



Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst 2014-2018

Eindrapport

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Openbaar

21 oktober 2019

Berenschot

Beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dirk-Jan Schoneveld

Philip van Veller

Bram Lankreijer

21 oktober 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Introductie	5
1.2 Afbakening	6
1.3 Evaluatiemodel	7
1.4 Werkwijze	7
2. Beleidstheorie	9
2.1 Introductie	9
2.2 Aanleiding voor het beleid	9
2.3 Beleidsdoelstelling	11
2.4 Verantwoordelijkheden	12
2.5 Besturing	17
2.6 Beleidstheorie per domein	18
2.6.1 Personeel	18
2.6.2 Informatievoorziening Rijk	23
2.6.3 Organisatie	29
2.6.4 Inkoop en Aanbesteden	32
2.6.5 Huisvesting en Faciliteiten	36
3. Financiën	41
3.1 Omvang van het begrotingsartikel	41
3.2 Financiële instrumenten	41
3.3 Begroting vs realisatie	43
3.4 Apparaat	44
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid	45
4.1 Introductie	45
4.2 Personeel	45
4.2.1 Analyse	45
4.2.2 Synthese	55
4.3 Informatievoorziening Rijk	55
4.3.1 Analyse	55
4.3.2 Synthese	67
4.4 Organisatie	68
4.4.1 Analyse	68
4.4.2 Synthese	74
4.5 Inkoop en Aanbesteden	74
4.5.1 Analyse	74
4.5.2 Synthese	81

4.6	Huisvesting en Faciliteiten	82
4.6.1	Analyse	82
4.6.2	Synthese	87
5.	Besparingsvariant	89
6.	Bespiegeling op systeemverantwoordelijkheid	91
7.	Conclusies en aanbevelingen	94

Bijlagen

1. Inleiding

Al het beleid dat valt onder de beleidsartikelen in de rijksbegroting wordt op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE)¹ periodiek geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Voor dit jaar heeft het Ministerie van BZK een beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel getiteld Kwaliteit rijksdienst geprogrammeerd.

1.1 Introductie

Met de beleidsdoorlichting worden de doeltreffendheid en doelmatigheid onderzocht van het gevoerde beleid op het begrotingsartikel. De centrale vraag, zoals geformuleerd door de minister van BZK, luidt: Heeft het gevoerde beleid geleid tot de beoogde verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst en was de inzet van de beleidsinstrumenten om dit te realiseren doelmatig?²

De RPE is leidend bij deze beleidsdoorlichting. In de RPE staan vijftien onderzoeksvragen die een hulpmiddel vormen om te komen tot uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid (zie hiernavolgende tabel). Aanvullend gaat deze beleidsdoorlichting in op de systeemverantwoordelijkheid die BZK heeft ten aanzien van de rijksbrede bedrijfsvoering.

RPE-vragen

1. Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
4. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?
15. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen?

Over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd en ook heeft de minister vragen van de Tweede Kamer hierover beantwoord.³

1 Regeling van de minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek.

2 Kamerstukken 2017-2018, 34 120, nr. 12.

3 Kamerstukken 2017-2018, 34 120, nr. 12. Kamerstukken 2018-2019, 34 120, nr. 13.

1.2 Afbakening

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het integraal gevoerde beleid op begrotingsartikel 3, Kwaliteit rijksdienst, in de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2018. Het betreffende beleid was in deze periode onderdeel van de begroting van de minister voor Wonen en Rijksdienst (tot en met half oktober 2017).⁴

Het begrotingsartikel gaat over de *rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de rijksdienst*. Hierna volgt een nadere toelichting op de scope van de beleidsdoorlichting.⁵

Rijksbrede bedrijfsvoering

De minister van BZK draagt systeemverantwoordelijkheid op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, zo staat in de rijksbegroting. De minister heeft vanuit deze verantwoordelijkheid een beleidsontwikkende en kaderstellende rol, maar is niet verantwoordelijk voor de resultaten van de individuele organisatieonderdelen. Binnen de gestelde kaders zijn de afzonderlijke ministers zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun eigen departement en de departementale uitgaven aan de bedrijfsvoering worden ook niet verantwoord op artikel 3. De beleidsdoorlichting gaat daarom in op de wijze waarop de minister de systeemverantwoordelijkheid heeft ingevuld, maar niet op de bedrijfsvoering van de departementen en uitvoeringsdiensten.

Op het gebied van bedrijfsvoering handelt het Ministerie van BZK voorts vanuit twee rollen. Enerzijds vanuit de kaderstellende rol binnen het Rijk (BZK met de grote pet). Anderzijds vanuit de bedrijfsvoering van het departement zelf (BZK met de kleine pet). De beleidsdoorlichting ziet alleen toe op de eerstgenoemde rol.

Goed werkgeverschap

Ten aanzien van werkgeverschap heeft de minister van BZK een directe verantwoordelijkheid. Hierbij gaat het primair om het sluiten van de cao voor rijksambtenaren (de overige kabinetssectoren, decentrale overheden en onderwijssectoren kennen hun eigen cao's). De minister van BZK sluit de cao Rijk af met de bonden. De cao Rijk geldt voor 120.000 rijksambtenaren.

De verschillende vakministers zijn werkgever voor hun ministerie en daarmee verantwoordelijk voor de invulling van hun werkgeversrol en verantwoordelijk voor de invulling van het departementale personeelsbeleid.

Werkgeverschap is in deze hoedanigheid onderdeel van de departementale bedrijfsvoering, hetgeen buiten het bestek van deze beleidsdoorlichting valt.

Management van de rijksdienst (ABD)

Ten aanzien van management van de rijksdienst heeft de minister van BZK een directe verantwoordelijkheid. Er wordt in de beleidsdoorlichting ingegaan op de bijdrage die Bureau ABD (Algemene Bestuursdienst) vanuit het begrotingsartikel heeft ontvangen.⁶ Het gaat primair om bijdragen aan programma's op het gebied van opleiden & ontwikkelen en het InformatieSysteem ABD (ISA).

4 In de begroting van 2019 is de indeling veranderd. Wonen en Rijksdienst is weggefallen. Het artikel is in 2019 opgenomen in de begroting van BZK onder artikel 7.

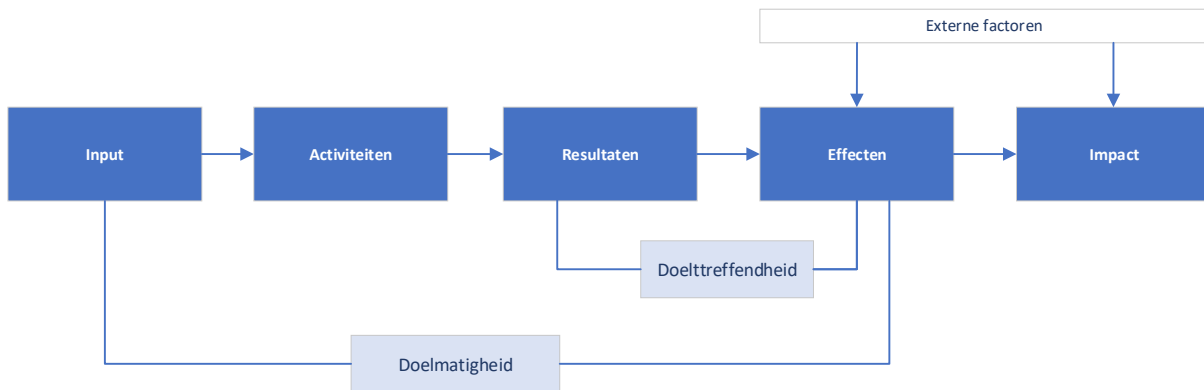
5 Zie ook: Kamerstukken 2017-2018, 34 120, nr. 12. Kamerstukken 2018-2019, 34 120, nr. 13.

6 Bureau ABD is verantwoordelijk voor het werving- en selectieproces en voor de opleiding en ontwikkeling van ABD'ers in de schalen 15 en hoger. Bureau ABD is tevens verantwoordelijk voor het maken en uitvoeren van loopbaanbeleid en adviseert bij het samenstellen en ontwikkelen van managementteams (bron: algemenebestuursdienst.nl).

Bureau ABD kent daarnaast nog andere bronnen van financiering die buiten de scope van de beleidsdoorlichting vallen. De beleidsdoorlichting gaat ook niet in op de bedrijfsvoering van Bureau ABD. De ABD-bedrijfsvoering valt namelijk niet onder begrotingsartikel 3.⁷

1.3 Evaluatiemodel

Voor deze beleidsdoorlichting is een evaluatiemodel gehanteerd, dat heeft gefungeerd als hulpmiddel om de beleidstheorie te reconstrueren en de vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid te beantwoorden. Het model bestaat uit een resultatenketen, gebaseerd op de RPE, waarin de onderlinge relaties duidelijk worden.



- Input omvat de inzet van mensen en middelen.
- Activiteiten zijn de instrumenten en interventies.
- De resultaten betreffen de prestaties door BZK.
- Bij effecten gaat het om de directe outcome van de resultaten.
- Impact betreft de bereikte verandering in de maatschappij.
- Externe factoren zijn factoren, buiten de BZK beleidsinzet, die ook invloed hebben op de effecten en impact.

Doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid gaat over de mate waarin de beleidsdoelstelling *dankzij* de beleidsinzet wordt gerealiseerd. Doelmatigheid (efficiëntie) gaat over de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.⁸ Er is sprake van doelmatig beleid als het gewenste effect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Daarnaast kan er ook gekeken worden naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: zoveel mogelijk output tegen zo min mogelijk input.

Een voorwaarde voor het meten van de doelmatigheid van het beleid is dat de mate van doeltreffendheid bekend is. Als aan die voorwaarde niet is voldaan, kan wellicht iets worden gezegd over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, maar niet over de doelmatigheid van het beleid. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie immers ook niet doelmatig.⁹

1.4 Werkwijze

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek: een beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een heel artikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan. Een beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid.

⁷ Bureau Algemene Bestuursdienst en de Management Developmentfunctie van het bureau zijn geëvalueerd in de beleidsdoorlichting van artikel 11.2 in 2009.

⁸ <https://rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>

⁹ <https://rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>

Het onderzoek is in een aantal fasen uitgevoerd.

- De werkzaamheden zijn gestart in januari 2019. Als eerste stap in het onderzoek is een reconstructie gemaakt van de beoogde werking van het beleid. Het resultaat van fase 1 was een beschrijving van de beleidstheorie.
- In fase 2 is allereerst nagegaan welke bestaande evaluaties uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid (zie de bijlage voor een overzicht) en welke informatie verder beschikbaar was ten aanzien van de beleidsbijdrage vanuit BZK.
- In fase 3, de analysefase, is de gerealiseerde werking van het gevoerde beleid uiteengezet. Hiervoor zijn de bereikte resultaten, effecten en impact op een rij gezet. Deze zijn afgezet tegen de beleidsdoelen. Het is daarbij niet altijd goed mogelijk gebleken de causaliteit aan te tonen tussen de (resultaten van de) individuele activiteiten en of deze hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen.¹⁰ Daarom is getracht zoveel mogelijk de aannemelijkheid (plausibiliteit) van deze relaties in beeld te brengen. Daarmee bedoelen we dat een inschatting gemaakt is van de beleidsbijdrage en of het waarschijnlijk is dat het beleid aan de gestelde doelen heeft bijgedragen.
- In fase 4 is de conceptrapportage opgesteld met de beantwoording van de RPE-vragen en de bespiegeling op de systeemverantwoordelijkheid. De werkzaamheden zijn in het najaar van 2019 afgerond.

De tussenresultaten van de beleidsdoorlichting en de conceptrapportage zijn besproken met de begeleidingscommissie en tevens schriftelijk voorgelegd aan de ambtelijke klankbordgroep. De begeleidingscommissie is vijf maal bijeen gekomen.

Een overzicht van de betrokken personen bij deze beleidsdoorlichting staat in de bijlage.

Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting was een onafhankelijke deskundige betrokken. De deskundige heeft een oordeel gegeven over het uitgevoerde evaluatieonderzoek. Dit oordeel staat in de bijlage.

¹⁰ Het aantonen van causaliteit is een moeilijke opgave die in weinig beleidsevaluatieonderzoeken gerealiseerd wordt.

2. Beleidstheorie

Iedere beleidsdoorlichting begint met een beschrijving van de beoogde werking van het beleid. Dit wordt de beleidstheorie genoemd. Dit hoofdstuk schetst de beleidstheorie.

2.1 Introductie

Het is geen vanzelfsprekendheid dat voor elk beleidsartikel de beleidstheorie concreet is geformuleerd. In dat geval is het zaak om deze te reconstrueren. Dat geldt ook voor artikel 3. We constateren dat artikel 3 geen beleidstheorie kent die expliciet is beschreven. Dat betekent niet dat er geen documentatie voor de beleidstheorie voorhanden is. Diverse onderdelen zijn in minder of meerdere mate beschreven in uiteenlopende documenten en beleidsstukken. Hiermee is een reconstructie gemaakt voor zover dat mogelijk was op basis van de beschikbare documentatie. Dat is een complexe opgave gebleken om verschillende redenen:

- De beschikbare documentatie verwijst weinig specifiek naar het begrotingsartikel. In beleidsstukken wordt de link met het begrotingsartikel niet of nauwelijks gelegd. Zo heeft de Hervormingsagenda uit 2013 een relatie met artikel 3, maar staat niet beschreven hoe deze agenda zich verhoudt tot artikel 3.
- Het beleid zoals beschreven in beleidsstukken loopt niet parallel met het beleid zoals beschreven in de begroting; het is soms smaller of breder geformuleerd. Zo omvat eerdergenoemde Hervormingsagenda ook onderwerpen die buiten artikel 3 vallen. Dit zijn onderwerpen zoals Anders beleid voorbereiden, Betere uitvoering en Krachtiger toezicht.
- Uit de stukken blijkt niet altijd welke keuzes en veronderstellingen ten grondslag lagen aan de afzonderlijke beleidsonderdelen. Op onderdelen was niet of nauwelijks beleidsinformatie voorhanden om te gebruiken bij het reconstrueren van de beleidstheorie. Gesprekken hebben wel geholpen om meer duiding te geven aan onderdelen van de beleidstheorie.
- Een gereconstrueerde beleidstheorie zet de beoogde werking van het beleid uiteen. Vervolgens komt de gerealiseerde uitwerking van het beleid aan de orde. Een perfecte scheiding tussen beoogd en gerealiseerd bleek niet op alle fronten te maken op grond van de beschikbare documentatie.
- Ten aanzien van bepaalde doelstellingen (en beoogde effecten) is op bepaalde onderdelen niet duidelijk geworden wat de doelen precies waren en welke (meetbare) indicatoren het ministerie hanteert. Bijvoorbeeld als het gaat om modernisering van het werkgeverschap.

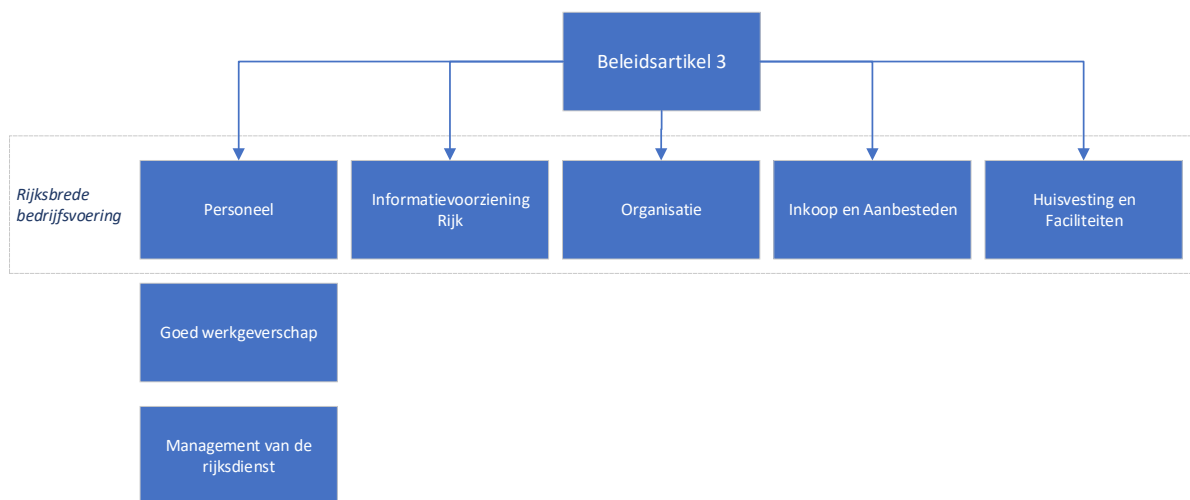
In het vervolg van dit hoofdstuk komt de reconstructie van de beleidstheorie aan de orde. Het volgende hoofdstuk gaat verder in op de financiën (de begrote en gerealiseerde uitgaven).

2.2 Aanleiding voor het beleid

Artikel 3 richt zich op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de rijksdienst. De rijksbrede bedrijfsvoering strekt zich uit tot de bedrijfsvoeringsdomeinen: Personeel, Informatievoorziening Rijk, Organisatie, Inkoop en Aanbesteden en Huisvesting en Faciliteiten.¹¹

Niet onder verantwoordelijkheid van BZK valt Financiën (dit valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën) en Communicatie (dit valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van AZ). Financiën en Communicatie blijven buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

¹¹ Deze bedrijfsvoeringsdomeinen worden genoemd in het Kaderhandboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (2018).



Hierna gaan we in op de *rijksbrede bedrijfsvoering*, *goed werkgeverschap* en *management van de rijksdienst*.

Rijksbrede bedrijfsvoering

Voortbouwend op eerdere initiatieven, zoals het programma Vernieuwing rijksdienst (2006-2010), is in 2011 het programma Compacte rijksdienst gestart. Het programma (2011-2014) had als doel het bereiken van een krachtige en kleine dienstverlenende overheid. Hiermee is de stap gezet van losse initiatieven naar de ontwikkeling van een rijksinfrastructuur voor de rijksbrede bedrijfsvoering, waartoe een aantal shared service organisaties (SSO's) is opgericht.¹² Doel van het programma was tevens bij te dragen aan de kabinetsdoelstelling van het kabinet Rutte I om in totaal € 1,8 miljard te besparen.

Historisch gezien heeft de rijksdienst zich ontwikkeld langs departementale lijnen: ieder departement zijn eigen beleidsontwikkeling, zijn eigen uitvoeringsorganisaties, zijn eigen inspectie en eigen bedrijfsvoering. De Hervormingsagenda uit 2013 stelt dat, om in de taakuitoefening richting burgers, bedrijven, en andere overheden slagvaardig te kunnen optreden, de rijksdienst meer als één concern moet functioneren.¹³ De autonomie die de verschillende onderdelen van de rijksdienst van oudsher kenmerkte was weliswaar goed verklaarbaar, maar niet (kosten)efficiënt. Belangrijke organisatiefuncties en voorzieningen dienen binnen het Rijk aanwezig te zijn, maar niet noodzakelijkerwijs binnen elk departement, zo was de gedachte.

¹² Kamerstukken 2013-2014, 31 490 nr. 145.

¹³ Kamerstukken 2012-2013, 31 490 nr. 119.

In de Hervormingsagenda is een aantal organisatieprincipes voor de rijksdienst benoemd. Onder meer één concern Rijk, het delen van voorzieningen, uniformering/clustering van werkprocessen, een flexibele organisatie en vermindering van bureaucratie. Tegen deze achtergrond is destijds ingezet op het rijksbreed samenwerken in de bedrijfsvoering. De rijksdienst moest efficiënter en goedkoper werken en met minder ambtenaren. Hiertoe werden in het programma Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk (2013-2016) vanuit het perspectief van een goedkopere en efficiëntere overheid voorstellen ontwikkeld om de in gang gezette ontwikkeling verder te brengen. Bij dit programma, ook wel SGO5 genoemd, lag de nadruk op het sturen op de kwaliteit en kosten van de (generieke) dienstverlening in de bedrijfsvoering, het bouwen van vertrouwen in de shared service organisaties (SSO's) en het vereenvoudigen van de aansturing en bekostiging van de SSO's.

De nadere ontwikkeling en verbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering werd nodig geacht om de kwaliteit van de dienstverlening van de rijksoverheid op peil te houden en de in internationaal perspectief goede prestaties te handhaven. Internationale vergelijking laat namelijk zien dat de Nederlandse overheid goed presteert.¹⁴

Goed werkgeverschap

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de cao voor rijksambtenaren. Dat is een wettelijke taak. Over de aanleiding van het gevoerde beleid vanaf 2014 hebben wij geen beleidsdocumentatie aangetroffen, maar in zijn algemeenheid geldt dat het strategisch personeelsbeleid van het Rijk mede als kader wordt gebruikt om de inzet van de werkgever te bepalen. Voorts krijgt de minister van BZK mandaten voor onderhandelingen met de sociale partners altijd via de ministerraad, maar de stukken daarover zijn niet openbaar.

Management van de rijksdienst

Via de Algemene Bestuursdienst (ABD), ingesteld in 1995, en in nauwe samenwerking met de departementen investeert BZK in de kwaliteit van het management. Bureau ABD is onder meer verantwoordelijk voor de werving en selectie en het opleiden en ontwikkelen van de rijksmanagers. Bureau ABD verzorgt ook het werkgeverschap voor de leden van de topmanagementgroep.

In 2012 heeft Bureau ABD haar beleidsvisie gepresenteerd over het loopbaanbeleid voor de top van het Rijk. Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II (2012) bevatte nog aanvullende uitgangspunten hiervoor (de doelstelling van 30% vrouwen in topfuncties en het stimuleren van uitwisseling tussen de ABD en Buitenlandse Zaken). Dit betreft een politieke doelstelling.

De Hervormingsagenda uit 2013 onderstreept het belang van bevordering van in- en externe mobiliteit en permanente scholing. Het Strategisch personeelsbeleid Rijk beschrijft dit ook. Hoewel dit niet specifiek betrekking heeft op het management maar op medewerkers in het algemeen, hebben deze zaken wel hun weerslag gevonden in de activiteiten die Bureau ABD heeft ontplooid.

2.3 Beleidsdoelstelling

De beleidsdoelstelling van het beleidsartikel luidt als volgt:

Het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de rijksdienst van hoge kwaliteit.

14 Kamerstukken 2014-2015, 31 490, nr. 174.

De beleidsdoelstelling was in de jaren voor 2014 grotendeels identiek. En in de periode 2014-2018 is de beleidsdoelstelling min of meer hetzelfde gebleven, maar er heeft zich wel een accentverschil voorgedaan in de formulering. Tot en met 2016 was de doelstelling van artikel 3: *"Een goed presterende rijksoverheid op het gebied van bedrijfsvoering en het bevorderen van de kwaliteit van het management van de rijksdienst."* Vanaf 2017 is de doelstelling: *"Het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap, en management van de Rijksdienst van hoge kwaliteit."* Aan de doelstelling is een *moderne rijksoverheid en werkgeverschap* toegevoegd. We hebben geen motivering aangetroffen van deze wijziging. Voor het beleid en de verdeling van verantwoordelijkheden heeft de wijziging niet tot veranderingen geleid.

Een beleidsdoelstelling vond normaliter nadere uitwerking in operationele doelstellingen. Deze maken sinds de invoering van de begrotingssystematiek Verantwoord begroten in 2013 geen onderdeel meer uit van de departementale begrotingen of jaarverslagen. Operationele doelstellingen zijn vooral terug te vinden in afzonderlijke beleidsstukken en jaarplannen. De operationele doelstellingen wisselen daarbij wel in zekere mate per jaar. Elk jaar kent zo zijn eigen accenten.

2.4 Verantwoordelijkheden

Binnen artikel 3 zijn twee verantwoordelijkheden voor de minister van BZK te onderscheiden:

Directe verantwoordelijkheid ten aanzien van goed werkgeverschap, inclusief de ABD-verantwoordelijkheid

Goed werkgeverschap ziet vooral toe op de directe verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de cao Rijk en daarmee de arbeidsvoorwaarden voor de rijksambtenaren. Concreet betekent dit laatste dat de minister van BZK onderhandelt over de arbeidsvoorwaarden met vakbonden. De minister is daarmee verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van de ambtenaren werkzaam bij de sector Rijk.

Daarnaast is de minister van BZK werkgever voor de inmiddels circa 84 managers op het hoogste niveau en daarmee direct verantwoordelijk voor benoeming, arbeidsvoorwaarden en ontslag. Hier gaan vanuit begrotingsartikel 3 echter geen uitgaven mee gepaard.

Om een hoge kwaliteit van de rijksdienst te bevorderen verzorgt Bureau ABD de werving & selectie en loopbaanbegeleiding voor ambtenaren in de top van de rijksdienst, Hoge Colleges van Staat, de Nationale Politie en ZBO's. Bureau ABD zorgt ook voor een gericht ontwikkelaanbod voor de ambtelijke top op het gebied van leiderschaps- en talentontwikkeling.

Systemverantwoordelijkheid ten aanzien van de rijksbrede bedrijfsvoering

De minister van BZK (voorheen was dit de minister voor W&R) heeft een coördinerende rol op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering. Dat is vastgelegd in het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering uit 2011. Per oktober 2018 is dit besluit geactualiseerd en aangepast en getiteld Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst (hierna: Coördinatiebesluit).¹⁵

15 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029514/2018-10-13>.

In de praktijk worden verschillende vormen van systeemverantwoordelijkheid waargenomen: lichte en zwaardere vormen. De coördinerende rol van BZK is een lichte vorm van systeemverantwoordelijkheid in de zin dat de minister, de naam zegt het al, alleen een coördinerende verantwoordelijkheid heeft. De verantwoordelijkheid is verder niet bij formele wet vastgelegd.¹⁶ BZK heeft (c.q. pakt) in de praktijk meer een kaderstellende en monitorende rol en geen zwaardere rol waarbij vooraf of achteraf wordt ingegrepen. Daarnaast zien we dat BZK regelmatig haar systeemverantwoordelijkheid *deelt* met gremia in de rijksbrede ambtelijke top, zoals met name het SGO. We zien verschillende SGO-projecten op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering, onder leiding en verantwoordelijkheid van één of meerdere SG's van andere departementen dan BZK. Deze afzonderlijke SG's c.q. het SGO hebben daarmee een eigen, ambtelijke (systeem)verantwoordelijkheid.

Zienswijzen over de systeemverantwoordelijkheid lopen uiteen. Dat komt ook omdat de Grondwet erover geen duidelijkheid geeft. Artikel 44, eerste lid Grondwet, luidt: *"Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister."* Uitgangspunt is dat de verschillende ministers de leiding hebben over hun ministerie en dus verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering. Dat betekent dat iedere minister verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen departement. Tegelijkertijd is er ook zoiets als een verantwoordelijkheid voor het systeem. Ofwel, de verantwoordelijkheden zijn gesplitst in een verantwoordelijkheid voor de delen en een verantwoordelijkheid voor het geheel (systeem).

Hieromtrent leefden en leven in het kader van het beleidsartikel ook vragen in de Tweede Kamer. Dat leidde ertoe dat in de rijksbegroting voor 2016 in dit beleidsartikel de volgende toelichtende tekst werd opgenomen: *"Bij de Begrotingsbehandeling 2015 heeft de Tweede Kamer gevraagd duidelijker te omschrijven welke activiteiten de minister voor Wonen en Rijksdienst financiert vanuit dit artikel. De uitgaven voor de bedrijfsvoering worden verantwoord door de individuele ministers, tenzij de taak gecentraliseerd is inclusief de budgetoverheveling. Op het artikel kwaliteit rijksdienst zijn middelen beschikbaar die de minister voor Wonen en Rijksdienst inzet voor het invullen van zijn systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de bedrijfsvoering van het Rijk. Deze verantwoordelijkheid krijgt in de praktijk vorm door één of meerdere van de volgende componenten:*

- *Kaderstelling door het vastleggen van normen en standaarden.*
- *Monitoring door het volgen van de uitvoering in de praktijk.*
- *Het zo nodig plegen van interventies door het aanspreken van betrokkenen op de naleving van normen en standaarden of het aanpassen van de kaders aan de geconstateerde tekortkomingen."*

In de jaren erna werd een identieke tekst geplaatst in het beleidsartikel.

De hiernavolgende illustratie geeft een beschouwing op systeemverantwoordelijkheid.

¹⁶ Het Coördinatiebesluit is een koninklijk besluit en geen wet in formele zin.

Systeemverantwoordelijkheid

De Algemene Rekenkamer vult het begrip systeemverantwoordelijkheid als volgt in:

“Bij een systeemverantwoordelijkheid heeft de verantwoordelijke minister een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid en is de verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten neergelegd bij andere actoren. De minister houdt echter wel een toezichthoudende (toetsende) verantwoordelijkheid voor de resultaten, zoals die door het systeem worden voortgebracht. Door bijvoorbeeld monitoring en beleidsevaluatie dient de minister zich ervan te vergewissen dat het systeem goed functioneert en zo nodig moet de minister kunnen bijsturen.”

Wat betekent dit nu in de praktijk? Daarop bestaat geen eenduidig antwoord. We behandelen hier twee relevante elementen: de perspectieven op systeemverantwoordelijkheid en de operationele invulling:

Vier perspectieven

De perspectieven over de systeemverantwoordelijkheid kunnen verschillen. Deze perspectieven hebben op hun beurt grote invloed op hoe de verantwoordelijkheid wordt gezien en uitgeoefend; zowel in termen van doelen (wat verwachten we van de onderdelen van het systeem) als middelen (hoe zorgen we ervoor dat deze onderdelen daarop 'leveren').

Vanuit een formeel-juridisch perspectief gaat systeemverantwoordelijkheid over het zorgvuldig en rechtmatig organiseren van de som en de delen. Dit is vaak het perspectief dat vanuit de auditfunctie wordt gehanteerd. De systeemverantwoordelijke verwacht dat onderdelen van het systeem zorgvuldig en rechtmatig handelen; instrumenten worden ingezet om dat te bevorderen.

Bezien vanuit een financieel-economisch perspectief is de kern daarentegen eerder of het systeem als geheel goedkoper is dan de afzonderlijke onderdelen apart van elkaar zouden functioneren. Het oordeel over de werking van systeemverantwoordelijkheid krijgt dan betekenis in termen van efficiency en effectiviteit. De systeemverantwoordelijke ziet het als zijn verantwoordelijkheid en stuurt erop om het systeem zó te laten functioneren dat er maximaal economisch voordeel ontstaat.

Een politiek-bestuurlijk perspectief op systeemverantwoordelijkheid beziet de machtsverhoudingen en balans daarin; hier is de vraag in hoeverre de onderdelen bijvoorbeeld hun eigen doelstellingen kunnen realiseren en daarover verantwoording kunnen afleggen, ten opzichte van doelstellingen die 'centraal' zijn bepaald c.q. afgesproken.

Een sociaal-maatschappelijk perspectief tenslotte beziet de verhouding tussen de onderdelen van het systeem en de systeemverantwoordelijke als het resultaat van een gezamenlijk proces. Het gaat daarbij erom met elkaar nog 'door een deur te kunnen'; of de delen gezamenlijk optimaal kunnen werken aan publiek resultaat.

Afhankelijk van welk perspectief of combinatie van perspectieven wordt gehanteerd, ontstaat een andere verhouding tussen de systeemverantwoordelijke en de onderdelen van het systeem. Daarbij kunnen zich diverse dilemma's voordoen: alleen handelen op stelselniveau (loopt de machine goed) versus gerichtheid op de onderdelen daarvan (ingrijpen als onderdelen niet voldoen aan de verwachtingen), gerichtheid op lange termijn versus ingrijpen bij incidenten, generiek versus gerichtheid op specifieke gevallen en incidenten, gerichtheid op het hoe versus gerichtheid op het wat en gerichtheid op het systeem versus gerichtheid op (maatschappelijke) uitkomsten.¹⁷

Operationele invulling

Het Ministerie van BZK maakte (per domein en over het geheel) keuzes in de organisatie en uitvoering van zijn systeemverantwoordelijkheid voor de rijksbrede bedrijfsvoering. De interventies van de systeemverantwoordelijke in het systeem kunnen zich richten op:

- het entameren van samenhangende (zelf)regulering in een (steeds groter) deelnemersveld
- het ontwikkelen, implementeren, bijstellen en bewaken van doelen en kaders
- het zorgen voor besluitvorming in het stelsel
- het afleggen van politieke verantwoording.

Daarbij kunnen verschillende stijlen worden gehanteerd: van een meewerkende, horizontale stijl (gericht op consensus), een ondersteunende stijl (financiering van initiatieven, genereren en inbreng kennis en expertise) tot een meer top-down, directe stijl (aanwijzingen, goedkeuring). De (inzet van) interventies en instrumenten kunnen daarmee verschillen.

De discussie welk perspectief, welke stijl en welke instrumenten BZK zou moeten hanteren, is nog altijd gaande. De beschreven periode 2014-2018 zou daarom gezien kunnen worden als een 'tussenfase' in de doorontwikkeling van de rijksbrede bedrijfsvoering en de systeemverantwoordelijkheid die daarbij past.

17 NSOB (2016), De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid.

De systeemverantwoordelijkheid, zoals de minister van BZK deze invult, krijgt in de praktijk vorm door de volgende componenten:¹⁸

1. Beleid en kaderstelling door het vastleggen van beleidskaders, normen en standaarden.
2. Monitoring door het volgen van de uitvoering in de praktijk.
3. Het zo nodig plegen van interventies.

Beleid en kaderstelling door het vastleggen van beleidskaders, normen en standaarden

Het Ministerie van BZK bepaalt in samenwerking met de andere ministeries het beleid en de kaders.¹⁹ De kaders omvatten afspraken betreffende de interne organisatie van het Rijk. Het zijn verbindende voorschriften en afspraken (en daarnaast zijn er ook meer vrijblijvende handreikingen²⁰). Niet nader is echter gedefinieerd wanneer een afspraak als kader kwalificeert.

Er zijn kaders op de verschillende bedrijfsvoeringsdomeinen (Personeel, Informatievoorziening Rijk, Organisatie, Inkoop en Aanbesteden en Huisvesting en Faciliteiten) en domeinoverstijgende kaders, bijvoorbeeld als het gaat om de uitkomsten van SGO5.

De kaders zijn door het Ministerie van BZK verzameld en vastgelegd in een kaderhandboek. Dit gebeurt sinds enkele jaren, al betekent dat niet dat er daarvoor geen kaders werden opgesteld. Het kaderhandboek wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR).²¹

De circa honderd kaders uit het kaderhandboek 2018 zijn divers van aard. We belichten enkele aspecten:

- **Doelgroep.** De kaders hebben verschillende doelgroepen en daarmee een verschillend toepassingsbereik. Dat loopt uiteen van departementen, uitvoeringsorganisaties, defensie, rechtspraak en/of ZBO's.
- **Strekking.** De strekking van de kaders loopt uiteen. De kaders richten zich vooral op zaken als governance/positionering, standaardisering/uniformering, doelformulering/normering en het informeren van betrokkenen met als doel bepaald gedrag te stimuleren.
- **Besluitvorming.** De kaderafspraken komen verschillend tot stand. De ICBR en de daarmee verbonden interdepartementale commissies (IC's) maken de afspraken waarna ze worden bestempeld als kader (of niet). Ook zijn sommige afspraken die tot kaders zijn bestempeld vastgesteld via de ministerraad (MR).
- **Begrip definiëring.** Het begrip *kader* is op het moment nog niet vastomlijnd in de zin dat er een definitie voor is vastgesteld, maar algemeen uitgangspunt lijkt te zijn dat het geen wetgeving betreft. Denk hierbij aan beleidsstukken, convenanten en circulaire's.

De volgende figuur geeft een overzicht van de thema's waarop kaders zijn geformuleerd. De figuur komt uit het kaderhandboek van BZK.²²

18 Kamerstukken 2017-2018, 34 950 XIII, nr. 1.

19 Kamerstukken 2014-2015, 34 200 XVIII, nr. 1.

20 Handreikingen zijn geen onderwerp van onderzoek in deze beleidsdoorlichting.

21 De ICBR is ambtelijk voorportaal van de Raad voor Bestuur en Justitie en verzorgt (via het zogeheten SGO Voorportaal) in die rol de voorbereiding van de besluitvorming in de RBJ over belangrijke wetgeving en beleidsonderwerpen op het terrein van de bedrijfsvoering rijksdienst. De ICBR staat voor het rijksbreed sturen op een doelmatige en doeltreffende bedrijfsvoering.

22 Ministerie van BZK (2019), Kaderhandboek organisatie en bedrijfsvoering Rijk 2018, intern document.

Domein overstijgend: Sturing bedrijfsvoering				
Organisatie Organisatie Rijk: <ul style="list-style-type: none"> • Verzelfstandiging • Kabinetsreactie op rapport Parlement, Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten / Besliskader Privatisering en Verzelfstandiging • Aanwijzingen van de minister-president inzake de Rijksinspecties • Adviesstelsel • Aanwijzingen van de minister-president inzake de planbureaus Veiligheid, beveiliging: Beveiligingsvoorschrift Rijksdienst 2013	Personeel Personeel Rijk: <ul style="list-style-type: none"> • Kader Functiegebouw Rijk • Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk 2017 • Beleidskader Extra Belonen • Verplichte afname P&O-diensten UBR EC O&P • Normenkader Externe Inhuur • Banenafpraak Sociaal Akkoord 2013 arbeidsbeperkten • Arbocatalogus • Eigen risicodragerschap WGA (GIR) • Circulaires met concrete normen op P-terrein Veiligheid, beveiliging: <ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzing vertrouwensfuncties • Uitwisseling persoonsgerelateerde beveiligingsinformatie • Terugkeer procedure Rijksambtenaren in crisissituaties • Interdepartementale samenwerking dreiging, incidenten, calamiteiten 	Huisvesting en Faciliteiten Governance: <ul style="list-style-type: none"> • Convenanten • Uitvoeringskader aanwijzing Huisvesting: <ul style="list-style-type: none"> • Huisvesting voor kantoren • Huisvesting voor specialties • Masterplannen kantoorhuisvesting Rijksoverheid Fysieke werkomgeving: <ul style="list-style-type: none"> • Fysieke Werkomgeving Rijk • FWR kwaliteit • Werkpleknorm • Ruimtenorm • Ruimtenorm op gebouwniveau Faciliteiten: <ul style="list-style-type: none"> • Concentratie facilitaire dienstverlening Rijksoverheid • Aanschaf dienstauto's • Parkeerbeleid Rijkskantoren • Kunst in Rijkskantoren Maatschappelijk verantwoord: <ul style="list-style-type: none"> • Versnelling duurzame bedrijfsvoering • Duurzaamheid kantoren en overig Rijksvastgoed Veiligheid, beveiliging: <ul style="list-style-type: none"> • Normenkader beveiliging Rijkskantoren versie 2.0 • Rijksstoegangsbeleid • Bezoekersreglement • Handboek beveiliging bewindspersonen • Standaardisatie BHV 	Inkoop en Aanbesteden Governance: <ul style="list-style-type: none"> • Sturing en Organisatie Inkoopstelsel Hulpmiddelen categorymanagement: <ul style="list-style-type: none"> • Rijksinkoop Register • Monitor Past Performance ICT Leveranciers Rijk Maatschappelijk verantwoord: <ul style="list-style-type: none"> • Versnelling Duurzame Bedrijfsvoering • Maatschappelijk Verantwoord Inkopen Rijksinkoopstelsel Juridische kaders: <ul style="list-style-type: none"> • Algemene Rijksvoorwaarden 2018 • Aanbestedingswet 2012, grensbedragen procedures • Aanbestedingswet 2012, toepassing art. 1.4, lid 1b en 3 • Dynamisch Aankoop Systeem DAS Bestellen en factureren: <ul style="list-style-type: none"> • Elektronisch factureren Datadefinities: <ul style="list-style-type: none"> • Uitgavenrubricering Spend 	Informatievoorziening Rijk Algemeen: <ul style="list-style-type: none"> • Besluit Informatievoorziening Rijksdienst 1990 Governance: <ul style="list-style-type: none"> • CIO-stelsel/rol dep. CIO Aanbodsstructurering en Sourcing: <ul style="list-style-type: none"> • Sourcingafwegingskader • Generieke ICT binnen Rijk Projectportfoliomanagement Rijk: <ul style="list-style-type: none"> • Handboek Portfolioman. Rijk • ICT-dashboard Informatiehuishouding: <ul style="list-style-type: none"> • Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid Informatiebeveiliging: <ul style="list-style-type: none"> • VIR (Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst) 2007 • VIR – bijzondere informatie 2013 • Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst 2017 • Gedragsregeling voor digitale werkomgeving 2016 Architectuur: <ul style="list-style-type: none"> • Open Standaarden en Rijksregister I-Standaarden • Generieke voorzieningen en Rijksregister Generieke I • Normenkader Rijksidentiteiten • Normenkader Rijkspas 8 • Nummerbehoud uitdiensttreding Datacenters Rijk: <ul style="list-style-type: none"> • Consolidatie datacenters Rijk IDWOR: <ul style="list-style-type: none"> • Normenkaders IDWOR

Monitoring door het volgen van de uitvoering in de praktijk

Het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering uit 2018 zegt dat de minister van BZK jaarlijks een rapportage publiceert over de organisatie en de bedrijfsvoering van de ministeries. Dit is de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR).²³ Jaarlijks ontvangt de Kamer deze rapportage, waarin de rijksoverheid rapporteert over de belangrijkste ontwikkelingen in de organisatie en bedrijfsvoering van het Rijk. Daarbij komen soms ook verschillende kaders aan bod, al behandelt de JBR niet systematisch de kaders uit het kaderhandboek.

De wijze waarop de individuele kaders al dan niet gemonitord worden, loopt uiteen. Op de kaders vindt voor zover wij hebben kunnen nagaan geen integrale monitoring plaats vanuit BZK. Op sommige kaders vindt ook in het geheel geen monitoring plaats (circulaires) en op sommige kaders wel (zoals op implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst). Monitoringsactiviteiten worden, indien uitgevoerd, gedaan door verschillende BZK-gremia of beleidsonderdelen (bijvoorbeeld de ICBR of CIO-Rijk). Ook kunnen monitoringsactiviteiten gedaan worden door een andere partij dan BZK, zoals een ander departement of anderszins (CBS). Ook krijgen monitoringsactiviteiten op verschillende manieren vorm, bijvoorbeeld door middel van een periodieke evaluatie (ZBO-beleid), een gesprekscyclus of via de JBR (fysieke werkomgeving Rijk).

Het zo nodig plegen van interventies

Dit houdt in het zo nodig plegen van interventies door het aanspreken van betrokkenen op de naleving van beleid en kaders, bijvoorbeeld in geval van geconstateerde tekortkomingen. De wijze van interveniëren loopt uiteen.

Het merendeel van de geldende (beleids)kaders heeft het karakter van een rijksbrede afspraak. Vaak geldt dan het 'comply or explain' principe en zijn er geen bijzondere bevoegdheden geregeld voor de minister van BZK.

23 Tijdens verantwoordingsdag in mei wordt de JBR aangeboden aan de Tweede Kamer.

Met betrekking tot de kaders die een verplichtend karakter hebben, geldt dat deze interventies met zich mee kunnen brengen. Het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat het in de praktijk zal beginnen met ambtelijke of politieke bilaterale signalering (bijvoorbeeld, een kader wordt niet nageleefd) of in geval van generieke uitvoering (door een SSO) wordt het automatisch uitgevoerd.

In de regel wordt een signalering gevolgd door agendering en bespreking van het onderwerp in bijvoorbeeld de ICBR (en/of voorportaal), SGO of zelfs in de zwaarste gevallen de MR. Een directere manier is dat een directeur, de DG Overheidsorganisatie (DGOO) of de minister van BZK zijn of haar collega op de constatering aanspreekt.

Duidelijk is wel dat bepaalde kaders politiek meer in de belangstelling staan (bijvoorbeeld, externe inhuur) en vaak ook meer maatschappelijke impact hebben (de gevolgen van niet-naleven zijn groter). Logischerwijs vindt interveniëren en monitoring eerder plaats bij dergelijke kaders. Het type kader speelt hierin ook een rol, want niet alle kaders zijn even dwingend.

2.5 Besturing

DGOO is beleidsmatig het eerst aangewezen DG met betrekking tot artikel 3 (maar haar werkzaamheden beperken zich niet tot artikel 3). DGOO (voorheen: DGOBR) is ontstaan na een reorganisatie in 2016. Aanleiding was onder meer om taken binnen het ministerie meer te bundelen en de aansturing van SSO's te verbeteren.²⁴

Er zijn vanuit BZK verder verschillende organisatieonderdelen uitvoerend betrokken bij artikel 3:

- Binnen DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DGVBR) zijn het Rijksvastgoedbedrijf (RVB)²⁵ en de organisatieonderdelen die departementsoverstijgende taken uitvoeren (SSO's van BZK) bijeengebracht, zoals UBR, SSC-ICT, Doc-Direkt, P-Direkt, FMHaaglanden. De SSO's van BZK zijn vanaf 1 oktober 2015 beheersmatig ondergebracht bij het nieuwe DGVBR van het Ministerie van BZK. Verschillende SSO's ontvangen vanuit artikel 3 een financiële bijdrage.
- Onder het DG Algemene Bestuursdienst valt Bureau ABD dat de uitvoerende ABD-taken uitvoert. Bureau ABD stelt zich ten doel de kwaliteit van de ambtelijke (top)managers op de departementen te bevorderen en te waarborgen. Bureau ABD ontvangt vanuit artikel 3 een financiële bijdrage.

Het overleg van Secretarissen-Generaal (SGO) is het ambtelijk voorportaal voor onderwerpen op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering die ter besluitvorming aan de MR worden voorgelegd. Ook de voorstellen van Bureau ABD inzake het verbeteren van het leer & ontwikkelaanbod en de MD-dienstverlening voor de ABD-doelgroep worden in het SGO afgestemd.

De ICBR, die de besluitvorming beoordeelt en vaststelt, ondersteunt het SGO en kan ook zelf besluiten nemen over onderwerpen op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering voor zover besluitvorming door het SGO en/of de MR niet noodzakelijk is.

De ICBR is ingesteld bij besluit in 2007.²⁶ Er zijn verschillende Interdepartementale Commissies (IC's) hieraan verbonden die fungeren als voorportaal. De IC's van de ICBR zijn:

24 Onderdeel hiervan is, naar aanleiding van SGO5, het duidelijker scheiden van de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer van de SSO's. Per 1 april 2016 vult de DGOO de rol van kadersteller en in enkele gevallen de rol van centraal opdrachtgever in.

25 Het RVB is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van BZK. Het is op 1 juli 2014 ontstaan uit een fusie van vier departementale vastgoedorganisaties: de Rijksgebouwendienst, de Dienst Vastgoed Defensie, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed van het Ministerie van BZK.

26 Staatscourant 2007, nr. 104.

- De ICOP voor organisatie en personeelsbeleid (HR).
- Het CIO beraad voor informatiseringsbeleid.
- De ICIA voor inkopen en aanbesteden.
- De ICHF voor huisvesting en facilitaire zaken.
- De IBR voor de integrale beveiliging Rijk.

2.6 Beleidstheorie per domein

Begrotingsartikel 3 is divers van aard en gaat over verschillende domeinen. Omdat deze domeinen zo divers zijn, werken we in dit hoofdstuk de beleidstheorie op de domeinen verder afzonderlijk uit. In overleg met de begeleidingscommissie is afgesproken daarbij de indeling aan te houden zoals opgenomen in het kaderhandboek:

- Personeel (inclusief werkgeverschap en management).²⁷
- Informatievoorziening Rijk.
- Organisatie (inclusief SGO5).
- Inkoop en Aanbesteden.
- Huisvesting en Faciliteiten.

Het schematisch weergeven van de beleidstheorie is een praktische manier om deze in beeld te brengen. In dit hoofdstuk doen we dat aan de hand van de resultatenketen, die we vervolgens toelichten. De keten geeft de beoogde werking van het beleid weer door de input, activiteiten, resultaten, effecten en impact te beschrijven, inclusief de veronderstelde relaties.

De apparaatsinzet is niet automatisch onderdeel van een beleidsdoorlichting, maar is in deze beleidsdoorlichting op hoofdlijnen wel in ogenschouw genomen. De reden hiervoor is dat de apparaatsinzet in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het gevoerde beleid (de kaderstelling in het bijzonder).

2.6.1 Personeel

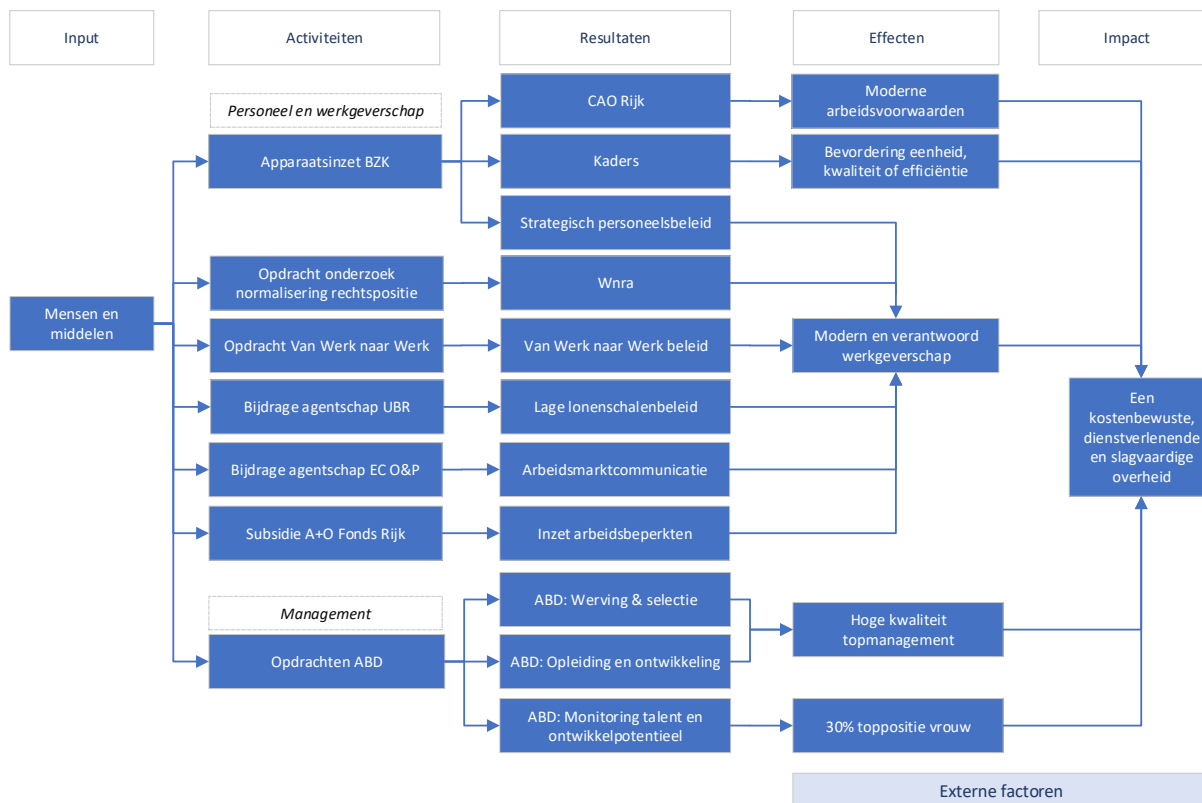
De kern van het personeelsbeleid staat verwoord in het strategisch personeelsbeleid Rijk 2020 dat is opgesteld in 2013 als onderdeel van de Hervormingsagenda. Hierin staat dat toekomstbestendig en evenwichtig personeelsbeleid nodig is omdat de rijksdienst zich continu moet aanpassen aan nieuwe omstandigheden binnen en buiten het Rijk.²⁸ Dit alles tegen de ambitie van destijds om de rijksoverheid kleiner en krachtiger te maken. De Hervormingsagenda spreekt over een forse bezuiniging; een taakstelling van € 13 miljard en een geschatte vermindering van 8 tot 12 procent fte.

Het hiernavolgende schema geeft, tegen bovenstaande achtergrond, de beoogde resultatenketen weer op het gebied van Personeel. Het vervolg van deze paragraaf licht deze keten nader toe.²⁹

²⁷ Bij de beschrijving van de rijksbrede bedrijfsvoering voor het domein Personeel, nemen we vanaf nu ook Werkgeverschap en Management van de rijksdienst mee. Deze HR-onderwerpen hangen immers met elkaar samen.

²⁸ Het strategische personeelsbeleid 2020 dateert uit 2013 en is onderdeel van de Hervormingsagenda (Kamerstukken 2012-2013, 31 490, nr. 119).

²⁹ Als in deze ketens gesproken wordt over de overheid, dan betreft dit de *rijksoverheid*.



Input

Teneinde de doelen te realiseren zijn mensen en middelen ingezet. Het gaat daarbij om jaarlijkse apparaatzinset vanuit DGGO (afdeling Personeelsbeleid, circa 20 fte), Bureau ABD (circa 12 fte maar niet alleen voor artikel 3) en jaarlijks beleidsgeld op het gebied van personele bedrijfsvoering (€ 9,5-10,7 miljoen), werkgeverschap (€ 0,1-€ 0,6 miljoen) en de ABD-functie (€ 1,8-€ 2,6 miljoen).

Activiteiten en resultaten

Cao Rijk

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de cao voor rijksambtenaren. Het doel is te komen tot een cao die moderne (en adequate) arbeidsvoorwaarden biedt en tegelijkertijd past binnen de gestelde kaders, zoals het strategisch personeelsbeleid en de beschikbare loonruimte.

In de cao Rijk van 2015 is voorts afgesproken dat werkgever en vakbonden gezamenlijk komen tot een strategische personeelsagenda voor de rijksoverheid 2025, teneinde tot afspraken te komen die passen bij een wendbare en kwalitatief hoogstaande rijksdienst en die recht doen aan de professionele medewerkers en hun duurzame inzetbaarheid.³⁰ Onder duurzame inzetbaarheid wordt verstaan het vermogen werk te hebben en te houden, waarbij aandacht is voor gezondheid, leren en ontwikkelen en mobiliteit.

Kaders

Op het bedrijfsvoeringdomein Personeel zijn in de periode 2014-2018, naast de bestaande kaders, diverse nieuwe kaders tot stand gekomen (en ook waren er al verschillende kaders). De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

30 Kamerstukken 2015-2016, 34 475 XVIII, nr. 1.

Meer specifiek hebben de beoogde effecten van de personele kaders vooral betrekking op zaken als doelformulering/normering en het stimuleren van bepaald gedrag bij medewerkers. De kaders zetten doelen uiteen, streefnormen en gewenst gedrag, bijvoorbeeld als het gaat om integriteit.

Het Ministerie van BZK had een taak in het regisseren, in samenwerking met de andere ministeries, van de totstandkoming van deze kaders en daarin meer samenhang te brengen. Voor de ICBR en IC's werd een sleutelrol voorzien als het gaat om de besluitvorming over nieuwe kaders en wijzigingen van kaders.

Strategisch personeelsbeleid

Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het opstellen van het strategisch personeelsbeleid (SPB) voor het Rijk. Het komt tot stand in samenspel met de betrokken departementen.

Het SPB uit 2013 is gericht op de mensen die werken voor het Rijk. Hierin wordt geschreven over de ontwikkelingen die relevant zijn voor het werken bij het Rijk, waarbij wordt ingegaan op trends als flexibilisering, technologisering en internationalisering. Dit beleid zet verder de koers en veranderingen uiteen om modern en verantwoord werkgeverschap te kunnen bieden, inclusief het zijn en blijven van een aantrekkelijk werkgever.³¹ Uitgangspunt daarbij is dat het SPB periodiek wordt herzien en aangepast aan de ontwikkelingen en tijd.

Uit een ARK-rapport uit 2012 komt naar voren dat ministeries worstelen met het vertalen van actuele en verwachte ontwikkelingen naar een concrete (toekomstige) personele behoeftestelling, met name in kwalitatief opzicht.³² De ARK stelt in 2012 dat ministeries geen helder beeld hebben van de kwantiteit en kwaliteit van ambtenaren die zij de komende jaren nodig hebben. Hierop heeft de minister van BZK toegezegd ermee aan de slag te gaan. Met betrekking tot de meerjarige personeelsplanning (MPP) is gesteld dat eind 2016 alle onderdelen van het Rijk over een MPP moeten beschikken.

Wnra

De Hervormingsagenda uit 2013 zet het kabinetsvoornemen uiteen om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren, waarbij de gedachte was dat dit belemmeringen zal wegnemen voor de uitwisseling met de markt. Voor een goede doorstroom tussen publieke en private banen achtte het kabinet het van belang dat werknemers bij bedrijven en de overheid gelijk worden behandeld, zo staat in het regeerakkoord uit 2017. Hieruit tekenen we op dat normalisering beoogt bij te dragen aan, wat we samenvatten als, modern en verantwoord werkgeverschap.

Om hieraan invulling te geven, kondigt de begroting 2016 aan dat voorbereidingen getroffen worden om te zorgen dat bij het aannemen door het parlement van de initiatiefwet Normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) de implementatie bij de sector Rijk snel opgepakt kan worden.³³

Van Werk Naar Werk beleid

Op 11 april 2013 is de Overeenkomst sociaal beleid Rijk: Van werk naar werk (VWNW) beleid vastgesteld. De VWNW-overeenkomst bevat rijksbrede afspraken over de begeleiding van werk naar werk van rijksambtenaren. Het VWNW-beleid is erop gericht om werknemers van de rijksoverheid die door een reorganisatie boventallig zijn geworden of die bij verplaatsing van hun dienstonderdeel niet kunnen of willen meeverhuizen, naar ander werk te begeleiden. Bij de doorstroom van ambtenaren was specifieke aandacht voorzien voor het aantrekken en behoud van medewerkers met een arbeidsbeperking.

31 Ministerie van BZK, (2013), Strategisch personeelsbeleid Rijk 2020, B-19980.

32 Kamerstukken 2012-2013, 33 270, nr. 1.

33 Kamerstukken 2015-2016, 34 300 XVIII, nr. 2.

Om de doelen van het VWNW-beleid te realiseren werd een bijdrage vanuit het begrotingsartikel voorzien in de vorm van opdrachten aan mobiliteitsorganisaties. Zij zouden van werk naar werk begeleiden met behulp van diverse instrumenten, zoals het extern detacheren, de arbeidsmarktpositie-meter, de (inter) departementale carroussels en de employability scan.³⁴

Lage lonenschalenbeleid

Het doel van het lage loonschalenbeleid was om de zwakke positie van deze groep medewerkers op de arbeidsmarkt te verbeteren door (meer) medewerkers in vaste dienst van de rijksoverheid te nemen, zo was de gedachte. Het ging daarbij om post- en koeriersdiensten, schoonmaak en beveiliging. De ambitie was om aanvullend ruim 2.500 fte bij de rijksoverheid in de lage loonschalen te creëren.³⁵

De minister van W&R merkt in 2013 op dat bij de invulling van het lage lonenschalenbeleid rekening moet worden gehouden met verschillende (externe) factoren. Zo was er destijds de bezuiniging op de kosten van de rijksdienst en het streven naar een kleinere rijksoverheid. Ook zijn er consequenties voor het bedrijfsleven indien bepaalde werkzaamheden, die eerder aan het bedrijfsleven waren uitbesteed, weer door de rijksoverheid zelf worden uitgevoerd. Tegelijkertijd wil het Rijk toewerken naar een kleinere rijksoverheid door taken die de markt goed kan doen aan de markt uit te besteden conform hetgeen is vastgelegd in de wet Markt en Overheid.³⁶

Arbeidsmarktcommunicatie

Het doel van de rijksbrede arbeidsmarktcommunicatie was om door middel van arbeidsmarktcampagnes bij te dragen aan de werving door de bekendheid van de organisaties binnen het Rijk en hun werkaanbod te vergroten.

Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR) had tot taak de rijksbrede arbeidsmarktcommunicatie uit te voeren en tevens het functioneel beheer van de carrièresites overheid (CSO platform) en de regie over het technisch en applicatie-beheer te doen.

Inzet arbeidsbeperkten

Door de veranderende samenleving, de veranderende arbeidsmarkt en de vergrijzing, wilde het Rijk een inclusieve organisatie worden met divers samengestelde teams. Dat hield onder meer in dat het Rijk actief wilde sturen op instroom van mensen met een arbeidsbeperking. De doelstelling, afgeleid van de afspraken in het sociaal akkoord 2013, was om ruim drieduizend extra banen te realiseren voor deze groep werknemers in de periode 2014-2024.

De minister voor W&R voorzag in de beleidsperiode 2014-2018 een bijdrage aan het Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Rijk in de vorm van een subsidie. Deze jaarlijkse bijdrage was onderdeel van de cao-afspraken. De subsidies waren bedoeld voor arbeidsmarktprojecten (zoals duurzame plaatsing arbeidsbeperkten en mobiliteit in kader van duurzame inzetbaarheid). Er werd een programma voorzien dat zich moest richten op ondersteuning van de ministeries en taakorganisaties bij de implementatie en uitvoering van de afspraken uit het sociaal akkoord.

34 Kamerstukken 2013–2014, 33 750 XVIII, nr. 2.

35 Kamerstukken 2013-2014, 31 490, nr. 134.

36 Kamerstukken 2013-2014, 31 490, nr. 134.

ABD

De missie van Bureau ABD is om de kwaliteit van de rijksdienst te versterken door stelselmatig te zorgen voor een hoogwaardig leidinggevend kader, nu en in de toekomst. Tevens was er een rijksbrede doelstelling om te komen tot meer mobiliteit. Daarnaast was het streven van het Rijk destijds om te komen tot een meer diverse samenstelling van rijksoverheidspersoneel. In het Regeerakkoord van Rutte II is dit vertaald in de afspraak dat de ABD in 2017 voor ten minste 30% uit vrouwen bestaat. Hierover is een plan van aanpak geformuleerd³⁷ waarin wordt ingezet op talentontwikkeling, behoud van vrouwelijke managers en talenten en doelgerichte uitstroom.

Vanuit artikel 3 zou Bureau ABD primair financiële bijdragen ontvangen aan programma's op het gebied van opleiden & ontwikkelen en het InformatieSysteem ABD (ISA). Tevens was voorzien dat Bureau ABD hiermee zou investeren in ontwikkeling, mobiliteit en vitaliteit van de managers.

Effecten en impact

Beleidsartikel 3 is gericht op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de rijksdienst van hoge kwaliteit. De beoogde impact voor de samenleving is een overheid die kostenbewust, dienstverlenend en slagvaardig is, aldus het begrotingsartikel. De Hervormingsagenda heeft het voorts over een gezamenlijk personeelsbeleid voor het Rijk: *"Medewerkers en leidinggevendenden beschikken over goede instrumenten om te sturen op in-, door- en uitstroom. Zo ontstaat een goede match tussen de personele capaciteit en kwaliteit en de taken die de rijksdienst moet uitvoeren. Daarnaast kunnen rijksambtenaren veilig tijd-, plaats- en apparaatonafhankelijk werken."*

De beoogde effecten waren als volgt:

- Moderne arbeidsvoorwaarden.
- Bevordering eenheid, kwaliteit en efficiëntie.
- Modern en verantwoord werkgeverschap.
- Hoge kwaliteit van topmanagement.
- 30% toppositie vrouw.

Artikel 3 gaat onder meer over goed werkgeverschap en over de modernisering van het werkgeverschap, maar de beleidstukken geven een beperkte operationalisering van deze begrippen. In meer algemene zin is wel een beeld op te tekenen van de beoogde effecten op dit vlak (en zijn er ook op onderdelen doelstellingen geformuleerd). Dit hebben wij samengevat onder de noemer 'modern en verantwoord werkgeverschap'. Hieraan beoogden vooral het SPB, het lage lonenschalenbeleid, de Wnra, de inzet op arbeidsbeperkten, de arbeidsmarktcampagnes en het VWNW-beleid een bijdrage te leveren. Kernbegrippen die centraal staan bij modern en verantwoord werkgeverschap zijn mobiliteit, diversiteit, flexibiliteit, inclusiviteit en duurzame inzetbaarheid van personeel.

Externe factoren

Als het Rijk zijn taken goed wil blijven uitvoeren moet het kunnen inspelen op zijn omgeving en kunnen anticiperen op de te verwachten ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vormen externe factoren die naar verwachting van invloed zouden zijn op het bereiken van de doelstellingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een aantrekkende arbeidsmarkt, vergrijzing, stijgende opleidingsniveaus, een flexibilisering van de arbeidsmarkt en technologisering.

37 Kamerstukken 2013–2014, 30 420 nr. 203.

Daarnaast ging het ook om het economisch klimaat. Zo vormde de crisis van destijds een externe factor van betekenis. Doordat er in algemene zin en ook bij de overheid minder banen waren, speelde het achterblijven van de loonruimte in de cao wellicht een minder grote rol bij het kunnen aantrekken van (voldoende) goed personeel.³⁸

In zijn bedrijfsvoering bevond het Rijk zich rond 2014 in een periode van taakstelling, waardoor er bezuinigd moest worden op personeel en er jarenlang geen loonruimte was. De verwachting was dat dat zijn weerslag had op het aantrekkelijk blijven van werkgevers.

Tot slot geldt dat BZK voor het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen afhankelijk is van de departementale inzet. Het ministerie van BZK heeft een systeemverantwoordelijkheid en kan de effecten en impact niet zelfstandig realiseren. De inzet van anderen was een voorname externe factor.

2.6.2 Informatievoorziening Rijk

Door beleid in de jaren 80 en 90 is in de loop van jaren voor de bedrijfsvoering van het Rijk en de ondersteuning van het primair proces een veelkleurig landschap van ICT-voorzieningen en -aanbieders ontstaan. De verscheidenheid werd op een gegeven moment als onnodig ervaren en er was te weinig grip op de besturing. Dit leidde in 2011 tot de vaststelling dat het noodzakelijk was de verbrokkelde ICT-infrastructuur van de rijkdienst meer een eenheid te laten worden en daarmee de kosten te drukken.³⁹ Mede door de Tijdelijke commissie ICT-projecten, ofwel de commissie Elias (2014), die concludeerde dat de rijksoverheid een deel van haar ICT-projecten niet op orde heeft waardoor onnodig belastinggeld wordt verspild, werd gesignaleerd dat betere beheersing van grote ICT-projecten nodig was.⁴⁰

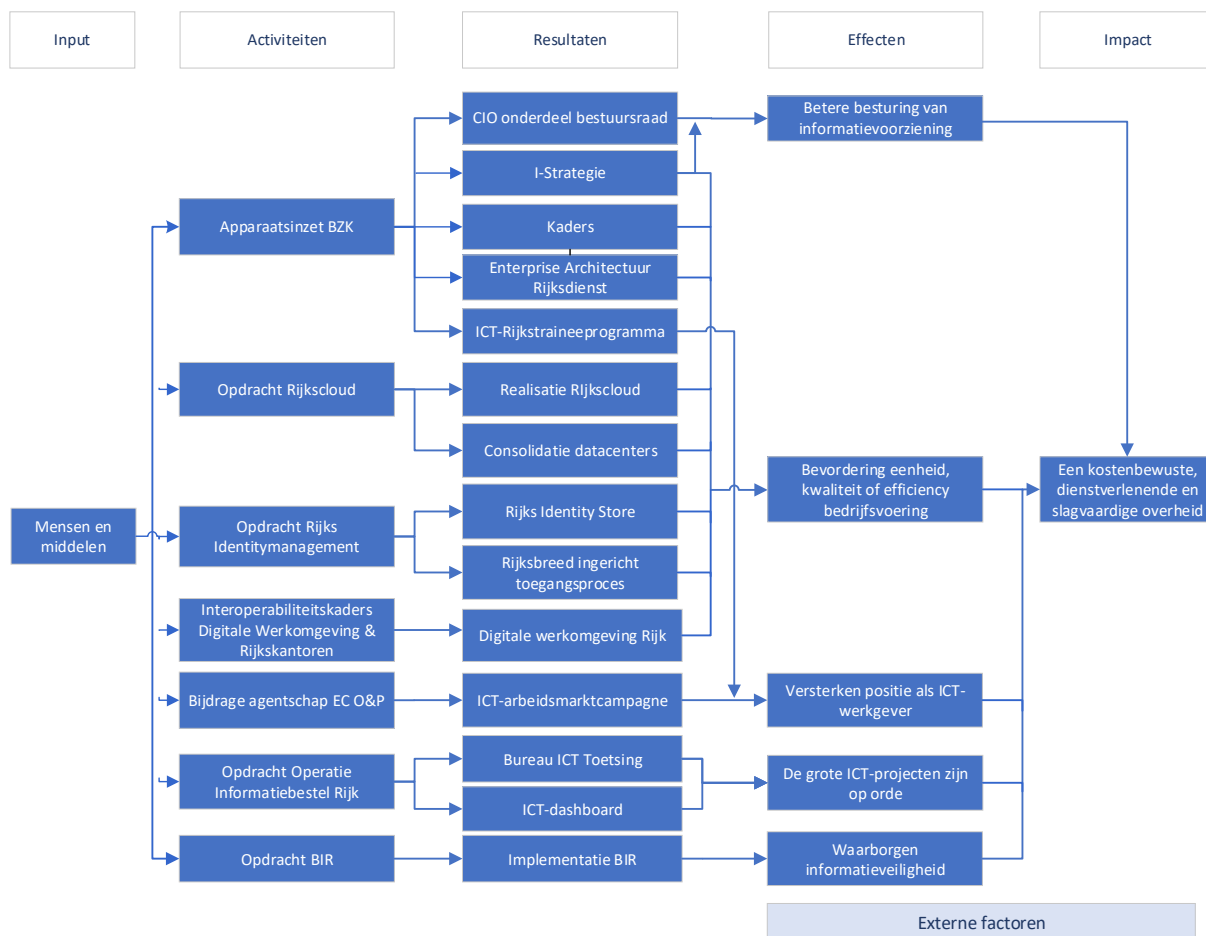
Het volgende schema geeft, tegen bovenstaande achtergrond, de beoogde resultatenketen weer op het gebied van Informatievoorziening Rijk. Het vervolg van deze paragraaf licht deze keten nader toe.⁴¹

38 Wel had dat een effect op de herplaatsingskansen van VWNW-kandidaten maar daarover ontbreken cijfers.

39 Kamerstukken 2011-2012, 26 643 nr. 216.

40 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 5.

41 Als in deze ketens gesproken wordt over de overheid, dan betreft dit de *rijksoverheid*.



Input

Teneinde de doelen te realiseren zijn mensen en middelen ingezet. Het gaat daarbij om een apparaatsinzet vanuit DGGO (CIO Rijk en Rijks-BVA, circa 43 fte) en jaarlijks beleidsgeld van € 1,3-€ 3,5 miljoen in de periode 2014-2018.

Activiteiten en resultaten

CIO onderdeel bestuursraad

In haar rapport naar ICT-projecten bij de overheid stelt de commissie Elias (2014) dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden bij ICT-projecten van de rijksoverheid te vaak niet zijn vastgelegd en versnipperd en onduidelijk zijn: *"De beheersing van ICT-projecten loopt stuk op een marginale betrokkenheid van bestuurders en gebruikers."*⁴² De commissie Elias wijst hierbij op de noodzaak om qua coördinatie en systeemverantwoordelijkheid meer te doen en deed concrete voorstellen hiervoor. Voor de beleidsperiode 2014-2018 waren CIO's geen lid van de bestuursraad, maar namen zij daaraan wel deel wanneer dat opportuun was. In het kader van het nemen van weloverwogen besluiten over ICT-projecten, was het idee om de departementale CIO's vast lid te laten worden van de bestuursraad van hun ministerie.⁴³ Het belangrijkste beoogde effect van deze activiteit was te komen tot een betere sturing van, en meer grip op, de informatievoorziening.

42 Kamerstukken 2014-2014, 33 326, nr. 5.

43 Kamerstukken 2014-2015, 33 326 nr. 13.

I-Strategie Rijk

De I-Strategie Rijk is een beleidsagenda die tot stand is gekomen onder regie van DG00. De eerste versie is opgesteld in 2011. De I-Strategie Rijk is er, als uitwerking van het programma Compacte rijksdienst, op gericht de onnodige verscheidenheid in de ICT-infrastructuur en de informatiehuishouding van het Rijk te bestrijden en de besturing te verbeteren. De I-Strategie moest vooral een bijdrage leveren aan: *"Het efficiënter maken van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid en het clusteren van onderling vergelijkbare uitvoerende en handhavende taken gericht op eenzelfde doelgroep (los van het beleidsterrein)."*⁴⁴

Kaders

Kaderstelling is één van de instrumenten die DG00 kan inzetten voor het realiseren van beleidsdoelen. Ook op het domein Informatievoorziening Rijk beoogde men in de periode 2014-2018 diverse nieuwe kaders te ontwikkelen en/of bestaande kaders door te ontwikkelen. Ten aanzien van de kaders geldt dat deze dienen: *"Ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering en de informatiesystemen van de ministeries"*, aldus het Coördinatiebesluit. Meer specifiek hebben de beoogde effecten van de kaders vooral betrekking op zaken als veilig en vertrouwd tijds- en plaats onafhankelijk werken waarmee interdepartementaal werken mogelijk is. Dit is beredeneerd vanuit de 'één concerngedachte': de rijksdienst moet zoveel mogelijk kunnen werken als één samenhangend, efficiënt geheel.

Het Ministerie van BZK had een taak in het regisseren, in samenwerking met de andere ministeries, van de totstandkoming van deze kaders en daarin meer samenhang te brengen. Voor de ICBR en IC's werd een sleutelrol voorzien als het gaat om de besluitvorming over nieuwe kaders en wijzigingen van kaders.

Enterprise architectuur rijksdienst

In de periode 2014-2018 is er onder de naam Enterprise architectuur rijksdienst (EAR)⁴⁵ verder gewerkt aan de doorontwikkeling van de al bestaande model Architectuur rijksdienst (MARIJ). De EAR gaat over de inrichting van de informatievoorziening van de rijksdienst en beschrijft, naast een beschrijving van de huidige situatie, de gewenste inrichting van de informatievoorziening van de rijksdienst.

De EAR beschrijft uitgangspunten, principes en bouwstenen van de informatievoorziening vanuit een rijksbreed perspectief en biedt daarmee een referentiekader voor programma's en projecten op gebied van informatievoorziening.⁴⁶ Het is in feite een verzameling van afspraken en kaders die gelden bij het werken aan de informatievoorziening van de rijksdienst.⁴⁷ Het gaat hierbij om richtinggevende kaders zoals de Hervormingsagenda of Compacte Rijksdienst en tactische documenten zoals (doel)architecturen (van generieke of gemeenschappelijke voorzieningen), rijksregister van I-standaarden en het rijksregister generieke I-diensten.

Onze interpretatie van het doel van de EAR is dat de EAR vergelijkbare effecten nastreeft als de kaders in het kaderhandboek en moet bijdragen aan het mogelijk maken van interdepartementaal werken vanuit de één concerngedachte.

44 Kamerstukken 2011-2012, 26 643 nr. 216.

45 Kamerstukken 2011-2012, 26 643 nr. 216.

46 <https://www.earonline.nl/>

47 Desalniettemin komt de EAR zelf als zodanig niet terug in het kaderhandboek.

ICT-Rijkstraineeprogramma

In de Operatie informatiebestel Rijk, gericht op strakkere sturing en de beheersing van ICT-projecten, is gewerkt aan de aanbevelingen van commissie Elias. In 2014 heeft deze commissie haar eindrapport gepresenteerd. Het kabinet heeft gereageerd op het rapport en de meeste aanbevelingen overgenomen.⁴⁸ Eén van de speerpunten in deze reactie is het bevorderen van de professionaliteit en het lerend vermogen van ICT-professionals en tevens het investeren om ICT'ers aan te kunnen trekken door een aantrekkelijk werkgever. Om voor ICT'ers een aantrekkelijk werkgever te zijn, is onder andere een rijksbreed ICT-traineeprogramma bedacht.⁴⁹

Gezien het toegenomen belang van ICT voor de bedrijfsvoering van de overheid en de ongewenste afhankelijkheid van ICT-leveranciers is ernaar gestreefd om meer ICT'ers in dienst te nemen. In combinatie met de krapte op de ICT-arbeidsmarkt leidde dit tot onder andere het ICT-Rijkstraineeprogramma dat er voor moest zorgen dat de rijksoverheid een aantrekkelijk ICT-werkgever is, zodat ICT'ers eerder geneigd zijn zich aan de rijksoverheid te binden. Daarmee is het beoogde effect van het traineeprogramma gericht op het versterken van de positie van het Rijk als ICT-werkgever.

Rijkscloud en consolidatie datacenters

Sinds 24 juni 2014 is het programma Consolidatie datacenters verder gegaan als het programma Rijkscloud. Het programma had drie componenten: consolidatie van datacenters van het Rijk, optimalisatie van het rijksoverheid netwerk (RON) en verbeteren van de samenwerking van ICT-dienstverleners, met als doel dat de clouddiensten van ICT-dienstverleners interoperabel worden en ze tezamen rijksbrede clouddiensten kunnen leveren.⁵⁰ Onze interpretatie hiervan is dat het doel was bij te dragen aan bevordering van eenheid op het gebied van informatievoorziening en de kwaliteit en (kosten)efficiency van ICT-dienstverlening binnen het Rijk.

In 2014 is de gesloten Rijkscloud (dat wil zeggen in eigen beheer) uitgewerkt en in de beleidsperiode 2014-2018 was het streven om vier (Rijks)Overheidsdatacenters (ODC's) te realiseren (dit waren er 64). Deze consolidatie had tot doel: *"De verbrokkelde ICT-infrastructuur van de rijksdienst meer een eenheid te laten worden, en daarmee de kosten te drukken."*⁵¹

RiDM en toegang

Het Rijks Identiteitsmanagement (RiDM) was erop gericht de rijksbrede toegangsprocessen zo eenvoudig en makkelijk mogelijk in te richten, vanuit het oogpunt van gebruiksgemak, betrouwbaarheid en veiligheid en kosten.⁵² Hiermee moest het makkelijker worden om interdepartementaal samen te werken. We interpreteren dit als dat het RiDM moest bijdragen aan de eenheid op het gebied van informatievoorziening binnen het Rijk en de kwaliteit en efficiency van ICT-dienstverlening binnen het Rijk.

48 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 13.

49 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 235.

50 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 221.

51 Kamerstukken 2011-2012, 26 643, nr. 216.

52 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 221.

Binnen het programma RiDM liep het programma Rijkspas, wat erop was gericht een veilig en efficiënt toegangsconcept voor de rijksoverheid te ontwikkelen door middel van het invoeren van een centraal kaartmanagementsysteem. Daarnaast viel de ontwikkeling van Rijks Identity Store (RIS) onder het RiDM. Deze component moest een gemeenschappelijke norm bevatten waarmee de onderlinge gegevenskwaliteit in de rijksbrede en departementale systemen wordt bewaakt en waarmee het delen van identiteiten mogelijk wordt. Met het RiDM, de Rijkspas en RIS beoogde men vooral om bij te dragen aan het bevorderen van de eenheid op het gebied van informatievoorziening binnen het Rijk en de kwaliteit en efficiency van ICT-dienstverlening.

Digitale werkomgeving Rijk

In 2016 is gestart met het programma Interoperabiliteitskaders Digitale Werkomgeving & Rijkskantoren (IDWOR).⁵³ Het doel van IDWOR is vooral om ervoor te zorgen dat er door iedereen kan worden samengewerkt en iedereen in alle rijkskantoren kan werken zonder last te ondervinden van de verschillen tussen de ICT dienstverleners.

Om dit te verwezenlijken zijn bijvoorbeeld kaders gemaakt die ervoor zorgen dat alle ambtenaren agenda's kunnen delen, overal automatisch WiFi hebben en overal eenvoudig kunnen printen en scannen. Daarnaast is er een Producten diensten catalogus opgesteld om de dienstverlening in de rijkskantoren te specificeren en standaardiseren.

ICT-arbeidsmarktcampagne

In de Operatie informatiebestel Rijk, gericht op strakkere sturing en de beheersing van ICT-projecten, is gewerkt aan de aanbevelingen van commissie Elias. In 2014 heeft deze commissie haar eindrapport gepresenteerd. Het kabinet heeft gereageerd op het rapport en de meeste aanbevelingen overgenomen.⁵⁴ Een van de speerpunten in deze reactie was het investeren in maatregelen om ICT'ers aan te kunnen trekken. Om voor ICT'ers een aantrekkelijk werkgever te zijn, is bedacht om periodiek een specifieke rijksbrede arbeidsmarktcampagne uit te zetten om ICT'ers te enthousiasmeren voor het werken bij het Rijk.⁵⁵

Bureau ICT-toetsing (BIT)

Eind januari 2015 werd de reactie van het kabinet op het eindrapport van de commissie Elias aan de Tweede Kamer aangeboden, met daarin maatregelen om de beheersing van ICT-projecten en de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren.⁵⁶ Onderdeel daarvan betrof de oprichting van het Bureau ICT-toetsing (BIT), om problemen rondom nieuwe ICT-projecten bij de rijksoverheid te voorkomen.

Het idee was dat het BIT toetsen ging uitvoeren op ICT-projecten: het moest beoordelen of projecten in hun opzet kans van slagen hebben of anders moesten worden ingericht. Het BIT moest zich richten op projecten met een ICT-component van meer dan € 5 miljoen. Bureau BIT beoogt er voor zorg te dragen dat de departementale verantwoordelijken bij de rijksoverheid de grote ICT-projecten op orde hebben. Dit betekent dat het rijksportfolio van projecten (alle departementale portfolio's samen) met een ICT-component, en in het bijzonder de grote en risicovolle projecten, dusdanig wordt beheerst dat projecten binnen geplande termijnen en budgetten de beoogde resultaten opleveren.

53 Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 591.

54 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 13.

55 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 235.

56 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 13.

ICT-dashboard

Sinds 2011 worden gegevens over projecten met een groot ICT-component rijksbreed verzameld en gepubliceerd. Het handboek Portfoliomanagement Rijk geeft de ministeries kaders en een handvat om dit zo goed mogelijk te doen. Het doel is transparantie en overzicht die behulpzaam zijn in het uitvoeren van de controlerende taak van de Tweede Kamer. De projecten worden inzichtelijk op het Rijks ICT-dashboard (www.rijksictdashboard.nl). Het doel van de website is om een goed totaal-inzicht te geven in de voortgang van de grote ICT-projecten.⁵⁷

De commissie Elias heeft in haar rapportage van oktober 2014 gepleit voor een jaarlijks totaaloverzicht van de ICT-uitgaven bij het Rijk. Het kabinet heeft begin 2015 in haar reactie op het rapport Elias aangegeven een meerjarig traject te starten om de uitgaven voor ICT binnen de rijksoverheid beter inzichtelijk te maken.⁵⁸ Hiervoor werd een aanpassing in het reeds bestaande ICT-dashboard beoogd, waarmee werd gestreefd naar meer transparantie in kosten van grote ICT-projecten. Met deze aanpassing beoogde men ervoor zorg te dragen dat de departementale verantwoordelijken bij de rijksoverheid de grote ICT-projecten op orde hebben.

Implementatie Baseline informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR)

De rijksoverheid wordt kwetsbaarder voor cyberaanvallen. Het waarborgen van informatieveiligheid wordt tijdens de periode 2014-2018 een steeds belangrijker beoogd effect. Met name ten aanzien van de bescherming van gegevens van burgers en bedrijven mag van de rijksoverheid juist een hoge mate van zorgvuldigheid worden verwacht. Dit noodzaakte de rijksdienst om in gezamenlijkheid hierop te gaan sturen. De implementatie van de BIR is een voorbeeld van een instrument dat is ingezet om dit doel te bewerkstelligen. Het Ministerie van BZK had als doel de implementatie van de BIR door de departementen te volgen en te stimuleren.⁵⁹ De BIR beoogde de basis te bieden om te zorgen dat beveiliging van informatie(systemen) bij alle bedrijfsonderdelen van de rijksdienst bevorderd wordt. Uiteindelijk moet dit ervoor zorgen dat de informatieveiligheid binnen de rijksoverheid gewaarborgd is.

Effecten en impact

Beleidsartikel 3 is gericht op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, waaronder Informatievoorziening. De beoogde impact voor de samenleving is een overheid die kostenbewust, dienstverlenend en slagvaardig is, aldus het begrotingsartikel. In de Hervormingsagenda uit 2013 wordt verder gesproken over de ambitie op het gebied van gezamenlijke ICT-diensten. Dit is als volgt verwoord: *"De rijksdienst beschikt over een meer samenhangende ICT infrastructuur en de grote en risicovolle ICT-projecten zijn beter op orde."*

De beoogde effecten waren als volgt:

- Betere sturing van informatievoorziening.
- Bevordering eenheid, kwaliteit of efficiency bedrijfsvoering.
- Versterken positie als ICT-werkgever.
- De grote ICT-projecten zijn op orde.
- Waarborgen informatieveiligheid.

⁵⁷ www.rijksictdashboard.nl

⁵⁸ Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 13.

⁵⁹ Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 221.

Externe factoren

Als het Rijk zijn taken goed wil blijven uitvoeren moet het kunnen inspelen op zijn omgeving en kunnen anticiperen op de te verwachten ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vormen externe factoren die naar verwachting van invloed zouden zijn op het bereiken van de doelstellingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een krappe ICT-arbeidsmarkt, verwachtingen van werknemers, grotere digitalisering van de overheid (en daardoor grotere kwetsbaarheid voor cyberaanvallen en veranderend economisch klimaat).

- Krapte op de ICT-arbeidsmarkt. Dit had met name impact op het doel gericht op het versterken van de positie als ICT-werkgever. Er is sprake van een te kort aan voldoende geschoolde ICT'ers in Nederland. Dat maakt het aantrekken en behouden hiervan voor de rijksoverheid ook uitdagender. Hierbij speelt ook een rol dat de bedrijfsvoering het Rijk zich rond 2014 in een periode van taakstelling bevond, waardoor er bezuinigd moest worden op personeel en er jarenlang geen loonruimte was.
- Ontwikkelingen in ICT hebben impact op de verwachtingen van medewerkers van hun werkgever. Denk bijvoorbeeld aan de digitalisering van dienstverlening, mobiel werken en inzet van cloud-technologieën. Ambtenaren verwachten dat deze technologieën ook voor hun werk beschikbaar zijn. Daarbij zien we dat de focus van de ondersteuning door ICT verschoven is van kantoorautomatisering naar het primaire proces de afgelopen jaren. Dit mede doordat de overheid gedurende een beleidsperiode steeds meer inzet op digitalisering.⁶⁰
- Door de grotere mate van digitalisering van de werkprocessen van de rijksoverheid, wordt ze, net als alle andere organisaties en individuen, kwetsbaarder voor de snel toenemende hoeveelheid en van aard veranderende cyberaanvallen. Dat heeft effect op het kunnen waarborgen van de informatieveiligheid. Gezien de vitale functie van de rijksoverheid zijn de verwachtingen die men heeft op het gebied van informatiebeveiliging van het Rijk hoger dan bij andere organisaties.

Daarnaast ligt de uitvoering van het ICT-beleid bij de departementen (en hun uitvoeringsorganisaties). Daarmee is de minister van BZK afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde doelen. De inzet van andere overheden was een voornamelijk externe factor in de doelrealisatie.

2.6.3 Organisatie

De rijksdienst stond een aantal jaren geleden voor de opgave zich organisatorisch aan te passen aan gewijzigde omstandigheden zoals een toegenomen dynamiek in de samenleving en een andere kijk op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. Dat vroeg volgens de minister van W&R om een verbouwing van de rijksdienst, teneinde de kwaliteit van de dienstverlening van de Nederlandse rijksoverheid op peil te houden en de goede prestaties te handhaven.⁶¹

In de jaren tot aan 2014 zijn stappen voorwaarts gezet richting rijksbrede samenwerking binnen de bedrijfsvoering. Zo was de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering eind 2013 grotendeels gereed. Tegelijkertijd bevond de bedrijfsvoering van het Rijk zich toen middenin een grootschalig en meerjarig veranderingsproces. De minister voor W&R, destijds verantwoordelijk voor de hervorming van de rijksdienst, schreef in mei 2014 aan de Tweede Kamer dat de komende jaren het accent zou liggen op verdieping van de bereikte resultaten op het gebied van bedrijfsvoering en verbreding naar beleid, uitvoering en toezicht.⁶²

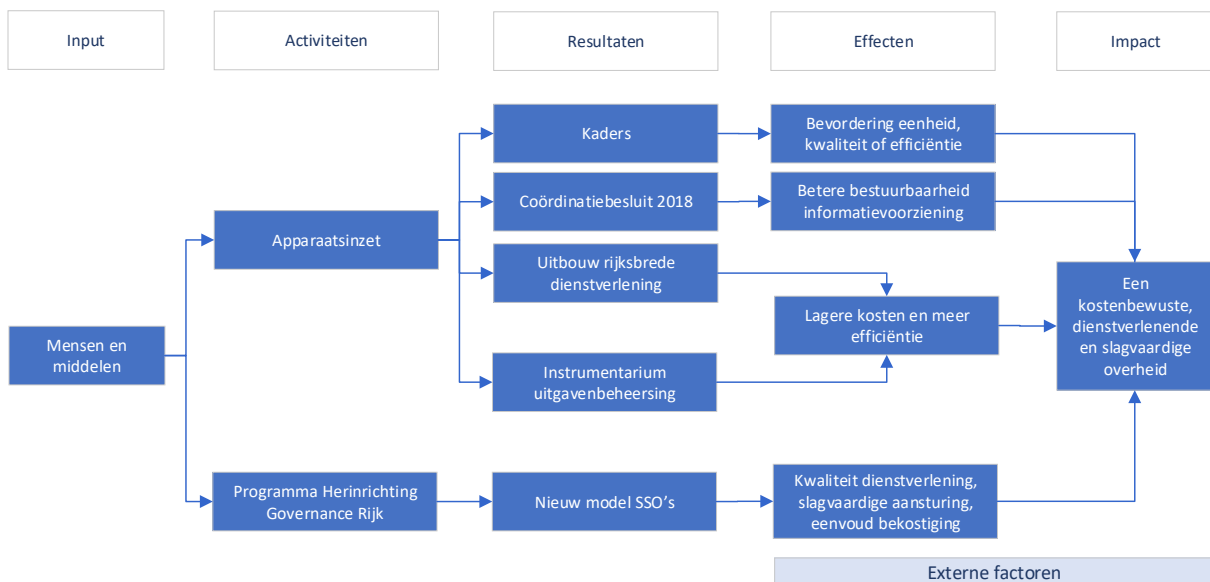
60 Kamerstukken, 2016-2017, 31490, nr. 221.

61 Kamerstukken 2014-2015, 31 490, nr. 174.

62 Kamerstukken 2013-2014, 31 490 nr. 145.

Rijksbreed samenwerken had ook tot gevolg dat de governance van de bedrijfsvoering kon worden vereenvoudigd, zo stelt de Hervormingsagenda. In 2013 is hiervoor het programma Herinrichting governance Rijk (SGO5) gestart met als doel het formuleren van concrete voorstellen om de besturing van de rijksbrede bedrijfsvoering te versterken.

Onderstaand schema geeft, tegen bovenstaande achtergrond, de beoogde resultatenketen weer op het gebied van Organisatie. Het vervolg van deze paragraaf licht deze keten nader toe.



Input

Teneinde de doelen te realiseren zijn mensen en middelen ingezet. Het gaat daarbij om jaarlijkse apparaatsinzet vanuit DGGO (afdeling Organisatiebeleid, circa 15 fte) en jaarlijks beleidsgeld van gemiddeld enkele tonnen in de periode 2014-2018.

Activiteiten en resultaten

Kaderstelling

Op het bedrijfsvoeringdomein Organisatie zijn in de beleidsperiode 2014-2018 diverse nieuwe kaders tot stand gekomen (en ook waren er al verschillende kaders). De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

Het Ministerie van BZK had een taak in het regisseren, in samenwerking met de andere ministeries, van de totstandkoming van deze kaders en daarin meer samenhang te brengen. Voor de ICBR en IC's werd een sleutelrol voorzien als het gaat om de besluitvorming over nieuwe kaders en wijzigingen van kaders.

Coördinatiebesluit 2018

De minister voor W&R kon op grond van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering 2011 na overleg met de andere ministers kaders vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering door de ministeries. De minister is op grond van hetzelfde besluit bevoegd om rijksbrede SSO's aan te wijzen.

De Tweede Kamer suggereerde de afgelopen jaren meerdere malen, meest recent nog bij het Verantwoordingsdebat 2017, om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van BZK op een vergelijkbare wijze in te vullen als die van de minister van Financiën rond de rijksfinanciën.⁶³ Het doel van een wijziging van het Coördinatiebesluit is betere stuurbaarheid van de informatievoorziening.

Uitbouw rijksbrede dienstverlening

Het uitvoeringsprogramma Compacte rijksdienst (2011-2014) had als doel het bereiken van een krachtige en kleine dienstverlenende overheid. Het programma omvatte verschillende programmalijnen, waaronder het uitbouwen van de rijksbrede infrastructuur voor de rijksbrede dienstverlening op het gebied van de bedrijfsvoering.

Met deze uitbouw werden vooral lagere kosten en meer efficiëntie beoogd. De voorstellen van het uitvoeringsprogramma leveren namelijk een potentiële bijdrage aan het realiseren van de bij de ministeries en SSO's opgelegde taakstellingen Rutte II (oplopend tot € 50 miljoen structureel in 2018).⁶⁴

Instrumentarium uitgavenbeheersing

In de aanbiedingsbrief bij de JBR 2014 zijn maatregelen aangekondigd gericht op de verdere verbetering van de beheersing van de uitgaven voor personeel en materieel, de zogenaamde apparaatsuitgaven.⁶⁵ De procedures moesten worden aangescherpt om strakker aan de voorkant te kunnen gaan sturen op de apparaatsuitgaven. Immers, het streven was om de apparaatsuitgaven te verlagen en dat gebeurt niet vanzelf.

Nieuw model SSO's

Om te komen tot een rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering is een aantal SSO's opgericht. De besturing en financiering van de SSO's was complex en er was behoefte aan beter zicht op de kwaliteit van de dienstverlening. Daarom is in 2013 SGO5 gestart met als doelen:⁶⁶

- Kwaliteit dienstverlening, met service in de nabijheid. Onderdeel daarvan is de invoering van een kwaliteitssysteem, waarmee onder andere de kwaliteit van de dienstverlening wordt gevolgd. De SSO's werken met hetzelfde instrumentarium (dashboard) met een beperkt aantal kritieke prestatie-indicatoren (KPI's).
- Slagvaardige aansturing (minimaliseren bestuurlijke drukte). Dit houdt onder meer in het aanbrengen van onderscheid tussen beleid en kaderstelling enerzijds en aansturing van een SSO anderzijds.
- Eenvoud in bekostiging. Dit is bewerkstelligd door bestaande grote verschillen in afspraken tussen SSO's en opdrachtgever aan te pakken door te werken met één dienstverleningsafspraken en zoveel mogelijk te werken met centrale bekostiging.

Effecten en impact

Beleidsartikel 3 is gericht op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, waaronder Organisatie. De beoogde impact voor de samenleving is een overheid die kostenbewust, dienstverlenend en slagvaardig is, aldus het begrotingsartikel. In de Hervormingsagenda staat verder dat het hoofddoel is om kwalitatieve diensten te leveren aan het primaire proces van de ministeries tegen een goede prijs.

63 Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 573.

64 <https://magazines.p-direkt.nl/jaarverslag/2016/01/resultaten-sgo5-besturing-bekostiging-en-samenwerking>

65 Kamerstukken 2014-2015, 31 490, nr. 174.

66 Kamerstukken 2013-2014, 33 930, nr. 1.

De beoogde effecten waren als volgt:

- Bevordering eenheid, kwaliteit of efficiëntie.
- Beter bestuurbaarheid van de informatievoorziening.
- Lagere kosten en meer efficiëntie.
- Hoge kwaliteit van dienstverlening, slagvaardige aansturing en eenvoud in bekostiging.

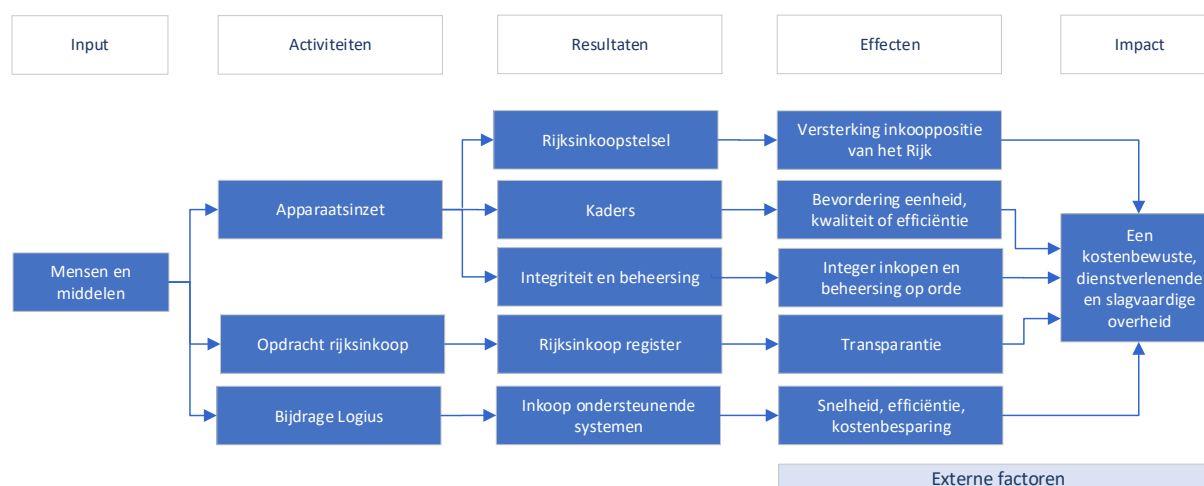
Externe factoren

De uitvoering van het beleid ligt bij de departementen (en hun uitvoeringsorganisaties). Daarmee is de minister afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde doelen. Het Ministerie van BZK heeft een systeemverantwoordelijkheid en kan de effecten en impact niet zelfstandig realiseren. Zo worden bijvoorbeeld de kosten van de rijksbrede dienstverlening pas lager als departementen deze dienstverlening ook afnemen bij SSO's. De participatiegraad is daarmee een factor van betekenis. Des te hoger het volume, des te lager de kosten.

2.6.4 Inkoop en Aanbesteden

Inkoop is een belangrijk proces dat helpt om de taken van het Rijk succesvol uit te voeren. Inkoop staat in dienst van dit primaire proces en van de verschillende doelen die het Rijk heeft. Zo werd in 2013 met behulp van inkoop een bijdrage aan de te bereiken besparingen gegeven. En met het programma Compacte rijksdienst, dat eind 2010 door de MR werd vastgesteld, werd meer specialisatie aangebracht in inkoopcategorieën. Tegelijk was de gedachte dat inkoop zou bijdragen aan de doelen die het Rijk zich stelt op het gebied van maatschappelijke en economische ontwikkelingen, zoals duurzaamheid, innovatie en een rechtmatige procesgang. Inkoop staat voor de uitdaging om deze soms uiteenlopende beleidsambities te integreren. Dit alles vraagt om continue professionalisering, zo stelt de minister van W&R in 2013 in een position paper. De kern is om te komen tot een compacte inkooporganisatie die inzet op gezamenlijk professioneel en maatschappelijk verantwoord inkopen.⁶⁷

Het volgende schema geeft, tegen bovenstaande achtergrond, de beoogde resultatenketen weer op het gebied van Inkoop en Aanbesteden. Het vervolg van deze paragraaf licht deze keten nader toe.



⁶⁷ Ministerie van W&R, (2013), Professioneel inkopen door het Rijk, b-21466.

Input

Teneinde de doelen te realiseren zijn door het Ministerie van BZK mensen en middelen ingezet. Het gaat daarbij om de jaarlijkse apparaatsinzet vanuit DGOO (afdeling Inkoop en Aanbestedingsbeleid, circa 15 fte) en jaarlijks beleidsgeld. Het beleidsgeld bedroeg in de periode 2014-2017 € 2,5–€ 3,5 miljoen per jaar.

Activiteiten en resultaten

Rijksinkoopstelsel (RIS)

Het Rijk is ruim tien jaar geleden gestart met het gezamenlijk uitvoeren van Europese aanbestedingen voor een aantal inkooppakketten, met als doel het professioneel inkopen en aanbesteden naar een hoger plan te tillen. Omdat hiermee goede resultaten werden geboekt is, waar zinvol, met rijksbreed categoriemanagement gestart. De heroverwegingen van begin 2010 en het daaruit volgende programma Compacte rijksdienst vormden vervolgens een nieuwe impuls. Het doel was om, door middel van doorontwikkeling en professionalisering, de inkooppositie van het Rijk te versterken. Hiertoe is ingezet op drie operationele lijnen: professionalisering van de inkoopfunctie, inkopen volgens publieke waarden en het zijn van een zakelijke partner voor de markt:⁶⁸

Professionalisering

Professionalisering kreeg invulling vanuit drie pijlers: categoriemanagement, de Inkoop Uitvoerings Centra (IUC's) en het CPO-CDI stelsel. Vanuit de visie dat concentratie kansen biedt voor verdergaande kwaliteitsverbeteringen en efficiëntie, is ingezet op vermindering van het aantal inkooppunten, generieke inkoop zo veel mogelijk onder categoriemanagement te laten uitvoeren en een passende taakverdeling tussen de Rijks CPO en departementale coördinerend directeuren inkoop (CDI's).

Inkopen volgens publieke waarden

Wet- en regelgeving, zoals de Aanbestedingswet en de Wet Markt en Overheid, was en is bedoeld om te borgen dat het Rijk proportioneel, objectief, non-discriminatoir en transparant inkoop. Het beoogde effect van deze regelgeving is dat concurrentie wordt bevorderd en duidelijk is op basis van welke criteria een opdracht gegund kan worden. Hiermee wordt nagestreefd dat een optimale prijs/kwaliteitverhouding tot stand komt en doelmatigheid van inkopen wordt bevorderd.

Maatschappelijke (kabinets)doelstellingen zouden kunnen worden bereikt met maatschappelijk verantwoord inkopen. Regelgeving gericht op maatschappelijk verantwoord inkopen diende er verder voor te zorgen dat inkoop als strategisch instrument een meerwaarde kan leveren aan het primaire proces van het Rijk, door beleidsdoelen op maatschappelijk en economisch gebied tot inkoopbeleidsdoelen te maken (het Rijk pleit er bijvoorbeeld voor dat in de dienstverlening zo min mogelijk milieuschade optreedt). De ambitie ten aanzien van maatschappelijk verantwoord inkopen was om milieucriteria, sociale voorwaarden, social return en de focus op zo innovatief mogelijk inkopen een integraal onderdeel uit te laten maken van de rijksbrede inkooppraktijk.

68 Minister voor W&R (2013), Professioneel inkopen door het Rijk, b-21466.

Zakelijk partner voor de markt

Tot slot werd destijds beoogd de rol en positie van het Rijk als zakelijk partner verder invulling te geven, maar heel concrete doelstellingen hebben wij niet aangetroffen op dit vlak. In ieder geval geldt dat door de dialoog aan te gaan met het bedrijfsleven, beroepsverenigingen en maatschappelijke partners er ruimte zou ontstaan voor deze partijen om een bijdrage te leveren aan de strategische doelen van het Rijk en vice versa.⁶⁹ Ten behoeve van de kwaliteit van de inkoop is het in de relatie met opdrachtnemers noodzakelijk om scherp te zijn op de uitvoering van de opdracht en de naleving van vastgelegde afspraken. Daarom is besloten dat het contract- en leveranciersmanagement onderdeel uit diende te gaan maken van de inkoopuitvoering.⁷⁰

Kaderstelling

Op het domein van Inkopen en Aanbesteden zijn in de periode 2014-2018 diverse nieuwe kaders tot stand gekomen (en ook waren er al verschillende kaders). De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

Het Ministerie van BZK had een taak in het regisseren, in samenwerking met de andere ministeries, van de totstandkoming van deze kaders en daarin meer samenhang te brengen. Voor de ICBR en IC's werd een sleutelrol voorzien als het gaat om de besluitvorming over nieuwe kaders en wijzigingen van kaders.

Integriteit en beheersing

Integriteit

Een belangrijke waarde bij inkoop is integriteit. Elk departement kent regels over integriteit, waarnaast de rijksinkoper ook kennis heeft van de gedragscode die geldend is voor alle (publieke en private) inkopers. Transparantie en open en duidelijke communicatie staan centraal. Het Rijk streeft naar opdrachtbeschrijvingen waarin de gevraagde dienstverlening scherp, concreet en in duidelijke taal wordt geformuleerd. Het gestelde uitgangspunt is dat men binnen het Rijk dezelfde taal spreekt en zoveel mogelijk handelt vanuit een samenhangende inkooporganisatie (de rijksinkooppunten).⁷¹

Beheersing

Eens per jaar worden uit de financiële administraties van alle ministeries de facturen verzameld, opgeslagen en openbaar gemaakt.⁷² Over deze zogenaamde spenddata wordt ook in de JBR gerapporteerd. Het omvat de inkoopuitgaven die door de rijksoverheid aan goederen en diensten worden gedaan bij leveranciers uit de markt. De gedachte was dat met deze gegevens het Rijk beter en slimmer kan inkopen. Spenddata is dan ook sturingsinformatie, geen verantwoordingsinformatie.

69 De veronderstelling was dat categoriemanagement en leveranciersmanagement ook bijdragen aan dit doel.

70 ABDTOPConsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

71 Minister voor W&R, 2013, Position Paper professioneel inkopen door het Rijk, b-21466.

72 <https://data.overheid.nl/informatie-over-spendata>

Rijksinkoop register

In 2016 is de basis gelegd voor het Rijksinkoop register dat als doel had informatie te verschaffen en zo transparantie te bieden. Het bevat digitale informatie over de aanbestedingen en contracten die onder categoriemanagement vallen. Dat is informatie die gebruikers binnen het Rijk nodig hebben om hun werk te kunnen doen. Zo kunnen bijvoorbeeld departementen bepalen aan welke rijksaanbestedingen zij willen meedoen en kunnen inkopers zien welke rijksbrede contracten zij kunnen benutten.

Inkoop ondersteunende systemen

Geautomatiseerde ondersteuning van de inkoopprocessen wordt gezien als randvoorwaardelijk voor het functioneren van de rijksinkoop.⁷³ De rijksoverheid maakt voor elektronisch bestellen en factureren (EBF) gebruik van inkoopssystemen. Binnen de ICT-architectuur van EBF functioneert Digilnkoop als dominant inkoop/eProcurement-systeem.

Digilnkoop beoogt efficiëntere inkoopprocessen, lagere operationele kosten, een versneld en eenvoudig betaalproces en verbeterde managementinformatie. Het werken met één inkoopstelsel binnen de rijksoverheid resulteert in lagere kosten en betere kwaliteit voor zowel de Rijksdienst als de leveranciers, zo was de gedachte.⁷⁴

Effecten en impact

Beleidsartikel 3 is gericht op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, waaronder Inkoop en Aanbesteden. De beoogde impact voor de samenleving is een overheid die kostenbewust, dienstverlenend en slagvaardig is, aldus het begrotingsartikel. In de Hervormingsagenda wordt dit verduidelijkt: *“Professionele shared service organisaties en inkooppunten leveren klantgericht en conform de beleidsmatige kaders diensten tegen de beste prijskwaliteitverhouding. Alle generieke inkoop wordt rijksbreed ingekocht door daarin gespecialiseerde inkooppunten.”*

Het idee was dat departementen werk voor elkaar zouden gaan doen: taken verdelen, specialiseren en standaardiseren. Dit met de verwachting dat de kwaliteit en efficiency van de inkoopuitvoering hierdoor zou gaan toenemen. Categoriemanagement en gespecialiseerde rijksinkooppunten zouden zorgen voor een versterkte inkooppositie van de rijksoverheid in de markt, met geldbesparingen als verwacht resultaat, doordat departementen de vraag voortaan zouden kunnen bundelen en kortingen zouden kunnen bedingen. Ook leveranciers zouden naar verwachting voordelen van categoriemanagement ondervinden door afname van transactiekosten, minder aanspreekpunten en een beter zicht op de ontwikkeling van de vraag.⁷⁵

De beoogde effecten waren als volgt:

- Versterking inkooppositie van het Rijk.
- Bevordering eenheid, kwaliteit of efficiëntie.
- Integer inkopen en beheersing op orde.
- Transparantie.
- Snelheid, efficiëntie, kostenbesparing.

73 Minister voor W&R, 2013, Position Paper professioneel inkopen door het Rijk, b-21466.

74 <https://www.logius.nl/diensten/digiinkoop>.

75 ABDTOPConsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

Externe factoren

Een belangrijke externe factor was de uitzending van het televisieprogramma Zembla op 2 oktober 2014. Hierin werd een reportage uitgezonden over mogelijke onregelmatigheden bij de uitvoering van aanbestedingen van ICT bij de overheid in de periode 2005 – 2010. Naar aanleiding van de uitzending zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar (integriteitsaspecten van) het inkoopbeleid. Mede op basis daarvan zijn door de minister van BZK diverse acties ondernomen om het element integriteit beter te borgen in het Rijksinkoopstelsel.

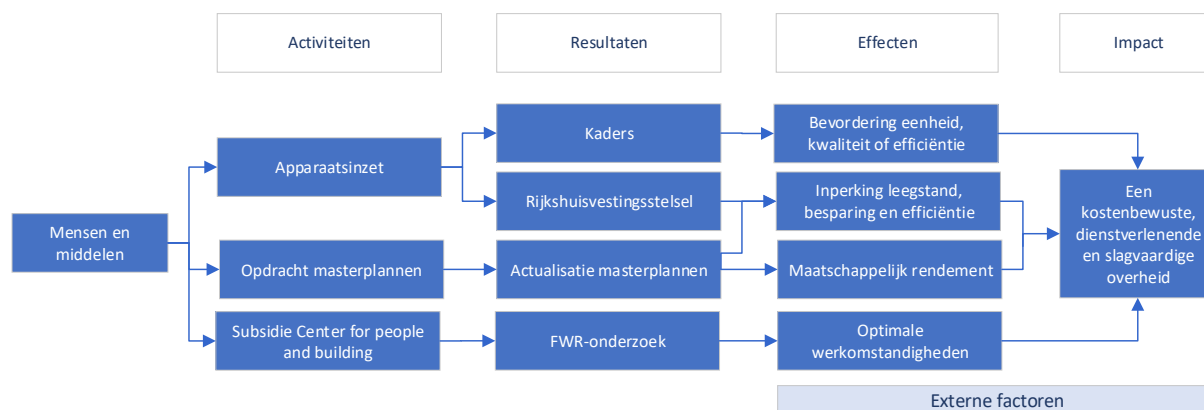
Structurele ontwikkelingen betreffen met name de toegenomen verwevenheid van beleid in de (rijks)overheid. Dit brengt met zich mee dat beleidsdoelstellingen niet langer op zichzelf worden gezien en ontwikkeld. Gevolg daarvan was dat bredere beleidsdoelstellingen (milieu, duurzaamheid, participatie) werden geïntegreerd in het Rijksbrede inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Tot slot, de uitvoering van het beleid ligt bij de departementen (en hun uitvoeringsorganisaties). Daarmee is de minister afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde beleidsdoelen.

2.6.5 Huisvesting en Faciliteiten

In het licht van het programma Compacte rijkdienst en de taakstellingen van destijds was de koers ingezet naar het ene concern Rijk. De vraag naar kantoorruimte bij de rijksoverheid nam af. Bovendien ontstond een andere manier van werken. Daaruit volgde een andere behoefte aan werkplekken en vierkante meters kantoorhuisvesting voor de rijkdienst. Er was in 2013 behoefte aan efficiency en flexibiliteit, als bijdrage aan de taakstelling, als gevolg van de krimpende overheid en door andere eisen aan werkplekken.⁷⁶

Het hiernavolgend schema geeft, tegen bovenstaande achtergrond, de beoogde resultatenketen weer op het gebied van Huisvesting en Faciliteiten. Het vervolg van deze paragraaf licht deze keten nader toe.



Input

Teneinde de doelen te realiseren zijn door het Ministerie van BZK mensen en middelen ingezet. Het gaat daarbij om apparaatsgeld vanuit DGGO (afdeling Faciliteiten- en Huisvestingsbeleid, circa 15 fte) en jaarlijks beleidsgeld op artikel 3. De uitgaven aan beleidsgeld bedroegen in de beleidsperiode 2014-2018 € 1,6-€ 4,4 miljoen.

76 Kamerstukken 2012-2013, 31 490, nr. 119.

Activiteiten en resultaten

Kaders

Op het bedrijfsvoeringdomein Huisvesting en Faciliteiten zijn in de periode 2014-2018 diverse nieuwe kaders tot stand gekomen (en ook waren er al verschillende kaders). De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Het gaat bijvoorbeeld over de Fysieke werkomgeving Rijk (FWR) en het kader Concentratie en standaardisatie facilitaire dienstverlening bij het Rijk (zie de hiernavolgende illustraties).

Fysieke werkomgeving Rijk

Dit is een rijksbreed vastgestelde kaderstelling voor een werkomgeving voor rijksambtenaren dat flexibel, tijd- en plaatsonafhankelijk werken mogelijk maakt. Het doel van de kaderstelling FWR en de bijbehorende instrumenten is driedelig:

- Het vaststellen van de generieke kwaliteitsniveaus waarnaar gestreefd wordt bij ver- en nieuwbouw van kantoorhuisvesting van het Rijk.
- Het - op basis van integrale kosten en Total Cost of Ownership - kunnen maken van transparante en uitlegbare afwegingen tussen kwaliteit en kosten van de kantoorhuisvesting van het Rijk.
- Ondersteunen en stroomlijnen van het kantoorhuisvestingproces.

Concentratie en standaardisatie facilitaire dienstverlening Rijk

Het kader Concentratie facilitaire dienstverlening Rijk betreft een reglement dat door de ICBR is vastgesteld. Het einddoel is een gefaciliteerde rijkswerkplek per 1 januari 2020 met een basispakket van gestandaardiseerde producten en diensten tegen dezelfde prijs en met eenzelfde klantbenadering.⁷⁷ Verschillende facilitaire concerndienstverleners (CDV's) bedienen daarbij de onderdelen van de Rijksdienst: FMHaaglanden (FMH), Belastingdienst/Centrum voor facilitaire dienstverlening (B/CFD), Rijkswaterstaat/Corporate Dienst (RWS/CD) en Facilitair Bedrijf Dienst Justitiële Inrichtingen (FB DJI). Alle departementen zijn aangesloten op deze onderdelen van de rijksbrede infrastructuur. Hierdoor fungeren de CDV's als 'concerndienstverlener' voor andere rijksorganisaties verspreid over het land.⁷⁸ De vier concerndienstverleners werken sinds 2011 samen in het samenwerkingsverband Landelijk Facilitair Management Overleg (LFMO). In het voorjaar van 2012 heeft het LFMO een meerjarenplan opgeleverd voor een gestandaardiseerd dienstverleningspakket, één kostprijsmodel en een gelijke klantbenadering door de vier facilitaire concerndienstverleners.⁷⁹

Het Ministerie van BZK had een taak in het regisseren, in samenwerking met de andere ministeries, van de totstandkoming van deze kaders en daarin meer samenhang te brengen. Voor de ICBR en IC's werd een sleutelrol voorzien als het gaat om de besluitvorming over nieuwe kaders en wijzigingen van kaders.

Rijkshuisvestingsstelsel (RHS)

In 2011 werd de tweede evaluatie van het RHS afgerond. Daaruit bleek een aantal nadelen van het stelsel van toen, waaronder het ontbreken van voldoende prikkels op bovendepartementaal niveau om doelmatig met huisvesting om te gaan, hoge administratieve lasten voor zowel het RVB als de departementen en een concentratie van financiële risico's bij de departementen.⁸⁰

77 Ontwikkeling landelijke facilitaire dienstverlening (project 3.2 CRD), 24 juni 2011.

78 Kamerstukken 2012-2013, 31 490, nr. 119.

79 Meerjarenplannen LFMO, 2012 en 2016.

80 Kamerstukken 2011-2012, 31 490, nr. 75.

Rijkshuisvestingsstelsel

Het RHS regelt onder meer de huur-verhuurrelatie tussen ministeries en het RVB. De ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor huisvesting als het gaat over de omvang, kwaliteit, locatie en het tijdstip van realisatie. De ministeries betalen een gebruiksvergoeding aan het RVB voor het gebruik van het vastgoed.⁸¹

Daarna is een nieuw RHS ontworpen, omdat er aanpassingen nodig waren. De kern van het nieuwe stelsel was: meer centrale sturing, kostenreductie en vereenvoudiging in taakverdeling en beprijzing.⁸² In het nieuwe RHS heeft BZK een centrale rol als kadersteller en opdrachtgever. In het oude stelsel was dat niet zo.

De beoogde effecten laten zich samenvatten als inperking van de leegstand, besparingen en (kosten)efficiëntie. Het Rijk beoogt vanaf 2020 jaarlijks € 136 miljoen op de huisvestingslasten te besparen. De minister heeft in 2018 aangekondigd dat, in navolging van het advies van de ARK⁸³, zal worden beoordeeld of de bezuinigingsdoelstelling van € 136 miljoen op de rijkshuisvesting nog steeds haalbaar is c.q. moet worden herijkt.⁸⁴

Opeenvolgende kabinetten hebben vanaf 2009 acties in gang gezet om op huisvestingskosten te besparen. De effecten moesten enerzijds worden bereikt doordat het Rijk minder kantoorruimte gebruikt (waardoor gebouwen kunnen worden afgestoten) en anderzijds door het vergroten van de efficiëntie (het verlagen van de apparaatsuitgaven gegeven de dalende huisvestingsbehoefte van het Rijk).

Actualisatie masterplannen

In 2011 stelde de MR het rijkskantorenlocatiebeleid vast. Als uitwerking van dit beleid zijn voor Den Haag en voor alle twaalf provincies masterplannen voor de rijkskantoorhuisvesting opgesteld. Deze masterplannen bundelen de kantoorruimte van de rijksoverheid in circa zeventig plaatsen.

In de masterplannen vindt de concrete matching van vraag en aanbod van kantoorbehoefte binnen het Rijk plaats, in het licht van het RHS. De plannen resulteren in de verhuizing van organisaties en mutaties in de rijksvastgoedportefeuille, zo was en is de gedachte.

De directe aanleiding om in 2011 met de masterplannen te starten, was de taakstelling die door het kabinet Rutte I aan het Rijk werd opgelegd. Ofwel, lagere huisvestingskosten.

Een ander doel was om met de masterplannen bij te dragen aan een flexibele rijksdienst. Flexibele organisatieverbanden en werkwijzen (het nieuwe werken, werken over organisatiegrenzen heen en dergelijke) worden hierdoor ondersteund, zo was de gedachte.⁸⁵ Door het toenemende aantal verschuivingen, verhuizingen en veranderingen van rijksdiensten moeten rijkskantoren flexibel te gebruiken zijn. Dit zou mogelijk worden door standaardisering van de werkomgeving zonder dat het ten koste gaat van de primaire processen.

Verder werd met het rijksvastgoed nagestreefd de huisvesting efficiënt (en aantrekkelijk) te maken is. Daarbij was de beweging: afstoten van huurpanden op ongunstige locaties en zoveel mogelijk eigendom.

81 <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/expertise-en-diensten/v/vastgoedstrategie/rijkshuisvestingsstelsel>

82 Kamerstukken 2011-2012, 31 490, nr. 75.

83 ARK (2018), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017: Wonen en Rijksdienst (XVIII).

84 Kamerstukken 2017-2018, 34 950 - XVIII nr. 2.

85 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 225.

Tot slot was de inzet dat het rijksvastgoed bij zou dragen aan maatschappelijke doelen van het Rijk en andere overheden. Het Rijk wilde het zogenoemde maatschappelijk rendement van vastgoed vergroten. Bij maatschappelijk rendement gaat het over het vlottrekken van de woningbouw, verduurzaming en stimulering van de werkgelegenheid. Daarbij hebben we de volgende doelstellingen aangetroffen in de JBR:

- Een klimaatneutrale bedrijfsvoering in 2030 (ontwerp-Klimaatakkoord).
- In 2030 is het gasverbruik van het Rijk met 30% afgenomen en voor minimaal 50% afkomstig van hernieuwbare bronnen (ontwerpKlimaatakkoord).
- In 2030 is de elektriciteit die door de rijksoverheid wordt gebruikt 100% hernieuwbaar (ontwerp-Klimaatakkoord).
- CO₂-compensatie voor gasverbruik en mobiliteit.
- Gemiddeld 2% energiebesparing per jaar voor de rijksgebouwen. In 2020 moet een besparing van 25% ten opzichte van 2008 zijn gerealiseerd.
- In 2030 is het energieverbruik van het rijksvastgoed gehalveerd ten opzichte van 2008 (ontwerp-Klimaatakkoord).
- In 2023 beschikken kantoorgebouwen minimaal over energielabel C, de rijksoverheid streeft naar label B voor haar eigen kantoorgebouwen.
- In 2030 beschikt de gehele voorraad van het rijksvastgoed over gemiddeld energielabel A (ontwerp-Klimaatakkoord).
- In 2030 wordt de kantorenportefeuille circulair beheerd (ontwerp- Klimaatakkoord en kabinetsreactie circulaire economie).

Om ontwikkelingen binnen de rijksdienst te accommoderen, moeten de masterplannen periodiek geactualiseerd worden. Dat is nodig omdat de vraag naar kantoorhuisvesting voortdurend in beweging is (als gevolg van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke afwegingen, maar ook factoren als de regio en functionaliteit van kantoorgebouwen).

FWR-onderzoek

De rijksoverheid heeft in 2007 met de nota Vernieuwing rijksdienst een basis gelegd voor het ontwikkelen van normen en kaders ten aanzien van de fysieke werkomgeving bij de huisvesting van de rijksoverheid. Hiertoe is in 2007 het programma Rijkswerkplek gestart, dat in 2009 is opgevolgd door het programma FWR.

De FWR is het functionele huisvestings- en werkomgevingsconcept van rijkskantoren. De FWR is een rijksbreed vastgesteld concept voor een werkomgeving voor rijksambtenaren dat Tijd-, Plaats- en Apparaatonafhankelijk Werken (TPAW) mogelijk maakt. Activiteit gerelateerd werken is het uitgangspunt voor de inrichting van de fysieke werkomgeving.

Met de FWR werd ernaar gestreefd om een efficiënte en aantrekkelijke werkomgeving te realiseren voor rijksambtenaren. Ofwel, optimale werkomstandigheden. Hierbij hoorde de noodzakelijke ondersteuning die TPAW mogelijk maakt, waaronder een werkomgeving met een diversiteit aan werk- en overlegplekken.

De minister van BZK beoogde onder meer met een subsidie aan het kennisinstituut Center for people and buildings bij te dragen aan de FWR-beleidsdoelen. De subsidie zelf had tot doel de generieke ontwikkeling van toepasbare kennis in het domein van de kantoorhuisvesting te bevorderen.⁸⁶

86 Kamerstukken 2015–2016, 34 475 XVIII, nr. 1.

Effecten en impact

Beleidsartikel 3 is gericht op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, waaronder Huisvesting en Faciliteiten. De beoogde impact voor de samenleving is een overheid die kostenbewust, dienstverlenend en slagvaardig is, aldus het begrotingsartikel. Op het gebied van gezamenlijke Huisvesting en Faciliteiten zegt de Hervormingsagenda verder het volgende: *“Op basis van op te stellen masterplannen worden rijkskantoren gerealiseerd volgens de uitgangspunten van het vastgesteld kantorenlocatiebeleid. Deze rijkskantoren worden gefaciliteerd door één van de vier concerndienstverleners.”*

De beoogde effecten waren als volgt:

- Bevordering eenheid, kwaliteit of efficiëntie (ten aanzien van kaderstelling).
- Inperking leegstand, besparing en efficiëntie.
- Maatschappelijk rendement.
- Optimale werkomstandigheden.

Externe factoren

Rond huisvesting moeten ontwikkelingen in de vastgoedsector worden genoemd. Deze hangen samen met ruimtelijke en economische trends. Genoemd kunnen worden de leegstand in de kantoren door de economische crisis, prijzen in de bouw en de (on)aantrekkelijkheid van locaties. Dit zijn factoren waarvan verwacht werd dat ze invloed zouden hebben op de mate van doelrealisatie. Verder spelen hier, zoals in veel sectoren, ontwikkelingen op innovatief en technologisch gebied. Ook moeten trends in het werken worden genoemd; met name de toenemende populariteit van TPAW-werken (binnen en buiten de ‘vaste’ kantoorlocatie).

Rond facilitaire dienstverlening is een verschuiving te zien van kosten naar inpassing in een bredere visie rond het werken in/voor de organisatie. Verder zien we ook hier technologische ontwikkelingen, hogere eisen rond veiligheid en uiteraard meer aandacht voor duurzaamheid.

Tot slot, de uitvoering van het beleid ligt bij de departementen (en hun uitvoeringsorganisaties). Daarmee is de minister afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde doelen.

3. Financiën

Dit hoofdstuk zet uiteen met welke uitgaven het beleid gepaard is gegaan in de beleidsperiode 2014-2018. Dit hoofdstuk is tot stand gekomen door te putten uit de begrotingen en jaarverslagen uit de periode 2014-2018. Daarnaast is gebruik gemaakt van de financiële administratie van het Ministerie van BZK.

3.1 Omvang van het begrotingsartikel

Begrotingsartikel 3 omvat een begrotingsbedrag van € 17,9-€ 19,5 miljoen per jaar aan beleidsgeld in de jaren 2014-2018. Het bedrag dat op het artikel is *verantwoord* (realisatie) betreft tevens de aanzuiveringen van negatieve eigen vermogens van SSO's. Dit betreft de eigenaarsbijdragen in de vorm van stortingen om het eigen vermogen op peil te brengen of houden. De bijdragen aan de SSO's voor de dienstverlening zelf worden begroot bij de departementen zelf en niet op het begrotingsartikel.⁸⁷

Naast beleidsgeld en aanzuiveringen bestaan er apparaatsuitgaven. Onder apparaatsuitgaven vallen de personele en materiële uitgaven om de eigen organisatie te laten functioneren. Apparaatsuitgaven staan apart verantwoord (op een ander begrotingsartikel). Omdat de personele inzet echter een significant aandeel heeft in het gevoerde beleid, belichten wij deze toch globaal in dit hoofdstuk.

3.2 Financiële instrumenten

In de beleidsperiode 2014-2018 zijn voor het begrotingsartikel drie financiële instrumenten ingezet: opdrachten, subsidies en bijdragen aan agentschappen. De invulling van het instrumentarium verschilde daarbij per jaar. Het vervolg van deze paragraaf gaat hier nader op in.

Subsidies

De subsidies richtten zich op de fysieke werkomgeving, het A&O fonds en Qiy Foundation. De jaarlijkse gerealiseerde uitgaven aan subsidies bedroegen circa € 3,6 miljoen in de beleidsperiode 2014-2018. In de jaarverslagen staat hierover het volgende:

- Er is in de beleidsperiode 2014-2018 jaarlijks subsidie verleend voor onderzoek ten aanzien van de fysieke werkomgeving voor ambtenaren van de rijksdienst. Het gaat om een jaarlijks bedrag met betrekking tot Huisvesting en Faciliteiten van circa € 0,2 miljoen.
- Er is in 2016 met betrekking tot de Informatievoorziening Rijk een eenmalige subsidie verstrekt van € 0,1 miljoen aan Qiy Foundation ten behoeve van een verdere uitwerking van het Qiy-concept voor gegevensdeling.
- Er is in de beleidsperiode 2014-2018 jaarlijks subsidie verstrekt aan het Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Rijk. Dit heeft betrekking op Personeel. Het gaat om een jaarlijks bedrag van € 3,4 miljoen. Het fonds zette de subsidie in voor arbeidsmarktprojecten.

Opdrachten

Opdrachten hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen: rijksbrede bedrijfsvoering, werkgeverschap en management (ABD). De jaarlijkse gerealiseerde uitgaven aan opdrachten in de beleidsperiode 2014-2018 varieerden tussen de € 6,9-€ 11,0 miljoen.

⁸⁷ Voor BZK zelf worden de uitgaven aan SSO's begroot bij de apparaatskosten van BZK (hoofdstuk VII van de begroting).

De begroting en het jaarverslag specificeren de uitgaven aan opdrachten niet, maar uit de gevoerde gesprekken en de financiële administratie van het Ministerie van BZK hebben we het volgende beeld kunnen optekenen over de verschillende opdrachten:

- Opdrachten met betrekking tot de ABD-functie. De jaarlijkse gerealiseerde uitgaven in de beleidsperiode 2014-2018 varieerden tussen de € 1,8-€ 2,6 miljoen. De vier grootste activiteiten die Bureau ABD bekostigd heeft vanuit artikel 3 zijn het ABD-kandidatenprogramma, het ambtelijk professionaliteitsprogramma, het InformatieSysteem ABD (ISA) en (ontwikkel)assessments.
- Opdrachten met betrekking tot Personeel en Organisatie, inclusief werkgeverschap. Het gaat bijvoorbeeld om opdrachten op het gebied van duurzame inzetbaarheid, beleidsonderzoek en de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. De jaarlijkse gerealiseerde uitgaven in de beleidsperiode 2014-2018 varieerden tussen de € 1,2-€ 3,0 miljoen.
- 2018 was het eerste jaar waarin UBR Personeel veranderde naar een nieuwe dienstverlening op het gebied van arbeidsmarktcommunicatie en werving, waar DGOO budget voor beschikbaar heeft gesteld (€ 3,7 miljoen). In de loop van 2018 heeft DGOO aanvullend budget beschikbaar gesteld voor aanvullende dienstverlening (onder andere diversiteitsrecruiters, databasemarketing en sourcing).⁸⁸
- Opdrachten met betrekking tot Informatievoorziening, bijvoorbeeld op het gebied van de cloud, toegang, RiDM het ICT-dashboard en architectuur. De omvang van de gerealiseerde uitgaven in de beleidsperiode 2014-2018 liep van € 2,7 miljoen in 2014 terug naar € 0,9 miljoen in 2018.
- Opdrachten met betrekking tot Huisvesting en Faciliteiten. De jaarlijkse gerealiseerde uitgaven in de beleidsperiode 2014-2017 liepen op van € 1,6 tot € 3,8 miljoen. In 2018 waren de uitgaven € 0,2 miljoen. Het merendeel van de uitgaven heeft te maken met de Project Organisatie Rijnstraat (POR).
- Opdrachten met betrekking tot Aanbesteden en Inkoop. Het gaat bijvoorbeeld om opdrachten op het gebied van software asset management, MVO-onderzoek en opdrachten aan Logius (voor EBF). De jaarlijkse gerealiseerde uitgaven in 2014 waren nihil en bedroegen in de periode 2015-2018 € 0,9-€ 2,4 miljoen.

Bijdragen agentschappen

De jaarlijkse gerealiseerde uitgaven aan agentschappen varieerden tussen de € 11,8-€ 63,0 miljoen. Daarvan is een bedrag van € 5,6-€ 14,0 miljoen beleidsgeld. Het overige deel is ter aanzuivering van negatieve eigen vermogens van bepaalde agentschappen.

Het beleidsgeld is onder meer als volgt besteed:

- Bijdragen aan UBR Personeel, onder meer voor arbeidsmarktcommunicatie, inclusief twee campagnes in 2017 voor de ICT-arbeidsmarkt. Het gaat om een jaarlijkse bijdrage van € 5,7-€ 7,4 miljoen.
- Voor de uitvoering van het lage lonenschalenbeleid heeft het agentschap UBR in 2015 een bijdrage van € 2,7 miljoen en in 2016 een bijdrage van € 1,2 miljoen ontvangen van BZK.
- Uitgaven aan Logius, onder meer voor het berichtenverkeer en DigilInkoop. De jaarlijkse bijdrage varieerde van € 0,7 miljoen in 2015 tot € 3,5 miljoen in 2018.
- Het restant surplus eigen vermogen uit 2017 (€ 1,6 miljoen) van FMHaaglanden is in 2018 grotendeels ingezet voor verdere kwaliteitsverbetering.
- Uit de klimaatvelop zijn in 2018 bijdragen betaald aan verschillende agentschappen (€ 1,2 miljoen) om projecten te stimuleren die tot doel hebben om via inkoop een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de circulaire en CO₂-arme economie.

88 Ministerie van BZK (2019), Werkplan arbeidsmarktcommunicatie 2018; eindrapportage, intern document.

3.3 Begroting vs realisatie

In de volgende tabel staan voor de periode 2014-2018 de uitgaven genoemd zoals vermeld in de initiële begroting en het jaarverslag. Het beleidsgeld dat is uitgegeven (realisatie) in de jaren 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018 bedraagt respectievelijk € 25 miljoen, € 25 miljoen, € 22 miljoen € 23 miljoen en € 25 miljoen (afgeronde bedragen). Het overige deel betreft eigenaarsbijdragen aan SSO's, waarover later meer.

	Begroting	Realisatie	Verschil
2014	17.896	30.006	-12.110
Opdrachten	8.920	8.015	905
Subsidies	3.400	3.641	-241
Bijdrage agentschappen	5.576	18.350	-12.774
Waarvan eigenaarsbijdrage	0	6.800	
2015	18.333	29.318	-10.985
Opdrachten	8.920	11.556	-2.636
Subsidies	3.400	3.680	-280
Bijdrage agentschappen	6.013	14.012	-7.999
Waarvan eigenaarsbijdrage	0	4.550	
2016	19.187	24.897	-5.710
Opdrachten	8.172	11.556	-3.384
Subsidies	3.600	3.600	0
Bijdrage agentschappen	7.415	11.898	-4.483
Waarvan eigenaarsbijdrage	0	2.708	
2017	18.234	47.658	-29.424
Opdrachten	7.669	9.931	-2.262
Subsidies	3.600	3.600	0
Bijdrage agentschappen	6.965	34.060	-27.095
Waarvan eigenaarsbijdrage	0	24.600	
2018	19.535	74.031	-54.496
Opdrachten	7.422	6.873	-549
Subsidies	3.650	3.600	50
Bijdrage agentschappen	8.463	62.686	54.223
Waarvan eigenaarsbijdrage	0	48.731	-48.731

Uit de tabel komt naar voren dat de realisatie de begroting in de jaren 2014-2017 telkens overtreft, met 2018 als uitschieter. Dat verschil komt vooral door eigenaarsbijdragen aan agentschappen, die niet waren begroot.

Opdrachten en agentschappen

Een verklaring voor de overschrijding in 2015 en 2016 hebben wij niet aangetroffen, anders dan dat het totaal aan verschillende opdrachten duurder uitviel dan verwacht en/of dat er meer opdrachten zijn uitgevoerd dan vooraf verwacht. Een deel van de overschrijding in 2017 is het gevolg van een vertraging in de oplevering van de Rijnstraat 8. Deze vertraging heeft geleid tot extra kosten met betrekking tot de inzet van extra mankracht voor de toegangsbeveiliging, extra ICT-middelen en voor de overdracht naar beheer die langer heeft geduurd. Tegenover de verhoogde uitgaven van POR staan voor eenzelfde bedrag meerontvangsten.

De uitgaven voor het agentschap Logius zijn in 2018 € 2 miljoen hoger uitgevallen dan begroot. Logius heeft een bijdrage ontvangen voor het gebruik van Digipoort door het Rijk voor EBF. Logius heeft daarnaast een bedrag van € 1,9 miljoen ontvangen voor werkzaamheden MijnOverheid in 2014 die niet meer door de oorspronkelijke opdrachtgevers betaald kunnen worden.

Eigenaarsbijdragen agentschappen

In de regeling Agentschappen staat dat het eigen vermogen binnen de daarvoor geldende bandbreedte dient te worden gebracht (tussen nihil en 5%). Indien het agentschap de bandbreedte overtreft, wordt het surplus van het eigen vermogen afgeroomd. In de jaren 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018 gaat het om een bedrag van respectievelijk € 8,2, € 1,3, € 10,3, € 90,5 en € 70 miljoen.⁸⁹ Dit zijn bedragen die in jaarverslagen als ontvangsten staan geregistreerd.

In een omgekeerde situatie moet het eigen vermogen worden aangevuld. Enkele illustraties: UBR heeft bijvoorbeeld in 2014-2018 een eigenaarsbijdrage van miljoenen ontvangen vanwege een negatief eigen vermogen. En in 2016 heeft agentschap FMHaaglanden een bijdrage van de eigenaar ontvangen. In 2017 zijn verder ook van P-Direkt (€ 2,2 miljoen) en SSC-ICT (€ 15,2 miljoen) de negatieve eigen vermogens aangevuld. In 2018 was hiervan sprake bij SSC-ICT (ruim € 45 miljoen).

Voorgaande betekent dat de eigen vermogens van een aantal van de betreffende SSO's niet voldoende buffer vormden. Dat komt primair omdat de tarieven niet kostendekkend bleken, zo heeft BZK aangegeven.

Het feit dat het budget van de SSO's tussendoor niet verruimd is, heeft onder meer te maken met de doelmatigheidsprikkel. De gedachte is dat die prikkel er niet is (of minder) wanneer de tekorten in het ene jaar resulteren in een ruimer budget voor het volgende jaar. Voorts is er ook sprake van ontvangsten vanuit SSO's.

3.4 Apparaat

Onderdeel van de apparaatsuitgaven betreft de ambtelijke personele inzet die gepaard is gegaan met het gevoerde beleid op begrotingsartikel 3. Het gaat dan primair om de personele inzet vanuit de organisatieonderdelen van DGOO. Het gaat dan grofweg om 113 fte.

