

Vergaderjaar 2018–2019

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2018

Met deze brief bied ik u de beleidsdoorlichting aan van artikel 7 «Arbeidszaken overheid» van de begroting van BZK¹. Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd door Ecorys en de onderzoeksperiode betrof 2013 tot en met 2017. Het oordeel van de onafhankelijke deskundige is opgenomen in het rapport van Ecorys.

De doelstelling van artikel 7 was tot en met de begroting van 2018 een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten. Als stelselverantwoordelijke draag ik bij aan het arbeidsvoorwaarden- en arbeidsmarktbeleid voor bijna 1 miljoen werknemers en ruim 12.000 politieke ambtsdragers in de 14 overheids- en onderwijssectoren. Als Minister van BZK heb ik vooral een faciliterende, coördinerende en stimulerende rol. Dit komt ook tot uiting in de relatief beperkte financiële omvang van het begrotingsartikel (€ 29 mln. in 2016). De overheids- en onderwijssectoren zijn bijvoorbeeld primair zelf verantwoordelijk voor de werving, selectie, arbeidsvoorwaarden en opleiding van medewerkers. Bij politieke ambtsdragers is er een grote rol weggelegd voor hun beroepsverenigingen.

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat uitspraken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het geheel van het beleid niet eenduidig zijn te doen. Dit hangt samen met de coördinerende rol en mijn stelselverantwoordelijkheid voor de overheidssectoren. Verder geeft Ecorys aan dat de activiteiten uitgevoerd of bekostigd door BZK, zoals de subsidie aan beroepsverenigingen, nuttig zijn; het is aannemelijk dat deze activiteiten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De onafhankelijke deskundige adviseert een «evalueerbaarheidstoets» of «haalbaarheidstoets» te ontwikkelen die wordt uitgevoerd voordat tot een beleidsdoorlichting wordt overgegaan. Zij benadrukt de bredere relevantie van dit advies voor de operatie «Inzicht in Kwaliteit», het advies is daarom gedeeld met het Ministerie van Financiën.

Zoals opgenomen in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34), is het kabinet in 2018 gestart met de rijksbrede operatie «Inzicht in Kwaliteit». Het doel van de operatie is om – vanuit de departementen en met betrokkenheid van onderzoek- en kennisinstellingen, het Ministerie van Financiën, parlement en andere partijen – de maatschappelijke impact van beleid te vergroten. Dat begint met meer inzicht krijgen in wat werkt en wat niet. Met de operatie wil het kabinet een structurele verandering realiseren in de manier waarop de overheid omgaat met het verkrijgen van én handelen naar inzicht in de maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. In januari 2019 zal een eerste voortgangsrapportage worden gepresenteerd aan de Tweede Kamer, met een probleemanalyse waarin de huidige rijksbrede en departementale evaluatiefunctie worden belicht.

Hieronder ga ik nader in op de aanbevelingen uit de verbeterparagraaf van de beleidsdoorlichting en de 20 procent besparingsvariant.

Aanbevelingen

De aanbevelingen van Ecorys kunnen worden ingedeeld in aanbevelingen gericht op 1. Het verbeteren van de beleidsopzet en 2. Het vergroten van de doelmatigheid van het beleid.

Ten aanzien van het verbeteren van de beleidsopzet beveelt Ecorys aan om: a) de beleidstheorie in het begrotingsartikel te beschrijven, b) de beleidsdoelstelling en benaming van het artikel beter aan te laten sluiten bij de rol en verantwoordelijkheid van BZK, c) de doelstelling zo specifiek meetbaar acceptabel realistisch en tijdsgebonden (SMART) als mogelijk te formuleren en d) de uitgaven voor rechtspositionele regelingen (artikelonderdeel 7.2) onder te brengen bij een niet-beleidsartikel.

Ten aanzien van het vergroten van de doelmatigheid van het beleid beveelt Ecorys aan om a) subsidies meer te bundelen om de slagkracht te vergroten en b) beleidsvragen met meer focus te formuleren om onderzoeksgelden doelmatiger in te zetten.

Beleidsopzet

Ik onderschrijf de aanbeveling dat de beleidsdoelstelling en benaming van het artikel beter kan aansluiten bij mijn rol en verantwoordelijkheid. Daarom heb ik in de begroting van 2019 de doelstelling en benaming van de artikelen 1 en 7 inmiddels aangepast. Het beleid rondom politieke ambtsdragers is inmiddels onderdeel van artikel 1 Openbaar bestuur en democratie. De doelstelling van artikel 7 luidt nu «Bijdragen aan goed werkgeverschap voor ambtenaren». Bij iedere begroting probeer ik alle doelstellingen zo SMART mogelijk te formuleren. Uitdaging daarin is het feit dat ik op deze terreinen een faciliterende, stimulerende en coördinerende rol vervul. De uiteindelijke prestaties op het gebied van werkgeverschap hangen in belangrijke mate af van het gedrag en de acties van andere overheidssectoren.

Ook onderschrijf ik de aanbeveling om de beleidstheorie in het begrotingsartikel te beschrijven. Het is belangrijk om aan te geven op welke wijze de activiteiten van BZK bijdragen aan goed overheidswerkgeverschap. Uitgangspunt daarbij is dat werknemers een noodzakelijke

voorwaarde zijn voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. In de begroting van BZK over het jaar 2020 zie ik in hoeverre hierin op hoofdlijnen een verbetering kan worden gemaakt.

De aanbeveling om de rechtspositionele regelingen (artikelonderdeel 7.2) onder te brengen bij een niet-beleidsartikel, vanwege de beperkte beleidsvrijheid, neem ik niet over. Het onderbrengen van de uitgaven voor rechtspositionele regelingen (artikelonderdeel 7.2) bij een niet-beleidsartikel is mogelijk, maar ik zie hier geen noodzaak toe. In de toelichting op het artikelonderdeel wordt reeds aangegeven waarop de uitgaven betrekking hebben en er wordt voldoende duidelijk gemaakt dat er binnen dit artikelonderdeel weinig beleidsvrijheid is. De rechtspositionele regelingen passen goed onder het beleidsartikel Arbeidszaken overheid, de beperkte mate van beleidsvrijheid doet hier niets aan af.

Doelmatigheid

Ecorys doet goede voorstellen om de doelmatigheid van het huidige subsidie-instrumentarium en onderzoeksbudget te vergroten. Op dit moment wordt al steeds meer samengewerkt tussen beroepsverenigingen in de ondersteuning van politieke ambtsdragers. Bijvoorbeeld rond thema's als loopbaanperspectief, diversiteit, lokaal samenspel, etc. Te wijzen valt op het samenwerkingsprogramma «Democratie in Actie». Ik wil bezien of de samenwerking nog verder te intensiveren is en of hierdoor nog efficiencywinst te boeken is.

De aanbeveling om beleidsvragen op voorhand met meer focus te formuleren en op basis daarvan onderzoeksgelden in te zetten zie ik als ondersteuning van de huidige praktijk. Actuele kennisvragen worden periodiek geïncorporeerd in de beleids- en begrotingscyclus.

Financiële omvang en 20 procent besparing

Terecht merkt Ecorys op dat een besparing van 20 procent op artikel 7 geen eenvoudige opgave is. Een extensivering op dit toch al financieel beperkte begrotingsartikel heeft zonder meer gevolgen voor de mate waarin het beleidsdoel kan worden nagestreefd.

In totaal beslaat het beleid afkomstig van het «oude» artikelonderdeel 7.1 Overheid als werkgever vanaf 2019 nog een bedrag van ongeveer € 9 mln. structureel. Een besparing van 20% bedraagt dan € 1,8 mln. Er bestaan mogelijkheden om voor dit bedrag te extensiveren op artikelonderdeel 7.1 (zie tabel 6.3 uit het rapport), maar dan resteren er relatief weinig middelen om de faciliterende, stimulerende en coördinerende rol op het terrein van arbeidszaken overheid in te vullen. De subsidies aan vakcentrales, beroepsverenigingen en onderzoeksgelden leveren een nuttige bijdrage aan goed werkgeverschap van de overheid. Op dit artikelonderdeel is de afgelopen jaren bovendien al flink bezuinigd. Ter illustratie, in 2012 bedroegen de uitgaven op dit artikelonderdeel nog ruim € 16 mln.

Op artikelonderdeel 7.2 staan de rechtspositionele regelingen. De uitgaven op dit artikelonderdeel bedragen in 2019 ongeveer € 16 mln. en dalen ieder jaar gestaag, omdat de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen (SAIP) steeds minder pensioen- en uitkeringsgerechtigden in haar bestand heeft als gevolg van natuurlijk verloop en nagenoeg geen instroom. In 2019 bedraagt een besparing van 20% dus strikt genomen ongeveer € 3 mln. Een eventuele extensivering op dit artikelonderdeel zal, gelet op de verworven rechten van pensioen en uitkeringsgerechtigden, vooral betrekking hebben op het versoberen van de uitkeringen en

pensioenen aan politieke ambtsdragers in toekomstige gevallen. Los van het feit dat hiervoor een wetswijziging nodig is, maakt zo'n extensivering het politieke ambt minder aantrekkelijk en kwetsbaarder. Ik vind dat onwenselijk.

Tot slot

Het hebben van voldoende, integere en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers is essentieel voor een goed functionerend openbaar bestuur. Hieraan lever ik een voornamelijk indirecte doch zinvolle bijdrage vanuit dit beleidsartikel. Deze bijdrage wil ik in de toekomst continueren, waarbij ik scherp blijf op het zo doelmatig mogelijk inzetten van de beperkte financiële middelen. Voor de sector Rijk heb ik u onlangs geïnformeerd over mijn ambities met het Strategisch Personeelsbeleid Rijk 2025.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren