



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

Onderzoeksrapport  
Bekostiging, aansturing en kwaliteitsbewaking  
van de generieke dienstverlening door SSO's  
— onderzoeksopdracht -

## Colofon

Titel	Bekostiging, aansturing en kwaliteitsbewaking van de generieke dienstverlening door SSO's
Uitgebracht aan	voorzitter ICBR
Datum	10 januari 2018
Kenmerk	2018-0000004981

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700

# Inhoud

<b>Aanleiding opdracht</b>	<b>4</b>
<b>Centrale hoofdboodschap</b>	<b>4</b>
<b>1 Het stelsel nu verder tot ontwikkeling laten komen</b>	<b>6</b>
1.1 Er is vertrouwen in het huidige stelsel	6
1.2 Waardering voor generieke dienstverlening door P-Direkt en FMH	6
1.3 Op dit moment geen steun voor verdergaande centrale financiering	6
1.4 Afnemers moeten nog wennen aan rol op afstand	6
<b>2 Beoogde invulling van de verschillende rollen expliciet maken</b>	<b>7</b>
2.1 Rollenscheiding is niet altijd duidelijk	7
2.2 Weinig continuïteit in de invulling van de eigenaarsrol	7
2.3 Discussie over rol van beleid- en kadersteller	7
2.4 Coördinerend opdrachtgever heeft onduidelijke rol en mist ondersteuning	8
<b>3 Overweeg systematiek rond tariefvaststelling te vereenvoudigen</b>	<b>9</b>
3.1 Vaststelling tarieven is gecompliceerd	9
3.2 Duidelijk maken hoe om te gaan met structurele over- of onderuitputting van centraal budget	9
<b>4 Meer invulling geven aan sturing op kwaliteit</b>	<b>10</b>
4.1 Tot nu toe geen opdrachten voor uitvoeren van performance-audits	10
4.2 Sturing door bestuurlijk overleg op kwaliteit en kosten niet zichtbaar	10
4.3 Kwaliteit is meer dan KPI's en BSC's	10
<b>5 Streven naar meer uniformiteit</b>	<b>11</b>
5.1 Verschillende omschrijvingen voor generieke dienstverlening	11
5.2 Er is niet één dashboard voor alle SSO's	11
<b>6 Suggesties van beleids-DG's voor doorontwikkeling van het stelsel</b>	<b>12</b>
6.1 In de basis tevreden over de generieke dienstverlening	12
6.2 Speel in op behoefte aan meer flexibiliteit in de dienstverlening	12
6.3 Probeer inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling	12
6.4 Meer aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening.	12
<b>Ondertekening</b>	<b>14</b>
<b>Bijlage 1 - Verantwoording onderzoek</b>	<b>15</b>
Werkzaamheden en afbakening	15
Begeleidingscommissie	15
Gehanteerde Standaard	16
Verspreiding rapport	16
<b>Bijlage 2: referentiekader</b>	<b>17</b>

## Aanleiding opdracht

Met ingang van 1 juli 2016 is het programma SGO5<sup>1</sup> afgerond en overgedragen aan BZK/DGOO<sup>2</sup>, in het bijzonder aan de directie Ambtenaar & Organisatie – afdeling Organisaatiebeleid. Bij de afronding en overdracht is in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) en in het SG-overleg afgesproken na een jaar nog eens te kijken hoe het overlegstelsel rond de aansturing van Shared Service Organisaties (SSO's) in de praktijk werkt en waar verbeteringen nodig zijn. Daarnaast bestaat er bij DGOO behoefte om stil te staan bij de huidige bekostiging van de SSO's. Tot slot wil DGOO weten wat de ervaringen zijn bij het werken met eerder geformuleerde Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Om in deze behoeften te voorzien heeft de voorzitter van de ICBR de ADR opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van het stelsel voor aansturing, bekostiging van en kwaliteitsbewaking van de generieke dienstverlening door vijf SSO's<sup>3</sup>. Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek wil de ICBR prioriteiten stellen bij de doorontwikkeling van de rijksbrede bedrijfsvoering.

De centrale vraag voor het onderzoek is:

In hoeverre werkt de aansturing, de bekostiging en de omgang met KPI's zoals vastgelegd in de rapportages van de pijlerprojecten (wat wel/wat niet) en welke suggesties voor verbetering zijn er?

Opdrachtgever voor het onderzoek is drs. S.M. Roos, voorzitter van de ICBR en directeur-generaal OverheidsOrganisatie (DGOO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Gedelegeerd opdrachtgever is mr. H.J.I.M. de Rooij, plv. voorzitter van de ICBR en plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van Economische Zaken.

De eerste fase van het onderzoek was gebaseerd op informatie afkomstig van de vijf SSO's, opdrachtgevers en afnemers. Dit was aanleiding voor de gedelegeerd opdrachtgever om de ADR te vragen ook beelden op te halen bij beleids-DG's. De informatie uit zowel de eerste fase als de tweede fase zijn geïntegreerd weergegeven in deze rapportage. De onderzoeksverantwoording staat in bijlage 1.

## Centrale hoofdboodschap

De **basis van het stelsel rond aansturing, kwaliteitsbewaking en bekostiging van de generieke dienstverlening door SSO's staat** (hoofdstuk 1). Er lijkt brede steun te zijn voor de opzet van het stelsel, met dien verstande dat er op dit moment weinig draagvlak lijkt voor verdergaande centrale bekostiging. De invulling van het stelsel is in de praktijk nog niet op alle punten uitgekristalliseerd. Geadviseerd wordt de tijd te nemen om het stelsel in de praktijk verder te ontwikkelen en af te wegen of verdergaande centrale bekostiging op dit moment gewenst is. De resultaten uit de eerste fase van dit onderzoek bieden handvatten voor de verder ontwikkeling van het stelsel: de **verschillende rollen** verder uitwerken (hoofdstuk 2), aandacht geven aan **systematiek rond tariefvaststelling** (hoofdstuk 3), meer aandacht geven aan **sturing op kwaliteit** (hoofd-

1 Programma SGO-5: Herinrichting Governance Bedrijfsvoering Rijk. Het is één van de programma's die vanuit de Hervormingsagenda Rijksdienst door het SG-overleg (SGO) is geïnitieerd om bij te dragen aan een dienstverlenende, slagvaardige en kostenbewuste organisatie bij het concern.

2 BZK/DGOO = Directoraat-generaal Overheidsorganisatie van het ministerie van BZK

3 Het betreft de volgende vijf SSO's: P-Direkt, Doc-Direkt, UBR, FMH en SSC-ICT.

stuk 4) en desgewenst streven naar meer **uniformiteit** (hoofdstuk 5). Interviews met (plv.) beleids-DG's bevestigen het belang om (nu) meer aandacht te gaan besteden aan de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast zijn er de aanbevelingen om in te spelen op de behoefte aan meer flexibiliteit in de dienstverlening (bij maatwerk) en om meer inzicht te verkrijgen in de kostenontwikkeling (hoofdstuk 6).

# 1 Het stelsel nu verder tot ontwikkeling laten komen

## 1.1 Er is vertrouwen in het huidige stelsel

De geïnterviewden hebben vertrouwen in de opzet van het huidige stelsel en ze hopen dat het stelsel de tijd krijgt om tot ontwikkeling te komen. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat ze hopen dat er (naar aanleiding van dit onderzoek) niet wordt besloten tot het doorvoeren van een nieuwe structuur of wijzigingen in de governance. Men benadrukt dat het stelsel de kans moet krijgen zich verder te ontwikkelen.

Dit sluit overigens goed aan bij het uitgangspunt uit de notitie/presentatie "Kiezen voor Kwaliteit" van de DG VBR<sup>4</sup> van juni 2017, waarin staat dat de departementen "rust en ruimte krijgen en nemen om daadkrachtig verder te werken aan unfinished business." Deze notitie/presentatie is afgestemd met de ICBR.

## 1.2 Waardering voor generieke dienstverlening door P-Direkt en FMH

Geïnterviewden geven aan positief te zijn over de generieke dienstverlening door P-Direkt, waarbij wordt aangegeven dat het bij de dienstverlening op het terrein van P-Direkt ook relatief eenvoudig is om generieke diensten te leveren. Daarnaast geven verschillende respondenten aan waardering te hebben voor de professionele groei die FMH heeft doorgemaakt bij de generieke dienstverlening. Met name de investering van FMH in het vergroten van de nabijheid bij afnemers en in de kwaliteitsverbetering om zich zo goed mogelijk te verplaatsen in de gebruiker verbetering in het contact met afnemer wordt genoemd.

## 1.3 Op dit moment geen steun voor verdergaande centrale financiering

Centrale budgetten zijn er op dit moment voor P-Direkt en FMH. Er zijn bij de meeste geïnterviewden bedenkingen om centrale bekostiging verder door te voeren. Waar een robuuste basis ligt en de producten min of meer gelijk zijn voor alle gebruikers is er steun voor de idee van centrale bekostiging. In andere gevallen geven geïnterviewden in het algemeen de voorkeur aan tarifiering.

## 1.4 Afnemers moeten nog wennen aan rol op afstand

Afnemers van de verschillende departementen worden in het bestuurlijk overleg vertegenwoordigd door twee collega afnemers. Afnemers vinden dit soms lastig en wensen meer directe invloed op de wijze van uitvoering (kwaliteit en kwantiteit). Sommige afnemers pleiten voor een vooroverleg, bijvoorbeeld in het afnemersberaad, vóór het bestuurlijk overleg. In het verlengde hiervan vragen vertegenwoordigers van afnemers zich soms af hoe ze de informatie uit departementen moeten ophalen (en hoe dat te organiseren). Terwijl het juist de bedoeling van het stelsel is dat hiervoor geen overlegstructuur komt.

Een genoemd alternatief voor het voeden van afnemers in het bestuurlijk overleg is de inbreng te organiseren langs de weg van de afnemersberaden. Het afnemersberaad kan input geven voor het bestuurlijk overleg. De SSO zou deze informatie in het bestuurlijk overleg moeten aanreiken.

4 DG VBR = Directoraat-generaal Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk van het ministerie van BZK

## 2 Beoogde invulling van de verschillende rollen expliciet maken

### 2.1 Rollenscheiding is niet altijd duidelijk

Volgens de pijlerrapportage is rollenscheiding noodzakelijk om de verschillende actoren middels 'Checks and balances' scherp te houden. In de praktijk acteren de betrokkenen vaak gezamenlijk en wordt er niet expliciet onderscheid gemaakt in de rollen. Dit roept de vraag op of meer rolzuiverheid gewenst is. Geïnterviewden ervaren dat bij centrale financiering de rollen wel erg dicht bij elkaar zitten: de centraal opdrachtgever is tevens kadersteller en zit dicht bij de opdrachtnemer en eigenaar (allen BZK).

Daarnaast is het in de praktijk niet altijd eenvoudig welke rol waar verantwoordelijk voor is (binnen de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar). Bijvoorbeeld bij keuzes in de voortgang van projecten (bijv. versnellen of vertragen om de personele bezetting te kunnen realiseren). Is dit een verantwoordelijkheid van de centraal opdrachtgever of van de eigenaar?

### 2.2 Weinig continuïteit in de invulling van de eigenaarsrol

De persoon die invulling moet geven aan de rol van eigenaar is de afgelopen twee jaar vaak gewisseld en zal in de nabije toekomst (november 2017) weer wisselen. Hierdoor zit volgens geïnterviewden weinig continuïteit in de invulling van de eigenaarsrol. Op dit moment wordt er gewerkt met een gedelegeerd eigenaar. Veel geïnterviewden geven aan dat voor hen niet duidelijk is waarom er wordt gewerkt met een gedelegeerd eigenaarschap (bij DGVBR), waarbij de SGBZK formeel eigenaar blijft. Deze onduidelijkheid leidt bij sommige geïnterviewden tot irritatie. Opgemerkt wordt dat de DG VBR tevens de leidinggevende is van de directeurs van SSO's. Daarnaast lijkt het SGO, met een gedelegeerd eigenaar voor SSO's, op grotere afstand te staan van SSO-aangelegenheden.

### 2.3 Discussie over rol van beleid- en kadersteller

Beleid en kaderstelling is de verantwoordelijkheid van DGOO (namens de minister van BZK). DGOO en de departementen maken samen het beleid en de kaders voor generieke bedrijfsvoering. Advisering vanuit het primair proces over beleid en kaderstelling vindt plaats in de IC's per bedrijfsvoeringsdomein. De ICBR geeft advies over (kaderstelling voor) het integrale bedrijfsvoeringsbeleid (over de domeinen heen). In de ICBR is echter op dit moment discussie over hoe de rol van DGOO als kadersteller (systeemverantwoordelijke) wordt gezien en over de bevoegdheden die de kadersteller nodig heeft. AR en ADR dringen aan op strakkere kaders, meer bevoegdheden en een rol van DGOO als controleur. DGOO heeft zelf de voorkeur bestuurlijke partner van de ministeries te zijn.

De rol van kadersteller lijkt nog niet uitgekristalliseerd. Er zijn door DGOO geen strategiesessies met het SGO over rijksbrede bedrijfsvoering georganiseerd. Volgens DGOO vanwege de beperkte beschikbare tijd voor het SGO-overleg en de vele onderwerpen die aan bod moeten komen.

IC's hebben een formele adviesrol richting DGOO over beleid en kaderstelling. Aansturing van de uitvoering is geen taak van de IC's. Op de agenda van de IC's staan echter agendapunten die heel dicht komen bij aansturing en uitvoeringstechnische zaken. Bijvoorbeeld dat de content van een verouderde website aangepast moet worden of opmerkingen over 'toegang tot systemen'. IC's gaan in

de praktijk vooral over inhoudelijk uitvoeringszaken en heel weinig/ niet over beleid en kaderstelling.

#### **2.4 Coördinerend opdrachtgever heeft onduidelijke rol en mist ondersteuning**

Indien er geen sprake is van centrale bekostiging van de generieke dienstverlening, wordt het bestuurlijk overleg voorgezeten door een coördinerend opdrachtgever. Zijn rol is echter niet beschreven (in de pijlerrapportages). De coördinerend opdrachtgever is een afnemer en tevens ICBR-lid. Naast hem nemen ook twee afnemers deel aan het bestuurlijk overleg. In tegenstelling tot een centraal opdrachtgever heeft de coördinerend opdrachtgever geen ondersteuning van één of enkele medewerkers voor de invulling van zijn rol.

De idee van een bestuurlijk overleg is dat opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer daar een gelijkwaardige rol vervullen. Een coördinerend opdrachtgever zonder duidelijke taakomschrijving en zonder ondersteuning kan moeilijk een gelijkwaardige rol vervullen t.o.v. eigenaar en opdrachtnemer.



## 3 Overweeg systematiek rond tariefvaststelling te vereenvoudigen

### 3.1 Vaststelling tarieven is gecompliceerd

De complexiteit rond het vaststellen van tarieven verschilt volgens geïnterviewden per SSO, hetgeen volgens hen ook samenhangt met de eenduidigheid van de geleverde producten. Des te eenduidiger de geleverde producten, des te transparanter de tarieven. Geïnterviewden geven tevens aan dat de opbouw van de tarieven van DGVBR voor leden van het Bestuurlijk overleg (niet zijnde de financieel deskundigen) soms lastig zijn te doorgronden.

Onderlinge afhankelijkheid van SSO's bij het berekenen van tarieven (interne doorberekening) maakt het ook lastig tarieven vast te stellen. Mede hierdoor worden tarieven pas laat in het jaar vastgesteld, terwijl de begrotingscyclus al in het begin van het jaar start. Dit kan betekenen dat er bij voorjaarsnota weer zaken gewijzigd moeten worden.

### 3.2 Duidelijk maken hoe om te gaan met structurele over- of onderuitputting van centraal budget

De centraal opdrachtgever van P-Direkt beschikt in 2017 over onvoldoende budget om de diensten en afgesproken volumes te organiseren. In de opdrachtbrief van de centraal opdrachtgever staat dat hij zal overleggen met FEZ en de Bestuursraad over aanvullend budget om de gewenste dienstverlening te financieren. Bij FMH lijkt er juist een situatie te zijn van onderuitputting van het budget. Hoewel de pijlerrapportage aangeeft hoe met beide situaties moet worden omgegaan, leidt het in de praktijk tot lastige discussies met de verschillende departementen.

Wanneer de afname van diensten structureel (meer dan één jaar achter elkaar) sterk afwijkt van de dienstverleningsafpraak (DVA), dan kan de centraal budgethouder deze meerkosten verhalen bij de veroorzaker (bijvoorbeeld bij jaarrekening). Zo staat in de pijlerrapportage Bekostiging. Bij structurele minderkosten worden deze minderkosten ingezet in de vorm van (in het bestuurlijk overleg overeen gekomen) structurele extra dienstverlening of ze vloeien via een verlaging van het budgettaire kader terug naar de rijksbrede middelen. Althans, zo is dat aangegeven in de pijlerrapportage Bekostiging.

## 4 Meer invulling geven aan sturing op kwaliteit

### 4.1 Tot nu toe geen opdrachten voor uitvoeren van performance-audits

Het Bestuurlijk overleg geeft tot nu toe geen opdrachten voor het uitvoeren van performance-audits. Een performance-audit is (volgens de pijlerrapportage Aansturing) een onafhankelijk onderzoek om te controleren of en hoe een kwaliteitssysteem door een SSO wordt toegepast. Performance-audits zijn van belang om de sturing op basis van vertrouwen, verantwoording en controle door het Bestuurlijk overleg mogelijk te maken (naast rapportages van de SSO en benchmarks). Door middel van performance-audits kan vastgesteld worden dat in de performance metingen voldoende waarborgen zijn opgenomen om betrouwbare managementinformatie te realiseren. Nu deze performance-audits ontbreken is het onduidelijk hoe het Bestuurlijk overleg toezicht houdt op het correct functioneren van de kwaliteitsmanagementsystemen van de SSO's.

### 4.2 Sturing door bestuurlijk overleg op kwaliteit en kosten niet zichtbaar

In de Bestuurlijke overleggen wordt regelmatig de Balanced Score Card (BSC) van de SSO besproken, ook het kostprijsmodel staat wel eens op de agenda. Maar of hiermee door het Bestuurlijk overleg wordt gestuurd op het bereiken van harmonisatie en standaardisatie is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. Er zijn wel vraagtekens; uit de gesprekken en documenten ontstaat in ieder geval niet de indruk dat hier sterk op gestuurd wordt. Hetzelfde geldt voor de sturing door het Bestuurlijk overleg op de kwaliteit en kosten van de dienstverlening. Ook dit wordt wel besproken in de Bestuurlijke overleggen, maar het is lastig te zeggen of daarmee ook toezicht wordt uitgeoefend op kwaliteit en kosten van de dienstverlening. Het is in dit onderzoek in ieder geval niet duidelijk geworden hoe dat dan gebeurt. In het Bestuurlijk overleg wordt niet altijd actie ondernomen bij negatieve resultaten op KPI's.

### 4.3 Kwaliteit is meer dan KPI's en BSC's

Door verschillende geïnterviewden is opgemerkt dat KPI's en de BSC niet de enige zaken zijn waarop in het Bestuurlijk overleg gestuurd moet worden. KPI's en BSC zijn niet zaligmakend. Kwaliteit uitsluitend objectiveren via KPI's gaat voorbij aan zaken als: hoe klanten te woord gestaan worden door de telefoon of hoe klanten ervaren dat ze geholpen worden. Het gaat dus uitdrukkelijk ook om beleefde kwaliteit<sup>5</sup>. Door enkele geïnterviewden is spontaan opgemerkt dat het stelsel van KPI's positievere resultaten geeft dan de beleving door de leden van het bestuurlijk overleg.

<sup>5</sup> Beleefde kwaliteit is op verzoek van de opdrachtgever buiten de scope van dit onderzoek gehouden. Voornamen van de opdrachtgever is om dit mee te nemen in het eerstvolgende iKTO-onderzoek.

## 5 Streven naar meer uniformiteit

### 5.1 **Verschillende omschrijvingen voor generieke dienstverlening**

De beschrijving van generieke en specifieke dienstverlening in de PDC's is niet uniform; er worden verschillende termen gebruikt voor het onderscheid tussen generieke en specifieke dienstverlening. Zo heeft P-Direkt het over algemene diensten en maatwerk, FMH en UBR hebben het bij generieke dienstverlening over een basispakket met daarnaast plusdiensten, Doc-Direkt spreekt over standaardwerkzaamheden en maatwerk en SSC-ICT spreekt over generieke, gemeenschappelijke en specifieke dienstverlening.

### 5.2 **Er is niet één dashboard voor alle SSO's**

Het uiteindelijke doel is (volgens de pijlerrapportage) te komen tot één dashboard dat voor alle domeinen geschikt is. Per domein bevat het alle KPI's voor de stakeholders. Op die manier is er sprake van een integraal beeld en d.m.v. filters kunnen eventueel afzonderlijke rapportages voor een stakeholder worden opgesteld. In de praktijk werkt iedere SSO echter met verschillende kwaliteitsstelsels. Voor de eigenaar heeft standaardisatie ook geen prioriteit. De kadersteller merkt op dat waar mogelijk je dezelfde standaard KPI's zou moeten hebben voor zaken die bij alle SSO's gelijk zijn. De huidige KPI's zijn niet overal gelijk (niet overal dezelfde definitie gehanteerd/op dezelfde manier gemeten).

Sommige SSO's richten zich met de KPI's die worden besproken in het Bestuurlijk overleg vooral op de (tevredenheid van de) opdrachtgever. Anderen (bijv. SSC-ICT) bespreken een brede set van KPI's langs verschillende lijnen: opdrachtgevers, gebruikers, eigenaar en bedrijfsvoering.

## 6 Suggesties van beleids-DG's voor doorontwikkeling van het stelsel

### 6.1 In de basis tevreden over de generieke dienstverlening

De geïnterviewde directeuren-generaal geven desgevraagd aan dat ze in het algemeen tevreden zijn over de bulk van de dienstverlening. Het gaat dan om de standaarddienstverlening door SSO's. Dit gaat in hun beleving gewoon goed en daar heeft men geen klachten over.

Men geeft daarbij aan betrekkelijk ver op afstand van de SSO's te staan. De antwoorden in de interviews zijn voor een deel dan ook gebaseerd op persoonlijke beelden dan wel wat de geïnterviewde ziet en hoort via medewerkers. Tevens merken geïnterviewden op dat ze als DG een VIP-behandeling genieten bij SSO's. Zo kunnen ze vaak 24 uur per dag ondersteuning krijgen van de SSO's en worden ze ook sneller geholpen dan de gemiddelde medewerkers. Dat kan een vertekend beeld geven van hun beleving. De contacten die de DG's onderhouden met SSO's verlopen vaak via de secretaresse of via de directie Bedrijfsvoering. Soms hebben ze ook een vast aanspreekpunt bij de SSO's.

### 6.2 Speel in op behoefte aan meer flexibiliteit in de dienstverlening

Wanneer er zich in de praktijk bijzonderheden voordoen die iets meer maatwerk vragen, dan is men over het algemeen minder tevreden. De DG's hebben dan nog wel eens het gevoel dat de SSO's zich als het ware 'achter procedures' verschuilen; dat er geen aandacht meer is voor de context en dat er geen flexibiliteit mogelijk is. Er is bij de DG's behoefte aan enige flexibiliteit als de situatie daarom vraagt. Dat het DG bijvoorbeeld kan kiezen voor meer printers dan standaard geleverd, omdat dat nodig is om het werk goed te kunnen doen. Of om te kiezen voor een ronde i.p.v. rechthoekige vergadertafel omdat dat tot betere vergaderresultaten leidt. Er wordt onderkend dat het lastig is hier criteria voor op te stellen; veel flexibiliteit/maatwerk (waar apart voor betaald dient te worden) kan er toe leiden dat er als het ware 'rijke' en 'minder rijke' departementen ontstaan waar medewerkers veel respectievelijk weinig 'extra's' genieten bovenop de standaarddienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van tablets, aantal flexibele werkplekken per fte etc.

### 6.3 Probeer inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling

Geïnterviewden geven aan dat er sinds de introductie van SSO's veel aandacht is geweest op kosten, vanuit de idee dat de introductie van SSO's tot kostenbesparingen zou leiden. Verschillende geïnterviewden geven aan ervan overtuigd te zijn dat de SSO's voor kostenbesparingen hebben gezorgd. Andere geïnterviewden geven aan dat het nog maar de vraag is of het werken met SSO's daadwerkelijk tot kostenbesparingen heeft geleid. Feit is dat er bij de introductie van SSO's geen nulmeting is uitgevoerd en dat de kostenbesparing daardoor niet valt te achterhalen. Geïnterviewden ervaren dit als een gemis. Tevens wijzen geïnterviewden op een toename van de transactiekosten, d.w.z. kosten die ontstaan doordat de klant meer tijd kwijt is en meer moeite moet doen om zijn diensten te verkrijgen. Deze transactiekosten zijn niet zichtbaar.

### 6.4 Meer aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening.

Na aandacht voor kosten en standaardisatie is het volgens de geïnterviewde DG's nu tijd om meer aandacht te hebben voor de kwaliteit van dienstverlening. Sturing op kwaliteit zien geïnterviewden vooral als een taak van de SSO's om mee aan de slag te gaan; niet als een rol die de coördinerend opdrachtgever of cen-

mee aan de slag te gaan; niet als een rol die de coördinerend opdrachtgever of centraal opdrachtgever daarin zou kunnen vervullen. Het 'kennen van de klant' en rekening houden met zijn behoefte aan dienstverlening wordt als een belangrijk kwaliteitsaspect gezien. Het is belangrijk dat de mensen van de SSO's zich kunnen verplaatsen in de behoeften van de klant en dat ze oog hebben voor de context binnen een klantdepartement. Daarbij hoort ook dat een SSO flexibeler kan inspelen op afwijkende (dus niet standaard) situaties.

# Ondertekening

Den Haag, 10 januari 2018

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and strokes, positioned below the date.

projectleider  
Auditdienst Rijk

# Bijlage 1 - Verantwoording onderzoek

## Werkzaamheden en afbakening

Het onderzoek richtte zich op de wijze van aansturen en beheersen van en toezicht houden op SSO's. Het onderzoek beperkte zich op verzoek van de opdrachtgever tot vijf "Haagse" SSO's: P-Direkt, Doc-Direkt, UBR (Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk), FMH (FM Haaglanden) en SSC-ICT (Shared Service Center ICT).

Het onderzoek beperkte zich tot de generieke dienstverlening. Onder generieke diensten wordt verstaan: diensten die voor alle departementen gelijk zijn. Voor wat betreft het kwaliteitstelsel beperkte het onderzoek zich tot de feitelijke kwaliteit; de kwaliteit die wordt vastgesteld aan de hand van vastgestelde KPI's. De beleefde kwaliteit is op verzoek van de opdrachtgever buiten het onderzoek gelaten. De beleving van de kwaliteit van dienstverlening door SSO's wordt, zo heeft de opdrachtgever aangegeven, meegenomen in het eerstvolgende interdepartementale klanttevredenheidsonderzoek (iKTO).

Het onderzoek is gesplitst in twee fasen. De eerste fase had een verkennend karakter. In de eerste fase is een documentstudie uitgevoerd om de beoogde situatie, volgens de pijlerrapportages uit 2014, in kaart te brengen. Het resultaat daarvan is vastgelegd in het voor dit onderzoek gebruikte referentiekader (bijlage 2). Vervolgens hebben we verslagen van overlegverbanden<sup>6</sup> rondom aansturing, bekostiging en kwaliteitsbewaking van SSO's bestudeerd. Daarnaast hebben we een beperkt (12) interviews gehouden met belanghebbenden (waaronder deelnemers aan verschillende overleggen rond SSO's en afnemers van diensten van SSO's). Op basis van de resultaten van de eerste fase van het onderzoek is door de gedelegeerd opdrachtgever, na advies van de begeleidingscommissie, bepaald op welke elementen een verdieping wordt uitgevoerd. Die verdieping vormde de tweede fase van het onderzoek.

De verdieping bestond uit zeven interviews met beleids-DG's en twee plv. beleids-DG's, waarin hen werd gevraagd naar ervaringen en beelden over de generieke dienstverlening door SSO's. Op die manier hoopt de gedelegeerd opdrachtgever een indruk te krijgen van de beeldvorming op DG-niveau bij de beleidsdirectoraten. Dit kan relevant zijn bij verdere besluitvorming over de doorontwikkeling van het stelsel. De bevindingen in hoofdstuk 6 zijn uitsluitend gebaseerd op bovenstaande negen interviews. De selectie van de te interviewen (plv.) DG's is gemaakt in overleg met de contactpersoon van de opdrachtgever.

De begeleidingscommissie en de gedelegeerd opdrachtgever hebben de ADR tevens gevraagd mogelijkheden voor vereenvoudiging in de wijze van financiering van de dienstverlening door SSO's in beeld te brengen. In overleg met de gedelegeerd opdrachtgever is besloten dit verzoek in het voorjaar van 2018 op te pakken in een afzonderlijke opdracht.

## Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie (samengesteld door de opdrachtgever) voor het onderzoek bestond uit:

- drs. O.F.J. Welling (namens DG00, vz),
- R.J. Barendse (pSG V&J, ICBR-lid),
- dr. I.D. Nijboer (pSG SZW, ICBR-lid).
- W. Sutherland (directeur bedrijfsvoering BZK, ICBR-lid),
- P. Hunneco (directeur FMH, namens VBR/SSO's),

<sup>6</sup> Verslagen van Bestuurlijk Overleggen, afnemersberaden, ICBR en IC's.

- drs. I.C.M. van Munster (directeur UBR, namens VBR/SSO's),
- drs. D.N. Lureman-van der Zwet (portefeuillehouder doorontwikkeling rijksbrede bedrijfsvoering, secretaris).

De begeleidingscommissie had als taak de resultaten van de eerste fase van het onderzoek te bespreken en op basis daarvan suggesties te formuleren voor de verdieping in de tweede fase van het onderzoek. De begeleidingscommissie had een adviserende rol richting de (gedelegeerd) opdrachtgever.

### **Gehanteerde Standaard**

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

### **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, drs. S.M. Roos, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.



## Bijlage 2: referentiekader

<p><b>Doel Pijlerproject bekostiging:</b></p> <p>"Er worden voorstellen gedaan voor een set uniforme uitgangspunten voor één gemeenschappelijke overeenkomst c.q. bekostigingswijze voor generieke dienstverlening door een SSO voor alle afnemers. Eveneens wordt gezien of en op welke wijze generieke dienstverlening eenvoudiger is te financieren."</p> <p><b>Uitgangspunt:</b></p> <p>"Voor generieke dienstverlening wordt zoveel mogelijk gewerkt met centrale bekostiging"</p>	
<p><i>Door stuurroep geaccepteerde uitgangspunten</i></p>	
<p><b>Generieke dienstverlening algemeen</b></p> <p><b>PDC</b></p>	<p>1. Binnen elk domein (P&amp;O, I&amp;CT en FHJ) wordt afgebakend wat generieke bedrijfsvoering is. Hierbij wordt als uitgangspunt: gehanteerd: 'generiek, tenzij'.</p>
	<p>2. Generieke dienstverlening wordt binnen de rijkssoevereïteit afgenomen van SSO's</p>
	<p>3. PDC's kennen voor generieke bedrijfsvoering een standaard indeling naar basisdiensten en plusdiensten waarbij in sommige domeinen sprake kan zijn van een basispakket. Deze begrippen worden op dezelfde wijze gehanteerd. Hierbij is het basispakket het geheel aan producten en diensten dat generiek wordt geleverd en waarvan de afname redelijkerwijs bekend is, plusdiensten zijn producten en diensten waarover nadere afspraken gemaakt worden en waarvan de afname variabel is.</p>
<p><b>DVA</b></p>	<p>4. PDC gaat in op tariefbepaling.</p> <p>Per bedrijfsvoeringsdomein (of onderdeel daarvan) wordt volstaan met één gemeenschappelijke DVA voor generieke bedrijfsvoering – basis en plusdiensten – voor alle afnemers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In de gemeenschappelijke DVA wordt de afname benoemd (basisdiensten zijn voor iedereen gelijk, voor plusdiensten zijn er nadere afspraken per afnemer)</li> <li>- DVA gaat niet in op tariefbepaling (die info is vastgelegd in de PDC) (aansturing 16)</li> <li>- De gemeenschappelijke DVA wordt per domein op interdepartementaal niveau afgesloten. (bij centrale bekostiging wordt de DVA gesloten op het niveau van de centraal opdrachtgever, namens alle afnemers)</li> </ul>
	<p>5. SSO's leveren de dienstverlening op een efficiënte wijze met de afgesproken kwaliteit tegen bijbehorende kostendekkende tarieven en conform vigerende wet- en regelgeving.</p>
	<p>6. Er geldt een uniform en domeinoverstijgend bekostigingsmodel waarbij sprake is van een dusdanige relatie tussen uitgaven en prestaties dat bekostiging op basis van prestaties ten minste op rijksbreed niveau mogelijk is. Dit vergt nadere verkenning met ADR inzake rechtmatigheid (prestatieverklaring).</p>
<p><b>Bekostiging generieke dienstverlening</b></p>	<p>7. Er geldt een uniforme tariefstructuur per domein voor generieke dienstverlening. SSO's maken inzichtelijk welke kosten wel/niet in de tarieven verwerkt zijn</p>
	<p>8. Er wordt toegewerkt naar een uniforme verrekeneenheid (werkplek, individuele arbeidsrelaties (IAR), fte en/of uren), toegesneden op het specifieke bedrijfsvoeringsdomein. De verrekeneenheid geldt ten minste voor basisdiensten. Voor plusdiensten kunnen productspecifieke eenheden gelden.</p>
	<p>9. Voor de keuze van het bekostigingsmodel zijn bepalende kenmerken: de stabiliteit/omvang van de vraag (stabiel, fluctueert), het kostenprofiel van product/dienst (volume gevoelig/plateaus/ongevoelig) en het aantal en de locatie van de afnemers. Deze kenmerken zijn bepalend voor de allocatiesystematiek (vb. input-, output-, of stukprijsfinanciering). De gekozen systematiek doet recht aan de causaliteit van de kosten, de bevordering van doelmatigheid van de uitvoering, de borging van de continuïteit en realisatie van de doelstellingen van SGO 5.</p>
	<p>10. Voor generieke basisdienstverlening waarvan tarief (p) en volume (q) bekend is, en sprake is van een stabiele en regelmatige afname, is lumpsum inputbekostiging geschikt op basis van de geschikte vaste verrekeneenheid. De omvang van dit lumpsumbedrag wordt bepaald door het volume te vermenigvuldigen met het tarief (pq).</p>
	<p>11. Het deel van de generieke dienstverlening (plusdiensten) waarvan het volume (q) nog onbekend is (bijvoorbeeld omdat de vraag sterk kan fluctueren) wordt op basis van werkelijke afname (outputbekostiging) bepaald. Hierbij wordt zoveel mogelijk uitgegaan van stukprijsstarieven.</p>
	<p>12. Het afgesproken volume (het aantal IAR, werkplekken, fte, uren) wordt jaarlijks vastgesteld. Er wordt verkend in hoeverre het mogelijk is om aan te sluiten bij de reguliere begrotingscyclus. Op basis van de tarieven en het afgesproken volume wordt voor de dienstverlening een Jaarbedrag berekend.</p>
	<p>13. In het bekostigingsmodel wordt de interne facturering c.q. doorbelasting geminimaliseerd. In die gevallen waar structurele budgetoverheveling (nog) niet volstaat vindt één keer</p>

	<p>per jaar rechtstreekse facturering plaats. Er vindt geen onderlinge interne verrekening tussen centraal en decentraal meer plaats.</p>
<p><b>Budgetoverheveling</b></p>	<p>14. Voor generieke dienstverlening wordt zoveel mogelijk toegewerkt naar centrale bekostiging. Hierbij wordt het mandaat en de zeggenschap over deze dienstverlening gecentraliseerd. Conform huidige comptabele wet- en regelgeving geldt: waar het budget op de begroting staat, ligt de ministeriële verantwoordelijkheid hiervoor.</p> <p>15. Afnemers hebben geen eigen budget meer op hun begroting dat ingezet kan worden voor generieke bedrijfsvoering. Dit budget wordt overgeheveld naar een centraal artikel op de departementale begroting van het departement dat wordt aangewezen als 'centraal opdrachtgever' namens het Rijk.</p> <p>16. De centraal opdrachtgever beschikt over voldoende budgetten om de diensten en afgesproken volumes te organiseren en om de producten en diensten in stand te houden en waar nodig te vernieuwen. Om dit te borgen worden interdepartementale financiële spelregels uitgewerkt. Daarbij wordt aandacht geschonken aan rijksbrede taakstellingen en beleidsinterventies waarvoor het volume (JAR, fte, werkplekken) significant wijzigt.</p> <p>17. Voor budgetoverheveling is van belang dat overeenstemming bestaat tussen afnemer en centraal opdrachtgever over welke centrale en decentrale budgetten worden gecoördineerd als belasting met uitgaven voor generieke dienstverlening. Aandachtspunt hierbij is aansluiting tussen de geraamde kasbijdragen van departementen aan het desbetreffende SSO en de geraamde omzet van dezelfde SSO. Dit laatste is onderdeel van de te formuleren interdepartementale financiële spelregels rondom budgetoverheveling.</p> <p>18. In de uitwerking wordt gekeken wat budgetoverheveling voor gevolgen heeft voor agenschappen die diensten afnemen van een SSO. Agenschappen moeten immers de kosten van de geleverde dienstverlening terugverdienen uit hun kostprijzen en tarieven.</p> <p>19. Het bedrijfsvoeringbudget dat bij departementen achterblijft voor dienstverlening die (nog) niet als generiek is aangemerkt, kan niet besteed worden aan generieke bedrijfsvoering. Dit budget kan enkel worden ingezet voor de resterende (specifieke) bedrijfsvoering. De afbakening generieke en specifieke dienstverlening zal in de loop van de tijd verschuiven, in de regel richting steeds meer generiek. Budgetoverheveling kan daarom deels een geleidelijk karakter hebben.</p>

**Doel Pijlerproject aansturing:**

In het pijlerproject Aansturing worden met name voorstellen gedaan hoe te komen tot verbeteringen in de aansturing van de generieke dienstverlening. Uitvoering van deze voorstellen zal stapsgewijs leiden tot het verminderen van ambtelijke en bestuurlijke drukte en tot het verbeteren van de (gepercipiëerde) kwaliteit van de dienstverlening. Bovendien zal het leiden tot kostenbesparingen.

**Uitgangspunt:**

"Maximaal vertrouwen, minimaal controleren"

Verbeterde aansturing minimaliseert bestuurlijke drukte en draagt bij aan goede en betaalbare ondersteuning van het primair proces, middels gestandaardiseerde producten en diensten. Het geeft invulling aan de organisatie omtrent de generieke bedrijfsvoering en de verdeling van rollen, inclusief de benodigde "checks and balances". Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden helder en eenduidig belegd bij de nader te definiëren entiteiten en gremia die een rol spelen in de Rijksbrede bedrijfsvoering.

Tevens wordt antwoord gegeven op vragen over de ministeriële verantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de generieke bedrijfsvoering.

	<p><b>Kaders aansturingmodel</b></p>	<p>1. Door stuurgroep geaccepteerde uitgangspunten</p>
<p>1</p>	<p>De governance wordt beperkt tot de voor sturing op basis van vertrouwen benodigde aansturingprocessen en gremia.</p>	
<p>2</p>	<p>In de aansturing wordt verschil gemaakt tussen generieke en specifieke dienstverlening. Generieke dienstverlening wordt gestandaardiseerd, vastgelegd in producten- en dienstencatalogi (PDC's inclusief kwaliteitsafspraken en tarieven). Er komt sturing op de toetstandoming van deze standaardisatie, ook als er meerdere aanbieders actief zijn. Specifieke dienstverlening wordt zoveel mogelijk beperkt door standaardisatie en vraagdemping.</p>	
<p>3</p>	<p>Resterende uitvoerende taken op het gebied van de generieke bedrijfsvoering bij afnemers worden overgedragen aan SSO's. Alle generieke dienstverlening wordt afgenomen van SSO's. Staat al bij bekostiging nr 2</p>	
<p>4</p>	<p>Binnen gestelde kaders ("wat") bestaat ruimte voor de uitvoering (SSO's) daar invulling aan te geven ("hoe"). Sturing op basis van vertrouwen, verantwoordelijkheid en controle middels rapportages, benchmarks en performance-audits op hoofdlijnen. Uitvoerders zijn verantwoordelijk voor continue efficiëntieverbetering en innovaties.</p>	
<p>5</p>	<p>In het eindbeeld beperkt de vraagzijde zich tot het bepalen van de behoefte aan bedrijfsvoeringsdiensten: het wat. (11), (14), (15), (29)</p>	
<p>6</p>	<p>In de governance komt er onderscheid tussen beleidsvorming en kaderstelling enerzijds en de aansturing van de SSO's anderzijds.</p>	
	<p>Samenstelling van de gremia die een rol spelen in de aansturing op basis van de volgende principes:</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vertegenwoordiging door één of enkelen namens meerdere afnemers en een vertegenwoordiger namens beleid en kaderstelling;</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afspiegeling van de werksomvorming, uitvoering en toezicht (afnemers in het primair proces, die voor 80% buiten Den Haag werkzaam zijn);</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vertegenwoordigers beschikken over expertise in het betreffende bedrijfsvoeringsdomein.</li> </ul>	

Wat / hoe	7 Regisserende taken op het gebied van de generieke bedrijfsvoering bij afnemers worden zo veel en zo snel mogelijk afgebouwd dan wel gezamenlijk uitgevoerd. Dit sluit aan bij de beoogde vereenvoudiging in de aansturing en de minimalisering van bestuurlijke drukte. De mate waarin dit kan worden bereikt is mede afhankelijk van het al dan niet doorvoeren van budgetoverheveling.
8	Afnemers worden geconsulteerd bij: <ul style="list-style-type: none"> <li>• toezicht op de kwaliteit van geleverde producten en diensten; <i>Staat al bij 66</i></li> <li>• de standaardisatie (met PDC's), innovatie en wijziging van producten en diensten. <i>Staat al bij 66</i></li> </ul>
9	Het is een eindplaatje, waar niet ieder bedrijfsvoeringsdomein / iedere SSO meteen aan toe is (veranderprocessen verschillen). Er wordt rekening gehouden met verschillen (o.a. in volwassenheidsfase) tussen de bedrijfsvoeringsdomeinen en SSO's: in het ene domein kun je eerder en verder afbouwen en overdragen dan in het andere domein.
10	Conform huidige comptabele wet- en regelgeving ligt de ministeriële verantwoordelijkheid waar het budget op de begroting staat. Staats- en bestuursrechtelijk geldt dat uiteindelijk de Kamer bepaalt welke minister waarvoor ter verantwoording wordt geroepen.
11	In het eindbeleid beperkt de vraagzijde (het primair proces bestaande uit afnemers in beleid, uitvoering en toezicht) zich tot het bepalen van de (lange termijn-) behoefte aan bedrijfsvoeringsdiensten: het wat. <i>Staat al bij 4</i>
12	Het primair proces wordt geconsulteerd bij: <ul style="list-style-type: none"> <li>• beleid en kaderstelling door DGOBR (in de IC's); <i>staat al bij 19.</i></li> <li>• de strategie voor de uitvoering (in het bestuurlijk overleg); <i>staat al bij 50.</i></li> <li>• wijzigingen en innovaties (in een platform van afnemers daartoe, georganiseerd door de SSO); <i>staat al bij 63.</i></li> </ul>
13	Het primair proces houdt, met de centraal opdrachtgever, mede toezicht op kwaliteit en kosten van de gerealiseerde bedrijfsvoeringsdiensten (in het bestuurlijk overleg).
14	De uitvoering van bedrijfsvoeringsdiensten is de verantwoordelijkheid van de aanbodzijde, de SSO's, concerntdienstverleners en eventuele externe leveranciers. Daarbij hebben zij vrijheid, binnen de gestelde kaders en gemaakte afspraken. <i>Staat al bij 4.</i>
aanbodzijde	15 Voor de generieke dienstverlening bepaalt de aanbodzijde, na consultatie van het primair proces, met welke standaarddiensten wordt voorzien in de behoeften van het primair proces: het hoe. <i>Staat al bij 4.</i>
16	De aanbodzijde legt de gemaakte dienstverleningsafspraken vast en rapporteert periodiek over de realisatie (zowel kwaliteit als kosten) hiervan. <i>Staat al bij bekostiging nr. 4 (DVA) en bij aansturing nr.</i>
17	De eigenaar van de SSO is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing en de continuïteit van de SSO. <i>Staat al bij 38.</i>
18	De zogenaamde regietaak (waaronder het articuleren en nader specificeren van de vraag en het leveranciersmanagement), kan grotendeels bij de aanbodzijde worden ondergebracht. Een deel van de regietaken die nu bij de afnemers liggen zal worden overgedragen aan de SSO's en een deel kan gezamenlijk worden uitgevoerd. Een klein deel blijft wel achter bij de afnemers. <i>Staat al bij 7.</i>

<p><b>Beleid en kaderstelling door DGGO</b></p>	<p>19 Beleid en kaderstelling is de verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst, de DG OBR namens hem. DG OBR en de departementen maken samen het beleid en de kaders voor generieke bedrijfsvoering. Advisering vanuit het primair proces daarop vindt plaats in de IC's per bedrijfsvoeringsdomein en, voor het integrale bedrijfsvoeringsbeleid (over de domeinen heen), in de ICBR. Voor uiteindelijke besluitvorming is consensus niet noodzakelijk. (12)</p>
<p><b>IC's</b></p>	<p>20 Er komt een (half)jaarlijkse strategiesessie met het SGO, voorbereid door DG OBR, waarin de lijnen voor de bedrijfsvoeringsstrategie worden uitgezet.</p>
	<p>21 De meerjarige bedrijfsvoeringsstrategie ("richten") wordt vastgesteld door de DG OBR, daarbij geadviseerd door de verschillende departementen in de IC's en met een uitvoeringstoets door SSO's. Bij de meerjarige bedrijfsvoeringsstrategie hoort ook het vaststellen van de scope van het generieke dienstenaanbod.</p>
	<p>22 Het accent komt te liggen op de realisatie van beleid en meer richtinggevende kaders.</p>
	<p>23 DBOBR zal per IC een voorstel doen voor toekomstige samenstelling, inhoud en vergaderfrequentie van IC's.</p>
	<p>24 De samenstelling van de IC's is een afspiegeling van de werksoorten beleid, uitvoering en toezicht.</p>
	<p>25 In de IC's staat aansturing van de uitvoering niet op de agenda.</p>
	<p>26 DGGO stelt de agenda's voor de vergaderingen van de IC's vast.</p>
<p><b>Aansturing uitvoering SSO</b></p>	<p>27 De SSO bundelt de van diverse afnemers ontvangen vraag, stemt deze af met de centraal opdrachgever en specificeert deze nader (zowel functioneel als kwantitatief).</p>
	<p>28 De SSO zoekt naar mogelijkheden voor een gestandaardiseerd aanbod, stelt gestandaardiseerde producten- en dienstencatalogi (PDC) op. In concept op die worden vastgesteld door de eigenaar. <i>Vaststelling staat al bij 39.</i></p>
	<p>29 De SSO maakt dienstverleningsafspraken met de centraal opdrachgever, op basis van de vastgestelde PDC en tarieven. <i>Staat al bij bekostiging nr 4</i> De SSO is verantwoordelijk voor uitvoering en levering (ook op locatie van de afnemer, "service in nabijheid") Staat al bij 88 tm 94. van bedrijfsvoeringsdiensten zoals overeengekomen in de dienstverleningsafspraken, en heeft daarbij vrijheid in de wijze waarop. <i>Staat al bij 4.</i></p>
	<p>30 De SSO communiceert rechtstreeks met afnemers over gerealiseerde kwaliteit en kosten (KPI's) en eventuele problemen in de uitvoering. Indien SSO en afnemer niet tot een oplossing komen bij problemen in de uitvoering, escaleren zij dat naar eigenaar en centraal opdrachgever. (62)</p>
	<p>31 De SSO levert over de realisatie van (kosten en kwaliteit) daarvan middels (KPI- en financiële-) rapportages verantwoording af aan eigenaar, centraal opdrachgever en aan de afnemers die vertegenwoordigd zijn in het bestuurlijk overleg. Dit vindt plaats o.b.v. ontwerp van KPI-rapportages conform het Pijlerproject Kwaliteit. (nr 16).</p>
	<p>32 Ook specificeert de SSO vraagwijzigingen, doet voorstellen voor innovaties en maakt inschattingen van de impact daarvan op het primair proces, op generieke processen en systemen en op de kosten. Budget voor reguliere innovaties is beschikbaar in tarieven/budgetten.</p>
	<p>33 De SSO onderhoudt een platform met afnemers ("contactpunten" in het primair proces) en legt voorgestelde innovaties en wijzigingen ter consultatie aan hen voor. De SSO's zijn vrij in de samenstelling van dit platform. <i>Staat ook bij 63 en 65.</i></p>
	<p>34 De SSO legt alleen grote wijzigingen en innovaties ter besluitvorming voor aan het bestuurlijk overleg. Hierover worden tussen SSO en bestuurlijk overleg afspraken gemaakt.</p>
	<p>35 De SSO voert de regie bij implementaties van projecten en programma's bij afnemers en zet daarvoor zoveel mogelijk een vast implementatieteam in (SSO beschikt over "implementatiekracht").</p>
<p><b>Aansturing uitvoering Eigenaar</b></p>	<p>36 De eigenaar van betreffende SSO is eindverantwoordelijk voor (de continuïteit van) de SSO en is, samen met de directeur van de SSO, aanspreekbaar op kwaliteit en kosten van de geleverde dienstverlening. De eigenaar stelt ook de tarieven vast. <i>Staat al bij 39</i></p>
	<p>37 <b>Benchmarking en sourcingafwegingen zijn instrumenten die de eigenaar kan inzetten in de continue verbetering van kwaliteit en kosten van de dienstverlening.</b></p>
	<p>38 De eigenaar is verantwoordelijk voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de bedrijfsvoering en continuïteit van de SSO; (17)</li> <li>• de uitvoeringsstrategie, inclusief (samen met de centraal opdrachgever) kritische succesfactoren en KPI's voor de SSO;</li> <li>• investeringsbeslissingen, het kostprijsmodel en tarieven;</li> <li>• de toetstandkoming van gestandaardiseerde producten- en dienstencatalogi, inclusief KPI's voor producten en diensten;</li> <li>• de toetstandkoming van dienstverleningsafspraken (samen met de centraal opdrachgever);</li> <li>• de uitwerking en implementatie van innovaties en wijzigingen;</li> <li>• sturing op kwaliteits- en kostenverbetering op basis van periodieke (KPI- en financiële) rapportages van de SSO, resultaten IKTO, MTO en performance-audits;</li> <li>• budgetoverschrijding door prijsverschillen, o.b.v. financiële rapportages ontworpen conform het Pijlerproject Bekostiging.</li> </ul>
	<p>39 Op voorstel van de SSO en afgestemd met centraal opdrachgever, stelt de eigenaar de producten- en dienstencatalogi en tarieven vast. (28)</p>

Aansturing uitvoering Aanbiedersoverleg	40	Streven is om tot Rijksbreed beleid en kaderstelling en tot standaardisatie van het generieke dienstenaanbod te komen, ook over de concerndienstverleners heen. Hiertoe lopen al eigen initiatieven van de SSO's en concerndienstverleners.
	41	Bij meerdere aanbieders worden de huidige overleggen tussen aanbodorganisaties (SSO's/concerndienstverleners) geformaliseerd, zoals in het FHI-domein het huidige LFMO (Landelijk Facilitair Management Overleg).
	42	DGOBR (DGOO of DG VBR??(GA)) krijgt bij de Rijksbrede standaardisatie van het generieke dienstenaanbod een trekkende rol.
	43	Voorstel daarbij is om per domein een tweetal portefeuillehouders in het SGO ("SG-duo's") te betrekken, om de voortgang van harmonisatie en standaardisatie te monitoren en eventueel te escaleren.
Aansturing uitvoering Centraal opdrachtgever	44	De centraal opdrachtgever is in het eindbeeld budgethouder en vertegenwoordigt het collectief van afnemers richting de SSO en eigenaar.
	45	Waar nodig worden bij domeinoverstijgende programma's en projecten speciale stuurgroepen ingesteld.
	46	De centraal opdrachtgever is verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de totstandkoming van kritische succesfactoren en KPI's voor de SSO (samen met de eigenaar);</li> <li>• toezicht op kwaliteit en kosten van de door de SSO geleverde dienstverlening;</li> <li>• budgetoverschrijding door hoeveelhedsverschillen.</li> </ul>
	47	De centraal opdrachtgever vertegenwoordigt de afnemers richting de SSO en houdt, namens hen, toezicht op kwaliteit en kosten van de dienstverlening. (61)
Aansturing uitvoering Bestuurlijk overleg	48	Degenen die een uitvoerende of toezichthoudende rol hebben in de aansturing van een SSO, komen periodiek bijeen in het bestuurlijk overleg (naar model van een zogenaamde "one tier board", zie bijlage 1), met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheden.
	49	Waar dat mogelijk is, zouden deze overleggen voor meerdere SSO's binnen een (sub)domein moeten worden gecombineerd in één bestuurlijk overleg. Dat zou focus op de hoofdlijnen stimuleren en bestuurlijke drukte verder verminderen.
	50	In het bestuurlijk overleg worden eigenaar en opdrachtnemer geadviseerd over de strategie voor de uitvoering (inclusief bijvoorbeeld producten- en dienstencatalogi, wijzigingen en innovaties en de roadmap voor releases).
	51	Het bestuurlijk overleg laat performance-audits uitvoeren en zet, indien nodig, de eigenaar aan tot het maken van verbeterafspraken met de SSO (gekoppeld aan voorstellen Pijlerproject Kwaliteit). (84)
	52	Als toezichthouder stuurt het bestuurlijk overleg op kwaliteit en kosten. Het bereiken van harmonisatie en standaardisatie is daarbij cruciaal.
	53	Aan het bestuurlijk overleg nemen deel: <ul style="list-style-type: none"> <li>• eigenaar;</li> <li>• opdrachtnemer (directeur SSO);</li> <li>• centraal opdrachtgever (bij centrale bekostiging);</li> <li>• maximaal twee afnemers (experts in het domein), rekening houdend met afspiegeling van de werksoorten beleid, uitvoering en toezicht);</li> <li>• vertegenwoordiger van DGOBR als beleidsmaker en kadersteller;</li> <li>• financieel deskundige.</li> </ul>
	54	De afnemers in het bestuurlijk overleg houden, met centraal opdrachtgever, mede toezicht op kwaliteit en kosten van de door de SSO geleverde dienstverlening.
	55	Een vertegenwoordiger van DGOBR opereert als "linking pin" tussen beleid en kaderstelling en de uitvoering daarvan.
	56	De financieel deskundige (een directeur FEZ bij decentrale bekostiging, de controller van centraal opdrachtgever tevens budgethouder bij centrale bekostiging) geeft duiding aan financiële rapportages van de SSO (aantallen producten en diensten, tarieven, prijs- en hoeveelhedsverschillen) en houdt toezicht op budgetuitputting.
	57	Een afnemer (ICBR-ld) is voorzitter van het bestuurlijk overleg totdat er (in het eindbeeld) wordt overgegaan naar centrale bekostiging. In die laatste situatie is de centraal opdrachtgever voorzitter.
	58	Er bestaat onderscheid tussen de rollen van eigenaar, opdrachtnemer, centraal opdrachtgever en toezichthouders (afnemers). Deze rollen komen samen in het bestuurlijk overleg. Rollenscheiding is noodzakelijk om de verschillende actoren middels "checks and balances" scherp te houden.
	59	Eventuele geschillen in het bestuurlijk overleg worden voorgelegd aan portefeuillehouders in het SGO voor het betreffende bedrijfsvoeringsdomein ("SG-duo's").

<b>Aansturing uitvoering Afnemers</b>	
60	Afnemende departementen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders maken hun (lange termijn-) behoefte aan generieke diensten kenbaar aan betreffende SSO.
61	De centraal opdrachtgever maakt namens afnemers dienstverleningsafspraken met de SSO en houdt, samen met maximaal twee afnemers in het bestuurlijk overleg, toezicht op de realisatie daarvan. <i>Staat al bij 47.</i>
62	Afnemers nemen diensten rechtstreeks van de SSO's af en communiceren met hen over eventuele problemen in de uitvoering daarvan. Indien afnemer en SSO niet tot een oplossing komen bij problemen in de uitvoering, escaleren zij dat naar centraal opdrachtgever en eigenaar. <i>Staat al bij 30.</i>
63	De SSO consulteert afnemers bij innovatie- en wijzigingsvoorstellen. Het opzetten en onderhouden van een platform ("contactpunten" in het primair proces) daartoe is een taak van de SSO. <i>(33)</i>
64	Afnemers adviseren de SSO bij innovaties en wijzigingen. <i>Staat al bij 66.</i>
65	In een platform van afnemers nemen vertegenwoordigers deel van de werksoorten beleid, uitvoering en toezicht ("afspiegeling") uit het verzorgingsgebied van de SSO. De SSO's zijn vrij in de samenstelling van dit platform. <i>(33)</i>
66	Resttaken bij afnemers zijn <ul style="list-style-type: none"> <li>• inhoudelijke advisering bij beleid en kaderstelling;</li> <li>• de bepaling van de behoefte aan generieke dienstverlening;</li> <li>• advisering bij standaardisatie, innovaties en wijzigingen (in het platform van afnemers); <i>(64)</i></li> </ul> Een deel van deze taken kan door meerdere afnemers aan de vraagzijde worden gebundeld. Voorbeeld hiervan zijn bovenstaande taken voor facilitair & huisvesting voor departementen die hun huisvesting delen.
67	Daarnaast behouden afnemers de regietaken ten behoeve van gemeenschappelijke en specifieke dienstverlening. <i>Wat wordt verstaan onder gemeenschappelijke dienstverlening? En verder vreemd dat de regietaken t.b.v. specifieke dienstverlening bij afnemers blijven. Dat is precies het tegenovergestelde van wat er op biz. 16 staat dat regietaken worden overgedragen.</i>
68	Overlegstructuur en vergaderfrequentie

<b>Doel Pijlerproject kwaliteit:</b> Het pijlerproject kwaliteit heeft als doel de contouren en uitgangspunten te formuleren voor een stabiel en verankerd kwaliteitsstelsel bij SSO's, dat leidt tot een betrouwbare rapportage over de kwaliteit en kosten van dienstverlening en dat relevant is voor alle stakeholders: bestuurlijk overleg, management SSO's en eigenaren.	
<b>Uitgangspunt:</b> eenvoudig, transparantie en eenduidigheid	
<b>Kwaliteitsstelsel Algemeen</b>	
69	<i>Door stuurgroep geaccepteerde uitgangspunten</i> Voor het meten van kwaliteit moeten wordt onderscheid gemaakt tussen feitelijke kwaliteit, ervaren kwaliteit en kosten.
70	Het stelsel is van toepassing op generieke dienstverlening binnen het Rijk.
71	Iedere dienstverlener is verantwoordelijk voor het invoeren en toepassen van de kwaliteitscyclus.
72	Per SSO wordt het kwaliteitssysteem in de volgende stappen ingevoerd: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen en invullen generieke en specifieke KPI's en vaststellen met Bestuurlijk overleg en eigenaar;</li> <li>• Inrichting meetstelsel, inclusief definities voor meting KPI's;</li> <li>• Uitvoeren eerste metingen, analyse en bespreking met Bestuurlijk overleg en eigenaar;</li> <li>• Uitvoeren verbeteracties</li> </ul>
73	Evaluatie van de volledige plan-do-check-act (PDCA)cyclus, inclusief de verwachte uitvoering eventueel van de performance-audit.
74	SSO's die in een bedrijfsvoeringskolom werken ontwikkelen gezamenlijk dezelfde KPI's voor hun domein. In eerste instantie voor het verzorgingsgebied Den Haag; in tweede instantie (waar mogelijk parallel zoals in het FH-domein) meteen landelijk.
75	Uitgangspunt is hergebruik van bestaande systemen, instrumenten en definities, binnen of buiten het Rijk.  Kwaliteitsmeting is niet alleen voor bestuurlijk overleg maar moet ook aansluiten bij de wensen van SSO's zelf om hiermee hun dienstverlening permanent te verbeteren. Dat betekent dat niet alleen sprake moet zijn van een systeem van kwaliteitsmeting, maar ook van een werkwijze/cultuur waarbij een SSO in afstemming met bestuurlijk overleg en eigenaar de resultaten daarvan benut voor de organisatieontwikkeling.

	76	De feitelijke kwaliteit van dienstverlening wordt vastgesteld aan de hand van vastgestelde KPI's. (Een KPI is een meetbare grootheid die een aanwijzing geeft voor de geleverde kwaliteit door/van een dienst. Wanneer het wordt verbonden aan een vooraf vastgestelde streefwaarde of norm, krijgt het een functie in het meten van prestaties).
	77	Een generieke KPI is een grootheid die op meerdere bedrijfsvoeringsterreinen kan worden gebruikt, met dien verstande dat inhoud en normstelling specifiek bepaald moet worden op de terreinen die worden bedoeld.
	78	KPI's (kritieke prestatie-indicatoren) zijn meetmethoden die managementdoelstellingen of Kritieke Succesfactoren (KSF) kwantificeren, zodat de uitvoering van de strategie gemeenten kan worden.
	79	Uitgangspunt is te werken met een beperkt aantal generieke en specifieke KPI's of aandachtsgebieden. Dit om informatieoverlast te voorkomen. Gestart wordt met onderstaande generieke KPI's, met algemene indicatoren en die ook inzicht geven over de doelmatigheid van een SSO: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschikbaarheid (Het beschikbaar zijn van het systeem/ de dienst zoals afgesproken met de opdrachtgever)</li> <li>• Tijdigheid afhandeling reguliere dienstverlening (Het afhandelen van de reguliere dienstverlening binnen de afgesproken termijn)</li> <li>• Effectieve afhandeling klachten (het afhandelen van klachten binnen de afgesproken termijn en volgens afgesproken normen)</li> <li>• Tijdigheid afhandeling incidenten (het afhandelen van incidenten binnen de afgesproken termijn)</li> <li>• Doelmatigheid generieke dienstverlening (een diende tarief per verkeerseenheid of een verdere versobering van het basispakket dienstverlening)</li> <li>• Toename generieke dienstverlening (uitgedrukt in (de ontwikkeling van) een ratio voor generieke-specifieke dienstverlening)</li> </ul>
	80	Voorbeelden voor specifieke KPI's zijn (gemeten) kwaliteit dienstverlening, juistheid administratie, tijdige verwerking wijzigingen in wet- en regelgeving, milipalen projecten, innovatie, indicatoren van veiligheid (informatie of fysiek). Op financieel terrein bijvoorbeeld begroting versus realisatie, de vereffening tussen onderbesteding en overbesteding tussen afnemers.
	81	KPI's worden voor en langere periode (2-3 jaar) gehanteerd om vergelijkingen in de tijd mogelijk te maken en stabiliteit te bieden naar SSO's. Aanpassing vindt plaats op vooraf vastgestelde momenten aan de hand van de jaarrapportage.
	82	KPI's zijn smart, geformuleerd; richting geven, meetbaar en betrekking hebben op de "wat" vraag (output).
	83	De KPI's worden op voorstel van een SSO in het bestuurlijk overleg met de eigenaar vastgesteld.
	84	Om te controleren of en hoe een kwaliteitssysteem door een SSO wordt toegepast, worden regelmatig zogenaamde performance-audits uitgevoerd.
<b>Performance-audits</b>	85	Performance metingen worden uitgevoerd door de SSO zelf. Een performance meting gaat over of de doelstellingen van de SSO (kostenbesparingen en verbetering kwaliteit) zijn gehaald en voor zover deze niet zijn gehaald, de oorzaken daarvan en voorstellen voor mogelijke verbeteringen. Met name deze oorzaken en voorstellen zijn van groot belang voor het management van de SSO.
	86	Door middel van performance-audits wordt vastgesteld dat in de performance metingen voldoende waarborgen zijn opgenomen om betrouwbare managementinformatie te realiseren.
	87	Een SSO (en vooral contactpersonen waarmee een gebruiker schakelt) heeft kennis van het primaire proces en de eigenheid van een klantorganisatie. Bij de inrichting van werkprocessen, maar ook bij de professionalisering van medewerkers, heeft de SSO hier nadrukkelijk aandacht voor.
<b>Service in nabijheid performance-audits</b>	88	De dienstverlening van de SSO is makkelijk, snel en voortdurend dichtbij de afnemer. Dichtbij hoeft niet altijd fysiek te zijn, maar kan op meerdere manieren plaatsvinden: digitaal, telefonisch en fysiek. Alle drie de kanalen moeten beschikbaar zijn en worden als generieke dienstverlening gezien. Per bedrijfsvoeringsdomein kan sprake zijn van een ander accent.
	89	Het doel van service in nabijheid is het ontzorgen van de klant door zoveel mogelijk één ingang te creëren. Uitgangspunt is dat alle drie de kanalen (digitaal, telefonisch en fysiek) toegankelijk zijn, waarbij voor operationele vragen gestuurd wordt op zoveel mogelijk via digitaal, vervolgens telefonisch en tot slot fysiek.
	90	Inrichting van nabijheid op locatie wordt opgenomen in de standaard dienstverlening.
	91	Digitaal is er één overkoepelend en interactief serviceportaal (zoals bol.com inclusief chatfunctie)
	92	Er is niet meer dan één telefoonnummer per domein dat rechtstreeks doorschakelt naar het betreffende SSO en één nummer naar het serviceplein voor domeinoverstijgende zaken. NB: geldt voor de generieke dienstverlening voor de Haagse regio
	93	Rijkskantoren met meer dan 1000 werkplekken hebben een integraal fysiek serviceplein op locatie als onderdeel van de generieke dienstverlening.
	94	Het serviceplein wordt beminst door medewerkers van de SSO's.

---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00