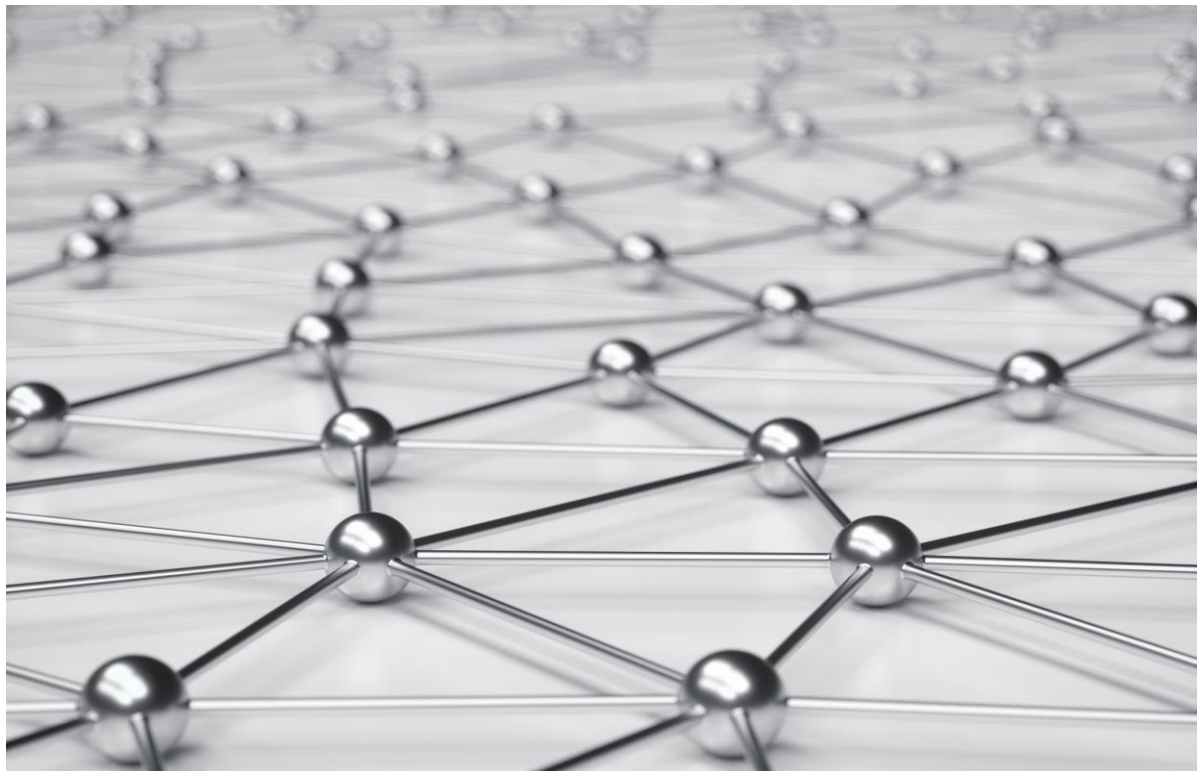


Periodieke rapportage Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid (art. 7)

Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties (BZK)



Versie: Eindrapportage
Datum: December 2024

Sira Consulting 

Periodieke rapportage Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Begrotingshoofdstuk VII, artikel 7

Sira Consulting

Eindrapportage

December 2024

Auteurs

Carolien Klein Haarhuis

Stefan Prij

Lisa de Paauw

Diede Verbeek

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Sira Consulting B.V. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoud

Managementsamenvatting	7
1 Introductie	12
1.1 Thema Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid	12
1.2 Deze periodieke rapportage: aanleiding en scope	12
1.3 Hoofdvraag en aanpak	13
1.4 Leeswijzer	18
2 Beleidstheorie	19
2.1 De beleidstheorie van artikel 7	19
3 Beleidspraktijk: (naar) doeltreffend- en doelmatigheid	24
3.1 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid	24
3.2 Follow-up van aanbevelingen uit de vorige Beleidsdoorlichting	37
4 Beleid op thema POK: eerste beeld	40
4.1 Het thema POK in theorie	40
4.2 Het thema POK in de praktijk	42
4.3 Voorlopige conclusie: thema POK	48
5 Publieke waarden in beleid en praktijk	51
5.1 Publieke waarden	51
5.2 Publieke waarden in art. 7: zienswijze experts op beleid en -praktijk	51
6 Leren en verbeteren. Aanbevelingen ter verbetering/ optimalisatie	54
6.1 Doeltreffendheid – Doelmatigheid	54
6.2 Suggesties voor de monitoring- en evaluatieagenda (SEA)	56
6.3 Besparingsvariant	57
Bijlagen	58
Bijlage 1. Organisatie	58
Beleidstheorie	58
Beleidspraktijk	61
Conclusie	64
Bijlage 2. Personeel	67
Beleidstheorie	67
Beleidspraktijk	72
Conclusie	76
Bijlage 3. Informatievoorziening Rijk	80
Beleidstheorie	80
Beleidspraktijk	83
Conclusie	87
Bijlage 4. Inkoop & aanbesteden	90
Beleidstheorie	90
Beleidspraktijk	95
Conclusie	98
Bijlage 5. Huisvesting & Faciliteiten	101

Beleidstheorie	101
Beleidspraktijk	107
Conclusie	112
Bijlage 6. Onderzochte instrumenten en evaluaties (2019-2023)	115
Bijlage 7. Doeltreffendheidsladder	118
Bijlage 8. Begeleidingscommissie en borging onafhankelijkheid	119
Bijlage 9. Oordeel onafhankelijke deskundige	120

Managementsamenvatting

Aanleiding

Voor u ligt de periodieke rapportage over begrotingsartikel 7 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK): Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid. Deze beslaat de onderzoeksperiode 2019-2023. Aanleiding van dit onderzoek is dat elke minister met artikel 4 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022) verplicht is om het beleid per beleidsthema periodiek elke 4-7 jaar te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit resulteert in de plaatsing van de periodieke rapportage op de Strategische Evaluatie-Agenda (SEA).

Artikel 7 bestaat uit twee paragrafen: 7.1 en 7.2. In deze periodieke rapportage over werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid (7.1) krijgt artikel 7.2 Pensioenen en uitkeringen, i.c. de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP) relatief beperkt aandacht. Wel geven we in het eerste hoofdstuk een korte samenvatting van een in 2023 afgeronde businesscase hierover. Ook zijn de SAIP-middelen meegenomen in de middelen vanuit het deelthema Personeel.¹

Vanuit de Algemene Rekenkamer gaat reeds langer aandacht uit naar de coördinerende rol van BZK. Mede hierom acht de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken deze periodieke rapportage van bijzonder belang, en heeft deze ook aanvullende vragen en verzoeken gedaan bij de onderzoeksopzet. Deze hebben we betrokken in deze periodieke rapportage en onderhavige samenvatting.

Zes deelthema's

In samenspraak met de Begeleidingscommissie en ambtelijke werkgroep is het begrotingsartikel opgedeeld in zes deelthema's, waaronder sinds 2021 ook de ingezette middelen naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang (POK). Hiermee komen we uit op de volgende lijst van deelthema's:

1. Organisatie
2. Personeel
3. Informatievoorziening Rijk
4. Inkoop en aanbesteden
5. Huisvesting en faciliteiten
6. Beleid naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang (POK).

De hoofdvraag luidde:

Heeft het gevoerde beleid geleid tot de beoogde verbetering van het functioneren van de (rijks) overheid, in het bijzonder wat betreft de bedrijfsvoering – en was de inzet van de beleidsinstrumenten/kaders gezien vanuit de coördinerende en regisserende rol van BZK doelmatig en doeltreffend?

Aanpak

In verband met de gesignaleerde beperkte hoeveelheid evaluaties verzocht de vaste commissie BZK om een toelichting, voor welke beleidsonderdelen van artikel 7 nog aanvullende evaluaties/onderzoek nodig zouden zijn tijdens de periodieke rapportage. Daar waar informatielacunes werden geconstateerd, is dit aanvullende onderzoek verricht om een uitspraak over (de aanwezige voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen doen.

Gestart is met de reconstructie van de beleidstheorie, met als doel het fundament te leggen voor toetsing aan de praktijk. Per thema reikte deze van de ingezette middelen en instrumenten (inclusief kaderstelling), via de beoogde prestaties tot aan de uiteindelijke effecten – al dan niet beoogd. Daarbij zijn waar mogelijk ook de verwachte en feitelijke externe factoren in kaart gebracht.

¹ De budgetten per deelthema (beschreven in par. 2.1) omvatten ook de bijdragen aan agentschappen/zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Deze vallen buiten de scope van deze periodieke rapportage.

Vervolgens is de beleidstheorie van elk deelthema getoetst aan de praktijk, op basis van een synthese van beschikbare evaluatie- en aanvullende bronnen. Het aandeel gevonden evaluatierapporten bleek beperkt en is daarom met zoveel mogelijk andere bronnen aangevuld. De belangrijkste hiervoor betroffen (a) monitoring- en voortgangsdokumentatie, zoals met name de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR), deels aangereikt door experts/betrokkenen; en (b) interviews over zowel de beleidstheorie als – praktijk per deelthema.

Doeltreffendheid en doelmatigheid: een gedeeltelijk en gemengd beeld per deelthema

De hoofdvraag kan als volgt worden beantwoord. Er zijn per thema veel activiteiten en prestaties gerealiseerd en gerapporteerd. Deze beschouwen we conform de RPE 2022 als voorwaarden voor met name de doeltreffendheid. Tevens is follow up gegeven aan de aanbevelingen uit de voorgaande beleidsevaluatie.² Op het brede artikel 7-niveau zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid deels te bepalen. Per thema zijn we niettemin tot een concreter beeld gekomen van de doelbereiking van de aan de thema's onderliggende instrumenten. De themadoelen van artikel 7 kennen zelf geen streefwaarden - maar vooral ambities zoals 'vergroten' en 'versterken'. Dit maakt de doeltreffendheidsoordelen op thema niveau lastig. Binnen het thema Huisvesting & Faciliteiten valt niettemin de bereikte voortgang op duidelijk gespecificeerde prestatie-indicatoren en doelen op, wat ons heeft gebracht tot het oordeel 'aannemelijk doeltreffend'. Wat hierbij hielp is de welhaast thema-brede evaluatie over een deel van de onderzoeksperiode.

Naast de beschikbare evaluaties vormden de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR) een belangrijke bron. Met name op basis hiervan is een beeld van de beleidsprestatie (output) verkregen. Van doelmatigheid is geen overkoepelend eindbeeld verkregen – evenmin op de niveaus eronder. Hoofdoorzaak is de ontbrekende systematische aanpak en analyse (methode) hiervoor in de onderliggende evaluatie – en andere rapporten.

Publieke waarden: dienstbaarheid en responsiviteit

Ten aanzien van de vraagstelling verzocht de commissie BZK eind 2023 te verduidelijken wat precies de verbetering is die beoogd werd met het gevoerde beleid en of, en zo ja hoe in de periodieke rapportage aandacht kan worden besteed aan publieke waarden als responsiviteit en dienstbaarheid. In deze periodieke rapportage is het volgende uitgangspunt meegenomen in de beoogde verbetering van het gevoerde beleid op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering: *'Het streven is een (rijks)overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is en haar maatschappelijke taken optimaal uitvoert, door het creëren van randvoorwaarden voor het optimaal en duurzaam functioneren van (rijks)overheidsorganisaties én in het bijzonder voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering'*.

De feitelijke aandacht voor en toepassing van publieke waarden is beperkt getoetst: aan de hand van gesprekken met één of enkele betrokken experts per deelthema onder artikel 7. Hieruit komt de brede perceptie naar voren dat het gesprek over publieke waarden in toenemende mate is en wordt gevoerd. Mede naar aanleiding van publicaties over uitvoeringsorganisaties en de toeslagenaffaire bestaat brede aandacht voor maatwerk, de menselijke maat en responsiviteit in overheidshandelen. De mate waarin dit gebeurt is onder meer afhankelijk van de mate waarin individuen of individuele organisaties hierin zelf het voortouw nemen. Daarbij spelen ook de nodige andere factoren een rol, zoals de ruimte die wetgeving aan organisaties biedt om maatwerk te leveren en een veranderende invulling van rechtsbescherming door de bestuursrechter. Afgaande op de gesproken betrokkenen verschilt het tussen de zes onderzochte thema's, in welke mate en hoe publieke waarden verder zijn verankerd en toegepast. Dit lijkt deels verklaard te worden door de aard en focus van de thema's (bijv. het al enige tijd bestaande Maatschappelijk verantwoord Inkopen/Inkopen met Impact dat reeds aansloot op de waarden).

Coördinerende en regisserende rol BZK

In lijn met het aanvullende verzoek van de vaste commissie BZK zijn ook de verantwoordingsrapportages van de Algemene Rekenkamer in dit syntheseonderzoek betrokken, voor zover het de rijksbrede

² Zoals opgenomen in tabel 15 in hoofdstuk 3.2.

bedrijfsvoering en de coördinerende en regisserende rol van de minister van BZK betreft. De Algemene Rekenkamer constateerde over 2020 dat (de minister van) BZK haar doorzettingsmacht uit het Coördinatiebesluit (meer) kan gebruiken naar andere ministers.

Het besluit CIO-stelsel 2021 bepaalt dat voor de bedrijfsvoering van het Rijk de minister van BZK de taak heeft om eisen te stellen waaraan het IT-beheer minimaal moet voldoen en om hier toezicht op te houden (kaderstellende en toezichthoudende rol). Hierop kwam via de verantwoordingsrapportage over 2021 een positieve reactie van de Algemene Rekenkamer. Dit was rondom de start van de opvolger van de I-agenda: de I-strategie Rijk (2021-2025) binnen het thema Informatievoorziening Rijk.

Sinds 2023 wordt gestreefd naar verdere bestendiging van de besluitvormingsprocessen – met name via de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) en daaromtrent. In april 2023 hebben de secretarissen-generaal (SG's) de Ontwikkelagenda Rijksdienst Waardenvol werken voor Nederland gepresenteerd. Onderdeel is de Werkagenda Bedrijfsvoering, waarin personeel, organisatie en financiën centraal staan. Deze Ontwikkelagenda brengt programma's en projecten in beeld, zorgt voor meer samenhang en maakt zichtbaar waar het Rijk nog stappen dient te zetten.

Bij het BZK-Jaarverslag over 2023 geeft de Algemene Rekenkamer aan dat meerdere zogenoemde onvolkomenheden in beheer zijn opgelost. Tegelijk kan de coördinerende rol van de minister van BZK op terreinen (met name inkoopbeheer, IT-beheer en CO2-reductie) nog steviger worden ingevuld.

POK-middelen

In lijn met het aanvullend verzoek van de Kamercommissie om inzichten op te doen over de doelmatige en doeltreffende besteding van POK-middelen, is hiertoe een eerste evaluatie verricht (hoofdstuk 4). De opgedane inzichten zullen worden gebruikt in de eigen evaluatiecyclus van de POK-middelen die in 2025 zal plaatsvinden. Aangezien deze periode rapportage de periode van 2019 tot en met 2023 bestrijkt, zijn geen conclusies geformuleerd over de mate van bereikte doeltreffend- en doelmatigheid. Wel zijn de gerealiseerde *voorwaarden* hiervoor in kaart gebracht, voor zover als mogelijk. Deze blijken met name uit de gerealiseerde beleidsprestaties (output), zoals hieronder samengevat.

Realisatie van de beoogde prestaties anno 2024 (output)

- De aandacht voor 'de menselijke maat' in beleid en uitvoering is toegenomen, blijkend uit een streven naar maatwerk en responsiviteit in overheidshandelen. De rapportages Staat van de Uitvoering – over thema's zoals toegankelijkheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en kantttevredenheid – liggen op schema. Het begrip Publieke Waarde(n) kent dus groeiend bewustzijn. Wel wordt het in de praktijk verschillend uitgelegd en gehanteerd.
- Informatiehuishouding en openbaarmaking: sinds 2022 wordt met het programma Open Overheid steviger gewerkt aan onderlinge (programma-)afstemming en sturing hierop. Departementen hebben verschillende projecten gerealiseerd.
- Veilig werk- en meldklimaat en ondersteuning klokkenluiders: er zijn vorderingen gemaakt met de campagne voor werkgevers en ondersteuning van melders van misstanden.
- Diversiteit & Inclusie: er is een variëteit aan actielijnen en over de hierop bereikte voortgang wordt in de JBR gerapporteerd. Gerichte monitoring op output is wel gewenst. Sinds 2023 is er een pilot bredere werving en objectieve selectie.
- Herkenning misstanden/ Huis voor Klokkenluiders kent als prestaties:
 - Toename van melding vermoeden van misstanden
 - Handvatten voor psychosociale ondersteuning: sinds 2022 verwijst het Huis door naar Slachtofferhulp. De evaluatie hiervan staat gepland voor 2025.³

Beleidsinhoudelijke aanbevelingen

Verdere versteviging regisserende en coördinerende rol BZK

³ Zie SEA BZK 2025 voor het overzicht van geplande evaluaties gerelateerd aan (o.a.) het thema POK:

www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2024/09/17/vii-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-rijksbegroting-2025.

- Ter verdere versterking van de regisserende en coördinerende rol van BZK gaven de betrokken stakeholders als drijfveer en ambitie aan: begin met het integrale, artikel 7-brede verhaal. Wat wordt beoogd vanuit de actuele maatschappelijke context, met inbegrip van publieke waarden? Geef hieraan prioriteit in plaats van teveel capaciteit te steken in verantwoording achteraf. Zo komen ook vragen op tafel als: ‘wat moeten we qua taken niet (meer) doen?’
- Streef in de praktijkgerichte sturing hieronder naar duidelijk geformuleerde beleidsprestaties (output), die al vanaf t0 van het beleid richting biedt aan de uitvoering en eventueel benodigde bijsturing, zonder de werkelijkheid teveel te versimpelen.
- Vergroot met aanvullende communicatie de bekendheid van het in 2022 geüpdatete Kaderboek, informatiestatuut en het Coördinatiebesluit ter verdere versteviging van de regie- en coördinerende rol. De Ontwikkelagenda rijksdienst Waardenvol werken sluit hierop aan. Benut voor diezelfde versterking ook de korte lijnen binnen de ICBR (en voor ICT meer specifiek het CIO-beraad).
- Integreer en veranker de POK-inzet in de langer bestaande thema’s van (o.a.) artikel 7. Benut hiervoor de inzichten uit nog komende evaluaties binnen het POK-deelthema.

Oog houden voor publieke waarden in beleid en evaluatie

Publieke Waarden zijn uitgangspunten achter beleid (ook onder artikel 7). Ze zijn vooralsnog geen formele einddoelen maar een voorwaarde voor de doeltreffendheid van beleid. Idealiter worden ze ingepast in het proces van zowel beleidsvorming als -uitvoering.

Het verdient aanbeveling om de verankering en toepassing van publieke waarden – met name responsiviteit en dienstbaarheid – regelmatig te onderzoeken. Wij adviseren om publieke-waardenonderzoek niet voor elk separaat instrument of programma onder artikel 7 te verrichten, omdat dit veel vraagt en inzichten gefragmenteerd blijven. Beter achten we het om te focussen op het niveau van bijvoorbeeld de instrumentenmix op een deelthema, of op een afgebakend organisatieonderdeel.

Bovengenoemde aanbevelingen leggen ook een basis voor gedachtenvorming over toekomstige monitoring en evaluatie. Zo kunnen uit een volgende periodieke rapportage duidelijker aanbevelingsrichtingen worden afgeleid. Gegrondvest in de conclusies doen wij de volgende suggesties.

Suggesties voor de monitoring- en evaluatieagenda (SEA)

1. Artikel 7 is een begrotingsartikel, en op dit moment met maar liefst zes deelthema’s niet per se een afgebakend SEA-beleidsthema. Maak bij aanvang van elke SEA-periode (3-4 jaar) de monitoring- en evaluatieprioriteiten binnen het beleidsthema (cq. -artikel) helder. Koppel hier in de SEA de periodieke rapportage als sluitstuk aan vast. Maak al vroeg in de SEA expliciet wat *niet wordt geëvalueerd*.
2. Start elke nieuwe beleidsperiode met een duidelijke beleidstheorie per deelthema onder artikel 7. Gebruik hierbij het Beleidskompas – en het model van de resultatenketen – als hulpmiddel. Niet alleen als stuur voor monitoring en evaluatie, maar ook voor regisseren en coördineren. Actualiseer periodiek de beleidstheorie.
3. Benut de JBR nog gericht als basis voor beleidsgerichte evaluaties – per deelthema of overstijgend: (a) door de JBR-hoofdstukken om te vormen naar stapsgewijze toetsing van beleidstheorie (resultatenketen) aan de praktijk en/of (b) door de rapportage via de SEA aan te vullen met evaluaties van individuele of geclusterde beleidsinstrumenten en -programma’s.
4. Kies per afzonderlijk geplande evaluatie voor een heldere afbakening en methode. Waar doeltreffendheid en/of doelmatigheid (nog) niet kunnen worden onderzocht, kan met behulp van de beleidstheorie gericht worden ingezoomd op de voorwaarden (resultatenketen: throughput, output) hiervoor.
5. De doelmatigheid van de instrumenten en kaders onder artikel 7 is nog beperkt expliciet onderzocht wat het trekken van thema(-overstijgende) conclusies belemmert. Scherp aan wat in evaluaties wordt gevraagd op het punt van doelmatigheid; al dan niet met inbegrip van neveneffecten.

Besparingsvariant

De conclusie dat doeltreffendheid en (met name) doelmatigheid op artikel 7-niveau en ook voor de onderliggende deelthema's niet duidelijk te bepalen zijn, beperkt ons in het kunnen bieden van gerichte besparingsmogelijkheden. Zo is er bijvoorbeeld geen aanwijsbaar beleidsinstrument/-element waarop volledig kan worden bespaard. Dit brengt ons naar de optie van een artikel 7-brede besparingsaanpak ('kaasschaaf'). De POK-middelen voor BZK laten we hier buiten beschouwing, omdat deze te kort in uitvoering zijn voor evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid.

De RPE geeft aan dat het mogelijk is gebruik te maken van besparingen die al eerder in kaart zijn gebracht. Op dit moment wordt de budgettaire taakstelling uitgewerkt volgens uit het regeerprogramma, die moet leiden tot een besparing van 22% in 2029.⁴ De mate waarin deze taakstelling op beleidsartikel 7 terechtkomt is op het moment van dit schrijven (eind 2024) nog niet bekend. We stellen daarom – ter aanvulling en in aansluiting op voornoemde conclusie – een artikel-brede structurele besparing van €10 miljoen voor.

⁴ Zie paragraaf 7.2 Goed Bestuur van het regeerprogramma Kabinet-Schoof.

1 Introductie

1.1 Thema Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) streeft naar een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is en haar maatschappelijke taken optimaal uitvoert. Dit gebeurt door het creëren van randvoorwaarden voor het optimaal en duurzaam functioneren van overheidsorganisaties. Kenmerkend daarvoor zijn het beleid op drie punten: ‘goed werkgeverschap’, de inrichting van en rol in de rijksbrede bedrijfsvoering en de ABD-taak (Algemene Bestuursdienst) ten behoeve van de kwaliteit van de ambtelijke leiding. Dit beleid wordt gefinancierd vanuit begrotingsartikel 7.

Het ministerie draagt hieraan bij in een regisserende en coördinerende rol,⁵ respectievelijk op het terrein van collectieve arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid van de rijksdiensten en organisatie en bedrijfsvoering van het Rijk, waaronder ICT, huisvesting, inkoop en faciliteiten. De rijksbrede bedrijfsvoering betreft de niet-financiële bedrijfsvoering, bedoeld om alle ruim 140.000 ambtenaren in staat te stellen samen aan de Rijksopgaven te werken – teneinde maatschappelijke opgaven te realiseren.

1.2 Deze periodieke rapportage: aanleiding en scope

Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek naar artikel 7 over de periode 2019-2023 is de verplichting in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2022) tot periodieke rapportage. Elke minister is met artikel 4 van de RPE 2022 verplicht om het beleid per beleidsthema periodiek (elke 4-7 jaar) te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit resulteert in de positionering van de periodieke rapportage op de Strategische Evaluatie-Agenda (SEA).

Daarnaast gaat vanuit de Algemene Rekenkamer reeds langer aandacht uit naar de coördinerende rol van BZK. De vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken acht deze periodieke rapportage daarom van bijzonder belang.⁶

Zes deelthema's

In samenspraak met de Begeleidingscommissie en ambtelijke werkgroep hebben we het begrotingsartikel opgedeeld in zes deelthema's, waaronder sinds 2021 ook de ingezette middelen naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang (POK). Hiermee komen we uit op de volgende lijst:

1. Organisatie
2. Personeel
3. Informatievoorziening Rijk
4. Inkoop en aanbesteden
5. Huisvesting en faciliteiten
6. Beleid naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang POK (voor zover het BZK betreft).

Hiermee sluiten we dicht aan op de thematische indeling in de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Deze bieden periodiek inzicht in de belangrijkste voortgang en ontwikkelingen in de bedrijfsvoering onder coördinatie en regie van BZK – zowel kwalitatief als (deels) kwantitatief.

Voor elk van de vaste thema's is een bijlage geschreven - bijlagen 1 t/m 5 bij deze rapportage. De hoofdstukken van deze periodieke rapportage leunen sterk op deze themabijlagen. De specifieke beleidsbeschrijvingen, onderbouwingen en de meeste bronverwijzingen zijn daarin te vinden.

⁵ Nader beschreven in o.a. [Onderzoeksopzet beleidsdoorlichting artikel 7: 'Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid' begroting BZK \(VII\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

⁶ Brief regering, 26 juli 2023- 30985-62.

De thema's verschillen onderling sterk. Daarom geven we in de volgende hoofdstukken de belangrijkste bevindingen deels schematisch weer, waarbij we onderscheid maken tussen de voornoemde thema's.

Buiten de scope

Artikel 7.2: Pensioenen en uitkeringen

De focus ligt in deze periodieke rapportage op artikel 7.1, het werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid. Als tweede is er artikel 7.2, pensioenen en uitkeringen. Onder de kop *bijdrage aan zbo's/RWT's* in de BZK-begroting wordt hier melding gemaakt van de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP). Dit betreft de pensioenregelingen van (voormalige) Nederlandse ambtenaren uit de voormalige overzeese gebiedsdelen en hun nagelaten betrekkingen.⁷ In het Jaarverslag over 2023⁸ wordt melding gemaakt van de SAIP en worden de bevindingen uit de in 2023 afgeronde business case SAIP gemeld.

Stichting administratie Indonesische pensioenen (SAIP)

Elke 5 jaar wordt een nieuw uitvoeringscontract afgesloten met de Stichting administratie Indonesische pensioenen (SAIP). De SAIP beschikt over cruciale historische en inhoudelijke kennis m.b.t. de administratie en uitkeringen van Indonesische pensioenen. Het huidige contract loopt eind 2024 af.

Voor de periode 2025-2030 moet een nieuw uitvoeringscontract worden afgesloten. De hiervoor benodigde businesscase is in 2023 afgerond en door BZK beoordeeld. Uit de business case blijkt dat de apparaatskosten van SAIP in de periode tot 2029 zullen dalen met circa 33 % ten opzichte van de huidige apparaatsuitgaven. Een mogelijke overdracht van de werkzaamheden naar een andere organisatie zou ca. € 900.000 bedragen.

Het belang van de cruciale historische en inhoudelijke kennis, in combinatie met het (aanzienlijk) dalen van de apparaatskosten en de forse kosten die overdracht naar een andere organisatie tot gevolg zou hebben, heeft geleid tot de beslissing om in te stemmen met de business case en het contract met SAIP te verlengen tot 2030.

Agentschappen, zbo's en RWT's.

Naast de reeds behandelde SAIP-middelen (artikel 7.2) laten we in deze periodieke rapportage ook buiten beschouwing:⁹

- Bijdragen aan agentschappen. Periodieke doorlichtingen hiervan vinden elke vijf jaar plaats op grond van de Regeling agentschappen (art. 7).
- Bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Periodieke verslagen vinden elke vijf jaar plaats op grond van art.39 lid 1 van de Kaderwet zbo's.¹⁰

In het vervolg van deze periodieke rapportage zoomen we op artikel 7.2 en de SAIP niet verder in. Wel zijn de SAIP-middelen meegenomen in de middelen onder het deelthema Personeel.

1.3 Hoofdvraag en aanpak

Dit onderzoek betreft een periodieke rapportage van begrotingsartikel 7 (beleidsdoorlichting-nieuwe stijl). Dit maakt dat we de vereisten van de RPE 2022¹¹¹² artikel 4 (sub 5 a t/m j) in deze rapportage als leidraad gebruiken.

Het doel van dit onderzoek is het opleveren van een inzichtrijke periodieke rapportage conform de vereisten van de RPE 2022. De hoofdvraag luidt:

⁷ Zie www.saip.nl.

⁸ www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2023/VII/onderdeel/2765104

⁹ RPE 2022 (resp. artikel 9 en 10).

¹⁰ Alleen vanuit beleidsperspectief wordt in deze rapportage gerefereerd aan enkele zbo's (bijvoorbeeld het programma-gefinancierde Huis voor Klokkenluiders, beschreven onder het POK-thema).

¹¹ We noteren hier ook de twee andere begrotingsposten buiten de scope van deze periodieke rapportage: surplus elektrische voertuigen (ev) en middelen inhuur.

¹² [Staatscourant 2022 nr. 19587 26 juli 2022](http://staatscourant.2022.nr.19587.26.juli.2022).

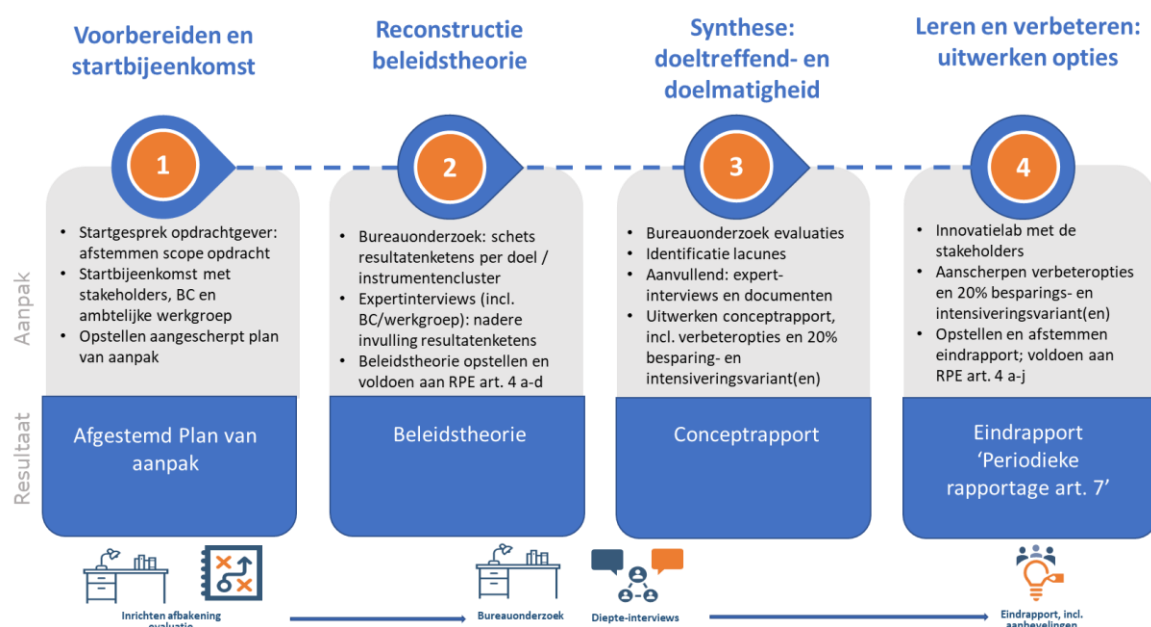
Heeft het gevoerde beleid geleid tot de beoogde verbetering van het functioneren van de (rijks) overheid, in het bijzonder wat betreft de bedrijfsvoering - en was de inzet van de beleidsinstrumenten/kaders gezien vanuit de coördinerende en regisserende rol van BZK doelmatig en doeltreffend?

Op deze hoofdvraag zijn naar aanleiding van vragen van de vaste Tweede Kamercommissie BZK een tweetal uitbreidingen gemaakt:

- In hoeverre responsiviteit en dienstbaarheid onderdeel uitmaken van, c.q. zijn betrokken bij de beleidsdoelstellingen en de uitvoering ervan.
- Naar aanleiding van het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft het kabinet voorstellen gedaan om de dienstverlening vanuit de overheid fundamenteel te verbeteren. In deze periodieke rapportage zoomen we separaat in op de beleidstheorie en eerste resultaten van de middelen die sinds 2022 worden geïmplementeerd binnen dit thema, verder te noemen 'POK'. Deze inzichten fungeren als respectievelijk t0- en t1- meting en worden gebruikt in de eigen evaluatiecyclus van de POK-middelen (met name vanaf 2025).¹³

Figuur 1 toont de aanpak van deze periodieke rapportage in vier fasen.

Figuur 1. Fasering en stappen om te komen tot deze periodieke rapportage



Analysekader: Resultatenketen – en doeltreffendheidsladder

Het doel van de reconstructie van de beleidstheorie (Fase 2 in Figuur 1) is het leggen van de basis voor toetsing aan de praktijk in de volgende fase. Het conceptuele raamwerk van de resultatenketen is gebaseerd op het uit de literatuur breder bekende *logical-framework-model*.¹⁴ Per thema reikt dit model van de ingezette middelen en instrumenten (inclusief kaderstelling), via de beoogde prestaties tot en met de beoogde en neveneffecten – inclusief de verwachte externe factoren (zie tekstkader 1 voor nadere toelichting).

Het doel van fase 3 is om te komen tot een voorlopige verantwoording op genoemde RPE-artikel 4-vereisten. Deze fase omsluit zowel een synthese van beschikbare evaluatie-inzichten en secundaire bronnen, als aanvullend (primaire) onderzoek op hierin gebleken lacunes. Waar mogelijk en van toepassing

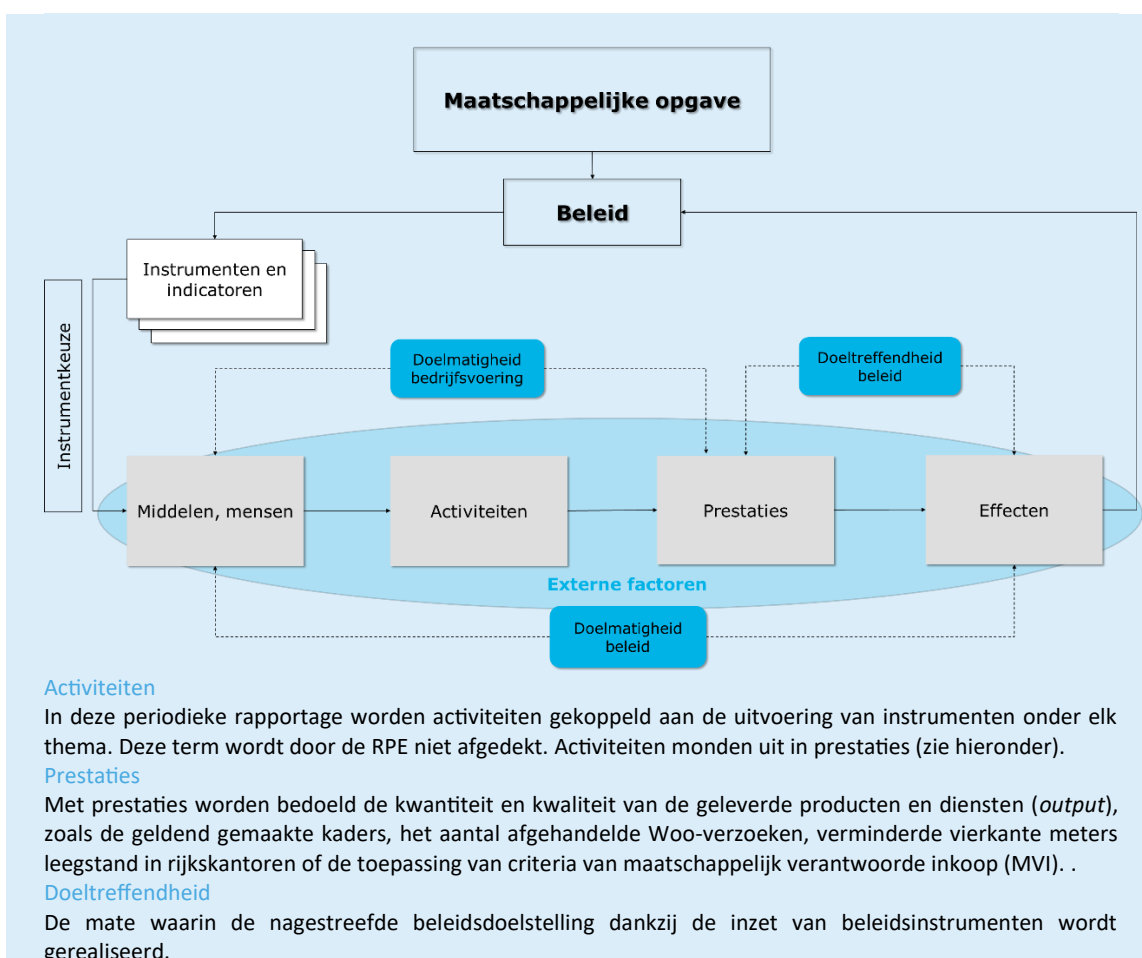
¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30985-63.html> (Kamerstukken II, 30985 nr. 63 (2023-2024). Brief van de staatssecretaris van BZK.

¹⁴ o.a. McLaughlin, J. A., & Jordan, G. B. (1999). Logic models: A tool for telling your program's performance story. *Evaluation and Program Planning*, 22, 65–72.

zijn de bronnen - met name de evaluaties - voorzien van een kwaliteitsoordeel op basis van de Doeltreffendheidsladder (bijlage 7).¹⁵ Wat betreft het primair aanvullend onderzoek voerden we 14 gesprekken met respondenten vanuit onder meer: de BZK-beleidsdirecties,¹⁶ programmamanagers/coördinatoren en leidinggevendenden.¹⁷ Ook expert-leden vanuit de Begeleidingscommissie en met name ook de ambtelijke werkgroep zijn bevraagd. In samenhang hiermee onderzochten we de door experts extra aangedragen schriftelijke bronnen waaronder relevante Kamerstukken, kerngegevens uit implementatie (registraties) of monitors. De nulmeting van het POK-instrumentarium is in deze stap ook betrokken.¹⁸ Op themaniveau doen we vervolgens ook een uitspraak over de mate van doeltreffendheid: in hoeverre zijn de themadoelen gerealiseerd en in hoeverre is dit toe te schrijven aan het gevoerde beleid?

Het doel van de laatste fase (4) is om in samenspraak met voornoemde stakeholders te komen tot afgewogen aanbevelingen. In een interactieve werksessie met de begeleidingscommissie en enkele aanvullende stakeholders betrokken bij Bedrijfsvoering en Werkgeverschap zijn bevindingen en inzichten besproken om te komen tot potentieel-effectieve oplossingen (beleidsvoorstellen) met draagvlak.

Tekstkader 1. Definities van de onderdelen van de resultatenketen, gebaseerd op de [RPE 2022](#) en de Comptabiliteitswet (art. 3.1)



¹⁵ Daarbij is 1 de hoogste 'score' en 5 de laagste.

¹⁶ De DGDOO-directies (grootste aandeel); DG Algemene Bestuursdienst (ABD), DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk, Afdeling Topinkomens en Economische Advisering (TEA).

¹⁷ Doorgaans raken de inzichten over doeltreffendheid (en doelmatigheid) op basis van expertgesprekken minder systematisch onderbouwd dan die uit de 9 wél beschikbare evaluaties. Respondenten herinneren zich bijvoorbeeld meer over 2023 dan over 2019 en richten zich met name op gerealiseerde activiteiten en prestaties.

¹⁸ Deze programma's hebben een eigen evaluatiecyclus en deze zullen in 2025 separaat geëvalueerd worden. Naast deze nulmeting wordt er getracht inzichten over de doelmatige en de doeltreffende besteding van de middelen zo veel als mogelijk op te doen.

Doelmatigheid

Het bereiken van het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten. In deze regeling is deze definitie verder aangevuld. Doelmatigheid is een relatief begrip dat de relatie tussen enerzijds middelen (instrumenten) en anderzijds prestaties of effecten afzet tegen de optimale verhouding.

De relatie tussen middelen en prestaties wordt ook wel de 'doelmatigheid van de prestaties' genoemd. De relatie tussen middelen (instrumenten) en effecten wordt ook wel de 'doelmatigheid van de effecten' genoemd.

Effecten (outcome)

Bij effecten (*outcome*) gaat het om uitkomsten van beleid. Meetbare effecten zijn bijvoorbeeld de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven, een veilige, integere en gezonde werkomgeving of spreading van Rijkswerkgelegenheid.

Effecten (neveneffecten)

Met neveneffecten wordt bedoeld de effecten van beleid die onbedoeld optreden, zowel in positieve als negatieve zin. Het gaat dus om effecten waar bij de totstandkoming van het beleid geen rekenschap van is gegeven en die niet zijn opgenomen in de doelstelling van het beleid.

Voorwaarden voor doeltreffendheid en/of doelmatigheid

Inzicht in deze voorwaarden wordt in de RPE 2022 breed gedefinieerd. Dit kan bijvoorbeeld gaan over inzicht in/kwaliteit van de logica achter het beleid (beleidstheorie), de kwaliteit en stand van de uitvoering van beleid, de omstandigheden waaronder beleid werkt, het maatschappelijk draagvlak voor beleid of de ervaringen en beoordeling door de doelgroep. Met deze inzichten kan beter inzicht worden gekregen in de werking van beleid, in verklaringen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en in mogelijkheden voor verbetering.

In deze periodieke rapportage zoomen we voor het in kaart brengen van de gerealiseerde voorwaarden vooral in op de gerealiseerde beleidsprestaties (output), als laatste stap naar het doel (outcome). Op deze manier blijven we dicht bij de (bovenstaande) elementen van de beleidstheorie als leidraad voor onze analyses per deelthema.

Evaluaties en aanvullende secundaire bronnen per thema (2019-2023)

Bijlage 6 biedt een totaaloverzicht van alle instrumenten per thema, met per instrument de uitgevoerde evaluaties en/of andere voortgangs- en monitordocumenten. De beschikbare evaluaties rakend aan doeltreffendheid en/of doelmatigheid dekken de thema's deels af; op basis van de in totaal 42 genoemde instrumenten of programma's over de periode 2019-2023 komen we uit op ruim een vijfde. De Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) blijkt – naast de instrument- en programma-evaluaties – over het geheel genomen de belangrijkste bron voor inzicht in voortgang en resultaten op elk thema (zie tabel 1).

De meeste evaluaties vallen niet precies samen met het tijdvak 2019-2023: het merendeel reikt tot en met 2020 en soms 2021. Dit heeft een logische verklaring: niet elke evaluatie is afgerond en gereed als de periodieke rapportage volgt. Evaluaties zijn doorgaans gericht op specifieke beleidsonderdelen – wat hun focus en timing bepaalt. Een deel van de te verwachten evaluaties is inmiddels gepland op de (openbare) SEA voor de komende jaren, zoals getoond in bijlage 6 (rechterkolom).¹⁹

Vijf tot zes instrumenten/programma's, vooral onder het thema Personeel, waren te kort in werking om reeds te evalueren op de 'eindtermen' doeltreffend- en doelmatigheid. Deze instrumenten kunnen op de SEA gepland worden. Omgekeerd zijn enkele andere instrumenten beëindigd tussen 2019-2023 – waaronder bijvoorbeeld een subsidie en een stichting onder het thema Personeel. Een ander klein deel is nog kort voor 2019 geëvalueerd en staat in de planning voor na 2024.

De negen aanwezige instrument- en programma-evaluaties bieden op basis van de door ons ter beoordeling ingezette Doeltreffendheidsladder (Bijlage 7) een wisselend beeld van de kwaliteit van de onderbouwing van doeltreffendheid – in termen van de relatie tussen beleidsinspanningen en resultaten. Op de output (prestaties) en de outcome (doelen) biedt de *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR)* belangrijke aanvullende voortgangsinformatie en kan hiermee beschouwd worden als periodieke monitor. De causale relatie met de ingezette beleidsinstrumenten wordt in de JBR echter niet systematisch getoetst. De doelmatigheid blijft rijksbreed doorgaans onderbelicht. Dit geldt ook voor begrotingsartikel 7: van de negen valuaties omvatte krap de helft (4) ook een doelmatigheidsbeoordeling. We doen dan ook geen overstijgende, themabrede uitspraken over doelmatigheid.

¹⁹ Het zwaartepunt ligt op het thema POK, ook in de SEA voor 2025 e.v.

www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2024/09/17/vii-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-rijksbegroting-2025

Onze gegevensbronnen over de praktijk van de 6 thema's hebben – zoals onder de aanpak benoemd – een gemengde samenstelling. De JBR is over het geheel genomen de belangrijkste bron voor inzicht in voortgang en resultaten per thema (zie tabel 1). Hierdoor ligt het zwaartepunt van onze toetsing op activiteiten en prestaties.

Tabel 1. Aanvullende secundaire bronnen

Thema	Aantal instrumenten	Afdekking evaluaties	Andere bronnen: monitors, voortgangs-/tussenrapportages	Toelichting (voorbeelden)
Organisatie en overstijgend	3	1	Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) Verantwoordingsonderzoeken Algemene Rekenkamer	Tussentijdse aanpassingen, vorderingen
Personeel	12	3 (+0,5)	JBR ICOP-rapportages Klantmetingen CAOP	Verklaringen voor doeltreffendheid/ doelmatigheid; inzicht in overkoepelend Strategisch Personeelsbeleid
Informatievoorziening Rijk	5	1	JBR Invoeringstoets Woo Rapportages ADR, AR	Stand implementatie, (capaciteit) uitvoering, externe factoren, meerwaarde voor rolvulling
Inkoop & Aanbesteden	19	1	JBR Departementale verslagen	Stand implementatie, inzicht in uitvoering
Huisvesting & Faciliteiten	2	3	JBR	Stand implementatie, inzicht in uitvoering
POK	9	Nvt (t1-meting)	JBR Rapportages ADR Volwassenheidsanalyse Open op Orde	Stand implementatie, eerste inzichten in toepassing

Buiten dit overzicht is nog een aantal specifieke documenten gebruikt – hiernaar verwijzen we in de tekst en voetnoten in de thema-bijlagen 1 t/m 5 en voor de POK naar hoofdstuk 4.

Tabel 2. Aanvullende expertgesprekken

Thema	Beleidsstheorie	Praktijk	Toelichting
Organisatie	1	1	Bepaalde praktijkgesprekken i.v.m. smalle scope van dit thema en afdekking van doorwerking in de andere thema's
Personeel	2	3	
Informatievoorziening Rijk	1	3	
Inkoop & Aanbesteden	1	2	

Huisvesting & Faciliteiten	1	2	Tweede gesprek betrof aanvullingen n.a.v. concepttekst (nu bijlage 4)
POK	1	3	

De gevoerde gespreksverslagen en conceptteksten van bijgevoegde bijlagen per thema zijn in overleg teruggelegd bij respondenten. Ook is in de werkgroep periodiek aandacht besteed aan conceptteksten – de inhoudelijke opmerkingen en aanvullingen die hieruit zijn voortgekomen, zijn in dit rapport verwerkt.²⁰

1.4 Leeswijzer

De komende hoofdstukken borduren voort op het achtergrondonderzoek, dat is te vinden in de bijlagen 1 t/m 5. Deze bijlagen zoomen nader in op elk van de vijf vaste thema's achter begrotingsartikel 7 en bespreken per thema: de beleidstheorie (resultatenketen) gevolgd door de beleidspraktijk langs de lijnen van de beleidstheorie. Elke bijlage bevat ook een deelconclusie per thema.

Hoofdstuk 2 bespreekt de beleidstheorie van artikel 7 in overkoepelende zin.

In hoofdstuk 3 gaan we – binnen deze themastructuur – in op de beleidspraktijk van artikel 7. We starten met onze bevindingen over doeltreffendheid. Deze worden per thema direct gevolgd door een beeld van de beleidsprestaties (output), die we beschouwen als belangrijke stappen naar – voorwaarden voor – doeltreffendheid. We gaan in dit hoofdstuk ook kort overstijgend in op wat we wel/niet hebben kunnen vaststellen over doelmatigheid. We besluiten het praktijkhoofdstuk met de geconstateerde follow-up van de aanbevelingen uit de vorige periodieke rapportage/beleidsdoorlichting.

In hoofdstuk 4 bespreken we de eerste meting van de POK. Ook hier wordt gestart met de reconstructie van de beleidstheorie, gevolgd door een eerste beeld op basis van de praktijk sinds 2021.

Publieke waarden, met name responsiviteit en dienstbaarheid, zijn onderwerp van hoofdstuk 5. Aan inhoudelijk experts van binnen het departement is gevraagd naar de wijze waarop – volgens hun zienswijze – in beleid en praktijk invulling wordt gegeven aan publieke waarden.

In hoofdstuk 6 zetten we richtingen uit voor (verder) leren en verbeteren en komen we tot een set van thema-overstijgende aanbevelingen, startend bij de coördinerende en regisserende functie van het ministerie van BZK. Vervolgens leggen we, in lijn met de functie van de periodieke rapportage, het accent op toekomstige monitoring en evaluatie.

²⁰ (Nb) Over de internationale focus op de thema's is relatief vroeg in fase 2 ook een gesprek met de onafhankelijk expert uit de begeleidingscommissie gevoerd. De prioriteit van en capaciteit voor de onderhavige periodieke rapportage lieten het uiteindelijk niet toe om dit onderdeel er in de verslaglegging bij te betrekken.

2 Beleidstheorie

2.1 De beleidstheorie van artikel 7

De 'beleidstheorie' toont de ratio achter het gevoerde beleid, kadersturing of niet. Idealiter geeft de beleidstheorie richting en sturing aan zowel de totstandkoming en bijsturing van beleid als aan de evaluatie ervan. Ze geeft inzicht in de motivatie, de doelen en de instrumenten achter het gevoerde beleid. Reconstructie ervan is benodigd als basis voor een inzichtrijke synthese van (gerealiseerde voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid per beleidsthema.

Stapsgewijze reconstructie

Deze periodieke rapportage begint met de reconstructie van de beleidstheorie conform de RPE 2022 art. 4 sub 5, a-d. Dit borgt een gerichte toetsing van voorgenomen acties, prestaties en doelen aan de praktijk. De 'resultatenketen' is gebruikt als leidraad voor de reconstructie van de beleidstheorie.

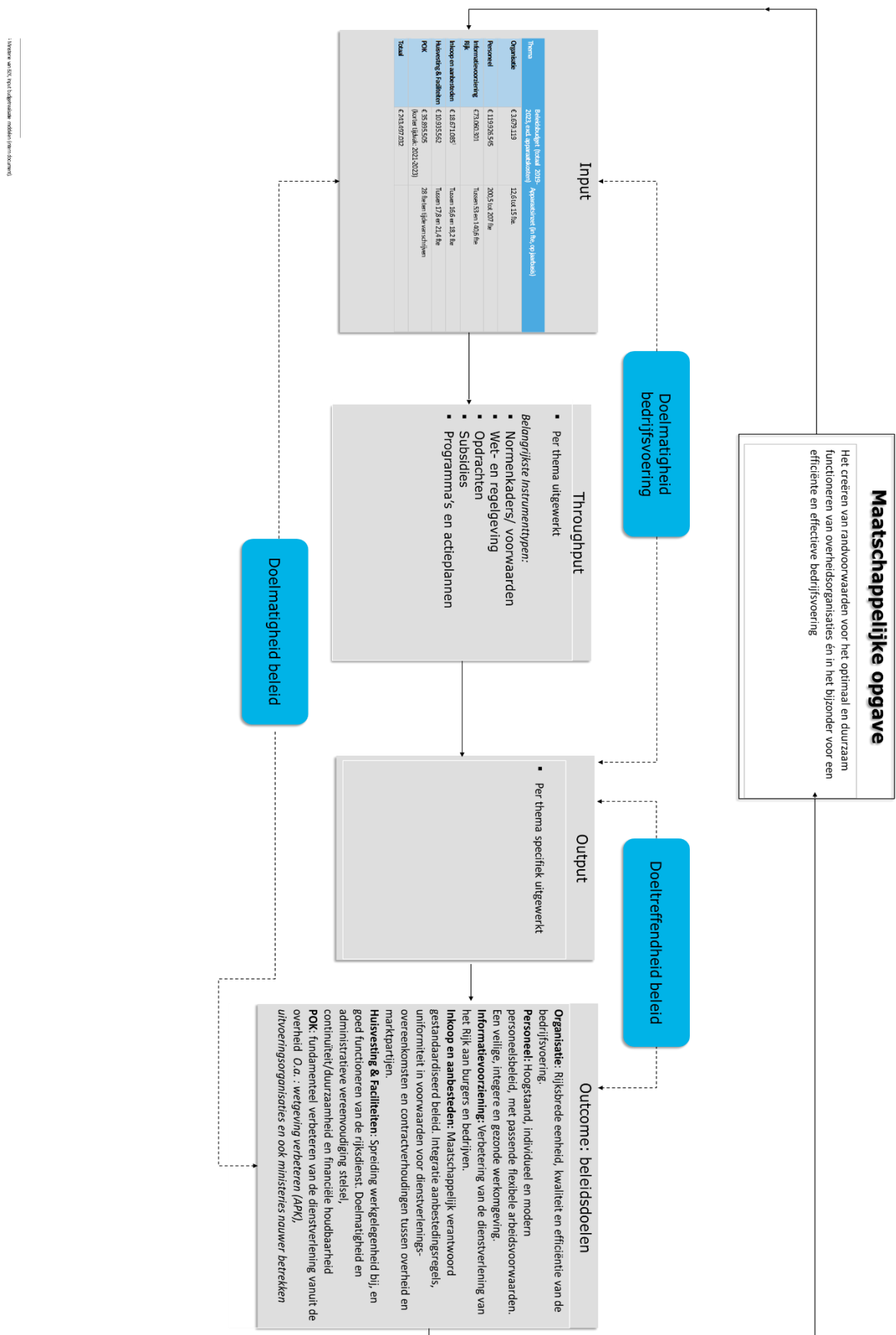
Stap 1. Aan de start zijn afspraken gemaakt met opdrachtgever/Begeleidingscommissie over (a) de reikwijdte en eventuele afbakening van de 6 thema's van artikel 7 in termen van de meest richtinggevende doelen, uitgaven en instrumenten, en (b) welke onderdelen van de beleidstheorie in een latere fase in elk geval aan de praktijk getoetst dienden te worden.

Stap 2. Op basis van bureauonderzoek zijn we gekomen tot de zes concept-resultatenketens per thema. Hiertoe zijn beleidsstukken, evaluaties/monitors en andere bronnen verzameld en bestudeerd over de periode 2019 t/m 2023.

Stap 3. De concept-resultatenketens zijn getoetst in (groeps)gesprekken per thema met als respondenten: experts/beleidsambtenaren op elk gedefinieerd thema – in elk geval het terrein van rijksbrede bedrijfsvoering, de werkgeversrol van BZK en de ABD-taak. Deze zijn aangevuld met input vanuit de ambtelijke werkgroep. Op basis hiervan zijn de definitieve resultatenketen(s) opgesteld.

In Figuur 2 geven we het overstijgende beeld van de beleidstheorie, direct ontleend aan de beleidstheorieën van de zes deelthema's. De onderliggende beleidstheorieën – resultatenketens – van de vaste deelthema's van artikel 7 zijn gevisualiseerd en toegelicht in bijlagen 1 tot en met 5. De beleidstheorie achter de POK in hoofdstuk 4.

Figuur 2. De overstijgende resultatenketen van artikel 7



De vijf ‘vaste’ resultatenketens die hieronder liggen zijn weergegeven in de themabijlagen 1 t/m 5. Een resultatenketen vertegenwoordigt één deelthema, met daarop uitgetuigd de thema-specifieke instrumenten. De resultatenketen van het in 2021 toegevoegde thema POK is opgenomen in hoofdstuk 3.

Maatschappelijke opgave

De maatschappelijke opgave die alle thema’s overstijgt is: *Het creëren van randvoorwaarden voor (a) het optimaal en duurzaam functioneren van overheidsorganisaties én (b) een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering in het bijzonder.*

Input: ingezette middelen

We hebben de middelen uitgedrukt in euro’s (€) - deze zijn direct te relateren aan begrotingsartikel 7.1.²¹ Hierbij zijn de posten ‘Surplus Eigen Vermogen FMH’ en ‘Incidentele Crisisopvang middelen’ (met een gezamenlijk budget van € 11.630.744) in overleg met de ambtelijke werkgroep buiten beschouwing gelaten, omdat zij inhoudelijk buiten de scope van artikel 7 vallen dan wel geen structureel beleid betroffen.

Per instrument is de budgettaire omvang per thema vaak niet precies bekend – van subsidies was deze bijvoorbeeld wel te concretiseren, voor wetgeving niet. Daarnaast is per thema de personeelsinzet in fte’s weergegeven. Deze valt onder apparaatskosten – niet onder art. 7. Niettemin illustreren de fte’s de omvang van de ingezette capaciteit en energie per thema.

Tabel 3. Budget en apparaatskosten

Thema	Beleidsbudget (totaal 2019-2023, excl. apparaatskosten)	Apparaatsinzet (in fte, op jaarbasis)
Organisatie	€ 3.679.119	De jaarlijkse apparaatsinzet bestond uit 12,6 tot 15 fte. ²²
Personeel	€ 119.926.545	Dit totaalbedrag is inclusief de boven beschreven SAIP-middelen (artikel 7.2) en middelen voor agentschappen en overige zbo’s/RWT’s. De jaarlijkse apparaatsinzet bestond uit 200,5 tot 207 fte. ²³
Informatievoorziening Rijk	€73.060.301	De jaarlijkse apparaatsinzet bevindt zich tussen 53 en 140,6 fte. ^{24 25}
Inkoop en aanbesteden	€ 18.671.085 ²⁶	De jaarlijkse apparaatsinzet bestond uit 16,6 tot 18,2 fte. ²⁷ Hiervoor is naast de personele capaciteit van de afdeling Inkoop en Aanbestedingsbeleid gerekend met een deel van de personele capaciteit van directie en directiebureau/-staf van de directie IFHR.

²¹ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document).

²² Ministerie van BZK, Directie A&O 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).

²³ Ibid.

²⁴ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document) en Ministerie van BZK, Directie CIOR 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).

²⁵ 3.7 Artikel 7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl). Wij hebben de sturing op de Rijksbrede informatievoorziening op grond van artikel 7 onderzocht. Dat is het werkgebied van de CIO Rijk, die vooral werkt vanuit de I-Strategie Rijk. Begrotingsartikel 6 is het werkgebied van de directie Digitale Overheid en de directie Digitale Samenleving.

²⁶ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document).

²⁷ Ministerie van BZK, Directie IFHR 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).

Huisvesting & Faciliteiten	€ 10.935.562	De jaarlijkse apparaatsinzet bestond uit 17,8 tot 21,4 fte. ²⁸ Hiervoor is naast de personele capaciteit van de afdeling Faciliteiten en Huisvestingsbeleid gerekend met een deel van de personele capaciteit van directie en directiebureau/-staf van de directie IFHR.
POK	€ 35.895.505 (korter tijdvak: 2021-2023)	De jaarlijkse apparaatsinzet bestond (ten tijde van dit schrijven) uit 28 fte. ²⁹
Totaal	€ 262.168.117	

Het budget per deelthema omvat ook de bijdragen aan agentschappen/zbo's/RWT's. Deze vallen buiten de scope van deze periodieke rapportage – zoals in paragraaf 1.2 beschreven. Met name voor het thema Personeel beslaan deze een belangrijk deel van het budget, met inbegrip van de SAIP-middelen (artikel 7.1).

Instrumenttypen per thema

De verdeling van de thema's over instrumenttypen is weergegeven in Tabel 4. Voor deze indeling volgden we zo mogelijk de typologie van het Beleidskompas.³⁰

Tabel 4. De 6 thema's naar instrumenttypen

Thema	Programma's, actieplannen	Normenkaders/ voorwaarden	Wet- en regelgeving	Subsidies	Opdrachten
Organisatie			✓		
Personeel		✓	✓	✓	✓
Informatievoorziening Rijk	✓		✓	✓	✓
Inkoop en aanbesteden	✓	✓			✓
Huisvesting & Faciliteiten	✓	✓		✓	✓
POK	✓	✓	✓		

Het thema Organisatie omvat primair wet- en regelgeving: dit thema vormt een juridisch-institutionele basis voor de andere (vaste) thema's van artikel 7. Per afzonderlijk thema worden de instrumenten evenals de beleidstheorie nader toegelicht in de thema-bijlagen 1 t/m 5.

Throughput: aan instrumenten gekoppelde activiteiten (werkwoorden)

De *throughput* geeft op themaniveau uitwerking aan de instrumenten. Het blok throughput van de verschillende resultatenketens in Figuur 2 laat dit zien. Throughput is waar mogelijk verder uitgewerkt als 'activiteiten' (werkwoorden). Niet voor alle thema's bleek dit mogelijk; zo blijft bijlage 2 Personeel dicht op de instrumenten.

Output

Tussen de thema-resultatenketens (beleidstheorieën) bestaat variatie in de compleetheid/dekkingskracht van de beoogde output. Sommige thema's kennen een relatief brede opsomming van de output (bijv. informatievoorziening en Inkoop), andere een beperkte (bijv. Personeel).

²⁸ Ibid.

²⁹ Ministerie van BZK, DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzicht).

³⁰ www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas.

In minder dan de helft van de beleidstheorieën zijn streefwaarden opgenomen voor output. Het betreft vooral de thema's Inkoop & Aanbesteden en Huisvesting & Faciliteiten. Deze thema's kennen ook enkele kritieke prestatie-indicatoren (kpi's).

- De output in de beleidstheorie van het thema Inkoop & Aanbesteden is deels onderbouwd met kpi's, vooral percentages (bijv. maatschappelijk verantwoorde inkoop) binnen het totale aantal opdrachten.
- Duidelijke kpi's zijn ook van toepassing op het thema Huisvesting & Faciliteiten. Voorbeelden betreffen departementale leegstand en aantal (benutte) vierkante meters, de huisvestingskosten en de efficiency van het ruimtegebruik – zie verder bijlage 5.

Functionaliteit beleidstheorie per thema

De beleidstheorie (resultatenketen) achter elk thema bleek op voorhand niet uitgewerkt in lijn met het model van de resultatenketen. Deze zijn elk gedurende deze periodieke rapportage gereconstrueerd op basis van beleidsdocumenten, eventuele evaluaties en aanvullende expert-focusgroepen over de periode 2019 t/m 2023. Voor de praktijk en de (planning van) uitgevoerde evaluaties is een expliciet vastgelegde beleidstheorie per thema tussen 2019-2023 dus niet leidend geweest – in de vorige beleidsdoorlichting werd dit ook geconcludeerd.

Op de belangrijkste sturingselementen wordt niettemin periodiek gemonitord in de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR). Evaluaties die voldoen aan de RPE-definitie (art. 3) betreffen meestal 1 instrument of programma binnen een thema. Het beschikken over een relatief klein aandeel evaluaties heeft het niet altijd eenvoudig gemaakt om tot coherente, overkoepelende observaties te komen, die een directe terugkoppeling bieden naar de beleidstheorie op themaniveau.³¹

³¹ Dit geldt met name voor wat betreft de thema's Personeel, Informatievoorziening Rijk en (in mindere mate) Huisvesting & Faciliteiten. Met name Personeel betreft een breed en gevarieerd veld.

3 Beleidspraktijk: (naar) doeltreffend- en doelmatigheid

In een periodieke rapportage staan centraal de gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid - en de voorwaarden hiervoor. Dit heeft gemaakt dat we in eerste instantie op zoek zijn gegaan naar (evaluatie)bronnen die een relatie leggen tussen ingezette beleid(sinstrumenten) en gerealiseerde prestaties en doelen. Het eerste beeld uit beschikbare evaluaties hebben we vervolgens aangevuld met andere bronnen over gerealiseerde beleidsprestaties en doelen. Door de verschillende aard en praktijken van de vijf thema's over zowel de verschillende bedrijfsvoeringsaspecten als werkgeverschap bleek het trekken van thema-brede conclusies een ingewikkelde opgave. Daarom geven we in dit hoofdstuk, na onze artikel 7-brede observaties, de stand en resultaten per thema weer.

3.1 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

De hoofdvraag luidde:

Heeft het gevoerde beleid geleid tot de beoogde verbetering van het functioneren van de (rijks) overheid, in het bijzonder wat betreft de bedrijfsvoering – en was de inzet van de beleidsinstrumenten/kaders gezien vanuit de coördinerende en regisserende rol van BZK doelmatig en doeltreffend?

Deze vraag kan in deze periodieke rapportage niet met één kernconclusie worden beantwoord: de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn op het brede artikel 7-niveau hoogstens gedeeltelijk te bepalen. Voor elk van de vijf deelthema's (exclusief POK) zijn we niettemin tot een concreter beeld gekomen van de doelbereiking van de eronder vallende instrumenten als samengevat in hoofdstuk 2. De themadoelen van artikel 7 kennen zelf geen streefwaarden – maar met name ambities zoals 'vergroten' en 'versterken'. Dit maakt doeltreffendheidsoordelen op themaniveau lastig. Binnen het thema Huisvesting & Faciliteiten valt de bereikte voortgang op duidelijk gespecificeerde prestatie-indicatoren en doelen op, wat ons heeft gebracht tot het oordeel 'aannemelijk doeltreffend'. Wat hierbij hielp is de welhaast thema-brede evaluatie. Naast de beschikbare evaluaties vormden de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR) de meest belangrijke bron. Met name op basis hiervan is een beeld van de beleidsprestaties (output) verkregen. Er zijn per deelthema onder artikel 7 veel activiteiten en prestaties gerealiseerd en gerapporteerd. Deze beschouwen we als *voorwaarden voor* met name doeltreffendheid en deels ook doelmatigheid.

Van doelmatigheid is geen overkoepelend eindbeeld verkregen – evenmin op de themaniveaus eronder. Hoofdoorzaak is de ontbrekende systematische aanpak en analyse(methode) hiervoor in de onderliggende evaluatie- en andere rapporten.

De volgende observaties liggen aan deze conclusie ten grondslag:

- Binnen de meeste thema's zijn uiteenlopende activiteiten en prestaties gerapporteerd, deels op basis van kritieke prestatie-indicatoren (kpi's).
 - Deze geven we per thema in dit hoofdstuk direct weer onder doeltreffendheid - als zijnde een gerealiseerde voorwaarde/ stap hiervoor.
- De causale relatie tussen beleidsinzet en - resultaat kan over het algemeen nog beter worden onderbouwd. Zo zijn de JBR's een belangrijke bron van inzichten gebleken voor deze periodieke rapportage. De relatie met ingezette instrumenten is daarin echter niet altijd direct vast te stellen; in 'reguliere' beleidsevaluaties wordt daarop doorgaans explicieter ingegaan.

Bedrijfsvoering: realisatie van de beoogde doelen (outcome)

Over de bedrijfsvoering concludeert de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek over 2023 - mede op basis van de opeenvolgende JBR's - onder meer het volgende:

- Inkoop, IT-beheer en de eigen CO2-huishouding blijven om aandacht vragen.

- Signalen dat de uitvoering vastloopt. Sinds 2020 is het aantal vacatures i.v.m. de arbeidsmarktkrapte verdubbeld naar ruim 32.000.³² Mede door personeelstekorten blijven resultaten van de overheid achter bij verwachtingen van burgers en bedrijven.
- De Rekenkamer beveelt kabinet en parlement aan om: sterkere agendering, regie en voortgang te bewerkstelligen op inkoop, IT-beheer en verduurzaming van de rijksbedrijfsvoering, inclusief rapportering hierover, door de coördinerend minister van BZK.

Leeswijzer voor dit hoofdstuk

Voor elk vast deelthema tonen de doelrealisatie over de periode tot en met 2023 – in lijn met de conclusieparagrafen uit de bijlagen bij dit rapport. Direct onder het overzicht van de doelrealisatie zoomen we in op de mate van gerealiseerde prestaties (output). Deze realisaties beschouwen we als een stap naar, of voorwaarde voor doeltreffendheid.

Met deze inzichten in voorwaarden kan nader inzicht worden gekregen in de werking van beleid, in verklaringen en verbetermogelijkheden voor de doeltreffendheid en doelmatigheid op deel-themaniveau. Onderstaande overzichten omvatten nog niet (expliciet) de doelmatigheid. Hierop gaan we in aan het slot van dit hoofdstuk, in paragraaf 3.1.

1. Organisatie

Volgens de Algemene Rekenkamer (2020) kon de BZK-minister diens formele doorzettingsmacht uit het Coördinatiebesluit (meer) gebruiken richting andere ministers. In termen van samenwerking, harmonisatie en standaardisatie voor meer efficiënte bedrijfsvoering zijn volgens Rekenkamer en de JBR significante vorderingen gemaakt. Wel vraagt ook anno 2023 de Rekenkamer om een sterkere agendering, regie en voortgang binnen de bedrijfsvoering Rijk, met name op inkoop, IT-beheer en CO2-reductie.

In april 2023 werd de Ontwikkelagenda rijksdienst gepresenteerd: 'Waardenvol werken voor Nederland'. Deze interdepartementaal tot stand gebrachte ontwikkelagenda is bedoeld om samenhang te brengen in de diverse verbeterprogramma's die de afgelopen jaren zijn gestart.³³ Dit laat zich samenvatten in de volgende verbeterrichtingen: een te versterken feedback-loop vanuit monitoring en evaluatie terug naar beleidsontwikkeling; opgabegericht samenwerken over de grenzen van bestuurslagen heen, steviger inzet op de coördinatie van BZK en een logisch ingericht landschap van dienstverleners en afnemers. De sturing vanuit de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR) moet plaatsvinden op basis van zowel *quick wins* als het verandertraject voor de langere termijn; er wordt ingezet op de nadere institutionalisering van besluitvormingsprocessen.

Tabel 5. Doelrealisatie voor het thema 'organisatie'

Doel	Gerealiseerd
Versterken van de coördinerende rol van de minister van BZK ter bevordering van de uniformiteit, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering.	Onbekend is, in welke mate dit beleidsdoel is gerealiseerd. Volgens de Algemene Rekenkamer (2020) kon de BZK-minister diens formele doorzettingsmacht uit het Coördinatiebesluit (meer) gebruiken richting andere ministers.
Vergroten van de kenbaarheid en eenduidigheid van de rijksbrede uitgangspunten en afspraken over de organisatie.	In 2021 vroeg het functioneren van het totaal aan rijksorganisaties volgens de evaluatie niet om verstrekkend ingrijpen. Maar het verdient wel doorlopend de aandacht.
Toename van samenwerking, harmonisatie en standaardisatie ten behoeve van meer efficiëntie	Er zijn significante vorderingen gemaakt (AR verantwoordingsonderzoek 2020, JBR).

³² JBR 2023 p. 16.

³³ Nota 'Een Rijksoverheid die grenzeloos samenwerkt en zelf het goede voorbeeld geeft' (augustus 2023). Nota 'rijksbrede bedrijfsvoering 3.0' (september 2023).

van de generieke bedrijfsvoering binnen het Rijk en afgenomen kosten.	Een Ontwikkelagenda is tot stand gebracht vanuit de ambitie om te komen tot een rijksoverheid die grenzeloos samenwerkt en het goede voorbeeld geeft in het realiseren van publieke waarde. Vanuit de ICBR wordt beoogd te komen tot nadere institutionalisering van besluitvormingsprocessen. De feitelijke veranderingopgave/ Ontwikkelagenda dient nog te worden uitgevoerd.
---	---

Onze evaluatie op basis van de instrumenten uit de resultatenketen is dat de doelbereiking en de bijdrage hieraan vanuit het beleid beperkt zijn vast te stellen op basis van de door ons geraadpleegde bronnen.

Output 'Organisatie'

Tabel 6 toont de beleidsprestaties voor het thema Organisatie, die conform de RPE 2022 gezien worden als voorwaarden voor doeltreffendheid (en doelmatigheid). Hoewel geen kpi's aan de beoogde output zijn gekoppeld laat de praktijk vooruitgang zien, onder meer in een update van het Kaderboek en in de nieuwe werkwijze ICBR, op basis van de genoemde interdepartementale Ontwikkelagenda voor samenhang in de diverse gestarte verbeterprogramma's van de afgelopen jaren.

Tabel 6. Beoogde en feitelijke output voor het thema 'organisatie'

Beoogde output (resultatenketen)	Feitelijke output
Eenvoudig en toegankelijk overzicht van kaders	Onderhoud en toepassing van het Kaderboek kan intensiever. Kaderboek-versie 2018 heeft een update gekregen in 2022. Daarin zijn in totaal meer dan 90 kaders te vinden verdeeld de thema's die in deze periodieke rapportage centraal staan. Vooruitblik: onderhoud en toepassing zijn geen doel op zichzelf; er zit volgens respondenten namelijk ook veel kracht in de sturing/drive vanuit de inhoud.
Aangewezen werkzaamheden ten behoeve van uitvoering door een bepaald organisatieonderdeel – van enkele of alle ministeries	Niet onderzocht
Publicatie van jaarlijks verslag over de organisatie en de bedrijfsvoering van de ministeries	Dit gebeurt via de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR); en de Staat van de Rijksverantwoording (vooral financieel) gepubliceerd door de Algemene Rekenkamer
Concrete besluitvorming door de ICBR-overleggen	Aan de behoefte om tot meer samenhang te komen in de diverse verbeterprogramma's die de afgelopen jaren zijn gestart, is de Ontwikkelagenda ontleend. Vanuit de ICBR wordt beoogd te komen tot nadere institutionalisering van besluitvormingsprocessen. De feitelijke veranderingopgave/ontwikkelagenda dient nog te worden uitgevoerd.

De in tabel 6 weergegeven beleidsprestaties kunnen worden beschouwd als voorwaarden voor doeltreffendheid.

2. Personeel

Het thema Personeel is budgettair de meest omvangrijke maar laat zich – door de vele op zichzelf staande instrumenten zoals verschillende kleinere subsidies naast de Wet Normering Topinkomens (WNT) - lastig

overkoepelend evalueren.³⁴ Uit de JBR's (2019-2023) is niettemin op te maken dat per subdoel van dit thema veel initiatieven zijn doorgezet. Deze dienen onder meer de kennis en vaardigheden van overheidswerknemers (ontwikkeling), veilig werken en een diverse en inclusieve rijksdienst. Onderstaand overzicht werkt dit per doel nader uit. Op onderdelen zien we een lichte overlap met de initiatieven onder het thema POK.

Tabel 7. Doelrealisatie voor het thema 'Personeel'

Doelen	Gerealiseerd
Ontwikkeling overheid werknemers op gebied van kennis, vaardigheden en competenties	Op basis van de beschreven output is het aannemelijk dat deze gericht wordt nagestreefd, en zo belangrijke voorwaarden voor doeltreffendheid zijn en worden gerealiseerd.
Goed werkgeverschap en goede kwaliteit en wendbaarheid van overheidsorganisaties	Een voorbeeld van beleidsprestaties zijn de flexpools - een flexibele schil aan op afroep beschikbare arbeidskrachten. Ook de interdepartementale detacheringen zijn in 2023 vergemakkelijkt. De (vervangings-)vraag binnen het Rijk blijft groot. Het Rijk profileert zich daarom als aantrekkelijke werkgever zowel naar binnen als naar buiten. In 2023 zijn 20.760 medewerkers ingestroomd, in 2019-2022 lag dit onder de 15.000 en in 2022 betrof het 17.357 (stijging van 19,6% in 2023).
Bevorderen (sociaal) veilige werkomgeving	Integriteit is een belangrijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap. De Gedragscode Integriteit Rijk is eind 2019 gepubliceerd (Staatscourant 2019, 71141). Deze is en wordt sindsdien periodiek geactualiseerd. In 2023 kwam er een nieuwe ambtseed. In 2023 zijn ook het eerst integriteitsschendingen uitgevraagd (naar type, bijv. financieel, omgangsvormen, misbruik positie of bevoegdheden). In 2023 bedroeg dit aantal 688 – i.v.m. de eerste meting zonder vergelijking met voorgaande jaren. Bij de inkoopprocessen van het Rijk is integriteit een doorlopend onderdeel van diverse ontwikkel- en opleidingsprogramma's
Diverse en inclusieve Rijksdienst	In 2023 is de gemiddelde leeftijd bij het Rijk 45,3 jaar (t.o.v. 46,9 in 2019). Het aandeel jongere medewerkers tot 30 jaar stijgt, maar blijft achter bij het gemiddelde van Nederland. In 2023 is het aandeel mannen en vrouwen in de meeste leeftijdscategorieën vrijwel gelijk (51% t.o.v. 47,2% in 2019). Het omslagpunt ligt bij 55 jaar. Vanaf die leeftijd zijn er meer mannen dan vrouwen werkzaam. Het aandeel rijksmedewerkers in het totale personeelsbestand met een herkomst buiten Europa groeit over de gehele linie licht. Het aandeel medewerkers met een migratieachtergrond – Westers en niet-westers – bedroeg 19,6 procent in 2023 (ten opzichte van 18,6% in 2019 en 18,8% in 2022). Banenafpraak: voltijdsbanen van 25,5 uur voor mensen met een arbeidsbeperking. De omvang van deze banen

³⁴ Wel is het Strategisch Personeelsbeleid overkoepelend – dit onderdeel is pas later door experts zo benoemd en hiervan zijn ook geen evaluaties van doeltreffend- en doelmatigheid beschikbaar.

	bedroeg 2.068 in 2019 en 4.386 in 2023 (Q3) en is door de jaren heen gestaag toegenomen, evenals de streefwaarde (van 3.531 in 2019 naar 5.688 in 2023- JBR). *Zie ook Hoofdstuk 3 (POK)
--	--

Onze gemiddelde beoordeling op basis van de onderliggende instrumenten in de resultatenketen is dat sprake is van doelbereiking, die per onderdeel verschilt. De causale relatie met het beleid is vanwege het kleine aantal evaluaties (deels door relatief kort werkzame instrumenten) beperkt vast te stellen. We onthouden ons hier daarom van een oordeel over doeltreffendheid.

Output ‘Personeel’

Tabel 8 toont de beleidsprestaties voor het thema Personeel, die conform de RPE 2022 gezien worden als voorwaarden voor doeltreffendheid (en doelmatigheid). De beoogde output is in de beleidstheorie beperkt uitgewerkt. Op basis van de JBR geven we een nadere outputbeschrijving weer wat betreft kennisontwikkeling, leren en ontwikkelen voor Rijkspersoneel inclusief leiding – tabel 8 laat dit zien. Voor de WNT (bijvoorbeeld) zijn vooraf enkele streefwaarden geformuleerd. Of deze zijn bereikt is niet vast te stellen op basis van het beschikbare materiaal.

Tabel 8. Beoogde en feitelijke output voor het thema ‘Personeel’

Beoogde output	Feitelijke output
Kennis- en talentontwikkeling (scholing) Werving en selectie	De JBR 2019 maakte melding van het totaalbudget besteed aan scholing (JBR 2023 niet). <i>JBR 2023 over leren en ontwikkelen:</i> Er is een rijksbreed talentontwikkelingsprogramma opgezet voor medewerkers in de schalen 12, 13 en 14. De leergang Beginnend Leidinggevende Rijksoverheid loopt sinds eind 2022. In het ABD-stelsel is sinds 2023 ook aan kennisontwikkeling gewerkt en aan een langere functieduur; resultaten te bezien. De rijksbrede visie op publiek leiderschap is de basis voor de wervings- en selectieprocedures en het leer- en ontwikkelaanbod voor publieke leiders bij de ABD. Het jaar 2023 stond in het teken van het verbeteren van de communicatie en de netwerken rondom leren en ontwikkelen. Zo heeft de rijksbrede Netwerkacademie in 2023 een plek gekregen op de website Grenzeloos samenwerken. Ook is de implementatie van het Kwaliteitsraamwerk Informatievoorziening (KWIV) afgerond
Schaalscores leren en ontwikkelen (en tevredenheid)	Om inzicht te krijgen in de aantrekkelijkheid van het werk bij de overheid, voert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) periodiek een groot enquêteonderzoek uit: het Werkonderzoek Rijk.³⁵ Dit onderzoek is gericht op de werkbeleving van werknemers in het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, rechterlijke macht, gemeenschappelijke regelingen en zbo's) en het onderwijs (po, vo, mbo, hbo, wo en UMC's). Het rapport gaat in op: de aantrekkelijkheid van het werk, de inzetbaarheid van medewerkers, ongewenst gedrag en sociale veiligheid en de arbeidsmarktpositie van de overheid.

³⁵ Kernrapport Werkonderzoek Rijk (2022). Ministerie van BZK. [Werkonderzoek - Venster](#)

	In termen van professionele ontwikkeling scoort het Rijk in 2022 3,66, wat een lichte stijging is (in 2019 3,54). In termen van professionele gedrevenheid is de score hoger: met 3,88 gelijk gebleven tussen 2022 en 2019. Hiermee 'scoort' het Rijk sterk in lijn met het gemiddelde van het openbaar bestuur.³⁶ Over de tevredenheid van werknemers scoort het Rijk met 69 op een schaal van 100 in de top 6 van voornoemde organisaties. Binnen het Rijk zoekt eind 2022 een kleiner aandeel medewerkers naar een andere functie dan in 2019. De 2022-scores in termen van betrokkenheid (3,4 uit 5), bevoegenheid (3,8) en uitputting (2,7) vallen voor het Rijk nagenoeg geheel samen met het openbaar bestuur-gemiddelde en verschillen nauwelijks van 2019.
WNT: aantal instellingen dat voldoet aan de wettelijke vereisten	De bijbehorende streefwaarde is niet gevonden

3. Informatievoorziening Rijk

Stip op de horizon voor het beleid binnen het thema Informatievoorziening is verbetering van de dienstverlening van het Rijk aan burgers en bedrijven, met als beoogde impact het bevorderen van een participerende en inclusievere samenleving. Gecoördineerd door BZK dienen deze hogere doelen te worden bereikt door middel van aanzienlijke investeringen in de rijksbrede informatievoorziening, het stellen en het op orde hebben van digitale randvoorwaarden en het vergroten van transparantie en openheid binnen de Rijksoverheid.

Naast de rijksbrede coördinatie voorziet BZK concreet in een aantal generieke ICT-voorzieningen voor de gehele Rijksdienst, zoals een rijksbrede Digitale Infrastructuur (GDI), Single Sign On (SSOn) Rijk, Samenwerkingsfunctionaliteit (SWF), Identity Management (IdM) en Rijkspas.

Voor de overheidsbrede informatievoorziening is de in 2022 ingevoerde Wet open overheid (Woo) een kerninstrument. De invoeringstoets (2023) toont hiervan de eerste opbrengsten, zoals toegenomen bewustzijn voor openbaarheid onder ambtenaren en zorgvuldiger documentbeheer. Tegelijk zijn nog veel verbeteringen nodig om het hoofddoel van de Woo te realiseren en de transparantie en toegankelijkheid van overheidsinformatie te vergroten – met name capaciteitsversterking, verbeterde zoekfunctionaliteiten en het stimuleren van een open cultuur vanuit het hogere management.³⁷

Om bij te dragen aan verbetering van de dienstverlening van het Rijk aan burgers en bedrijven, is het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) geïnstalleerd, dat kabinet en parlement adviseert over de beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen binnen de Rijksoverheid.³⁸ De bedrijfsvoering van het Rijk is grotendeels gedigitaliseerd. Vanuit de Strategische I-agenda - en opvolger I-Strategie Rijk is een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van informatievoorziening, data, ICT en informatiebeveiliging rijksdienst. Een flink deel van de sturing vanuit CIO-Rijk is tussen 2019 en 2021 gerealiseerd.³⁹ In de loop van deze periode is meer ICT-breed gestuurd en ontstonden hieruit de twee deelthema's, Informatievoorziening en Informatiehuishouding. Informatiehuishouding vormt een basis voor een goede informatievoorziening; overheidsinformatie moet duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar zijn.⁴⁰

³⁶ Werkonderzoek Rijk, p.88.

³⁷ Er worden stappen gezet om de capaciteit te vergroten. In 2023 zijn door een aantal departementen Woo-pilots uitgevoerd met als doel inzicht te verschaffen in welke maatregelen bijdragen aan een snellere en verbeterde afhandeling van Woo-verzoeken. De pilots hebben geleid tot zowel concrete als strategische aanbevelingen.

³⁸ Opvolger van het Bureau ICT-toetsing en sinds 2024 verankerd in de wet.

³⁹ Evaluatie Strategische I-agenda www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/30/evaluatie-strategische-i-agenda-2019-2021.

⁴⁰ www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/i-strategie-rijk-2021-2025/informatiehuishouding/

Naast het Adviescollege ICT toetsing bestaat met de Woo sinds 2022 ook het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI). Het ACOI concentreert zich op de openbaarmaking (transparantie) en het beheer van overheidsinformatie in lijn met de Woo.

De Algemene Rekenkamer acht het positief dat in 2023 het aantal onvolkomenheden bij informatiebeheer rijksbreed van 14 in 2022 is gedaald naar 9 in 2023.⁴¹ De Rekenkamer constateert voor IT-beheer dat (nog) geen duidelijke kaders bestaan en dat toezicht op naleving ervan ontbreekt. De Rekenkamer acht van belang dat de minister van BZK rijksbrede kaders op dit punt stelt die niet vrijblijvend zijn en dat de minister daarop toezicht houdt. De Rekenkamer verzoekt de minister dan ook om een steviger invulling van zijn rijksbrede rol in het CIO-stelsel en een versterking van dat stelsel.

Het nieuwe 'Besluit CIO⁴²-stelsel' acht de Rekenkamer een goede ontwikkeling, vanwege de verdere concretisering van de rolverdeling tussen de minister van BZK en andere ministers. De staatssecretaris van BZK werkt anno 2024 aan een herziening van het CIO-stelsel om het volwassenheidsniveau van de sturing op het digitale domein bij alle ministeries te verhogen. Ook werkt BZK samen met 4 departementen aan een normenkader voor rijksbreed IT-beheer. Op basis daarvan wordt toezicht op naleving vormgegeven. Verder wordt het algoritmekader doorontwikkeld. Departementale projectleiders krijgen op dit terrein ondersteuning vanuit BZK.

Voor het thema Informatievoorziening zijn de mate van doelbereiking en de bijdrage hieraan vanuit het beleid deels vast te stellen op basis van de door ons geraadpleegde bronnen. We onthouden ons daarom van een definitief oordeel over doeltreffendheid.

Tabel 9. Doelrealisatie voor het thema 'Informatievoorziening Rijk'

Doel	Gerealiseerd
(verder gelegen doel: bevordering van inclusievere en participerende samenleving)	Wet open overheid (Woo): Hoewel een toegenomen bewustzijn voor openbaarheid onder ambtenaren en zorgvuldiger documentbeheer zijn bereikt (invoeringstoets), zijn nog veel stappen en optimalisaties nodig om het hoofddoel van de Woo te realiseren en de overheidstransparantie te vergroten.
Verbetering van de beheersing van ICT- projecten en informatiesystemen	Vanuit de Strategische I-agenda en haar opvolger I-Strategie Rijk is een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van informatievoorziening, data, ICT en informatiebeveiliging rijksdienst. De in de evaluatie van de strategische I-agenda (2023) genoemde aandachtspunten zijn verwerkt in de huidige I-strategie met vernieuwde thema's en doelen.

In lijn met de evaluatie van de Strategische I-agenda zijn de volgende externe factoren benoemd door de gesproken expert. Deze hebben de digitalisering en het werk van CIO Rijk in 2020-2021 in een stroomversnelling gebracht:

1. Komst van de vaste TK-commissie Digitale Zaken
2. Komst van de staatssecretaris digitalisering
3. POK en daaruit voortkomende Regeringscommissaris Informatiehuishouding.⁴³

Output 'Informatievoorziening Rijk'

Tabel 10 toont de beleidsprestaties voor het thema Informatievoorziening, die conform de RPE 2022 gezien worden als voorwaarden voor doeltreffendheid (en doelmatigheid). Onder andere de instelling en eerste

⁴¹ Algemene Rekenkamer, verantwoordingsonderzoek over 2023. Paragraaf 2.6.

⁴² Chief Information Office(r).

⁴³ Gesprek met expert, 9 september 2024; Evaluatie Strategische I-agenda

www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/30/evaluatie-strategische-i-agenda-2019-2021.

werkzaamheden van het Adviescollege ICT-toetsing is een belangrijke beleidsprestatie. Wat betreft de Woo zijn eind 2023 volgens de invoeringstoets nog veel stappen en optimalisaties nodig – een voorbeeld is versnelling op de eerdere buiten de wettelijke termijn vallende afhandeling van verzoeken.⁴⁴

Met de Strategische I-agenda zijn de beoogde prestaties (output) deels bereikt, zoals tabel 10 laat zien – onder meer via ICT-verbeteringen en de met het CIO-stelsel aangepaste *governance*. De opvolger, I-Strategie (2021-2025) zal in 2025 worden geëvalueerd.⁴⁵ Betrokken experts benadrukken de voordelen van de programmatische aanpak op deelt thema's.

Tabel 10. Beoogde en feitelijke output thema 'informatievoorziening Rijk'

Beoogde output	Feitelijke output
Advisering van Eerste en Tweede Kamer over ICT-projecten en informatiesystemen – door het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT)	De opdracht van het Adviescollege is: het uitbrengen van adviezen over ICT-projecten en informatiesystemen, en kennisoverdracht en -bevordering bij de Rijksoverheid. Het Adviescollege heeft in 2023 zestien (16) adviezen uitgebracht over ICT-initiatieven van de verschillende ministeries. Dit aantal is vergelijkbaar met de voorgaande twee jaar. Hierop gebaseerd geeft het AcICT ook jaarlijks een beperkte set van overkoepelende adviezen aan ministeries, CIO-stelsel Rijk, uitvoeringsorganisaties en eventueel aan Tweede Kamer en projectverantwoordelijken.
Afgehandelde Woo-verzoeken	Deze blijven volgens de invoeringstoets achter vanwege het niet behalen van de wettelijke termijnen.
Contactpersonen overheidsinformatie (Woo)	(Woo, art. 4.7) De contactgegevens van de Woo-contactpersonen zijn sinds 1 november 2024 openbaar conform de wettelijke verplichting. ⁴⁶
Openbaarmaking voorstellen, standpunten en advies ambtenaren (beslisnota's)	Volgens de invoeringstoets van de Woo zijn de eerste vorderingen gemaakt maar ook nog veel stappen en verbeteringen nodig om transparantie en toegankelijkheid van overheidsinformatie te vergroten – met name capaciteitsversterking, verbeterde zoekfunctionaliteiten en het stimuleren van een open cultuur vanuit het hogere management. Sinds september 2022 worden bij alle Kamerstukken beslisnota's openbaar gemaakt. ⁴⁷ In een beslisnota staat achtergrondinformatie die bewindspersonen gebruiken bij de besluitvorming over een Kamerstuk. Daarin worden de overwegingen, alternatieven, relevante feiten en risico's inzichtelijk gemaakt. Door beslisnota's openbaar te maken krijgt het publiek inzicht in de manier waarop beslissingen tot stand zijn gekomen.
Kaders stellen m.b.t. digitalisering van informatievoorziening. Onder meer:	Dit is ten dele gerealiseerd aan de hand van de (normstellende) Strategische I-agenda

⁴⁴ Eind juni 2024 is op de invoeringstoets een kabinetsreactie gevolgd, met voorgestelde en geprioriteerde maatregelen om de uitvoering en de uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren. [Kamerbrief met kabinetsreactie op invoeringstoets Wet open overheid \(Woo\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁴⁵ Op de SEA voor 2024 staat alleen de evaluatie en actualisatie van de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren benoemd.

⁴⁶ [1 november 2024: een belangrijke stap naar een meer open overheid | Nieuwsbericht | Open Overheid \(open-overheid.nl\)](#)

⁴⁷ Beleidslijn actieve openbaarmaking beslisnota's. [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/13/bijlage-1-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas](#). Beslisnota's vallen onder art. 68 van de Grondwet – niet onder de Woo.

▪ Verbetering van de informatiebeveiliging en privacybescherming binnen de rijksdienst. ▪ Vooruitgang in de informatiehuishouding. ▪ Realisatie en verbetering van de ontwikkeling en het beheer van (generieke) ICT-systemen. Versterking van de kennis en vaardigheden binnen de organisatie	▪ (Enkele) verbeteringen op het thema Informatiebeveiliging en Privacy – hoewel AR kritisch ▪ ICT is gedeeltelijk verbeterd ▪ Het CIO-stelsel/Governance op I is verbeterd Over de opvolger, de I-strategie is een evaluatie ophanden. Volgens experts wordt de implementatie van de 10 thema's strak en programmatisch aangepakt, hoewel er niet op basis van kpi's wordt gewerkt. De JBR's over 2022 en 2023 laten de eerste concrete vorderingen zien, waaronder de TIBER-aanpak tegen cybercrime, app-beleid, lifecycle-management en verplichte basisopleidingen in digitale weerbaarheid.
---	--

4. Inkoop & aanbesteden

De overheid heeft zich voor inkopen gecommitteerd aan strenge regels. Deze regels beogen dat verschillende partijen dezelfde kansen hebben om een opdracht voor de overheid te kunnen uitvoeren.⁴⁸ In 2019 is de rijksbrede inkoopstrategie Inkopen met Impact⁴⁹ opgesteld, die sindsdien centraal heeft gestaan in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid. De strategie bouwt voort op een ontwikkeling die al voor 2019 zichtbaar was, namelijk het inzetten van inkoop als middel om maatschappelijke doelen te bereiken.

Rijksbreed zijn er volgens de Algemene Rekenkamer hardnekkige onvolkomenheden op het gebied van financieel beheer en inkoopbeheer; die bij meerdere departementen al langer spelen. Dat betekent dat administraties (inkoopdossiers) niet op orde zijn, medewerkers onvoldoende ondersteund worden door IT-systemen of dat specifieke kennis - bijvoorbeeld over wettelijke uitzonderingen of jurisprudentie op inkoopvlak ontbreekt. De AR doet een beroep op de ministers van BZK en EZK als coördinator en kadersteller van rijksbrede inkoop om aandacht en versterking te geven aan het inkoopproces.⁵⁰

De doeltreffendheid van de instrumenten onder het thema inkoop en aanbesteden kunnen we gelet op het beperkte evaluatiemateriaal niet precies vaststellen. Wel biedt de JBR veel informatie. Vanaf 2024 wordt Inkopen met Impact geëvalueerd en vervolgens geactualiseerd (JBR, 2023).

Tabel 11. Doelrealisatie voor het thema 'Inkoop en aanbesteden'

Beoogd	Gerealiseerd
Vergroten transparantie, effectiviteit en impact Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI). De Rijksinkoopstrategie staat sinds 2019 bekend onder de titel Inkopen met Impact⁵¹	Volgens de oudere evaluatie van MVI (2015-2020) was duidelijke voortgang geboekt in het bevorderen van duurzame inkooppraktijken. Of vergroten van de transparantie, effectiviteit en impact zijn geslaagd vroeg nog een slag in kpi's, streefwaarden en de monitoring hierop – deze verbeterslag is deels gerealiseerd in 2023. Evaluatie zag ruimte voor verbetering in de organisatiestructuur van overheden om MVI effectiever te integreren. En voor het nauwkeuriger meten van lange termijn-impact van het plan op beleidsdoelen en het optimaliseren van gebruikte instrumenten
Verbetering en verduurzaming kwaliteit bedrijfsvoering	In de praktijk is een relatie bevonden tussen de duurzaamheidsambities van de organisatie en hun MVI-

⁴⁸ Algemene Rekenkamer, verantwoordingsonderzoek over 2023. Paragraaf 2.5.

⁴⁹ [Ministerie van BZK \(oktober 2019\), Inkopen met impact.](#)

⁵⁰ En hierbij in te gaan op de 4 nader beschreven constatering: 1. Complexe aanbestedingswetgeving; 2. Verbetering mogelijk in de beheersing van het inkoopproces bij de ministeries; 3. Ondersteunende systemen van het inkoopproces bij de ministeries voldoen niet altijd; 4. Centrale regie hierop ontbreekt (Staat van de Rijksverantwoording, 2023).

⁵¹ [Ministerie van BZK \(oktober 2019\), Inkopen met impact.](#)

	beleid. In welke mate het MVI-beleid hieraan heeft bijgedragen, is niet vast te stellen.
Ontwikkeling en innovatie digitaal inkooplandschap als randvoorwaarde voor doeltreffende en doelmatige inkoop	De digitalisering is volgens de JBR (2023) verder gebracht, o.a. door: het ontwikkelen van nieuwe berichtenstromen, het inrichten van het (centrale) voorzieningenbeheer en het realiseren van een governance. Ook is gewerkt aan samenwerking met ketenpartners en versteviging communicatie. De transitie naar een decentraal digitaliseringsstelsel is in 2023 afgerond.

Output 'Inkoop en aanbesteden'

Tabel 12 toont de beleidsprestaties voor dit thema, die conform de RPE 2022 gezien worden als voorwaarden voor doeltreffendheid (en doelmatigheid). In termen van de output is inkoop en aanbesteden het meest 'SMART'-geformuleerde thema – met ook enkele streefwaarden uitgedrukt als percentages. Dit maakt het eenvoudiger om de ontwikkeling van digitale inkoop, verbeteringen in bedrijfsvoering en transparantie in kaart te brengen. De JBR's geven een uitgebreid beeld van de activiteiten en prestaties – ook op kpi's – over de jaren sinds de evaluatie. De streefwaarden zijn gedeeltelijk behaald. De criteria voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) zijn aangepast en worden breder toegepast. Er is een toename in het gebruik van duurzaamheidscriteria bij aanbestedingen, meer marktbetrokkenheid via consultaties, en een focus op functionele specificaties en levenscycluskosten. In lijn met het beoogde actueel Rijksinkoopregister bestaat inmiddels het online openbaar Overzicht Rijkscontracten, dat periodiek wordt geactualiseerd.

Tabel 12. Beoogde en feitelijke output thema 'Inkoop en aanbesteden'

Beoogde output	Feitelijke output
Transparantie over aanbestedingen en contracten, via actueel Rijksinkoopregister	Gerealiseerd met het – periodiek bijgewerkte – Overzicht Rijkscontracten. ⁵²
Het aandeel aanbestedende diensten dat gunningscriteria heeft toegepast bij meer dan driekwart van hun aanbestedingen (uit: JBR)	Aandeel gegroeid van 15% in 2010, naar 32% in 2019. Ook het gewicht dat wordt gegeven aan de gunningscriteria is gestegen, van gemiddeld 13% in 2015 naar gemiddeld 24% in 2019.
De MVI-criteria worden toegepast bij alle aanbestedingen in 47 relevante productgroepen. Na 2020 in 50% op significant dan wel ambitieus niveau	Significant/ambitieuus niveau behaald: 54% in 2023.
Categoriemanagement: De gunning is naast prijs en kwaliteit voor minimaal 50% ook op maatschappelijke impact gebaseerd.	In 2023 betrof dit volgens de JBR 21%; dit blijft achter bij de streefwaarde van 50%
Social return toegepast bij alle passende aanbestedingen van werken en diensten met een loonsom van ten minste € 250.000 ex. btw en looptijd van ten minste 6 maanden.	Opgelopen tot 68% in 2023.
Internationale Sociale Voorwaarden moesten worden toegepast bij aanbestedingen boven de Europese drempels in risicovolle categorieën.	Deels gerealiseerd: volgens de MVI-zelfevaluatiETOOL (MVI ZET) opnieuw vaker dan in voorgaande jaren (35 uit 37 percelen) en elk jaar breder toegepast via de uitvoeringsagenda

⁵² www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/12/06/rijkscontracten

E-facturen kunnen ontvangen en verwerken, conform aanbestedingsbesluit en Richtlijn 2014/55/EU.	Digitaliseringsslag gemaakt. E-facturen 82% in 2023, een stijging met 23 procentpunt ten opzichte van 2019.
---	---

5. Huisvesting & Faciliteiten

Eén grote evaluatie van het Rijkshuisvestingstelsel (RHS) en het specialty⁵³-stelsel dekt het vroege deel van de onderzoeksperiode van deze periodieke rapportage (2019-2020) af. Het RHS is volgens de evaluatie anno 2021 een ordentelijk georganiseerd stelsel dat functioneert. Op de duurzaamheidsambities is aanzienlijke voortgang geboekt. Het specialty-stelsel heeft doelen als minder contractpartners en beprijzing op basis van werkelijke jaarkosten, dichterbij gebracht. Het normenkader Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR) bleek anno 2021 gedeeltelijk doeltreffend.

Daarnaast vond recentelijk een (vervolg-)evaluatie van de subsidie aan het Kenniscentrum *Center for People and Buildings* plaats (2020-2023). Dit Kenniscentrum, een stichting, heeft onder meer bevorderd dat de (procedurele) basis op orde is en ook doeltreffendheid en doelmatigheid via kennis(verspreiding) zijn gediend.

Op basis van de informatie en kennis over de instrumenten in de resultatenketen luidt onze conclusie dat de doeltreffendheid van het thema Huisvesting & Faciliteiten aannemelijk gemaakt is. De aanwezigheid van periodiek gemeten kpi's en de 'scores' hierop hebben hieraan bijgedragen, samen met de brede en onderbouwde eerdere evaluatie van het RHS.

Tabel 13. Doelrealisatie voor het thema 'Huisvesting & Faciliteiten'

Doel	Gerealiseerd
- Verbetering kwaliteit bedrijfsvoering - Evenwichtige risicoverdeling en vereenvoudiging - Verbetering efficiency, innovatie, duurzaamheid en imago Doelen Rijkshuisvestingsstelsel (RHS): doelmatigheid en administratieve vereenvoudiging, continuïteit en financiële houdbaarheid van het stelsel, met het oog op de verbetering van primaire processen en maatschappelijke doelen zoals verduurzaming en gebiedsontwikkeling. Dit met het oog op de verbetering van primaire processen en maatschappelijke doelen zoals verduurzaming en gebiedsontwikkeling.	De RHS-bevindingen zijn over het algemeen positief. Het RHS is volgens de evaluatie anno 2021 een ordentelijk georganiseerd stelsel dat functioneert. Op de duurzaamheidsambities is aanzienlijke voortgang geboekt. Het specialty-stelsel heeft zijn doelen, zoals minder contractpartners en beprijzing op basis van werkelijke jaarkosten, dichterbij gebracht op basis van volgens de principes uitgevoerde activiteiten. De mate waarin is (zonder streefwaarden) niet duidelijk, wel wijzen de kpi's in vergelijkbare richting als die van het kantorenstelsel. Gedeeltelijk doeltreffend bleek de Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR), het normen- en kwaliteitskader om de samenstelling en kwaliteit van de kantorenvorraad Rijk te optimaliseren en te sturen op vastgoedontwikkelingen op de langere termijn. De Stichting Kenniscentrum <i>Center for People and Buildings</i> (CfPB) heeft onder meer bevorderd dat de (procedurele) basis op orde is en ook doeltreffendheid en doelmatigheid via kennis zijn bevorderd. Voor het thema-onderdeel Faciliteiten worden prestaties met de JBR gemonitord.

In het Verantwoordingsonderzoek over 2023 valt de Algemene Rekenkamer op dat de CO2-uitstoot van de rijksbrede bedrijfsvoering zoals vastgelegd in de JBR, moeilijk in lijn is te brengen met de cijfers van de

⁵³ In het Vaststellingsbesluit RHS specialities wordt een specialty gedefinieerd als rijksgebouw waarvan, als gevolg van speciale eisen vanuit het primair proces, de hoofdfunctie van dat gebouw niet een kantoorfunctie is, dan wel een kantoorgebouw dat geen gedeelde huisvesting kan bieden voor organisaties die geen onderdeel van het betreffende primair proces uitmaken.

individuele departementen. De Rekenkamer schrijft dit toe aan verschillen in definities, scope, peildata en meetmethodes.⁵⁴ De minister van BZK erkent in reactie het nut van te maken stappen in de sturing en monitoring.

Output ‘Huisvesting & Faciliteiten’

Tabel 14 toont de beleidsprestaties voor dit thema, die conform de RPE 2022 gezien worden als voorwaarden voor doeltreffendheid (en doelmatigheid). Kpi’s in de JBR’s over 2019-2023 laten de nagestreefde besparing op de kosten van huisvesting zien, en een stabiele efficiency van het ruimtegebruik. De laatste periode is en wordt meer gefocust op de monitoring van de kwaliteit van m2: ondersteunen ze het primaire proces van gebruikers?
Wat betreft de specialties zijn de aanbevelingen uit de RHS-evaluatie (2021) over o.a. professionalisering en monitoring gerealiseerd.

Tabel 14. Beoogde en feitelijke output thema ‘Huisvesting & Faciliteren’

Beoogde output	Feitelijke output
Prestaties (departementaal) m.b.t leegstand en aantal (benutte) vierkante meters en middelen	Kpi’s in de JBR’s over 2019-2023 laten een besparing op de kosten van huisvesting zien, en een stabiele efficiency van het ruimtegebruik.
Prestaties (departementaal) m.b.t. toegankelijkheid, duurzaamheid en kwaliteit voor gebruikers	De laatste periode is en wordt meer gefocust op de monitoring van de kwaliteit van m2: ondersteunen ze het primaire proces van gebruikers? Op het vlak van duurzaamheid (bijv. energielabels) zijn op enkele grote punten de beoogde prestatie voortijdig behaald. Wat betreft de specialties zijn de aanbevelingen uit de 2021-evaluatie over o.a. professionalisering en monitoring gerealiseerd.

⁵⁴ Algemene Rekenkamer, verantwoordingsonderzoek over 2023. Paragraaf 2.5.

Conclusie Doelmatigheid (thema-overstijgend)

De doelmatigheid blijft in veel evaluatie- en monitoringonderzoek nog onder de radar, ook voor wat betreft artikel 7. Van de 9 voornoemde evaluaties omvatte krap de helft (4) ook een (beperkte) doelmatigheidsanalyse. Tekstkader 2 laat dit zien. De JBR zoomt evenmin expliciet in op doelmatigheid. We kunnen dan ook geen overstijgende conclusies trekken over de gerealiseerde doelmatigheid.

Tekstkader 2. Doelmatigheid

Wet Normering Topinkomens (WNT)

De WNT-evaluatie kent de meest brede operationalisering van het doelmatigheidsbegrip. Dit dekt de volgende aspecten af:

1. Macro-doelmatigheid (verbeterd)¹
2. Micro-doelmatigheid (voor de instellingen) voor verbetering vatbaar. Kenbaarheid is toegenomen maar kennisniveau kan beter, en de administratieve lasten – informatie- en inhoudelijke verplichtingen – kunnen omlaag. Gemiddeld komen de jaarlijkse administratieve lasten voor een WNT-instelling op ca. €4.000 uit. Er zijn bij benadering 6.500 WNT-instellingen die kosten maken in het kader van de WNT, waardoor een schatting van de totale jaarlijkse administratieve lasten voortvloeiende uit de WNT op € 25 mln. komt. De maatschappelijke kosten van de WNT zijn nog hoger, doordat bijvoorbeeld ook de inzet van de tweedelijnstoezichhouders en beleids- en wetgevingsinzet daarin moet worden meegenomen.

Wet open overheid (Woo)

Hooguit is op basis van de Invoeringstoets Woo iets te zeggen over de doelmatigheid van prestaties (output). De toets bespreekt de werkende elementen en knelpunten in relatie tot het hoofddoel van de Woo. De doelmatigheid wordt niet gespecificeerd, maar de evaluatie biedt wel inzicht in knelpunten in de efficiency van uitvoeringsprocessen – met name op het gebied van capaciteit, termijnoverschrijdingen en tevredenheid van gebruikers. Tot slot benoemden enkele andere studies wel de doelmatigheid maar hier bleken geen duidelijke eindspraken uit af te leiden.

Externe factoren en onbedoelde effecten

De invloed van externe factoren is geen voornaam onderdeel gebleken in de focus van zowel studies als van de gesproken expert-respondenten. Dat geldt ook voor onbedoelde neveneffecten.

Thema	Externe factoren
Organisatie	Deels benoemd. Voor Rijksorganisaties op afstand: de governance wordt mede bepaald door o.a. historische factoren, het beleidsdomein, onderlinge verhoudingen en persoonlijke relaties, politieke dynamiek en media-aandacht en de specifieke taak die de zelfstandige organisatie uitvoert.
Personeel	Van externe factoren in stukken en interviews geen expliciete melding gemaakt.
Informatievoorziening Rijk	Er zijn vier belangrijke externe factoren – uit de periode 2020-2021 – die digitalisering en het werk van CIO Rijk in een stroomversnelling hebben gebracht: 1. Komst van de vaste TK-commissie Digitale Zaken 2. Komst van de staatssecretaris digitalisering 3. POK 4. Regeringscommissaris Informatiehuishouding.
Inkoop & Aanbesteden	Deels benoemd. Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI): Onder andere de intrinsieke motivatie en of enthousiasme bij medewerkers binnen aanbestedende diensten bepalen

	de mate van aandacht voor beleid rond en de integratie hiervan in de eigen bedrijfsvoering.
Huisvesting & Faciliteiten	Deels benoemd. Belangrijkste externe factor is de Coronapandemie, die sindsdien een grote <i>game changer</i> geweest is in het ontwerp en toepassing van de FWR. Ook <i>Elke regio telt</i> en PEGA (Parlementaire enquête Groninger aardgas) zijn volgens respondent-expert een invloedrijke factor gebleken.
POK	Eerste meting. Van externe factoren is vooralsnog niet expliciet melding gemaakt.

3.2 Follow-up van aanbevelingen uit de vorige Beleidsdoorlichting

Beleidsdoorlichting Berenschot (2014-2018): conclusies en aanbevelingen

In 2019 werd door Berenschot op basis van de (toen geheten) beleidsdoorlichting artikel 7 (2014-2018) het volgende geconcludeerd.

- Er bleken geen precieze uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de op artikel 7 ingezette middelen.⁵⁵
- Niettemin bleek het merendeel van de uitgevoerde activiteiten een positieve bijdrage te hebben geleverd aan de vooraf gestelde doelstellingen.

De minister van BZK onderschreef deze aanbevelingen en gaf aan verschillende actielijnen op te volgen, waarvan de vorderingen in de opeenvolgende JBR's te monitoren zouden zijn. Tabel 15 geeft de stand van zaken per actielijn weer.

Voornoemde conclusies van Berenschot uit 2019 lijken op hoofdlijnen opnieuw van toepassing - echter, met toevoeging van de volgende positieve ontwikkelingen.

- De SEA voor 2025 toont een aanzienlijk aantal nieuwe voorgenomen evaluaties - zie bijlage 6. Het thema POK is hierin ook sterk vertegenwoordigd.
- Het koppelen van voortgang aan doelen gebeurt in de JBR 2022 systematischer dan in de JBR 2020: de concrete subdoelstellingen binnen de thema's liggen aan de basis van elke deelparagraaf. Op drie van de vijf vaste thema's zijn gedeeltelijk meetbare kp's geformuleerd en gedeels gemonitord.
- Sinds 2019 is ingezet op versterking van de samenwerking tussen onderdelen van het Rijk op het gebied van bedrijfsvoering waar dit wenselijk en mogelijk is. Aan de rijksbrede ambitie om samenhang te brengen in de diverse verbeterprogramma's die de afgelopen jaren zijn gestart is de Ontwikkelagenda ontleend. Deze Ontwikkelagenda dient nog te worden uitgevoerd. Vanuit de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) wordt anno 2024 gestreefd te komen tot nadere institutionalisering van besluitvormingsprocessen.
- De bevoegdheden van BZK op het terrein van informatiesystemen en informatiebeveiliging zijn uitgebreid. Het besluit CIO-stelsel 2021 is positief opgevallen in het verantwoordingsonderzoek over dat jaar door de Algemene Rekenkamer. Dit was rondom de start van de opvolger van de I-agenda: de I-strategie Rijk (2021-2025).
- In 2021 vroeg het functioneren van het totaal aan rijksorganisaties volgens de evaluatie niet om verstrekkend ingrijpen. Het Kaderboek heeft een update gekregen in 2022. Daarin zijn in totaal meer dan 90 kaders te vinden, verdeeld over de hier behandelde thema's. De evaluatie hiervan volgt op korte termijn.

⁵⁵ De doelstelling van het beleidsartikel was in de periode 2014 tot en met 2016 "een goed presterende rijksoverheid op het gebied van bedrijfsvoering en het bevorderen van de kwaliteit van het management van de Rijksdienst". In 2017 en 2018 was de doelstelling "het tot stand brengen van een moderne Rijksoverheid met goede prestaties op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering, goed werkgeverschap, en management van de Rijksdienst van hoge kwaliteit."

Tabel 15. Follow-up van de aanbevelingen uit 2019

Aanbevolen	Reactie BZK	Opvolging
Doe, indien nodig, voorafgaand aan een beleidsdoorlichting aanvullend vooronderzoek om ‘witte vlekken’ te adresseren	Onderschreven	Ook voor deze periodieke rapportage (beleidsdoorlichting- nieuwe-stijl) bleek van veel witte vlekken sprake – de evaluatieperiodes even buiten beschouwing latend. We hebben niettemin de vlekken (lacunes) zo goed mogelijk opgevuld door aanvullende bronnen en gesprekken met experts. Deze hebben als beperking dat er geen systematische evaluatie onder ligt; het betreft vooral activiteiten en output.
Meetbare en evalueerbare doelstellingen (SMART) te formuleren en hier indicatoren aan te koppelen die meerjarig systematisch gemeten worden.		Voor 3 thema’s zijn gedeeltelijk meetbare kpi’s geformuleerd (mogelijk reeds eerder). De JBR-rapportages komen hier doorgaans jaarlijks op terug.
In de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR) ook de ontwikkelingen en voortgang (beter) afzetten tegen de doelstellingen.		Dit gebeurt in de JBR 2022 aanzienlijk meer systematisch dan in de JBR 2020: doelstellingen zijn de ‘aftrap’ van elk thema-onderdeel.
Zorgen voor een dekkende programmering van deelevaluaties, waarin aandacht is voor de vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	De in financiële zin grootste beleidsinstrumenten op het beleidsartikel, denk aan de subsidies en de bijdrage voor de rijksbrede arbeidsmarkt-communicatie, worden periodiek geëvalueerd. Dit zijn formele evaluaties die resulteren in een (onderzoeks)rapport. De andere beleidsinstrumenten, denk aan de circa 100 kaders, worden periodiek in de verschillende interdepartementale bedrijfsvoeringsgremia in evaluatieve zin besproken. Dit laat onverlet dat het voor het kunnen uitvoeren van beleidsdoorlichtingen van belang is dat ook dit materiaal verzameld wordt en beschikbaar is voor onderzoekers die een beleidsdoorlichting uitvoeren.	De JBR bleek een inzichtvol jaarlijks monitoringdocument met informatie over beleidsvoortgang en prestaties. Programma- en instrumentevaluaties bleken anno 2024 niet dekkend voor de 5 belangrijkste evaluatiethema’s – in termen van de onderliggende instrumenten en programma’s. Met name de thema’s Organisatie, Personeel, Informatievoorziening hebben een lage evaluatiedekking. Het ontbreken van evaluaties wordt deels verklaard door de onderzoeksperiode van deze periodieke rapportage (2019-2023). Zo ontbreken relatief vaak de laatste jaren van de onderzoeksperiode; de opvolger-evaluaties zijn logischerwijs nog niet voorhanden. De SEA voor 2025 toont een aanzienlijk aantal nieuwe voorgenomen evaluaties - zie bijlage 6.
Voer een vorm van portfoliomanagement in voor de bedrijfsvoerings-kaders. Dat vraagt om een verdere professionalisering van het interdepartementale Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk	Meer dan voorheen zal ik periodiek aandacht vragen voor de feitelijke werking en betekenis van de op de verschillende terreinen van de rijksbrede bedrijfsvoering vastgestelde kaders. Daarbij is het uitgangspunt dat de kaders die	In 2021 vroeg het functioneren van het totaal aan rijksorganisaties volgens de evaluatie niet om verstrekkend ingrijpen. Maar het verdient wel doorlopend de aandacht. Het Kaderboek-versie 2018 heeft een update gekregen in 2022. Daarin zijn in totaal meer dan 90 kaders te vinden verdeeld de thema’s die in deze

	deze prioriteiten ondersteunen onverkort worden doorgevoerd.	periodieke rapportage centraal staan. De evaluatie hiervan is gepland.
In het huidige systeem is de doorzettingsmacht van BZK beperkt en wordt de macht die er is terughoudend ingezet. Wanneer het systeem voorop wordt gezet, is het aan te bevelen dat BZK actief gebruikmaakt van zijn huidige handelingsrepertoire om (meer) deelnemers te betrekken en te voegen naar de collectieve doelstellingen. De Algemene Rekenkamer constateerde over 2020 dat (de minister van) BZK haar doorzettingsmacht uit het Coördinatiebesluit (meer) kan gebruiken naar andere ministers.	De komende tijd zet ik verder in op versterking van de samenwerking tussen onderdelen van het Rijk op het gebied van bedrijfsvoering waar samenwerking wenselijk en mogelijk is. Ik zal de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR) vragen een voorstel te doen om op basis van maatschappelijk gewenste effecten van de bedrijfsvoering van het Rijk, jaarlijks prioriteiten te stellen. Mijn bevoegdheden op het terrein van informatiesystemen en informatiebeveiliging zijn recent uitgebreid. Ik heb, onder meer in de Strategische I-agenda Rijksdienst 2019-2021, maatregelen aangekondigd die hier concreet invulling aan geven.	De ambitie is te komen tot een Rijksoverheid 3.0: een rijksoverheid die grenzeloos samenwerkt en het goede voorbeeld geeft in het realiseren van publieke waarde. Op basis hiervan is de Ontwikkelagenda ontwikkeld. Vanuit de ICBR⁵⁶ wordt beoogd te komen tot nadere institutionalisering van besluitvormingsprocessen. De feitelijke veranderopgave/ ontwikkelagenda dient nog te worden uitgevoerd. Vooruitblik: beoogd wordt te komen tot een nadere bestendiging van de besluitvormingsprocessen (ICBR en daaromheen) Op het besluit CIO-stelsel 2021 kwam een positieve reactie van de Algemene Rekenkamer.⁵⁷ Uit dit besluit volgt dat voor de bedrijfsvoering van het rijk de minister van BZK de taak heeft om eisen te stellen waaraan het IT-beheer minimaal moet voldoen en om hier toezicht op te houden (kaderstellende en toezichthoudende rol). Dit was rondom de start van de opvolger van de I-agenda: de I-strategie Rijk (2021-2025). Wel geeft de Rekenkamer bij het jaarverslag over 2023 aan dat de rijksbrede rol nog steviger kan worden ingevuld.

⁵⁶ In de ICBR stellen de plaatsvervangend secretarissen-generaal (pSG) van de ministeries en de plaatsvervangend directeurs-generaal van de grote uitvoeringsorganisaties kaders en ontwikkelen ze beleid binnen de bedrijfsvoering. Ze sturen collectief op het resultaat en geven richting. Ook worden in de ICBR rijksbreed afspraken gemaakt (JBR 2023).

⁵⁷ Staat van de Rijksverantwoording, 2021.

4 Beleid op thema POK: eerste beeld

4.1 Het thema POK in theorie

Input en doelen

Naar aanleiding van het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)⁵⁸ heeft het kabinet voorstellen gedaan⁵⁹ om de dienstverlening vanuit de overheid fundamenteel te verbeteren. Voortvloeiend uit de bevindingen worden hiertoe de *POK-middelen* geïmplementeerd - een kleine €36 miljoen over de periode 2021-2023 met een jaarlijkse apparaatsinzet van ongeveer 28 fte.

Doelen van dit relatief nieuwe thema POK zijn, niet-limitatief:

- Wetgeving verbeteren
- Uitvoeringsorganisaties en ook ministeries nauwer betrekken – bij knelpunten in de uitvoering.
 - in het bijzonder: een rechtvaardig(er) systeem van kinderopvangtoeslag
- Dienstverlening verbeteren via het hiertoe beter in staat stellen van de publieke dienstverleners.

De publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid zijn hierbij van belang.

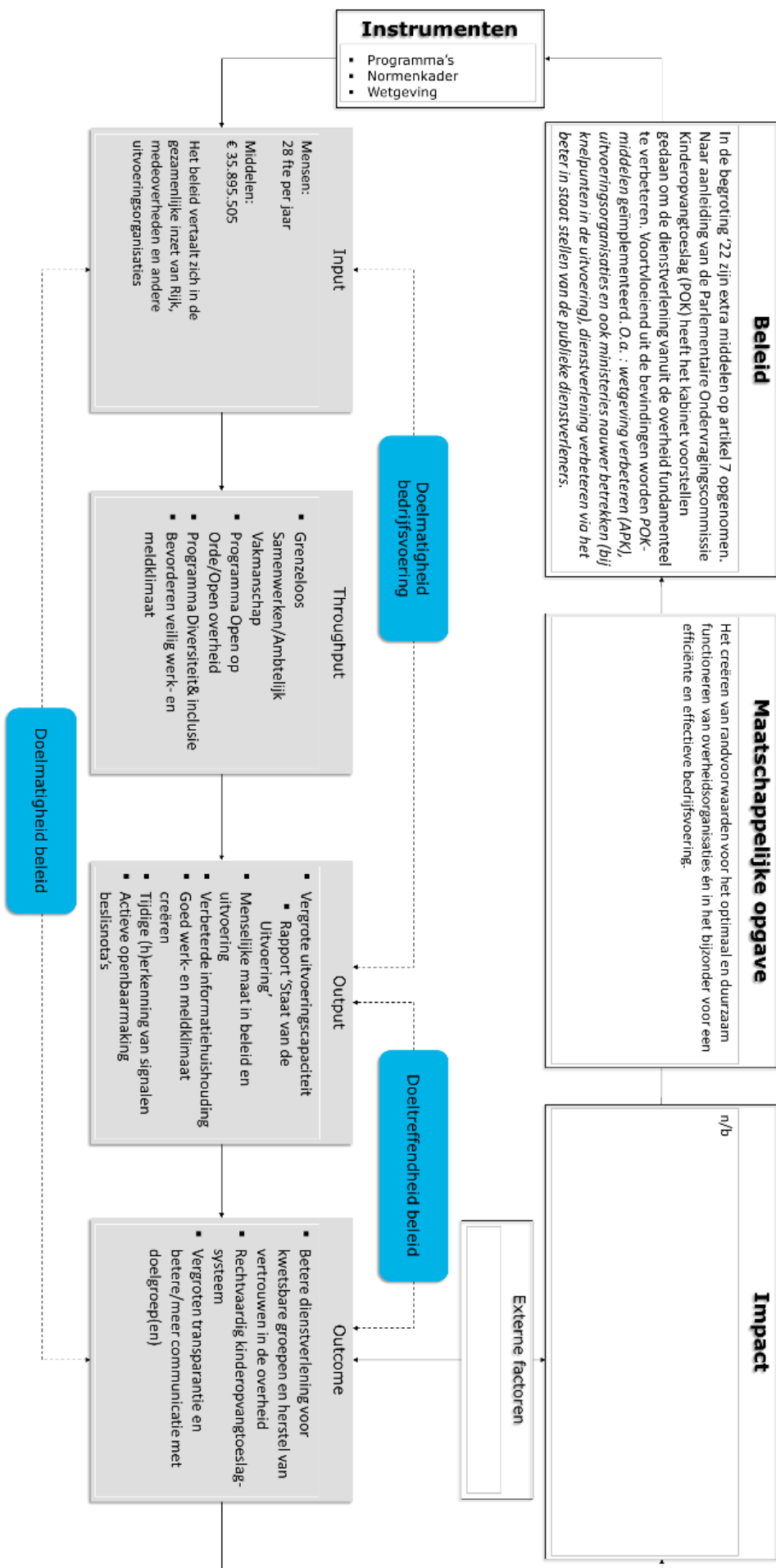
Figuur 3 geeft de beleidstheorie achter het thema POK weer.

Figuur 3. Beleidstheorie deelthema POK (resultatenketen)

⁵⁸ Rapport 'Ongekend onrecht':

www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf

⁵⁹ Kabinetsreactie Ongekend Onrecht: www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/01/21/kabinetsreactie-rapport-%E2%80%99Ongekend-onrecht%E2%80%9D-samenvatting



Instrumenten

De belangrijkste typen beleidsinstrumenten die onder het POK-thema vallen zijn:

- Programma's – een combinatie van verschillende instrumenttypen en actielijnen
- Normenkaders
- Wetgeving.⁶⁰

Binnen deze instrument-typologie valt een set van diverse concrete instrumenten (tabel 16).

Tabel 16. Overzicht van instrument(typen) en concrete instrumenten POK

Instrument(type)	Concreet instrument	Toelichting
Normenkader/ Gedragscode (en Programma)	'Normenkader' & Gids Ambtelijk Vakmanschap – binnen het Programma Grenzeloos Samenwerken	Uitgangspunten zijn werken vanuit: (1) vertrouwen, (2) de opgave, (3) dienstbaarheid, (4) legitimiteit, (5) verantwoordelijkheid, (6) professionaliteit en (7) verantwoording. De 6 sporen zijn: Gids AV, Dialoog en Ethiek, Professionaliseren, Leiderschap, rijksbrede communicatie en Versterken door verbinden.
Programma	Programma Open op orde/Open Overheid ⁶¹	Verbeteren: (A) Openbaarheid (B) Rijksbrede informatiehuishouding
	Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding 2019-2025 ⁶²	
	Diversiteit en inclusie	Een diversiteit aan medewerkers en ruimte voor ieders eigenheid
Wet-/regelgeving	Wet Bescherming Klokkenluiders (sinds feb 2021, voortkomend uit EU-Richtlijn) • Huis voor Klokkenluiders • Campagne bevorderen veilig werk- en meldklimaat • Structureel aanbod van activiteiten en gerichte communicatie	(A) Bevorderen veilig werk- en meldklimaat (B) Ondersteuning van melders van misstanden

Een deel van de onder het thema Informatievoorziening (Woo) genoemde subsidiemiddelen zijn vrijgemaakt bij de kabinetsreactie op het POK-rapport. Een beschrijving is in bijlage 3 kort onder beleidstheorie opgenomen. Over de praktijk op dit onderdeel is nog niets bekend (te kort in werking) dus deze blijft in de volgende paragraaf buiten beschouwing.

4.2 Het thema POK in de praktijk

Omdat dit de eerste meting op het POK-thema betreft, richten we ons hier niet op doeltreffendheid en doelmatigheid, maar op de eerste stand van zaken tot en met 2023 (met enige uitloop tot in 2024).

Evaluaties van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn voor deze periodieke rapportage *geen* noodzakelijk onderdeel, omdat het binnen dit POK-thema een t0-t1 meting betreft. Voor een eerste beeld van de voortgang is gebruik gemaakt van twee bronnen:

1. De tot dusverre beschikbare monitors en voortgangsdOCUMENTEN

⁶⁰ [Memorie van Toelichting BZK begroting 2023 art. 7](#)

⁶¹ [Generiek actieplan Open op Orde](#)

⁶² [Meerjarenplan Verbetering informatiehuishouding](#)

2. Aanvullende expertinterviews over de stand van zaken voor wat betreft elk onder de POK-middelen vallend instrument/activiteit.

Programma Grenzeloos Samenwerken/ Ambtelijk Vakmanschap

De 6 sporen van het programma Grenzeloos Samenwerken zijn: Gids Ambtelijk Vakmanschap (AV), Dialoog en Ethiek, Professionaliseren, Leiderschap, rijksbrede Communicatie en Versterken door verbinden.

Van bevroegde Rijksambtenaren geeft 37% (2023, dit was 29% in 2022) aan het programma te kennen, en 17% kent de [Gids AV](#).⁶³ Verder blijkt uit de JBR 2023 dat: 87% beseft dat hun ethische waarden impact hebben op de samenleving en dat de rol van leidinggevendenden om hun medewerkers te helpen bij het opgavegericht werken ruimte biedt voor verbetering.⁶⁴

Met een doelgroep van maar liefst zo'n 140.000 ambtenaren is de realisatie van het programma in de praktijk niet eenvoudig. Daarom is het programma volgens de respondent-expert⁶⁵ tot nu toe primair gericht op de voorhoede, de *Coalition of the Willing*. Het betrokken team werkt opgavegericht, wat volgens de respondent-expert goed loopt, met in mei 2024 nog anderhalf jaar te gaan tot het programma eind 2025 stopt.

Vanuit de zesde halfjaarlijkse voortgangsrapportage⁶⁶ wordt eind 2023 na bijna 3 jaar activiteit ingegaan op uitkomsten uit drie deels externe typen onderzoek om outcome (en impact) inzichtelijk te krijgen.⁶⁷ Onder de jaarlijkse meting van het waardenbesef vallen ook de publieke waarden Responsiviteit en Dienstbaarheid; dit onderzoek is te beschouwen als een beeld van het beoogde eindresultaat. Zomer 2023 is de t1-meting hiervan opgeleverd. Vraag was (en blijft) in hoeverre ambtenaren in staat zijn tot: ▪ Reflectie op eigen handelen (of van de eigen organisatie); ▪ Het vinden van evenwicht in het toepassen van meerdere waarden en niet doorslaan naar één kant binnen het dilemma; ▪ Het aan durven gaan van de discussie hierover. De scores op de constructen 'opgavegericht samenwerken', 'werken vanuit verantwoording', en 'waardengedreven leiderschap' bedragen gemiddeld 4 uit 5 – met binnen de drie constructen een licht neergaande lijn van 4,4 naar 3,9. Het rapport laat voor verwante en onderliggende waarden daarnaast een wisselend procentueel scorebeeld zien. Hieraan worden in het rapport geen bevindingen of conclusies verbonden. De komende 2024-editie wordt beschouwd als een eerste beeld van het beoogde eindresultaat. Het spoor [Dialoog en Ethiek \(D&E\)](#) is eind 2023 gestaag op weg. Het gedachtegoed: werken aan een open en veilige gesprekscultuur waarin ethische reflectie vaste praktijk is geniet toenemende bekendheid binnen het Rijk. Zo is 31% van de rijksambtenaren bekend met het deelprogramma en ruim 3.000 ambtenaren zijn direct bediend en/of begeleid – hetgeen door 100% van hen als nuttig is ervaren.

Binnen het spoor [Professionaliseren](#) is op 24 juni 2021 in het overleg van vier Secretarissen-Generaal (het 4SG-overleg) groen licht gegeven voor de inrichting van een rijksbrede Netweracademie: een digitale vindplaats voor alle leeractiviteiten, tools en instrumenten die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van ambtelijke vermogens.

Wat betreft het spoor [Leiderschap en procesbegeleiding](#) ligt anno 2023 de focus op het versterken van het maatschappelijk partnerschap van formele en informele leiders en het organiseren van het leren. De voortgangsrapportage benoemt hierover 6 concrete acties. Ook wat betreft het spoor [Communicatie](#) worden acties en opbrengsten gemeld, waaronder evenementen en bijeenkomsten, workshops en een flinke stijging in het aantal bezoekers van het LinkedIn-kanaal met posts (ruim 33.000).

Voor het laatste spoor, [Versterken door verbinden](#), zijn volgens experts tevens verschillende activiteiten gerealiseerd – hiervan zijn echter geen bronnen getraceerd.⁶⁸

Externe factoren

⁶³ Onderzoek waardebesef Rijksambtenaren, definitief rapport 2023. Op basis van 1.869 Flitspanelleden met een respons van 29% (N=644).

⁶⁴ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023, p. 86.

⁶⁵ Interview, 29 mei 2024.

⁶⁶ Zesde Voortgangsrapportage Grenzeloos Samenwerken – concept 21 november 2023.

⁶⁷ Impactonderzoek, leer-geschiedenisonderzoek (met ADR en RUG) samen met de Rijksuniversiteit Groningen en de ADR en: een jaarlijkse meting van het waardenbesef onder Rijksambtenaren.

⁶⁸ Deze zijn niet nader benoemd en vinden we niet in de JBR 2023 of 2022 noch op de website Grenzeloos Samenwerken.

Aandacht vanuit de top (SG's) voor Ambtelijk Vakmanschap is er veel geweest en dat heeft volgens de geïnterviewde expert een positieve invloed gehad op de hierboven beschreven doorwerking ervan.

Open op Orde – informatiehuishouding departementaal

Programma - generiek actieplan

Informatiehuishouding is één van de 10 topics (voorbeeldonderwerpen) die in de kabinetsreactie op de POK/ het rapport 'Ongekend onrecht'⁶⁹ zijn opgenomen. Er is €787 mln. naar het rijksbrede generieke actieplan Open op Orde gegaan (looptijd 2021-2026).⁷⁰ Op basis daarvan hebben alle rijksorganisaties een eigen specifiek actieplan gemaakt. Na 1 jaar heeft de Auditdienst Rijk een audit uitgevoerd naar het beoordelings- en verantwoordingsproces.

In 2022 is het programma Open op Orde opgenomen in het programma Open Overheid. Hiermee zijn de verbeteropgaven op het gebied van informatiehuishouding en openbaarmaking samengekomen in één programma. Open Overheid heeft tot doel om de openheid van de Rijksoverheid te vergroten en haar informatiehuishouding en -voorziening te verbeteren. Door ruimer en actiever overheidsinformatie te delen, moet de transparantie rondom beleidskeuzes toenemen. Openheid dient ook bij te dragen aan het goed functioneren van de overheid. Een goede informatiehuishouding bevordert een betrouwbare en transparante taakuitvoering. Dit dient ook journalisten, burgers en onderzoekers.

Stand van zaken anno 2024

Een eerste beeld van de stand van zaken biedt het ADR-rapport over de Inrichting departementale sturing informatiehuishouding door rijksdepartementen.⁷¹ Hiervoor heeft de ADR onderzoek gedaan naar de manier waarop de departementen de sturing op de informatiehuishouding hebben ingericht. De ADR-uitspraken worden gedaan op basis van gesprekken met departementen over de uitdagingen en goede ervaren praktijkvoorbeelden. Het beeld in mei 2022 was:

- Departementen zijn voortvarend in de uitvoering van hun plannen en trots op het draagvlak, de bestuurlijke aandacht en de al gerealiseerde projecten.
- Zorgen voor de uitvoering van de plannen liggen met name bij de organisatie van voldoende capaciteit en het vasthouden van de aandacht.
- Onderlinge reflectie tussen departementen kan rijksbreed verder worden gefaciliteerd.
- De nadruk ligt nog op programmabrede sturing. Departementen verschillen in de mate waarop ze de staande organisatie betrekken bij de sturingsinrichting. Zo missen ze nog eenduidige indicatoren en streefwaarden en een concrete uitwerking van het einddoel – nodig voor de sturing.

Volgens de gesproken expert⁷² is anno 2024 vaart gemaakt met de ADR-aanbevelingen door, in afstemming met departementen, na te gaan welke programma's rijksbreed nodig zijn voor de snelste verbeteringen. Dit markeerde een meer rijksbrede aanpak. Voorbeelden van deze rijksbrede, gezamenlijke projecten (met portfolio) in de verbetering van de informatiehuishouding zijn:

- Arbeidsmarktcampagne
- ICT-(software)voorzieningen, bijv. voor het zoeken en vinden van informatie
- Algemeen kenmerkend hiervoor zijn onder andere een periodiek interdepartementaal overleg (met, mogelijk/waarschijnlijk, ruimte voor uitwisseling van ervaringen).

Ook het jaarlijks rapport/Dashboard over de ICT-volwassenheid (uitgevoerd door Rijksorganisaties)⁷³ geeft hier – operatie-/programmabreed – inzicht in. Eind 2026 wordt ernaar gestreefd om een volwassenheidsniveau van 3 à 4 (uit 4) te hebben bereikt.

Veilig werk- en meldklimaat & ondersteuning melders misstanden (bescherming klokkenluiders)

⁶⁹ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht

⁷⁰ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid.

Zie ook: [Kamerbrief bij actieplannen en nulmetingen Open op Orde](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

⁷¹ Auditdienst Rijk (2022). *Inrichting departementale sturing informatiehuishouding* (i.o.v. DGDOO). Kenmerk: 2022-0000308724.

⁷² Interview, 31 mei 2024.

⁷³ www.open-overheid.nl/actueel/nieuws/2024/1/24/volwassenheidsniveau-informatiehuishouding-op-rijks-ict-dashboard

Instrumenten

- Wet Bescherming klokkenluiders (sinds feb 2023).⁷⁴
- Huis voor klokkenluiders – een programmagefinancierd zbo waar de uitvoering is belegd.⁷⁵ Het Huis bestaat sinds 2016.
- Campagne bevorderen veilig werk- en meldklimaat⁷⁶ met als doelen: preventie en voorlichting. Preventie is erop gericht werkgevers te stimuleren dat zij blijvend investeren in een veilig (werk-) en meldklimaat. Structureel aanbod van activiteiten en gerichte communicatie.
- Om de drempel voor melders van een vermoedelijke misstand te verlagen, biedt BZK vanuit het POK-budget zowel psychosociale als juridische ondersteuning op landelijk niveau. Bij de sector Rijk heeft ook een pilot mediation en juridische ondersteuning van klokkenluiders gelopen van 1 januari 2022 tot 1 juli 2024 (zie par. 4.6 voor de eerste bevindingen hieruit).

Stand van zaken anno 2024

Net zoals voor andere POK-onderdelen staan beleidsevaluaties en monitors in de steigers. Hierover valt in deze periodieke rapportage vooralsnog beperkte informatie te geven.

Volgens artikel 18, eerste lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen stelt het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) een jaarverslag op. Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft voorts het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg. Het Huis heeft een lastige start gehad in 2016, maar daarna is een opgaande lijn ingezet. Vanuit de POK zijn extra middelen ontvangen ten behoeve van professionalisering en versterking van de interne processen. Volgens het jaarverslag van het Huis namen in 2023 369 mensen die een misstand op het werk vermoedden, contact op met het Huis voor advies. Dat is een toename van 50% ten opzichte van het voorgaande jaar. Ook nam de complexiteit van de vermoede misstanden toe. De inwerkintreding van de Wet bescherming klokkenluiders en de media-aandacht voor misstanden speelden daarin een rol. Tegelijkertijd klopten ook veel meer werkgevers aan bij het Huis voor advies. Bijvoorbeeld over het inrichten van een goede meldregeling of het voeren van intern onderzoek naar misstanden. Dit blijkt uit het jaarverslag 2023 van het Huis voor klokkenluiders.⁷⁷

In 2023 en 2024 zijn in het kader van de eerder genoemde campagne verschillende activiteiten en bijeenkomsten georganiseerd. De activiteiten van de campagne worden gedurende de looptijd gemonitord.⁷⁸ In de campagne wordt de samenwerking opgezocht en een netwerk gevormd met diverse partijen, zoals publieke en private werkgevers, andere ministeries, ngo's zoals de Stichting van de Arbeid en de wetenschap. De inzet is anno 2023 gericht op de uitbreiding van dit netwerk om verdere kennisdeling te bevorderen.

Sinds begin 2022 loopt ook de eerdergenoemde pilot mediation en juridische ondersteuning van klokkenluiders bij de sector Rijk. Deze pilot bestond uit twee voorzieningen uit de CAO Rijk: het aanbod van een gesprek onder begeleiding van een onafhankelijke derde of mediation tussen een medewerker en een leidinggevende en het vergoeden van de juridische rechtsbijstand als een melder benadeling ervaart. Deze pilot is geëvalueerd waarbij is nagegaan of de ondersteuningsvoorzieningen mogelijke drempels voor het melden van (vermoedens van) misstanden wegnemen voor een (potentiële) melder. De Tweede Kamer wordt over het evaluatierapport geïnformeerd.

Met ingang van 1 september 2022 komen melders met een vermoeden van een maatschappelijke misstand in aanmerking voor psychosociale ondersteuning bij Slachtofferhulp Nederland na doorverwijzing van de afdeling Advies van het Huis.⁷⁹ Hiervan vindt in het najaar van 2025 een evaluatie plaats. Met ingang van 1 februari 2024 komen melders met een vermoeden van een maatschappelijke misstand in aanmerking voor

⁷⁴ Zie Kamerstuk 35851, nr. 53. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35851-53.html>. Daarnaast biedt www.wetbeschermingklokkenluiders.nl uitleg over de wet.

⁷⁵ Interview 13 juni 2024. Voor de website van het Huis (niet van BZK), zie: www.huisvoorklokkenluiders.nl.

⁷⁶ www.EenVeilig.Werkklimaat.nl

⁷⁷ www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2024/03/18/jaarverslag-2023-huis-voor-klokkenluiders

⁷⁸ Deze monitor staat ook op de SEA van BZK. Voor 2025: www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2024/09/17/vii-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-rijksbegroting-2025.

⁷⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 35 851, nr. 61.

ondersteuning van een advocaat of een mediator via de Raad voor Rechtsbijstand na doorverwijzing door de afdeling advies van het Huis. Dit is geregeld in de Subsidieregeling rechtsbijstand en mediation Wet bescherming klokkenluiders.⁸⁰ Deze ondersteuning wordt begin 2026 geëvalueerd.

Verwachte evaluaties/ monitors

Een evaluatie van de Wet bescherming klokkenluiders moet plaatsvinden voor 18 februari 2026. Deze evaluatie is gericht op de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk (artikel 20, eerste lid Wet bescherming klokkenluiders). Er komt najaar 2024 naar verwachting ook een (lichtvoetige) Invoeringstoets over de effecten van de wet op de uitvoering sinds inwerkingtreding van de wet.

Voor de periode vanaf 2024 zijn twee onderzoeken gepland. Het sociaalwetenschappelijk onderzoek (2024-2028) betreft de rol van de leidinggevende na melding van een vermoeden van een misstand en op de effectiviteit van maatregelen ter bescherming van klokkenluiders (juridisch-empirisch).⁸¹ De tweejaarlijkse monitor – via de Werkgevers Enquête Arbeid (WEA) – richt zich op de aanwezigheid en toepassing van de verplichte interne meldregeling bij werkgevers (als bedoeld in artikel 2 van de Wet bescherming klokkenluiders). Deze loopt vanaf 2024 door tot 2026 (met mogelijkheid van verlenging).⁸²

Staat van de Uitvoering (SvU)

Periodiek onderzoek m.n. gericht op de WaU ⁸³

De Staat van de Uitvoering (SvU) betreft een periodieke foto van: o.a. de rijksbrede inspanningen en voorlopige resultaten in termen van complexiteit van regelgeving (en regeldruk), en weeffouten in het systeem van beleid maken en uitvoeren. Het periodieke monitor-rapport Staat van de Uitvoering (SvU) is de verantwoordelijkheid van BZK. Het hoofdobject van dit rapport betreft het WaU-beleid (Werk aan Uitvoering) – dat weer onder verantwoordelijkheid valt van SZW.⁸⁴ Doel van de SvU is: een rijksbreed beeld geven van de stand van de uitvoering voor wat betreft de publieke dienstverlening. Dit om de publieke dienstverlening voor burgers en ondernemers doenbaar en bovenal toekomstbestendig te maken en te houden. Volgens de expert-responsent⁸⁵ is een uitgangspunt bij het maken van de SvU dat het burger- en ondernemersperspectief voorop staat: er dient dan ook een vaste plaats aan tafel te zijn voor vertolkers van deze perspectieven.

Stand van zaken anno 2024

De eerste SvU verscheen op 18 januari 2023.⁸⁶ Deze is als volgt opgezet: in deel 1 zijn politiek, beleidsmakers maar ook de gezamenlijke publieke dienstverleners opgeroepen om de (gedrags-) patronen te doorbreken die voornoemde complexiteit in belangrijke mate hebben veroorzaakt. In deel 2 zijn de belangrijkste knelpunten op een rij gezet, zoals deze zijn aangedragen door de individuele uitvoeringsorganisaties. Deel 3 geeft een eerste aanzet voor een trendmatig beeld. Deel 2 en deel 3 vormen de onderbouwing van deel 1.

- De tweede SvU verscheen 23 juni 2023. Dit betrof een zg. *special*, op basis van inspiratie uit het buitenland en internationale vergelijking.⁸⁷ Hieruit valt op te maken dat het Nederlandse openbaar bestuur in het algemeen goed tot zeer goed presteert op het gebied van *good governance* (Wereldbank-indicatoren). Maar tegelijkertijd blijkt uit de eerste SvU dat een specifieke, onlangs gegroeide groep burgers (14%) niet tevreden is over de dienstverlening door de overheid.

⁸⁰ Staatscourant 2024, 960

⁸¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 35 851, nr. 61.

⁸² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 35 851, nr. 61.

⁸³ [Staat van de Uitvoering](#) dient als basis om tussen beleid, politiek en uitvoering tot oplossingsrichtingen te komen.

[Kabinetsreactie op Staat van de Uitvoering](#)

⁸⁴ Het programma WaU is er om de publieke dienstverlening structureel te verbeteren. Door beleid en uitvoering menselijker, wendbaarder en toekomstbestendig te maken. Zie bijv. <https://www.werkaanuitvoering.nl/> & [Voortgangsrapportage Werk aan Uitvoering 2023](#). Ook de evaluatie van de WaU valt onder de verantwoordelijkheid van SZW.

⁸⁵ Interview 5 juni 2024.

⁸⁶ <https://staatvandeuitvoering.nl/publicatie/staat-van-de-uitvoering-2022/>.

⁸⁷ <https://staatvandeuitvoering.nl/publicatie/inspiratie-uit-het-buitenland/>

- De oplevering en publicatie van de derde SvU is beoogd voor september 2024. Deze kan gezien worden als een inhoudelijke follow-up van de eerste SvU.⁸⁸
- Tot slot staat gepland voor 2025: Evaluatie bestedingsplan Staat van de Uitvoering.⁸⁹

De SvU-rapportage komt onafhankelijk tot stand vanuit brede verantwoordelijkheid (Stuurgroep); BZK is (alleen) coördinerend opdrachtgever. Er wordt gebruik gemaakt van monitor-inzichten vanuit de OESO.⁹⁰ De rapportage wordt aan de TK gezonden.

De uitleg – waaronder de beantwoording van Kamervragen – dient vervolgens te komen vanuit de uitvoeringsorganisaties, SZW-WAU en de rijksbreed betrokken departementen. De evaluatie van de WaU valt onder het daarvoor verantwoordelijke ministerie van SZW.⁹¹

Diversiteit en Inclusie

Programma

Met diversiteit en inclusie wordt bedoeld een diversiteit aan medewerkers en ruimte voor ieders eigenheid.

⁹²

Beoogd wordt dat medewerkers actief betrokken en opgenomen worden, zichzelf kunnen zijn, zich gewaardeerd en gerespecteerd voelen en zich in een veilige omgeving kunnen ontwikkelen, zonder uitsluiting, discriminatie, pesten of intimidatie. Bij een divers samengesteld personeelsbestand zijn er zichtbare en onzichtbare verschillen tussen medewerkers. Medewerkers moeten die verschillen ook kunnen en durven tonen. Dat zijn bijvoorbeeld verschillen in gender, opleidingsachtergrond, culturele achtergrond, leeftijd, persoonlijkheid, seksuele gerichtheid, gezondheid en arbeidsmogelijkheden als gevolg van een beperking. Elk ministerie is verschillend van samenstelling en heeft zijn eigen uitdagingen op het gebied van diversiteit. Daarom legt ieder ministerie eigen accenten in de aanpak.

Stand van zaken anno 2024

Jaarlijks worden in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) de voortgang en inzet op (Diversiteit en Inclusie (D&I) gerapporteerd. Zo laat de JBR over 2023 de variëteit aan actielijnen zien en de hierop bereikte voortgang, waaronder:⁹³

- Aanbod van programma's, trainingen en uitwerking van Rijksbrede maatregelen voor inclusief werven en objectief selecteren en de ontwikkeling van personeel. Met aandacht voor zowel diversiteit aan achtergronden/perspectieven als diversiteit en inclusie (bijv. Cross-coaching).
- Bewustzijnsvergroting op het gebied van discriminatie, ongewenst gedrag en racisme en anderzijds inzicht geven in het belang van diversiteit en inclusie en sociale veiligheid op de werkvloer. Een voorbeeld is de samenwerking tussen ministeries tijdens de zogeheten *Diversity Week*.

Rijksbrede D&I monitorrapportages zijn interne documenten die onder meer worden gebruikt om te bekijken wat er nodig is qua (aanpassing van) beleid maar deze zijn begin 2024 (Woo-verzoek) openbaar gemaakt voor de periode 2016-2022.⁹⁴ De uitkomsten van deze monitors en onderzoeken dragen bij aan het lerend vermogen van de organisaties en passend beleid. Ook tussen ministeries is de samenwerking volgens experts geïntensiveerd.

⁸⁸ Het werk hieraan valt onder meer af te lezen aan een reflectiesessie SvU eind april 2024:

<https://www.werkaanuitvoering.nl/actueel/activiteiten/2024/03/05/reflectiesessie-staat-van-de-uitvoering-2024>

⁸⁹ Er zijn ook separate, organisatiespecifieke 'standen van de uitvoering', in de eerste SvU waren dit er 38. Zie

<https://staatvandeuitvoering.nl/uit-de-standen/>. Voor deze is BZK niet (budgettair) verantwoordelijk. Dit bredere perspectief is voortgekomen uit Kabinetsreactie op Werken aan de uitvoering (WaU).

⁹⁰ [Trust in Government](#) en [Government at a Glance](#)

⁹¹ Armoedepreventie en Pensioenen en daaronder vallend programma-DG WAU.

⁹² JBR, 2023, p. 19-20.

⁹³ Ook in de jaarlijkse beleidsagenda en beleidsverslag wordt (kort) weergegeven wat er gebeurt op het gebied van diversiteit en inclusie.

⁹⁴ Kamerbrief nav de openbaarmaking:

www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z03874&did=2024D09077 In 2023 is geen monitorrapportage opgesteld. Wel medewerkersonderzoeken, exitgesprekken en (kwalitatief).

Banenafpraak

Gestreefd wordt naar het verkleinen van de ongelijkheid tussen mensen met en zonder arbeidsbeperking. BZK wil een (toegenomen) instroom en arbeidsparticipatie van medewerkers met een arbeidsbeperking realiseren. De Banenafpraak is de wettelijke verplichting om banen te realiseren voor mensen die zijn opgenomen in het doelgroepenregister van het UWV.

In 2023 is het aantal gerealiseerde banen opnieuw gestegen. Dit betekent een realisatiepercentage van 77% ten opzichte van de doelstelling in het derde kwartaal van 2023; een stijging ten opzichte van de 70% in het derde kwartaal 2022 (JBR 2023).⁹⁵

Breed werven en objectief selecteren: In 2023 is een pilot gestart op het gebied van breed werven en objectief selecteren.⁹⁶

4.3 Voorlopige conclusie: thema POK

Voor de POK, die halverwege de onderzoeksperiode (2019-2023) is gestart, trekken we in dit hoofdstuk geen conclusies over doeltreffend- en doelmatigheid. Ook gaan we (nog) niet in op de outcome, de mate van doelbereiking. Voornoemde uiteenzetting betreft een eerste stand van zaken: een t1-meting. Deze meting laat op alle fronten veel actielijnen/activiteiten zien. We geven hier een zo compleet mogelijk beeld op basis van de output van de resultatenketen.

Beleidstheorie POK

De beleidstheorie achter het thema POK is op basis van documenten en aanvullende expert-gesprekken gereconstrueerd. Deze was op themaniveau op voorhand niet als hulpmiddel voor sturing en evaluatie beschikbaar. De beleidstheorie bleek op sommige punten overlap te vertonen met die van de thema's Personeel en Informatievoorziening.

Realisatie van de beoogde prestaties anno 2024 (output)

Op basis van voorgaande en het onderstaande overzicht uitgesplitst naar de POK-onderdelen doen wij anno 2024 de volgende overstijgende observaties:

- Er is (meer) aandacht gekomen voor 'de menselijke maat' in beleid en uitvoering, zoals blijkend uit een streven naar maatwerk en responsiviteit in overheidshandelen. De rapportages Staat van de Uitvoering liggen op schema. Het begrip Publieke Waarde(n) kan rekenen op groeiend bewustzijn. Wel wordt het in de praktijk verschillend uitgelegd en gehanteerd.
- Informatiehuishouding en openbaarmaking: sinds 2022 wordt met het programma Open Overheid steviger gewerkt aan onderlinge (programma-)afstemming en sturing op informatiehuishouding en openbaarmaking. Departementen hebben verschillende projecten gerealiseerd.
- Veilig werk- en meldklimaat en ondersteuning klokkenluiders: er zijn vorderingen gemaakt met de campagne voor werkgevers en ondersteuning van melders van misstanden.
- Diversiteit & Inclusie: er is een variëteit aan actielijnen waaronder bredere werving en objectieve selectie. Over de hierop bereikte voortgang wordt in de JBR gerapporteerd. Gerichte monitoring op output is wel gewenst.
- Herkenning misstanden/ Huis voor Klokkenluiders kent als prestaties:
 - Toename van melding vermoeden van misstanden
 - Handvatten voor psychosociale ondersteuning: sinds 2022 verwijst het Huis door naar Slachtofferhulp. De evaluatie hiervan staat gepland voor 2025.⁹⁷

⁹⁵ De volgende brieven geven de voortgang weer voor de Wet Banenafpraak: voortgang Rijksoverheid: [Kamerbrief over voortgang Banenafpraak Rijk | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) (TK 34 352 nr. 309) en voortgang overige publieke sectoren: [Kamerbrief over voortgang Banenafpraak publieke sectoren | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

⁹⁶ Zie [Kamerbrief over breed werven en objectief selecteren Rijksoverheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) voor de aankondiging van beleidsmaatregelen. In deze [brief](#) wordt een korte update gegeven over de pilot.

⁹⁷ Zie SEA BZK 2025 voor het overzicht van geplande evaluaties gerelateerd aan (o.a.) het thema POK: www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2024/09/17/vii-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-rijksbegroting-2025.

Tabel 17. Beoogde en feitelijke output POK

Beoogde output	Feitelijke output	Vooruitblik
Vergrote uitvoeringscapaciteit	Geen informatie over gevonden.	Hier dient nader op te worden gemonitord – eerst door de kpi's te specificeren. Dit kan worden gebruikt als input voor de latere evaluatie.
Rapporten 'Staat van de Uitvoering'	Er zijn 2 rapporten gerealiseerd	De 3 ^e Staat van de Uitvoering is gepland voor september 2024
Menselijke maat in beleid en uitvoering (i.r.t. publieke waarden)	Bredere aandacht voor maatwerk, de menselijke maat en responsiviteit in overheidshandelen (ook bij organisaties op afstand). Wel wordt het begrip publieke waarde in de praktijk verschillend uitgelegd en gehanteerd.	
Verbeterde informatiehuishouding/ Actieve openbaarmaking beslisnota's	Departementen hebben projecten gerealiseerd. Sinds 2024 wordt steviger gewerkt aan onderlinge (programma-)afstemming en gezamenlijke sturing door departementen, inclusief afgestemde doel- en prestatie-indicatoren. Sinds 2022 worden beslisnota's actief openbaar gemaakt bij alle Kamerstukken. ⁹⁸	Voor eind 2026 wordt ernaar gestreefd een volwassenheidsniveau van 3 à 4 op de (Dashboard-)schaal van 4 te hebben bereikt. Aandachtspunten voor de uitvoering van de plannen liggen met name bij de organisatie van voldoende capaciteit en het vasthouden van de aandacht.
Veilig werk- en meldklimaat	▪ Campagne met als doelen: preventie en voorlichting. Preventie is erop gericht werkgevers te stimuleren dat zij blijvend investeren in een veilig (werk-) en meldklimaat. Structureel aanbod van activiteiten en gerichte communicatie. ▪ Psychosociale en juridische ondersteuning op landelijk niveau. Bij de sector Rijk heeft ook een pilot mediation en juridische ondersteuning van klokkenluiders gelopen van 1 januari 2022 tot 1 juli 2024	Inzet op streefwaarde voortzetten
Tijdige (h)erkenning van signalen mogelijke misstanden	Verschillende activiteiten zijn ontplooid, met als prestaties: ▪ Toename van melding vermoeden van misstanden bij het Huis voor Klokkenluiders. ▪ Sinds begin 2022 loopt beoogde pilot mediation en juridische ondersteuning. Sinds 2024 is er een regeling voor juridische bijstand.	

⁹⁸ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/13/bijlage-1-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas

	Ook voor psychosociale ondersteuning zijn er handvatten geboden; zo verwijst het Huis sinds 2022 door naar Slachtofferhulp.	
Diversiteit en Inclusie	De JBR over 2023 laat de variëteit aan actielijnen en de hierop bereikte voortgang zien. Er zijn programma's en trainingen aangeboden. Rijksbrede maatregelen zijn uitgewerkt voor inclusieve werving, objectieve selectie en de ontwikkeling van personeel. Ook tussen ministeries is de samenwerking geïntensiveerd. Wat betreft de samenstelling van het personeelsbestand Rijksoverheid verwijzen we naar het thema Personeel (binnen par. 3.1 en Bijlage 2), waar een divers en inclusief personeelsbestand ook een doel is. Banenaafpraak: Pilot breed werven en objectief selecteren is in 2023 gestart.	Er kan hierop blijvend worden gemonitord – eerst door de kpi's met streefwaarden te specificeren. Dit kan worden gebruikt als input voor de latere evaluatie.

Met een aanzienlijk aantal geplande evaluaties vormt het thema POK de belangrijkste op de meest recente SEA (begroting 2025). Dit zal binnen enkele jaren een beeld geven van de resultaten op het niveau van de verschillende themaonderdelen. De beoogde evaluaties bieden een goede voedingsbodem voor de eerstvolgende periodieke rapportage.

Externe factoren

Van externe factoren die de resultaten(keten) hebben beïnvloed, is in de stukken noch door respondenten expliciet melding gemaakt.

Publieke waarden

Responsiviteit en dienstbaarheid zijn kernwaarden binnen het beleidsthema POK. Volgens de geïnterviewde experts is brede aandacht ontstaan voor de menselijke maat en maatwerk en responsiviteit in overheidshandelen (ook bij organisaties op afstand). Organisaties worstelen wel met het invullen van het begrip publieke waarde en het daarin verenigen van bijvoorbeeld de roep om maatwerk enerzijds en 'klassieke' waarden als recht- en doelmatigheid anderzijds. Ook wordt het begrip publieke waarde in de praktijk verschillend uitgelegd en gehanteerd.

Advies Rekenkamer: uitvoeringscapaciteit en signalen van doelgroepen

Behalve de trend in vacatures vonden we geen informatie over de realisatie van de beoogde vergroting van de uitvoeringscapaciteit. Dicht op dit thema adviseert de Rekenkamer in het Verantwoordingsonderzoek over 2023 ten eerste, om een rijksbrede vereenvoudigingsoperatie in te zetten en tevens om grote terughoudendheid te betrachten bij nieuwe regelingen die de uitvoering verder compliceren en capaciteit vragen. BZK heeft in 2023 een programma van start laten gaan om te bezien hoe bureaucratie en regeldruk kunnen worden verminderd. Ten tweede adviseert de Rekenkamer om een periodieke analyse en evaluatie uit te voeren van rode draden in signalen van burgers en bedrijven in-de-knel, en deze expliciet te betrekken bij de verantwoording over resultaten van beleid.

5 Publieke waarden in beleid en praktijk

5.1 Publieke waarden

De JBR 2023 schrijft over Publieke waarden het volgende: *Het is de taak van de overheid om grote maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Onze opgave daarbij is mensen structureel recht doen in de praktijk, vanuit publieke waarden, zodat het vertrouwen in de overheid groeit. We moeten daarvoor dienstbaar, dichtbij, betrouwbaar en responsief zijn.*

In de beoogde verbetering van beleid op het gebied van de rijksbrede bedrijfsvoering wordt als uitgangspunt betrokken: *“Het streven is een (rijks)overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is en haar maatschappelijke taken optimaal uitvoert, door het creëren van randvoorwaarden voor het optimaal en duurzaam functioneren van (Rijks)overheidsorganisaties én in het bijzonder voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering”.*

Naar aanleiding van een verzoek van de vaste commissie BZK⁹⁹ om een aanvulling is in deze periodieke rapportage de vraag betrokken, in hoeverre de publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid onderdeel uitmaken van, c.q. zijn betrokken bij de beleidsdoelstellingen en de uitvoering ervan.

5.2 Publieke waarden in art. 7: zienswijze experts op beleid en -praktijk

Per thema zijn experts in fasen 2 en 3 van dit onderzoek gevraagd om hun zienswijze te geven op de wijze waarop in beleid en praktijk invulling wordt gegeven aan de publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid. Deze zienswijzen zijn per thema opgenomen in de bijlagen (1-5) en hoofdstuk 3 (POK). Gebaseerd hierop zijn we tot het onderstaande totaaloverzicht gekomen (tabel 18).

Tabel 18. Invulling beleid en praktijk van de publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid - uitgesplitst naar thema

Thema	In beleid	In praktijk
Organisatie	In de kaders voor rijksorganisaties op afstand zijn publieke waarden als richtinggevend niet geborgd.	De mate waarin invulling wordt gegeven aan publieke waarden is vooral afhankelijk van de mate waarin individuen of individuele organisaties hierin zelf het voortouw nemen. Daarbij spelen ook de nodige andere factoren een rol, zoals de ruimte die wetgeving organisaties biedt om maatwerk te leveren en een veranderende invulling van rechtsbescherming door de bestuursrechter
Personeel	Dienstbaarheid wordt binnen het thema Personeel gedefinieerd als het juiste doen voor de juiste zaak. De burger staat hierbij centraal. Responsiviteit: Deze waarde komt het meest expliciet naar voren uit de Wet open overheid (Woo); en daarnaast ook in de Gedragscode integriteit Rijk. Hierover is in beleidsdocumentatie volgens de expert vooralsnog beperkte informatie vastgelegd.	Dienstbaarheid is vertaald in de ambtseed. De afdeling Ambtelijk vakmanschap en rechtspositie houdt zich bezig met integriteit en sociale veiligheid. Deze afdeling faciliteert de kenbaarheid en naleving van de Gedragscode integriteit Rijk. Voor de publieke waarde responsiviteit is wat lastiger te duiden hoe er invulling aan is gegeven.

⁹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30985-63.html> (Kamerstukken II, 30985 nr. 63 (2023-2024). Brief van de staatssecretaris van BZK.

Informatievoorziening Rijk	De Woo is een prioritair thema op het punt van transparantie voor de burger (actieve openbaarmaking). Randvoorwaarde voor een goede uitvoering van de Woo is het op orde hebben van de informatiehuishouding. De vorige staatssecretaris stelde de publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid, samen met ook de ethische vraagstukken en de positie van de burger als uitgangspunt. Waardengedreven digitalisering staat sindsdien centraal. Deze focus komt echter meer tot uiting in beleidsartikel 6 BZK (Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving) – dat meer richting de burger gaat – dan in artikel 7, waarin de interne bedrijfsvoering van de overheid de overhand heeft.	Er zijn stappen gemaakt in de actieve openbaarmaking en informatiehuishouding. Ethische vraagstukken en de positie van de burger zijn onder meer tot uiting gekomen op terreinen als algoritmen (o.a. IAMA ¹⁰⁰) en cyberveiligheid.
Inkoop & aanbesteden	De publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid klinken door in de kaders	Er is gericht invulling gegeven aan responsiviteit en dienstbaarheid door in de kaders voor inkoop en aanbesteden meer nadruk te leggen op goed opdrachtgeverschap. Ook wordt non-discriminatoire ingekocht om een gelijk speelveld voor concurrerende aanbieders te waarborgen. De publieke waarden zijn niet alleen ingevuld richting marktpartijen, maar ook binnen de eigen bedrijfsvoering – zoals voor functieprofielen en collegiale toetsing.
Huisvesting & Faciliteiten	De publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid zijn niet nieuw maar al sinds langer richtpunt.	De expert benadrukt dat het thema de waarde dienstbaarheid reeds in zich bergt, omdat het uitgangspunt is om de publieke taken zo goed mogelijk uit te voeren. Relatief nieuw is het streven naar een grotere regionale spreiding van rijkswerkgelegenheid, hetgeen volgens een respondent als component van responsiviteit kan worden beschouwd. ¹⁰¹
POK	Responsiviteit en dienstbaarheid zijn kernwaarden binnen het beleidsthema POK.	Er is brede aandacht ontstaan voor de menselijke maat/ maatwerk en responsiviteit in overheidshandelen (ook bij organisaties op afstand). Organisaties worstelen wel met het invullen van het begrip publieke waarde en het daarin verenigen van bijvoorbeeld de roep om maatwerk enerzijds en ‘klassieke’ waarden als recht- en doelmatigheid anderzijds. Ook in de praktijk wordt het begrip publieke waarde verschillend uitgelegd en gehanteerd.

¹⁰⁰ Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen, Universiteit Utrecht – zie

www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes

¹⁰¹ Responsiviteit: komen tot een betere spreiding van rijksdiensten en rijkswerkgelegenheid – zie o.a. Kamerstuk 29697, nr. 142.

Volgens de gesproken expert op het (overstijgende) thema Organisatie wordt het gesprek over publieke waarden in toenemende mate gevoerd. Mede naar aanleiding van publicaties over uitvoeringsorganisaties en de toeslagenaffaire bestaat brede aandacht voor maatwerk, de menselijke maat en responsiviteit in overheidshandelen, ook bij organisaties op afstand.

De mate waarin dit gebeurt is vooral afhankelijk van de mate waarin individuen of individuele organisaties hierin zelf het voortouw nemen. Daarbij spelen ook de nodige andere factoren een rol, zoals de ruimte die wetgeving organisaties biedt om maatwerk te leveren en een veranderende invulling van rechtsbescherming door de bestuursrechter.

Afgaande op de gesproken betrokkenen verschilt het tussen de zes onderzochte thema's, in welke mate en hoe publieke waarden zijn verankerd en toegepast. Zo zijn responsiviteit en dienstbaarheid kernwaarden binnen het relatief jonge deelthema POK – waarin de menselijke maat/maatwerk en responsiviteit centraal zijn gesteld. Binnen het thema Personeel houdt onder meer de afdeling Ambtelijk Vakmanschap en rechtspositie zich bezig met integriteit en sociale veiligheid en met de kenbaarheid en naleving van de Gedragscode integriteit Rijk, ter borging van een ethische en integere ambtelijke werkomgeving. Okok is de waarde dienstbaarheid vertaald in de ambtseed.

Binnen het thema Informatievoorziening Rijk zijn, onder meer onder de Wet open overheid (Woo) stappen gemaakt in de actieve openbaarmaking en informatiehuishouding. Binnen de thema's Inkoop en aanbesteden, Huisvesting & Faciliteiten (IFHR) zijn publieke waarden al langer onderdeel van de kaders, bijvoorbeeld via maatschappelijk verantwoord inkopen en goed opdrachtgeverschap.

Thema-overstijgend

De secretarissen-generaal (SG's) hebben in april 2023 de Ontwikkelagenda Rijksdienst Waardenvol werken voor Nederland gepresenteerd. De ambitie is te komen tot een Rijksoverheid 3.0, die grenzeloos samenwerkt en het goede voorbeeld geeft in het realiseren van publieke waarde. De Ontwikkelagenda brengt programma's en projecten in beeld, zorgt voor meer samenhang en maakt zichtbaar waar het Rijk nog stappen dient te zetten.

Onderdeel van de Ontwikkelagenda is de Werkagenda Bedrijfsvoering. Hierin staan personeel, organisatie en financiën centraal.

6 Leren en verbeteren. Aanbevelingen ter verbetering/ optimalisatie

6.1 Doeltreffendheid – Doelmatigheid

Heeft het gevoerde beleid geleid tot de beoogde verbetering van het functioneren van de (rijks) overheid, in het bijzonder wat betreft de bedrijfsvoering - en was de inzet van de beleidsinstrumenten/kaders gezien vanuit de coördinerende en regisserende rol van BZK doelmatig en doeltreffend?

Deze vraag kan als volgt worden beantwoord. Er zijn per thema veel activiteiten en prestaties gerealiseerd en gerapporteerd. Deze beschouwen we conform de RPE 2022 als voorwaarden voor met name de doeltreffendheid. Tevens is follow up gegeven aan de aanbevelingen uit de voorgaande beleidsevaluatie (zoals opgenomen in tabel 15 in hoofdstuk 3.2). Op het brede artikel 7-niveau zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid deels te bepalen. Per thema zijn we niettemin tot een concreter beeld gekomen van de doelbereiking van de aan de thema's onderliggende instrumenten. De themadoelen van artikel 7 kennen zelf geen streefwaarden - maar vooral ambities zoals 'vergroten' en 'versterken'. Dit maakt de doeltreffendheidsoordelen op thema niveau lastig. Binnen het thema Huisvesting & Faciliteiten valt niettemin de bereikte voortgang op duidelijk gespecificeerde prestatie-indicatoren en doelen op, wat ons heeft gebracht tot het oordeel 'aannemelijk doeltreffend'. Wat hierbij hielp is de welhaast thema-brede evaluatie over een deel van de onderzoeksperiode.

Naast de beschikbare evaluaties vormden de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR) een belangrijke bron. Met name op basis hiervan is een beeld van de beleidsprestatie (output) verkregen. Van doelmatigheid is geen overkoepelend eindbeeld verkregen – evenmin op de niveaus eronder. Hoofdoorzaak is de ontbrekende systematische aanpak en analyse (methode) hiervoor in de onderliggende evaluatie – en andere rapporten.

Stem de focus van sturing en evaluatie op elkaar af

Artikel 7 omvat een zeer grote hoeveelheid aan rijksbrede onderwerpen en (sub)doelen, die vanuit BZK worden aangestuurd en/of geregisseerd, samen met andere departementen. In een periodieke rapportage staan de doeltreffendheid en doelmatigheid (en de voorwaarden hiervoor) centraal. Dit heeft – samen met de hoofdvraag – gemaakt dat we in eerste instantie op zoek zijn gegaan naar (evaluatie)bronnen die een relatie leggen tussen de vele ingezette beleid(sinstrumenten) en de realisatie van de hiermee beoogde prestaties en doelen.

De JBR sluit het beste aan op de in deze periodieke rapportage belichte thema's onder begrotingsartikel 7. Als de huidige deelthema's de basis voor de ontwikkeling en uitvoering van het artikel 7-beleid blijven, dan biedt de JBR een adequate thema-indeling voor (A) de periodieke monitoring- en voortgangsrapportage in de rapportages zelf en (B) de hieruit af te leiden inzichtbehoefte met het oog op de Strategische Evaluatie-agenda (SEA).

Overstijgende aanbevelingen

Deelthema-inhoudelijk kiezen we ervoor om te verwijzen naar de conclusies en aanbevelingen per thema-onderdeel. Deze zijn in meer detail terug te vinden in hoofdstukken 2 en 3 en de bijlagen 1 t/m 5. Reden is dat het per deelthema lastig is om op basis van dit syntheseonderzoek tot inhoudelijke aanbevelingen te komen, die meerwaarde bieden ten opzichte van de reeds in de onderliggende evaluaties opgenomen aanbevelingen. De oorzaak hiervan ligt in de meervoudige samenstelling van een mix van beleidsinstrumenten per thema.

Verstevig de regisserende en coördinerende rol van BZK

- Als drijfveer en ambitie ter verdere versterking van de regisserende en coördinerende rol van BZK gaven de betrokken stakeholders als drijfveer en ambitie aan: begin met het integrale, artikel 7-brede verhaal. Als stip op de horizon is het belangrijk om de maatschappelijke opgave en einddoelen (outcome) helder te hebben vanaf elke (door)start. Daarbij kan het meerwaarde hebben om de bestaande organisatiestructuur in deze gedachtenvorming los te laten en zo te overstijgen. Geef prioriteit aan het uitwerken van ‘hoe maken we de wereld beter?’ in plaats van veel capaciteit te steken in verantwoording achteraf. Zo komen ook vragen op tafel als: ‘wat moeten we qua taken niet (meer) doen?’ Wat wordt beoogd vanuit de actuele maatschappelijke context, met inbegrip van publieke waarden?
- In de praktijkgerichte sturing hieronder is het vervolgens belangrijk om vanaf de ontwerpfasen – in het kader van de beleidstheorie – ook de beleidsprestaties (output) scherp te doordenken. De output maakt beleidsvoornemens vaak concreter en beter toetsbaar dan de doelen (outcome). Delen van de thema’s Inkoop & aanbesteden en Huisvesting & faciliteiten beschouwen we als *best practices* op dit punt van output: de JBR toont op meerdere indicatoren de voorgenomen streefwaarden en gerealiseerde prestaties. Advies: koppel waar mogelijk richtinggevende prestatie-indicatoren (KPI’s) aan de output, die al vanaf t0 van het beleid richting bieden aan de uitvoering en eventueel benodigde bijsturing.¹⁰² Zorg er hierbij echter wel voor dat KPI’s de beleidssamenhang en complexe werkelijkheid niet te sterk versimpelen; om perverse effecten op (bij)sturing te voorkómen.
- Vergroot met extra communicatie de bekendheid van het in 2022 geüpdatete Kaderboek, informatiestatuut en het Coördinatiebesluit ter verdere versteviging van de regie- en coördinerende rol. Benut voor diezelfde versterking ook de korte lijnen binnen ICBR (en voor ICT meer specifiek het CIO-beraad); welke door de gesproken experts als goed werkend worden benadrukt. De Ontwikkelagenda rijksdienst Waardenvol werken sluit hierop aan.
- Integreer en veranker de POK-inzet in de reeds langer bestaande thema’s van (o.a.) artikel 7. Zorg hierbij eerst dat meer inzichten over de doeltreffend- en doelmatigheid beschikbaar zijn vanuit de op de SEA geplande POK-evaluaties - en neem dit zo mogelijk hierin nog mee als onderzoeksvraag. De POK is verweven met de andere deelthema’s, met name met Personeel en Informatievoorziening (bijv. op de punten ‘informatiehuishouding’ en de Woo-subsidiemiddelen). Bestending in deze langer bestaande thema’s ligt voor de hand. We bevelen aan om ernaar te streven dat de POK in een volgende periodieke rapportage geen afzonderlijk thema meer is.

Oog houden voor publieke waarden in beleid en evaluatie

Publieke Waarden zijn uitgangspunten achter beleid (ook onder artikel 7). Ze zijn geen einddoelen maar een voorwaarde voor de doeltreffendheid van beleid. Idealiter worden ze ingepast in het proces van zowel beleidsvorming als -uitvoering.

Publieke Waarden kennen binnen de context van artikel 7 twee dimensies: intern binnen overheid en extern naar de burger. Voor de Bedrijfsvoering Rijk betreft responsiviteit en dienstbaarheid vaak Rijks-interne processen. Maar er zijn bijvoorbeeld vanuit het deelthema huisvesting ook medewerkers intensief bezig aan het onderhouden van externe contacten zoals responsiviteit richting provincies. Vanuit onder meer Ambtelijk vakmanschap onder het POK-thema zijn er intussen handreikingen voor ambtenaren hoe zij responsief moeten zijn.

Het verdient aanbeveling om de verankering en toepassing van publieke waarden – met name responsiviteit en dienstbaarheid – regelmatig te onderzoeken in de context van artikel 7. Wij adviseren om publieke-waardenonderzoek niet voor elk separaat instrument of programma te verrichten, omdat dit veel vraagt en ook gefragmenteerd blijft. Beter achten we het om te focussen op het niveau van bijvoorbeeld de instrumentenmix op een deelthema, of een afgebakend organisatieonderdeel.

¹⁰² Dit advies is in lijn met dat uit de vorige beleidsdoorlichting (Berenschot 2019), zie par. 3.2.

6.2 Suggesties voor de monitoring- en evaluatieagenda (SEA)

Bovengenoemde aanbevelingen leggen naast een sturingsbasis ook een basis voor toekomstige monitoring en evaluatie. Zo kunnen uit een volgende periodieke rapportage duidelijker aanbevelingsrichtingen worden afgeleid. Met inachtneming van de conclusies uit Hoofdstukken 2 en 3 bieden wij de volgende suggesties en aanbevelingen aan.

1. Artikel 7 is een begrotingsartikel met op dit moment maar liefst zes deelthema's niet per se een afgebakend SEA-beleidsthema. Maak bij aanvang van elke SEA-periode (3-4 jaar) de monitoring- en evaluatieprioriteiten binnen het beleidsthema (cq. -artikel) helder. Koppel hier in de SEA de periodieke rapportage als sluitstuk aan vast. De meest recente RPE (2022) laat hier ruimte voor: niet alle beleidsuitgaven hoeven elke 4-7 jaar te worden afgedekt, de prioritering mag wisselen tussen de opeenvolgende periodes. Sluit bij de keuze van de monitoring- en evaluatieprioriteiten zo goed mogelijk aan op de focuspunten in de sturing, zoals bijvoorbeeld blijkend uit de JBR-indeling. In de prioritering kan de budgettaire omvang van beleidsonderdelen een rol spelen.¹⁰³ Maak al vroeg in de SEA expliciet wat *niet wordt geëvalueerd*.
2. Start elke nieuwe beleidsperiode met een duidelijke beleidstheorie per deelthema onder artikel 7. Gebruik hierbij het Beleidskompas – en het model van de resultatenketen – als hulpmiddel. Niet alleen als stuur voor monitoring en evaluatie, maar ook voor regisseren en coördineren.
 - Breng naast de output ook de 'staat van de bedrijfsvoering' in beeld voor wat betreft de uitvoering en de succesfactoren en knelpunten hierin. Stuur waar nodig bij op de beleidsuitvoering en -toepassing, op basis van monitoring en evaluatie.
 - Actualiseer periodiek de beleidstheorie.
3. Ons advies is om de JBR nog gericht als basis te benutten voor beleidsgerichte evaluaties – per deelthema of overstijgend. De JBR is een waardevolle periodieke monitor op beleidsprestaties en effecten van (o.a.) de binnen artikel 7 ingezette instrumenten. De jaarrapportage heeft zich ook mee-ontwikkeld met de tijd en met de informatiebehoefte. De JBR is echter (nog) geen zelfstandige evaluatie die inzoomt op de causale relatie met het gevoerde bedrijfsvoerings- en personeelsbeleid en. Hieraan kan op 2 manieren tegemoet gekomen worden: (a) door de JBR-hoofdstukken om te vormen naar stapsgewijze toetsing van beleidstheorie (resultatenketen) aan de praktijk en/of (b) door de rapportage via de SEA aan te vullen met evaluaties van individuele of geclusterde beleidsinstrumenten en -programma's.
4. Kies per afzonderlijk geplande evaluatie voor een heldere afbakening en methode. Waar doeltreffendheid en/of doelmatigheid (nog) niet kunnen worden onderzocht, kan met behulp van de beleidstheorie (resultatenketen: throughput, output) gericht worden ingezoomd op de voorwaarden (benodigde stappen) hiervoor.

Leg een conceptueel fundament onder doelmatigheid

5. De doelmatigheid van de instrumenten en kaders onder artikel 7 is nog beperkt expliciet onderzocht wat het trekken van thema(-overstijgende) conclusies belemmert. Advies: scherp aan wat van evaluaties wordt gevraagd op het punt van doelmatigheid; al dan niet met inbegrip van neveneffecten. De RPE 2022 biedt hiervoor eerste handvatten, evenals – in meer detail – de Toolbox Beleidsevaluaties en het Beleidskompas.¹⁰⁴ Wij adviseren om hierbij onderscheid te maken tussen de doelmatigheid van beleidsprestaties (output) vs. de doelmatigheid van effecten (outcome).

¹⁰³ Niet voor elk (type) instrument werd ons de budgettaire omvang bekend (bijv. wetgeving, programma's).

¹⁰⁴ <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/sites/default/files/2024-06/Handreiking%20periodieke%20rapportage.pdf>, <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/toolbox/onderzoeksmethoden> (Bijv. methode B5 voor doelmatigheid van de output) en <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

6.3 Besparingsvariant

De RPE vraagt om het volgende in artikel 4, sub 5 h:

“Ook wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing”.

De geldende systematiek voor de berekening van de -20%-variant is de som van de bedragen die op de meest *recente begroting* staan vermeld bij het doorgelichte beleid. Voor de betreffende begroting 2025 gaat het om een totaal van € 89,6 mln. Voor een structurele besparing op Art 7 zou dit neerkomen op € 17,9 mln.

In voorgaande paragrafen is geconcludeerd dat de doelmatigheid – en verbetermogelijkheden hierin – op het brede artikel 7-niveau en ook voor de onderliggende deelthema's niet duidelijk te bepalen zijn. Dit beperkt ons in het kunnen bieden van gerichte besparingsmogelijkheden: er is bijvoorbeeld geen aanwijsbaar disfunctioneel beleidsonderdeel waarop volledig kan worden bespaard. Dit brengt ons naar de optie van een artikel 7-brede besparingsaanpak ('kaasschaaf'). De POK-middelen voor BZK laten we hierbij buiten beschouwing omdat deze te kort in uitvoering zijn voor evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Op dit moment wordt de budgettaire taakstelling uitgewerkt volgend uit het regeerprogramma, die moet leiden tot een besparing van 22% in 2029.

De overheid dient toekomstbestendig te worden gemaakt. Belangrijk daarbij is de vraag "welk werk moet er (nu) gebeuren gelet op onze maatschappelijke opgave?" Mede vanwege de structurele arbeidsmarktkrapte moeten ambtenaren worden ingezet waar ze het hardste nodig zijn en beleid maken dat goed uitvoerbaar is. Hierin moeten keuzes worden gemaakt. Aan deze opdracht is een budgettaire taakstelling van 22% gekoppeld. Ministers leggen in hun eigen begrotingen en jaarverslagen verantwoording aan de Tweede Kamer af over hoe zij op een verantwoorde manier de gestelde doelen zullen realiseren. Daarnaast coördineert de minister van BZK vanuit haar beleids- en stelselverantwoordelijkheid voor de Rijksdienst deze operatie aan de hand van een aantal af te spreken gemeenschappelijke kaders. Zij rapporteert hierover via de JBR aan de Tweede Kamer.

In de 1e suppletoire begroting in 2025 wordt deze invulling van de taakstelling technisch verwerkt.¹⁰⁵ De mate waarin deze taakstelling op beleidsartikel 7 terechtkomt is op het moment van schrijven nog niet bekend (zie Tabel 19, tweede rij). In afwachting hiervan en aanvullend hierop toont de eerste rij van tabel 19 daarom ook een voorstel voor een brede 'kaasschaaf' over beleidsartikel 7 – in aansluiting op voorgaande conclusies – van structureel €10 mln.¹⁰⁶

Tabel 19. Mogelijke besparingsopties, in aansluiting op voorgaande bevindingen

Besparingsopties	2026	2027	2028	2029	Struc	Struc in
Brede 'kaasschaaf' artikel 7	-10	-10	-10	-10	-10	2026
Deel rijksbrede taakstelling van toepassing op artikel 7	Nog niet bekend					

¹⁰⁵ Zie paragraaf 7.2 Goed Bestuur van het regeerprogramma Kabinet-Schoof.

¹⁰⁶ In overleg met Financiën kan conform de RPE op enkele procentpunten worden afgeweken van de -20%.

Bijlagen

Bijlage 1. Organisatie

Beleidstheorie

Beleid en beleidsdoel

Het beleidsdoel van het thema organisatie is rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering. Het gaat hier om de niet-financiële bedrijfsvoering.¹⁰⁷ De bedrijfsvoering is bedoeld om alle ruim 140.000 ambtenaren in staat te stellen samen aan de Rijksopgaven te werken – teneinde maatschappelijke opgaven te realiseren. Dit gebeurt met middelen als arbeidspotentieel, vastgoed en (digitale) infrastructuur.

Het organisatiebeleid heeft betrekking op de kaderstelling voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering. Het is geen op zichzelf staand thema: de gestelde kaders raken veel van de andere beleidsthema's onder artikel 7 die behandeld worden in deze periodieke rapportage, met name Informatievoorziening, Huisvesting & Faciliteiten en Inkoop & Aanbesteden. Een goede bedrijfsvoering bevordert ook goed werkgeverschap – bijvoorbeeld, via het stimuleren van uniformiteit in arbeidsvoorwaarden rijksbreed, tussen departementen.

De coördinerende bevoegdheden voor de rijksbrede niet-financiële bedrijfsvoering zijn vastgelegd in het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst.¹⁰⁸ Dit geeft BZK de bevoegdheden om meer eenheid, kwaliteit of efficiëntie te realiseren in de bedrijfsvoering van de ministeries door een verdergaande standaardisering en samenwerking. Zo bespaarde de oprichting van één overstijgend FMH¹⁰⁹ in 2011 uiteindelijk 45% op kosten (personeel, tijd/energie, deelsystemen). Het beleid bouwt daarmee voort op de uitgangspunten van het oudere programma Herinrichting governance bedrijfsvoering Rijk (SGO5), waaronder: de verdere vereenvoudiging van de aansturing en bekostiging van SSO's en kwaliteit van dienstverlening met service in de nabijheid.¹¹⁰

Resultatenketen (figuur)

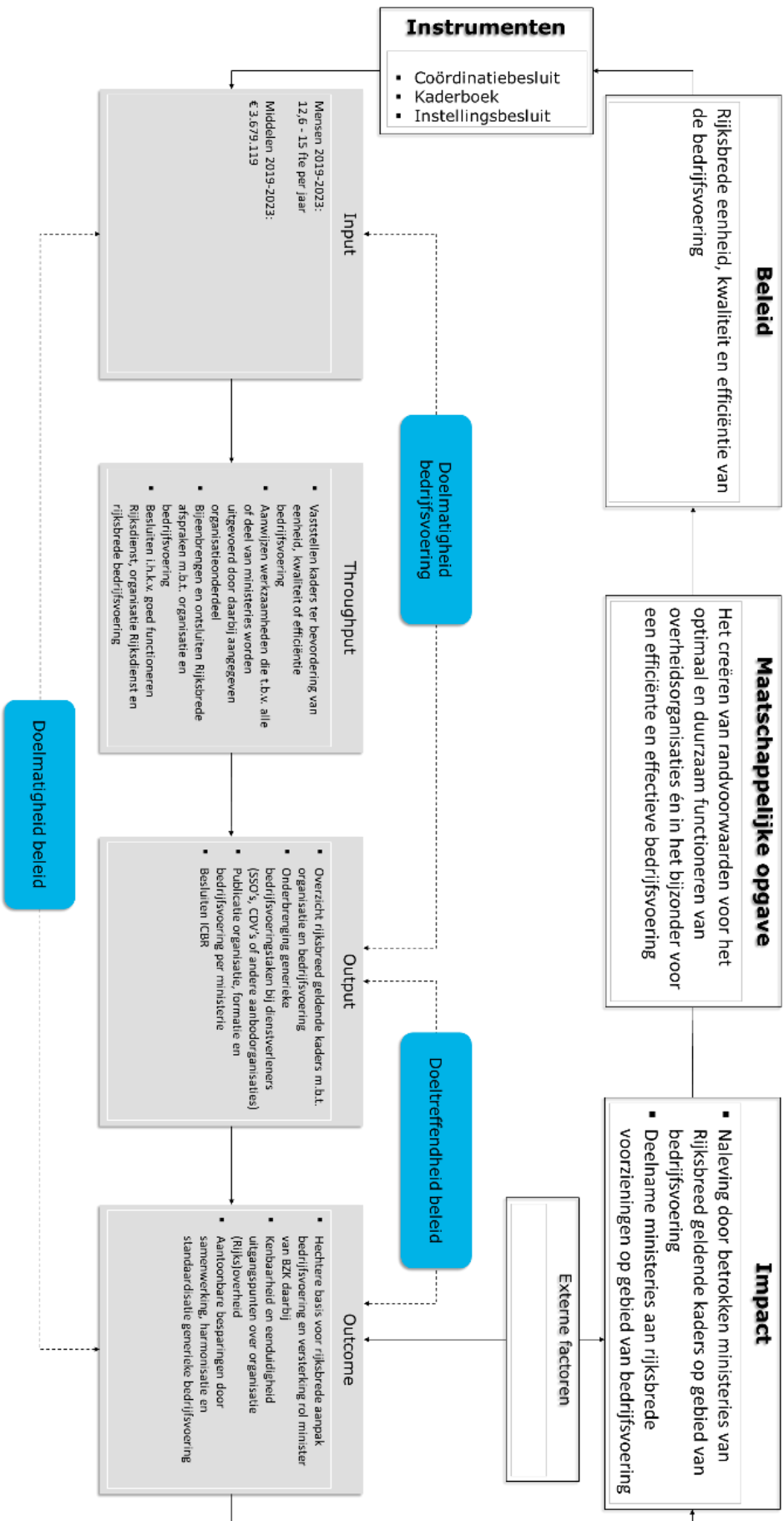
Het volgende schema geeft, tegen bovenstaande achtergrond, de beoogde resultatenketen weer op het gebied van Organisatie. In het vervolg van deze paragraaf lichten we deze keten nader toe.

¹⁰⁷ De rijksbrede *financiële* bedrijfsvoering maakt dan ook geen onderdeel uit van deze periodieke rapportage: deze is belegd bij de minister van Financiën, op grond van artikel 4.11 van de Comptabiliteitswet.

¹⁰⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029514/2020-01-01>.

¹⁰⁹ FMHaglanden is één van de grootste facilitaire dienstverleners voor de Rijksoverheid en is onderdeel van BZK. FMH is verantwoordelijk voor een prettige werkomgeving en goede voorzieningen in de rijksgebouwen in Den Haag. Ze leveren facilitaire producten en diensten voor vrijwel alle departementen. www.fmhaaglanden.nl

¹¹⁰ Zie voor meer informatie de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (2015): www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2016/05/18/jaarrapportage-bedrijfsvoering-rijk-2015.



Toelichting op de resultatenketen

Input

Om bovengenoemd beleidsdoel te realiseren, zijn door BZK mensen en middelen ingezet.

- De middelen bedroegen € 3.679.119, als totaal over de vijf jaren van de onderzoeksperiode 2019-2023.¹¹¹
- Daarnaast bestond de jaarlijkse apparaatsinzet uit 12,6 tot 15 fte.¹¹²

Throughput

Op hoofdlijnen bestond de beoogde throughput uit de volgende activiteiten:

- Vaststellen van kaders ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Denk aan kaders die ook de andere thema's in deze rapportage raken: met name ten aanzien van huisvesting & faciliteiten, informatievoorziening/ICT en inkoop/ aanbesteding.
- Aanwijzen van werkzaamheden die ten behoeve van alle of een deel van de ministeries zullen worden uitgevoerd door een organisatieonderdeel van een van de ministeries. Het gaat hierbij om uitvoerende organisaties (SSO's, concerndienstverleners etc.). Er zijn in totaal 74 rijksbrede dienstverleners.
- Bijeenbrengen en ontsluiten van de rijksbrede afspraken met betrekking tot organisatie en bedrijfsvoering.
- Nemen van besluiten in het kader van de organisatie van de rijksdienst, het goed functioneren ervan en de rijksbrede bedrijfsvoering. Dit omvat ook het gevraagd of uit eigen beweging adviseren over wet- en regelgeving en beleidsinitiatieven.

De uitvoering van de bovenstaande activiteiten ging gepaard met de inzet van diverse instrumenten, zoals algemeen verbindende voorschriften en voorlichting, waarvan de belangrijkste in de onderstaande tabel beknopt zijn beschreven.

Tabel 1.1. Beknopte toelichting per concreet instrument binnen het thema Organisatie (2019-2023)¹¹³

Concreet instrument	Toelichting
Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst	Het besluit regelt bevoegdheden ten aanzien van de organisatie en bedrijfsvoering van de verschillende ministeries, geeft de rijksbrede aanpak van de bedrijfsvoering een hechtere basis en versterkt de rol van de minister van BZK daarbij. De bevoegdheden op het gebied van informatiesystemen zijn in 2018 toegevoegd en/of verhelderd, om zodoende de maatschappelijke ICT-uitdaging bij de rijksdienst en de daaruit voortvloeiende maatregelen op het terrein van beheersing van informatiesystemen beter en effectiever in gezamenlijkheid op te kunnen pakken.
Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk d.d. 1 november 2022	Doel van het Kaderboek is het bijeenbrengen en ontsluiten van afspraken met betrekking tot organisatie en de rijksbrede bedrijfsvoering. Met het overzicht in het kaderboek zijn de kaders eenvoudig toegankelijk en raadpleegbaar voor het dagelijkse werk van de rijksambtenaren. In 2022 is het kaderboek van 2018 geconcretiseerd en geactualiseerd – een evaluatie hiervan is ophanden. Daarmee is uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting Kwaliteit rijksdienst (2018) die betrekking hadden op het verduidelijken van de status van bepaalde rijksbrede afspraken en het gebruiken van het kaderboek voor portfoliomanagement.
Instellingsbesluit Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering rijksdienst	Het besluit vormt de grondslag voor de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR), die het ambtelijk voorportaal is van de ministerraad op het terrein van de organisatie van het Rijk en de rijksbrede

¹¹¹ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document).

¹¹² Ministerie van BZK, Directie A&O 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).

¹¹³ Het gaat om instrumenten waarvan de inzet is beoogd voor de onderzoeksperiode 2019-2023 of een deel daarvan.

bedrijfsvoering.¹¹⁴ Het ICBR is een overlegorgaan van alle plaatsvervangend secretarissen-generaal van de ministeries en de plaatsvervangend directeurs-generaal van de grote uitvoeringsorganisaties binnen de rijksdienst.

Output

Met de throughput werden enkele concrete prestaties nagestreefd. De meest tastbare/meetbare prestaties zijn hieronder opgesomd:

- Een overzicht met rijks breed geldende kaders met betrekking tot de organisatie en bedrijfsvoering om de status van afspraken te verduidelijken en eenvoudig toegankelijk en raadpleegbaar te maken.
- Aangewezen werkzaamheden ten behoeve van uitvoering door een bepaald organisatieonderdeel – van enkele of alle ministeries. (Coördinatiebesluit artikel 2, eerste lid, onder a).
- Publicatie van jaarlijks verslag over de organisatie en de bedrijfsvoering van de ministeries. (Coördinatiebesluit artikel 5).
- Concrete besluitvorming door de ICBR-overleggen. Aan de hand van een nieuwe werkwijze ICBR van tevoren concreter stellen van doelen, werking en uitvoerbaarheid (te monitoren) voor aanpassingsvoorstellen van de kaders bedrijfsvoering.

Outcome

Een belangrijk beoogd effect was en is het realiseren van een hechtere basis voor de rijksbrede aanpak van de bedrijfsvoering. Beoogd is de (coördinerende) rol van de minister van BZK te versterken ter bevordering van de uniformiteit, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering.

Een ander beoogd effect van het organisatiebeleid is het vergroten van de kenbaarheid en eenduidigheid van de rijksbrede uitgangspunten en afspraken over de organisatie van de (Rijks)overheid. Het bieden van meer helderheid en transparantie legt een fundament voor een brede implementatie en naleving van gestelde kaders door alle betrokken partijen.

De toename van samenwerking, harmonisatie en standaardisatie moest leiden tot meer efficiëntie van de generieke bedrijfsvoering binnen het Rijk en daarmee een afname van kosten.

Beleidspraktijk

De met bovengenoemde kaderstelling nagestreefde politiek-maatschappelijke prioriteiten en de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan vallen niet onder het beleidsthema Organisatie, maar onder de betreffende andere beleidsthema's. De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het organisatiebeleid in deze bijlage dient daarom te worden gezien vanuit deze afgebakende opvatting van het beleidsthema Organisatie.

Brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand

Het Coördinatiebesluit is als zodanig geen primaire focus van evaluatie vanuit BZK geweest. Wel heeft een evaluatie plaatsgevonden van de kaders voor rijksorganisaties op afstand, die zijn opgesteld met het Coördinatiebesluit als juridische grondslag. In deze evaluatie is nagegaan of de kaders voor rijksorganisaties op afstand op zichzelf doeltreffend en doelmatig zijn.

In 2020 is een brede evaluatie met deelonderzoeken gestart van de organisatiekaders van het Rijk. Het ging om de organisatiekaders Regeling Agentschappen, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Kaderwet adviescolleges, Circulaire governance, Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, Aanwijzingen voor de planbureaus en het stichtingenkader. In 2021 is het eindrapport aangeboden aan de Tweede Kamer. Het rapport geeft inzicht in de doelmatigheid, doeltreffendheid en toekomstbestendigheid van en onderlinge

¹¹⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022000/2007-06-06>. De ICBR-leden hebben vanuit hun eigen ministerie mandaat voor het nemen van besluiten die gaan over het goed functioneren van de Rijksoverheid, de organisatie van het Rijk en de rijksbrede bedrijfsvoering. Besluitvorming vindt plaats over beleidsvorming, beleidskaders en beleidsuitvoering binnen de thema's van deze periodieke rapportage (JBR, 2023).

samenhang met alle organisatiekaders. De evaluatie gaat in op de thema's (i) zelfstandigheid, (ii) politieke verantwoording en ministeriële verantwoordelijkheid, (iii) governance, (iv) maatschappelijke verantwoording en inspraak en (v) publieke waarde.

De evaluatie richtte zich op kaders die zijn opgesteld met het Coördinatiebesluit als juridische grondslag en betreft derhalve geen directe evaluatie van het Coördinatiebesluit als instrument. Het gevolg hiervan is dat de evaluatie in beperkte mate direct bruikbaar is voor de periodieke rapportage. De evaluatie richt zich namelijk niet op de vraag of het Coördinatiebesluit kaders stelt die leiden tot een rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering, maar op de vraag of de kaders voor rijksorganisaties op afstand *op zichzelf* doeltreffend, doelmatig en toekomstbestendig zijn.¹¹⁵

Conclusies brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand

- Veel doelen van kaders zijn niet of moeilijk meetbaar in de praktijk.
- De doeltreffendheid van kaders is slechts in beperkte mate vast te stellen.
- Het geheel van kaders voor rijksorganisaties op afstand is versnipperd, inconsistent en niet op alle terreinen meer actueel.
- De rol van kaders in de praktijk is vaak bescheiden en hun directe impact is beperkt. Er zijn geen sterke aanwijzingen dat het functioneren van het totaal aan organisaties op afstand over de hele linie problematisch is en om verstrekkend ingrijpen vraagt. Tegelijkertijd gaan er ook dingen mis, is er reden tot zorg en bestaat er aanleiding om te werken aan betere kaders.

Aanbevelingen

- Laat kaders aansluiten bij veranderende ideeën over de rol en inrichting van de overheid.
- Begin de herijking van kaders bij een herbezinning op het *waarom* van het op afstand plaatsen van overheidstaken.
- Vergroot de helderheid en eenduidigheid m.b.t. de positionering van rijksorganisaties op afstand en de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Vergroot de aandacht voor interdepartementaal samenspel en vertrouwen, waarin er een goede balans is tussen rijksbrede kaders enerzijds en particuliere belangen en/of voorkeuren van vakdepartementen anderzijds; overwogen kan worden om de systeemdepartementen een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel van organisaties op afstand toe te kennen.
- Formuleer voor een grotere groep organisaties kaders die zijn gebaseerd op een analyse van de taak die in het geding is en leg een gedeelde set van spelregels neer voor dit taaktype.

Publieke waarden

In de kaders voor rijksorganisaties op afstand zijn publieke waarden als richtinggevend niet geborgd. Wel wordt het gesprek over publieke waarden in toenemende mate gevoerd – zoals ook blijkt uit andere thema's in deze rapportage. Mede naar aanleiding van publicaties over uitvoeringsorganisaties en de toeslagenaffaire bestaat brede aandacht voor maatwerk, de menselijke maat en responsiviteit in overheidshandelen, ook bij organisaties op afstand. Organisaties worstelen wel met het invullen van het begrip publieke waarde en het daarin verenigen van bijvoorbeeld de roep om maatwerk enerzijds en 'klassieke' waarden als recht- en doelmatigheid anderzijds. Ook wordt het begrip publieke waarde in de praktijk verschillend uitgelegd en gehanteerd.

Neveneffecten

Enkele kaders voor rijksorganisaties op afstand leiden tot de volgende neveneffecten:

- Het stellen van kaders uit oogpunt van het via verzelfstandiging scheiden van beleid en uitvoering leidt tot het ontstaan van een kloof tussen beleid en uitvoering, het verlies aan inhoudelijke (uitvoerings)kennis bij ministeries en het gebrek aan politiek zicht en invloed op de uitvoering.
- De nadruk op waarden als rechtmatigheid en doelmatigheid in met name de Kaderwet zbo's en Regeling agentschappen leidt ertoe dat andere belangrijke waarden (zoals responsiviteit, menselijke maat en publieke legitimatie en verantwoording) minder aandacht krijgen, ook in de praktijk.

Externe factoren

De werking van de kaders voor rijksorganisaties op afstand

- De (ervaren) zelfstandigheid van organisaties wordt niet alleen bepaald door gestelde kaders en formele waarborgen, maar ook door gedrag van actoren in de praktijk. Dat gedrag is contextafhankelijk en wordt op zijn beurt beïnvloed door verschillende factoren. Naast de gestelde kaders hebben bijvoorbeeld culturele normen over onderlinge verhoudingen, politieke dynamiek en media-aandacht invloed.

¹¹⁵ We onthouden ons hier dan ook van positionering op de doeltreffendheidsladder als weergegeven in Bijlage 7.

- De governance wordt niet alleen bepaald door hetgeen hierover op papier is gezet, maar ook (en eigenlijk meer nog) door bijvoorbeeld historische factoren, het beleidsdomein, onderlinge verhoudingen en persoonlijke relaties, politieke dynamiek en media-aandacht en de specifieke taak die de zelfstandige organisatie uitvoert.
- De mate waarin invulling wordt gegeven aan publieke waarden zoals maatwerk, de menselijke maat en responsiviteit in overheidshandelen, is vooral afhankelijk van de mate waarin individuen of individuele organisaties hierin zelf het voortouw nemen. Daarbij spelen ook de nodige andere factoren een rol, zoals de ruimte die wetgeving organisaties biedt om maatwerk te leveren en een veranderende invulling van rechtsbescherming door de bestuursrechter. Duidelijk is in elk geval dat publieke waarden als richtinggevend concept (nog) niet zijn geborgd in kaders.

Lacunes in het inzicht in doeltreffendheid- en doelmatigheid

- Periode: het eindrapport is afgerond in november 2021. Dat betekent dat de evaluatie in ieder geval geen betrekking heeft op de jaren 2022 en 2023. In deze recentere jaren heeft BZK echter niet stil gezeten in zijn coördinerende taak: in april 2023 is gekomen tot een breed gedragen Ontwikkelagenda rijksdienst (hieronder te beschrijven).
- Reikwijdte: de evaluatie heeft betrekking op de kaders voor rijksorganisaties op afstand. Daarmee blijven alle overige BZK-kaders op het gebied van werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid buiten beschouwing (het Kaderboek omvat er meer dan 90). Ondanks de onderliggende evaluatie van acht individuele kaders heeft het evaluatieonderzoek daarmee een beperkte reikwijdte.
- Uit de gevonden evaluatie kan geen inzicht worden gegeven in de doeltreffendheid en doelmatigheid op het niveau van het Coördinatiebesluit als instrument: het bereiken van rijksbrede eenheid, kwaliteit en efficiëntie. Op de doeltreffendheidsladder (zie bijlage 7) valt deze evaluatie dan ook niet in te delen. Wel is een oordeel te geven over het bereiken van de specifieke doelen van de individuele kaders, met een totaaloordeel op basis van rode draden uit de onderliggende deelevaluaties.

Activiteiten sinds 2021

In het Coördinatiebesluit staat dat de minister van BZK in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) een beeld geeft van de organisatie en de bedrijfsvoering van het Rijk. Vanuit de eerder toegelichte smalle, afgebakende benadering van het beleidsthema Organisatie bevatten de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (2019 t/m 2023) en de Staat van de rijksverantwoording¹¹⁶ beperkt informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het organisatiebeleid (mate waarin eenheid, kwaliteit en efficiëntie zijn gerealiseerd). Wel biedt de JBR inzicht in de gerealiseerde activiteiten onder de andere beleidsthema's (zie de beschrijvingen in volgende bijlagen).

'Het huidige stelsel loopt tegen zijn grenzen aan'

De Algemene Rekenkamer constateerde in haar verantwoordingsonderzoek over 2020 dat (de minister van) BZK haar doorzettingsmacht uit het Coördinatiebesluit (meer) kan gebruiken naar andere ministers conform de verantwoordelijkheden. Respondenten constateren dat benutting en onderhoud van het Kaderbesluit ook beter kan.¹¹⁷

Uit een analyse door het Directoraat-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO) van gesprekken met stakeholders blijkt dat het huidige stelsel tegen zijn grenzen aanloopt. De realisatiekracht kan sinds 2021 volgens de ICBR worden vergroot door harmonisatie en standaardisatie. De mogelijkheden van rijksbrede bedrijfsvoering worden nog niet ten volle benut om de beoogde slagvaardige en wendbare overheid te zijn. Geconstateerd worden 5 'imperfecties':

1. de rijksbrede bedrijfsvoering kent geen gesloten beleidscyclus (praktijkervaringen via monitoring en evaluatie terugkoppelen naar de beleidsinhoud)
2. er is onvoldoende sprake van kwalitatief goede standaarddienstverlening
3. er is onhelderheid is over reikwijdte van kaders
4. de kaders worden onvoldoende gehandhaafd

¹¹⁶ De Staat van de rijksverantwoording bevat vooral vanuit financieel perspectief inzicht in en verantwoording over de werking van het stelsel en dit valt buiten de scope van deze periodieke rapportage.

¹¹⁷ Interview 31 juli 2024.

5. de coördineerde bevoegdheid van BZK wordt onvoldoende benut.

Een goede ontwikkeling acht de Rekenkamer het nieuwe 'Besluit CIO-stelsel', waarin de rolverdeling tussen de minister van BZK en andere ministers verder is geconcretiseerd (zie verder thema Informatievoorziening Rijk, bijlage 3). Expert-respondenten¹¹⁸ benoemen daarnaast de rijksbrede integraliteit onder het thema Inkoop & aanbesteden als *best practice* (zie bijlage 4).

Ontwikkelagenda rijksdienst (2023)

De ambitie is te komen tot een Rijksoverheid 3.0: een rijksoverheid die grenzeloos samenwerkt en het goede voorbeeld geeft in het realiseren van publieke waarde. In april 2023 werd de Ontwikkelagenda rijksdienst gepresenteerd: 'Waardenvol werken voor Nederland'. Deze interdepartementaal tot stand gebrachte ontwikkelagenda is bedoeld om samenhang te brengen in de diverse verbeterprogramma's die de afgelopen jaren zijn gestart.¹¹⁹

Verbeterrichtingen betreffen vijf lijnen die aansluiten op voornoemde imperfecties¹²⁰: sluiten van de beleidscyclus (en aansluiting op de P&C cyclus); generieke dienstverlening (grenzeloos samenwerken), steviger inzet op de coördinatie van BZK en een logisch ingericht landschap van dienstverleners en afnemers. De sturing vanuit de ICBR vindt plaats op basis van zowel quick wins (resultaten op korte termijn) als 'change' (verandertraject voor de wat langere termijn). Naar aanleiding van de voorgenomen taakstelling van het nieuwe kabinet en bovengenoemde analyse van imperfecties hebben de SSO's van DGVBR mogelijke besparingsrichtingen in kaart gebracht.¹²¹ Enkele zijn: meer generieke dienstverlening, schaalvergroting, terugdringen van administratieve lasten, innovatie, versobering en vereenvoudiging en versterken van regie. Hieraan zijn ook voorstellen vanuit de praktijk gekoppeld. Kernwoord hierbij is *integraliteit* van de bedrijfsvoering en dienstverlening tussen departementen. Deze integraliteit wordt bevorderd door te denken en te werken vanuit de opgave (opgavegericht). Dat werkt volgens de betrokken experts sterker dan coördineren op basis van formele verplichtingen.¹²²

Conclusie

Kwaliteit beleidstheorie

Geredeneerd vanuit de smalle scope van dit beleidsthema, is de gereconstrueerde beleidstheorie op zichzelf logisch. De instrumenten zoals beoogd zijn helder verwoord.

De beleidstheorie biedt een goede basis, die bij het daadwerkelijk in praktijk brengen ervan, het potentieel heeft om daadwerkelijk bij te dragen aan een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering.

Afdekking door evaluaties

Het Coördinatiebesluit is als zodanig geen primaire focus van evaluatie vanuit BZK geweest. De enige evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid in de periode 2019-2023 betreft de kaders voor rijksorganisaties op afstand die het Coördinatiebesluit als juridische grondslag hebben. Het Kaderboek was geen onderwerp van evaluatie, evenmin als het Instellingsbesluit ICBR. Wel zijn daarop recente ontwikkelingen te melden in termen van prestaties, zoals beschreven in wat volgt.

Organisatie: Realisatie van de beoogde prestaties (output)

Beoogde output	Feitelijke output	Vooruitblik
Eenvoudig en toegankelijk overzicht van kaders	Onderhoud en toepassing van het Kaderboek kan intensiever. Het Kaderboek-versie 2018 heeft een update gekregen in 2022. Daarin zijn	Onderhoud en toepassing zijn geen doel op zichzelf; er zit volgens respondenten namelijk

¹¹⁸ Interview 31 juli 2024.

¹¹⁹ Nota 'Een Rijksoverheid die grenzeloos samenwerkt en zelf het goede voorbeeld geeft' (augustus 2023). Nota 'rijksbrede bedrijfsvoering 3.0' (september 2023).

¹²⁰ En tevens op aanbevelingen uit de vorige beleidsdoorlichting (Berenschot, 2019), Zie hiervoor paragraaf 3.2.

¹²¹ 'Samen slimmer' – SSO's VBR. 5 juli 2024 (intern document)

¹²² Interview 31 juli 2024.

Aangewezen werkzaamheden ten behoeve van uitvoering door een bepaald organisatieonderdeel – van enkele of alle ministeries	in totaal meer dan 90 kaders te vinden verdeeld over de thema's die in deze periodieke rapportage centraal staan. Evaluatie hiervan is gepland.	ook veel kracht in de sturing/drive vanuit de inhoud.
Publicatie van jaarlijks verslag over de organisatie en de bedrijfsvoering van de ministeries	Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk; Staat van de Rijksverantwoording (vooral financieel)	
Concrete besluitvorming door de ICBR-overleggen	De beoogde nieuwe werkwijze ICBR is (deels) gerealiseerd. Voorlopige basis is de ambitie is te komen tot een rijksoverheid die grenzeloos samenwerkt en het goede voorbeeld geeft in het realiseren van publieke waarde. Hierop is de Ontwikkelagenda gebaseerd.	Beoogd wordt te komen tot verdere institutionalisering van de besluitvormingsprocessen (ICBR en daaromheen)

Organisatie: Realisatie van de beoogde doelen (outcome)

- Versterken van de coördinerende rol van de minister van BZK ter bevordering van de uniformiteit, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering.

Onbekend is, in welke mate dit beleids(sub)doel is gerealiseerd. Het evaluatiemateriaal is hiermee ontoereikend voor een inhoudelijke beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsthema Organisatie. De Algemene Rekenkamer constateerde in haar verantwoordingsonderzoek over 2020 dat (de minister van) BZK haar doorzettingsmacht uit het Coördinatiebesluit (meer) kan gebruiken naar andere ministers.

- Vergroten van de kenbaarheid en eenduidigheid van de rijksbrede uitgangspunten en afspraken over de organisatie.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de vele gestelde kaders, blijkt slechts in beperkte mate vast te stellen. Wat de evaluatie uit 2021 wel vaststelt, is dat geen sterke aanwijzingen bestaan dat het functioneren van het totaal aan rijksorganisaties om verstrekkend ingrijpen vraagt. Niettemin werd in deze evaluatie toch aanleiding gezien om te (blijven) werken aan betere kaders.

- Toename van samenwerking, harmonisatie en standaardisatie ten behoeve van meer efficiëntie van de generieke bedrijfsvoering binnen het Rijk en afgenomen kosten.

Op dit doel ontbreken eveneens gerichte evaluaties, maar zijn sinds de vorige beleidsdoorlichting en observaties van de Algemene Rekenkamer over 2020 wel significante vorderingen gemaakt, zoals reeds beschreven onder de gerealiseerde prestaties (output).

Publieke waarden

In de kaders voor rijksorganisaties op afstand zijn publieke waarden als richtinggevend niet geborgd. Wel wordt het gesprek over publieke waarden volgens de gesproken experts in toenemende mate gevoerd. Mede naar aanleiding van publicaties over uitvoeringsorganisaties en de toeslagenaffaire bestaat brede aandacht voor maatwerk, de menselijke maat en responsiviteit in overheidshandelen, ook bij organisaties op afstand. De mate waarin invulling wordt gegeven aan publieke waarden is volgens de expert vooral afhankelijk van de mate waarin individuen of individuele organisaties hierin zelf het voortouw nemen. Daarbij spelen ook de nodige andere factoren een rol, zoals de ruimte die wetgeving organisaties biedt om maatwerk te leveren en een veranderende invulling van rechtsbescherming door de bestuursrechter. Duidelijk is in elk geval dat publieke waarden als richtinggevend concept (nog) niet zijn geborgd in kaders.

Externe factoren

Van externe factoren die de resultaten(keten) hebben beïnvloed, is in de evaluatie van de rijksorganisaties op afstand melding gemaakt (zie ook tweede deel onder publieke waarden, hierboven). De governance wordt niet alleen bepaald door hetgeen hierover op papier is gezet, maar ook (en eigenlijk meer nog) door bijvoorbeeld historische factoren, het beleidsdomein, onderlinge verhoudingen en persoonlijke relaties, politieke dynamiek en media-aandacht en de specifieke taak die de zelfstandige organisatie uitvoert.

Bijlage 2. Personeel

Beleidstheorie

Beleid en beleidsdoel

Het personeelsbeleid draagt bij aan een goed functionerende rijksdienst. Hiervoor wordt beoogd een hoogstaand, individueel en modern personeelsbeleid, met daarbij passende flexibele arbeidsvoorwaarden. Een veilige, integere en gezonde werkomgeving staat hierbij voorop, voor huidige en toekomstige medewerkers.

Resultatenketen (figuur – zie volgende pagina)

Toelichting op de Resultatenketen

Input

‘Personeel’ is budgettair het meest omvangrijke thema onder artikel 7. In de periode 2019 t/m 2023 is er ca. € 119.926.545 naar instrumenten binnen dit thema gegaan.¹²³ Dit totaalbedrag is echter inclusief de middelen voor de SAIP (artikel 7.2) andere zbo’s/RWT’s (€8.068.000) en middelen voor agentschappen (€46.776.000) – die samen een kleine 70% van dit themabudget uitmaken. Voor de overblijvende 30% geldt een relatief brede variatie aan typen beleidsinstrumenten.

De jaarlijkse apparaatsinzet bestond uit 200,5 tot 207 fte.¹²⁴ Dit is inclusief de DGABD.

Throughput

Strategisch Personeelsbeleid als overkoepelend beleidskader

Het Strategisch Personeelsbeleid (SPB) omvat in de onderzoeksperiode (2019-2023) veel van onderstaande beleidsinstrumenten binnen het thema Personeel. Daarin lag in de onderzoeksperiode met name het accent op aantrekkelijk werkgeverschap, diversiteit en inclusiviteit¹²⁵ en het permanent ontwikkelen van medewerkers. Andere SPB-focuspunten betreffen het zijn van een wendbare organisatie met flexibele medewerkers en de werkbeleving.

Sinds 2020 is (verder) vormgegeven aan het SPB 2025, met als inzet: versterking van de wendbaarheid, het beter benutten van de beschikbare kennis (inclusief big data) en het verbeteren van de productiviteit en effectiviteit. De sturing door BZK richt zich op de kwaliteit van de rijksdienst in brede zin, met waar mogelijk ook overheidsbrede effecten, alsmede op de verbetering van kostenbewustzijn.¹²⁶

Instrumenten

De typen beleidsinstrumenten variëren van wetgeving (Wet Normering Topinkomens – WNT), via financiële stimulering via subsidies en bijdragen, naar opdrachten waaronder Veilig werken en integriteitsbeleid, en normenkaders zoals de basiseisen voor vertrouwenspersonen en de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR). Verder zijn de taken van de Algemene Bestuursdienst (ABD) onderdeel van het thema en ook regelingen, waaronder de klachtenregeling ongewenste omgangsvormen.¹²⁷

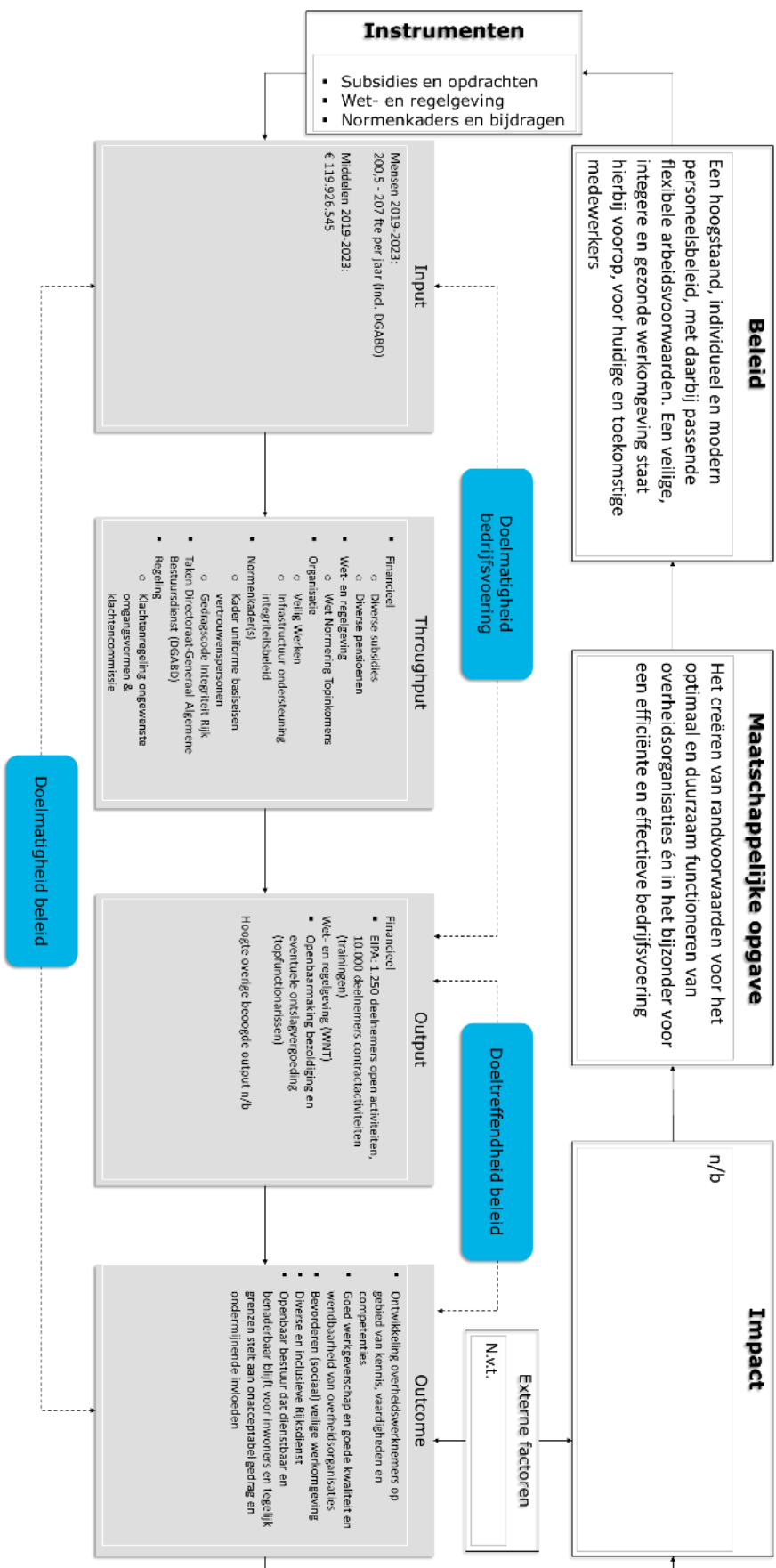
¹²³ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document).

¹²⁴ Ministerie van BZK, Directie A&O 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).

¹²⁵ Voor het goed functioneren van het Rijk is een gezonde mix van verschillende perspectieven, achtergronden, oriëntaties en kennis belangrijk. Daarbij gaat het altijd om een combinatie van diversiteit én inclusie. Hiermee bedoelen we een diversiteit aan medewerkers en ruimte voor ieders eigenheid (JBR, 2023).

¹²⁶ Wiens kostenbewustzijn dit precies betreft, blijft onduidelijk. [3.7 Artikel 7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#).

¹²⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033737/2013-08-08>.



Tabel 2.1. Korte toelichting per instrument binnen het thema Personeel (2019-2023)¹²⁸

Instrumenttype	Concreet instrument met toelichting	Doel(en)
Subsidies¹²⁹	Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)	Werkgeverschap en management, kennis en ontwikkeling Passende, flexibele arbeidsvoorwaarden
	European Institute of Public Administration (EIPA)	Ontwikkeling medewerkers/management
	Instituut voor Publieke Sector Efficiency Studies (IPSE)	Kennisontwikkeling management (en beleidsmedewerkers)
	Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM)	Professionalisering van het management
Wetgeving	Wet normering topinkomens (WNT)	Het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de publieke en semipublieke sector.
Co-regulering/zelfregulering	Directoraat-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD): uitvoerder van de doelen van het ABD-stelsel	DGABD investeert in ontwikkeling, mobiliteit en vitaliteit van managers. Ondersteunt departementen en uitvoeringsorganisaties bij werving en selectie van topambtenaren en begeleidt topmanagers in hun professionele ontwikkeling en loopbaan.
Bijdrage	Aan UBR Personeel, ten behoeve van uitvoering diverse opdrachten voor de implementatie van het werkgeversbeleid. (o.a. rijksbrede arbeidsmarktcommunicatie)	De Rijksoverheid positioneert en profileert zich als één aantrekkelijke werkgever (interne en externe werving), aansluitend op actuele ontwikkelingen in de maatschappij en de arbeidsmarkt.
Opdracht	Veilig Werken: opdrachten t.b.v. het ontwikkelen en uitdragen van een collectieve norm, het vergroten van de meldingsbereidheid, het ontwikkelen van trainingen, het in kaart brengen van best practices, het versterken van netwerken en het borgen in de bedrijfsprocessen van organisaties.	Sociale Veiligheid Bevorderen van een veilige werkomgeving voor ambtenaren op het niveau van rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen. Recent: bevorderen van een agressie- en geweldsvrije werkomgeving
Normenkader	Actualiseren Gedragscode Integriteit Rijk (GIR). Proces inrichten voor blijvende actualiteit	Integriteit & veiligheid¹³⁰ Bevorderen integriteit medewerkers.

¹²⁸ O.b.v. MvT bij begroting 2023. Er zit jaarlijks enige variatie in de samenstelling van instrumenten binnen elk thema. De overzichten en figuren in dit hoofdstuk geven (tenminste) de kern weer die in meerdere MvT's wordt herhaald. Instrumenten die slechts in 1 jaar en beperkt van omvang zijn, lichten we aanvullend toe (bijv. in voetnoten of 1 zin in de begeleidende hoofdttekst).

¹²⁹ Subsidies SVO en VSO zijn niet opgenomen in de tabel. De subsidie SVO is per 2020 opgeven en de subsidie VSO is per 2021 geliquideerd.

¹³⁰ Hier zit enige overlap met het thema POK (als beschreven in Hoofdstuk 3).

Instelling	Afleggen ambtseed Kader Topstructuur en Topfuncties	Toets op instellen nieuwe en gewijzigde topfuncties
	Rijksbrede Integriteitscommissie	Laagdrempelig kunnen melden van (vermoedens van) misstanden en integriteitsschendingen voor medewerkers. Boven op de infrastructuur van departementen.
Opdracht/ Normenkader	Kader Uniforme basiseisen vertrouwenspersonen Rijksoverheid. Formeel vastleggen taken.	Versterking positie en professionaliteit van de vertrouwenspersoon ¹³¹
Subsidie/ (klachten)regeling	Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP): ondersteuning voor opstellen rijksbrede klachtenregeling ongewenste omgangsvormen en toewerken naar gezamenlijke klachtencommissie	

Hieronder lichten we per kop in bovenstaande rechterkolom de instrumenten toe.

Werkgeverschap en ontwikkeling van management en medewerkers en kennisontwikkeling¹³²

Met de subsidie aan het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)¹³³ wil BZK bijdragen aan aantrekkelijk werkgeverschap en de kwaliteit en wendbaarheid van overheidsorganisaties. Het CAOP focust zich namelijk op het faciliteren van adequaat overleg tussen overheidswerkgevers en vakcentrales over onder andere arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarktbeleid.¹³⁴

De overige subsidies doelen veelal op de ontwikkeling van management en medewerkers. Met de subsidie aan het European Institute of Public Administration (EIPA) beoogt BZK bij te dragen aan de ontwikkeling van medewerkers op het vlak van kennis, vaardigheden en competenties met betrekking tot Europese Zaken. Met de subsidie aan het Instituut voor Publieke Sector Efficiency Studies (IPSE) beoogt BZK de kennisontwikkeling op het gebied van productiviteitsontwikkeling en doelmatigheid binnen de publieke sector, ten behoeve van het management van overheidsorganisaties en beleidsontwikkeling te ondersteunen. Ook verschaft BZK een subsidie aan de Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM). De VOM ondersteunt activiteiten op het vlak van overheidsmanagement, innovatie en performance van overheidsorganisaties en richt zich op de professionalisering van het management binnen het openbaar bestuur.¹³⁵

Naast subsidies wordt binnen het thema Personeel gebruik gemaakt van wetgeving – de Wet Normering Topinkomens (WNT) – en opdrachten. De WNT heeft als doel bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen tegen te gaan bij (semi) publieke instellingen. Dit gebeurt via maximering en verplichte openbaarmaking van de bezoldiging en ontslagvergoeding van leidinggevenden en toezichthoudende topfunctionarissen van deze instellingen.¹³⁶

Dicht op de WNT bevindt zich het Kader Topstructuur en topfuncties Rijk, dat is gebaseerd op het Coördinatiebesluit zoals beschreven onder het thema Organisatie (bijlage 1). Dit Kader is bedoeld als

¹³¹ [Kader+Uniforme+Basiseisen++Vertrouwenspersonen+Rijksoverheid+\(met+toegankelijkheidsfilter\).pdf](#)

¹³² Zie begroting onder 'Kwaliteit Management rijksdienst' [3.7 Artikel 7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

¹³³ De uitgeschreven benamingen staan per afkorting per subsidie in bovenstaande tabel weergegeven.

¹³⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 2, p. 94 (MvT)

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 30 111, nr. 125.

rijksbrede toets op het instellen van nieuwe en gewijzigde topfuncties, en op de ontwikkeling van de totale organisatie en formatie van de rijksdienst.¹³⁷

Sociale Veiligheid

Ook staat een sociaal veilige werkomgeving hoog op de agenda binnen BZK. Centraal bij sociale veiligheid staat het bevorderen van een integere, diverse organisatie waar respectvolle bejegening de norm is en het uitsluiten van discriminatie, seksisme en ander ongepast en grensoverschrijdend gedrag. Om dit te bewerkstelligen zijn twee sporen uitgezet, namelijk Veilig werken – de aanpak van agressie, geweld en intimidatie door burgers richting ambtenaren – en Integriteit – gewenste omgangsvormen en een integere werkcultuur binnen de Rijksoverheid.¹³⁸ De opdracht Veilig Werken heeft als doel een agressie- en geweldsvrije werkomgeving voor ambtenaren te creëren, door middel van het voorkomen van en het adequaat optreden bij incidenten en het verlenen van goede en adequate nazorg.

Integriteit en veiligheid

De minister van BZK richt zich vanuit haar coördinerende rol op een rijksbrede infrastructuur ter ondersteuning van het integriteitsbeleid van de ministeries.¹³⁹ Onderdeel hiervan is allereerst de opdracht voor een Kader uniforme basiseisen vertrouwenspersonen Rijksoverheid.¹⁴⁰ Hiermee worden de rol en taken van de vertrouwenspersoon binnen het Rijk formeel vastgelegd en wordt de positie en professionaliteit van de vertrouwenspersoon verder versterkt. Ook het toewerken naar een gezamenlijke klachtencommissie voor de sector Rijk en het opstellen van een rijksbrede klachtenregeling ongewenste omgangsvormen met behulp van de CAOP zijn onderdeel van de het integriteitsbeleid. Tot slot draagt de opdracht voor het actualiseren van de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) en het inrichten van een proces om de gedragscode actueel te houden bij aan de integriteit van medewerkers.¹⁴¹

Output

De voorgenomen output is niet expliciet thema-breed gedocumenteerd. Wel zijn voor de subsidie EIPA en voor de WNT enkele streefwaarden geformuleerd.

- Voor de subsidie EIPA gaat het om jaarlijkse streefwaarden voor het aantal deelnemers aan activiteiten en trainingen. Voor het jaar 2019 was dit voor de open-activiteiten 65 trainingen met 1.250 deelnemers en voor de contractactiviteiten 565 trainingen met 10.000 deelnemers.
- Voor de WNT werd aangenomen dat streefwaarden bestaan voor het aantal instellingen dat aan de vereisten in deze wet dient te voldoen – echter uit het aanvullende interview met experts¹⁴² zijn deze niet naar voren gekomen.

Outcome

De outcome is weergegeven in de rechterzijde van de resultatenketen.

Externe factoren

Er zijn in de totstandkoming van het beleid binnen dit thema vooraf geen externe factoren geanticipeerd.

Publieke waarden

Dienstbaarheid wordt binnen het thema Personeel gedefinieerd als het juiste doen voor de juiste zaak. Dit is vertaald in de ambtseed.

¹³⁷Belangrijke uitgangspunten van het Kader zijn: bewaken van interdepartementale beloningsverhoudingen; voorkómen van ongebreidelde groei van topfuncties; en het zijn van een betaalbare overheid. Zie voor de actuele versie:

www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2024/03/27/kader-topstructuur-en-topfuncties-rijk-2023#:~:text=Het%20Kader%20topstructuur%20en%20topfuncties,tot%20en%20met%20niveau%2019.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 31 490, nr. 317

¹³⁹ [3.7 Artikel 7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

¹⁴⁰ [Kader+Uniforme+Basiseisen++Vertrouwenspersonen+Rijksoverheid+\(met+toegankelijkheidsfilter\).pdf](#)

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Interview 11 juni 2024.

Responsiviteit: voor deze publieke waarde is het wat lastiger te duiden hoe er invulling aan is gegeven. Deze waarde komt het meest expliciet naar voren uit de Wet open overheid.; en daarnaast ook in de Volgens de expert zou het goed zijn als alle medewerkers zich realiseren dat ‘maatschappelijk belang’ en ‘publieke waarden’ echt van elkaar verschillen; bij publieke waarde(n) ligt het overheidsaccent nadrukkelijk op de burger.

Beleidspraktijk

Subsidie Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)

Over de in hoofdstuk 2 benoemde subsidieregeling CAOP, die als doel heeft bij te dragen aan aantrekkelijk werkgeverschap en de kwaliteit en wendbaarheid van overheidsorganisaties, is een evaluatie beschikbaar over de periode 2019 t/m 2021. Evaluatie vindt eens in de vijf jaar plaats, waardoor er over de jaren 2022 en 2023 nog geen CAOP-evaluatie is. Over deze jaren is jaarlijkse verantwoording beschikbaar. Uit een interview¹⁴³ is gebleken dat de subsidieregeling in 2022 naar aanleiding van de evaluatie is omgezet naar een nieuwe regeling die is ontwikkeld in 2022 en is ingegaan in 2023 (met name de financiering is aangepast).

De evaluatie 2019-2021 focust zich vooral op de doelmatigheid van de subsidierelatie tussen BZK en CAOP. Vanwege een eerdere evaluatie (2014-2018)¹⁴⁴ en de afwezigheid van inhoudelijk ingrijpende veranderingen, gaat de evaluatie slechts kort in op de doeltreffendheid van de subsidierelatie. Volgens deze oudere evaluatie voerde het CAOP haar ondersteunende werkzaamheden doeltreffend uit. Op de achtergrond van de doeltreffendheid is geconcludeerd dat de uitgevoerde activiteiten en ondersteuning door het CAOP de doelstellingen van BZK bedienen en dicht bij haar kerntaak passen.

Ter aanvulling op de evaluatie CAOP 2019-2021, stuurt het CAOP jaarlijks een verantwoording¹⁴⁵ over de activiteiten en de gemaakte kosten. Onderdeel van deze verantwoording zijn klantmetingen.¹⁴⁶ Deze onderschrijven de tevredenheid over de diensten van de CAOP, die gemiddeld worden beoordeeld met een 8,6. Op basis van deze evaluaties beoordelen wij de subsidie van BZK aan CAOP als aannemelijk doeltreffend (trede 2 op de doeltreffendheidsladder – bijlage 7). Ondanks dat de onderbouwing hiervoor op basis van indicatoren op prestaties en doelbereiking in de evaluatie mist en voornamelijk berust op kwalitatieve (interviews) en belevingsonderzoeken, wordt deze lacune opgevuld met de jaarlijkse verantwoording door het CAOP.

Op de doelmatigheid van het CAOP valt volgens dezelfde evaluatie winst te behalen. Zo wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst te financieren op basis van (personele) beschikbaarheid in plaats van subsidiëring op basis van vooraf ingeschatte uren en vastgestelde uurtarieven. Hiervoor kan het CAOP in de jaarlijkse subsidieaanvraag een inschatting doen van de benodigde personele inzet, in fte's tegen een actuele fte-prijs. Deze aanbeveling is inmiddels geïmplementeerd.¹⁴⁷ Daarnaast werd aanbevolen de taken en activiteiten die onder de subsidieregeling vallen breder te omschrijven, zodat ook nieuwe taken hieronder vallen en zo makkelijker opgepakt kunnen worden.

European Institute of Public Administration (EIPA)

Over de subsidie die BZK verstrekt aan het EIPA is een oudere evaluatie beschikbaar over de periode 2015-2019. Dit betekent voor deze periodieke rapportage een inzichtlacune voor 2020-2023; de eerstvolgende evaluatie vindt na 2024 plaats. Jaarlijks vindt minutieuze verantwoording plaats over de EIPA-subsidieprestaties, ook te vinden op de [EIPA-website](#) met interactieve data.

In het EIPA-jaarverslag staat dat het bedrag van BZK nu wordt besteed aan een benchmark programma.

Volgens de oudere evaluatie kan op basis van de beschikbare stukken geen directe relatie worden gelegd tussen het bijdragen van de activiteiten door het EIPA aan haar doelstelling, namelijk het ontwikkelen van overheidswerknemers op het vlak van kennis, vaardigheden en competenties met betrekking tot Europese Zaken. Wel wordt de aanwezigheid van deze relatie als zeer waarschijnlijk beschouwd. Zo komt een positief beeld naar voren uit de interne klanttevredenheidsonderzoeken die het EIPA regelmatig uitvoert. Op basis van de evaluatie beoordelen wij de subsidierelatie tussen BZK en het EIPA als aannemelijk doeltreffend (trede 2 op de doeltreffendheidsladder – bijlage 7). In de evaluatie ontbreekt de onderbouwing van prestaties en doelbereiking op basis van gemeten waarden op indicatoren. Daarnaast zijn de inzichten voornamelijk gestoeld op kwalitatieve/belevingsonderzoeken.

Met behulp van een expert-respondent¹⁴⁸ hebben wij de inzichtlacunes over de jaren na 2019 deels opgevuld. Zo blijkt dat de exploitatiesubsidie is omgezet naar een doelsubsidie, in lijn met eerdere evaluatie-aanbeveling(en). Hiermee is het beeld van de

¹⁴³ Interview 13 juni 2024.

¹⁴⁴ www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2019/07/22/evaluatie-subsidieregeling-caop-2014-2018/evaluatie-subsidieregeling-caop-2014-2018.pdf

¹⁴⁵ Verantwoording CAOP aan BZK 2022 en 2023 – bron niet publiekelijk toegankelijk.

¹⁴⁶ Klantmetingen – bronnen niet publiekelijk toegankelijk

¹⁴⁷ Aanvulling door experts CAOP vanuit BZK

¹⁴⁸ Interview 13 juni 2024.

meerwaarde voor het subsidiedoel – door de experts verwoord als: "kennisdisseminatie ten behoeve van een betere overheid" – versterkt. Ook wordt hiermee verwacht de doelmatigheid te vergroten. Ook best practices worden internationaal gedeeld.¹⁴⁹

Tabel 2.2 Overzicht overige subsidies^{150 151}

Subsidie	Budget (totaal 2019-2023)	Toelichting
FUTUR	€75.000	Niet (*meer) bij de afd. Organisatiebeleid. Naar elders binnen BZK verplaatst. (ck: kleine subsidie dus niet nodig om geheel na te trekken)
VOM	€842.089	Elk jaar 100.000 tot 2023, en sindsdien uitgebreid met <u>Platform OO</u> (iets hoger budget). Intern is een jaarlijkse verantwoording beschikbaar. Het platform gaat over bestuurlijke vraagstukken en management van de overheid.
IPSE	€1.165.124	Uit recent onderzoek ARK (medio juni 2024) naar productiviteit wordt IPSE-onderzoek veel aangehaald. Dit laat zien dat het vanuit BZK gesubsidieerde IPSE op onderzoek naar productiviteit een leidend onderzoeksbureau is.
Subsidie Leiden Leadership Centre	n.b.	Volgens experts is deze subsidie te kort in werking om geëvalueerd te zijn.
Overige: SVO en VSO	n.b.	Respectievelijk beëindigd (geliquideerd) in 2021 en 2020. Ck: hier hebben we geen nader onderzoek naar verricht ook ivm de beperkte omvang van deze subsidies. SVO: Alleen een oudere evaluatie gevonden (2011-2015). Deze hebben we niet in deze periodieke rapportage betrokken. VSO: In 2018 zijn wel 5 deelonderzoeken opgeleverd (regionale verschillen, beïnvloedbare factoren, omvang doelgroep, knelpunten en kansen, alternatieve arrangementen rond inhuur/inkoop en onderzoek naar de positie van funderend onderwijs)

Wet Normering Topinkomens (WNT)

Over de Wet Normering Topinkomen is een breed dekkende evaluatie beschikbaar over de periode 2016 t/m 2020. Voor een aanvullend beeld over de periode 2020-2023 hebben wij twee experts vanuit BZK op het gebied van de WNT geïnterviewd.¹⁵²

Sinds de evaluatie in 2020 zijn volgens de experts geen grote wijzigingen opgetreden en zijn de uitkomsten van deze evaluatie nog steeds actueel. Deze uitspraak wordt ondersteund door de jaarlijkse WNT-jaarrapportages die ook met de Kamer worden gedeeld.¹⁵³

Doeltreffendheid

In de evaluatie over 2016 t/m 2020 is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WNT en naar de aanwezigheid van mogelijke niet-beoogde neveneffecten. Dit is gedaan op basis van negen onafhankelijk uitgevoerde onderzoeken van zowel kwantitatieve als kwalitatieve aard. De eerste conclusie is dat de WNT doeltreffend is voor wat betreft het tegengaan van bovenmatige bezoldiging en ontslagvergoedingen – de eerste, door experts als meest zwaarwegend ervaren doelstelling. Zo wordt hier

¹⁴⁹ Dit houdt verband met de periodieke Staat van de Uitvoering (POK, hoofdstuk 3).

¹⁵⁰ Op basis van een intern Excel - *Overzicht betaalde subsidies verzamelpot 2019-2023*. Geraadpleegd op 18 juni 2024. - is terug te zien dat er nog overige uitgaven zijn voor subsidies die niet in deze periodieke rapportage zijn meegenomen: Stichting De Normaalste Zaak; VGS; Stichting Studeren op Maat/Werken; NL Confidential; Ambtenarencentrum; Stichting Jonge Ambtenaren; Haagse Beek Organisatieadvies B.V.; Vereniging van Nederlandse Gemeenten; Stichting Onbepaalde Denkers; Stichting Arbeidsmarkten; Stichting De Omslag; Stichting Beroepseer; Publiek Denken B.V.; Totaalbedrag subsidies van 2019 - 2023: €1.810.303.

¹⁵¹ Interview 13 juni 2024.

¹⁵² Interview 11 juni 2024.

¹⁵³ [WNT-jaarrapportage | Actueel | Topinkomens](#)

door accountants en WNT-toezichthouders streng op gecontroleerd en zijn deze in de onderzoeksperiode afgenomen. De tweede conclusie is dat de WNT beperkt doeltreffend is op het punt van transparantie in overtredingen van de bezoldigings- en ontslagvergoedingen. Volgens de evaluatie heeft maar een klein deel van de instellingen die een schending heeft begaan zich aan de publicatieplicht gehouden.

De doeltreffendheidsconclusies worden onderkend door de geïnterviewde experts.¹⁵⁴ Zij erkennen daarbij dat het implementeren van de openbaarmakingsverplichting aandachtspunt is en bij instellingen tijd kan kosten. Zo verwachten zij dat in de eerstvolgende evaluatie (2025) de doeltreffendheid van de wet op deze doelstelling verbeterd is.

Op basis van de evaluatie en het expertgesprek beoordelen wij de WNT als aannemelijk doeltreffend (trede 2). Ondanks de goede onderbouwing van de evaluatie die zowel op kwantitatief als kwalitatief onderzoek berust, is de doelstelling van de WNT maar voor een deel bereikt.

Doelmatigheid

De WNT-evaluatie kent daarnaast een brede operationalisering van het doelmatigheidsbegrip. Dit dekt de volgende aspecten af:

1. Macro-doelmatigheid (maatschappelijk): verbeterd. De verlaagde bezoldigingsmaxima bij de invoering van de WNT betekende een verdere verbetering van de macro-doelmatigheid. Daarnaast gelden voor de sectoren onderwijs, cultuurfondsen, zorg, wonen en ontwikkelingssamenwerking lagere sectorale bezoldigingsmaxima, waarvan de vastgestelde bezoldigingsmaxima liggen tussen 60 en 100% van het algemeen bezoldigingsmaximum. Tot slot heeft ook de maximering van ontslagvergoedingen bijgedragen aan de macro-doelmatigheid van de WNT.

2. Micro-doelmatigheid (voor de instellingen): voor verbetering vatbaar. Kenbaarheid is toegenomen maar kennisniveau kan beter, en de administratieve lasten – informatie- en inhoudelijke verplichtingen – kunnen omlaag. Gemiddeld komen de jaarlijkse administratieve lasten voor een WNT-instelling op ca. €4.000 uit. Er zijn bij benadering 6.500 WNT-instellingen die kosten maken in het kader van de WNT, waardoor een schatting van de totale jaarlijkse administratieve lasten voortvloeiende uit de WNT op € 25 mln. komt. De maatschappelijke kosten van de WNT zijn nog hoger, doordat bijvoorbeeld ook de inzet van de tweedelijnstoezichthouders en beleids- en wetgevingsinzet daarin moet worden meegenomen.

Topstructuur en topfuncties Rijk

Over de periode mei t/m september 2022 is door de Auditdienst Rijk (ADR) een evaluatie opgeleverd van het kader topstructuur en topfuncties Rijk 2017.¹⁵⁵ Deze evaluatie door de ADR – op verzoek van DGDOO – betreft niet direct doeltreffendheid en doelmatigheid¹⁵⁶, maar biedt inzicht in het functioneren van dit Kader en te onderzoeken, welke verbeteringen mogelijk zijn (ter ondersteuning van besluitvorming).

Het Kader functioneert volgens deze evaluatie over het algemeen goed en wordt geapprecieerd – met name door de grotere departementen. Het helpt bij het bereiken van de rijksbrede doelstellingen van het topformatiebeleid: voorkomen van wildgroei, verantwoordingsfunctie naar buiten toe, eenduidigheid, transparantie, houvast bij salariëring, benchmarking (vergelijkbaarheid), uniformiteit en beheersbaarheid van het aantal topfuncties.

De evaluatie mondde uit in een aantal verbeterpunten voor DGDOO, waaronder: de rollen en processen van belanghebbenden op te nemen in het Kader ter voorkoming van eventuele rolconflicten en onduidelijkheden; het vernieuwen van met het kader samenhangende systemen (FUWASYS en FGR).

Visitatie Algemene Bestuursdienst 2023 (DGABD)

Het Rapport visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst “Ambtelijk leiderschap met impact” omvat een onderzoek naar de toegevoegde waarde van DGABD op de kwaliteit van de top van de rijksdienst. Voorafgaand aan dit onderzoek is in 2020 het ABD-stelsel geëvalueerd door de Universiteit Utrecht in het

¹⁵⁴ Interview 11 juni 2024.

¹⁵⁵ Onderzoeksrapport Evaluatie Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk 2017, ADR (17 januari 2023). Opdrachtgever: DGDOO.

¹⁵⁶ We onthouden ons hier dan ook van positionering op de doeltreffendheidsladder (bijlage 7).

USBO-rapport¹⁵⁷ waarin aanbevelingen voor verbetering zijn gedaan. In dit visitatierapport is getoetst of de maatregelen naar aanleiding van het USBO-rapport¹⁵⁸ en het coalitieakkoord¹⁵⁹ zijn uitgevoerd en effectief waren. Het visitatierapport bevat geen gereconstrueerde beleidstheorie en zoomt niet specifiek in op doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Op basis van dit rapport concluderen wij dat de DGABD potentieel doeltreffend is (trede 3). Zo draagt zij bij aan doelstellingen van de ABD, maar zijn verbeteringen nodig om haar positie te versterken en de doeltreffendheid te vergroten.

Over de doelmatigheid van de DGABD kunnen wij op basis van de beschikbare documentatie geen uitspraken doen.

In het visitatierapport¹⁶⁰ concludeert de visitatiecommissie dat DGABD in de afgelopen drie jaar alle eerdere aanbevelingen heeft doorgevoerd en dit tot veel verbetering heeft geleid. Tegelijkertijd stelt zij dat de huidige positie, werkwijze en verantwoordelijkheidsverdeling van het DGABD niet toereikend zijn om de ambities van de ABD waar te maken. Om de impact van de DGABD te vergroten, adviseert de commissie diens positie te versterken door 1) strategische en inhoudelijke positionering, 2) verantwoordelijkheid van het overleg van SGO en individuele leden van de Topmanagementgroep en 3) meer strategische verbinding tussen het DGABD en het DGDOO.

Inmiddels heeft de DGABD een aantal maatregelen genomen om haar impact te vergroten. De kennisbehoefte van DGABD voor de komende jaren is gericht op inzicht verkrijgen in de effecten van deze maatregelen. Daarom zal in 2027 een nieuwe visitatie plaatsvinden (Kamerstukken II, 2022/23, 31490, nr. 326).¹⁶¹

Integriteit en (sociale) veiligheid

Er zijn vorderingen gemaakt op de vier kerninstrumenten onder integriteit en veiligheid zoals hierboven weergegeven (Tabel 2.2). Er is verder gewerkt aan een rijksbrede infrastructuur voor integriteit, door het versterken van de professionaliteit van de vertrouwenspersoon en het ontwikkelen van een klachtenregeling voor ongewenste omgangsvormen.¹⁶² In aansluiting hierop is een (onafhankelijke, interdepartementale) integriteitscommissie voor ambtenaren Rijksoverheid opgezet.^{163 164}

Het Kader uniforme basiseisen vertrouwenspersonen Rijksoverheid (2020)¹⁶⁵ is een verplicht kwaliteitskader (Leidraad). Vanuit de BZK-beleidsverantwoordelijkheid vindt anno 2024 monitoring plaats. Deze is echter niet vastgelegd of geadmistreerd. In de brief wordt ook de bredere monitoring benoemd van integriteit – deze wordt overgenomen door O&P Rijk vanaf 2024. Volgens de JBR 2023 bevat het kader kwaliteitseisen waaraan alle vertrouwenspersonen binnen het Rijk moeten voldoen. Daarnaast geeft het een heldere beschrijving van de positie van en de bescherming van de vertrouwenspersoon binnen de organisatie.¹⁶⁶

De met deze Leidraad stevig verbonden Klachtenregeling ongewenste omgangsvormen is aangehaald in de JBR en daarmee toegezegd aan de Kamer. De JBRs over 2022 en 2023 beschrijven voortang op dit onderdeel. Er is een uniforme regeling en een secretariaat in het leven geroepen, wat een goede en uniforme behandeling van klachten van medewerkers garandeert.¹⁶⁷

¹⁵⁷ Universiteit Utrecht, Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO), *Kwaliteit van mobiliteit*, 2020

¹⁵⁸ Kamerstuk II 2023-2024, 31 490, nr. 295

¹⁵⁹ Kamerstuk II 2023-2024, 31 490, nr. 315

¹⁶⁰ Kamerstuk II 2023-2024, 31 490, nr. 335

¹⁶¹ Begroting BZK voor 2025, bijlage SEA (art. 7). www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2024/09/17/vii-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties-rijksbegroting-2025

¹⁶² Interview 28 juni 2024, Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2022, p. 28 en JBR 2023.

¹⁶³ Jaarrapportage Bedrijfsvoering 2023, p. 29. De basis ervan ligt in art. 4 Ambtenarenwet.

¹⁶⁴ 4-hoeksoverleg, een al bestaande samenwerkingsvorm bestaande uit (SG en) vakbonden, OR, bestuurders. En daarnaast SOR.

¹⁶⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31490-317.html>

¹⁶⁶ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2023, p 29

¹⁶⁷ Ibid.

De GIR (Gedragscode Integriteit Rijk) is in 2022 weer geactualiseerd.¹⁶⁸ Dit gebeurt periodiek op basis van evaluatie. In 2024 is opnieuw een actualisatie beoogd. Deze periodieke evaluaties zijn echter niet openbaar en vooral juridisch-inhoudelijk. De ‘stand van de wetenschap’ wordt onder andere ook hierin meegenomen. Ten slotte benoemt de JBR 2022 dat er in het kader van een sociaal veilige werkomgeving vooral is ingezet op het voorkomen en bespreekbaar maken van ongewenste omgangsvormen. Op basis van de Personeelsenquête Rijk (PER)¹⁶⁹ en het Werkonderzoek 2022¹⁷⁰ wordt geconcludeerd dat hierin nog stappen te zetten zijn.

Kennis van de Overheid informeert via 7-8 projecten over hoe de overheid in elkaar zit, functioneert, presteert en hoe prestaties verbeterd kunnen worden. Kennis van de Overheid is een programma dat valt onder begrotingsartikel 9, maar volgens de expert¹⁷¹ wel veel overlap heeft met begrotingsartikel 7. Kennis benutten en verspreiden is de kern. Link met de SvU-rapportages. Het helpt bij het invullen van kennislacunes. Het helpt bij DG-agenda breed bepalen. 20% van de ambtenaren kijkt door zijn dossier heen; dit borgen en stimuleren waar mogelijk. Immers om grote maatschappelijke opgaven aan te kunnen dienen we over de eigen dossiers heen te kijken en zaken te bundelen.

Externe factoren

Van externe factoren die de resultaten(keten) hebben beïnvloed, is in de stukken noch door respondenten expliciet melding gemaakt.

Publieke waarden

Deze zijn uitgevraagd bij de betrokken expert.¹⁷² Dienstbaarheid wordt binnen het thema Personeel gedefinieerd als het juiste doen voor de juiste zaak. Dit is vertaald in de ambtseed. De afdeling Ambtelijk vakmanschap en rechtspositie houdt zich bezig met integriteit en sociale veiligheid. De afdeling faciliteert de kenbaarheid en naleving van de Gedragscode integriteit Rijk.

Responsiviteit: Deze waarde komt het meest expliciet naar voren uit de Wet open overheid.; en daarnaast ook in de Gedragscode integriteit Rijk. Hierover is in beleidsdocumentatie volgens de expert vooralsnog beperkte informatie vastgelegd.

Voor deze publieke waarde is het wat lastiger te duiden hoe er invulling aan is gegeven.

Conclusie

Kwaliteit beleidstheorie

De beleidstheorie achter het thema Personeel is op basis van documenten en twee aanvullende expert-focusgroepen gereconstrueerd. Deze was op het themaniveau op voorhand niet als hulpmiddel voor sturing en evaluatie beschikbaar. Wel bleek het mogelijk op met de (verwijzingen naar) beleidsdocumenten en aanvullende bronnen tot een overzicht en duiding van de belangrijkste instrumenten te komen. De pijlen achter de blokken in de resultatenketen vertegenwoordigen de aannames achter de beoogde werking – het is ons niet gelukt om die in de expertgesprekken over dit thema boven water te krijgen.

Afdekking door evaluaties

De evaluaties van CAOP en WNT (en de kleinere EIPA-subsidie) dekken doeltreffendheid en doelmatigheid voor een deel van de onderzochte periode af. Voor de overige (kleinere) subsidies is aanvulling gezocht in de expertgesprekken.

¹⁶⁸ www.p-direkt.nl/informatie-rijksperoneel-2020/rechten-en-regels/integriteit/integriteitsbeleid/gedragscode-integriteit-rijk. Voor de instelling zie Kamerstuk II 2021-2022, 31 490, nr. 317 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31490-317.html>

¹⁶⁹ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/28/rapportage-personeelsenquete-rijk-per-integriteit-en-sociale-veiligheid

¹⁷⁰ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/22/kernrapport-werkonderzoek-2022-beschikbaar-inzicht-in-werkaantrekkelijkheid-bij-de-overheid

¹⁷¹ Interview, 13 juni 2024.

¹⁷² Interview, 13 juni 2024.

De DGABD visitatie-evaluatie kende geen focus op doeltreffendheid en doelmatigheid, hoewel we er wel een beeld aan hebben ontleend.

Van de normenkaders, organisatie en regelingen omtrent sociale veiligheid en integriteit ontbraken doeltreffendheids- en doelmatigheidsevaluaties, mede vanwege de relatief korte periode in werking. Voor een aanvulling hierop – met name over de throughput en output (voorwaarden voor doeltreffend- en doelmatigheid) zijn expertgesprekken gevoerd en aanvullende bronnen ingezet.

Personeel: Realisatie van de beoogde prestaties (output)

De voorgenomen output is niet expliciet thema-breed gedocumenteerd. Alleen voor de subsidie EIPA en voor de WNT enkele streefwaarden geformuleerd.

- Voor de subsidie EIPA gaat het om jaarlijkse streefwaarden voor het aantal deelnemers aan activiteiten en trainingen - de EIPA-evaluatie is na 2024 beschikbaar.
- Voor de WNT zijn streefwaarden over het aantal instellingen niet gevonden.

Beoogde output	Feitelijke output
Kennis- en talentontwikkeling (scholing) Werving en selectie	De JBR 2019 maakte melding van het totaalbudget besteed aan scholing (JBR 2023 niet). <i>JBR 2023 over leren en ontwikkelen:</i> Er is een rijksbreed talentontwikkelingsprogramma opgezet voor medewerkers in de schalen 12, 13 en 14. De leergang Beginnend Leidinggevende Rijksoverheid loopt sinds eind 2022. In het ABD-stelsel is sinds 2023 ook aan kennisontwikkeling gewerkt en aan een langere functieduur; resultaten te bezien. De rijksbrede visie op publiek leiderschap is de basis voor de wervings- en selectieprocedures en het leer- en ontwikkelaanbod voor publieke leiders bij de ABD. Het jaar 2023 stond in het teken van het verbeteren van de communicatie en de netwerken rondom leren en ontwikkelen. Zo heeft de rijksbrede Netwerkkademie in 2023 een plek gekregen op de website Grenzeloos samenwerken. Ook is de implementatie van het Kwaliteitsraamwerk Informatievoorziening (KWIV) afgerond
Schaalscores leren en ontwikkelen (en tevredenheid)	Om inzicht te krijgen in de aantrekkelijkheid van het werk bij de overheid, voert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) periodiek een groot enquêteonderzoek uit: het Werkonderzoek Rijk.¹⁷³ Dit onderzoek is gericht op de werkbeleving van werknemers in het openbaar bestuur (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, rechterlijke macht, gemeenschappelijke regelingen en zbo's) en het onderwijs (po, vo, mbo, hbo, wo en UMC's). Het rapport gaat in op: de aantrekkelijkheid van het werk, de inzetbaarheid van medewerkers, ongewenst gedrag en sociale veiligheid en de arbeidsmarktpositie van de overheid. In termen van professionele ontwikkeling scoort het Rijk in 2022 3,66, wat een lichte stijging is (in 2019 3,54). In termen van professionele gedrevenheid is de score hoger: met 3,88 gelijk gebleven tussen 2022 en 2019. Hiermee 'scoort' het Rijk sterk in lijn met het gemiddelde van het openbaar bestuur.¹⁷⁴

¹⁷³ Kernrapport Werkonderzoek Rijk (2022). Ministerie van BZK. [Werkonderzoek - Venster](#)

¹⁷⁴ Werkonderzoek Rijk, p.88.

	Over de tevredenheid van werknemers scoort het Rijk met 69 op een schaal van 100 in de top 6 van voornoemde organisaties. Binnen het Rijk zoekt eind 2022 een kleiner aandeel medewerkers naar een andere functie dan in 2019. De 2022-scores in termen van betrokkenheid (3,4 uit 5), bevlogenheid (3,8) en uitputting (2,7) vallen voor het Rijk nagenoeg geheel samen met het openbaar bestuur-gemiddelde en verschillen nauwelijks van 2019.
WNT: aantal instellingen dat voldoet aan de wettelijke vereisten	De bijbehorende streefwaarde is niet gevonden
EIPA: jaarlijkse streefwaarden voor het aantal deelnemers aan activiteiten en trainingen: 1.250 deelnemers open activiteiten 10.000 deelnemers aan contractactiviteiten	Nieuwe EIPA-evaluatie komt beschikbaar na 2024.

Personeel: Realisatie van de beoogde doelen (outcome)

De geëvalueerde instrumenten worden 'gemiddeld' genomen beoordeeld als aannemelijk doeltreffend (trede 2 op de doeltreffendheidsladder – bijlage 7), variërend van potentieel (DGABD) tot bewezen doeltreffend (CAOP).

Beoogde outcome

Hieronder geven we de mate weer waarin beleidsdoelen zijn bereikt. Vanwege het ontbreken van duidelijke output-indicatoren in de gereconstrueerde beleidstheorie benoemen we hierbij ook de stappen in/naar de realisatie van deze doelen. Ons advies is om de outputindicatoren in de beleidstheorie uit te breiden op basis van hetgeen in de JBR's staat vermeld.

Beoogde outcome	Feitelijke outcome
Ontwikkeling overheidswerknemers op gebied van kennis, vaardigheden en competenties	Op basis van de beschreven output is het aannemelijk dat deze gericht wordt nagestreefd, en zo belangrijke voorwaarden voor doeltreffendheid zijn en worden gerealiseerd.
Goed werkgeverschap en goede kwaliteit en wendbaarheid van overheidsorganisaties	Een voorbeeld van beleidsprestaties zijn de flexpools. Ook de interdepartementale detacheringen zijn in 2023 vergemakkelijkt. De (vervangings)vraag binnen het Rijk blijft groot. Het Rijk profileert zich daarom als aantrekkelijk werkgever zowel naar binnen als naar buiten. In 2023 zijn 20.760 medewerkers ingestroomd, in 2019-2022 lag dit onder de 15.000 en in 2022 betrof het 17.357 (stijging van 19,6% in 2023).
Bevorderen (sociaal) veilige werkomgeving	Integriteit is een belangrijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap. De Gedragscode Integriteit Rijk is eind 2019 gepubliceerd (Staatscourant 2019, 71141). Deze is en wordt sindsdien periodiek geactualiseerd. In 2023 kwam er een nieuwe ambtseed. In 2023 zijn ook het eerst integriteitsschendingen uitgevraagd (naar type, bijv. financieel, omgangsvormen, misbruik positie of bevoegdheden). In 2023 bedroeg dit aantal 688 – i.v.m. de eerste meting zonder vergelijking met voorgaande jaren. Bij de inkoopprocessen van het Rijk is integriteit een doorlopend onderdeel van diverse ontwikkel- en opleidingsprogramma's
Diverse en inclusieve Rijksdienst	In 2023 is de gemiddelde leeftijd bij het Rijk 45,3 jaar (t.o.v. 46,9 in 2019). Het aandeel jongere medewerkers tot 30 jaar stijgt, maar blijft achter bij het gemiddelde van Nederland. In 2023 is het aandeel mannen en vrouwen in de meeste leeftijdscategorieën vrijwel gelijk (51% t.o.v. 47,2% in 2019). Het

Openbaar bestuur dat dienstbaar en benaderbaar blijft voor inwoners en tegelijk grenzen stelt aan onacceptabel gedrag en ondermijnende invloeden

omslagpunt ligt bij 55 jaar. Vanaf die leeftijd zijn er meer mannen dan vrouwen werkzaam.

Het aandeel rijksmedewerkers in het totale personeelsbestand met een herkomst buiten Europa groeit over de gehele linie licht.

Het aandeel medewerkers met een migratieachtergrond – Westers en niet-westers – bedroeg 19,6 procent in 2023 (ten opzichte van 18,6% in 2019 en 18,8% in 2022).

Banenafpraak: voltijdsbanen van 25,5 uur voor mensen met een arbeidsbeperking. De omvang van deze banen bedroeg 2.068 in 2019 en 4.386 in 2023 (Q3) en is door de jaren heen gestaag toegenomen, evenals de streefwaarde (van 3.531 in 2019 naar 5.688 in 2023).

Ontwikkelagenda Rijksdienst Waardenvol werken voor Nederland is gepresenteerd. Deze interdepartementaal tot stand gebrachte ontwikkelagenda is bedoeld om samenhang te brengen in de diverse verbeterprogramma's die de afgelopen jaren zijn gestart

Bron: JBR 2019-2023

Op zowel doeltreffendheid als doelmatigheid worden in de evaluaties aanbevelingen gedaan. Een deel van deze aanbevelingen is in de afgelopen jaren geïmplementeerd. Dit is voornamelijk het geval bij de subsidies aan de CAOP en de WNT.

Nieuwe evaluaties zijn nodig om het huidige effect van de instrumenten te toetsen aan de praktijk. Daarbij moet de (gedeeltelijke) focus in elk geval liggen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit geldt met name voor de nog niet geëvalueerde instrumenten op het gebied van Integriteit en veiligheid.

Externe factoren

Van externe factoren die de resultaten(keten) hebben beïnvloed, is in de stukken noch door respondenten expliciet melding gemaakt.

Publieke waarden

Dienstbaarheid - binnen het thema Personeel gedefinieerd als het juiste doen voor de juiste zaak - is volgens de hierover gesproken expert vertaald in de ambtseed. De afdeling Ambtelijk vakmanschap en rechtspositie houdt zich bezig met integriteit en sociale veiligheid. De afdeling faciliteert de kenbaarheid en naleving van de Gedragscode integriteit Rijk.

Responsiviteit komt als publieke waarde het meest expliciet naar voren in de Wet open overheid (Woo) en daarnaast ook in de Gedragscode integriteit Rijk. Hierover is in beleidsdocumentatie volgens de expert vooralsnog beperkte informatie vastgelegd. Voor deze publieke waarde is het wat lastiger te duiden hoe er invulling aan is gegeven.

Bijlage 3. Informatievoorziening Rijk

Beleidstheorie

Beleid

Stip op de horizon voor het beleid binnen het thema Informatievoorziening is verbetering van de dienstverlening van het Rijk aan burgers en bedrijven. De stap hiernaartoe is de opgave aan BZK en de andere departementen om de eenheid, veiligheid, kwaliteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering en van samenwerking tussen rijksambtenaren te bevorderen.

Gecoördineerd door BZK dienen deze hogere doelen te worden bereikt door middel van aanzienlijke investeringen in de rijksbrede informatievoorziening, het stellen en het op orde hebben van digitale randvoorwaarden en het implementeren van transparantie en openheid binnen de Rijksoverheid.

Naast de rijksbrede coördinatie voorziet BZK concreet in een aantal generieke ICT-voorzieningen voor de gehele Rijksdienst, zoals een rijksbrede Digitale Infrastructuur (GDI), Single Sign On (SSOn) Rijk, Samenwerkingsfunctionaliteit (SWF), Identity Management (IdM) en Rijkspas.¹⁷⁵

Resultatenketen (figuur, volgende pagina)

Toelichting op de Resultatenketen

Input

Budgettaire is Informatievoorziening het op één (Personeel) na omvangrijkste thema binnen begrotingsartikel 7. Voor de onderzoeksperiode van 2019 tot en met 2023 bedraagt het totale budget €73.060.301. Daarnaast bestond de jaarlijkse apparaatsinzet in deze periode uit 53 tot 140,6 fte.¹⁷⁶ De input bestaat uit financiële middelen en materiële en personele ondersteuning. Geld en middelen stellen BZK in staat om subsidies toe te kennen, opdrachten (te laten) uitvoeren en andere financiële investeringen te doen die bijdragen aan de uitvoering van het beleid. Hoewel bureauonderzoek laat zien dat de exacte kwantitatieve gegevens moeilijk te verkrijgen zijn, illustreert de begroting een breder beeld op de algemene financiële toewijzingen voor de instrumenten.¹⁷⁷

Instrumenten (throughput)

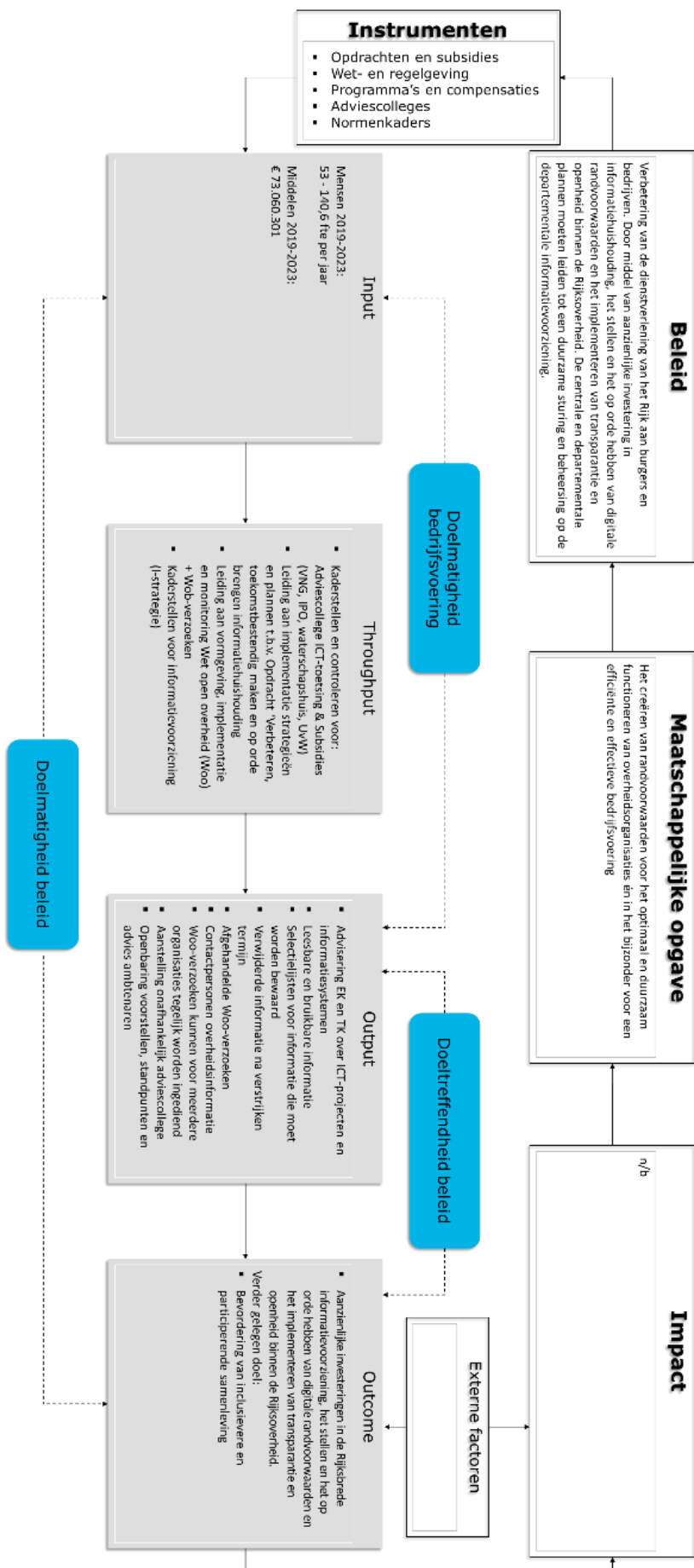
Voor het realiseren van bovengenoemde beleidsdoelen heeft BZK verschillende instrumenten geïmplementeerd. De instrumenten die worden ingezet als uitvoeringsmiddelen omvatten een breed scala aan acties, variërend van specifieke opdrachten tot het verstrekken van subsidies aan verschillende organisaties. De volgende instrumenten worden gebruikt: wet- en regelgeving, normenkaders, subsidies en communicatie en organisatie.¹⁷⁸

¹⁷⁵ I-Strategie: Flyer.

¹⁷⁶ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document) en Ministerie van BZK, Directie CIOR 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).

¹⁷⁷ [3.7 Artikel 7. Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#),

¹⁷⁸ [Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving](#).



Wet- en regelgeving: Wet open overheid (Woo)

Een groot en politiek relevant instrument binnen het thema Informatievoorziening is de Wet open overheid (Woo), dat een grote bijdrage dient te leveren aan het beleidsdoel. De Woo is de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en is in 2022 in werking getreden.¹⁷⁹ Het doel van de Woo is om transparantie en openbaarheid van overheidsinformatie te bevorderen. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld burgers, politici en journalisten de overheid effectief controleren, wordt het vertrouwen in de overheid versterkt en wordt een inclusieve samenleving bevorderd, waarin alle burgers kunnen participeren. BZK is het beleidsverantwoordelijke ministerie voor de Woo (voorheen Wob) en denkt na over de verdere implementatie, verbetering en monitoring van de Woo rondom zowel actieve openbaarmaking als openbaarmaking op verzoek.¹⁸⁰

Daarnaast is voor hetzelfde doel ingezet op een subsidie in de vorm van een structurele en incidentele compensatie voor de waterschappen en ondersteuning aan koepels van medeoverheden. De Vereniging van Nederlandse Gemeentes (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Waterschapshuis ontvangen van 2022 tot 2026 een subsidie om gemeenten, provincies en waterschappen te ondersteunen bij de invoering en uitvoering van de Wet open overheid.¹⁸¹ Daarnaast ontvangt de Unie van Waterschappen zowel structurele als incidentele compensatiemiddelen om de implementatie en uitvoering van de Wet open overheid bij de waterschappen te ondersteunen.

Voor de implementatie van de Woo binnen de gemeenten en waterschappen zijn meerjarenplannen opgesteld tussen 2020 en 2022¹⁸² in het streven naar een transparante, efficiënte en duurzaam toegankelijke informatiehuishouding. Voor de implementatie van de Woo binnen de provincies is het meerjarenplan Wet open overheid IPO opgesteld.¹⁸³ Het doel van het dit plan is het activeren en begeleiden van de provincies bij hun openbaring gerelateerde werkzaamheden om transparantie en openbaarheid te bevorderen. Het Meerjarenplan is opgesteld door de gezamenlijke provincies in overleg met de Bestuurlijke Kopgroep Digitalisering.

Normenkader: de Strategische I-agenda en latere I-strategie

De strategische I-agenda (2019-2021) en de opvolgende I-strategie (2021-2025) vormen een normstellend kader en handleiding, waarbij het stellen en op orde hebben van digitale randvoorwaarden centraal staan.¹⁸⁴ De strategische I-agenda beoogde bij te dragen de ontwikkeling van informatievoorziening, data, ICT en informatiebeveiliging binnen de rijksdienst, met als doel om kansen te benutten en bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken. Dit streven draagt bij aan het positioneren van de rijksdienst als een innovatieve en betrouwbare speler op het gebied van informatievoorziening, wat resulteert in een efficiëntere en effectievere dienstverlening aan burgers en bedrijven. De strategische I-agenda (2019-2021) is in 2023 geëvalueerd. De in de evaluatie genoemde aandachtspunten zijn verwerkt in de huidige I-strategie (2021-2025).

De huidige I-Strategie bevat zowel strategische als operationele aspecten. Hierin staan de gezamenlijke prioriteiten van de Chief Information Officers (CIO's) van het Rijk voor de informatievoorziening. Dat zijn er 10. Iedere prioriteit – thema - is uitgewerkt in een aantal actiepunten (speerpunten). Nieuw ten opzichte van de voorloper Strategische I-agenda is dat elke departementale CIO 1 thema oppakt, 'alleen' of als duo of eventueel trio met ander(e) departement(en). Een belangrijk thema dat is meegenomen is de focus op de uitvoering. Dit komt voort uit het rapport Ongekend Onrecht¹⁸⁵ onderzocht door de Parlementaire

¹⁷⁹ [Wettenbank Wet openbaarheid van bestuur.](#)

¹⁸⁰ Meer informatie bevat het Meerjarenplan openbaarheid en informatiehuishouding Rijksoverheid www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/11/meerjarenplan-openbaarheid-en-informatiehuishouding-rijksoverheid.

¹⁸¹ Expertgesprek 3 juni en [Invoeringstoets Wet open overheid](#).

¹⁸² [Meerjarenplan Digitale informatiehuishouding waterschappen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#); meerjarenplannen om de Woo bij gemeenten te implementeren www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/04/22/meerjarenplan-om-de-wet-open-overheid-woo-bij-gemeenten-te-implementeren

¹⁸³ [Meerjarenplan Wet open overheid](#). (IPO)

¹⁸⁴ [Strategische I-agenda Rijksdienst 2019-2021](#) en [I-strategie Rijk 2021-2025](#).

¹⁸⁵ [Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag Ongekend onrecht](#).

ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).¹⁸⁶ Als reactie op de eerder genoemde evaluatie van de strategische I-agenda, zijn de thema's van de nieuwe I-strategie, verder uitgewerkt in routekaarten met resultaten, om zo de streefdoelen concreter te maken.¹⁸⁷

Adviescollege ICT-toetsing

Om bij te dragen aan verbetering van de dienstverlening van het Rijk aan burgers en bedrijven, is het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) geïnstalleerd. De opdracht van het Adviescollege is tweeledig: het uitbrengen van adviezen over ICT-projecten en informatiesystemen, en kennisoverdracht en -bevordering bij de Rijksoverheid. Het Adviescollege is de opvolger van Bureau ICT-toetsing (BIT) dat per 31 december 2020 ophield te bestaan. Het Adviescollege ICT-toetsing adviseert het kabinet en de Eerste en Tweede Kamer over:¹⁸⁸

- verbetering van de beheersing van ICT-projecten en informatiesystemen;
- in het bijzonder over de risico's en slaagkans van ICT-projecten;
- doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoud en beheer van informatiesystemen.

Subsidies: VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Waterschapshuis

De VNG ontvangt een subsidie voor de Informatiepunten Digitale Overheid (IDO).

De VNG, het IPO en het Waterschapshuis ontvangen over de periode 2022-2026 een subsidie voor het ondersteunen van respectievelijk gemeenten, provincies en waterschappen bij de implementatie en uitvoering van de Woo. Deze subsidies zijn benoemd in de recente BZK-begrotingen (2022, 2023) maar hierover is in openbare documenten – waaronder het financieel jaarverslag van de VNG – praktisch niets terug te vinden, mogelijk omdat de subsidies te kort geleden zijn gestart. Bovendien vallen ze deels onder het thema POK (ook daar hebben we ze niet verder uitgewerkt). Deze subsidies laten we in het vervolg van deze bijlage over Informatievoorziening Rijk daarom buiten beschouwing.

In 2023 is gestart met het vijfde Actieplan Open Overheid 2023-2027.¹⁸⁹

Output

Themabreed zijn de volgende (typen) prestaties in elk geval belangrijk:

- Advisering van Eerste en Tweede Kamer over ICT-projecten en informatiesystemen
- Afgehandelde Woo-verzoeken.
- Contactpersonen overheidsinformatie
- Openbaarmaking beslisnota's¹⁹⁰
- Kaders stellen m.b.t. digitalisering van informatievoorziening

Deze beoogde prestaties dienen bij te dragen aan de in de beleidstheorie weergegeven doelstellingen (outcome):

- Het stellen en het op orde hebben van digitale randvoorwaarden en het implementeren van transparantie en openheid binnen de Rijksoverheid.

Met als stip op de horizon:

- Bevordering van inclusieve en participerende samenleving.

Beleidspraktijk

In wat volgt bespreken we de feitelijke (bekende) opbrengsten van dit thema, voor wat betreft de periode 2019-2023.

¹⁸⁶ Het onderdeel Open op Orde is daarom opgenomen in deze periodieke rapportage.

¹⁸⁷ [Kamerbrief I-Strategie Rijk: Update Routekaarten en evaluatie Strategische I-agenda.](#)

¹⁸⁸ [Jaarrapportage 2023 Adviescollege ICT-Toetsing.](#)

¹⁸⁹ JBR, 2023.

¹⁹⁰ Sinds september 2022 worden bij alle Kamerstukken beslisnota's openbaar gemaakt.

www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/13/bijlage-1-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas

Wet open overheid (Woo; invoeringstoets)

De Wet open overheid (Woo) is ingevoerd op 1 mei 2022.¹⁹¹ In november 2023 is er een invoeringstoets opgeleverd, een nieuwe vorm van evaluatie voor beleid.¹⁹² Deze toets had als doel om de invoering en de werking van de wet lichtvoetig te evalueren kort na inwerkingtreding. De invoeringstoets richt zich daardoor niet specifiek op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Woo, maar op de werkende elementen en mogelijke knelpunten: wat gaat er goed en wat niet?

De invoeringstoets Woo belicht zowel positieve ontwikkelingen als uitdagingen in de implementatie van de wet.¹⁹³ Hoewel de toets geen evaluatie is van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Woo, wordt wel inzicht geboden in werkende elementen en knelpunten in relatie tot het hoofddoel ervan. Enkele hoofdpunten:

- Actieve openbaarmaking wordt constructief opgepakt door ministeries, gemeenten en andere overheden, waarbij verbeteringen zijn ingezet zoals het vastleggen van zaken in dossiers en het open communiceren met verzoekers. Er is een groeiend bewustzijn onder ambtenaren over het belang van transparantie, evenals verbeteringen in de informatiehuishouding en professionalisering van communicatie.
- Niet alle artikelen met betrekking tot actieve openbaarmaking zijn ten tijde van de toets in werking getreden; vooral de inspanningsverplichting (Artikel 3.1) is van belang.
- De Woo draagt, net als de Wob, bij aan de juridisering van de relatie tussen overheid en burger.
- De uitvoering blijft vooralsnog achter terwijl het aantal Woo-verzoeken toeneemt. De wettelijke afhandelingstermijn wordt in veel gevallen overschreden. Oorzaken betreffen capaciteitsproblemen en vertraging in de afhandeling van de verzoeken, trage respons van derden, onvoldoende doorzoekbaarheid van documenten en een veelvuldig beroep op uitzonderingsgronden.¹⁹⁴ Processen zijn nog niet geoptimaliseerd, al worden stappen gezet om die te vergroten.
- Het ontbreekt vooralsnog aan sturing en prioriteit bij de uitvoering van de Woo. Het toenemende aantal Woo-verzoeken en de overschrijding van de wettelijke afhandelingstermijn zouden het vertrouwen schaden en het proces bemoeilijken.¹⁹⁵

Alles bijeen genomen laat de invoeringstoets zien dat capaciteitsversterking, verbeterde zoekfunctionaliteiten en het stimuleren van een open cultuur vanuit het hogere management essentieel zijn om de transparantie en toegankelijkheid van informatie binnen de overheid duurzaam te verbeteren.¹⁹⁶ In 2023 zijn door een aantal departementen Woo-pilots uitgevoerd met als doel inzicht te verschaffen in welke maatregelen bijdragen aan een snellere en verbeterde afhandeling van Woo-verzoeken. De pilots hebben geleid tot zowel concrete als strategische aanbevelingen. Tijdens deze pilots hebben de departementen verschillende maatregelen genomen, ingedeeld in vijf pijlers: technologie, organisatie, capaciteit, expertise en monitoring en sturing. Elk departement heeft ten minste één maatregel genomen binnen elke pijler, om ervoor te zorgen dat innovaties op al deze gebieden daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht.¹⁹⁷

De gesproken expert brengt naar voren dat de implementatie van de Woo sinds begin 2021 aandachtig wordt gevolgd door het Rijk.¹⁹⁸ Aangegeven wordt dat verschillende bestuursorganen en medeoverheden

¹⁹¹ [Digitale Overheid: Wet open overheid](#) en [Kamerbrief voorbereiding implementatie Wet open overheid](#).

¹⁹² [Invoeringstoets Wet open overheid](#).

¹⁹³ [Kamerbrief met kabinetsreactie op invoeringstoets Wet open overheid \(Woo\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁹⁴ [Invoeringstoets Wet open overheid](#). Een probleem is ook het steeds nog niet op orde hebben van de informatiehuishouding (randvoorwaarde). Hierdoor duurt het lang voordat de juiste informatie wordt gevonden.

¹⁹⁵ Er zijn nog andere punten benoemd en beschreven, die in detail in het rapport kunnen worden teruggevonden.

¹⁹⁶ Er worden stappen gezet om de capaciteit te vergroten. Er zijn nog andere knelpunten vastgesteld, die in detail in het rapport kunnen worden teruggevonden.

¹⁹⁷ [Kamerbrief Woo-invoeringstoets en eindrapportage Woo-pilots](#).

¹⁹⁸ Interview, 3 juni.

zoals het UvW en het Waterschapshuis hun inspanningen omtrent de Woo jaarlijks evalueren.¹⁹⁹ Het Interprovinciaal Overleg (IPO) ondersteunt zo andere bestuursorganen bij het opstellen van verslagen. Medio 2024 verscheen de kabinetsreactie naar aanleiding van de Invoeringstoets en de Woo-pilots, waarin nieuwe maatregelen worden voorgesteld, inclusief een onderzoek naar de uitvoeringslast.²⁰⁰ Zo gaan het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) intensiever samenwerken om informatiehuishouding rijksbreed te verbeteren. Dit omdat er veel samenhang is tussen de Archiefwet en de Woo.

Concluderend: Hoewel er positieve eerste resultaten zijn, zoals een toegenomen bewustzijn voor openbaarheid onder ambtenaren en zorgvuldiger documentbeheer, zijn nog veel verbeteringen nodig om het hoofddoel van de Woo te realiseren en de transparantie van de overheid te vergroten. In de invoeringstoets worden geen prestaties of specifieke doelen genoemd; wel worden conclusies getrokken over wat goed gaat en waar verbetering nodig is. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de Woo nog niet volledig in werking is getreden en niet optimaal is geïmplementeerd. Op basis van de invoeringstoets en de expertgesprekken beoordelen wij de wet op dit moment als potentieel doeltreffend (trede 3 op de ladder).

Normenkader: Evaluatie Strategische I-Agenda

De huidige I-strategie Rijk (2021-2025) is de opvolger van de Strategische I-agenda.²⁰¹ Laatstgenoemde is geëvalueerd over de periode 2019-2021. In deze evaluatie is per thema op basis van documentanalyse en gesprekken onderzocht, in hoeverre de in de agenda geformuleerde ambities acties en maatregelen gerealiseerd zijn en of een causaal verband bestaat tussen de genomen maatregelen en de effecten. De evaluatie toont aan dat er vaak SMART-doelstellingen ontbraken en dat de agenda voornamelijk bestond uit omschrijvingen van acties in plaats van vooropgestelde beoogde resultaten. Hierdoor bleek het lastig om de daadwerkelijke behaalde effecten van de strategische i-agenda te achterhalen. Daarom hebben de onderzoekers zich op een hoog abstractieniveau gericht op de volgende aspecten:

- Verbetering van de informatiebeveiliging en privacybescherming binnen de rijksdienst.
- Vooruitgang in de informatiehuishouding.
- Realisatie en verbetering van de ontwikkeling en het beheer van (generieke) ICT-systemen.
- Versterking van de kennis en vaardigheden binnen de organisatie.

De evaluatie toont aan dat het eerste thema Informatiebeveiliging en Privacy enigermate is verbeterd. Volgens de onderzoekers ontwikkelt de rijksdienst zich goed. Echter stelt de Algemene Rekenkamer dat de resultaten op het gebied van informatiebeveiliging achterblijven, ondanks enkele verbeteringen in 2019 en 2020.

Hoewel de evaluatie onderstreept dat er enigszins voortuitgang is geboekt op het aspect van informatiehuishouding door middel van het generieke actieplan²⁰² zijn de meeste ontwikkelingen op dit punt echter achtergebleven. Het derde aspect ICT is volgens de evaluatie gedeeltelijk verbeterd. Zo zijn er ontwikkelingen op het gebied van digitaal thuiswerken en technische vernieuwingen; enkele andere ICT-ontwikkelingen zijn uitgebleven. Voor het vierde aspect Kennis en Kunde zijn significante stappen gezet, is volgens de evaluatie aanzienlijk verbeterd. Het vijfde en laatste aspect, Versterken van het CIO-stelsel/Governance op I is verbeterd. Er zijn fundamentele veranderingen doorgevoerd met het Besluit CIO-stelsel rijksdienst 2021, wat de rol van CIO's versterkt en meer direct betrokken maakt bij de digitale transformatie. Door de Algemene Rekenkamer is CIO Rijk als *best practice* beoordeeld, hoewel de invulling en werking voor verbetering en versnelling vatbaar worden geacht. Op basis van de evaluatie en expertgesprekken beoordelen wij de Strategische I-agenda als aannemelijk doeltreffend (trede 2 op de doeltreffendheidsladder – bijlage 7).

¹⁹⁹ Verschillende paragrafen uit verantwoordingstukken: [Verantwoording WOO Waterschap Brabantse Delta](#), [Openbaarheidsparagraaf jaarverslag 2022](#), [Par. 5.9 Openbaarheidsparagraaf](#) en [Openbaarheidsparagraaf Woo Jaarstuk 2022](#).

²⁰⁰ Interview, 3 juni, [Kamerbrief Voortgang Implementatie Wet open overheid](#). En medio 2024: [Kamerbrief met kabinetsreactie op invoeringstoets Wet open overheid \(Woo\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

²⁰¹ [Evaluatie Strategische I-agenda Rijksdienst 2019-2021](#) en [I-Strategie Rijk 2021-2025](#).

²⁰² [Open op Orde Generiek Actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid](#)

Het is lastig om een eenduidige uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de instrumenten die worden ingezet, verdeeld over de verschillende thema's. Daadwerkelijke effecten zijn volgens de evaluatie niet gemeten en geconstateerde voortgang verschilt tussen de onderdelen.²⁰³ Het is voorts onduidelijk welke specifieke beleidsinstrumenten zijn gebruikt om doelstellingen te halen, wat het leggen van causale verbanden bemoeilijkt.

De huidige I-strategie Rijk (2021-2025)²⁰⁴ is de opvolger van de Strategische I-agenda, geëvalueerd over de periode 2019-2021. Aangezien de evaluatie voor de huidige I-strategie nog niet is verricht, is gesproken met een expert voor de stand van zaken over de periode 2021-2023.²⁰⁵ Daarin is aangegeven dat de strategie is opgezet als een overkoepelend kader zonder veel eigen middelen voor de CIO Rijk, en dat (dus) weinig 'klassieke' beleidsinstrumenten worden gebruikt. De nadruk ligt op het efficiënter gebruik maken van bestaande middelen, gecoördineerd door het CIO-Beraad en ondersteund door BZK, dat echter beperkt kaderstellend is op dit gebied. BZK werkt samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) om de I-strategie uit te voeren, en er worden regelmatig voortgangsrapporten naar de Tweede Kamer gestuurd alsook opgenomen in de JBR. Er wordt ook verantwoording afgelegd binnen een wettelijk kader, inclusief de verantwoording over algoritmes door de departementen.

Verder zijn er tien thema's opgenomen in de Routekaart van de I-Strategie, zoals governance, omgang met data en Digitale weerbaarheid (privacy- en rijksbreed cloud-beleid). De implementatie van deze thema's wordt strak en programmatisch aangepakt, hoewel er niet op basis van kpi's wordt gewerkt volgens de experts.

Concrete tussentijdse deelprestaties omvatten onder andere de TIBER-aanpak tegen cybercrime²⁰⁶, app-beleid, lifecycle-management en verplichte basisopleidingen in digitale weerbaarheid. Voor meer informatie verwijzen we naar de Jaarrapportages Rijk over 2022-2023.

Evaluaties van de I-strategie en gerelateerde onderwerpen worden verwacht in 2025. Deze fungeren ook als verdere input voor een CIO-stelselherziening naar het 'I-stelsel'.²⁰⁷

Adviescollege ICT-Toetsing (AcICT)

Het Adviescollege ICT-toetsing (AcICT) is sinds 2019 in werking.²⁰⁸ De opdracht van het Adviescollege is tweeledig: het uitbrengen van adviezen over ICT-projecten en informatiesystemen, en kennisoverdracht en -bevordering bij de Rijksoverheid. Voor een beeld van de inzet en resultaten van het AcICT hebben we zowel de jaarlijkse AcICT-rapportages als de halfjaarlijkse rapportages vanuit de overkoepelende I-strategie gescand en tevens een expert gesproken. Het Adviescollege heeft in 2023 zestien (16) adviezen uitgebracht over ICT-initiatieven van de verschillende ministeries met een bandbreedte van €22 miljoen tot €3,2 miljard. In 2022 en 2021 werden resp. 18 en 14 adviezen uitgebracht. Het Adviescollege heeft in 2023 volgens haar jaarrapportage²⁰⁹ meer tijd besteed aan nazorg, waarbij adviezen nader zijn toegelicht aan de organisatie die het betreft. Jaarlijks formuleert het AcICT ook overkoepelende aanbevelingen aan Rijk, Tweede Kamer en projectverantwoordelijken. Bijvoorbeeld in 2023 vijf adviezen voor een betere beheersing van de ICT bij de Rijksoverheid: 1. Pak door op digitaal vaardig beleid (advies aan Tweede Kamer) 2. Werk actief aan kennis van ICT-beheersing en 3. Verhelp problematische legacy in een stapsgewijze transitie (advies aan ministeries, rijks-CIO stelsel en uitvoeringsorganisaties) 4. Maak concreet welk probleem het project moet oplossen en 5. Organiseer het aanpassingsvermogen in projecten (advies aan projectverantwoordelijken).

²⁰³ [Evaluatie Strategische I-agenda Rijksdienst 2019-2021](https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c91d925c-2933-4750-a061-e542fa810fbd/pdf/I-strategie-Rijk-2021-2025) en <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c91d925c-2933-4750-a061-e542fa810fbd/pdf/I-strategie-Rijk-2021-2025>.

²⁰⁴ [I-Strategie Rijk 2021-2025](#).

²⁰⁵ Interview, 26 juni 2024.

²⁰⁶ TIBER staat voor Threat Intelligence Based Ethical Red-teaming. Voor meer informatie, zie: www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2023/03/75856-BZK-Red-Teaming-raamwerk-TIBER_PDFUA.pdf

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld: www.digitaleoverheid.nl/evenementen/van-cio-stelsel-naar-i-stelsel/.

²⁰⁸ Over de voorloper, het Bureau ICT Toetsing (BIT) zijn evaluaties en een beleidsdoorlichting opgeleverd.

²⁰⁹ Jaarrapportage 2023 adviescollege ICT toetsing,

Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2024/03/31/jaarrapportage-2023-adviescollege-ict-toetsing

Het Adviescollege riep hiermee o.a. de CIO's van departementen op, meer vaart te maken bij het structureel in kaart brengen van uitvoerbaarheid van de digitale aspecten bij nieuw beleid of wetgeving. Een flink deel van de sturing vanuit CIO-Rijk is tussen 2019 en 2021 gerealiseerd.²¹⁰ In de loop van deze periode is meer ICT-breed gestuurd en ontstonden hieruit de twee deelthema's, Informatievoorziening en Informatiehuishouding. In 2024 is de wettelijke basis voor het AclCT gelegd.

Conclusie

Kwaliteit beleidstheorie

De beleidstheorie achter het thema Informatievoorziening Rijk is op basis van documenten en een aanvullende expert-focusgroep gereconstrueerd. Deze was op dit themaniveau op voorhand niet als hulpmiddel voor sturing en evaluatie beschikbaar. Achterliggende aannames zijn derhalve ook niet expliciet gemaakt.

Afdekking door evaluaties

De jaren 2021-2023 zijn niet afgedekt door de evaluatie van de Strategische I-agenda (en I-strategie). Van de I-Strategie 2021-2025 komt in 2025 een evaluatie beschikbaar; en aanvullend hierop wellicht evaluaties op de deelthema's erbinnen. De strategische I-agenda fungeert meer als een overkoepelend stappenplan waarin maatregelen worden omschreven. Hierdoor is het lastig gebleken om een volledig beeld te krijgen van de doeltreffendheid.

Realisatie van de beoogde prestaties (output)

Beoogde output	Feitelijke output
Advisering van Eerste en Tweede Kamer over ICT-projecten en informatiesystemen – prestatie Adviescollege ICT-toetsing (AclCT).	Het Adviescollege heeft in 2023 zestien (16) adviezen uitgebracht over ICT-initiatieven van de verschillende ministeries. Hierop gebaseerd doet het AclCT ook jaarlijks een beperkte set van overkoepelende adviezen aan ministeries, CIO-stelsel Rijk, uitvoeringsorganisaties en eventueel aan Tweede Kamer en projectverantwoordelijken.
Afgehandelde Woo-verzoeken.	Deze blijven volgens de invoeringstoets achter vanwege het niet behalen van de wettelijk gestelde termijnen
Contactpersonen overheidsinformatie (Woo)	(Woo, art. 4.7) De contactgegevens van de Woo-contactpersonen zijn sinds 1 november 2024 openbaar conform de wettelijke verplichting. ²¹¹
Openbaarmaking voorstellen, standpunten en advies ambtenaren (beslisnota's)	Woo: nog veel stappen en verbeteringen nodig, zo laat de invoeringstoets zien Sinds september 2022 worden bij alle Kamerstukken beslisnota's openbaar gemaakt. ²¹² In een beslisnota staat achtergrondinformatie die bewindspersonen gebruiken bij de besluitvorming over een Kamerstuk. Daarin worden de overwegingen, alternatieven, relevante feiten en risico's inzichtelijk gemaakt. Door beslisnota's openbaar te maken krijgt het publiek inzicht in de manier waarop beslissingen tot stand zijn gekomen.

²¹⁰ Evaluatie Strategische I-agenda www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/30/evaluatie-strategische-i-agenda-2019-2021.

²¹¹ 1 november 2024: een belangrijke stap naar een meer open overheid | Nieuwsbericht | Open Overheid (open-overheid.nl)

²¹² Beleidslijn actieve openbaarmaking beslisnota's. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/13/bijlage-1-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas

Kaders stellen m.b.t. digitalisering van informatievoorziening. Onder meer:

- Verbetering van de informatiebeveiliging en privacybescherming binnen de rijksdienst.
- Vooruitgang in de informatiehuishouding.
- Realisatie en verbetering van de ontwikkeling en het beheer van (generieke) ICT-systemen.
- Versterking van de kennis en vaardigheden binnen de organisatie

Dit is ten dele gerealiseerd aan de hand van de (normstellende) Strategische I-agenda (en haar opvolger).

- (Enkele) verbeteringen op het thema Informatiebeveiliging en Privacy – hoewel AR kritisch
- ICT is gedeeltelijk verbeterd
- Het CIO-stelsel/Governance op I is verbeterd

Over de opvolger, de I-strategie is vooralsnog beperkte informatie beschikbaar. Volgens experts wordt de implementatie van de 10 thema's strak en programmatisch aangepakt, hoewel er niet op basis van kpi's wordt gewerkt. De JBR's over 2022 en 2023 laten de eerste concrete vorderingen zien, waaronder de TIBER-aanpak tegen cybercrime, app-beleid, lifecycle-management en verplichte basisopleidingen in digitale weerbaarheid.

Realisatie van de beoogde doelen (outcome)

- Op basis van de evaluatie en expertgesprekken beoordelen wij de Strategische I-agenda en opvolger I-Strategie, als aannemelijk doeltreffend: er is sprake van een bijdrage aan de ontwikkeling van informatievoorziening, data, ICT en informatiebeveiliging binnen de rijksdienst. De in de evaluatie van de strategische I-agenda genoemde aandachtspunten (2023) zijn verwerkt in de huidige I-strategie.
- Het is lastig om een eenduidige uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de instrumenten die binnen de Strategische I-agenda verdeeld over de verschillende thema's zijn ingezet. Daadwerkelijke effecten zijn volgens de evaluatie niet gemeten en geconstateerde voortgang verschilt tussen de onderdelen.²¹³ Het is voorts onduidelijk welke specifieke beleidsinstrumenten zijn gebruikt om doelstellingen te halen, wat het leggen van causale verbanden bemoeilijkt.
- Woo: hoewel uit de invoeringstoets positieve eerste resultaten naar voren komen, zoals een toegenomen bewustzijn voor openbaarheid onder ambtenaren en zorgvuldiger documentbeheer, zijn nog veel stappen en verbeteringen nodig om het hoofddoel van de Woo te realiseren en de overheidstransparantie te vergroten.

Externe factoren

De betrokken expert ziet over 2020-2021 vier externe factoren die digitalisering en het werk van CIO Rijk in een stroomversnelling hebben gebracht:

1. Komst van de vaste TK-commissie Digitale Zaken
2. Komst van de staatssecretaris digitalisering
3. POK
4. Regeringscommissaris Informatiehuishouding²¹⁴

Publieke waarden

De Woo is volgens de hierover gesproken expert een prioritair thema op het punt van transparantie voor de burger. Er zijn stappen gemaakt in de actieve openbaarmaking en informatiehuishouding. De vorige staatssecretaris stelde de publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid, samen met ook de ethische

²¹³ Evaluatie Strategische I-agenda Rijksdienst 2019-2021 en [https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c91d925c-2933-4750-a061-e542fa810fbd/pdf/I-strategie Rijk 2021-2025](https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c91d925c-2933-4750-a061-e542fa810fbd/pdf/I-strategie%20Rijk%202021-2025).

²¹⁴ Gesprek met expert, 9 september 2024.

vraagstukken en de positie van de burger als uitgangspunt. Waardengedreven digitalisering staat sindsdien centraal. Bijvoorbeeld op terreinen als algoritmen (o.a. IAMA²¹⁵) en cyberveiligheid kwam dit tot uiting. Deze focus komt volgens de expert-respondent echter meer tot uiting in beleidsartikel 6 BZK (Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving) – dat meer richting de burger gaat – dan in artikel 7, waarin de interne bedrijfsvoering van de overheid de overhand heeft.

²¹⁵ Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen, Universiteit Utrecht – zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes

Bijlage 4. Inkoop & aanbesteden

Beleidstheorie

Beleid en beleidsdoel

De overheid heeft zich voor inkopen gecommitteerd aan strenge regels. Deze regels beogen dat verschillende partijen dezelfde kansen hebben om een opdracht voor de overheid te kunnen uitvoeren.²¹⁶ In 2019 is de rijksbrede inkoopstrategie Inkopen met Impact²¹⁷ opgesteld, die sindsdien centraal heeft gestaan in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid. De strategie bouwt voort op een ontwikkeling die al voor 2019 zichtbaar was, namelijk het inzetten van inkoop als middel om maatschappelijke doelen te bereiken. In de onderzoeksperiode 2019-2023 hadden deze doelen betrekking op een beter klimaat, de ontwikkeling naar een circulaire economie en meer baankansen. De rijksinkoopstrategie focust zich daarom op duurzaam, innovatief en sociaal inkopen, oftewel: inkopen met impact. Inkopen met impact wordt ook wel samengevat onder het begrip maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI).

De aandacht voor MVI bestaat al sinds 2008, maar is met name de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dat geldt zowel landelijk als wereldwijd en dus ook voor de rijksorganisatie. In lijn met de toename van de aandacht voor MVI markeert de rijksbrede inkoopstrategie een kantelpunt in het denken over inkoop binnen het Rijk: waar voorheen veel tijd en energie werd besteed aan de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkopen, is inkoop in de afgelopen jaren vooral gericht op maatschappelijke doeltreffendheid. Om het maatschappelijk effect bewust en gericht te maximaliseren, moest MVI in elke inkoopopdracht een prominente plek krijgen. Daarmee was de uitdaging voor inkoop en aanbesteding om alle ambities op het gebied van MVI onder te brengen onder de verschillende soorten overheidsopdrachten en zo te komen tot een maatschappelijk verantwoord, gestandaardiseerd en integraal beleid.

Resultatenketen (figuur)

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

Toelichting op de Resultatenketen

Input

Om de doelen te realiseren, zijn door BZK mensen en middelen ingezet.

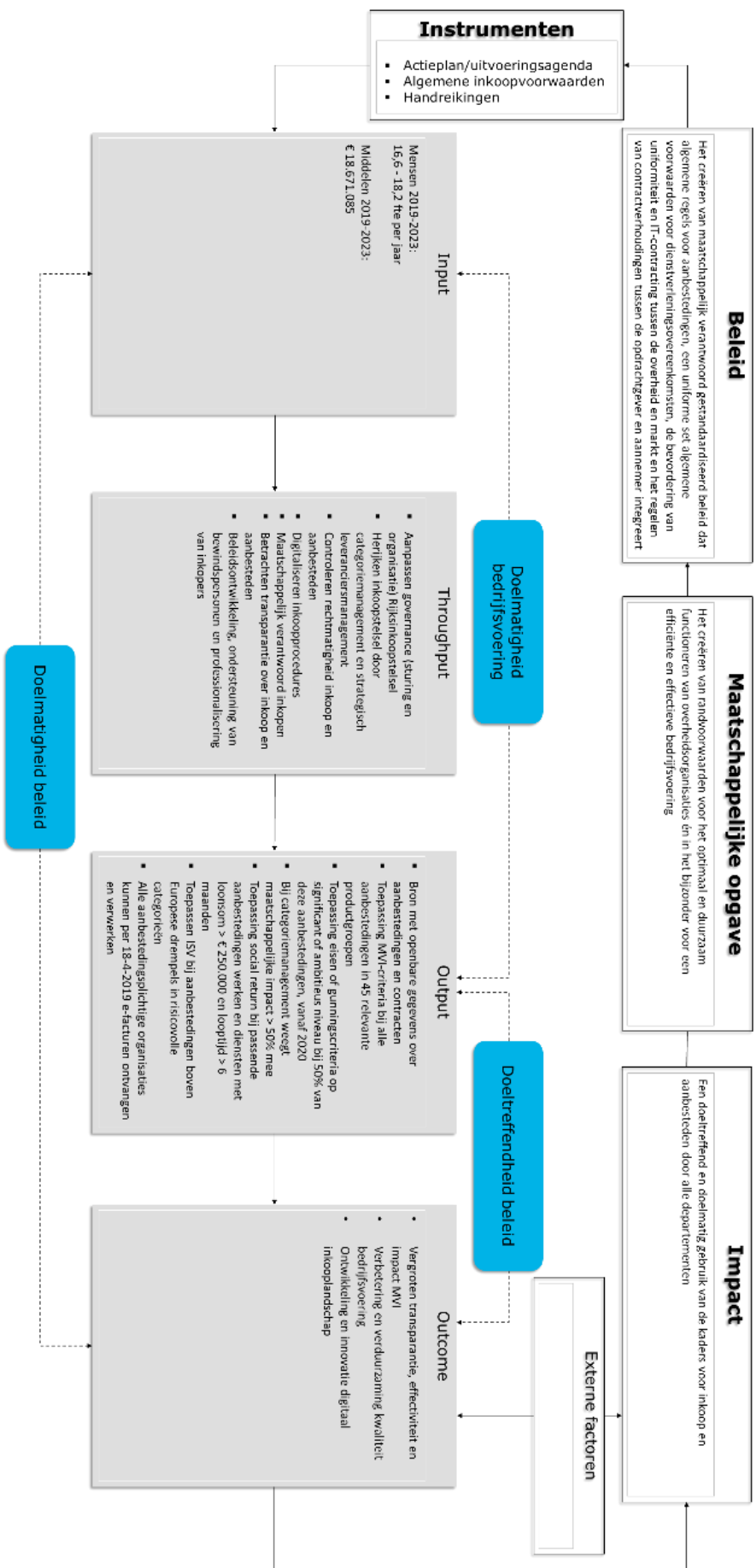
- De middelen bedroegen € 18.671.085, als totaal over de vijf jaren van de onderzoeksperiode 2019-2023.²¹⁸
- Daarnaast bestond de jaarlijkse apparaatsinzet uit 16,6 tot 18,2 fte.²¹⁹ Hierbij is naast de personele capaciteit van de afdeling Inkoop en Aanbestedingsbeleid gerekend met een deel van de personele capaciteit van directie en directiebureau/-staf van de directie IFHR.

²¹⁶ Algemene Rekenkamer, verantwoordingsonderzoek over 2023. Praagraaf 2.5.

²¹⁷ [Ministerie van BZK \(oktober 2019\), Inkopen met impact.](#)

²¹⁸ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document).

²¹⁹ Ministerie van BZK, Directie IFHR 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).



Throughput

Om het behalen van beleidsdoelen te bevorderen, was een reorganisatie van het rijksinkoopstelsel nodig. Verhelderd moesten worden de verhoudingen tussen de Chief Procurement Officer (CPO) en de departementale Coördinerend Directeuren Inkoop (CDI's). Hetzelfde geldt voor de rolverdeling ten aanzien van wat centraal wordt geregeld en departementaal wordt uitgevoerd. Daarnaast is beoogd om categoriemanagement – als rijksbrede benadering voor inkopen en aanbesteden – verder te verduidelijken, bevorderen en ondersteunen.²²⁰

Op hoofdlijnen bestond de beoogde throughput uit de volgende activiteiten:

- Doelmatig laten functioneren van het inkoopstelsel. Het gaat hierbij met name om:
 - o Categoriemanagement en het contact met de inkoopuitvoeringscentra (iuc's). Grofweg zijn de inkoopcategorieën te verdelen in:
 - Organisatie & personeel (inhuur van uitzendkrachten en professionals)
 - Faciliteiten
 - ICT & communicatie
 - o Strategisch leveranciersmanagement (SLM). Hierbij valt te denken aan het optimaal positioneren van het Rijk als gecoördineerd opdrachtgever van grote (ICT-)leveranciers, waarbij het Rijk de onderhandelings- en inkoopkracht bundelt.
- Waarborgen van de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteden. De feitelijke activiteit is hier dus het controleren van de naleving van het aanbestedingsrecht (door juristen). Echter, vanwege de kaderstellende rol van BZK en de feitelijke uitvoering door de departementen zelf, is de rechtmatigheid van inkoop en aanbesteden (ondanks de controle door BZK-juristen) niet toe te rekenen aan BZK.
- Digitaliseren van inkoopprocedures. Hierbij valt te denken aan e-procurement.
- Maatschappelijk verantwoord inkopen. Hierbij valt te denken aan het verduurzamen van de inkoop, Social Return²²¹ en het opvolgen van de internationale sociale voorwaarden (ISV).
- Betrachten van transparantie over inkoop en aanbesteden.

Daarnaast bestonden de beoogde algemene werkzaamheden op het gebied van inkoop en aanbesteden uit beleidsontwikkeling, ondersteuning van bewindspersonen en professionalisering van inkopers.

De uitvoering van de bovenstaande activiteiten ging gepaard met de inzet van diverse instrumenten waaronder algemeen verbindende voorschriften, programma's/actieplannen. Onder deze instrumenten vallen verschillende concrete instrumenten, die in de onderstaande tabel beknopt zijn beschreven.

Tabel 4.1. Beknopte toelichting per concreet instrument binnen het thema Inkoop en aanbesteden (2019-2023)²²²

Concreet instrument	Toelichting
Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel (en sinds 2019): Rijksinkoopstrategie <i>Inkopen met Impact</i>	Het actieplan (en het latere Inkopen met Impact) beschrijft hoe beleidsdoelen en duurzaamheidsambities van de rijksorganisatie zijn doorvertaald naar doelstellingen en ambities voor de toepassing van MVI. Het actieplan richt zich op de generieke inkoop via het categoriemanagement, behalve daar waar de MVI-kaderstelling reeds een bredere werking heeft. Voorbeelden van categorieën zijn tolk- en vertaaldiensten, kantoormeubilair en computerapparatuur. In totaal zijn 22 categorieën vastgesteld en belegd bij een departement (JBR, 2023). Inkoop en Aanbesteden kent een jaarlijkse subsidie toe aan de Code Verantwoordelijk Marktgedrag van € 5.000; er wordt jaarlijks een evaluatieve checklist ingevuld voorafgaande aan toekenning van de subsidie.
Plan van aanpak MVI 2015-2020 incl. MVI-criteriatool	Uitgangspunt voor het Plan van aanpak was het effectief en efficiënt inzetten van MVI als middel om een bijdrage te leveren aan de realisatie van

²²⁰ Ministerie van BZK (1 november 2022), Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk.

²²¹ Inzet ten behoeve van meer werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

²²² Het gaat om instrumenten waarvan de inzet is beoogd voor de onderzoeksperiode 2019-2023 of een deel daarvan.

Nationaal plan maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) (2021-2025)	beleidsdoelen. Het plan van aanpak richtte zich met name op decentrale overheden en beoogde de samenwerking op dit thema tussen overheden te versterken. Het plan ging daarbij uit van de eigen verantwoordelijkheid van overheden. De ambitie van het plan is om een krachtige impuls te geven aan de toepassing van MVI door overheden, zodat veel meer impact ontstaat op de markt. Behalve inkoop besteedt het plan ook nadrukkelijk aandacht aan goed opdrachtgeverschap.
Uitvoeringsagenda Internationale Sociale Voorwaarden	De uitvoeringsagenda beschrijft welke stappen nodig zijn om de toepassing van ISV in de rijksinkoop te verbeteren en hoe de toezeggingen op het gebied van ISV concreet moeten worden uitgevoerd. De actielijnen betreffen het verbeteren van de toepassing van het ISV-beleidskader, het verbreden van de toepassing van ISV en het versterken van beleidscoherentie.
Onderzoek Internationale Sociale Voorwaarden verplichting buiten de risicocategorieën	Onderzoek naar de mogelijkheid om het ISV-kader gedeeltelijk breder verplicht te stellen voor individuele Europese aanbestedingen buiten de risicocategorieën en/of binnen de specifieke inkoop van departementen. Hierbij wordt ook gekeken naar het verwachte nut, de te verwachten impact en de vereiste hoeveelheid additionele capaciteit.
MVOI-monitoringsonderzoek	Het onderzoek richt zich op het overheidsbreed formuleren van uniforme definities, doelstellingen en kpi's met betrekking tot Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen, waarbij een focus ligt op datamanagement.
ARIV-2018	De ARIV-2018 zijn bedoeld voor de aankoop van roerende zaken en bieden een eenvormige set van algemene voorwaarden voor koop- en leveringsovereenkomsten van producten tussen de Staat der Nederlanden (alle ministeries en daaronder ressorterende diensten) en derden. De ARIV zijn uitdrukkelijk <i>niet</i> van toepassing op ICT-projecten (en dus ook niet bij het leveren van (standaard) software) en op dienstverleningsopdrachten.
Governance Digitalisering Rijksinkoop	De Governance Digitalisering Rijksinkoop is een sturingsinstrument voor de digitalisering van de rijksinkoop. Het instrument beschrijft hoe de onderlinge relaties en bevoegdheden van de verschillende (interdepartementale) overlegorganen zijn ingericht op het gebied van digitalisering.
Gids proportionaliteit	De gids geeft handvatten voor de manier waarop met het begrip 'proportionaliteit' bij aanbestedingen moet worden omgegaan. De gids is een verplicht te volgen richtsnoer, is van toepassing op de gehele procedure en geldt bij Europese, nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen en ook voor speciale-sectorbedrijven.
Toolbox veilig inkopen	De Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) heeft in samenwerking met het ministerie van BZK en het ministerie van EZK de Toolbox veilig inkopen uitgebracht. De Toolbox is een hulpmiddel voor aanbestedende partijen die producten en diensten inkopen en zelf werken met gevoelige informatie, kennis of technologie. De toolbox is gericht op het beschermen van de Nederlandse economie en infrastructuur tegen risico's voor de nationale veiligheid, bijvoorbeeld wanneer buitenlandse (ICT-)bedrijven zich hierin mengen.
Handreiking opstellen plannen voor inkoopcategorieën/SLM	De handreiking is bedoeld als hulpmiddel en kader ten behoeve van het opstellen van plannen met betrekking tot inkoopcategorieën en strategisch leveranciersmanagement. De handreiking beoogt daarmee om bij te dragen aan het opstellen en actualiseren van kwalitatief hoogwaardige plannen.
Volmachtenregister en opting procedure	In het volmachtenregister worden de volmachten geregistreerd die nodig zijn voor de bevoegdheid om als minister (mede) namens de andere ministeries overeenkomsten te kunnen sluiten in het kader van categoriemanagement en

	SLM. Daarnaast wordt beschreven hoe de opting-procedure moet worden doorlopen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen 'bevestiging deelname', 'opt-out' en 'opt-in'.
Besluit i.v.m. implementatie richtlijn inzake e-facturatie	Dit besluit biedt de grondslag voor het verplichten van aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven om e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken. Hiermee implementeert het Richtlijn 2014/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten.
Handreiking afwijkende afspraken en indexering	De handreiking geeft richtlijnen over afwijkende afspraken en indexering ten aanzien van deelnemende Russische partijen in aanbestedingen en bestaande contracten. Deze richtlijnen zijn onderdeel van de sancties die zijn ingesteld naar aanleiding van de invasie van Rusland in Oekraïne.
Handreiking deelname zbo's aan de Rijksinkoop	De handreiking is bedoeld om richting te geven aan het proces van deelname van zbo's aan de inkoopdienstverlening van het Rijk. Het betreft dan deelname van publiekrechtelijke zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid en privaatrechtelijke zbo's die voltijds publieke taken uitvoeren. Het belangrijkste uitgangspunt is dat deelname aan de dienstverlening van wederkerige meerwaarde dient te zijn voor zowel de zbo's als het Rijk.
Rijksinkoopregister	Het register bevat informatie over komende aanbestedingen en lopende contracten. Het is erop gericht om aanbestedingen transparanter te maken, zodat bedrijven zich beter kunnen voorbereiden en het voor hen inzichtelijk is aan welke aanbieder een contract is gegund. In het register worden alle Rijkscontracten opgenomen die onder regie van Categoriemanagement Rijk zijn afgesloten.
ARVODI-2018	De ARVODI-2018 bieden een eenvormige set van algemene voorwaarden voor dienstverleningsovereenkomsten tussen de Staat der Nederlanden (alle ministeries en daaronder ressorterende diensten) en derden. De ARVODI zijn bedoeld voor generieke dienstverleningsopdrachten, en niet voor bijvoorbeeld IT-opdrachten en de koop van producten.
ARBIT-2022	De ARBIT-2022 bieden een set van algemene voorwaarden voor IT-opdrachten, en zijn vooral bedoeld voor modale IT-inkopen door de overheid en niet zozeer voor grote en bijzondere maatwerkprojecten. Dat neemt niet weg dat ze ook dan als uitgangspunt voor het opzetten van een meer specifieke contractuele relatie met de IT-markt kunnen dienen.
UAV 2012	De Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 is een pakket regels die van toepassing kunnen worden verklaard op aannemingsovereenkomsten in de bouw en bij technische installatiewerken.

Output

Met bovenstaande throughput werden enkele concrete prestaties nagestreefd. De meest tastbare/meetbare zijn de volgende:²²³

- De beoogde transparantie over inkoop en aanbesteden moest resulteren in een bron met openbare gegevens over aanbestedingen en contracten, in de vorm van een actueel rijksinkoopregister. Dit betreft ook een overzicht van de spend en bijvoorbeeld een openbare aanbestedingskalender, waarbij deze als open data worden gepubliceerd.

²²³ Ministerie van BZK (1 november 2022), Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk.

- De MVI-criteria dienen te worden toegepast bij alle aanbestedingen in 47 relevante productgroepen.²²⁴
- Vanaf 2020 moeten de eisen of gunningscriteria bij 50% van deze aanbestedingen op significant of ambitieus niveau worden toegepast.²²⁵
- Bij alle aanbestedingen via het categoriemanagement moest de gunning naast prijs en kwaliteit ook voor minimaal 50% op maatschappelijke impact worden gebaseerd.
- Social return dient te worden toegepast bij alle passende aanbestedingen van werken en diensten met een loonsom van tenminste € 250.000 exclusief btw en een looptijd van ten minste zes maanden.
- Internationale Sociale Voorwaarden moeten worden toegepast bij aanbestedingen boven de Europese drempels in risicovolle categorieën.
- Alle aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven moeten worden verplicht om per 18 april 2019 e-facturen te kunnen ontvangen en verwerken, conform aanbestedingsbesluit en Richtlijn 2014/55/EU.

Outcome

Een belangrijk beoogd effect van de output was het vergroten van de transparantie, effectiviteit en impact van MVI. Niets voor niets is de rijksbrede inkoopstrategie gefocust op duurzaam, innovatief en sociaal inkopen, waarbij inkoop en aanbesteden is ingezet als middel om deze maatschappelijke effecten te realiseren.

Een ander beoogd effect van de reorganisatie van het rijksinkoopstelsel was de verbetering en verduurzaming van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De reorganisatie moest leiden tot een governance die bijdraagt aan opschaling naar een hoger strategisch niveau van categoriemanagement. De categoriëherijking moest bovendien onderwerp zijn van governance en financiering zoals beschreven in het document Sturing en Organisatie Rijksinkoopstelsel.²²⁶ Daarnaast was de verwachting dat de herijking de bestuurlijke drukte zou verminderen en flexibeler kon worden ingespeeld op nieuwe marktontwikkelingen.²²⁷

Verder moest de output leiden tot ontwikkeling en innovatie van het digitale inkooplandschap. Digitalisering is een randvoorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige inkoop en komt in de beleidsinzet ook zichtbaar terug als speerpunt.

Beleidspraktijk

Over het inkoop- en aanbestedingsbeleid in het algemeen en de kade stellende rol van BZK daarbinnen in het bijzonder is evaluatiemateriaal beperkt beschikbaar. In de onderhavige periodieke rapportage met onderzoeksperiode 2019-2023 kon gebruik worden gemaakt van één (ouder) evaluatieonderzoek. In 2024 zijn de effectiviteit van Inkopen met Impact en de inspanningsdoelstellingen onderwerp van evaluatie en actualisatie (JBR, 2023) - de bevindingen dienen te worden afgewacht.

²²⁴ Zie voor deze productgroepen www.mvicriteria.nl.

²²⁵ Niveau 2 'significant' noemt scherpere dan de basiseisen: de opdrachtgever kan dan onder andere met de toegepaste gunningscriteria de prestaties op basis van die eisen belonen. Bij niveau 3 'ambitieuw' gaat het om het stimuleren van nieuwe oplossingen en innovaties om een positieve bijdrage of een zo laag mogelijke negatieve belasting tot stand te brengen.

²²⁶ Ministerie van BZK (2018), Sturing en organisatie Rijksinkoopstelsel.

²²⁷ Ministerie van BZK (18 juni 2019), Herijking categoriemanagement.

Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2015-2020

Het doel van de evaluatie van het PvA MVI 2015-2020 is om het effect inzichtelijk te maken van de uitgevoerde activiteiten uit het PvA MVI 2015-2020. Het gaat om het effect op de mate waarin overheden MVI in hun inkooppraktijk hebben geïmplementeerd en in hoeverre dit heeft geleid tot duurzame impact. Kortgezegd: heeft het PvA MVI 2015-2020 overheden geholpen om MVI meer toe te passen en heeft dit geleid tot meer duurzame impact? Ook is onderzocht wat stakeholders missen in het MVI-beleid en of MVI duurzame ontwikkelingen in de markt stimuleert.

Het PvA MVI 2015-2020 adresseert bovenstaande punten en geeft tevens invulling aan een aantal Kamermoties. Het uitgangspunt van het PvA MVI 2015-2020 is dat Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) als instrument zal bijdragen aan een scala van hogere beleidsdoelen (outcome/effect).

Uit de evaluatie blijkt dat stakeholders de categorisatie van de instrumentgroepen opgesteld in het PvA MVI, niet herkennen. Daarnaast zijn de outcome- en outputdoelstellingen niet helder beschreven. Daarentegen geven de aanbestedende diensten aan dat er een relatie is tussen de duurzaamheidsambities van de organisatie en hun MVI-beleid. De doelstelling (meer) aanbesteden op basis van ambities lijkt dus te zijn behaald. In hoeverre het PvA MVI hieraan heeft bijgedragen, is onbekend.

De evaluatie geeft aan dat de meeste instrumenten die worden aangehaald in het PvA MVI, bijdragen aan de implementatie van het MVI-beleid. Zo zijn de meest effectieve instrumenten de MVI-criteriatool, MVI-loket PIANOo, diverse bijeenkomsten en samenwerkingen en ondersteuning. De evaluatie toont aan dat duurzame inkooppraktijken zijn bevorderd, MVI-beleid op grotere schaal is geïmplementeerd en dat de beoogde prestaties grotendeels zijn behaald, ondersteund door metingen, interviews en enquêtes. Het PvA heeft bijgedragen aan concrete vooruitgang, zoals een toename in het gebruik van duurzaamheidscriteria bij aanbestedingen, meer marktbetrokkenheid via consultaties, en een focus op functionele specificaties en levenscycluskosten. Desondanks blijft het moeilijk om een directe oorzaak-gevolgrelatie vast te stellen tussen het MVI-beleid en bredere beleidsdoelen zoals klimaatverandering en milieudruk. Methodieken zijn ontwikkeld om effecten te meten, maar het blijft lastig om specifiek toe schrijven welk deel van de resultaten te danken is aan het PvA MVI. De outputdoelstellingen in het plan zijn niet SMART geformuleerd, waardoor zij eenvoudig konden worden gehaald maar een optimale toepassing van de MVI-instrumenten hebben beperkt.

De effectiviteit van specifieke instrumenten zoals de MVI-criteriatool en het MVI-loket PIANOo wordt erkend in de praktische uitvoering van het beleid, hoewel sommige instrumenten, zoals de MVI ZET en de KoopWijsPrijs, volgens aanbestedende diensten beperkter lijken in hun effectiviteit. De evaluatie benadrukt ook dat er ruimte is voor verbetering in de organisatiestructuur van overheden om MVI effectiever te integreren. De afhankelijkheid van individuele motivatie suggereert dat MVI niet overal structureel is ingebed in organisaties.

Inzicht in de doeltreffendheid- en doelmatigheid (en voorwaarden hiervoor)

De evaluatie heeft geen betrekking op de jaren 2021, 2022 en 2023. Het PvA MVI 2025-2020 – en daarmee de evaluatie – focust zich op decentrale overheden, terwijl het inkoop- en aanbestedingsbeleid van BZK zich juist richt op de departementen op Rijksniveau.

Voortgangs- en monitorinzichten

De Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR's) bieden een aanvullend en overwegend positief beeld van de activiteiten en prestaties uit de beleidstheorie – ook op kpi's – over de jaren na de evaluatie. Concreet betreft dit onder andere:

- De toepassing van MVOI-criteria in 47 relevante productgroepen. Er is sprake van een toename in het gebruik van betreffende criteria: in 2022 57% en in 2023 65.6% van 457 aanbestedingen, waarvan er 101 in betr. productgroepen vielen.
- De toepassing van eisen of gunningscriteria op 'significant' of 'ambitieuw' niveau bij 50% van deze aanbestedingen. In 2023 ging het om 44 van 81 (ofwel 54%); en
- binnen het categoriemanagement: voor minimaal 50% gunnen op maatschappelijke impact (in 2023 betrof dit 21%; dit blijft achter bij de streefwaarde en verdient verbetering).

Ook zijn cijfers beschikbaar over:

- Het aantal e-facturen: 82% in 2023, een stijging met 23 procentpunt ten opzichte van 2019.
- *Social return* werd in 2019 nog in 48% van aanbestedingen van werk en diensten toegepast van 250.000€ en hoger. Tot 2023 is dit opgelopen tot 68%.²²⁸

²²⁸ Sinds september 2023 is de Netwerkgroep social return gestart. De netwerkgroep ontwikkelt en geeft uitvoering aan een leveranciersaanpak op het gebied van social return van de tien grootste leveranciers van de Rijksoverheid.

- Internationale Sociale Voorwaarden (ISV): Op basis van de MVI-zelfevaluatiETOOL (MVI ZET) blijkt dat ISV in 2023 opnieuw vaker is toegepast dan in eerdere jaren: in 35 van de 37 van toepassing zijnde percelen. De ISV krijgt vorm via de uitvoeringsagenda.

Tot slot biedt de JBR kwalitatieve voortgangsinformatie over de volgende onderdelen:

- Voor het Categoriemanagement worden voortgang van activiteiten en gerealiseerde prestaties in kwalitatieve termen beschreven. Het reikt te ver om hierop in te gaan.
- Ten behoeve van de professionalisering van rijksmedewerkers zijn de HR-instrumenten binnen de rijksinkoop verder verbeterd en aangepast.
- De digitalisering van het inkooplandschap is volgens de JBR verder gebracht, onder meer door: het ontwikkelen van nieuwe berichtenstromen, het inrichten van het beheer rondom centrale voorzieningen en het realiseren van een governance. Ook is gewerkt aan samenwerking met ketenpartners en versteviging communicatie. De transitie naar een decentraal digitaliseringsstelsel is afgerond.
- In 2023 is tot slot een verbeterslag gemaakt op het monitoring-instrumentarium. Echter, creëren van eenduidigheid en betrouwbaarheid blijkt eerst meer nodig. Bijvoorbeeld via het vaststellen van standaarden, definities en (meetbare) doelstellingen, het aanpassen van registratiesystemen en het maken/verhelderen van afspraken over uniforme MVOI-data.²²⁹

Uit de JBR's ontstaat dus een overwegend positief beeld van met name de output zoals onder de beleidstheorie beschreven.

Om een volledig beeld te krijgen van de mate waarin het doel van het beleidsthema is gerealiseerd is een interview met een expert op dit thema gehouden. De expert²³⁰ bevestigt dat moeilijk is vast te stellen of de beoogde doelen zijn bereikt dankzij het beleid alleen (causaliteit). In algemene zin is de maatschappelijke bewustwording van het belang van MVI de afgelopen jaren groter geworden. Zo heeft de rol van opdrachtgevers de uiteindelijke impact van het beleid beïnvloed. In de onderhavige periodieke rapportage gaat het echter niet zozeer om het behalen van de bredere MVI-beleidsdoelen, maar om het beleidsdoel van specifiek de kaderstellende rol van BZK bij inkoop en aanbesteden: het creëren van maatschappelijk verantwoorde, gestandaardiseerde kaders waarmee de verschillende departementen uit de voeten kunnen. Bezien vanuit deze smalle, afgebakende opvatting van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is het aantal externe factoren beperkt.

De expert merkt op dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid politieker is geworden, wat blijkt uit een toename van Kamervragen en meer media-aandacht. Dit duidt op een grotere nadruk op bedrijfsvoering en een nog grotere inzet van inkoop als instrument om maatschappelijke doelen te bereiken, mogelijk als gevolg van verhoogde transparantie.

Publieke waarden

De hierover geïnterviewde expert benadrukt het belang van publieke waarden zoals responsiviteit en dienstbaarheid, waaraan invulling is gegeven door in de kaders voor inkoop en aanbesteden meer nadruk te leggen op goed opdrachtgeverschap. Goed opdrachtgeverschap betekent onder andere dat inkoop wordt uitgevoerd met inachtneming van publieke waarden zoals responsiviteit en dienstbaarheid en dat non-discriminair wordt ingekocht om eerlijke concurrentie (level playing field) te waarborgen. De publieke waarden zijn niet alleen ingevuld richting marktpartijen, maar ook binnen de eigen bedrijfsvoering. Zo zijn interne procedures verbeterd door in aanbestedingsprocedures bijvoorbeeld gebruik te maken van een Tenderboard. Via een Tenderboard vindt collegiale toetsing plaats, wat een vorm is van (verbetering van) interne dienstbaarheid. Daarnaast wordt veel aandacht besteed aan het zorgvuldig opstellen van functieprofielen, zoals 'senior adviseur inkoop'. Er zijn 12 functieprofielen/rollen vastgesteld, waarvan de effectiviteit regelmatig wordt geëvalueerd met de betrokkenen.

²²⁹ Een eerste stap hiertoe is in 2023 gezet met een MVOI-breed monitoringsonderzoek met de zeven MVOI-departementen (IenW, BZK, EZK, LNV, OCW, SZW en BZ) en koepelorganisaties.

²³⁰ Interview 19 juni 2024.

Externe factoren

De mogelijke externe factoren zijn niet op voorhand doordacht. In de praktijk bestaan weinig externe factoren die invloed hebben op de output en outcome zoals opgenomen in de beleidstheorie. Dus op de kaderstelling door BZK m.b.t. inkoop & aanbesteden vanuit de puur kaderstellende rol. Hooguit zou men kunnen stellen dat de maatschappelijke bewustwording omtrent MVI een stimulerende rol heeft gespeeld bij het stellen van de kaders – evenals de intrinsieke motivatie van de betrokken medewerkers, als doorvertaling/afspiegeling hiervan. Uiteraard zijn er wel factoren die de bredere beleidsdoelen (beperken klimaatverandering en milieudruk) beïnvloeden.

Neveneffecten

Het beleidsthema inkoop & aanbesteden is de laatste jaren politieker geworden en daarmee is nog meer aandacht ontstaan voor de inzet van inkoop als instrument om beleidsdoelen te realiseren. De expert ziet het als een (positief) neveneffect, omdat de politieke aandacht niet de oorzaak (externe factor) maar het gevolg is van het gevoerde beleid; zo heeft de betrachte transparantie een opiniërende werking richting politici, die er ineens iets van gaan vinden.

Conclusie

Kwaliteit beleidstheorie

De beleidstheorie achter het thema Inkoop & Aanbesteden is op basis van documenten en een aanvullende expert-focusgroep gereconstrueerd. Deze was op het themaniveau op voorhand niet als hulpmiddel voor sturing en evaluatie beschikbaar.

Afdekking door evaluaties

Opvallend is dat binnen het thema Inkoop en Aanbesteden één evaluatie beschikbaar is over één onderdeel, namelijk: het relatief oude plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2015-2020. Ondanks dat dit een goede evaluatie betreft, is deze deels bruikbaar vanwege (a) de beperkte afdekking van de onderzoeksperiode (2019-2021) en (b) het ontbreken van een specifieke beoordeling van de kaders die op Rijksniveau worden gesteld aan de aanbestedende diensten. In 2024 zijn de effectiviteit van Inkopen met Impact en de inspanningsdoelstellingen onderwerp van evaluatie en actualisatie (JBR, 2023).

Realisatie van de beoogde prestaties (output)

Het thema Inkoop en Aanbesteden is gefocust op duurzaam, innovatief en sociaal inkopen. De beoogde (activiteiten en) prestaties van het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn beperkt in streefwaarden uitgedrukt maar volgens de evaluatie en experts grotendeels gerealiseerd – onderstaande tabel laat dit zien per eerder genoemde output-indicator.

Beoogde output	Feitelijke output
Transparantie over aanbestedingen en contracten, via actueel rijksinkoopregister	Basisinformatie is beschikbaar via het periodiek bijgewerkte rijkscontractenoverzicht. ²³¹
Het aandeel aanbestedende diensten dat gunningscriteria heeft toegepast bij meer dan 75% van hun aanbestedingen (aldus JBR)	Aandeel gegroeid van 15% in 2010, naar 32% in 2019. Ook het gewicht dat wordt gegeven aan de gunningscriteria is gestegen, van gemiddeld 13% in 2015 naar gemiddeld 24% in 2019. ²³²
De MVI-criteria worden toegepast bij alle aanbestedingen in 45 relevante productgroepen. Na 2020 in 50% op significant dan wel ambitieus niveau	Significant/ambitieuus niveau: 54% in 2023.

²³¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/12/06/rijkscontracten

²³² Ook informatie over de inkoopcategorieën, waaronder categorieplannen alsmede andere documenten, waaronder handreikingen worden openbaar gemaakt op Zakendoen met het Rijk.

Categoriemanagement: De gunning is naast prijs en kwaliteit voor minimaal 50% ook op maatschappelijke impact gebaseerd.	In 2023 betrof dit volgens de JBR 21%; dit blijft achter bij de streefwaarde van 50%
Social return toegepast bij alle passende aanbestedingen van werken en diensten met een loonsom van ten minste € 250.000 ex. btw en looptijd van ten minste 6 maanden.	Opgelopen tot 68% in 2023.
Internationale Sociale Voorwaarden moesten worden toegepast bij aanbestedingen boven de Europese drempels in risicovolle categorieën.	Deels gerealiseerd: volgens de MVI-zelfevaluatiETOOL (MVI ZET) opnieuw vaker dan in voorgaande jaren (35 uit 37 percelen) en elk jaar breder toegepast via de uitvoeringsagenda
E-facturen kunnen ontvangen en verwerken, conform aanbestedingsbesluit en Richtlijn 2014/55/EU.	Digitaliseringsslag gemaakt. E-facturen 82% in 2023, een stijging met 23 procentpunt ten opzichte van 2019.

De ontwikkeling van digitale inkoop, verbeteringen in bedrijfsvoering en transparantie zijn zichtbaar. De MVI-criteria zijn aangepast en worden breder toegepast. Het PvA heeft dus bijgedragen aan concrete vooruitgang, zoals een toename in het gebruik van duurzaamheidscriteria bij aanbestedingen, meer marktbetrokkenheid via consultaties, en een focus op functionele specificaties en levenscycluskosten.

Realisatie van de beoogde doelen (outcome)

In 2024 zijn de effectiviteit van de Rijksinkoopstrategie Inkopen met Impact en de inspanningsdoelstellingen onderwerp van evaluatie en actualisatie (JBR, 2023).

Uit de evaluatie van het oudere Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI 2015-2020) komt naar voren dat sinds 2015 duidelijke vooruitgang is geboekt in het bevorderen van duurzame inkooppraktijken.

- Een belangrijk beoogd effect van de output was het vergroten van de transparantie, effectiviteit en impact van Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI). De outcome- en outputdoelstellingen kunnen hiervoor nog helderder worden beschreven, ook voor een verbeteringslag in toekomstige monitoring. In 2023 is volgens de JBR een verbeteringslag gemaakt op het monitoring-instrumentarium. Echter, voor het creëren van eenduidigheid en betrouwbaarheid langs deze weg blijkt eerst meer nodig, zoals het vaststellen van standaarden, definities en (meetbare) doelstellingen, het aanpassen van registratiesystemen en het maken/verhelderen van afspraken over uniforme MVOI-data.
- Beoogd effect van de reorganisatie van het rijksinkoopstelsel was de verbetering en verduurzaming van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. In de praktijk is een relatie bevonden tussen de duurzaamheidsambities van de organisatie en hun MVI-beleid. In hoeverre het PvA MVI hieraan heeft bijgedragen is niet vast te stellen (mogelijk bestond de aandacht ervoor al eerder).
- De herijking van categorieën moest de bestuurlijke drukte verminderen en de flexibiliteit van inspelen op nieuwe marktontwikkelingen. Uit de evaluatie (2021) blijkt dat stakeholders de herijking van het Rijksinkoopstelsel, inclusief de indeling in de 22 instrumentgroepen opgesteld in het PvA MVI, niet herkenden.
- Tot slot vormde een speerpunt de ontwikkeling en innovatie van het digitale inkooplandschap, als randvoorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige inkoop. De digitalisering is volgens de JBR (2023) verder gebracht, onder meer door: het ontwikkelen van nieuwe berichtenstromen, het inrichten van het (centrale) voorzieningenbeheer en het realiseren van een governance. Ook is gewerkt aan samenwerking met ketenpartners en versteviging communicatie. De transitie naar een decentraal digitaliseringsstelsel is in 2023 afgerond.

Een directe oorzaak-gevolgrelatie tussen het plan en de gerealiseerde effecten en impact is niet vast te stellen, hoewel deze causale relatie in de perceptie van de doelgroepen – decentrale aanbestedende diensten, marktpartijen, brancheorganisaties, kennisinstellingen en ngo's – wel aanwezig is.

Enkele slotobservaties met het oog op de toekomst:

- De evaluatie benadrukt ook dat er ruimte is voor verbetering in de organisatiestructuur van overheden om MVI effectiever te integreren.
- Er blijft ruimte voor verbetering van het nauwkeuriger meten van langetermijn-impact van het plan op beleidsdoelen en het optimaliseren van gebruikte instrumenten. Dit zou kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit en de doeltreffendheid van MVI.

Externe factoren

Onder andere de intrinsieke motivatie en of enthousiasme bij medewerkers binnen aanbestedende diensten bepalen de mate van aandacht voor beleid rond maatschappelijk verantwoord inkopen, en de integratie hiervan in de eigen bedrijfsvoering.

Publieke waarden

Er is volgens de geïnterviewde expert gericht invulling gegeven aan de publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid door in de kaders voor inkoop en aanbesteden meer nadruk te leggen op goed opdrachtgeverschap. Ook wordt non-discriminatoire ingekocht om een gelijk speelveld voor aanbieders te waarborgen. De publieke waarden zijn niet alleen ingevuld richting marktpartijen, maar ook binnen de eigen bedrijfsvoering – zoals voor functieprofielen en collegiale toetsing.

Bijlage 5. Huisvesting & Faciliteiten

Beleidstheorie

Beleid en beleidsdoel

Het Rijk heeft de ambitie om een aantrekkelijke werkgever te zijn en daarbij een passende, prettige en veilige werkomgeving te bieden. Het Rijkshuisvestingsstelsel (RHS) bestaat uit alle kantoren en het 'specialty'-stelsel en regelt de interne verhoudingen binnen het Rijk voor wat betreft het vastgoed. Het bestaat uit vier categorieën huisvesting: de rijkskantoren, de specialties van de Rijksoverheid, de bijzondere specialties Rijk (Hoge colleges van Staat en Rechtspraak) en tot slot Defensie.²³³ Van de specialties dekt begrotingsartikel 7 met name het departementale gebied af: een groot deel van de Defensie-gebouwen valt er niet onder. Het RHS draagt bij aan een goed functioneren van de rijksdienst. De Minister van BZK stuurt door middel van de Masterplannen op de samenstelling en kwaliteit van de Rijkskantoren. In 2019 zijn deze Masterplannen (opnieuw) geactualiseerd op basis van de actuele huisvestingsbehoefte voor de periode 2019-2023.

Gestelde doelen zijn doelmatigheid en administratieve vereenvoudiging, continuïteit en financiële houdbaarheid van het stelsel, met het oog op de verbetering van primaire processen en maatschappelijke doelen zoals verduurzaming en gebiedsontwikkeling.²³⁴ Het hiermee uiteindelijk beoogde eindeffect is een kostenbewuste, dienstverlenende en slagvaardige overheid.

Het Kantorenstelsel op hoofdlijnen	Het specialtystelsel op hoofdlijnen (vwb Rijk)
▪ Departementen sturen op volume (vierkante meters) en de provincie/regio van hun kantoorhuisvesting (provincie dan wel Den Haag). ▪ DGDOO is kadersteller en beleidsmatige opdrachtgever namens de afnemers. ▪ DGDOO en het RVB sturen centraal op leegstand bij kantoren. ▪ Afnemers betalen een vast regiotarief inclusief energieverbruik. ▪ Er is per kantoorlocatie één concerndienstverlener (CDV) als gebouwbeheerder en voor de facilitaire dienstverlening. ▪ Er is per kantoorlocatie één pandgebonden ICT-dienstverlener (IDV-p). ▪ De gebruiksovereenkomst voor de vierkante meters (van verhuurbare eenheden) en de dienstverleningsovereenkomsten voor de facilitaire en pandgebonden ICT-dienstverlening zijn voor onbepaalde tijd, met een opzegtermijn van één jaar.	▪ Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting. ▪ De kaderstellende functie ligt bij de afzonderlijke departementen. ▪ De Single Points of Contact (SPC's) per departement treden op als gemandateerd besluitvormer en contractpartner voor het RVB. ▪ De huisvestingskosten zijn gebaseerd op werkelijke (jaar)kosten. • Jaarlijks worden Meerjaren Onderhouds- en Investeringsprogramma's (MOIP's) opgesteld. Het initiatief tot nieuwe investeringen ligt bij de departementen. ▪ Er is een standaard voor rapporteren en verantwoorden

Bron: Rijksportaal, artikel 4 januari 2022

Publieke waarden

De publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid maken volgens de hierover gesproken expert geen expliciet nieuw onderdeel uit van de beleidstheorie sinds 2021 – de dienstverlenende overheid is al sinds langer richtpunt. Wel wordt benadrukt dat het thema huisvesting en faciliteiten de waarde dienstbaarheid reeds in zich bergt.²³⁵ Dit houdt in dat het doel altijd is ervoor te zorgen dat huisvesting en faciliteiten de medewerkers bij het Rijk zo goed mogelijk ondersteunen zodat de medewerkers het primaire proces/ de

²³³ Vaststellingsbesluit RHS <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038279/2024-01-01>. Interview, 17 juli 2024.

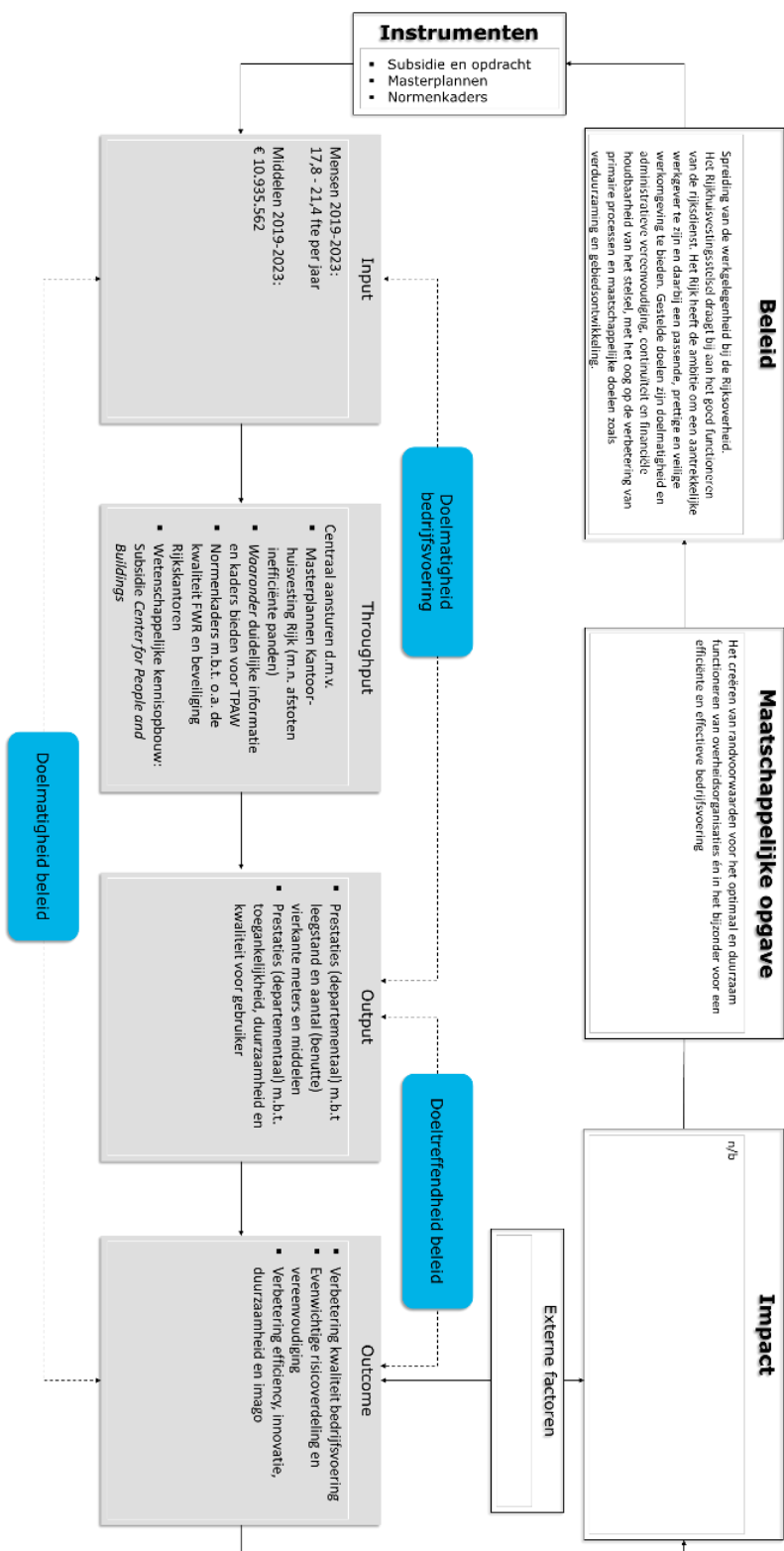
²³⁴ In formele termen zijn de **doelen** van het RHS (sinds 2016): • Het concernbelang staat voorop; • Doelmatigheidsprikkel worden versterkt; • Bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging; en • Evenwichtiger risicoverdeling.

²³⁵ Interview 17 juli 2024.

publieke taken zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Relatief nieuw is het streven naar een grotere regionale spreiding van rijkswerkgelegenheid, hetgeen volgens de gesproken expert als component van responsiviteit kan worden beschouwd.²³⁶

Resultatenketen (figuur)

²³⁶ Interview 17 juli 2024. Dienstbaarheid: zie ook Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (2021 p. 81). Responsiviteit: komen tot een betere spreiding van rijksdiensten en rijkswerkgelegenheid – zie o.a. Kamerstuk 29697, nr. 142.



Toelichting op de Resultatenketen

Input

Voor dit thema is het DG Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO) stelselverantwoordelijk.²³⁷ Budgettair is Huisvesting & Faciliteiten geen groot thema. De middelen bedroegen € 10.935.562, als totaal

²³⁷ DGDOO vervult hierbij de rollen van stelselverantwoordelijke, beleidsvormer, kadersteller, adviseur en uitvoerend Single Point of Contact (SPC) voor BZK. www.wetten.overheid.nl/BWBR0038279/2024-01-01/#Artikel4

over de vijf jaren van de onderzoeksperiode 2019-2023.²³⁸ Rijkskantoorhuisvesting wordt geregeld via een regiotarief van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Departementen betalen een bedrag per m2. De tarieven worden vastgesteld door de eigenaar van het RVB (buiten art. 7/H7 om). Voor specialties wordt apart tussen departement en RVB afgerekend, dit is niet te zien op begrotingsartikel 7/H7).²³⁹

Het thema raakt echter ook de andere thema's in deze periodieke rapportage – met name wat betreft het sinds juni 2021 gemunte Rijksprogramma hybride werken, dat zeker ook van toepassing is op Personeel en Informatievoorziening.²⁴⁰

Daarnaast bestond de jaarlijkse apparaatsinzet uit 17,8 tot 21,4 fte.²⁴¹ Hierbij is naast de personele capaciteit van de afdeling Faciliteiten en Huisvestingsbeleid gerekend met een deel van de personele capaciteit van directie en directiebureau/-staf van de directie IFHR.

Instrumenten/ Throughput

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste beleidsinstrumenttypen en de daaronder vallende concrete instrumenten weer. Het thema stoelt met name op Masterplannen Rijkskantoorhuisvesting²⁴², die vijfjaarlijks worden herijkt – zo ook voor de onderzochte periode 2019-2023. Deze masterplannen zijn gericht op de optimalisatie van de samenstelling & kwaliteit van de kantorenvorraad Rijk (voor ministeries, inspecties, uitvoeringsorganisaties en andere diensten) en op de sturing op vastgoedontwikkelingen op de langere termijn. De Masterplannen sturen vooral op de volgende doelen: het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, de efficiency, de verduurzaming en het imago.²⁴³ De beleidsinzet hiervoor betreft onder andere: de ontwikkeling van personeel, de integratie van duurzaamheidsprincipes en de 'werkplekfactor': de verhouding tussen het aantal medewerkers en het aantal werkplekken. Ook werd en wordt gefocust op de spreiding van de Rijksoverheid als werkplek over de Nederlandse regio's.²⁴⁴

De sturing via de Masterplannen gebeurt voor een belangrijk deel aan de hand van normenkaders. Voor de periode 2016-2020 waren de volgende normenkaders benoemd:

- Werkpleknorm • Ruimtenorm • Bezettingsgraad
- Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR) nu versie 3.0.²⁴⁵
- Drie categorieën gebouwen en hybride werken.²⁴⁶
- Normenkader beveiliging (NkBR)
- Overig (o.a. verduurzaming via de Routekaart Kantoren).

Het centrale normenkader is de FWR (Fysieke Werkomgeving Rijk).²⁴⁷ Onder FWR vallen 3 niveaus van kaderstelling: (1) huisvestingsconcept en ruimtenormen, (2) het nieuwe Rijkskantoor en (3) het Kader FWR

²³⁸ Ministerie van BZK, Input budgetrealisatie middelen (intern document).

²³⁹ Input expert 9 augustus 2024.

²⁴⁰ Op 8 juni 2021 heeft het kabinet besloten dat hybride werken uitgangspunt van werken bij het Rijk is. Het Rijksprogramma Hybride Werken heeft, als ontwikkelprogramma, de afgelopen jaren gewerkt aan ICBR-opdracht om *op integrale wijze condities te realiseren die grenzeloos samenwerken en de wendbare overheid mogelijk maken*. (Opdracht Rijksprogramma Hybride Werken – vastgesteld ICBR d.d. 15 december 2020)

²⁴¹ Ministerie van BZK, Directie IFHR 2019_2020 en DGDOO art 7 voorjaar 2023 (capaciteitsoverzichten).

²⁴² Met Masterplan wordt bedoeld op een overzicht waarin meerjarig de kantoorhuisvesting van de Rijksdienst (voor zover RHS) is afgestemd op de behoefte aan huisvesting voor rijksambtenaren.

²⁴³ Interview 21 juni 2024. Voor de bredere schets van het stelsel, zie ook: UBR Rijksconsultants/ PPAC (2021). Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel. Deel A: Kantoren; UBR Rijksconsultants/ PPAC (2021). Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel. Deel B: Specialties.

²⁴⁴ De meest recente versies van de Masterplannen zijn nog niet openbaar en vallen buiten de periode van dit onderzoek.

²⁴⁵ Deze is anders dan hier verwoord en eerste helft 2023 gereed gekomen, maar nog niet vastgesteld. Er wordt gewerkt aan FWR 3.0 fase 2.

²⁴⁶ Tot in 2020 (en ook nog zo benoemd in het Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel Kantoren) heette dit Tijd-, Plaats- en Apparaatsonafhankelijk Werken (TPAW). Sinds 2020 wordt 'hybride werken' gebruikt, het de term die we hier ook verder gebruiken. Het programma Hybride Werken dateert van begin 2021 – mede naar aanleiding van de Coronacrisis.

²⁴⁷ Ook blijkend uit interview met experts 21 juni 2024. In de nota Vernieuwing Rijksdienst (2007) zijn voor de FWR de volgende doelstellingen genoemd: 1. Stimuleren van Efficiency (o.a. marktconformiteit). 2. Stimuleren van Flexibiliteit (van primaire processen en qua samenwerking). 3. Stimuleren van Innovatiekracht (arbeidsproductiviteit). 4. Stimuleren van Duurzaamheid. 5. Stimuleren van

Kwaliteit. Binnen (1) is bijvoorbeeld de Integrale Toegankelijkheidsstandaard 2012 de norm voor renovaties en nieuwbouw. En binnen (2) is hybride werken kenmerkend. Hybride werken is weliswaar budgettair beperkt tot het thema Huisvesting en faciliteiten, maar de structurele inzet ervan is ook afkomstig vanuit de thema's Organisatie, Personeel en Informatievoorziening.

In 2023 was versie 3.0 (fase 1) van het FWR gereed (met een wat andere opbouw), aan fase 2 wordt anno 2024 gewerkt.

Aan zet voor de inzet op dit beleidsthema zijn de ministeries zelf, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en BZK – alsook de facilitaire dienstverleners: CDV's en de pand-gebonden ICT-dienstverleners (IDV-P's).²⁴⁸ Het kantorenstelsel wordt centraal aangestuurd, zodat kantoorruimtes inwisselbaar zijn en zo efficiënt kunnen worden ingericht.

Als aanvullend en ondersteunend instrument is voor dezelfde doelen ingezet op een subsidie aan de Stichting Kenniscentrum *Center for People and Buildings* (CfPB) en enkele opdrachten – onder meer ten behoeve van innovatie. De subsidieregeling ondersteunt het door dit kenniscentrum CfPB uit te voeren extern-wetenschappelijk onderzoek.²⁴⁹ Ook hier staat het geven van een wetenschappelijke basis aan met name het FWR centraal, en (hiermee) aan het beeld van de mens als 'gebruiker'.²⁵⁰

Tabel 5.1 Beknopte toelichting per concreet instrument binnen het thema Huisvesting & Faciliteiten (2019-2023)

Instrument	Concreet instrument	Subdoel
Mix van (niet-juridische) instrumenten en activiteiten	Masterplannen Kantoorhuisvesting Rijk. Sturingsinstrument om de samenstelling & kwaliteit van de kantorenvorraad Rijk te optimaliseren en te sturen op vastgoedontwikkelingen op de langere termijn. Onder andere via: de ontwikkeling van personeel, en integratie van duurzaamheidsprincipes (Routekaart Kantoren). En de werkplekfactor evenals de spreiding van de Rijksoverheid (als werkplek) over Nederland.	Duurzaamheid, flexibiliteit, maatschappelijke meerwaarde, regionale spreiding van rijkswerkgelegenheid, veiligheid (en toegankelijkheid voor mensen met een beperking) ²⁵¹
Normenkaders / Gedragscodes	Centraal gestuurd normenkader dat voor een groot deel gebaseerd is op het FWR-normen en kwaliteitskader. Onder FWR vallen 3 niveaus van kaderstelling: huisvestingsconcept en ruimtenormen, het nieuwe Rijkskantoor, Kader FWR Kwaliteit. Eén van de normen is hybride werken.	Duurzaamheid en bijdragen aan hoogwaardige rijkshuisvesting, flexibiliteit en maatschappelijke meerwaarde.
Subsidie	Bij de FWR behorende subsidie aan de Stichting Kenniscentrum Center People and Buildings. Het betreft een subsidie voor onderzoek. ²⁵²	Ondersteuning uitvoering en de bijbehorende kaders voor de werkomgeving voor Rijksambtenaren

Naast het Kantorenstelsel fungeert binnen het Rijksvastgoed ook het zogenoemde specialty-stelsel. Daaronder vallen bijvoorbeeld huisvesting en bijbehorende faciliteiten voor specifieke onderdelen, zoals de Rechtspraak en het gevangeniswezen. Het specialtystelsel is een minder centraal aangestuurd stelsel dan

een goed Imago (uitstraling). Daarnaast gelden ambities die reeds voor de vaststelling van de FWR: Faciliteren van: 6. Medewerkertevredenheid. 7. Veiligheid en Gezondheid. 8. Cultuurverandering.

²⁴⁸ Bron: TK brief over Masterplan Rijkshuisvesting. 2018-2019, 31490 nr. 255. En: Interview 17 juli 2024.

²⁴⁹ Voorbeelden uit de onderzoeksperiode zijn: 1. Wij Werken Thuis-onderzoek (CfPB) 2020 - inzicht in de situatie in en na Covid. 2. Werk in Transitie (CfPB) 2023 - inzicht in de ervaringen van de werkomgeving na COVID. De volgende staat voor 2029 op de SEA (bij de begroting 2025).

²⁵⁰ Interview 21 juni 2024.

²⁵¹ Flexibiliteit en spreiding werkgelegenheid was bedoeld om iedere medewerker hetzelfde werkplekgevoel te geven. Flexibiliteit helpt bovendien om makkelijker organisatieonderdelen te verhuizen.

²⁵² Een voorbeeld is onderzoek en kennisontwikkeling op het vlak van hybride werken: www.cfpb.nl/collectieve-onderzoeken/werk-in-transitie/.

het kantorenstelsel: elke opdrachtgever erin is zelf verantwoordelijk, en de objecten verschillen onderling sterker.²⁵³ Het specialtystelsel omvat verschillende doelen: minder contractpartners en een beprijzing op basis van werkelijke jaarkosten, het opstellen van Meerjaren-Onderhouds- en Investeringsprogramma's (MOIP's) en een standaard voor rapporteren en verantwoorden.²⁵⁴

Output

Themabreed zijn de volgende (typen) departementale prestaties in elk geval belangrijk:

- Prestaties m.b.t leegstand en aantal (benutte) vierkante meters en middelen.
- Prestaties m.b.t. toegankelijkheid, duurzaamheid en kwaliteit voor gebruikers.

Deze – deels kwantitatief – beoogde prestaties dienen bij te dragen aan de bovengenoemde doelstellingen (outcome). In wat volgt (beleidspraktijk en conclusie) bespreken we de feitelijke prestaties voor de verschillende thema-onderdelen voor wat betreft de (onderzoeks)periode 2019-2023.

Faciliteiten

Het onderdeel faciliteiten betreft de dienstverlening door de rijksconcerndienstverleners (CDV's),²⁵⁵ de Rijksbeveiliging (RBO) en de transport- en koeriersdiensten (Rijkslogistiek, IKPD). Dienstverlener FMH²⁵⁶ levert facilitaire producten en diensten binnen het Rijk in de Haagse regio. Opdrachtgever is de BZK-afdeling faciliteiten en huisvestingsbeleid.

Externe factoren

Er zijn in de totstandkoming van het beleid binnen dit thema vooraf geen externe factoren beoogd.

²⁵³ Interview 21 juni 2024.

²⁵⁴ Zie ook Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk, 2021, p. 82. Het specialtystelsel is ontworpen op basis van de volgende principes: • Departementen sturen op volume en regio van hun huisvesting. • Huisvestingsbudgetten blijven bij de departementen. • Sturing bij elk SPC (Single Point of Contact) afzonderlijk en niet centraal. • Initiatief nieuwe investeringen bij SPC (opdrachtgevende functie). • Kaderstellende functie bij SPC.

²⁵⁵ Deze vallen onder het DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DGVBR; uitvoering, niet begrotingsartikel 7). Twee daarvan hebben DGDOO-opdrachtgeverschap (Rijkschoonmaak zit budgettair onder SZW).

²⁵⁶ www.fmhaaglanden.nl/ FMH is ook sterk betrokken bij het thema Organisatie (zie bijlage 1).

Conclusies evaluatie RHS (2016-2020)

- Het Rijkshuisvestingsstelsel heeft geleid tot een besparing en kwalitatief betere gebouwen in het kantorenstelsel. De besparing is gerealiseerd door • sturen op een normering via de ruimte- en werkpleknorm (...)
- De kwaliteit van de gebouwen is mede verbeterd door hogere kwaliteitseisen, door concentratie en professionele aansturing van (grootschalige) renovaties en nieuwbouw van rijksgebouwen.
- Het leegstandspercentage in 2020 van de totale voorraad is 2,7%. In de meeste masterplannen varieert het leegstandspercentage tussen de 0 en 4%.
- Het kantorenstelsel is zeker in de eerste jaren adaptiever en flexibeler geworden door de invoering van eenheidsprijzen waardoor verhuizingen makkelijker gemaakt worden en verplaatsing van directies naar een ander departement, het inrichten van programmadirecties of het opstarten tijdelijke programma's eenvoudiger is geworden. Dat komt mede door de standaardisatie en uniformering bij de CDV's en IDV's

De **doeltreffendheid van de FWR** is gedeeltelijk behaald. Binnen de FWR zijn acht hoofddoelstellingen waarvan, onder invloed van bezuinigingen, één doelstelling: efficiency is vertaald in kpi's. Voor de andere FWR-hoofddoelstellingen ontbreekt een actueel beeld en is onvoldoende zicht op de inpassing in de masterplannen en de mate van realisatie. O.a. over effectief kunnen werken, het stimuleren van innovatie en samenwerken, flexibiliteit, het stimuleren van organisatie- verandertrajecten, gezondheid, veiligheid en medewerkerstevredenheid (nu en in de toekomst).

Aanbevelingen RHS

- 1: Maak de ingezette bewegingen af en blijf daar energie op inzetten
- 2: Blijf sturen op het positioneren van gebruiker en op het benutten van de mogelijkheden die het stelsel biedt
- 3: Ga door met het versterken van de informatiepositie
- 4: Zet in op een verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap en verdere verzakelijking
- 5: Afstemming rol opvatting DGDOO, DGVBR (DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk) en RVB (Rijksvastgoedbedrijf) en informatiepositie zijn cruciaal
- 6: Werken vanuit een integraal bedrijfsvoeringperspectief is een fundamentele wijziging.

Specialties

De doeltreffend- en doelmatigheid van het specialty-deekstelsel van het RHS zijn volgens de evaluatie niet vast te stellen. Een deel van het instrumentarium, de criteria (kpi's) en de informatievoorziening is in ontwikkeling; hierdoor is volgens de evaluatie meerjarig inzicht nog niet beschikbaar. Wel heeft het grootste deel van de binnen gestelde principes uitgevoerde activiteiten positief bijgedragen aan het realiseren van deze doelen.

Aanbevelingen Specialties

1. Agendeer vraagstukken als eerste stap richting een mogelijke gezamenlijke urgentie – ga op zoek naar samenwerking bij vergelijkbare opgaven en werk samen vanuit de eigen autonomie.
2. Professionaliseer de cyclus en het opdrachtnemer- opdrachtgeverschap. Ga door met implementeren van het proces (o.a. platform SPC's), zorg voor evalueerbare en meetbare indicatoren/doelen en richt de informatievoorziening als randvoorwaardelijk in om inzicht te krijgen en keuzes te maken. *Deze adviezen zijn gerealiseerd volgens interview (17 juli 2024).
3. Zet de stap van operationeel naar tactisch-strategisch. Optimaliseer de governance van het specialtystelsel, verken de werkwijze rond beleidsopgaven (...), vergroot de flexibiliteit en versterk programmering en prioritering.

Beleidspraktijk

Wat opvalt binnen dit thema is dat er 1 grote evaluatie van het Rijkshuisvestingsstelsel (RHS) en het specialtystelsel het vroege deel van de onderzoeksperiode (2019-2020) afdekt. Daarnaast vond recentelijk een (vervolg-)evaluatie van de CFPB-subsidie plaats (2020-2023).²⁵⁷

Rijkshuisvestingsstelsel (RHS)

²⁵⁷ Het rapport is als 'Evaluatie CFPB' te vinden via: www.rijksoverheid.nl

De evaluatie van het Rijkshuisvestingsstelsel (RHS) 2016 inclusief het deelstelsel specialties (vroegere onderzoeksperiode, 2016-medio 2020)²⁵⁸ is inhoudelijk dekkend voor een belangrijk deel van het thema Huisvesting & Faciliteiten. Veel vanuit begrotingsartikel 7 gefinancierde instrumenten en programma's vallen onder het RHS. De evaluatiefocus is echter wel vooral stelselgericht, waardoor de afzonderlijke instrumenten en programma's (Masterplannen en normenkaders zoals FWR) niet volledig bleek vast te stellen. Zo ontbraken voor zeven van de acht FWR-doelen kpi's en een actueel beeld.²⁵⁹

De evaluatie is gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het RHS op de uitgangspunten bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging, doelmatigheid en risicoverdeling. Daarnaast richt de evaluatie zich op de hoofdelementen van specialties.²⁶⁰

De centrale sturing op het kantorendeel van het RHS is gekomen van BZK. Standaardisering en samenwerking binnen de rijksdienst zorgden voor meer kwaliteit en efficiëntie in de kantoorhuisvesting en overige bedrijfsvoering van het Rijk.

De kpi's voor de output en outcome van het RHS waarop (kwantitatief) is gemonitord zijn:

- Effect op het totale aantal vierkante meters
- Efficiency van het ruimtegebruik
- Leegstand (m2 BVO; leegstand)
- Huisvestingskosten
 - Regiotarieven per m2 vloeroppervlak BVO voor kantoren
 - Te besparen op kosten kantoorhuisvesting: € 136 mln per jaar vanaf 2020

In de evaluatieperiode is gestuurd op doelgerichte Rijkshuisvesting voor het kantorendeel. Dat gebeurde door onrendabele, vaak kleine eigendomspanden en huurpanden (specialties vallend onder het Rijk) af te stoten en door aangescherpte regels te hanteren voor het ruimtegebruik. Dat laatste gebeurde vooral in nieuwbouw en bij ingrijpende renovaties.

De conclusie over (2016-2021) luidt dat de verrichte activiteiten rond doelmatigheid, besparingen en minder leegstand van kantoorruimten hebben bijgedragen aan het behalen van de doelen van het kantorenstelsel (aannemelijk doeltreffend, trede 2 – bijlage 7).

Duurzaamheidsopgave: Routekaart kantoren

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) laat in de Routekaart Kantoren (2019) zien hoe de duurzaamheidsopgave - een CO2-neutrale kantorenportefeuille in 2050 - met een mix aan maatregelen wordt aangepakt. Hieronder vallen naast renovatie en afstoot ook hierop gerichte onderhoudsmomenten - inclusief bijvoorbeeld de plaatsing van zonnepanelen. Streven voor 2023 is dat label B van toepassing is op het gemiddelde van alle gebouwen met kantoorfunctie. Voor 2030 is label A het gemiddelde streven.

In de JBR worden de prestaties op klimaat en energiebesparing jaarlijks gemonitord. Reeds over 2021 rapporteert BZK bij het thema 'energielabels rijkskantoren' dat 2 van de beoogde Routekaart-prestaties (label A en B) zijn behaald. Het RVB heeft zich sinds 2023 aangesloten bij de portefeuilleaanpak, waardoor de rijkskantoren uiterlijk eind 2026 aan strengere reductiedoelen moeten voldoen. Hiermee heeft het RBV nog 4 jaar de tijd om de laatste kantoren op label C te krijgen. Het 2030-reductiedoel inz. het gasverbruik (30%) is ook al in 2023 behaald. Voor 2030 wordt ook beoogd zonnepanelen te hebben geplaatst op 80% van de geschikte daken van overheidsgebouwen. De teller voor de kantoren staat eind 2023 op 19 van de 421 gebouwen (4,5%). Voor 2030 wordt ook beoogd zonnepanelen te hebben geplaatst op 80% van de geschikte daken van overheidsgebouwen. De teller voor de kantoren staat eind 2023 op 19 van de 421 gebouwen (4,5%). Het programma Zon op Dak loopt volgens planning, waarbij in eerste instantie tijd is gestoken in het onderzoeken van de geschiktheid van de daken. De expert heeft aangegeven dat er geen

²⁵⁸ UBR Rijksconsultants/ PPAC (2021). Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel. Deel A: Kantoren; UBR Rijksconsultants/ PPAC (2021). Evaluatie Rijkshuisvestingsstelsel. Deel B: Specialties. Zie voorts:

www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/13/kamerbrief-over-spreiding-rijkswerkgelegenheid-en-evaluatie-rijkshuisvestingsstelsel

²⁵⁹ Hybride werken (voorheen TPAW) is niet expliciet geëvalueerd (er is wel een ouder onderzoek van de EUR uit 2018).

²⁶⁰ De huisvestingskosten (totaal van de gebruikstarieven) kantorenstelsel bedroegen in 2021 489 miljoen € en voor het specialtystelsel 352 miljoen € (in 2020 vergelijkbaar doch iets minder) – deze maken geen onderdeel uit van art. 7.

reden is om aan te nemen dat de doelstelling niet wordt behaald. Hiermee wordt ook voldaan aan de wettelijke verplichting uit de Europese Richtlijn voor Energie prestatie van gebouwen die momenteel wordt geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving.

De Routekaart is in 2023 vervangen met toevoeging van 3 duurzame thema's naast energie voor alle portefeuilles.²⁶¹ Hiervoor worden kpi's ontwikkeld.

Met het huidige uitvoeringsplan verwacht het Rijksvastgoedbedrijf voor het fossiel energieverbruik (WEiigas) een totale reductie te behalen van 22,4% voor eind 2026. Met het huidige uitvoeringsplan voldoen alle kantoren aan de label C-verplichting vóór eind 2026.

Specialtystelsel

Het specialtystelsel heeft zoals reeds beschreven verschillende doelen, zoals minder contractpartners en een beprijzing op basis van werkelijke jaarkosten.²⁶² Het grootste deel van de binnen voornoemde uitgangspunten uitgevoerde activiteiten heeft volgens de RHS-en specialties-evaluatie positief bijgedragen aan het realiseren van deze doelen. De mate waarin is door het ontbreken van streefwaarden niet duidelijk, wel wijzen de beschikbare kpi's in vergelijkbare richting als die van het kantorenstelsel.

Een nieuwe (formele) evaluatie van het RHS inclusief het specialtystelsel staat nog niet genoemd in het Jaarplan 2024. Wel wordt intern doorlopend gemonitord via de PDCA-cyclus.

Spreiding werkgelegenheid

In hoofdstuk 2 werd ook de spreiding van de werkgelegenheid onder het beleid van Rijkshuisvesting en faciliteiten geschaard. Hierop is najaar 2021 met een Kamerbrief ingegaan.²⁶³ Een inventarisatie laat zien dat de werkgelegenheid in 2020 steeg met ruim 3 procent (9.300 fte). Ook uit hierin betrokken prognoses tot en met 2025 komt naar voren dat de rijkswerkgelegenheid in de verschillende provincies ongeveer evenredig stijgt (m.u.v. Zeeland en Zuid-Holland). De daling in Zuid-Holland is incidenteel, als gevolg van een verplaatsing van een deel van de rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) naar Utrecht. De totale omvang van de rijkswerkgelegenheid was begin 2023 4,6% gestegen t.o.v. 2022, met name bij ministeries en zbo's. Dit is in lijn met genoemde stijgingsprognose.

Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR/Masterplannen)

Niet op alle onderdelen van het RHS inclusief specialties zijn uitspraken mogelijk over doeltreffendheid en doelmatigheid: voor de FWR-hoofddoelstellingen buiten efficiency ontbreekt een actueel beeld. Er is beperkt zicht op de inpassing in de masterplannen en de mate van realisatie. O.a. over effectief kunnen werken, het stimuleren van innovatie en samenwerken, flexibiliteit, het stimuleren van organisatie-verandertrajecten, gezondheid, veiligheid en medewerkerstevredenheid. Ter uitleg hiervan merken experts op dat de Masterplannen vooral een sturingskader bieden en procesgericht zijn.²⁶⁴ Hieronder - als zijnde voorwaarden voor doeltreffend- en doelmatigheid - geven we niettemin de beleidsprestaties vanuit de Masterplannen weer op basis van de JBR.

Er bevindt zich daarnaast een kennislacune op de doeltreffendheid en doelmatigheid van met name de centrale sturing op het specialty-stelsel, vanwege de grote verscheidenheid aan de hieronder vallende functies en gebouwen.

Centre for People and Buildings (CfPB)

De in hoofdstuk 2 benoemde subsidieregeling CfPB ter ondersteuning van extern wetenschappelijk onderzoek door dit kenniscentrum – is een laatste, enkelvoudig instrument binnen het thema Huisvesting en faciliteiten. Recentelijk is hiervan een evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid verschenen, die

²⁶¹ [Routekaart verduurzamen | Onderwerp | Rijksvastgoedbedrijf](#)

²⁶² Andere doelen waren het opstellen van Meerjaren Onderhouds- en Investeringsprogramma's (MOIP's) en een standaard voor rapporteren en verantwoorden.

²⁶³ 13 oktober 2021, Spreiding rijkswerkgelegenheid en evaluatie RHS voor kantoren en specialties (kenmerk 2021-0000466202).

²⁶⁴ Interview 21 juni 2024.

onze onderzoeksperiode afdekt (nl. 2020 t/m 2023). Daarbij is gekeken naar de mate waarin en de manier waarop de CfpB-kennis heeft doorgewerkt in het FWR programma – met name de kaderstelling en de doorwerking ervan in de categorie gebouwen en integraliteit

Het was volgens de evaluatoren niet eenvoudig om de doelmatigheid van de CfpB-regeling te onderzoeken; omdat (a) het ontbreken van vergelijkingsmateriaal en (detail)informatie en (b) wetenschappelijke inbreng altijd een indirecte invloed hierop/relatie hiermee heeft.

De brede evaluatieconclusie luidt dat verbeteringen zijn doorgevoerd t.b.v. doeltreffendheid en doelmatigheid en dat de (procedurele) basis op orde is. Substantiële verbeteringen zijn zichtbaar in de dossiervorming, het proces en de afhandeling van de procedure van subsidieverlening en verantwoording.

Conclusies evaluatie CfpB: • De insteek van de FWR is/was sterk gericht op techniek en knelt op detailleringsniveau in de uitvoering en waar behoefte is aan flexibiliteit. • In de werkwijze is een aantal verbeteringen doorgevoerd om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren • Corona is een grote gamechanger geweest in het denken over de FWR • Er is een nieuwe werkwijze ontstaan met een expert- en kernteam die veel meer gebruik maakt van de ketenpartners. • De integraliteit en de regievoering op integraliteit staat op afstand van het onderzoeksprogramma.

Enkele aanbevelingen: • Zorg voor een integrale kennisopbouw en benut de ruimte in de subsidieopbouw voor de fysieke kantooromgeving, ICT en HRM. • Zet de beweging om los te komen van de fysiek technische insteek van de FWR door en blijf samen integraler verbinden. • Bezie hoe sommige toepassingen van het kader beter belegd kunnen worden bij de uitvoering/ in het uitvoeringsbeleid • Bezie in hoeverre de opbrengst en lessons learned van het programma *Hybride Werken* een plek kunnen krijgen in de doorontwikkeling van het programma FWR dan wel integraal geborgd worden binnen DGDOO.

Ingezet is de beweging om los te komen van de fysiek-technische insteek van de FWR. Dit had mede tot resultaat dat het CfpB opereert als een netwerkende actor tussen beleid en uitvoering en wordt gewaardeerd en gerespecteerd door alle partijen. De evaluatoren moedigen aan om deze meer integrale verbinding voort te zetten.

Voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Daar waar geen evaluaties op doeltreffend- en doelmatigheid voorhanden zijn, bieden andere onderzoeken (bijv. monitors, tussenrapportages, jaarverslagen en -rapportages) wel een gedeeltelijk zicht op de al dan niet gerealiseerde voorwaarden hiervoor.

Masterplannen: de vier centrale kpi's in beeld (JBR)

De doorrekening van de Masterplannen in de Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk (JBR) laat zien dat deze een goede oplossing zijn voor de rijkskantoorhuisvesting. In de JBR over 2022 wordt dan ook geconcludeerd dat de masterplannen een belangrijk sturingsmiddel zijn voor de middellange en lange termijn. Daarbij wordt ingezoomd op de vier kpi's, zoals weergegeven in tabel 5.2.

Tabel 5.2 Output in termen van de vier kpi's over de onderzoeksperiode

kpi's		2019	2020	2021	2022	2023
Totale aantal vierkante meters bruto vloeroppervlakte (bvo, in m2) x 1.000€	Rijkskantoren	1.989	2.021	2.030	2.103	2.084
	Specialties	2.208	2.207	2.299	2.202	2.225
Leegstand (in m2 bvo), hier waar mogelijk weergegeven als % van de voorraad	Rijkskantoren	Daling	Daling	Stabilisatie op 3,75%	2,6%	13%
	Rijkskantoren	436	457	489	466	546

Huisvestingskosten-besparing	Specialties	342	348	352	354	373
Efficiency van het ruimtegebruik (in m2 bvo – per kantoorwerkplek)	Rijkskantoren	24,4	24,2	24,6	24,6	24,6

Bron: JBR-2019-2023.

De laatste periode is en wordt meer gefocust op de monitoring van de kwaliteit van m2: ondersteunen ze het primaire proces van gebruikers?²⁶⁵

Hybride werken

In bovengenoemde evaluaties binnen het thema Huisvesting & Faciliteiten komt ook hybride werken als belangrijk onderdeel naar voren. De implementatie van (het Rijksprogramma) hybride werken is een van de strategische thema's van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering rijksdienst (ICBR). In de ICBR-nota *Décharge en opvolging rijksprogramma hybride werken* (mei 2024) wordt de hele cyclus van voornemen/opdracht tot realisatie instrumenten en effecten beschreven. Belangrijke beleidsthema's zijn: sociale werkomgeving, communicatie, onderzoek en evaluatie.²⁶⁶

De ADR constateert begin 2024 dat belangrijke aanpassingen zijn gerealiseerd of in de steigers staan. Hybride werken is voor iedereen nu mogelijk (voor zover de aard van het werk dat toelaat).

De monitor hybride werken en de personeelsenquête Rijk (PER) – geven een algemeen beeld van de ervaringen met hybride werken (sinds 2022).²⁶⁷ Uit het kwantitatief PER-onderzoek onder een representatieve²⁶⁸ steekproef blijkt dat een groot deel van de medewerkers bij de Rijksoverheid het hybride werken omarmt. Dat heeft onder meer geleid tot een stabiele inrichting van de werkweek (effect). Bij de meeste functies is hybride werken mogelijk – leidinggevend zijn wel relatief het vaakst op kantoor. Ook voor de samenwerking en productiviteit heeft hybride werken tot positieve ervaringen geleid. (Met de rechten en plichten is twee-derde bekend.) Het grootste minpunt is minder contact met collega's, gevolgd door slechte ervaringen met hybride vergaderen en minder contact met de leidinggevende.

Hybride werken dient in de praktijk van alledag verder geborgd te worden, met ook een concrete beschrijving van gedrag in de werkomgeving. De ADR en ook het rapport Delta Review²⁶⁹ bevatten een betoog voor (onder andere) een meer integrale aanpak tussen partijen met oog voor elkaars rol en belangen.²⁷⁰ Er zijn dus nog uitdagingen voor medewerkers en hun leidinggevend in hun samenwerking en effectiviteit van de werkzaamheden. Het Rapport Delta Review is specificeert enkele van de ADR-observaties²⁷¹ en is leidend voor de aanpak en het vervolg van de implementatie van de visie in de komende

²⁶⁵ Interview 17 juli 2024.

²⁶⁶ Het onderzoeksprogramma Werk in Transitie (WIT) van het Center for People and Buildings heeft concrete wetenschappelijke inzichten gegeven die gebruikt zijn bij de ontwikkeling en toepassing van voorzieningen.

²⁶⁷ Monitor Hybride Werken vanaf 2022: rijksbreed periodiek onderzoek naar ervaring van het hybride werken en de beleving hiervan (eigen onderzoek); Personeelsenquête Rijk hybride werken en leidinggeven 2023 - rijksbreed onderzoek naar ervaringen van hybride werken bij leidinggevend. Venster – voor medewerkers.

²⁶⁸ In verband met een beperkte respons (27%) heeft een weging van resultaten plaatsgevonden.

²⁶⁹ Eindrapport Delta Review: *Veel bereikt, niet klaar*. Het betreft een evaluatie van het programma van opdracht tot resultaat/effect.

²⁷⁰ Vergroten wendbaarheid ketens facilitaire en ICT-dienstverlening (ADR, maart 2024)

²⁷¹ Zo heeft de verbinding tussen de sociale, digitale en fysieke werkomgeving meerwaarde gehad - evenals die tussen beleid, uitvoering en de departementen. Het reviewteam beveelt aan om in de afronding en het vervolg met voorrang aandacht te geven aan gedragsverandering en integraliteit. De uitkomsten van de Delta Review zijn waardevolle input voor de aanpak en het vervolg van de implementatie van de visie in de komende jaren.

jaren. +De richting voor de komende jaren is bepaald in de beleidsvisie 2027: *Hybride samen werken is vanzelfsprekend*²⁷² en de *Aanpak prioriteiten hybride werken 2023 e.v.*²⁷³

Spreiding rijkswerkgelegenheid

Ondanks het voornemen van achtereenvolgende kabinetten om tot een betere spreiding over het land te komen, was het afgelopen decennium sprake van een relatieve versterking van rijkswerkgelegenheid in de Randstad.²⁷⁴ Het kabinet ambieert om de rijkswerkgelegenheid in de komende jaren beter over het land te spreiden – in dit verband zijn 7 RijksHubs ontwikkeld.²⁷⁵

Bij nieuwe beslissingen over de locatiekeuze van rijksdiensten zal het regiobelang een prominenter plek in de besluitvorming krijgen en vindt de afweging op rijksniveau plaats. De transitie naar het hybride werken ondersteunt de verbinding tussen Rijk en regio.²⁷⁶

Faciliteiten

Over het onderdeel faciliteiten binnen het thema zijn geen doeltreffendheids- en/of doelmatigheidsevaluaties beschikbaar. Hierover wordt met name gerapporteerd in de JBR's (2019-2023). Deze bieden jaarlijks een gemengd kwalitatief-kwantitatief beeld van de voortgang in termen van o.a.: de centralisering/concentratie van de facilitaire dienstverlening naar Concerndienstverleners (CDV's). Deze verzorgen – in plaats van de afzonderlijke ministeries zoals tot 2011 – de facilitaire dienstverlening. Onder de facilitaire dienstverlening vallen ook de werkzaamheden van de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO) en de interdepartementale Post- en Koeriersdienst (IPKD). Deze zijn in 2023 opgegaan in de Rijksorganisatie voor Beveiliging en Logistiek (RBL). Daarnaast levert de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) sinds 2016 de schoonmaakdiensten in rijksgebouwen door heel Nederland. De CDV's zijn al ver met het harmoniseren van hun dienstverlening. Zo is er een rijksbrede Producten- en Dienstencatalogus (RPDC) waarin alle facilitaire producten en diensten zijn opgenomen. Daarnaast faciliteren de CDV's de transitie naar het hybride werken. Denk hierbij aan het 'hybride werken- proof' maken van de werkomgeving door onder andere het realiseren van digitale vergaderfaciliteiten en het plaatsen van belcellen.

Externe factoren

De Coronapandemie is als externe factor een grote gamechanger geweest in het denken over de FWR: op afstand thuis werken is sinds 2020 en 2021 veel meer de standaard geworden, wat de inrichting van het stelsel fundamenteel heeft gewijzigd. De geïnterviewden geven voorts aan dat de invoering van het specialiststelsel onder grote politieke druk tot stand is gekomen. Daardoor zijn de spelregels gedurende de implementatie tot stand gekomen.

Conclusie

Kwaliteit beleidstheorie

²⁷² Goedgekeurd ICBR 1 november 2022, vastgesteld bestuurder 29 juni 2023. Het ADR-rapport *Toekomstgerichte evaluatie ketens ICT en facilitair* (maart 2024) geeft inzicht in verbetermogelijkheden: de werkwijze van de organisatie van de ketens en wat nodig is om de beweging naar hybride werken verder te maken. Een flink aantal belangrijke aanpassingen zijn al gerealiseerd of staan in de steigers. Hybride werken is voor iedereen nu mogelijk (voor zover de aard van het werk dat toelaat) en kan verder geoptimaliseerd worden.

²⁷³ Besluit ICBR 4 juli 2023.

²⁷⁴ Zie o.a. het adviesrapport 'Elke regio telt! Kamerstukken 35561, nr. 17, 29697, nr. 114 en 31490, nr. 332, respectievelijk de kabinetsreactie op het rapport 'Groningers boven Gas', de kabinetsreactie op het rapport 'Elke regio telt!' en de jaarlijkse rapportage over de stand van zaken van de spreiding van de rijkswerkgelegenheid.

²⁷⁵ Interview 17 juli 2024. Zie ook <https://watwerktvooronsrijk.nl/rijkshubs/>. Hierbij is anno 2024 een landelijke pilot gestart met een workspace managementsysteem (WMS) om werkplekken te reserveren en de bezetting te monitoren.

²⁷⁶ Brief van de minister van BZK aan de TK d.d. 8 mei 2024. <https://open.overheid.nl/documenten/9e5ff1db-cdef-4a18-9bdd-4661caa1e885/file>

De beleidstheorie achter het thema Huisvesting & Faciliteiten is op basis van documenten en twee aanvullende expert-focusgroepen gereconstrueerd. Deze was op het themaniveau op voorhand niet als hulpmiddel voor sturing en evaluatie beschikbaar.

Afdekking door evaluaties

Eén grote evaluatie van het Rijkshuisvestingstelsel (RHS) en het specialstelsel dekt het vroege deel van de onderzoeksperiode (2019-2020) af. De evaluatiebevindingen over 2016-2020 richten zich op het RHS – met focus op de uitgangspunten: bestuurlijke en administratieve vereenvoudiging, doelmatigheid en risicoverdeling. De Masterplannen waren de invulling van het beleid in en rond het Rijkshuisvestingstelsel (RHS) en zijn als zodanig geen hoofdonderwerp van evaluatie geweest. Van de CfPB-evaluatie vond recent wel een nieuwe evaluatie plaats (2020-2023).

Na de evaluaties zijn meer recent in de JBR's (Jaarrapportages Bedrijfsvoering Rijk) de prestaties voor enkele kpi's kwantitatief in kaart gebracht. Deze dekken ook het onderdeel Faciliteiten af, waarvan geen evaluaties beschikbaar zijn.

Realisatie van de beoogde prestaties (output)

De themabrede output omvat in de kern twee belangrijke – deel kwantitatief geformuleerde – prestaties (zie onderstaande tabel).

Beoogde output	Feitelijke output
Prestaties (departementaal) m.b.t leegstand en aantal (benutte) vierkante meters en middelen	kpi's in de JBR's over 2019-2023 laten een besparing op de kosten van huisvesting zien, en een stabiele efficiency van het ruimtegebruik.
Prestaties (departementaal) m.b.t. toegankelijkheid, duurzaamheid en kwaliteit voor gebruikers	De laatste periode is en wordt meer gefocust op de monitoring van de kwaliteit van m2: ondersteunen ze het primaire proces van gebruikers? Op het vlak van duurzaamheid (bijv. energielabels) zijn op enkele grote punten de beoogde prestaties voortijdig behaald. Wat betreft de specialties zijn de aanbevelingen uit de 2021-evaluatie over o.a. professionalisering en monitoring gerealiseerd.

Het is aannemelijk dat efficiencywinst op o.a. kantoorruimte is geboekt mede dankzij de masterplannen. Ook de flexibiliteit is volgens de evaluatie mede dankzij de masterplannen toegenomen. De doelmatigheid kent tegelijk ook verbeterpunten, bijvoorbeeld op het punt van administratieve lasten. Al met al zijn de meer recente (output-)voorwaarden voor doeltreffend- en doelmatigheid gerealiseerd. maar ook deels voor verbetering vatbaar.

Realisatie van de beoogde doelen (outcome)

Gestelde doelen zijn doelmatigheid en administratieve vereenvoudiging, continuïteit en financiële houdbaarheid van het stelsel, met het oog op de verbetering van primaire processen en maatschappelijke doelen zoals verduurzaming en gebiedsontwikkeling. Het hiermee uiteindelijk beoogde eindeffect is een kostenbewuste, dienstverlenende en slagvaardige overheid.

De bevindingen zijn over het algemeen positief. Het RHS is volgens de evaluatie anno 2021 een ordentelijk georganiseerd stelsel dat functioneert. Het zou voldoende robuust en flexibel zijn om in te spelen op interne en externe ontwikkelingen, onder meer door de schaalgrootte, de centrale sturing door DGDOO, de via regiotarieven geregelde financiering en het systeem van monitoring en verantwoording.

De Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR), het normen- en kwaliteitskader om de samenstelling en kwaliteit van de kantorenvoorraad Rijk te optimaliseren en te sturen op vastgoedontwikkelingen op de langere termijn, bleek gedeeltelijk doeltreffend.

Het specialistysysteem heeft zijn doelen, zoals minder contractpartners en beprijzing op basis van werkelijke jaarkosten, dichterbij gebracht op basis van volgens de principes uitgevoerde activiteiten. De mate waarin is door het ontbreken van streefwaarden niet duidelijk, wel wijzen de kpi's in vergelijkbare richting als die van het kantorenstelsel.

Over de bij de FWR behorende onderzoekssubsidie aan de Stichting Kenniscentrum *Center for People and Buildings* (CfPB) is de brede evaluatieconclusie – die onze onderzoeksperiode ook goeddeels afdekt – dat verbeteringen zijn doorgevoerd t.b.v. doeltreffendheid en doelmatigheid, en dat de (procedurele) basis op orde is. Een harde conclusie over doelmatigheid bleek op dit onderdeel niet mogelijk. Dat geldt ook voor het thema-onderdeel Faciliteiten, waar prestaties wel via de JBR zijn en worden gemonitord.

Gemiddeld beoordelen we het beleid op het thema Huisvesting & Faciliteiten als aannemelijk doeltreffend – met enkele blijvende verbeterpunten.²⁷⁷

Externe factoren

Van externe factoren die de resultaten(keten) hebben beïnvloed, is in de stukken noch door respondenten veelvuldig melding gemaakt. Belangrijkste externe factor is de Coronapandemie, die volgens een expert sindsdien een grote *game changer* geweest is in ontwerp en toepassing van de FWR.

Ook *Elke regio telt* en PEGA (Parlementaire enquête Groninger aardgas) zijn volgens respondent-expert een invloedrijke factor gebleken.²⁷⁸

Publieke waarden

De publieke waarden responsiviteit en dienstbaarheid zijn geen expliciet leidend uitgangspunt voor het thema huisvesting en faciliteiten, maar wel impliciet. Zo bergt het beleid de waarde dienstbaarheid in zich, omdat het uitgangspunt is om de publieke taken zo goed mogelijk uit te voeren.²⁷⁹ Het betrekkelijk nieuwe streven naar een grotere regionale spreiding van de rijkswerkgelegenheid – via de hubs – kan als component van responsiviteit worden beschouwd.²⁸⁰

²⁷⁷ Zie bijlage 2

²⁷⁸ Interview 17 juli 2024.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Ibid. Dienstbaarheid: zie ook Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (2021 p. 81). Responsiviteit: komen tot een betere spreiding van rijksdiensten en rijkswerkgelegenheid – zie o.a. Kamerstuk 29697, nr. 142.

Bijlage 6. Onderzochte instrumenten en evaluaties (2019-2023)

Tabel 6.1 Totaaloverzicht evaluaties en overige verwerkte bronnen. Beschikbaar inzicht in doeltreffendheid / doelmatigheid. Planning op de SEA's 2024 en 2025.

	Thema	Instrument of onderdeel	Startjaar instrument	Evaluatie d/d aanwezig (over 2019-2023)	Alternatief/aanvulling	Onderzochte periode	Onderbouwde uitspraken doeltreffendheid	Onderbouwde uitspraken doelmatigheid	Evaluatie op de SEA '24-'25
1	Organisatie	Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst	2020	Ja	JBR	2019-2021	Ja	Ja	
2		Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering		nvt					Gepland voor 2025
3		Instellingsbesluit Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst		Nee	JBR				
	Personeel	(Overkoepelend: Strategisch Personeelsbeleid)			ICOP				
4		Wet Nummering Topinkomens (WNT)	2013	Ja		2016-2020	Ja	Ja	Ja
5		Subsidie CAOP		Ja		2019-2021?	Ja	Ja	Nee
6		Subsidie SVO (St. Verdeling Overheidsbijdragen)	2011	Nee					Nee
7		VSO (St. Verbond Sectorwerkgevers overheid)		Nee					Nee
8		Subsidie EIPA	2015	Deels		2015-2019	Ja. Aannemelijk doeltreffend (trede 2 op de ladder)	Nee/deels	Nee
9		Subsidies IPSE en VOM	2022	Nee					
10		(Taken) DGABD	1995	Ja		Stelsel tot 2020 & Visitatie 2023	Ja/ deels	Nee	Ja (visitatie)
11		Rijksbrede Infrastructuur Integriteitsbeleid	2020	Nee	Werkonderzoek werkbeleving + JBR				
12		Kader uniforme basiseisen vertrouwenspersonen Rijksdienst	2023	Nee	JBR				
13		Rijksbrede klachtenregeling ongewenste omgangsvormen & klachtencommissie (opdracht)	2022	Nee	JBR				
14		Subsidie Leiden Leadership Centre (5-jarig programma)	2022	Nee					

15		Geactualiseerde Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) (opdracht)	2022	Nee	JBR			
16	Informatiev oorziening Rijk	I-strategie 2021-2025	2011	Nee			Nee; wel check of thema's/doe len) zijn behaald.	Ja Evaluatie en actualisatie Werkagenda Waardenge dreden Digitaliseren
17		Strategische I-agenda 2019-2021	2019	Ja		2019-2021	Ja	Nee
18		Wet open overheid (Woo) *Subsidie Ondersteuning koepels implementatie Woo *Subsidie Compensatie Waterschappen Woo (uitvoerings-ondersteuning)	2020	Nee	Invoeringsto ets			Nee/ deels
19		Subsidie VNG IPO UWW Waterschapshuis		Nee			Nee; implementat ie nog gaande	
20		Communicatie: Adviescollege ICT Toetsing		Nee	Jaarrapporta ges			
21	Inkoop & aanbesten	Plan van Aanpak MVI	2015	Ja	JBR	2015-2020	Ja	Ja
22		Actieplan MVI Rijksinkoopstelsel/ Inkopen met impact	2017, 2019	Nee	JBR/ departemen tale verslagen			Ja
23		Nationaal plan maatschappelijk verantwoord inkopen	2021	Nee	JBR/ departemen tale verslagen			
24		Uitvoeringsagenda Internationale Sociale Voorwaarden	2022	Nee	JBR			
25		ARIV-2018	2018	Nee	JBR			
26		Governance digitalisering Rijksinkoop	2023	Nee	JBR			Ja
27		ARVODI-2018	2018	Nee	JBR			
28		ARBIT-2022	2022	Nee	JBR			
29		UAV 2012	2012	Nee	JBR			
30		Onderzoek Internationale Sociale Voorwaarden verplichting buiten de risicocategorieën	2023	Nee	JBR			
31		MVOI-monitoringsonderzoek	2024	Nee				
32		Gids proportionaliteit	2022	Nee				
33		Toolbox veilig inkopen	2024	Nee				
34		Handreiking opstellen plannen voor inkoopcategorieën/SLM	2020	Nee				
35		Volmachtenregister en opting procedure	2022	Nee				
36		Besluit i.v.m. implementatie richtlijn inzake e-facturatie	2018	Nee	JBR			
37		Handreiking afwijkende afspraken en indexering	2022	Nee	JBR			
38		Handreiking deelname zbo's aan de Rijksinkoop	2022	Nee	JBR			
39		Rijksinkoopregister	2015	Nee	JBR			

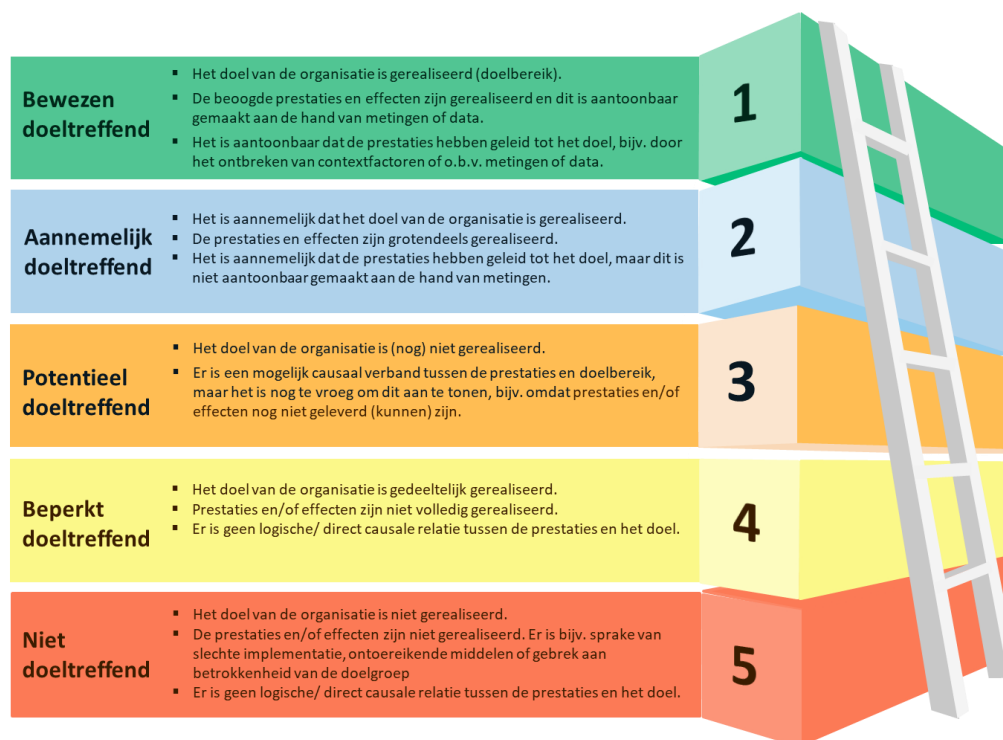
40	Huisvesting & Faciliteiten	Masterplannen Kantoorhuisvesting Rijk + Aanvulling Hybride Werken	2019	Ja	JBR	2016-2020	Ja	Nee/ deels	Ja
41		Normenkader met name FWR (Fysieke Werkomgeving Rijk)		Ja	JBR		Ja	Nee/ deels	Ja
42		Subsidie Stichting Kenniscentrum Center People and Buildings		Ja	JBR	2019-2023	ntb (pm)	ntb (pm)	Ja

*Niet in dit schema opgenomen: de documenten die inzicht bieden in de praktijk van het POK-thema - ten behoeve van de nulmeting / eerste stand van zaken. De reden is dat voor dit thema doeltreffend- en doelmatigheid nog geen toetspunten zijn. Details over geplande evaluaties zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

Bijlage 7. Doeltreffendheidsladder

Voor het beoordelen van de mate van (onderbouwing van) doeltreffendheid maken we – per evaluatie – gebruik van de doeltreffendheidsladder, zoals hieronder weergegeven. We onderkennen hierin vijf niveaus. Aan elk niveau hangen enkele criteria vast. In hoeverre aan deze criteria wordt voldaan, wordt getoetst aan de hand van de onderbouwing per evaluatie.

Figuur 7.1. Doeltreffendheidsladder



Bijlage 8. Begeleidingscommissie en borging onafhankelijkheid

Begeleidingscommissie	
Herman Scholten (voorzitter)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Directoraat-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO), Directie Ambtenaar & Organisatie (A&O)
Floris van Hoek	Ministerie van BZK, DGDOO, Chief Information Office (CIO) Rijk
Carel Meijer	Ministerie van BZK, DGDOO, Programma Open Overheid
Irene Coenen	Ministerie van BZK, DGDOO, directie Inkoop-, Facilitair en Huisvestingsbeleid Rijk (IFHR)
Maurits van Lelyveld	Ministerie van BZK, Directoraat-Generaal Algemene Bestuursdienst (ABD)
Maarten van der Sloot en Richard Barneveld	Ministerie van BZK, directie Financieel-economische Zaken (FEZ)
Freek Martens	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)
Richard Roos	Ministerie van SZW, directie FEZ
Liaison ambtelijke werkgroep	
Marlies Hartman	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Directoraat-Generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie (DGDOO), Directie Ambtenaar & Organisatie (A&O)
Onafhankelijke deskundige	
Michiel de Vries	Hoogleraar Bestuurskunde, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

Borging van onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid is geborgd langs twee wegen: 1. deze periodieke rapportage is uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau, onder auspiciën van een begeleidingscommissie; en 2. de onafhankelijke deskundige, die een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek gegeven. Dit is conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022 art. 4 lid 6), waarin het betrekken van minstens 1 methodologisch en/of beleidsinhoudelijk onafhankelijk deskundige verplicht is gesteld. De onafhankelijke deskundige heeft ook gedurende de looptijd van het onderzoek reeds inbreng geleverd in en rond de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie. Het oordeel van de deskundige is opgenomen in Bijlage 9.

Bijlage 9. Oordeel onafhankelijke deskundige

Ede, 18 december 2024

Vanuit mijn functie als extern deskundige in de begeleidingscommissie gedurende het onderzoek van Sira Consulting onder de titel 'Periodieke rapportage Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid. Begrotingshoofdstuk VII, artikel 7 volgt hieronder mijn beoordeling.

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en kijkt terug op de periode van 2019 tot en met 2023. De te beantwoorden onderzoeksvraag daarbij luidde "Heeft het gevoerde beleid geleid tot de beoogde verbetering van het functioneren van de (rijks) overheid, in het bijzonder wat betreft de bedrijfsvoering – en was de inzet van de beleidsinstrumenten/kaders gezien vanuit de coördinerende en regisserende rol van BZK doelmatig en doeltreffend?" Het gaat meer specifiek om de volgende zes beleidsterreinen: 1. Organisatie 2. Personeel 3. Informatievoorziening Rijk 4. Inkoop en aanbesteden 5. Huisvesting en faciliteiten 6. Beleid naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang POK (voor zover het BZK betreft).

De teneur van deze beleidsdoorlichting is dat de processen gerelateerd aan artikel 7 qua doeltreffendheid goed op orde zijn en dat het Werkgevers- en Bedrijfsvoeringsbeleid zoals het nu voorligt gedragen, uitvoerbare en actuele regelgeving bevat. De onderzoekers spreken van aannemelijke doeltreffendheid. Het betreft de Rijksbrede bedrijfsvoering en de coördinerende en regisserende rol van de minister van BZK, het IT-beheer en de Ontwikkelagenda Rijksdienst Waardenvol werken voor Nederland waarin ook aandacht wordt besteed aan personeel, organisatie en financiën. Nieuw in dit artikel zijn belangrijke onderwerpen als 'De aandacht voor 'de menselijke maat' in beleid en uitvoering- met daarin het streven naar maatwerk en responsiviteit in overheidshandelen; een nieuw begrip van Publieke Waarde(n); het programma Open Overheid met daarin aandacht voor de Informatiehuishouding en openbaarmaking; een veilig werk en meldklimaat met daarin ondersteuning voor klokkenluiders; en diversiteit & Inclusie met name in werving en selectie. Evaluaties van dat beleid staan op stapel en daarom is over de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan nog niets te melden. Voor zover wel conclusies mogelijk zijn is daartoe door de onderzoekers de beleidstheorie gereconstrueerd met daarin de verwachte samenhang tussen input, throughput, output en outcomes. Op basis daarvan kom je tot de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsonderdelen.

Via documentanalyse en gesprekken met direct betrokkenen – experts – komen de onderzoekers tot conclusies daarover. Die conclusies zijn noodzakelijkerwijs voorzichtig geformuleerd. De redenen daarvoor zijn het ontbreken van evaluatieonderzoeken waarin de relatie tussen de elementen uit de beleidstheorie zijn geëvalueerd. Duidelijk is wat de input in het beleid is en wat de outcomes zijn. Eveneens kan afdoende worden beredeneerd dat de input via de throughput en output tot die outcomes heeft geleid. De vraag blijft echter of die aannemelijke doeltreffendheid een daadwerkelijke doeltreffendheid is. Dat is trouwens op elk beleidsterrein en in elke beleidsdoorlichting een blijvende vraag.

Het doel van dit beleid blijft het creëren van randvoorwaarden voor (a) het optimaal en duurzaam functioneren van overheidsorganisaties én (b) een efficiënte en effectieve

bedrijfsvoering in het bijzonder. Gegeven herhaalde surveys in het kader van ‘Werkonderzoek Rijk’ blijkt dit doel goed behaald te worden omdat daaruit een groeiende tevredenheid van personeel uit blijkt. Het kan echter niet uit evaluaties worden geconcludeerd dat dit het gevolg is van de inzet van beleidsinstrumenten zoals het ontwikkelen van actieplannen, normenkaders, wet en regelgeving, subsidies en opdrachten. Oftewel, de outcomes van het beleid laten geen noemenswaardige problemen of issues zien en zijn zelfs positief, maar de relaties daartussen met input, throughput, en output van het beleid onder artikel 7 blijft niet-onderzocht. Daarmee wordt het moeilijk iets te concluderen over de doelmatigheid van het beleid. Voor beleid, zoals de Wet Open Overheid of het beleid als gevolg van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is het ook nog te vroeg voor een uitgebreide evaluatie. Beide zijn per 2023 is ingevoerd. Ander recent beleid zoals op het terrein van inkoop en aanbesteding is op het moment dat deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd onderhevig aan een evaluatie. De uitkomsten daarvan worden verwacht. Het inkoop en aanbestedingsbeleid is volgens deze beleidsdoorlichting in termen van de output het meest ‘SMART’-geformuleerde thema met daarin aandacht voor gunningscriteria, transparantie, maatschappelijke impact en social return. Internationale sociale voorwaarden en de e-facturering.

Ook ten aanzien van het Rijkshuisvestingstelsel (RHS) blijken evaluaties en gesprekken met experts indicatief voor positieve outcomes waarbij ook efficiencywinst is geboekt in het ruimtegebruik en winst ten aanzien van duurzaamheidscriteria.

Ten aanzien van het steeds belangrijker wordende nastreven van Publieke Waarden in overheidsbeleid is het streven “Het streven is een (rijks)overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is en haar maatschappelijke taken optimaal uitvoert, door het creëren van randvoorwaarden voor het optimaal en duurzaam functioneren van (Rijks)overheidsorganisaties én in het bijzonder voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering”. Daartoe zijn blijkens deze beleidsdoorlichting een veelheid aan plannen, agenda’s, en kaders ontwikkeld. Ook hier is het echter nog veel te vroeg om dit beleid al te evalueren. Daarmee kan uiteraard ook nog niets worden gezegd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in dezen.

Waar normaliter een veelheid van evaluaties ten grondslag ligt aan een beleidsdoorlichting kon dat hier niet het geval zijn gegeven de dynamiek in het beleid en de toenemende aandacht voor tot nu toe onderbelichte aspecten van het beleid. Normaliter geeft een beleidsdoorlichting een meta-evaluatie van al het evaluatie-onderzoek dat de voorgaande vijf jaar is verricht naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van (aspecten van) het beleid, waarbij de synthese een overkoepelend inzicht daarin geeft en leidt tot aanbevelingen betreffende de continuering van en wenselijke veranderingen in het beleid. Dat was hier niet echt mogelijk gegeven het ontbreken van dergelijke evaluaties van dit beleidsartikel in de afgelopen vijf jaar en de onderzoekers geven dat ook aan.

Daarmee is de hoofdconclusie dat door het ontbreken van evaluatieonderzoek geen harde uitspraken over de doelmatigheid kunnen worden gedaan. Evenzo stellen de onderzoekers ten aanzien van de doeltreffendheid van dit beleid dat - gegeven het ontbreken van evaluatieonderzoek - wel kan worden gesteld dat geen significante problemen op outcome niveau bestaan en dat de logica achter het beleid aanwezig is, maar dat de veronderstelde relatie tussen input, throughput, output en outcomes, op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal niet kan worden bevestigd. Daarmee wordt eigenlijk gesteld dat de onderzoeksvraag moeilijk te beantwoorden is.

Laat duidelijk zijn: Dit is geen kritiek op de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting. Ook wordt niet getwijfeld aan de correctheid waarmee het rapport is geschreven. Het is ook geen kritiek op de wijze waarop binnen het ministerie uitvoering wordt gegeven aan het begrotingsartikel. Niets in dit rapport wijst erop dat zich hier structurele problemen voordoen. Het ware echter aan te bevelen als in de volgende beleidsdoorlichting de basis voor de conclusies meer ligt in uitkomsten van evaluaties die diepgaand hebben onderzocht op welke wijze de input en throughput niet alleen een veronderstelde maar daadwerkelijke impact hebben op de output en outcomes in de praktijk.

Met de meeste hoogachting en vriendelijke groet,

Prof. dr. Michiel S. de Vries

Emeritus hoogleraar Bestuurskunde