



Doorlichting Agentschap SZW

Datum: 8 september 2014
Status: Definitief

Colofon

Titel	Doorlichting Agentschap SZW
Auteur(s)	Directie Financieel Economische Zaken (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) Directie Begrotingszaken (Ministerie van Financiën)

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Doelstelling doorlichting	4
1.2 Onderzoeksvragen.....	4
2 Kerntaken en organisatieontwikkeling.....	5
2.1 Historie	5
2.2 Kerntaken	5
2.3 Inrichting organisatie.....	5
2.4 Organisatieontwikkeling	6
2.5 Facts & Figures	7
3 Governance.....	8
3.1 Inrichting	8
3.2 Eigenaar.....	8
3.3 Opdrachtgever	10
3.4 Opdrachtnemer.....	13
4 Financieel beheer en instellingsvereisten	15
4.1 Inrichting van het financieel beheer.....	15
4.2 Instellingsvereisten agentschap.....	17
4.3 Instellingsvereisten baten-lastenagentschap	17
5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	19
5.1 Doelmatigheidsbevordering	19
5.2 Bekostiging.....	21
6 Conclusies en aanbevelingen	25
6.1 Governance	25
6.2 Financieel beheer en inrichtingsvereisten.....	27
6.3 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	29
Bijlage 1. Aanbevelingen overzicht.....	32

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In 2011 is de Regeling baten-lastendiensten 2007 geëvalueerd. In de evaluatie is onder andere de vraag aan de orde geweest of het baten-lastendienstmodel als generiek model op alle diensten even goed van toepassing is. Daarom is naar aanleiding van de evaluatie besloten de agentschappen periodiek door te lichten. De verplichte doorlichtingen zijn vastgelegd in de nieuwe Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 is ingegaan. In deze regeling is eveneens de naamswijziging van baten-lastendienst naar agentschap vastgelegd.

De doorlichtingen zoals opgenomen in de regeling zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap periodiek aan de orde te stellen. Uit de doorlichting kan bijvoorbeeld blijken dat een stelselwijziging (baten-lastenstelsel versus kasstelsel) bijdraagt tot het beter functioneren van het agentschap. Elk agentschap wordt periodiek (tenminste eens in de vijf jaar) doorgelicht op zoveel als mogelijk natuurlijke momenten.

De doelstelling van de doorlichting van het Agentschap SZW (AGSZW) is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van het AGSZW in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer en doelmatigheidsbevordering. Hierbij wordt ook gekeken of AGSZW voldoet aan de voor een baten-lastenagentschap geldende instellingsvoorwaarden.

De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

1.2 Onderzoeksvragen

- Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen hieraan stelt?
- Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?
- Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?
- Is de bekostiging vormgegeven op basis van prestaties?
- Wat zijn, gezien het feit dat de omzet van Agentschap SZW ruimschoots minder dan € 50 miljoen bedraagt, de argumenten voor het handhaven van de status van (baten-lasten) agentschap?
- Wat zijn (mede gezien de op structurele basis geringe afschrijvingskosten) de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?
- Wat zijn de voor- en nadelen van het voeren van een baten-lastenadministratie en het hebben van een agentschapsstatus voor de uitvoering van Europese (subsidie)regelingen?

Het onderzoek beschreven in dit doorlichtingsrapport is gebaseerd op documentstudie en interviews met betrokkenen van AGSZW, het moederdepartement SZW en relevante andere betrokkenen buiten SZW.

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie

Sinds 1 januari 2003 heeft AGSZW de status van agentschap en voert daarmee een zelfstandige boekhouding. Destijds is het agentschap gevormd als antwoord op de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar de uitvoering van ESF in de jaren '90. Om de aansturing van ESF te verbeteren heeft de minister van SZW de uitvoering per 1 april 2001 van de Arbeidsvoorziening naar het ministerie gehaald, samengevoegd met het Bureau Europese Subsidie-instrumenten en ondergebracht bij het AGSZW. De minister van SZW is daarmee direct verantwoordelijk geworden voor het AGSZW, en hierdoor valt ESF nu in zijn geheel binnen het rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer.

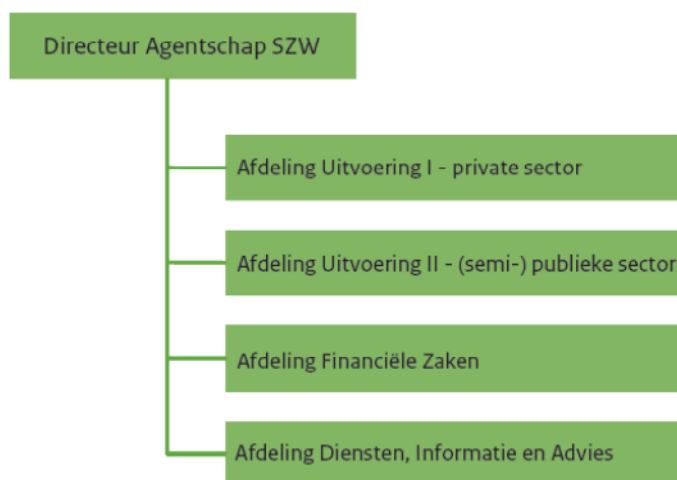
2.2 Kerntaken

Het AGSZW is een uitvoeringsorganisatie waar ultimo 2013 116 fte werkzaam is. De organisatie heeft als taak het uitvoeren van Europese en nationale subsidieregelingen, in het bijzonder op het terrein van Werk en Inkomen en thans ook migratie. Het gaat om Europese subsidieregelingen van onder andere het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen en om een aantal nationale regelingen en andere opdrachten voor het ministerie van SZW en andere ministeries zoals Veiligheid & Justitie (V&J). Het agentschap adviseert het bedrijfsleven, de overheid en non-profitorganisaties over subsidiemogelijkheden en ziet er op toe dat de verstrekte subsidies volgens de regels worden besteed.

2.3 Inrichting organisatie

De organisatie van AGSZW kan met de volgende figuur worden weergegeven:

Figuur 1. Organogram Agentschap SZW



- Uitvoering I is in hoofdzaak verantwoordelijk voor de rechtmatige uitvoering en controle van alle uitvoeringsaspecten van de regelingen die het AGSZW uitvoert voor de private sector.
- Uitvoering II is in hoofdzaak verantwoordelijk voor de rechtmatige uitvoering en controle van alle uitvoeringsaspecten van de regelingen die het AGSZW uitvoert voor de (semi-) publieke sector.
- Financiële Zaken is in hoofdzaak verantwoordelijk voor de financiële administratie, de planning en controlcyclus, inclusief het risicomanagement en de periodieke financiële rapportages en managementinformatie aan de directeur, de eigenaar, opdrachtgevers en de Europese Commissie.
- Diensten, Informatie en Advies is in hoofdzaak verantwoordelijk voor het uitvoeringsbeleid, de acquisitie, de ICT-infrastructuur en de informatiebeveiliging, interne en externe communicatie van het AGSZW, en het rechtmatig afronden van het ESF 1994-1999, ESF 2000-2006 en ESF-EQUAL.

2.4 Organisatieontwikkeling

De uitvoering van ESF was, voordat het AGSZW deze taak overnam in 2001, hoofdzakelijk bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gepositioneerd. Door de uitvoering onder te brengen in een agentschap beoogde de minister van SZW de sturing van de uitvoering en het toezicht daarop aanzienlijk te verbeteren. Het is gebleken dat deze wijziging zijn vruchten heeft afgeworpen; de onvolkomenheden zijn gestaag afgenomen en niet langer van toepassing. Het AGSZW weet wat de EU verlangt en hoe de EU werkt. Deze kennis van het 'Brusselse' en het hoge niveau van uitvoering heeft er toe geleid dat het AGSZW naast de uitvoering van ESF nu ook de Migratie- en Veiligheidsfondsen voor V&J uitvoert.

Het AGSZW streeft naar verdere verbreding van haar opdrachtportefeuille, met bijvoorkeur Europese regelingen vanwege haar expertise op dit terrein en het benutten van schaalvoordelen. De verbreding met Europese subsidies wordt mede ingegeven door het project DUS (Dienst Uitvoering Subsidies; voorheen het project Compacte Rijksdienst 17), waarbij de organisatie van het subsidiebeheer voor wat betreft de nationale regelingen van OCW, VWS en SZW wordt ondergebracht bij VWS.

2.5 Facts & Figures

Tabel 1. AGSZW in beeld 2011-2013 (bron: SZW Jaarverslag 2013)

Bedragen x € 1mln.	2011	2012	2013
Totale omzet	14,8	14,0	13,4
Waarvan omzet moederdepartement	14,3	13,2	13,0
Waarvan omzet overige departementen	0,5	0,8	0,4
Totale lasten	24,9	23,4	20,7
Waarvan apparaatskosten	21,5	21,7	19,8
Waarvan afschrijvingskosten	3,3	0,9	1,0
% afschrijving t.o.v. totale lasten	13,4%	3,8%	4,7%
Resultaat	0,7	-0,7	-0,1
Eigen vermogen	2,5	1,8	1,7
% eigen vermogen t.o.v. totale omzet*	17,1%	12,8%	12,7%
Balanstotaal	10,1	6,7	8,5
Aantal FTE	138	128	116

* Het AGSZW kende t/m 2011 een ontheffing van de 5%-grens voor het eigen vermogen

Tabel 2. Programmagelden 2012-2015 (bron: SZW)

Bedragen x € 1 mln.	2012#	2013	2014	2015
Europese regelingen				
Europees Sociaal Fonds*				
2007-2013	143	132	60	-
2014-2023	-	-	101	101
Fonds voor meest behoeftigen	-	-	0,7	0,7
Europees Globalisatiefonds				
2007-2013	-	1,8	-	-
2014-2020^	-	-	n nb	n nb
Europese Migratie- en Vluchtelingenfondsen				
2007-2013	nb	nb	27,5	27,5
2014-2020	-	-	24	24
Nationale regelingen				
Regeling Cofinanciering SectorPlannen	-	-	600~	n nb
Regeling versterking taal- en interactievaardigheden	-	-	-	5,9
Regeling Tegemoetkoming Adoptiekosten	6,8	1,6	0,7	n nb

Betreft uitgaven voor 2012/2013 en budget voor 2013/2014.

* Inclusief uitvoeringskosten.

^ Niet geormerkt per lidstaat of jaar.

~ Het voor 2014 genoemde bedrag is beschikbaar voor 2014 en 2015. Wat in 2014 overblijft wordt overgeheveld naar 2015.

3 Governance

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste onderzoeksvraag:

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

Dit hoofdstuk geeft weer hoe de verschillende rollen in het sturingsmodel zijn ingericht en hoe de relatie door verschillende partijen wordt beleefd. Input voor dit hoofdstuk is hoofdzakelijk verzameld uit de verschillende interviews. Behalve terugkijken naar de situatie van 2013 zal dit hoofdstuk ook nadrukkelijk aandacht geven aan de veranderende situatie van het agentschap in 2014. Dit jaar kenmerkt zich door de komst van diverse nieuwe opdrachtgevers.

3.1 Inrichting

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van AGSZW. 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 *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.

3.2 Eigenaar

De eigenaar van AGSZW is in de praktijk de plaatsvervangend SG (pSG) van het ministerie van SZW. De decentrale controlfunctie binnen de pSG kolom ondersteunt de eigenaar in zijn rol. Deze taak is gescheiden van de controlfunctie van FEZ. FEZ is concerncontroller, maar beoordeelt ook het jaarplan en de jaarlijkse tariefnotitie, terwijl de decentrale pSG kolomcontroller dat al doet vanuit eigenaarsondersteuning.

De taken en verantwoordelijkheden van eigenaar en het agentschap zijn geregeld in de managementafspraken. Dit document dateert uit 2004. Hierin zijn onder andere afspraken over het te hanteren sturingsmodel, de bekostiging, de rapportages en de verantwoording vastgelegd. Hier wordt eigenaarschap nog bij de SG belegd (in plaats van bij de pSG) en eigenaarsondersteuning bij FEZ.

De eigenaar geeft aan regelmatig contact te hebben met AGSZW. Dit contact vindt onder andere plaats in het formele eigenaarsoverleg tussen de pSG en MT AGSZW over de P&C gerelateerde producten. Globaal vinden deze gesprekken vijf keer per jaar plaats aan de hand van een jaarplan, een voortgangsrapportage, een lichte budgettaire uitvraag, een tarievennota en een jaarrekening. Daarnaast is er (twee)wekelijks informeel overleg van de pSG met de directeur van AGSZW.

Naast bilateraal contact met het agentschap zelf, onderhoudt de eigenaar ook diverse contacten met de ADR, en via de ADR met de Audit Autoriteit (AA) over het agentschap. Ook overlegt hij met AGSZW en de opdrachtgevers gezamenlijk over ondermeer kosten en tarieven. Op lager ambtelijk niveau heeft de eigenaarsondersteuning periodiek contact met de controller van AGSZW over lopende zaken. Ook neemt het AGSZW deel aan het controllersoverleg van SZW.

De eigenaar en het agentschap waarderen de relatie beide als goed. De eigenaar is weinig nodig om weerstand te bieden aan opdrachtgevers. Het eigen verantwoordelijkheidsgevoel van AGSZW is groot; AGSZW lost dingen graag zelf op. Er is weliswaar zeer frequent overleg met de eigenaar, maar de zelfstandigheid van het agentschap staat volgens de eigenaar en AGSZW niet ter discussie. Het sturen op de uitvoering gebeurt volgens de eigenaar als het ware op afstand. Ondanks dat, is de betrokkenheid van de eigenaar bij de organisatie groot. De eigenaar geeft het agentschap ruimte om de eigen koers te bepalen, maar bewaakt nadrukkelijk dat hij een sterke informatiepositie heeft. De eigenaar legt een grote focus op kwaliteit, en let minder op kosten of het bereiken van de meest efficiënte organisatie. Daarmee bestaat minder aandacht voor doelmatigheid. Het politieke afbreukrisico bij een regeling als ESF, waarmee veel geld is gemoeid, acht de eigenaar groot. De eigenaar bespreekt casuïstiek zoveel mogelijk 'aan de voorkant' om te toetsen of oplossingen zullen voldoen aan de verantwoordingseisen en decommitering kan worden voorkomen.

Naast de eigenaarsrol heeft de pSG ook een concernrol ten aanzien van de departementbrede PIOFACH taken. Een deel van de kosten worden aan het AGSZW doorbelast. Het AGSZW wil deze kosten het liefst zelf kunnen beïnvloeden (betalen naar gebruik). Dit levert volgens de eigenaar en AGSZW soms een (gezonde) spanning op met het concernbelang waarbij brede afspraken worden gemaakt die ook voor het AGSZW van toepassing zijn. De pSG-controller richt zich als adviseur van de eigenaar op de tarifiering en beoordeelt de kosten ondermeer aan de hand van de tarievennota, de managementrapportages en realisaties in voorgaande jaren. Bij grote mutaties vraagt de pSG-controller om uitleg en onderbouwing. Als deze onvoldoende is, worden wijzigingen niet gehonoreerd en zal het AGSZW volgens de eigenaar zelf voor een oplossing moeten zorgen.

3.3 Opdrachtgever

AGSZW kent momenteel de volgende opdrachtgevers:

- Ministerie van SZW, DG Participatie en Inkomenswaarborg, directie Re-integratie en Participatie (R&P):
 - ESF 2007-2013;
 - ESF 2014-2020;
 - Europees Globaliseringsfonds 2007-2013;
 - Europees Globaliseringsfonds 2014-2020;
 - Europees fonds voor de meest behoeftigen;
 - Regeling Cofinanciering Sectorplannen;
- Ministerie V&J, DG Vreemdelingenzaken, directie Integratie en Samenleving (I&S), bureau Regie en Besturing:
 - Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen 2007-2013;
 - Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen 2014-2020;
 - Bekostiging Wet inburgering voor de niet G31-gemeenten en Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet.
- Ministerie van SZW, DG Werk, directie Kinderopvang:
 - Tijdelijke subsidieregeling versterking taal- en interactievaardigheden beroepskrachten in de kinderopvang

3.3.1 R&P

De grootste opdrachtgever, zowel in omvang als het aantal regelingen (zie tabel 2), is de SZW directie R&P. AGSZW heeft met deze directie een langdurige opdrachtgeverrelatie opgebouwd. De samenwerking is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, die in 2008 is gesloten voor ESF 2007-2013. De overeenkomst is verder uitgewerkt in een Financieel Beheersconcept (FBC). Voor ESF 2014-2020, de overige Europese regelingen en de Sectorplannen die het agentschap in opdracht van R&P uitvoert, is (nog) geen nieuwe dan wel aparte overeenkomst gesloten. Wel worden voor iedere regeling jaarlijks aparte offertetrajecten doorlopen.

R&P en het agentschap geven aan regelmatig contact en overleg te hebben. Er is een maandelijks informeel directeurenoverleg. Verder is er eens per 2 à 3 maanden een formeel overleg over de stand van de uitvoering. Tijdens de overleggen worden diverse rapportages besproken die een beeld geven van resultaten, voortgang, knelpunten en risico's. Verder is op lager ambtelijk niveau bijna dagelijks contact met het AGSZW en komt men veel bij elkaar over de vloer. R&P geeft aan behoefte aan dit regelmatige contact te hebben, omdat het sneller bijsturen mogelijk maakt.

R&P geeft aan met AGSZW te hebben afgesproken dat zij van tevoren kan aangeven hoe offertes van het agentschap eruit moeten zien. R&P beoordeelt de kostenposten en doet dit op basis van ervaringen uit het verleden en kennis van de processen vanuit eerdere opdrachten. R&P stuurt stevig op de uitvoering en is alert op hoe de kosten tot stand komen. Daarbij dringt R&P al enige jaren aan op de inzet naar duurder en hoger gekwalificeerd personeel dat langer in dienst blijft en daardoor efficiënter werkt. Belangrijke meetpunten zijn de uitkomsten van 1e en 2e lijnscontroles. Ook houdt R&P de decommittering scherp in het oog om te voorkomen dat gelden onbenut blijven.

De relatie met R&P als opdrachtgever is volgens AGSZW goed. Er zit een natuurlijke spanning op de relatie. R&P vindt het bijvoorbeeld lastig te beoordelen of het AGSZW kwaliteit levert tegen de juiste – niet te hoge – prijs. Gevolgen van beleidsmatige keuzes komen terug in hogere tarieven, bijvoorbeeld als hoger gekwalificeerd personeel gewenst is. De opdrachtgever probeert hier meer grip te krijgen en daar komt spanning bij kijken. R&P heeft wat dat betreft het gevoel dat er een beperkte 'vrije' keuze is binnen SZW om een andere uitvoeringsorganisatie in te schakelen voor de uitvoering van de subsidieregelingen. Tegelijkertijd erkent R&P dat het bijna ondoenlijk is om een vergelijkbare uitvoeringsorganisatie te vinden die een gelijke kwaliteit van dienstverlening kan leveren.

R&P is in de ogen van AGSZW een heldere opdrachtgever en dat helpt bij het kunnen organiseren van een goede uitvoering binnen het geldende EU-kader. Het overleg in de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer en de Europese Commissie is goed en dit vertaalt zich volgens AGSZW in duidelijke resultaten. Zo heeft Nederland als eerste land het loket open voor ESF in de nieuwe periode.

3.3.2 *V&J: Migratie- en Veiligheidsfondsen*

De Nederlandse Migratie- en Veiligheidsfondsen zijn over de jaren heen wat gewisseld over verschillende afdelingen bij verschillende departementen buiten SZW. In de laatste jaren zijn bij de uitvoering achterstanden en onvolkomenheden ontstaan. De uitvoering is per 2014 bij AGSZW belegd met als doel om een professionaliseringsslag op de uitvoering van de Migratie- en Veiligheidsfondsen te realiseren. V&J geeft aan dat haar keuze om de opdracht te verlenen aan AGSZW, en niet bijvoorbeeld aan EZ, is gelegen in de logische relatie met de beleidsterreinen integratie en participatie van SZW.

Er is door AGSZW een opdrachtgeversconvenant gesloten met de Verantwoordelijke Autoriteit (VA) binnen V&J die namens het departement gecoördineerd opdrachtgeverschap voert voor de Migratie- en Veiligheidsfondsen. Deze rol is belegd bij de DG Vreemdelingenzaken. In het convenant is de samenwerking geformaliseerd, zijn rapportagemomenten afgesproken en zijn risicoafspraken opgenomen. Verder wordt jaarlijks een offertetraject doorlopen en wordt aan het einde van het uitvoeringsjaar afgerekend op basis van werkelijke kosten (nacalculatie). De samenwerking bevindt zich momenteel in een transitiefase; er moet nog ervaring worden opgedaan met de nieuwe inrichting van de uitvoering.

Conform Europese regelgeving is een Monitoring Comité (MC) ingesteld. Het MC bestaat uit de directeuren van de verantwoordelijke beleidsdirecties van V&J en SZW, de Verantwoordelijke Autoriteit (VA), ADR, AGSZW en de directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) van V&J. Ook neemt de directie FEZ van V&J deel aan het MC. Het MC overlegt maandelijks, maar dit wordt na de transitiefase waarschijnlijk minder frequent (minimaal twee maal per jaar). In het MC worden beslissingen genomen over de kaders van de uitvoering. Het MC bespreekt verder de werking, voortgang en kosten van het beheer van de fondsen. Dit is volgens V&J nu beter op orde dan voorheen. Er wordt in de nieuwe vormgeving meer vooruitgedacht, wat leidt tot betere voorbereiding op hetgeen gaat komen. Maandelijks is een soortgelijk overleg op lager ambtelijk niveau.

Het agentschap en V&J komen elkaar verder tegen bij de selectiecommissies voor de toekenning van subsidies. Dit is anders dan bij ESF. Het agentschap is lid van de selectiecommissies, maar heeft hier geen doorslaggevende stem zoals bij ESF. Wel scoort het agentschap de aanvragen vooraf op een aantal criteria. De voorzitter van de selectiecommissies is de verantwoordelijke beleidsdirectie van V&J of SZW. De VA en AGSZW zien elkaar ook regelmatig informeel.

Er zijn financiële verantwoordingsrapportages afgesproken met AGSZW. De opdrachtgever is hierbij alert op wat het onder aan de streep kost en volgt de uitputting zeer nauwlettend. V&J kijkt op dit moment enkel naar de uurtarieven van AGSZW en het budget voor de uitvoering. De uitvoering door AGSZW is duurder dan toen V&J deze in eigen beheer had. De opdrachtgever ziet de offerte dan ook als royaal. Het proces rondom deze offerte is niet zonder slag of stoot verlopen. Er is afgesproken dat de praktijk vooral moet uitwijzen wat de werkelijke kosten zijn. Daarom wordt er voorlopig afgerekend op basis van nacalculatie. Het is op dit moment nog wennen aan elkaar. Als er twijfels zijn, is de relatie dusdanig dat hier over gesproken kan worden. Afrekenen op basis van werkelijke kosten door middel van nacalculatie geeft in deze context de opdrachtgever meer vertrouwen.

Migratie- en Veiligheidsfondsen hebben een sterke politieke dynamiek. Verder is de verantwoordelijkheid voor de fondsen belegd bij verschillende DG's (Vreemdelingenzaken, Politie en Rechtspleging en rechtshandhaving). Deze twee factoren zorgde er in het verleden mede voor dat er veel kleine projecten met relatieve hoge uitvoeringskosten waren. De VA als coördinerend opdrachtgever namens V&J probeert nu op dit punt verbetering te realiseren en te benadrukken bij beleidsonderdelen dat Europese fondsen een andere dan de voor de rijksoverheid gebruikelijke verantwoording vragen. Het beleggen van de uitvoering bij AGSZW helpt bij deze bewustwording.

Het versnipperde opdrachtgeverschap van V&J is volgens AGSZW, ondanks de coördinatie via de VA, soms onhandig in de uitvoering. De Migratie- en Veiligheidsfondsen kennen meerdere verantwoordelijke beleidsdirecties die niet altijd dezelfde belangen hebben. Een nadrukkelijke wens van de VA is daarom dat alle contacten via de VA verlopen, waardoor AGSZW geen rechtstreekse lijn heeft met de verantwoordelijke beleidsdirecties.

3.3.3

Kinderopvang

AGSZW voert in opdracht van de SZW directie Kinderopvang (KO) de tijdelijke subsidieregeling Versterking taal- en interactievaardigheden beroepskrachten in de kinderopvang uit (loopt tot en met 2017). De opening van het eerste tijdvak van deze regeling wordt voorzien in augustus 2014. Er wordt jaarlijks een offertetraject doorlopen. De AO/IC specifieke processen en verantwoordelijkheden van deze regeling zijn vastgelegd in een Financieel Beheersconcept (FBC). Er is geen samenwerkingsovereenkomst of convenant gesloten.

De directie KO beschrijft de relatie met het agentschap als één "op afstand". Er is weliswaar een vast contactpersoon van AGSZW waarmee de opdrachtgever frequent contact heeft, maar toch wordt de relatie beleefd als afstandelijk. Dit wordt volgens KO onder meer veroorzaakt door de houding van AGSZW gedurende het offertetraject. KO mag weliswaar iets vinden van de offerte (en doet dat ook), maar volgens KO benadrukt AGSZW wel dat dit de gebruikelijke werkwijze is en dat KO niet naar een andere partij kan. Het instrument van nacalculatie helpt om toch met vertrouwen de offerte te accepteren.

AGSZW constateert dat er bij opdrachtgever KO minder gevoel voor de uitvoering is, omdat KO daarmee minder bekend is. De regeling is weliswaar makkelijker dan een Europese regeling, maar voor beide partijen is niet altijd helder wat er precies moet gebeuren. Het begrip voor elkaar en het besef dat zowel uitvoering als beleid te maken heeft met een schakel van ketens, is nog onvoldoende aanwezig. De totale keten is hierdoor niet vloeiend, waardoor soms ruis ontstaat tussen bepaalde schakels. Hierin investeren partijen wel, maar het is een duidelijke leercurve.

3.4 Opdrachtnemer

Over het functioneren van het AGSZW bestaat bij alle geïnterviewden zondermeer een positief beeld. Het AGSZW verstrekt subsidies waarbij strakke sturing plaatsvindt, gefocust wordt op tarieven en kosten, en op het verkrijgen van nieuwe opdrachten. Het kostenbewustzijn is groot. Bovenal is er aandacht voor een rechtmatige uitvoering. Het agentschap onderscheidt zich nadrukkelijk op het terrein van de rechtmatigheid. De goede ervaringen met ESF, gecombineerd met het beproefde casemanagementsysteem voor de subsidieregelingen (DIANE), maakt AGSZW een aantrekkelijke partij voor de uitvoering van Europese subsidieregelingen..

De jaren 2013 en 2014 zijn voor het agentschap bijzondere jaren, omdat verschillende nieuwe regelingen aan de orderportefeuille worden toegevoegd. Deze jaren kenmerken zich in hoge mate door voorbereidingen voor het uitvoeren van deze nieuwe regelingen. Dit vertaalt zich in veelvuldig contact met de verschillende opdrachtgevers over de aanvang van een subsidieregeling of de overname van de uitvoeringswerkzaamheden. Voorts moet de uitvoering worden ingebed in de staande organisatie.

Voor 2014 is de belangrijkste prioriteit dat de uitvoering van de nieuwe regelingen plaatsvindt volgens de kwalitatieve standaard van AGSZW en dat het niet ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening voor de lopende regelingen. Bovendien wil AGSZW voor de nieuwe situatie – uitvoering van meerdere grote regelingen voor verschillende opdrachtgevers – een model gaan hanteren om te kunnen omgaan met tegengestelde belangen van verschillende opdrachtgevers. Het zoekt momenteel nog naar de invulling hiervan.

Volgens de opdrachtgevers laat het agentschap zich nauwelijks onder druk zetten door opdrachtgevers. Opdrachtgevers vinden soms wel dat AGSZW wat doorschiet en dan ervaren zij AGSZW als 'stug' en weinig bereid om met de opdrachtgever 'mee te denken'. Toch is er volgens hen sprake van een evenwichtige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Door de komst van DUS wil AGSZW zich primair richten op Europese subsidieregelingen. Eenvoudige nationale regelingen hebben niet de voorkeur van AGSZW. Vanuit servicegerichtheid richting het moederdepartement, voert AGSZW nog wel een aantal nationale regelingen van SZW uit. Een nationale regeling van een ander departement wordt echter enkel nog overwogen als het bijdraagt aan het binnenhalen van een Europese regeling.

Het agentschap loopt mee in de P&C cyclus van SZW, maar kent ook haar eigen cyclus. Dit is volgens AGSZW de afgelopen jaren goed verlopen. De eigen cyclus heeft meerwaarde geboden ten aanzien van ondermeer kwaliteit. Het politieke afbreukrisico wordt beheerst.

Vanaf 1 januari 2014 hanteert AGSZW een nieuw tijdschrijfsysteem. Doel hiervan is het verkrijgen van extra sturingsinformatie op het gebied van bijvoorbeeld de normtijden per product. Uitvoering gaat volgens AGSZW in eerste instantie om kwaliteit en pas in tweede instantie om budget. Toch geeft AGSZW blijk van een intrinsieke drive om het kostenbewustzijn niet uit het oog te verliezen. Een instrument als normtijden per product wordt vooral benut voor intern gebruik. Richting eigenaar en opdrachtgevers maakt dit geen onderdeel uit van de verantwoordingsinformatie.

4 Financieel beheer en instellingsvereisten

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- *Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd?*
- *Wat zijn, gezien het feit dat de omzet van Agentschap SZW ruimschoots minder dan € 50 miljoen bedraagt, de argumenten voor het handhaven van de status van (baten-lasten) agentschap?*
- *Wat zijn (mede gezien de op structurele basis geringe afschrijvingskosten) de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?*
- *Wat zijn de voor- en nadelen van het voeren van een baten-lastenadministratie en het hebben van een agentschapsstatus voor de uitvoering van Europese (subsidie)regelingen?*

4.1 Inrichting van het financieel beheer

De wijze waarop de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie is ingericht, is randvoorwaardelijk voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van het agentschap. Daarom gaat deze paragraaf in op de inrichting van het financieel beheer.

De control functie is ondergebracht bij de afdeling Financiële Zaken. Deze afdeling is op een onafhankelijke wijze rechtstreeks gepositioneerd onder de directeur van het AGSZW. De taken van de afdeling zijn uitgewerkt in het Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit Agentschap SZW 2013. Hieronder zijn als taken ondermeer opgenomen:

- uitvoeren van de planning- en controlcyclus van het AGSZW;
- verzorgen van periodieke financiële rapportages en managementrapportages, en;
- voorbereiden van rapportages aan de Europese Commissie waaronder declaraties voor de technische bijstand.

De wijze waarop de afdeling uitvoering geeft aan de taken wordt als 'stevig' maar aanspreekbaar, open en coöperatief gekenmerkt zowel door externe opdrachtgevers, de externe controleurs ADR en de AA (Audit Autoriteit) en de eigenaar evenals de concerncontroller FEZ.

Vanuit het kerndepartement wordt ook control uitgeoefend op de uitvoering van AGSZW. FEZ is de concerncontroller van het departement die als zodanig de interne en externe P&C cyclus aanstuurt en in die hoedanigheid de SG adviseert.

De eigenaar geeft aan zijn eigen controlunit tot zijn beschikking te hebben in de vorm van de pSG-controller. Deze ziet toe op de bedrijfsvoeringkolom die onder de verantwoordelijkheid van de pSG valt. Daarnaast is de pSG-controller ook de adviseur van de eigenaar. FEZ heeft deze positie ook als het gaat om de P&C-producten en de Tarievennota op verzoek van de eigenaar. Het onderscheid tussen de betrokken decentrale en concernbrede controllers en hun rollen en taakafbakening is niet altijd even scherp. Mogelijk is er sprake van overlap danwel witte vlekken bij de controllerswerkzaamheden.

De planning- en controlcyclus van het AGSZW kenmerkt zich door het opstellen van een jaarplan en tarievennota, het monitoren van de uitvoering en het opstellen van een verantwoording na afloop van het jaar. De eigenaar en het (MT) AGSZW bespreken deze stukken. De afdeling Financiële zaken verzorgt daartoe de (financiële) rapportages die worden besproken in het MT AGSZW en in de uitvoerende afdelingen. Verder maakt het agentschap (financiële) rapportages voor de opdrachtgevers (externe sturing/verantwoording). Het AGSZW stelt een 'jaarrekening' op voor de eigenaar (pSG) en verantwoordt zich over haar functioneren en activiteiten via de planning en controlcyclus van SZW en via een aparte paragraaf in het departementale jaarverslag SZW. Het Jaarverslag SZW valt onder de controleverantwoordelijkheid van de ADR. De Certificeringsautoriteit certificeert de betaalaanvragen naar Brussel en de AuditAutoriteit controleert namens Brussel de Europese subsidiestromen.

Risicomanagement maakt integraal onderdeel uit van de werkzaamheden. In het Jaarplan worden de risico's gedetecteerd en beheersmaatregelen afgesproken. In de voortgangrapportages wordt hierover gerapporteerd. Gezien de omvang van het AGSZW heeft het agentschap er voor gekozen om geen eigen IC-functie in te richten. Indien daar behoefte of aanleiding toe is kan AGSZW verzoeken om een vraaggestuurde audit door de ADR. De processen worden zodanig vormgegeven dat controles onderdeel zijn van de uitvoering. Controles van de ADR en de AA bevestigen dit beeld; de ADR heeft bij het Jaarverslag SZW 2013 geconstateerd dat het AGSZW geen bevindingen meer heeft openstaan. De AA constateerde in een aantal systeemauditrapporten (voor het laatst in april 2014) dat het systeem functioneert; enkele verbeteringen kunnen nog worden doorgevoerd. De AA heeft de ervaring dat AGSZW met de rechtmatigheid van de uitvoering in Brussel tot de kopgroep behoort.

De kwaliteit van het financieel beheer is een belangrijke aspect van de uitvoering van AGSZW. Dit vindt haar oorsprong in ESF. In het verleden is er het nodige misgegaan met de Brusselse subsidiestromen. Het financieel beheer is er (nog steeds) vooral op gericht om rechtmatigheidsfouten te beperken en onder de door Brussel genoemde norm van 2% te houden. Op verzoek van opdrachtgever en eigenaar houdt AGSZW hierbij het voorzichtigheidsprincipe aan. Dit uit zich ondermeer in controle van alle subsidieprojecten ter plekke, hoewel dit geen vereiste is vanuit Brussel. Mocht onverhoopt een subsidiënt niet aan zijn verplichtingen voldoen dan kan dat leiden tot schade en eventueel terugbetaling aan Brussel. Tot nu toe is de afweging gemaakt ten faveure van 'stevige' controle om te voorkomen dat subsidiënten fouten maken die verplichten tot terugbetaling aan Brussel en om het verschil tussen 1^e en 2^e lijnscontrole binnen de 2% te houden. Om die reden is gekozen voor de inzet van kwalitatief hoogwaardige externe auditors. De inhuur hiervan en de daarmee gepaard gaande kosten zijn daardoor hoog.

4.2 **Instellingsvereisten agentschap**

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de omzet van AGSZW ruim onder de € 50 miljoen ligt. Uit de in paragraaf 2.5 weergegeven cijfers blijkt dat de omzet van AGSZW in de afgelopen jaren rond de € 14 miljoen is. Uit de (concept) ontwerpbegroting 2015 volgt een scherpe daling van de omzet tot circa € 9 miljoen per jaar. In deze meerjarenbegroting wordt echter alleen rekening gehouden met de omzet voor uitvoeringsopdrachten waarvoor ook formeel opdracht is gegeven. Er is nog geen rekening gehouden met mogelijk nieuwe opdrachten.

Het AGSZW streeft naar verdere verbreding van haar opdrachtportefeuille. Bij voorkeur met Europese regelingen vanwege haar expertise op dit terrein en het benutten van schaalvoordelen. Dit kan weliswaar leiden tot een structurele verhoging van haar omzet, maar het is niet waarschijnlijk dat daarmee een omzet van € 50 miljoen zal worden gerealiseerd.

Voor nieuwe agentschappen geldt het omvangscriterium van € 50 miljoen omzet strikt als instellingsvereiste. Voor bestaande agentschappen (voor 1 januari 2013 opgericht) zoals AGSZW geldt het overgangsregime. In deze doorlichting wordt daarom specifiek gekeken of een statusverandering zinvol is en leidt tot een beter functioneren van de dienst.

Uit de interviews komt naar voren dat het zijn van een agentschap verschillende voordelen biedt voor AGSZW:

- Toerekening en inzicht in kosten; doordat het agentschap duidelijk is afgebakend van de departementale organisatie worden kosten voor bijvoorbeeld huisvesting en ICT expliciet afgezonderd en doorbelast aan het agentschap. Hierdoor ontstaat integraliteit in de kosten.
- Het kunnen voeren van een baten en lastenstelsel zorgt voor de juiste toerekening van kosten aan periodes. Met het oog op het verantwoorden van de uitvoering richting Brussel is dit een vereiste. Europa werkt met een baten en lasten systematiek. Als een management autoriteit dat stelsel ook hanteert, vergemakkelijkt dit de toekenning van kosten aan de juiste periode en daarmee de afwikkeling van declaraties.
- Doordat kosten van uitvoering in de agentschapsvorm expliciet zichtbaar zijn, is het claimen van de technische bijstand in Europa voor het departement eenvoudiger. In interviews is aangegeven dat dit zonder de afgezonderde administratie en inzichten in kosten veel lastiger zou zijn.

4.3 **Instellingsvereisten baten-lastenagentschap**

AGSZW heeft haar administratie ingericht volgens het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van iedere 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 feiten:

- Op de balans van AGSZW per 31 december 2013 is een bedrag van € 885 duizend aan vaste activa verantwoord (10% van het balanstotaal). In de afgelopen jaren (2009-2012) was deze waarde tussen de circa € 0 en € 556 duizend.

- De afschrijvingskosten bedragen in 2013 circa 4,7% van de omzet. In de afgelopen jaren was dit gemiddeld 6,3%. In tegenstelling tot de aanname in de vraagstelling bij dit doorlichtingonderzoek voldoet AGSZW hiermee aan de aanvullende instellingsvoorwaarde van een baten-lastenagentschap zoals opgenomen in artikel 5 van de Regeling agentschappen (gemiddeld per jaar meer dan 5 % van de totale lasten, berekend over een periode van 3 jaar).
- Ten behoeve van de financiering van vaste activa heeft AGSZW in 2013 geen leningen afgesloten bij het Ministerie van Financiën. In het verleden is beperkt geleend voor investeringen in activa. De financiering van de vaste activa vindt plaats uit eigen middelen.
- In 2013 zijn de kortlopende activa circa 5% van de totale baten en de kortlopende schulden 31% van de totale lasten. Vooral de kortlopende schulden zijn relatief hoog met name door de circa € 3,4 miljoen in verband met nog af te rekenen diensten binnen het eigen ministerie.
- De post voorzieningen is voor € 410 duizend opgenomen in de balans per 31 december 2013 (dit is circa 2% van de totale lasten). De post omvat in 2012 en 2013 onder andere een reorganisatievoorziening.

Uit de bovenstaande cijfermatige analyse blijkt dat AGSZW gebruik maakt van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat het baten en lastenstelsel meerwaarde biedt door:

- meer inzicht in kosten en kostprijzen;
- aansluiting met de baten en lasten administratie met Europa, en;
- mogelijkheid om te investeren, afschrijven en gebruik te maken van de leenfaciliteit.

Daarentegen zijn er ook geïnterviewden die de verschillen tussen de kasomgeving van het departement en de baten en lasten omgeving van het agentschap als lastig en soms complex ervaren. Feitelijk wordt onderkend dat een kasstelsel ook zou kunnen passen, maar wellicht niet meer de voordelen biedt zoals bovenstaand benoemd.

Tijdens de interviews wordt hierbij de koppeling gelegd met de eisen vanuit Brussel. Gezien de extra onderzoeksvraag op dit punt is hier in de interviews aandacht aan besteed. Europa werkt zelf met een baten en lastenstelsel en vereist dat afrekeningen in het kader van de Europese regelingen op basis van werkelijke kosten (baten en lasten) plaatsvindt. Het in kaart brengen van de werkelijke kosten vraagt om een sluitend inzicht in de kosten en kostprijzen van het agentschap. Het belang om te kunnen voldoen aan de eisen van Europa is voor SZW ook groot om de technische bijstand te kunnen blijven claimen. Het werken met een baten en lastenstelsel past hierbij.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Dit hoofdstuk behandelt de volgende onderzoeksvragen:

- *Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?*
- *Is de bekostiging vormgegeven op basis van prestaties?*

5.1 Doelmatigheidsbevordering

Deze paragraaf gaat in op de doelmatigheid van de uitvoering door AGSZW. In paragraaf 5.1.1. wordt de doelmatigheid van de uitvoering door AGSZW behandeld. Paragraaf 5.1.2 gaat in op de sturing op de doelmatigheid.

5.1.1 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de uitvoering van AGSZW wordt in kaart gebracht op basis van een aantal doelmatigheidsindicatoren. De onderstaande indicatoren zijn een dwarsdoorsnede van de totale set indicatoren waarover AGSZW zich verantwoord. Deze verantwoording vindt plaats via het jaarverslag van SZW.

Tabel 3. Doelmatigheidsindicatoren

	2010	2011	2012	2013
Uurtarief [^]	89,50	89,23	87,69	89,58
% Declarabiliteit [~]	76	71	72	71
% (Deels) gegrond verklaarde beroepszaken	-	38	20	11
% Tijdige beschikkingen	-	93	92	89
% Tijdige betalingen	-	98	99	99

[^] Voorcalculatorisch integraal uurtarief

[~] Aandeel direct gedeclareerde uren in beschikbare uren

Het uurtarief is in de periode 2010-2013 redelijk stabiel gebleven, met uitzondering van 2012. De mate waarin de gewerkte uren gedeclareerd kunnen worden is in de zelfde periode licht afgenomen. Daar staat tegenover dat in de periode 2011-2013 het aandeel gegrond verklaarde beroepszaken beduidend is afgenomen. De tijdigheid van beschikkingen is in dezelfde periode licht gedaald, terwijl de tijdigheid van betalingen in die periode nagenoeg gelijk is gebleven. In zijn geheel genomen is het op basis van de indicatoren alleen niet mogelijk om eenduidig aan te geven of het agentschap wat doelmatigheid betreft nu slechter, gelijk of beter heeft gepresteerd in de periode 2010-2013.

AGSZW houdt de afgelopen jaren regelmatig – blijkend uit een meerjarig surplus aan eigen vermogen - geld over. Het agentschap laat deze middelen in de afgelopen jaren steeds via tariefsverlaging aan opdrachtgevers ten goede komen. Naast de strijdigheid met de Regeling agentschappen (vanaf 1 januari 2013) kan dit meerjarige surplus er op duiden dat een grotere doelmatigheid mogelijk is; minder kosten tegen gelijkblijvende kwaliteit.

Opdrachtgevers, controllers en auditoren geven in de interviews aan dat het lastig is te bepalen of de uitvoering van AGSZW doelmatig is. Dit bij gebrek aan geschikt vergelijkingsmateriaal, omdat agentschappen en subsidieregelingen vaak slecht onderling vergelijkbaar zijn. Uit het gesprek met AGSZW komt naar voren dat men meedoet aan een rijksbrede benchmark. Het is echter niet duidelijk op grond van welke indicatoren er wordt gebenchmarkt en hoe op grond van die resultaten wordt gestuurd. De resultaten van deze benchmark zijn niet openbaar en daarmee niet geschikt voor opname in departementale begrotingen en jaarverslagen.

5.1.2 *Sturing op doelmatigheid*

De externe omgeving van AGSZW legt een sterke nadruk op een rechtmatige en doeltreffende uitvoering. Controllers, auditoren en ook de eigenaar zijn gefocust op de rechtmatigheid; opdrachtgevers kijken vooral naar de doeltreffendheid van de uitvoering. Uit de interviews en de documentatie blijkt - zowel vanuit de eigenaar als vanuit de opdrachtgevers - slechts een beperkte aandacht voor de doelmatigheid. Dat de uitvoeringskosten bij ESF bijvoorbeeld hoger zijn dan wat er aan technische bijstand bij de EU kan worden geclaimd wordt wel gesignaleerd, maar wordt nauwelijks geproblematiseerd.

Volgens AGSZW kent de uitvoering van subsidieregelingen verschillende vormen die variëren in de kwantiteit en kwaliteit van de gevraagde werkzaamheden. Zo zijn bij een beleidsarme regeling zonder verantwoordingsplicht de kosten beduidend lager dan bij een beleidsrijke regeling met verantwoordingsplicht. Uitvoeringskosten worden bepaald door de opdrachtnemer en eigenaar op basis van de met de opdrachtgever overeengekomen kwaliteit van de uitvoering. Zo vraagt bij ESF de hoge perceptie van de financiële en/of politieke risico's om een hoge kwaliteit van de uitvoering. Dat gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten zonder dat duidelijk is of deze te hoog en/of noodzakelijk zijn.

Uit de controlerapporten van de ADR en de AA blijkt voor ESF dat AGSZW de gevraagde kwaliteit levert en de voorgestane rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering realiseert. In tegenstelling tot vroeger zijn bij ESF decommitting en overschrijding van het 2%-criterium nu niet meer aan de orde. Sturing op rechtmatigheid is daarmee op orde. AGSZW heeft zelf de ambitie om bij de uitvoering van ESF 2014-2020 meer te gaan sturen op doelmatigheid van de uitvoering.

Aandacht voor doelmatigheid is vooral een interne aangelegenheid van AGSZW. Voor de eigenaar en opdrachtgevers is kwaliteit echter belangrijker dan het bereiken van de meest efficiënte organisatie, vanwege de grote (financiële) risico's. Ook bij de andere subsidieregelingen, waarvan sommige pas sinds korte tijd door AGSZW worden uitgevoerd, ligt de focus met name op een rechtmatige en doeltreffende uitvoering. Uit de interviews komt naar voren dat doelmatigheid als zodanig ook nauwelijks een zelfstandig onderwerp is van periodieke voortgangsgesprekken met eigenaar en opdrachtgevers.

AGSZW geeft aan sterk gefocust te zijn op een doelmatige uitvoering. Dat manifesteert zich met name via het sturen op de kosten van de uitvoering. AGSZW dicht zichzelf een hoog kostenbewustzijn toe. Een belangrijk instrument om doelmatiger te werken, is – daar waar mogelijk – het automatiseren van administratie, uitvoering en verantwoording. Volgens AGSZW is geautomatiseerde uitvoering niet alleen goedkoper dan uitvoering via arbeid, maar is er bovendien een kleinere kans op fouten door het uitsluiten van human error.

AGSZW geeft aan via een tijdschrijfsysteem de tijden die worden gerealiseerd per uit te voeren activiteit te monitoren en analyseren. Op grond daarvan onderzoekt zij de mogelijkheden om werkzaamheden te vereenvoudigen dan wel in minder tijd te kunnen uitvoeren. Op deze wijze poogt AGSZW de uitvoeringskosten te verlagen.

Hoewel uit interviews met opdrachtgevers blijkt dat ze niet of nauwelijks op doelmatigheid sturen, komt ook naar voren dat men de uitvoeringskosten te hoog vindt. Dit terwijl de opdrachtnemer niet alleen aangeeft kostenbewust te zijn, maar – blijkend uit de documentatie - richting opdrachtgevers ook transparant is over de gehanteerde uurtarieven en hoe deze tot stand komen. Mogelijk voedt het meerjarige surplus aan eigen vermogen, dat AGSZW via tariefsverlaging aan opdrachtgevers terug geeft, het gevoel van opdrachtgevers en eigenaar dat de kosten te hoog zijn. Tegelijkertijd erkent de R&P dat een andere publieke of private partij gegeven de gevraagde kwaliteit van uitvoering bij ESF waarschijnlijk niet goedkoper kan uitvoeren. R&P geeft tevens aan dat AGSZW waarschijnlijk meer gevoel heeft voor de politieke context en daarop beter kan inspelen dan een andere (publieke of private)uitvoerder.

Controllers en auditoren spreken zich minder eenduidig uit over of zij de kosten te hoog vinden. Allen onderschrijven dat de kosten hoog zijn, maar erkennen tegelijkertijd dat het aan cijfers ontbreekt om aan te tonen dat de kosten te hoog zijn. Om het gevoel te duiden, wijzen een aantal geïnterviewden op het feit dat bij ESF alle afzonderlijke projecten fysiek worden bezocht. Het agentschap geeft aan dat zij dit doet omdat de Auditautoriteit dit ook doet en het verschil tussen de 1^e en 2^e lijns controle niet te groot mag worden. Het verklaart weliswaar – tenminste voor een deel - waarom de costs of control hoog zijn, maar het doet de vraag rijzen of dit wel doelmatig en/of noodzakelijk is. Of dat het geval is, hangt vooral af van de gevraagde kwaliteit van uitvoering.

5.2 Bekostiging

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bekostiging van AGSZW. Deze bekostiging wordt met name ingegeven door uurtarieven. Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op de berekening van de uurtarieven en de bijbehorende financieringsstructuur van AGSZW.

5.2.1 Berekening uurtarieven

Uit de documentatie blijkt dat het kostprijsmodel binnen AGSZW feitelijk niet meer is dan een uurprijsberekening. Het kostprijsmodel zelf is niet beschreven. Jaarlijks wordt door het agentschap echter een tarievennotitie opgesteld die inzicht geeft in de berekening van de uurtarieven.

De vertaling naar productprijzen zoals deze bij de ESF opdracht plaatsvindt, wordt op basis van ervaringscijfers uitgevoerd. Het gaat hierbij zuiver om een uren x tarief benadering per processtap in de uitvoering. Hier ligt geen producten/dienstencatalogus aan ten grondslag.

De basis voor de uurtariefberekening wordt gevormd door de directe salariskosten per categorie. Binnen AGSZW worden uurtarieven berekend in drie categorieën (laag, midden en hoog). De basistarieven zijn gebaseerd op de salariskosten per medewerker inclusief de werkgeverslasten pensioenen en sociale lasten. Hierin volgt AGSZW de Handleiding overheidstarieven van het ministerie van Financiën. Men komt tot de basisuurtarieven per categorie door de salariskosten van medewerkers per categorie (in de praktijk een aantal schalen conform de BBRA) te middelen.

Om tot integrale uurtarieven te komen, worden de basisuurtarieven (directe kosten) verhoogd met een aantal opslagen ten opzichte van de directe personeelskosten (% tarieven 2013):

- meerkosten externe inhuur (3,6%),
- indirecte uren (41,4%),
- materiële kosten (voor zover niet direct toegewezen aan individuele opdrachten als zijnde out of pocket kosten; 49,9%),
- compensatie te hoog eigen vermogen (-10,6%).

De meerkosten voor externe inhuur hangen samen met de hogere kosten voor inhuur ten opzichte van het eigen personeel. Het gaat hierbij alleen om ingehuurd personeel buiten het primair proces. Meerkosten voor externe inhuur die direct te relateren is aan de uitvoeringsopdrachten worden als out of pocket kosten bij de opdrachtgevers in rekening gebracht voor zover de interne tarieven dit niet dekt.

De verhouding directe uren en indirecte uren wordt voorcalculatorisch bepaald door een begroting van de inzet van medewerkers op te stellen. Binnen AGSZW wordt door alle medewerkers tijd geschreven, waardoor men ervaringscijfers (nacalculatie) heeft opgebouwd. De verhouding direct versus indirect is 70,9% versus 29,1%. Doordat in de indirecte uren sfeer relatief veel duurdere werknemers zitten (denk o.a. aan directie en management), is de opslag voor indirecte uren van 41,4% hoger dan de 29,1% aan indirecte uren.

Materiële kosten betreffen alleen de niet direct toewijsbare kosten die binnen AGSZW worden gemaakt. Hierbij moet vooral gedacht worden aan overige personeelskosten, huisvesting, automatisering en afschrijving. Tevens wordt aan deze post een opslag van 2,9% toegevoegd als risico-opslag voor onvoorziene uitgaven.

Tenslotte wordt door AGSZW een korting op de tarieven doorgevoerd om het teveel aan eigen vermogen terug te geven aan de opdrachtgevers. In 2014 loopt deze korting op tot 10,6% van de directe personeelskosten. 2014 is niet het eerste jaar dat een dergelijke korting wordt verleend. In 2012 en 2013 is eveneens een korting verleend van respectievelijk 3,6% en 8,3%. In de voorafgaande periode is daarmee opeenvolgend korting na korting verleend. Er is geen structurele oplossing gezocht bijvoorbeeld door kosten naar beneden te brengen. Ondanks de verleende kortingen is in de jaarrekening 2013 nog steeds sprake van een te hoog eigen vermogen.

De gehanteerde systematiek is sinds 1 januari 2013 in strijd met de Regeling agentschappen. Onlangs zijn in het IOFEZ de spelregels rond het eigen vermogen herbevestigd. Het verlenen van tariefkortingen om een surplus aan eigen vermogen af te bouwen is niet toegestaan. De reden hiertoe is om tariefschommelingen als gevolg van eenmalige kortingen te voorkomen.

De berekening van het integrale kostprijsuurtarief wordt als een gedegen proces gezien door geïnterviewden in de kringen van eigenaar en opdrachtgever. Zij geven aan dat er voldoende inzicht is in de hoogte van uurtarieven. Hierdoor is het voor de opdrachtgevers zelfs goed mogelijk om zich een mening te vormen over de tarieven en deze ter discussie te stellen.

5.2.2 *Financieringsstructuur AGSZW*

Inzicht in de financiering van AGSZW kan worden gegeven door de omzet van het agentschap te volgen. In onderstaande tabel wordt de herkomst van de omzet inzichtelijk gemaakt:

Tabel 4. Omzet Agentschap SZW 2011-2013 (bron: SZW Jaarverslag 2013)

x 1.000	2011	2012	2013
Omzet moederdepartement	14.328	13.209	12.978
Omzet overige departementen	489	838	421
Out of pocket	10.562	8.585	7.130
Overige baten	222	18	122
Totaal baten	25.601	22.650	20.651

Circa 60% van de totale baten is afkomstig van het eigen moederdepartement, met name in het kader van de ESF opdrachten. Vanaf 2014 komen hier nieuwe grotere opdrachten bij (zie ook tabel 2). Als het aandeel van het moederdepartement in de out of pocket bijdrage wordt meegerekend bedraagt het aandeel van het moederdepartement in de totale baten circa 95%.

In het geval van de ESF opdracht wordt vanuit de uurtarieven een $p \times q$ vertaling gemaakt naar "productprijzen". Hiermee wordt een integrale kostprijs op het niveau van het geleverde product of dienst bedoeld. Op basis van deze productprijzen voor processtappen zoals bijvoorbeeld intake, beoordeling, monitoring, vaststelling en betaling wordt vervolgens een $p \times q$ afrekening opgesteld op basis van de werkelijke productie van het agentschap. Het gaat om processtappen die op basis van tijdschrijven afzonderlijk inzichtelijk zijn binnen een keten van dienstverlening door het agentschap.

AGSZW gebruikt deze informatie ook om te sturen in het primaire proces. De p in deze outputberekening is de prijs voor een mix van uren \times tarief en de q het aantal keren dat de betreffende processtap door het agentschap wordt doorlopen. Hierdoor ligt het risico voor efficiënt of minder efficiënt uitvoeren van de opdracht in termen van uren meer bij het agentschap.

De nieuwe subsidieregelingen die AGSZW per 2014 uitvoert (zowel binnen als buiten het eigen departement) worden niet op basis van output $p \times q$ bekostigd. Deze regelingen worden afgerekend op basis van nacalculatie van uren. Het agentschap brengt hiervoor de werkelijk bestede uren tegen de geldende uurtarieven in rekening (input met nacalculatie).

In tegenstelling tot de ESF opdracht ligt er daardoor weinig risico bij het agentschap. De reden hiervoor is dat AGSZW nog te weinig ervaringscijfers heeft om een goede inschatting van de uren per product te maken. Ook de opdrachtgevers geven in de interviews te kennen nog niet zover te zijn dat zij op deze vorm van standaardisatie over willen gaan. Hierdoor gaat een doelmatigheidsprikkel verloren. Tot op heden gaat het om een beperkt deel van de omzet, maar als gevolg van nieuwe opdrachten zal in 2014 dit deel van de omzet toenemen. Er kan door partijen niet worden aangegeven wanneer deze regelingen overgaan op een soortgelijke bekostiging als ESF. Ook is niet helder wanneer en of AGSZW het kostprijsmodel harmoniseert bijvoorbeeld aan de hand van een uniforme producten- en dienstencatalogus.

De resterende (overige) baten van AGSZW bestaan uit out of pocket kosten (circa 35-40% van de totale baten). Zoals in de berekening van het kostprijsuurtarief reeds aangegeven is hier sprake van directe kosten die op basis van facturen rechtstreeks worden doorbelast aan de opdrachtgever. Deze kosten maken daarmee geen onderdeel uit van de berekende uurtarieven. Het betreft kosten voor de inhuur van externen, advies en onderzoek, automatiseringskosten en voorlichting, maar ook afschrijvingskosten van ICT systeemaanpassingen voor zover die expliciet met een bepaalde opdracht samenhangen.

6 Conclusies en aanbevelingen

De doelstelling van de doorlichting is het geven van inzicht in het functioneren van het AGSZW in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering. Hierbij wordt ook gekeken of AGSZW voldoet aan de voor een baten-lastenagentschap geldende instellingsvoorwaarden. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd en indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd.

AGSZW heeft zowel binnen als buiten SZW een goede naam. Het agentschap wordt beschouwd als kostenbewust en heeft in de afgelopen jaren nadrukkelijk bijgedragen aan een rechtmatige uitvoering van ESF. De relaties die het agentschap onderhoudt met haar stakeholders zijn evenwichtig, en waar nodig worden discussies scherp gevoerd.

Met de binnen het agentschap aanwezige kennis over het proces en de vereisten rondom Europese subsidieregelingen kan AGSZW zich onderscheiden.

De samenstelling van de opdrachtenportefeuille is in beweging. Het agentschap streeft naar uitbreiding van het aantal opdrachten en probeert focus aan te brengen in haar dienstenpakket door de nadruk op Europese subsidieregelingen te leggen in plaats van nationale regelingen.

6.1 Governance

In hoofdstuk 3 van dit doorlichtingsrapport is de governance van AGSZW beschreven. Centraal in het hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag:

Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording?

Het gehanteerde stelsel is toe aan een actualisatie. Het huidige stelsel is nog gebaseerd op de uitvoering met één relatief grote regeling (ESF). Komende jaren is sprake van meerdere - één grote, een paar middelgrote en een enkele kleine - opdrachtgevers. Niet alleen groeit het aantal opdrachtgevers, ook bevinden zich de komende jaren meerdere opdrachtgevers buiten het moederdepartement van SZW. Met deze ontwikkelingen verandert de dynamiek in het sturingsmodel. Dit heeft effect op de invulling van de rollen in het sturingsmodel. De governance is niet aangepast op deze situatie. Zo is niet helder hoe wordt nagegaan of de belangen van de verschillende opdrachtgevers onderling strijdig zijn. Ook is niet duidelijk hoe met strijdige belangen moet worden omgegaan.

De groeiende portefeuille vergt afstemming van de werkzaamheden voor de verschillende regelingen. Hiervoor is het van belang dat er een overlegstructuur wordt ingesteld waarin het agentschap en eigenaar met alle opdrachtgevers aan tafel zit om periodiek de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Ook moet er een escalatiemodel zijn voor het geval een belangenconflict niet onderling kan worden opgelost.

In het geval van de sturingsrelatie met de eigenaar is materieel helder welke partij welke rol heeft, maar hoe rollen concreet zijn ingevuld is niet altijd even duidelijk. De formele vastlegging van de rollen is onvoldoende. Daarop kan niet worden teruggevallen bij verschil van mening over wie welke rol heeft en hoe deze is ingevuld. Het beschikbare eigenaarsconvenant is gedateerd. Daarnaast is er niet in alle gevallen een opdrachtgeversconvenant opgesteld. Daar waar ze er wel zijn, zijn ze bovendien niet altijd actueel of onderling vergelijkbaar. In elk opdrachtgeversconvenant dienen standaard risicoafspraken te zijn opgenomen en een ontwikkelpad, bijvoorbeeld voor de totstandkoming van productprijzen en prestatie indicatoren. De komst van een nieuwe eigenaar in de loop van 2014 en de groeiende opdrachtgeverportefeuille vormen een natuurlijk moment voor een herijking van bestaande convenanten met opdrachtgevers en eigenaar.

Aanbeveling 1

- a. Actualiseer in 2015 als eigenaar en AGSZW het eigenaarsconvenant en herhaal dit 2-jarlijks voor wat betreft verantwoordelijkheden van beide partijen en de onderlinge risicoverdeling.
- b. Spreek in het eigenaarsconvenant af dat de eigenaar vanaf 2015 een periodiek opdrachtgeversoverleg instelt waarin de eigenaar en alle opdrachtgevers zijn vertegenwoordigd (*tripartite*).
- c. Standaardiseer uiterlijk in 2015 als AGSZW de verschillende opdrachtgeversconvenanten die op dit moment actief zijn en stel bij iedere nieuwe regeling een opdrachtgeversconvenant op volgens deze standaard. Herijk voor aanvang van een nieuwe uitvoeringsperiode in het vervolg het bestaande opdrachtgeversconvenant.

AGSZW en eigenaar hebben de ambitie om de orderportefeuille uit te breiden, maar niet duidelijk is waar AGSZW concreet heen wil en langs welke weg ze daar wil komen. Ondanks de transitiefase waarin AGSZW zich begeeft, ontbreekt een helder meerjarenperspectief waarlangs het agentschap haar route voor de komende jaren uitstippelt. Een visie waarin het AGSZW haar doelstellingen voor de komende 5 jaar laat zien: welke producten wil zij leveren, wie zijn de toekomstige klanten, welke doelmatigheid wordt nagestreefd, welke omvang in omzet en fte wil zij minimaal bereiken, wil zij daartoe wel of niet opgaan in een grotere uitvoeringsorganisatie, en welke strategie wordt daarbij ingezet. Een visie op de toekomst kan ook richting eigenaar en opdrachtgevers bijdragen aan het in een vroegtijdig stadium de klokken gelijk zetten.

Aanbeveling 2

AGSZW en de eigenaar stellen in 2015 een meerjarenvisie en strategie op waarlangs de toekomst van AGSZW wordt vormgegeven.

De ontwikkeling van een meerjarenvisie is tevens een belangrijke stap om te komen tot een producten- en dienstencatalogus (zie aanbeveling 6).

6.2 Financieel beheer en inrichtingsvereisten

In hoofdstuk 4 van dit doorlichtingsrapport is het financieel beheer en de instellingsvoorwaarden onderzocht. De onderzoeksvraag naar het financieel beheer is als volgt:

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

Het financieel beheer en de financiële functie zijn ondergebracht bij de afdeling Financiële Zaken van AGSZW. AGSZW loopt mee in de departementale P&C-cyclus, maar kent daarnaast een eigen interne cyclus. Risicomanagement maakt daarvan onderdeel uit. Omdat eigenaar en opdrachtgever - zeker wat ESF betreft - een hoge risicoperceptie hebben, hanteert AGSZW het voorzichtigheidsprincipe ter voorkoming van rechtmatigheidsfouten en decommitering. Hiertoe vindt met name bij ESF 'stevige controle' plaats, waarbij de opdrachtgever vraagt om de inzet van hoogwaardige externe auditors. Sturing op doelmatigheid komt daardoor minder aan bod (zie ook aanbeveling 5). In de praktijk blijkt de kwaliteit van het financieel beheer geborgd. Verschillen tussen de eerstelijns en tweedelijnscontrole blijven volgens de AA al enige jaren onder de norm van 2%. Ook de ADR constateert geen onrechtmatigheden van belang.

De control op het financieel beheer is ondergebracht bij de eigenaarscontroller, de concerncontroller, de ADR en de AA. Naast de eigenaarsondersteuning vanuit de kolomcontroller wordt de eigenaar ook door FEZ als concerncontroller geadviseerd. Concerncontrol- en kolomcontrole taken zijn daarmee niet scherp gescheiden. Mogelijk is er in de ondersteuning van de eigenaar overlap en/of sprake van witte vlekken.

Aanbeveling 3

Herijk in 2015 als eigenaar in samenwerking met de directeur FEZ de taken en verantwoordelijkheden van de eigenaarscontroller en concerncontroller in het kader van de eigenaarsondersteuning .

Ten aanzien van de formele instellingsvereisten voor agentschappen zijn drie onderzoeksvragen opgenomen in het doorlichtingsrapport. De eerste daarvan luidt als volgt:

Wat zijn argumenten om AGSZW agentschap te laten zijn, terwijl AGSZW niet voldoet aan instellingsvoorwaarde omzet van 50 miljoen?

Europa werkt met een baten en lastenstelsel. In 2013 bestond 79% van de omzet van AGSZW uit uitvoering in het kader van Europese regelingen¹. Dit neemt de komende jaren naar verwachting nog verder toe. Een belangrijke reden waarom de afstemming tussen Europa en AGSZW goed verloopt, is het feit dat AGSZW met hetzelfde administratieve stelsel werkt.

¹ Bron: Jaarverslag XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2013.

Daarnaast is het voor het kunnen claimen van technische bijstand bij de Europese Commissie nodig om kosten te kunnen toerekenen en daarmee goed inzicht te hebben welke kosten samenhangen met de uitvoering. Zonder een afzonderlijke administratie zouden met name de bedrijfsvoeringskosten zoals huisvesting en ICT niet zo expliciet zichtbaar zijn als nu het geval is. Voor het kunnen voeren van een baten en lastenstelsel is het zijn van een agentschap een vereiste.

De formele instellingsvoorwaarde voor agentschappen van een minimale omzet van €50 miljoen is mede gebaseerd op de aanname dat een dergelijke omvang nodig is om met het benodigde apparaat schaalvoordelen en efficiencywinst te kunnen behalen. Het alternatief is het omvormen van het agentschap tot een dienstonderdeel om het maximaal te laten profiteren van de schaalvoordelen die het departement biedt. Het feit dat de dienst in dat geval geen baten en lasten administratie kan voeren en uitvoeringskosten minder expliciet inzichtelijk zijn, maakt dit niet wenselijk. Een statusverandering ligt daarmee niet voor de hand. Voor het agentschap liggen er met name groeikansen op het Europese terrein, het specialisme van de dienst. Op dit moment zijn er ontwikkelingen in het kader van DUS, om als departementen gezamenlijk de uitvoering van nationale subsidies te organiseren. Vergelijkbaar liggen er kansen op het internationale vlak, maar eigenaar en AGSZW lijken hier geen duidelijke strategie in te hebben (zie ook aanbeveling 2).

De andere onderzoeksvragen in het kader van de instellingsvoorwaarden zijn de volgende:

Wat zijn argumenten om AGSZW baten-lastenagentschap te laten zijn, terwijl AGSZW niet voldoet aan instellingsvoorwaarde dat gemiddelde afschrijving groter moet zijn dan 5% van de gemiddelde omzet in afgelopen 3 jaren?

en

Wat zijn voor- en nadelen van baten-lastenagentschap voor uitvoering van Europese subsidieregelingen?

In tegenstelling tot de vraagstelling zijn de gemiddelde afschrijvingskosten van AGSZW gemiddeld 6,3% van de totale lasten in de afgelopen drie jaar. Daarnaast maken het inzicht in kosten en kostprijzen, de aansluiting van het stelsel met Europa en de mogelijkheid om te kunnen investeren, afschrijven en lenen, het baten lastenstelsel tot het gewenste administratieve stelsel voor AGSZW. In antwoord op de laatstgenoemde onderzoeksvraag draagt de invloed van Europa hier in hoge mate aan bij.

Gezien de vereisten uit Europa, de navenante voordelen van het baten en lastenstelsel voor AGSZW en het op dit moment voldoen aan de formele vereisten in de Regeling agentschappen, kan worden gesteld dat een stelselwijziging voor AGSZW op dit moment niet zinvol is.

6.3

Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Hoofdstuk 5 van dit doorlichtingsrapport richt zich op de doelmatigheid en de bevordering daarvan. Daarnaast wordt ingegaan op de bekostiging van het agentschap. De onderzoeksvraag rondom doelmatigheid luidt als volgt:

Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling ervan bevorderd?

De doelmatigheid van de uitvoering door AGSZW is beoordeeld op basis van een aantal indicatoren. Dit zijn ook indicatoren waarover AGSZW zich in het departementale jaarverslag van SZW verantwoordt. Op grond van de beschikbare doelmatigheidscijfers is niet eenduidig aan te geven hoe de doelmatigheid van de uitvoering zich heeft ontwikkeld. Ontwikkelingen in de cijfers kunnen ook worden veroorzaakt door andere factoren dan wijzigingen in de kwaliteit van de uitvoering. Toch stellen we vast dat AGSZW de afgelopen jaren consequent een eigen vermogen had dat de grens voor agentschappen fors overschreed (gemiddeld 14% in de periode 2011-2013). Dit kan er op duiden dat dezelfde kwaliteit van uitvoering met minder kosten mogelijk is.

Elke doelmatigheidsindicator kent zijn beperkingen, maar wanneer indicatoren regelmatig en in samenhang bekeken worden, kan (de ontwikkeling van) doelmatigheid de gewenste aandacht krijgen. Een goede toelichting op de indicatoren is van belang, omdat een getal pas meerwaarde en diepgang krijgt als het in perspectief wordt geplaatst.

Aanbeveling 4

- a. 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.
- b. Neem deze indicatoren op in het jaarplan 2015 en doe dit inclusief streefwaarden die blijk geven van het beogen van een doelmatiger wordende uitvoering.

De aandacht is bij alle partijen uit het sturingsmodel vooral gericht op de rechtmatigheid van de uitvoering. De eigenaar stuurt primair op rechtmatigheid en risicomanagement. Ook opdrachtgevers volgen rechtmatigheid nauwlettend, wat zich praktisch vertaalt in een relatief grote bemoeienis met 'hoe' de uitvoering wordt vormgegeven. Dit komt voort uit problemen met de uitvoering van ESF uit het verleden. Maar in het huidige tijdsgewricht hebben de prestaties van AGSZW op het terrein van rechtmatigheid zich sterk verbeterd en bestendig. AGSZW heeft ook de ambitie om de kennis en ervaring op dit terrein uit te bouwen naar andere opdrachtgevers. Daarbij zoekt AGSZW voorzichtig naar een verbreding van de sturing op kwaliteit naar sturing op kosten, prestaties en doelmatigheid. De eigenaar en de opdrachtgevers lijken nog niet zover. Als gevolg van de eerder genoemde risicoperceptie meten zij de kwaliteit van de uitvoering vooral af aan de rechtmatigheid en doeltreffendheid ervan. Opdrachtgevers geven wel regelmatig aan dat zij de uitvoering relatief duur vinden. Tegelijkertijd zeggen opdrachtgevers weinig handvatten te hebben om dit gevoel te objectiveren. Dit ondanks dat alle partijen vinden dat AGSZW transparant is over de totstandkoming van de gehanteerde uur- en producttarieven.

Aanbeveling 5

- a. Verbreed – zeker bij meerjarige uitvoering - de huidige sturing door eigenaar en opdrachtgevers op de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering met sturing op de doelmatigheid ervan.
- b. Maak hiertoe als eigenaar en opdrachtgevers voor 2015 prestatieafspraken en leg deze meerjarig vast in eigenaar- en opdrachtgeverconvenanten dan wel jaarlijks in jaarcontracten.
- c. Onderzoek – zeker bij ESF - in overleg met opdrachtgever, controllers en auditoren de mogelijkheden om - gegeven de gevraagde kwaliteit van de uitvoering – de controlkosten te reduceren.

Het onderwerp bekostiging valt uiteen in het kostprijsmodel (bij AGSZW de berekening van het uurtarief) en de financieringsstructuur van het agentschap. De onderzoeksvraag bij dit onderdeel is als volgt:

Is de bekostiging vormgegeven op basis van prestaties?

Van een integrale kostprijsberekening op het niveau van geleverde producten en diensten oftewel "productprijzen" is bij AGSZW geen sprake. Met uitzondering van ESF wordt niet met productprijzen gewerkt. Uitgangspunt is dat agentschappen input en output aan elkaar koppelen en inkomsten verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert. Door geen tarieven per product in rekening te brengen, wordt de output van AGSZW nu gemeten in het aantal uren dat het heeft gedeclareerd.

Aanbeveling 6

- a. Ontwikkel als agentschap in 2015 een producten en diensten catalogus (PDC) die geschikt is voor alle type subsidieregelingen die door het agentschap worden uitgevoerd. Producten en diensten liggen bij het agentschap op het niveau van bijvoorbeeld intake, beoordeling aanvraag, monitoring, vaststelling en betaling, maar kunnen ook advies of onderzoek omvatten.
- b. Ontwikkel productprijzen per product of dienst in lijn met de opzet van de PDC en maak met alle opdrachtgevers in 2015 afspraken over dienstverlening op basis van $p \times q$ aan de hand van deze PDC en productprijzen.

De afgelopen jaren heeft het agentschap ieder jaar een korting op de tarieven toegepast om de positieve resultaten uit voorgaande jaren te compenseren. Agentschappen worden jaarlijks gestimuleerd om kostendekkend te werken. Kortingen, maar ook de door AGSZW gehanteerde risicomarges doen hier inbreuk op.

Aanbeveling 7

Elimineer als agentschap vanaf 2015 (tariefsnotitie ten behoeve van 2015) de risicomarge en kortingen in het kader van het eigen vermogen als onderdeel van de huidige uurtariefberekening en zie hier als eigenaar bij de vaststelling van de tarieven op toe.

Wij dringen er bij AGSZW op aan om het kostprijsmodel dat gebaseerd is op 'uren' als output door te ontwikkelen naar een kostprijsmodel met producten/diensten als 'output'. Integrale kostprijzen bij deze producten bestaan niet alleen uit uren vermenigvuldigd met het uurtarief, maar ook uit materiële kosten die als geheel worden gedeeld door de verwachte productie van het agentschap op het betreffende (deel)product. Dit sluit aan bij de ontwikkeling die AGSZW wil doormaken naar een professionele uitvoerder van meerdere Europese subsidieregelingen en laat zien dat het agentschap meer is dan een urenfabriek.

Een aanpassing van het kostprijsmodel kan in een breder licht worden gezien, namelijk als onderdeel van de totstandkoming van een meerjarenvisie (zie ook aanbeveling 2) waarbij wordt toegewerkt naar een producten- en dienstencatalogus, waar vanuit vervolgens een kostprijsmodel wordt opgebouwd met daarbij sturingsinformatie over producten heen.












De afgelopen jaren betrof een groot deel van de baten van het AGSZW out-of-pocket kosten (2013: 34%). Deze kosten worden op kasbasis 1-op-1 met de opdrachtgever afgerekend. Agentschappen dienen investeringen in meerdere jaren af te schrijven. Hierdoor ontstaan voor het agentschap doelmatigheidsprikkel om efficiënt en effectief met kosten om te gaan, hiervan wordt de dienstverlening uiteindelijk goedkoper. Wij raden dan ook aan dat investeringen voor regelingen die over meer dan één jaar worden uitgevoerd ook voor meer dan één jaar worden gedaan en afgeschreven. Deze investeringen worden dan opgenomen in de productprijs van het agentschap.

Investeren en afschrijven geeft het agentschap ook de mogelijkheid om voor dit type kosten gebruik te maken van de leenfaciliteit. Een kostprijsmodel kan in deze visie ook een allocatiemodel zijn voor het type kosten dat niet direct aan producten kan worden toegerekend, de zogenaamde indirecte kosten. Via een verdeelsleutel kunnen deze alsnog aan de producten worden toegerekend en onderdeel worden van de kostprijs per product of dienst. Door de out-of-pocket kosten onderdeel te laten zijn van het kostprijsmodel kunnen deze baten ook onderdeel worden van de omzet van het agentschap. Hierdoor worden de toetscriteria voor het maximale eigen vermogen van het agentschap verruimt. Invlechten van out-of-pocket kosten vraagt een aanpassing van de huidige visie op het berekenen van tarieven. Bezien zou onder andere moeten worden wat het effect is op het principe van 'de vervuiler betaalt'.

Aanbeveling 8

- a. Heroverweeg als agentschap samen met de eigenaar de mogelijkheden om de huidige uurtariefberekening als kostprijs om te vormen tot een breder integraal kostprijsmodel dat reikt over de producten heen.
- b. Maak out-of-pocket waar mogelijk, onderdeel van de kostprijs door deze te integreren in de productprijzen.
- c. Kosten die een meerjarig (investerings)karakter hebben dienen te worden geactiveerd en afgeschreven conform de modaliteiten die het baten en lasten stelsel biedt (denk hierbij vooral aan ICT aanpassingen).

Bijlage 1. Aanbevelingen overzicht

Aanbevelingen AGSZW					
	Bevinding	Verantwoordelijk	2014	2015	2016
	<i>Governance:</i>				
1	Herijk de convenanten tussen eigenaar, opdrachtgevers en agentschap en beleg in 2015 een opdrachtgeversoverleg	AGSZW + opdrachtgevers + eigenaar			
2	Stel een meerjarenvisie en strategie op	AGSZW + eigenaar			
	<i>Financieel beheer</i>				
3	Ontdubbel de control functie in de eigenaarsondersteuning	Eigenaar + FEZ			
	<i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i>				
4	Ontwikkel een nieuwe set doelmatigheidsindicatoren	AGSZW + opdrachtgevers + eigenaar			
5	Creeër meer aandacht voor doelmatigheid naast kwaliteit	AGSZW + opdrachtgevers + eigenaar			
6	Ontwikkel een PDC en voor productprijzen door in alle uitvoeringsopdrachten	AGSZW + opdrachtgevers + eigenaar			
7	Elimineer kortingen agv surplus eigen vermogen in tarieven	AGSZW + eigenaar			
8	Kom tot een integraal kostprijsmodel	AGSZW + eigenaar			
	 Ernstig				
	 Gemiddeld				
	 Licht				