

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XVIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2014

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2013

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer bij de begroting Wonen en Rijksdienst 2014.¹ Voor de Tweede Kamer is het namelijk van belang inzicht te hebben in de mate waarin de Minister in de begroting informeert over bezuinigingen of intensiveringen en de bijbehorende maatregel(en) en effecten. Goede verantwoording begint immers bij een goede begroting. Deze brief gaat in op het begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst (hoofdstuk XVIII).

1 Over de begroting

Het begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst voor 2014 omvat 3.371 miljoen euro aan uitgaven en 588 miljoen euro aan ontvangsten. Kenmerkend voor de positie van de Minister voor Wonen en Rijksdienst is dat zijn uitgaven grotendeels (voor 88%) betrekking hebben op de zich min of meer autonoom ontwikkelende huurtoeslag (2.980 miljoen euro), die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. De Minister heeft naast zijn taken op het gebied van Wonen vooral taken op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering door het Rijk. Het betreft o.a. het personeelsbeheer, de informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging. Voor bezuinigingen en taakstellingen op het terrein van de Rijksdienst geldt dat deze ook en vooral in de andere departementale begrotingen zichtbaar worden. Daarnaast brengt de Minister voor WenR jaarlijks op Verantwoordingsdag (3^e woensdag van mei) de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk uit.

De begroting van WenR wordt dit jaar voor het eerst apart gepresenteerd. Voor 2013 maakte het beleidsterrein van de Minister voor WenR nog deel uit van de begroting van BZK.

¹ Wij baseren ons op de begroting zoals deze op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In deze brief gaan wij in op de systeemverantwoordelijkheid van de Minister voor rijksbrede bedrijfsvoering. Dit valt onder beleidsartikel 3 van zijn begroting, Kwaliteit rijksdienst. Een belangrijk onderdeel van de systeemverantwoordelijkheid betreft het personeelsbeleid van het Rijk. Dit jaar gaven wij een vervolg aan ons eerder gepubliceerde onderzoek strategisch personeelsbeleid² en verrichtten wij onderzoek naar het sociaal flankerend beleid 2009–2011. Onze bevindingen uit beide onderzoeken staan in deze brief vermeld.

Wij laten in deze brief het onderdeel Wonen buiten beschouwing. In de eerste helft van volgend jaar informeren wij de Tweede Kamer over de uitkomsten van ons onderzoek naar het volkshuisvestelijk toezicht. Daarnaast zullen wij komend jaar aandacht besteden aan het vastgoed van het Rijk en de Rijkshuisvesting. In ons verantwoordingsonderzoek 2013 gaan we nader in op de toeslagen (waaronder de huurtoeslag).

2 Systeemverantwoordelijkheid voor rijksbrede bedrijfsvoering

In de Staat van de Rijksverantwoording 2012³ en in het Rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)⁴ gingen wij in op de systeemverantwoordelijkheid van de Minister voor Wonen en Rijksdienst voor de rijksbrede bedrijfsvoering ten aanzien van personeelsbeheer, informatie- en communicatietechnologie (ICT), organisatie, huisvesting, inkoop, facilitaire dienstverlening en beveiliging.

De systeemverantwoordelijkheid houdt in dat de Minister voor het parlement aanspreekbaar is op:

- het stellen van regels voor de organisatie en de inrichting van de bedrijfsvoering inclusief het informatiearrangement (het systeem);
- het houden van toezicht op de goede uitvoering van het systeem van de bedrijfsvoering door de ministeries;
- het aanspreken van betrokken actoren op hun verantwoordelijkheden en het zo nodig ingrijpen in functioneren van het systeem en/of het wijzigen van het systeem.

Wij constateerden in het Verantwoordingsonderzoek 2012 dat de Minister vooral nog invulling moet geven aan zijn toezicht op de goede uitvoering van de bedrijfsvoering door de ministeries en het zo nodig aanspreken van actoren op hun verantwoordelijkheden. De Minister zou daarvoor indien nodig een beroep moeten doen op zijn kaderstellende bevoegdheid, die bij deze systeemverantwoordelijkheid hoort⁵.

In de Hervormingsagenda Rijksdienst⁶ geeft het kabinet aan dat de governance van de bedrijfsvoering kan worden vereenvoudigd. Onder de coördinatie van de secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden de contouren van een nieuw governance-model uitgewerkt waarbij de dienstverlening centraal wordt bepaald en niet meer door de individuele ministeries. Daarbij wordt onder andere bezien of en op welk moment het opdrachtgeverschap van shared service organisaties kan worden vereenvoudigd.

² Kamerstuk 33 270, nr. 2.

³ Kamerstuk 33 605, nr. 2.

⁴ Kamerstuk 33 605 VII, nr. 2.

⁵ Besluit van 20 januari 2011, houdende regeling inzake de bevoegdheden met betrekking tot de inrichting van de organisatie en bedrijfsvoering in de rijksdienst (Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011), Staatsblad 2011/18.

⁶ Kamerstuk 31 490, nr. 119.

Wij zien dat de Minister goede aanzetten heeft gegeven tot een nadere invulling van zijn systeemverantwoordelijkheid op met name de langere termijn. Wel vinden wij het van belang dat, ook in een overgangsfase waarin normen voor toezicht en verantwoordelijkheden nog in ontwikkeling zijn, de Minister overzicht houdt en waar nodig bijstuurt op de rijksbrede bedrijfsvoeringsprocessen die al geïmplementeerd zijn of nog in de invoeringsfase verkeren.

Om bezuinigingstaakstellingen te kunnen realiseren, bereidt de Minister voor Wonen en Rijksdienst dit jaar belangrijke besluiten voor over de afstoting van rijksgebouwen. Wij volgen deze ontwikkelingen en zullen hier in 2014 verder aandacht aan besteden.

3 Strategisch personeelsbeleid

Belangrijk element in de Hervormingsagenda van het kabinet is het (toekomstige) personeelsbeleid gericht op de inrichting van het concern-Rijk. In ons onderzoek uit 2012 concludeerden wij dat de departementen nog in onvoldoende mate beschikken over strategische personeelsplannen⁷. De rijksoverheid was daardoor niet goed in staat om de personele gevolgen van vergrijzing en ontgroening, de bezuinigingen en de krimpende arbeidsmarkt in zijn geheel te overzien en te anticiperen op deze ontwikkelingen.

Medio 2013 hebben wij bij de departementen en de uitvoeringsorganisaties opnieuw geïnventariseerd in hoeverre zij beschikken over een geaccordeerd strategisch personeelsplan. Onze bevindingen op hoofdlijnen zijn als volgt:

- Strategische personeelsplanning staat over de hele linie goed in de steigers. Bijna alle departementen beschikken over een geaccordeerd strategisch personeelsplan. De departementen waar dat nog niet het geval is zullen hierover vrijwel zeker eind 2013 beschikken.
- De huidige strategische personeelsplannen bevatten met name kwantitatieve informatie en analyses. De meeste departementen werken nog aan het verkrijgen van beter inzicht in de kwaliteit van het huidige en toekomstige personeel en het benutten van deze informatie ten behoeve van strategische personeelsplanning.
- De implementatie van strategische personeelsplannen is inmiddels bij de meeste departementen geborgd in de P&C cyclus.
- De focus in strategische personeelsplannen is vooral gericht op de korte termijn, namelijk de realisatie van de taakstellingen gedurende de komende 3 tot 5 jaar. Het ontwikkelen van een concrete visie op de «organisatie over 10 jaar» wordt moeilijk en weinig realistisch/zinvol geacht, onder andere vanwege politieke en economische onzekerheden.
- De positie van het departement op de arbeidsmarkt op de lange termijn blijft nog onderbelicht.
- Departementen zouden graag zien dat het personeelssysteem P-Direkt wordt aangepast voor het registreren van gegevens over de kwaliteit van het personeel en het maken van analyses en prognoses.

Op grond van ons onderzoek in 2012 wezen wij op het belang van een uniforme methodiek voor strategische personeelsplanning. Alleen dan zouden de departementale strategische personeelsplannen, zoals aanvankelijk beoogd, ook op rijksniveau geaggregeerd kunnen worden. Wij adviseerden de Minister op dit punt strak de regie te voeren.

⁷ Algemene Rekenkamer: «Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning», 22 mei 2012, Kamerstuk 33 270, nr. 2.

In onze vervolgmeting medio 2013 stellen wij vast dat departementen geen uniforme methodiek voor strategische personeelsplanning hanteren. Desgevraagd gaven de meeste respondenten aan de haalbaarheid van een strategisch personeelsplan op rijksniveau te betwijfelen.

Deze constatering roept de vraag op in hoeverre departementen op dit terrein een eigen koers kunnen blijven varen, waar immers de rijksdienst steeds meer als één concern wordt beschouwd en de Hervormingsagenda aangeeft dat in 2016 sprake moet zijn van een gezamenlijk (strategisch) personeelsbeleid.

Wij constateren dat de Minister positief staat tegenover onze aanbevelingen. De Minister zal de komende jaren samen met de collega-ministers nog verdere stappen zetten met strategische personeelsplanning, waarbij onderwerpen als (de beschikbare en wenselijke) kwaliteit van het personeel binnen het Rijk en de informatievoorziening voor strategische personeelsplanning (via P-Direkt) veel aandacht zullen krijgen. Voor de rijksbrede strategische personeelsprognoses zal er eind 2013 een prognosetool geïmplementeerd zijn bij het Ministerie van BZK.

De Minister staat ook positief tegenover onze aanbeveling om bij de uitwerking van zijn visie op het personeelsbeleid (waarvoor hij verwijst naar de Hervormingsagenda) te streven naar een geaggregeerd strategisch personeelsplan op rijksniveau. De Minister geeft aan dat de strategische personeelsplannen van de verschillende onderdelen van de rijksdienst «naast elkaar zullen worden gelegd om te bezien hoe de samenwerking kan worden versterkt, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit en ten behoeve van het van werk naar werk beleid». Als voorbeeld van samenwerking noemt hij de mogelijke overgang van medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen naar de RijksBeveiligingsOrganisatie (RBO), onderdeel van De Werkmaatschappij van het Ministerie van BZK.

Het is naar onze mening van belang dat een dergelijke samenwerking tot stand komt. Van de Minister voor WenR verwachten wij dat hij hier vanuit de «concern-Rijk gedachte» de komende jaren op gaat sturen. Daarvoor is het te ontwikkelen strategisch personeelsplan op rijksniveau een belangrijk instrument. Het is daarbij raadzaam om de onderliggende plannen voor onderdelen van de rijksdienst en de daaronder vallende processen zoveel als mogelijk op een uniforme of vergelijkbare wijze in te richten. Ook hier is de regierol van de Minister voor WenR van toepassing.

4 Sociaal flankerend beleid

Sociaal flankerend beleid

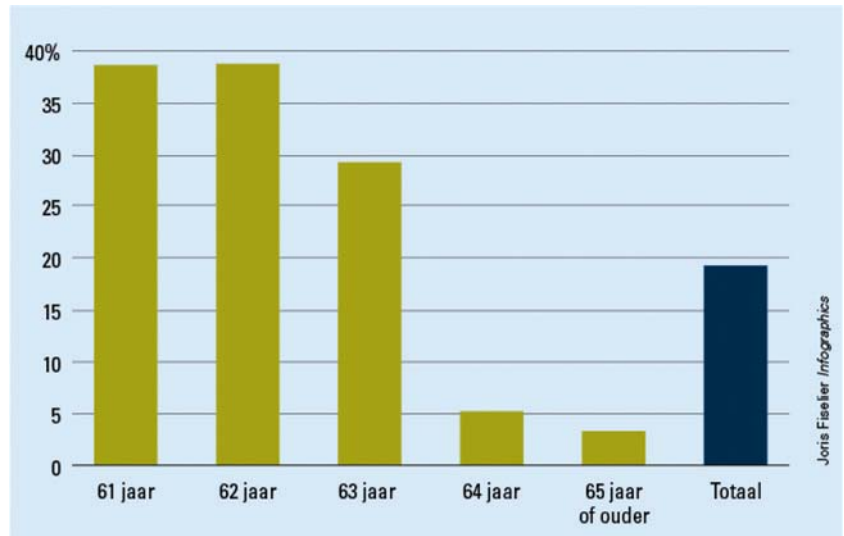
Wij hebben onderzocht op welke wijze het Besluit Sociaal Flankerend Beleid⁸ in de periode 2009–2011 is uitgevoerd. Dit Besluit omvat een pakket aan maatregelen dat tot doel heeft de gevolgen van de personele taakstellingen voor overtalig personeel zorgvuldig op te vangen, onder andere door begeleiding van werknemers van werk naar werk. Daarnaast omvat dit besluit maatregelen om vrijwillig vertrek van medewerkers te stimuleren. De uitkomsten zijn relevant in het licht van de komende taakstellingen en de uitvoering van het nieuwe sociaal flankerend beleid.

⁸ *Besluit sociaal flankerend beleid sector Rijk 2008–2012*. Besluit van 10 juni 2010, houdende vaststelling van een aantal rechtspositionele voorzieningen van sociaal flankerend beleid voor de sector Rijk voor de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2012. Staatsblad 2010/233.

In het Besluit is onder meer bepaald dat ambtenaren die met ontslag gaan in het kader van de regeling Flexibel Pensioen en Uittreden (hierna FPU'ers genoemd) géén recht hebben op een stimuleringspremie. Deze bepaling is bedoeld om te voorkomen dat oudere werknemers⁹ eerder met pensioen gaan terwijl het kabinet juist langer doorwerken wil stimuleren. Van deze bepaling kan volgens het Besluit alleen worden afgeweken indien FPU'ers «in het belang van de dienst» worden gestimuleerd (eerder) met ontslag te gaan. De motivering van het dienstbelang moet in het personeelsdossier worden vastgelegd.

Uit ons onderzoek blijkt dat in 2011 6.328 ambtenaren de rijksdienst hebben verlaten vanwege een andere baan, het eindigen van een tijdelijke aanstelling, (vroeg)pensioen of om andere redenen. Het grootste deel hiervan betrof regulier verloop. Een deel van deze ambtenaren (1.424) is door middel van een financiële bijdrage gestimuleerd om ontslag te nemen, omdat er een personele bezuinigingstaakstelling moest worden gerealiseerd. Zij vielen dus onder de werking van Besluit Sociaal Flankerend Beleid. In 333 gevallen ging het daarbij om FPU-gerechtigde ambtenaren. Dit is bijna een kwart van het totaal aantal ambtenaren dat in 2011 een stimuleringspremie heeft ontvangen. Hiermee was in totaal ook iets meer dan een kwart van het in 2011 bestede budget voor sociaal flankerend beleid gemoeid¹⁰. De volgende figuur geeft een overzicht van de verdeling naar leeftijd van de FPU-gerechtigden:

Figuur 1: Percentage FPU-gerechtigde rijksambtenaren dat in 2011 een stimuleringspremie ontving, uitgesplitst naar leeftijd



Wanneer we nader inzoomen op de leeftijd van de FPU'ers blijkt dat met name de 61- en 62-jarige FPU'ers werden gestimuleerd eerder met ontslag te gaan. In totaal ontving bijna 40% van deze groep FPU'ers een stimuleringspremie om eerder met ontslag te gaan. Onder de 63-jarigen bedroeg dit percentage nog altijd bijna 30%. Op grond van deze percentages concluderen wij dat het financieel stimuleren van FPU'ers om eerder met ontslag te gaan geen uitzondering was.

⁹ Onder een «oude ambtenaar» verstaan wij in dit onderzoek een ambtenaar die is geboren vóór 1 januari 1950 en op grond daarvan aanspraak kan maken op de regeling Flexibel Pensioen en Uittreding (FPU).

¹⁰ Bijna 12 miljoen euro van de in 2011 aan sociaal flankerend beleid bestede 46 miljoen euro. In totaal was voor de jaren 2008–2011 95 miljoen euro ter beschikking gesteld.

Gemiddeld hebben FPU-gerechtigden een stimuleringspremie van 34.984 euro per persoon ontvangen. Voor niet-FPU-gerechtigden was dit een premie van gemiddeld 31.513 euro. Overigens hebben we vast kunnen stellen dat de stimuleringspremies betrekkelijk evenwichtig zijn toegekend aan ambtenaren in verschillende salarisschalen.

Wij realiseren ons dat de rijksoverheid voor een lastige opgave staat als het gaat om haar strategisch personeelsbeleid en -planning. Enerzijds is het kabinetsbeleid er op gericht om ouderen langer te laten doorwerken. Anderzijds moet het Rijk ook bezuinigen, wat leidt tot ontslag van personeel. Daarnaast vergrijst het personeelsbestand en daalt de instroom van jonge mensen wat een risico vormt voor de continuïteit van de organisatie. De rijksoverheid als werkgever verkeert derhalve in een spagaat en heeft de opgave tegengestelde belangen te vertalen naar een consistente lijn van besluiten. De uitvoering van de onderzochte regeling toonde in onze ogen deze spagaat door het ruimhartig gebruik van de uitzonderingsbepaling (beroep op het dienstbelang) om FPU'ers te stimuleren eerder met ontslag te gaan. Daardoor is bijna een kwart van het beschikbare budget in 2011 besteed aan stimulering van ontslag terwijl daarbij vrijwel geen sprake was van begeleiding van werk naar werk. Naar ons oordeel is dat in strijd met de hoofdregel van het Besluit SFB.

Uit de reactie van de Minister voor WenR op onze bevindingen blijkt dat sprake is van een interpretatieverschil over de aard van de regeling. Hij vindt onze typering van het Besluit als een «van werk naar werk»-regeling niet juist. Daarmee samenhangend bestrijdt hij ook de opvatting dat FPU-gerechtigden alleen bij uitzondering een stimuleringspremie konden ontvangen.

In de Hervormingsagenda van het kabinet wordt gewezen op de rijksbrede afspraken die met de bonden van overheidspersoneel zijn gemaakt in het zg. Sociaal Akkoord. Het gaat hierbij onder meer over de begeleiding van werk naar werk van ambtenaren die hun baan kwijt raken als gevolg van een reorganisatie. Deze afspraken gelden van april 2013 tot 1 januari 2016. Ook hier behoort een vertrekstimuleringspremie tot het instrumentarium.

Wij vinden het derhalve belangrijk dat in het nieuw in te zetten sociaal flankerend beleid de door ons gesignaleerde problematiek zich niet meer zal voordoen en dat de criteria en uitgangspunten – mede met het oog op de hiermee gemoeide middelen van het Rijk – helder zijn vastgelegd. Weliswaar neemt de populatie FPU-gerechtigden in de komende periode snel af, het aantal «doorwerkende» ouderen zal als gevolg van de stijgende AOW-gerechtigde leeftijd gaan toenemen. Het geschetste dilemma rond het te voeren personeelsbeleid zal zich ook bij de uitvoering van deze regeling manifesteren. Vandaar onze aanbeveling om interpretatieverschillen zoveel mogelijk te voorkomen en op dit punt vooraf een eenduidig rijksbeleid te voeren.

Wij zullen de uitvoering van het sociaal flankerend beleid mede daarom blijven volgen en, indien nodig, de Tweede Kamer hierover informeren.

5 Recent en lopend onderzoek

In deze brief verwezen we u al naar ons rapport bij het Jaarverslag 2012¹¹, dat we in mei 2013 aan u overhandigden en het rapport «Personeelsbehoefte rijksoverheid: strategie en planning» gepubliceerd in mei 2012.

¹¹ In 2013 maakte het beleidsterrein van de Minister voor W&R nog deel uit van de begroting en verantwoording van BZK.

Daarnaast publiceerden we de afgelopen periode nog het volgende onderzoek op het terrein van WenR:

- Aanpak van ICT door het Rijk 2012; lessons learned (maart 2012, Kamerstuk 33 584, nr. 2).

Beoogde publicaties:

- ICT: basisregistraties (tweede kwartaal 2014);
- Wonen: onderzoek naar het volkshuisvestelijk toezicht (tweede kwartaal 2014).

6 Tot slot

Een brief met dezelfde inhoud hebben we op 7 november 2013 ter informatie gestuurd naar de Minister voor WenR.

Algemene Rekenkamer

A.P. Visser,
wnd. president

Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris