

Vergaderjaar 2019–2020

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2019

Met deze brief bied ik u de beleidsdoorlichting aan van het beleidsartikel Kwaliteit Rijksdienst (voorheen artikel 3 Wonen & Rijksdienst, nu artikel 7 BZK). De beleidsdoorlichting gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het op dit beleidsartikel gevoerde beleid in de periode 2014–2018. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van Berenschot. Het verplichte oordeel van de onafhankelijk deskundige over de totstandkoming van de beleidsdoorlichting is integraal opgenomen in het rapport.

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.» Op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering had de Minister van W&R – en heb ik als Minister van BZK – een beleidsontwikkende en kaderstellende rol. Onder dit beleidsartikel valt ook mijn verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie van de ambtenaren werkzaam bij de sector Rijk, inclusief de modernisering van het werkgeverschap. Het beleidsartikel was en is in financiële omvang beperkt: over 2018 ging het om ruim € 19,5 miljoen.

De scope van deze beleidsdoorlichting wordt bepaald door de inhoud van het genoemde beleidsartikel. De vakministers zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie (en de uitvoeringsorganisaties). Daarom is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de diverse Rijksonderdelen, die op vele beleids- en apparaatsartikelen van andere begrotingen staan, geen onderwerp van onderzoek geweest.

Ondanks dat de beleidsdoorlichting geen precieze uitspraken kan doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, deel ik in algemene zin de conclusie van de onderzoekers dat het merendeel van de activiteiten uitgevoerd door mijn ministerie een positieve bijdrage heeft geleverd aan de vooraf gestelde doelstellingen.

De betrokken onafhankelijke deskundige is positief over de door de onderzoekers gehanteerde methodologie en de inhoud van het rapport. Ik deel de conclusie van de deskundige dat de beleidsdoorlichting, ondanks dat er beperkt uitspraken gedaan kunnen worden over doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, van toegevoegde waarde is: de beleidsdoorlichting geeft een systematisch beeld van het gevoerde beleid en een zinvolle reflectie op mijn verantwoordelijkheden op dit beleidsartikel.

Aanbevelingen beleidsdoorlichting

De onderzoekers doen in de beleidsdoorlichting verschillende bruikbare aanbevelingen. De aanbevelingen gaan op hoofdlijnen over het formuleren van concrete (systeem)doelstellingen enerzijds en de invulling van mijn beleidsontwikkende en kaderstellende verantwoordelijkheid anderzijds. Aanbevolen wordt om:

meetbare en evalueerbare doelstellingen (SMART) te formuleren en hier indicatoren aan te verbinden die meerjarig systematisch gemeten worden. Advies is om in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) ook de ontwikkelingen en voortgang (beter) af te zetten tegen de doelstellingen; te zorgen voor een dekkende programmering van deelevaluaties, waarbij in deelevaluaties aandacht is voor de vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid. Doe, indien nodig, voorafgaand aan een beleidsdoorlichting aanvullend vooronderzoek om «witte vlekken» te adresseren; voor de bedrijfsvoeringskaders een vorm van portfoliomanagement in te voeren. Dat vraagt om een verdere professionalisering van het interdepartementale Kaderboek Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk; 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.

Implementatie van de aanbevelingen

Het formuleren van concrete (systeem)doelstellingen en evaluatieprogrammering

Ik onderschrijf de aanbeveling dat doelstellingen zo veel mogelijk meetbaar en evalueerbaar (SMART) moeten zijn. Daarbij focus ik vooral op de maatschappelijke opgaven waar het Rijk voor staat en waar we gezamenlijk vanuit de rijksbrede bedrijfsvoering een bijdrage aan kunnen leveren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan maatschappelijk verantwoord inkopen, duurzaamheid, diversiteit en inclusie. In de begroting 2020 is op het beleidsartikel, mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting van het artikel Arbeidszaken Overheid, op dit vlak een verbetering gemaakt. Zo wordt in de begroting duidelijker beschreven hoe ik mijn rol vervul en wat de beleidsprioriteiten zijn. Daarbij is het zo dat het beleidsartikel een aantal doelen verenigt, die niet noodzakelijkerwijs met elkaar verbonden zijn: de beleidsontwikkende en kaderstellende rol binnen de rijksbrede bedrijfsvoering en mijn verantwoordelijkheid voor een goed werkgeverschap en het topmanagement van het Rijk.

Mijn ministerie is penvoerder bij het opstellen van de rijksbrede bedrijfsvoeringskaders en voorzitter van de verschillende interdepartementale bedrijfsvoeringsoverleggen, maar voor de realisatie van de bedrijfsvoeringsdoelstellingen ben ik afhankelijk van de inzet en de *compliance* van de verschillende departementen (en hun uitvoeringsorganisaties). Uiteindelijk moeten we gezamenlijk de ambities van het Rijk, bijvoorbeeld op het terrein van duurzaamheid, maatschappelijk verantwoord inkopen en het creëren van banen voor arbeidsbeperkten, realiseren.

Zoals de onderzoekers terecht constateren, is hierdoor het isoleren van de invloed van mijn beleid in de mate van doelrealisatie over het algemeen lastig (een uitzondering hierop zijn de kaders die bijvoorbeeld de shared service organisaties van BZK uitvoeren en die zijn opgenomen in de processen en IT-systemen van deze organisaties, zoals bijvoorbeeld de HR-kaders over rechtspositie die P-Direkt uitvoert). Dit verklaart waarom het in deze beleidsdoorlichting niet goed mogelijk is om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door mij gevoerde beleid: een beleidsdoorlichting zoomt in op de specifieke beleidsbijdrage vanuit een beleidsartikel en kijkt niet naar de brede ontwikkeling op systeemniveau. Dit aandachtspunt is in de Operatie Inzicht in Kwaliteit ook naar voren is gekomen.

De in financiële zin grootste beleidsinstrumenten op het beleidsartikel, denk aan de subsidies en de bijdrage voor de rijksbrede arbeidsmarktcommunicatie, 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. Hier zal ik in het vervolg bij het opstellen van het evaluatieprogramma beter rekening mee houden.

Over de ambities en ontwikkelingen op het terrein van de rijksbrede bedrijfsvoering, informeer ik uw Kamer jaarlijks via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk (JBR) en via verschillende strategische agenda's op de verschillende domeinen van de bedrijfsvoering. In de JBR zal ik vanaf volgend jaar, waar dit mogelijk is, beter aangeven wat mijn bijdrage vanuit mijn beleidsontwikkende en kaderstellende rol is. In algemene zin ben ik voornemens om meer sturingsinformatie in de JBR op te nemen, zodat de inhoud van de JBR beter aansluit bij de prioriteitsstelling van uw Kamer.

De invulling van mijn verantwoordelijkheid binnen de rijksbrede bedrijfsvoering

De onderzoekers bevelen aan om voor de rijksbrede bedrijfsvoeringskaders een vorm van portfoliomanagement in te voeren. 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 zal ik nagaan welke kaders meer maatwerk vergen en welke kaders eenduidig kunnen worden toegepast en ingezet. Ook is duidelijk dat per kader zal moeten worden gezien welke vrijheidsgraden er voor onderdelen van de Rijksdienst zijn en wat de voor hen gewenste *compliance* 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. Daarbij is het uitgangspunt dat de kaders die deze prioriteiten ondersteunen onverkort

worden doorgevoerd. Dit vraagt dat er vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over de streefwaarden, monitoring en verantwoording. Ook ten aanzien van bedrijfsvoeringskaders die voortvloeien uit wet- en regelgeving, denk aan circulaire over de arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden van Rijksambtenaren, zullen weinig tot geen vrijheidsgraden bestaan. Aan de rechtmatigheid van de bedrijfsvoering worden geen concessies gedaan. Kaders die minder maatschappelijk effect genereren en veelal samenwerking-, inzicht-, handreiking- en ordeningsfuncties hebben binnen de Rijksdienst, zullen meer vrijheidsgraden kennen in de toepassing door de verschillende onderdelen van de Rijksdienst. Maatwerk op basis van de verschillende functies van onderdelen binnen de Rijksdienst is hiervoor mogelijk.

Uitgangspunt van de invulling van mijn beleidsontwikkende en kaderstellende rol is samenwerking binnen de Rijksdienst. Dit blijkt ook uit het «Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst» waaraan ik mijn kaderstellende bevoegdheid ontleen. 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. Samenwerking binnen de bedrijfsvoering kan efficiencyvoordelen opleveren, maar soms vraagt de dienstverlening juist om maatwerk en specialisatie. Dit thema, de balans tussen standaardisatie en maatwerk, bezien vanuit de maatschappelijke opgaven van de Rijksdienst, is één van de centrale aandachtspunten van de ICBR.

Mijn bevoegdheden op het terrein van informatiesystemen en informatiebeveiliging zijn recent uitgebreid. Ik heb, onder meer in de Strategische I-agenda Rijksdienst 2019–2021¹, maatregelen aangekondigd die hier concreet invulling aan geven. Over de voortgang van deze maatregelen heb ik u op 28 oktober 2019 per brief² geïnformeerd.

Besparingsmogelijkheden

Op het beleidsartikel is vanaf 2020 ongeveer € 15 miljoen structureel per jaar beschikbaar, een forse daling van het budget ten opzichte van 2018, toen er nog ruim € 19,5 miljoen beschikbaar was. De onderzoekers concluderen dat valt te verwachten dat door een besparing op dit budget er minder activiteiten centraal kunnen worden uitgevoerd, zodat departementen deze leemte zelf zullen invullen. In dit licht acht ik een besparing op het budget op dit beleidsartikel niet wenselijk: het is niet efficiënt wanneer departementen deze activiteiten weer (meer) zelf uitvoeren.

Tot slot

De onderzoekers hebben met de beleidsdoorlichting Kwaliteit Rijksdienst ook de ontwikkeling van de rijksbrede bedrijfsvoering in de periode 2014–2018 beschreven. Waar in de beginperiode de focus nog lag op efficiencywinst, is de beleidsmatige focus verschoven naar kwaliteit en het voldoen aan de voorbeeldrol die het Rijk heeft, bijvoorbeeld voor wat betreft de klimaatdoelstellingen en maatschappelijke verantwoord inkopen. De beschreven beleidsperiode, 2014–2018, is een tussenfase in de doorontwikkeling van de rijksbrede bedrijfsvoering en de invulling van

¹ Kamerstuk 26 643, 591.

² Kamerstuk 26 643, 646.

mijn rol daarbinnen. Er zijn goede stappen gezet, maar er is ook nog veel werk te doen. Ik houd u graag op de hoogte van de ontwikkelingen, onder andere via de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops