Evaluatie subsidieregeling CAOP 2008-2013

- eindrapport -

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Rotterdam, 26 maart 2014

Evaluatie subsidieregeling CAOP 2008-2013

- eindrapport -

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Gerbrand van Bork
Marleen Roekx
Susan van Geel
Sjerp van der Ploeg

Rotterdam, 26 maart 2014

ECORYS

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO2-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

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

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

1 Managementsamenvatting 7
1.1 Inleiding, vraagstelling en aanpak 7
1.2 Resultaten en conclusies 8
1.3 Aanbevelingen 9

2 Inleiding, vraagstelling, aanpak 13
2.1 Achtergrond 13
2.1.1 Evaluatie 2008 14
2.2 De subsidieregeling 15
2.2.1 Doel van de regeling 15
2.2.2 Activiteiten 15
2.2.3 Betrokken partijen 16
2.2.4 Bedragen 16
2.2.5 Verplichtingen 16
2.3 Doelen en centrale probleemstelling van de evaluatie 16
2.4 Uitwerking van de onderzoeksvragen 19
2.5 Aanpak 20
2.5.1 Documentenanalyse 21
2.5.2 Interviews 21
2.5.3 Vergelijking met vergelijkbare niet-gesubsidieerde activiteiten 22
2.5.4 Vergelijking met vergelijkbare niet gesubsidieerde organisaties 23

3 Doeltreffendheid en kwaliteit 25
3.1 Inleiding en overzicht 25
3.2 Ondersteuning commissies secretariaten 25
3.3 Onderzoek en voorlichting 30
3.4 BIOS 39
3.5 EVPT 43
3.6 Benchmark 48
3.7 Implementatie van aanbevelingen eerdere evaluatie 49
3.8 Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen 50

4 Doelmatigheid 53
4.1 Inleiding en overzicht 53
4.2 Algemeen 53
4.3 Ondersteuning commissies en secretariaten 56
4.4 Onderzoek en voorlichting 58
4.5 BIOS 60
4.6 EVPT 61
4.7 Benchmark met andere organisaties 63
4.8 Implementatie van aanbevelingen eerdere evaluatie 64
4.9 Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen 65

5 Sturing binnen subsidierelatie 68
5.1 Inleiding en overzicht 68
5.2 Algemeen 69

5.3 Ondersteuning commissies secretariaten 70
5.4 Onderzoek en voorlichting 70
5.5 BIOS 71
5.6 EVPT 73
5.7 Conclusie en beantwoording vragen 75

6 Conclusies en aanbevelingen 78
6.1 Relatie doeltreffendheid, doelmatigheid en sturing 78
6.2 Aanbevelingen 80

Bijlage I BIOS activiteiten 2009-2011 87

Bijlage II Commissieactiviteiten 2008-2012 89

Bijlage III Benchmarkorganisaties 91

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding, vraagstelling en aanpak

In de Subsidieregeling Stichting CAOP is opgenomen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 en 2013 een evaluatie opstelt die inzicht biedt in de ontwikkeling en de kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten van het CAOP. In dit rapport doen we verslag van de tweede evaluatie die betrekking heeft op de periode 2008- 2013. Het betreft hier uitdrukkelijk een evaluatie van de *subsidieregeling* CAOP en geen evaluatie van de *Stichting* CAOP.

De subsidieregeling Stichting CAOP die loopt tot 1 januari 2015 voorziet in een subsidie aan de Stichting CAOP voor de kosten die direct samenhangen met de uitvoer van een aantal nader genoemde activiteiten. Die activiteiten vallen uiteen in drie groepen:

1. Secretariële en administratieve ondersteuning van commissies en raden;
2. Onderzoek en voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid (waaronder de Albeda en Ien Dales-leerstoelen);
3. Faciliterende werkzaamheden die bijdragen aan de uitvoering van het overheidsbeleid (BIOS en EVPT).

Het CAOP dient jaarlijks een subsidieaanvraag in met daarbij een activiteitenplan waarin wordt beschreven welke doelen worden nagestreefd, welke activiteiten daarvoor nodig zijn en per activiteit wat de daarvoor benodigde middelen en bijbehorende infrastructurele kosten zijn. Het CAOP verantwoordt jaarlijks de inzet van de subsidie. Naast een financieel jaarverslag verstrekt de Stichting CAOP aan de Minister van BZK aanvullende informatie die nodig is voor de verantwoording van de bestede subsidiegelden.

Op basis van de offerteaanvraag en de bijeenkomst met de begeleidingscommissie zijn voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen vastgesteld:

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

De onderzoeksaanpak bestond uit vijf onderdelen:

1. Documentanalyse: regelingen, aanvragen, activiteitenplannen, verantwoordingen et cetera;
2. Interviews met betrokkenen bij BZK, CAOP en afnemers en gebruikers van de diensten van CAOP;
3. Vergelijking met niet-gesubsidieerde activiteiten van CAOP;
4. Vergelijking met twee andere niet- (of deels) gesubsidieerde organisaties;

5. Analyse met behulp van de verzamelde informatie.

1.2 Resultaten en conclusies

In de evaluatie komen drie hoofdonderwerpen aan de orde: doeltreffendheid, doelmatigheid en sturing.

Doeltreffendheid

We hebben geconstateerd dat de doeltreffendheid van de regeling op output- en outcomeniveau om twee redenen niet goed is vast te stellen. De doelen zijn daarvoor (met uitzondering van EVPT) te algemeen omschreven en indien ze wel specifieker zijn (of zouden worden) omschreven, is het vaststellen van de effectiviteit via onderzoek nog steeds met zoveel methodologische beperkingen omgeven dat een afdoend antwoord op de mate van doeltreffendheid niet verkregen kan worden. In de subsidieregeling CAOP richt BZK zich vooral op indicatoren op activiteitenniveau: er wordt gestuurd op taken, niet op resultaten.

Wat wel blijkt, is dat de activiteiten die plaatsvinden goed passen binnen de (algemeen geformuleerde) APS- en BZK-doelstellingen. Dat betekent dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de doelstellingen maar dat niet duidelijk is in welke mate dat gebeurt. Het feit dat BZK in de subsidieovereenkomst met CAOP geen SMART-doelen heeft opgesteld, wijkt niet af van (een groot deel van) andere subsidieregelingen. Maar ondanks dat BZK hierin niet afwijkt en het moeilijk is om doelen op een meetbare manier te operationaliseren, is het voor het uitvoeren van een effectevaluatie wel noodzakelijk.

Gebruikers en afnemers van de CAOP-dienstverlening oordelen over het algemeen positief over de activiteiten die CAOP onder de subsidieregeling uitvoert. Met name positief scoren de inhoudelijke expertise, de onafhankelijkheid, de dienstverlenende houding, de kwaliteit en toepasbaarheid van producten en diensten en de faciliteiten die CAOP biedt. Ook het feit dat meerdere commissies onder één subsidieregeling vallen, wordt positief benoemd vanwege flexibiliteit in uitvoering. Minder positief scoort de mate van innovatie van CAOP in de uitvoering van activiteiten, bijvoorbeeld gericht op vernieuwing van doelgroepen of administratieve ondersteuning. De tevredenheid over de leerstoelen bij de afnemers wisselt. Gebruikers en afnemers van de CAOP-dienstverlening (die onder de subsidieregeling valt) betalen bijna nooit een eigen bijdrage voor gebruik/afname. Er vindt bij hen dus geen afweging plaats tussen prijs en kwaliteit.

Doelmatigheid

Verder hebben we geconstateerd dat de subsidieverantwoordingen redelijk tot goed inzicht bieden in de activiteiten (kwantitatief en kwalitatief) en de daarmee samenhangende kosten. Er zijn geen conclusies te trekken over de efficiëntie in termen van kosten per bereikte resultaten (of doelbereiking) omdat er niet systematisch voor alle activiteiten in termen van bereikte resultaten in de verantwoordingen wordt gerapporteerd. Dit hangt uiteraard samen met de constatering dat de doeltreffendheid van de regeling op output- en outcomeniveau niet goed is vast te stellen.

Wanneer de efficiëntie van de gesubsidieerde activiteiten wordt afgemeten aan de vergelijking met andere organisaties of andere CAOP-activiteiten dan is er qua tariefstelling (prijs per uur) geen aanleiding om te veronderstellen dat de CAOP binnen de subsidieregeling inefficiënt opereert. De tarieven voor de activiteiten die binnen de regeling worden uitgevoerd, liggen iets lager dan tarieven die externe partijen in rekening brengen en zijn vergelijkbaar met andere activiteiten die CAOP uitvoert.

De volumecomponent (het aantal uur dat CAOP per soort activiteit en soort medewerker opvoert) laat zich niet goed vergelijken met andere organisaties op basis van de beschikbare gegevens. Ook

uit het verloop van de urenbesteding per activiteit en uren per zaak zijn geen eenduidige conclusies te trekken.

Sturing

We hebben geconstateerd dat opzet van de subsidieregeling in beginsel voldoende ruimte biedt om sturend te kunnen optreden omdat er jaarlijks een gedetailleerd activiteitenplan ingediend moet worden evenals een gedetailleerde begroting en dito verantwoording. Dit alles wordt door BZK beoordeeld en biedt BZK de mogelijkheid om te besluiten activiteiten niet meer te subsidiëren wanneer ze niet voldoende bijdragen aan de gewenste doelstellingen. Ook staat het BZK vrij om minder subsidiegeld ter beschikking te stellen dan wordt gevraagd. In de praktijk maakt BZK niet maximaal gebruik van de mogelijkheden van de sturingsmogelijkheden van subsidieregeling. Dat zou wel kunnen door bijvoorbeeld het concreter formuleren van beleidsdoelstellingen (outcome) en daarvan afgeleide outputdoelstellingen, deze vervolgens te gebruiken om het activiteitenplan en de verantwoording te beoordelen, en daaraan eventuele financiële consequenties te verbinden (door sommige activiteiten niet te subsidiëren).

CAOP heeft meer behoefte aan een rolvaste houding van BZK als subsidieverstrekker. BZK gedraagt zich, overigens met goede bedoelingen, met regelmaat niet zozeer als subsidieverstrekker maar meer als opdrachtgever. Hoewel op managementniveau hierover weinig meningsverschil is en de verhouding open en constructief is, is op medewerkerniveau aan zowel CAOP- als aan BZK-zijde tot op zekere hoogte irritatie over de houding van de andere partij. Dit speelt en speelde met name bij BIOS en EVPT en heeft vermoedelijk te maken met het feit dat dit onderwerpen zijn die eerst binnen BZK zelf werden uitgevoerd en die zijn overgedragen aan CAOP.
De indruk bestaat dat BZK relatief weinig gebruik maakt van de mogelijkheden tot formele sturing in de fase van de subsidieaanvraag en verantwoording en in plaats daarvan op onderdelen maximaal (en soms teveel) gebruik probeert te maken van de mogelijkheden tot informele sturing in de uitvoering.

1.3 Aanbevelingen

1. Maak een afweging of de afzonderlijke onderdelen en beleidsdoelen (nog) gezamenlijk binnen een subsidieregeling passen

Maak (opnieuw) per beleidsdoel en activiteiten de afweging of overheidsingrijpen hier voor de hand ligt en, zo ja, welk instrument daarvoor dan geschikt is (inkoop of subsidiering).
Voor de ondersteuning aan commissies en raden zien we daarbij twee alternatieven. Exclusief vanuit BZK blijven subsidiëren (dus zonder cofinancieren / eigen bijdrage) of als opdracht laten uitvoeren en een aanbestedingsronde organiseren. Dat laatste zou vooral vanuit het oogpunt van doelmatigheid op langere termijn relevant zijn (niet zozeer vanuit de wil om sterker te kunnen sturen in de uitvoering). Er zijn meerdere marktpartijen die deze dienstverlening aanbieden. Een aanbestedingsronde vereist de nodige juridische en economische expertise waarvoor BZK gebruik kan maken van een professionele organisatie zoals de Haagse Inkoop Samenwerking. Een alternatief voor beoogde efficiëntiewinst via aanbesteding is om een korting bij subsidietoekenning toe te passen om daarmee de doelmatigheid in werkprocessen meer te stimuleren.

Voor de onderzoeksfunctie beperken de alternatieven zich tot subsidiëring in een aantal varianten (geen opdrachten of markt). Het doel van dit onderdeel (kennisontwikkeling en verspreiding) laat meer varianten toe dan het subsidiëren van leerstoelen. Een nadere afweging of er jaarlijks ongeveer € 300.000 in twee deeltijd-leerstoelen moet worden gestoken of dat het via een andere subsidievorm mogelijk meer effect kan sorteren, lijkt op zijn plaats. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht

worden aan een onderzoeksprogramma waarvoor universitair onderzoekers voorstellen kunnen indienen. Er zijn diverse voorbeelden van een dergelijke variant zoals het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) of ZonMW.

Daarnaast zijn er voorbeelden waarbij de subsidieverstrekker een cofinancieringseis stelt. Er wordt alleen subsidie verstrekt als de subsidieontvanger erin slaagt ook bij andere belanghebbende partijen financiële middelen te verkrijgen. Met name wanneer dit gaat om afnemers (of vertegenwoordigende partijen van afnemers) is er een grotere kans op daadwerkelijke effectiviteit van de subsidie. In dit geval zou de subsidie voor de leerstoelen verstrekt kunnen worden onder de voorwaarde dat werkgevers en werknemers gezamenlijk bijvoorbeeld de helft (of een kwart) bijdragen.

Voor BIOS verzorgt de markt inmiddels het grootste deel van de individuele ondersteuning aan werkgevers. Het aanbesteden van de netwerk -en kennisfunctie is niet meer aan de orde omdat er geen partij is die hierop nog serieus kan concurreren met BIOS. Dat maakt dat ook hier continuering van de subsidie voor de hand ligt met daarbij een aantal alternatieven die vooral betrekking hebben op mogelijkheden voor efficiëntievergroting en niet zozeer op de sturing.
De beleidsdoorlichting heeft laten zien dat het moeilijk is om de effectiviteit van BIOS en het BZK-beleid rondom integriteit vast te stellen. Met name de netwerkfunctie van BIOS, waarbij integriteitsmedewerkers met elkaar in contact komen, is gericht op de afnemers zelf en biedt de daarom de mogelijkheid voor cofinanciering en of eigen bijdragen waardoor er ook een scherpere afweging gemaakt zal worden tussen de effectiviteit en kosten (in tijd en geld).

Voor de toekomst van het Expertisecentrum Veiligheid Publieke Taak geldt dat van belang is dat er een onderscheid gemaakt wordt in de ondersteuningsfunctie en kennisfunctie van EVPT. De ondersteuningsfunctie voor werkgevers is daarbij een onderdeel dat aan de markt kan worden overgelaten. Er ligt een wettelijke taak voor de werkgever zelf om zorg te dragen voor de veiligheid van de werknemers. Als werkgeversorganisaties dat relevant achten, kunnen zij altijd zelf door een subsidie of vergoeding via hun eigen AenO-fonds werkgevers stimuleren meer te doen aan de veiligheid van hun werknemers.
De kennisfunctie is iets dat niet aan de markt kan worden overgelaten of nu nog met het bestaan van EVPT een via opdracht kan worden uitbesteed. BZK heeft aangegeven weinig nut en noodzaak te zien in het behoud van een specifiek kenniscentrum gericht op de veiligheid van medewerkers met een publieke taak. Ook is de vraag hoe die kennisfunctie nog goed gestuurd kan worden als bij BZK dit onderwerp als apart beleidsdossier verdwijnt. Het meefinancieren van een bestaand expertisecentrum dat zich richt (of zou kunnen richten) op meer in het algemeen de veiligheid van werknemers ligt dan meer voor de hand, bijvoorbeeld het CCV of WODC.

3 Onderzoek of binnen de subsidieregeling nog de volgende verbeterpunten ten aanzien van doelmatigheid realiseerbaar zijn

We zien nog de volgende mogelijkheden om binnen de grenzen van een subsidieregeling te werken aan een grotere doelmatigheid. Dat is in de eerste plaats het specificeren in de subsidieregeling van de uitgangspunten voor het toerekenen van subsidiabele kosten (dat is een aanbeveling uit eerdere evaluatie van 2008). In de tweede plaats zien we doelmatigheidswinst door verbetering van de verantwoording van uurtarieven (opbouw) en kosten in relatie tot resultaatbereiking. Het gaat dan om het systematisch opnemen van resultaatsindicatoren in de verantwoordingen. In de derde plaats kan BZK het met CAOP van een maximumvergoeding (of tijdsbesteding en tarief) per zaak overeenkomen om zodoende de relatie tussen het aantal zaken/commissies en de gemaakte kosten meer eenduidig te krijgen.

In de vierde plaats zie we nog mogelijkheden tot doelmatigheidswinst door het specifiek inzetten en rapporteren over specifiek beleid gericht op efficiëntieverbetering (procesinnovaties) voor de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten.
En als laatste bijdrage aan verdere doelmatigheid zien we beleid gericht op inzet van geschikt personeel voor de activiteiten, flexibiliteit van de CAOP-personeelsinzet (en inzet van flexibele krachten vooral ten aanzien van de fluctuerende werkzaamheden voor Commissies en Onderzoek) en rapportage in verantwoordingen daarover.

4. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden voor sturing bij de aanvraag en verantwoording

Binnen de subsidieregeling liggen de belangrijkste formele sturingsmomenten bij de aanvraag en de verantwoording. Vooraf kan BZK besluiten bepaalde activiteiten niet of maar beperkt te subsidiëren als ze onvoldoende zijn toegelicht, onderbouwd, uitgewerkt of onvoldoende aansluiten bij de doelstellingen van BZK. Dat vereist het vooraf ontwikkelen en stellen van eisen. Het is het zaak dat BZK 'aan de voorkant' van de regeling veel uitgebreider stilstaat bij het beleidskader waarbinnen de regeling wordt uitgevoerd en welke specifieke, meetbare doelen daarmee gerealiseerd zouden moeten worden. Om hier in een toekomstige evaluatie op een onderbouwde manier over te oordelen, dienen daarnaast de activiteiten die onder de regeling worden uitgevoerd (beter) te worden gemonitord en ze moeten op een structurele manier met haar afnemers en betrokkenen worden geëvalueerd. Op deze manier kan er door BZK meer worden gestuurd op resultaten in plaats van taken.
BZK geeft aan in algemene zin weinig waarde te hechten aan prestatie-indicatoren als sturingsmiddel (ook al zijn deze voor EVPT wel geformuleerd). Desondanks kunnen bepaalde outputeisen helpen meer te sturen in de realisatie van de beleidsdoelen: bijvoorbeeld het bereik van activiteiten, kennisverspreiding of de tevredenheid afnemers, bezoekersaantallen, zichtbaarheid, bekendheid van bijvoorbeeld BIOS onder organisaties, zichtbaarheid en bekendheid van de commissies onder overheidspersoneel e.d. Het dwingt in elk geval BZK om zelf te bedenken en te formuleren wat de minimale effecten in termen van output zouden moeten zijn.
Verder is het zoals gezegd de moeite waard om cofinanciering van activiteiten door gebruikers te overwegen daar waar gebruikers direct baat van de CAOP-diensten hebben. De omvang van het cofinancieringsdeel wordt uiteraard onderwerp van discussie. Het instellen van een overgangsperiode zorgt voor de mogelijkheid voor CAOP en alternatieve financiers zich hierop voor te bereiden.
Stel verder bij de verantwoording in voldoende detail eisen over bestedingen en met name output om te bepalen of er aan de subsidieverplichtingen is voldaan en om in de toekomst een adequate effectevaluatie van de subsidieregeling te kunnen doen.

4. Zorg voor een consistentie sturing vanuit BZK en rolvastheid tijdens de uitvoering

De sturing vanuit BZK rondom de ondersteuning aan commissies en raden en de leerstoelen leidt tot relatief weinig verschil van inzichten en conflicten. Dat ligt anders bij de beleidsonderwerpen integriteit en veiligheid. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat bij de eerste onderwerpen de sturing vooral op managementniveau plaatsvindt en bij de tweede meer op medewerkerniveau. Maak daarom in elk geval intern bij BZK duidelijke afspraken over wat binnen het kader van een subsidieregeling aan soort sturing mogelijk is en wat de beperkingen zijn. Zorg ervoor dat voor (nieuwe) medewerkers hierover goed geïnformeerd zijn. Zorg voor een duidelijke en intern afgestemde generieke werkwijze richting CAOP.
Maak ook voor de resterende (en eventuele nieuwe) beleidsonderwerpen afspraken met CAOP over een regelmatig afstemmingsoverleg, met een agenda waarin procesonderwerpen en inhoudelijke onderwerpen aan de orde komen. Organiseer jaarlijks een strategische dag met daarin aandacht voor bijvoorbeeld reflectie op de inhoud van de activiteitenplannen en de beleidsontwikkelingen aan BZK-zijde. Zorg gedurende de looptijd voor een duidelijke rol- en taakverdeling. Zorg voor een rolvaste benadering richting CAOP (het CAOP zorgt voor eigen

rolvastheid), benader ze niet als opdrachtnemer, doe alleen in uitzonderingsgevallen een beroep op het feit dat degene die betaalt uiteindelijk ook degene is die bepaalt.

5. Laat de omvang van de egalisatiereserve weer aansluiten bij het oorspronkelijke doel.
De egalisatiereserve was oorspronkelijk bedoeld om de onzekerheid en fluctuaties te kunnen opvangen in de aantallen zaken en vergaderingen tussen opeenvolgende jaren bij het ondersteunen van de commissies en raden. In onderling overleg is in verband met de opzet van het EVPT een veel omvangrijker egalisatiereserve aangehouden. Het huidige maximum dat in de regeling wordt genoemd, is echter nog steeds veel ten opzichte van de totale subsidieomvang. Een maximumpercentage van 10% lijkt meer dan voldoende wanneer naar de egalisatiereserves van andere regelingen wordt gekeken. Verder verdient het aanbeveling vanuit het oogpunt van doelmatige overheidsfinanciën eventuele overschotten boven dit maximum terug te vorderen.

2 Inleiding, vraagstelling, aanpak

2.1 Achtergrond

De geschiedenis van het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) en de (subsidie)relatie met BZK gaat terug tot 1995, toen de Centrales van overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken het CAOP oprichtten. Daarvóór bestond het als een zelfstandige organisatie binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijk Relaties (BZK)[1]. Op 1 januari 1995 kwam het CAOP los te staan van het ministerie en werd het een onafhankelijke dienstverlener. Het bleek voor de Centrales van overheidspersoneel en de werkgeversorganisaties wenselijk om te kunnen beschikken over een onafhankelijk secretariaat ter ondersteuning van neutraal opererende commissies. Het CAOP is in de loop der jaren veranderd van een volledig gesubsidieerde instelling naar een organisatie die financieel voor een groot deel zelfstandig is en opdrachten op de markt verwerft. Het CAOP staat bekend als kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein. Het CAOP adviseert en ondersteunt inmiddels meer dan 200 opdrachtgevers in verschillende sectoren, waaronder de rijksoverheid en de sectoren onderwijs en zorg.

Sinds de oprichting van het CAOP als een zelfstandig dienstverlener zijn activiteiten via subsidieregelingen gefinancierd. In 2005 is een nieuwe regeling van kracht geworden waarin het doel van de subsidie strakker en duidelijker is geformuleerd dan voorheen en is geëxpliciteerd welke kosten uit de subsidie bekostigd kunnen worden.

In de Subsidieregeling Stichting CAOP is opgenomen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2008 en 2013 een evaluatie opstelt die inzicht biedt in de ontwikkeling en de kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten van het CAOP[2]. De eerste evaluatie vond plaats in 2008, ruim een jaar nadat de huidige subsidieregeling was ingegaan op 1 januari 2006[3]. In dit rapport doen we verslag van de tweede evaluatie die betrekking heeft op de periode 2008- 2013.

We hechten eraan te benadrukken dat het hier niet gaat om een evaluatie van de Stichting CAOP zelf. Het is uitdrukkelijk een evaluatie van de subsidieregeling waardoor naast de subsidieontvanger, ook de subsidieverstrekker, de regeling, de relatie tussen verstrekker en ontvanger, de activiteiten in het kader van de regeling en dergelijke, object van studie zijn.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de rest van dit hoofdstuk gaan we nader in op de subsidieregeling, doelen van de evaluatie, de onderzoeksvragen en de aanpak. In de drie daarop volgende hoofdstukken presenteren we de resultaten: op het terrein van doeltreffendheid en kwaliteit, op het terrein van doelmatigheid en op het terrein van de sturingsrelatie tussen BZK en CAOP.

1 Het CAOP als onderdeel binnen BZK vanaf 1989 was de opvolger van het secretariaat van het Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken en de Advies- en Arbitragecommissie.

2 Subsidieregeling Stichting CAOP, http://wetten.overheid.nl/BWBR0019438/geldigheidsdatum_20-11-2013

3 Ernst & Young, 2008, Evaluatie Stichting CAOP, onderzoek naar de ontwikkeling en kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten, Den Haag: Ernst & Young Advisory.

2.1.1 Evaluatie 2008

Voordat we de huidige subsidieregeling uiteenzetten, gaan we in op de evaluatie van 2008. In dat jaar is de stichting CAOP geëvalueerd en het rapport daarover bevat de volgende aanbevelingen[4]:

"De huidige subsidieregeling laat nog veel ruimte voor de wijze waarop kosten kunnen worden toegerekend en welke kosten voor subsidie in aanmerking komen. Wij adviseren om in de 'nieuwe' subsidieregeling de uitgangspunten voor het toerekenen van subsidiabele kostennader te specificeren. Hierbij wordt gedacht aan het verder concretiseren van de definitie van de infrastructurele kosten en de berekening van de tarieven voor begroting en verantwoording (kostenallocatie). Bij kostenallocatie zouden wij adviseren uit te gaan van het principe dat de gebruiker betaalt. Dat wil zeggen dat er een causale relatie moet zijn tussen de inzet van middelen en de toerekening van de kosten van deze middelen."
"Daarnaast is het omwille van het hybride karakter van de Stichting CAOP noodzakelijk om een eenduidig (administratief) onderscheid te maken tussen de commerciële- en gesubsidieerde activiteiten, producten en diensten en de daaraan gerelateerde toerekening van kosten."
"Wat betreft de opzet van de verantwoording adviseren wij om deze te baseren op de werkelijke kosten in plaats van op de begrote kosten, zoals nu het geval is. In de verantwoording moeten dan de werkelijke tarieven (p) en de werkelijke aantallen (q) worden opgenomen. Opnieuw adviseren wij de uitgangspunten voor de tariefberekening, variabele "p", vooraf duidelijk vast te stellen. Op basis van deze uitgangspunten kan een meer nauwkeurige weergave van de gerealiseerde kosten worden gemaakt."
"BZK dient het kwaliteitsniveau van de dienstverlening van de Stichting CAOP op te nemen in de 'nieuwe' subsidieregeling. Er is een duidelijke wisselwerking tussen de kwaliteit van de diensten en de efficiëntie. Er zijn indicaties dat de kwaliteit van de diensten van de Stichting CAOP minder worden naarmate andere medewerkers ingezet worden dan de medewerkers die normaliter de specifieke commissies ondersteunen. De positieve keerzijde van het flexibiliseren van het personeelsbestand is dat de Stichting CAOP meer grip kan krijgen op het capaciteitsvraagstuk waardoor de productiviteit verder kan stijgen. Daarnaast zou BZK kunnen nadenken over het beïnvloeden van de vraag naar gesubsidieerde activiteiten waardoor de Stichting CAOP de capaciteit beter kan afstemmen op de vraag. Er kan worden gesteld dat ieder kwaliteitsniveau een eigen prijskaartje heeft."
"De overhead- en huisvestingskosten drukken relatief zwaar op de tarieven van de Stichting CAOP. Bij opschaling van de activiteiten van de Stichting CAOP (commerciële en gesubsidieerde activiteiten) zullen deze tarieven dalen als gevolg van een hogere bezetting. Daarnaast geeft de opschaling van de (commerciële) activiteiten van de Stichting CAOP ook een beter vangnet voor de benutting van de arbeidscapaciteit van de gesubsidieerde activiteiten."
"Wij adviseren BZK om de activiteiten van de Stichting CAOP met betrekking tot het kennisportaal te monitoren om een eventuele (inhoudelijke) overlapping met andere kennisportalen te voorkomen."
"Hoewel dit aspect op zich buiten de scope van het evaluatieonderzoek valt, stellen wij voor om de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten (de processen) nader te analyseren op effectiviteit, efficiëntie en de inzet van de juiste medewerker. De ervaring leert dat gerichte procesverbeteringen een materiële bijdrage kunnen leveren aan effectiviteit en efficiëntie."

Of de aanbevelingen sindsdien doorgevoerd zijn, is onderdeel van de huidige evaluatie. Per onderdeel waarop de aanbeveling van toepassing is, wordt in het desbetreffende hoofdstuk nagegaan in hoeverre dit is gedaan.

[4] Overgenomen uit: Evaluatie Stichting CAOP. Onderzoek naar de ontwikkeling en de kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten. Ernst & Young, 2008.

2.2 De subsidieregeling

In deze paragraaf gaan we in hoofdlijnen in op de subsidieregeling zodat het object van de huidige evaluatie helder is. We onderscheiden daarin achtereenvolgens de doelen, de activiteiten, de betrokken partijen, de bedragen en verplichtingen.

2.2.1 Doel van de regeling

In de subsidieregeling zelf is geen (algemene) doelstelling opgenomen waaraan de in de regeling genoemde activiteiten zouden moeten bijdragen. In de regeling is een verwijzing opgenomen naar de Wet overige BZK subsidies[5]. Daarin wordt in artikel 13 aangegeven dat de Minister van BZK subsidies kan verstrekken 'ten behoeve van activiteiten inzake het management en personeelsbeleid van de openbare dienst'. Die activiteiten moeten gericht zijn op:

a. het bevorderen van de professionaliteit, integriteit, efficiëntie, innovatie van de openbare sector;
b. kennisontwikkeling en kennisverspreiding;
c. het overleg met de sociale partners;
d. de educatie van leden van de vakbeweging.

2.2.2 Activiteiten

De subsidieregeling Stichting CAOP die loopt tot 1 januari 2015 voorziet in een subsidie aan de Stichting CAOP voor de kosten die direct samenhangen met de uitvoer van een aantal nader genoemde activiteiten. Die activiteiten vallen uiteen in drie groepen:

1. Secretariële en administratieve ondersteuning van commissies

In de regeling zijn de betreffende commissies vastgelegd:

- de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst;
- de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en de daaronder ressorterende commissies;
- de Bedrijfscommissie Overheid;
- de Onderzoeksraad Integriteit Overheid;
- de Commissie van Advies Bezwaren Functiewaardering;
- de Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren;
- de Adviescommissie Veiligheidsonderzoeken.

2. Onderzoek en voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen en de overheid als arbeidsorganisatie

Hieronder valt onder meer het laten doen van onderzoek in het kader van de Stichting Albeda Leerstoel en de Stichting Ien Dales Leerstoel.

3. Faciliterende werkzaamheden die bijdragen aan de uitvoering van het overheidsbeleid

Hierbij gaat het om overheidsbeleid gericht op de bevordering van integriteit in de openbare sector en gericht op de beleidsthema's 'Veilige Publieke Taak', 'Topinkomens' en 'Diversiteit'.

De activiteiten zoals opgenomen in de regeling Stichting CAOP vallen in ieder geval binnen de categorieën a, b en c van artikel 13 van de Wet overige BZK-subsidies.

[5] Wet overige BZK-subsidies, http://wetten.overheid.nl/BWBR0019756/geldigheidsdatum_03-11-2011

2.2.3 Betrokken partijen

De regeling kent een subsidieverstrekker, de Minister van BZK en een subsidieaanvrager, de Stichting CAOP.

2.2.4 Bedragen

Het betreft een jaarlijks subsidiebedrag van ten hoogste € 3.950.000,-[6]. Als er verschillen zijn tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten moet dat via de zogenaamde egalisatiereserve worden verrekend. De Stichting CAOP moet de reserve zelf vormen en de reserve is alleen bedoeld voor activiteiten in het kader van de regeling (2.2.1). Als per 31 december 2010 de egalisatiereserve meer dan € 572.100,- bedraagt, kan de Minister bepalen dat het meerdere wordt teruggestort. De regeling schrijft voor dat als per 31 december 2015 de egalisatiereserve meer dan € 572.100,- bedraagt, het meerdere wordt teruggestort op de bankrekening van het Ministerie van BZK (de ´kan´-bepaling vervalt dan).

2.2.5 Verplichtingen

Het CAOP moet jaarlijks een subsidieaanvraag indienen plus een activiteitenplan waarin wordt beschreven welke doelen worden nagestreefd, welke activiteiten daarvoor nodig zijn en per activiteit wat de daarvoor benodigde middelen en bijbehorende infrastructurele kosten zijn. Ook moeten, volgens de regeling, in het plan de activiteiten (zie boven) nader worden gespecificeerd en moet de omvang en het kwaliteitsniveau daarvan in het plan worden beschreven.

Het CAOP verantwoordt jaarlijks de inzet van de subsidie. Naast het financiële jaarverslag met de daaraan algemene eisen die de stichting moet opleveren aan de Kamer van Koophandel, verstrekt de Stichting CAOP aan de Minister aanvullende informatie die nodig is voor de verantwoording van bestede subsidiegelden. Daarvoor geldt een controleprotocol dat is opgenomen in de regeling. De verantwoordingsdocumenten moeten volgens de regeling in elk geval inzicht geven in drie elementen:

- de kwantiteit van de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd, en per activiteit de daarvoor benodigde middelen en bijbehorende infrastructurele kosten[7];
- een kwalitatieve beoordeling van de activiteiten door de Stichting Verbond voor Sectorwerkgevers Overheid, de centrales van overheidspersoneel en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- de omvang van de egalisatiereserve op 31 december van het boekjaar.

2.3 Doelen en centrale probleemstelling van de evaluatie

Deze evaluatie wordt zoals aangegeven uitgevoerd om meerdere redenen. In de eerste plaats wordt met deze tweede evaluatie voldaan aan de wettelijke verplichting om subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar te evalueren. In de tweede plaats vervalt de huidige regeling per 1 januari 2015. Dat betekent dat BZK een beslissing moet nemen over eventuele hernieuwing van de regeling. Daarbij rijst ook de vraag hoe een dergelijke regeling er dan uit zou moeten zien en derhalve heeft het ministerie van BZK behoefte aan informatie voor besluitvorming over de eventuele voortzetting van de regeling en over de wenselijkheid van mogelijke veranderingen in de regeling.

---

6 Dit bedrag lag overigens eerst lager. Eerder gold een maximum van 2.200.000 vanaf 2009.

7 Verder wordt vermeld dat specifiek de activiteit, bedoeld artikel 3, eerste lid, onder c, nader wordt gespecificeerd. Dit betreft; onderzoek en voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid waaronder het doen van onderzoek in het kader van de Stichting Albeda Leerstoel en de Stichting Ien Dales Leerstoel.

Het object van onderzoek zijn de kosten, de activiteiten en de opgeleverde producten en diensten van de Stichting CAOP die betrekking hebben op de door BZK versterkte subsidie. De scope betreft dus uitdrukkelijk de door BZK gesubsidieerde activiteiten.

Bij de subsidieregeling onderscheiden we twee analyseniveaus. Het *eerste niveau* is dat van de gesubsidieerde activiteiten, welke problemen deze adresseren en welke effecten of output daarmee wordt beoogd.

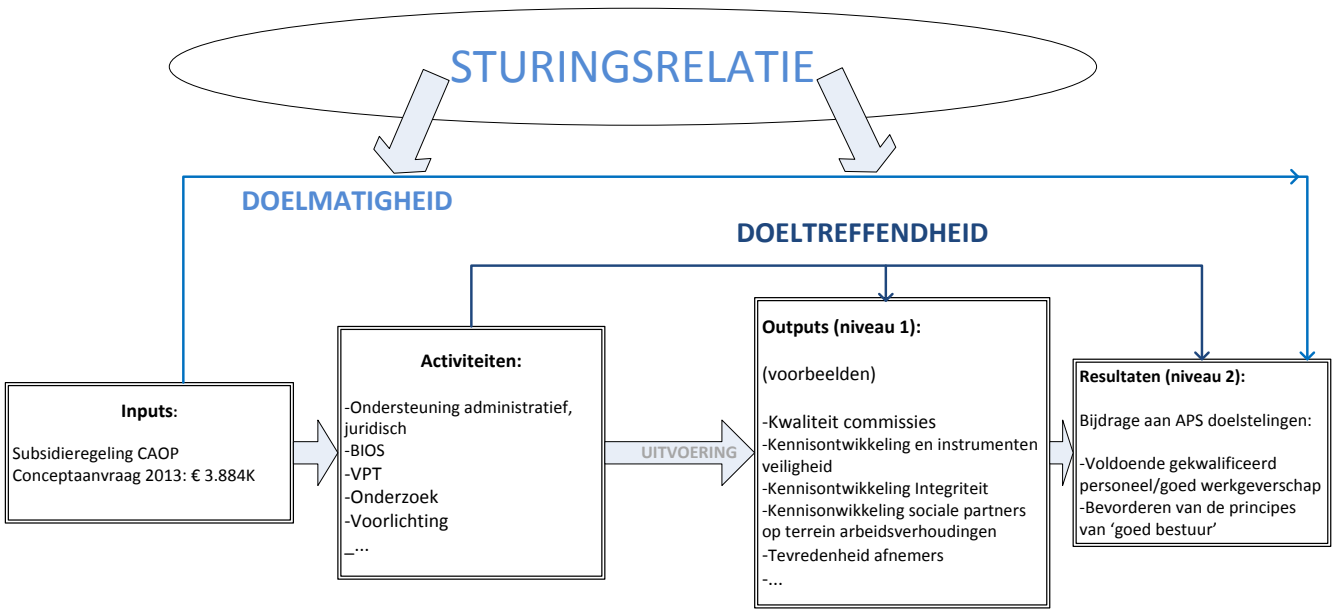
De subsidieregeling en de daarmee door CAOP verrichte activiteiten zouden echter ook bij moeten dragen aan de doelen van het ministerie van BZK, dit is het *tweede niveau*. De minister heeft op het onderwerp Arbeidszaken de volgende algemene doelstelling: een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten[8]. Dat is door de directie APS binnen het ministerie vertaalt in twee hoofddoelstellingen.

1. Voldoende gekwalificeerd personeel/goed werkgeverschap: goede arbeidsvoorwaarden, ruimte voor de professional, bevorderen van beroepstrots, mogelijk maken van een veilige taakuitoefening, verhogen van de arbeidsparticipatie en het verhogen van de arbeidsproductiviteit.
2. Bevorderen van de principes van 'goed bestuur': personeelszorg voor politieke ambtsdragers, bevorderen van integriteit van overheidspersoneel en bestuurders en het vervullen van taken rondom een herkenbare/diverse samenstelling van het overheidspersoneelsbestand.

De nadruk ligt in deze evaluatie op het eerste niveau. Het tweede niveau (de bijdrage aan de doelen van BZK en directie APS) komt in meer in globale zin aan de orde.

We gebruiken in deze studie het volgende evaluatie- en begrippenkader om de vragen te kunnen beantwoorden zoals het ministerie van BZK die heeft gesteld in de offerteaanvraag.

Figuur 2.1 Algemeen evaluatie- en begrippenkader



[8] Rijksbegroting 2014 VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Artikel 7 Arbeidszaken

De toelichting op het offerverzoek noemt drie evaluatiecriteria:

1. Doeltreffendheid;
2. Doelmatigheid;
3. Kwaliteit[9].

Onder **doeltreffendheid** verstaan we de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt. We maken daarbij een onderscheid in enerzijds de doeltreffendheid op output-niveau waarbij het bijvoorbeeld gaat om de kennisontwikkeling op het terrein van integriteit of de kwaliteit van het werk van de commissies en anderzijds de doeltreffendheid op outcome-niveau waar het gaat om het maatschappelijke effect zoals een integere overheid of goede samenwerking tussen ondernemingsraden en bestuurders bij de overheid.
Doelmatigheid is de mate waarin de beoogde effecten zijn bereikt tegen redelijke kosten. Een iets andere definitie legt meer de nadruk op spaarzaamheid ('economy'), de mate waarin hulpmiddelen op tijd, in de juiste hoeveelheid en kwaliteit en tegen de beste prijs beschikbaar zijn. Vaak wordt in evaluaties bij doelmatigheid ook gekeken naar organisatie en processen. De toelichting op de offerte vraagt hier ook nadrukkelijk aandacht voor.
Kwaliteit is geen traditioneel evaluatiecriterium, maar wordt wel steeds vaker in evaluaties meegenomen. Kwaliteit speelt een rol bij de beoordeling van zowel doeltreffendheid als doelmatigheid[10].

De **sturingsrelatie** is in het kader opgenomen omdat die van invloed kan zijn op zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van de regeling en daarom maakt deze ook onderdeel uit van de evaluatie.

De drie evaluatiecriteria gelden niet in gelijke mate voor alle door het CAOP uitgevoerde activiteiten. Ook zijn er soms specifieke aandachtspunten bij de toepassing van een criterium bij een bepaalde activiteit. De volgende tabel, gebaseerd op de informatie uit de offerteaanvraag, geeft een overzicht.

Tabel 2.1 Typen activiteiten en evaluatiecriteria

Activiteit	Criteria	Opmerkingen
1. Secretariële en administratieve ondersteuning van commissies	Doeltreffendheid Doelmatigheid Kwaliteit	Speciale aandacht voor doelmatigheid om te zien wat de effecten zijn geweest van acties om deze te vergroten
2. Onderzoek en voorlichting	Doeltreffendheid Doelmatigheid Kwaliteit	Ook de activiteiten naast de beide leerstoelen evalueren, i.t.t. de vorige evaluatie
3. Faciliterende werkzaamheden		
Integriteit	Doelmatigheid Kwaliteit	Doeltreffendheid is meegenomen in de beleidsdoorlichting integriteit van het ministerie
Veilige Publieke Taak (VPT)	Doeltreffendheid Doelmatigheid Kwaliteit	Aparte subsidieafspraken over prestaties en verantwoording en over de egalisatiereserve
Topinkomens en diversiteit	Vervallen	

[9] Twee veel gebruikte andere criteria die niet worden genoemd zijn relevantie, van doelen ten opzichte van noden en behoeften, en duurzaamheid van de effecten. Dit is in lijn met het karakter van de evaluatie. De relevantie van geplande activiteiten ten opzichte van de geformuleerde doelen zal wel onderwerp van onderzoek zijn.

[10] Overigens wordt voor het meten van kwaliteit vaak het oordeel en de tevredenheid van gebruikers als proxy gebruikt. Een peer review is een betere, maar ook mee omslachtig en duurdere manier om kwaliteit te meten. Afhankelijk van het object van onderzoek zijn ook meer objectieve criteria te gebruiken.