- Afdeling Organisationsbeleid: 15 fte.
- Afdeling Personeelsbeleid Rijk: 25 fte (inclusief ABD aandeel voor artikel 3).
- CIO Rijk: 40 fte.
- Afdeling Faciliteiten- en Huisvestingsbeleid: 15 fte
- Afdeling Inkoop en Aanbestedingsbeleid: 15 fte.
- Rijks-BVA: 3 fte.

⁸⁹ Deze bedragen komen voor een belangrijk deel van het RVB.

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De beleidstheorie ging in op de beoogde werking van het beleid. Dit hoofdstuk gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

4.1 Introductie

Voor dit hoofdstuk is onderzocht of het beschikbare evaluatiemateriaal een oordeel bevat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Veelal is dat niet het geval, waardoor hierover in strikte zin geen uitspraken mogelijk zijn. Het is in evaluaties die afgelopen jaren zijn uitgevoerd vaak niet altijd goed mogelijk gebleken de causaliteit aan te tonen tussen de (resultaten van de) activiteiten en of deze hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Daarom is getracht om zoveel mogelijk de activiteiten, de bereikte resultaten en effecten van de afzonderlijke beleidsonderdelen in beeld te brengen en deze af te zetten tegen de beleidsdoelen. Getracht is om de plausibiliteit (aannemelijkheid) van deze relaties in beeld te brengen. Daarmee bedoelen we dat een inschatting gemaakt is van de beleidsbijdrage en of het waarschijnlijk is dat het beleid aan de gestelde doelen heeft bijgedragen.

Bij de uitwerking van dit hoofdstuk zijn de onderzoekers tegen de volgende uitdagingen aangelopen:

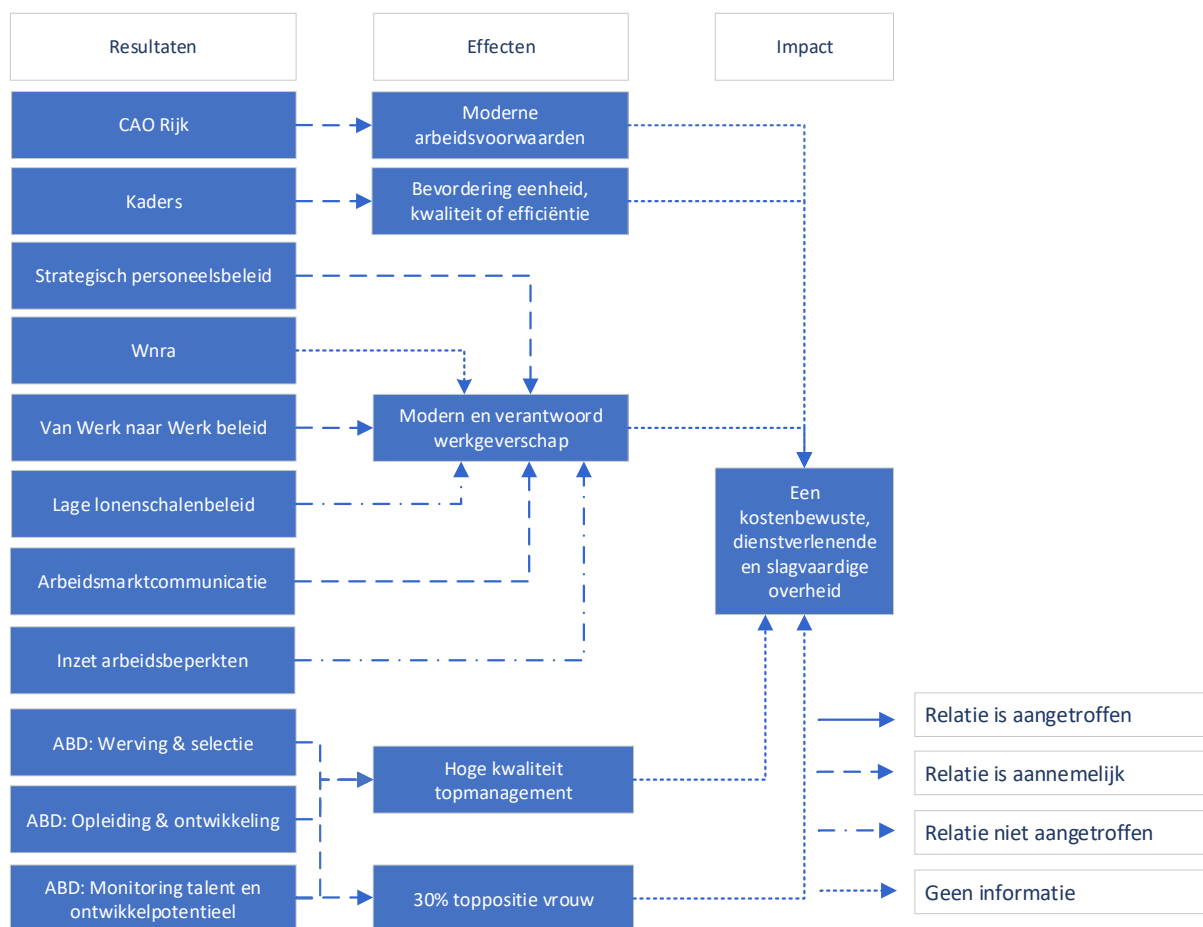
- De doelen van het beleidsartikel zijn op onderdelen weinig SMART geformuleerd met als gevolg dat de doeltreffendheid van het beleid niet is vast te stellen. Het is ook niet vast te stellen dat het beleid niet doeltreffend is geweest.
- Met het gevoerde beleid werden uiteenlopende effecten werden nagestreefd die allemaal als beoogde impact hadden: een kostenbewuste, dienstverlenende en slagvaardige overheid. Nergens hebben wij echter een directe relatie tussen de beoogde effecten en impact aangetroffen.
- Voor wat betreft het onderliggende evaluatiemateriaal geldt dat dit niet dekkend is: niet alle beleidsonderdelen zijn geëvalueerd in de beleidsperiode 2014-2018.
- Op verschillende fronten hebben we proxy variabelen kunnen identificeren. Een proxy geeft indirect een beeld over de beleidsbijdrage. Een proxy helpt om te komen tot een uitspraak over het gevoerde beleid bij het ontbreken van een causaal verband tussen activiteiten en beleidsuitkomsten. Nadeel van het werken met proxies is dat de validiteit voor discussie vatbaar is.

Tot de scope van de beleidsdoorlichting hoorde niet het doen van aanvullend onderzoek. Dat heeft ertoe bijgedragen dat niet op alle fronten eenduidige uitspraken te formuleren waren op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en de beleidsbijdrage vanuit BZK. Ook zijn neveneffecten niet belicht, want dat vergt een afzonderlijke studie.

4.2 Personeel

4.2.1 Analyse

Deze paragraaf gaat in op het domein Personeel. In de hiernavolgende figuur hebben we allereerst weergegeven in hoeverre we een relatie tussen de resultaten en effecten en impact hebben aangetroffen. Dat zegt nog niets over de aard van die relatie (positief of negatief). Het vervolg van deze paragraaf gaat hierop in.



Cao Rijk

Op de cao-onderhandelingen had de crisis van destijds zijn effect. Zo ondervonden in 2014 de kabinetssectoren nog naweëën van de recessie en de nullijn, waardoor er jaren geen loonruimte was. De onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden op rijksniveau zaten dan ook een aantal jaren op slot, mede dankzij de salaris-nullijn die het kabinet toen hanteerde. Vervolgens keerde het tij. Het bereikte resultaat is dat in de beleidsperiode verschillende cao's tot stand zijn gekomen. In 2015 volgde bijvoorbeeld toch een akkoord en was de nullijn voor rijksambtenaren voorbij. En op 1 november 2017 werd met de bonden een beleidsarme cao Rijk afgesproken waarin een loonsverhoging van 1,4% per 1 januari 2017 werd afgesproken. De vakbonden en de Minister van BZK hebben in 2018 wederom een nieuwe cao rijksambtenaren ondertekend, met als uitkomst dat rijksambtenaren er 7% bij krijgen.

Over het gevoerde cao-beleid is geen evaluatierapport beschikbaar. Strikt genomen is over de doeltreffendheid en doelmatigheid geen oordeel mogelijk, maar feit is wel dat de cao's uiteindelijk tot stand zijn gekomen en dat vroeg om instemming van de sociale partners. Die instemming is er gekomen. Doordat zij instemden en er afspraken zijn gemaakt die passen bij een wendbare en kwalitatief hoogstaande rijksdienst is het aannemelijk dat dit beleid een positieve bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van moderne arbeidsvoorwaarden. Het betreft dan bijvoorbeeld afspraken met betrekking tot de invoering van het individueel keuzebudget en het nieuwe roosteren.

Daarnaast is het Rijk een favoriete werkgever⁹⁰ en dat is eveneens een indicatie dat het cao-beleid een positieve bijdrage heeft gehad. Immers, arbeidsvoorwaarden zijn van invloed op de mate waarin een werkgever al dan niet aantrekkelijk is. Tot slot is ook de baan- en organisatievrede bij het Rijk gestegen tussen 2008-2016, zo blijkt uit Personeels- en Mobiliteitsonderzoek uit 2016.⁹¹

Kaders

Op het bedrijfsvoeringdomein Personeel zijn in de periode 2014-2018 diverse nieuwe kaders tot stand gekomen. Enkele illustraties:

- Het kader Topstructuur en topfuncties Rijk is een oorspronkelijk door de MR in 2007 vastgesteld kader voor de waardering van topfuncties vanaf schaal 16. In april 2017 is het kader herzien en aangepast aan onder andere het feit dat het Functiegebouw Rijk inmiddels van toepassing is op alle functies tot en met niveau 19.
- Bij het Rijk is extra beloning boven het reguliere salaris mogelijk in de vorm van extra periodieken. In 2014 is het betreffende kader geëvalueerd en de conclusie was dat het kader voldoet. In 2018 is het Beleid extra belonen 2019 vastgesteld waarin ook een arbeidsmarkttoelage is opgenomen die is verhoogd.
- In 2015 is, als opvolger van de Modelgedragscode integriteit sector Rijk uit 2006, de Gedragscode integriteit Rijk (GIR) geschreven.⁹² De GIR geeft een kader voor integer handelen en is van toepassing op iedereen die werkt voor het Rijk. De ministeries zijn verantwoordelijk voor de implementatie binnen hun eigen organisaties.
- De Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties uit 2014 is bedoeld voor vakministers en werkgevers. Hierin staat beschreven op welke gronden een vertrouwensfunctie kan worden aangewezen.
- Diverse circulaire's op het gebied van personeelszaken zijn tot stand gekomen, zoals de circulaire Wijziging in de financiële arbeidsvoorwaarden (2018), Lobbyverbod bewindspersonen (2017) en Toepassing wet werk en zekerheid bij de rijksoverheid (2015).
- Het doel van het protocol Uitwisseling van persoonsgerelateerde beveiligingsinformatie uit 2014 is om duidelijkheid te verschaffen over het uitwisselen van persoonsgerelateerde beveiligingsinformatie binnen het beveiligingsdomein van het Rijk en wie daarvoor verantwoordelijk is. Het protocol is bedoeld voor alle medewerkers die uitvoering geven aan de beveiliging van de te beschermen belangen van het Rijk.

De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Over of het Rijk hierin ook is geslaagd is echter geen evaluatiemateriaal beschikbaar. De kaders worden niet systematisch geëvalueerd over de breedte van het personele domein. Strikt genomen is over het geheel van de kaders geen oordeel mogelijk als het gaat om de doeltreffendheid en doelmatigheid. Individuele kaders worden soms wel onderzocht, waardoor op onderdelen wel een beeld ontstaat over de aannemelijkheid van de relatie tussen de kaders en beoogde effecten. In 2015 heeft de Auditdienst bijvoorbeeld het Functiegebouw Rijk (FGR) onderzocht. De uitkomst van het onderzoek was dat het FGR goed was geland en voldoende bekendheid had, maar dat er nog winst te behalen is in de toepassing.⁹³

90 Arbeidsmarkt GedragsOnderzoek (AGO), intelligence group, 2017.

91 Aspecten die van invloed zijn op baan en organisatievrede zijn: inhoud van het werk, samenwerking met collega's, mate van zelfstandigheid, hoeveelheid werk, resultaatgerichtheid, wijze van leidinggeven, informatievoorziening/communicatie, loopbaanmogelijkheden en beloning.

92 Staatscourant 2016, nr. 51732.

93 Auditdienst Rijk (2015), Rapportage evaluatie gebruik functiegebouw Rijk.

Ten aanzien van het integriteitsbeleid valt op te maken dat er afgelopen jaren verschillende activiteiten zijn ontplooid om de integriteit te verbeteren (onder meer op het gebied van inkoop), al beperkt de inzet op dit vlak zich geenszins tot het onderhavige begrotingsartikel. Een belangrijke aanleiding hiervoor was het feit dat het Rijk medio 2014 geconfronteerd werd met mogelijke integriteitsproblemen bij de inkoop van ICT. In de afgelopen jaren zijn dan ook de integriteitsregels aangescherpt en is het GIR in werking getreden, maar het is lastig daarvan de exacte effecten en impact op te tekenen.

Strategisch personeelsbeleid

Het strategisch personeelsbeleid (SPB) Rijk zet de koers en veranderingen uiteen om modern en verantwoord werkgeverschap te kunnen bieden, inclusief het zijn en blijven van een aantrekkelijk werkgever. Het Ministerie van BZK ziet het SPB als een belangrijk instrument om het Rijk als werkgever steviger te positioneren en blijvend te profileren in een tijd waarin de arbeidsmarkt snel verandert.

Het SPB 2020⁹⁴, dat is geformuleerd in 2013, is in 2018 geactualiseerd.⁹⁵ Het SPB 2025 is afgestemd op de actuele ontwikkelingen. De laatste jaren is het accent meer komen te liggen op inclusiviteit, diversiteit en mobiliteit.⁹⁶

In het SPB 2025 staan zeven focuspunten genoemd. Deze zijn (rijksbreed) niet in gekwantificeerde of meetbare effecten geformuleerd. Er is ook geen overkoepelende evaluatie van het SPB Rijk 2020, maar over de uitwerking van het beleid is op onderdelen wel beeld te schetsen:⁹⁷

- Uit Arbeidsmarkt GedragsOnderzoek van de Intelligence Group blijkt dat het Rijk is verkozen tot de meest favoriete werkgever van Nederland in 2017 (in 2018 gaat het om een tweede plaats).⁹⁸ Onder meer vanwege het zeer diverse werkaanbod – waarmee het Rijk zich sterk profileert- scoort het Rijk hoog bij onderzoeken naar aantrekkelijk werkgeverschap, zo staat in de JBR 2018.
- In de Staat van de rijksverantwoording (SVR) 2016 uitte de ARK kritiek op de kwaliteit van de meerjarige personeelsplannen (MPP) en bracht dit in verband met onvoldoende inzicht in personele tekorten ten aanzien van ICT, inkoop en financieel specialisten. In de SVR 2017 heeft de ARK de tekorten ten aanzien van deze groepen nogmaals onder de aandacht gebracht. In 2017 heeft de Kamer naar aanleiding van het ARK-rapport een motie aangenomen waarin de minister van BZK wordt opgeroepen het proces van MPP te verbeteren. Aan deze motie is gehoor gegeven door de afspraak dat alle organisaties binnen het Rijk minimaal één keer in de drie jaar een meerjarig personeelsplan opleveren, hetgeen ook gebeurt.
- In 2018 heeft BZK een arbeidsmarktanalyse laten uitvoeren naar de (toekomstige) arbeidsmarkt van het Rijk. De uitkomsten van de analyse kunnen departementen helpen bij de MPP. In het bereiken van de doelstellingen van het rijksbrede arbeidsmarktbeleid neemt de toepassing van MPP op organisatieniveau namelijk een cruciale positie in om ervoor te zorgen dat alle organisaties binnen het Rijk in personele zin voorbereid zijn op de toekomst.

94 Kamerstukken 2012-2013, 31 490, nr. 119. Ministerie van BZK (2013), Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2020, b-19980.

95 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 243.

96 In november 2015 heeft de minister van W&R hiertoe een beleidsagenda met maatregelen aan de Tweede Kamer gestuurd (kamerstukken 2015-2016, 31 490, nr. 193).

97 Verderop wordt ook ingegaan op de ambitie werk te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking en om meer vrouwen op topposities te krijgen.

98 <https://intelligence-group.nl/>

- De minister van BZK is in 2017 een rijksbreed onderzoek gestart naar tekorten en knelpunten voor het aantrekken, ontwikkelen en behouden van ICT-personeel bij het Rijk. Ook is een plan van aanpak voor het ICT-personeel rijksoverheid aan de Tweede Kamer gestuurd en is de uitvoering van de plan gestart.⁹⁹
- Het blijft echter lastig personeel aan te trekken. Het is het Rijk weliswaar gelukt talent aan te trekken voor veel van haar taken, maar op specifieke specialistische functies (zoals ICT) blijven vacatures soms ook ongevuld, zo wordt gemeld in de JBR 2017.
- Ten aanzien van het streven naar meer mobiliteit komt naar voren uit de JBR dat deze in 2018 is gestegen tot 15,8%. De JBR 2017 concludeert dat de doelen van de mobiliteitsagenda deels zijn bereikt. Voor het overige deel worden de beleidsintensivering en gecontinueerd in het bestaande arbeidsmarkt- en personeelsbeleid.¹⁰⁰
- Het Rijk hecht waarde aan een divers samengestelde en inclusieve organisatie. Afgelopen jaren zijn hiertoe verschillende maatregelen genomen. Op verschillende fronten heeft dat zijn vruchten afgeworpen (bijvoorbeeld, de streefwaarde van 30% vrouwen in de top is gehaald), maar op onderdelen ook nog niet voldoende. Bijvoorbeeld als het gaat om het terugdringen van ziekteverzuim. Ook blijft de etnische diversiteit in de hogere schalen nog achter, zo staat in de JBR 2018.

Strikt genomen is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde SPB geen oordeel mogelijk; een evaluatierapport ontbreekt. Op basis van bovenstaande vinden wij het wel aannemelijk om te veronderstellen dat het gevoerde SPB op verschillende punten een positieve bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van de doelstellingen, terwijl tegelijkertijd nog niet alle doelstellingen zijn gerealiseerd. Een aandachtspunt is het ziekteverzuim. Alle departementen laten in 2018 een stijging van het ziekteverzuim zien. Het ziekteverzuim bij het Rijk is al een aantal jaren hoog, zo staat in de JBR 2018.

Wnra

Teneinde de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren is wetgeving ontwikkeld (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, Wnra) die naar verwachting 1 januari 2020 in werking treedt.¹⁰¹ In de memorie van toelichting staat dat deze ten doel heeft de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Onze interpretatie hiervan is dat de Wnra beoogt bij te dragen aan, wat we noemen, modern en verantwoord werkgeverschap.

Eind 2016 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in de Eerste Kamer aanvaard. De Wnra regelt dat voor de meeste ambtenaren het private arbeidsrecht gaat gelden, net als voor de ruim 6 miljoen werknemers in het bedrijfsleven. Om de Wnra in werking te kunnen laten treden moet diverse bestaande wet- en regelgeving in overeenstemming worden gebracht met de Wnra.¹⁰²

99 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 235.

100 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 241.

101 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 243.

102 Kamerstukken 2018-2019, 35 703, nr. 3 en <https://www.wnra.nl>.

Ter voorbereiding op het opstellen van de eerste privaatrechtelijke cao Rijk zijn onder andere alle rijksbrede rechtspositieregelingen geïnventariseerd op strijdigheid en overlap met het private arbeidsrecht. UBR heeft voor de ondersteuning van P&O-ers het kennispunt Nieuwe rechtspositie rijksambtenaren ingericht. In nauwe samenspraak met de betreffende (koepels van) werkgevers en de centrales van overheids personeel alsmede met uitvoeringsinstanties als het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Raad voor de rechtspraak heeft BZK voorts onderzocht welke veranderingen de invoering van het private arbeidsrecht met zich meebrengt voor de praktijk in het algemeen en het overlegstelsel in het bijzonder. Op basis van de bevindingen maken sectoren zelf (communicatie)plannen en draaiboeken, waarmee wordt bereikt dat de invoering in de verschillende sectoren zo soepel mogelijk verloopt.¹⁰³

De Wnra is nog niet in werking. De relatie tussen de nieuwe wet en het beoogde effect is (nog) niet bekend. De doeltreffendheid en doelmatig zijn dan ook nog niet te beoordelen.

Van Werk Naar Werk beleid

In april 2013 is een akkoord is gesloten over sociaal beleid Rijk (het VWNW-beleid). Dat beleid is vervolgens een aantal keer bijgesteld in de periode 2014-2018.¹⁰⁴

Het VWNW-beleid is erop gericht om werknemers van de rijksoverheid die door een reorganisatie boventallig zijn geworden of die bij verplaatsing van hun dienstonderdeel niet kunnen of willen meeverhuizen, naar ander werk te begeleiden. Hiertoe is dienstverlening ontwikkeld die door de departementen kan worden afgenomen bij de mobiliteitsorganisaties.

Het VWNW-beleid kent een onderscheid tussen twee opeenvolgende fasen: de vrijwillige fase en de verplichte fase. De vrijwillige fase is wanneer er nog geen sprake is van opheffing van functies of overtolligheid, maar deze wel dreigt. De verplichte fase betreft een klassieke reorganisatie waarbij sprake is van overtolligheid en/of opheffing van functies. Eind 2016 waren er 1.765 VWNW-trajecten, waarvan de meeste vrijwillig.¹⁰⁵

In 2015 is door Ecorys, samen met SEOR, evaluatieonderzoek gedaan naar het VWNW-beleid. Het ging om een evaluatie naar de werking van het VWNW-beleid in de praktijk tot dan toe, omdat het VWNW-beleid ten tijde van de evaluatie nog in uitvoering was. Het betrof geen onderzoek waarin de doeltreffendheid en doelmatigheid centraal stonden. Wel is gekeken naar de meerwaarde van het VWNW-beleid zoals ervaren door betrokkenen. Uit het onderzoek blijkt dat over de meerwaarde van de vrijwillige fase door gesprekspartners verschillend wordt gedacht: een deel (43%) is overwegend positief, anderen (37%) zijn overwegend negatief. Maar positief of negatief, alle gesprekspartners vonden dat (mede in verband met de continuïteit) het VWNW-beleid met de vrijwillige fase gecontinueerd moet worden.¹⁰⁶

Het beleid had een tijdelijk karakter tot 31 december 2017. In juni 2017 is overeenstemming bereikt met de bonden over structurele voortzetting van het VWNW-beleid en aanpassingen in het beleid (per 1 januari 2018 is dit opgenomen in de rechtspositie).¹⁰⁷ Dat kan een indicatie zijn dat het gevoerde VWNW-beleid een positieve bijdrage heeft geleverd, omdat anders waarschijnlijk geen sprake zou zijn van structurele voortzetting. Voorts kan ook worden betoogd dat het gevoerde beleid een vorm is van maatschappelijk verantwoord werkgeverschap, al is een opvatting hierover voor discussie vatbaar.

103 Kamerstukken 2018-2019, 2018–2019, 35 200 VII, nr. 1.

104 Zie bijvoorbeeld deze circulaire die sinds 2018 geldt: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039795/2018-01-01>.

105 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 223.

106 Ecorys, SEOR (2015), Evaluatie van werk naar werk beleid.

107 Kamerstukken 2017-2018, 31 490 nr. 239.

Lage lonenschalenbeleid

Met het lageloonbeleid wilde het kabinet de zwakke positie van bepaalde groepen medewerkers op de arbeidsmarkt verbeteren door ze zelf in dienst te nemen. Zo gaf het kabinet invulling aan afspraken uit het regeerakkoord van Rutte II. Het Rijk heeft door deze inbesteding invulling willen geven aan maatschappelijk verantwoord werkgeverschap.

Voor zover ons bekend is het lage lonenschalenbeleid niet geëvalueerd, maar wel is bekend dat UBR meerdere jaren een financiële bijdrage heeft ontvangen. De relatie tussen die bijdrage en het effect is niet bekend. Wel is bekend dat in de afgelopen jaren ruim 700 schoonmaakmedewerkers in dienst traden van de rijksoverheid (SZW), de rijksbeveiligingsorganisatie is gegroeid naar 400 fte personeel en de interdepartementale post- en koeriersdiensten nu aan ongeveer 140 medewerkers in lage lonenschalen werk bieden.¹⁰⁸ De ambitie om 2.500 fte in de lage lonenschalen te creëren, is daarmee niet helemaal gehaald.

Arbeidsmarktcommunicatie

Doel van de rijksbrede arbeidsmarktcommunicatie is om, in het kader van modern en verantwoord werkgeverschap, bij te dragen aan de werving door de bekendheid van de organisaties binnen het Rijk en hun werkaanbod te vergroten. UBR voerde dit in de beleidsperiode 2014-2018 uit. In 2017 richtte de inzet zich ook op – naast de generieke arbeidsmarktcommunicatie – het uitvoeren van twee campagnes voor de ICT-arbeidsmarkt alsmede voor de start van het uitvoeren van een HR ICT-aanvalsplan teneinde meer zicht te krijgen op de arbeidsmarkt voor ICT-personeel.

UBR richt zich vanaf 2018 op een nieuwe dienstverlening op het gebied van arbeidsmarktcommunicatie en werving. Het uitgangspunt van deze dienstverlening is een EN/EN-strategie: De rijksoverheid profileert zich als één werkgever op de externe arbeidsmarkt EN biedt organisaties de ruimte om zichzelf te profileren naar voor hen relevante doelgroepen. De rol die UBR hierin speelt is die van verbinder, facilitator en expert. Ook de focus van de dienstverlening is verschoven; van alleen arbeidsmarktcommunicatie naar het volledige proces van werving & selectie, waarin meer verbinding wordt gelegd met aansluitende thema's en processen, zoals interne arbeidsmarktcommunicatie en strategische personeelsplanning.

In 2014 heeft een beleidsdoorlichting plaatsgevonden van de arbeidsmarktcommunicatie Rijk.¹⁰⁹ Geconcludeerd is dat de arbeidsmarktcommunicatiestrategie zowel positieve punten als aandachtspunten kent. De arbeidsmarktcommunicatiestrategie, de ingezette instrumenten en activiteiten sluiten bijvoorbeeld op hoofdlijnen aan bij de personele en organisatorische ontwikkelingen bij het Rijk en arbeidsmarkt(communicatie)ontwikkelingen. Verder is geconcludeerd dat veel activiteiten op het gebied van interne mobiliteit nog niet het gewenste effect hadden. Ook is geconcludeerd dat het Rijk op een goede wijze is gestart met de ontwikkeling van een monitoringsysteem van kritische prestatie-indicatoren om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de arbeidsmarktcommunicatiestrategie continu te monitoren, maar dit systeem moet wel worden doorontwikkeld. Dat betekent dat het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de strategie op het moment van evalueren nog niet mogelijk was. Op onderdelen werd wel helder dat het gewenste effect nog ontbrak.

108 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 239.

109 Kamerstukken 2014-2015, 34 120, nr. 2.

Sinds 2014 is de algehele arbeidsmarktcommunicatie niet meer beleidsmatig geëvalueerd, maar uit de jaarlijkse eindrapportages op het gebied van arbeidsmarktcommunicatie komt naar voren dat de meeste operationele doelen, met uitzondering van de aanvullende dienstverlening, zijn gerealiseerd. Daarbij geldt voor 2018 dat dit het eerste jaar was van de aanvullende dienstverlening. In 2018 is vooral gewerkt aan het inrichten van de organisatie hierop.¹¹⁰

De campagne Arbeidsmarktcommunicatie ICT is wel geëvalueerd. De conclusie is onder meer dat de campagne gemiddeld wordt herkend, maar de waardering ligt onder de benchmark. Bekendheid en voorkeurspositie blijven relatief hoog ten opzichte van de concurrenten. De sollicitatie-intentie is laag maar aanwezig.¹¹¹

Concluderend vinden we het aannemelijk om te veronderstellen dat de arbeidsmarktcommunicatie eraan heeft bijgedragen dat de bekendheid van het Rijk is vergroot en het Rijk – mede daardoor – tegenwoordig een favoriete werkgever is. Het Rijk staat op een tweede plaats in 2018 en in 2017 op de eerste plaats. Intelligence Group concludeert ook dat de arbeidsmarktcommunicatie hieraan een belangrijke bijdrage heeft geleverd.¹¹²

Inzet arbeidsbeperkten

Het Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Rijk (A+O fonds Rijk) ontving in de periode 2014-2018 subsidies, als onderdeel van de cao-afspraken, voor arbeidsmarktprojecten binnen het Rijk. De ontvangen subsidies zijn met name ingezet op de thema's duurzame inzetbaarheid, employability/mobiliteit, persoonlijke ontwikkeling, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. Hiermee is onder meer ingezet op instroom en behoud van arbeidsbeperkten en op instrumenten voor de medewerker ter ondersteuning van zijn duurzame inzetbaarheid. De subsidies zijn zo ingezet ter ondersteuning van de ministeries en taakorganisaties bij de implementatie en uitvoering van de afspraken uit het sociaal akkoord.

Uit de evaluatie naar de subsidies is geen beeld naar voren gekomen van de mate waarin het A+O fonds Rijk bijdraagt aan het tot stand brengen van een moderne overheid of het realiseren van extra banen. Het ontbreken van kwantitatieve ijkpunten is genoemd als belangrijkste reden dat de mate van doelrealisatie van het A+O fonds Rijk moeilijk is vast te stellen. Dat betekent verder niet dat de inspanningen van het fonds niet bijdragen aan de doelstelling van de subsidieregeling. Dit is wel degelijk het geval. Zo bleek uit de zelfevaluatie van het fonds uit 2017 dat het fonds een belangrijk dialoogfunctie heeft. De dialoogfunctie is volgens betrokkenen een belangrijke impact van het, op basis van de subsidie, functioneren van het A+O fonds Rijk.¹¹³

Kijkend naar de mate van doelrealisatie, dan is de ambitie om op langere termijn 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. Afgelopen jaren is gestaag richting dit streefgetal gewerkt. Ook over 2018 blijken de aantallen wederom te zijn gehaald. De doelstelling voor 2018 was bijvoorbeeld 43.500 extra banen te realiseren. Met bijna 52.000 extra banen is die doelstelling ruimschoots gehaald. Vooral de marktsector heeft opnieuw goed gepresteerd. De overheidssector is echter achtergebleven.¹¹⁴ Daar is nog een aantal flinke stappen te zetten. De staatssecretaris van SZW heeft daarom in 2019 samen met de minister van BZK een bestuursakkoord afgesloten met alle overheidssectoren en verdere acties in gang gezet.¹¹⁵

110 Ministerie van BZK (divers), Werkplannen arbeidsmarktcommunicatie 2016-2018; eindrapportages, interne documenten.

111 Kantar Public (2018), Arbeidsmarktcommunicatie ICT Eindrapportage campagne-effectonderzoek.

112 <https://intelligence-group.nl/nl>

113 Regioplan (2018), Evaluatie subsidieregeling A+O fonds Rijk.

114 De metingen betreffen de overheid in brede zin en niet de afzonderlijke overheidssectoren, zoals het Rijk.

115 Kamerstukken 2018-2019, 34 352, nr. 168.

Er komt één banenafpraak voor alle werkgevers in Nederland. Dat betekent dat het er niet meer toe doet bij welke werkgever iemand uit de doelgroep banenafpraak werkt.

ABD

De missie van Bureau ABD is om de kwaliteit van de rijksdienst te versterken door stelselmatig te zorgen voor een hoogwaardig leidinggevend kader, nu en in de toekomst. De ABD heeft hiertoe een financiële bijdrage ontvangen vanuit het begrotingsartikel. Er zijn gedurende de beleidsperiode 2014-2018 verschillende resultaten gerealiseerd die zijn gerelateerd aan deze bijdrage:

- Bureau ABD verzorgt onder meer de werving, selectie en loopbaanbegeleiding van managers van de rijksdienst, Hoge Colleges van Staat, de Nationale Politie en ZBO's. In de periode 2014 tot en met 2017 bestond de ABD-doelgroep uit circa 725 managers in schaal 16 en hoger. Per 2018 is de doelgroep van Bureau ABD uitgebreid, waardoor het Bureau nu alle managers vanaf schaal 15 en hoger bedient. In het verslagjaar 2018 bestond deze groep uit 1.526 managers.
- De opleidings- en ontwikkel programma's van Bureau ABD waren voorheen toegespitst op klassiek leiderschap en de afgelopen jaren steeds meer op publiek leiderschap, dat wil zeggen een meer dienende stijl van leiding geven. Daartoe is een visie ontwikkeld.¹¹⁶
- Het leer- en ontwikkelaanbod is afgelopen jaren uitgebreid. Naast het bestaande aanbod voor talent- en leiderschapsontwikkeling is geïnvesteerd in aanbod op het gebied van ambtelijk vakmanschap (ICT, toezicht, human resources). Tevens is een start gemaakt met het ontwerpen van specifieke modules en masterclasses voor de managementlaag onder de ABD.¹¹⁷
- Ook zijn er stappen gezet richting rijksbrede samenwerking op het gebied van management development. Dit heeft tot doel om onder meer beter zicht op talent en managementpotentieel binnen de rijksdienst te krijgen en mobiliteit en flexibiliteit van (top)managers te stimuleren.¹¹⁸
- Vanuit de aanpak 'Van praten naar doen', dat dient om een hoger aandeel vrouwen in de ABD te realiseren, zijn uiteenlopende activiteiten (met betrekking tot gerichte talentontwikkeling, behoud van vrouwen c.q. vrouwelijke talent en doelgerichte uitstroom) verricht.
- Ten aanzien van meer flexibiliteit (verhouding vast en tijdelijk personeel) geldt dat deze is toegenomen, zo blijkt uit de JBR 2018. De verhouding vast : tijdelijk was in 2018 90,1% : 9,9%.
- Bureau ABD schoof bij vacatures actief het vrouwelijk talent naar voren, zodat dit talent eerder onder de aandacht kwam (de invulling lag verder bij de departementen). Het aandeel vrouwen dat een managementfunctie bekleedt in de top van de rijksdienst was eind 2018 gegroeid naar 36% ten opzichte van 28% in 2014.¹¹⁹ De doelstelling is daarmee gerealiseerd.
- De zogenaamde ISA-applicatie is sinds 30 november 2015 live. De ISA-applicatie ondersteunt diverse werkprocessen van het bureau ABD.
- Bureau ABD monitort met behulp van verschillende indicatoren het management in de Rijksdienst.

Er zijn verschillende evaluaties uitgevoerd die het werkterrein van Bureau ABD beslaan:

116 Visie op publiek leiderschap, 2016.

117 Algemene Bestuursdienst (2018), Jaarcijfers 2017.

118 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 223.

119 Kamerstukken 2018-2019, 31490 nr. 249 en emancipatiemonitor van het CBS.

- In aanloop naar een nieuwe Europese Aanbesteding voor het KandidatenProgramma ABD is het kandidatenprogramma geëvalueerd door een extern bureau TriamFloat. Uit de evaluatie komt naar voren dat dit programma als geheel uitermate positief wordt gewaardeerd. Naast een aantal aanbevelingen is het niet nodig om het kandidatenprogramma rigoures te wijzigen gezien de bevindingen. Het kandidatenprogramma sluit goed aan op de visie op leiderschap van de ABD, zo concludeert de evaluatie.¹²⁰
- Uit de interne evaluatie van de ISA-applicatie komt naar voren dat het ISA-systeem in belangrijke mate voldoet aan de wensen en eisen die vooraf zijn geformuleerd. De ISA-applicatie is een maatwerk applicatie en is sinds 30 november 2015 live. Bureau ABD heeft deze applicatie in gebruik genomen teneinde het primaire proces te ondersteunen. De ISA-applicatie is en wordt steeds verder aangepast aan de eisen en wensen van bureau ABD. Bureau ABD heeft maximale grip op de ontwikkeling van de functionaliteiten van de ISA-applicatie, zo wordt geconcludeerd. Wel blijft Bureau ABD daarbij afhankelijk van marktpartijen, in het bijzonder voor het reguliere onderhoud (periodiek, preventief en correctief) en het doorvoeren van wijzigingen (ontwikkelen) van ISA.¹²¹
- Het bestaande ABD Ambtelijke Professionaliteit Programma (ABD APP) biedt voor ABD-managers kennismodules aan waarin de kern van de ambtelijke professionaliteit wordt overgedragen. EMC Performance heeft APP geëvalueerd waaruit blijkt dat de deelnemers aan het APP tevreden zijn over de ontwikkelde en aangeboden modules. Er is ook ruimte is voor verdere ontwikkeling van het APP, zodat het APP ook in de toekomst van toegevoegde waarde blijft voor deelnemers.¹²²
- Assessments worden al meer dan vijftien jaar (structureel) ingezet door Bureau ABD bij selectie en ontwikkeling. In de evaluatie wordt beredeneerd dat het minder goed mogelijk is een beeld te vormen van kandidaten als assessments achterwege blijven. Ook zet de evaluatie uiteen dat assessments bijdragen aan een effectieve besteding van het budget voor talent- en leiderschapontwikkeling. Met de uitkomsten van een (ontwikkel)assessment kan immers een persoonsgericht ontwikkelpad worden uitgestippeld, dat inspeelt op de specifieke ontwikkelpunten van een persoon.

De uitgevoerde evaluaties geven een beeld van de resultaten die Bureau ABD geboekt heeft, maar dat wordt niet gekoppeld aan het beoogde doel (hoge kwaliteit van management). De effecten (en impact) laten zich daardoor lastig in beeld brengen. Desalniettemin is het op basis van deze evaluaties, met enige voorzichtigheid, wel aannemelijk om te veronderstellen dat de bijdrage van Bureau ABD hier een positieve bijdrage aan heeft geleverd.

Tot slot, Bureau ABD heeft regie gevoerd bij de doelstelling om ten minste 30% van de topfuncties binnen de rijksdienst vervuld te hebben door een vrouw. Er is een actieplan opgesteld om de in- en doorstroom van vrouwen naar hogere managementfuncties te realiseren. Naast dat MD-werkprocessen zijn aangepast waarbij Bureau ABD actief het vrouwelijk talent naar voren schoof, is ook aandacht besteed aan bewustwording met bijvoorbeeld een extra uitgave van het ABD-blad (geheel gewijd aan genderdiversiteit). Daarnaast is gezorgd voor sterke sturing door frequent rekenschap af te leggen over het vrouwenpercentage in het SGO en de MR en de JBR. Het aandeel vrouwen dat een managementfunctie bekleedt in de top van de rijksdienst was eind 2018 gegroeid naar 36%. De doelstelling is daarmee gerealiseerd.¹²³ Hierbij past de opmerking dat dit de resultante is van de regiefunctie van Bureau ABD en het personele beleid dat de individuele organisatieonderdelen zelf hebben gevoerd. De exacte bijdrage vanuit Bureau ABD laat zich lastig isoleren, maar wij vinden het plausibel om te veronderstellen dat Bureau ABD hieraan een positieve bijdrage heeft geleverd.

120 TriamFloat (2019), Evaluatie kandidatenprogramma.

121 Bureau ABD (2019), Evaluatie informatiesysteem ABD (ISA).

122 EMC Performance (2017), Verslaglegging evaluatie APP.

123 Kamerstukken 2018-2019, 31490 nr. 249.

4.2.2 Synthese

Voor het merendeel van de beleidsonderdelen is het niet mogelijk om 'harde' uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Wel is helder dat het rijksbrede personeelsbeleid stevig staat en dat een aantal doelen in de beleidsperiode is gerealiseerd. Zo is helder dat het Rijk zich mede door de gevoerde arbeidsmarktcommunicatie profileert als aantrekkelijk werkgever. Daarin is het Rijk goed geslaagd, gezien de hoge noteringen in onderzoek naar favoriete werkgevers. Daarnaast is de doelstelling dat 30% van de managementfuncties door vrouwen wordt bekleedt ruimschoots gehaald. Voorts is in 2018 een nieuwe cao afgesloten.

Voor enkele doelen is de mate van doelrealisatie minder expliciet. Bijvoorbeeld als het gaat om het effect van enkele ABD-activiteiten of het strategisch personeelsbeleid van het Rijk. Daarbij speelt ook dat het ontbreekt aan kwantitatieve ijkpunten en doelstellingen die SMART zijn geformuleerd.

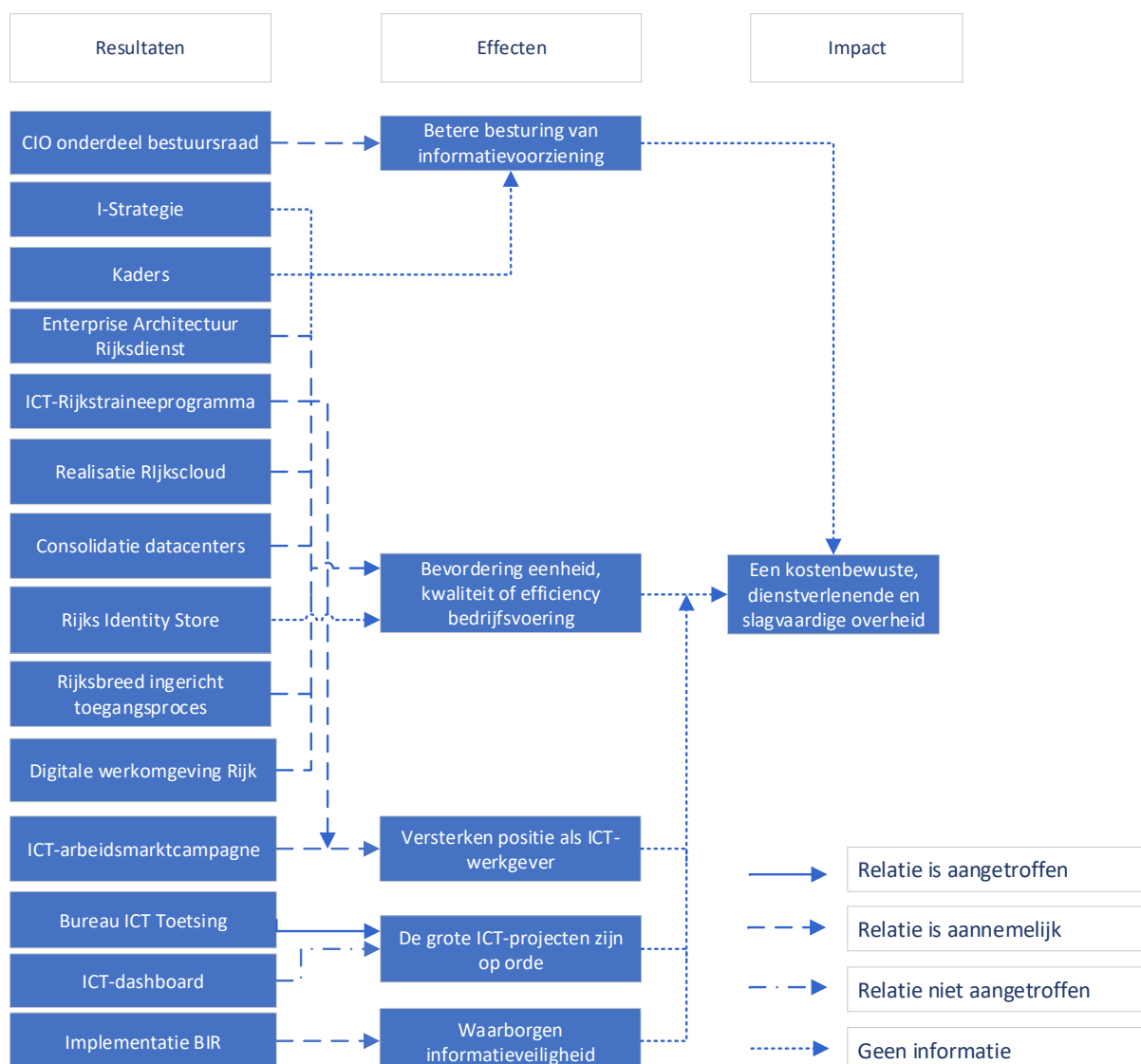
Op verschillende fronten is de bijdrage van BZK binnen de doelrealisatie niet helder. Dat aandeel laat zich soms ook lastig isoleren (bijvoorbeeld met betrekking tot het lage lonenschalenbeleid en de inzet van arbeidsbeperkten). Dat komt mede door de rol van externe factoren. De minister van BZK is bijvoorbeeld afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde doelen. De beleidsbijdrage van BZK in de mate van doelrealisatie laat zich door de ketenafhankelijkheid lastig isoleren. Zo heeft BZK de totstandkoming van een cao niet zelf in de hand, maar is zij afhankelijk van de beschikbare loonruime en de onderhandelingspartners. En met betrekking tot het strategisch personeelsbeleid (SPB) kunnen departementen bijvoorbeeld de prioriteiten hieruit implementeren zoals binnen hun specifieke omgeving het beste past. Het Ministerie van BZK monitort deze implementatie en rapporteert hierover in de JBR.

Een aandachtspunt voor de toekomst, in het kader van het SPB Rijk, is dat de ARK constateert dat departementen nog niet goed genoeg in kaart hebben gebracht wat zij aan personeel in de toekomst nodig hebben, terwijl dat voor iedere organisatie essentiële informatie is. Hoewel er rijksbreed hard gewerkt wordt hieraan merkt de ARK in de Staat van de rijksverantwoording 2018 wederom op dat de ministeries nog steeds niet goed in kaart gebracht wat zij aan personeel nodig hebben, maar eind 2019 leveren alle organisaties weer een MPP op.

4.3 Informatievoorziening Rijk

4.3.1 Analyse

Deze paragraaf gaat in op het domein Informatievoorziening Rijk. In de hiernavolgende figuur hebben we allereerst weergegeven in hoeverre we een relatie tussen de resultaten en effecten en impact hebben aangetroffen. Dat zegt nog niets over de aard van die relatie (positief of negatief). Het vervolg van deze paragraaf gaat hierop in.



CIO onderdeel bestuursraad

Om tot betere sturing van de informatievoorziening te komen, is gedurende de beleidsperiode besloten om de departementale CIO's lid te laten worden van de bestuursraad van hun ministerie. Bij verschillende ministeries is dat sinds 2015 het geval. Over deze maatregel is geen evaluatiemateriaal beschikbaar. Er zijn wel proxy variabelen die een indicatief beeld geven van de bijdrage van het beleid aan betere besturing. In het rapport Versterking van ICT-werkgeverschap Rijk¹²⁴ uit 2017, dat in opdracht van de CIO Rijk is uitgevoerd, wordt opgemerkt dat de ARK vindt dat de departementale CIO's een marginale rol hebben in vraagstukken rondom de positie van ICT binnen (het management bij) het Rijk. Dit zou als indicatie kunnen worden gezien dat de sturing van de informatievoorziening nog niet voldoende verbeterd is door het toevoegen van de departementale CIO aan de bestuursraad van de ministeries.

124 Panteia (2017), Versterking ICT-werkgeverschap Rijk.

I-Strategie

De eerste I-Strategie uit 2011 stamt van voor de beleidsperiode en liep tot 2015.¹²⁵ Gedurende de beleidsperiode is de I-Strategie vervolgens uitgevoerd en een aantal malen aangepast. In 2015 zijn de meeste maatregelen uit de I-Strategie Rijk 2012-2015 bijvoorbeeld afgerond. En in 2016 is de strategische i-agenda Rijkdienst voor de jaren 2017-2020 onder regie van DGOO tot stand gekomen waarin tevens de restactiviteiten uit de I-Strategie 2012-2015 werden ondergebracht.¹²⁶ Inmiddels is er ook een strategische I-Agenda voor de Rijkdienst 2019-2021.¹²⁷

De beoogde werking van de I-Strategie is breed en zou moeten bijdragen aan alle beleidsdoelstellingen op het beleidsdomein Informatievoorziening. De meeste van de in de I-Strategie benoemde interventies beogen echter bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering, zo tekenen wij op uit de documentatie.

De ministeries hebben via het CIO-beraad meerjarig bijgedragen aan de uitwerking van de strategische i-Agenda en de gezamenlijke delen geconcretiseerd in hun eigen plannen. Over de daadwerkelijke effecten van de I-Strategie als zodanig is geen evaluatiemateriaal beschikbaar. De I-Strategie is in feite een optelsom van de andere beleidsonderdelen die – verderop - in deze paragraaf aan bod komen.

Kaders

In de periode 2014-2018 zijn verschillende nieuwe kaders opgesteld en bestaande kaders doorontwikkeld. Enkele illustraties van kaders die tot stand gekomen zijn of aangepast in de periode 2014-2018:

- Het kader Inrichting CIO-stelsel/Rol departementale CIO gaat over de positionering van de CIO en de CIO-office binnen de ministeries.¹²⁸ Het kabinet acht het namelijk noodzakelijk dat binnen alle ministeries de CIO-rol op hoog ambtelijk niveau wordt belegd, zoals ook door de Rekenkamer bepleit. De CIO-rol wordt belegd bij een functionaris in de rol van CIO en het CIO-Office dat hem/haar in die rol ondersteunt.
- Het handboek Portfoliomanagement Rijk beschrijft alle in de Tweede Kamerstukken of CIO-beraad vastgestelde afspraken over besturing en rapportage van de zogenaamde Grote ICT-projecten (met een ICT-component groter dan € 5 miljoen) en zo de medewerkers van CIO-offices van departementen een helpende hand te bieden.
- De Baseline informatiebeveiliging Rijkdienst (BIR) is het gemeenschappelijk normenkader (gebaseerd op de ISO 27002 standaard) voor beveiliging van informatie(systemen) van de rijkdienst. Daarnaast concretiseert de BIR 2017 een aantal normen tot verplichte operationele afspraken en wordt overgegaan op risico-gestuurde aanpak waarmee rijksoverheden worden gedwongen om na te denken over de risico's.
- De Gedragsregeling voor de digitale werkomgeving is bedoeld voor medewerkers en beschrijft concreet het gewenste gedrag bij het gebruik van de digitale werkomgeving en geeft een algemene toelichting daarop. De regeling is in de ICBR vastgesteld.

125 Kamerstukken 2011-2012, 26 643, nr. 216.

126 Kamerstukken 2016-2017, 26 643, nr. 221.

127 Kamerstukken 2018- 2019 26 643 nr. 591.

128 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 13.

De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Over de mate van doelrealisatie is echter geen evaluatiemateriaal beschikbaar. Het geheel van kaders is gedurende de beleidsperiode 2014-2018 niet geëvalueerd. Over het geheel van de kaders is daarmee strikt gezien geen oordeel mogelijk als het gaat om de doeltreffendheid en doelmatigheid. Wanneer we kijken naar individuele kaders constateren we dat we alleen signalen hebben aangetroffen over de werking van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR). Over andere kaders is, voor zover ons bekend, geen informatie beschikbaar. De signalen over de BIR zijn in deze paragraaf verderop uitgewerkt.

Enterprise architectuur rijksdienst

Het bestaande Model architectuur Rijksdienst (MARIJ) is in de beleidsperiode 2014-2018 verder ontwikkeld onder de naam Enterprise architectuur rijksdienst (EAR). Met de EAR werd vooral beoogd om eenheid binnen het Rijk op het gebied van informatievoorziening te bevorderen. Over de mate van doelrealisatie is geen evaluatiemateriaal beschikbaar. De EAR is niet geëvalueerd in de beleidsperiode 2014-2018. Over de bijdrage van dit beleidsonderdeel is op basis van de JBR wel een beeld op te tekenen:

- In 2015 is de inhoud van de EAR gestroomlijnd en afgestemd op de (referentie)architecturen van andere overheden. Dit betreft in het bijzonder een actualisatie van de beleidskaders, de brondocumenten en de richtlijnen (architectuurprincipes).
- Om de competenties van de rijksarchitecten te versterken is in 2015 een Curriculum rijksarchitecten (opleidingsprogramma) ontwikkeld dat in 2016 ten uitvoer is gebracht.
- De strategische I-Agenda rijksdienst van de CIO Rijk, die in 2016 werd gepubliceerd, vormde de aanleiding voor een herijking van de uitgangspunten van de EAR. De herijking vond in 2016 plaats. De nieuwe uitgangspunten waren bedoeld om architectuur beter hanteerbaar te maken voor bestuurders binnen de rijksdienst.

Wij vinden het aannemelijk om met enige voorzichtigheid te veronderstellen dat bovenstaande zaken een positieve bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van meer eenheid. Immers, architectuur draagt bij aan het creëren van meer eenheid, maar de mate waarin hebben wij niet kunnen vaststellen. In de JBR 2017 en 2018 komt de EAR ook niet meer terug, waardoor de verdere ontwikkeling op dit onderwerp niet inzichtelijk is.

ICT-Rijkstraineeprogramma

In de Operatie informatiebestel Rijk, gericht op strakkere sturing en de beheersing van ICT-projecten, is gewerkt aan de aanbevelingen van commissie Elias. Het kabinet heeft de meeste aanbevelingen overgenomen¹²⁹ en er is gewerkt aan het bevorderen van de positie van het Rijk als ICT-werkgever. In dat kader is er in 2016 bijvoorbeeld een rijksbreed ICT-Rijkstraineeprogramma gestart en periodiek vindt een specifieke rijksbrede arbeidsmarktcampagne plaats om ICT'ers te enthousiasmeren voor het werken bij het Rijk.¹³⁰ Het ICT-Rijkstraineeprogramma maakt sinds 2018 onderdeel uit van het interdepartementale programma versterking HR ICT-Rijksdienst 2018-2021.

Het ICT-Rijkstraineeprogramma is in de beleidsperiode niet geëvalueerd. We kunnen strikt genomen geen uitspraken te doen over doelmatigheid en doeltreffendheid, maar over de bijdrage van dit beleidsonderdeel is wel een beeld te schetsen:

129 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 13.

130 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 235.

- De JBR 2016 meldt dat het Rijk gestart is met het eerste tweejarig rijksbreed ICT-traineeprogramma (RITP) voor (junior) ICT-professionals. Het is de bedoeling van het RITP om trainees op te leiden tot medewerkers die breed inzetbaar zijn op ICT-gebied binnen de rijksdienst. Daardoor blijft kennis en kunde over ICT binnen de overheid en wordt gepoogd op de langere termijn externe inhuur te reduceren.
- In de reactie op de JBR 2016 is de ARK kritisch met betrekking tot de activiteiten die de rijksoverheid tot dan toe heeft ondernomen om ICT'ers langer aan zich te binden. De ARK stelt: *"De maatregelen die genomen zijn, blijken onvoldoende om de knelpunten rond de tekorten weg te nemen."*¹³¹ Dit is een indicatie dat de activiteiten tot dan toe niet tot het beoogde effect hebben geleid.
- De JBR 2016 meldt dat de eerste tranche is gestart in 2016 met 41 trainees en met 18 deelnemende organisaties. In de JBR 2018 staat dat ook in 2017 en 2018 telkens 41 nieuwe trainees zijn ingestroomd. Ook blijkt hieruit dat de eerste tranche het traineeprogramma in 2018 heeft afgerond. Hiervan is 80% inmiddels, na afronding van het programma, doorgestroomd naar functies binnen de rijksoverheid.
- Er blijkt behoefte aan meer verschillende ICT-functionarissen binnen het Rijk dan waar het ICT-Rijkstraineeprogramma in eerste instantie in voorziet. In 2018 is daarom een data science traineeprogramma gestart om meer data scientists aan het Rijk te binden. Bij deze eerste track zijn 35 data scientists begonnen. Ook is gestart met onderzoek naar de mogelijkheden voor een Cyber Security track binnen het ICT-traineeprogramma.¹³²
- In het rapport Versterking van ICT-werkgeverschap Rijk (2017)¹³³ wordt ingegaan op de knelpunten met betrekking tot het werven, ontwikkelen en behouden van ICT-personeel bij het Rijk. Dit rapport is gebruikt voor een plan ter versterking van het ICT-werkgeverschap van het Rijk, waarover de Tweede Kamer eind 2017 over is geïnformeerd.¹³⁴ In 2018 is op basis van dit plan, het interdepartementale programma Versterking HR ICT Rijksdienst 2018-2021 gestart.

Deze activiteiten zijn een indicatie van een positieve bijdrage van het beleid aan de bevorderen van de positie van het Rijk als ICT-werkgever, maar het werven van goed ICT-personeel blijft een uitdaging die de nodige aandacht vraagt.

Rijkscloud en consolidatie datacenters

Inhoudelijk stamt het programma Rijkscloud van voor de beleidsperiode 2014-2018. In de beleidsperiode 2014-2018 zelf is verder gewerkt aan de realisatie hiervan, met als doel dat de clouddiensten van ICT-dienstverleners interoperabel worden en ze tezamen rijksbrede clouddiensten kunnen leveren.

Het programma Rijkscloud is niet geëvalueerd. Strikt genomen is geen oordeel mogelijk als het gaat om de doeltreffendheid en doelmatigheid. Op basis van informatie over de activiteiten, bereikte resultaten en de proxies kunnen we her en der wel uitspraken doen over de bijdrage van het programma Rijkscloud, maar tot een compleet beeld leidt dit niet. We lichten dit verder toe.

Het programma Rijkscloud bevatte drie lijnen: consolidatie van datacenters (PCDC), optimalisatie van het rijksoverheid netwerk (RON) en verbeteren van de samenwerking van ICT-dienstverleners. Het startpunt voor de beleidsperiode in 2014 was dat de gesloten rijkscloud, dat wil zeggen in eigen beheer, was uitgewerkt.

De verschillende JBR's geven vervolgens inzicht in de voortgang van de Rijkscloud tijdens de beleidsperiode. We behandelen de voortgang van het programma per lijn:

131 ARK (2017), Staat van de Rijksverantwoording 2016.

132 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 241.

133 Panteia (2017), Versterking ICT-werkgeverschap Rijk.

134 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 235.

Lijn 1: consolidatie van datacenters

Uit de JBR blijkt de volgende voortgang:

- 2015: het vierde en laatste (rijks)OverheidsDataCenter, ODC Haaglanden, is begin 2015 opgeleverd. Er zijn nu 4 ODC's operationeel. De migraties van 64 oude datacenters naar de 4 ODC's van het Rijk is in volle gang. Eind 2015 waren 28 datacenters gemigreerd.
- In 2016 meldt de JBR dat *"de realisatie van de doelstelling uit de I-Strategie om voor 2020 de oorspronkelijke 64 departementale datacenters af te sluiten en alle apparatuur te hebben overgebracht naar de 4 nieuwe OverheidsDatacenters (ODC's), vordert gestaag en volgens planning. In 2016 zijn weer 8 datacenters gesloten. In totaal zijn 36 datacenters gesloten."* Er wordt ook inhoudelijk op de voortgang van de migratie naar die vier nieuwe ODC's ingegaan. Bijvoorbeeld met betrekking tot de investering ICT Dienstverlening RVB wordt aangegeven dat door complexiteit van de bestaande over te zetten omgevingen en door het overbrengen naar een parallel nieuw ingericht OverheidsDataCenter het meer tijd kost om bepaalde transitiestappen te doorlopen. Hierdoor is er in 2016 de verwachting dat de geschatte kosten hoger zullen zijn door de latere oplevering van de transities.
- In de JBR 2017 ontbreekt een update over de voortgang van de implementatie.
- In 2018 blijkt dat het Rijk de ICT aanzienlijk heeft verduurzaamd door de migratie van circa 60 lokale datacenters naar 4 ODC's. In december 2017 waren al 41 rijksdatacenters gemigreerd. Dit leidt volgens BZK tot de volgende effecten:
 - Minder gebouwen en minder apparatuur.
 - Een halvering van het energieverbruik van 235.000 MWh naar 128.000 MWh.
 - De toepassing van de nieuwste datacenterconcepten: hergebruik van overtollige warmte, thermische koeling tot zesentwintig graden en daarna actieve koeling met watergordijn.
 - De toepassing van slimmere programmatuur (minder regels code, minder capaciteitsbeslag), hergebruik data (minder opslag), geconnecteerd (any place).

Met bovenstaande resultaten van de eerste lijn van de Rijkscloud (consolidatie van datacenters) is het aannemelijk dat de Rijkscloud voor dit gedeelte heeft bijgedragen aan de bevordering van eenheid op het gebied van informatievoorziening binnen het Rijk. Voor de tweede en derde lijn zijn geen uitspraken mogelijk. Verschillende geïnterviewden geven voorts aan dat de aansluitingsgraad van (potentiële) deelnemers achterblijft bij de verwachtingen. Doordat deze achterblijft zou het lastiger kunnen zijn de financiële efficiency doelstellingen te behalen (kosten worden door minder partijen gedeeld).

Lijn 2 en 3: optimalisatie van het rijksoverheid netwerk (RON) en verbeteren van de samenwerking van ICT-dienstverleners

In de JBR's wordt niet ingegaan op de bereikte resultaten en effecten op beide lijnen. Ook hebben we geen andere documentatie hierover aangetroffen. Op deze twee punten kunnen we dan ook geen uitspraken doen over een eventuele bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

RiDM en toegang

Het programma Rijks Identiteitsmanagement (RiDM) was erop gericht de rijksbrede toegangsprocessen zo eenvoudig en makkelijk mogelijk in te richten, vanuit het oogpunt van gebruiksgemak, betrouwbaarheid en veiligheid, en kosten, zodat het makkelijker is om interdepartementaal samen te werken. Hieronder vielen onder andere het programma Rijkspas en de ontwikkeling van het Rijks Identity Store (RIS). Hiermee moest het RiDM bijdragen aan het bevorderen van de eenheid op het gebied van informatievoorziening binnen het Rijk en de kwaliteit en efficiency van ICT-dienstverlening binnen het Rijk.

Over de doeltreffendheid ervan is geen evaluatiemateriaal beschikbaar. Het programma RiDM is intussen afgerond en er heeft decharge plaatsgevonden door de (interdepartementale) stuurgroep op basis van de opgeleverde deliverables in relatie tot de opdracht en doelstellingen van het programma. Het programma is gedurende de beleidsperiode niet geëvalueerd, maar op onderdelen is wel een beeld te schetsen van de bijdrage vanuit het programma RiDM:

- Zo is in 2014 de Rijkspas verder ontwikkeld en geschikt gemaakt voor uitgebreidere toepassingen, zoals het veilig inloggen op de werkomgeving op kantoor, thuis of onderweg. Daarmee beschikken medewerkers vanaf 2014 over een (veilige) Rijkspas met smart technologie voor toegang tot faciliteiten in Rijkskantoren.¹³⁵
- In 2015 is besloten tot het realiseren van een Rijks Identity Store (RIS). Deze bevat een gemeenschappelijke norm waarmee de onderlinge gegevenskwaliteit in de rijksbrede en departementale systemen wordt bewaakt en het delen van identiteiten mogelijk wordt. Voor een goede werking van de RIS is het Rijks Identificerend Nummer (RIN) cruciaal gebleken. BZK meldt in de JBR 2015 dat het aantal op het RIN aangesloten organisatieonderdelen in 2015 verder is uitgebreid.
- De RIS is als component nooit opgeleverd. Nadere informatie hierover hebben wij niet aangetroffen.
- In de JBR 2016 en 2017 wordt vervolgens geen melding gemaakt over de voortgang van RiDM.
- In de JBR 2018 wordt aangegeven dat het programma medio 2018 formeel is afgerond. Het programma heeft een systeem- en procesketen opgeleverd om door middel van het Rijks Identificerend Nummer (RIN) een veilige en eenvoudige uitwisseling van identiteitsgegevens ten behoeve van de uitgifte van rijksbrede voorzieningen mogelijk te maken. Het normenkader Rijksidentiteiten in relatie tot rijksbrede voorzieningen is door de ICBR vastgesteld.

Wij vinden het aannemelijk om, met de nodige voorzichtigheid, te veronderstellen dat het programma RiDM met de bovenstaande zaken een positieve bijdrage heeft geleverd aan het bevorderen van de eenheid op het gebied van informatievoorziening binnen het Rijk en de kwaliteit en efficiency van ICT-dienstverlening binnen het Rijk. Echter, de mate waarin RiDM heeft bijgedragen hebben wij niet kunnen vaststellen.

Digitale werkomgeving Rijk

Vanuit het programma IDWOR (Interoperabiliteitskader voor digitale werkomgevingen in de rijksdienst) was één van de beoogde resultaten het implementeren van rijksbrede interoperabele ICT-functionaliteiten. Het doel van het IDWOR was vooral om ervoor te zorgen dat er door iedereen kan worden samengewerkt en iedereen in alle rijkskantoren kan werken zonder last te ondervinden van de verschillen tussen de ICT dienstverleners.

Het programma IDWOR is niet geëvalueerd gedurende de beleidsperiode (het programma is nog niet afgerond). Strikt genomen is over de IDWOR geen oordeel mogelijk als het gaat om de doeltreffendheid en doelmatigheid, maar over de bijdrage van dit beleidsonderdeel is wel een beeld te schetsen:

135 Kamerstukken 2017-2018, 34 950, XVIII, nr. 1.

- In de strategische I-Agenda rijksdienst 2017¹³⁶ wordt geconstateerd dat in 2016 binnen het Rijk nog veertien leveranciers van werkplekken actief zijn en dat dit aantal nog naar beneden kan. Er wordt aangekondigd dat het IDWOR stapsgewijs zal worden ingevoerd.
- Volgens de JBR 2018 verdient de implementatie van de technische kaders nog nadere aandacht. In 2018 zijn hiervoor door het programma IDWOR meerdere gemeenschappelijke voorzieningen gerealiseerd (voor videoconferencing, rijksbreed printen en scannen en het veilig uitwisselen van identiteitsgegevens). Ieder departement kan hiervan gebruik maken. Om de naleving van de kaders ook in continuïteit te borgen worden er in opdracht van CIO Rijk toetsen uitgevoerd. In 2018 is een nieuwe cyclus herhalingsaudits Rijkspas bij alle deelnemende organisaties van start gegaan, die doorloopt in 2019.
- In de strategische I-Agenda rijksdienst 2019-2021 wordt geconstateerd dat het IDWOR voor het grootste deel is gerealiseerd. Uit de I-Agenda blijken vervolgens een aantal aandachtspunten voor het vervolg:
 - Er is nog aandacht nodig aan de verdere implementatie van de IDWOR.
 - De samenwerking tussen diverse onderdelen van de Rijksdienst, inclusief uitvoeringsorganisaties, als 'connected enterprise' wordt verder versterkt.
 - Controle op naleving van de bestaande kaders zal worden versterkt.

Op basis van de beperkte informatie rondom de voortgang van IDWOR moeten we voorzichtig zijn met uitspraken over de bijdrage aan de doelstellingen. Interoperabiliteit is moeilijk te meten en zonder opvolging van de graad van implementatie van bestaande kaders of het gebruik van opgeleverde voorzieningen blijft dit een uitdaging. Tegen deze achtergrond constateren we dat nog niet alle resultaten en effecten bereikt lijken (het programma loopt nog verder dan de beleidsperiode), maar op basis van de gerealiseerde resultaten vinden we het aannemelijk dat het programma IDWOR op onderdelen al een positieve bijdrage heeft geleverd.

ICT-arbeidsmarktcampagne

Middels een bijdrage aan agentschap UBR is er gedurende de beleidsperiode gewerkt aan het bevorderen van de positie van het Rijk als ICT-werkgever middels een ICT-arbeidsmarktcampagne (die periodiek plaatsvindt) om ICT'ers te enthousiasmeren voor het werken bij het Rijk.¹³⁷

Er zijn twee evaluaties die betrekking hebben op de doeltreffendheid van het beleid.

- Evaluatie Arbeidsmarktcommunicatie ICT.¹³⁸ De conclusie is onder meer dat de campagne gemiddeld wordt herkend, maar de waardering ligt onder de benchmark. Bekendheid en voorkeurspositie blijven relatief hoog ten opzichte van de concurrenten: *"Ruim een derde van de ICT'ers vindt de rijksoverheid een aantrekkelijke IT-/ICT-werkgever. De rijksoverheid heeft ook de hoogste voorkeurspositie van alle IT-/ICT-werkgevers, nog voor Google, de politie of Coolblue."* De sollicitatie-intentie is laag maar aanwezig.
- Versterking ICT-Werkgeverschap Rijk.¹³⁹ Dit rapport heeft niet direct betrekking op de ICT-arbeidsmarktcampagnes zelf, maar wel op het bredere onderwerp ICT-werkgeverschap en vormde de basis voor het programma Versterking HR ICT Rijksdienst 2018-2021 (de ICT-arbeidsmarktcampagne is sinds 2018 onderdeel van dit programma). In het evaluatierapport wordt ingegaan op het imago van het Rijk als ICT-werkgever. Dit wordt vaak gezien als *"weinig vooruitstrevend, risicomijdend, bureaucratisch, hiërarchisch en log."* Echter, onder ICT'ers is de populariteit van het Rijk als werkgever relatief groot; positieve imagoaspecten zijn de maatschappelijke relevantie van het werk en het feit dat het vaak gaat om grote, langdurige projecten met een focus op kwaliteit.

136 Kamerstukken 2016-2017, 26 643, nr. 221.

137 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 235.

138 Kantar Public (2018), Arbeidsmarktcommunicatie ICT Eindrapportage campagne-effectonderzoek.

139 Panteia (2017), Versterking ICT-werkgeverschap Rijk.

Er wordt gesteld dat *“imagoproblemen doorgaans hardnekkig van aard zijn en het doorbreken van negatieve beeldvorming in het algemeen een proces van de lange adem is. Dit benadrukt het belang van goede (en continue) arbeidsmarktcommunicatie.”* In het onderzoeksrapport wordt vervolgens naar de haalbaarheid van de wervingsstrategie gekeken. De onderzoekers concluderen dat *“De op ICT'ers gerichte wervingsstrategie van de rijksonderdelen als suboptimaal is te typeren.”* Dit wordt beargumenteerd met het feit dat door de vacaturestop in de afgelopen jaren (red. voor 2017) de werving een tijd vrijwel stil heeft gelegen, waardoor de recruitmentexpertise weer moet worden op- en uitgebouwd. Verder worden online wervingskanalen nog onvoldoende benut, laat de wervingskracht van vacatureteksten op punten te wensen over en zijn sollicitatieprocedures voor verbetering vatbaar, aldus de onderzoekers. Ook geven ze aan dat het Rijk in de werving nog teveel naar buiten treedt als entiteit. Elk rijksonderdeel heeft zijn eigen propositie. De onderzoekers geven aan dat de unieke aspecten van de afzonderlijke rijksonderdelen uitgevent moeten worden. Dit laatste lijkt te suggereren dat het voeren van een rijksbrede ICT-arbeidsmarktcampagne wel als zinvol, maar voor verbetering vatbaar wordt gezien.

Verder zijn er kritische geluiden over de werking van de ICT-arbeidsmarktcampagne. In haar reactie op de JBR 2016 is de ARK kritisch met betrekking tot de activiteiten die de rijksoverheid heeft ondernomen om ICT'ers langer aan zich te binden. De ARK stelt: *“De maatregelen die genomen zijn, blijken onvoldoende om de knelpunten rond de tekorten weg te nemen.”*¹⁴⁰ Dit is deels een verantwoordelijkheid van de verschillende departementen, maar is wel een indicatie dat de activiteiten (tot dan toe) niet tot het beoogde effect hebben geleid.

Op basis van de evaluaties en de bereikte resultaten vinden wij de ICT-arbeidsmarktcampagne deels doeltreffend maar deels niet. De campagne draagt bij aan het de positie van het Rijk als ICT-werkgever en tegelijkertijd zijn er nog een aantal aandachtspunten. Belangrijke externe factor is dat de markt voor ICT-personeel krap is.

Bureau ICT-toetsing (BIT)

Eind januari 2015 werd de reactie van het kabinet op het eindrapport van de Tijdelijke commissie ICT-projecten aan de Tweede Kamer aangeboden, met daarin maatregelen om de beheersing van ICT-projecten en de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren.¹⁴¹ Een belangrijk onderdeel van de kabinetsreactie op dit rapport betreft de oprichting van het Bureau ICT-toetsing (BIT), om problemen rondom ICT-projecten bij de rijksoverheid te voorkomen. Om problemen rondom ICT-projecten te voorkomen, adviseert het BIT over risico's en slaagkans bij de start van een project met een grote ICT-component.

Alle activiteiten van Bureau ICT-toetsing beogen ervoor zorg te dragen dat de departementale verantwoordelijken bij de rijksoverheid de grote ICT-projecten op orde hebben. BIT heeft daartoe de afgelopen jaren uiteenlopende adviezen uitgebracht over 53 grote projecten met een ICT-component.¹⁴²

Over de effectiviteit van het BIT zijn twee evaluaties beschikbaar

1. (Tussen) evaluatie Bureau ICT-Toetsing (BIT) 2016¹⁴³
2. Evaluatie Bureau ICT-Toetsing 2018¹⁴⁴

140 ARK (2017), Staat van de Rijksverantwoording 2016.

141 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr.13.

142 Vastgesteld op 20-9-2019 via <https://www.bureauicttoetsing.nl/overzicht-afgeronde-adviezen>

143 Kamerstukken 2016-2017 26 643, nr. 424.

144 Kamerstukken 2018-2019, 26 643 nr. 440.

(Tussen) evaluatie BIT 2016

Hierin wordt geschetst dat het BIT in het eerste jaar van functioneren is uitgegroeid tot een professioneel opererende organisatie met competente toetsteams die werken op een zorgvuldige en vaktechnische verantwoorde wijze. Wel worden een aantal aandachtspunten gesignaleerd. Ten eerste is de bemensing te krap. Daarnaast draagt het tijdelijke karakter van BIT volgens de evaluatie niet bij aan de continuïteit van de waakhondfunctie van BIT. Ten derde wordt de opvoedende functie nog op een beperkte wijze ingevuld.

Evaluatie BIT 2018

Ook deze evaluatie over het BIT is over het algemeen positief. Ten eerste draagt het BIT bij aan de getoetste projecten door zijn aanbevelingen. Ten tweede levert het BIT een bijdrage aan het sturend vermogen van de departementale CIO's en de CIO-Rijk op ICT-projecten. Ten derde voorziet het BIT de Tweede Kamer van waardevolle informatie die behulpzaam is in het uitvoeren van de controlerende taak. In de evaluatie van 2018 worden ook uitspraken gedaan over de effectiviteit van de het BIT. De onderzoekers concluderen dat het BIT een hoge effectiviteit heeft. In hun ogen hangt dit samen met de kwaliteit van de adviezen. Deze kwaliteit maakt dat de rapportages van het BIT veel impact hebben. De aanbevelingen hieruit worden volgens de beleidsreacties in 65% van de gevallen geheel opgevolgd en in 35% van de gevallen gedeeltelijk. Echter, de onderzoekers plaatsen daarbij ook de kanttekening dat in de praktijk de opvolging van de adviezen minder goed lijkt te zijn omdat het BIT in principe niet toeziet op de opvolging van haar adviezen. Ook wordt in de evaluatie uit 2018 gemeld dat niet alle projecten waarvoor de verplichting van een toets geldt, aan het BIT worden voorgelegd.¹⁴⁵

Op basis van de evaluatie lijken de inspanningen die Bureau ICT-toetsing onderneemt doeltreffend en bij te dragen aan het ervoor zorgen dat de departementale verantwoordelijken bij de rijksoverheid de grote ICT-projecten op orde hebben. Echter, in de evaluatie van 2018 wordt door de onderzoekers opgemerkt dat de kwaliteit van ICT-projecten binnen de overheid van meer factoren afhankelijk is dan alleen het BIT: *“Aan het effectieve functioneren van het BIT mag om die reden niet de conclusie verbonden worden dat de uitvoering van ICT-projecten op alle fronten op orde is. De bijdrage van het BIT aan de kwaliteit van de uitvoering van deze projecten is relatief bescheiden”*, aldus de onderzoekers. Zo is er nog regelmatig sprake van ICT-projecten die niet slagen, zoals recent bij de Nederlands Voedsel en Waren Autoriteit.¹⁴⁶ Ook was er recent sprake van een vergeten project in het ICT-dashboard.¹⁴⁷ Daarnaast geeft de Staatssecretaris van BZK in de begeleidende brief bij het evaluatieonderzoek van 2018 dat hij met betrekking tot het onderzoek *een bredere vertegenwoordiging van betrokkenen uit het veld wenselijk* had geacht.¹⁴⁸ Mede hierdoor heeft de Staatssecretaris aangegeven dat hij voornemens was de geplande evaluatie van 2020 in de tijd naar voren te halen en af te ronden voor het einde van 2019.¹⁴⁹ Deze evaluatie loopt momenteel en de resultaten hiervan zijn zodoende nog niet bekend.

In de evaluatie van 2018 wordt nog wel een neveneffect gemeld van de BIT. De onderzoekers concluderen dat de BIT in bredere zin heeft bijgedragen aan het versterken van het CIO-stelsel. Volgens het evaluatierapport maakt de kwaliteit van de BIT-toetsen dat: *“De CIO's binnen ministeries beter in positie zijn gekomen en dat hun oordeel over de uitvoering van projecten (voorafgaand aan een BIT-toets met een openbare rapportage die naar de Tweede Kamer gaat) meer impact heeft.”*

145 De verantwoordelijkheid voor het aanmelden van projecten ligt bij de ministeries.

146 Kamerstukken 2017-2018, 33 835, nr. 80.

147 Kamerstukken 2018-2019, 35 200-VII, nr. 8.

148 Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 603.

149 Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 603.

Op basis van het bovenstaande lijken we te kunnen concluderen dat het BIT deels doeltreffend is, maar wel met verschillende aandachtspunten. Definitieve conclusies hierover zijn gezien de lopende (in de tijd naar voren gehaalde) evaluatie van de BIT¹⁵⁰ momenteel nog niet mogelijk.

ICT-dashboard

Vanuit de commissie Elias kwam ook de wens naar voren om beter zicht te hebben op de uitgaven aan grote ICT-projecten om daarmee bij te dragen aan het orde hebben van de grote ICT-projecten. Daartoe is gedurende de beleidsperiode het ICT-dashboard aangepast (www.rijksictdashboard.nl). Het dashboard bevat projecten met een ICT-component van meer dan € 5 miljoen. Het doel van de website is om een goed totaal-inzicht te geven in de voortgang van de projecten uit de rapportage grote ICT-projecten. Eind 2014 bevatte het Rijks ICT-dashboard informatie over 46 lopende of in 2014 afgeronde grote en risicovolle ICT-projecten bij het Rijk. Eind 2017 bevatte het ICT-dashboard informatie over 125 lopende, of in 2017 afgeronde grote ICT-projecten bij het Rijk.

Ook is het Rijk, op basis van de wens van de commissie Elias, begonnen om jaarlijks een totaaloverzicht van de ICT-uitgaven bij het Rijk op te stellen. Het kabinet heeft begin 2015 in haar reactie op het rapport Elias aangegeven een meerjarig traject te starten om de uitgaven voor ICT binnen de rijksoverheid beter inzichtelijk te maken.¹⁵¹ Ook wordt hierover in de JBR gerapporteerd. Tevens wordt er jaarlijks een jaarrapportage BIT naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁵²

Over de beleidsbijdrage van het ICT-dashboard is geen evaluatiemateriaal beschikbaar. Het ICT-dashboard is niet geëvalueerd gedurende de beleidsperiode. Wel kunnen we vaststellen dat er over de beleidsperiode meer ICT-projecten zijn opgenomen in het dashboard. Of dit betekent dat er daarmee ook beter zicht is op de grote ICT-projecten is daarmee niet duidelijk. Er kan immers ook sprake zijn van een toename van grote ICT-projecten. Verder constateren we dat de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van grote ICT-projecten bij de departementen ligt en niet bij BZK. Hierdoor komt het voor dat niet alle projecten altijd goed in beeld zijn, zoals uit een recent voorval met een groot ICT-project van de Belastingdienst bleek.¹⁵³

Implementatie BIR

Het Ministerie van BZK heeft de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) door de departementen gevolgd en gestimuleerd. De BIR beoogt de basis te bieden om te zorgen dat beveiliging van informatie(systemen) bij alle bedrijfsonderdelen van de Rijksdienst bevorderd wordt.

In het najaar van 2017 is de vernieuwde BIR vastgesteld. Deze moest leiden tot een vermindering van de administratieve lasten voor de departementen, zodat er meer ruimte ontstaat voor het implementeren van feitelijke veiligheid (onder andere door systematisch aandacht te geven aan risicomanagement). Hiermee wilde de CIO-Rijk de eerder geconstateerde gestage voortgang bij de departementen in een versnelling zien te bewegen.¹⁵⁴ Uiteindelijk moet dit ervoor zorgen dat de informatieveiligheid binnen de rijksoverheid goed gewaarborgd is.

150 Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 603.

151 Kamerstukken 2014-2015, 33 326, nr. 13.

152 Kamerstukken 2017-2018, 26 643, nr. 526.

153 Kamerstukken 2018-2019, 35 200-VII, nr. 8.

154 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 223.

Over de doelrealisatie hiervan zijn verschillende rapporten verschenen. Deze hebben wel vaak een bredere scope dan alleen de BIR, namelijk informatieveiligheid in de bredere zin. Hieronder volgen relevante signalen over informatieveiligheid die indicatief kunnen zijn voor de werking van de BIR:

- De Auditdienst Rijk (ADR) concludeert in 2016: *“De samenhang tussen strategie, beleid en jaarplannen voor informatiebeveiliging ontbreekt veelal bij departementen. Dit vergroot het risico dat de schaarse capaciteit en middelen op het gebied van informatiebeveiliging niet op een effectieve wijze wordt ingezet.”*¹⁵⁵ Rijksbreed blijkt dat departementen met de besturing op informatiebeveiliging worstelen en ad-hoc opereren. Elk departement verzamelt centraal periodiek stuurinformatie over informatiebeveiliging. Met andere woorden, er is nog weinig sprake van een rijksbrede samenhangende aanpak. De doelstelling van de BIR was juist om hier aan bij te dragen.
- In 2016 is de BIR aangepast en zijn de aanpassingen door de ADR getoetst op toetsbaarheid.¹⁵⁶ Zij concluderen hierin dat er nog sprake is van toetsbare maatregelen, maar ook van maatregelen die nog minder specifiek en meetbaar zijn waardoor die maatregelen mogelijk verschillend geïnterpreteerd worden. Zij geven hierbij aan dat het risico bestaat dat het risicomanagement bij de departementen nog niet aansluit op de nieuwe baseline en dat daarom meer toelichting en uitwerking van de systematiek is gewenst zodat voor alle partijen helder is wat er wordt verwacht en er wordt verantwoord. Dit is ook een indicatie dat de BIR nog niet leidt tot een samenhangende aanpak voor het rijk.
- Deze indicatie wordt door de ADR bevestigd in rijksbreed onderzoek beheersing informatiebeveiliging 2018 waarin zij constateren dat zij nog altijd zien dat de rollen (CIO, CISO en BVA) bij departementen op verschillende wijze zijn belegd: *“Dit bemoeilijkt mogelijk de uitwisseling van kennis en kunde over informatiebeveiliging in rijksbrede overleggen.”*¹⁵⁷
- De ARK¹⁵⁸ stelt vast dat de extra aandacht die de minister van W&R heeft besteed aan de implementatie van de BIR heeft opgeleverd dat er rijksbreed meer zicht is op beveiligingsrisico's. Als kanttekening stelt de ARK dat de informatiewaarde van de In control-verklaringen van de departementen wisselend was.
- Over de werking van de BIR wordt door de ADR in de rijksbrede rapportage beheersing informatiebeveiliging 2017 ingegaan.¹⁵⁹ Hierin worden zorgen geuit rondom de sturing op ICT-dienstverleners. De ADR constateert dat veel departementen gebruik maken van interne gemeenschappelijke overheidsdienstverlening van SSO's en dat deze SSO's maar beperkt verantwoording afleggen over informatiebeveiliging aan de departementen. Vanuit de BIR zijn departementen eindverantwoordelijk voor de informatiebeveiliging van haar (kritieke) systemen. Deze verantwoordelijkheid geldt ook bij uitbesteding aan SSO's. Dit betekent dat men van de departementen kan verwachten dat ze juist op adequate informatiebeveiliging van haar kritieke systemen zullen sturen. Echter, de ADR constateert dat deze sturing door de departementen beperkt is. In 2018 constateert de ADR dat er door DGGO deels opvolging is gegeven aan de bevindingen uit de rapportage van 2017, maar dat het nog niet tot een hoger volwassenheidsniveau bij de departementen heeft geleid.¹⁶⁰ Dit lijkt een indicatie dat de BIR als kader, zonder controle- en handhavingmechanismen, niet één op één leidt tot een hoger niveau van informatiebeveiliging binnen de Rijksdienst. Dit sluit aan bij de conclusies van de ADR uit hetzelfde onderzoek dat departementen met de besturing op informatiebeveiliging worstelen.

155 Auditdienst Rijk (2018), Rijksbrede rapportage beheersing informatiebeveiliging 2017.

156 Auditdienst Rijk (2017), Toetsbaarheid conceptversie BIR 2017.

157 Auditdienst Rijk (2019) Rijksbrede rapportage beheersing informatiebeveiliging 2018.

158 ARK (2017), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016: Wonen en Rijksdienst.

159 Auditdienst Rijk (2018), Rijksbrede rapportage beheersing informatiebeveiliging 2017.

160 Auditdienst Rijk (2019), Rijksbrede rapportage beheersing informatiebeveiliging 2018.

Dit zijn indicaties dat de ondernomen activiteiten rondom het kader BIR deels bijdragen aan het waarborgen van informatieveiligheid, maar (nog) niet perse leiden tot het gewenste resultaat. Dit zien we terug in de onvolkomenheden die door de ARK worden geconstateerd. Alhoewel deze onvolkomenheden de individuele verantwoordelijkheid van de betreffende departementen zijn, zijn ze relevant omdat de ARK hierbij ook de systeemverantwoordelijkheid van BZK benoemt:

- In 2017 worden er negen onvolkomenheden geconstateerd in de informatiebeveiliging bij de departementen over het jaar 2017.¹⁶¹ De ARK acht het noodzakelijk dat de rijksdienst meer in gezamenlijkheid hierop gaat sturen. Ook adviseert de ARK om de taak van de minister van BZK op het gebied van informatiebeveiliging nader te bezien.¹⁶²
- Ook over 2018 constateert de ARK dat de informatiebeveiliging nog niet op orde is. Het aantal onvolkomenheden op de informatiebeveiliging is gestegen naar elf onvolkomenheden.¹⁶³ Daarbij blijft de ARK erop aandringen dat de minister van BZK de grenzen van haar bevoegdheden opzoekt van haar coördinerende rol op informatiebeveiliging van de rijksoverheid. De minister zou de mogelijkheid moeten krijgen om informatiebeveiliging van andere ministeries te agenderen en te bespreken in de ministerraad. In een reactie hierop geeft de minister aan dat het kabinet het belangrijk vindt dat de rijksbrede samenwerking tussen CISO's centraal wordt gecoördineerd. Daarom is door de minister besloten om de nieuwe rol van Chief Information Security Officer Rijk (CISO Rijk) te creëren.¹⁶⁴

Rondom de werking van de BIR zijn uiteindelijk verschillende signalen naar voren gekomen. Enerzijds levert de BIR rijksbreed meer zicht op beveiligingsrisico's en is hiermee gedeeltelijk doeltreffend. Echter, de implementatie van de BIR leidt (nog) niet tot afdoende resultaten. Gedeeltelijk is dit de verantwoordelijkheid van de verschillende departementen, maar er zijn ook signalen dat de coördinerende rol van BZK op dit onderwerp versterkt zou kunnen worden; het ontbreekt momenteel aan sturingsmogelijkheden op de implementatie van de BIR. Over doelmatigheid zijn geen uitspraken mogelijk.

4.3.2 Synthese

Het domein Informatievoorziening Rijk is sterk in ontwikkeling geweest de afgelopen jaren, mede door de voortschrijdende digitalisering die alle haarvaten van de overheid en maatschappij raakt. Het domein bevindt zich echter nog op een laag volwassenheidsniveau in vergelijking met de andere bedrijfsvoeringsdomeinen. Veel is nog ontwikkeling en sturingsmechanismen die op andere domeinen wat vanzelfsprekender zijn, moeten op dit domein nog verder uitkristalliseren.

Voor de beleidsonderdelen geldt grotendeels dat de mate van doelrealisatie niet helder is. De doeltreffendheid van het gevoerde beleid is strikt genomen niet vast te stellen. Dat komt ten eerste omdat het ontbreekt aan eenduidige en meetbare doelen. Ten tweede is er, zeker in vergelijking met de andere domeinen, een beperkt aantal evaluatiestudies voorhanden en zijn er ook nog lopende evaluaties (bijvoorbeeld van het BIT). Ten derde is de beleidsbijdrage vanuit BZK veelal lastig te isoleren. Voor het realiseren van de gestelde doelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de implementatie van de BIR, is BZK namelijk afhankelijk van andere departementen.

161 Bijlage bij Kamerstukken 2017-2018, 34950-XVIII, 2.

162 Bijlage bij Kamerstukken 2017-2018, 34950-XVIII, 2.

163 Bijlage bij Kamerstukken 2018-2019, 35200-VII, 6.

164 Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 620.

Desalniettemin zijn er met de ontplooide activiteiten resultaten gerealiseerd waarvan aannemelijk is dat deze een positieve bijdrage hebben geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelen. Enerzijds door een aantal opdrachten die gerealiseerd zijn zoals de consolidatie van 64 naar 4 rijksoverheidsdatacenters, het aanpassen en uitbreiden van het Coördinatiebesluit en de vorderingen op het gebied van de Digitale werkomgeving en RiDM. Ook het ICT-Rijkstraineeprogramma heeft resultaten geboekt en de uiteindelijk resultaten zullen verder zichtbaar worden na de beleidsperiode. Dit zijn indicaties van doeltreffendheid.

Uit interviews komen enkele signalen naar voren. Verschillende rijksonderdelen zijn nog niet aangesloten op de Rijksdatacenters. De participatiegraad zou lager zijn dan verwacht, waardoor tarieven richting de deelnemende rijksonderdelen onder druk staan. We hebben dit niet verder kunnen onderzoeken, waardoor nader onderzoek nodig is om hier verder conclusies aan te kunnen verbinden.

Verder kwam uit een aantal interviews het signaal naar voren dat het toevoegen van de departementale CIO aan de bestuursraad van het betreffende departement ervoor zorgt dat de CIO vooral een controlerende rol krijgt, terwijl voor de kwaliteit van ICT-projecten het belangrijk is dat de CIO proactief is betrokken bij besluitvorming. Ook dit signaal hebben we niet kunnen onderzoeken, waardoor we hier verder geen conclusies aan kunnen verbinden.

Hoewel het nut van de kaderstelling breed onderschreven werd door onze gesprekspartners, kwam uit interviews ook het signaal naar voren dat de (uniforme) toepassing van de kaders door departementen en het toezicht daarop vanuit het Ministerie van BZK niet optimaal zijn. Afhankelijk van de individuele kaders in kwestie vinden departementen het toepassen van de kaders goed of minder goed uitvoerbaar. Dit signaal behoeft ook nader onderzoek voordat hier conclusies aan verbonden kunnen worden.

Daarnaast zijn er aandachtspunten. Het voornaamste aandachtspunt betreft de constatering van de minister, in navolging van de Tweede Kamer,¹⁶⁵ dat de realisatie van de digitaliseringsopgave versterking behoeft, omdat uit verschillende voorbeelden, zoals de onvolkomenheden op het gebied van informatiebeveiliging en de ICT-projecten die mislukten, blijkt dat nadere aanvullende maatregelen gewenst zijn. Op deze onderwerpen wordt er meer verwacht van de coördinerende rol van BZK. Hierbij gaat het om aanvullende sturingsmogelijkheden op bijvoorbeeld de naleving van kaders. Echter, over de invulling hiervan leven verschillende beelden.

De minister geeft aan dat de snelheid en effectiviteit waarmee de maatregelen op basis van bestaande afspraken kunnen worden gerealiseerd, beperkt is. De minister stelt verschillende maatregelen (ontwikkelagenda en instrumenten) voor om de sturing te verbeteren.¹⁶⁶

Op het vlak van doelmatigheid van het gevoerde beleid hebben wij niet of nauwelijks informatie aangetroffen, waardoor niet helder is geworden of de bereikte effecten ook met minder kosten bereikt hadden kunnen worden.

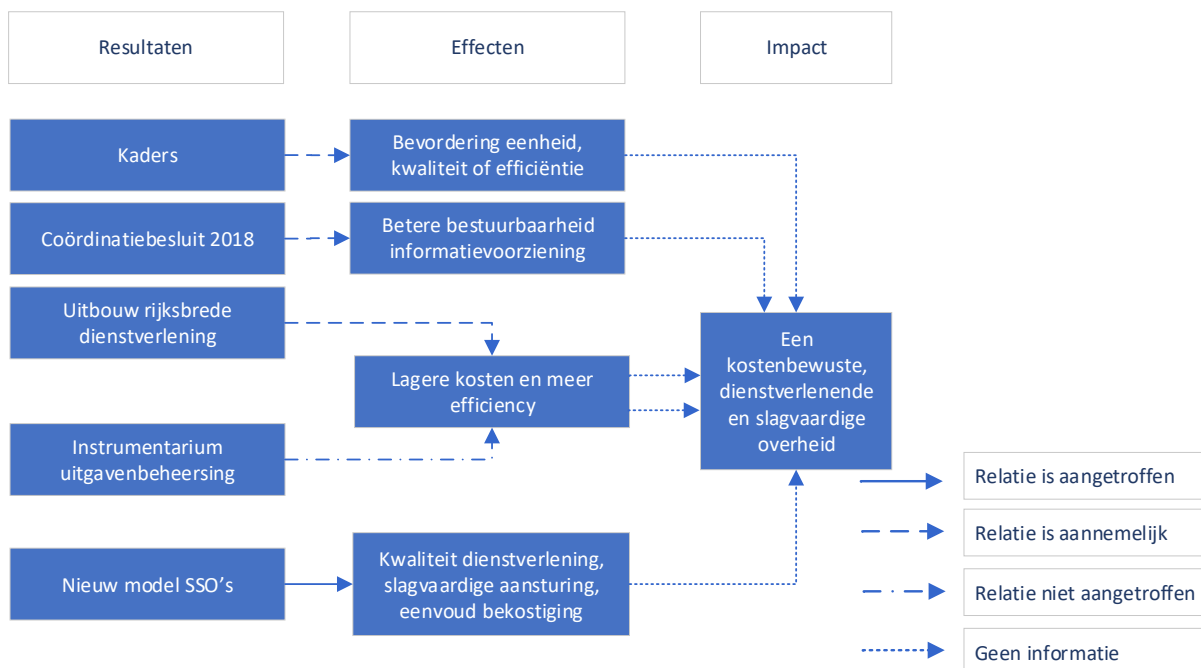
4.4 Organisatie

4.4.1 Analyse

Deze paragraaf gaat in op het domein Organisatie. In de volgende figuur hebben we allereerst weergegeven in hoeverre we een relatie tussen de resultaten en effecten en impact hebben aangetroffen. Dat zegt nog niets over de aard van die relatie (positief of negatief). Het vervolg van deze paragraaf gaat hierop in.

¹⁶⁵ Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 573.

¹⁶⁶ Kamerstukken 2018-2019, 26 643, nr. 573.



Kaders

Op het domein Organisatie zijn in de periode 2014-2018 diverse nieuwe kaders tot stand gekomen. Enkele illustraties:¹⁶⁷

- Een aantal jaren geleden was er hernieuwde aandacht voor publieke belangen in relatie tot privatiseringen en verzelfstandigingen. Onder Rutte II is de positionering van ZBO's tegen het licht gehouden, gekeken of de ZBO-vorm de meest geëigende is en het hernieuwde ZBO-beleid ingevuld.¹⁶⁸
- In 2015 is een beleidsbrief opgesteld ten aanzien van de ministeriele verantwoordelijkheid in relatie tot ZBO's. Ook is een circulaire opgesteld ten aanzien van de governance met betrekking tot ZBO's.¹⁶⁹
- De Kaderwet adviescolleges regelt sinds 1997 de omgang met onafhankelijke externe adviescolleges en -commissies die de regering adviseren over te vormen beleid of wetgeving. Daarnaast zijn er ook andere rijksbrede afspraken rondom de adviescommissies en -colleges belangrijk.
- De gedachte in 2015 was dat de slagkracht van de rijksinspecties kon worden vergroot door meer uniforme afspraken te maken over de rol en onafhankelijke positionering van de inspecties. Voor de uniformering van het onafhankelijk opereren van de rijksinspecties heeft het kabinet aanwijzingen opgesteld: gedragsregels die gelden voor alle betrokken bewindspersonen en hun departementen, inclusief de rijksinspecties.¹⁷⁰
- In het najaar van 2015 zijn de Aanwijzingen van de minister-president inzake de rijksinspecties in de Staatscourant gepubliceerd. De Aanwijzingen bevatten bindende spelregels voor bewindspersonen, beleidsdepartementen en rijksinspecties; die zorgen voor uniformering van de positie van rijksinspecties en voor een eenduidige invulling van de ministeriele verantwoordelijkheid.

De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Meer specifiek gaan de opgestelde kaders vooral over governance, uitgangspunten, uitvoering en effecten. De

¹⁶⁷ SGO5 is door BZK ook gekwalificeerd als een kader, maar behandelen wij apart in het vervolg van deze paragraaf.

¹⁶⁸ Kamerstukken 2013-2014, 25 268, nr. 83.

¹⁶⁹ Bijlage bij: Kamerstukken 2014-2015, 25 268, nr. 113.

¹⁷⁰ Kamerstukken 2014-2015, 31 490, nr. 190.

afzonderlijke kaders worden echter niet systematisch geëvalueerd over de breedte van het domein, maar op onderdelen is wel een beeld te schetsen van hun bijdrage:

- Uit de evaluatie van de Kaderwet ZBO's 2012-2016 komt naar voren dat de wet en de toepassing ervan bijdragen aan de beoogde ordening, verheldering van de bevoegdheidsverdeling (waaronder de financiële controle) tussen minister en het ZBO en de transparantie voor de burger. De wet heeft het effect van een kaderwet. Ten aanzien van de doelmatigheid komt naar voren dat bij de jaarrekening het wettelijk voorgeschreven accountantsverslag ten aanzien van de doelmatigheid in veel gevallen niet aanwezig is, waardoor de doelmatigheid zich lastig laat beoordelen door de evaluatoren.¹⁷¹
- Uit de vierde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges komt naar voren dat de voorgenomen versoering gerealiseerd is en aandachtspunten die voortkomen uit de algemene conclusies van de derde evaluatie van de Kaderwet opgevolgd worden door departementen en adviescolleges.¹⁷² Naar aanleiding van de evaluatie heeft de minister van BZK trajecten in gang gezet in de vorm van kaderafspraken, zoals het stimuleren naar verdere flexibiliteit en een evenwichtige man/vrouwverhouding in de adviescolleges.¹⁷³

Coördinatiebesluit 2018

De minister van BZK is verantwoordelijk voor rijksbrede klassieke bedrijfsvoeringstaken, informatiebeveiliging en de toepassing van informatietechnologie. In 2018 is de coördinerende bevoegdheid van de minister van BZK uitgebreid en geëxpliciteerd. Dit is in 2018 vastgelegd in het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen Rijksdienst.¹⁷⁴ Herziening van het besluit had twee doelen:

- Wegnemen van onduidelijkheid (er bestond onduidelijkheid over het van toepassing zijn van de kaders op informatiesystemen die externe op derden gerichte werking hebben)
- De minister van BZK krijgt aanvullende taken toegekend die specifiek toezien op de informatiesystemen.

Door de wijziging reikt de kaderstelling naast de bedrijfsvoering nu ook tot informatiesystemen. De minister van BZK kan daarmee ook voorzieningen aanwijzen die in verband met de noodzakelijke interoperabiliteit of beveiliging voor bepaalde informatiesystemen van alle of een daarbij aangegeven deel van de ministeries zullen worden gebruikt. Het nieuwe besluit bevat ook een adviesrecht van de minister van BZK bij benoeming en ontslag van departementale CIO's.

Het nieuwe Coördinatiebesluit is nog niet lang in werking (maar de minister heeft afgelopen periode wel al gebruik gemaakt van de uitgebreide bevoegdheden). Naar de doeltreffendheid ervan is nog geen onderzoek gedaan. Er is wel een eerste beeld te schetsen van de bijdrage van de wijziging van Coördinatiebesluit. De ARK vindt dit namelijk een positieve ontwikkeling. De ARK concludeert dat de minister van BZK met de wijziging van het besluit haar rijksbrede taak oppakt. Tegelijkertijd adviseert de ARK BZK ook om haar coördinerende bevoegdheden actiever in te vullen.¹⁷⁵

171 Ministerie van BZK (2018), Evaluatie kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016.

172 Kamerstukken 2015-2016, 28 101, nr. 15.

173 Ministerie van BZK (2018), Kaderhandboek organisatie en bedrijfsvoering Rijk 2018.

174 Besluit tot wijziging van het coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011, oktober 2018.

175 ARK (2019), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII).

Uitbouw rijksbrede dienstverlening

Met de uitbouw van de rijksbrede dienstverlening werden vooral lagere kosten en meer efficiëntie beoogd. De uitbouw van de rijksbrede dienstverlening is als zodanig niet geëvalueerd, maar op dit vlak is wel een beeld te schetsen van de bereikte resultaten.

- In 2014 is het Rijksvastgoedbedrijf (fusie Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, de Rijksgebouwendienst en de Dienst Vastgoed Defensie) van start gegaan. En in 2015 vond de samenvoeging van de ICT shared service organisaties (SSC-ICT Den Haag en SSC-ICT Den Haag pijler II (voormalig Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT) tot één shared service organisatie (SSC-ICT Haaglanden) plaats.
- Bijna alle Haagse kernministeries zijn inmiddels aangesloten op de rijksbrede infrastructuur, te weten de SSO's voor onder meer ICT, P&O, personeelsadministratie, inkoop en facilitaire dienstverlening. Steeds meer ministeries en uitvoeringsorganisaties in het land delen huisvesting en facilitaire dienstverlening.
- In het programma Compacte rijksdienst is vastgesteld dat in 2020 alle rijkskantoren worden gefaciliteerd door een landelijk netwerk van vier facilitaire concerndienstverleners: de Belastingdienst, RWS, DJI en FMHaaglanden. Het verzorgingsgebied van deze vier concerndienstverleners omvat ultimo 2018 80% van de rijkskantoren. In 2020 zijn naar verwachting alle reguliere kantoorlocaties overgedragen.
- De Rijks schoonmaakorganisatie (RSO) is ontstaan vanuit politieke besluitvorming over goed werkgeverschap voor mensen in lage loonschalen (en valt onder het Ministerie van SZW). In opdracht van de concerndienstverleners en andere rijksdiensten levert de RSO vanaf 2016 schoonmaakdienstverlening in rijksgebouwen.
- In de Hervormingsagenda staat het voornemen om ZBO's de mogelijkheid te bieden om aan te sluiten op de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering. In 2014 is daarom een wetsvoorstel tot wijziging van de Kaderwet ZBO's ingediend, dat op 1 januari 2015 in werking is getreden. Het COA, de SVB en de NZa zijn sindsdien gebruik gaan maken van de rijksbrede infrastructuur en in 2017 is de Nederlandse Zorgautoriteit aangesloten op de voorziening Publicatieplatform voor Uitvoeringscontent (PUC) van het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP).

De kwaliteit van de dienstverlening wordt gemeten aan de hand van kpi's. De ervaren kwaliteit wordt gemeten aan de hand van klanttevredenheidsonderzoeken. De exacte uitkomsten zijn gerapporteerd per ministerie en niet per organisatieonderdeel. Voor SSO's zijn ons de resultaten dan ook niet bekend (met uitzondering van P-direkt), maar rijksbreed is er grosso modo sprake van een hogere tevredenheid in vergelijking met de vorige meting.¹⁷⁶

Over de financiële consequenties van rijksbrede samenwerking hebben wij beperkt evaluatiemateriaal aangetroffen. Zo blijkt uit onderzoek van de ADR dat de centrale werkplekautomatisering tot een besparing van € 23,8 miljoen leidt en er meer in het verschiet ligt, maar dit rapport stamt uit 2015.¹⁷⁷ Ook is er een ex ante onderzoek hiernaar op een deelterrein, hetgeen een indicatief beeld geeft. Uit een Kosten-Baten Analyse (KBA) van P-Direkt uit 2014 blijkt dat een rijksbrede samenwerking een aanzienlijke financiële besparing van vele miljoenen kan opleveren. Onder meer door efficiency maatregelen en doordat er steeds minder noodzaak is voor departementale HR-systemen.¹⁷⁸

176 Internetspiegel (2018), Klanttevredenheidsonderzoek.

177 ADR (2015), Onderzoek baten werkplekdiensten Haagse kern, definitief concept.

178 <https://magazines.p-direkt.nl/jaarverslag/2016/01/resultaten-sgo5-besturing-bekostiging-en-samenwerking>

Een kanttekening die de ARK plaatst is echter dat reorganisaties niet als vanzelf leiden tot besparingen, zoals ooit de aanname was bij de SSO's.¹⁷⁹

Voorts blijkt ook uit onderzoek van de ADR dat helemaal niet aantoonbaar is dat SSO's leiden tot kostenbesparingen.¹⁸⁰ De zienswijzen hierop verschillen. Het beeld is al met al diffuus als het gaat om de besparingen, maar op dit vlak loopt momenteel nog een onderzoek van de ADR.¹⁸¹

Aandachtspunt in dit kader is de gedachte dat vooral schaalgrootte tot besparingen kan leiden. Dat impliceert dat zoveel mogelijk organisatieonderdelen gebruik maken van de rijksbrede dienstverlening, maar in de praktijk maakt niet iedereen hiervan gebruik. Niet de gehele rijksdienst en alle daaronder ressorterende diensten en instellingen doen mee aan de rijksbrede bedrijfsvoering. De politie bijvoorbeeld, goed voor veel inkoop, maakt geen deel uit van het inkoopstelsel. En veel kleine ZBO's, die juist kunnen profiteren van schaalvoordelen, houden zich afzijdig van de rijksbrede ICT. Uit de interviews kwam het signaal naar voren dat de tarieven daardoor hoger zouden zijn, dan dat deze zouden zijn als de participatiegraad hoger zou zijn. Dit punt hebben wij echter niet nader kunnen onderzoeken.

Instrumentarium uitgavenbeheersing

In 2013 heeft het kabinet besloten dat ministeries die voornemens zijn om programmabudget in te zetten voor het apparaat, dit ter toetsing moeten voorleggen aan de minister voor W&R. In 2014 is deze afspraak geëffectueerd en heeft de minister voor het eerst namens het kabinet bij de belangrijke begrotingsmomenten een toets uitgevoerd op de dekking van mutaties van de apparaatsuitgaven van kerndepartementen en baten-lastenagentschappen. Het doel hiervan was grip te houden op de apparaatsuitgaven en bij te dragen aan verlaging van de apparaatsuitgaven.

Nadat in 2015 voor het derde opeenvolgende jaar de apparaatsuitgaven waren gegroeid hebben de ministers van Financiën en W&R namens het kabinet extra maatregelen getroffen gericht op betere beheersing van de rijksbrede apparaatsuitgaven. Uit de in 2014 opgedane ervaringen met de toetsing van de dekking van voorgenomen mutaties in de apparaatsuitgaven bleek namelijk onder meer dat de minister effectiever zou kunnen opereren als de toetsing eerder in het besluitvormingsproces wordt gepositioneerd, waarop verschillende maatregelen zijn getroffen.

De toetsing door BZK is uiteindelijk afgeschaft, mogelijk vanwege een gebrek aan effectiviteit. Sinds 2018 maakt de beheersing van de apparaatsuitgaven ook geen deel meer uit van de JBR, maar maakt deze deel uit van de reguliere toetsing van begrotingsmutaties door het ministerie van Financiën (IRF). Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de toetsingsfunctie, zoals oorspronkelijk bedacht, dient te worden belegd bij de instantie die daarvoor het beste is toegerust, in dit geval de IRF.

Nieuw model SSO's

SGO5 was erop gericht een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van dienstverlening met service in de nabijheid, een slagvaardige aansturing (minimaliseren bestuurlijke drukte) en eenvoud in bekostiging.

179 ARK (2019), Staat van de rijksverantwoording 2018.

180 ADR (2018), Bekostiging, aansturing en kwaliteitsbewaking van de generieke dienstverlening door SSO's.

181 Dat past in het idee dat reorganisaties niet uitsluitend tot kostenbesparingen zouden moeten leiden maar vooral getoetst moeten worden op productiviteit en efficiëntie van het hele apparaat van primair proces en bedrijfsvoering.

In 2016 is SGO5 beëindigd. Met de afronding van het programma zijn een aantal resultaten bereikt:¹⁸²

- Het eindbeeld voor de generieke bedrijfsvoering Rijk is vastgesteld;
- Het kwaliteitsstelsel is ontworpen en wordt toegepast bij de SSO's die bij BZK zijn ondergebracht;
- Het dienstverleningsconcept Service in nabijheid is ontwikkeld;
- De aansturing van de SSO's van het ministerie van BZK is vereenvoudigd.¹⁸³
- Centrale bekostiging is voor P-Direkt sinds 1 januari 2015 gerealiseerd en voor FMHaaglanden sinds 1 januari 2016.

In verschillende onderzoeken komen elementen aan bod die de doeltreffendheid en doelmatigheid raken:

- Uit ADR-onderzoek (2018) naar de bekostiging, aansturing en kwaliteitsbewaking van de generieke dienstverlening door SSO's komt naar voren dat de bundeling van de SSO's en het RVB in één DG mogelijkheden opent om te komen tot onderlinge samenhang/synergie in dienstverlening. Er is vertrouwen in het huidige stelsel van generieke dienstverlening door SSO's. Ook is er waardering voor de generieke dienstverlening, met name voor de personele administratie door P-Direkt en de facilitaire dienstverlening door FMHaaglanden.
- Er lijkt echter weinig steun te zijn voor verdergaande centrale financiering en er is weinig inzicht in de kostenontwikkeling. De vormgeving van de rol van afnemers verdient verdere aandacht. De ADR adviseert de tijd te nemen om het stelsel in de praktijk verder te ontwikkelen en af te wegen of verdergaande centrale financiering op dit moment gewenst is. Ten aanzien van governance wordt voorts ingezet op een professionaliseringsslag om de bestaande bestuurlijk overleggen beter te laten functioneren.¹⁸⁴
- Uit een quickscan van ABDTopconsult bij UBR komt naar voren dat de tarifiering van SSO's een groot en complex onderwerp is en er een vrij complexe governance rondom de SSO's is ontstaan (via ICBR, SGO, BO en afnemersberaad is sprake van rijksbrede sturing op de dienstverlening van de SSO's). Uit de quickscan volgt de aanbeveling de tarieven van UBR te optimaliseren, de koppeling van beleid aan bekostiging en tarifiering te versterken en de werking van de governance en het portfoliomanagement te verbeteren.¹⁸⁵
- In de JBR 2018 staat dat uit een ronde langs stakeholders naar voren kwam dat onder afnemers nog ontevredenheid bestaat over de mate van betrokkenheid bij de aansturing van de SSO's, de kwaliteit van dienstverlening en transparantie van kosten.¹⁸⁶

Tot slot, uit ARK-onderzoek komt naar voren dat de SSO's al langere tijd relatief veel onvolkomenheden in de bedrijfsvoering hebben, hetgeen ook komt door de reorganisaties uit de vorige kabinetsperiode. De ARK geeft aan dat als deze problemen en vooral de oorzaken ervan de komende jaren structureel blijken, de vraag zich opdringt of deze organisatievorm op rijksniveau toekomst heeft.¹⁸⁷ De minister van BZK verbindt hier overigens zelf niet direct de vraag aan of de gekozen organisatievorm van de SSO's toekomst heeft, zo staat in de reactie op het verantwoordingsonderzoek 2018.

182 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 223.

183 Hierbij plaatst ABDTopconsult kanttekeningen, zoals verderop wordt toegelicht.

184 Auditdienst Rijk (2018), Bekostiging, aansturing en kwaliteitsbewaking van de generieke dienstverlening door SSO's.

185 ABDTopconsult (2018), Bekostiging en tarifiering SSO's; Quick scan UBR.

186 Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 249.

187 ARK (2019), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII).

4.4.2 Synthese

De basis van het stelsel rond aansturing, kwaliteitsbewaking en bekostiging van de generieke dienstverlening door SSO's staat. Daaraan heeft het ministerie van BZK onmiskenbaar een belangrijke bijdrage geleverd, onder meer door middel van SGO5.

De ontwikkeling van het stelsel vraagt echter nog de nodige aandacht. De invulling van het stelsel is in de praktijk nog niet uitgekristalliseerd. Onderwerpen zijn de governance, de systematiek rond tariefvaststelling en sturing op kwaliteit. Ten aanzien van de doorontwikkeling van het stelsel wordt door de meeste departementen een dringend beroep gedaan op DGOO als kadersteller om het stelsel te optimaliseren (en op DGVBR om de dienstverlening te verbeteren en de kosten beheersbaar, transparant en stabiel te maken). Dit vindt plaats tegen de achtergrond van de gevolgen die het op afstand plaatsen van dienstverlening heeft. Het heeft namelijk consequenties voor:

- De ervaren kwaliteit doordat de dienstverlening op afstand komt te staan.
- De ruimte voor klanten om hun wensen gerealiseerd te krijgen anders dan via geformaliseerde kanalen
- grensdisputen over bevoegdheden.
- De frequentie van overleg. Er lijkt sprake van een intensivering en meer bestuurlijk drukte.

Voor enkele beleidsonderdelen is de mate van doelrealisatie minder expliciet. Zo is bijvoorbeeld niet helder in hoeverre de SSO-vorming nu leidt tot kostenbesparingen. Feit is dat er bij de introductie van SSO's geen nulmeting is uitgevoerd en dat de kostenbesparing daardoor niet valt te achterhalen.

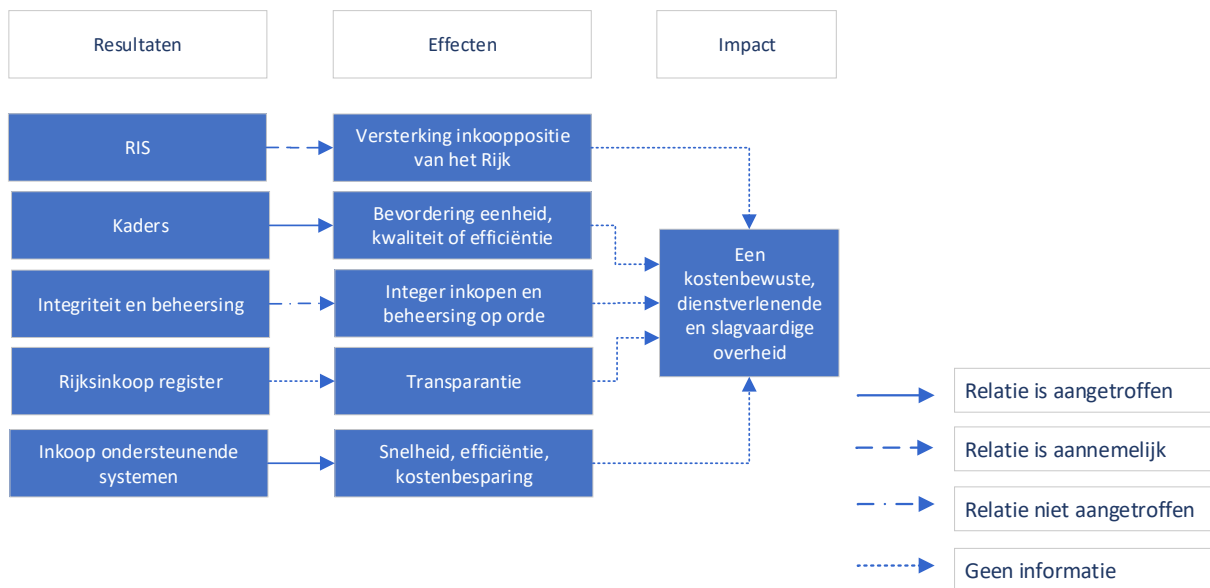
Op verschillende andere fronten heeft de beleidsinzet van BZK een minder positieve bijdrage gehad (instrumentarium uitgavenbeheersing) of juist een positieve bijdrage. Bijvoorbeeld als het gaat om de kaderstelling ten aanzien van ZBO's en adviescolleges. Ook lijken de eerste ervaringen met het herziene Coördinatiebesluit positief. Deze positieve bijdragen zijn indicaties van doeltreffendheid.

Tot slot, ook op dit domein geldt dat DGOO voor het realiseren van de gestelde doelen afhankelijk is van anderen. Met de reorganisatie in 2016 bij BZK is DGVBR bijvoorbeeld verantwoordelijk geworden voor de kwaliteit en efficiency van de SSO's. Voorts zijn de betreffende SSO's zelf verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfsvoering.

4.5 Inkoop en Aanbesteden

4.5.1 Analyse

Deze paragraaf gaat in op het domein Inkoop en Aanbesteden. In de hiernavolgende figuur hebben we allereerst weergegeven in hoeverre we een relatie tussen de resultaten en effecten en impact hebben aangetroffen. Dat zegt nog niets over de aard van die relatie (positief of negatief). Het vervolg van deze paragraaf gaat hierop in.



Rijksinkoopstelsel (RIS)

Uit de evaluatie van ABDTopconsult uit 2016 komt naar voren dat het RIS staat, maar verbeterd kan worden. Het stelsel moet worden doorontwikkeld om op strategisch niveau toegevoegde waarde te leveren aan het Rijk. Geredeneerd vanuit de beoogde effecten, is dit absolute noodzaak. In de evaluatie wordt namelijk geconstateerd dat de ontwikkeling van het RIS vooral gekenmerkt wordt door een sterk systeemgeoriënteerde aanpak. Daarbij is veel aandacht gericht op instrumentele verbeteringen en in beperktere mate op het tactisch presteren en – destijds - nog nauwelijks op het realiseren van beoogde effecten.

Doorontwikkeling en professionalisering van het RIS werd beoogd om de inkooppositie van het Rijk te versterken. Hiertoe is ingezet op drie operationele lijnen: professionalisering van de inkoopfunctie, inkopen volgens publieke waarden en het zijn van een zakelijke partner voor de markt.

Professionalisering

De volgende resultaten zijn gerealiseerd:

- Categoriemanagement is in de beleidsperiode 2014-2018 uitgebreid van dertien naar tweeëndertig inkoopcategorieën. Met de invoering van categoriemanagement is geregeld dat één departement voor een categorie van producten of diensten de inkoop verzorgt.
- In plaats van driehonderdvijftig inkooppunten zijn in tegenwoordig 20 Inkoop IUC's in bedrijf. Alle ministeries zijn aangesloten op één van de twintig IUC's. De Haagse Inkoop Samenwerking bedient ruim de helft van de ministeries. De andere ministeries zijn aangesloten op een ander IUC.
- Het Chief Procurement Officer - Coördinerend Directeuren Inkoop – stelsel (CPO-CDI-stelsel) is voor de beleidsperiode ingericht en in de beleidsperiode verder uitgebouwd, teneinde de sturing op de Rijksinkoop effectief te organiseren. De governance dient het functioneren van categoriemanagement en de IUC's en SIC's te ondersteunen via een versteviging van de rol en positie van de CDI's en de regietak van de CPO.
- Het ICT-categoriemanagement is geconcentreerd binnen zes van de twintig inkoopcentra en voor drie grote ICT-leveranciers is rijksbreed strategisch leveranciersmanagement gerealiseerd, mede naar aanleiding van het eindrapport Tijdelijke Commissie ICT-projecten (Commissie Elias) uit 2014.
- De Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB) levert een bijdrage via haar reguliere opleidingsaanbod op het gebied van inkoop. Ook is door de inkoopuitvoeringscentra (IUC's) samen met de RAFEB het Traineeship Inkoopprofessional (TRIP) gestart.

- In haar verantwoordingsonderzoek over 2017 gaat de ARK in op de kwestie dat er schaarste is aan inkoopdeskundigheid. In 2017 zijn twee rijksbrede inkooptraineeprogramma's voortgezet en is het verbeterprogramma HRM in het inkoopdomein opgezet.¹⁸⁸ Dat is een indicatie dat er gewerkt wordt aan de versterking van de inkooppositie van het Rijk.
- In 2018 zijn opdrachten verstrekt aan marktpartijen voor het doorontwikkelen van het RIS.

Uit de evaluatie van ABDTopconsult uit 2016 komt naar voren dat het inzicht in de mate waarin het concept van categoriemanagement en de onderscheiden categorieën bijdraagt aan het doel, een betere prijs/kwaliteit verhouding, beperkt is. De mate van inkoopvolwassenheid van categorieën varieert voorts nog sterk. Er is een aantal categorieën in de voorhoede. Daar is merkbaar dat de inkooppositie van het Rijk verstevigd is. Bij deze categorieën kan in redelijkheid worden aangenomen, soms aangetoond, dat inmiddels besparingen zijn gerealiseerd. Tevens wordt geconstateerd dat het op- en inrichten van IUC's zeker heeft bijgedragen aan de versterking van de inkooppositie van het rijk, al is dit niet in harde getallen aan te geven. Verder constateert het rapport dat de effectiviteit van het CPO-CDI stelsel in de praktijk te beperkt is, voornamelijk omdat de ICIA onvoldoende positie weet in te nemen, evenals de CPO en de CDI's zelf. Sturingslijnen in het RIS zijn onduidelijk en niet helder is wie waarvoor verantwoordelijk is.¹⁸⁹

Inkopen volgens publieke waarden

In het kabinetsbeleid van Rutte III is het verduurzamen van Nederland een speerpunt. De volgende resultaten zijn gerealiseerd in de beleidsperiode:

- Voor wat betreft de inkoopbeleiddoelen maken de milieucriteria, sociale voorwaarden, social return en innovatiegericht inkopen deel uit van de rijksbrede inkooppraktijk.
- Het Rijk heeft in 2015 een plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁹⁰ Dit plan richt zich op het vergroten van de effectiviteit en een betere samenwerking tussen overheden op het dossier duurzaam inkopen.
- In december 2016 hebben overheden, waaronder de rijksoverheid, en organisaties/instellingen belast met het uitvoeren van een publieke taak het manifest maatschappelijk verantwoord Inkopen (mvi) 2016-2020 ondertekend. Via dit manifest hebben bestuurders van overheden zich verbonden aan de ambitie om de effectiviteit en impact van MVI te vergroten.
- In 2018 zijn opdrachten verstrekt voor het actualiseren van de milieucriteria en voor het berekenen van de CO₂-footprint van de Rijksbedrijfsvoering.
- De verduurzaming van de bedrijfsvoering van het Rijk heeft onder andere vorm en inhoud gekregen met het sluiten van het ontwerpklimatekkoord. Van daaruit is een investering gedaan in circa vijftientig projecten op het gebied van circulair en klimaatneutraal inkopen. Zo is onder andere geïnvesteerd in het vergroenen van ICT, het beter benutten van afval- en grondstofstromen en is het aantal vervoersbewegingen verminderd. Ook de portefeuille van het RVB biedt kansen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie te versnellen.¹⁹¹

De evaluatie van ABDTOPConsult (2016) merkt op dat er beperkte specifieke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de strategische functie van het RIS, om als instrument bij te dragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Daardoor is weinig inzichtelijk in welke mate het stelsel hierin doeltreffend en doelmatig is.

188 ARK (2018), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017: Wonen en Rijksdienst (XVIII).

189 ABDTOPConsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

190 Rijksoverheid (2015), Plan van aanpak maatschappelijk verantwoord inkopen overheden 2015-2020.

191 Kamerstukken 2018–2019, 35 200 VII, nr. 1.

Op een onderdeel is er wel een nader beeld te schetsen. Uit evaluatieonderzoek uit 2014 naar de sociale voorwaarden, die gaan over het verbeteren van arbeidsomstandigheden in de productieketen, van het rijksinkoopbeleid komt bijvoorbeeld naar voren dat de bekendheid en acceptatie ervan groot is, maar dat de toepassing summier is en vrijblijvend. De voorwaarden hebben slechts enig effect gehad in Nederland.¹⁹²

ABDTOPConsult heeft in 2018 op verzoek van de Ministeries van BZK en IenW ook onderzocht hoe de opdrachtgevers binnen de rijksoverheid de duurzame transitie van Nederland kunnen versnellen en dit rapport is in 2019 aan de Kamer aangeboden. Uit het rapport blijkt dat er de afgelopen jaren stappen zijn gezet in het verduurzamen van de rijksinkoop en tegelijk wordt geconstateerd dat de opdrachtgevers vaak nog te weinig zijn aangehaakt. Ondersteuning en kaderstelling is veelal gericht geweest op de inkoopmedewerkers, terwijl juist de opdrachtgevers de uiteindelijke keuze voor een duurzame opdracht moeten maken. Tevens wordt geconstateerd dat er nog te veel vrijblijvendheid wordt ervaren en dat de focus veelal gericht is geweest op de generieke inkoop van het Rijk. Uit onderzoek van ABDTOPConsult uit 2018 komt verder naar voren: *“Inkoopdoelen zijn vaker niet dan wel uitgewerkt op departementaal niveau. Hierin zitten rijksbreed nog veel witte vlekken. Er is een groot verschil tussen departementen. Daar waar het wel is gebeurd, is het onduidelijk of dit de meest impactvolle inkooppakketten zijn. Ondanks de beperkte centrale regie op de specifieke en generieke departementale inkoop, is er veel in gang gezet via het MVI-instrumentarium zoals blijkt uit de JBR (en het Duurzaamheidsverslag IenW).”*¹⁹³

Zakelijk partner voor de markt

De ambitie van het Rijk om een zakelijke partner te zijn voor de markt is geformaliseerd in het position paper uit 2013.¹⁹⁴ Daar waar het de ICT-markt betreft, bevat de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Elias daar bovenop concrete voornemens om de opdrachtnemer- opdrachtgever relatie te verbeteren en verder in te vullen. Naast categoriemanagement, strategisch leveranciersmanagement en software asset management gaat het hier onder meer om een professionele opstelling tijdens de looptijd van een contract, het hanteren van een beleidsmatig afwegingskader voor een optimale aanbestedingsstrategie, het rekening houden met prestaties uit het verleden van een leverancier en het bundelen van ICT-kennis.

Uit de evaluatie van ABDTOPconsult uit 2016 komt naar voren dat de rol die het RIS in de breedte wil vervullen als zakelijke partner naar de markt minder goed is uitgedacht en ook niet uitgewerkt in helder geformuleerde doelstellingen en uitgangspunten. Dit maakt het realiseren ervan moeilijk en niet volgbaar en ook het gericht sturen erop is dan lastig. De doeltreffendheid en doelmatigheid zijn derhalve niet te beoordelen.¹⁹⁵

Kaders

De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Op het gebied van Inkopen en Aanbesteden zijn in de periode 2014-2018 diverse nieuwe kaders tot stand gekomen. Meer specifiek gaan de opgestelde kaders vooral over governance/positionering, uitgangspunten (standaardisering/uniformering) en doelformulering/normering.

Enkele illustraties:

- Het kader Sturing en organisatie inkoopstelsel is opgesteld voor het vastleggen van de rollen en verantwoordelijkheden van de belangrijkste actoren die actief zijn binnen ter rijksbrede inkoopstelsel.

192 Berenschot (2014), Evaluatie sociale voorwaarden rijksinkoopbeleid.

193 Kamerstukken 2018–2019, 30 196, nr. 621. ABDTOPconsult (2018), Transitie te koop? Beleid, opdrachtgever en inkoper samen aan de slag.

194 Minister voor W&R, 2013, Position Paper professioneel inkopen door het Rijk, b-21466.

195 ABDTOPConsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

De kaderstelling voor de governance van het inkoopstelsel onderging in 2018 een herziening, met daarbij speciale aandacht voor het categoriemanagement.

- De monitor Past performance ICT-leveranciers Rijk uit 2017 is een hulpmiddel bij categoriemanagement en ondersteunt het beheer van de informatie over ervaringen met ICT-leveranciers in het verleden. Naast het op orde hebben van informatie is het tevens een instrument voor de governance van inkoop en aanbestedingen van ICT-diensten.
- Het programmaplan Versnelling duurzame bedrijfsvoering uit 2016 is opgesteld met als doel het aspect duurzaamheid onderdeel te laten zijn van de praktijk van de overheidsbedrijfsvoering,
- Het actieplan MVI Rijksinkoopstelsel uit 2017 is opgesteld met als doel het verbinden van bestuurders van overheden aan de ambitie om de effectiviteit en impact van MVI te vergroten.
- Verschillende juridische kaders geven nadere aanwijzingen voor een correct verloop van het inkoopproces in de praktijk, zoals de Algemene rijksvoorwaarden, de circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde, het beleidskader Artikel 1.4, lid 1, sub b en lid 3 Aanbestedingswet 2012 en het beleidskader Dynamisch aankoop systeem bij inhuur van personeel.

Uit de evaluatie van ABDTOPConsult komt naar voren dat de kaderstelling op dat moment vanuit DGGO onvoldoende effectief bleek: *“Er is te weinig samenhang in de sturing op inkoop tussen de verschillende bedrijfsvoeringdomeinen te bespeuren, door onvoldoende onderlinge afstemming tussen de kaderstellers over rolopvatting en werkwijze. Voor effectieve kaderstelling is nodig dat dit eenduidiger wordt en dat kaders die bedrijfsvoeringdomeinen overstijgen ook als zodanig bekend zijn.”*¹⁹⁶ De evaluatie beveelt onder meer aan om vanuit een goed beschreven ijkpunt in te zetten op meer informatiegestuurde doorontwikkeling van het RIS (met de gewenste effecten voor ogen), te zorgen voor heldere prestatie-indicatoren en meetbaarheid op prestatie, verbetering van de governance en verheldering van de rollen en verantwoordelijkheden. Verschillende maatregelen zijn daarop in gang gezet. Eerdergenoemde monitor is bijvoorbeeld inmiddels aangescherpt en het RIS-kader is in 2018 herzien. Ook is inmiddels een dashboard met informatie over de uitvoering van het categoriemanagement beschikbaar en worden andere dashboards momenteel ontwikkeld. Verder wordt beleidsmatig op het moment van schrijven geschreven aan een nieuwe inkoopstrategie voor het Rijk. Ook de recente ABDTOPConsult-studie, getiteld Transitie te koop (2018), wijst erop dat de (methode en implementatie) van kaderstelling kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door meer gerichtheid op opdrachtgevers, het wegnemen van vrijblijvendheid en het ontwikkelen van departementale inkoopdoelen.

Integriteit en beheersing

Integriteit

Een belangrijke waarde bij inkoop is integriteit. Medio 2014 werd het Rijk geconfronteerd met mogelijke integriteitsproblemen bij de inkoop van ICT. In een uitzending van Zembla werd een aantal gevallen genoemd, waarbij medewerkers van bedrijven en ambtenaren betrokken waren.

196 ABDTopconsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

Naar aanleiding van deze uitzending heeft de minister voor W&R maatregelen genomen en daarover de Tweede Kamer geïnformeerd.¹⁹⁷ Op basis van dit onderzoek zijn verbeteracties en maatregelen voorbereid om de voorlichting en communicatie over inkoopactiviteiten en aanbestedingen voor alle rijksambtenaren te versterken. In 2015 is voorts de Gedragscode Integriteit Rijk geactualiseerd, al gaat deze veel breder dan alleen inkoop. Ook is een Interdepartementaal Platform voor Integriteitsmanagement (IPIM) ingericht. De van alle ministeries afkomstige deelnemers werken samen en bundelen kennis, ervaring en professionaliteit. Ook wordt bij iedere inkoopgerelateerde opleiding van de Rijksacademie voor Financiën en Bedrijfsvoering expliciet aandacht geschonken aan het onderwerp integriteit. Voorts voert de ADR, als onderdeel van zijn wettelijke taak, werkzaamheden uit op het terrein van de rechtmatigheid van inkopen en de integriteit van inkopen, indien dit de rechtmatigheid raakt. Verder is bij alle departementen geregeld dat integriteitschendingen die aan inkoop zijn gerelateerd, worden gemeld aan de CDI. Tot slot is in 2018 is verder gewerkt aan rijksbrede harmonisering en ontwikkeling van het integriteitsbeleid, met aandacht voor stroomlijning van het melden, opvolgen c.q. onderzoeken en het openbaar maken van integriteitsschendingen.¹⁹⁸

In welke mate de activiteiten gericht op integriteitsbevordering doeltreffend en doelmatig zijn laat zich lastig beoordelen, anders dan in algemeenheid (niet specifiek voor inkoop). Tevens zijn verschillende factoren van invloed op de effecten. Dat beperkt zich namelijk niet tot alleen de beleidsinzet vanuit BZK. Desalniettemin zijn er enkele algemene beelden op te tekenen ten aanzien van de integriteit:

- In 2015 is door de ARK onderzoek uitgevoerd waaruit blijkt dat in beginsel het huidige stelsel van rijkswaarborgen in de praktijk werkt en de randvoorwaarden voor integer inkopen aanwezig zijn.¹⁹⁹
- In 2016 heeft het Ministerie van BZK opdracht gegeven om de monitor integriteit en veiligheid van het openbaar bestuur uit te voeren. Het algemene beeld in de monitor is dat het openbaar bestuur van Nederland, waaronder dus ook de rijksoverheid, een integer ambtelijk apparaat heeft.²⁰⁰
- Op 1 juli 2016 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in werking getreden.²⁰¹ Deze wet bevat in artikel 1.10b de nieuwe bepaling over het voorkomen van fraude, bevoordeling, corruptie en belangenconflicten tijdens een aanbestedingsprocedure. Dit zal naar verwachting ook bevorderend werken als het gaat om integer handelen.
- Uit verantwoordingsonderzoek 2015, van de ARK, blijkt voorts dat de implementatie van inkoopkaders op grond van de rijksbrede inkoopcirculaire Grensbedragen is verbeterd.²⁰² Ook constateert de ARK dat de problemen met de inkoop door de jaren afnemen, hetgeen een positieve ontwikkeling is.
- In haar reactie op het FNV-onderzoek naar de algemene integriteit bij de rijksoverheid geeft de minister aan dat er rijksbreed en binnen de individuele ministeries al veel aan integriteitsbeleid wordt gedaan. Ook bericht de minister de Tweede Kamer in juli 2019 dat er een inspanningsverplichting ligt om op diverse fronten verbetering te bewerkstelligen. In dat kader wordt gesproken over de noodzaak tot betere monitoring van het integriteitsbeleid in den brede.

197 Kamerstukken 2014-2015, 26 643, nr. 327 en 26 644, nr. 330.

198 Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 249.

199 ADR (2015), Quick scan inkoop en integriteit.

200 I&O Research (2016), Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.

201 De Aanbestedingswet valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZ.

202 ARK (2016), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015: Wonen en Rijksdienst (XVIII).

Wij maken uit bovenstaande op dat er verschillende resultaten zijn gerealiseerd ten aanzien van integriteitsbevordering. Over de effecten van de beleidsbijdrage van BZK zijn alleen geen uitspraken mogelijk als het gaat om inkoop en aanbesteden. In zijn algemeenheid geldt wel dat op de doeltreffendheid van sturing op het gebied van rechtmatigheid en integriteit, mede door de intensieve controle (door ADR en ARK), relatief veel inzicht is.²⁰³ Ook in de JBR wordt hierover steeds gerapporteerd.

Beheersing

Eens per jaar worden uit de financiële administraties van alle ministeries de facturen verzameld, opgeslagen en openbaar gemaakt.²⁰⁴ Over deze spenddata wordt ook in de JBR gerapporteerd. Sinds 2016 wordt de data tevens als open data gepubliceerd (<https://data.overheid.nl/>), maar voor zover bekend zeer beperkt gebruikt.

Het Ministerie van BZK gebruikt deze informatie om de categoriemanagers van het Rijk, die voor de generieke inkoopcategorieën inkoop en aanbesteden, van rijksbrede inkoopinformatie te voorzien.²⁰⁵

Wij hebben geen informatie aangetroffen over de mate waarin de spenddata het Rijk heeft geholpen beter en slimmer in te kopen. Uit alternatieve informatie is, met enige voorzichtigheid, wel op te maken dat het wel aannemelijk is dat een spendanalyse overheden voordelen biedt om de inkoop- en financiële gegevens optimaal te benutten binnen hun organisatie.²⁰⁶

Rijksinkoop register

Het Rijksinkoop register is op 1 maart 2017 in gebruik genomen. Die dag is ook de Rijksaanbestedingskalender openbaar gemaakt. Aan de hand van deze kalender kunnen bedrijven zien welke aanbestedingen het Rijk het komende jaar heeft gepland.

Het voornemen was om in 2018 ook het overzicht van rijkscontracten te publiceren en dat is ook gebeurd. Hiermee kunnen bedrijven zien aan welke leverancier of dienstverlener het rijkscontract is gegund, dat uit de rijksaanbesteding voortkomt.

Doel van het register is dat departementen zich met deze informatie beter op aanbestedingen kunnen voorbereiden. Naar de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan is (nog) geen onderzoek gedaan, dus strikt genomen zijn uitspraken op dit vlak niet mogelijk. Wij hebben ook geen schriftelijke informatie aangetroffen over het register.

Inkoop ondersteunende systemen

Het agentschap Logius heeft in de beleidsperiode een bijdrage ontvangen door Digilnkoop/e-factureren. Het is in gebruik bij het merendeel van de ministeries. In 2017 ontving de rijksoverheid circa 750.000 elektronische facturen, in 2018 waren dat reeds meer dan 900.000, een stijging van bijna 21%.

Het systeem verbindt de diverse inkoopapplicaties en financiële applicaties van de rijksoverheid met de leveringssystemen van bedrijven. Ook ondersteunt dit systeem de levering van producten en de financiële afhandeling ervan.

203 ABDTOPConsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

204 <https://data.overheid.nl/informatie-over-spendata>

205 Deze gegevens zijn ook de basis voor het bepalen van het aandeel overheidsopdrachten dat het Rijk aan MKB gunt.

206 <https://e-procure.nl/zeven-voordelen-van-een-spendanalyse-voor-de-overheid/>

In de JBR staat dat door toepassing van elektronisch bestellen en factureren inkoopprocessen efficiënter verlopen en tegen lagere kosten dan de traditionele manier van werken. Ook de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de rijksoverheid zijn verminderd. Er is een intern onderzoek waaruit zou blijken dat de kosten voor het afhandelen van een factuur via een inkoopopdracht in Digilnkoop € 15,- bedragen en die van een papieren of PDF factuur € 90,-. De details van dit onderzoek zijn ons niet bekend.

Uit de evaluatie van het RIS komt naar voren dat beter gekeken moet worden naar waar werkwijzen meer uniform gemaakt kunnen worden en waar ze juist functioneel moeten verschillen. De ontwikkeling van Digilnkoop, in een fase waarin nog meerdere financiële en andere inkoop gerelateerde processen naast elkaar bestaan, is een ongelukkige, zo blijkt uit de evaluatie uit 2016. Opgemerkt wordt: *“Op deze wijze via digitalisering harmoniseren, is gedoemd te mislukken. Het leidt tot veel frustratie en zowel binnen het stelsel als in de markt gelooft men niet meer zo in het succes ervan. Op korte termijn is apart evalueren van de digitaliseringstrategie nodig.”*²⁰⁷ Hieruit valt op te maken dat de doeltreffendheid van de inkoopondersteunende systemen op dit vlak (nog) niet optimaal was, waarop acties in gang zijn gezet. Zo is in 2018 een opdracht verstrekt aan een marktpartij voor het ontwikkelen van een digitaliseringsstrategie.²⁰⁸

4.5.2 Synthese

Op het gebied van Inkoop en Aanbesteden zijn positieve effecten bereikt. Met name in het oog springt het consolideren van veel decentrale inkoopfuncties tot een stelsel met een beperkt aantal inkoopcentra en het introduceren en (door)ontwikkelen van categoriemanagement.

Bij een aantal categorieën is de inkooppositie van het Rijk verstevigd. Het overheersende beeld ten aanzien van het RIS is desalniettemin dat de grote stappen nog moeten worden gezet. De voornaamste conclusie uit de evaluatie van ABDTOPConsult (2016) is dan ook dat het stelsel staat, maar dat het doorontwikkeld moet worden om op strategisch niveau toegevoegde waarde te leveren aan het Rijk. Ook de recente studie van ABDTOPConsult, getiteld Transitie te koop (2018), wijst erop dat de (methode en implementatie) van kaderstelling kan worden verbeterd. Desalniettemin wijst dit laatste rapport er wel op dat ondanks de beperkte centrale regie op de specifieke en generieke departementale inkoop, er veel in gang is gezet via het MVI-instrumentarium.

De voornaamste kritiek op het RIS was dat de kaderstelling in 2016 nog onvoldoende effectief was; voor effectieve kaderstelling is nodig dat dit eenduidiger wordt en dat kaders die bedrijfsvoeringdomeinen overstijgen ook als zodanig bekend zijn. Door BZK is in 2017 daarom een verbeterprogramma gestart dat stelselmatig de rollen, sturingslijnen en verantwoordelijkheden in het RIS uiteen zet, waardoor de ambitie om het stelsel op strategisch niveau in te zetten voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het kabinet én van de primaire processen beter dan voorheen handen en voeten kan worden gegeven. Dit programma is inmiddels afgerond: het kader voor sturing en organisatie, de aanpak professionalisering HRM voor de inkoop, de visie op digitalisering en de binnenkort naar de Kamer te sturen inkoopstrategie zijn hier voorbeelden van.²⁰⁹ Dat zijn resultaten waarmee de doeltreffendheid van het RIS zich in positieve zin verder kan ontwikkelen.

Kenmerkend over de linie van het domein Inkoop en Aanbesteden is dat het ontbrak aan heldere (effect)doelen. De stelselontwikkeling bleek bijvoorbeeld niet gestuurd vanuit een geijkte basis en vooraf kwantitatief omschreven en vastgelegde doelen.²¹⁰ Dat staat effectieve sturing en monitoring in de weg.

207 ABDTOPConsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

208 Kamerstukken 2018–2019, 35 200 VII, nr. 1.

209 Zie ook: Ministerie van BZK (2018), Sturing en organisatie Rijksinkoopstelsel.

210 ABDTOPConsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

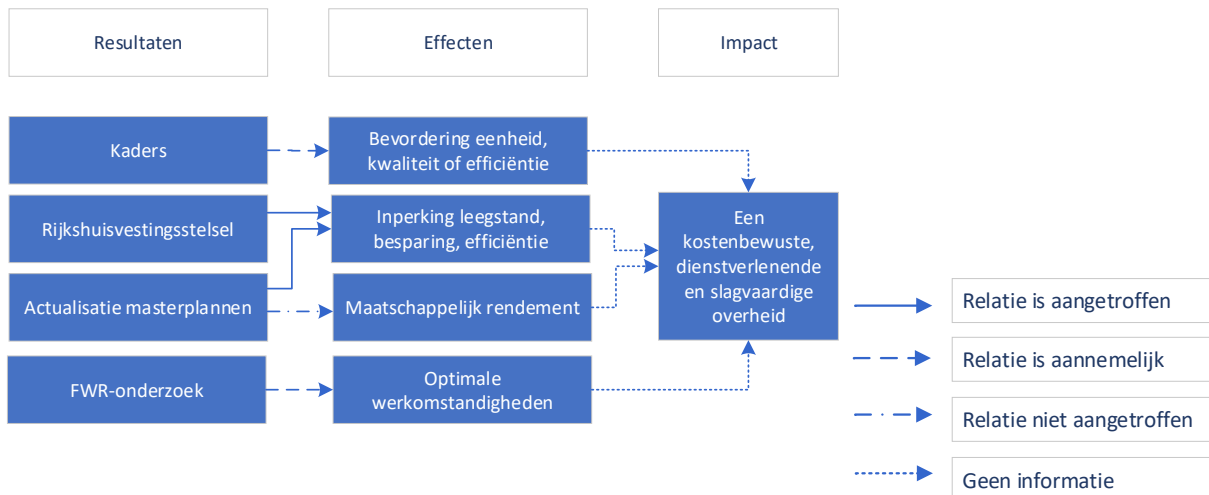
Voorgaande betekent niet dat er nihil zicht is op de beleidsuitkomsten, al laat de beleidsbijdrage van BZK zich lastig isoleren van de bijdragen van andere departementen. Voor het RIS geldt bijvoorbeeld dat, zo komt uit de evaluatie naar voren, bij het categoriemanagement in redelijkheid kan worden aangenomen, soms aangetoond, dat inmiddels besparingen zijn gerealiseerd, waarmee het aannemelijk is om te veronderstellen dat een bijdrage is geleverd aan kostenbewustzijn en daarmee doelmatigheid. Kanttekening daarbij is dat het daadwerkelijke inzicht in besparingen per categorie en het inzicht in potentiële besparingen zeer divers is.²¹¹ Voor wat betreft DigilInkoop is het aantoonbaar dat het bijdraagt aan kostenbesparing en minder administratieve lasten.

Voor een enkel resultaat, tot slot, is op basis van de beschikbare documentatie niet helder geworden wat het heeft bijgedragen. Het gaat dan enerzijds om het Rijksinkoop register, waarover in de gespreksronde overigens wel waardering bleek. Anderzijds gaat om het beleid ten aanzien van integriteit en beheersing.

4.6 Huisvesting en Faciliteiten

4.6.1 Analyse

Deze paragraaf gaat in op het domein Huisvesting en Faciliteiten. In de volgende figuur hebben we allereerst weergegeven in hoeverre we een relatie tussen de resultaten en effecten en impact hebben aangetroffen. Dat zegt nog niets over de aard van die relatie (positief of negatief). Het vervolg van deze paragraaf gaat hierop in.



Kaders

Op het domein Huisvesting en Faciliteiten bestaan diverse kaders, die deels zijn vastgelegd in het RIS. Enkele illustraties:

- De uitgangspunten voor de governance van het huisvestingstelsel zijn in 2015 vastgelegd in een aantal convenanten tussen de SG van het Ministerie van BZK en de DG van het RVB en tussen DGGOO en de DG van het RVB.
- De kaders voor huisvesting omvatten die voor kantoren en specialties.²¹² Daarnaast zijn masterplannen opgesteld om het gebruik van kantoren door de overheid te optimaliseren en leegstand te voorkomen.
- Naast de kaderstelling over huisvesting van kantoren in brede zin zijn een aantal kaders opgesteld die specifiek gaan over de inrichting van de fysieke werkomgeving.

211 ABDTopconsult (2016), Evaluatie van het Rijksinkoopstelsel.

212 Een specialty is een rijksgebouw waarvan de hoofdfunctie niet een kantoorfunctie is, als gevolg van speciale eisen vanuit het primair proces. Voorbeelden zijn rechtbanken en penitentiaire inrichtingen.

- De kaderstelling voor maatschappelijk verantwoord huisvesten heeft als kenmerk dat het vooral om generieke doelstellingen gaat, waaraan individuele activiteiten en projecten hun bijdrage moeten leveren. De kaderstelling bestaat uit het Programmaplan versnelling duurzame bedrijfsvoering, diverse kaders voor Duurzaamheid kantoren en overig rijksvastgoed en het Energiebeleidsplan bedrijfsvoering rijksoverheid.

De kaders beogen bij te dragen aan de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Er zijn kaders die de vorm hebben van beleidsuitgangspunten en andere hebben de vorm van normen.

Een hoofdonderdeel vormen de FWR-kaders, die centraal staan in deze paragraaf.²¹³ De FWR-kaders hebben tot doel een efficiënte en aantrekkelijke werkomgeving te realiseren voor rijksambtenaren. Hierover is evaluatiemateriaal beschikbaar:

- Uit een onderzoek uit 2015 over de Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR-kaderstelling) komt naar voren: *“De FWR draagt bij aan de realisatie van kantoorhuisvesting die de werkzaamheden van zowel kantoormedewerkers als van ondersteunende medewerkers optimaal faciliteert. De kaders instrumenteren zowel kadersteller en opdrachtgevers als uitvoerders bij het sturen op kwaliteit en kosten in de normerings(beleids-)fase en in de specificatiefase van het huisvestingsproces.”*²¹⁴ Hierbij past de kanttekening dat wij het rapport vooral zo lezen dat nader onderzoek zal moeten aantonen of dit in de praktijk ook daadwerkelijk is gerealiseerd.
- In 2016 is onderzoek gedaan naar een aspect van FWR, te weten de flexibele kantooromgeving en Tijd-, Plaats- en Apparaatonaafhankelijk Werken (TPAW). De laatste jaren zijn een aantal werkomgevingen gerealiseerd waarin volgens het TPAW-principe gewerkt wordt en waar een diversiteit aan plekken aanwezig is, (deels) gebaseerd op normen die zijn opgenomen in het FWR-beleid. Uit het onderzoek komt het volgende naar voren (letterlijk geciteerd):²¹⁵
 - *“Hoewel de flexfactor bij de onderzochte cases varieert van 0,68 FWTE/fte tot en met 1,1 FWTE/fte is de bezettingsgraad ongeveer gelijk (58% - 64%) en lopen de piekbezettingen per vlek/verdieping soms op richting de 100%.*
 - *Veel medewerkers geven aan dat ze, voornamelijk in de open ruimten, last hebben van concentratieproblemen en een gebrek aan privacy.*
 - *Veel medewerkers zijn ontevreden over het implementatieproces. Ze zijn veelal wel geïnformeerd, maar niet intensief voorbereid op de overgang naar het nieuwe concept en de nieuwe manier van werken.*
 - *Er wordt over het algemeen geprobeerd om de FWR-kaders aan te houden bij projecten. De kaders worden als hulpmiddel gezien bij een (her)huisvestingsproces, maar er is ook veel onduidelijkheid over.”*
- Rijkskantoor Rijnstraat 8, naast het Centraal Station in Den Haag, is grootscheeps verbouwd en geschikt gemaakt voor verschillende ministeries en diensten. Rijnstraat 8 is gerenoveerd indachtig de kaderstelling FWR. Hiernaar is in 2018 onderzoek verricht waaruit blijkt dat respondenten over het algemeen redelijk tevreden zijn over de mogelijkheden voor TPAW. Ook zijn de medewerkers over het algemeen tevreden over de manier waarop zij zijn voorbereid op de verhuizing. Er zijn ook een aantal punten waar medewerkers minder tevreden over zijn, te weten:²¹⁶
 - De drukte in het pand (de beschikbaarheid van plekken).
 - De functionaliteit en inrichting van de werkomgeving (de bruikbaarheid van plekken).
 - De sfeer in en opgeroepen door het pand (de beleving van pand en plekken).

213 Andere kaders komen verderop aan bod, zoals de masterplannen.

214 Center for people and buildings (2015), Onderzoeksrapportage kaderstelling FWR; Kwaliteit en kosten.

215 Center for people and buildings (2016), De fysieke werkomgeving Rijk; Eerste ervaringen en lessen.

216 Center for people and buildings (2018), Rijkskantoor Rijnstraat 8; Gebruik en beleving geëvalueerd.

- Facilitaire diensten en dienstverlening (beleving van ondersteuning).

Ten aanzien van de FWR-kaderstelling lijkt te concluderen dat de doeltreffendheid nog niet optimaal is en voor verbetering vatbaar, maar hierbij past de nodige voorzichtigheid. Ten eerste dateert bovengenoemde FWR-evaluatie uit 2016 en wij hebben geen recente FWR-evaluatie anders dan casuïstiek van Rijstraat 8. Een actueel beeld ontbreekt, maar het is goed voorstelbaar dat de doeltreffendheid sindsdien verder is gegroeid. Ten tweede heeft bovengenoemd belevingsonderzoek uit 2016 betrekking op locaties die allemaal zijn gerealiseerd zonder de volledige FWR-kaderstelling aan te houden, veelal omdat deze toen nog niet beschikbaar was. Door belevingsonderzoek wordt niet onderzocht of geanalyseerd wat uiteindelijk in een gebouw feitelijk conform de kaderstelling is gerealiseerd.

Rijkshuisvestingsstelsel (RHS)

Naar aanleiding van de evaluatie van het RHS in 2010 is besloten het stelsel te vernieuwen. Er werd gekozen voor een gefaseerde invoering. Het nieuwe RHS voor kantoren is op 1 januari 2016 in werking getreden. Alle besluiten zijn daarin samengevat, terwijl alle afspraken daarvoor over tenminste vijftig document verspreid waren.²¹⁷ Daarnaast geldt sinds 1 januari 2017 het RHS voor specialties.

In het jaarverslag 2015 van W&R staat dat binnen het nieuwe stelsel taken en verantwoordelijkheden op het gebied van rijkshuisvesting anders zijn verdeeld, waardoor deze bestuurlijk en administratief eenvoudiger is als ook de beprijzingsmethodiek. Er is, aldus het jaarverslag, ook meer centrale regie vanuit het RVB.²¹⁸

Daarnaast is in 2017 het Besluit taak RVB 2017 opgesteld, waarin de taken van voorheen Rijksgebouwendienst, Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en Dienst Vastgoed Defensie aan het RVB zijn toebedeeld. Hiermee is de governance van het RVB verder op orde gebracht.²¹⁹

De beoogde effecten waren inperking van de leegstand, besparingen en (kosten)efficiëntie. Praktisch kreeg dit invulling door middel van het RHS samen met de masterplannen. Deze zaken kunnen niet los van elkaar worden gezien. De masterplannen zijn in feite een instrument ter operationalisering van het RHS ten aanzien van de kantoorhuisvesting).

In de kamerbrief over de invoering van het huisvestingsstelsel is afgesproken dat vijf jaar na inwerkingtreding het stelsel wordt geëvalueerd. Dit betekent dat het uiterlijk in 2020 klaar moet zijn. Verder wordt op dit moment een midterm review door de ADR uitgevoerd. Een actuele evaluatie is er derhalve op het moment niet.

Hoewel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in de periode 2014-2016 niet zijn onderzocht, is op onderdelen wel een beeld te schetsen:

- De departementen hebben een eigen huisvestingsbudget en betalen hieruit een gebruiksvergoeding aan het RVB. In 2014 bedroeg deze vergoeding € 1.075 miljoen en in 2018 € 778 miljoen. De daling van afgelopen jaar is onder andere veroorzaakt door aanpassing van vastgoed voor efficiënter gebruik, afstoot van inefficiënte panden of het beëindigen van huur.²²⁰ Het besparingsbedrag staat echter onder druk door een stijging van het aantal ambtenaren (door beleidsintensivering), hogere eisen aan panden (milieu, veiligheid) en ontwikkelingen in de bouw.

217 Besluit van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 22 juni 2016, nr. 2016-0000025780, tot vaststelling van het Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren (Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren).

218 Kamerstukken 2015-2016, 34 474 XVIII, nr. 1.

219 Kamerstukken 2017-2018, 34 950 XVIII, nr. 1. Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 249.

220 Een belangrijke factor is ook de herfinanciering met lagere rente.

- Het totale aantal vierkante meters bvo-kantoorruimte dat bij de rijksdienst in gebruik is, kende landelijk gezien een afname. In 2018 bedroeg dit totaal 2.744.465 m² bvo. De leegstand neemt landelijk af en bedroeg in 2018 82.684 m² bvo. Deze daling werd grotendeels veroorzaakt door afstoot van inefficiënte panden en huurpanden.²²¹
- Uit de Quick scan van het RHS uit 2017 staat over de doelmatigheid: *“Het concernbelang van het Rijk is in het eerste jaar vooral tot uiting gekomen in een efficiëncyslag. Het primaire proces zou meer gewicht moeten krijgen bij het maken van huisvestingskeuzes. De doelmatigheidsprikkels in het stelsel hebben een positief effect op de inperking van de leegstand, een financiële besparing en vermindering van personeelsinzet in het facilitaire deel, maar nog niet in het huisvestingsdeel.”*²²²
- In 2015 concludeerde de ARK voor het eerst dat de onderbouwing van de voorgenomen besparing op de huisvestingslasten niet goed te controleren was. Er ontbrak volgens de ARK een langetermijnblik en een gedegen businesscase. De ARK merkt op dat de JBR geen informatie bevat over wat de verkopen hebben opgeleverd aan besparingen op de huisvestingskosten.²²³ Naar aanleiding hiervan heeft de minister besloten in de JBR 2017 en 2018 aanvullend inzicht te geven in de realisatiecijfers van de masterplannen.²²⁴ Het verkoopresultaat 2017 van de afgestoten panden bedraagt netto € 2,6 miljoen. De structurele besparing die hierdoor wordt bereikt bedraagt € 2,5 miljoen per jaar. In 2018 zijn door het RVB zes panden verkocht. Het netto verkoopresultaat 2018 bedroeg € 24,3 miljoen. De structurele besparing die hierdoor wordt bereikt, bedraagt € 0,94 miljoen per jaar.
- In 2015 meldt de ARK ook dat het beoordelen van de efficiëntie niet goed mogelijk is zolang de kosten van het RVB niet gerelateerd kunnen worden aan bijbehorende producten en diensten. De ARK pleit bij kantoorhuisvesting voor benchmarking van de kosten in relatie tot de kwaliteit, ook ten opzichte van commerciële vastgoedbeheerders.²²⁵ Voor zover wij hebben kunnen nagaan is een dergelijke benchmark nog niet operationeel.
- In haar brief van juli 2019 geeft de minister van BZK aan dat de beoogde besparing, zoals gemeld in de brief van januari 2016²²⁶ van de toenmalige minister voor W&R, in 2020 naar verwachting wordt gehaald: *“Dit komt door een combinatie van een gemiddeld hogere werkplekbezetting in rijkskantoren, een daling van het ruimtegebruik per werkplek en beperkte leegstand. Voor de jaren erna is de verwachting dat de huisvestingskosten stijgen. Dit als gevolg van onder meer een toename van de huisvestingsbehoefte van ministeries en beleidsintensiveringen die leiden tot extra investeringen, bijvoorbeeld om in 2050 een energieneutrale vastgoedportefeuille te bereiken. Daarnaast spelen exogene zaken, zoals ontwikkelingen in de vastgoedmarkt, die van invloed zijn op de vierkante meterprijs.”*²²⁷

221 Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 249.

222 Ministerie van BZK, (2017), Quick scan rijkshuisvestingsstelsel kantoren, intern document.

223 ARK (2018), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017: Wonen en Rijksdienst (XVIII).

224 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 239. Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 249.

225 ARK (2015), Huisvesting door het RVB: Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed.

226 Kamerstukken 2015-2016, 31 490, nr. 195.

227 Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 255.

Hoewel de exacte mate van doelrealisatie niet volledig inzichtelijk is, wordt helder dat met het RHS (en masterplannen) is gewerkt aan inperking van de leegstand, besparingen en efficiëntie. We achten het aannemelijk dat het beleid hier een positieve bijdrage aan heeft geleverd. De ARK acht het alleen niet waarschijnlijk dat de beoogde bezuiniging van de eerdergenoemde € 136 miljoen op het beheer van rijksvastgoed wordt gerealiseerd in 2020.

Actualisatie masterplannen

De directe aanleiding om in 2011 met de masterplannen te starten, was de taakstelling die door het kabinet Rutte I werd opgelegd. In 2016 zijn de masterplannen geactualiseerd. Het algehele beeld dat uit de geactualiseerde masterplannen naar voren kwam, was dat de efficiëntie van de kantoorruimte in de komende jaren verder toeneemt.²²⁸ Medio 2018 is wederom gestart met een grote actualisatieslag naar aanleiding van het nieuwe regeerakkoord. Dit proces heeft geleid tot dertien nieuwe masterplannen, voor elke provincie en voor Den Haag. In de nieuwe masterplannen is aandacht voor de kabinetsambities met betrekking tot onder meer duurzaamheid, veiligheid en toegankelijkheid voor mensen met een beperking. Ook wordt aangesloten bij de mogelijkheden die het Regionaal Ontwikkelprogramma biedt.

De uitvoering van de masterplannen wordt afgemeten aan de hand van vier kritieke prestatie-indicatoren: het effect op de huisvestingskosten, het totaal aantal vierkante meters kantoorruimte, de leegstand en de efficiency van het ruimtegebruik. De doorrekening van de nieuwe masterplannen laat volgens de minister van BZK zien dat de masterplannen nog altijd een efficiënte oplossing voor de kantoorhuisvesting van het Rijk bieden.²²⁹ Een (cijfermatige) onderbouwing ontbreekt echter, waardoor inzicht in de scores op de prestatie-indicatoren ontbreekt. Tevens heeft de ARK een andere zienswijze, zoals hiervoor uiteengezet.

Uit de masterplannen komt ook naar voren dat kantoren flexibel worden gebruikt, zoals beoogd. Kijkend naar de praktijk is zichtbaar dat het principe van één organisatie, één kantoor is losgelaten. In de masterplannen is voorts zichtbaar dat er vele kantoorverschuivingen zijn per masterronde. In die zin is het aannemelijk om te veronderstellen dat de flexibiliteit is toegenomen.

Naast voorgaande, streeft het kabinet er ook naar dat de inzet van rijksvastgoed bijdraagt aan het maatschappelijke rendement.²³⁰ Hierover hebben wij beperkt evaluatiemateriaal aangetroffen en geen relatie kunnen vaststellen. Alleen op het aspect van verduurzaming hebben we materiaal aangetroffen, doch alleen op een deelonderwerp.

In de JBR 2018 staat bijvoorbeeld dat het totaalverbruik van elektriciteit en gas in 2018 met 3% is gedaald ten opzichte van 2017. In vergelijking met 2008 is circa 44% energie bespaard; gemiddeld is dat 4,4% per jaar. Daarmee is de doelstelling van -25% energiebesparing in 2020 ten opzichte van 2008 gerealiseerd.²³¹ Echter, op welke wijze de masterplannen hieraan hebben bijgedragen, is ons niet duidelijk geworden.

228 Kamerstukken 2016-2017, 31 490, nr. 223.

229 Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 255.

230 De ARK concludeerde in 2015 in dit licht wel dat het met vastgoed willen bijdragen aan maatschappelijke doelen strijdig kan zijn met financiële doelstellingen.

231 Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 249.

FWR-onderzoek

De minister van BZK heeft in de jaren 2014-2018 een subsidie verstrekt aan het kennisinstituut Center for people and buildings voor de FWR. Daarmee is een programma opgezet en onder meer onderzoek gedaan naar de kwaliteit- en kostensturing bij huisvestingsvraagstukken. Uit de evaluatie komt naar voren dat de resultaten van het onderzoek over de periode 2015-2019 hebben geleid tot een verfijning en doorontwikkeling van de kaders: *“Dit heeft gezorgd voor een geaccepteerde, gemeenschappelijke taal en een brede kennisbasis voor gebruikers over de fysieke werkomgeving. Het FWR-kader en instrumentarium wordt echter beperkt gebruikt en toegepast. De effectiviteit van het resultaat kan worden vergroot. Het lijkt erop dat daarbij voor de volgende periode focus nodig is op de toepassing van het FWR in de praktijk.”*²³² Dit betekent dat er nog wel een slag is te maken om het beoogde effect, het creëren van optimale werkomstandigheden, te bereiken. Daarvoor zullen departementen het FWR-kader en instrumentarium meer moeten gaan gebruiken en toepassen, maar hierbij past de kanttekening dat de evaluatie dateert van 2015. Het is goed voorstelbaar dat er sinds 2015 slagen zijn gemaakt, maar actuele documentatie daarover hebben wij niet aangetroffen. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is er binnen BZK geen goed zicht op in de mate van toepassing van de FWR-kaders in het huisvestingsproces.

Over de doelmatigheid van de subsidie wordt, tot slot, in de evaluatie opgemerkt dat deze beperkt kan worden vastgesteld door het ontbreken van vergelijkingsmateriaal en (detail)informatie. Hierdoor kan geen verband worden gelegd tussen de financiële middelen, onderdelen van het onderzoeksprogramma en de resultaten daarvan.²³³

4.6.2 Synthese

Voor het domein Huisvesting en Faciliteiten is de voornaamste conclusie dat de uitvoering van het beleid nog in volle gang is. De uitvoering van dit beleid ligt grotendeels bij de onderdelen van de rijksoverheid zelf. Daarmee is de minister afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde doelen. De beleidsbijdrage van BZK in de mate van doelrealisatie laat zich door deze ketenafhankelijkheid lastig isoleren.

Ten aanzien van de doelrealisatie is helder geworden dat een deel van de doelstellingen tijdens de beleidsperiode 2014-2018 is gerealiseerd en een deel nog niet.

- Voor het RHS en de masterplannen geldt dat in redelijkheid kan worden aangetoond dat inmiddels besparingen zijn gerealiseerd en dat de leegstand substantieel is afgenomen. Kanttekening daarbij is dat het daadwerkelijk inzicht in de omvang van de besparingen niet transparant is. Externe factoren zoals de prijsontwikkeling in de bouw, en factoren binnen de rijksoverheid zoals groei van het aantal ambtenaren en het stellen van (maatschappelijke) eisen zoals milieudoelstellingen zullen druk (gaan) zetten op deze besparingen.
- Ten aanzien van de FWR-kaderstelling lijkt te concluderen dat de doeltreffendheid nog niet optimaal is en voor verbetering vatbaar, maar hierbij past de kanttekening dat het ontbreekt aan een actueel beeld. Ook is er geen goed zicht bij BZK op de mate van toepassing van de FWR-kaders in het huisvestingsproces. Tot slot is het ook belangrijk in ogenschouw te nemen dat het lang duurt om panden FWR conform te hebben.
- De doorlooptijd van een verbouwingsproject is lang. Dit betekent dat FWR gaandeweg wordt geïmplementeerd. Daarnaast geldt dat ten tijde van de strakke taakstellingen is gekozen om op stenen te besparen en niet op mensen, waardoor een deel van de panden minder FWR-conform is aangepakt.

232 UBR (2019), Evaluatie subsidieregeling BZK; Center for people and buildings.

233 UBR (2019), Evaluatie subsidieregeling BZK; Center for people and buildings.

- Waar het gaat om doelmatigheid kan worden vastgesteld dat door het verlagen van de flexfactor (WP/FTE) en het aanpassen van de werkomgeving aan de hand van FWR nu tussen de 20 en 30 procent minder kantooroppervlakte nodig is voor het huisvesten van de rijksoverheid.

Op onderdelen ontbreekt het ook aan inzicht in de bereikte effecten. Dan gaat het bijvoorbeeld om de bijdrage van het rijksvastgoed aan het bereiken van maatschappelijk rendement. Een deel van de verklaring hiervoor is dat deze doelstelling pas de laatste jaren van kracht is en maatschappelijke effecten ook lastiger te meten zijn.

Op het vlak van doelmatigheid van het gevoerde beleid concluderen wij dat het aannemelijk is dat de FWR-kaders, het RHS en de masterplannen hebben geleid tot meer efficiëntie. Zo is de flexfactor verlaagd en is het door normering en standaardisatie van werkplekken in de loop van de jaren voor diensten veel gemakkelijker geworden huisvesting aan te passen aan actuele, zich wijzigende behoeften. We vinden het aannemelijk om te stellen dat daardoor de algehele doelmatigheid is verbeterd.

5. Besparingsvariant

Beleidsdoorlichtingen die vanaf begin 2015 worden opgesteld, moeten een zogenaamde 20%-besparingsvariant bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er minder budget beschikbaar zou zijn. Omdat dit hoofdstuk zo bezien vooruit kijkt, is als uitgangspunt voor de besparingsvariant de begroting genomen. Voor dit hoofdstuk is de meerjarenbegroting 2020 als startpunt genomen zoals opgenomen in de ontwerpbegroting 2018. Hieruit is door BZK het aandeel dat betrekking heeft op de kwaliteit van de rijksdienst gedestilleerd (zie onderstaande tabel). Het artikel zelf is namelijk gewijzigd en bestaat als zodanig niet meer. De begroting van BZK kent sinds 2019 een nieuwe begrotingsstructuur. De beleidsartikelen over de Kwaliteit van de rijksdienst en Arbeidszaken overheid vallen onder één (nieuw) artikel, te weten artikel 7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid.

	Bedrag <i>(in miljoenen €)</i>
Subsidies	0
Opdrachten	8.264
Bijdrage agentschappen	6.716
-FMHaaglanden	1.500
-UBR Arbeidsmarktcommunicatie	5.216
Totaal	14.980

Uit de tabel komt naar voren dat de begrote uitgaven in 2020 bijna € 15 miljoen bedragen. Dat is significant minder dan het begrote bedrag van € 19,5 miljoen bij de begroting 2018. Dat komt omdat bij de begroting 2020 een aantal zaken niet meer gebeurt c.q. verantwoord wordt op dit artikel.

Een korting of besparing van 20% op € 15 miljoen betekent dat er ongeveer € 3 miljoen minder beleidsgeld is.²³⁴ Voor de hand ligt in de eerste plaats te korten op gefinancierde beleidsonderdelen die niet doeltreffend of doelmatig zijn. Deze instrumenten zijn niet aangetroffen. Tegelijkertijd is er geen bewijs dat alle beleidsonderdelen nu doeltreffend of doelmatig zijn.

Hieronder werken we twee alternatieve besparingsscenario's uit die denkbaar zijn om de korting in te vullen. Dit betreft geen uitputtende opsomming van denkbare scenario's.

- Eén besparing op de grootste kostenpost.
- Een evenredige besparing over de instrumenten.

Eén korting op de grootste kostenpost

Het Expertisecentrum Organisatie & Personeel (EC O&P) van UBR voert de rijksbrede arbeidsmarktcommunicatie uit. Daarvoor ontvangt UBR een bijdrage van jaarlijkse € 5,3 miljoen. Dit is de grootste kostenpost van de betreffende begroting. Met de bijdrage zorgt EC O&P ervoor dat de rijksoverheid zich profileert en werft als één werkgever.

²³⁴ Hierbij gaat het dus niet om besparingen op de bedrijfsvoeringskosten van SSO's of het RVB, noch om een korting op de apparaatskosten van BZK. Deze berusten immers alle op andere begrotingsartikelen.

Als deze bijdrage met 20% zou worden gekort, dan heeft dat tot gevolg dat BZK een minder sterke rijksbrede campagne zal kunnen voeren. Het is goed mogelijk dat het Rijk zich daardoor minder goed zal weten te profileren als aantrekkelijk werkgever, waardoor het Rijk minder goed kwalitatief goed personeel zal weten aan te trekken. De vraag is hoe groot dat effect exact zal zijn op het moment dat de conjunctuur minder wordt en er minder krapte op de arbeidsmarkt zal zijn. Immers, in een dergelijke situatie is er sprake van een minder gespannen arbeidsmarkt.

Het genoemde effect zal waarschijnlijk niet direct optreden (omdat het Rijk op dit moment een goed imago heeft), maar na verloop van tijd zal hiervan wel sprake zijn. Met name voor de vacatures die nu al moeilijk zijn te vervullen (bijvoorbeeld ICT), wordt de werving dan nog lastiger.

Het is niet ondenkbaar dat er sprake zal zijn van communicerende vaten: departementen gaan bij minder budget weer zelf activiteiten ondernemen op het gebied van arbeidsmarktcommunicatie en daarmee het gat opvullen dat ontstaat bij minder rijksbrede activiteiten. Dat kan ertoe leiden dat de arbeidsmarktcommunicatie zal versnipperen in plaats van dat dit rijksbreed gecoördineerd wordt.

Een evenredige korting op de instrumenten

Bij een evenredige verdeling van de korting zal deze verdeeld worden over a. de opdrachten en b. bijdragen aan agentschappen. Voor opdrachten geldt dat het budget enerzijds wordt ingezet voor het uitvoeren van beleidsondersteunend onderzoek op het gebied van de bedrijfsvoering: de werkomgeving, inkoopbeleid, de informatiehuishouding van het Rijk, Rijksacademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid (RADIO). Anderzijds wordt het budget voor opdrachten ingezet ter verbetering van de kwaliteit van management van de rijksdienst. Denk daarbij aan talentontwikkeling, leiderschapsontwikkeling en ambtelijk vakmanschap. Ten aanzien van bijdragen aan agentschappen wordt het budget ingezet voor arbeidsmarktcommunicatie, zoals eerder uiteengezet, en kwaliteitsverbetering van de rijksbrede bedrijfsvoering.

Een korting op de opdrachten betekent dat BZK minder beleidsondersteunend onderzoek zal kunnen doen, waardoor naar verwachting minder goed zal kunnen worden geanticipeerd op – toekomstige - ontwikkelingen. Een korting zal eveneens kunnen leiden tot temporiseren (uitstel) van maatregelen (bijvoorbeeld op het gebied verduurzaming), omdat het met minder budget langer zal duren om de benodigde informatie te verzamelen die nodig is om beleidsmaatregelen op te baseren.

Een korting op opdrachten betekent tevens dat de bijdrage aan Bureau ABD lager wordt. Dat zal betekenen dat er minder middelen beschikbaar zullen zijn voor ontwikkeling, loopbaanbegeleiding en softwaremiddelen (ISA). Het effect hiervan laat zich lastig duiden.

Een korting op de bijdrage aan agentschappen heeft effect voor de arbeidsmarktcommunicatie, zoals eerder uiteengezet en de kwaliteitsverbetering. Dat laatste betreft vooral de verbetering van de governance en tarifiering van de SSO's waarover momenteel veel te doen is.

Ook hier geldt dat het niet ondenkbaar is dat departementen zelf leemten zullen gaan opvullen bij minder centraal budget aan de zijde van BZK. Zij zullen mogelijk op de fronten waar de bijdragen teruglopen zelf activiteiten gaan ondernemen.

6. Bespiegeling op systeemverantwoordelijkheid

De minister van BZK draagt systeemverantwoordelijkheid op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering. Het beleidsartikel waar het in deze beleidsdoorlichting om draait, heeft onder meer betrekking op deze systeemverantwoordelijkheid. Dit hoofdstuk gaat daar dieper op in. Het omvat onze eigen analyse van de inzet en uitvoering van deze systeemverantwoordelijkheid. We gaan in op de perspectieven op systeemverantwoordelijkheid, een aantal paradoxen dat zich voordoet en tot slot de gehanteerde strategie van BZK die we hebben gezien.

Er golden diverse perspectieven op systeemverantwoordelijkheid

In paragraaf 2.4 is een schets gegeven van vier perspectieven die op systeemverantwoordelijkheid kunnen worden gehanteerd: formeel-juridisch, financieel-economisch, politiek-bestuurlijk en sociaal-maatschappelijk. Perspectieven van BZK en deelnemers verschilden in de praktijk. Er is geen één omvattende zienswijze over de systeemverantwoordelijke rol van BZK op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering aangetroffen. In het licht van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat – impliciet - verschillende perspectieven werden gehanteerd in de beleidsperiode 2014-2018, afhankelijk van de opgaven en de ontwikkelingen per domein en van het systeem zelf. Zo was rond Huisvesting en Faciliteiten het economische perspectief dominant vanuit de centrale doelstelling om de rijksbrede kosten terug te dringen. Op het gebied van Inkopen en Aanbesteden was in eerste instantie juist het formeel-juridische perspectief van rechtmatigheid dominant.

De (overkoepelende) coördinatie van BZK binnen de interdepartementale overlegstructuur is gedurende de beleidsperiode constant in ontwikkeling en onderwerp van discussie geweest. Het dominante perspectief hierbij was het politiek-bestuurlijke perspectief. In de tijd kan worden gesteld dat in eerste instantie in het systeem financieel-economisch werd gedacht (crisis, taakstellingen), waarna later het sociaal-maatschappelijk perspectief zijn intrede heeft gedaan met maatschappelijke doelstellingen die in het systeem werden geladen (bijvoorbeeld duurzaamheids- en sociale doelstellingen).

In zijn systeemverantwoordelijkheid kreeg BZK te maken met een aantal paradoxen

We constateren dat BZK bij de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid te maken kreeg met een aantal paradoxen. Afhankelijk van het domein in kwestie, speelden deze paradoxen in meer of mindere mate.

- Een standaardisatie in bedrijfsvoering heeft een zekere spanning met het 'maatwerk' dat organisaties ook wensen. Zeker wanneer het raakt aan primaire processen of een integrale strategie. Bij zeer grote organisaties is dit sterk(er) zichtbaar, net als juist bij de zeer kleine organisaties zoals kleine ZBO's. Deze beide categorieën van (potentiële) deelnemers hebben goede mogelijkheden om zich aan het systeem te onttrekken en dat gebeurt ook.
- Het betrekken en meenemen van deelnemers in de ontwikkeling van de kaderstelling heeft het voordeel van herkenbare kaders die op de praktijk zijn toegesneden, maar herbergt twee nadelen: in de eerste plaats zal de uniformering minder goed slagen als deelnemers succesvol een veelheid aan individuele wensen inbrengen in het systeem en in de tweede plaats doet dit afbreuk aan de slagvaardigheid van de ontwikkeling van kaders.
- Het toevoegen van maatschappelijke doelstellingen benut de potentie van het systeem, maar 'laadt' het systeem ook met nóg meer factoren waarop moet worden gestuurd en gemonitord. Bovendien kunnen doelstellingen interfereren (bijvoorbeeld sociale doelstellingen versus financiële taakstellingen, zoals bij de totstandkoming van UBR Binnenwerk²³⁵ waarbij nadrukkelijk de relatie wordt gelegd met de Wet Arbeidsparticipatie).

235 <https://www.ubrijk.nl/organisatie/ubr-ontwikkelbedrijf/innovatieagenda-bedrijfsvoering-rijk/binnenwerk>

- Een hoge participatiegraad van deelname (aan SSO's) betekent in potentie lagere tarieven voor de deelnemers. Tegelijkertijd geldt vooral voor grote uitvoerders dat zij een eigenstandige positie innemen en hun dienstverlening niet per definitie wensen af te nemen bij de SSO's. Uitzonderingen worden geclaimd door uitvoerders die met hun grote omvang zelf volumevoordelen kunnen realiseren. Zie bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of de Belastingdienst.
- Enerzijds zitten de deelnemers met elkaar in een systeem en anderzijds is er sprake van non-interventiegedrag. Er is geen sprake van een corrigerende werking tussen deelnemers onderling.
- Van de systeemverantwoordelijke wordt een sturende rol verwacht; daar heeft deze ook een aantal instrumenten voor. Echter, een eenzijdige en directieve houding brengt het risico met zich mee dat deelnemers zich 'afkeren' en zich onttrekken aan de sturende rol. Zo wringt de sturende rol met de coördinerende rol van BZK.
- Een grote betrokkenheid en het aangaan van verantwoordelijkheden in het systeem door (top)functionarissen van andere departementen, vergroot het commitment maar vervaagt de systeemverantwoordelijkheid. Bovendien ontstaan bypasses richting of juist langs deze functionarissen door betrokkenen van andere departementen die niet (op dit onderdeel) in een sturende positie zitten.

De paradoxen laten zien dat de deelnemers in het systeem (onderdelen van de rijksdienst) niet automatisch allemaal gericht zijn naar de doelstellingen van het systeem als geheel. De doelstellingen zijn op systeemniveau helder en de beleidstheorie is sluitend, maar desalniettemin voegen de deelnemers zich daar niet zonder meer naar. Systeemsturing is daarom noodzakelijk. Dat vergt van de systeemverantwoordelijke partij (in casu BZK) een handelingsrepertoire om de juiste interventies te kunnen plegen en tactisch vernuft om deze in te zetten.

Een terughoudende strategie van ondersteuning van de besluitvorming, kaderstelling en monitoring

Zoals aangegeven in het kader in paragraaf 2.4 kon BZK als systeemverantwoordelijke verschillende (soorten) interventies hanteren. In het algemeen kunnen interventies van systeemverantwoordelijken zich richten op het entameren van samenhangende (zelf)regulering in een (steeds groter) deelnemersveld, het ontwikkelen, implementeren, bijstellen en bewaken van doelen en kaders, het zorgen voor besluitvorming in het stelsel en het afleggen van politieke verantwoording. Daarbij kunnen verschillende stijlen worden gehanteerd: van een meewerkende, horizontale stijl (gericht op consensus), een ondersteunende stijl (financiering van initiatieven, genereren en inbreng van kennis en expertise tot een meer top-down, directieve stijl (aanwijzingen, goedkeuring).

In het begin van de ontwikkeling van het stelsel was er, aanvankelijk via een aantal coalities van voorlopers op deelgebieden, een steeds grotere gezamenlijke gerichtheid in de top van de rijksdienst om een rijksbrede bedrijfsvoering tot stand te brengen. Deze gerichtheid was versterkt door de urgentie van de financiële opgave (taakstellingen), gecombineerd met persoonlijke inzet van enkele sleutelfiguren en de politieke steun van een apart hiervoor aangestelde minister. Ook werden in de opbouw van het stelsel evidente inefficiënties weggenomen, zoals de grote hoeveelheid inkooppunten.

Met de groei van het systeem werd zichtbaar welke strategie BZK hanteerde en hanteert in zijn systeemverantwoordelijkheid. BZK leunt daarbij met name op het zorgen voor besluitvorming (het ondersteunen van de interdepartementale overlegstructuur) en het ontwikkelen van een diversiteit aan kaders. Ook wordt gemonitord (doch niet specifiek op individuele kaders), waarbij wordt gerapporteerd op het aggregatieniveau van het Rijk als geheel (JBR). Ten aanzien van de handhaving van de kaders rekent men meer op zelfregulering (comply or explain) dan op het plegen van corrigerende en/of sturende interventies.

Het Ministerie van BZK hanteert een 'horizontale stijl' door de coördinerende rol terughoudend in te vullen; het benut eerder de (uitgebreide) overlegstructuur dan gebruik te maken van de coördinerende bevoegdheid die in het nieuwe Coördinatiebesluit is opgenomen. Geregeld wordt de vraag opgeworpen waar de coördinatie ligt: bij BZK/DGOO of bij (het collectief van) de ICBR. De samenwerking met andere ministeries met deze rolopvatting van BZK leunt op een collectief eigenaarschap van de deelnemers, dat echter niet altijd evident door hen aan de dag wordt gelegd. Ook het (portefeuille)eigenaarschap van deelnemers in het overlegcircuit wordt niet altijd gevoeld, aldus betrokkenen. Tevens is er een mindere betrokkenheid omdat niet vanuit alle, maar slechts vanuit een aantal ministeries de klantrol wordt vertegenwoordigd in de bestuurlijke overleggen. Dat werkte soms twee alternatieve strategieën in de hand van de ministeries die niet in de betreffende interdepartementale commissies zijn vertegenwoordigd: zij bewerken de deelnemers (coalitievorming) óf gaan zelf langs bestuurlijke paden bovenlangs.

Nu de positieve (financiële) voordelen zijn behaald c.q. door de verbeterde economische omstandigheden minder urgent zijn, is het systeem inmiddels geladen met andere doelstellingen, die niet per definitie in lijn liggen met voordelen of kerndoelstellingen van de deelnemende organisaties. Nu worden maatschappelijke doelen gesteld die, in tegenstelling tot eerdere financiële voordelen, niet altijd rechtstreeks te identificeren zijn met de doelstellingen van de deelnemende organisaties. Daarmee wordt het spel nog meer dat deelnemende organisaties zich aan het systeem moeten schikken en minder dat zij ook delen in positieve resultaten. Tegelijkertijd zien we de roep om een steviger rol van BZK, met name op het politiek actuele gebied van ICT. Het aangepaste coördinatiebesluit en het onderzoek naar de mogelijkheid om BZK (hier) meer te laten optreden à la Financiën en de Comptabiliteitswet, zijn hier illustraties van.

De discussie welk perspectief, welke stijl en welke instrumenten BZK zou moeten hanteren is een continue discussie. De beschreven beleidsperiode, 2014-2018, zou daarom gezien kunnen worden als een tussenfase in de doorontwikkeling van de rijksbrede bedrijfsvoering en de systeemverantwoordelijkheid die daarbij past.

7. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk schetst de conclusies en aanbevelingen door middel van de beantwoording van de RPE-onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.

Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het integraal gevoerde beleid op begrotingsartikel 3, Kwaliteit rijksdienst, van hoofdstuk XVIII Wonen en Rijksdienst van de Rijksbegroting. De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2014-2018. Het betreffende beleid was in deze periode onderdeel van de begroting van de minister voor Wonen en Rijksdienst (tot en met half oktober 2017). In de begroting van 2019 is de indeling veranderd. Wonen en Rijksdienst is weggevallen. Het artikel is in 2019 opgenomen in de begroting van BZK onder artikel 7.

Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Artikel 3 richt zich op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de rijksdienst. Binnen artikel 3 zijn twee verantwoordelijkheden voor de minister van BZK te onderscheiden:

- Directe verantwoordelijkheid ten aanzien van goed werkgeverschap en het management van de rijksdienst (ABD).
- Systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van de rijksbrede bedrijfsvoering.

De minister van BZK draagt systeemverantwoordelijkheid op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering. De minister heeft vanuit deze verantwoordelijkheid een beleidsontwikkelende en kaderstellende rol, maar is niet verantwoordelijk voor de resultaten van de individuele organisatieonderdelen. Een goede bedrijfsvoering zal allereerst moeten worden gerealiseerd door de organisatieonderdelen van de rijksdienst zelf. Het beleidsartikel, en daarmee deze beleidsdoorlichting, ziet derhalve niet op de uitvoering en behaalde resultaten door de (individuele) onderdelen van de rijksdienst. Dit analytische onderscheid is essentieel, maar kan verwarrend zijn.



Een bruikbare metafoer om te verhelderen waar deze beleidsdoorlichting zich op richt, is die van de grote en kleine raderen. In deze beeldspraak vormen de onderdelen van de rijksdienst de grote raderen in het geheel. Hier ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bedrijfsvoering. Het kleine rad (het Ministerie van BZK vanuit haar systeemverantwoordelijkheid) helpt het geheel van de grote raderen om te bewegen. Dit is de systeemverantwoordelijkheid. De

beleidsdoorlichting neemt het beleid onder de loep dat vanuit het kleine rad is ingezet om het geheel van grote raderen draaiende te houden. De beleidsdoorlichting gaat in op hoe de minister van BZK invulling geeft aan de systeemverantwoordelijkheid. Daarbij is echter in dit onderzoek zichtbaar dat de bijdragen van BZK op systeemniveau moeilijk zijn te identificeren en te isoleren van het grote geheel.

Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Voortbouwend op eerdere initiatieven, zoals het programma Vernieuwing rijksdienst (2006-2010), is in 2011 het programma Compacte rijksdienst gestart. Het programma (2011-2014) had als doel het bereiken van een krachtige en kleine dienstverlenende overheid. Hiermee is de stap gezet van losse initiatieven naar de ontwikkeling van een rijksinfrastructuur voor de rijksbrede bedrijfsvoering, waartoe een aantal shared service organisaties (SSO's) is opgericht. Doel van het programma was tevens bij te dragen aan de kabinetsdoelstelling van het kabinet Rutte I om in totaal € 1,8 miljard te besparen.

Historisch gezien heeft de rijksdienst zich ontwikkeld langs departementale lijnen: ieder departement zijn eigen beleidsontwikkeling, zijn eigen uitvoeringsorganisaties, zijn eigen inspectie en eigen bedrijfsvoering. De Hervormingsagenda uit 2013 stelt dat, om in de taakuitoefening richting burgers, bedrijven, en andere overheden slagvaardig te kunnen optreden, de rijksdienst meer als één concern moet functioneren. De autonomie die de verschillende onderdelen van de rijksdienst van oudsher kenmerkte was weliswaar goed verklaarbaar, maar niet (kosten)efficiënt. Belangrijke organisatiefuncties en -voorzieningen dienen binnen het Rijk aanwezig te zijn, maar niet noodzakelijkerwijs binnen elk departement, zo was en is de gedachte.

Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

In de beleidsperiode 2014-2018 zijn voor het begrotingsartikel drie financiële instrumenten ingezet om deze doelstelling te realiseren: opdrachten, subsidies en bijdragen aan agentschappen.

De systeemverantwoordelijkheid kreeg in de praktijk vorm door één of meerdere van de volgende componenten:

- Kaderstelling door het vastleggen van normen en standaarden.
- Monitoring door het volgen van de uitvoering in de praktijk.
- Het zo nodig plegen van interventies door het aanspreken van betrokkenen op de naleving van normen en standaarden of het aanpassen van de kaders aan de geconstateerde tekortkomingen.

Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of andere partijen? Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

Begrotingsartikel 3 is gepaard gegaan met jaarlijkse uitgaven aan beleidsgeld van € 22-25 miljoen. Daarmee is het een relatief klein begrotingsartikel in vergelijking met andere begrotingsartikelen. Het is het kleinste artikel van de begroting van BZK.

In de volgende tabel zijn de gerealiseerde uitgaven (beleidsgeld) weergegeven (in miljoenen). Uit de tabel komt naar voren dat het merendeel van de uitgaven betrekking had op Personeel.

	Personeel	Informatie-voorziening Rijk	Organisatie	Inkoop en Aanbesteden	Huisvesting en Faciliteiten
Rijksbrede bedrijfsvoering	€ 9,5-10,7	€ 1,3-3,5	€ 0,2-0,4	€ 2,5-3,5	€ 1,6-4,4
Werkgeverschap	€ 0,1-0,6				
Management rijksdienst	€ 1,8-2,6				

Met het begrotingsartikel was beleidsgeld gemoeid. Aanvullend was er tijdens de beleidsperiode 2014-2018 elk jaar sprake van aanzuiveringen van eigen vermogens van uiteenlopende SSO's. Daaruit maken we op dat de tarieven van SSO's niet dekkend zijn, terwijl er tegelijkertijd onder de afnemers klachten zijn over de hoogte van deze tarieven. In dit licht speelt ook het signaal dat de participatiegraad van organisatieonderdelen in de dienstverlening van SSO's niet hoog genoeg zou zijn, waardoor tarieven zouden worden opgestuwd. Hierbij past de kanttekening dat we dit niet nader hebben kunnen onderzoeken om er finale conclusies over te kunnen trekken. Het stelselmatig aanvullen van eigens vermogens lijkt ons echter geen wenselijke situatie. Dat druist in tegen de geest van het batenlasten-principe dat er juist voor staat dat SSO's kostendekkend opereren.

De JBR 2018 geeft in dit licht aan dat er een onderzoek loopt naar de kostenstructuur en bekostiging van de rijksbrede dienstverlening.²³⁶

Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Welke beleidsonderdelen zijn nog niet geëvalueerd? In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek: een beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een heel artikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan. Een beleidsdoorlichting steunt daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het betreffende beleid.

In de praktijk is gebleken dat er geen sprake was van dekkend onderzoeksmateriaal. Vooral op het gebied van Informatievoorziening Rijk ontbrak het aan evaluaties. Voor de beschikbare evaluaties geldt verder dat deze niet allemaal tot doel hadden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te onderzoeken, waardoor ze minder bruikbaar waren. Verder is in verschillende evaluaties weliswaar geprobeerd de doeltreffendheid en doelmatigheid in beeld te brengen, maar is dat niet gelukt (bijvoorbeeld doordat meetbare doelstellingen ontbraken). Tot slot zijn sommige evaluaties gedateerd waardoor een actueel beeld ontbreekt. Ook zijn er nog evaluaties die aanstaande of gaande zijn (bijvoorbeeld de evaluatie van het BIT).

Bijlage 2 bevat een overzicht van de bruikbaarheid van het evaluatiemateriaal.

Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

De beleidsdoelstelling van het beleidsartikel richt zich op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en management van de rijksdienst. Dit betekende dat met het gevoerde beleid uiteenlopende effecten werden nagestreefd die allemaal als beoogd impact hadden: een kostenbewuste, dienstverlenende en slagvaardige overheid. Nergens hebben wij echter een directe relatie tussen de beoogde effecten en impact aangetroffen. De doelstellingen van het gevoerde beleid zijn ook niet altijd even evalueerbaar (SMART) vastgelegd. Vooral de beoogde impact is vaak niet geoperationaliseerd in meetbare indicatoren. De conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid moeten dan ook met de nodige omzichtigheid worden getrokken.

Gestelde doelen hebben vooral betrekking op effecten, maar de realisatie daarvan heeft BZK niet zelf in de hand. Hier en daar was er een *inhoudelijke* agenda c.q. waren *inhoudelijke* doelen (zoals besparingsdoelstellingen) op het niveau van de rijksdienst gedefinieerd. Daarbij was niet helder wat de (minimale) bijdrage van de individuele deelnemers moest zijn. Voorts was er geen *systeemagenda* met meetbare *systeemdoelen*, dat wil zeggen een geoperationaliseerde visie die zich toespitst op het handelen en de doelstellingen van BZK als systeemverantwoordelijke. Het blijft bij de passage in het beleidsartikel in de rijksbegroting. De daar beschreven systeemverantwoordelijkheid is niet vertaald naar (meetbare) doelstellingen.

Hoewel de doelstellingen niet altijd even helder zijn, is zichtbaar dat op diverse fronten gewenste effecten zijn behaald. Enkele voorbeelden:

- Het strategisch personeelsbeleid ter bevordering van modern en verantwoord werkgeverschap.
- De streefwaarde van 30% vrouwen in de top is gehaald.
- De wijziging van het Coördinatiebesluit ter verbetering van de besturing van de informatievoorziening.
- Consolidatie van veel decentrale inkoopfuncties tot een stelsel met een beperkt aantal inkoopcentra en het introduceren en (door)ontwikkelen van categoriemanagement.

236 Kamerstukken 2018-2019, 31 490, nr. 249.

- Voor het RHS en de masterplannen geldt dat in redelijkheid kan worden aangetoond dat inmiddels besparingen zijn gerealiseerd en dat de leegstand substantieel is afgenomen.

Er is afgelopen jaren sprake geweest van een voortgaande beweging richting één rijksdienst, zoals ook staat in de aanbestedingsbrief van de JBR 2018. De rijksoverheid treedt in toenemende mate op als één werkgever. Er is steeds meer sprake van gezamenlijke huisvesting en het delen van faciliteiten. De generieke inkoop door het Rijk gebeurt gezamenlijk via categoriemanagement en gedeelde ICT-diensten ondersteunen het primaire proces van de organisaties binnen het Rijk. Binnen de gemeenschappelijke rijksbrede structuur die werd ingericht voor de bedrijfsvoering is er een aanbod van gezamenlijke dienstverlening die wordt verzorgd door SSO's.

In de bijlage staat een meer uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen per domein gedurende de beleidsperiode 2014-2018.

Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Onderzocht is of het beschikbare evaluatiemateriaal een oordeel bevat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Veelal is dat niet het geval, waardoor hierover in strikte zin geen uitspraken mogelijk zijn. Het is in evaluaties die afgelopen jaren zijn uitgevoerd vaak niet altijd goed mogelijk gebleken de causaliteit aan te tonen tussen de (resultaten van de) activiteiten en of deze hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen.

Daarom is getracht om zoveel mogelijk de activiteiten, de bereikte resultaten en effecten van de afzonderlijke beleidsonderdelen in beeld te brengen en deze af te zetten tegen de beleidsdoelen. Getracht is om de plausibiliteit (aannemelijkheid) van de onderlinge relaties in beeld te brengen. Daarmee bedoelen we dat een inschatting gemaakt is van de beleidsbijdrage en of het waarschijnlijk is dat het beleid aan de gestelde doelen, in het bijzonder de effecten, heeft bijgedragen.

De centrale vraag is of het gevoerde beleid heeft geleid tot de beoogde verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst en of de inzet van de beleidsinstrumenten om dit te realiseren doelmatig was. Voor wat betreft de beleidsbijdrage van BZK concluderen we dat het merendeel van de activiteiten een positieve bijdrage heeft geleverd aan de beoogde effecten, al komen uit vrijwel elke evaluatie ook verbeterpunten naar voren. Bij enkele activiteiten is de directe bijdrage aan het beleidsdoel moeilijk aantoonbaar of niet vast te stellen.

Het exacte aandeel van BZK in de mate van doelrealisatie laat zich echter lastig isoleren. De minister van BZK is namelijk afhankelijk van de andere partners in de keten, zoals andere departementen voor het realiseren van de gestelde doelen. Immers, departementen gaan over hun eigen bedrijfsvoering.

Hoe doelmatig is het beleid geweest?

De doelmatigheid van het gevoerde beleid door BZK is beperkt uit de evaluaties te herleiden. Wel is een beeld op te tekenen van de mate waarin de beleidsinzet van BZK en andere organisatieonderdelen hebben geleid tot meer doelmatigheid in de zin van besparingen en kostenefficiëntie. Het gaat dan meer om de doelmatigheid van het hele systeem of stelsel. Hierover het volgende:

In de eerste helft van de beleidsperiode 2014-2018 vooral lag de nadruk op het opzetten van een gezamenlijke gestandaardiseerde dienstverlening, het inrichten van de governance en het realiseren van besparingen. In eerste instantie, aan het begin van de beleidsperiode 2014-2018, kwam het beleid goed op stoom. Daaraan droeg bij dat de doelstellingen eerst primair financieel van aard waren; dit tegen de achtergrond van de crisis van destijds en de taakstellingen binnen het Rijk. Er was een concreet en urgent doel van bezuinigingen. Ook de departementen hadden baat bij nieuwe werkwijzen om deze te behalen. Tevens was er een speciale minister die bestuurlijke druk gaf naar binnen en naar collega-ministers. Ook de andere departementen stelden collectieve daadkracht ten toon.

In de tweede helft van de beleidsperiode lag het accent minder op taakstellingen en kwam de nadruk te liggen op andere zaken, zoals de kwaliteit van dienstverlening. Het realiseren van de gewenste effecten en impact op dit vlak bleek een stuk lastiger en taaiere materie. Daarbij kwam ook aandacht voor maatschappelijke verantwoordelijkheid en de voorbeeldrol van de rijksoverheid richting partners. In dat kader werden dan ook bredere maatschappelijke doelstellingen vastgesteld: bijvoorbeeld verduurzaming, diversiteit, maatschappelijk gewenste gebiedsontwikkeling, en herbestemming en herontwikkeling van het rijksvastgoed voor maatschappelijke doeleinden.

Maatschappelijke ontwikkelingen en wettelijke eisen (bijvoorbeeld rond veiligheid, privacy en informatiebeveiliging) drukten in de loop van de beleidsperiode ook steeds sterker op de rijksbrede bedrijfsvoering. Dit drukte het halen van de oorspronkelijke doelstelling van financiële besparingen. De tarieven kwamen onder druk te staan. Ook het wegvallen van de financiële druk op departementen aan het einde van de crisis bewerkstelligde een opwaarts effect.

Uit bovenstaande komt naar voren dat vooral in de eerste helft van de beleidsperiode werd gewerkt aan het verbeteren van de doelmatigheid van het rijksbrede bedrijfsvoeringsbeleid. In de tweede helft van de beleidsperiode stond doelmatigheidsverbetering minder prominent op de agenda.

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Beleidsdoorlichtingen die vanaf begin 2015 worden opgesteld, moeten een zogenaamde 20%-besparingsvariant bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er minder budget beschikbaar zou zijn.

Als uitgangspunt voor de besparingsvariant is de meerjarenbegroting 2020 als startpunt genomen zoals opgenomen in de ontwerpbegroting 2018. Een korting of besparing van 20% op € 15 miljoen betekent dat er ongeveer € 3 miljoen minder beleidsgeld is.²³⁷ Voor de hand ligt in de eerste plaats te korten op gefinancierde beleidsonderdelen die niet doeltreffend of doelmatig zijn. Deze instrumenten zijn niet aangetroffen. Tegelijkertijd is er geen bewijs dat alle beleidsonderdelen nu doeltreffend of doelmatig zijn.

Er zijn twee alternatieve besparingsscenario's denkbaar om de korting in te vullen, maar dit betreft geen uitputtende opsomming van denkbare scenario's.

- Eén besparing op de grootste kostenpost.
- Een evenredige besparing over de instrumenten.

Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen?

Wij komen tot de volgende aanbevelingen:

- Voor de toekomst bevelen wij aan meetbare en evalueerbare doelstellingen (SMART) te formuleren en hier indicatoren aan te verbinden die meerjarig systematisch gemeten gaan worden. Onderscheid daarbij doelstellingen die toezien op de systeemverantwoordelijkheid van BZK en beleidsdoelstellingen. Door systeemdoelen te formuleren, wordt invulling gegeven aan de taken die horen bij een systeemverantwoordelijkheid. Dat draagt er in onze optiek aan bij dat de beelden tussen BZK en betrokkenen zullen convergeren als het gaat om systeemverantwoordelijkheid.

²³⁷ Hierbij gaat het dus niet om besparingen op de bedrijfsvoering kosten van SSO's of het RVB, noch om een korting op de apparaatskosten van BZK. Deze berusten immers alle op andere begrotingsartikelen.

- Ondanks dat er divers evaluatiemateriaal beschikbaar was voor de beleidsdoorlichting, dekte dit niet het hele beleidsterrein. We bevelen derhalve aan te zorgen voor een dekkende programmering van deeevaluaties. Daarbij is van belang dat in de deeevaluaties ook vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid aan de orde komen. Indien het niet mogelijk is te zorgen voor een dekkende programmering van deeevaluaties, dan verdient het aanbeveling om in overweging te nemen, voorafgaand aan een beleidsdoorlichting, om aanvullend vooronderzoek te doen om witte vlekken te adresseren. Dat voorkomt gaten in de beleidsdoorlichting.
- In de JBR wordt een integraal en samenhangend overzicht gegeven van de ontwikkelingen die zich het afgelopen jaar binnen het Rijk en de rijksdienst op het gebied van de bedrijfsvoering hebben voorgedaan. Er wordt alleen niet systematisch vermeld tegen welke doelstellingen de ontwikkelingen afgezet moeten worden, hetgeen duiding bemoeilijkt. De redenering daarbij is dat de JBR bedoeld is als informatiedocument en niet als verantwoordingsdocument.²³⁸ Wij adviseren echter ook de ontwikkelingen en voortgang af te zetten tegen de doelstellingen. Dat schept helderheid en kan tevens fungeren als sturingsmiddel. Als de mate van doelrealisatie helder is voor alle betrokken deelnemers, dan vereenvoudigt dat de sturing in een complex speelveld met uiteenlopende belanghebbenden.
- Een gestandaardiseerde beschrijving van de kaders ontbreekt. Evenals een samenhangend beeld van alle kaders met hun doelen, doelgroep en onderlinge relaties. Er is bij BZK ook geen goed zicht op de toepassing en naleving van de kaders. Dat leidt tot de onmogelijkheid om op strategisch niveau, vanuit de kaderstellende rol, optimaal te sturen op het geheel aan kaders. Ook beperkt dit het leervermogen om kaders adequaat te kunnen verbeteren. We bevelen derhalve aan om op de kaders een vorm van portfoliomanagement in te voeren, zodat er een compleet en eenduidig beschreven beeld is van de kaders, waarop vervolgens gericht kan worden gestuurd. Dat vraagt om een verdere professionalisering en standaardisering van het kaderhandboek en betere informatieverzameling c.q. informatie-uitwisseling over toepassing en naleving van de kaders.
- In het vorige hoofdstuk schetsten wij een aantal paradoxen die zich voordoen in het systeem van rijksbrede bedrijfsvoering. Een rode draad in de paradoxen is de verhouding tussen de deelnemers in het systeem en het systeem op zichzelf. Ofschoon de doelstelling van een rijksbrede bedrijfsvoering en daarmee gemoede voordelen bekend en – in theorie - gedeeld zijn, voegen betrokken organisaties zich daar in hun handelen niet automatisch naar. Er is een systeemverantwoordelijke partij nodig, in casu BZK, om deelnemers bij het systeem te betrekken en ook in de praktijk te voegen naar de doelstellingen. De minister van BZK heeft hiertoe een handelingsrepertoire, dat met name is vastgelegd in het Coördinatiebesluit. In het huidige systeem is de doorzettingsmacht van BZK beperkt en wordt de macht die er is terughoudend ingezet. Wanneer het systeem voorop wordt gezet, is het aan te bevelen dat BZK actief gebruikmaakt van zijn huidige handelingsrepertoire om (meer) deelnemers te betrekken en te voegen naar de collectieve doelstellingen.

238 De JBR is geen onderdeel is van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus, maar politiek moet er wel verantwoording over worden afgelegd.

Bovendien kan dit repertoire worden versterkt met instrumenten die meer doorzettingsmacht (instemming, aanwijzingen) betekenen, zoals de minister van Financiën deze heeft in het comptabel bestel.

Het comptabel bestel bestaat nu uit sterke directies FEZ op de ministeries, een verankering (financiële kennis, informatiepositie) binnen Directoraten Generaal en beleidsdirecties en een coördinerend ministerie met doorzettingsmacht. De gedachte om de rijksbrede bedrijfsvoering op eenzelfde manier te organiseren is reeds geformuleerd door de ARK en in een motie in de Tweede Kamer.²³⁹ Ook in interviews binnen dit onderzoek is deze gedachte als toekomstperspectief geschetst. In reactie op het ARK-rapport heeft de minister van BZK aangegeven de mogelijkheden hiervan te gaan onderzoeken.²⁴⁰

239 Kamerstukken 2018–2019, 35 000 VII nr. 34 (motie Middendorp).

240 ARK (2019), Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII). Inclusief reactie minister van BZK.

Bijlage 1. Betrokkenen

Begeleidingscommissie

- Jelle Bluemink, Ministerie van BZK (opdrachtgever)
- Danny Groenenberg, Ministerie van BZK
- Richard Barneveld, Ministerie van BZK
- Betty Feenstra, Ministerie van BZK
- Lex Leoné, Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk.
- Anchrit Wille, onafhankelijk deskundige
- Maurits van Lelyveld, Bureau ABD
- Ronald Noordstrand, Bureau ABD
- Marleen van Dam, Ministerie van Financiën
- Robbert Bakker, Ministerie van SZW

Interviews

- Ronald Barendse, Ministerie van J&V
- Jos Boerties, Ministerie van BZK
- Bart Cooijmans, Ministerie van J&V
- Adri van Dien, RVB
- Frits van Erpers Roijaards, Ministerie van BZK
- Betty Feenstra, Ministerie BZK
- René van Gent, Bureau ABD
- Caroline Grootscholten, Bureau ABD
- Pablo Hunnago, FMHaaglanden
- Gerard de Koe, Ministerie van BZK
- Daphne van der Zwet, Ministerie van BZK
- Ingrid Michon-Derkzen, RVB
- Adri van Dien, RVB
- Sandra Onwijn, Ministerie van BZK
- Ric de Rooij, Ministerie van EZK
- Rolf Valenteijn, Ministerie van BZK
- André Weimar, Ministerie van BZK
- Perry van der Weyden, RWS
- Jan Gudde, ABD
- Ron Roozendaal, Ministerie van VWS
- Olav Welling, Raad voor de rechtspraak
- Johan Willem van Dijk, Ministerie van SZW

Bijlage 2. Beschikbaarheid van evaluatiemateriaal

In deze bijlage komt aan bod in hoeverre er in de beschikbare evaluatierapporten een oordeel aanwezig is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. We hebben ons beperkt tot de beschikbare evaluatierapporten.²⁴¹

Personeel	Evaluatie	Jaar	Oordeel aanwezig over:	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Cao Rijk	-	-	-	-
Kaders	-	-	-	-
Spp	-	-	-	-
Wnra	-	-	-	-
VWNW-beleid	Evaluatie VWNW	2015	Deels	Geen oordeel
Lage loonschalenbeleid	-	-	-	-
Arbeidsmarktcommunicatie	Evaluatie arbeidsmarktcommunicatiestrategie	2014	Deels	Geen oordeel
Inzet arbeidsbeperkten	Evaluatie subsidieregeling A+O fonds	2018	Deels	Geen oordeel
ABD	Evaluatie assessment	2019	Deels	Deels
	Evaluatie APP-programma's	2017	Deels	Geen oordeel
	Evaluatie kandidatenprogramma	2018	Deels	Geen oordeel
	Evaluatie informatiesysteem	2019	Deels	Geen oordeel

Informatievoorziening	Evaluatie	Jaar	Oordeel aanwezig over:	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
CIO-onderdeel bestuursraad	-	-	-	-
I-Strategie	-	-	-	-
Kaders	-	-	-	-
EAR	-	-	-	-
ICT-Rijkstraineeprogramma	-	-	-	-
Realisatie Rijkscloud	-	-	-	-
Rijks Identity Management	-	-	-	-
Interoperabiliteitskaders Digitale Werkomgeving & Rijkskantoren	-	-	-	-

²⁴¹ Evalueren kan op meerdere manieren (bijvoorbeeld ter vergadering, heisessie, et cetera) en hiervan wordt niet altijd een evaluatierapport opgesteld.

Informatievoorziening	Evaluatie	Jaar	Oordeel aanwezig over:	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
ICT-arbeidsmarktcampagne	Kantar Public (2018), Arbeidsmarktcommunicatie ICT Eindrapportage campagne-effectonderzoek Onderzoeksrapport versterking ICT- werkgeverschap Rijk	2018/2017	Wel oordeel	Geen oordeel
		2017	Deels	Geen oordeel
BIT	Evaluatie Bureau BIT	2016 & 2018	Wel oordeel	Geen oordeel
ICT-dashboard	-	-	-	-
BIR	Onderzoek Toetsbaarheid conceptversie BIR20174	2017	Deels	Geen oordeel
	Onderzoek Rijkbrede rapportage beheersing informatiebeveiliging 2017	2018	Deels	Geen oordeel
	Onderzoek Rijkbrede rapportage beheersing informatiebeveiliging 2018	2019	Deels	Geen oordeel
	Kamerbrief Sturing informatiebeveiliging en ICT binnen de rijkdienst	2018	Deels	Geen oordeel

Organisatie	Evaluatie	Jaar	Oordeel aanwezig over:	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Kaders	Evaluatie kaderwet adviescolleges	2015	Deels	Deels
	Evaluatie kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016	2018	Deels	Deels
Coördinatiebesluit 2018	-	-	-	-
Uitbouw rijksbrede diensverlening	Klanttevredenheidsonderzoek	2018	Deels	-
Instrumentarium uitgavenbeheersing	-	-	-	-
Nieuw model SSO's	Onderzoeksrapport Auditdienst Rijk	2018	Wel oordeel	Deels oordeel
	Quick scan ABDTOPConsult	2018	Wel oordeel	Deels oordeel

Inkoop en Aanbesteden	Evaluatie	Jaar	Oordeel aanwezig over:	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
RIS	Evaluatie van het RIS	2016	Deels	Deels
	Evaluatie sociale voorwaarden rijksinkoopbeleid	2014	Wel oordeel	Deels
Kaders	Evaluatie van het RIS	2016	Deels	Deels
Integriteit en beheersing	Quickscan inkoop en integriteit	2015	Deels	Geen oordeel
Rijksinkoopregister	-	-	-	-
Inkoop ondersteunende systemen	Evaluatie van het RIS	2017	Wel oordeel	Deels

Huisvesting en Faciliteiten	Evaluatie	Jaar	Oordeel aanwezig over:	
			Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Kaders	Onderzoek kaderstelling FWR	2015	Deels	Geen oordeel
	Evaluatie Rijkskantoor Rijnstraat 8	2018	Wel oordeel	Geen oordeel
	Onderzoek FWR Rijk	2016	Deels	Geen oordeel
Rijkshuisvestingsstelsel	Huisvesting door het RVB ²⁴²	2015	Deels	Deels
	Quickscan RHS kantoren	2017	Deels	Wel oordeel
Actualisatie masterplannen	-	-	-	-
FWR	Evaluatie subsidieregeling BZK	2019	Deels	Geen oordeel

242 <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2015/06/10/huisvesting-door-het-rijksvastgoedbedrijf>

Bijlage 3. Ontwikkelingen beleidsperiode 2014-2018

De vijf domeinen die gerekend worden tot de rijksbrede bedrijfsvoering kenden elk hun eigen dynamiek. Samengevat waren de ontwikkelingen op de domeinen in de beleidsperiode 2014-2018 als volgt:

- **Personeel.** Voor 2014 was er sprake van een economische crisis. Dit had ook zijn weerslag op de arbeidsmarkt. Qua personeelsbeleid maakte het Rijk zich destijds op voor een periode van taakstelling, beperkte in- en uitstroom en langer doorwerkende medewerkers. Het strategisch personeelsbeleid Rijk 2020, opgesteld in 2013, kwam tot stand tegen de achtergrond van het kabinet Rutte II en het afgesloten sociaal akkoord. Daarna is de context veranderd door de aantrekkende conjunctuur en het wegvallen van bezuinigingsdoelstellingen. In het regeerakkoord uit 2017 staan bijvoorbeeld richtsnoeren voor het personeelsbeleid van het Rijk, zoals het belang van een adequaat beloningsniveau, de modernisering van arbeidsvoorwaarden en het belang van diversiteit. En in 2018 was er weer sprake van hoogconjunctuur met een rap oplopend aantal vacatures op de arbeidsmarkt. Instroom en uitstroom van personeel nam toe. Ook werkten trends als digitalisering sterk door op de werkvloer. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is het strategisch personeelsbeleid Rijk in 2018 herijkt.²⁴³ Dat wil zeggen geactualiseerd en afgestemd op onder meer de veranderende context, het regeerakkoord van Rutte II en de in 2017 met de vakbonden opgestelde 'Wegwijzer voor een modern personeelsbeleid'.
- **Informatievoorziening Rijk.** De I-Strategie Rijk was tot 2015 vooral gericht op de interne bedrijfsvoering.²⁴⁴ Daarna ging het ook over ondersteuning van het primaire proces (de gemeenschappelijke elementen bij beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht). In de tweede helft van de beleidsperiode ging de aandacht uit naar verdergaande ambities ten aanzien van het versterken van de positie van de CIO's in het primaire proces en de digitalisering van primaire processen.²⁴⁵ Daarnaast kwam er aan het begin van de beleidsperiode door het rapport van commissie Elias (2014) meer aandacht voor het grip houden op ICT-projecten.²⁴⁶ En aan het einde van de beleidsperiode verscheen een rapport van de ARK naar informatieveiligheid, wat de aanleiding was om meer focus te brengen op dit onderwerp.²⁴⁷ Dit was mede de aanleiding om in oktober 2018 het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst te vernieuwen²⁴⁸, met daarin meer sturingsmogelijkheden voor BZK op het gebied van informatievoorziening.

243 Kamerstukken 2017-2018, 31 490, nr. 243.

244 Kamerstukken 2011-2012, 26 643, nr. 216.

245 Kamerbrief: 2017-0000646015.

246 Kamerstukken 2014-2015, 33 326 nr.13.

247 Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34950-XVIII, 2.

248 Staatsblad 2018, nr. 354.

- **Organisatie.** Op organisatorisch gebied stond de eerste helft van de beleidsperiode 2014-2018 vooral in het teken van de invulling van de vereenvoudigde governancestructuur en bekostingssystematiek van de rijkbrede bedrijfsvoering (SGO5).²⁴⁹ De uitdaging in de tweede helft van de beleidsperiode lag vooral in het verder verbeteren hiervan, inclusief de kwaliteit en de prijs- kwaliteitsverhouding en landelijke en bredere dekking van de dienstverlening. Voor wat betreft dat laatste is destijds een beweging in gang gezet om ook de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) de mogelijkheid te bieden zich aan te sluiten bij de bedrijfsvoeringsinfrastructuur.²⁵⁰ Het streven is dat zo veel mogelijk organisatie onderdelen gebruik maken van de rijkbrede dienstverlening van de SSO's.
- **Inkoop en Aanbesteden.** In de eerste jaren van deze beleidsperiode en ook vóór 2014 is gewerkt aan het neerzetten van het rijksinkoopstelsel en het terugdringen van het aantal inkooppunten. De tweede helft van de beleidsperiode stond meer in het teken van het doorontwikkelen van een effectieve en efficiënte inkoopdienstverlening met meer aandacht voor maatschappelijke verantwoord ondernemen.
- **Huisvesting en Faciliteiten.** De rijksoverheid werkt aan een efficiënte, aantrekkelijke en toekomstgerichte organisatie, onder meer met betrekking tot de rijkskantoorhuisvesting. De spelregels van het 'Rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren' traden in werking in 2013 en zijn in 2016 ingrijpend herzien. Door bezuinigingen en reorganisaties, maar ook het hanteren van normering voor werkplekken, nam de behoefte aan kantoorhuisvesting sterk af. Begin 2014 was de vastgoedmarkt behoorlijk veranderd en was waardevermeerdering niet langer meer vanzelfsprekend. Het Rijk streefde er gaandeweg de beleidsperiode ook meer naar dat de inzet van rijksvastgoed bijdraagt aan maatschappelijke overheidsdoelen. Achtergrond daarvan was de voorbeeldfunctie van de rijksoverheid, maar ook het volume ervan (waardoor anders handelen grote invloed kan hebben) en soms een voortrekkerspositie om ontwikkelingen mogelijk te maken. Deze doelen liggen in milieudoelstellingen, werkgelegenheidsspreiding en op lokaal/regionaal niveau in gebiedsontwikkeling.

249 Kamerstukken 2010-2011, 31 490, nr. 54.

250 Kamerstukken 2013-2014, 25 268, nr. 83.

Bijlage 4. Oordeel onafhankelijk deskundige

Zie de volgende pagina.



Datum 14 oktober 2019

Onderwerp **Externe beoordeling beleidsdoorlichting** *Contactpersoon* Dr. Anchrit Wille
Kwaliteit Rijksdienst

Algemeen

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat de verplichting om het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de rijksbegroting, periodiek te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid. Artikel 2 en 3 van de RPE vereist de inzet van een onafhankelijk deskundige, die verzocht wordt de kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te waarborgen. In voorliggend document presenteer ik mijn oordeel als onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel getiteld Kwaliteit Rijksdienst in de periode 2014-2018. Ik baseer me hiervoor in eerste instantie op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen.¹

Betrokkenheid en inbreng bij de Beleidsdoorlichting

De uitvoering van de beleidsdoorlichting is gedaan door Berenschot. Als onafhankelijk deskundige ben ik betrokken geweest bij het hele traject van de beleidsdoorlichting. Ik heb ik vier van de vijf overleggen van de begeleidingscommissie bijgewoond, en kon daar mijn commentaar op de tussenrapportages naar voren brengen. Daarnaast heb ik tijdens het proces ook via email opmerkingen op de concepten meegegeven. Deze procedure gaf voldoende gelegenheid om feedback te geven. De onderzoekers van Berenschot hebben gedurende het proces hun tussentijdse bevindingen op heldere wijze gepresenteerd en waren ontvankelijk voor commentaar van de leden van de begeleidingscommissie. Dit proces verliep voorspoedig en zonder noemenswaardige vertraging. Ik ben tevreden hoe met de adviezen en het commentaar is omgegaan.

Voor het oordeel omtrent de kwaliteit van de beleidsdoorlichting beperk ik me exclusief tot wat is gedocumenteerd in de eindrapportage. Ik heb daarbij de volgende methodologische kwaliteitscriteria uit de RPE 2018 gebruikt: a) het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn; b) het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is; c) de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen; d) de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar; e) het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en

¹ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/kwaliteit-van-onderliggende-evaluaties>



onmogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

Elementen in de Beleidsdoorlichting

In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) staan 15 onderzoeksvragen die door de onderzoekers worden beantwoord. Aanvullend gaat deze beleidsdoorlichting nog apart in op de systeemverantwoordelijkheid die BZK heeft ten aanzien van de rijksbrede bedrijfsvoering. In wat volgt geef ik een aantal opmerkingen met betrekking tot de kwaliteit van deze antwoorden.

Algemeen: uitdagingen bij het voeren van de Beleidsdoorlichting

Het beleidsartikel richt zich op het tot stand brengen van een moderne rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap en de management van de rijksdienst. De rijksbrede bedrijfsvoering strekt zich uit tot de bedrijfsvoeringsdomeinen: Personeel, Informatievoorziening Rijk, Organisatie, Inkoop en Aanbesteden en Huisvesting en Faciliteiten. De onderzoekers werden, zoals eveneens opgemerkt in het rapport (p.9), geconfronteerd met een aantal uitdagingen in het uitvoeren van de beleidsdoorlichting:

- *De scope van de beleidsdoorlichting* Kwaliteit Rijksdienst. Deze richt zicht op de periode 2014-2018 en gaat over drie verschillende onderwerpen domeinen. Het betreffende beleid was in deze periode onderdeel van de begroting van de minister voor Wonen en Rijksdienst (tot en met half oktober 2017). Het artikel is in 2019 opgenomen in de begroting van BZK onder artikel 7. Daarnaast zijn er ook twee verantwoordelijkheden van de minister van BZK te onderscheiden. De diversiteit in de doelstellingen in het artikel en de ontwikkelingen per domein gedurende de beleidsperiode maken het tot een omvattend onderzoek. Het beleid zoals beschreven in beleidsstukken loopt, zo geven de onderzoekers aan, niet parallel met het beleid zoals beschreven in de begroting; het is soms smaller of breder geformuleerd.
- *Het ontbreken van een beschikbare uitgewerkte beleidstheorie*, waarin de causale assumpties waarop het beleid berust staan geëxpliciteerd. Een gereconstrueerde beleidstheorie zet de beoogde werking van het beleid uiteen. Vervolgens komt de gerealiseerde uitwerking van het beleid aan de orde. Een perfecte scheiding tussen beoogd en gerealiseerd bleek niet op alle fronten te maken op grond van de beschikbare documentatie.
- Ten aanzien van bepaalde doelstellingen (en de beoogde effecten) is op bepaalde onderdelen *niet duidelijk* geworden *wat de doelen precies waren en welke (meetbare) indicatoren het ministerie hanteert*. Bij het ontbreken van een duidelijk normenkader is het onmogelijk tot een hard oordeel te komen omtrent doeltreffendheid en doelmatigheid. Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van onderliggende evaluatiestudies. In de praktijk bleek dat er geen sprake is van dekkend onderzoeksmateriaal. Het aantal evaluatiestudies, specifiek gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid, waarop de onderzoekers konden



terugvallen was beperkt. De beschikbare documentatie verwijst bovendien weinig specifiek naar het begrotingsartikel. In beleidsstukken wordt de link met het begrotingsartikel niet of nauwelijks gelegd. De onderzoeksopzet en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting moet in het licht van deze complexe uitdagingen worden beoordeeld.

Reconstructie Beleidstheorie

- De onderzoekers hebben de beleidstheorie moeten reconstrueren via beleidsdocumenten, interviews, en de beschikbare evaluaties van de instrumenten die onder het beleidsartikel vallen.
- Het beleidsartikel gaat over verschillende domeinen. Omdat deze domeinen zo divers zijn, is in de doorlichting de beleidstheorie op de verschillende domeinen afzonderlijk uitgewerkt. De gepresenteerde beleidstheorie per beleidsdomein is overzichtelijk, met een duidelijk onderscheid tussen activiteiten, resultaten en effecten. De keuze om de beleidstheorie voor te stellen op het niveau van de verschillende domeinen is nuttig ten behoeve van het overzicht.
- De onderzoekers geven aan dat uit de stukken niet altijd blijkt welke keuzes en veronderstellingen ten grondslag lagen aan de afzonderlijke beleidsonderdelen. Op onderdelen was niet of nauwelijks beleidsinformatie voorhanden om te gebruiken bij het reconstrueren van de beleidstheorie. Onderzoekers hebben gesprekken gevoerd om meer duiding te geven aan onderdelen van de beleidstheorie.
- Het onderzoeken van neveneffecten, positief of negatief, is buiten beeld gehouden. Dit is een begrijpelijke keuze om de doorlichting enigszins beheersbaar te houden.

Analyse en Synthese doeltreffendheid en doelmatigheid

- Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van beschikbare evaluaties van de beleidsinstrumenten. Tot de scope van de beleidsdoorlichting hoorde niet het doen van aanvullend onderzoek. Dat heeft ertoe bijgedragen dat niet op alle fronten eenduidige uitspraken te formuleren waren op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en de beleidsbijdrage vanuit BZK.
- Wat betreft het behalen van de in de beleidstheorie beschreven effecten, hebben de onderzoekers gewerkt met proxy's, een gebruikelijke aanpak om indirect iets zeggen over de gerealiseerde effecten. De proxy variabelen geven een indicatief beeld van de bijdrage van het beleid aan de kwaliteit van de Rijksdienst.
- Waar de mate van gerealiseerde effecten begrijpelijkerwijs moeilijk in te schatten is, geldt dit in principe minder voor het resultaatenniveau. De onderzoekers hebben een nuttige en heldere inventarisatie gemaakt van wat er aan resultaten is gerealiseerd.
- Wat betreft het eigenlijke effectiviteitsvraagstuk ('zijn de gerealiseerde effecten een causaal gevolg van de gerealiseerde resultaten?') kan terecht worden opgemerkt dat het zeer lastig is om uitspraken te doen over de netto-impact van de



ingezette beleidsinstrumenten, vooral door de vrij beperkte onderliggende informatie die beschikbaar was voor de onderzoekers. De onderzoekers zijn helder over de relaties die zijn aangetroffen. Zij maken in de verschillende figuren in hoofdstuk 4 een onderscheid tussen relaties die zijn aangetroffen, relaties die plausibel zijn, relaties die niet zijn aangetroffen en relaties waarvoor geen empirisch informatie voorhanden is. Deze precisering op het niveau van de gevonden relaties toont aan wat de causale bewijskracht van de effecten is.

- De beleidsdoorlichting geeft een helder overzicht van de uitgaven die gepaard zijn gegaan met het beleid in de periode 2014-2018 (hoofdstuk 3). De inzet van financiële instrumenten, en de uitgaven zoals genoemd in de begroting, en meer specifiek de apparaatsuitgaven die gepaard gaan met het gevoerde beleid op het begrotingsartikel. De doelmatigheid van het gevoerde beleid door BZK is echter beperkt uit de eerdere evaluaties te herleiden. Wel schetsen de onderzoekers een beeld van de mate waarin de beleidsinzet van BZK en andere organisatieonderdelen hebben geleid tot meer doelmatigheid in de zin van besparingen en kostenefficiëntie. Het gaat dan vooral om de doelmatigheid van het hele systeem of stelsel. Daarnaast geeft de doorlichting twee alternatieve scenario's om 20% te besparen.
- Hoofdstuk 6 'Bespiegeling op systeemverantwoordelijkheid' gaat in op de systeemverantwoordelijkheid op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering'. Dit hoofdstuk geeft een reflectie op de verschillende 'perspectieven die worden gehanteerd in de periode 2014-2018. De beleidsdoorlichting schets een aantal paradoxen waarmee BZK volgens de onderzoekers bij de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid te maken kreeg. Het hoofdstuk vormt daarmee een belangrijke bijdrage aan de discussie welke stijl, welk perspectief en welke instrumenten BZK in de toekomst moet hanteren, en de strategische keuzes bij het vormgeven van passende systeemverantwoordelijkheid in de ontwikkeling van rijksbrede bedrijfsvoering.

Beoordeling kwaliteit beleidsdoorlichting

Berenschot heeft, conform de onderzoeksopdracht, syntheseonderzoek gedaan. De beleidsdoorlichting is goed gestructureerd, en overzichtelijk gezien de grote hoeveelheid te toetsen onderdelen en het vele zoekwerk in rapporten. De beleidsdoorlichting geeft een helder inzicht in de beschikbare kennis van de diverse beleidsonderdelen op dit beleidsartikel. De conclusies zijn naar mijn oordeel genuanceerd en goed onderbouwd (natrekbaar). De onderzoekers baseren zich op een grote hoeveelheid van bronnen waarnaar ze duidelijk refereren. Ook binnen het rapport is het zeer goed te volgen hoe de uiteindelijke conclusies samenhangen met de analyses in de diverse hoofdstukken.

De onderzoekers zijn in hun bevindingen — terecht - zeer voorzichtig. Dit syntheseonderzoek laat zien dat het onderliggende evaluatiemateriaal niet dekkend is: niet alle beleidsonderdelen zijn geëvalueerd in de beleidsperiode 2014-2018. Bijlage 2 geeft een nuttig overzicht van de beschikbaarheid van evaluatiemateriaal. Het beschikbare evaluatiemateriaal bevat niet altijd oordelen over de doeltreffendheid en



Blad 5/5

doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarom is geprobeerd om zoveel mogelijk de activiteiten, de bereikte resultaten en de effecten van de afzonderlijke beleidsonderdelen in beeld te brengen. Geprobeerd is om de plausibiliteit (aannemelijkheid) van deze relaties in beeld te brengen. Daarmee is geprobeerd een voorzichtige inschatting te maken van de beleidsbijdrage en of het waarschijnlijk is dat het gevoerde beleid aan de gestelde doelen heeft bijgedragen. In die zin laat deze beleidsdoorlichting goed zien dat er tot nu toe beperkte kennis is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op dit beleidsartikel. Toch denk ik dat de bruikbaarheid van deze beleidsdoorlichting groot kan zijn. De doorlichting geeft een systematisch beeld van het gevoerde beleid en een zinvolle reflectie op de verantwoordelijkheid van de BZK op dit beleidsartikel. Daarnaast biedt bijlage 2 een helder en nuttig overzicht van het gebrek aan materiaal, en daarmee wordt duidelijk waar er dus te weinig wordt gerapporteerd en waar deze rapportages benodigd zijn.

Aanbevelingen

Ik ondersteun van harte de vijf bruikbare beleidsaanbevelingen zoals verwoord in hoofdstuk 7 van de beleidsdoorlichting met daarin mijns inziens terecht veel aandacht voor betere monitoring van het beleid, helderdere verantwoording, en de rol van BZK binnen de rijksbrede bedrijfsvoering, suggesties die kunnen bijdragen aan een kostenbewuste, dienstverlenende en slagvaardige overheid.

Hoogachtend,
Dr. Anchrit Wille,
Universitair Hoofddocent Instituut Bestuurskunde,
Universiteit Leiden



Berenschot

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)