproken en definitief vastgesteld.

Uit de gesprekken met de opdrachtgever en de opdrachtnemer blijkt dat de meerwaarde van het OGB is dat rondom de te nemen besluiten een betere discussie in gang wordt gezet en een groot deel van de besluitvorming daardoor wordt opgevangen voor de VoRa.

De ervaring van het OGB leert dat DPC als uitvoeringsorganisatie in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zeer goed functioneert. Een risico hierbij is dat DPC als opdrachtnemer soms (te) terughoudend kan zijn in het zelf pakken van ruimte in de eigen besluitvorming. Een minder terughoudende houding zou de besluitvorming nog efficiënter kunnen maken. Een ander risico voor DPC is dat zij veel maatwerk biedt ten opzichte van de wensen van de ministeries, dit kan een potentieel risico zijn voor een verlies aan efficiëntie. Dit blijkt onder andere uit de gesprekken met betrokkenen rondom het opdrachtgeverschap.

Het kan weleens voorkomen dat de belangen verschillen tussen de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Soms wordt door de opdrachtgever verwacht dat er meer geleverd wordt, soms blijken de wensen te duur te zijn. Zo is met de Tweede Kamer een afspraak gemaakt over het maximum aantal campagnes per jaar, soms hebben de departementen wensen voor meer campagnes. Ook tussen het OGB en de VoRa kunnen stevige gesprekken plaatsvinden over Campagnes. In 2020 speelde ook de situatie omtrent de campagnes in het kader van de COVID-19 pandemie en het (tijdelijk) stilzetten van sommige andere campagnes. DPC heeft als agentschap in praktijk vele opdrachtgevers, de visies van de departementen die

vertegenwoordigd zijn in de VoRa kunnen soms uiteenlopen. DPC kan op dit soort momenten ook vanuit expertise meedenken wat vertrouwen geeft en het bestaan en de meerwaarde van DPC ook onderstreept.

Vijf jaar geleden, tijdens de vorige doorlichting, was de ervaring dat de VoRa in haar rol als opdrachtgever alles (opdrachten en middelen) na liep, dit is nu in mindere mate het geval. Alle opdrachten werden binnen een bepaald vastgesteld kader van de VoRa opgesteld, nu zijn er ook meer opdrachten vanuit de uitvoeringsorganisaties.

Concluderend blijkt uit de interviews met betrokkenen uit de driehoek dat er een gedegen, efficiënt en effectief werkend stelsel is ingericht rondom de opdrachtverstrekking aan DPC. Dit stelsel functioneert goed, de relaties zijn goed en de informatieverstrekking is voldoende. Door een vast moment van besluitvorming, het voorportaal van het OGB en het werken met de post Meer Minder Werk (MMW)<sup>1</sup> is er duidelijkheid over de opdrachtverstrekking en is er sprake van heldere besluitvorming en bestuurlijke rust.

#### **4.4 Opdrachtnemer**

DPC is de opdrachtnemer. De directeur van DPC is tevens lid van de VoRa. De directeur van het agentschap heeft aangegeven goede contacten met zowel de eigenaar als de opdrachtgever te hebben.

DPC draagt een gedeelde verantwoordelijkheid met de opdrachtgevers voor de invulling van de opdrachten die zij uitvoert. DPC denkt mee met de opdrachtgevers bij de invulling van de opdracht, probeert aanvullende wensen mee te nemen vanuit een klantgerichte houding en stelt zelf ook initiatieven voor. Het centrale product hierin is het prestatieplan dat DPC jaarlijks opstelt waarin DPC ook duidelijk accenten legt richting de eigenaar respectievelijk de opdrachtgever. Zo krijgt de eigenaar vooral input met betrekking tot de PIOFACH kaders en het O&F rapport. Richting de opdrachtgever is de informatie meer toegespitst op de specifieke verwachtingen binnen de dienst. Naast het prestatieplan levert DPC managementrapportages en een jaarrekening op waarin verantwoording wordt afgelegd. De informatievoorziening vanuit het agentschap wordt als goed ervaren door de driehoek. Als opdrachten onder druk staan neemt DPC de opdrachtgevers tijdig mee in het proces om gezamenlijk in het proces verder te kunnen.

Dat er grenzen zitten aan de taakuitvoering van DPC komt aan de orde bij het Platform Rijksoverheid Online (PRO). Door het succes van de het platform komt de financiering uit eigen middelen onder druk te staan. In overleg met de VoRa en het OGB is daarom gekeken naar een nieuwe financieringswijze. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een (gedeeltelijke) bijdrage per website. Ook de eigenaar en FEZ waren bij deze kwestie nauw betrokken. Dit voorbeeld laat zien dat de opdrachtnemer een proactieve houding heeft in de driehoek en gezamenlijk in staat is om dergelijke kwesties aan te pakken. Deze nieuwe wijze van financiering heeft ook geleid tot bestuurlijke rust.

<sup>1</sup> Naast de taakbijdrage is er een post meer-minderwerk in de tijd ontstaan: Onder minderwerk wordt verstaan: onderbesteding van enkele specifieke posten binnen het beschikbare budget (produktontwikkeling, publieksvoorlichting, doorontwikkeling rijksoverheid.nl en VoRa opleidingen) vanuit de taakbijdrage.

*Het Platform Rijksoverheid Online is een groot succes. De aanvankelijke inschatting van 35 deelnemende websites is keer op keer bijgesteld. Inmiddels bedraagt het aantal deelnemende websites meer dan 600. Voor het Platform geldt geen verplichte deelname. Om die reden is de groei lastig te voorspellen. Een grotere deelname leidt tot grote rijksbrede besparingen. Bij DPC nemen de kosten in een veel kleinere omvang toe. Bijvoorbeeld de kosten van hosting maar ook opschaling van ontwikkelcapaciteit. De dekking van de extra benodigde budgetten is door DPC expliciet onderwerp van gesprek gemaakt tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Alternatieve vormen van dekking worden op alle merites beoordeeld. Zo is eerst gekozen voor een ophoging van de Taakbijdrage en in 2020 voor het introduceren van een platformbijdrage.*

Indien de VoRa nieuwe, structurele dienstverlening aan het takenpakket van DPC toevoegt, is de consequentie dat hiervoor de taakbijdrage dient te worden verhoogd. In dat geval leveren de departementen hun bijdrage aan deze verhoging. DPC stelt van tevoren een business case op, om te beoordelen of de nieuwe producten of diensten interessant genoeg zijn voor de opdrachtgevers en voor DPC. DPC inventariseert dan onder meer de behoefte bij de opdrachtgevers, verkent de markt, maakt een kosten-batenanalyse en brengt in kaart wat de consequenties zijn voor DPC op financieel en personeel gebied. De VoRa beslist uiteindelijk of de taak wordt toegevoegd aan het takenpakket. Als voor een uitbreiding van de dienstverlening de personele inzet verhoogd moet worden, is ook de eigenaar bij de besluitvorming betrokken. In hoofdstuk 6 wordt hier verder op ingegaan. Deze werkwijze ligt vast in het O&F-rapport.

Zowel vanuit de eigenaar als vanuit de opdrachtgevers komen positieve signalen over de opdrachtnemer. DPC wordt als een professionele organisatie gezien, een schoolvoorbeeld van een agentschap dat haar nut en noodzaak bewijst. De VoRa is trots op de communicatiediscipline en de rol van DPC daarin. DPC wordt als verlengstuk van de VoRa gezien, als gemeenschappelijke dienst, die goed wordt geleid.

Een risico voor DPC is dat er bij DPC een toenemende vraag is waar te nemen van communicatie diensten en producten. Betrokkenen vanuit DPC geven aan dat dit een uitdaging is voor de organisatie op de lange termijn. De vraag is hierbij ook hoe het agentschap op een goede manier kan meegroeien met deze nieuwe ontwikkelingen.

Een belangrijke ontwikkeling is het concept van '1 overheid'. Meerdere aspecten vanuit de verschillende domeinen/clusters kunnen zo tot meer of betere samenwerking leiden. Het '1 overheid' concept zou invloed kunnen hebben op de huidige governancestructuur. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan deling van sturing door grote uitvoeringsorganisaties (UWV, VNG) en daarmee 1 overheidsbrede opdrachtgever. De ontwikkeling van '1 overheid' zal zorgen voor meerdere informatiestromen.

*De website Rijksoverheid.nl is de samenvoeging van de departementale websites. De governance was daarvoor heel helder, namelijk de VoRa. Door opname van life events, Single Digital Gateway en met de doorontwikkeling naar 1Overheid komen daarmee ook andere partijen in beeld. Met de voorgenomen splitsing in 1Overheid en nieuw Rijksoverheid.nl verandert de governance. Het nieuwe Rijksoverheid.nl blijft volledig onder de governance van de VoRa. Voor 1Overheid zijn naast de VoRa, ook BZK, uitvoeringsorganisaties en mede-overheden in de governance betrokken.*

Een mogelijke groei in financiering en een groei in fte moet in goede banen worden geleid. Uit meerdere gesprekken blijkt dat in de groei van het aantal fte met het oog op het bewaken van de kerntaken uiteindelijk wel een grens gesteld moet worden. DPC kent een opgelegd formatief kader (O&F-rapport). DPC streeft, volgens het management van DPC, voortdurend naar meer efficiëntie en bewaakt ook of taken door DPC moeten worden gedaan of aan de markt kunnen worden overgelaten. Verschillende departementen hebben de behoefte om de communicatie adviseurs onder te brengen bij DPC, dat zou bij de directies communicatie van betreffende departementen tot interne verschuivingen (in focus) op taken kunnen leiden. De communicatiediscipline is voortdurend in beweging. Het kader voor de dienstverlening is vastgesteld door de SG. Grote ontwikkelingen zullen binnen dit kader plaatsvinden. Op dit moment zijn er geen ambities om dit kader te verruimen. Concluderend wordt het functioneren van DPC zowel vanuit DPC zelf, vanuit moederdepartement AZ en vanuit overige betrokkenen als zeer positief beoordeeld. Tegelijk is dit ook zoals hierboven beschreven een mogelijk risico met het oog op de toekomst.

## 5 Kwaliteit van de financiële functie

### 5.1 Inrichting financiële functie en financieel beheer

De financiële administratie van DPC is geïntegreerd bij de financiële administratie van AZ bij de directie FEZ. Ook de financial control van DPC is gepositioneerd bij FEZ. Hier zit ook een efficiëntie gedachte (denk aan inzet FTE) achter. Daarnaast is gekozen voor toepassing van het CODA financieel systeem, dat is veel goedkoper dan het vaak elders binnen de overheid toegepaste SAP financieel systeem. In het CODA systeem is de structuur gebaseerd op informatiestromen vanuit de taakbijdrage (het departementale budget) en het externe projecten budget (waaronder campagnes). Deze systematiek zorgt voor financiële inzichtelijkheid in de DPC clusters, voor zowel het managementteam, clusterhoofden en controllers.

Hiermee sluit de financiële administratie van DPC exact aan op de wijze waarop het primair proces is ingericht. Dat maakt dat DPC en de administratie van AZ altijd over actuele uitputtingscijfers en actuele prognoses van het financieel resultaat en het saldo meer- en minderwerk beschikken. Met leveranciers van DPC worden duidelijke afspraken gemaakt. De financiële administratie is zodanig ingericht dat de ADR aangeeft over voldoende informatie te beschikken om de controle werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Als er zich wijzigingen in data en ICT structuren voordoen, wordt er altijd een check gedaan aan de hand van wet- en regelgeving om de wijzigingen vervolgens in te bedden in de administratie. Daarnaast worden de financieringsmogelijkheden bekeken.

DPC heeft een meerjarige administratie, waarbij de toerekening van kosten en opbrengsten op moment van benutting bepalend zijn. Dat past ook bij het baten-lastenstelsel. FEZ ziet toe op voorkoming van parkeren van begrotingsgeldten vanuit andere ministeries, hier zijn ook afspraken over gemaakt. Ook is in de administratie de taakbijdrage goed zichtbaar.

#### **Media-Inkoop**

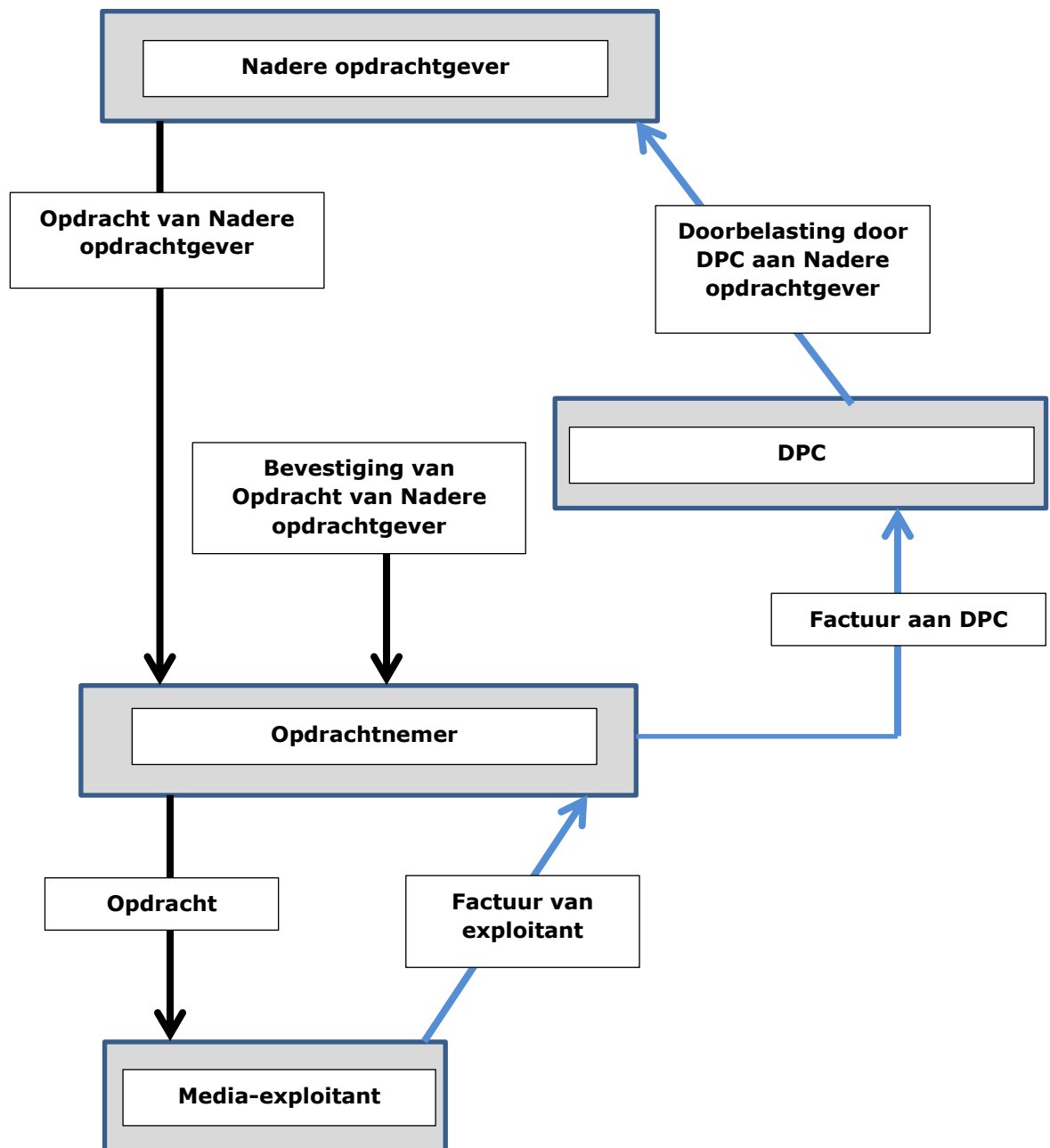
In onderstaande tekst wordt gesproken over de opdrachtgever en de nadere opdrachtgevers. De opdrachtgever betreft in deze passage DPC, de nadere opdrachtgevers betreffen de opdrachtgevers aan DPC. Het cluster Media-Inkoop wordt op een andere wijze gefinancierd dan vanuit de taakbijdrage. Er wordt een mediafee gehanteerd. Hieruit worden de totale kosten (personeel en materieel) betaald, alsook het mediabureau. De geldende afspraak is dat er kostendekkend gewerkt moet worden.

De media-administratie voor de Rijksoverheid is afwijkend van de media-administratie voor andere adverteerders. De media-administratie voor de Rijksoverheid bestaat namelijk uit twee delen die het resultaat zijn van de verplichte bundeling van de inkoop van de gehele Rijksoverheid (MR besluit) door DPC:

- Een eerste media-administratie, waarbij de Opdrachtnemer (lees het media-inkoop bureau) een nadere Opdrachtgever (lees bijvoorbeeld een ministerie) doorbelast voor alle mediaplacements, uren en eventuele kosten van derden, die via Opdrachtnemer worden ingekocht. Dit is in grote lijnen vergelijkbaar met andere adverteerders.
- Een tweede media-administratie, waarbij de Opdrachtnemer namens de Opdrachtgever de nadere opdrachtgevers doorbelast voor hun opdrachten, uren

en kosten van derden, die eerder door de Opdrachtgever aan de Opdrachtnemer zijn betaald. Dit is additioneel en ongebruikelijk in de mediabranche.

De Opdrachtgever is door het kabinet aangewezen als enige organisatie die namens én voor de Rijksoverheid mediaruimte mag inkopen (zie: regeling media-inkoop 2004). Dit leidt ertoe dat de media-administratie door de Opdrachtnemer op een andere manier gevoerd moet worden dan bij reguliere adverteerders. In onderstaande schema wordt de opdrachtverlening (met zwarte lijnen) en de facturenstroom (in blauwe lijnen) weergegeven. Er zit als het ware een extra schakel in via het door het Rijk ingeschakelde media bureau waar alle media-inkoop wordt gebundeld naar de verschillende media exploitanten (de uitvoerder van de opdracht dus de feitelijke opdrachtnemer):



Media-inkoop is complex en een sterk veranderend inkoopdomein. De samenwerking levert grote kwaliteitsverbeteringen op. Financieel vertaalt het zich daarnaast naar de volgende kenmerken:

- DPC is in de regeling media-inkoop aangewezen als enige organisatie, die namens de rijksoverheid mediaruimte mag inkopen. Daarom bevestigt DPC alle mediaopdrachten van de deelnemende organisaties aan de collectieve inkoop. DPC ontvangt de mediafacturen van de exploitanten en belast vervolgens de deelnemende organisaties door. Door snel te betalen kan ook in de huidige tijd nog betalingskorting verkregen worden.
- Door het volume van de Rijksoverheid te bundelen en te centraliseren worden extra volumevoordelen verkregen ten opzichte van de situatie, waarbij onderdelen van de rijksoverheid op individuele basis hun media-inkoop verzorgen.
- De media-inkoopmarkt had een traditie van het niet factureren van mediaplaatsingen. De laatste jaren wordt dit steeds minder. DPC attendeert uit fatsoen marktpartijen hierop. Na de wettelijke termijn van 5 jaar vervallen facturen en vormen daarmee een voordeel.
- Een stijgend aantal media-exploitanten verstrekt niet langer volumebonussen aan mediabureaus voor hun bemiddelende rol in het media-inkoopproces. DPC ontving 80% van de gelden van haar mediabureau. Door de daling droogt deze geldstroom geleidelijk op.
- De betalingskorting en volumebonussen ontvangt DPC in het volgende kalenderjaar.

De door DPC verkregen financiële voordelen worden aan de deelnemers aan de centrale media-inkoop uitgekeerd door middel van een korting op de mediafactuur (2021: 5%).

De mogelijkheid tot deelname van zelfstandige bestuursorganen, staatsdeelnemingen en medeoverheden vindt zijn grondslag in een besluit van de Ministerraad in 1999. Om voor de vennootschapsbelasting niet als onderneming te worden aangewezen, is voor de media-inkoop een gesloten financieel systeem overeengekomen.

## 5.2 Kwaliteitswaarborgen

Zoals eerder aangegeven is de financial control en de financiële administratie van DPC niet geplaatst bij het agentschap zelf maar bij de directie FEZ van het kerndepartement die wel steunt op de interne controle binnen het agentschap. Uit de interviews en de bestudeerde documenten blijkt dat deze keuze vooral pragmatisch is ingegeven. Vanwege de geringe omvang van het departement en 'de korte lijnen' binnen de organisatie. Echter, deze positionering brengt wel degelijk risico's met zich mee. In paragraaf 4.2 is reeds uiteengezet welke risico's de positionering van de controller van DPC binnen FEZ met zich mee brengt en welke beheersmaatregelen er zijn getroffen om deze risico's te mitigeren.

Alle besluiten van DPC met een financiële impact worden via 'FEZ Memo's' toegelicht in het managementteam van DPC, vervolgens goedgekeurd door directie FEZ en daarna administratief verwerkt in het financieel systeem. Hieronder wordt door middel van een voorbeeld toegelicht hoe het systeem van de 'FEZ Memo's' functioneert.

*Stel een clustercoördinator heeft tijdelijk extra personeel nodig. Daarvoor vraagt diegene extra budget voor versterking van het team, met een FEZ Memo. De afspraak is dat de coördinatoren een dergelijk voorstel met financiële consequenties tijdig voorleggen aan het managementteam van DPC. Tijdig voorleggen houdt in dat eerst een aanvraag moet worden gedaan voor extra budget voordat verplichtingen kunnen worden aangegaan en dat verplichtingen worden aangegaan voordat de uitvoering start.*

*Indien er sprake is van structurele doorwerking vermelden de coördinatoren dat expliciet in de memo's. Dit kan dan worden verwerkt in de begroting voor het volgende jaar. Ook incidentele doorloop naar een later jaar wordt vermeld, zodat dit het begin van het volgende jaar als incidenteel budget aan de desbetreffende clusters kan worden toegekend.*

*Behandeling van een memo vindt (in beginsel) plaats in het MT. Lukt dit niet, dan kan het via een schriftelijke afstemmingsronde. Na akkoord van het MT gaat het memo de voortgangsmodule in. De FEZ-Memo's hebben de volgende routing: coördinator cluster, plv. directeur DPC, directeur DPC, plv. directeur FEZ en directeur FEZ. De ADR heeft inzage in de FEZ Memo's.*

Ook worden de cluster coördinatoren twee keer per jaar door de directie FEZ benaderd om de financiële stand van hun clusters te bespreken en bij te werken. Hiermee kunnen financiële tegenvallers tijdig worden ondervangen.

De algemene opvatting is dat de financiële risico's beperkt zijn bij DPC. Dit hangt onder andere samen met de wijze van financiering, zie ook de paragrafen 6.1 en 6.2 voor een nadere toelichting op de financieringswijze van DPC. De media-inkoop beslaat een groot deel van de omzet van DPC. Voor de media-inkoop wordt een specifieke constructie toegepast waarbij (veelal) de ministeries als opdrachtgever de risico's dragen. Verder geldt in algemene zin dat de opdrachtgevende partijen de (financiële) risico's dragen voor externe projecten. De departementale (opdrachtgever AZ- DG RVD namens de VoRa) projecten zijn vaak kleiner van omvang en de risico's hierbij zijn minimaal.

De baten-lastenadministratie van DPC is ondergebracht bij FEZ. Om een strikte scheiding te waarborgen met de departementale kas-verplichtingenadministratie is er binnen ASC een apart team dat zich bezighoudt met de DPC administratie, deze administratie wordt gecoördineerd door een senior medewerker.

Op dit moment loopt het ICT-project AZ-Next, dit is een grootschalig automatiseringsproject voor vervanging van de totale ICT-Infrastructuur voor Algemene Zaken. Vooruitkijkend op de implementatie van AZ-Next, vinden er gesprekken plaats over de financiering van een nieuwe ICT-architectuur voor de financiële administratie. Een mogelijk risico voor de administratie is dat deze overgang niet soepel verloopt en dit tot problemen kan leiden in het uitvoeren/de continuïteit van de administratie. Dit risico speelt uiteraard voor de gehele financiële administratie en ligt buiten de verantwoordelijkheid van DPC.

Vanaf 2017 krijgt DPC geen aparte controleverklaring meer, DPC stelt nog steeds wel een eigen jaarrekening op. Wel controleert de ADR in het kader van de wettelijke taak het ministerie van Algemene Zaken. AZ neemt in haar jaarverslag, conform de RBV, de agentschapsparagraaf op. In dat kader controleert de ADR de belangrijkste onderdelen van DPC. Hiervoor geldt een andere materialiteit dan bij een aparte controle op de interne jaarrekening. Binnen de financiële administratie



zijn voldoende waarborgen opgenomen. De financiële processen zijn helder vastgelegd. Ook de waarborgen rondom beslissingsbevoegdheden zijn juist ingericht en functioneren naar behoren.

Een mogelijk risico is het niet tijdig betrekken van de financiële administratie bij besluiten die mogelijk impact hebben op de financiële administratie. Eerdere betrokkenheid in het proces kan de operationele inbedding van aanpassingen verbeteren.

Een ander risico betreft het niet tijdig afdekken van financiële risico's. Het is van belang om aan de voorkant van projecten/nieuwe taken goede afspraken te maken over welke partij welke kosten draagt, bijvoorbeeld over de financiering van wensen die vanuit de VoRa komen die additioneel zijn ten opzichte van de reeds gemaakt afspraken.

In het O&F-rapport is uiteengezet hoe de P&C-cyclus is ingericht. Het uitvoeren van deze cyclus zorgt ervoor dat DPC verantwoording aflegt gedurende het jaar en dat mogelijke financiële risico's snel kunnen worden opgepakt. In het prestatieplan voor de eigenaar wordt tevens een specifieke risicoparagraaf opgenomen. Soms betreffen dit ook financiële risico's.

## 6 Bekostiging en doelmatigheid

### 6.1 Taakbijdrage

De taakbijdrage is een bijdrage door alle ministeries die bestaat sinds 2007. Deze bijdrage is ter dekking van gemeenschappelijke communicatiediensten die worden uitgevoerd door DPC. De taakbijdrage staat op de begroting van AZ onder het instrument; 'bijdrage aan agentschap'. Dit bedrag is bestemd voor de gemeenschappelijke dienstverlening aan alle ministeries. De aanvraag die DPC via het prestatieplan bij de eigenaar op de taakbijdrage doet is gelijk aan wat via de begroting van AZ wordt overgeboekt. De taakbijdrage wordt over de clusters van DPC verdeeld. In het OGB wordt de opbouw van de taakbijdrage gemonitord. Als er meer vraag is naar gezamenlijke dienstverlening, impliceert dat een verhoging van de taakbijdrage dan wel overeenstemming over minder dienstverlening. Als specifieke projecten zich voordoen dan worden deze individueel doorbelast per ministerie voor gebruik van de betreffende dienstverlening. Een voorbeeld hiervan is het ondersteunen van campagnes.

Het gehanteerde financieringsmodel in de vorm van een taakbijdrage werkt prima. De administratieve lasten zijn daardoor sterk gereduceerd en het ondersteunt de gemeenschappelijke aansturing van gemeenschappelijke dienstverlening. Elk departement geeft een bijdrage, dit kan beschouwd worden als een vorm van lumpsum financiering. Doordat DPC een beroep doet op de bijdrage dat is onderbouwd met prestaties/prestatie-indicatoren ligt dit feitelijk toch anders. Dit is in tegenstelling tot het kostprijsmodel, dat meer klantgericht is, een goede afspraak die voor rust en stabiliteit zorgt en lange tariefdiscussies voorkomt. De taakbijdrage wordt in gezamenlijk overleg met de deelnemende departementen vastgesteld. Door het systeem van inleg van budgetten door de departementen is er bij externe projecten sprake van een spreiding van de risicodragers. De tarieven en de financieringswijze van DPC zijn helder vastgelegd, dit maakt besluitvorming over de taakbijdrage voor de eigenaar relatief eenvoudig.

Het grootste gedeelte van de opdrachten loopt via de VoRa en wordt bekostigd via de taakbijdrage. Het OGB ziet erop toe dat bijvoorbeeld de opbouw van de taakbijdrage billijk is. Wanneer DPC in een jaar minder opdrachten ontvangt vanuit de VoRa en financiële middelen overhoudt legt DPC dit vast als een schuld aan de VoRa. Dat houdt in dat in een volgend jaar hieruit ook weer werkzaamheden kunnen worden verricht (dit geldt alleen voor de posten die met de VoRa overeen zijn gekomen) dan wel dat dit bedrag wordt teruggestort aan de directies Communicatie. Zoals in hoofdstuk 4 ook al is aangegeven blijkt dat indien de VoRa nieuwe, structurele dienstverlening aan het takenpakket van DPC toevoegt, de consequentie is, dat hiervoor de taakbijdrage dient te worden verhoogd. In dat geval leveren de departementen hun bijdrage aan deze verhoging.

#### *Meer-en minderwerk constructie*

Naast de taakbijdrage is er een post meer-minderwerk in de tijd ontstaan: Onder minderwerk wordt verstaan: onderbesteding van enkele specifieke posten binnen het beschikbare budget (productontwikkeling, publieksvoorlichting, doorontwikkeling rijksoverheid.nl en VoRa opleidingen) vanuit de taakbijdrage.

Deze onderbesteding vloeit niet terug naar de departementen die aan het VoRa-budget hebben bijgedragen aangezien het veelal incidentele meevallers betreft en

dus niet structureel. Indien het minderwerk oploopt, is het aan de VoRa om een andere bestemming aan het budget te geven. Door het hanteren van dit systeem wordt geprobeerd maximaal te presteren met de beschikbare middelen. Mocht er toch aan het einde van het jaar geld overblijven door minderwerk dan wordt dit als schuld aan de VoRa opgenomen op de balans van DPC. Indien er meer wordt besteed op de hiervoor genoemde posten of dat er met de VoRa wordt afgesproken extra werkzaamheden te verrichten ten behoeve van de VoRa is er sprake van meerwerk. Voor 2019 was de schuld aan de VoRa €625.000. Dit wordt gerapporteerd in de jaarrekening en geverifieerd tijdens de jaarrekeningcontrole door de ADR. Dit laatste kan alleen voor zover er middelen beschikbaar zijn binnen de post op de balans van DPC.

## 6.2 Kostprijsmodellen

DPC maakt gebruik van twee kostprijsmodellen. Deze wijze van bekostiging vloeit voort uit drie uitgangspunten die van belang zijn voor de keuze van de twee kostprijsmodellen. In het prestatieplan van DPC worden de drie uitgangspunten toegelicht en worden ook de twee kostprijsmodellen uitgebreid toegelicht. Hieronder worden de drie uitgangspunten en de twee kostprijsmodellen kernachtig toegelicht.

### *Uitgangspunten*

- De taakbijdrage voor DPC die op de begroting van AZ staat betreft een financiële constructie die bestuurlijke rust brengt. De VoRa en DPC hebben met het Jaarprogramma Gemeenschappelijke Communicatie, en als onderdeel daarvan de Taakbijdrage Gemeenschappelijke Diensten gekozen voor stabiliteit en effectieve en efficiënte besluitvorming.
- Er is voor gekozen om de personele kosten en een groot deel van de materiële kosten uit de taakbijdrage te betalen, met als doel voor DPC als geheel de optimale afwegingen te maken. De clusters maken de te verwachten tijdbesteding wel inzichtelijk in het prestatieplan.
- Het IUC Communicatie maakt onderdeel uit van DPC, hierdoor wordt anders omgegaan met externe kosten. Dit betreffen de kosten van externe partijen die diensten leveren via (raam)overeenkomsten die DPC voor de Rijksoverheid houdt. Dit betreffen raamovereenkomsten waar anderen gebruik van maken. Vanaf 2015 lopen deze kosten niet meer over de administratie van DPC tenzij dit vereist is om hier dienstverlening aan toe te kunnen voegen zoals bij campagnemanagement en media-inkoop het geval is.

De bovenstaande uitgangspunten leiden tot de volgende twee kostprijsmodellen, namelijk outputbekostiging en taakbekostiging.

### *Outputbekostiging*

Het uitgangspunt bij outputbekostiging is dat de kosten worden toegerekend aan en afgerekend op aantallen producten of dat de kosten als meer-en minderwerk worden aangemerkt.

DPC hanteert dit model bij diverse clusters. Enkele voorbeelden zijn media-inkoop, vraagbeantwoording en communicatiecapaciteit. Bij de media-inkoop wordt gewerkt met een media-fee. Dit betreft een percentage bovenop de media-omzet. De personele en materiële kosten van het cluster Media-Inkoop worden betaald uit de media-fee, ook de kosten voor het mediabureau worden betaald uit de media-fee. Wanneer de opbrengsten uit de media-fee hoger zijn dan de kosten wordt dit resultaat toegevoegd aan de kortingen op de mediafacturen (zie ook paragraaf 5.1 voor een nadere toelichting op het systeem van media-inkoop). Voor het cluster

vraagbeantwoording vindt na afloop van het jaar een afrekening plaats van het aantal contacten dat het facilitair contactcenter (dit betreft een externe partij) heeft gehad. Ten slotte werkt het cluster communicatiecapaciteit voor de interne communicatiepool met een verrekening van de gedetacheerden naar de ministeries.

#### *Taakbekostiging*

Een gedeelte van de producten van DPC is niet goed te standaardiseren en/of te kwantificeren. Het uitgangspunt bij taakbekostiging is dat de kosten worden toegerekend aan de vastgestelde taken. Er is hierbij vaak wel sprake van interne sturing aan de hand van productdefinities met productienormen. Deze worden dan alleen niet voor financiële afrekening gebruikt.

In het algemeen geldt dat DPC per cluster één van deze kostprijsmodellen toepast of een combinatie ervan. DPC komt qua bekostigingsmethodiek als totaal uit op 72% outputbekostiging en 28% taakbekostiging. Onder beide kostprijsmodellen ligt de berekening van het aantal productieve uren van fte's. De tarieven en de financieringswijze van DPC zijn helder vastgelegd in het prestatieplan van DPC. Een voorbeeld hiervan is het Campagnetarief, dit tarief stijgt in 2021 van € 25.000 naar € 30.000. Een hybride financieringsmodel heeft voor- en nadelen. Het onderwerp tariefstelling speelt bij DPC een minder grote rol vanwege het karakter van de taken en diensten.

De wijze van bekostiging is geen statisch gegeven. Zo is DPC ook vernieuwend bezig op het terrein van opleidingen bij het cluster Academie. Tot 2021 werden opleidingen doorbelast aan de ministeries en de leerroutes gesubsidieerd vanuit de taakbijdrage. Vanaf 2021 worden deze ook kostendekkend doorbelast. Daarnaast zullen de websites die worden gehost door het Platform Rijksoverheid Online (PRO) in rekening gaan worden gebracht bij de desbetreffende ministeries. In het begin van 2021 worden facturen gestuurd naar de ministeries. Bij andere agentschappen is vaak sprake van discussie over tarieven, bij DPC is dit minder aan de orde, de discussie over de tarieven voor de websites kan wel worden gezien als een vorm van tariefdiscussie.

Gelet op het karakter van de dienstverlening van DPC is het begrijpelijk dat er verschillende financieringswijzen zijn. Vanuit het prestatieplan is een duidelijk en inzichtelijk kostprijsmodel per cluster te herleiden.

### **6.3 Doelmatigheidsontwikkeling en – bevordering**

Het bestaansrecht van een Agentschap wordt vooral onderstreept door de focus op doelmatigheid en het over de jaren heen financieren van producten en diensten door middel van het voeren van een baten-lastenstelsel. Individuele departementen als klant hebben in tegenstelling tot agentschappen een jaargebonden budget. Producten die niet volledig uitgeput worden in hetzelfde jaar, kunnen meerjarig geadministreerd worden bij een agentschap.

In de twee vorige paragrafen is de wijze van bekostiging van DPC beschreven. De aanvraag op de taakbijdrage is gelijk aan wat via de begroting van AZ wordt overgeboekt. In het prestatieplan van DPC is een duidelijk onderscheid in outputbekostiging en taakbekostiging. Zie de vorige paragraaf voor een nadere

toelichting. DPC kijkt met een kritische blik naar doelmatige manieren van financiering. De hybride vorm van bekostiging bij het cluster Academie is hier een mooi voorbeeld van.

*De Academie stelt jaarlijks een prestatieplan voor het cluster op. Elk cluster en dus ook de Academie heeft haar taakdomein met bijbehorende doelstelling. Daaruit vloeien activiteiten/taken voort. Deze taken zijn vastgelegd in het systeem van tijdschrijven. Op deze wijze wordt vooraf bepaald hoeveel capaciteit er voor bepaalde taken is en op basis van werkelijke uren of bijstelling nodig is. De taken worden op hoofdlijnen besproken met de opdrachtgevers in het Programmteam Professionalisering. Er is sprake van taakbekostiging omdat niet per individuele taak een budget gevraagd wordt. Maar wel voor het totaal. Bij de materiële kosten is wel sprake van outputbekostiging. Als bepaalde activiteiten (jaarcongres, masterclass etc) niet uitgevoerd wordt, dan wordt het daaraan gerelateerde standaardbudget als minderwerk terug gegeven aan de opdrachtgevers.*

#### *Prestatie-indicatoren*

Naast het bekostigingsmodel als sturingsinstrument, worden prestatie-indicatoren als monitoringsinstrument ingezet bij sommige clusters. Daarom presenteert DPC jaarlijks in de begroting, jaarrekening en in de agentschapsparagraaf van het jaarverslag een overzicht met indicatoren waarop gemonitord wordt. DPC heeft kwantitatieve prestatie-indicatoren aan de clusters met grote omzetgroepen gekoppeld (Vraagbeantwoording, Online Advies en Media-Inkoop). Doelmatigheid is gebaseerd op het principe wat zinvol is en niet op het principe van 100% dekking van de omzet door het gebruik van kleine indicatoren. De indicatoren uit het overzicht geven bijvoorbeeld de behaalde volume voordelen weer die DPC weet te behalen door onder andere scherp media ruimte in te kopen, maar ook een indicatie van het aantal vragen via rijksoverheid.nl. Dat geeft direct of indirect een vorm van bestaansrecht weer van DPC. Hieronder worden een aantal prestatie-indicatoren nader toegelicht.

Een aantal prestatie-indicatoren heeft betrekking op het behaalde netto media inkoopvoordeel.

- *Media-index RTV*  
Deze index geeft het netto inkoopvoordeel weer dat behaald wordt door het collectief inkopen van mediaruimte op radio en televisie in plaats van per individuele opdrachtgever. De tarieven voor individuele opdrachtgevers worden bepaald op basis van een benchmark, waarover het rijksmediabureau beschikt. In 2019 betrof dit voordeel 33,9 %.
- *Media-index Interactieve Media*  
De index interactieve media geeft het netto inkoopvoordeel weer dat behaald wordt door het collectief inkopen van mediaruimte op alle interactieve media. Er wordt geen inkoopvoordeel behaald wanneer mediaruimte is verkregen door middel van een veiling, omdat het tarief in dit geval door vraag en aanbod wordt bepaald. In 2019 betrof dit voordeel 10,1 %.
- *Media-index Print*  
Deze index geeft het bruto inkoopvoordeel weer, dat behaald wordt door het collectief inkopen van mediaruimte in alle printtitels en op out-of-home elementen (o.a. muppie, billboard, abri) ten opzichte van de situatie waarbij

op individueel niveau media zou zijn ingekocht. Beide mediumtypen hanteren nog steeds een (bruto-)tariefkaart als uitgangspunt voor de tarief bepaling, waardoor het rijksmediabureau het behaalde voordeel kan bepalen. In 2019 betrof dit voordeel 15,7 %.

Een aantal prestatie-indicatoren heeft betrekking op het cluster Online Advies.

- **Beschikbaarheid Platform Rijksoverheid Online**  
Deze indicator staat voor de beschikbaarheid van het Platform Rijksoverheid Online en daarmee de toegang tot informatie voor de bezoekers op het Platform. Hierop staan Rijksoverheid.nl en vele websites van de ministeries inclusief uitvoeringsorganisaties.
- **Aantal bezoeken Rijksoverheid.nl**  
Deze indicator geeft het aantal bezoeken per jaar aan de website Rijksoverheid.nl, de gemeenschappelijke website van de ministeries met uitleg over beleid en wet- en regelgeving. Voor het aantal bezoeken geldt geen norm, alleen een verwachting.

Een aantal prestatie-indicatoren heeft bijvoorbeeld ook betrekking op de beantwoording van vragen, bijvoorbeeld in de vorm van een burgertevredenheidsonderzoek.

Hiernaast heeft DPC ook generieke prestatie-indicatoren (saldo van baten en lasten, ziekteverzuim en het aantal FTE's). De registratie van de processen rondom de totstandkoming van de indicatoren is goed te volgen. Hiervoor zijn er procesbeschrijvingen opgesteld. Doordat het proces van de belangrijkste indicatoren goed te volgen is, is het doelmatigheidsaspect van DPC hiermee gewaarborgd. Hieronder is een overzicht opgenomen van alle prestatie-indicatoren.

	2019 Slotwet	2020 Vastgestelde begroting	Begroting 2021
<b>Generieke doelmatigheidsindicator</b>			
Saldo baten en lasten	-0,4%	0,0%	0,0%
Fte-totaal (excl. externe inhuur)	156,6	Max 160,9	182
Ziekteverzuimpercentage	3,1%	2,6%	2,6%
<b>Specifieke doelmatigheidsindicator</b>			
Aantal beantwoorde vragen per telefoon	169.243	181.000	190.000
Service niveau telefonie	81,8%	80% binnen 40 sec.	80% binnen 40 sec.
Burgertevredenheid telefonie	4,4	4,0	4,0
Aantal beantwoorde vragen per e-mail	79.758	78.000	80.000
Service niveau e-mail	79,7%	95% binnen 2 werkdagen	95% binnen 2 werkdagen
Burgertevredenheid e-mail	3,3	3,0	3,0
Media-index RTV	33,9%	25,0%	12,5%
Media-index Interactieve Media	10,1%	10,0%	8,0%
Media-index Print	15,7%	15,0%	14,0%
Technisch-functionele toegankelijkheid Platform Rijksoverheid Online			
Beschikbaarheid Platform Rijksoverheid Online	83%	75%	75%
Aantal bezoeken Rijksoverheid.nl	100,00%	99,98%	99,99%
Bezoekerstevredenheid Rijksoverheid.nl	64.717.934	55.000.000	76.000.000
Toegankelijkheid content Rijksoverheid.nl	7,1	7,0	7,0
Aantal bezoeken platformwebsites	100%	75%	75%
	60.939.582	41.000.000	89.000.000

Daarnaast is het algemene beeld bij betrokkenen dat DPC, door het zijn van een baten-lasten agentschap, een bedrijfsmatige cultuur heeft die het doelmatig werken bevordert.

## 7 Baten-lastelstelsel (gebruik faciliteiten agentschappen)

### 7.1 Gebruik faciliteiten agentschappen

In artikel 23 tot en met 29 van de Regeling agentschappen wordt ingegaan op de specifieke bepalingen voor baten-lasten agentschappen. Een aantal van de toepassingen, die in deze artikelen worden beschreven, is niet van toepassing voor DPC, dit komt met name omdat de producten en diensten van DPC niet het karakter hebben van een 'vastbaar' product. Het eigen vermogen van een baten-lastenagentschap is gebonden aan een maximumomvang van 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. De regeling beschrijft dat een kas-verplichtingen agentschap een kasreserve mag aanhouden van 3 % van de gemiddelde verwachte jaaropbrengst. Dit bedrag zou lager zijn dan het eigen vermogen van DPC eind 2019 betrof. De mogelijkheid van een eigen vermogen van 5% biedt wel de flexibiliteit om schommelingen op te vangen. In verband met COVID-19 is er in 2020 bijvoorbeeld sprake van een (mogelijk) groter tekort. Een deel van de extra kosten in verband met COVID 19 vangt DPC ook zelf op. In de periode 2011/2012 heeft het moederdepartement ook een aanvulling op de middelen van DPC gedaan om de kosten van een reorganisatie te dekken. Wanneer het eigen vermogen van DPC groter was dan de 5% zou een storting aan het moederdepartement plaatsgevonden hebben. DPC heeft door de mogelijkheid van het vormen van een eigen vermogen de flexibiliteit om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. Een groot tekort komt bij DPC nauwelijks voor.

DPC heeft geen vaste activa, kent dus ook geen financieringsbehoefte voor een investering in vaste activa en maakt daarmee dus ook geen gebruik van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën. In paragraaf 7.2 zal nader in worden gegaan op de duidelijke meerwaarde die het voeren van een baten-lasten administratie en het kunnen opstellen van een balans heeft voor DPC.

De mate waarin een agentschap investeert wordt vaak gezien als een belangrijk fundament onder de nut en noodzaak van het voeren van een baten-lastenadministratie. Echter is het wellicht een wat beperkte opvatting dat de mate waarin een agentschap investeringen doet maatgevend moet zijn voor het voeren van een baten-lastenadministratie.

### 7.2 Argumenten voor behouden baten-lastenstelsel

Bij de doorlichting in 2015 luidde één van de belangrijkste aanbevelingen als volgt; 'Vorm DPC bij de eerstvolgende vervanging of aanpassing van het huidige financieel administratieve systeem - doch uiterlijk 2019 bij een nieuwe doorlichting - om tot een kas-verplichtingenagentschap, tenzij er nieuwe zwaarwegende argumenten zijn die dat verhinderen.' Van de negen aanbevelingen die zijn gedaan in het doorlichtingsrapport uit 2015 is dit de enige waar geen opvolging aan is gegeven. In hoofdstuk 3 is al toegelicht waarom DPC in de afgelopen jaren niet is omgevormd tot een kas-verplichtingenagentschap. In de aanbeveling uit 2015 wordt expliciet benoemd dat alleen niet tot omvorming kan worden overgegaan als er nieuwe zwaarwegende argumenten zijn vóór het behouden van een baten-lastenagentschap.

Uit de interviews en de relevante documenten kwamen geen nieuwe argumenten naar voren. De argumenten uit de vorige doorlichting zijn nog steeds aanwezig en zwaarwegend. Alle betrokkenen die zijn geïnterviewd in het kader van deze doorlichting hebben aangegeven dat zij geen enkele aanleiding zien om DPC om te vormen tot een kas-verplichtingenagentschap. In de vorige paragraaf is toegelicht dat DPC beperkt gebruik maakt van de faciliteiten van een baten-lastenstelsel. Ook in de doorlichting van 2015 is het functioneren van DPC als een baten-lastendienst vanuit dit klassieke uitgangspunt toegelicht. Uit de gesprekken die in het kader van deze doorlichting zijn gevoerd blijkt dat naast deze klassieke meer 'harde' uitgangspunten ook belang wordt gehecht aan de meer 'softe' uitgangspunten van het agentschapsmodel. Zo biedt het voeren van een baten-lastenstelsel aan DPC de instrumenten en mogelijkheden om kosten en prestaties in dezelfde periode te nemen en is het daarmee gemakkelijker om een integrale kostprijs te bepalen. DPC is in de afgelopen jaren steeds meer gaan werken met outputbekostiging dus dit is voor een type agentschap als DPC een wezenlijk voordeel van het hebben van een baten-lastenstelsel. Daarnaast wordt los van het baten-lastenstelsel het agentschapsmodel met de driehoek (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar) ook als waardevol benoemd met het oog op gelijkwaardigheid en zelfstandigheid van het agentschap. Bij DPC is door het goed functioneren van de driehoek geen sprake van een mogelijk principaal-agentprobleem. Daarnaast zijn er nog twee belangrijke elementen die de bedoeling van het agentschapsmodel als resultaatgericht sturingsmodel versterken. Binnen DPC is een hoge mate van kostenbewustzijn, geïnterviewden geven aan dat DPC op een bedrijfsmatige wijze functioneert met een bijbehorende bedrijfsmatige cultuur en een hoge mate van kostenbewustzijn. Tenslotte heeft DPC een groot adaptief vermogen ten opzichte van haar omgeving. Uit de bestudeerde documenten en de interviews met het management van DPC blijkt dat DPC altijd oog probeert te houden voor externe ontwikkelingen en de mate waarin deze ontwikkelingen de organisatie of het werkveld beïnvloeden.

Uitgaande van de klassieke meer 'harde' uitgangspunten van het agentschapsmodel kan het bestaan van een agentschap in de vorm van een baten-lastendienst snel ter discussie komen te staan. In deze doorlichting is in sterke mate uitgegaan van het agentschapsmodel met twee gelijkwaardige pijlers. Enerzijds betreft dit het resultaatgericht sturingsmodel, de driehoek. Anderzijds betreft dit het hebben van het baten-lastenstelsel. Uit deze doorlichting blijkt dat beide pijlers elkaar versterken, ook als niet aan alle uitgangspunten uit de regeling Agentschappen wordt voldaan. Bij het hebben van een baten-lastenstelsel is er nog steeds sprake van een robuuste organisatievorm die veel voordelen biedt.

Hieronder worden de belangrijkste argumenten vóór het behouden van een baten-lastenagentschap nog afzonderlijk toegelicht. De argumenten hebben enerzijds betrekking op de positie en het functioneren van het agentschap zelf en anderzijds op de positie van het moederdepartement.

#### *Argumenten met betrekking tot het agentschap*

- Eén van de belangrijkste argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie is het financieel systeem rondom de media-inkoop. In paragraaf 5.1 is het (gesloten) financieel systeem van de media-inkoop reeds toegelicht. De betalingskorting en de media volume voordelen worden steeds met terugwerkende kracht in een later jaar aan DPC verstrekt. Cluster Media- Inkoop omvat kasstromen die nu en zeker tot 5 jaar later plaatsvinden. Ook in het kader van modernisering van de Wet op de vennootschapsbelasting is het van belang dat de media-inkoop een gesloten stelsel moet zijn. Dit omdat media- inkoop dan anders als ondernemer voor



de Wet op de vennootschapsbelasting wordt gezien. Het kortingsregime dat Media Inkoop hanteert betreft een historische en naar de toekomst gerichte korting. Media-inkoop draagt bij aan een omzet van ongeveer 40 tot 50 miljoen. Een kas-verplichtingenadministratie voorziet niet in dit stelsel.

- Het voeren van een baten-lastenadministratie maakt het mogelijk om de kosten van grote projecten op een doelmatige wijze te spreiden over de jaren. Veel opdrachten die DPC uitvoert zijn jaar overschrijdend. Een baten-lastenadministratie biedt de mogelijkheid om flexibel te budgetteren.
- De huidige governancestructuur (besluiten worden in de VoRa op vaste momenten genomen) geeft veel financiële en bestuurlijke rust. Wanneer opdrachten niet uitgevoerd kunnen worden of er komen nieuwe opdrachten bij, wordt dit opgevangen op de post Meer Minder Werk (zie ook paragraaf 6.1 voor een nadere specificatie). De besluiten met betrekking tot Meer Minder Werk gaan vaak over de jaren heen. Deze post wordt niet als reserve maar als verrekening over de jaren heen (vordering of schuld) in de jaarrekening van DPC opgenomen.
- Een indirect groot voordeel is het kostenbewustzijn. Bij DPC heerst een sterke bedrijfsmatige cultuur, waarin op gedisciplineerde wijze volgens strakke processen wordt gewerkt. Betrokkenen geven aan dat het kostenbewustzijn gepaard gaat met een sterke focus op kwaliteit. Het werken met een baten-lastenadministratie draagt sterk bij aan het bedrijfsmatig werken en het kostenbewustzijn. DPC heeft veel te maken met partijen in de markt, een bedrijfsmatige werkwijze sluit hier goed bij aan.
- In paragraaf 6.2 is reeds toegelicht dat de bekostigingsmethodiek als totaal uitkomt op 72% outputbekostiging en 28% taakbekostiging. Het werken met een kostprijsmodel is een voordeel aan het voeren van baten-lastenadministratie. Bij het cluster Vraagbeantwoording wordt bijvoorbeeld voor publieksvoorlichting een prijs per contact in rekening gebracht.

#### *Argumenten met betrekking tot het moederdepartement*

- Het voeren van een baten-lastenadministratie maakt het mogelijk om grote schommelingen op te vangen door een dotatie of onttrekking aan het eigen vermogen. Het kerndepartement AZ is in financiële omvang beduidend kleiner dan DPC. Wanneer DPC niet een baten-lastenadministratie zou voeren zou bij grote tegenvallers een beroep moeten worden gedaan op de begroting van AZ. De algemene opvatting is dat de begroting van AZ dergelijke grote financiële risico's niet kan dragen.
- Tenslotte geeft een baten-lastenadministratie meer financiële informatie dan een kas-verplichtingenadministratie.

### **7.3 Argumenten voor stelselverandering**

In paragraaf 7.1 is reeds beschreven dat DPC beperkt gebruik maakt van een aantal faciliteiten waar agentschappen gebruik van kunnen maken. DPC heeft geen vaste activa en dus ook geen daarbij behorende investeringsbehoefte. DPC heeft de mogelijkheden die het baten-lastelstelsel biedt voor het spreiden van kosten over meerdere jaren dus niet nodig om grote investeringen te kunnen doen. Omdat DPC geen vaste activa heeft, heeft DPC ook geen afschrijvingen van deze investeringen

op de balans. DPC maakt zoals in hoofdstuk 5 beschreven gebruik van het systeem CODA voor de financiële administratie. Voor de kas-verplichtingenadministratie van het kerndepartement van AZ wordt ook gebruik gemaakt van het systeem CODA. DPC maakt in tegenstelling tot de meeste agentschappen maar in beperkte mate gebruik van een tariefstelling, een dergelijke financieringswijze als de taakbijdrage zou ook goed kunnen passen in een kas-verplichtingenadministratie. DPC heeft in de regel geen grote mee- of tegenvallers. De kasreserve van een verplichtingen-kasagentschap is gebonden aan een maximumomvang van 3% van de gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie jaar. Indien het agentschap nog geen drie jaar bestaat worden de gemiddelde jaarontvangsten berekend over deze kortere periode. Omdat DPC vanwege het gebrek aan investeringen niet hoeft te beschikken over een groot eigen vermogen zou een kasreserve van 3% in de regel kunnen volstaan. Hierbij is het wel van belang op te merken dat de COVID-19 crisis voor uitzonderlijke omstandigheden zorgt die ook financiële impact kunnen hebben op het resultaat van DPC.

Concluderend zijn de argumenten voor het behouden van de baten-lastenadministratie dusdanig zwaarwegend dat de beperkte mate van investeren en het eenvoudige kostprijsmodel niet opwegen tegen de argumenten voor het behouden van de baten-lastenadministratie. In dit hoofdstuk zijn diverse argumenten toegelicht waaruit blijkt dat de instrumenten die in de regeling agentschappen worden geboden een bredere relevantie hebben dan oorspronkelijk bedoeld. De algemene opvatting is dat met name het systeem van de media-inkoop niet is uit te voeren in een kas-verplichtingenadministratie. Ook het kunnen opvangen van financiële schommelingen is een belangrijk voordeel. Daarnaast geven alle betrokken die zijn geïnterviewd aan geen voorstander te zijn van stelselverandering. De gedeelde visie is dat het baten-lastenstelsel veel mogelijkheden biedt om de financiering en bedrijfsvoering op een doelmatige wijze in te richten, het omvormen van de baten-lastenadministratie naar een kas-verplichtingenadministratie is een complexe operatie waarmee geen enkel voordeel wordt behaald.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Conclusies

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen in samenvattende vorm worden beantwoord die aan het begin van dit doorlichtingsrapport zijn gesteld. In de eerder hoofdstukken is al uitgebreid ingegaan op de diverse onderwerpen die terugkomen in de onderzoeksvragen.

De eerste vraag luidde als volgt **'In welke mate zijn de aanbevelingen van de voorgaande doorlichting opgevolgd en geïmplementeerd?'** Gelet op het belang van het monitoren van de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige doorlichting is ervoor gekozen om in deze doorlichting een geheel hoofdstuk te wijden aan de opvolging van de aanbevelingen uit de doorlichting uit 2015. In 2015 hebben AZ-FEZ en FIN- Begrotingszaken/BBE het doorlichtingsrapport opgesteld. In het rapport zijn 9 aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op diverse onderwerpen. DPC heeft in de afgelopen jaren aan 8 van de 9 aanbeveling gevolg gegeven. Vaak is dit ook op een formele wijze gedaan, bijvoorbeeld door het opnemen van het kostprijsmodel in het prestatieplan of door het vastleggen van de rol van FEZ in het O&F- rapport. Alleen de aanbeveling om van DPC om te vormen tot een kas-verplichtingenagentschap is niet opgevolgd. In het rapport is uitgebreid beschreven welke fundamentele argumenten DPC en moederdepartement AZ hebben om niet tot omvorming over te gaan. Concluderend is in grote mate opvolging gegeven aan de aanbevelingen die in het doorlichtingsrapport uit 2015 zijn gedaan. Over de opvolging van de aanbevelingen uit 2015 is ook gerapporteerd aan de Algemene Rekenkamer.

De tweede vraag luidde als volgt **'In welke mate functioneert bij het agentschap het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?'** Hoofdstuk 4 van dit doorlichtingsrapport is gewijd aan de inrichting van de governance bij DPC, de zogenaamde driehoek. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de governance op een hele degelijke wijze is ingericht bij DPC. Zowel de eigenaar, als de opdrachtgever en de opdrachtnemer hebben aangegeven tevreden te zijn over hoe de driehoek functioneert. Concluderend zijn er diverse 'succesfactoren' aan te wijzen. Zo is er een duidelijke scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever. De SG van AZ vervult de rol van eigenaar en de VoRa met als voorzitter de DG RVD vervult tezamen met het OGB de rol van opdrachtgever. De personen, die de diverse rollen binnen de driehoek invullen, hebben regelmatig bilateraal overleg. Ook in de informatievoorziening is van voldoende kwaliteit om de driehoek goed te laten functioneren. Zo maakt DPC bijvoorbeeld jaarlijks een speciale samenvatting van het prestatieplan voor de eigenaar waarin de focus ligt op de inhoudelijke hoofdlijnen, de informatie over de PIOFACH-kaders, de budgettaire ruimte (of knelpunten) en de organisatie en formatie. Naast het prestatieplan worden ook de andere rapportages uit de reguliere P&C-cyclus ter beoordeling voorgelegd aan de eigenaar. Ook aan de opdrachtgever wordt een verkorte versie van het prestatieplan aangeboden. Deze verkorte versie van het prestatieplan van DPC waarin alle producten en diensten worden toegelicht wordt jaarlijks vastgesteld in de VoRa, op deze wijze worden op een zo helder mogelijk manier de opdrachten geformuleerd en verstrekt aan het agentschap. Concluderend kan het functioneren van de driehoek bij DPC worden beschouwd als een *best practice*. De (gedeeltelijke) financiering door

middel van een taakbijdrage in combinatie met een vast besluitvormingstraject zorgt voor een stabiele bestuurlijke omgeving.

**De derde vraag luidde als volgt 'Op welke wijze is bij het agentschap de kwaliteit van de financiële functie geborgd?'**

DPC kan vanuit organisatorisch perspectief beschouwd worden als een atypisch agentschap. Bij DPC zelf is geen financiële functie ingericht. De financiële administratie en de control van DPC maken onderdeel uit van de directie FEZ van AZ. Deze keuze is vooral praktisch ingegeven. De administratie van DPC wordt binnen FEZ (Administratief Service Centrum) onder leiding van een senior medewerker door een apart team uitgevoerd. DPC heeft een meerjarige administratie, waarbij de toerekening van kosten en opbrengsten op moment van benutting bepalend zijn. Dat past ook bij het baten-lastenstelsel. FEZ ziet toe op voorkoming van parkeren van begrotingsgelden vanuit andere ministeries, hier zijn afspraken over gemaakt. Een belangrijk onderdeel van DPC is het stelsel van de media-inkoop, dit is een complex financieel gesloten systeem dat volgens betrokkenen goed functioneert en uniek is voor DPC. Eén van de belangrijkste financiële waarborgen betreffen de FEZ-memo's. Alle besluiten van DPC met een financiële impact worden via 'FEZ Memo's' toegelicht in het managementteam van DPC, vervolgens goedgekeurd door de directie FEZ en daarna administratief verwerkt in het financieel systeem. Besluitvorming over de besteding van de taakbijdrage vindt plaats in de VoRa.

Een kwetsbaarheid in de financiële functie betreft de positionering van de controller van DPC binnen FEZ. In de praktijk blijkt echter dat deze kwetsbaarheid zeer klein is en dat er voldoende beheersmaatregelen zijn getroffen om dit risico te mitigeren. Tenslotte volgt DPC een formele P&C-cyclus en controleert de ADR jaarlijks de financiële verantwoording van DPC.

**De vierde vraag luidde als volgt 'In welke mate is de bekostiging bij het agentschap vormgegeven op basis van prestaties en legt het de prikkels op de juiste plek?'**

Conform hoofdstuk 6 werkt het gehanteerde financieringsmodel gedeeltelijk in de vorm van een taakbijdrage prima. De administratieve lasten zijn daardoor sterk gereduceerd en het ondersteunt de gemeenschappelijke aansturing van gemeenschappelijke dienstverlening. De taakbijdrage staat als een bijdrage aan het agentschap op de AZ-begroting, de taakbijdrage kan beschouwd worden als een vorm van lumpsum financiering. Doordat DPC door middel van het prestatieplan een beroep doet op de bijdrage die is onderbouwd met prestaties/prestatie-indicatoren ligt dit feitelijk toch anders. De gedeeltelijke financiering in de vorm van een taakbijdrage wordt, in tegenstelling tot het kostprijsmodel, dat meer klantgericht is, ervaren als een goede afspraak die voor rust en stabiliteit zorgt en lange tariefdiscussies voorkomt. Daarnaast is uit deze doorlichting gebleken dat DPC steeds meer werkt met een kostprijsmodel. Op basis van 3 uitgangspunten zijn er twee kostprijsmodellen te onderscheiden, namelijk outputbekostiging en taakbekostiging. In het algemeen geldt dat DPC per cluster één van deze kostprijsmodellen toepast of een combinatie ervan. DPC komt qua bekostigingsmethodiek als totaal uit op 72% outputbekostiging en 28% taakbekostiging. Onder beide kostprijsmodellen ligt de berekening van het aantal productieve uren van fte's. De tarieven en de financieringswijze van DPC zijn helder vastgelegd in het prestatieplan van DPC.

**De vijfde vraag luidde als volgt 'Op welke wijze wordt de doelmatigheid van het agentschap gemeten en hoe (met welke indicatoren) wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?'**

Naast het bekostigingsmodel als sturingsinstrument, worden er prestatie-indicatoren als monitoringsinstrument ingezet bij sommige clusters. De registratie van de processen rondom de totstandkoming van de indicatoren is goed te volgen. Hiervoor zijn er procesbeschrijvingen opgesteld. Doordat het proces van de belangrijkste indicatoren goed te volgen is, is het doelmatigheidsaspect van DPC hiermee gewaarborgd. In hoofdstuk 6 zijn de diverse prestatie-indicatoren van DPC uitgebreid toegelicht. DPC heeft een aantal prestatie-indicatoren die een goed beeld geven van de doelmatigheid van de grootste omzetgroepen, bijvoorbeeld de indicatoren die betrekking hebben op de media-inkoop. Naast de specifieke prestatie-indicatoren heeft DPC ook een aantal generieke prestatie-indicatoren. De totale set aan prestatie-indicatoren geeft op dit moment een goed beeld van het doelmatig functioneren van DPC.

De zesde vraag luidde als volgt **'In welke mate maakt het agentschap gebruik van de faciliteiten die passen bij het stelsel van baten en lasten?'**

Uit hoofdstuk 7 blijkt dat DPC beperkt gebruik maakt van de faciliteiten van het baten- lastenstelsel die staan beschreven en toegelicht in de Regeling Agentschappen. Desondanks biedt het voeren van een baten- lastenstelsel de mogelijkheid om kosten en prestaties toe te rekenen aan de juiste periode en is daarmee een integrale kostprijs gemakkelijker te herleiden. DPC heeft een sterke governance structuur in de driehoek waarin er geen sprake is van een principaal-agentprobleem. Bovendien zorgt het zijn van een agentschap en het hebben van een baten-lastenstelsel voor een bedrijfsmatige cultuur en een hoge mate van kostenbewustzijn.

Zowel vanuit de DPC organisatie als de verschillende stakeholders zijn er, ondanks de beperkte mate van investeren en het eenvoudige kostprijsmodel, geen zwaarwegende argumenten te melden voor een stelselverandering. In hoofdstuk 7 zijn diverse argumenten toegelicht waaruit blijkt dat de instrumenten die in de regeling agentschappen worden geboden een bredere relevantie hebben dan oorspronkelijk bedoeld.

Eén van de belangrijkste argumenten is dat het systeem van de media-inkoop niet is uit te voeren in een kas-verplichtingenadministratie. De gedeelde visie is dat het baten-lastenstelsel veel mogelijkheden biedt om de financiering en bedrijfsvoering op een doelmatige wijze in te richten, het omvormen van de baten-lastenadministratie naar een kas-verplichtingenadministratie is een complexe operatie waarmee geen enkel voordeel wordt behaald.

Tenslotte zou het met het oog op de geringe omvang van de AZ-begroting niet verstandig zijn om het moederdepartement AZ de financiële risico's van DPC te laten dragen.

## 8.2 Aanbevelingen

Het algemene beeld dat uit de doorlichting naar voren komt is dat DPC als agentschap goed functioneert. De governance functioneert naar behoren en ook het financiële stelsel is op een juiste manier ingericht. In deze doorlichting is het functioneren van DPC onder de loep genomen aan de hand van de regeling agentschappen. In tegenstelling tot het doorlichtingsrapport uit 2015 zijn de aanbevelingen uit dit doorlichtingsrapport beperkt.

**Aanbeveling 1:** *DPC wordt geadviseerd om bij de volgende doorlichting van DPC het complexe proces van de financiering van de Media- inkoop tegen het licht te*

*houden. Hierbij is het aan te bevelen specifiek te kijken naar de ontwikkeling van de doelmatigheidsindicatoren met betrekking tot de media-inkoop.<sup>2</sup>*

In hoofdstuk 5 van dit doorlichtingsrapport is het systeem van de media-inkoop uitgebreid beschreven. In dit hoofdstuk wordt beschreven dat het systeem van de media-inkoop een gesloten financieel systeem is met diverse geldstromen die over de jaren heen gaan. In hoofdstuk 7 van dit rapport is ook beschreven dat het voeren van een baten-lastenadministratie noodzakelijk is voor het juist administreren van deze geldstromen. De leden van de begeleidingscommissie van deze doorlichting hebben eveneens aangegeven het belangrijk te vinden om over 5 jaar de houdbaarheid van dit complexe systeem tegen het licht te houden.

**Aanbeveling 2:** *Kijk eens per 2 jaar of de set aan prestatie-indicatoren nog een volledig beeld geeft van het presteren van DPC.*

In hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport is de doelmatigheidsontwikkeling beschreven van DPC en is toegelicht welke prestatie-indicatoren als monitoringsinstrument worden gebruikt om de doelmatigheid van de verschillende clusters in kaart te brengen. De specifieke prestatie-indicatoren geven een goed beeld van het presteren van DPC. Daarnaast is in dit onderzoek gebleken dat een deel van de ervaren doelmatigheid niet goed meetbaar is maar vooral voortkomt uit een bedrijfsmatige werkcultuur. Door eens per twee jaar de prestatie-indicatoren na te lopen behouden de indicatoren hun waarde als monitoringsinstrument voor het doelmatig functioneren van DPC. Kijk hierbij ook naar eventuele nieuwe producten of diensten van DPC.

**Aanbeveling 3:** *Onderzoek of de huidige invulling van de financiële functie met het zwaartepunt bij DFEZ toekomstbestendig is.*

De positionering van de financiële functie van DPC is relatief uniek voor een agentschap. In hoofdstuk 5 is de positionering van de financiële functie toegelicht en zijn de overwegingen beschreven waarom is gekozen voor deze positionering. Om de kwaliteit van de financiële functie te blijven waarborgen is het van belang om te kijken welke risico's de huidige inhoudelijke invulling en positionering van de financiële functie met zich meebrengen. Elementen waarnaar gekeken kan worden is de mogelijke 'dubbele pet' van de controller van DPC die tevens de rol van Plv. directeur FEZ vervult, de borging van kennis en de personele capaciteit.

## **Bijlage 1: Bronnenlijst**

- Prestatieplan DPC 2020
- Prestatieplan DPC 2021
- Prestatieplan DPC voor de eigenaar
- O&F-rapport 2020 DPC
- Planning en Control memo DPC
- Begroting Algemene Zaken 2021
- Jaarverslag Algemene Zaken 2019
- Verslagen werkgroep IBO agentschappen (Output gestuurde agentschappen)
- organisatiebesluit van het Ministerie van Algemene Zaken
- Regeling agentschappen
- Doorlichtingsrapport DPC 2015
- Verantwoordingsonderzoek Algemene Zaken 2019
- Opdrachtomschrijving media inkoop

## **Bijlage 2: Interviews**

- Hans Monnickendam, directeur FEZ
- André Bernaards, plv. directeur FEZ, Controller
- Erik den Hoedt, directeur DPC
- Ronald van Oosteroom, plv. directeur DPC
- Paul Huijts, (voormalig) secretaris-generaal AZ
- Stephan Schrover, directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst
- Cas Teijssen, directeur Communicatie EZK (Voorzitter Opdrachtgeversberaad)
- Joost de Kok, Coördinator Media Inkoop
- Stephan Tabben, Coördinator Online Advies
- Ton Peters, Coördinator Administratief Service Centrum
- Robert van Leeuwen, ADR