

Beleidsdoorlichting artikel 7 van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Arbeidszaken Overheid

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 5 november 2018



Beleidsdoorlichting artikel 7 van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Arbeidszaken Overheid

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Laura Sprengers
Nils Verkennis
Philip Klein
Viek Verdult

Rotterdam, 5 november 2018

Inhoudsopgave

Vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	19
1.1 Onderzoeksmethodologie	19
1.2 Aanpak	21
1.3 Achtergrond beleidsartikel	22
1.3.1 Algemeen	22
1.3.2 Historische context en ontwikkelingen op het gebied van arbeidszaken overheid	22
1.4 Afbakening beleidsdoorlichting	24
1.5 Leeswijzer	25
2 Financieel verloop artikel 7	27
2.1 Gerealiseerde cijfers	27
2.1.1 Artikel 7 op hoofdlijnen	27
2.1.2 Artikel 7.1	29
2.1.3 Artikel 7.2	31
2.2 Begroting versus realisatie	31
2.3 Financiële omvang instrumenten beleidsdoorlichting	32
3 Beleidstheorie	35
3.1 Introductie	35
3.2 Probleemstelling artikel 7	36
3.2.1 Ontwikkeling	36
3.2.2 Interne en externe factoren	37
3.2.3 Neveneffecten	39
3.3 De subdoelen van artikel 7 bezien	39
3.3.1 (Compacte) overheid	39
3.3.2 Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers	40
3.3.3 Integere medewerkers en politieke ambtsdragers	44
3.3.4 Tegen verantwoorde kosten	46
3.4 Wettelijke verplichtingen	48
3.5 Overzicht beleidstheorie artikel 7	49
4 Analyse en synthese	53
4.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid conform de RPE	53
4.2 De subdoelstellingen van beleidsartikel 7	55
4.2.1 Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers	55
4.2.2 Voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers	60
4.2.3 Integere medewerkers en politieke ambtsdragers	63
4.2.4 Tegen verantwoorde kosten	66
4.3 Conclusie	69

5	Verbetermogelijkheden	71
6	Intensivering en extensivering	75
6.1	Bepaling van de opgave	75
6.2	Extensivering: 20% minder middelen	75
6.2.1	Extensiveren van artikel 7.1	76
6.2.2	Extensiveren van artikel 7.2	78
6.2.3	20% meer middelen	79
	Bijlage 1: Verslag externe deskundige	81
	Bijlage 2: Totstandkoming van het beleidsartikel	87
	Bijlage 3: Overzicht instrumenten	89
	Bijlage 4: Bevindingen over doelmatigheid en doeltreffendheid per subdoelstelling	91
	Bijlage 5: Output per instrument	103
	Bijlage 6: Lijst geïnterviewden	117
	Bijlage 7: Literatuurlijst	119

Vooraf

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek worden de beleidsartikelen in de Rijksbegroting regelmatig doorgelicht. Zo ook artikel 7 van het begrotingshoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze rapportage zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit deze doorlichting opgenomen.

Voor deze beleidsdoorlichting is een Begeleidingscommissie ingesteld. Deze bestond uit:

- Jelle Bluemink, hoofd financiële advisering en internationale coördinatie, ministerie BZK;
- Barbara Goezinne, directeur FEZ, ministerie OCW;
- Vera van Zanen, Inspecteur/adviseur Inspectie der Rijksfinanciën, ministerie Financiën;
- Richard van Barneveld, senior adviseur Bedrijfsvoering, ministerie BZK
- Paul Wit, Coördinerend beleidsmedewerker DG Overheidsorganisatie, ministerie BZK;
- Andy Clijnk, Project/Programmamanager Politieke en Bestuurlijke Ambtsdragers, ministerie BZK;
- Roelant Noppe, Senior Beleidsmedewerker Politieke en Bestuurlijke Ambtsdragers, ministerie BZK.

Met deze Begeleidingscommissie is vier maal overlegd. De onderzoekers danken de leden van de Begeleidingscommissie voor hun inzet en betrokkenheid bij dit onderzoek. Hun kritische en opbouwende bijdragen hebben wij zeer gewaardeerd.

Voor het verzamelen van de benodigde informatie hebben de onderzoekers veel ondersteuning gekregen van Paul Wit en van Elianne Winden, senior Beleidsmedewerker financiële advisering en internationale coördinatie, ministerie BZK. Wij danken hen voor al het werk dat zij gedaan hebben.

Voor deze beleidsdoorlichting is ook een externe evaluatiedeskundige aangewezen.

Mevrouw Dr. Valerie Pattyn van de Rijksuniversiteit Leiden heeft deze rol vervuld. Haar taak was:

- Het onafhankelijk beoordelen van de kwaliteit van de beleidsdoorlichting.
- Het waarborgen van de kwaliteit van de beleidsdoorlichting.
- Het toelichten van de betrokkenheid en inbreng van de onafhankelijke deskundige bij de beleidsdoorlichting.

Mevrouw Pattyn heeft de overleggen met de Begeleidingscommissie bijgewoond. Tevens heeft zij concepten tegen gelezen. Haar bevindingen zijn in een afzonderlijke rapportage opgenomen als Bijlage 1 bij deze rapportage. De onderzoekers waarderen de bereidheid van mevrouw Pattyn om haar deskundigheid met ons te delen zeer. Zeker bij een beleidsartikel als het onderhavige heeft dat toegevoegde waarde.

Ondanks alle steun en bijdragen blijft de inhoud van deze rapportage de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Samenvatting

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek dient elk beleidsartikel van de Rijksbegroting periodiek doorgelicht te worden. In deze rapportage staan de bevindingen van de beleidsdoorlichting van artikel 7 “Arbeidszaken overheid” van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het beleidsartikel kent twee paragrafen, te weten: 7.1 Overheid als werkgever en 7.2 Pensioenen, uitkering en benoemingsregelingen.

De algemene doelstelling van artikel 7 luidt **“Een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten”**.

Artikel 7 Arbeidszaken Overheid is een van de kleinere beleidsartikelen op de Rijksbegroting. Het artikel omvatte in 2016 een bedrag van ruim € 29 miljoen. De financiële omvang betekent evenwel niet dat daarmee dit artikel een van de minder relevante artikelen is. Als stelselverantwoordelijke draagt BZK binnen dit artikel immers bij aan het arbeidsvoorwaarden- en arbeidsmarktbeleid in de publieke sector met bijna 1 miljoen werknemers in de verschillende overheidssectoren en ruim 12.000 politieke ambtsdragers bij de verschillende bestuurslagen. Al met al gaat het in 2016 om een geaggregeerde loonsom van circa € 52 miljard ¹.

Gezien de omvang van het artikel moge het duidelijk zijn dat BZK vooral een faciliterende, ondersteunende, coördinerende en stimulerende rol zal vervullen. BZK is bijvoorbeeld niet verantwoordelijk voor de werving van ambtelijk medewerkers buiten het eigen departement. Ook is BZK niet de opleidingsorganisatie voor de publieke dienst. Maar met het ondersteunen van gerichte initiatieven kan BZK wel bijdragen aan de beeldvorming van de overheid als aantrekkelijke werkgever. Indirect krijgen andere overheidsorganisaties daarmee een betere positionering op de arbeidsmarkt. De activiteiten van de ambtelijke organisatie van het ministerie dragen dan ook bij aan de realisatie van de genoemde doelstelling. De impact daarvan komt niet tot uitdrukking in de financiële omvang van het artikel.

Artikel 7.1 en 7.2

Voor de realisatie van de doelstelling heeft het ministerie van BZK verschillende beleidsinstrumenten tot haar beschikking, zoals opdrachten, subsidies, wetgeving, pensioenen, uitkeringen en benoemingen. De opdrachten zijn in sterke mate gericht op het doen van onderzoek waarmee feitelijke informatie over de samenstelling, kenmerken en productiviteit van de ambtelijke dienst beschikbaar komt. Dit dient als onderlegger bij het te voeren beleid. Subsidies zijn gericht op het overlegstelsel en het ondersteunen van de verschillende beroepsverenigingen zowel voor politieke ambtsdragers als voor ambtelijk medewerkers. Een deel van de evaluatieperiode is ook het programma Veilige Publieke Taak ondersteund met een subsidie. Al deze instrumenten vormen gezamenlijk artikel 7.1.

Onder artikel 7.2 staan enerzijds uitkeringen aan voormalig politieke ambtsdragers. Het gaat om voormalig ministers en staatssecretarissen en leden van de Raad van State. Anderzijds staat op dit

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Trends & Cijfers 2017, werken in de overheid- en onderwijssectoren, Den Haag, oktober 2017, blz. 36.

subartikel de bijdrage aan de SAIP, welke verantwoordelijk is voor de pensioenen voor gewezen overheids personeel in voornamelijk Indonesië en hun nagelaten betrekkingen.

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

In deze beleidsevaluatie zijn de voorgeschreven richtlijnen van de RPE gevolgd. Deze evaluatie bouwt voort op eerdere deelevaluaties. De uitkomsten daarvan zijn verwerkt. Voor een aantal onderdelen waren geen evaluaties beschikbaar. Deze witte vlekken zijn in deze evaluatie, voor zover mogelijk, aangevuld. Aan de hand van een evaluatiemodel is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid onderzocht. Van de volgende onderzoeksmethode is gebruik gemaakt: literatuuronderzoek, interviews en synthese en analyse en is afgerond met deze rapportage. Concepten zijn in verschillende stadia besproken in een begeleidingscommissies waarin medewerkers van de ministeries van BZK, Financiën en OCW waren vertegenwoordigd. Tevens is een externe evaluatiedeskundige betrokken bij de beoordeling van dit onderzoek.

Context

Het beleidsartikel is eind jaren 90 tot stand gekomen, mede in de context van de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden naar verschillende overheidssectoren. De focus is vanaf dat moment gelegd op de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid op het gebied van arbeidszaken. In de loop der tijd is de focus verbreed en zijn onderwerpen als integriteit en veilige publieke taak onderdelen van de beleidsinzet geworden. Een belangrijk aandachtsgebied is nu kwaliteit van het personeelsbestand en het leveren van prestaties.

In de onderzochte evaluatieperiode (2013-2017) heeft het beleidsartikel betrekking op ambtelijk medewerkers en politieke ambtsdragers. Voor beide groepen zijn er verschillende belangenorganisaties. De aanpak toont op een aantal punten overeenkomsten. Daarmee heeft een zekere kruisbestuiving zijn positieve effecten gehad in de afgelopen periode.

Financieel verloop

Het financieel beloop van dit artikel varieert van ongeveer € 45 miljoen in 2012 tot ongeveer € 29 miljoen in 2016. In 2017 vertoont het artikel een lichte groei. De daling wordt vooral veroorzaakt door de afname van de bijdragen aan de SAIP. In de gehele onderzoeksperiode zijn feitelijke uitgaven lager dan de begrote uitgaven. Het verschil schommelt doorgaans tussen € 1 en € 3 miljoen, met uitzondering van 2015 en 2016 waar het verschil iets kleiner respectievelijk iets groter is.

Geen beleidstheorie

Voor een doorlichting als deze is het van belang om te kunnen beschikken over een beleidstheorie. In een beleidstheorie wordt uiteengezet welke achterliggende veronderstellingen ten grondslag hebben gelegen aan het beleid daarmee wordt duidelijk wat de relatie is tussen de problematiek, de beleidsinstrumenten en het beleid, op welke manier de instrumenten bijdragen aan het realiseren van beleidsdoel en de onderlinge samenhang tussen de beleidsinstrumenten. Daarbij past vooraf de opmerking dat de Minister niet verantwoordelijk is voor het arbeidsmarktbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheid in algemene zin – dat ligt grotendeels bij de individuele overheden zelf. Daarmee is de Minister afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde doelen. Wel is de Minister verantwoordelijk voor het stelsel waarbinnen dit plaatsvindt, alsmede het bevorderen van dit stelsel.

Bij de uitvoering van deze evaluatie was duidelijk dat er geen beleidstheorie voorhanden was. Vanuit die constatering is dan ook aanbevolen dat bij het ministerie van BZK meer exclusief in de

toelichting op het begrotingsartikel de onderliggende beleidstheorie gaat formuleren. Tevens werd duidelijk dat het geformuleerde beleidsdoel breder is dan de inzet van de instrumenten. Voor sommige onderdelen van het beleidsdoel waren geen instrumenten voorhanden, dan wel werd het beleid daarvoor uitgevoerd onder andere begrotingsartikelen. Om die reden is dan ook voorgesteld om in het vervolg alleen die beleidsdoelen op te nemen waarvoor ook daadwerkelijk instrumenten voorhanden zijn.

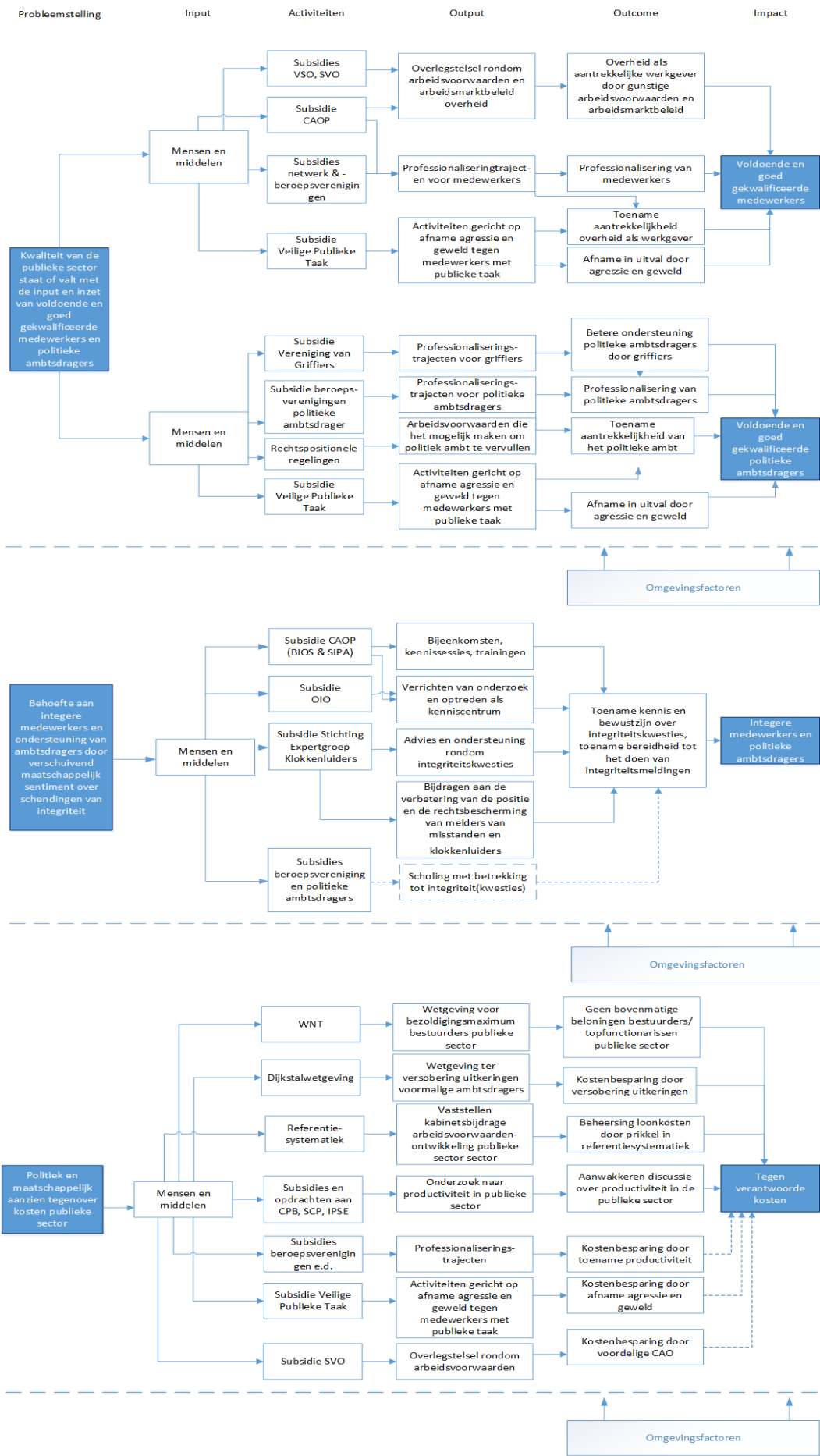
Het zal duidelijk zijn dat met een algemeen geformuleerd beleidsdoel, zoals voor het onderhavige begrotingsartikel, het lastig is om concrete resultaten te benoemen op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid. Zeker wanneer de verantwoordelijkheid van de minister zich beperkt tot de systeemverantwoordelijkheid. Desalniettemin kan in deze evaluatie geconstateerd worden dat er vele activiteiten zijn ondernomen, zowel met behulp van de subsidies als met het verstrekken van de opdrachten. Hoewel er niet altijd een causaal verband is aan te geven tussen activiteiten en resultaten, is met behulp van zogeheten proxy-variabelen wel in zekere mate aannemelijk gemaakt dat het beleid min of meer positieve effecten heeft gehad. Tegelijkertijd moet ook bedacht worden dat op het realiseren van de beleidsdoelen een aantal interne en externe factoren van invloed zijn. In deze evaluatie worden enkele van dergelijke factoren benoemd, waarvan verondersteld mag worden dat die van invloed zijn geweest. De dynamiek op de arbeidsmarkt en de bezuinigingen op de overheidsfinanciën zijn twee van de belangrijkste factoren geweest.

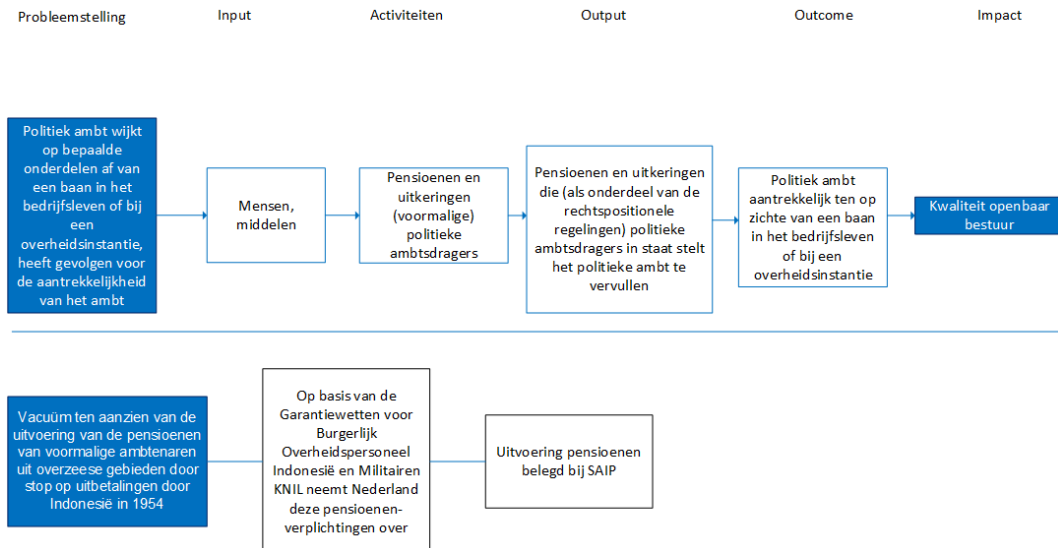
Bij de reconstructie van de beleidstheorie is een onderscheid gemaakt naar de subdoelen van artikel 7:

- Een (compacte) overheid;
- Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers;
- Integere medewerkers en politieke ambtsdragers en
- Tegen verantwoorde kosten.

Voor elk van deze onderdelen zijn afzonderlijke beleidsideeën gereconstrueerd.

In het schema op de volgende pagina is de beleidstheorie samengevat.





Aan de hand van deze gereconstrueerde beleidstheorie is in hoofdstuk 4 Analyse en synthese een beoordeling gegeven van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoewel er in strikte zin voor veel van de instrumenten geen uitspraak gedaan kon worden over doeltreffendheid en doelmatigheid, kon wel geïnventariseerd worden wat er op output niveau aan prestaties is gerealiseerd. Door dit in kaart te brengen wordt in ieder geval duidelijk welke prestaties zijn geleverd die gericht zijn op het realiseren van het beleidsdoel.

Compacte overheid

Het feit dat de activiteiten ten behoeve van (compacte) overheid zich vooral richtten op de rijksoverheid en dan ook nog hoofdzakelijk worden uitgevoerd binnen een ander begrotingsartikel zijn over dit subdoel dan ook geen uitspraken gedaan over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers

Voor het subdoel “voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers” kan gekeken worden naar de ontwikkeling van het aantal vacatures. Ontstane, vervulde en openstaande vacatures vertonen in de evaluatieperiode een opgaande lijn. Dit is mogelijk het gevolg van toenemende krapte op de arbeidsmarkt, maar kan ook een signaal zijn dat de overheid minder aantrekkelijk is als potentiële werkgever. Anderzijds kan aan de hand van rankings over attractieve werkgevers geconstateerd worden dat in ieder geval de rijksoverheid onder studenten als een aantrekkelijke werkgever wordt gezien. Onder hoogopgeleiden scoren een select aantal overheden en instellingen jaarlijks in de top 50 van favoriete werkgevers.

Voor goed gekwalificeerde medewerkers kan vooral gekeken worden naar het opleidingsniveau van ambtenaren. Er is duidelijk zichtbaar dat het aandeel hoogopgeleiden binnen de overheden in de evaluatieperiode is gegroeid. Een vergelijkbare trend is zichtbaar in de gehele bevolking zij het dat gemiddeld genomen het opleidingsniveau bij de overheid hoger is dan in de gehele beroepsbevolking. Wanneer bekeken wordt wat gerealiseerd is met de subsidies door de beroepsverenigingen, dan kan geconstateerd worden dat de beroeps- en netwerkverenigingen voor ambtelijk medewerkers een breed palet aan workshops, bijeenkomsten en trainingen organiseren. Ook zijn door de VNG met behulp van subsidie twee programma's opgezet, namelijk het programma intercollegiale professionalisering en het programma samenspel lokale democratie.

Voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers

Met betrekking tot voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers kan geconstateerd worden dat het aantal personen dat zich bij verkiezingen beschikbaar stelt om een politieke functie gaan vervullen groter is dan het aantal beschikbare posities. Er is derhalve voldoende aanbod van kandidaten voor een positie als politiek ambtsdrager.

Voor goed gekwalificeerd zijn minder data beschikbaar. Voor kroonbenoemingen bestaan checklists van competenties en vaardigheden waarmee vertrouwenscommissies kunnen werken bij de beoordeling van kandidaten. Dit geeft een instrument voor sturing op kwalificaties. Er wordt echter niet systematisch bijgehouden hoeveel kandidaten en in welke mate deze voldoen aan de elementen uit de checklists.

Voor politieke ambtsdragers in functie is een aanzienlijk opleidingsaanbod beschikbaar. Dit kan de mate waarin deze gekwalificeerd zijn en blijven voor hun functie vergroten. Ook organiseren de beroepsverenigingen een groot scala aan workshops, bijeenkomsten en opleidingen gericht op professionalisering.

Hoewel de inzet van alle instrumenten en middelen voor zowel ambtelijk medewerkers als politiek ambtsdrager niet direct leidt tot uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid, is er wel degelijk iets te zeggen over de resultaten die bereikt zijn door de inzet van de instrumenten. Zo zijn er verschillende beleidsinstrumenten, zoals de subsidies aan beroepsverenigingen, die een bijdrage hebben geleverd aan kennisontwikkeling op basis van actuele inzichten. Dit gebeurde onder andere door middel van onderzoek, collegereeksen, essays, maar ook door kennisbanken, nieuwsbrieven en websites. Zo heeft het programma VPT door middel van expertmeetings inzicht gegeven in het belang van het zorgdragen voor de veiligheid van medewerkers bij de overheid. En het programma Samenspel Lokale Democratie heeft kennis gebracht op het gebied van nieuwe vormen van lokale democratie. Ook hebben vrijwel alle beroepsverenigingen zich ingezet om een overzichtelijk aanbod op het gebied van professionalisering in kaart te brengen en het belang van loopbaanoriëntatie en professionalisering te onderstrepen. Een belangrijk neveneffect van verschillende instrumenten is dat ze een bijdrage geleverd hebben aan de bewustwording van ambtelijk medewerkers over de eigen rolinvulling. De wijze waarop deze bewustwording tot stand komt wordt bij veel van de ingezette programma's bereikt door collegiale uitwisseling en intervisie. Ook hebben ambtsdrager door deelname aan professionaliseringsprogramma's niet alleen hun algemene vaardigheden verder ontwikkeld (bijvoorbeeld op het gebied van persoonlijke effectiviteit), maar ook gewerkt aan het leggen van verbinding met peers, hetgeen naast reflectie op het eigen functioneren er ook toe kan leiden dat deze ambtsdragers in hun dagelijks functioneren scherpere en strategischere belangenafwegingen maken en hun netwerk gericht inzetten om hun doelstelling te bereiken. Tenslotte dragen de beroepsverenigingen dragen bij aan de vorming van de beroepsgroep en beroepstrots. Lid zijn van een vereniging lijkt te verbinden bij de meeste verenigingen, dit blijkt onder andere uit de overgrote belangstelling voor de meerdaagse congressen van het NGB.

Rechtspositionele regelingen worden verder verondersteld bij te dragen in de mate waarin het ambt aantrekkelijk wordt gevonden en te leiden tot voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers.

Integer

Voor het onderdeel "integer" is het lastiger om via proxyvariabelen een uitspraak te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Ontegenzeggelijk is dat door de niet aflatende aandacht die

door zowel de minister als de ambtelijke organisatie van BZK aan dit onderwerp is besteed, de aandacht daarvoor is toegenomen. Uit de monitor Integriteit Overheidsmedewerkers 2016 blijkt dat het percentage overheidsmedewerkers dat denkt een integriteitsschending te zien bij collega's sinds 2012 afneemt. Wanneer naar internationale ranglijsten gekeken wordt, dan staat Nederland steevast in de bovenste regionen. In internationaal opzicht kan dan ook geconstateerd worden dat de effectiviteit voldoende lijkt.

Wanneer meer specifiek op de Nederlandse situatie wordt ingezoomd dan is het resultaat niet in cijfers of harde maatstaven te vatten. Er is ook slechts beperkt materiaal beschikbaar. In de rapportages bedrijfsvoering Rijk 2016 en 2017 wordt een overzicht gegeven van het aantal vermoedelijke schendingen, van het aantal geconstateerde schendingen en van het aantal opgelegde disciplinaire sancties. Dit betreft cijfers voor het Rijk, voor de andere overheidssectoren worden dergelijke statistieken niet bijgehouden. In het aantal geconstateerde en vermoedelijke (met uitzondering van 2016) schendingen is een dalende trend zichtbaar. Het aantal disciplinaire sancties daalt eveneens. Wellicht is een duidelijk sanctiebeleid een prikkel tot beter gedrag, waardoor het aantal schendingen afneemt.

Het lijkt erop dat er als gevolg van de inzet van gericht beleid meer aandacht is gekomen voor het onderwerp integriteit. Dit gaat, in ieder geval bij het Rijk, gepaard met een dalende trend in het aantal geregistreerde schendingen. Kijkend naar de beleidsinstrumenten die zijn ingezet, kan gesteld worden dat sommige beroepsverenigingen aandacht hebben besteed aan het onderwerp integriteit, zij het dat het in veel gevallen slechts incidenteel was. Zo heeft de Vereniging voor Griffiers in 2016 meer dan 300 griffiers getraind op het thema en heeft het NGB masterclasses over moreel leiderschap verzorgd aan burgemeesters. De Vereniging voor Raadsleden heeft in 2014 samen met de Vereniging Raadsleden en BIOS een viertal bijeenkomsten georganiseerd om aandacht te schenken aan het belang van een veilige publieke taak en van aandacht voor integriteit (bijlage 4).

Hoewel het thema integriteit dus aan bod is gekomen bij het professionaliseringsaanbod van een aantal beroepsverenigingen, is het niet altijd een expliciet onderwerp. Bij het aanbod van sommige verenigingen is het geïntegreerd in bestaand aanbod omdat het in de genen van de ambtelijk medewerkers of politiek ambtsdrager moet komen. Het is onderdeel van de gekwalificeerde publieke dienstverlener.

Verantwoorde kosten

Indicatoren voor verantwoorde kosten kunnen worden gevonden in de loonontwikkeling in de publieke sector vergeleken met de loonontwikkeling in de markt (1) en de ontwikkeling van het aantal (en de omvang) van de overschrijdingen van de WNT (2). Wordt de loonontwikkeling van rijksambtenaren en gemeenteambtenaren afgezet tegen de gemiddelde ontwikkeling in de markt in de periode 2013-2017, dan valt op dat, daar waar de lonen in de private sector gedurende deze periode zich gestaag ontwikkelden, de loonontwikkeling bij zowel het Rijk (door de nullijn) als de gemeenten in de jaren 2013-2015 hierbij achterbleven. Vanaf 2016 is dit door een relatief hogere contractloonontwikkeling bij het Rijk en de gemeenten gecompenseerd – hetgeen in de Evaluatie Referentiemodel het 'inhaaleffect' wordt genoemd. Over de gehele onderzoeksperiode bezien zijn derhalve geen grote verschillen in de cumulatieve loonontwikkeling tussen markt en overheid. Uit de wetsevaluatie en de verschillende jaarrapportages blijkt voorts dat de Wet Normering Topinkomens in ruime mate wordt nageleefd. Al met al kan geconstateerd worden dat zowel het referentiemodel als de Wet Normering Topinkomens op dit moment relatief goed functioneren.

Met de uitzondering van een enkel beleidsinstrument, is het voor het merendeel van het ingezette instrumentarium niet mogelijk om 'harde' uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Echter, de inzet van subsidies en opdrachten heeft wel degelijk geleid tot resultaten, variërend van kennisontwikkeling tot bewustwording over de eigen rol en van het faciliteren van een adequaat overlegstelsel over arbeidsvoorwaarden. Het valt op dat met name voor wat betreft het aantal activiteiten (en niet zozeer de financiële omvang) ingezet wordt op subdoelstelling 2: voldoende en goed gekwalificeerde ambtelijke medewerkers en politieke ambtsdragers. Opvallend daarbij is dat er gedurende de onderzoeksperiode intensiever ingezet lijkt te zijn op politiek ambtsdragers dan voorheen het geval was. Voor wat betreft subdoelstelling 3, integere ambtelijke medewerkers en politiek ambtsdragers, heeft dit ruime aandacht gekregen in de onderzoeksperiode. Tot slot wordt met het referentiemodel en de WNT door middel van het beheersen van de loonkosten en het tegengaan van bovenmatige beloningen bijgedragen aan een verantwoorde besteding van overheidsgeld. En ook de (versoering van) rechtspositionele regelingen voor politiek ambtsdragers wordt verondersteld bij te dragen aan het onderdeel 'tegen verantwoorde kosten'.

Verbetermogelijkheden

In hoofdstuk 5 worden de mogelijkheden geschetst om te komen tot verbetering. Voor de doeltreffendheid is het van belang dat zo goed mogelijk wordt vastgelegd wat met de inzet van de middelen en instrumenten bereikt moet worden en wat ook de maatschappelijke impact daarvan moet of kan zijn. Een duidelijke formulering van de beleidstheorie is daarvoor noodzakelijk. Om die reden wordt dan ook geadviseerd om voortaan in de Rijksbegroting de theorie achter het beleid te beschrijven. De titel Arbeidszaken overheid impliceert dat de uitgaven onder dit artikel betrekking hebben op alle mogelijke arbeidszaken (denk hierbij aan beoordelingsgesprekken, re-integratiebeleid of wervingsbeleid) en op de gehele overheid (zo ook bijvoorbeeld provincies, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen, maar ook sectoren zoals politie en welzijn). Een meer concrete benaming van de titel van het beleidsartikel zou passend zijn.

Voorts bevat het artikel in haar beleidsdoelstelling ook elementen waarop in het kader van dit artikel geen beleid gevoerd wordt. Een aanpassing van de doelstelling van artikel 7 is dan ook te overwegen. Neem alleen die doelen op waarvoor ook daadwerkelijk beleid gevoerd wordt en waarvoor ook instrumenten in het betreffende begrotingsartikel zijn opgenomen. Een volgend aandachtspunt bij de formulering van de doelstelling is om de formulering van de beleidsdoelstelling beter aan te laten sluiten op de rol en verantwoordelijkheid van de Minister, bijvoorbeeld door "*bijdragen aan*" en het begrip "*ketenafhankelijkheid*" hierin op te nemen. Tenslotte is van het belang dat de doelstellingen SMART worden geoperationaliseerd. Dit maakt het mogelijk om van het begin af aan ook gegevens te verzamelen waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid beoordeeld kan worden. Het maakt tevens een volgende beleidsdoorlichting waardevoller.

Meer inhoudelijk worden de volgende aanbevelingen gedaan. Geconstateerd is dat de beleidsmogelijkheden binnen het subartikel 7.2 beperkt zijn. Zeker het onderdeel SAIP is zodanig juridisch verankerd, dat de beleidsvrijheid tot nihil is gereduceerd. Te overwegen is dan ook om dit onderdeel uit het beleidsartikel te halen en onder te brengen bij een van de niet-beleidsartikelen. Dan komt artikel 12 (Algemeen) hiervoor het meest in aanmerking. Een vergelijkbare redenering kan gevolgd worden voor de overige onderdelen van artikel 7.2.

Dat ligt anders voor artikel 7.1. Te overwegen is om subsidies meer te bundelen, waardoor ook de slagkracht vergroot kan worden. Wanneer het gaat om subsidies aan beroepsverenigingen kan dit

er wellicht mede in resulteren dat de bureau-ondersteuning (die voor alle beroepsverenigingen min of meer vergelijkbaar is) in de vorm van een shared service-organisatie kan worden gedaan, kan de inkoopkracht voor opleidingen gecombineerd worden en kan kennisdeling bevorderd worden. Dit biedt kansen om de doeltreffendheid, maar ook de doelmatigheid van de beschikbare middelen te vergroten. In een van de eerder uitgevoerde deelevaluaties is geconstateerd dat de centrales en bonden geen informatie verschaffen over de besteding van de subsidie die valt onder de titel van de Stichting Verdeling Overheidsbijdragen. Aanbevolen wordt om (bij handhaving van die subsidie) een informatieverplichting te koppelen aan de subsidieverstrekking, zodat een beter oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid tot stand komt.

Als laatste wordt de aanbeveling gedaan om met meer focus de beleidsvragen te formuleren waarvoor informatie nodig is zodat onderzoeken gerichter uitgezet worden zetten. Dat kan de effectiviteit en efficiëntie van de ingezette onderzoeksgelden vergroten.

Extensiveren

Het extensiveren van artikel 7 met een bedrag van € 4,5 miljoen is geen eenvoudige opgave en heeft zonder meer gevolgen voor de mate waarin het beleidsdoel kan worden nagestreefd en het beleidsterrein arbeidszaken overheid in brede zin. De opgave kan gesplitst worden in een extensivering voor artikel 7.1 en 7.2. In hoofdstuk 6 worden voor beide subartikelen een aantal opties besproken. Tevens worden enkele overwegingen aangereikt ten behoeve van de beoordeling van de haalbaarheid en wenselijkheid van deze opties.

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft onderzoeksbureau Ecorys gevraagd een beleidsdoorlichting van Artikel 7 Arbeidszaken overheid uit te voeren.

De algemene doelstelling van artikel 7 luidt “**Een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten**”.

Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken is deze door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) in een viertal subdoelen onderverdeeld, namelijk:

- (compacte) Overheid;
- Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers;
- Integere medewerkers en politieke ambtsdragers;
- Tegen verantwoorde kosten.

Voor de realisatie van deze subdoelen heeft het ministerie van BZK verschillende beleidsinstrumenten tot haar beschikking, zoals opdrachten, subsidies, wetgeving, pensioenen, uitkeringen en benoemingen.

De vraag die in de beleidsdoorlichting centraal staat betreft de vraag of de instrumenten ook daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van de subdoelen en zo ook helpen bij het bereiken van de overkoepelende doelstelling. Hierbij is het zaak om na te gaan in hoeverre de beleidsinstrumenten doeltreffend zijn en doelmatig worden ingezet. Het geheel aan 15 onderzoeksvragen dat beantwoord zal worden in het kader van de beleidsdoorlichting is conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015)².

Deze beleidsdoorlichting beslaat een aantal componenten. Allereerst is de beleidstheorie achter artikel 7 gereconstrueerd. Vervolgens is een syntheseonderzoek uitgevoerd naar de reeds geëvalueerde beleidsinstrumenten. Hierbij zijn witte vlekken vastgesteld die aanvullend onderzoek behoeven in de vorm van interviews en documentanalyse. Tenslotte is onderzocht welke verbetermogelijkheden er zijn en zijn scenario's met een besparings- en intensiveringsvariant gepresenteerd.

1.1 Onderzoeksmethodologie

Het geheel aan 15 onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden in het kader van de beleidsdoorlichting, zijn conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en staan hieronder, waarbij tevens een thematische indeling is gehanteerd.

Tabel 1.1 Onderzoeksvragen beleidsdoorlichting

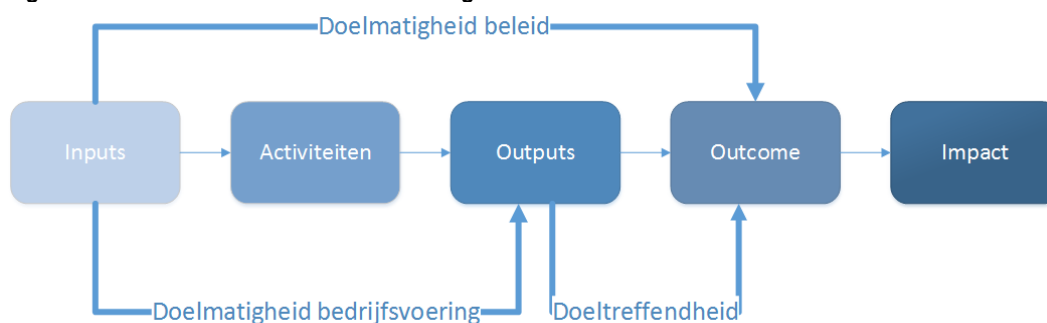
Thematisch	Onderzoeksvragen RPE 2015
Afbakening van het beleidsterrein	<ol style="list-style-type: none">1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

² <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>.

Thematisch	Onderzoeksvragen RPE 2015
Motivering van het gevoerde beleid	3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	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? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/ gebruik en aan prijzen/ tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	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? Incl. 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?
De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	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?
Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het meest belangrijke waar een beleidsdoorlichting inzicht in moet geven is de mate waarin het gevoerde beleid **doeltreffend** en **doelmatig** is (vragen 11 t/m 13). Hiervoor is het volgende evaluatiemodel gebruikt, welke aansluit bij het RPE-2015:

Figuur 1.1 Evaluatiemodel beleidsdoorlichting



Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de termen input, activiteiten, output, outcome en impact³.

- **Input:** mensen en middelen die worden ingezet;
- **Activiteiten:** de interventies, instrumenten die met deze middelen worden ingezet;
- **Output:** de prestaties die met deze middelen worden geleverd;
- **Outcome:** de directe effecten van deze prestaties;
- **Impact:** de uiteindelijke bereikte veranderingen in de maatschappij.

³ Rijksoverheid (2018), Handreiking beleidsdoorlichtingen. <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

Doeltreffendheid – of effectiviteit - kan worden omschreven als de mate waarin de beoogde doelen van het beleid dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (outcome)⁴. Beleid is doelmatig wanneer de gewenste effecten (outcome) tegen zo min mogelijk kosten (inputs) wordt bereikt. Beleid wat niet doeltreffend is, kan per definitie niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet per definitie doelmatig. Een tweede vorm van doelmatigheid is doelmatigheid van de bedrijfsvoering, waarbij de prestaties (output) worden afgezet tegen de kosten. In deze beleidsdoorlichting richten we ons hoofdzakelijk op doelmatigheid van beleid, doch indien mogelijk worden ook uitspraken gedaan over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

1.2 Aanpak

Het onderzoek is opgedeeld in de volgende 5 fasen:

Fase 1 - voorbereiding: Tijdens een voorbereidingsbijeenkomst is de afbakening en scope van het onderzoek besproken en is de literatuurlijst geïnventariseerd. Ook is een eerste aanzet gedaan tot het opstellen van een lijst met te interviewen personen.

Fase 2 - literatuuronderzoek: Deze fase had als doel het inzichtelijk maken van de doelen, input, activiteiten, output en outcome van het gevoerde beleid en het opstellen van de beleidstheorie en diende ter beantwoording van RPE-vragen 1 t/m 10. Daarnaast is het literatuuronderzoek benut om witte vlekken in de beschikbare evaluatieonderzoeken vast te stellen. De belangrijkste bronnen die zijn gebruikt zijn de Rijksbegroting, evaluatierapporten van de individuele beleidsinstrumenten en beleidsdocumenten. In Bijlage 7: Literatuurlijst is een compleet literatuuroverzicht opgenomen.

Fase 3 - interviews: Voor de onderdelen van het beleidsartikel die niet zijn geëvalueerd is aanvullend onderzoek verricht in de vorm van interviews met betrokken medewerkers van BZK dan wel de subsidieontvanger. Daarnaast zijn er – in het geval van witte vlekken in het beschikbare evaluatieonderzoek – aanvullende interviews afgenomen met ambtenaren van BZK ter verduidelijking. In Bijlage 6: Lijst geïnterviewden is een lijst opgenomen met geïnterviewde personen.

Fase 4 - synthese en analyse: Na afronding van de documentanalyse en interviews vond de synthese- en analysefase plaats. Hierbij is, op basis van de in fase 2 en 3 opgehaalde informatie een overzicht gemaakt van de uitkomsten uit de evaluatieonderzoeken en de interviews ter beantwoording van de vragen omtrent de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 7 (vragen 11 t/m 15 van de RPE).

Fase 5 - rapportage: De laatste fase stond in het teken van het opstellen van dit eindrapport. Conform de RPE geeft deze rapportage inzicht in de beleidstheorie achter het gevoerde beleid c.q. een reconstructie daarvan, een analyse van het gevoerde beleid, een synthese die een beleidsmatige duiding geeft van de belangrijkste bevindingen, aanbevelingen ten aanzien van verdere verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van artikel 7, alsmede scenario's met een besparings- en intensiveringsvariant.

⁴ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsvaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>.

1.3 Achtergrond beleidsartikel

1.3.1 Algemeen

De overheid vervult de rol om publieke taken uit te voeren, die van algemeen nut zijn. Collectieve goederen worden immers door de markt, in onze markteconomie, onvoldoende voortgebracht. De overheid heeft daarbij een bijzondere positie, gegeven het feit dat de overheid in onze samenleving de enige is die gelegitimeerd geweld mag gebruiken, belasting kan heffen en met rechtspraak beslissend geschillen kan beslechten en vrijheden van burgers kan inperken.⁵ De taken die de overheid uitvoert, beslaan een breed scala aan producten en diensten waaraan, aan de zijde van de Rijksoverheid de verschillende ministeries invulling geven. Decentrale overheden kennen hun eigen organisatievorm om aan burgers deze overheidsdiensten te leveren.

In onze democratische samenleving worden politieke ambtsdragers gekozen of benoemd om sturing te geven aan de overheidsorganisaties op de verschillende niveaus. Bij de overheidsorganisaties werkt personeel met de opdracht om de overheidstaken zo goed mogelijk uit te voeren. Voor de politieke ambtsdragers en het overheidspersoneel geldt dat de kwaliteit van de mensen medebepalend is voor de kwaliteit van de producten en diensten, en daarmee van belang is voor de functioneren van de samenleving. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van deze mensen en voor het streven naar goed bestuur ligt dan ook (deels) bij de overheid⁶. De laatste jaren is het besef van de rol die de overheid op het gebied van arbeidszaken hierin heeft gegroeid. Artikel 7 draagt hierdoor bij aan de kwaliteit van de betrokken mensen bij de overheid. En daarmee aan een betere overheid en een beter bestuur.

Arbeidszaken overheid heeft echter door de jaren heen onder verschillende beleidsartikelen gestaan en heeft daarbij ook verschillende doelstellingen gehad. Van invloed hierop zijn onder andere politieke beslissingen en interne reorganisaties geweest.

1.3.2 Historische context en ontwikkelingen op het gebied van arbeidszaken overheid

Arbeidszaken overheid is van oudsher een onderwerp dat valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Lange tijd was het zelfs zo dat het ministerie één cao afsloot voor alle Nederlandse ambtenaren.⁷ Het ministerie richt haar beleid daarbij op zaken die te maken hebben met arbeidsvoorwaarden, loonkosten, arbeidsverhoudingen, sociale regelingen enzovoorts. De directie Arbeidszaken Overheid publiceert al geruime tijd over ontwikkelingen op dit gebied, bijvoorbeeld via trendnota's die inzicht geven in ontwikkelingen op het terrein van overheidspersoneel.⁸

In 1995 is het CAOP opgericht dat ten doel had adviesorganen, beroeps- en bezwarencommissies te ondersteunen. Daarnaast voerde het CAOP het secretariaat voor het overleg op het gebied van aangelegenheden die de rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel betreffen. Tenslotte vervulde het CAOP ook de functie van kenniscentrum op het gebied van arbeidszaken overheid. Een belangrijk deel van de middelen die het ministerie beschikbaar had werd besteed als subsidie aan het CAOP.

⁵ In 2011 heeft het CAOP een debatreeks georganiseerd over "Het eigene van de overheid" waarbij onder meer de vraag aan de orde kwam welke gevolgen dit zou moeten hebben voor ambtelijk medewerkers en politieke ambtsdragers.

⁶ De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van politieke ambtsdragers ligt hoofdzakelijk bij de politieke partijen.

⁷ Hoewel er feitelijk niet echt sprake was van een cao (de arbeidsvoorwaarden werden formeel eenzijdig vastgesteld) was er wel altijd sprake van overleg met de vakbonden over de inhoud van de arbeidsvoorwaarden. Dit overleg had hetzelfde karakter als het overleg over een cao in de private sector. Overeenstemming met de bonden was dan ook een belangrijk aspect. Dit overleg werd sinds de totstandkoming van de Ambtenarenwet in 1929 tot 1993 door het ministerie van Binnenlandse Zaken gevoerd voor alle ambtenaren. In dat jaar werd het sectorenmodel ingevoerd.

⁸ Trendnota Arbeidszaken Overheid 1999. 1998. Tweede Kamer der Staten-Generaal 26 207 no. 2 Vergaderjaar 1998-1999.

Eind jaren '90 is het beleidsartikel tot stand gekomen, mede in de context van de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden naar decentrale overheden toe.⁹ De focus werd toen gelegd op de systeemverantwoordelijkheid van de overheid op het gebied van arbeidszaken.¹⁰ Als gevolg van de aanbevelingen van de commissie van Rijn, die pleitte voor een aanpak gericht op het bevorderen van de instroom, het ontmoedigen van de uitstroom en het verbeteren van de inzet, werd de focus van het beleidsartikel verlegd.¹¹ De centrale elementen waren innovatie en kwaliteit. Daaraan is later het element 'integriteit' toegevoegd als resultante van de politieke context en de stempel van de ministers Dales en Remkes op dit thema. In deze periode werd de inzet van gelden ten behoeve van subsidies kritisch tegen het licht gehouden en zodoende werd de subsidie voor het CAOP verminderd. Hierdoor kwam er meer ruimte om gelden te investeren als subsidies gericht op het produceren en verspreiden van kennis ten behoeve van verdere professionalisering. Tegelijkertijd moesten de subsidies voor productiviteitsonderzoeken, zoals IPSE, leiden tot inzicht in werkzame mechanismen om een compacte overheid te bereiken. Dergelijke onderzoeken hebben bijgedragen aan de impact die het ministerie heeft kunnen hebben in het debat over productiviteit van de overheid.¹² Gedurende deze periode van 1997 tot ongeveer 2012 is de focus dus verbreed van de overheid als systeemverantwoordelijke op het gebied van arbeidszaken naar aandacht voor meer kwaliteit van het personeelsbestand en het leveren van prestaties.

De afgelopen tien jaar is veel ingezet op instrumenten die kennis bevorderen, zoals de Internetspiegel, het personeels- en mobiliteitsonderzoek (POMO) en het Flitspanel. Dit ook met het oog op het verkrijgen van inzicht in personeelskenmerken, de arbeidsmarktsituatie van de overheid en wijzen waarop de overheid met deze kennis kan bijdragen aan het vergroten van de aantrekkelijkheid als werkgever. Tegelijkertijd worden ook subsidies verleend en in stand gehouden met het oog op verdere professionalisering van ambtelijk medewerkers en politiek ambtsdragers. De keuze voor investering in de instrumenten en de hoogte van deze investering is daarbij in grote mate afhankelijk van de mate waarin het onderwerp binnen het ministerie op de agenda staat. Daarbij hebben een aantal subsidieontvangers zich kunnen institutionaliseren en zich daarmee, mede als gevolg van de veronderstelde impact, van een structurele financiering kunnen voorzien.¹³

Op het gebied van arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers zijn, naar aanleiding van adviezen van de Commissie-Dijkstal, in 2010 wijzigingen aangebracht in de wet- en regelgeving met betrekking tot de rechtspositionele regelingen van politieke ambtsdragers. Zo is de sollicitatieplicht re-integratiebegeleiding ingevoerd en moeten nevenfuncties en –inkomsten openbaar worden gemaakt en verrekend.

Dat de rechtspositionele regelingen wezenlijk onderdeel zijn van een goede toerusting van politieke ambtsdragers is in de in 2015 uitgebrachte integrale visie benadrukt. De rechtspositie als randvoorwaarde moet ervoor zorgen dat burgers zich in de toekomst beschikbaar willen stellen voor politieke ambten.¹⁴

De in 2010 aangebrachte wijzigingen in de rechtspositionele regelingen, beter bekend als de Dijkstalwetgeving, zijn in 2017 geëvalueerd.¹⁵ Uit de evaluatie komt naar voren dat er geen ingrijpende wijzigingen binnen de Dijkstalwetgeving noodzakelijk is. De huidige rechtspositie is op deze terreinen passend en evenwichtig en voor verdere versoering is geen aanleiding. Wel is een

⁹ Het in voetnoot 6 aangeduide sectorenmodel.

¹⁰ Interview Ministerie van BZK, 10 april 2018.

¹¹ Beter Werken in het Openbaar Bestuur (2013), De Grote Uittocht Herzien. Den Haag: Beter Werken in het Openbaar Bestuur.

¹² Interview Ministerie van BZK, 10 april 2018.

¹³ Interview Ministerie van BZK, 10 april 2010.

¹⁴ Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers. 2015. Ministerie van BZK, blz. 9.

¹⁵ Regioplan (2017), Ambtsdragers, voormalig ambtsdragers en de Dijkstalwetgeving. Een evaluatie. Amsterdam: Regioplan.

aantal verbeterpunten geformuleerd om de sollicitatieplicht, de re-integratie en de openbaarmaking en verrekening van neveninkomsten beter te laten verlopen.

Gedurende de onderzoeksperiode waren de directies gericht op ambtelijk medewerkers en politieke ambtsdragers samengevoegd, zij het dat voor beide doelgroepen ieder voor zich ingezet wordt op de besteding van middelen voor subsidies.¹⁶

1.4 Afbakening beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting richt zich op het in kaart brengen en beoordelen van de programma's en instrumenten die vallen onder artikel 7 in de periode 2013-2017, waarbij een selectie is gemaakt van de instrumenten op basis van de bedragen die zijn uitgegeven de afgelopen jaren. Hier is in overleg met het ministerie van BZK voor gekozen omdat het totale instrumentarium van artikel 7 gedurende de onderzoeksperiode naast een aantal vaste subsidies ook een aanzienlijke hoeveelheid incidentele subsidies kent. Zo zijn op basis van een lijst die is verkregen van het ministerie ruim 120 subsidies geteld, variërend in omvang van €260 tot meer dan €4 miljoen. Voorts is besloten om de 80% grootste subsidies mee te nemen in deze beleidsdoorlichting.

Een aantal van de instrumenten vallende onder artikel 7 zijn reeds geëvalueerd. Dit zijn:

- Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO);¹⁷
- Stichting Verdeling Overheidsbijdragen (SVO);¹⁸
- Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP);¹⁹
- Programma Veilige Publieke Taak (VPT);²⁰
- Pensioenen en uitkeringen politieke ambtsdragers;²¹
- Regelingen voor Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebieden (SAIP);²²
- Wet Normering Topinkomens (WNT);²³
- Referentiemodel;²⁴
- Onderzoeksraad Integriteit Overheid.²⁵

Daarnaast worden de volgende (niet-geëvalueerde) subsidies voor de volgende organisaties meegenomen in deze beleidsdoorlichting:

- De Wethoudersvereniging;
- Vereniging van Griffiers (VVG);
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB);
- Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM);
- Nederlandse Vereniging voor raadsleden (NVR);
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ministerie van BZK (2017), Evaluatie subsidie Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹⁸ APE (2017), Evaluatie Subsidieregeling SVO. Den Haag: APE.

¹⁹ Ecorys (2015), Evaluatie CAOP. Rotterdam: Ecorys.

²⁰ Ministerie van BZK (2017), Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak. Den Haag: Ministerie van BZK.

²¹ Regioplan (2017), Ambtsdragers, voormalig ambtsdragers en de Dijkstalwetgeving. Een evaluatie. Amsterdam: Regioplan.

²² Ministerie van BZK (2017), Beleidsevaluatie bijdrage Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP). Den Haag: Ministerie van BZK.

²³ Ministerie van BZK (2015) Evaluatie van de Wet Normering Topinkomens (WNT). Den Haag: Ministerie van BZK.

²⁴ Ministeries BZK, OCW, Financiën (2017) Evaluatie Referentiemodel. Ervaringen na 20 jaar gebruik en toepassing van het model. Den Haag: Ministeries BZK, OCW, Financiën.

²⁵ Berenschot (2014), Rapport evaluatie klokkenluidersregelingen onderzoeksraad integriteit overheid en adviespunt klokkenluiders. Utrecht: Berenschot.

Voor deze instrumenten zijn interviews afgenomen met de betreffende verenigingen dan wel verantwoordelijke beleidsmedewerkers van BZK en is inzicht verkregen in (verantwoordings)documenten.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een overzicht van het financiële verloop van het begrotingsartikel. In hoofdstuk 3 vindt u de reconstructie van de beleidstheorie. Vervolgens geeft hoofdstuk 4 een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in het kader van artikel 7. De verbetermogelijkheden staan in hoofdstuk 5 en tenslotte worden in hoofdstuk 6 de scenario's beschreven die gevolgd kunnen worden wanneer meer of minder financiële middelen beschikbaar zijn.

2 Financieel verloop artikel 7

2.1 Gerealiseerde cijfers

Artikel 7 Arbeidszaken Overheid is een van de kleinere beleidsartikelen op de Rijksbegroting. Het artikel omvat in 2016 een bedrag van ruim € 29 miljoen. De financiële omvang betekent evenwel niet dat daarmee dit artikel een van de minder relevante artikelen is. Als stelselverantwoordelijke draagt BZK binnen dit artikel immers bij aan het arbeidsvoorwaarden- en arbeidsmarktbeleid in de publieke sector met bijna 1 miljoen werknemers²⁶ in de verschillende overheidssectoren en ruim 12.000 politieke ambtsdragers²⁷ bij de verschillende bestuurslagen. Het beleidsartikel kent twee paragrafen, te weten: *7.1 Overheid als werkgever* en *7.2 Pensioenen, uitkering en benoemingsregelingen*.

2.1.1 Artikel 7 op hoofdlijnen

In onderstaande tabel is de specificatie van het beleidsartikel op hoofdlijnen weergegeven, waarbij als uitgangspunt 2016 is genomen:

Tabel 2.1 Financiële omvang artikel 7 (2016)

Financiële omvang artikel 7 (jaarverslag 2016; bedragen x €1.000)				
				%
Totaal		29.118		
7.1 Overheid als werkgever		10.870		37%
	Subsidies		7.142	25%
	Opdrachten		3.728	13%
7.2 Pensioenen, uitkeringen en benoemingsregelingen		18.248		63%
	Inkomensoverdracht		5.815	20%
	Bijdrage aan ZBO's en RWT's		12.433	43%

Bron: Ministerie van BZK (2016)²⁸.

De eerste paragraaf kent zowel subsidies als opdrachten:

De subsidies betreffen voor 94% juridische verplichtingen, en zijn opgedeeld in:

- Diverse subsidies;
- Programma Veilig Publieke Taak;
- Subsidies Overlegstelsel;
- Subsidies internationaal.

De opdrachten betreffen voor 55% juridische verplichtingen, en zijn opgedeeld in:

- Arbeidsmarktbeleid;
- Programma Veilig Publieke Taak;
- Zorg voor politieke ambtsdragers.

²⁶ Kennisbank Openbaar Bestuur. Omvang Publieke Sector.

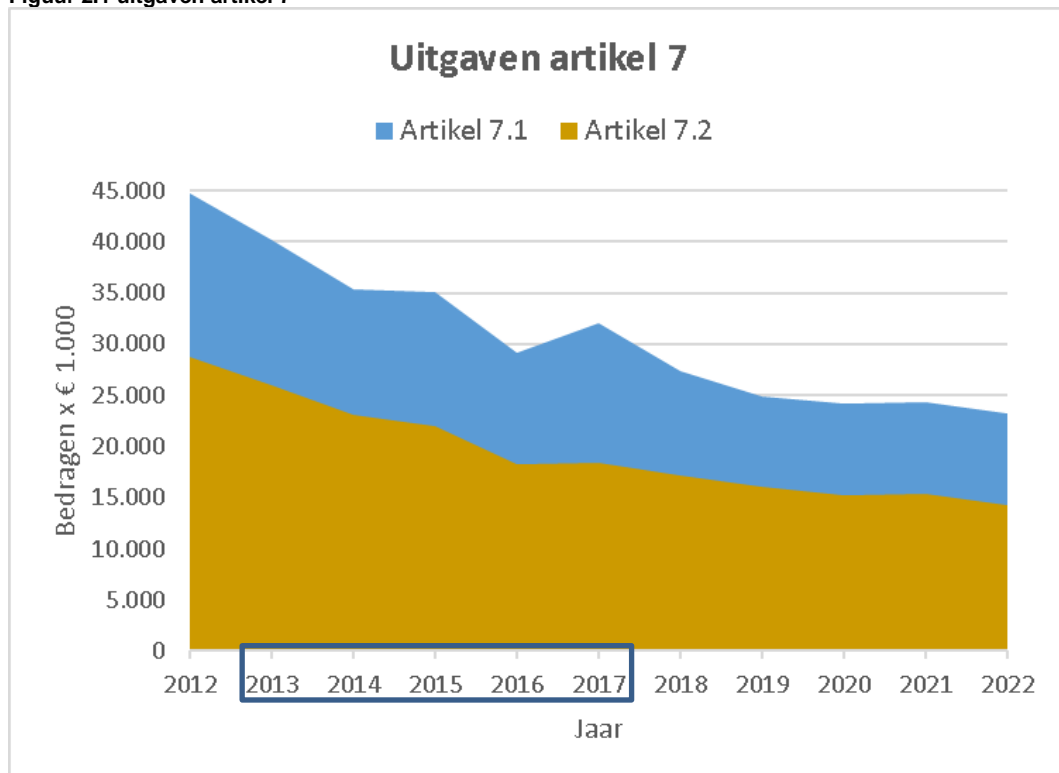
²⁷ Bestuurslagen, informatie afkomstig van www.politiekeambtsdragers.nl.

²⁸ Ministerie van BZK (2016), Rijksjaarverslag 2016. Den Haag: Ministerie van BZK.

De tweede paragraaf over Pensioenen, uitkering en benoemingsregelingen kent zowel inkomensoverdrachten als bijdragen aan ZBO's en RWT's. De inkomensoverdrachten bevatten pensioenen en uitkeringen van politieke ambtsdragers; en de bijdrage aan ZBO's en RWT's bestaan uit de regelingen voor Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebiedsdelen (SAIP). Zowel de inkomensoverdrachten als de bijdragen aan ZBO's/RWT's zijn 100% juridisch verplicht.

De financiële omvang van het beleidsartikel loopt uiteen voor de verschillende jaren in de onderzoeksperiode. Ook hebben zich verschillende wijzigingen voorgedaan in de te onderzoeken periode. In de grafiek hieronder is het verloop van de financiële omvang over de verschillende jaren weergegeven:

Figuur 2.1 uitgaven artikel 7



Bron: Ministerie van BZK (2012-2018)²⁹

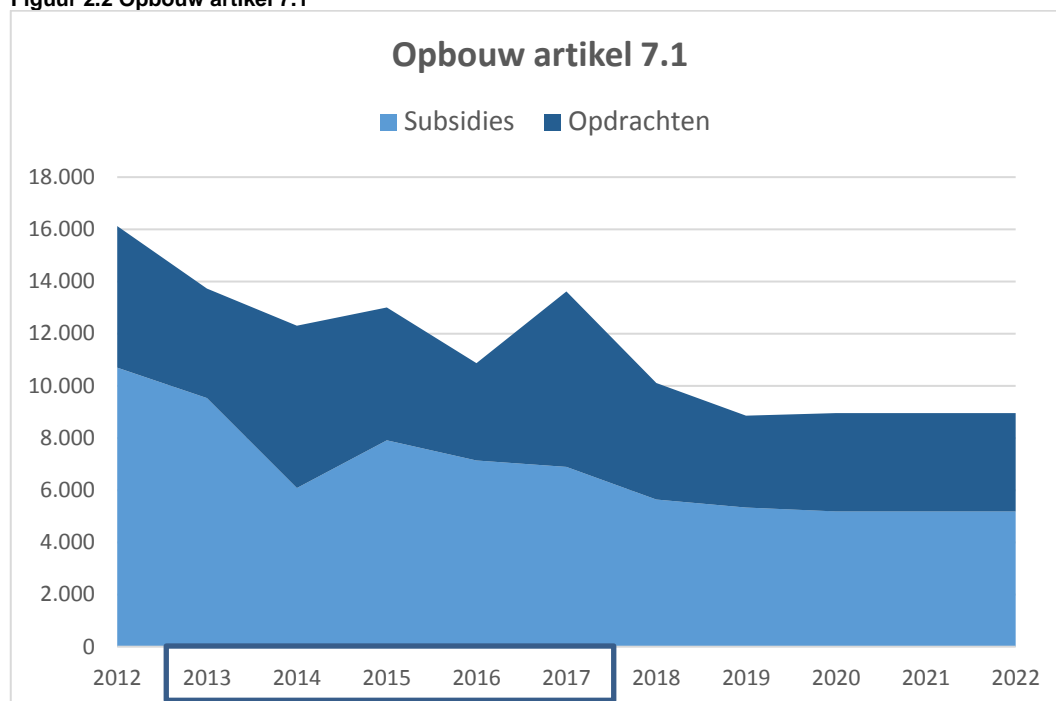
De financiële omvang toont over de gehele periode een dalende trend. Alleen 2016-2017 is daarop een uitzondering. Voor een deel wordt dit verklaard door het aflopen van de bedragen aan Veilige Publieke Taak.

²⁹ De cijfers voor 2012 tot en met 2016 zijn ontleend aan de rijksjaarverslagen. De cijfers voor 2017 en later aan de begroting 2018.

2.1.2 Artikel 7.1

Wanneer ingezoomd wordt op de beide subartikelen is het beeld als volgt:

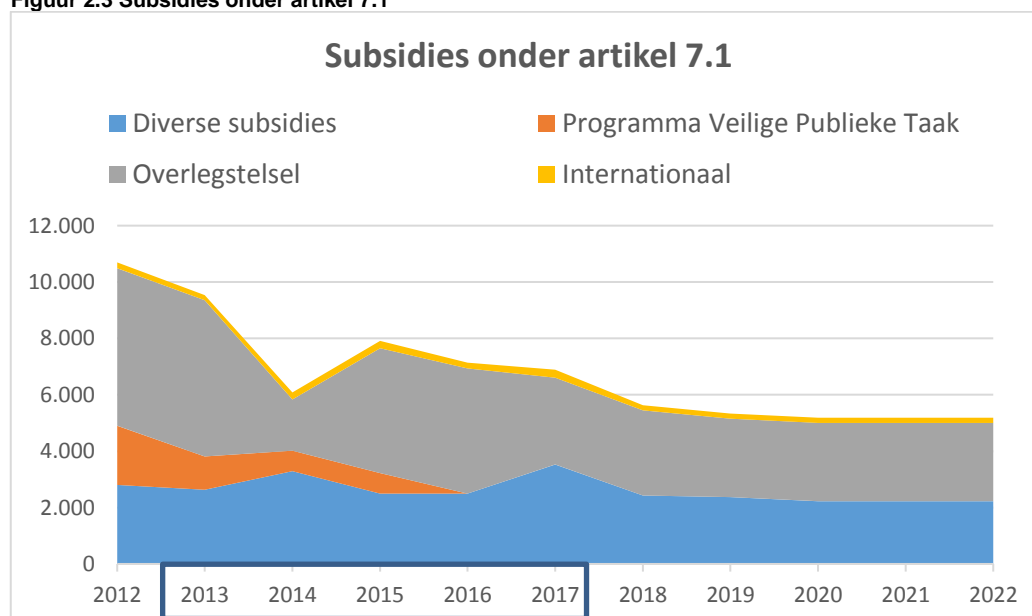
Figuur 2.2 Opbouw artikel 7.1



Bron: Ministerie van BZK (2012-2018)³⁰.

Bij de subsidies is in het jaar 2014 een daling te zien. Deze wordt verklaard door het lager vaststellen van het subsidies aan het CAOP, welke een onderdeel is van de subsidies voor het overlegstelsel.

Figuur 2.3 Subsidies onder artikel 7.1



Bron: Ministerie van BZK (2012-2018)³¹.

³⁰ De cijfers voor 2012 tot en met 2016 zijn ontleend aan de rijksjaarcijfers. De cijfers voor 2017 en later aan de begroting 2018.

³¹ Ibid.

De belangrijkste subsidies onder rubriek “diverse subsidies” zijn bijdragen aan beroepsverenigingen. De belangrijkste (qua financieel beloop) zijn het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging van Raadsleden (in 2016 Raadslid.nu), de Vereniging voor Overheidsmanagement en de Vereniging van Griffiers. Daarnaast zijn van jaar tot jaar ook vaak incidenteel kleinere subsidies verstrekt.

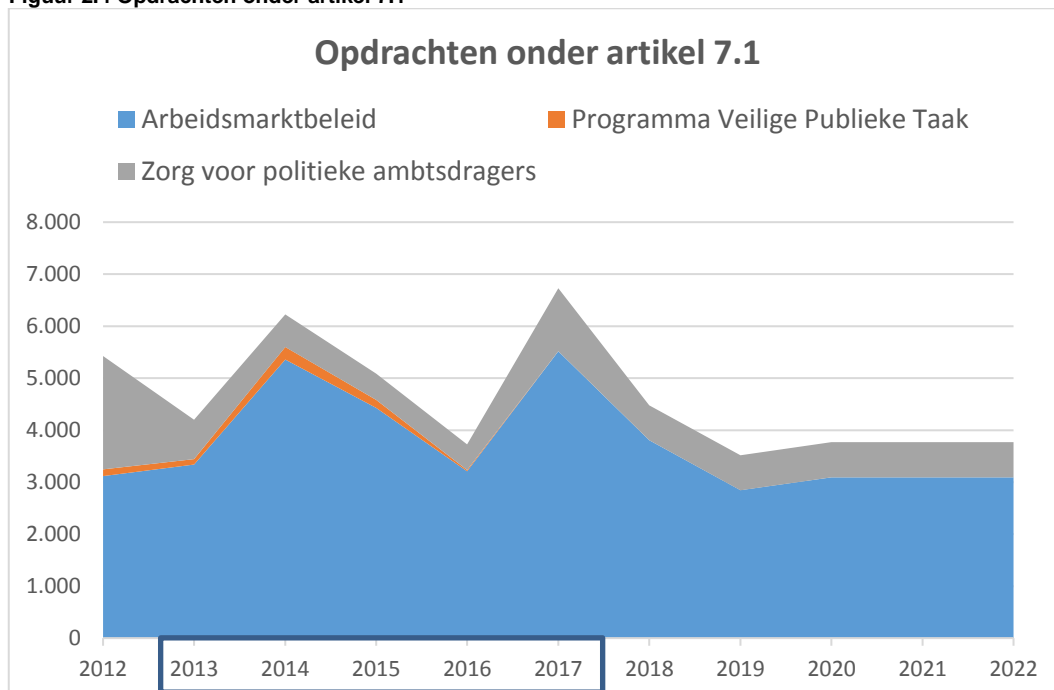
In deze grafiek is ook het beëindigen van de subsidie voor Veilige Publieke Taak goed te zien.

De subsidies onder de rubriek “overlegstelsel” betreffen de bijdrage aan het CAOP, aan het Verbond van sectorwerkgevers Overheid (VSO) en aan de Stichting Verdeling Financiën Overheidsbijdragen (SVO). Dit laatste is een bijdrage aan de vakorganisaties waarmee zij de kwaliteit van hun inbreng in het overleg met de overheid kunnen schragen.

De subsidie voor onderdeel “internationaal” betreft een bijdrage aan het European Institute of Public Administration (EIPA) te Maastricht, gericht op bevordering van de deskundigheid van ambtenaren met betrekking tot Europese aangelegenheden.

Voor het onderdeel opdrachten is de vergelijkbare grafiek als volgt:

Figuur 2.4 Opdrachten onder artikel 7.1



Bron: Ministerie van BZK (2012-2018)³².

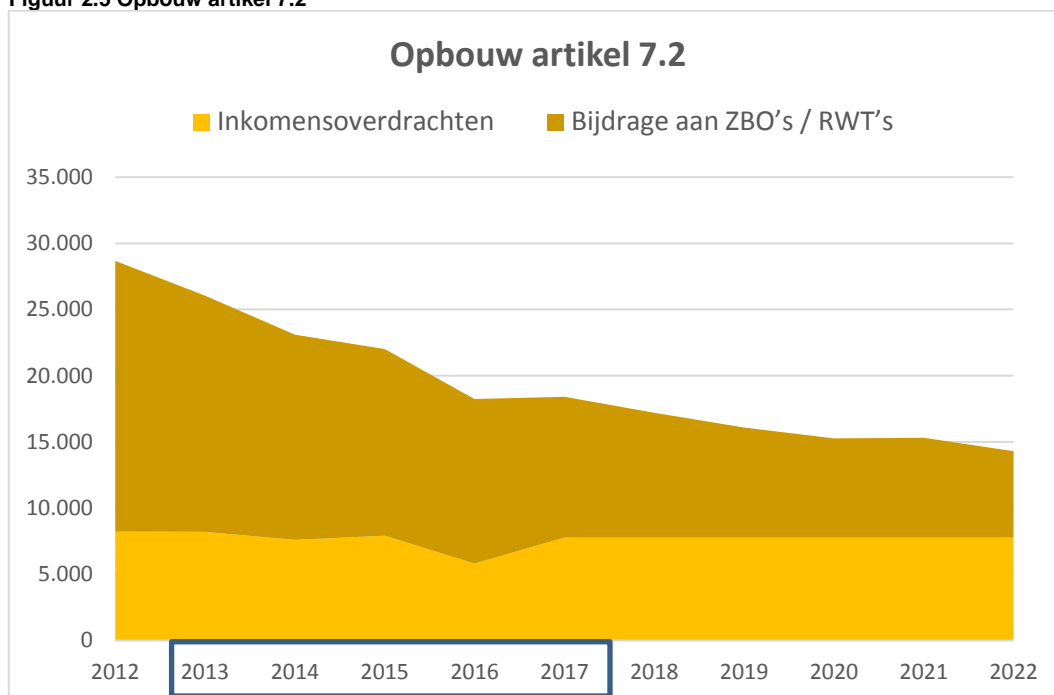
Dit onderdeel vertoont een wat grilliger beeld. Dat geldt in het bijzonder voor de opdrachten onder noemer “arbeidsmarktbeleid”. De belangrijkste opdrachten hieronder zijn onderzoeken naar de productiviteit in de publieke sector. Deze zijn onder andere door IPSE en het CPB uitgevoerd.

³² De cijfers voor 2012 tot en met 2016 zijn ontleend aan de rijksjaarverslagen. De cijfers voor 2017 en later aan de begroting 2018.

2.1.3 Artikel 7.2

Tenslotte kan ook het verloop van subartikel 7.2 grafisch weergegeven worden.

Figuur 2.5 Opbouw artikel 7.2



Bron: Ministerie van BZK (2012-2018)³³.

Het bedrag onder “Inkomensoverdrachten” omvat uitkeringen aan voormalig politieke ambtsdragers. Het gaat om voormalig ministers en staatssecretarissen en leden van de Raad van State.

Bij bijdrage aan ZBO's / RWT's gaat het om de bijdrage aan de SAIP, welke verantwoordelijk is voor de pensioenen voor gewezen overheidspersoneel in voornamelijk Indonesië en hun nagelaten betrekkingen. De rijksbijdrage aan de SAIP bestaat uit middelen om de pensioenen en toeslagen uit te keren (inkomens) en middelen om de regeling uit te voeren (uitvoeringskosten).

Artikel 7.2 daalt geleidelijk in omvang. Dit valt hoofdzakelijk te verklaren door de afname van het deelnemersbestand van de SAIP, de inkomensoverdrachten zijn over de jaren heen min of meer stabiel.

2.2 Begroting versus realisatie

Voor het begrotingsartikel als geheel kan geconstateerd worden dat de gerealiseerde uitgaven elk jaar lager zijn dan de begrote uitgaven. Het verschil schommelt doorgaans tussen de €1 en €3 miljoen, met uitzondering van 2015 en 2016 waar het verschil € 0,5 respectievelijk miljoen €3.8 miljoen is. Wanneer ingezoomd wordt op de onderliggende onderdelen, dan is het beeld met name voor artikel 7.1 grilliger.

Voor het jaar 2014 kan worden aangetekend dat de subsidie aan het CAOP lager is vastgesteld dan in andere jaren.

³³ De cijfers voor 2012 tot en met 2016 zijn ontleend aan de rijksjaarverslagen. De cijfers voor 2017 en later aan de begroting 2018.

2.3 Financiële omvang instrumenten beleidsdoorlichting

Tabel 2.5 toont de omvang van de instrumenten die onderdeel uitmaken van deze beleidsdoorlichting. De bijdragen aan hoofdstuk 7.2 (regelingen voor Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebieden en pensioenen en uitkeringen politieke ambtsdragers) vormen de meest omvangrijke instrumenten, gevolgd door de bijdragen aan het CAOP, overlegstelsel SVO, programma Veilige Publieke Taak en de subsidies aan de beroepsverenigingen.

Tabel 2.2 Omvang subsidie/bijdrage per instrument

Instrument	2013	2014	2015	2016	2017
Regelingen voor Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebieden (SAIP)	€17.833.000	€15.498.000	€14.101.000	€12.433.000	€10.145.000
Pensioenen en uitkeringen politieke ambtsdragers	€8.214.000	€7.594.000	€7.920.000	€5.815.000	€5.248.000
Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)	€3.855.263	€3.943.236	€3.803.817	€2.490.352	€1.370.296
Programma Veilige Publieke Taak (VPT) <i>Subsidie valt gedeeltelijk onder subsidie CAOP</i>	€1.175.000	€732.000	€729.000	€0	€0
Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) <i>Subsidie valt gedeeltelijk onder subsidie CAOP</i>	€360.676	€430.835	€310.233	€304.998	€0
Stichting Verdeling Overheidsbijdragen (SVO)	€1.450.000	€1.452.000	€1.431.000	€1.440.000	€1.440.000
Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)	€1.009.700	€946.000	€993.000	€1.011.000	€889.000
Wethoudersvereniging	€424.840	€358.000	€659.000	€264.000	€200.000
Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)	€200.000	€0	€0	€0	€50.000
Nederlandse Vereniging voor Raadsleden	€155.530	€110.000	€176.000	€452.000	€249.000
Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM)	€100.000	€200.000	€115.000	€115.000	€153.505
Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)	€205.000	€205.000	€290.000	€310.000	€123.171
Vereniging van Griffiers	€0	€28.000	€112.000	€232.000	€122.500
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	€0	€430.000	€0	€0	€0

Instrument	2013	2014	2015	2016	2017
Wet Normering Topinkomens (WNT)			N.v.t.		
Referentiemodel			N.v.t.		

Bronnen: Ministerie van BZK (2018), Rijksjaarverslag 2017. Den Haag: Ministerie van BZK (1); Intern overzicht Ministerie van BZK (2).

3 Beleidstheorie

3.1 Introductie

In een beleidstheorie wordt uiteengezet welke achterliggende veronderstellingen ten grondslag hebben gelegen aan het beleid. Daarmee wordt duidelijk wat de relatie is tussen de problematiek, de beleidsinstrumenten en het beleidsdoel, op welke manier de instrumenten bijdragen aan het realiseren van het beleidsdoel en de onderlinge samenhang tussen beleidsinstrumenten. Het is geen vanzelfsprekendheid dat voor elk beleidsartikel de beleidstheorie concreet is geformuleerd. In dat geval is het zaak om deze te reconstrueren. Geconstateerd is dat artikel 7 geen beleidstheorie kent die expliciet is beschreven in het begrotingsartikel of andere beleidsstukken³⁴. Daarom is de beleidstheorie voor artikel 7, voor zover mogelijk, gereconstrueerd op basis van beleidsdocumenten, interviews en evaluaties van instrumenten die onder het beleidsartikel vallen. Deze reconstructie is gemaakt op het niveau van de vier subdoelstellingen.

Bij de reconstructie van een beleidstheorie is het van belang te kijken naar de achterliggende veronderstellingen van beleid. Waarom dacht men dat het beleid zou werken, welke veronderstellingen lagen daaraan ten grondslag? Welke prestaties en effecten moesten daarmee bereikt worden? Wat waren de te verwachten neveneffecten en externe effecten? De beleidstheorie wordt besproken aan de hand van een schematische weergeven resultatenketen waaruit de relatie tussen doelen en instrumenten duidelijk wordt.

Tijdens het maken van de analyse is gebleken dat de beschikbare documentatie weinig specifiek verwijst naar het artikel in algemene zin, dan wel de subdoelen afzonderlijk. Zo werd bijvoorbeeld niet duidelijk hoe men specifiek heeft beoogd door middel van beleid(s-instrumenten) bij te dragen aan 'voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers'. Ondanks dat er tal van activiteiten hebben plaatsgevonden binnen de beleidsdirecties waaronder de onderdelen van artikel 7 geschaard konden worden, blijkt uit stukken niet specifiek welke veronderstellingen ten grondslag liggen aan het bereiken van deze doelstelling. Dit in combinatie met het feit dat de onderdelen van het beleidsartikel gedurende de onderzoeksperiode onder veranderende directies binnen het Ministerie van BZK hebben geressorteed, maken de reconstructie van de beleidstheorie een complex proces. Gesprekken met een werkgroep van BZK-ambtenaren waar gedurende de uitvoering van deze beleidsdoorlichting regelmatig mee is gesproken en interviews met verschillende betrokkenen binnen het departement en bij subsidieprogramma's vallende onder het artikel, hebben meer duiding kunnen geven.

Vanuit deze constatering kan dan ook aanbevolen worden dat BZK meer expliciet in de toelichting op het begrotingsartikel de onderliggende beleidstheorie formuleert.

Tegelijkertijd biedt het opstellen van een beleidstheorie weliswaar meer inzicht in de achterliggende redenen voor de inzet van het beleid, maar geeft deze niet de omgevingsfactoren weer die invloed kunnen hebben op de causale verbanden (versterken dan wel verzwakken). Een volledige beleidsevaluatie zal deze omgevingsfactoren idealiter dan ook altijd moeten benoemen, zij het dat het uiteraard niet mogelijk is om rekening te houden met alle mogelijke factoren en dat het vaak niet mogelijk is om een causale relatie te geven. In paragraaf 1.2.3 gaan wij dieper in op deze omgevingsfactoren.

³⁴ Kamerbrief d.d. 23-10-2017 betreffende aanvullende informatie n.a.v. onderzoeksopzet Beleidsdoorlichting BZK H VII artikel 7.

Een belangrijke opmerking die eveneens moet worden geplaatst is dat uit de literatuur en gesprekken met het ministerie van BZK niet duidelijk is geworden welke (toetsbare) normen en criteria het ministerie hanteert ten aanzien van de termen “compact”, “voldoende en goed gekwalificeerd”, “integer” en “verantwoorde kosten. Bij het ontbreken van deze normen en criteria is het niet volledig mogelijk om na te gaan in hoeverre de instrumenten bijdragen aan de doelstelling van het beleidsartikel. Zodoende wordt aanbevolen dat BZK in de toelichting op het begrotingsartikel toetsbare (en ook zoveel mogelijk kwantitatief) normen voor de na te streven doelstelling opneemt. Een veel gebruikte richtlijn hiervoor is het SMART-principe.

Een opmerking moet ook worden geplaatst bij de verantwoordelijkheid van de Minister binnen dit beleidsartikel en de formulering van de doelstelling artikel. De doelstelling *een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten* impliceert dat de Minister overheidsbreed verantwoordelijk is voor de kwaliteit en integriteit van alle medewerkers en politieke ambtsdragers daar waar de rol van de Minister hoofdzakelijk ligt in het bijdragen aan en stimuleren hiervan. De Minister is niet verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid – dat ligt grotendeels bij de individuele overheden zelf. In die zin is de Minister afhankelijk van de andere partners in de keten voor het realiseren van de gestelde doelen. Wel is de Minister verantwoordelijk voor het stelsel waarbinnen dit plaatsvindt, alsmede het bevorderen van dit stelsel. Dit gegeven duidt op een discrepantie tussen de formulering van de doelstelling van het beleidsartikel en de rol van de Minister. Aanbevolen wordt om de formulering van de beleidsdoelstelling beter aan te laten sluiten op de rol en verantwoordelijkheid van de Minister, bijvoorbeeld door “*bijdragen aan*” en het begrip “*ketenafhankelijkheid*” hierin op te nemen.

Het beleidsartikel richt zich op zowel ambtelijk medewerkers als politiek ambtsdragers, Uit onderstaande analyse zal blijken dat bij de subdoelstellingen van het beleidsartikel weliswaar geen onderscheid gemaakt wordt tussen beide groepen, maar dat bij de inzet voor instrumenten een markering zichtbaar is. Zo zal blijken dat de instrumenten gericht op de overlegstelsels, zoals VSO en SVO, gericht zijn op ambtelijk medewerkers terwijl de politiek ambtsdragers met name bediend worden door subsidies aan beroepsverenigingen (gericht op professionalisering) en door rechtspositionele regelingen (gericht op aantrekkelijkheid van het ambt). Er is een aantal instrumenten die beide doelgroepen bedienen, zoals het Programma Veilige Publieke Taak en de scholing gericht op integriteitkwesties.

In bijlage 3 vindt u een weergave van de bevindingen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten, waarbij tevens het onderscheid is aangebracht tussen ambtelijk medewerkers en politiek ambtsdragers.

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de ontwikkelingen van het beleidsartikel gedurende de onderzoeksperiode. Vervolgens gaan we dieper in op de vier subdoelstellingen die we ieder voorzien van een beleidstheorie.

3.2 Probleemstelling artikel 7

3.2.1 Ontwikkeling

In het begrotingsartikel 7 Arbeidszaken Overheid en in andere documentatie, wordt, in ieder geval in de onderzoeksperiode, geen concrete probleemstelling of aanleiding geformuleerd die de keuze voor de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten rechtvaardigt in de context van het begrotingsartikel. De keuze voor de inzet van beleidsinstrumenten is dan ook met name een

logische en incrementele ontwikkeling door de tijd, mede gedreven door de politieke context (zoals het geval is bij het onderdeel 'compacte overheid' dat is ingezet door het kabinet Rutte I).³⁵

In 2014 is een duidelijke relatie gelegd tussen de kwaliteit van de (dienstverlening van de) overheid en de effectieve inzet van voldoende en goed gekwalificeerd overheidspersoneel.

Arbeidsvoorwaarden dragen, zo stel de begrotingstekst uit dat jaar, bij aan deze inzet.³⁶ Het beleidsartikel in het daaropvolgende jaar spreekt nog explicieter de wens van de Minister uit om een aantrekkelijke werkgever te zijn en goede medewerkers aan te trekken, omdat de kwaliteit van de publieke sector "valt of staat met de input en inzet van haar medewerkers, de bestuurders en ambtenaren [...]".³⁷

Dat het werken voor de overheid bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheden met zich meebrengt komt naar voren in het jaarplan van de directie Arbeidszaken Publieke Sector (APS) uit 2012 waarin gesteld wordt dat goed bestuur "... gemaakt wordt door de goede mensen op de goede plaats met de goede kwaliteiten."³⁸ Een overheid die steeds haar effectiviteit en kwaliteit moet vergroten met minder middelen, heeft goed bestuur nodig.³⁹

De huidige rol en verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK in relatie tot artikel 7 is vastgelegd in de Ambtenarenwet, de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers en de Wet Privatisering ABP (deze laatste sinds 2014). Daarnaast draagt de minister verantwoordelijkheid over het arbeidsmarktbeleid voor de publieke sector als ook het arbeidsvoorwaardenbeleid. De Minister werkt daarnaast ook aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever en van de productiviteit, het bevorderen van integriteit, het bevorderen van de professionaliteit van politieke ambtsdragers, het tegengaan van bovenmatige beloningen en bescherming van klokkenluiders.

Aanbevolen wordt om in een volgend artikel een probleemstelling op te nemen die het te voeren beleid en de daarmee gepaarde beleidsinstrumenten onderbouwt.

In de volgende paragraaf gaan we in op de interne en externe factoren die van invloed zijn geweest op het beleidsartikel. Voor een beschrijving van de historische ontwikkeling van het beleidsartikel door de jaren heen en de wijze waarop het tot stand is gekomen, vindt u in de bijlage meer informatie.

3.2.2 *Interne en externe factoren*

Er zijn verschillende factoren die gedurende de onderzoeksperiode invloed hebben uitgeoefend op het beleidsartikel en haar subdoelstellingen. Hieronder schetsen wij een aantal ontwikkelingen die een beeld geven van de context van de onderzoeksperiode en de factoren die van invloed zijn geweest op de subdoelstellingen van het artikel.

In algemene zin spelen in de onderzoeksperiode 2013-2017 een aantal ontwikkelingen een rol op het gebied van arbeidszaken. De dynamiek op de arbeidsmarkt is daarbij een van de meest relevante factoren. Zo blijkt uit een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2017 bijvoorbeeld dat de personeelsomvang van de overheid een dalende trend laat zien. "Binnen het taakveld openbaar bestuur is de afname van personeel voornamelijk het gevolg van het streven

³⁵ Ibid.

³⁶ Begroting 2014. 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VII, nr. 2. Blz. 33.

³⁷ Begroting 2015. 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 000 VII, nr. 2. Blz. 33.

³⁸ APS (2012) Jaarplan APS 2012. Blz. 3.

³⁹ Ambtelijk Vakmanschap. Themapagina Kennisbank Openbaar Bestuur. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/ambtelijk-vakmanschap> zoals gezien op 6 april 2018.

naar een compacte overheid.”⁴⁰ Als gevolg van de bezuinigingen is ingezet op de nullijn voor ambtenarensalarissen. Uitstroom door pensionering en het uitblijven van nieuwe jonge instroom als gevolg van de bezuinigingen speelt ook een rol bij deze ontwikkeling. Tegelijkertijd is ook gebleken dat de vrijwillige arbeidsmobiliteit niet hoog is, terwijl dat belangrijk wordt bevonden om de kwaliteit van het personeelsbestand te waarborgen. Daarnaast is het ook belangrijk voor werkgever en werknemers respectievelijk om een efficiëncyslag te kunnen maken bij bezuinigingen en omdat het de kans vermindert dat mensen vastlopen in hun loopbaan.⁴¹ Al deze arbeidsmarkt-ontwikkelingen hebben invloed gehad op de mate waarin de overheid de subdoelstelling van voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers heeft kunnen realiseren. Immers, een overheid die bezuinigt en niet investeert in jong talent, verhoogt haar aantrekkelijkheid niet.

Meer specifiek zijn de volgende factoren van invloed geweest tijdens de onderzoeksperiode:

- Een van de belangrijkste factoren die van invloed is op de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever en de kwaliteit van het personeelsbestand is het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid van overige overheden. Hoewel artikel 7 van toepassing is op de gehele overheid is de invloed van BZK buiten de Rijksoverheid beperkt;
- De noodzaak tot bezuinigingen ten tijde van de economische crisis heeft, zoals hierboven is vermeld, ertoe geleid dat vanuit het kabinet een nullijn is ingezet met betrekking tot de ambtenarensalarissen. Dit heeft, volgens vakbonden, een negatieve invloed gehad op de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever⁴² en tevens op de subdoelstellingen ‘voldoende’ ambtelijke medewerkers;
- Door taakverzwaring, met name als gevolg van decentralisaties, ervaart bijna negen op de tien raadsleden (te) hoge werkdruk. De helft van alle raadsleden geeft aan te weinig tijd te hebben voor het adequaat uitvoeren van hun werk als raadslid⁴³;
- Wanneer men spreekt over verantwoorde kosten bij de overheid, gaat dit al gauw gepaard met een negatief sentiment over ambtelijke medewerkers en politieke ambtsdragers. Vandaag de dag komt dit nog steeds naar voren wanneer het (in de media) gaat over wachtgeld. Verantwoorde kosten spelen, zo blijkt ook uit een aantal interviews, dan ook met name impliciet een rol in het uitvoeren van de activiteiten;
- Een verschuivend maatschappelijk sentiment over schendingen van integriteit: het gebruik van social media door het brede publiek heeft invloed op het werk van overheidspersoneel. Ophef op social media over actuele ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van inkomens, declaraties en wachtgeleden, veroorzaakt een sneeuwbaaleffect dat een groter bereik heeft dan alleen de functionele schade die een ambtelijke medewerker of politieke ambtsdrager draagt. Dergelijke ontwikkelingen drukken hun stempel op de aantrekkelijkheid van de functie;
- Daar waar in het rapport “De grote uittocht”⁴⁴ werd gewaarschuwd voor een hoge uitstroom van pensioengerechtigden, corrigeerde men zich in “De grote uittocht herzien”⁴⁵. Bezuinigingsmaatregelen bleven echter nog steeds van kracht en hebben invloed gehad op instroom (onder andere van jongeren);
- Intern heeft tijdens de onderzoeksperiode een reorganisatie voorgedaan binnen BZK, waarbij de verantwoordelijkheid voor het beleidsartikel onder andere directies is komen te staan. Tot 2016 2015 lag de hoofdverantwoordelijkheid voor de uitvoering van artikel 7 bij de directie

⁴⁰ Ministerie van BZK (2017), Trends & cijfers 2017. Werken in de overheid- en onderwijssectoren. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁴¹ 2014 Trends en cijfers. 2014. Ministerie van BZK – Directie Arbeidszaken Publieke Sector. Blz. 19.

⁴² *Bonden tegen nullijn overheidspersoneel*. 2013. HR Overheid <http://www.hr-overheid.nl/rijksoverheid/nieuws/2013/week-10/bonden-tegen-nullijn-overheidspersoneel.html> zoals gezien op 10 april 2018.

⁴³ Binnenlands Bestuur (2017), *Onvoldoende tijd voor raadswerk*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/onvoldoende-tijd-voor-raadswerk.9572177.lynkx> zoals gezien op 10-10-2018.

⁴⁴ Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van BZK (2010), *De Grote Uittocht*. Den Haag: Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van BZK.

⁴⁵ *Beter Werken in het Openbaar Bestuur* (2013), *De Grote Uittocht Herzien*. Den Haag: Beter Werken in het Openbaar Bestuur.

Arbeidszaken Publieke Sector (APS). Per 1 januari 2016 is deze directie overgegaan naar de directie Ambtenaar & Organisatie (A&O). Deze directie is binnen artikel 7 verantwoordelijk voor arbeidsvoorwaarden en pensioenen, ambtelijk vakmanschap en de rechtspositie van ambtenaren, het personeelsbeleid van het Rijk en het organisatiebeleid.⁴⁶ In datzelfde jaar is de directie Democratie & Burgerschap (D&B) gevormd, welke binnen artikel 7 verantwoordelijk is voor politieke ambtsdragers;⁴⁷

- Niet van toepassing gedurende de onderzoeksperiode doch belangrijk om te benoemen, de normalisering rechtspositie ambtenaren. In te voeren in 2020, heeft de WNRA als doelstelling om ambtenaren dezelfde rechtspositie te geven als werknemers in het bedrijfsleven, met als gevolg dat de rol en positie van de overheid, bijvoorbeeld wanneer het gaat over activiteiten die al van oudsher bij de overheid belegd zijn (toepassing van geweld, innen van belastingen), ter discussie gesteld wordt.

3.2.3 *Neveneffecten*

De door BZK in het kader van dit begrotingsartikel ondernomen activiteiten hebben niet alleen directe effecten, maar kunnen ook neveneffecten opleveren. Deze kunnen beoogd maar ook niet-beoogd zijn, kunnen gewenst, maar ook ongewenst zijn en kunnen tenslotte positief of negatief zijn. Een voorbeeld van een neveneffect is de verandering in de beeldvorming in de samenleving over medewerkers en politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur. Ook het vergroten van het bewustzijn van ambtelijke medewerkers en politieke ambtsdragers van hun eigen rolinvulling is zo'n neveneffect van professionaliseringstrajecten. In de reeds uitgevoerde deelevaluaties is aan deze neveneffecten geen aandacht besteed, met uitzondering voor de deelevaluatie WNT, waar in een afzonderlijke studie gekeken is naar de niet-beoogde effecten. Hoewel neveneffecten significant van invloed kunnen zijn op de impact die van dit begrotingsartikel uitgaat, vergt het onderzoeken van mogelijke neveneffecten een afzonderlijke studie, die buiten het bestek van deze doorlichting valt. Zij zijn dan ook buiten beschouwing gelaten.

3.3 De subdoelen van artikel 7 bezien

Hieronder wordt per subdoelstelling van het huidige artikel 7 arbeidszaken overheid een reconstructie van de beleidstheorie gepresenteerd.

3.3.1 *(Compacte) overheid*

De term (compacte) overheid verschijnt in 2012 voor het eerst in artikel 7, voortvloeiend uit de bezuinigingsdoelstelling van de overheid. In kamerstuk 31 490 nr. 54 beschrijft de minister van BZK het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst dat is opgezet als "*eerste stap op weg naar de totstandkoming van [...] een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid*"⁴⁸.

Een compacte overheid is om verschillende redenen nodig. Ten eerste heeft de economische crisis de financiële situatie van de overheid sterk verslechterd. Daarom is het noodzakelijk om maatregelen te treffen om de overheidsuitgaven te beperken. Ten tweede speelt op de wat langere termijn mee dat de omvang van de beroepsbevolking zal afnemen. Het is daarom nodig dat de overheid een kleiner beslag op de beschikbare arbeidscapaciteit gaat leggen. In de derde plaats is er een overheid nodig die ruimte schept voor maatschappelijke dynamiek en die ondersteuning biedt aan verantwoordelijkheid en

⁴⁶ Nationaal Archief (2018), Directie Ambtenaar & Organisatie. <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/actor-organisatie/directie-ambtenaar-organisatie-bzk>.

⁴⁷ Nationaal Archief (2018), Directie Democratie & Burgerschap. <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/index.php/actor-organisatie/directie-democratie-en-burgerschap-bzk>.

⁴⁸ Minister BZK (2011), Vernieuwing van de Rijksdienst. Kamerstuk 31 490 nr. 54.

zelfoplossend vermogen. Een overheid die bovendien het vermogen heeft om flexibel en wendbaar te voldoen aan wisselende eisen en veranderende omstandigheden. Bij dit alles staat voor mij voorop dat de kwaliteit van de dienstverlening overeind blijft.⁴⁹

Het programma compacte rijksdienst bouwt voort op het Programma Vernieuwing Rijksdienst en kent drie hoofdlijnen⁵⁰:

- De verdere opbouw van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;
- Een concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;
- Ontdubbeling van uitvoerings- en toezichtsorganisaties.

Het beleidsinstrumentarium dat onder artikel 7 valt, kent echter geen subsidies, opdrachten of wetgeving specifiek gericht op het realiseren van een compacte overheid. Wel zijn activiteiten opgezet die vanuit kennisdeling, stimulering en het geven van een voorbeeldfunctie stuurden op een compacte overheid. In gesprekken met BZK-ambtenaren is ook meermaals bevestigd dat het onderdeel '(compacte) overheid' niet van toepassing is kijkend naar het instrumentarium dat wordt ingezet onder artikel 7. Zo stelt één ambtenaar dat, hoewel het thema compacte overheid binnen de toenmalige directie als een soort leidmotief gold, hier slechts weinig geld naartoe is gegaan. Het betrof hier uitsluitend een onderzoek uitgevoerd door IPSE⁵¹ naar productiviteitsontwikkelingen in de publieke sector⁵².

Bij het ontbreken van een (onder artikel 7 vallend) programma gericht op het realiseren van de subdoelstelling (compacte) overheid is het niet mogelijk een beleidstheorie te reconstrueren.

Aanbevolen wordt om in de doelstellingen van het begrotingsartikel geen onderdelen meer op te nemen, waarvoor in dat begrotingsartikel geen instrumenten beschikbaar zijn.

3.3.2 *Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers*

Het tweede subdoel richt zich op medewerkers enerzijds en politieke ambtsdragers anderzijds. De gemeenschappelijke deler is dat dit subdoel zich richt op de vergroting van de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever en het verhogen van de inzetbaarheid, professionaliteit en productiviteit van haar personeel, waarbij de onderliggende assumptie is dat dit positief van invloed is op de kwaliteit en het functioneren van het openbaar bestuur. Dit komt ook naar voren in de omschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de minister:

De Minister is [...] verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid in de publieke sector en werkt aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever alsmede het vergroten van de productiviteit.

De Minister staat voor een overheid die een aantrekkelijke werkgever is en goede medewerkers aantrekt. De kwaliteit van de publieke sector valt of staat met de input en inzet van haar medewerkers, de bestuurders en ambtenaren, die binnen de publieke sector hun werk doen.⁵³

Het verschil is te vinden in de instrumenten die worden ingezet en daarmee de nadruk die wordt gelegd op voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers dan wel politieke ambtsdragers.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ IPSE (2017), Productiviteit van overheidsbeleid. <http://www.ipsestudies.nl/onderzoek/productiviteit-van-overheidsbeleid/>.

⁵² Interview Ministerie van BZK, 10 april 2018.

⁵³ Rijksoverheid (2017), Rijksbegroting artikel 7 arbeidszaken overheid. http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225593_9.htm.

Medewerkers

Voor ambtelijk medewerkers bestaat het in het begrotingsartikel opgenomen instrumentarium voor de subdoelstelling “voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers” uit subsidies voor:

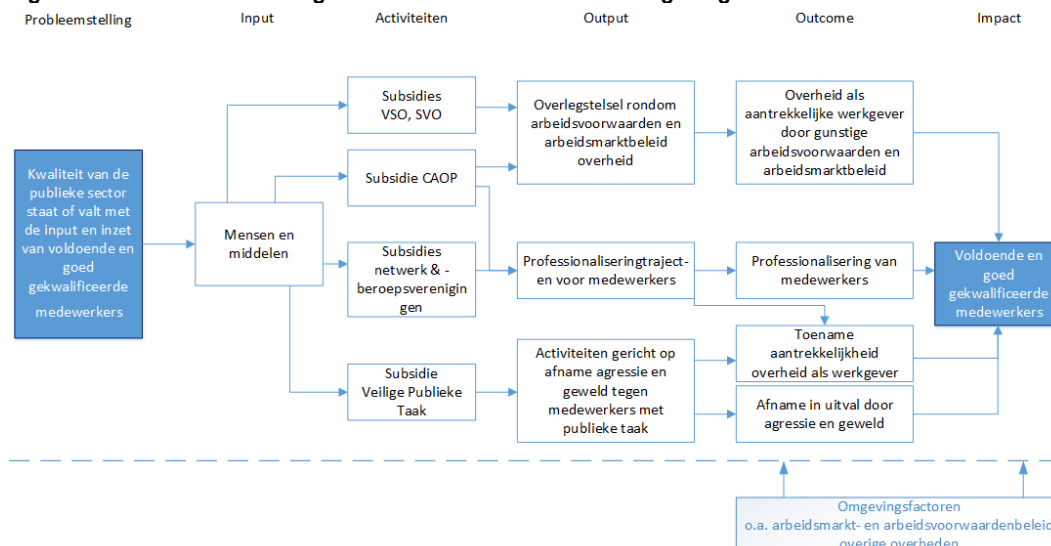
- Overlegstructuren (SVO, VSO, CAOP) voor het in stand houden van een adequaat overlegstelsel binnen de overheid rondom arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarktbeleid;
- Bestuurlijke en ambtelijke netwerken (VNG, VOM);
- Beroepsverenigingen (Vereniging van Griffiers, Vereniging van Gemeentesecretarissen);
- Veilige Publieke Taak gericht op de afname van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak, en daarmee het vergroten van de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever.

Figuur 3.1 omvat een schematische weergave van de relatie tussen de instrumenten en het subdoel. Met de subsidies VSO en SVO wordt beoogd de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever te vergroten door middel van aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden. Deze komen op hun beurt tot stand door een adequaat overlegstelsel binnen de overheid rondom arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarktbeleid.

De subsidies aan de netwerk- en beroepsverenigingen en VNG kennen primair als doel het professionaliseren van het ambtenarenbestand, waarbij verondersteld wordt dat dit bijdraagt aan de kwaliteit van het personeelsbestand en daarnaast ook positief van invloed is op de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever. Aansluitend is de veronderstelling dat VPT leidt tot een vermindering van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak, ook wederom leidend tot een overheid die een aantrekkelijke werkgever is.

Ook voor ambtelijk medewerkers kan worden vermeld dat daarnaast de ambtelijke organisatie van BZK tal van activiteiten verricht, onder andere met betrekking tot het afsluiten van de cao voor het Rijk. De cao's voor de andere sectoren worden ofwel door de decentrale overheden zelf gesloten, dan wel door de betreffende vakdepartementen (deze laatste, ook wel aangeduid als de kabinetssectoren) sluiten hun cao af binnen het kader van de referentiesystematiek.

Figuur 3.1 schematische weergave beleidstheorie voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers ⁵⁴



⁵⁴ Korte tijdshalve is in deze figuur onder “Activiteiten” de omschrijving “subsidie ...” opgenomen. De feitelijke activiteit is “Verlenen van subsidie”. De “Output” is dan datgene wat met de subsidie in tastbare vorm is gerealiseerd. Zo zijn er onder andere door de beroepsverenigingen met de subsidie opleidingen, workshops en masterclasses georganiseerd. Deze zijn samengevat onder de noemer “professionaliseringstrajecten”.

Politiek ambtsdragers

Voor politiek ambtsdragers geldt dat het in het begrotingsartikel opgenomen beleidsinstrumentarium voor subdoelstelling 2 hoofdzakelijk bestaat uit subsidies aan de beroepsverenigingen (NGB, Wethoudersvereniging, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden) om de professionalisering en toerusting van deze beroepsgroepen te vergroten. Voor deze ambtsdragers geldt over het algemeen, zo blijkt ook uit interviews, dat er vaak geen specifieke opleiding is voor hun beroep en het werken aan de eigen vakbekwaamheid ook door het ministerie van BZK wordt erkend. De onderliggende assumptie is dat professionaliseringstrajecten leiden tot een toename van de kwaliteit en productiviteit van politiek ambtsdragers. Daarnaast is een werkgever die investeert in het professionaliseren van zijn personeel een aantrekkelijke werkgever.

Tegelijkertijd kan verondersteld worden dat de subsidiëring van beroepsverenigingen van politiek ambtsdragers een relatie vertoont met het onderdeel “voldoende” van deze subdoelstelling, niet in de laatste plaats omdat ondersteuning van de beroepsgroepen uiteindelijk ook zou leiden tot meer animo voor het ambt. Verenigingen zoals die voor raadsleden of voor burgemeesters stimuleren, mogelijk impliciet, de vorming van de beroepsgroep en beroepstrots. Tegelijkertijd zorgen zij, gebruikmakend van communicatiemiddelen zoals nieuwsbrieven, websites en social media, voor meer bekendheid van het ambt met als mogelijk neveneffect meer interesse in het ambt. In aanvulling op de subsidies voor beroepsverenigingen kan ook het programma Veilige Publieke Taak beschouwd worden als een middel waarmee de overheid haar aantrekkelijkheid als werkgever voor deze doelgroep vergroot en er minder uitval plaatsvindt onder politieke ambtsdragers.

Een van de arbeidsvoorwaardelijke pijlers voor politieke ambtsdragers is de rechtspositionele regeling. Een politiek ambt wijkt immers op bepaalde onderdelen af van een baan in het bedrijfsleven of bij een overheidsinstantie. In de *Integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers*⁵⁵ wordt een opsomming gegeven van deze verschillen, waaruit een selectie:

- Een politiek ambt is altijd een tijdelijke aanstelling;
- Er is geen groei in de beloning tijdens de ambtsvervulling;
- Geen ontslagvergoeding;
- Ontslag op staande voet zonder meer mogelijk.

Daarom is het belangrijk voor de aantrekkelijkheid van het politieke ambt en voorts de kwaliteit van het openbaar bestuur om een rechtspositie vorm te geven die ambtsdragers in staat stelt hun verantwoordelijkheden te vervullen. In de integrale visie van BZK is daarom een aantal leidende principes opgesteld.

Leidende principes rechtspositie politieke ambtsdragers⁵⁶

- De rechtspositie draagt bij aan gelijke toegang van politiek-bestuurlijke functies voor iedere kiesgerechtigde;
- De rechtspositie zorgt ervoor dat burgers bereid kunnen worden gevonden en in staat worden gesteld een maatschappelijke carrière te onderbreken of te beëindigen voor de publieke zaak;
- De rechtspositie maakt het zowel de volksvertegenwoordiger als de bestuurder mogelijk om een onafhankelijk en neutraal oordeel te vellen over bestuurlijke aangelegenheden;
- De rechtspositie houdt rekening met het gegeven dat politieke ambtsdragers hun mandaat aan de kiezers ontlene. In de arbeidsvoorwaarden passen daarom geen andersoortige beoordelingselementen voor het functioneren;

⁵⁵ Ministerie van BZK (2015) Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers. Den Haag: Ministerie van BZK.

⁵⁶ Ibid.

- De rechtspositie ondersteunt de onkrekbaarheid en een integere functievervulling van politieke ambtsdragers;
- De rechtspositie ondersteunt de werking van de vertrouwensregel door een adequaat vangnet te bieden zodat de afweging om af te treden in vrijheid en op grond van eigen afwegingen kan worden genomen;
- De rechtspositionele aanspreken zijn verplichte vastgelegd in wet- en regelgeving. Dit draagt bij aan het open karakter, de kenbaarheid en controleerbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Individuele aanspraken zijn niet mogelijk.

Wanneer BZK de rechtspositionele regelingen versoert kan dit negatief van invloed zijn op het aanbod aan voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers, en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur. Andersom kan BZK met ruimere rechtspositionele regelingen hier positief van invloed op zijn.

Bedacht moet worden dat het beleid van BZK met betrekking tot de rechtspositionele regelingen voor politieke ambtsdragers. Hoewel BZK op de begroting van artikel 7 louter de rechtspositionele regelingen van politieke ambtsdragers op rijksniveau heeft staan, is het overheidsbreed beleidsverantwoordelijk voor de rechtspositionele regelingen van politieke ambtsdragers en daarmee de aantrekkelijkheid van het ambt. Aanpassingen hebben daarmee budgettaire gevolgen voor de begrotingen van decentrale overheden.

Tot slot kunnen kwalitatief goede griffiers, als ondersteuners en adviseurs van de gemeenteraad, bijdragen aan de kwaliteit van de gemeenteraad. Daarom is de onderliggende veronderstelling dat het subsidiëren van de Vereniging van Griffiers, waarmee professionaliseringstrajecten voor griffiers worden ingekocht, door een toename van de professionaliteit van griffiers een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de gemeenteraad en daarmee bijdraagt aan goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers.

De schematische weergave van de subdoelstelling is weergegeven in figuur 3.2.

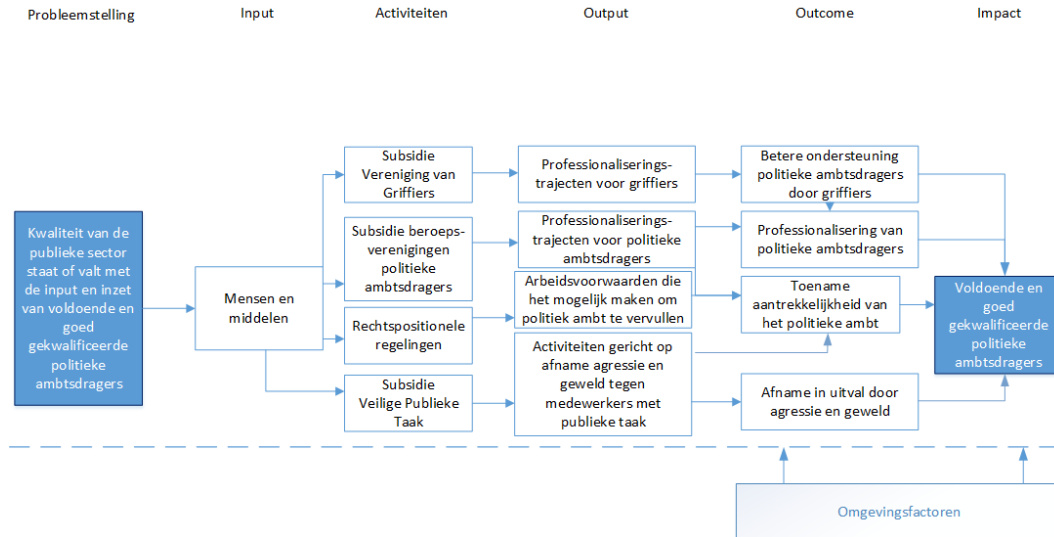
Achtergrond

Daar waar de overheid zich al lange tijd inzette voor de vakbekwaamheid van ambtelijk medewerkers, was dit voor de politieke ambtsdrager geen vanzelfsprekendheid, met name ook omdat het hier ging om functies die verbonden zijn met de politiek. Na verloop van tijd kwam het besef dat het investeren in de professionalisering van bestuurders van belang is. Dit was mede te herleiden tot de redenering dat er geen specifieke opleidingen waren gericht op het vak van bestuurder en het vergroten van de vakbekwaamheid van dit beroep van belang is voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.⁵⁷ Zo is in maart 2017 ook voor statenleden een beroepsvereniging opgericht (Statenlid.nu) die door het ministerie van BZK wordt ondersteund met subsidie. Deze beroepsvereniging valt door haar recente oprichting echter buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Overigens kan worden opgemerkt dat binnen de ambtelijke organisatie van het ministerie tal van activiteiten worden uitgevoerd gericht op de kroonbenoeming van onder andere burgemeesters en Commissarissen van de Koning.

⁵⁷ Interview Ministerie van BZK, 13 maart 2018.

Figuur 3.2 Schematische weergave beleidstheorie voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers⁵⁸



3.3.3 Integere medewerkers en politieke ambtsdragers

Subdoel drie is gericht op het handhaven en verbeteren van integriteit onder medewerkers en politieke ambtsdragers. Ook hierbij is de onderliggende assumptie dat integere medewerkers en politieke ambtsdragers positief bijdragen aan de kwaliteit en het functioneren van het openbaar bestuur. In de Rijksbegroting 2017 wordt het volgende beschreven met betrekking tot integriteit:

Werken voor de overheid (is, red.) bijzonder, want de overheid heeft bijzondere taken. Dit vraagt om medewerkers die goed kunnen omgaan met de publieke taak en verantwoordelijkheid van de overheid. [...]

De Minister creëert voorwaarden ter bescherming van klokkenluiders binnen de publieke sector. De coördinerende rol van de Minister ten aanzien van beleid ter bescherming van klokkenluiders strekt zich – als gevolg van de Wet Huis voor klokkenluiders – mede uit tot de private sector.⁵⁹

In de beleidsdoorlichting Integriteit(beleid), uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2014⁶⁰ wordt bij de definiëring van het begrip integriteit verwezen naar de woorden van minister Dales in 1994.

“Het gaat mij daarbij niet zozeer om fraude en corruptie in het bestuur – maar vooral om machtsbederf. (...) Machtsbederf is breder, het draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich. Het gaat mij om het sluipende gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan ‘in the end’ leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude”.⁶¹

Integriteit kent een verscheidenheid aan componenten. Zo wordt in de Handreiking Integriteit politieke ambtsdragers onderscheid gemaakt in de volgende categorieën:⁶²

⁵⁸ Als voetnoot 54.

⁵⁹ Rijksoverheid (2017), Rijksbegroting artikel 7 arbeidszaken overheid. http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225593_9.htm.

⁶⁰ Ministerie van BZK, Beleidsdoorlichting Integriteit(beleid), 2014.

⁶¹ Dales, C.I (1994), ‘Om de integriteit van het openbaar bestuur’, in: Huberts, L.W.J.C. (red.), Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit. Amsterdam: VU.

⁶² BZK, VNG, IPO & UVW (2016) Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. https://vng.nl/files/vng/201603_handreiking_integriteit_van_politieke_ambtsdragers_incl_modelgedragscodes_3e_druk.pdf.

- Belangenverstremgeling (onverenigbaarheid van functies, verboden handelingen, deelname aan stemming en beïnvloeding besluitvorming, nevenfuncties, financiële belangen, draaideurconstructies);
- Informatie (oneigenlijk gebruik van niet-openbare informatie, geheime en/of vertrouwelijke informatie, omgaan met email/sociale media, internet);
- Geschenken (uitnodigingen, nooit in ruil voor een tegenprestatie, etentjes, excursies etc.);
- Voorzieningen (kwetsbaarheid bij vergoedingen, kosten, vergoedingen);
- Inkopen en aanbesteden (regelgeving, belangenverstremgeling en beïnvloeding, Bibob);
- Financiële functies (transparantie, financiële verordeningen, jaarrekeningen, accountantscontroles).

Voor dit subdoel beschikt artikel 7 over een aantal beleidsinstrumenten. In de periode vóór 1 juli 2016 werden onder dit subdoel subsidies verstrekt aan het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS; als onderdeel van de subsidie aan CAOP) en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO). Per 1 juli 2016 is het Huis voor Klokkenluiders van start gegaan, wat een groot deel van de activiteiten van BIOS en OIO overnam en waarmee de subsidie voor deze instanties werd stopgezet en overgeheveld naar het Huis voor Klokkenluiders. De opdracht aan het Huis voor Klokkenluiders is echter ondergebracht bij de apparaatsuitgaven van het kerndepartement en vallen voorts niet als opdracht onder artikel 7. Ook is een incidentele subsidie verstrekt aan de Stichting Expertgroep Klokkenluiders naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer⁶³. Dit is echter geen beleidsinitiatief van BZK zelf. Zodoende vallen het Huis voor Klokkenluiders en de Stichting Expertgroep Klokkenluiders buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Activiteiten die met behulp van de onder artikel 7 verstrekte subsidies zijn verstrekt in de periode 2013 tot 1 juli 2016 kunnen in een viertal categorieën worden onderverdeeld:

- Het leveren van advies en ondersteuning rondom integriteitskwesties (Stichting Expertgroep Klokkenluiders);
- Het verrichten van onderzoek en optreden als kenniscentrum (Onderzoeksraad Integriteit Overheid; Stichting Expertgroep Klokkenluiders);
- Bevorderen van integriteit in de publieke sector (BIOS);
- Bijdragen aan de verbetering van de positie en de rechtsbescherming van melders van misstanden en klokkenluiders (Stichting Expertgroep Klokkenluiders).

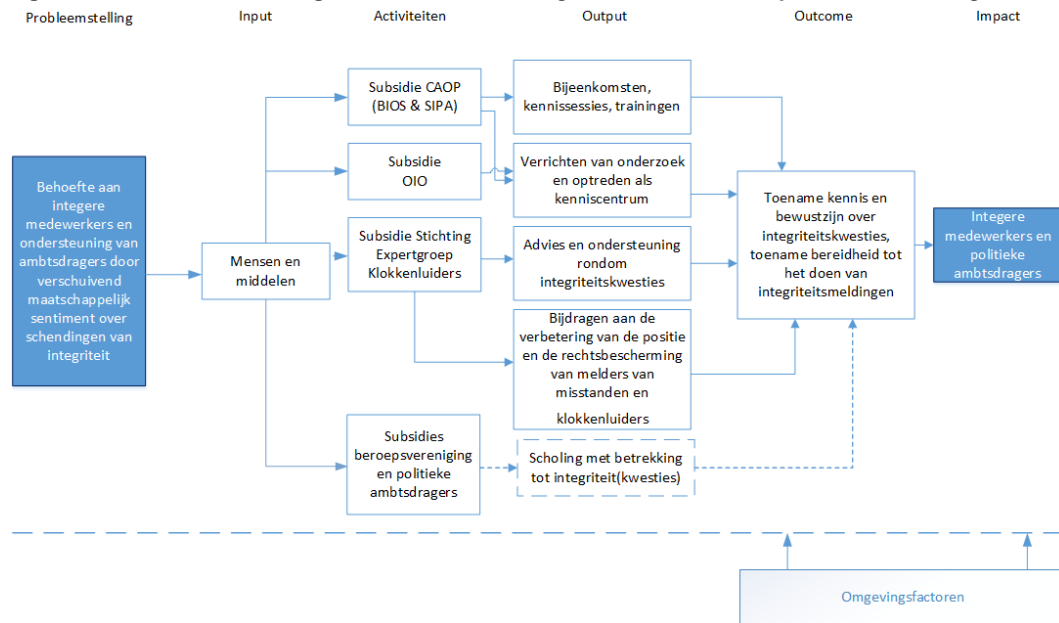
Per 1 januari 2018 is het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA) opgestart als onderdeel van het CAOP (en gefinancierd uit de subsidie aan het CAOP). Het SIPA adviseert commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen en geeft, bij een signaal van een mogelijke integriteitsschending door een politieke ambtsdrager, opdracht tot integriteitsonderzoek. Hoewel dit instrument geen onderdeel is van deze beleidsdoorlichting is het relevant deze hier te benoemen.

De relatie tussen de instrumenten en het subdoel is weergegeven in figuur 3.3. Door BIOS, OIO, SIPA en Stichting Expertgroep Klokkenluiders wordt integriteit in de publieke sector bevorderd, onderzoek verricht naar integriteit, advies en ondersteuning rondom integriteitskwesties verleend en bijgedragen aan de verbetering van de positie en bescherming van melders van misstanden en klokkenluiders. De veronderstelling is dat het verlenen van subsidie aan deze organisaties een positieve invloed heeft op de integriteit van medewerkers en politieke ambtsdragers. In het scholingsaanbod van de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers is (het omgaan met integriteit(kwesties) ook één van de onderwerpen die aan bod komt. Daarom is de onderliggende

⁶³ Kamerstukken 34 000 VIII nr. 11 (Motie van het lid Van Raak c.s.).

veronderstelling dat het verstrekken van subsidies aan beroepsverenigingen bijdraagt aan integriteit onder politieke ambtsdragers.

Figuur 3.3 schematische weergave beleidstheorie *integere medewerkers en politieke ambtsdragers*



Voorts vallen met de oprichting van het Huis voor Klokkenuiders per 1 juli 2016, en met uitzondering van SIPA, geen opdrachten of subsidies onder de begroting van artikel 7 arbeidszaken overheid⁶⁴.

3.3.4 Tegen verantwoorde kosten

Het subdoel “tegen verantwoorde kosten” geldt als voorwaarde waartegen het artikel dient te worden uitgevoerd. Hier ligt het maatschappelijke en politieke debat over de verantwoording van publieke uitgaven, topsalarissen in het bijzonder, aan ten grondslag. Zo wordt in de Rijksbegroting 2017 het volgende gesteld⁶⁵:

De publieke verantwoordelijkheid van de overheid vraagt om het tegengaan van bovenmatige topbeloningen in de (semi-)publieke sector. De Minister is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het op de Wet normering topinkomens (WNT) gebaseerde stelsel dat hiervoor de grondslag biedt.

Om het subdoel ‘tegen verantwoorde kosten’ te realiseren wordt onder artikel 7 het volgende instrumentarium ingezet:

- Wet Normering Topinkomens;
- Referentiemodel.

De Wet Normering Topinkomens (WNT) is per 1 januari 2013 ingegaan met als doel het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen in de (semi-)publieke sectoren door middel van het normeren en openbaar maken van deze beloningen en ontslagvergoedingen.

⁶⁴ De opdracht aan het Huis voor Klokkenuiders is ondergebracht onder de apparaatsuitgaven van het kerndepartement en valt derhalve niet als opdracht onder artikel 7.

⁶⁵ Rijksverheid (2017), Rijksbegroting artikel 7 arbeidszaken overheid.

De onderliggende assumptie hierbij is dat het instellen van een wettelijk bezoldigingsmaximum leidt tot een beheersing van de loonkosten van topfunctionarissen en daarmee bijdraagt aan het handhaven van 'verantwoorde kosten'.

Het referentiemodel wordt gebruikt om de kabinetsbijdrage aan de loonruimte van overheidswerkgevers te bepalen. Een van de eigenschappen is dat door dit model prikkels bestaan om loonkosten te beheersen⁶⁶. Voorts is de onderliggende assumptie dat dit model middels het beheersen van de loonkosten bijdraagt aan het subdoel 'tegen verantwoorde kosten'.

Aanvullend zijn onderzoeken uitgevoerd naar de productiviteit van de publieke sector door Vensters voor Bedrijfsvoering⁶⁷, CPB⁶⁸, IPSE⁶⁹ en SCP⁷⁰. Deze onderzoeken dienen ter bevordering van de discussie rondom productiviteit in de publieke sector. Dergelijke onderzoeken lenen zich echter niet voor doeltreffend- en doelmatigheidsonderzoek en vallen zodoende buiten deze doorlichting.

Voor politiek ambtsdragers geldt daarnaast dat de versoeringen voortvloeiend uit de Dijkstalwetgeving (sollicitatieplicht en re-integratie, verkorting uitkeringsduur, verhoging entreeleeftijd, openbaarmaking en verrekening inkomsten uit nevenfuncties) bijdragen aan verantwoorde kosten.

Tot slot draagt een aantal van de instrumenten vallend onder artikel 7 indirect bij aan het realiseren van het subdoel 'tegen verantwoorde kosten':

- Professionalisering van medewerkers/politieke ambtsdragers wordt geacht te leiden tot kostenbesparing door efficiënter en/of productiever werken (subsidies beroepsverenigingen, CAOP e.d.);
- Terugdringen van agressie jegens medewerkers/politieke ambtsdragers leidt tot vermindering in kosten (Veilige Publieke Taak);
- Afsluiten van voordelige Cao's leidt tot kostenbesparing (SVO).

De mate waarin deze instrumenten indirect bijdragen wordt echter niet verder onderzocht in deze beleidsdoorlichting.

Figuur 3.4 geeft deze relatie tussen instrumenten en doelen weer.

⁶⁶ Ministerie van BZK (2017), Evaluatie Referentiemodel. Den Haag: Ministerie van BZK.

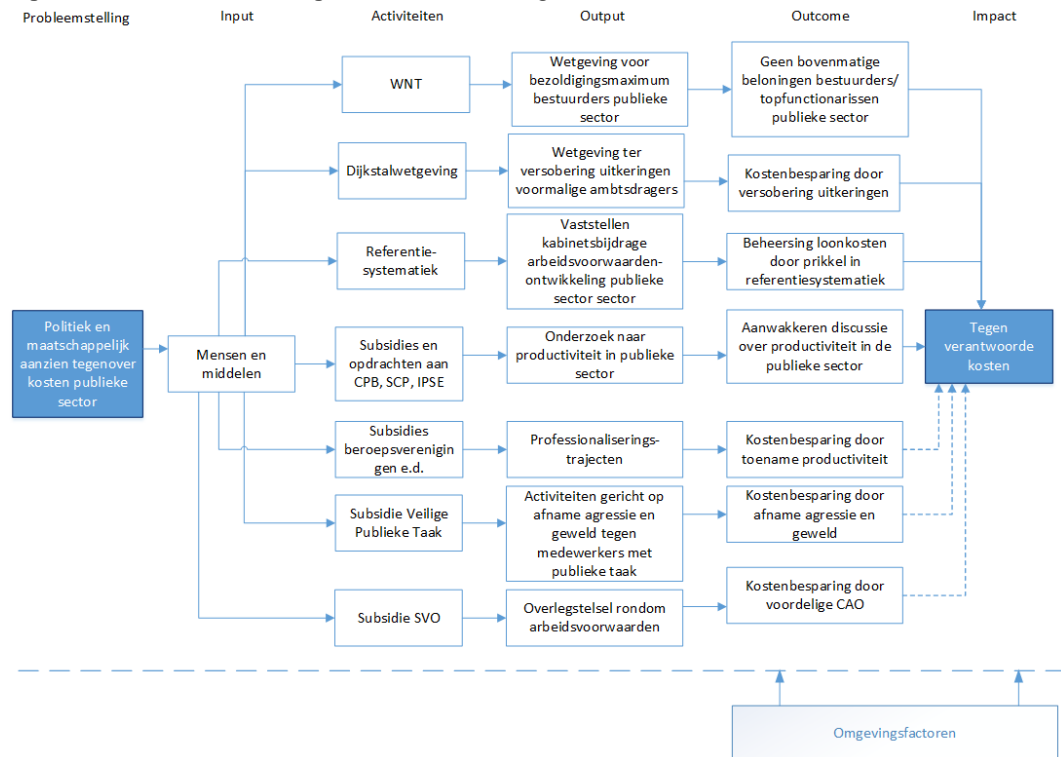
⁶⁷ Vensters voor betere bedrijfsvoering en dienstverlening. <https://www.venstersvoorbedrijfsvoering.nl/>.

⁶⁸ CPB (2017), Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid. Den Haag: CPB.

⁶⁹ IPSE (2017), Productiviteit van overheidsbeleid. <http://www.ipsestudies.nl/onderzoek/productiviteit-van-overheidsbeleid/>.

⁷⁰ SCP (2015), Public sector achievement in 36 countries. Den Haag: SCP.

Figuur 3.4 schematische weergave beleidstheorie tegen verantwoorde kosten



3.4 Wettelijke verplichtingen

Een bijzondere rol is weggelegd voor het instrumentarium vallende onder artikel 7.2: pensioenen, uitkeringen en benoemingsregelingen. Hieronder vallen pensioenen en uitkeringen van (voormalige) politieke ambtsdragers en de pensioenregelingen van (voormalige) Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebiedsdelen. Beide onderdelen zijn juridische verplichtingen.

De Minister is uitvoeringsverantwoordelijk voor de rechtspositionele regelingen van (voormalige) politieke ambtsdragers, de pensioenregelingen van Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebiedsdelen en hun nagelaten betrekkingen, de (her-)benoemingen en ontslagen van onder andere burgemeesters, commissarissen der Koning en leden van de Raad van State, het decoratiestelsel en voor de toekenning van Koninklijke onderscheidingen.⁷¹

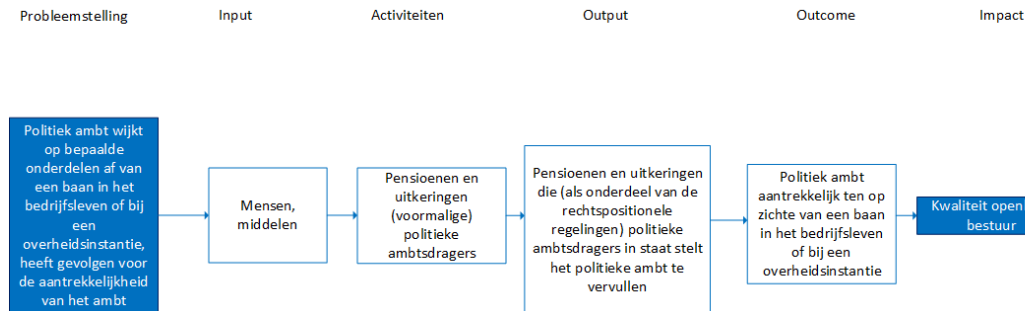
De onder begrotingsartikel 7 vallende pensioenen en uitkeringen van (voormalige) politieke ambtsdragers gelden voor (voormalige) politieke ambtsdragers op rijksniveau. Als onderdeel van de rechtspositionele regelingen dienen de pensioenen en uitkeringen voor (voormalige) politieke ambtsdragers bij te dragen aan de aantrekkelijkheid van het politieke ambt, en daarmee de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De pensioenen en uitkeringen van politieke ambtsdragers op decentraal niveau staan op de begroting van de betreffende gremia. BZK is echter beleidsverantwoordelijk voor de rechtspositionele regelingen op decentraal niveau. Een verruiming van de pensioenen en uitkeringen van (voormalige) politieke ambtsdragers heeft voorts negatieve budgettaire gevolgen voor de begrotingen van decentrale overheden.

⁷¹ Rijksoverheid (2017), Rijksbegroting artikel 7 arbeidszaken overheid. http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting_kst225593_9.htm.

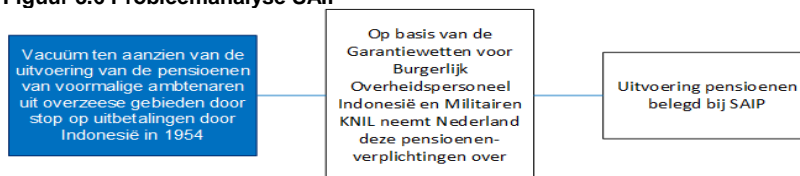
Figuur 3.5 toont de beleidstheorie van de pensioenen en uitkeringen voor (voormalige) politieke ambtsdragers.

Figuur 3.5 Schematische weergave beleidstheorie pensioenen en uitkeringen (voormalige) politieke ambtsdragers



De pensioenregelingen van (voormalige) Nederlandse ambtenaren uit overzeese gebieden worden uitgevoerd door de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP). Voor de Tweede Wereldoorlog bestonden in het voormalig Nederlands-Indië pensioenregelingen en –fondsen voor burgerambtenaren, KNIL-militairen en weduwen en wezen. Nadat de oorspronkelijke fondsen bestemd voor de Indische pensioenen bij de soevereiniteitsoverdracht waren toegefallen aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië was ten aanzien van de uitvoering van de pensioenen voor rechthebbenden die in Nederland verbleven een vacuüm ontstaan. Hierop werd in 1950 de voorloper van de SAIP opgericht, welke als taak had de door Nederland overgenomen weduwe- en wezenpensioenen toe te kennen en te voldoen. Nadat Indonesië in de loop van 1954 stopte met het uitbetalen van de pensioenen van Indische gepensioneerden werden deze pensioenverplichtingen door Nederland op basis van de *Garantiewetten voor Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië en Militairen KNIL* overgenomen. Vanaf 1956 heet de stichting die verantwoordelijk is voor de uitvoer hiervan de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen.⁷² Onderstaand is een schematische weergave van de probleemanalyse behorende bij de SAIP (figuur 3.6).

Figuur 3.6 Probleemanalyse SAIP

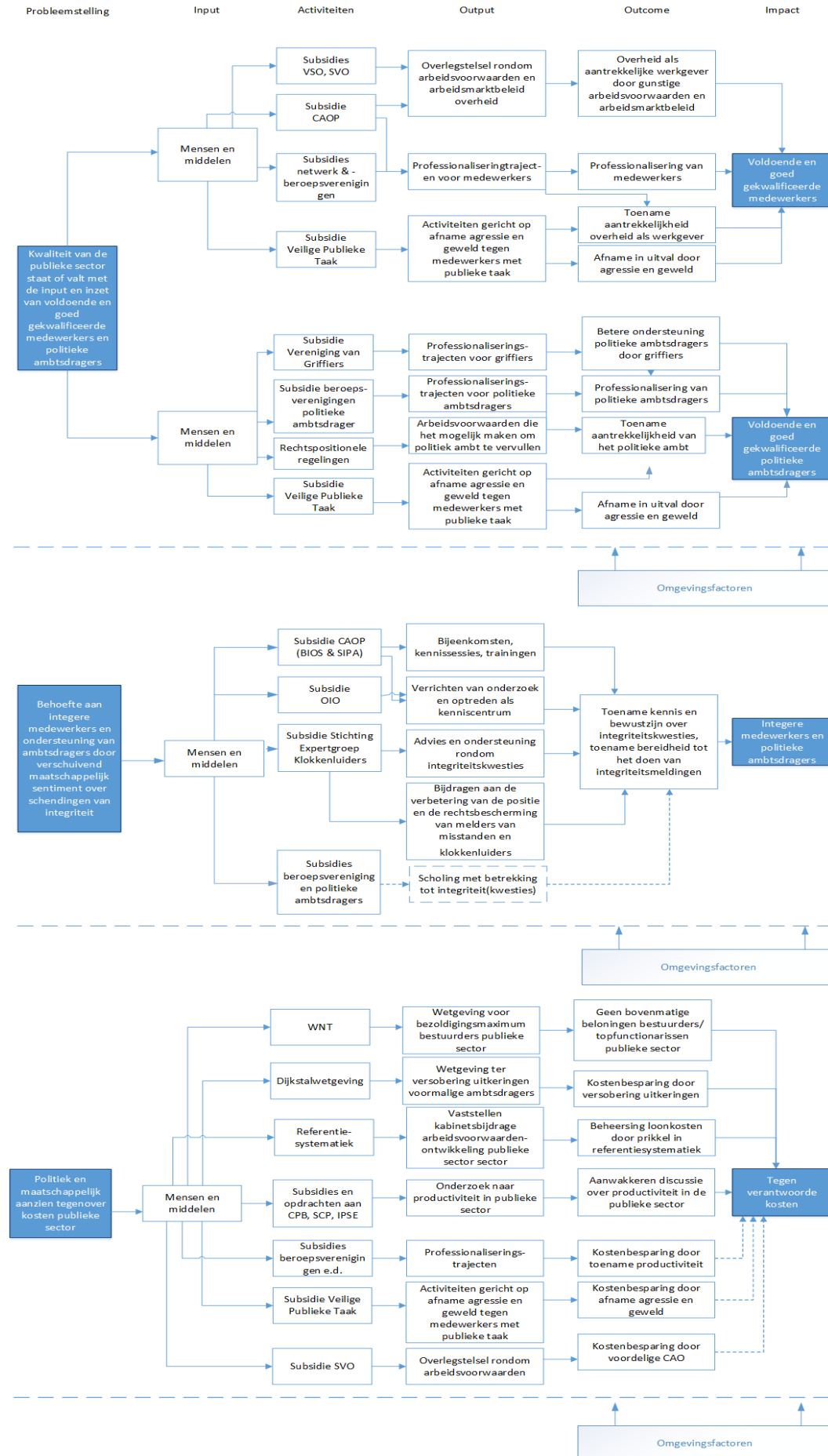


3.5 Overzicht beleidstheorie artikel 7

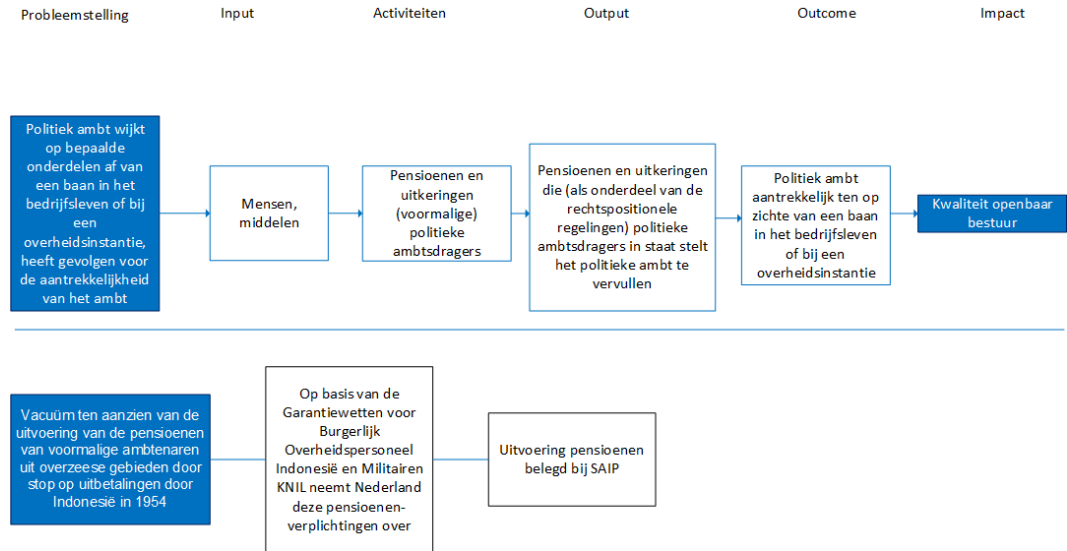
De volgende twee pagina's tonen schematisch overzichten van de gehele beleidstheorie achter de artikelen 7.1 en 7.2.

⁷² Ministerie van BZK (2017), Beleidsevaluatie bijdrage Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP). Den Haag: Ministerie van BZK.

Figuur 3.7 Schematische weergave beleidstheorie artikel 7.1



Figuur 3.8 Schematische weergave beleidstheorie artikel 7.2



4 Analyse en synthese

In de voorgaande hoofdstukken staat het beleidsartikel van Arbeidszaken Overheid beschreven, zowel beleidsmatig, qua historische achtergrond als voor wat betreft de financiële omvang. Opvallend aan dit artikel is de samenstelling. Enerzijds bevat het instrumenten die gericht zijn op de rol van de overheid als aantrekkelijke werkgever die beoogt om kwaliteit en professionaliteit te bevorderen. Anderzijds richt het artikel zich in 7.2 op pensioenen en uitkeringen, feitelijk gezien bepalingen die bij wet geregeld zijn.

Door middel van de reconstructie van de beleidstheorie is in kaart gebracht wat de onderliggende veronderstellingen geweest zouden kunnen zijn bij de inzet van de instrumenten en opdrachten. Daarbij zijn tevens aanbevelingen gedaan die richting kunnen geven aan de voortzetting van het beleidsartikel.

In dit vierde hoofdstuk van deze beleidsdoorlichting staan de analyse en synthese centraal. Deze worden beschreven volgens een logische opbouw startend bij een toelichting op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in de context van de gehanteerde methodiek bij beleidsdoorlichtingen. Vervolgens vindt per subdoelstelling een analyse plaats van de opgedane inzichten op basis van de instrumenten die onder iedere subdoelstelling vallen. Een meer gedetailleerde analyse van de instrumenten als ook een overzicht van de conclusies van de reeds geëvalueerde instrumenten, treft u aan in bijlage. We sluiten het hoofdstuk af met een aantal overkoepelende conclusies ten aanzien van het gehele beleidsartikel.

In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat, hoewel er in strikte zin voor veel van de instrumenten geen uitspraak gedaan kan worden over doeltreffendheid en doelmatigheid, kan wel met behulp van proxy-variabelen inzicht verkregen worden in een aantal ontwikkelingen op het terrein van dit begrotingsartikel. Hoewel er geen directe causale relatie te leggen is tussen de beleidsinstrumenten en de betreffende ontwikkeling kan wel een zekere mate van aannemelijkheid worden verondersteld dat het beleidsinstrument heeft bijgedragen. Daarnaast is bekend wat op output niveau aan prestaties is gerealiseerd. Hierdoor is in duidelijk welke prestaties zijn geleverd die gericht zijn op het realiseren van het beleidsdoel.

4.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid conform de RPE

Doeltreffendheid van het beleid

Om inzicht te verkrijgen in de mate waarin in deze beleidsdoorlichting uitspraken kan worden gedaan over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid, de causale relatie tussen output en outcome, hanteert de handreiking beleidsdoorlichtingen⁷³ de *Maryland Scientific Methods Scale*. Deze methode vereist een (quasi-)experimentele onderzoeksopzet om doeltreffendheid aan te tonen.

Naast (quasi-)experimentele/ statistische methoden, welke door het doorgaan ontbreken van een controlegroep lastig uitvoerbaar zijn, bestaan ook niet-experimentele methoden om

⁷³ Rijksoverheid (2018), Handreiking beleidsdoorlichtingen. <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>.

doeltreffendheid aan te tonen. Voorbeelden hiervan zijn meer kwalitatieve methoden zoals *theory-based*, *case-based* en *participatory* methoden⁷⁴.

Voor deze beleidsdoorlichting geldt dat op basis van de beschikbare gegevens in grote mate geen uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. In het kader van deze beleidsdoorlichting is niet voorzien in het uitvoeren van aanvullend onderzoek. De twee voornaamste oorzaken die hieraan ten grondslag liggen zijn:

1. Zoals geconcludeerd in het vorige hoofdstuk is uit de literatuur en gesprekken met het ministerie van BZK niet duidelijk is geworden welke (toetsbare) normen en criteria het ministerie hanteert ten aanzien van de termen “compact”, “voldoende en goed gekwalificeerd”, “integer” en “verantwoorde kosten”. Bij het ontbreken van deze normen en criteria is het niet mogelijk om vast te stellen wanneer de beleidsdoelstellingen van artikel 7 behaald zijn;
2. Deze beleidsdoorlichting baseert zich grotendeels op reeds uitgevoerde evaluaties en voorziet zoals gesteld niet in het verrichten van aanvullend onderzoek om al dan niet tot nieuwe inzichten te komen.

Voor het eerste punt kan worden aanbevolen om toetsbare normen en criteria op te stellen in de vorm van SMART doelstellingen. Dit maakt het beter mogelijk om na te gaan in hoeverre de gestelde beleidsdoelen zijn behaald.

Voor het tweede punt geldt dat, hoewel deze beleidsdoorlichting niet voorziet in aanvullend onderzoek, er zoals besproken andere manieren dan louter (quasi-)experimenteel onderzoek om inzicht te verkrijgen in doeltreffendheid van het beleid. In een volgende beleidsdoorlichting zou dit mogelijk kunnen leiden tot meer inzichten.

Doelmatigheid van het beleid

Wanneer men spreekt over doelmatigheid, zijn hierbij twee vormen van doelmatigheid te onderscheiden. Enerzijds spreekt men van *doelmatigheid van de bedrijfsvoering* wanneer de output (prestaties) wordt gerelateerd aan de input. Anderzijds spreekt men van *doelmatigheid van beleid* wanneer de outcome (effecten) wordt gerelateerd aan de input⁷⁵.

Een belangrijke voorwaarde om de doelmatigheid van het beleid te meten is dat de mate van doeltreffendheid van het beleid inzichtelijk is. Beleid dat niet doeltreffend is, kan immers per definitie niet doelmatig zijn. Anderzijds is doeltreffend beleid niet per definitie doelmatig, bijvoorbeeld wanneer de gewenste effecten tegen buitensporige kosten zijn bereikt.

Voorts is het, bij het niet kunnen voldoen aan bovengenoemde voorwaarde, niet overal mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Ook ontbreekt het in de meeste gevallen aan informatie om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Bij gebrek aan vooraf vastgestelde normen en criteria, zoals ook gesteld in het hoofdstuk over de beleidstheorie is per subdoel een analyse gemaakt van het gehanteerde beleid op basis van specifiek voor deze doorlichting opgestelde normen en criteria. Hoewel de bepaling van deze normen en criteria complex is, omdat deze onderhevig zijn aan subjectiviteit, is de doelstelling hierbij geweest om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij relevante en actuele ontwikkelingen.

⁷⁴ Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B. (2012). Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Report of a study commissioned by the Department for International Development, London, UK.

⁷⁵ Rijksoverheid (2018), Handreiking beleidsdoorlichtingen. <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doelmatigheid>.

4.2 De subdoelstellingen van beleidsartikel 7

Het beleidsartikel bevat vier afzonderlijke subdoelstellingen waaronder voor ieder vrij duidelijk instrumenten en middelen aan te wijzen zijn die bijdragen aan het behalen van de subdoelstellingen.

Zoals hierboven reeds gemeld, is het in strikte zin bij de meeste instrumenten niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit wil echter niet zeggen dat het gevoerde beleid gedurende de onderzoeksperiode niet nuttig is geweest of geen resultaten heeft behaald.

Zo kunnen we ervan uitgaan dat activiteiten die netwerk- en beroepsverenigingen ondernemen ter professionalisering van hun leden bijdraagt aan de kwaliteit en productiviteit van overheidsmedewerkers en politieke ambtsdragers⁷⁶. De mate waarin dit gebeurt is doorgaans afhankelijk van het bereik van de activiteiten en de kwaliteit van de activiteit (doorgaans te meten middels een evaluatie onder deelnemers – een activiteit die hoog gewaardeerd wordt heeft doorgaans meer invloed op de professionalisering van een politiek ambtsdrager dan wanneer deze een lage waardering geeft. Een aanbeveling luidt dan ook om – voor zover dit nog niet wordt gedaan – het bereik en de waardering van elke activiteit die een beroepsvereniging organiseert in kaart te laten brengen. Op basis van dergelijke evaluaties kan het programma worden aangescherpt c.q. beter aangesloten worden op de interesses en behoeften van ambtsdragers. Tegelijkertijd biedt het het Ministerie van BZK inzicht in de wijze van spenderen van de subsidies en het behaalde bereik.

Voorts zal iedere subdoelstelling hieronder een beschrijving bevatten over ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan gedurende de onderzoeksperiode en een analyse van de ingezette instrumenten.

4.2.1 *Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers*

Omdat deze subdoelstelling van het beleidsartikel verschillende kwaliteiten en functies met elkaar in verband brengt, is voor het overzicht hieronder een duidelijk onderscheid gemaakt in de verschillende onderdelen: voldoende medewerkers, goed gekwalificeerde medewerkers, voldoende politieke ambtsdragers en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers.

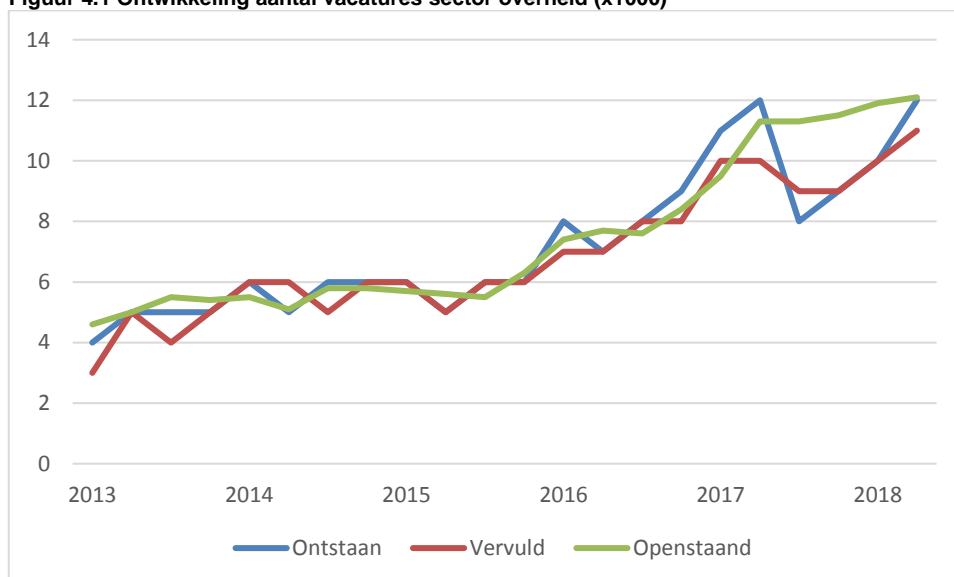
Voldoende medewerkers

Hoe aantrekkelijk is de overheid als werkgever? Is de overheid erin geslaagd om voldoende medewerkers aan te trekken met het oog op de uitvoering van de publieke taak? Om hier meer zicht op te krijgen is de ontwikkeling van het aantal ontstane, vervulde en openstaande vacatures binnen de sector overheid in figuur 4.1 gepresenteerd.

Uit de figuur blijkt dat het aantal ontstane vacatures sterk is gegroeid vanaf 2016. De algemene economische ontwikkeling is daarvoor de voor de hand liggende verklaring., Afgaande op het toenemende verschil tussen het aantal openstaande en vervulde vacatures kan geconcludeerd worden dat het lastiger wordt voor de overheid om haar vacatures te vervullen. Dit is mogelijkwerwijs het gevolg van toenemende krapte op de arbeidsmarkt, maar het kan ook een signaal zijn dat de overheid, in een krappe arbeidsmarkt, minder aantrekkelijk is als potentiële werkgever.

⁷⁶ Het positieve effect van scholing/training op productiviteit is in talloze publicaties aangetoond en kan voorts als gegronde aanname worden beschouwd, zie bijvoorbeeld Konings, J. & S. Vanormelingen (2015), the impact of training on productivity and wages: firm-level evidence. *The Review of Economics and Statistics* 97(2), pp. 485–497.

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal vacatures sector overheid (x1000)



Bron: CBS Statline (2018).

Een andere manier om de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever inzichtelijk te krijgen is het raadplegen van ranglijsten met aantrekkelijke werkgevers. Twee ranglijsten bieden enig inzicht in een ontwikkeling in de aantrekkelijkheid van de overheid in de afgelopen jaren.

Wanneer we gebruik maken van de ranglijst van onderzoeksbureau Universum, welke haar ranglijst baseert op een survey onder ruim 23.000 studenten, zien we dat de Rijksoverheid in 2017 over het algemeen goed scoort met een eerste plaats onder *Law students* en *Humanities students*, een vierde plaats onder studenten *Engineering, IT & Natural Sciences* en een veertiende plaats onder *Business students*.⁷⁷ Dit is voor studenten *Engineering, IT & Natural Sciences* (vijfde in 2015) een lichte verbetering en voor studenten *Business* (negende plaats in 2015) een verslechtering ten opzichte van 2015 – eerdere rankings zijn niet beschikbaar.

In het Intermediair Imago Onderzoek⁷⁸ meet de naamsbekendheid en het imago van werkgeversmerken onder hoogopgeleiden tot 45 jaar. In de afgelopen jaren zijn een aantal overheden/instanties vertegenwoordigd in de top 50, waarvan de instanties die vaker dan een keer zijn vertegenwoordigd zijn opgenomen in tabel 4.1. Met name de Politie en Belastingdienst scoren doorgaans hoog op deze ranking, gevolgd door Defensie, Waterschap/Hoogheemraadschap en Rijkswaterstaat. Ten opzichte van 2013 scoren deze instanties allen hoger in 2017, wat duidt op een toename van de aantrekkelijkheid van deze instanties.

Tabel 4.1 Overheden en overheidsinstellingen in Intermediair top 50 favoriete werkgevers (groen/rood = stijging/daling t.o.v. voorgaande jaar)

	2013	2014	2015	2016	2017
Politie/KLPD	11	13	10	7	7
Belastingdienst	22	10	34	10	14
Ministerie van Defensie	25	21	20	25	16
Waterschap/Hoogheemraadschap	28	19	24	15	17
Rijkswaterstaat	26	30	31	38	24
Gemeente Amsterdam	21				28
Ministerie BZ	40	36	47		

⁷⁷ Universum (2017), Most Attractive employers 2017 in the Netherlands.

⁷⁸ Intermediair (2018) *Dit is de top 50 favoriete werkgevers 2017*. (<https://www.intermediair.nl/collega-s-en-bazen/bedrijfscultuur/dit-is-de-top-50-favoriete-werkgevers-van-2017>) zoals gezien op 20 augustus 2018.

	2013	2014	2015	2016	2017
Ministerie JV		14	40		

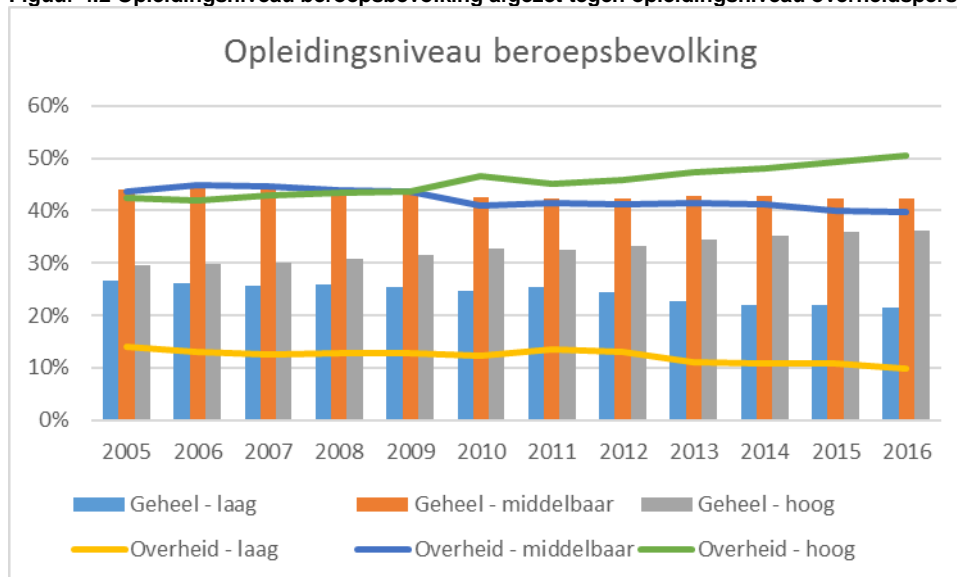
Bron: Intermediair Imago-Onderzoek (2013-2017).

Op basis van deze rankings lijkt het er in ieder geval op dat de Rijksoverheid onder studenten als aantrekkelijke werkgever wordt gezien. Onder hoogopgeleiden scoren een select aantal overheden en instellingen jaarlijks in de top 50 van favoriete werkgevers.

Goed gekwalificeerde medewerkers

Een indicatie van goede kwalificatie kan in eerste instantie gevonden worden door te kijken naar het opleidingsniveau van ambtenaren. Is het aandeel hoogopgeleide ambtenaren over de afgelopen jaren toegenomen? Gekeken kan worden naar de ontwikkeling in de tijd, maar ook als referentie naar de ontwikkeling van de beroepsbevolking als geheel. In figuur 4.2 zijn beide ontwikkelingen tegen elkaar afgezet. Daarin is duidelijk zichtbaar dat het aandeel hoogopgeleiden binnen de overheid is gegroeid. De aandelen laagopgeleiden en middelbaar opgeleiden zijn gedaald. Een vergelijkbare trend is overigens zichtbaar in de gehele beroepsbevolking, zij het dat gemiddeld genomen het opleidingsniveau bij de overheid hoger is dan in de gehele beroepsbevolking. Bijvoorbeeld het aandeel hoogopgeleiden is bij de overheid in 2016 ongeveer 50%. Voor de gehele beroepsbevolking is dit ongeveer 36%. Met enige voorzichtigheid kan hieruit geconstateerd worden dat de overheid kan beschikken over goed gekwalificeerde medewerkers.

Figuur 4.2 Opleidingsniveau beroepsbevolking afgezet tegen opleidingsniveau overheidspersoneel



Bron: CBS Statline (2018).

Hoewel dergelijke statistieken een beeld geven van de mate waarin het overheidspersoneel hoogopgeleid is, geeft dit geen inzicht in de mate waarin medewerkers goed zijn *toegerust voor de uitoefening van hun ambt*. Hier zijn voor de onderzoeksperiode geen cijfers over beschikbaar⁷⁹.

Analyse

Tabel 4.2 geeft een overzicht van alle instrumenten, een korte aanduiding van de gerealiseerde output (voor zover bekend) en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid onder de

⁷⁹ In de toekomst zal hier aandacht aan worden besteed door leidinggevenden in een vervolgonderzoek (opvolger van POMO) te vragen naar hun oordeel over de (toekomstige) kwaliteit/geschiktheid van hun medewerkers. Daarmee dient antwoord te worden verkregen op de vraag of de overheid nu en in de nabije toekomst beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel.

subdoelstelling voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers. Een uitgebreide beschrijving van de gerealiseerde output is te vinden in Bijlage 5: Output per instrument.

Tabel 4.2 Analyse voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers

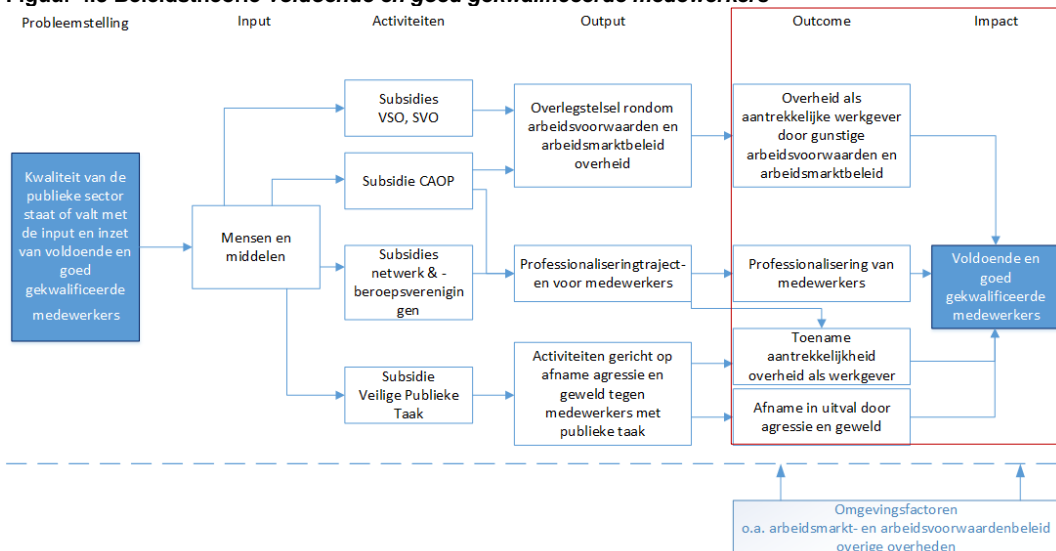
Instrument	Evaluatie	Jaar	Output	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)	Ministerie van BZK	2017	<ul style="list-style-type: none"> • 10 VSO-vergaderingen • 2/3 bestuurlijke overleggen van publieke werkgevers 	Oordeel niet mogelijk, maar subsidie "lijkt doeltreffend"	Subsidie lijkt niet noodzakelijk om de activiteiten van het VSO te verrichten
Stichting Verdeling Overheidsbijdragen (SVO)	APE	2017	<i>Niet bekend</i>	Oordeel niet mogelijk.	Oordeel niet mogelijk, al wordt verwacht dat stopzetten van de subsidie geen grote invloed zou hebben
Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)	Ecorys	2014	Diverse commissies, onderzoeken (naar arbeids-productiviteit), leerstoelen e.d.	Oordeel niet mogelijk	Oordeel niet mogelijk.
Programma Veilige Publieke Taak (VPT)	Ministerie van BZK (metamonitor op basis van 13 onderzoeken tussen 2006-2016)	2017	Diverse maatregelen	Niet doeltreffend, beleidsdoelstelling niet behaald	Niet doelmatig, beleidsdoelstelling niet behaald
Vereniging van Griffiers	<i>Interview & deskresearch Ecorys</i>	2018	Diverse workshops, collegereeksen, trainingen e.d.	<i>Oordeel niet mogelijk</i>	<i>Oordeel niet mogelijk</i>
Vereniging van Gemeentesecretarissen	<i>Interview & deskresearch Ecorys</i>	2018	Diverse bijeenkomsten en <i>Online Massive Open Courses voor de overheid</i>	<i>Oordeel niet mogelijk</i>	<i>Oordeel niet mogelijk</i>
Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM)	<i>Interview & deskresearch Ecorys</i>	2018	Diverse bijeenkomsten en <i>Online Massive Open Courses voor de overheid</i>	<i>Oordeel niet mogelijk</i>	<i>Oordeel niet mogelijk</i>

Instrument	Evaluatie	Jaar	Output	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	<i>Interview & deskresearch Ecorys</i>	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Programma Intercollegiale Professionalisering • Programma Samenspel Lokale Democratie 	<i>Oordeel niet mogelijk</i>	<i>Oordeel niet mogelijk</i>

Daar het niet mogelijk is om te meten in hoeverre de instrumenten daadwerkelijk hebben geleid tot een kwaliteitsverhoging van het vakmanschap en een toename van de aantrekkelijkheid van het vak, is wel (grotendeels) bekend welke output gerealiseerd is (bijlage 4). In een aantal gevallen is ook bekend hoeveel deelnemers zijn bereikt met de activiteiten:

- De VSO organiseert jaarlijks meerdere vergaderingen en bestuurlijke overleggen van publieke werkgevers, waarin men in gesprek gaat en afspraken maakt over de arbeidsvoorwaarden van overheidsperoneel;
- Door de SVO is niet geadmistreerd welke output is gerealiseerd met behulp van de subsidie van BZK;
- Het CAOP faciliteert met behulp van de BZK-subsidie verschillende overlegplatformen en commissies zoals de Raad voor het Overheidsperoneelsbeleid (ROP) en de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA), maar ook de Leerstoelen worden ondersteund met behulp van de subsidie. Informatie over de gerealiseerde output per commissie, overlegplatform e.d. is echter niet bekend;
- De beroeps- en netwerkverenigingen voor ambtelijk medewerkers organiseren een breed pallet aan workshops, bijeenkomsten en trainingen alsmede zogenaamde *Online Massive Open Courses voor de Overheid*: een online platform met korte colleges over actuele vraagstukken;
- Door de VNG is met behulp van de BZK-subsidie een tweetal programma's opgezet, namelijk Programma Intercollegiale Professionalisering en Programma Samenspel Lokale Democratie. Door het vooralsnog ontbreken van de verantwoording is niet duidelijk wat binnen deze programma's is gerealiseerd.

Figuur 4.3 Beleidstheorie *voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers*



Voldoende politieke ambtsdragers

Hoewel dit thema zich iets minder gemakkelijk laat sturen via de activiteiten onder dit begrotingsartikel kan wel geconstateerd worden dat grosso modo het aantal personen dat zich bij verkiezingen beschikbaar stelt om een politieke functie te gaan vervullen aanzienlijk groter is dan het aantal posities. In die zin functioneert het Nederlandse systeem dan ook voldoende adequaat.

Tegelijkertijd kan verondersteld worden dat de subsidiëring van beroepsverenigingen van politiek ambtsdragers een relatie vertoont met deze subdoelstelling, niet in de laatste plaats omdat ondersteuning van de beroepsgroepen uiteindelijk ook zou leiden tot meer animo voor het ambt. Verenigingen zoals die voor raadsleden of voor burgemeesters stimuleren, mogelijk impliciet, de vorming van de beroepsgroep en beroepstrots. Tegelijkertijd zorgen zij, gebruikmakend van communicatiemiddelen zoals nieuwsbrieven, websites en social media, voor meer bekendheid van het ambt met als mogelijk neveneffect meer interesse in het ambt. Zowel de Vereniging voor Raadsleden als het Nederlands Genootschap van Burgemeesters houden bij in welke mate zij bekend zijn en gebruik wordt gemaakt van hun diensten.

Goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers

Voor kroonbenoemingen bestaan checklists van competenties en vaardigheden waarmee vertrouwenscommissies kunnen werken bij de beoordeling van kandidaten. Dit geeft een instrument voor sturing op kwalificaties. Er wordt echter niet systematisch bijgehouden hoeveel kandidaten en in welke mate deze voldoen aan de elementen uit de checklists.

Voorts kan net als in het geval van ambtelijk medewerkers (paragraaf 4.2.1) opleidingsniveau een indicator zijn voor 'goed gekwalificeerd'. Hoewel een hoog opleidingsniveau uiteraard geen garantie is dat een ambtsdrager goed gekwalificeerd is voor de uitoefening van zijn of haar functie, is het aannemelijk dat een positief verband bestaat tussen beiden. Zoals genoemd is het aantal hoogopgeleiden bij de overheid in 2016 ongeveer 50% daar waar dit voor de gehele beroepsbevolking ongeveer 36% bedraagt. Voor politieke ambtsdragers ligt het percentage hoogopgeleiden hoger, afgaande op tabel 4.3. Op basis van deze cijfers kan geconstateerd worden dat de overheid beschikt over goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers.

Tabel 4.3 Aandeel hoogopgeleide politieke ambtsdragers

	Percentage hoogopgeleiden
Burgemeesters	86%
Wethouders	72%
Raadsleden	62%
Gedeputeerden	94%
Statenleden	86%
Voorzitters waterschappen	100%
Leden algemeen bestuur	76%
Leden dagelijks bestuur	72%

Bron: Ministerie van BZK (2014), Staat van het bestuur. Den Haag: Ministerie van BZK.

Analyse

Tabel 4.4 Analyse voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers

Instrument	Evaluatie	Jaar	Output	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Programma Veilige Publieke Taak (VPT)	Ministerie van BZK (metamonitor op basis van 13 onderzoeken tussen 2006-2016)	2017	Diverse maatregelen	Niet doeltreffend, beleidsdoelstelling niet behaald	Niet doelmatig, beleidsdoelstelling niet behaald
Wethoudersvereniging	<i>Interview & deskresearch Ecorys</i>	2018	Diverse bijeenkomsten, workshops, en opleidingen	Oordeel niet mogelijk	Oordeel niet mogelijk
Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)	<i>Interview & deskresearch Ecorys</i>	2018	Diverse bijeenkomsten, workshops en opleidingen	Oordeel niet mogelijk	Oordeel niet mogelijk
Nederlandse Vereniging voor raadsleden (NVR; Raadslid.nu)	<i>Interview & deskresearch Ecorys</i>	2018	Diverse onderzoeken, projecten, bijeenkomsten en trainingen.	Oordeel niet mogelijk	Oordeel niet mogelijk

Bovenstaande tabel (4.4) toont een overzicht van de uitkomsten per ingezet instrument. Afgezien van Programma Veilige Publieke Taak, wat niet doeltreffend is gebleken, is het niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre de geleverde output heeft bijgedragen aan de (beoogde) outcome. Op basis van de beschikbare data en het ontbreken van SMART-doelstellingen is het niet mogelijk hier inzicht in te verkrijgen. Wel is voor elk instrument (al dan niet gedetailleerd) bekend wat de output is (bijlage 4):

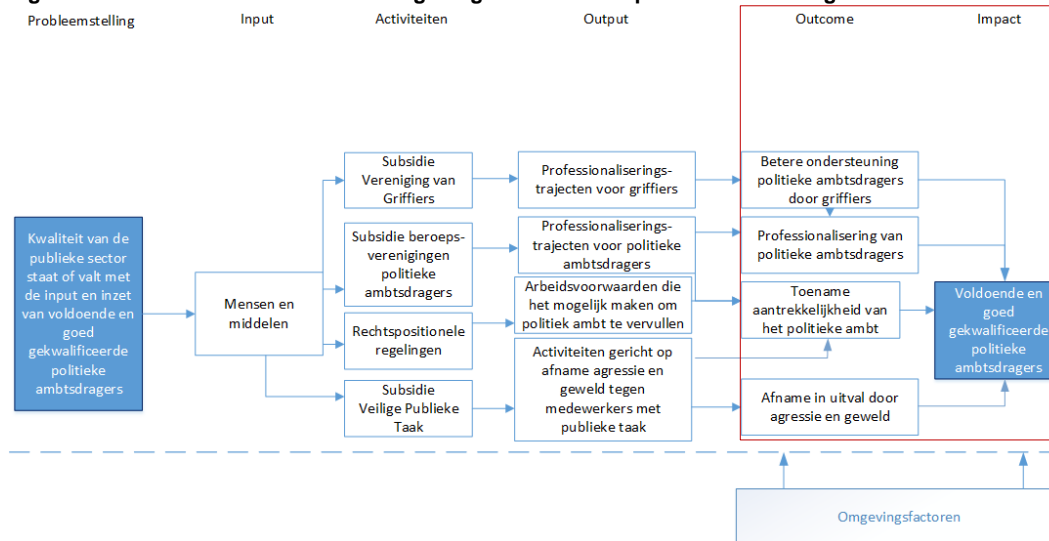
- Voor de beroepsverenigingen betreft deze output hoofdzakelijk professionaliseringsactiviteiten zoals (discussie)bijeenkomsten, workshops, trainingen en dagcongressen. Een aantal beroepsverenigingen houdt per activiteit bij hoeveel personen hebben deelgenomen. Zo kent het Nederlands Genootschap van Burgemeesters veruit het grootste bereik van alle beroepsverenigingen: maar liefst 95% van alle burgemeesters neemt deel aan activiteiten die door het NGB worden georganiseerd. Dit valt mede te verklaren door het feit dat burgemeesters zelf financieel bijdragen aan het professionaliseringsfonds van het NGB, alsmede dat er minder burgemeesters zijn dan wethouders en raadsleden: 380 tegenover 1144 wethouders (waarvan ruim 900 lid zijn van de Wethoudersvereniging) en 8863 raadsleden (waarvan eind 2017 ruim 2900 lid zijn van NVR)^{80 81};
- Het NGB voert daarnaast een evaluatie uit onder haar leden. Zo bleek uit een evaluatie van het NGB dat burgemeesters de activiteiten die het NGB heeft georganiseerd tussen 2012-2015 gemiddeld met een 8,0 waarden. Wanneer we doelbereik in dit geval definiëren als het professionaliseren van burgemeesters kunnen we, afgaande op het hoge bereik in combinatie

⁸⁰ AD (2018) Forse toename aantal wethouders. <https://www.ad.nl/politiek/forse-toename-van-wethouders-tientallen-miljoenen-extra-kosten~ab65934f/>.

⁸¹ Binnenlands Bestuur (2018) Verkiezingen in 335 gemeenten. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/verkiezingen-in-335-gemeenten.9581767.lynx>.

met de hoge gemiddelde waardering, constateren dat het NGB met haar activiteiten een hoge mate van doelbereik kent.

Figuur 4.4 Beleidstheorie voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers



Algemene conclusies ten aanzien van subdoelstelling 2

Zoals blijkt uit bovenstaande, is het, op de inzet van VPT na, niet mogelijk geweest om voor zowel ambtelijk medewerkers als politiek ambtsdrager uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Wel is het mogelijk iets te zeggen over de resultaten die bereikt zijn door de inzet van de instrumenten. In bijlage 4 bevindt zich een gedetailleerd overzicht van de output per beleidsinstrument. Hieronder geven wij een weergave van de bereikte resultaten:

- Verschillende beleidsinstrumenten, zoals de subsidies aan beroepsverenigingen, hebben een bijdrage geleverd aan kennisontwikkeling op basis van actuele inzichten. Dit gebeurde onder andere door middel van onderzoek, collegereeksen, essays, maar ook door kennisbanken, nieuwsbrieven en websites. Zo heeft het programma VPT door middel van expertmeetings inzicht gegeven in het belang van het zorgdragen voor de veiligheid van medewerkers bij de overheid. En het programma Samenspel Lokale Democratie heeft kennis gebracht op het gebied van nieuwe vormen van lokale democratie;
- Vrijwel alle beroepsverenigingen hebben zich ingezet om een overzichtelijk aanbod in kaart te brengen op het gebied van professionaliseringsprogramma's. Daarnaast hebben zij hierbij het belang van loopbaanoriëntatie onderstreept en het belang hiervan in het kader van professionalisering;
- Een belangrijk, zij het niet meetbaar, neveneffect van verschillende instrumenten is dat ze een bijdrage geleverd hebben aan de bewustwording van ambtelijk medewerkers over de eigen rolinvulling. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het professionaliseringsprogramma van de Wethoudersvereniging waar wethouders tijdens intervisiebijeenkomsten dilemma's en vraagstukken met elkaar bespreken. Maar dit komt ook tot uiting in het aanbod van de Vereniging voor Overheidsmanagement die in grote mate door middel van (discussie) bijeenkomsten aandacht vraagt voor reflectie. De wijze waarop deze bewustwording tot stand komt wordt bij veel van de ingezette programma's bereikt door collegiale uitwisseling en intervisie. Dat de meerwaarde hiervan wordt ingezien blijkt bijvoorbeeld onder andere bij de toekenning van subsidie aan de VNG voor het programma Intercollegiale Professionalisering stellend dat: "...Leeractiviteiten voor en door collega's als zeer effectief en efficiënt wordt ervaren bij het aanleren van nieuwe kennis en vaardigheden."⁸² Los van de vraag wat met deze

⁸² Brief ten aanzien van Subsidieaanvraag Programma Intercollegiale uitwisseling. 7 augustus 2014. Minister van Binnenlandse Zaken. Kenmerk 2014-0000382234.

subsidie gerealiseerd gaat worden kan geconstateerd worden dat het feit dat deze subsidie wordt aangevraagd een indicatie is van het toenemend bewustzijn van het belang van dit onderwerp;

- Door deelname aan de professionaliseringsprogramma's hebben de ambtsdragers niet alleen hun algemene vaardigheden verder ontwikkeld (bijvoorbeeld op het gebied van persoonlijke effectiviteit), maar ook gewerkt aan het leggen van verbinding met peers. Dit komt niet alleen ten goede van reflectie op het eigen functioneren maar kan er ook toe leiden dat deze ambtsdragers in hun dagelijks functioneren scherpere en strategischere belangenafwegingen maken en hun netwerk gericht inzetten om hun doelstelling te bereiken;
- De beroepsverenigingen dragen, door hun focus op intercollegiaal leren, maar ook in hun rol als belangenbehartiger, bij aan de vorming van de beroepsgroep en beroepstrots. Lid zijn van een vereniging lijkt te verbinden bij de meeste verenigingen, dit blijkt onder andere uit de overgrote belangstelling voor de meerdaagse congressen van het NGB.

4.2.3 Integere medewerkers en politieke ambtsdragers

Integriteit

Voor het onderdeel "integer" is het lastiger om via proxyvariabelen een uitspraak te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. De analyse van de beleidsinstrumenten die zijn ingezet onder deze subdoelstelling, namelijk de Onderzoeksraad Overheid en BIOS, geven hierover geen duidelijkheid. Zo worden voor OIO geen uitspraken gedaan hierover en voor BIOS blijkt dat een dergelijke uitspraak niet mogelijk is. Dit betekent echter niet dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de activiteiten die de overheid levert op het gebied van integriteit, zoals bijvoorbeeld door het opnemen van integriteit als thema in startprogramma's van beroepsverenigingen. Ook zorgt de overheid voor gedragsregels, handreikingen en instituties zoals de Stichting Expertgroep Klokkeluiders, zij het dat deze laatste activiteiten vinden plaats onder een ander beleidsartikel.

Ontegenzeggelijk is dat door de niet aflatende aandacht die door zowel de minister als de ambtelijke organisatie van BZK aan dit onderwerp is besteed, de aandacht daarvoor is toegenomen. Uit de monitor Integriteit Overheidsmedewerkers 2016 blijkt dat het percentage overheidsmedewerkers dat denkt een integriteitsschending te zien bij collega's sinds 2012 afneemt.⁸³ Wanneer naar internationale ranglijsten van op "integriteit" goed presterende landen gekeken wordt, dan staat Nederland steevast in de bovenste regionen van deze ranglijsten. In internationaal opzicht kan dan ook geconstateerd worden dat de effectiviteit voldoende lijkt.⁸⁴

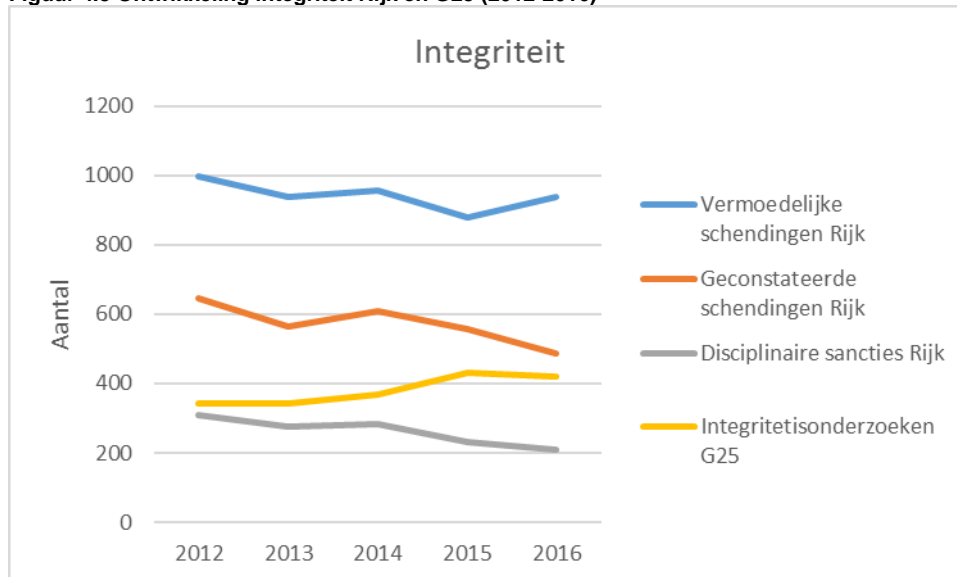
Wanneer meer specifiek op de Nederlandse situatie wordt ingezoomd dan is het resultaat niet in cijfers of harde maatstaven te vatten. Er is ook slechts beperkt materiaal beschikbaar. In de rapportages bedrijfsvoering Rijk 2016 en 2017 wordt een overzicht gegeven van het aantal vermoedelijke schendingen, van het aantal geconstateerde schendingen en van het aantal opgelegde disciplinaire sancties. Dit betreft cijfers voor het Rijk, voor de andere overheidssectoren worden dergelijke statistieken niet bijgehouden. In het aantal geconstateerde en vermoedelijke (met uitzondering van 2016) schendingen is een duidelijk dalende trend zichtbaar (figuur 4.5). Het aantal disciplinaire sancties daalt eveneens. Wellicht is een duidelijk sanctiebeleid een prikkel tot beter gedrag, waardoor het aantal schendingen afneemt.

⁸³ I&O Research: Monitor Integriteit Overheidsmedewerkers 2016.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld: Albená Kuyumdzhieva, Gillian Dell, Ádám Földes: Integrity of Public Officials in Eu-Countries: International Norms and Standards; 2015. Publication of Transparency International.

Wel is door NRC voorjaar 2018 een inventarisatie gedaan onder de 25 grootste gemeenten. Hier is in de onderzoeksperiode een opwaartse trend zichtbaar. Blijkbaar werpt voortdurende aandacht voor het onderwerp zijn vruchten af.

Figuur 4.5 Ontwikkeling integriteit Rijk en G25 (2012-2016)



Bronnen: Ministerie van BZK (2017), Rapportage bedrijfsvoering Rijk (2016). Den Haag: Ministerie van BZK; NRC (2018), Integriteit bij gemeenten. 28 februari 2018.

In opdracht van BZK is door I&O Research in 2012 en 2016 een monitor Integriteit en veiligheid openbaar bestuur uitgevoerd ⁸⁵. Het algemene beeld is dat Nederland een integer ambtelijk apparaat heeft. Er zijn minder vermoedens van schendingen dan in de monitor uit 2012 en het aantal feitelijk geregistreerde schendingen is laag. In een factsheet zijn de belangrijkste bevindingen samengevat. ⁸⁶

In de aanbestedingsbrief ⁸⁷ wordt evenwel geconstateerd dat nog verbeteringen mogelijk zijn. Daarbij wordt een aantal interventies aangekondigd vanuit de systeemverantwoordelijkheid van de Minister.

In diezelfde monitor wordt ook aandacht besteed aan integriteit van politieke ambtsdragers ⁸⁸. Het aantal geregistreerde schendingen is laag. Een andere constatering in het rapport is dat ongeveer één op de drie politieke ambtsdragers ziet of vermoedt dat bepaalde regels rond integriteit niet altijd worden nageleefd. Ook blijkt uit de monitor dat integriteit in toenemende mate een gespreksonderwerp is onder bestuurders. Ook geven de respondenten op de monitor aan zich bewust te zijn van integer gedrag en daar ook naar te handelen. En zo nodig advies inwint.

Analyse

Tabel 4.5 geeft een samenvatting van de analyse over de instrumenten behorende onder de subdoelstelling.

⁸⁵ I&O Research: monitor Integriteit en veiligheid openbaar bestuur, Amsterdam, november 2016.

⁸⁶ Zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254266/factsheet-integriteit-overheidsmedewerkers-totaal.pdf>.

⁸⁷ Kamerbrief van 26 november 2016 (nummer 2016-0000741651).

⁸⁸ Zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254272/factsheet-integriteit-politieke-ambtsdragers-totaal.pdf>.

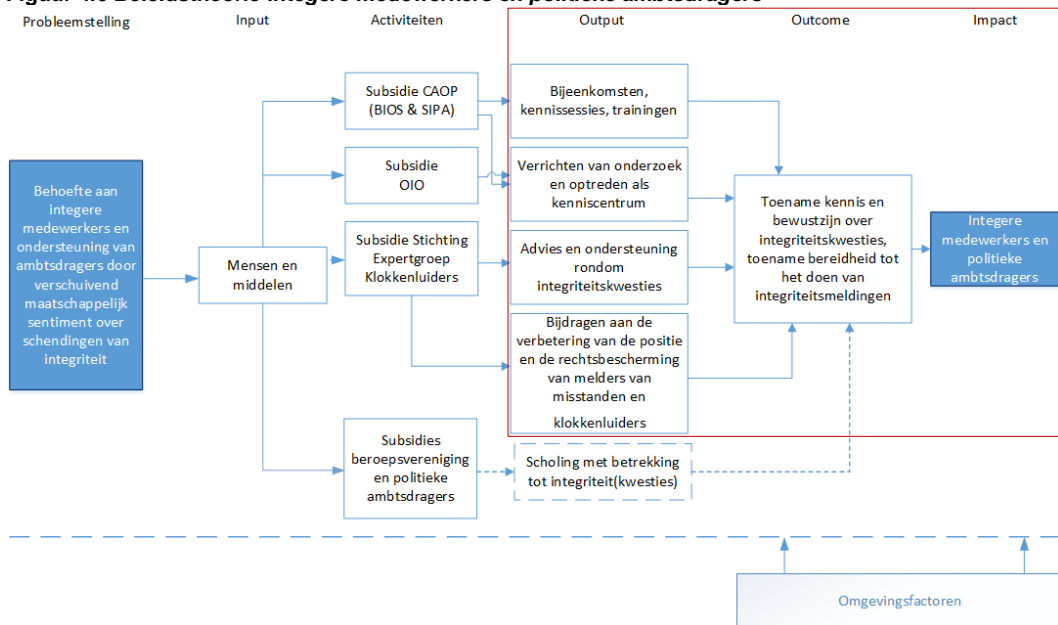
Tabel 4.5 Analyse *integere medewerkers en politieke ambtsdragers*

Instrument	Evaluatie	Jaar	Output	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)	Berenschot	2014	Eén onderzoek uitgevoerd in 2014. Geen data voor 2015-2016 beschikbaar.	Geen oordeel in evaluatie.	Geen oordeel in evaluatie.
Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)	Ecorys (onderdeel van de CAOP evaluatie)	2014	<i>Niet bekend (alleen van 2012)</i>	Oordeel niet mogelijk	Oordeel niet mogelijk.

Bovenstaande tabel (4.3) toont een samenvatting van de uitkomsten uit de analyse, niet meegenomen hierin is de aandacht voor integriteit in enkele activiteiten van de beroepsverenigingen voor medewerkers en politieke ambtsdragers (dit is opgenomen in bijlage 4). Het is niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid van beide instrumenten: voor OIO worden hier geen uitspraken over gedaan in de evaluatie en voor BIOS wordt geconcludeerd dat dit niet mogelijk is. Het gebrek aan informatie op output-niveau leidt ertoe dat eveneens niet in kaart kan worden gebracht welke prestaties gerealiseerd zijn (figuur 4.6).

Uiteraard betekent dit niet dat de overheid op het gebied van het bevorderen van integriteit geen inspanningen levert. Zo zijn er gedragsregels voor bestuurders en volksvertegenwoordigers, zijn er naast de wettelijke normen basisnormen voor integriteit en zijn er handreikingen die aandacht geven aan integriteit. Daarnaast is het Huis voor Klokkenluiders in 2016 opgericht wat in de plaats is gekomen voor BIOS, OIO en de Stichting Expertgroep Klokkenluiders, en is in 2018 het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA) opgericht. Deze inspanningen vallen echter niet onder artikel 7 (Huis voor Klokkenluiders) dan wel niet binnen de onderzoeksperiode (2013-2017) en maken dus geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

Figuur 4.6 Beleidstheorie *integere medewerkers en politieke ambtsdragers*



Algemene conclusie ten aanzien van subdoelstelling 3

Uitgaande van de in het begin van deze paragraaf besproken ontwikkelingen lijkt het erop dat er meer aandacht is gekomen voor het onderwerp integriteit. Dit gaat, in ieder geval bij het Rijk, gepaard met een dalende trend in het aantal geregistreerde schendingen. Kijkend naar de beleidsinstrumenten die zijn ingezet, kan gesteld worden dat sommige beroepsverenigingen aandacht hebben besteed aan het onderwerp integriteit, zij het dat het in veel gevallen slechts incidenteel was. Zo heeft de Vereniging voor Griffiers in 2016 meer dan 300 griffiers getraind op het thema en heeft het NGB masterclasses over moreel leiderschap verzorgd aan burgemeesters. De Vereniging voor Raadsleden heeft in 2014 samen met de Vereniging Raadsleden en BIOS een viertal bijeenkomsten georganiseerd om aandacht te schenken aan het belang van een veilige publieke taak en van aandacht voor integriteit (bijlage 4).

Hoewel het thema integriteit dus aan bod is gekomen bij het professionaliseringsaanbod van een aantal beroepsverenigingen, is het niet altijd een expliciet onderwerp. Bij het aanbod van sommige verenigingen is het simpelweg niet opgenomen omdat het vaak onderdeel is van de startprogramma's voor aantredende politieke ambtsdragers. Het is vervolgens onderdeel van de gekwalificeerde publieke dienstverlener en derhalve geen apart kenmerk.

4.2.4 Tegen verantwoorde kosten

Verantwoorde kosten

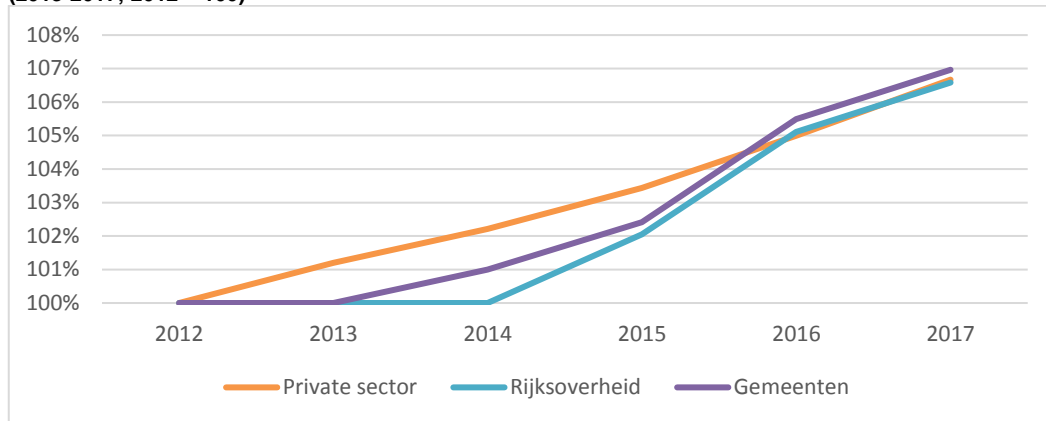
Indicatoren voor verantwoorde kosten kunnen worden gevonden in de loonontwikkeling in de publieke sector vergeleken met de loonontwikkeling in de markt (1) en de ontwikkeling van het aantal (en de omvang) van de overschrijdingen van de WNT (2). Deze indicatoren worden onderstaand uitgewerkt.

Analyse

Op basis van gegevens van het Ministerie van BZK toont figuur 4.7 de loonontwikkeling van rijksambtenaren en gemeenteambtenaren afgezet tegen de gemiddelde ontwikkeling in de markt in de periode 2013-2017. Hieruit valt op te maken dat, daar waar de lonen in de private sector gedurende deze periode zich gestaag ontwikkelden, de loonontwikkeling bij zowel het Rijk (door de nullijn) als de gemeenten in de jaren 2013-2015 hierbij achterbleven. Vanaf 2016 is dit door een relatief hogere contractloonontwikkeling bij het Rijk en de gemeenten gecompenseerd – hetgeen in de *Evaluatie Referentiemodel* het inhaaleffect wordt genoemd⁸⁹. Over de gehele onderzoeksperiode bezien zijn derhalve geen grote verschillen in de cumulatieve loonontwikkeling tussen markt en overheid.

⁸⁹ Min BZK, OCW, Financiën (2017), *Evaluatie Referentiemodel*. Den Haag: Min BZK, OCW, Financiën.

Figuur 4.7 Cumulatieve loonontwikkeling Rijksoverheid, gemeenten en private sector (2013-2017; 2012 = 100)



Bron: Kamerstuk 34950-VII nr. 5 (2018). Jaarverslag en slotwet overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs 2017 (bewerking Ecorys).

Uit de evaluatie van het referentiemodel blijkt daarnaast dat het kabinet zowel de incidentele als de contractloonontwikkeling vaker inkort dan verhoogd. Op basis van bovengenoemde bevindingen kan worden geconcludeerd dat met dit instrument de loonkosten worden beheerst. Voorts kan geconcludeerd worden dat het instrument – zoals in de beleidstheorie beschreven (figuur 4.9) bijdraagt aan het subdoel *tegen verantwoorde kosten*.

Uit de wetsevaluatie en de verschillende jaarrapportages blijkt dat de Wet Normering Topinkomens in ruime mate wordt nageleefd, en dat eventuele overschrijdingen in vrijwel alle gevallen uit eigen beweging of na een herstelopdracht van de WNT-toezichthouder ongedaan worden gemaakt, waardoor de inzet van formele handhavinginstrumenten niet nodig is.⁹⁰ Wel wordt in de evaluatie gesteld dat het nog te vroeg is om tot een definitief oordeel te komen over de mate waarin de WNT doeltreffend is. Op basis van deze bevindingen kan desalniettemin geconcludeerd worden dat de WNT bijdraagt aan het subdoel *tegen verantwoorde kosten* zoals beschreven in de beleidstheorie (figuur 3.4).

Voor politieke ambtsdragers is in de evaluatieperiode een versobering in de rechtspositie aangebracht. Daarbij zijn onder andere de volgende wijzigingen aangebracht:

- Aanpassing (verhoging) ingangleeftijd voortgezette uitkering aan de stijgende pensioengerechtigde leeftijd;
- Verkorting maximale duur voortgezette uitkering tot de pensioengerechtigde leeftijd van vijftien jaar en vervolgens naar tien jaar naar uiteindelijk vijf jaar;
- Maximale duur reguliere uitkeringsduur Appa van zes naar vier jaar en vervolgens naar drie jaar en twee maanden;
- Invoering sollicitatieplicht.

Deze aanpassingen dragen bij aan de doelstelling “tegen verantwoorde kosten” voor politieke ambtsdragers.

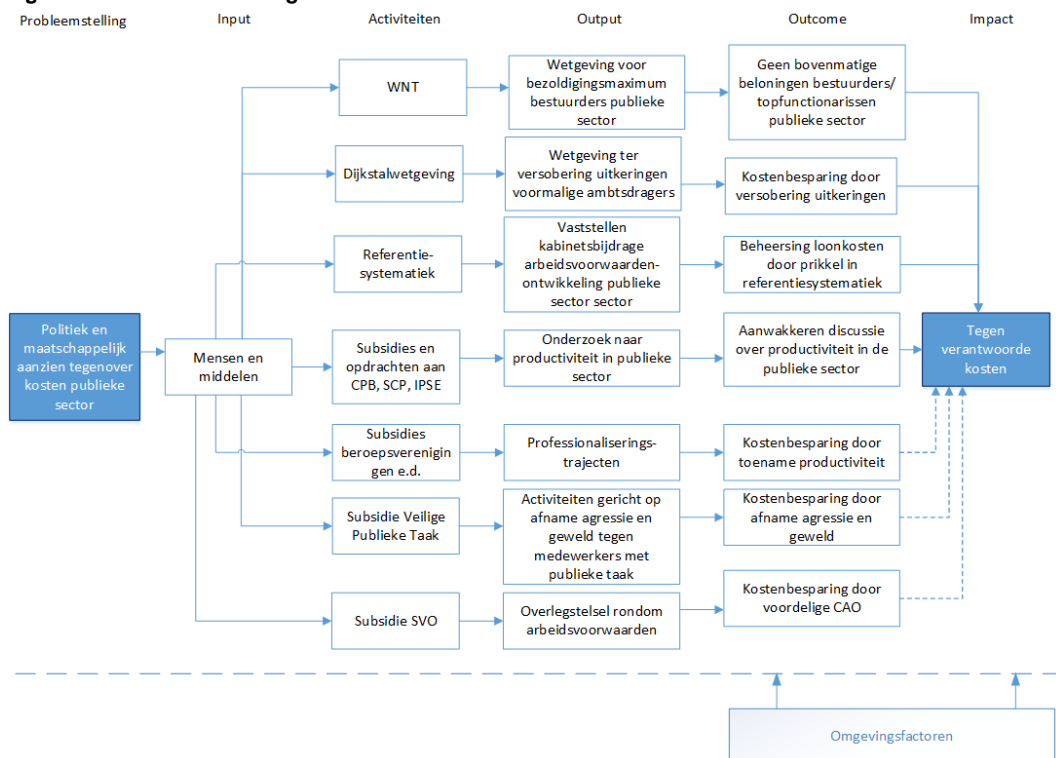
Tabel 4.6 toont een samenvatting van de analyse van bovengenoemde instrumenten.

⁹⁰ Kamerbrief van minister Ollongren over voortgang normering topinkomens (semi)publieke sector en WNT-jaarrapportage 2016, 19 december 2017.

Tabel 4.6 Analyse tegen verantwoorde kosten

Instrument	Evaluatie	Jaar	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Wet Normering Topinkomens (WNT)	Ministerie van BZK (op basis van 6 deelonderzoeken door Ecorys, KWINK groep, Ministerie van BZK, SEO, ICTU, EIPA)	2015	Oordeel (nog) niet mogelijk ten tijde van evaluatie. Wel indicaties dat WNT doeltreffend is.	Oordeel niet mogelijk.
Dijkstalwetgeving	Regioplan	2017	De huidige rechtspositie is op de onderzochte gebieden (de sollicitatieplicht, de re-integratie en de openbaarmaking en verrekening van neveninkomsten) passend en evenwichtig. Wel zijn er verbeterpunten om de uitvoering van de regeling te verbeteren.	Geen onderdeel van deze evaluatie
Referentiemodel	Ministeries BZK, OCW, Financiën	2017	Het model functioneert relatief goed. Desondanks kent het model knelpunten die lastig weg te nemen zijn zonder andere goede aspecten teniet te doen.	Geen onderdeel van evaluatie.

Figuur 4.8 Beleidstheorie tegen verantwoorde kosten⁹¹



⁹¹ De onderzoeken naar productiviteit in de publieke sector en de indirecte relaties tussen instrumenten en verantwoorde kosten, weergegeven in de onderste 4 blokken van het figuur, zijn geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting.

Conclusie subdoelstelling 4

De conclusie is dat zowel het referentiemodel als de Wet Normering Topinkomens op dit moment relatief goed functioneren. Daarnaast levert de versoering van de rechtspositie van politiek ambtsdragers een bijdrage aan het bereiken van de doelstelling 'tegen verantwoorde kosten'.

4.3 Conclusie

Met de uitzondering van een enkel beleidsinstrument, is het voor het merendeel van het ingezette instrumentarium niet mogelijk om 'harde' uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid. De meest genoemde reden daarvoor is het feit dat verwachtingen en doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd bijvoorbeeld bij de verlening van de subsidies. Tegelijkertijd, zo blijkt ook uit hoofdstuk 3 rondom de beleidstheorie, is lastig inzicht te verkrijgen in meetbare criteria op basis waarvan doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid bepaald kan worden, mede gezien de ketenafhankelijkheid van BZK voor het realiseren van de geformuleerde doelstellingen.

Desalniettemin, betekent dit niet dat het beleid vallende onder artikel 7 geen nut heeft gediend. De inzet van subsidies en opdrachten heeft wel degelijk geleid tot resultaten, variërend van kennisontwikkeling tot bewustwording over de eigen rol en van het faciliteren van een adequaat overlegstelsel over arbeidsvoorwaarden.

Wanneer we kijken naar artikel 7.1 echter, valt op dat met name voor wat betreft het aantal activiteiten (en niet zozeer de financiële omvang) ingezet wordt op subdoelstelling 2: voldoende en goed gekwalificeerde ambtelijke medewerkers en politieke ambtsdragers. Opvallend daarbij is dat er gedurende de onderzoeksperiode intensiever ingezet lijkt te zijn op politiek ambtsdragers dan voorheen het geval was, zo blijkt onder andere uit verschillende interviews.

Voor wat betreft subdoelstelling 3, integere ambtelijke medewerkers en politiek ambtsdragers, heeft dit ruime aandacht gekregen in de onderzoeksperiode. Zowel voor het Rijk als de G25 is een dalende trend te zien in het aantal schendingen gedurende de onderzoeksperiode. Daarbij kan aangetekend worden dat in internationaal perspectief gezien Nederland het goed doet. De doorontwikkeling is ook als positief te duiden: voor verschillende geïnterviewden is integriteit inmiddels een intrinsiek onderdeel van de kwaliteiten van de ambtenaar of de politiek ambtsdrager.

Tot slot wordt met het referentiemodel en de WNT door middel van het beheersen van de loonkosten en het tegengaan van bovenmatige beloningen bijgedragen aan een verantwoorde besteding van overheidsgeld.

5 Verbetermogelijkheden

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van de doeltreffendheid en doelmatigheid binnen dit beleidsartikel. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden geschetst om te komen tot verbetering daarvan. Een aantal van de hieronder genoemde verbetermogelijkheden zijn reeds genoemd in de voorgaande hoofdstukken.

Beleidstheorie

Voor de doeltreffendheid is het van belang dat zo goed mogelijk wordt vastgelegd wat met de inzet van de middelen en instrumenten bereikt moet worden en wat ook de maatschappelijke impact daarvan moet of kan zijn. Een duidelijke formulering van de beleidstheorie is daarvoor noodzakelijk. In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat momenteel de beleidstheorie niet geëxpliciteerd is. Om die reden wordt dan ook geadviseerd aan het verantwoordelijke beleidsdepartement om voortaan in de Rijksbegroting de theorie achter het beleid te beschrijven. Daarmee wordt duidelijk waarom er voor dit begrotingsartikel middelen beschikbaar worden gesteld.

Formulering artikel en doelstelling

De titel *Arbeidszaken overheid* impliceert dat de uitgaven onder dit artikel betrekking hebben op alle mogelijke arbeidszaken (denk hierbij aan beoordelingsgesprekken, re-integratiebeleid of wervingsbeleid) en op de gehele overheid (zo ook bijvoorbeeld provincies, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen, maar ook sectoren zoals politie en welzijn). Een meer concrete benaming van de titel van het beleidsartikel zou passend zijn.

Voorts bevat het artikel in haar beleidsdoelstelling ook elementen waarop in het kader van dit artikel geen beleid gevoerd wordt. Het streven naar een compacte overheid is daarvan een voorbeeld. Weliswaar zijn er in de evaluatieperiode activiteiten ondernomen om te komen tot een compacte Rijksdienst, maar deze vonden niet plaats binnen de context van artikel 7, maar binnen de context van artikel 6 (Dienstverlenende en Innovatieve Overheid). Een aanpassing van de doelstelling van artikel 7 is dan ook te overwegen. Neem alleen die doelen op waarvoor ook daadwerkelijk beleid gevoerd wordt en waarvoor ook instrumenten in het betreffende begrotingsartikel zijn opgenomen.

In navolging op bovenstaande paragraaf is een volgend aandachtspunt bij de formulering van de doelstelling. De doelstelling een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten impliceert dat de Minister overheidsbreed verantwoordelijk is voor de kwaliteit en integriteit van alle medewerkers en politieke ambtsdragers, daar waar de rol van de Minister hoofdzakelijk ligt in het bijdragen aan en stimuleren hiervan. De Minister is niet verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid – dat ligt grotendeels bij de individuele overheden zelf. Wel is de Minister verantwoordelijk voor het stelsel waarbinnen dit plaatsvindt, alsmede het bevorderen en faciliteren van dit stelsel. Dit gegeven duidt op een discrepantie tussen de formulering van (de doelstelling van) het beleidsartikel en de rol van de Minister. Aanbevolen wordt om de formulering van de beleidsdoelstelling beter aan te laten sluiten op de rol en verantwoordelijkheid van de Minister, bijvoorbeeld door “bijdragen aan” en het begrip “ketenafhankelijkheid” hierin op te nemen.

Indicatoren

Tenslotte zijn door het ministerie geen normen of criteria geformuleerd aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of de gewenste output en outcome bereikt wordt. Zonder deze (ook kwantitatief ingevulde) criteria is het onmogelijk om een oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid te vormen. Het is dan ook van het belang dat de doelstellingen SMART worden

geoperationaliseerd door het verantwoordelijke beleidsdepartement. Dit maakt het mogelijk om van het begin af aan ook gegevens te verzamelen waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid beoordeeld kan worden. Het maakt tevens een volgende beleidsdoorlichting waardevoller.

Inhoud beleidsartikel

Meer inhoudelijk zouden de volgende aanbevelingen gedaan kunnen worden.

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat er weinig samenhang is tussen artikel 7.1 (De overheid als werkgever) en artikel 7.2 (Pensioenen, uitkeringen en benoemingsregelingen). Daarbij is tevens vastgesteld dat de beleidsmogelijkheden binnen het subartikel 7.2 beperkt zijn. Zeker het onderdeel SAIP is zodanig juridisch verankerd, dat de beleidsvrijheid tot nihil is gereduceerd. Te overwegen is dan ook om dit onderdeel uit het beleidsartikel te halen en onder te brengen bij een van de niet-beleidsartikelen. Dan komt artikel 12 (Algemeen) hiervoor het meest in aanmerking.

Wat dan overblijft in dit subartikel zijn uitkeringen voor een beperkte groep gewezen politieke ambtsdragers (ministers, staatssecretarissen en leden van de Raad van State). Voor zover uitkeringen zijn ingegaan zijn die aan te merken als juridisch verplicht en bieden evenmin mogelijkheden tot wijzigingen. Wel is er de mogelijkheid om de regelingen voor nieuwe situaties aan te passen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het verlagen van de uitkeringspercentages of het verkorten van de uitkeringsduur. Uit de evaluatie van de Dijkstalwetgeving komt echter naar voren dat voor verdere versoering van de rechtspositionele regelingen geen aanleiding is.

Met de benoemingsregelingen zijn geen financiële instrumenten gemoeid. Zij zijn onderdeel van de reguliere werkzaamheden die plaatsvinden bij het Ministerie, provincies en gemeenten. Zij maken dan ook geen onderdeel uit van de geormerkte onderdelen van het beleidsartikel.

Al met al zou dit aanleiding kunnen zijn om te overwegen of artikel 7.2 gehandhaafd moet blijven als beleidsartikel of geheel ondergebracht kan worden bij artikel 12 Algemeen.

Dat ligt anders voor artikel 7.1. Zoals in hoofdstuk 2 is aangeduid is dit in omvang een relatief bescheiden begrotingsartikel. Het bestaat uit een combinatie van subsidies en onderzoeken, die elk weer toegespitst zijn op een specifieke subdoelstelling. Dit brengt een zekere versnippering van de middelen met zich mee. Te overwegen is om subsidies meer te bundelen, waardoor ook de slagkracht vergroot kan worden. Wanneer het gaat om subsidies aan beroepsverenigingen kan dit er wellicht mede in resulteren dat de bureau-ondersteuning (die voor alle beroepsverenigingen min of meer vergelijkbaar is) in de vorm van een *shared service-organisatie* kan worden gedaan, kan de inkoopkracht voor opleidingen gecombineerd worden en kan kennisdeling bevorderd worden. Dit biedt kansen om de doeltreffendheid, maar ook de doelmatigheid van de beschikbare middelen te vergroten.

Eén van de constatering in het vorige hoofdstuk is ook dat de centrales en bonden geen informatie verschaffen over de besteding van de subsidie die valt onder de titel van de Stichting Verdeling Overheidsbijdragen.⁹² Weliswaar beredeneert men indirect dat deze subsidie kan bijdragen aan een beter overlegklimaat (met als gevolg het sneller en beter afsluiten van een cao, of het voorkomen van arbeidsconflicten), maar deze redenering is ontoereikend. Beter zou het zijn om een informatieverplichting te koppelen aan de subsidieverstrekking, zodat een beter oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid tot stand komt.

Wanneer we kijken naar de onderzoeken, zoals Vensters voor bedrijfsvoering, de serie productiviteitsonderzoeken en het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek (PoMo) blijkt, onder andere

⁹² Zie daarvoor ook de evaluatie door APE van de subsidie aan de SVO.

uit gesprekken met het ministerie van BZK, dat deze als nuttig worden ervaren. Echter, het zou overwogen kunnen worden om met meer focus de beleidsvragen te formuleren waarvoor informatie nodig is zodat de onderzoeken gerichter uitgezet worden zetten. Dat kan de effectiviteit en efficiëntie van de ingezette onderzoeksgelden vergroten.

6 Intensivering en extensivering

6.1 Bepaling van de opgave

In hoofdstuk 2 is de financiële omvang van het begrotingsartikel geschetst in de periode 2013-2017. In 2018 is met artikel 7 een bedrag van € 27 miljoen gemoeid. Inmiddels is ook de begroting 2019 door de Minister aan het parlement aangeboden. Die zou de basis dienen te zijn voor de vaststelling van de omvang van de extensiveringsopgave. Echter, deze begroting kent een andere indeling in artikelen dan de begroting in de jaren van deze evaluatieperiode en 2018. Om die reden is in overleg met de begeleidingscommissie ervoor gekozen de extensiveringsopgave te baseren op de begroting 2018 en de daarin opgenomen meerjarenramingen.

Tabel 6.1 Begrotingscijfers artikel 7 (2018)

Budgettaire overzicht (bedragen x € 1.000)		2018	2019	2020	2021	2022
Art.nr.	Uitgaven:	27.317	24.936	24.224	24.270	23.250
Artikel 7.1	Overheid als werkgever	10.114	8.851	8.953	8.953	8.953
	Subsidies	5.635	5.335	5.185	5.185	5.185
	Diverse subsidies	2.427	2.377	2.227	2.227	2.227
	Overlegstelsel	3.025	2.775	2.775	2.775	2.775
	Internationaal	183	183	183	183	183
	Opdrachten	4.479	3.516	3.768	3.768	3.768
	Arbeidsmarktbeleid	3.806	2.843	3.095	3.095	3.095
	Zorg voor politieke ambtsdragers	673	673	673	673	673
Artikel 7.2	Pensioenen, uitkeringen, etc.	17.203	16.085	15.271	15.317	14.297
	Inkomenoverdrachten	7.782	7.782	7.781	7.782	7.782
	Bijdrage aan ZBO's / RWT's	9.421	8.303	7.490	7.535	6.515

Bron: Rijksbegroting 2018.

Met de begeleidingscommissie is tevens besproken dat de extensiveringsopgave te splitsen is in een opgave voor artikel 7.1 en een voor artikel 7.2. De bedragen die resulteren uit de 20% opgave staan vermeld in tabel 6.2.

Tabel 6.2 Extensivering artikel 7 (bedragen x € 1.000)

Verdeling per subartikel	2019	2020	2021	2022
20% van 7.1	1.770	1.791	1.791	1.791
20% van 7.2	3.217	3.054	3.063	2.859

6.2 Extensivering: 20% minder middelen

Het extensiveren van artikel 7 met 20% is geen eenvoudige opgave en heeft zonder meer gevolgen voor de mate waarin het beleidsdoel kan worden nagestreefd en het beleidsterrein arbeidszaken overheid in brede zin. Desalniettemin is wel een aantal onderwerpen te benoemen waarmee de

extensiveringsopgave ingevuld zou kunnen worden. Deze worden hierna per subartikel gepresenteerd.

6.2.1 *Extensiveren van artikel 7.1*

Met de kamerbrief van 28 augustus jl. (nummer 2017-0000403896) heeft de Minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluaties van de subsidies aan de Stichting Verdeling Overheidsbijdragen (SVO) en aan het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)⁹³. In de daaropvolgende kamerbrief van 15 december 2017 deelde de Minister de Kamer mede voornemens te zijn deze subsidies per 1 januari 2021 te beëindigen met een afbouw van twee jaar. Daarmee valt voor VSO een bedrag van € 205.000 vrij en voor SVO een bedrag van € 1.440.000. Aanvullend kan nog opgemerkt worden dat met de centrales en bonden inmiddels afspraken gemaakt zijn over een herstructurering van de subsidies die thans via de SVO verstrekt worden. Het zal dan niet meer gaan om vrij besteedbare subsidies, maar om subsidies voor specifieke projecten. De beschikbare € 1,4 miljoen zou echter ook voor een eventuele extensivering kunnen worden ingezet. De vraag daarbij is of dit wenselijk is met het oog op een goed overlegklimaat.

Een aanbeveling uit de evaluatie van de subsidie aan het CAOP luidt: “maak een afweging of de afzonderlijke onderdelen en beleidsdoelen (nog) gezamenlijk binnen een subsidieregeling passen”. Met deze aanbeveling in het achterhoofd is het raadzaam jaarlijks de afweging te maken in hoeverre de onderdelen waarvoor subsidie wordt verstrekt bijdragen aan de doelstelling van artikel 7.1. Zou hier een evenredige bijdrage aan de extensivering mee worden bereikt dan gaat het om een afbouw van de subsidie van € 226.000. Bedacht moet evenwel worden dat het CAOP de ondersteuning levert voor het overleg tussen werkgever en bonden. Daarnaast vervult het CAOP ook de rol van kennisinstituut op het gebied van arbeidszaken in de publieke sector. Mogelijkerwijs zal de invulling van deze beide in het gedrang komen bij een vermindering van de subsidie.

De belangrijkste subsidies onder de rubriek “diverse subsidies” zijn bijdragen aan beroepsverenigingen, waarvan de subsidies aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudervereniging, de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, de Vereniging voor Overheidsmanagement en de Vereniging van Griffiers financieel het meest omvangrijk zijn:

- De afzonderlijke beroepsverenigingen organiseren een breed pallet aan bijeenkomsten, workshops en opleidingen. In een aantal gevallen zijn deze activiteiten specifiek gericht op de betreffende beroepsgroepen. Desalniettemin zijn er ook activiteiten die voor meerdere beroepsgroepen van toepassing zijn, bijvoorbeeld wanneer het over integriteit gaat. Door beroepsverenigingen dergelijke activiteiten gezamenlijk op te laten pakken kunnen schaalvoordelen behaald worden, hetgeen een versobering van de subsidies voor beroepsverenigingen zou rechtvaardigen. Ook zou hierbij kunnen worden gekeken naar het opzetten van een *shared service-organisatie* voor de bureau-ondersteuning van de beroepsverenigingen. In het vorige hoofdstuk is deze maatregel reeds uiteengezet;
- Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters kent een traditie waarbij de ambtsdragers zelf een deel van de kosten van hun professionaliseringsfonds dragen. Een soortgelijke vraag zou ook aan de andere beroepsverenigingen kunnen worden gesteld. Effectief betekent dit een verhoging van de contributie. Mogelijk kan dit negatief van invloed zijn op het aantal leden dat aangesloten blijft/ zich in de toekomst aansluit bij de beroepsvereniging, wat in strijd is met de doelstelling *voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers*. Anderzijds zien we dat bij het NGB de deelname aan opleidingen onder leden het hoogst ligt van alle beroepsverenigingen (95% van de leden neemt deel aan opleidingen). Een hogere bijdrage kan er dus ook toe leiden dat leden meer *waar voor hun geld* willen en actiever gaan deelnemen aan opleidingen;

⁹³ Kamerbrief 28 augustus 2018. (nummer 2017-0000403896).

- Een alternatief scenario voor de subsidie van BZK aan de beroepsverenigingen voor ambtsdragers is het beleggen van de kosten voor professionalisering van ambtsdragers, gemeentesecretarissen en griffiers bij de gemeenten, bijvoorbeeld middels een bijdrage van de gemeente, als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering, aan de beroepsverenigingen. Het beleggen van deze kosten bij de gemeenten heeft als gevolg dat gemeenten minder te besteden hebben op andere vlakken, zoals investeringen in de openbare ruimte. Het is de vraag in hoeverre ambtsdragers professionalisering in dat geval meer prioriteit geven. Een alternatief zou kunnen zijn om de kosten voor professionalisering van ambtsdragers en ambtelijk medewerkers op lokaal niveau, onder te brengen in een professionaliseringsfonds. Een dergelijk professionaliseringsfonds zou ondergebracht kunnen worden bij de Vereniging Nederlandse gemeenten.

Met een of meer van bovenstaande suggesties zou mogelijk een bijdrage van € 445.000 aan de extensiveringsopgave bereikt kunnen worden. Daarbij dient vanzelfsprekend bedacht te worden dat een mogelijk gevolg kan zijn dat er minder activiteiten uitgevoerd zullen worden, waardoor het bereiken van de beleidsdoelstellingen in het gedrang kunnen komen.

De subsidie onder “internationaal” betreft een bijdrage aan het European Institute of Public Administration (EIPA) te Maastricht, gericht op bevordering van de deskundigheid van ambtenaren met betrekking tot Europese aangelegenheden. Ook hier kan de afweging gemaakt worden in hoeverre een rijksbijdrage nog noodzakelijk is. Immers, Europa is gewoon onderdeel van het ambtelijk vakmanschap en de bevordering van de kennis en deskundigheid op dit gebied zou net als alle andere onderdelen van het vak behandeld kunnen worden. Een 20% verlaging van de subsidie betekent een bedrag van € 37.000.

Aan opdrachten wordt in de meerjarenraming voor ruim € 3,7 miljoen aan middelen begroot. Het grootste deel hiervan is gericht op het arbeidsmarktbeleid. De belangrijkste opdrachten hieronder zijn onderzoeken door Vensters voor bedrijfsvoering, CPB, IPSE en SCP ter bevordering van de discussie rondom productiviteit in de publieke sector. Het strekt tot aanbeveling om bij de onderzoeken die onder de opdracht Arbeidsmarktbeleid vallen af te wegen in hoeverre deze bijdragen aan de beleidsdoelstelling van het beleidsartikel. En om te onderzoeken welke gevolgen een verlaging van de beschikbare middelen zou hebben op het bereiken van het beleidsdoel van artikel 7. Door met meer focus de beleidsvragen te formuleren waarvoor informatie nodig is en het vervolgens gericht de onderzoeken uit te zetten kan mogelijk op effectievere en efficiëntere wijze informatie worden vergaard. Wanneer wordt ingezet op een verlaging van middelen voor de onderzoeken in het kader van bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid, tast dit de kennisbasis van het ministerie aan. Een aanvullende suggestie is het minder vaak uitbesteden van onderzoeken. Enerzijds door de hierboven genoemde afweging te maken in hoeverre de betreffende onderzoeken bijdragen aan de beleidsdoelstelling van het beleidsartikel en welke gevolgen een verlaging van de beschikbare middelen zou hebben op het bereiken van het beleidsdoel van artikel 7, anderzijds door meer gebruik maken van interne expertise boven externe inhuur.

Samengevat levert dit het volgende overzicht op:

Tabel 6.3 Extensiveringsmogelijkheden artikel 7.1 (bedragen x € 1.000)

Mogelijke extensiveringen artikel 7.1	2019	2020	2021	2022
VSO	68	137	205	205
SVO	480	960	1.440	1.440
CAOP	75	151	226	226
Diverse subsidies	158	297	445	445

Mogelijke extensiveringen	2019	2020	2021	2022
artikel 7.1				
Internationaal	12	24	37	37
Opdrachten	299	502	754	754

Als alternatief kan de suggestie worden gedaan om op een andere manier invulling te geven aan het streven naar voldoende en goed gekwalificeerde en integere medewerkers en politieke ambtsdragers dan via het subsidiëren van beroeps- en netwerkverenigingen. Gedacht kan worden aan het verplicht stellen van het volgen van een minimumaantal uren scholing per jaar, in het kader van verplichte vorming. Bepaalde beroepsgroepen kennen al een zogenaamd puntensysteem, zoals advocaten en artsen. Naast kwantitatieve eisen (het aantal uren scholing / punten per jaar) kunnen ook inhoudelijke eisen worden gesteld aan de scholingsactiviteiten die worden ondernomen. Zo zou verplicht kunnen worden gesteld om naast vakinhoudelijke kennis ook jaarlijks een deel scholing over integriteit te volgen. Dergelijke professionaliseringsactiviteiten kunnen (grootschalig) centraal ingekocht worden bijvoorbeeld door middel van een openbare aanbestedingsprocedure waarbij zowel aan inhoud als kosten eisen worden gesteld. De kosten voor scholing en vorming zijn overigens reeds onderdeel van de reguliere apparaatskosten voor alle overheden.

Door een dergelijke scholingsverplichting te creëren evenals het minder vaak uitbesteden van onderzoeken kan op artikel 7.1 een grotere vermindering worden gerealiseerd. De in dit scenario voorgenomen extensiveringen staat echter op gespannen voet met de doelstelling *voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers*.

6.2.2 Extensiveren van artikel 7.2

Van circa € 15 miljoen opgenomen middelen onder artikel 7.2, is een kleine € 8 miljoen opgenomen voor pensioenen en uitkeringen politieke ambtsdragers. Hoewel hier voor huidige ontvangers niet op te extensiveren valt, zijn er enkele mogelijkheden:

Voor toekomstige ontvangers van de rechtspositionele regelingen (inkomensoverdrachten) is het wél mogelijk om te in- of extensiveren. Op basis van door BZK verstrekte gegevens kan de inschatting worden gemaakt dat jaarlijks ongeveer 1/12 deel vrijvalt. Wanneer besloten wordt de voorzieningen op grond van deze regeling geheel te schrappen ontstaan er geen nieuwe verplichtingen meer en kan het aldus vrijvallende bedrag als invulling van de extensiveringsopgave beschouwd worden. Deze maximale variant geeft een invulling van € 2,6 miljoen in 2022.

In plaats van het geheel laten vervallen van deze voorzieningen kan ook gedacht worden aan het verlagen van de uitkeringspercentages of het verkorten van de maximale uitkeringsduur. Uit de evaluatie van de Dijkstalwetgeving komt naar voren dat voor een verdere versoering (verdergaand dan met de Dijkstalwetgeving is gerealiseerd) geen aanleiding is ⁹⁴. Een verdere verkorting van de uitkeringsduur of verlaging van het uitkeringspercentage maakt een functie als ambtsdrager minder aantrekkelijk, wat vervolgens kan doorwerken op de kwaliteit van het openbaar bestuur. Daarmee zou het inperken van de rechtspositionele regelingen voor gewezen ambtsdragers in strijd zijn met de doelstelling voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers.

Extensivering van de rechtspositionele regelingen voor gewezen politieke ambtsdragers werkt verder door dan alleen de begroting van artikel 7.2. Het versoeren van deze regeling betekent ook

⁹⁴ Kamerbrief van 6 juli 2018 (nummer 2018-0000578984).

een versobering van de rechtspositionele regelingen voor Tweede Kamerleden, provincies, gemeenten e.d.

Voor de SAIP (bijdrage aan ZBO's / RWT's) is een beperking van nieuwe instroom niet aan de orde. Deze regeling kent immers geen nieuwe deelnemers. Het aantal huidige deelnemers neemt jaarlijks af, hetgeen ook al in het budgettaire perspectief is verwerkt.

Wel kan wat betreft de SAIP gekeken worden naar mogelijkheden om de uitvoeringskosten te verlagen door het versimpelen van de werkzaamheden. Uit de evaluatie van de SAIP blijkt dat de uitvoeringskosten per deelnemer jaarlijks stijgen, van € 130 per deelnemer in 2011 naar geschat € 543 per deelnemer in 2019 (in totaal ruim € 1,2 miljoen). De vaste kostencomponent heeft daarin een steeds groter aandeel. Daarop is niet te besparen. Dat kan wel op de variabele kostencomponent. In het huidige contract –dat ultimo 2019 afloopt- is voorzien in een jaarlijkse verlaging met € 50.000. Met ingang van een nieuw contract per 2020 is het raadzaam in te zetten op een verdere besparing in de uitvoeringskosten, bijvoorbeeld via een fixed price per deelnemer. In de evaluatie is daarnaast een aantal mogelijkheden uitgewerkt om, via een versimpeling van de werkzaamheden van de SAIP, de uitvoeringskosten verder te verlagen. Een verlaging van de uitvoeringskosten van minimaal € 50.000 per jaar (zoals al in het huidige contract is opgenomen) en rekening houdend met de vaste kostencomponent maximaal € 100.000 per jaar levert over een periode van vijf jaar een besparing van € 250.000 tot € 500.000 op de totale uitvoeringskosten op.

6.2.3 20% meer middelen

In het geval van een intensivering zijn een aantal opties mogelijk. Daar waar extensivering minder ruimte biedt om activiteiten te ontplooiën gericht op de subdoelstellingen, biedt intensivering meer ruimte:

- Beroepsverenigingen kunnen met meer budget meer activiteiten ontwikkelen en meer (potentiele) leden bereiken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het ontwikkelen van nieuwe, toegesneden lespakketten of aanbod voor professionalisering;
- Meer middelen kunnen worden ingezet voor kennis en onderzoek naar de publieke sector, bijvoorbeeld middels de leerstoelen die het CAOP ondersteunt of de POMO onderzoeken naar de aantrekkelijkheid van de overheid.

Door meer in te zetten op de zorg voor politieke ambtsdragers en het verruimen van de rechtspositionele regelingen voor toekomstige ambtsdragers kan het politieke ambt aantrekkelijker worden gemaakt.

Hierbij moet overigens bedacht worden dat artikel 7 betrekking heeft op bijna 1 miljoen werknemers in de verschillende overheidssectoren en ruim 12.000 politieke ambtsdragers bij de verschillende bestuurslagen met een geaggregeerde loonsom van circa € 52 miljard. Een toevoeging van € 1,8 miljoen aan artikel 7.1 zal dan ook het verschil niet maken. Daarvoor zijn substantieel hogere bedragen noodzakelijk.

Bijlage 1: Verslag externe deskundige



Universiteit
Leiden

Instituut Bestuurskunde, Faculteit Governance & Global Affairs

Oordeel onafhankelijk deskundige beleidsdoorlichting

Artikel 7 'Arbeidszaken overheid' van het hoofdstuk Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting

Dr. Valérie Pattyn

Datum: 2/11/2018

Plaats: Den Haag

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat de verplichting om de Rijksdoelen die zijn opgenomen in 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 artikel 7 'Arbeidszaken overheid' van het hoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) van de Rijksbegroting. Ik baseer me hiervoor in eerste instantie op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen.⁹⁵

1. Betrokkenheid en inbreng bij de Beleidsdoorlichting

Als onafhankelijk deskundige heb ik drie van de vier overleggen van de begeleidingscommissie bijgewoond, wat me de mogelijkheid gaf feedback te signaleren op draft documenten. Daarnaast heb ik tijdens het proces ook via email opmerkingen op concepten meegegeven.

Voor het oordeel omtrent de kwaliteit van de beleidsdoorlichting beperk ik me exclusief tot wat is gedocumenteerd in de eindrapportage, en heb ik geen betrouwbaarheidstoets uitgevoerd op de ruwe onderzoeksdata, zoals de interviews die in het kader van de beleidsdoorlichting werden afgenomen door Ecorys. De onderliggende evaluaties voor de beleidsdoorlichting werden evenmin nader in detail geanalyseerd.

2. Kwaliteit van de Beleidsdoorlichting

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (2015) lijst een geheel van 15 onderzoeksvragen op, die door de onderzoekers moeten worden beantwoord. In wat volgt geef ik een aantal opmerkingen m.b.t. de kwaliteit van deze antwoorden.

Algemeen: Uitdagingen bij het voeren van de Beleidsdoorlichting

De algemene doelstelling van artikel 7 betreft "Een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten".

De onderzoekers werden, zoals eveneens opgemerkt in het rapport, geconfronteerd met een aantal uitdagingen in het uitvoeren van de beleidsdoorlichting:

1. Incoherentie tussen de doelstellingen in het artikel en ingezette instrumenten: Voor sommige delen van de beleidsdoelen zijn geen instrumenten beschikbaar; of werd anderzijds het beleid uitgevoerd onder andere begrotingsartikelen.
2. Het ontbreken van een beschikbare uitgewerkte beleidstheorie, waarin de causale assumpties waarop het beleid berust staan geëxpliciteerd. Arbeidszaken Overheid heeft doorheen de jaren ook onder verschillende beleidsartikelen gestaan, met steeds wisselende doelstellingen.

⁹⁵ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/kwaliteit-van-onderliggende-evaluaties>

3. De subdoelstellingen vervat in het begrotingsartikel zijn op een dergelijke abstracte wijze geformuleerd dat ze moeilijk zijn te vertalen op een SMART meetbare manier. Bij het ontbreken van een duidelijk normenkader (bijvoorbeeld: 'hoeveel medewerkers en politieke ambtsdragers zijn 'voldoende'?) is het quasi onmogelijk tot een hard oordeel te komen omtrent doeltreffendheid en doelmatigheid.

5. Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van onderliggende evaluatiestudies. Het aantal beschikbare studies waarop de onderzoekers konden terugvallen was voor voorliggend beleidsdoorlichting beperkt; verder was er in deze studies meestal geen oordeel omtrent de doeltreffendheid van beleid.

Het 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. De gepresenteerde beleidstheorie is overzichtelijk, met een duidelijk onderscheid tussen activiteiten; outputs en outcomes. De keuze om de beleidstheorie voor te stellen op het niveau van subdoelen is nuttig ten behoeve van het overzicht, al laat dit moeilijk toe de relatie tussen de verschillende subdoelen onderling, en de bijhorende beleidinstrumenten in te schatten.
- De onderzoekers geven terecht aan dat een heel aantal omgevingsfactoren een invloed kunnen hebben gehad op de subdoelstellingen van het artikel (sectie 3.2.2). Idealiter werd deze lijst gestructureerd per subdoelstelling, en werden deze omgevingsfactoren ook visueel aangegeven op de beleidstheorie, zodat duidelijk is waar in de causale keten een bepaalde factor van mogelijke invloed is. Deze omgevingsfactoren worden nu louter generiek vermeld.
- 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. Alhoewel een aantal studies beschikbaar is (waaronder een van Ecorys zelf) stellen de onderzoekers vast dat deze slechts zeer beperkt conclusies toelaten op het gebied van doeltreffendheid. Verder zijn er heel wat onderdelen van de beleidstheorie waarvoor geen evaluaties beschikbaar zijn. Ter invulling van deze blinde vlekken, hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van interviews en document-analyse. De methode achter de selectie van interviewrespondenten (medewerkers van BZK en subsidieontvangers) wordt niet toegelicht. Het interviewprotocol is evenmin toegevoegd, wat het moeilijk maakt om als externe een oordeel te vellen over de betrouwbaarheid en de validiteit van de gestelde vragen. Verder kan de vraag worden gesteld of het voeren van slechts 9 interviews volstaat om het relatief groot aantal blinde vlekken in beschikbaar materiaal te verhelpen, maar ik ga ervan uit dat de beschikbare middelen van de doorlichting geen groter

aantal interviews toelieten. De onderzoekers stellen dat “in het kader van deze beleidsdoorlichting niet is voorzien in het uitvoeren van aanvullend onderzoek”, wat hen natuurlijk rechtvaardigt in deze keuze. Maar algemeen is het een beperking dat er geen uitgebreider aanvullend onderzoek kan worden verricht, indien slechts zeer beperkt onderliggend materiaal beschikbaar is om uitspraken te doen omtrent doeltreffendheid (en doelmatigheid).

- Wat betreft het behalen van de in de beleidstheorie beschreven impact en de outcomes, hebben de onderzoekers moeten werken met proxy's, wat een gangbare keuze is. De validiteit van bepaalde indicatoren is wel voor discussie vatbaar. Het hanteren van een indicator als 'opleidingsniveau' van ambtenaren is een goede proxy voor het subdoel 'goed gekwalificeerde medewerkers', maar men kan zich inderdaad –zoals ook de onderzoekers stellen (p.57)- afvragen of een hoog opleidingsniveau ook impliceert dat men inderdaad gekwalificeerd is voor de taken die men dient te voltooien? Desalniettemin geven de proxy's gepresenteerd door de onderzoekers een goede basis voor verdere verfijning van de indicatoren voor de doelstellingen die onder het begrotingsartikel zijn vervat. Voor deze doeleinden was een duidelijker overzicht van (proxy-)indicatoren per outcome en per impact wel wenselijk geweest. Als lezer is het nu wat zoeken hoe een precieze outcome wordt geoperationaliseerd.
- Waar de mate van gerealiseerde outcomes begrijpelijkerwijze moeilijk in te schatten is, geldt dit in principe minder voor het output-niveau. De onderzoekers hebben een inventarisatie gemaakt van wat op outputniveau aan prestaties is gerealiseerd. Het is een opvallende vaststelling dat niet door alle subsidie-ontvangers wordt geadmistreerd welke output wordt gerealiseerd met behulp van de subsidies. Het valt aan te bevelen deze informatie in de toekomst systematisch te vergaren, zeker ten behoeve ook van toekomstige beleidsdoorlichtingen.
- Wat betreft het eigenlijke effectiviteitsvraagstuk of 'attributievraagstuk' ('zijn de gerealiseerde outcomes inderdaad een causaal gevolg van de gerealiseerde outputs?') kan terecht worden opgemerkt dat het zeer moeilijk valt uitspraken te doen over de netto-impact van de ingezette beleidsinstrumenten, niet enkel door de vele omgevingsfactoren die van invloed zijn op het realiseren van de subdoelstellingen, maar vooral door de vrij beperkte onderliggende informatie die beschikbaar was voor de onderzoekers. De aanpak in het rapport is dan ook noodzakelijkerwijze vrij statisch: er wordt (waar mogelijk) opgelijst welke outputs, outcomes en impact worden bereikt, zonder daarbij aan te geven wat de situatie zou zijn geweest zonder de inzet van de beleidsinstrumenten, of zonder echt in te gaan op de causale mechanismen. Het was handig geweest indien ook op de beleidstheorie visueel was aangegeven welke outcomes en impact nu al dan niet zijn bereikt, ongeacht of dit nu met zekerheid door de beleidsinstrumenten komt. Als lezer is het, door de grote hoeveelheid informatie gepresenteerd in het rapport, immers niet makkelijk het overzicht te behouden. In de samenvatting (p.11) melden de onderzoekers dat het beleid “min of meer” positieve effecten heeft gehad. Deze relatief vage formulering was bij voorkeur iets scherper gesteld, en met precisering op het niveau van specifieke outcomes en impact. Het is nu niet echt duidelijk wat het oordeel 'min of meer' concreet omvat.

- De analyse van de onderzoekers spitst zich overwegend toe op de doeltreffendheid van beleid. Ik sluit me aan bij de onderzoekers wanneer ze stellen dat een voorwaarde om ‘doelmatigheid van het beleid’ vast te stellen inhoudt dat de mate van doeltreffendheid inzichtelijk is. De kwaliteitsrichtlijnen uit de Handreiking Beleidsdoorlichtingen⁹⁶ stipuleren in principe ook de volgende vragen te beantwoorden (criterium 14):
 - zijn inputs ingezet tegen zo laag mogelijke kosten?
 - zijn activiteiten op eenvoudige wijze uitgevoerd?
 - zijn overheadkosten zo laag mogelijk gehouden?
 - is duplicatie vermeden?
 - zijn conflicten bij uitvoering tijdig opgelost/voorkomen?
 - Is het programma doelmatig in vergelijking met andere interventies die hetzelfde doel hebben?

Deze vragen houden veeleer verband met de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In Bijlage 4 van het rapport worden wel indicaties gegeven over doelmatigheid van de bedrijfsvoering, op basis van beschikbare evaluaties, maar niet systematisch voor elk van bovenstaande elementen vervat in criterium 14. De onderzoekers stellen dat “het ontbreekt in de meeste gevallen aan informatie om uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering” (p.54). Welke informatie al dan niet hierover beschikbaar was is niet helemaal duidelijk. Het is dan ook moeilijk te beoordelen waarom er over deze elementen geen systematische uitspraken worden gedaan.

- Hoofdstuk 6 ‘Intensivering en Extensivering’ beschrijft een aantal nuttige te overwegen scenario’s waarmee de extensiveringsopgave zou kunnen worden ingevuld. De verschillende scenario’s worden niet gekoppeld aan de vastgestelde mate van doeltreffendheid van de verschillende beleidsinstrumenten, wellicht ook omdat deze zeer moeilijk kon worden ingeschat. In eerste instantie is het echter meest logisch te bezuinigen op deze beleidsinstrumenten met slechts een beperkte doeltreffendheid.

De voorgestelde scenario’s zijn dan ook noodzakelijkerwijze vrij speculatief. Of een hogere contributie voor het Nederlands Genootschap van Burgermeesters inderdaad een impact heeft op het aantal leden dat zich aansluit, wordt bij voorkeur ex ante in kaart gebracht, alvorens een beslissing hieromtrent te nemen. Ook wat betreft de scenario’s omtrent intensivering is niet meteen duidelijk hoe deze gekoppeld zijn aan de analyse van doeltreffendheid, al zijn de voorgestelde scenario’s wel het onderzoeken waard.

⁹⁶ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/kwaliteit-van-onderliggende-evaluaties>

3. Aanbevelingen

- Ik sluit me aan bij de onderzoekers in hun aanbeveling dat BZK in de toekomst meer expliciet in de toelichting op het begrotingsartikel de onderliggende beleidstheorie zou kunnen formuleren. Een reconstructie achteraf laat immers niet altijd toe betrouwbaar in kaart te brengen wat de initiële bedoelingen en causale logica achter de inzet van beleidsinstrumenten was.
- Verder onderstreep ik graag het advies van de onderzoekers om in het vervolg enkel doelen op te nemen waarvoor daadwerkelijk beleidsinstrumenten beschikbaar zijn. Eveneens sluit ik me graag aan bij het advies bij het formuleren van beleidsdoelstellingen in de toekomst meer aandacht uit te laten gaan naar de mogelijkheid tot meetbaarheid op output, outcome en impactniveau.
- Het valt aan te bevelen naar de toekomst een evaluatieplanning uit te bouwen waarin wordt geanticipeerd op geplande beleidsdoorlichtingen zodat voldoende onderliggend bronnenmateriaal van hoge kwaliteit beschikbaar is. Wat betreft methoden omtrent doeltreffendheid vast te stellen, is het wenselijk een comprehensieve benadering te hanteren waarbij niet enkel de Maryland Scientific Methods Scale (rapport p. 53) leidend moet zijn, met zogenaamde 'randomized controlled trials' als gouden standaard. In evaluatiekringen wordt intussen algemeen aangenomen dat methoden die terugvallen op alternatieve benaderingen op causaliteit (zoals generatieve causaliteit, waarbij mechanismen centraal staan) eveneens toelaten robuuste conclusies te trekken omtrent doeltreffendheid van beleid.
- Tot slot, en gelinkt aan bovenstaand punt, zou ik willen aanbevelen een 'evalueerbaarheidstoets' of 'haalbaarheidstoets' te ontwikkelen die zou moeten worden uitgevoerd vooraleer tot een beleidsdoorlichting wordt overgegaan. Indien er te weinig beschikbaar basismateriaal is voor een beleidsdoorlichting, en indien evenmin slechts beperkt middelen beschikbaar zijn om aanvullende informatie te vergaren, kan de vraag worden gesteld of het dan wel zin heeft tot een beleidsdoorlichting over te gaan. Deze aanbeveling heeft uiteraard niet enkel betrekking op het voorliggende artikel maar is een algemeen te overwegen punt van relevantie in de Operatie Inzicht in Kwaliteit, die momenteel door de Rijksoverheid wordt geïmplementeerd.

Bijlage 2: Totstandkoming van het beleidsartikel

Over de jaren heen heeft het artikel arbeidszaken overheid verschillende vormen gekend. Deze paragraaf geeft een overzicht van de ontwikkelingen in de vormgeving van het artikel.

In de jaren tot en met 2009 viel het thema ‘arbeidszaken overheid’ onder artikel 10, waarbij de doelstelling (de laatste jaren) als volgt luidde:

“Ervoor zorgen dat de inzet van arbeid in de openbare sector bijdraagt aan betere prestaties van en mede daardoor aan meer legitimiteit van en meer respect voor overheidsorganisaties en hun werknemers”⁹⁷

In 2010 en 2011 viel ‘arbeidszaken overheid’ onder artikel 35 met de doelstelling:

“Een beter presterende overheid door voldoende inzet van en de zorg voor een competent, divers samengesteld en integer personeelsbestand en bestand van politieke ambtsdragers”⁹⁸

In zowel artikel 35 als artikel 10 staan de volgende punten centraal:

Het aantrekken/de beschikbaarheid van voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers:

- Middels arbeidsvoorwaarden, arbeidsmarktbeleid en het garanderen van een veilige taakoefening;
- Tegen verantwoorde loonkosten;
- Het bevorderen van integriteit binnen de overheid;
- Beleid met betrekking tot topinkomens in de (semi-)publieke sector.

Vanaf 2010 wordt ook de zorg voor politieke ambtsdragers opgenomen in het beleidsartikel. Een van de verklaringen hiervoor is grotendeels te herleiden tot de brugfunctie die gevonden werd in de expertisekant op het personele gebied.⁹⁹ Tegelijkertijd ontstond er steeds meer een verantwoordelijkheidsgevoel binnen het departement, dat sinds zijn oprichting al de zorg draagt voor het goed functioneren van het openbaar bestuur, voor mensen met een politieke functie.

Met het opnemen van de zorg voor politieke ambtsdragers in het artikel is gekozen om subsidies te verstrekken aan de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers waarmee ingezet wordt op professionalisering, in den beginne van burgemeesters en later ook van wethouders, raadsleden, griffiers en sinds 2017 ook statenleden. Hoewel er indertijd geen beleidstheorie bestond ter onderbouwing van het beleid, bestond er wel een algemene visie op de kwaliteit van bestuur: het hebben van goede bestuurders werkt door op de kwaliteit van het bestuur. Deze zelfde redenering gold ook voor de ambtelijk medewerkers. Dit bleek ook uit de toename aan verstrekte subsidies ter ondersteuning van deze beroepsverenigingen. Langzaamaan ontstond er een vliegwieleffect. Door de subsidiëring konden de beroepsverenigingen groeien en werd het voor de beroepsgroepen normaal om lid te zijn van een dergelijke vereniging en te werken aan de kwaliteit van het eigen functioneren.¹⁰⁰

⁹⁷ Rijksoverheid (2009), Rijksbegroting artikel 10 arbeidszaken overheid.

⁹⁸ Rijksoverheid (2011), Rijksbegroting artikel 35 arbeidszaken overheid.

⁹⁹ Interview Ministerie van BZK, 12 maart 2018.

¹⁰⁰ Interview Ministerie van BZK, 12 maart 2018.

Artikel 7 arbeidszaken overheid in zijn huidige vorm verschijnt voor het eerst in de Rijksbegroting van 2012:

“Een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten”¹⁰¹

Ten aanzien van de twee hier aan voorafgaande vormen van het artikel arbeidszaken overheid valt op te merken dat het onderdeel “beter presteren/prestaties” is vervangen door “(compact)”. Dit is voortgevloeid uit de bezuinigingsdoelstelling van de overheid, waarbij compact met name in de zin van overzichtelijk, beperkt en kleiner in termen van aantallen ambtenaren werd bedoeld¹⁰². Daarnaast is ook het onderdeel “tegen verantwoorde kosten” toegevoegd aan de doelstelling. Hoewel “verantwoorde loonkosten” ook al in de eerdere vormen van het artikel vielen onder de verantwoordelijkheid van de minister is het per 2012 daadwerkelijk een subdoelstelling van het artikel geworden.

De verantwoordelijkheid voor artikel 7 lag tot 2016 bij de directie APS, waarna deze bij een reorganisatie overging in de directie A&O (Ambtenaar & Organisatie). Dit wordt ook duidelijk uit de hoofddoelstellingen en kerndoelen van deze directie, die in grote mate overeenkomen met de doelstellingen van het beleidsartikel. In 2014¹⁰³ kende de directie APS als hoofddoelstellingen 1) ‘voldoende en goed gekwalificeerde bestuurders en ambtenaren tegen aanvaardbare kosten’ en 2) ‘een gelegitimeerde overheid en gelegitimeerd bestuur’. Uit deze twee hoofddoelstellingen waren de volgende kerndoelen geformuleerd:

1. Vergroten van de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever en van het beroep van bestuurder;
2. Verbreden inzetbaarheid en vergroten van participatie;
3. Vergroten productiviteit;
4. Vergroten vakmanschap ambtenaar en professionaliteit bestuurder;
5. Grenzen stellen aan ongewenste ontwikkelingen.

¹⁰¹ Rijksoverheid (2012) Rijksbegroting artikel 7 arbeidszaken overheid.

¹⁰² Interview ministerie van BZK, 12 maart 2018.

¹⁰³ Ministerie van BZK (2014), Jaarplan 2014 directie APS.

Bijlage 3: Overzicht instrumenten

Tabel B.3.1 Overzicht reeds geëvalueerde instrumenten

Instrument	Evaluatie	Jaar	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)	Ministerie van BZK	2017	Oordeel niet mogelijk, maar subsidie "lijkt doeltreffend"	Subsidie lijkt niet noodzakelijk om de activiteiten van het VSO te verrichten
Stichting Verdeling Overheidsbijdragen (SVO)	APE	2017	Oordeel niet mogelijk.	Oordeel niet mogelijk, al wordt verwacht dat stopzetten van de subsidie geen grote invloed zou hebben
Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)	Ecorys	2014	Oordeel niet mogelijk	Oordeel niet mogelijk.
Programma Veilige Publieke Taak (VPT)	Ministerie van BZK (metamonitor op basis van 13 uitgevoerde onderzoeken in de periode 2006-2016)	2017	Niet doeltreffend, beleidsdoelstelling niet behaald	Niet doelmatig, beleidsdoelstelling niet behaald
Pensioenen en uitkeringen politieke ambtsdragers	Regioplan	2017.	De huidige rechtspositie is passend en evenwichtig	De huidige rechtspositie is passend en evenwichtig
Regelingen voor Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebieden (SAIP)	Ministerie van BZK	2017	Geen onderdeel van evaluatie	Geen onderdeel van evaluatie
Wet Normering Topinkomens (WNT)	Ministerie van BZK (op basis van 6 deelonderzoek en door Ecorys, KWINK groep, Ministerie van BZK, SEO, ICTU, EIPA)	2015	Oordeel (nog) niet mogelijk ten tijde van evaluatie. Wel indicaties dat WNT doeltreffend is.	Oordeel niet mogelijk.

Instrument	Evaluatie	Jaar	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Referentiemodel	Ministeries BZK, OCW, Financiën	2017	Het model functioneert relatief goed. Desondanks kent het model knelpunten die lastig weg te nemen zijn zonder andere goede aspecten teniet te doen.	Geen onderdeel van evaluatie.
Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)	Berenschot	2014	Geen oordeel in evaluatie	Geen oordeel in evaluatie.

Bijlage 4: Bevindingen over doelmatigheid en doeltreffendheid per subdoelstelling

Voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers

Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)¹⁰⁴

De evaluatie van de VSO is in 2017 uitgevoerd door het ministerie van BZK (Evaluatie subsidie Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid). De vraag die centraal staat in deze evaluatie is de mate waarin de subsidie aan het VSO bijdraagt aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel tussen overheidswerkgevers. Om deze vraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van documentanalyse van verantwoordingsstukken en interviews met bestuursleden van het VSO en externe betrokkenen.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het lastig is om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de subsidie.

In welke mate deze activiteiten bijdragen aan een adequaat overlegstelsel inzake arbeidsmarktbeleid is lastig vast te stellen. Dit komt doordat de doelstelling "een adequaat overlegstelsel" niet SMART is geformuleerd. Een harde uitspraak over de doeltreffendheid kan derhalve niet worden gedaan.

Desalniettemin wordt in de evaluatie gesteld dat:

[...] de subsidie wel doeltreffend lijkt te zijn. Dit omdat uit de gesprekken van de bestuurders van het VSO en de externe betrokkenen blijkt dat de activiteiten van het VSO positief bijdragen aan het eigen sectorale overleg.

Hierbij wordt echter terecht de kanttekening geplaatst dat, omdat de respondenten een belang hebben bij het in stand houden van de subsidie, zij strategisch kunnen hebben geantwoord.

Ten aanzien van de doelmatigheid van de subsidie worden een aantal kanttekeningen geplaatst.

De subsidie lijkt niet noodzakelijk om de activiteiten van het VSO te verrichten. Ook ligt het niet direct voor de hand om de kosten voor het overleg van de zelfstandige publieke werkgevers (ZPW) te subsidiëren. Wel heeft het ministerie van BZK in de coördinerende rol een specifiek belang ten aanzien van het realiseren van beleidsopgaven. Dit vormt een legitimatie (geen noodzaak) om vanuit BZK subsidie te verstrekken aan het VSO. Het kan vanuit beleidsmatig en bestuurlijk oogpunt goed zijn om voor specifieke doeleinden het VSO middels een incidentele project- of doelsubsidie te ondersteunen.

Als beleidsmatige overwegingen worden de volgende opties meegegeven in de evaluatie:

1. Zet de subsidie stop en financier het VSO volledig via sectorbijdragen;
2. Verlaag de subsidie door niet langer kosten die te subsidiëren niet relevant zijn om door BZK te subsidiëren;
3. Voor het realiseren van specifieke beleidsopgaven kan eventueel een incidentele project- of doelsubsidie worden verstrekt.

¹⁰⁴ Ministerie van BZK (2017), Evaluatie subsidie Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid. Den Haag: Ministerie van BZK.

Stichting Verdeling Overheidsbijdragen (SVO)¹⁰⁵

De evaluatie van de SVO is in 2017 uitgevoerd door APE (*Evaluatie Subsidieregeling SVO*). In deze evaluatie staat de vraag in welke mate de subsidie aan de SVO bijdraagt aan het in stand houden van een adequaat overlegstelsel bij de overheid centraal. Hierbij is gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews met vertegenwoordigers van SVO en medewerkers van BZK en V&J.

In de evaluatie wordt gesteld dat het niet mogelijk is om een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de subsidie, omdat de onderzoekers geen inzicht hebben kunnen verkrijgen in de mate waarin de subsidie heeft bijgedragen aan een adequaat overlegstelsel bij de overheid.

Het scholen, vormen van (aspirant)leden van overlegcommissies en het bijdragen aan de kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen zien wij als randvoorwaarde voor het in stand houden van een adequaat overlegstelsel. Er is geen inzicht verkregen in de resultaten van de besteding van de subsidie. Daarom is het niet mogelijk een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de subsidie.

Ook is het niet mogelijk om een oordeel over de doelmatigheid van de subsidie te geven. Het ontbreekt hiervoor aan informatie over de manier waarop de subsidie is besteed en welke output hiermee is gerealiseerd. Dit valt grotendeels te wijten aan het feit dat dit niet wordt geadmistreerd door de SVO.

Wij kunnen geen oordeel geven over de doelmatigheid van de subsidie aan de centrales en bonden. Daarvoor zouden wij tenminste inzicht moeten hebben in de resultaten van de besteding van de subsidie. Bijvoorbeeld hoeveel trainingen zijn ingekocht, hoeveel medewerkers een training of opleiding hebben gevolgd of hoeveel van de totale kosten voor het bijwonen van vergaderingen van overlegorganen zijn gedekt met de subsidie. Daartoe zouden de centrales en bonden de subsidie moeten oormerken en separaat moeten administreren. Dit doen zij niet [...]

Een aanvullende reden die niet door de onderzoekers wordt genoemd in het onderzoek maar mede van invloed is op de onmogelijkheid om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie is het feit dat de doelstelling *een adequaat overlegstelsel bij de overheid* niet SMART is geformuleerd.

Het eventueel stopzetten van de subsidie heeft volgens de onderzoekers geen grote invloed op de begroting van de SVO:

De BZK-subsidie vormt circa 1% van de totale inkomsten van de centrales en bonden. Het wegvallen van de subsidie kan worden gecompenseerd door een verhoging van de contributie met ongeveer 2%.

Het effect van het eventueel stopzetten van de subsidie op de kwaliteit van het overlegstelsel kunnen de onderzoekers niet met zekerheid vaststellen. Desondanks komen in de evaluatie geen signalen naar voren dat dit noodlottig zou zijn voor de kwaliteit van het overlegstelsel.

Ten aanzien van de voortzetting van de subsidie aan de SVO worden twee opties meegegeven:

1. Ofwel de subsidie wordt gehandhaafd, waarbij in de subsidieregeling wordt vastgelegd op welke wijze de SVO inzicht geeft in de resultaten van besteding van de subsidie;
2. Ofwel de subsidieregeling wordt niet gecontinueerd, waarbij het ministerie onderzoekt welk instrument wél geschikt is om een bijdrage te leveren aan een adequaat overlegstelsel bij de overheid;

¹⁰⁵ APE (2017), *Evaluatie Subsidieregeling SVO*. Den Haag: APE.

3. Daarnaast wordt aanbevolen dat het ministerie de vormgeving van deze werkgeversbijdrage, met het oog op de administratieve lasten voor centrales en bonden, harmoniseert c.q. afstemt met de werkgeversbijdrage in andere sectoren.

Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)¹⁰⁶

De evaluatie van subsidieregeling CAOP is in 2014 uitgevoerd door Ecorys middels documentanalyse, interviews en benchmark onderzoek. De (hoofd) onderzoeksvragen in deze evaluatie zijn als volgt:

1. **Doeltreffendheid en kwaliteit:** In hoeverre sluiten de activiteiten die CAOP uitvoert onder de subsidieregeling aan bij de doelen van BZK (en APS)? In hoeverre zijn de activiteiten effectief ten aanzien van de doelbereiking? Wat is de kwaliteit van de activiteiten?
2. **Doelmatigheid:** Wat is de prijs-kwaliteitverhouding van de activiteiten? Wat is de ontwikkeling van de kosten en de kwaliteit van de activiteiten ten aanzien van de doelen? Wat is de ontwikkeling van de prijs, van de activiteiten die onder de regeling worden uitgevoerd ten opzichte van vergelijkbare activiteiten die door andere partijen (in de markt) worden uitgevoerd?
3. **Sturing:** In hoeverre is het sturingskader vanuit de regeling (richtlijnen, verantwoordingsverplichting, benodigde informatie) toereikend (hoe wordt daarin gestuurd op effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit) en in hoeverre is de (informatieve) sturing vanuit het ministerie voldoende/naar wens?
4. **Toekomst:** Welke aanbevelingen vloeien voort uit de beantwoording van bovenstaande hoofdvragen voor het vervolg als in 2015 de huidige subsidieregeling CAOP afloopt?

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de activiteiten die met behulp van de subsidie worden uitgevoerd passen binnen de doelstellingen van BZK. De doeltreffendheid van de subsidieregeling is echter niet goed vast te stellen. Zo stuurt BZK in de subsidieregeling vooral op activiteiten en niet op resultaten, en zijn daarnaast geen SMART-doelstellingen opgesteld. Ook liggen methodologische beperkingen ten grondslag aan het onvermogen om conclusies over doeltreffendheid te trekken.

Een terugkerend element in de vraag of de subsidieregeling CAOP doeltreffend is, is dat er geen (goede) meetbare indicatoren zijn opgesteld waardoor er geen oordeel te geven is over het effect ervan.

[...]

Het feit dat BZK in de subsidieovereenkomst met CAOP geen SMART-doelen heeft opgesteld, lijkt derhalve niet af te wijken van (een groot deel van) andere subsidieregelingen. Maar ondanks dat BZK hierin niet afwijkt en het moeilijk is om doelen op een meetbare manier te operationaliseren, is het voor het uitvoeren van een effectevaluatie wel noodzakelijk.

Wel blijkt uit de evaluatie dat gebruikers en afnemers van CAOP-dienstverlening over het algemeen positief oordelen over de activiteiten die het CAOP uitvoert onder de subsidieregeling.

Alles overziend kan gesteld worden dat de activiteiten die CAOP uitvoert onder de subsidieregeling goed van kwaliteit zijn en voor een belangrijk deel voldoen aan de wensen van de afnemer. Of de activiteiten bijdragen aan de doelen die met de regeling worden beoogd, is niet met zekerheid te zeggen omdat er geen output en resultatenindicatoren zijn opgesteld en/of gemeten. Het oordeel van de afnemers over de doeltreffendheid van de activiteiten is overwegend positief, alleen zij baseren zich ook op een eigen inschatting en niet op objectieve gegevens.

Door gebrek aan informatie over bereikte resultaten is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de doelmatigheid van de subsidieregeling. In termen van doelmatigheid van bedrijfsvoering wordt, aan de hand van benchmark onderzoek met andere organisaties en CAOP-activiteiten,

¹⁰⁶ Ecorys (2015), Evaluatie CAOP. Rotterdam: Ecorys.

geconcludeerd dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het CAOP binnen de subsidieregeling inefficiënt opereert.

Er zijn geen conclusies te trekken over de efficiëntie in termen van kosten per bereikte resultaten (of doelbereiking), omdat er niet systematisch voor alle activiteiten in termen van bereikte resultaten in de verantwoordingen wordt gerapporteerd. Wanneer de efficiëntie van de gesubsidieerde activiteiten wordt afgemeten aan de vergelijking met andere organisaties of andere CAOP-activiteiten dan is er qua tariefstelling (prijs per uur) geen aanleiding om te veronderstellen dat de CAOP binnen de subsidieregeling inefficiënt opereert. De tarieven voor de activiteiten die binnen de regeling worden uitgevoerd liggen iets lager dan tarieven die externe partijen in rekening brengen en zijn vergelijkbaar met andere activiteiten die CAOP uitvoert.

Ten aanzien van de voortzetting van de subsidieregeling CAOP zijn de volgende aanbevelingen opgesteld:

1. Maak een afweging of de afzonderlijke onderdelen en beleidsdoelen (nog) gezamenlijk binnen een subsidieregeling passen;
2. Onderzoek of binnen de subsidieregeling nog de volgende verbeterpunten ten aanzien van doelmatigheid realiseerbaar zijn;
3. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden voor sturing bij de aanvraag en verantwoording;
4. Zorg voor een consistentie sturing vanuit BZK en rolvastheid tijdens de uitvoering;
5. Laat de omvang van de egalisatiereserve weer aansluiten bij het oorspronkelijke doel.

Een kanttekening die moet worden geplaatst bij deze evaluatie is dat deze de periode 2008-2013 betreft, en dus slechts het begin van de onderzoeksperiode die in deze beleidsdoorlichting wordt beheld. In een gesprek met het CAOP in februari 2018 is bevestigd dat BZK voorheen met name stuurde op activiteiten, maar dat de verantwoording in toenemende mate strenger is geworden en zich meer op het niveau van doelen is gaan richten¹⁰⁷. Nochtans doet dit niet af aan de conclusies dat zowel de mate van doeltreffendheid als de mate van doelmatigheid van de subsidieregeling lastig vast te stellen zijn.

Programma Veilige Publieke Taak (VPT)¹⁰⁸

De evaluatie van Programma Veilige Taak is in 2017 uitgevoerd door het Ministerie van BZK op basis van een metastudie over 13 uitgevoerde onderzoeken tussen 2007-2016 en interviews. Het doel van het programma was het verminderen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (met 15%).

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat deze doelstelling niet is behaald en dat het aantal incidenten van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak niet met 15% is afgenomen.¹⁰⁹

Kanttekening verdient dat de doelstelling om het percentage van agressie terug te brengen niet gehaald is. Dit percentage is mogelijk in de loop der jaren beïnvloed door een autonome stijging als gevolg van de VPT inzet (bekendheid met de aanpak leidde tot juist meer aangiften en meldingen dan voorheen). Ook blijkt dat maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn geweest op verruwing in de samenleving. Het realiseren van gedragsverandering op dit punt bij potentiële daders blijft derhalve aandacht vragen.

¹⁰⁷ Interview CAOP. 16 februari 2018.

¹⁰⁸ Ministerie van BZK (2017), Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹⁰⁹ Ministerie van BZK (2017), Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak. Den Haag: Ministerie van BZK., blz. 29.

In kwalitatief opzicht heeft het programma ertoe geleid dat onder werkgevers en werknemers toenemend bewustzijn is ontstaan met betrekking tot het zorgen voor risico verlagings, zorg en begeleiding bij incidenten en de acceptatie dat agressie en geweld niet acceptabel is.

Daar waar bij de start van het programma VPT in 2007 maatschappelijk, bij werkgevers en werknemers, nog veelal het idee bestond dat werkgerelateerde agressie er nu "eenmaal bij hoorde" is nu duidelijk besef en acceptatie ontstaan binnen de betrokken organisaties dat dit idee niet acceptabel is.

In de evaluatie wordt verder weinig aandacht besteed aan de doelmatigheid van het beleid. Aangezien de doelstelling van het beleid niet is gehaald en het beleid dus niet doeltreffend is geweest, kan eveneens worden geconcludeerd dat het beleid niet doelmatig is geweest. Wel worden de gemiddelde jaarlijkse kosten van het programma van €3,9 miljoen afgezet tegen de totale jaarlijkse maatschappelijke kosten á €390 miljoen (door verzuim als gevolg van agressie en geweld), met daarbij de observatie dat de programmakosten van bescheiden omvang zijn geweest.

Vereniging van Griffiers (VVG)

In maart 2018 is in het kader van deze beleidsdoorlichting een interview afgenomen met de voorzitter van de Vereniging van Griffiers (VVG). Daarnaast is inzicht verkregen in de verantwoordingsstukken van de vereniging over de jaren 2015 en 2016, de eerste twee jaren waarin de VVG subsidie ontving van BZK. Het doel van de VVG is middels het professionaliseren van de individuele griffier en het griffiersambt de kwaliteit van het lokale bestuur te verbeteren. Het is immers de taak van de griffier om de raad te ondersteunen in hun werkzaamheden. Hoe beter de kwaliteit van de ondersteuning die de griffier biedt des te beter de kwaliteit van het openbaar bestuur is de achterliggende gedachte.

Hoewel het op basis van een interview en documentanalyse niet mogelijk is om uit spraken te doen over de mate waarin het instrument bijdraagt aan het subdoel voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers, bieden de (interne) verantwoordingsstukken wel inzicht in de mate waarin de door de VVG gestelde doelstellingen – geformuleerd in termen van aantallen deelnemers of producten – zijn behaald. Deze doelstellingen op output-niveau worden niet allemaal behaald, en sommige activiteiten waarvoor subsidie is ontvangen vinden ook geen doorgang. Het is desalniettemin aannemelijk dat de VVG met haar professionaliseringsactiviteiten bijdraagt aan de kwaliteit van griffiers en daarmee het lokaal bestuur. Daarnaast werkt de VVG in hoge mate met commissies bestaande uit vrijwilligers, wat positief van invloed is op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)

In april 2018 is een interview afgenomen met ambtenaren van BZK over de subsidie aan de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS). Daarnaast zijn verantwoordingsstukken geanalyseerd. De VGS heeft als doel om gemeentesecretarissen te ondersteunen in hun werk en het ambtelijk vakmanschap te versterken.

Het is aannemelijk dat de VGS met haar professionaliseringsactiviteiten een bijdrage levert aan de ondersteuning van gemeentesecretarissen en de versterking van het ambtelijk vakmanschap. Op basis van de beschikbare data kan echter niet worden vastgesteld in welke mate dit gebeurt en hoe doeltreffend dit instrument voorts is. Zo ontbreekt het in een aantal gevallen aan SMART-doelstellingen of zijn de opbrengsten van bepaalde programma's niet te kwantificeren.

Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM)

In april 2018 is een interview afgenomen met ambtenaren van BZK over de subsidie aan de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM). Daarnaast zijn verantwoordingsstukken over 2013

en 2014 en 2015-2016 ontvangen en ingezien.¹¹⁰. De VOM heeft als doel de professionalisering en het bevorderen van het samenspel tussen overheidsmanagers. Met behulp van de subsidie zijn meerdere bijeenkomsten georganiseerd en publicaties opgesteld.

Hoewel het op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk is om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument, is het aannemelijk dat de VOM met haar professionaliseringsactiviteiten een bijdrage levert aan de professionalisering van overheidsmanagers. De mate waarin dit gebeurt en het aantal overheidsmanagers dat is bereikt met de activiteiten wordt daarentegen niet duidelijk, de verantwoordingsstukken bieden voornamelijk inzicht in de kwalitatieve opbrengsten van de activiteiten.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

In maart 2018 is een interview afgenomen met een ambtenaar van BZK over de subsidies die zijn verstrekt aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarnaast zijn documenten met betrekking tot de verlening van deze subsidies ingezien. Het betreft hier incidentele subsidies voor een tweetal programma's, te noemen *Programma Intercollegiale Professionalisering* en *Samenspel Lokale Democratie*, die beiden als doel hadden het bijdragen aan de kwaliteit van (medewerkers in) het openbaar bestuur.

Aangezien de verantwoording ten tijde van het onderzoek niet traceerbaar was, is het niet mogelijk om uitspraken te doen over hetgeen is gerealiseerd binnen deze projecten.

Voldoende en goed gekwalificeerde politieke ambtsdragers

Beroepsverenigingen politieke ambtsdragers (NGB, Wethoudersvereniging, NVR)

In maart 2018 zijn een interviews afgenomen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Wethoudersvereniging en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Daarnaast is inzicht verkregen in verantwoordingsstukken die aan BZK zijn gestuurd. Met de subsidies die de beroepsverenigingen ontvangen wordt geïnvesteerd in de professionalisering van politieke ambtsdragers.

Uit de verantwoordingsstukken van het NGB komt zowel het bereik per activiteit als de resultaten uit een enquête onder burgemeesters naar de waardering van het NGB naar voren. Zo'n 95% van alle burgemeesters neemt deel aan activiteiten die door het NGB worden georganiseerd. Daarnaast valt op dat tussen 2013 en 2016 de activiteiten in toenemende mate meer inschrijvingen ontvangen dan dat er plaatsen beschikbaar zijn. Ook worden de activiteiten in hoge mate gewaardeerd, waarbij het programma wordt gewaardeerd met een gemiddeld rapportcijfer van 8,1.

Aangezien de verantwoording ten tijde van het onderzoek niet traceerbaar was, is het niet mogelijk om uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Voor wat betreft de activiteiten die de NVR heeft ondernomen met de subsidie is het niet altijd duidelijk wat de beoogde output in termen van deelnemers is. Voor de trainingen die onder de naam *Raadsacademie* worden gegeven (vanaf 2016) is wel duidelijk in hoeverre de beoogde output is behaald en wat de waardering van de deelnemers was. Hierin is zowel qua deelnemersaantallen als qua waardering een stijgende lijn op te merken, van 20 deelnemers (40 beoogd) en een 6,5 waardering in de eerste bijeenkomst naar 47 deelnemers (40 beoogd) en een 7,8 beoordeling in de vijfde en laatste bijeenkomst (alle bijeenkomsten zijn in 2016 georganiseerd). Ook is het het vermelden waard dat de NVR een sterk groei in ledenaantallen kent, van ruim 2100

¹¹⁰ De subsidie over het jaar 2017 maakt deel uit van een meerjarige subsidie t/m 2019.

eind 2014 naar 3000 begin 2018, wat ongeveer een derde is van het totaal aantal raadsleden en een toegenomen bekendheid van de NVR onder raadsleden (van 80% in 2015 naar 89% in 2016). Het potentiële bereik van de NVR is dus toenemende en kan ertoe leiden dat meer raadsleden aan professionaliseringstrajecten zullen deelnemen.

Integere medewerkers en politieke ambtsdragers

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)¹¹¹

BIOS is in 2014 als onderdeel van het CAOP meegenomen in de door Ecorys uitgevoerde evaluatie (*Evaluatie CAOP*). Binnen dit deelonderzoek stond de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van BIOS centraal.

Uit de evaluatie komt naar voren dat het vaststellen van de effectiviteit van de subsidie aan BIOS in termen van integriteit lastig vast te stellen is, hetgeen ook deels te wijten valt aan de onmogelijkheid om integriteit te meten.

Want normafwijkend gedrag is niet zichtbaar, er is geen register voor integriteitsschendingen en het is in de meeste gevallen niet strafbaar. Een bijkomend probleem is dat wanneer een organisatie meer aandacht besteedt aan integriteit er waarschijnlijk meer gemeld wordt (meer alertheid en bewustwording). De BIOS-indicatoren zijn niet SMART geformuleerd.

[...]

Het gaat bij integriteit ook om een positief geformuleerd begrip. Dit is het gewenste gedrag en daardoor moeilijker meetbaar. In het algemeen geldt dat beleid dat niet alleen een probleem adresseert maar ook een positieve doelstelling heeft (bijvoorbeeld bewustwording) moeilijker te meten is.

Zodoende is de mate doeltreffendheid niet vast te stellen voor BIOS. Wel is in de evaluatie geconcludeerd dat op output niveau de doelstellingen (het aantal begrote activiteiten) jaarlijks grotendeels is gerealiseerd.

In termen van doelmatigheid ontbreekt het de onderzoekers aan voldoende informatie om uitspraken te kunnen doen hierover.

Daar waar voor sommige andere onderdelen in de verantwoordingen geen resultaatindicatoren worden vermeld, zien we voor BIOS vanaf 2011 op een aantal onderdelen ook resultaatindicatoren terug. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het aantal bezoekers op de website, ontwikkeling aantal bezoekers op congressen en soms een waarderingcijfer (tevredenheid). Omdat er echter nog niet systematisch voor alle activiteiten relevante kwantitatieve resultaten worden beschreven, kunnen we nog geen conclusies trekken over de doelmatigheid in termen van bereikte resultaten voor dit onderdeel als geheel.

Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)¹¹²

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid is in 2014 geëvalueerd door Berenschot (*Rapport evaluatie klokkenluidersregelingen onderzoeksraad integriteit overheid en adviespunt klokkenluiders*) aan de hand van documentanalyse, enquêtes en interviews. Centraal in dit onderzoek stond de vraag of de Onderzoeksraad Integriteit Overheid en het Adviespunt Klokkenluiders effectief functioneerden binnen de huidige regelingen en op welke wijze de effectiviteit kon worden vergroot.

¹¹¹ Ecorys (2015), Evaluatie CAOP. Rotterdam: Ecorys.

¹¹² Berenschot (2014), Rapport evaluatie klokkenluidersregelingen onderzoeksraad integriteit overheid en adviespunt klokkenluiders. Utrecht: Berenschot.

In de evaluatie wordt gesteld dat de OIO zich, ten tijde van de evaluatie, nog geen volwaardige plek heeft weten te verwerven in het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen, dat de bekendheid van werknemers in de publieke sector met de OIO gering is (7%), en dat het aantal onderzoeken dat is uitgevoerd nog geringer is (géén onderzoeken in 2013 en 1 onderzoek in 2014).

Het aantal melders dat bij de Onderzoeksraad Integriteit Overheid aanklopt is beperkt, velen komen bij andere instanties uit. Personen die via het Adviespunt Klokkenluiders worden doorverwezen naar andere instanties worden slechts in een enkel geval naar de Onderzoeksraad Integriteit Overheid doorverwezen. Dat is overigens niet verwonderlijk gezien het grote aantal andere instanties waar melding van een misstand gedaan kan worden.

[...]

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid heeft zich al met al nog geen volwaardige plek weten te verwerven in het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen.

Over de doelmatigheid van de OIO worden in het onderzoek geen uitspraken gedaan.

Tegen verantwoorde kosten

Wet Normering Topinkomens (WNT)¹¹³

De Wet Normering Topinkomens is in 2015 geëvalueerd door het ministerie van BZK op basis van 6 deelonderzoeken door Ecorys, KWINK-groep, Ministerie van BZK, SEO, ICTU en EIPA. De hoofdvragen in deze evaluatie zijn als volgt:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de WNT? Zijn de eerdere tekortkomingen in de uitvoering voldoende opgelost en welke verbeteringen zijn nog wenselijk en/of noodzakelijk?
2. Hoe verlopen toezicht op naleving en handhaving van de WNT tot dusver en hoe kan dit worden verbeterd?
3. Hoe wordt de wijze waarop het ministerie van BZK de systeemverantwoordelijkheid voor de WNT vormgeeft beoordeeld? Hoe verhoudt die systeemverantwoordelijkheid zich tot de rol van verantwoordelijke vakministers?

Een beperking waar tegenaan wordt gelopen in het vaststellen van de doeltreffendheid van de WNT is het feit dat bovenmatige bezoldigen die zijn afgesproken voor inwerkingtreding van de WNT op basis van het overgangsrecht worden gerespecteerd. Dit heeft als gevolg dat voor de evaluatieperiode (2013-2015) nog geen sterke effecten van de WNT op het bezoldigingsniveau van topfunctionarissen zichtbaar zijn. Ook in de kamerbrief bij de eind 2017 opgeleverde WNT-jaarrapportage 2016 wordt dit nogmaals bevestigd:

“Op dit moment is er nog een groep topfunctionarissen die als gevolg van het overgangsrecht meer verdient dan het bezoldigingsmaximum. Dit aantal topfunctionarissen neemt de komende drie jaar gestaag af, omdat de overgangperiode afloopt. Mede hierdoor zullen de effecten van de wet steeds meer zichtbaar worden.”¹¹⁴

In het evaluatierapport uit 2015 wordt desalniettemin geconcludeerd dat er *indicaties* zijn dat de WNT bijdraagt aan het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen.¹¹⁵

¹¹³ Ministerie van BZK (2015) Evaluatie van de Wet Normering Topinkomens (WNT). Den Haag: Ministerie van BZK.

¹¹⁴ Kamerbrief d.d. 19 december 2017 betreffende Voortgang normering topinkomens (semi)publieke sector en WNT-jaarrapportage 2016.

¹¹⁵ Een tweede wetsevaluatie is voorzien in 2020.

Desalniettemin zijn er indicaties dat de WNT bijdraagt aan het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen. Het aantal bezoldigingen van leidinggevende topfunctionarissen boven de € 230.474 is licht gedaald (van 4% in 2013 naar 3% in 2014), evenals de omvang van het bedrag waarmee zij boven de norm zitten. Leidinggevende topfunctionarissen die meer verdienen dan de norm, verdienen gemiddeld € 30.000 meer; in 2013 was dit nog € 40.000.

In de kamerbrief bij de WNT jaarrapportage 2016 wordt gesteld dat er 49 nieuw geconstateerde overtredingen zijn, dat de WNT in ruime mate wordt nageleefd, en dat eventuele overschrijdingen in vrijwel alle gevallen uit eigen beweging of na een herstelopdracht van de WNT-toezichthouder ongedaan worden gemaakt, waardoor de inzet van formele handhavingsinstrumenten niet nodig is¹¹⁶. Het is echter nog te vroeg om een definitief oordeel te vellen over de doeltreffendheid van de WNT.

De doelmatigheid van de uitvoering van de WNT komt in mindere mate aan bod. Bij onvoldoende inzicht in de doeltreffendheid van de WNT is het immers ook niet mogelijk om conclusies over de doelmatigheid van het beleid te trekken. Wel komt de doelmatigheid van de bedrijfsvoering aan bod in de evaluatie van de WNT, waarbij wordt gesteld dat deze verbeterd kan worden. Hier speelt met name het feit dat, ten tijde van de evaluatie, slechts één WNT-toezichthouder gebruik maakte van een *risico gebaseerde toezichtstrategie*. Zo stelt de evaluatie van de WNT¹¹⁷:

Momenteel maakt slechts één WNT-toezichthouder gebruik van een risico gebaseerde toezichtstrategie. Dit is opvallend in het licht van het gebrek aan capaciteit dat door de WNT-toezichthouders wordt ervaren. Het onderzoeken van alle meldingen zonder het maken van een risico-inschatting is weinig doelmatig, aangezien het goed onderzoeken van WNT-meldingen veel tijd kan kosten, terwijl regelmatig al in een vroeg stadium blijkt dat er geen sprake is van een overtreding omdat het overgangsrecht nog van toepassing is.

Rechtspositie van politieke ambtsdragers¹¹⁸

In het kader van de rechtspositie van politieke ambtsdragers is in 2017 een evaluatie van de Dijkstalwetgeving uitgevoerd waarbij in het bijzonder is ingegaan op de sollicitatieplicht, de re-integratie en de openbaarmaking en verrekening van neveninkomsten. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de openbaarmaking en verrekening van neveninkomsten goed functioneert, doch verbeteringen mogelijk zijn.

Afgaande op het aantal opgevoerde verbeterpunten zijn de huidige regels met betrekking tot openbaarmaking en verrekening over het algemeen voldoende uitvoerbaar, maar zijn verbeteringen mogelijk.

Wat betreft de sollicitatieplicht zijn geen aanwijzingen gevonden dat deze over het algemeen niet wordt nageleefd en dat deze in combinatie met de re-integratievoorzieningen bijdraagt aan het zo snel mogelijk aan het werk komen.

Het algemene oordeel van de geëvalueerden is dat de sollicitatieplicht (in combinatie met het beschikbaar stellen van re-integratievoorzieningen) tijdens de Appa-uitkering actief bijdraagt aan het zo snel mogelijk uit de uitkering komen.

¹¹⁶ Kamerbrief d.d. 19 december 2017 betreffende Voortgang normering topinkomens (semi)publieke sector en WNT-jaarrapportage 2016.

¹¹⁷ Ministerie BZK. (2015) Evaluatie van de Wet Normering Topinkomens, Blz. 4.

¹¹⁸ Regioplan (2017), Ambtsdragers, voormalig ambtsdragers en de Dijkstal-wetgeving. Een evaluatie. Amsterdam: Regioplan.

De huidige rechtspositie wordt op de onderzochte terreinen gezien als passend en evenwichtig. Voor verdere versoering is geen aanleiding. Wel is er reden en ruimte de rechtspositie op een aantal punten voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren en te verduidelijken. Hierdoor kunnen de sollicitatieplicht, de re-integratie en de openbaarmaking en verrekening van neveninkomsten (nog) beter verlopen¹¹⁹.

Referentiemodel¹²⁰

Het referentie model bepaalt de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in een groot deel van de collectieve sector. Dit model kent twee elementen: een technische berekening op basis van de loonkostenontwikkeling in de markt en een beleidsmatige afweging waarbij het kabinet beziet in hoeverre het politiek mogelijk en wenselijk is om de uitkomst van de berekening te volgen. In 2017 is dit model geëvalueerd door de ministeries BZK, OCW en Financiën, waarbij is bezien in hoeverre het model van bekostiging van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector tegen knelpunten aanloopt.

Hoewel het referentiemodel prikkels bevat om de loonkosten te beheersen, is het lastig om op basis van deze evaluatie een oordeel te vellen over de mate waarin het model bijdraagt aan het subdoel *tegen verantwoorde kosten*. Het is immers niet duidelijk wat de hoogte van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling zou zijn bij ontbreken van dit model. Het kabinet houdt immers de uiteindelijke beslissing over de hoogte van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling.

Beleidsmatig is het model een andere vorm toegedaan. Deze lijkt primair budgettair van aard. Het kabinet houdt de uiteindelijke beslissing over de besteding van de middelen en bepaalt dus hoe geraamde ruimte van het kabinet besteed gaat worden. Er kunnen verschillende redenen voor het kabinet zijn om af te wijken van de referentie-uitkomst.

De evaluatie van het referentiemodel biedt uitsluitend inzicht in de mate waarin het naar oordeel van betrokken werkgevers en experts functioneert. Zo wordt geconcludeerd dat het technische element van het model op breed draagvlak kan rekenen, maar dat het beleidsmatige element tot de meeste discussie leidt bij overheidswerkgevers. Deze zorgt voor onvoorspelbaarheid en onzekerheid van de uitkomst van het model.

Het element in het referentiemodel dat het meest tot discussie leidt bij overheidswerkgevers, betreft de beleidsmatige knop. Deze zorgt namelijk voor onzekerheid en onvoorspelbaarheid van de uitkomst van het referentiemodel. Bovendien wijkt de uitkomst hierdoor af van de ontwikkeling in de markt.

Regelingen voor Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebieden (SAIP)¹²¹

De SAIP is in 2017 geëvalueerd door het ministerie van BZK (*Beleidsevaluatie bijdrage Stichting Administratie Indonesische Pensioenen*). Deze evaluatie geeft antwoord op de vraag of de uitvoering van de pensioen- en toeslagregelingen door de SAIP doelmatig is en op welke wijze de doelmatigheid van de uitvoering verbeterd kan worden. De doeltreffendheid van het beleid is geen onderdeel van deze evaluatie.

¹¹⁹ Brief van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties van 6 juli 2018; TK 28 479, nr. 78.

¹²⁰ Ministeries BZK, OCW, Financiën (2017) Evaluatie Referentiemodel. Ervaringen na 20 jaar gebruik en toepassing van het model. Den Haag: Ministeries BZK, OCW, Financiën.

¹²¹ Ministerie van BZK (2017), Beleidsevaluatie bijdrage Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP). Den Haag: Ministerie van BZK.

Deze evaluatie richt zich op de doelmatigheid van de uitvoering door de SAIP. De doeltreffendheid van de pensioen- en toeslagregelingen is geen onderdeel van de evaluatie. Het gaat hier namelijk om het uitbetalen van pensioenen en toeslagen waartoe eerder politiek is besloten.

In de evaluatie wordt gesteld dat het lastig is om een harde uitspraak te doen over de doelmatigheid van de SAIP. De kosten per deelnemer zijn als benchmark vergeleken met pensioenfondsen van vergelijkbare grootte. Hieruit blijkt dat de kosten per deelnemer bij de SAIP hoger zijn, en jaarlijks toenemen. In 2011 bedroegen deze kosten €130 per deelnemer, en voor 2019 worden deze geschat op €543 per deelnemer.

De hogere kosten zijn mede te verklaren doordat de werkzaamheden van de SAIP uitgebreider zijn dan de werkzaamheden van een pensioenfonds. De SAIP voert meerdere (kleine) wettelijke regelingen uit. Hierbij moet regelmatig het archief geraadpleegd worden, bijvoorbeeld om de rechtmatigheid van een aanspraak vast te stellen. Het is van belang dat de uitvoering ervan accuraat gebeurt. Door de gevoelige historische context is er immers sprake van additioneel afbreukrisico en mogelijk precedentwerking.

Hier staat hiertegenover dat de SAIP veel specifieke additionele werkzaamheden uitvoert en een hoge kwaliteit van dienstverlening kent.

De kwaliteit van de dienstverlening van de SAIP is hoog. De afgelopen jaren zijn er geen klachten binnengekomen over de uitvoering. Hierbij speelt mee dat de SAIP jaarlijks spreekt met de belangenbehartigers van de groepen deelnemers. Ook zijn de servicemedewerkers van ASP specifiek getraind op de historische gevoeligheden van de regelingen zodat hiermee rekening gehouden kan worden in hun werkzaamheden. Deze factoren moeten meegewogen worden in het kostenprofiel. Door de aard en samenstelling van de werkzaamheden is het lastig een harde uitspraak te doen over de huidige doelmatigheid van de uitvoering door de SAIP.

Voorts worden aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen en tegelijkertijd de uitvoeringskosten per deelnemer aanvaardbaar te houden, te noemen:

1. Sluiten van regelingen waar nauwelijks meer gebruik van wordt gemaakt;
2. Afkopen van pensioenen en toeslagen op individuele basis;
3. Verlaging van de uitvoeringskosten door versimpeling van werkzaamheden.

Bijlage 5: Output per instrument

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
Vereniging van Griffiers	•	•	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling collegereeks (5 colleges) i.s.m. VU; 45 griffiers namen deel (doel 50); • Workshop professionalisering: 3 (4 gepland) met focus op (1) kennisbehoefte en competentieontwikkeling als gevolg van decentralisaties (2) raadsruitmodel oefenen (3) doe-democratie; • Kennisateliers met focus op netwerksamenleving en verbinding daarmee: 5 gerealiseerd (in leergang): deelname 14 griffiers; • Minicongres over terugtrekkende overheid, stond ook open voor andere spelers in gemeentebestuur; 	<ul style="list-style-type: none"> • Collegereeks 5 avonden i.s.m. VU: deelname 33 griffiers aan hoorcollege, 11 aan werkcollege; • Opleidingsstimuleringsfonds: door 3 griffiers, beoogd was 30 per jaar; • Workshop Grip op de samenleving: 5 workshops; • Training werkgeverscommissies samen met Raadslid.nu: 15 maal gedaan; • Training advisering integriteit door griffiers: in 30 kringen getraind, deelname 319 griffiers; • Ontwikkelen functieboek: profiel opgesteld; • 2 workshops commissie professionalisering. 	<ul style="list-style-type: none"> • Collegereeks 5 avonden in samenwerking met de VU, deelname 39 griffiers en 1 gemeentesecretaris; • Opleidings- en stimuleringsfonds voor griffiers kleine gemeenten; 5 toekenningen; • Ontwikkelen loopbaanbeleid: peiling, 4 bijeenkomsten met deelname 32 griffiers, aandacht op jaarcongres, ontwikkeling traject, portal met tests; • Update boekje rechtspositie: uitgave gereed voor druk in 2018; • Doorwerking resultaten ambtsonderzoek: workshop, intervisie met 2 groepen.

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
			<ul style="list-style-type: none"> Workshop Raadsruitmodel: één workshop en drie bijeenkomsten; Moreel kompas publicatie. 		
Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) €889.000 per jaar (2012-2015);	<ul style="list-style-type: none"> Lochemconferentie: Alle ballen op de burgemeester – 308 inschrijvingen, 225 deelnemers; De Actuele tafel (opleiding), 72 deelnemers; Het initiatief (introductie-programma nieuwe burgemeesters): 2 x 14 deelnemers; Opleidingen uit de gids – aantal inschrijvende burgemeesters: 183 – gemiddeld aantal opleidingen per burgemeester: 3.3; Loopbaanoriëntatie (LoopbaanPlus) – Burgemeesters 6 (+ 5 partners); Najaarscongres NGB; 	<ul style="list-style-type: none"> Lochemconferentie: De toekomstbestendige burgemeester – 310 inschrijvingen, 244 deelnemers; De Actuele tafel (opleiding), 15 deelnemers; Het initiatief (introductie-programma nieuwe burgemeesters): 13 en 12 deelnemers; Opleidingen uit de gids – aantal inschrijvende burgemeesters: 201 – gemiddeld aantal opleidingen per burgemeester: 3.7; Loopbaanoriëntatie (LoopbaanPlus) – Burgemeesters 5 (+ 4 partners); Handboek Burgemeester (onder redactie van prof. E.R. Muller en prof. J. de 	<ul style="list-style-type: none"> Lochemconferentie: Van maken naar mogelijk maken – 280 inschrijvingen, 223 deelnemers; De Actuele tafel (opleiding), 61 deelnemers; Het initiatief (introductie-programma nieuwe burgemeesters): 14 en 11 deelnemers; Opleidingen uit de gids – aantal inschrijvende burgemeesters: 206 – Gem. aantal opleidingen per burgemeester: 3.1; Loopbaanoriëntatie (LoopbaanPlus) – Burgemeesters 5 (+ 4 partners); Najaarscongres NGB (vanuit professionaliseringsfon 	<ul style="list-style-type: none"> Lochemconferentie 290 inschrijvingen, 232 deelnemers; De Actuele tafel (opleiding), 82 deelnemers; Het initiatief, 18 deelnemers; LoopbaanPlus, 6 deelnemers. <p><i>Tot aantal deelnemingen opleidingsprogramma: 685.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Lochemconferentie 290 inschrijvingen, 226 deelnemers; De Actuele tafel (opleiding), 79 deelnemers; NGB-college, 55 deelnemers; Het Initiatief, 25 deelnemers; LoopbaanPlus, 7 deelnemers. <p><i>Tot aantal deelnemingen opleidingsprogramma: 689.</i></p>

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
	<ul style="list-style-type: none"> Digitale ondersteuning via NGB-website. <p><i>Totaal aantal deelnemende burgemeesters: 305 (754 deelnemingen).</i></p>	<p>Vries) dat aan alle burgemeesters is aangeboden;</p> <ul style="list-style-type: none"> Najaarscongres NGB (vanuit professionaliseringsfonds is elk jaar een bijdrage beschikbaar gesteld voor inhoudelijke verdieping van de najaarscongressen); Digitale ondersteuning via NGB-website + digitale leeromgeving. <p><i>Totaal aantal deelnemende burgemeesters: 299 (663 deelnemingen).</i></p>	<p>ds is elk jaar een bijdrage beschikbaar gesteld voor inhoudelijke verdieping van de najaarscongressen);</p> <ul style="list-style-type: none"> Digitale ondersteuning via NGB-website + digitale leeromgeving. <p><i>Totaal aantal deelnemende burgemeesters: 321 (688 deelnemingen).</i></p>		
Raadslid.nu	<ul style="list-style-type: none"> Doorontwikkeling assessment tool; Handreiking functioneren burgemeesters; Onderzoek hoe raadsleden tegen samenwerking en herindeling aankijken; Kennisbak light; Rekenkamertool; Integriteitsscan, niet doorontwikkeld; 	<ul style="list-style-type: none"> Essay over aanzien raadslidmaatschap o.b.v. onderzoek: 60% vindt dat aanzien is afgenomen; Onderzoek oplossingsmodellen bestuurlijke crises; Instrumentenbank op website om werk beter uit te kunnen voeren, als gevolg kennisbank aangepast en organisatie platform voor expertisegroepen; 	<ul style="list-style-type: none"> Project experimenteren met meer ruimte voor de burger; 17 interviews en bijeenkomst, bijdrage gevormd aan de discussie binnen gemeenteraden over hoe om te gaan met maatschappelijke initiatieven Project financiële autonomie in regie met de eigen inwoners; 	<ul style="list-style-type: none"> Enquête: 7% overweegt te stoppen als raadslid a.g.v. bejegening van bestuur en raad (veiligheidsgevoel), oproep aan minister om werkdruk te verminderen Onderzoek raad en hulptroepen Handreiking voor en leren van vernieuwde vormen van controle Participatieve professionaliteit in controle; 	<ul style="list-style-type: none"> Raadsacademies (106, 45, 31 en 20 deelnemers resp.) Inwerkprogramma nieuwe gemeenteraden Opleidingsgids "Van Raad tot Raad. Aanbevelingen en tips voor Raad en Raadsleden" Rapport "de Raad als werkgever van de griffie(r)";

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met vereniging griffiers; • Communicatie op website, nieuwsbrieven en enquêtes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projecten sociaal domein: calamiteiten in het sociaal domein; • Project verkennende rol van de raad in 3D: verkennend rapport als startpunt voor discussie in gemeenteraden over hun rol; • Format verbonden partijen: 3 verhalen in beeld gebracht over hoe met gemeenschappelijke regelingen om gegaan is; • Rapport Wijzer met raadsleden; • VPT en integriteit: 4 bijeenkomsten samen met BIOS en Vereniging van Griffiers; • Opleidingentool en gids. 	<ul style="list-style-type: none"> • Project participatieve professionaliteit van de raad; • Project participatie agenda open overheid; • Project raad in gemeenschappelijke regelingen; voortzetting vorig jaar; • 3 bijeenkomsten in het kader van de andere rol van de raad; • Project verkennende en controlerende rol van de raad essay; • Seminar controlerende rol van de raad in 3D; • Project verkennend onderzoek bestuurlijke rol van de raad: interviews en bijeenkomsten; • Onderzoek zelfstandig raadsbudget; • Project werkgeversfunctie: filmpjes interviews over rol van de raad als werkgever en griffie; • Onderzoek over burgeraudit; 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad in gemeenschappelijke regelingen; • Training en opleiding: <ul style="list-style-type: none"> - Werkgeversfunctie van de griffie; - Raadsacademie (2 dagdelen) 5 sessies; - Project aanzien van de raad (bewustwording en enquête); - Opleidingspakket nieuwe gemeenteraden; - Bijeenkomsten op zaterdag actuele onderwerpen. • Samen met NGB en Wethoudersvereniging aanvraag gedaan voor project agressie en bedreiging; • Nulmeting waardering Raadslid.nu; • Dag voor de raad: 150 deelnemers; • 2 sessies over veiligheidsgevoel: bewustwording over eigen rol vergroot; 	<ul style="list-style-type: none"> • Twee bijeenkomsten over werkdruk onder raadsleden; • Project vicevoorzitter: onderzoek naar de rol van de vicevoorzitter in de Raad; • Project Stoppende raadsleden: onderzoek onder stappende raadsleden; • Project Raad & Regionale samenwerking: landelijk onderzoek onder raadsleden naar hun oordeel over regionale samenwerking en regionaal onderzoek onder raadsleden naar verbinding tussen raadsleden die al dan niet actief zijn in de regio; • Project Raadsfonds: rapport over Fonds Toerusting gemeenteraadsleden; • Waarderingsonderzoek 2017;

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
			<ul style="list-style-type: none"> • Opleidingsgids i.c.m. Raadslid.nu magazine; • Opleidings- en trainingstoets door raadsleden; • Project integriteit en belangenverstrengeling : 3 sessies; • Project veiligheid en veiligheidsbeleving; bewustwording voor raadsleden; • Onderzoek onder raadsleden naar bekendheid en waardering Raadslid.nu; • Dag van de raad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 4-tal pilots (106, 45, 31 en 20 deelnemers resp.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Samen met Vereniging van Griffiers is tijdens het VNG-jaarcongres een deelcongres georganiseerd over Vakmanschap van het raadslid; • Medewerking verleend aan bijeenkomst van ProDemos door een bijdrage te leveren over de rol van social media voor raadsleden; • Bijeenkomst voor 30 deelnemers in Aalten over o.a. Raadsprogramma, gebruik van social media e.d.
Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM)	<ul style="list-style-type: none"> • Obbla-uitzending: Jong ambtenaar van het jaar finalisten; • Reuring!Café: Het continuüm van personeelsbeleid; • Obbla-uitzending: Leiden is verdiepen in beelden; • Stampij!fabriek: De overheid als beste 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuring!Café: Terugtrekken is vooruitzien; • Reuring!Tour: Samen investeren in maatschappelijk rendement; • Reuring!Café: Recht op goed bestuur; • Stampij!fabriek: Innovatieve HR; 	<ul style="list-style-type: none"> • Activiteiten voor de zoektocht naar ambtelijk vakmanschap zoals een 6 maal Reuring!Café en Reuring!Tour; • 5 Dilemma bijeenkomsten; • 3 Lanceringen online collegereeks; • Tijdmaal 2 maal; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lancering online collegereeks; • Reuring!Café en tour 6 maal; • Bestuursvergadering Zoektocht naar Vakmanschap; • Publicatie Verbinders Zonder Script; • Publicatie Halte Ongemak; 	

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
	<p>werkgever van Nederland;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuring!Café: De kathedraal van solidariteit; • Obbla-uitzending: Terugblik Stampij!fabriek; • Reuring!Café: Agile Government: Ambtenaren 2.0; • Obbla-uitzending: Vensters voor bedrijfsvoering; • tijdmaal Amersfoort; • tijdmaal Den Haag; • Reuring!Café: Het verdwijnde woord, departementale herindeling; • Obbla-uitzending: De transformatie naar netwerkorganisatie; • tijdmaal Groningen; • tijdmaal Amersfoort; • tijdmaal Den Haag; • tijdmaal Groningen; • tijdmaal Groningen; • Reuring!Café: Publieke pioniers; • tijdmaal Amersfoort; 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuring!Café:Publicatie: Ambtelijk vakmanschap 3.0; • Tijdmaal: Noordelijke netwerkorganisaties; • Samenspel: 'Bureaupolitiek leidt af van werken met focus op maatschappelijke meerwaarde'; • Reuring!Café: Het ministerie in een energieke samenleving; • Samenspel: mythe van de maakbaarheid; • Samenspel: Tweede bijeenkomst: 'Bureaupolitiek leidt af van werken met focus op maatschappelijke meerwaarde'; • Samenspel: 'Hoe blijf je fris? Wat is het geheim van bevlogenheid, hoe blijf je je verwonderen?' • Omooc: Het einde van de wereld zoals we hem kennen; • Omooc: Sociale staat: dilemma's achter de cijfers; 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicatie Reflectiebundel; • 2 Etmaal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Design Thinking for our Government; • Verkiezing jurering Overheidsmanager van het jaar en bijhorende activiteiten (werkbezoeken, selectiebijeenkomsten, uitreiking etc.); • Tijdmaal 6 maal; • Online leeromgeving, netwerkomgeving voor overheidsmanagers; • Actieve ledenwerving. 	

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
	<ul style="list-style-type: none"> • Obbla-uitzending: Geknakt samenspel? • tijdmaal Den Haag; • Reuring!Café: Taal is best wel nationaal; • Obbla-uitzending: Vensters voor Bedrijfsvoering; • Verkiezing: Overheidsorganisatie van het jaar; • Obbla-uitzending: Samenwerken met druk op de ketel; • Reuring!Café: De zoektocht naar het vakmanschap van de overheidsmanager; • Obbla-live: Organisaties moeten aansluiten bij de nieuwe werkelijkheid; • Obbla-live: Overheidsorganisatie van het jaar; • Obbla-uitzending: Sociaal partnerover; 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuring!Café: EZ als netwerkpartner; • Omooc: Vijf reuzeproblemen die de decentralisaties moeten oplossen; • Samenspel: 'Wat is de inspiratie om naar je werk toe te gaan?' • Dilemma Jeanette Noordijk: 'Sandwich tussen concurrerende'; • Omooc: Een nieuw afwegingskader voor maatwerk; • Dilemma Annieke Nijhof: 'Principiële bezwaren'; • Omooc: Als overheid sociaal ondernemers beter helpen; • Omooc: Maatschappelijke vraagstukken radicaal anders financieren; • Omooc: Innoveren van innovatie voor maatschappelijke impact; • Dilemma Jose Manshanden: 'Loslaten en vernieuwen'; 			

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
	<ul style="list-style-type: none"> • Obbla-uitzending: Decentralisaties en beleidsvrijheid; • Reuring!Café: Recht op risico; • Reuring!Tour: Lenig door strategisch vermogen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenspel: 'Er op uit gaan en delen met elkaar'; • Omooc: Hoe maak je de overheid meer participatief; • Reuring!Café: Is het hoger onderwijs nog van deze tijd? 			
Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)	Programma Ambitie: Excellent lokaal overheidsmanagement i.s.m. VOM (2013-2015) <ul style="list-style-type: none"> • Programma Intake; • Programma zoektocht: serie bijeenkomsten en publicaties over het vakmanschap van de overheidsmanager; • Etmalen (6x): 6 bijeenkomsten: <ul style="list-style-type: none"> - Doe-democratie; - Overheidsparticipatie; - Waar is de overheid van; - Gedeeld leiderschap; - Design thinking/ Smart City; - Tour d'Overheid. • OMOOC: open online massive courses voor de overheid <i>zie VOM voor een overzicht van de gepubliceerde OMOOCs</i>; • PlatformO: online kennisplatform (www.platformoverheid.nl). 			<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuw samenspel met burgers (aantal deelnemers: 12); • Professioneel klein (aantal deelnemers: 13); • Verbinders zonder script (aantal deelnemers: 15); • Lokale informatievoorziening en digitalisering (aantal deelnemers: 35); • Strategisch personeelsbeleid (aantal deelnemers: 13); • Samenwerken in netwerken (aantal deelnemers: 10); • Ambtelijke topconferentie i.s.m.

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
					<p>KING en VNG (aantal deelnemers: 70);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fusies & herindelingen (aantal deelnemers: 10); • Week v/d verjonging i.s.m. FUTUR (aantal deelnemers: 85); • #RoadtoAmsterdam i.s.m. FUTUR (aantal deelnemers: 25); • Strategisch HR-beleid (aantal deelnemers: 11); • Gemeentesecretaris: een gevaarlijke baan (aantal deelnemers: 8); • Normalisering rechtspositie (aantal deelnemers: 25); • Nieuwe ledenbijeenkomst (aantal deelnemers: 17); • Internationale uitwisseling (aantal deelnemers: 10NL + 8 buitenlanders); • VGS Jaarcongres (aantal deelnemers: 180);

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
					<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentesecretaris: een bijzondere baan (aantal deelnemers: 8); • Studiereis ICMA-congres (aantal deelnemers: 6); • Verdiepingsbijeenkomst Samen Organiseren (aantal deelnemers: 20); • Dag van de lokale democratie (aantal deelnemers: onbekend); • Afsluiting 'Zoektocht' i.s.m. IKPOB en VOM (aantal deelnemers: 10); • Noordelijke kringen: normalisering ambtenarenrecht en digitalisering (aantal deelnemers: 38); • Digitalisering (aantal deelnemers: 22); • Verkiezing & rol van secretaris (aantal deelnemers: 21 en 15).
VSO	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden en organiseren van 10 VSO-vergaderingen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden en organiseren van 10 VSO-vergaderingen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden en organiseren van 10 VSO-vergaderingen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden en organiseren van 10 VSO-vergaderingen; 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden en organiseren van 10 VSO-vergaderingen;

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen en organiseren van 2/3 bestuurlijke overleggen van publieke werkgevers. 	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen en organiseren van 2/3 bestuurlijke overleggen van publieke werkgevers. 	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen en organiseren van 2/3 bestuurlijke overleggen van publieke werkgevers. 	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen en organiseren van 2/3 bestuurlijke overleggen van publieke werkgevers. 	<ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen en organiseren van 2/3 bestuurlijke overleggen van publieke werkgevers.
SVO <i>Geen inzicht in de activiteiten die zijn uitgevoerd.</i>					
CAOP <i>Alleen data van 2012 beschikbaar</i>	<ul style="list-style-type: none"> Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC); De Raad voor het Overheidspersoneel sbeleid (ROP) en Pensioenkamer; Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO); WOR Kamer (onderdeel ROP); Bedrijfscommissie Overheid (BDC-O); Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO); Commissie Advies Bezwaren Functieinschaling (CABF); 	<ul style="list-style-type: none"> Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC); De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en Pensioenkamer; Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO); WOR Kamer (onderdeel ROP); Bedrijfscommissie Overheid (BDC-O); Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO); Commissie Advies Bezwaren Functieinschaling (CABF); 	<ul style="list-style-type: none"> Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC); De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en Pensioenkamer; Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO); WOR Kamer (onderdeel ROP); Bedrijfscommissie Overheid (BDC-O); Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO); Commissie Advies Bezwaren Functieinschaling (CABF); 	<ul style="list-style-type: none"> Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC); De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en Pensioenkamer; Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO); WOR Kamer (onderdeel ROP); Bedrijfscommissie Overheid (BDC-O); Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO); Commissie Advies Bezwaren Functieinschaling (CABF); 	<ul style="list-style-type: none"> Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC); De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) en Pensioenkamer; Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO); WOR Kamer (onderdeel ROP); Bedrijfscommissie Overheid (BDC-O); Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO); Commissie Advies Bezwaren Functieinschaling (CABF);

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
	<ul style="list-style-type: none"> • Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA); • Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken; • Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS); • Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT); • Leerstoelen; • Voorlichting en diverse thema's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA); • Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken; • Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS); • Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT); • Leerstoelen; • Voorlichting en diverse thema's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA); • Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken; • Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS); • Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT); • Leerstoelen; • Voorlichting en diverse thema's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA); • Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken; • Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS); • Leerstoelen; • Voorlichting en diverse thema's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA); • Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken; • Voorlichting en diverse thema's; • Steunpunt Integriteitsbevordering Politieke Ambtsdragers.
Veilige publieke taak	<ul style="list-style-type: none"> • Het stimuleren van de lokale bestuurlijke aanpak en van de aanpak door werkgevers en werknemers op basis van een achttal maatregelen; • Het doorontwikkelen van de preventieve aanpak van agressie en geweld; het delen van de opgedane kennis en versterking van samenwerkingsverbanden; • Het implementeren van de dadergerichte aanpak; de toepassing van de Eenduidige Landelijke Afspraken (hierna ELA) door de politie en het Openbaar Ministerie. 				
BIOS					
OIO	•	• Eén onderzoek uitgevoerd.	Nb.	Nb.	
VNG	•	• Programma Samenspel Lokale Democratie;			

Subsidie	Output 2013	Output 2014	Output 2015	Output 2016	Output 2017
		<ul style="list-style-type: none"> • Programma Intercollegiale Professionalisering. 			

Bijlage 6: Lijst geïnterviewden

Lijst van geïnterviewde personen/organisaties

Organisatie	Naam	Functie
Ministerie van BZK	Arie Jan Vos	Hoofd afdeling politieke ambtsdragers
Ministerie van BZK	Frans van Dongen	Programmamanager
Ministerie van BZK	Johan Strieker	Programmamanager Kennis van de Overheid
CAOP	Suzanne van Kleef	Teamverantwoordelijke sector Overheid
Ministerie van BZK	Grada Lautenbach	hoofd afdeling Arbeidsvoorwaarden en Pensioenen bij directie A&O
Nederlands Genootschap van Burgemeesters	Ruud van Bennekom	Directeur
Raadslid.nu	Henk Bouwmans	Directeur
Vereniging voor Griffiers	Hester Tjalma	Bestuursadviseur
Vereniging van Wethouders	Ton Roerig	Directeur

Bijlage 7: Literatuurlijst

- Ambtelijk Vakmanschap. Themapagina Kennisbank Openbaar Bestuur. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/ambtelijk-vakmanschap>.
- APE (2017). *Evaluatie Subsidieregeling SVO*. Den Haag: APE. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/01/evaluatie-subsidieregeling-svo>.
- APS (2012). Jaarplan APS 2012.
- Berenschot. (2014). *Rapport evaluatie klokkenluidersregelingen onderzoeksraad: integriteit overheid en adviespunt klokkenluiders*. Utrecht: Berenschot.
- Binnenlands Bestuur (2017). Onvoldoende tijd voor raadswerk. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/onvoldoende-tijd-voor-raadswerk.9572177 lynkx>.
- CPB (2017). *Productiviteitsontwikkeling van de Nederlandse overheid*. Den Haag: CPB. Geraadpleegd van <https://www.cpb.nl/publicatie/productiviteitsontwikkeling-van-de-nederlandse-overheid>.
- Dales, C.I. (1994). 'Om de integriteit van het openbaar bestuur', in: Huberts, L.W.J.C. (red.), *Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*. Amsterdam: VU. Geraadpleegd van <http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Speeches%20en%20presentaties/speechministerdalescongresvngjuni1992.pdf>.
- Ecorys (2015). *Evaluatie CAOP*. Rotterdam: Ecorys.
- I&O Research (2016). *Monitor Integriteit Overheidsmedewerkers 2016*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/monitor-integriteit-en-veiligheid-openbaar-bestuur-2016/>.
- Intermediair (2018). 'Dit is de top 50 favoriete werkgevers 2017'. Geraadpleegd van <https://www.intermediair.nl/collega-s-en-bazen/bedrijfscultuur/dit-is-de-top-50-favoriete-werkgevers-van-2017-zoals-gezien-op-20-augustus-2018>.
- IPSE (2017). *Productiviteit van overheidsbeleid*. Geraadpleegd van <http://www.ipsestudies.nl/onderzoek/productiviteit-van-overheidsbeleid/>.
- Kamerstukken: Begroting 2014. 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VII, nr. 2.
- Kamerstukken: Begroting 2015. 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 000 VII, nr. 2.
- Kamerstukken: Motie van het lid Van Raak c.s. 34 000 VIII nr. 11.
- Kamerstukken: Vernieuwing van de Rijksdienst. 31 490 nr. 54.

- Konings, J. & S. Vanormelingen (2015). The impact of training on productivity and wages: firm-level evidence. *The Review of Economics and Statistics*, 97(2), pp. 485–497. Geraadpleegd van https://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/REST_a_00460.
- Koster, de Y. (2018, 23 februari). Verkiezingen in 335 gemeenten. *Binnenlands Bestuur*.
- Kuyumdzhieva, A., Dell, G., and Földes, A. (2015). Integrity of Public Officials in Eu-Countries: International Norms and Standards. *Transparancy International*. Geraadpleegd van https://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_of_public_officials_in_eu_countries_international_norms_and_stand.
- Mersbergen, van S., & Winterman, P. (2018, 15 juni). Forse toename aantal wethouders: tientallen miljoenen extra kosten. *Algemeen Dagblad*.
- Ministerie van BZK (2013). *De Grote Uittocht Herzien: Een nieuwe verkenning van de arbeidsmarkt voor het openbaar bestuur*. Den Haag: Kennisbank Openbaar Bestuur.
- Minister van financiën (2014). Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Geraadpleegd van <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>.
- Ministerie van BZK (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit (beleid)*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/18/1.bzk-beleidsdoorlichting-integriteitsbeleid.pdf>.
- Ministerie van BZK (2014). *Jaarplan 2014 directie APS*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2014). *Trends en cijfers 2014*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2015). *Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/04/rapport-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie>.
- Ministerie van BZK (2015). *Evaluatie van de Wet Normering Topinkomens*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/evaluatie-van-de-wet-normering-topinkomens/>.
- Ministerie van BZK (2016). *Rijksjaarsverslag 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2017/05/17/binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-2016>.
- Ministerie van BZK (2017). *Beleidsvaluatie bijdrage Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP)*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/22/rapport-saip>.
- Ministerie van BZK (2017). *Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/19/evaluatie-programma-veilige-publieke-taak>.

- Ministerie van BZK (2017). *Evaluatie subsidie Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/12/evaluatie-subsidie-stichting-verbond-sectorwerkgevers-overheid>.
- Ministerie van BZK (2017). *Trends & cijfers 2017: Werken in de overheid- en onderwijssectoren*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/trends-en-cijfers-2017/>.
- Ministeries van BZK, OCW, en Financiën (2017). *Evaluatie Referentiemodel: Ervaringen na 20 jaar gebruik en toepassing van het model*. Den Haag: Ministeries van BZK, OCW, Financiën. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/evaluatie-referentiemodel/>.
- Ministerie van BZK, VNG, IPO & UVW (2016) *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen: Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/29/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers-bij-gemeenten-provincies-en-waterschappen>.
- Nationaal Archief (2018). Directie Ambtenaar & Organisatie. Geraadpleegd van <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/actor-organisatie/directie-ambtenaar-organisatie-bzk>.
- Nationaal Archief (2018). Directie Democratie & Burgerschap. Geraadpleegd van <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/index.php/actor-organisatie/directie-democratie-en-burgerschap-bzk>.
- Ollongren, K.H. (2017, 15 december). Beëindiging Subsidieregeling SVO 2015 en Subsidieregeling Stichting VSO 2013 per 1 januari 2021 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/12/15/kamerbrief-beeindiging-subsidieregeling-svo-2015-en-subsidieregeling-stichting-vso-2013-per-1-januari-2021/kamerbrief-beeindiging-subsidieregeling-svo-2015-en-subsidieregeling-stichting-vso-2013-per-1-januari-2021.pdf>.
- Ollongren, K.H. (2017, 19 december). Voortgang normering topinkomens (semi)publieke sector en WNT-jaarrapportage 2016 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/19/kamerbrief-over-voortgang-normering-topinkomens-semipublieke-sector-en-wnt-jaarrapportage-2016>.
- Ollongren, K.H. (2018, 6 juli). Rechtspositie van politieke ambtsdragers [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/06/kamerbrief-over-evaluatie-rechtspositie-politieke-ambtsdragers-dijkstalwetgeving>.
- Plasterk, R.H.A. (2014, 7 augustus). Brief ten aanzien van Subsidieaanvraag Programma Intercollegiale uitwisseling. Minister van Binnenlandse Zaken. Kenmerk 2014-0000382234.
- Plasterk, R.H.A. (2017, 23 oktober). Aanvullende informatie n.a.v. onderzoeksopzet Beleidsdoorlichting BZK H VII artikel 7 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/10/23/k>

[amerbrief-beleidsdoorlichting-van-artikel-7-%E2%80%98arbeidszaken-overheid%E2%80%99-hoofdstuk-vii-bzk/kamerbrief-beleidsdoorlichting-van-artikel-7-%E2%80%98arbeidszaken-overheid%E2%80%99-hoofdstuk-vii-bzk.pdf](#).

- Rijksoverheid (2009). Rijksbegroting artikel 10 arbeidszaken overheid. Geraadpleegd van http://www.rijksbegroting.nl/2009/voorbereiding/begroting,kst119602b_18.html.
- Rijksoverheid (2011). Rijksbegroting artikel 35 arbeidszaken overheid. Geraadpleegd van http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148606_14.html.
- Rijksoverheid (2012). Rijksbegroting artikel 7 arbeidszaken overheid. Geraadpleegd van http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160353_12.html.
- Rijksoverheid (2017). Begroting 2017. Geraadpleegd van <http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting>.
- Rijksoverheid (2017). Rijksbegroting artikel 7 arbeidszaken overheid. Geraadpleegd van http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225593_9.htm.
- Rijksoverheid (2018). Handreiking beleidsdoorlichtingen. Geraadpleegd van <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.
- SCP (2015). Public sector achievement in 36 countries. Den Haag: SCP. Geraadpleegd van https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Public_sector_achievement_in_36_countries.
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B. (2012). *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations: Report of a study commissioned by the Department for International Development*. London, UK: Department for International Development. Geraadpleegd van <https://www.oecd.org/derec/50399683.pdf>.
- Trendnota Arbeidszaken Overheid 1999. Tweede Kamer der Staten-Generaal 26 207 no. 2 Vergaderjaar 1998-1999. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/trendnota-arbeidszaken-overheid-1999/>.
- Universum (2017). Most Attractive employers 2017 in the Netherlands. Geraadpleegd van: http://www.advocatie.nl/sites/default/files/Most_Attractive_Employers_Netherlands_2017_Students.pdf.
- Venster voor bedrijfsvoering [website]. <https://www.venstersvoorbedrijfsvoering.nl/>.
- Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van BZK (2010). *De Grote Uittocht*. Den Haag: Ministerie van BZK. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/151938/De-Grote-Uittocht-Herzien.pdf>.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas