



## Doorlichting BPR

Datum: 6 februari 2015  
Status: Definitief

## Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Doelstelling doorlichting	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
<b>2 Kerntaken en organisatieontwikkeling</b>	<b>4</b>
2.1 Historie	4
2.2 Kerntaken	4
2.3 Inrichting organisatie BPR	5
2.4 Facts & Figures	6
<b>3 Governance</b>	<b>7</b>
3.1 Inrichting	7
3.2 Eigenaar	7
3.3 Opdrachtgever	8
3.4 Opdrachtnemer	10
<b>4 Financieel Beheer</b>	<b>11</b>
4.1 Inrichting financieel beheer	11
4.2 Baten-lastenstelsel	12
<b>5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</b>	<b>15</b>
5.1 Doelmatigheidsbevordering	15
5.2 Bekostiging	17
<b>6 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>20</b>
6.1 Governance	20
6.2 Financieel beheer en inrichtingsvereisten	21
6.3 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	21
<b>Bijlage 1: Investeringsplan BPR</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 2: Overzicht aanbevelingen en weging</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 3: Aanvullende doelmatigheidsindicatoren</b>	<b>25</b>

## 1 Inleiding

### 1.1 Doelstelling doorlichting

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

De doelstelling van de doorlichting van de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van het agentschap in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden (1) governance, (2) financieel beheer en (3) doelmatigheidsbevordering. Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. BPR krijgt als het ware een spiegel voorgehouden en kan zijn voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor FEZ ligt de meerwaarde in beter inzicht op het functioneren van het agentschap en op eventuele verbetermogelijkheden. Voor het ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel.

De rapportage wordt integraal openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### 1.2 Onderzoeksvragen

- a) Hoe functioneert bij het BPR het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- b) Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij BPR?
- c) Wat zijn de argumenten (mede gezien de geringe afschrijvingskosten van de laatste jaren) voor het voeren van een baten-lastenadministratie?
- d) Hoe stuurt BPR op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?
- e) Hoe is de bekostiging bij BPR vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van BPR?

## 2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

### 2.1 Historie

Op 1 januari 1998 is een agentschap ten behoeve van het beheer van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) ingesteld. Vanwege de nauwe verbondenheid tussen het agentschap GBA en de afdeling Reisdocumenten en Bevolkingsadministratie (RDB) van het ministerie van Binnenlandse Zaken is in 1999 de afdeling toegevoegd aan het agentschap GBA en ging het agentschap verder onder de naam Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR). Begin 2015 zal het agentschap verder gaan onder de naam Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

In 2011 is binnen BPR het programma vernieuwing gestart. Deze vernieuwing was nodig om de organisatie klaar te maken voor het vernieuwde stelsel (Basisregistratie Persoonsgegevens:BRP) en nieuwe taken. Daarbij werd niet alleen de harde kant meegenomen maar ook de zachte kant kreeg aandacht. Dit laatste komt tot uiting in het meer omgevingsgericht, open en innovatief maken van de organisatie. Met de nieuwe organisatiestructuur moet BPR beter in staat zijn haar verantwoordelijkheid voor stelselregie waar te maken. In 2012 is het Organisatie & Formatie rapport opgeleverd en geïmplementeerd.

### 2.2 Kerntaken

De basis voor de kerntaken van BPR wordt gevormd door de Wet Basisregistratie personen (Wet BRP) en de Paspoortwet.

Hieruit voortvloeiend voert BPR het beheer van:

- 1) de BRP (de GBA en de Registratie niet ingezetenen (RNI)), en;
- 2) het Reisdocumentenstelsel.

Op 6 januari 2014 is de Wet BRP in werking getreden. De Wet BRP vervangt de Wet GBA. Het BRP-stelsel vervangt daarmee het GBA-stelsel. Deze overgang betekent niet dat alle onderdelen van het GBA-stelsel vanaf dat moment vervangen worden. De invoering van het BRP-stelsel vindt gefaseerd plaats. Direct met de inwerkingtreding van de Wet BRP gaan de loketten van de Registratie niet-ingezetenen (RNI) open.

De persoonsgegevens van iedere inwoner van Nederland en, voor zover bij wet geregeld, van niet-ingezetenen met een relatie met de Nederlandse overheid komen voor in de BRP. Binnen het BRP-stelsel worden alle gegevens geautomatiseerd opgeslagen en uitgewisseld. Overheidsinstellingen en derden hebben deze persoonsgegevens nodig voor de uitvoering van hun publieke taken. De landelijke infrastructuur van de BRP die hiervoor nodig is, wordt beheerd door BPR. BPR verzorgt de begeleiding en advisering van de afnemersorganisatie voor, tijdens en na het autorisatietraject. BPR zorgt ook voor de continuïteit van de dienstverlening die met deze informatiesystemen aan gemeenten en afnemers wordt geleverd en BPR geeft namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het autorisatiebesluit af.

Het reisdocumentenstelsel omvat de volgende drie onderdelen:

- de productie van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten (NIK);
- het toezicht op het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en NIK's bij paspoort uitgevende instanties;

- het beheer van drie verschillende registers:
  - Basisregister Reisdocumenten;
  - Verificatieregister;
  - Register Paspoortsignaleringen.

Naast het beheer van deze stelsels beheert BPR ook nog de volgende stelsels in opdracht van het ministerie van BZK:

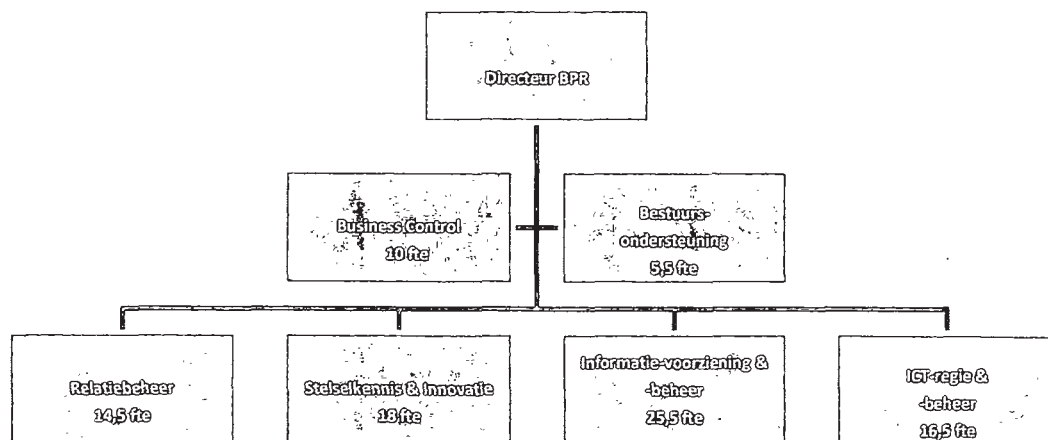
- Beheervoorziening en foutmeldpunt BSN: de voorzieningen die nodig zijn om nummers aan te maken die als burgerservicenummer kunnen worden toegekend, om deze nummers te beheren en het gebruik ervan te ondersteunen;
- Personeelsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (PIVA): om de gegevensverstrekking uit de bevolkingsadministraties van Caribisch Nederland zo effectief en efficiënt mogelijk te laten verlopen, is een centraal bestand opgebouwd met een kopie van alle persoonslijsten die ook in de drie PIVA's van Caribisch Nederland aanwezig zijn. Deze zogenaamde PIVA-V wordt beheerd door BPR;
- Sédula: BPR beheert en onderhoudt de hard- en software die nodig is voor de uitgifte van de Sédula (identiteitsbewijs in Caribisch Nederland) en ondersteunt Caribisch Nederland bij de uitgifte.

De belangrijkste afnemers zijn de afdelingen burgerzaken van de gemeenten en - namens het Rijk - de directie Burgerschap en Informatiebeleid (B&I) van het ministerie van BZK. Op termijn voorziet BPR een taakuitbreiding op het terrein van informatiebeveiliging en fraudebestrijding.

### 2.3 Inrichting organisatie BPR

De directeur BPR vormt samen met de afdelingshoofden het MT. De directeur is eindverantwoordelijk voor de taken van BPR. Met het MT als adviesorgaan zet de directeur de (strategische) koers uit voor de organisatie. De directeur is tevens de formele vertegenwoordiger van de organisatie richting de opdrachtgever en eigenaar en in externe samenwerkingsverbanden.

Organogram BPR



Bron: O&F rapport BPR, 16 februari 2012

Bij het vaststellen van de nieuwe formatie is rekening gehouden met de taakstellingen Rutte I en Rutte II. Naast deze invulling van de taakstelling heeft er ook een uitbreiding van taken (Beheer RNI en beleidsontensivering Caribisch deel) plaatsgevonden waardoor de organisatie met 21 fte is toegenomen.

## 2.4 Facts & Figures

Bedragen x € 1mln.	2011	2012	2013
Omzet	118,8	106,3	99,0
% omzet derden	69,4%	74,9%	80,3%
Afschrijvingskosten	1,2	0,2	0,3
% lasten	1,25%	0,21%	0,33%
Resultaat	14,6	8,6	5,4
Eigen vermogen	5,2	5,2	5,2
% omzet	4,9%	5,0%	4,8%
Balanstotaal	63,6	52,8	57,0
Aantal FTE *	70	96	95

*\*Ambtelijk personeel, exclusief externe inhuur*

*Bron: jaarrekeningen BPR*

## 3 Governance

### Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

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

### 3.1

#### Inrichting

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

- De *eigenaar* is in dit sturingsmodel verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen, voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.
- De *opdrachtgever* is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De bovenstaande twee rollen worden binnen de hiërarchische relatie van DG Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) uitgevoerd. De DG is de eigenaar en de directie B&I van DGBK is de opdrachtgever.

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

Hieronder wordt achtereenvolgens stil gestaan bij de verschillende rollen uit het agentschapsmodel.

### 3.2

#### Eigenaar

De eigenaar van BPR is de DG Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK). Door managementafspraken met BPR stuurt de eigenaar op de kwaliteit, doelmatigheid en het functioneren van het agentschap. De eigenaar wordt in zijn rol ondersteund door FEZ (onafhankelijk), voorheen was deze ondergebracht bij bureau DGBK. De betrokken partijen zijn tevreden over de huidige constructie.

De eigenaar heeft vier keer per jaar een (formeel) eigenaarsoverleg met de directeur BPR. Bij dit overleg is FEZ als eigenaarondersteuner ook aanwezig. In dit overleg wordt onder meer stilgestaan bij implementatie van nieuwe taken, de voortgang van eerder gemaakte managementafspraken, algemene

financieringsproblematiek, de visie op BPR en de medewerkerstevredenheid. Daarnaast staan bedrijfsvoeringsonderwerpen centraal als ziekteverzuim, ontwikkeling eigen vermogen, resultaat BPR en betaalsnelheid.

In het governancemodel van BPR worden de rollen van eigenaar en opdrachtgever uitgevoerd binnen de hiërarchie van DGBK. Om vermenging van rollen te voorkomen zijn hiertoe de nodige "checks and balances" ingebouwd. Hoewel de eigenaarondersteuning door FEZ wordt vervuld en de gescheiden overleggen met de opdrachtnemer en de opdrachtgever blijkt uit de interviews dat het desondanks voorkomt dat de rollen vermengd worden.

DGBK geeft als eigenaar aan dat het zijn voorkeur heeft dat de eigenaarsrol van agentschappen wordt belegd bij de SG. De DGBK geeft aan dat vooral in relatie tot financiële problematiek de eigenaarsrol onder druk staat. Echter, dit probleem wordt volgens DGBK niet opgelost als de eigenaarsrol bij de SG wordt belegd, immers de SG zal de DG vragen om dit op te lossen. Daarom wordt het belang van de huidige goede samenwerking tussen de partijen door de verschillende actoren door DGBK benadrukt. BPR laat een overeenkomstig geluid horen, maar is wel kritischer op de balans tussen de eigenaar en de opdrachtgever. BPR geeft aan dat in het gesprek met de eigenaar het voorkomt dat eigenaarsvraagstukken (zoals continuïteit van BPR) zich vermengen met opdrachtgevergerelateerde zaken. Desondanks is BPR erg te spreken over hoe momenteel de twee rollen binnen DGBK worden uitgevoerd en is er waardering voor de aandacht en betrokkenheid van de DG zelf. Tevens klinkt voorzichtig het geluid dat er ook onzekerheid is of een SG dezelfde aandacht en betrokkenheid laat zien als de huidige DG. Opvallend is dat de directie B&I als opdrachtgever minder kritisch is op de eigenaarsrol. De directie B&I valt onder de DGBK. De directie B&I geeft aan dat het niet uitmaakt waar de rol van de eigenaar wordt belegd, uiteindelijk komt het toch terecht bij de DGBK als eindverantwoordelijke voor de opdrachtgevende budgetten. Hiermee wordt eveneens duidelijk dat de voornaamste zorgen van de directie B&I financieel van aard zijn.

Geconcludeerd wordt dat er onvoldoende onderscheid bestaat tussen de eigenaar en de opdrachtgever. Uit de interviews blijkt dat er vermenging is tussen de twee rollen dat vooral tot uiting komt op het financiële vlak. Hierdoor lopen de belangen door elkaar heen en wordt de balans in de governance verstoord. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer hebben in het huidige governancemodel te maken met een sterke eigenaar. Een governancemodel waarbij de eigenaarsrol op een onafhankelijke plek is belegd zal meer waarborgen bieden voor een zuivere rolinvulling. Dat kan door de eigenaarsrol te beleggen bij de SG, al dan niet gedelegeerd naar bijvoorbeeld een hoofddirecteur interne organisatie buiten het DG alwaar de opdrachtgeversrol wordt vervuld. De nadruk van de eigenaar komt dan meer te liggen op de continuïteit van de bedrijfsvoering en het bevorderen van de doelmatigheid. De opdrachtgever concentreert zich op de gewenste uitkomsten van de opdracht en krijgt de ruimte om te onderhandelen over het gewenste prijsniveau. Zie hiertoe aanbeveling 1 in hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport.

### 3.3

#### **Opdrachtgever**

BPR heeft de directie B&I als enige opdrachtgever. Binnen DGBK voert de directie B&I de taken uit die voortvloeien uit de opdrachtgeversrol. De relatie van BPR met de opdrachtgever wordt als goed beschouwd. Er is maandelijks



een directeurenoverleg tussen de opdrachtgever en BPR. Daaronder is er tweewekelijks inhoudelijk overleg tussen het afdelingshoofd Identiteit van B&I en het hoofd Stelselbeheer van BPR. Daaronder is er overleg tussen de beleidsmedewerker bij B&I en de stelselverantwoordelijke bij BPR. Ten slotte is er nog overleg tussen de juristen van BPR en B&I. Daarnaast is er tweewekelijks overleg tussen control BPR en de controller van de directie B&I en heeft de controller van BPR regelmatig contact met DG-control van DGBK.

BPR signaleert dat het hebben van een enkele opdrachtgever strategisch gevoelig is. Bij een eventueel financieel probleem van de opdrachtgever komt het agentschap in een gevoelige positie. BPR tracht hierin meer diversiteit aan te brengen en hoopt een tweede opdrachtgever voor het dossier NCO binnen te halen. De DG benadrukt overigens dat het enkele opdrachtgeverschap geen enkel gevaar is voor de continuïteit van BPR. De continuïteit kan alleen in gevaar komen als de afnemers van BPR er geen vertrouwen meer in hebben, en dit is zeker niet het geval.

Het is de taak van de opdrachtgever om de opdracht te specificeren, te onderhandelen over de prijs en hoeveelheid en het resultaat te controleren. In de interviews met de opdrachtgever wordt aangegeven dat de invloed op de prijs en hoeveelheid heel beperkt is. Er is nauwelijks discussie over de kostprijs omdat de expertise hiervoor ontbreekt en omdat BPR een open-einde regeling heeft is er geen invloed op de hoeveelheid. De directie B&I ziet voor zichzelf vooral de taak weggelegd om de beleidskaders vast te stellen en niet de beheerstaken die hieruit voortvloeien.

De directie B&I geeft aan dat BPR wel de benodigde expertise heeft voor de beheerstaken, maar is van mening dat BPR nu geen prikkel heeft om te besparen op kosten, zolang deze kosten kunnen worden doorberekend aan de opdrachtgever. Het financieel risico ligt bij B&I. Binnen B&I wordt dit aangeduid dat directie B&I "de verzekeringspolis" is van BPR.

De directie B&I geeft aan te willen onderzoeken welke oplossingen er zijn voor bovenstaande problematiek. Het gesprek hierover komt nu op gang onder meer in het MT van DGBK. De directie B&I geeft aan te willen onderzoeken welke oplossingen er zijn voor bovenstaande problematiek. Verkenningen hiertoe zijn inmiddels gestart.

Overigens lijkt BPR hier niet direct negatief tegenover te staan, maar geeft het aan voorzichtig te zijn. BPR ziet inderdaad dat de opdrachtgever meer gericht is op de inhoud en minder op de beheerskant. Waardoor het lastig is om met BPR op de beheerskant scherp te onderhandelen. De suggestie wordt gedaan vanuit BPR dat bij bepaalde trajecten een externe auditor wordt ingezet voor een outsiders blik. Mogelijk kan het budget voor de technische infrastructuur worden gecentraliseerd. Echter, centraliseren kan niet als het gaat om de applicaties. Bij de applicaties gaat het namelijk om wat deze bijdragen aan beleidsdoelen. Uiteindelijk is BPR gebaat bij goed opdrachtgeverschap, waarbij de opdrachtnemer partner is van beleid.

Duidelijk is dat de directie B&I zoekt naar een nieuwe invulling van het opdrachtgeverschap. Het is goed dat de directie B&I hiervoor actief de discussie aangaat met de verschillende actoren. Van belang hierbij is scherp de werking van het agentschapsmodel in acht te nemen, waarbij alle actoren optimaal in

staat worden gesteld om hun rol te vervullen. Gedacht wordt aan het overhevelen van de opdrachtgevende budgetten (in zijn geheel of gedeeltelijk) naar BPR. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst, dat dat op gespannen voet staat met de opdrachtgeverstaken als afstemming van prestaties met de opdrachtnemer. Zie voor verdere conclusie en aanbeveling op dit punt aanbeveling 2 in hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport.

### 3.4

#### **Opdrachtnemer**

BPR heeft de afgelopen jaren een aantal veranderingen achter de rug. Er is een reorganisatie doorgevoerd waarbij de organisatie meer toekomstbestendig is gemaakt, de medewerkertevredenheid is flink toegenomen en ook is de relatie met de afnemers van BPR sterk verbeterd. Daarnaast is er een nieuwe Wet BRP aangenomen, is de operatie BRP gestart en komt er een nieuwe NCDO. Het beeld is dat het agentschap deze ontwikkelingen goed heeft opgepakt en momenteel er goed voor staat. Er is bij de opdrachtgever vooral tevredenheid over de beheerskant van BPR, deze wordt ook als goed gezien. Echter op de beleidsmatige kant wordt deze kwalificatie niet gegeven, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van RNI en Operatie BPR. Het is belangrijk om op de beleidskant de samenwerking te blijven zoeken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Desondanks is er brede erkenning voor de goede resultaten.

BPR staat de komende jaren voor een aantal uitdagingen. De belangrijkste uitdagingen zijn het aannemen van specialistisch ICT-personeel, omgaan met fraudegevallen, schending van privacy, voldoen aan de klantwens, de gevolgen van de decentralisatie van de zorg en welzijnstaken, eID en de benoeming van de NCDO. Het is belangrijk voor BPR om kritisch te blijven op het aannemen van nieuwe taken, deze dienen in samenhang te worden ontwikkeld binnen het identiteitsstelsel. Hierbij dient ook nadrukkelijk gekeken te worden naar op welke manier het beheer en de overhead tot elkaar relateren en of er samenwerking op dit gebied kan worden gezocht met andere onderdelen van het Rijk. BPR heeft hiertoe een strategische agenda opgezet. Een belangrijk onderdeel van de strategische agenda is de visie op de stelsels en de rol van innovatie. De strategische agenda wordt eind dit jaar besproken en vastgelegd.

In 2012 is BPR gereorganiseerd, waarbij er gekozen is voor een nieuwe organisatiestructuur. In de nieuwe organisatiestructuur zijn de afdelingen ingericht naar de thema's van relatiebeheer, stelselkennis & innovatie, informatie en ICT. Voor de opdrachtgever was dit in het begin aanpassen, omdat de stelsels de basis zijn van het product. Door de invoering van stelselcoördinatoren als aanspreekpunt voor de opdrachtgever gaat de afstemming nu veel beter.

BPR heeft als agentschap contact met de afnemers. Afnemers zijn onder meer gemeenten en andere medeoverheden, uitvoeringsorganisaties, ziekenhuizen en pensioenfondsen. De grootste groep afnemers van BPR betreft de afnemers van het GBA berichtenverkeer. Het contact met de afnemers vindt allereerst plaats via de afdeling relatiebeheer. Het agentschap BPR voert met de afnemers het gebruikersoverleg. In het gebruikersoverleg wordt bijvoorbeeld ook zaken rondom fraude besproken. Een belangrijke indicator van de waardering hiervan is het klanttevredenheidsonderzoek dat om de twee jaar wordt uitgevoerd.

## 4 Financieel Beheer

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen uit het vastgestelde plan van aanpak:

- *Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij BPR?*
- *Wat zijn de argumenten (mede gezien de geringe afschrijvingskosten van de laatste jaren) voor het voeren van een baten-lastenadministratie?*

Daarnaast wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de specifieke onderzoeksvragen op het gebied van financieel beheer. In het plan van aanpak zijn de volgende specifieke onderzoeksvragen gesteld:

- *Voldoet het niet laten meelopen van het resultaat GBA en resultaat reisdocumenten in het eigen vermogen aan de regeling Agentschappen?*
- *BPR beheert verschillende ICT-voorzieningen, maar deze zijn grotendeels niet op de balans geactiveerd. Waarom is hier voor gekozen?*

De specifieke vragen hebben betrekking op het financieel beheer zelf. In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op het financieel beheer. Paragraaf 4.2 gaat in op de relevantie van het baten-lastenstelsel bij BPR.

### 4.1 Inrichting financieel beheer

De kwaliteit van en de manier waarop het financieel beheer en de financiële functie binnen BPR zijn ingevuld, zijn randvoorwaarden voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van het agentschap.

De jaarlijkse accountantscontrole door de Audit Dienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer (AR) geven weer dat er de laatste jaren geen aandachtspunten bestaan op dit gebied. Voor BPR wordt geen aparte controleverklaring afgegeven door de ADR. Er is geen reden om de financiële functie en het financieel beheer als aandachtspunten aan te merken. Het financieel beheer is bij BPR primair de verantwoordelijkheid van de afdeling Business Control. Verdere taken van de afdeling zijn het HRM beleid, architectuur, informatiebeveiliging, portfoliomanagement en financiën (P&C cyclus). De afdeling bestaat op moment van doorlichten (2014) uit 15 FTE en is enkele jaren geleden uitgebreid met een financial controller. Dit na een aanbeveling van de ADR zodat de organisatie niet afhankelijk zou zijn van afdeling Business Control. Door de financial controller wordt dit continuïteitsprobleem ondervangen. De financial controller maakt onderdeel uit van de afdeling Business Control, en geeft advies bij stelsel overleggen en wordt ondersteund door de contractenbeheerder (HIS, ECO&P) en heeft twee medewerkers voor de financiële administratie (debiteuren/crediteuren). Business Control heeft een brede blik: er wordt niet alleen gekeken naar de budgetten maar ook naar de politiek-bestuurlijke context. De interne lijnen binnen de organisatie zijn kort.

De financial controller heeft wekelijks een overleg met de directeur van BPR. Hier worden onder andere zaken als risico's op financieel gebied besproken. Aan deze risico's wordt aandacht besteed door bij het opstellen van een businesscase altijd een risicoparagraaf op te nemen. Deze paragraaf bestaat uit een technische en een veiligheidscomponent, welke zijn ingekaderd in een normenstandaard. Vanaf 2015 wordt er in het jaarplan van BPR een integrale risicoanalyse meegenomen. Naast de financiële risico's zal deze integrale risicoanalyse ook juridische en imago risico's beschrijven waardoor er een integrale benadering ontstaat.

De afdeling ICT-beheer geeft zo'n 70% van het budget van BPR uit. Om deze reden is er geregeld contact met de financiële afdeling (Business Control) die een toezichthoudende rol heeft, en elke twee weken is er overleg met de financial controller. Hierbij komen de strategisch tactische kennis van de business controller samen met de operationele kennis van ICT-beheer. Alle inkoop voor de afdeling ICT-beheer loopt via Business Control. Op de systemen wordt afgeschreven om noodzakelijke nieuwe componenten aan het systeem toe te voegen of om het systeem, eens in de 5 jaar, te vervangen.

De taakstelling heeft volgens de directeur tot nog toe geen drastische gevolgen gehad voor BPR. Er moet wel worden overgewerkt om de werkzaamheden op tijd af te krijgen, de flexibiliteit is verminderd, en moet er meer beroep worden gedaan op externe inhuur. Hoewel er op efficiency slagen kunnen worden gemaakt om te besparen lijkt dit niet overal mogelijk (zoals huisvesting in het huidige pand aan de Turfmarkt) en zal de opdrachtgever aan de kosten voor het resterende deel van de taakstelling moeten voldoen. Op bepaalde terreinen is de taakstelling gunstig geweest voor BPR. Er worden kosten bespaard doordat het technisch beheer en onderhoud door DICTU worden uitgevoerd.

#### 4.2

##### **Baten-lastenstelsel**

BPR heeft de administratie ingericht volgens het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is een cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel te toetsen. Dit leidt tot de volgende punten:

- Het eigen vermogen van BPR schommelt tussen 2010 en 2013 erg dicht rond de 5% van de totale omzet en bedroeg ultimo 2013 circa € 5,2 miljoen;
- Vanaf 2014 wordt de egalisatierekening weergegeven op de balans van BPR aan de passivazijde waarin de opslag op de kostprijs terecht komt. Deze telt niet mee in het eigen vermogen. Aan de activazijde komt dit tot uiting op de post liquide middelen. Zie paragraaf 5.2 voor een nadere toelichting ;
- Op de balans van BPR zijn twee opvallende posten te vinden, die onderling in samenhang zijn met elkaar. Dit betreft aan de activazijde de post liquide middelen en aan de passivazijde de post 'nog te betalen'. Een verklaring waarom deze posten vrij hoog zijn is omdat de positieve resultaten van de producten van BPR op 31-12 hier geboekt worden en niet bij het eigen vermogen. De verwerking van de positieve resultaten dient echter plaats te vinden bij de eerste suppletore begrotingswet na een besluit hierover door de eigenaar. Nu loopt het agentschap als het ware vooruit op deze besluitvorming door ervan uit te gaan dat het teruggaat naar de opdrachtgever en het daarom opneemt als post nog te betalen in plaats

van onderverdeeld resultaat. Onderstaande tabel geeft de resultaten van de afgelopen vijf jaar per product weer (bedragen x €1 mln):

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Resultaat</b>	<b>10,2</b>	<b>9,9</b>	<b>14,6</b>	<b>8,6</b>	<b>5,4</b>
- deel GBA	6,8	5,4	3,8	0,1	2,5
- deel RD	3,3	4,5	10,8	8,5	2,9

De resultaten in 2011 en 2012 op de reisdocumenten vallen hierin erg op. Dit komt door twee specifieke gebeurtenissen die leiden tot een incidentele toename van de vraag: 1) de afschaffing van de kinderbijschrijving 2) een gerechtelijke uitspraak, waardoor de NIK tijdelijk gratis was voor de burger.

- In 2013 zijn de kortlopende activa circa 4% van de totale baten en de kortlopende schulden circa 45% van de totale lasten. BPR heeft geen voorraden en voorzieningen.
- Op de balans van BPR per 31 december 2013 is een bedrag van € 9,4 miljoen aan vaste activa verantwoord (16% van het balanstotaal). De activawaarde is in de afgelopen jaren toegenomen door investeringen in de infrastructuur van € 0,3 miljoen in 2011 tot € 9,4 miljoen in 2013. Ten behoeve van de financiering van vaste activa heeft BPR in 2013 voor de activawaarde een lening afgesloten bij het ministerie van Financiën.
- De afschrijvingskosten bedragen in 2013 circa 0,3% van de totale lasten. In de afgelopen jaren is deze waarde afgenomen - doordat investeringen zijn uitgesteld - van 4,5% in 2010 tot 0,3% eind 2013. Voor de jaren 2015-2019 heeft BPR een investeringsplan opgesteld (zie Bijlage 1). De eigenaar is akkoord met het investeringsplan dat onderdeel wordt van het jaarplan van BPR. Bij uitvoering van de in het plan opgenomen investeringen is het de verwachting dat het afschrijvingspercentage vanaf 2018 boven de 5% ligt. Vanaf 2019, wanneer de omzet daalt als gevolg van het wegvallen van de vraag door de tienjarige geldigheid van de reisdocumenten voor volwassenen, zal het percentage ruim boven de 5% uitkomen. Het is van belang dat de eigenaar in samenspraak met BPR tussentijds monitort of de investeringen daadwerkelijk volgens plan worden verricht. Onderstaand tabel geeft een indicatie van het afschrijvingspercentage voor de komende vijf jaar (bedragen x €1 mln):

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Totale Lasten</b>	<b>100.6</b>	<b>107.8</b>	<b>107.3</b>	<b>95.8</b>	<b>55.9</b>
<b>Afschrijvingen</b>	3.7	4.35	5.0	5.7	6.4
<b>Afschrijvingspercentage</b>	<b>3.7%</b>	<b>4.0%</b>	<b>4.7%</b>	<b>6.0%</b>	<b>11.5%</b>

BPR heeft een eigen vermogen dat de afgelopen jaren rond de € 5 mln. is geweest. Een eigen vermogen is bedoeld als risicobuffer. Tegelijkertijd is de hoogte van het eigen vermogen de afgelopen jaren niet veranderd en heeft het consequent - in ieder geval vanaf 2005 - tegen het maximum van 5 procent aan gezeten. Het lijkt er nu op dat het eigen vermogen ruim wordt aangehouden. De vraag is wanneer bij welke risico's BPR het eigen vermogen aanspreekt. Volgens BPR wordt het eigen vermogen nu vooral ingezet ter dekking van projecten waar aan het begin van het jaar nog geen financiering

voor is, maar die wel door moeten gaan. Vaak komt de dekking gedurende het jaar dan alsnog rond. Zie hiervoor aanbeveling 3 in hoofdstuk 6.

Conform de Regeling agentschappen wordt bij de doorlichting van BPR ook gekeken of een stelselverandering zinvol is. Daarbij is de vraag aan de orde in hoeverre BPR de specifieke faciliteiten van het agentschapsmodel benut. Concrete aanleiding om hier bij BPR naar te kijken zijn de afschrijvingskosten die onder de 5% blijven. De afgelopen jaren heeft BPR niet voldaan aan dit criterium en de begroting laat zien dat BPR voorlopig (tot 2018) niet zal voldoen aan dit criterium.

Onderstaand overzicht verkent de mogelijke voor- en nadelen van een stelselwijziging voor BPR. Mogelijke voordelen van een stelselwijziging zijn als volgt:

- Het kas-verplichtingenstelsel wordt ook door het moederdepartement BZK gevoerd. De stelselwijziging zal een deel complexiteit wegnemen doordat er minder administratieve lasten bestaan ten opzichte van het moederdepartement, waar BPR voor 20% van haar omzet afhankelijk van is. Deze financiële band kan er eveneens voor zorgen dat de relatie tussen het departementale beleidsveld en de uitvoering verbetert.
- Een administratief systeem met naar verwachting minder beheers- en uitvoeringskosten. Het kasstelsel heeft t.o.v. het baten-lastenstelsel minder medewerkers nodig ten behoeve van de financiële administratie en bovendien is de verwachting dat door de verminderde complexiteit minder deskundig personeel benodigd is.

Mogelijke nadelen die verbonden zijn aan een stelselwijziging zijn:

- De gevolgen van de verlengde duur van reisdocumenten moeten in het vervolg binnen de kasomgeving worden opgelost. Op dit moment heeft BPR daarom een egalisatierekening. Voor de toekomst betekent dit bij een directe overgang dat een oplossing gevonden moet worden voor de fluctuaties in de kostprijs, eventueel met behulp van een maximale kasreserve van 5% van de gemiddelde omzet en een begrotingsreserve.
- Een omschakeling in de boekhouding vraagt om wijziging in denken, kennis en bewustwording van de nieuwe werkwijze in de gehele organisatie. Dit brengt transitiekosten met zich mee. De verwachting is dat het terugverdienen van deze kosten een aantal jaren duurt.

BPR lijkt in het huidige baten en lastenstelsel vooral baat te hebben bij de mogelijkheid om een egalisatierekening te kunnen vormen. Daarnaast biedt het huidige stelsel de mogelijkheden om te lenen bij het ministerie van Financiën voor de investeringen in de infrastructuur en hierover in af te kunnen afschrijven. Dit wordt in de verschillende interviews ook aangegeven. Echter de gevolgen van de fluctuaties in de kostprijs kunnen, mits goede afspraken worden gemaakt, ook in een kasomgeving worden ondervangen. In dat kader is het dan ook van belang om de door BPR overlegde investeringsplanning te volgen. Zie hiervoor aanbeveling 4 in hoofdstuk 6.



## 5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

### Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen, zoals beschreven in het plan van aanpak:

- *Hoe stuurt BPR op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?*
- *Hoe is de bekostiging bij BPR vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van BPR?*

Verder wordt er aandacht besteed aan de specifieke onderzoeksvragen:

- *Welke invloed heeft de afname bij shared service organisaties op de kostprijzen en doelmatigheid van BPR?*
- *Hoe ziet de bekostiging van reisdocumenten eruit, in het bijzonder de bekostiging door het aantal uitgiften van documenten terwijl een groot deel van de kosten vast is? Dit mede n.a.v. de nieuwe egalisatierekening voor het opvangen van prijsfluctuaties.*

### 5.1 Doelmatigheidsbevordering

Doelmatigheid geeft een indicatie van de verhouding tussen ingezette middelen en de geleverde prestaties, en geeft antwoord op de vraag in welke mate BPR er in slaagt om de dingen (goed) te doen voor de laagst mogelijke prijs. Doelmatigheid wordt niet alleen in financieel belang uitgedrukt, maar is er ook aandacht voor de ontwikkeling van kwaliteit zodat er een gedegen prijs/kwaliteit vergelijking gemaakt kan worden.

#### 5.1.1. Doelmatigheid

Bij BPR wordt er veel aandacht besteed aan het verbeteren van doelmatigheid binnen de bedrijfsvoering. In de organisatorische vorm zijn er slagen gemaakt met het oog op doelmatigheid. De focus ligt echter minder op de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties. Zo is eerder genoemd dat doelmatigheid onderdeel uitmaakt van de risicoanalyse van projecten. De eigenaar van BPR zoekt echter nog naar het inzichtelijk maken van deze doelmatigheid. Onderdeel van dit inzicht zijn vooropgestelde doelmatigheidsindicatoren waarover gerapporteerd wordt in het jaarverslag. Een aantal hieronder worden besproken.

#### Kostprijzen

Door kritisch te zijn op de uitgaven (inkopen en investeringen) worden er doelmatigheidsslagen gemaakt, en waar mogelijk worden er scherpere prijzen bedongen. Het sourcingsbeleid wordt aangepast om zaken efficiënt uit te zetten in de markt. Vooral bij grote leveranciers is dit een mogelijkheid gebleken om de kosten te drukken. BPR heeft echter ook te maken met veel kosten die al vast liggen, waardoor hierop niet gestuurd kan worden. Daarnaast moeten de gegevens altijd aan wettelijke vereisten voldoen zodat de kwaliteit van de

gegevens geborgd wordt en burgers rechtszekerheid hebben. De opdrachtgever van BPR geeft aan dat BPR wel nog doelmatigheidsslagen kan maken op de eigen bedrijfsvoering, door bijvoorbeeld te kijken naar declarabele kosten. Onderstaande tabel geeft de belangrijkste producten van BPR weer. De ontwikkeling in de kostprijs laat zien dat de doelmatigheidsslag zijn vruchten afwerpt met betrekking tot de kostprijs. Ondanks de extra werkzaamheden van BPR, dalen de kostprijzen per product. Deze daling van de integrale kostprijs is een positieve ontwikkeling met betrekking tot doelmatigheidsbevordering.

**Tabel 1: Kostprijzen per product**

	2010	2011	2012	2013
GBA/BRP (in € centen)	13	10	10	7
Reisdocumenten:				
Paspoort (in €)	22,95	23,70	23,45	20,80
ID-kaart (in €)	17,80	18,34	18,15	15,35

#### Externe inhuur<sup>1</sup>

BPR heeft in de uitvoering van haar taak te maken met een hoge mate van technische werkzaamheden, zoals RNI en de invoering van BRP. Hierdoor wordt er veelal een beroep gedaan op externe inhuur (waaronder de diensten van ECO&P) om de gevraagde kwaliteit te kunnen leveren. De externe inhuur betrof in 2013 in totaal € 2,9 miljoen aan kosten in verhouding met € 9,4 miljoen aan personele kosten (30%). BPR werkt aan het omlaag brengen van de tarieven van deze externe inhuur. Zo wordt er voor bepaalde opdrachten gewerkt met een 'fixed price' waarbij geen uurtarieven worden betaald maar een vooraf afgesproken prijs wordt gehandhaafd, en wordt de externe inhuur alleen ingezet voor de looptijd van het project waarvoor zij binnen zijn gekomen. Verder wordt er om de technische kennis te continueren zo veel mogelijk vast personeel aan genomen. Dit is echter niet altijd mogelijk. Ten slotte wordt de expertise van het beschikbare personeel waar mogelijk ook op verschillende ICT stelsels ingezet.

#### Kwaliteit

Volgens het eigenarenconvenant 2013 dient BPR elke drie jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit te laten voeren. Dit onderzoek is in 2013 voor het eerst gedaan. De resultaten uit dit onderzoek geven weer dat BPR goed scoort op betrouwbaarheid en verantwoordelijkheid maar dat de klantgerichtheid een punt van aandacht is. Ook de beoordeling van de kwaliteit van de systemen is niet altijd positief, in het bijzonder PIVA en Register Paspoortsignaleringen. Ten slotte stelt het onderzoek dat de klanten tevreden zijn over het contact met BPR, zowel in frequentie als in de inhoudelijke kwaliteit van de verstrekte informatie. Verbeterpunten uit dit onderzoek wijzen op het verplaatsen in de klant (en doelgroep) en op het verkleinen van de afstand tussen BPR en de klant. Het onderzoek meet niet concreet de doelmatigheid van BPR, maar geeft een indicatie van de kwaliteit die BPR levert. De klanten waarderen BPR met een gemiddelde score van 7,4. De resultaten van volgende jaren moeten worden afgewacht om hier verdere duiding aan te geven.

<sup>1</sup> Gedefinieerd als zijnde inhuur van buiten BPR. Diensten van ECO&P vallen daarmee binnen deze definitie.



Voorts brengt BPR de doelmatigheid in kaart door de ontwikkeling van FTE's, en de omzet per productgroep als resultaat.

### **5.1.2. Sturen op doelmatigheid**

De prikkel vanuit de opdrachtgever om te sturen op doelmatigheid wordt veelal ingegeven door de teruglopende budgetten die beschikbaar zijn voor de financiering van de programma's. Dit is echter niet altijd bevorderlijk voor de continuïteit van de werkzaamheden bij BPR. Zo wordt er bij bepaalde programma's slechts een deel door de opdrachtgever gefinancierd waardoor het werk slechts tot een bepaalde datum kan worden verricht.

Wanneer de budgetten blijven teruglopen moet er daardoor een doelmatigheidsslag worden gemaakt. De gedwongen afname van SSO's maakt het lastig om op doelmatigheid te sturen aangezien BPR dan niet zelf kan aanbesteden.

Om doelmatigheid te kunnen bevorderen worden er in het Jaarplan BPR 2014 strategische partnerschapsovereenkomsten voorgesteld met partijen als Logius, Ictu en DICTU. Door te kijken naar wat samen bereikt kan worden zou een doelmatigheidsslag mogelijk zijn. Ook in de maandrapporthages wordt beschreven hoe er aandacht is besteed aan doelmatigheid. Daarnaast wordt de doelmatigheid gemonitord via de dienstverleningsovereenkomst en hierover is elke twee weken een overleg.

DG Control vertrouwt in haar rol van eigenaarsondersteuning bij het sturen op doelmatigheid in grote mate op de mening van FEZ BZK. Ook steunt B&I op de kennis van ICT-beheer bij het aannemen van specialisten. Er is veel contact tussen ICT-beheer en B&I omdat laatstgenoemde een deel van expertise mist wat het moeilijk kan maken om de opdrachtgeversrol goed te vervullen bij het sturen op doelmatigheid.

Hoewel de kwaliteit van de gegevens goed blijkt te zijn, is er niet altijd inzicht in de doelmatigheid. Dit maakt het lastig om op doelmatigheid te kunnen sturen. De eigenaar heeft aangegeven dit inzicht wel te willen verkrijgen. Hier moeten nieuwe parameters of indicatoren voor worden ontwikkeld, zodat er meer op doelmatigheid gestuurd kan worden. Een mogelijkheid is het inhuren van een externe auditor (bijv. ADR) om een outsiders blik te geven waar de eigenaar en opdrachtgever iets mee kunnen.

De doelmatigheid in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin is naar aanleiding van deze doorlichting beperkt aantoonbaar gebleken. De sturing op doelmatigheid vindt wel plaats, maar vooral vanuit bedrijfsvoeringperspectief waarbij er niet altijd een link wordt gemaakt tussen prestaties en kosten. Uit meerdere interviews blijkt dat doelmatigheid de aandacht heeft van BPR maar dat deze doelmatigheid (als in dezelfde kosten voor hogere kwaliteit of lagere kosten voor dezelfde kwaliteit) lastig inzichtelijk te maken is.

Door de hoge mate van externe inhuur is er geen structurele capaciteit om de opdrachtgever te adviseren, waardoor deze niet de benodigde expertise heeft om zijn rol goed uit te kunnen voeren. Om aan te tonen dat BPR zich ontwikkelt op het gebied van doelmatigheid moet het mogelijk zijn deze doelmatigheid te monitoren. Daarnaast stelt het de organisatie zelf en haar opdrachtgevers in staat om te sturen op de prestaties van BPR. Zie aanbeveling 5 in Hoofdstuk 6.

## 5.2

### **Bekostiging**

BPR beheert verschillende producten en heeft daarmee ook meerdere kostprijsmodellen. Deze paragraaf beschrijft de verschillende kostprijsmodellen per product. In het algemeen is de stelling van de opdrachtgever dat de kostprijzen voor GBA en de reisdocumenten helder zijn. De meeste discussie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zit vaak in de financiering van de overige opdrachten.

#### Reisdocumenten

De Reisdocumenten (Paspoort en Nederlandse Identiteitskaart (NIK)) hebben een prijs per product. De kostprijs van een reisdocument is gelijk aan de leges die BPR in rekening brengt bij gemeenten (en buitenlandse posten). Het vaststellen van de prijzen vindt plaats op jaarlijkse basis door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De prijs die een burger betaalt voor een reisdocument aan de balie bij de gemeente bestaat uit twee delen. Het eerste deel is voor de gemeente en dekt de kosten die zij maken in het uitgifteproces. Hier heeft BPR geen invloed op. Het tweede deel bestaat uit het (rijks)deel dat BPR ontvangt.

Ook het Rijksdeel bestaat uit twee componenten. Een deel gaat 1-op-1 door naar de leverancier/drukker van de paspoorten volgens contractueel afgesproken prijzen per reisdocument. Ook hier heeft BPR geen invloed op. Dit behelst het grootste gedeelte van het rijksdeel. Het andere deel is bestemd voor BPR ter dekking van kwaliteits- en fraudecontrole, ondersteunende systemen en overhead. De kosten van BPR bestaan uit een vast bedrag, welke vervolgens gedeeld wordt door het aantal verwachte af te nemen reisdocumenten in het aankomende jaar. Via deze berekening doet BPR jaarlijks het tariefvoorstel, wat de minister formeel goedkeurt.

Zowel in 2011 als in 2012 heeft BPR een relatief hoog positief resultaat gerealiseerd op het product reisdocumenten. De reden in beide gevallen is dat de vraag (en daarmee de afzet) veel hoger was dan de verwachting. Dit had in beide jaren een verklaring. De verklaring voor het positieve resultaat in 2012 is de extra productie van documenten als gevolg van de afschaffing van de kinderbijschrijving. In 2011 was de overheid als gevolg van een rechtszaak tijdelijk verplicht tot het gratis verstrekken van identiteitskaarten. De kosten voor BPR werden vergoed.

Het kostprijsmodel heeft vanaf 2014 een extra factor gekregen in de vorm van een opslag op het tarief. Deze opslag komt voort uit de politieke wens om de tarieven van de reisdocumenten niet te laten fluctueren in verband met de invoering van het 10-jarig reisdocument. Om aan deze wens te voldoen, vormt BPR een egalisatierekening op haar balans.

De egalisatierekening voor de reisdocumenten heeft als doel het opvangen van de dip in de vraag naar reisdocumenten in de tweede vijf jaar (vanaf 2019). Voor het toestaan van deze egalisatierekening is goedkeuring gevraagd en verkregen van het Ministerie van Financien<sup>2</sup>. Deze dip zou leiden tot een schommeling in tarieven, omdat de vaste kosten wel doorlopen die jaren. De reserve vangt dit op. De reserve is zuiver voor de opslag op het tarief en wordt door BPR maandelijks bijgehouden aan de hand van de productie. De reserve is alleen voor de reisdocumenten. Het leidt niet tot een verminderde prikkel tot

<sup>2</sup> zie brief BZ 2014-164 U



## 6 Conclusies en aanbevelingen

De doorlichting heeft het geven van inzicht in het functioneren van BPR in het licht van de Regeling agentschappen ten doel. Er is met name gekeken naar de gebieden (1) governance, (2) financieel beheer, en (3) doelmatigheid. Verder is er aandacht besteed aan de geldende instellingsvoorwaarden voor het voeren van een batenlastendienst. In dit hoofdstuk worden de conclusies gegeven die voortvloeien uit de doorlichting, met waar toepasselijk aanbevelingen. In Bijlage 2 worden deze beknopt weergegeven.

### 6.1 Governance

BPR heeft als eigenaar de DG Bestuur en Koninkrijksrelaties en als enige opdrachtgever de directeur Directie Burgerschap en Informatiebeleid bij BZK die een gemandateerde opdrachtgever is namens DG Bestuur en Koninkrijksrelaties. De opdrachtgever valt hierdoor hiërarchisch onder de eigenaar. Een governance model waarbij de eigenaarsrol onafhankelijk is belegd zal meer waarborgen bieden voor een zuivere rolinvulling en verdere professionalisering van het agentschapsmodel.

In hoofdstuk 3 van dit doorlichtingsrapport wordt op basis van de interviews geconstateerd dat er sprake is van een rolvermenging tussen eigenaar en opdrachtgever. Dit ondanks dat in het huidige governance model verschillende "checks and balances" zijn ingebouwd, waaronder de eigenaarsondersteuning dat onafhankelijk bij FEZ is belegd. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat dit niet voldoende is. De opdrachtgever en opdrachtnemer hebben in het huidige governance model te maken met een sterke eigenaar, vooral op momenten dat de financiële belangen uit elkaar lopen. Het governance stelsel voldoet daarmee onvoldoende aan de vereisten uit de Regeling agentschappen.

**Aanbeveling 1:** Beleg de rol van opdrachtgever en de rol van eigenaar onafhankelijk van elkaar. Verleg het eigenaarschap van DGBK naar de SG waardoor deze rol meer neutraal wordt gepositioneerd ten opzichte van het agentschap.

BPR functioneert als een beheerorganisatie met een sterke nadruk op de technische infrastructuur. De opdrachtgever en de opdrachtnemer sturen op het resultaat door vooraf afspraken te maken over de kosten en de gewenste prestaties, kwaliteit en risico's. Voorwaarde voor een goede invulling hiervan is dat over de technische infrastructuur de benodigde expertise aanwezig is. Uit de bevindingen van dit onderzoek wordt door zowel BPR als de directie B&I bevestigd dat de opdrachtgever de expertise mist om bij BPR als beheerorganisatie binnen het agentschapsmodel effectief te kunnen sturen op het resultaat.

Hieruit volgt de constatering dat de rol van de opdrachtgever binnen het agentschapsmodel bij BPR niet leidt tot een doelmatigere uitvoering van het opdrachtgeverschap.



In Bijlage 3 is een overzicht te vinden met mogelijke aanvullende doelmatigheidsindicatoren voor BPR. Deze indicatoren zouden mogelijk kunnen bijdragen aan de doelmatigheidsontwikkeling van BPR. Er moet echter maatwerk worden geleverd en dit overzicht betreft enkel algemene voorbeelden.

**Bijlage 1: Investeringsplan BPR**

De inhoud van het investeringsplan is bekend bij het doorlichtingsteam. Het plan is vanwege gevoelige informatie niet opgenomen als openbare bijlage bij het doorlichtingsrapport.

## Bijlage 2: Overzicht aanbevelingen BPR

<p><i>Governance</i>            Breng een scheiding aan tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever            De opdrachtgever neemt maatregelen waarin de benodigde expertise voor het uitvoeren van het opdrachtgeverschap wordt ingevuld.</p> <p><i>Financieel beheer</i>            Maak als eigenaar met BPR inzichtelijk wanneer het aanspreken van het eigen vermogen noodzakelijk is</p> <p>Monitor eind 2016 samen met dFEZ de vorderingen van de geplande investeringen.</p> <p><i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i>            Ontwikkel als agentschap in samenwerking met de eigenaar en opdrachtgevers indicatoren op grond waarvan eenduidiger kan worden vastgesteld wat de doelmatigheid van de uitvoering is en hoe deze zich ontwikkelt, om er vervolgens op te kunnen sturen.</p>	Eigenaar	●		
	Opdrachtgever	●		
	Eigenaar + BPR	△		
	Eigenaar + BPR		◻	●
	BPR + Eigenaar + opdrachtgever	△		

● Zwaar  
 ◻ Gemiddeld  
 △ Licht



### **Bijlage 3: Aanvullende doelmatigheidsindicatoren doelmatigheid**

#### *Betrouwbaarheid*

Betrouwbaarheid is een belangrijke indicator voor BPR. Wanneer deze betrouwbaarheid per product wordt uitgesplitst wordt inzichtelijk welke informatie door de afnemers als betrouwbaar wordt ervaren en welke niet.

#### *Beschikbaarheid*

Deze indicator wordt al gebruikt door BPR, maar er wordt geen toelichting gegeven op het resultaat. Beschikbaarheid zou beter in kaart kunnen worden gebracht als duidelijk wordt hoeveel moeite het kost om de begrote percentages van 99,9% te halen, en welke kosten hiermee gemoeid zijn. Verder dient te worden beschreven wat de consequenties zijn als dit begroot percentage niet wordt gehaald. Door deze zaken uitvoerig te beschrijven kan de eigenaar meer sturen op de beschikbaarheid, en wordt het belang van de beschikbaarheid duidelijk.

#### *Klanttevredenheid*

In 2014 heeft BPR voor het eerst een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Omdat de afnemers de grootste inkomstenbron van BPR zijn, is hun mening cruciaal voor inzicht op de kwaliteit van de geleverde prestaties. Alleen dan kan een vergelijking worden gemaakt met de ingezette middelen waaruit een doelmatigheidsoordeel voortvloeit. De klanttevredenheid werd uitgedrukt in een rapportcijfer van 7,4. In de begroting wordt de verwachte score gegeven voor de komende jaren tot en met 2018, waarbij het cijfer op 7,4 blijft. Aangezien het klanttevredenheidsonderzoek één keer heeft plaatsgevonden, zal deze indicator zich nog in de toekomst moeten ontwikkelen. Een uitgebreide toelichting met wat deze 7,4 betekend is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de doelmatigheid. Verder moet worden beschreven hoe het toezicht op kwaliteit is ingericht.

#### *FTE externe inhuur*

BPR maakt relatief veel gebruik van externe inhuur. De mate van externe inhuur wordt tot nu toe uitgedrukt in het daarvoor begrote budget. Het is echter van belang om het aantal FTE voor externe inhuur te begroten. Hoewel dit lastig is aangezien de externe inhuur soms slechts voor een korte termijn ingezet wordt, kan er een uitsplitsing gemaakt worden in FTE per beleidsthema. Op deze manier kan er een inzicht gegeven worden tussen kosten en FTE. Dit kan weer leiden tot doelmatigheidsslagen.

#### *Tijdigheid*

De snelheid van het te leveren product is een indicator om op doelmatigheid te sturen. Over de tijdigheid van gegevens zijn in het contract afspraken gemaakt met Morpho, en BPR moet er op toezien dat deze afspraken worden nagekomen. Wanneer de tijdigheidsindicator constant blijft is het mogelijk dat er geen doelmatigheidsslagen te halen zijn op dit gebied. Fluctueert het getal echter, dan is er mogelijkheid tot stroomlijnen en doelmatig werken.

#### *Bezettingsgraad*

De bezettingsgraad als percentage overhead ten opzichte van het aantal FTE weer. Bij het werken aan doelmatigheid dient de ambitie gesteld te worden op het jaarlijks verminderen (bijv. van 1%) in de apparaatskosten. Op deze aflopende norm kan worden gestuurd. Verder zou de bezettingsgraad kunnen

worden uitgesplitst in directe (primair proces) versus indirecte uren (overhead), waarbij de focus moet liggen op een hogere mate van directe uren.

Documentbeheer

**EINDE  
DOCUMENT**

**V**