De onderwerpen topinkomens en diversiteit onder het activiteitencluster van faciliterende werkzaamheden zijn in de evaluatie komen te vervallen omdat in de praktijk er geen faciliterende werkzaamheden meer voor deze beleidsthema´s worden uitgevoerd. Dat heeft onder meer te maken met de invoering van de Wet Normering Topinkomens per 1 januari 2013 als het sluitstuk van BZK-beleidsdossier over dit onderwerp. Wel komt het beleid van CAOP op het terrein topinkomens en diversiteit kort aan bod voor zover het de eigen organisatie betreft.
Verder zal in deze evaluatie het onderwerp doeltreffendheid van de activiteiten gericht op integriteit van werknemers in de publieke sector en publieke ambtsdragers beperkt worden behandeld. Dat is omdat dit thema in de zeer recente beleidsdoorlichting van BZK uitgebreid aan de orde is gekomen[11].

2.4 Uitwerking van de onderzoeksvragen

- *Hoofdvragen*

  Op basis van de offerteaanvraag en de bijeenkomst met de begeleidingscommissie zijn voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen vastgesteld:

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

- *Deelvragen*

  1. Doeltreffendheid en kwaliteit:

  a. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de evaluatie van 2008 op het terrein van doeltreffendheid en kwaliteit opgevolgd?
  b. Wat zijn de algemene beleidsdoelstellingen die BZK met de gesubsidieerde activiteiten voor ogen heeft?
  c. Wat zijn concrete beleidsdoelstellingen die BZK met de gesubsidieerde activiteiten voor ogen heeft?
  d. Hoe zijn deze doelen van BZK vertaald door CAOP?
  e. Wat is de aard en omvang van de verleende subsidie?
  f. In welke mate dragen de verleende subsidies (en bekostigde activiteiten van CAOP) bij aan de door de BZK geformuleerde beleidsdoelen?
  g. Wat is het oordeel van BZK over de wijze waarop CAOP de activiteiten heeft vormgegeven?
  h. Hoe verloopt de uitvoering van de activiteiten? Wat loopt goed en wat loopt minder goed?
  i. Hoe oordelen de betrokkenen en gebruikers (doelgroepen) over de verschillende activiteiten en hoe ze worden uitgevoerd?
  j. Voldoen de activiteiten aan wat de betrokkenen of gebruikers (doelgroepen) op grond van de doelstellingen verwachten?

[11] De publicatie van deze beleidsdoorlichting wordt verwacht in het voorjaar van 2014.

k. Hoe voldoen de activiteiten aan wat de betrokkenen of gebruikers (doelgroepen) bij andere, vergelijkbare organisaties zijn gewend?
l. Op welke punten kunnen de activiteiten en hun uitvoering volgens hen worden verbeterd?

2. Doelmatigheid:

a. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de evaluatie van 2008 op het terrein van doelmatigheid opgevolgd?
b. Biedt het verantwoordingsproces een helder inzicht in de activiteiten (kwantitatief en kwalitatief) en de daarmee samenhangende kosten in het kader van de in de subsidieregeling genoemde activiteiten?
c. Wat is de ontwikkeling van de kosten van de gesubsidieerde activiteiten?
d. Hoe verhouden de kosten van de gesubsidieerde activiteiten zich tot die van vergelijkbare niet-gesubsidieerde activiteiten?
e. Hoe verhouden de kosten van de gesubsidieerde activiteiten zich tot vergelijkbare activiteiten in niet-gesubsidieerde organisaties?

3. Sturing:

a. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de evaluatie van 2008 op het terrein van sturing opgevolgd?
b. Hoe is de sturingsrelatie tussen BZK en CAOP organisatorisch vormgegeven?
c. Is er periodiek overleg tussen de betrokken actoren? Met welke frequentie en welke gespreksonderwerpen?
d. Hoe beoordelen betrokkenen in de formele en feitelijke aansturing door het ministerie?
e. Biedt de subsidieregeling voldoende aangrijpingspunten om sturend op te treden?
f. Zijn de beleidsdoelen van de regeling voldoende specifiek om te kunnen vertalen naar activiteiten?
g. Zijn de activiteitenplannen van CAOP voldoende specifiek om op te kunnen sturen, doet BZK dat ook en zo ja hoe?
h. Bestaat de mogelijkheid om in te spelen op actuele behoeften door het CAOP (al dan niet mede op verzoek van BZK)?
i. Welke veranderingen in de sturingsrelatie zouden doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit kunnen vergroten?

4. Toekomst:

a. Wat is de relevantie van de activiteiten voor de huidige en toekomstige positie en prioriteiten van BZK?
b. Hoe kan de aansluiting tussen de activiteiten onder regeling en de doelen van BZK worden verbeterd? Welke activiteiten zouden in een toekomstige subsidieregeling opgenomen moeten worden?
c. Op welke wijze zou de subsidieregeling eventueel een vervolg kunnen krijgen?
d. Wat zijn eventuele alternatieven, waarvoor, om welke redenen en onder welke voorwaarden zijn die te prefereren?

2.5 Aanpak

De aanpak van het onderzoek bestaat uit de volgende vijf onderdelen:

1. Documentanalyse;
2. Interviews;
3. Vergelijking met niet-gesubsidieerde activiteiten;
4. Vergelijking met andere niet- (of deels) gesubsidieerde organisaties;

5. Analyse met behulp van de verzamelde informatie.

De eerste twee onderdelen (documentanalyse en de interviews) vormen de belangrijkste bronnen van informatie. De twee vergelijkingen en de analyse zorgen voor verdieping en maken interpretatie mogelijk.

2.5.1 Documentenanalyse

Het doel van de document-analyse is een basis te leggen voor de verdere dataverzameling. Deze verzamelde informatie vormt een belangrijke bron voor de analyses, met name de financiële analyses. Voor de documentanalyse is een template ontworpen voor het maken van een overzicht die de verzamelde informatie beschrijft.

Belangrijke documenten die zijn geraadpleegd, zijn:

1. Subsidievoorwaarden;
2. Activiteitenplannen;
3. Jaarrekeningen/jaarverslagen, ook van individuele activiteiten indien beschikbaar;
4. Administratieve gegevens, bijvoorbeeld over ondernomen activiteiten en afgehandelde zaken;
5. Publicaties met betrekking tot de subsidieregeling zelf.

De documenten zijn door zowel de directie APS als door het CAOP ter beschikking gesteld, een aantal openbare publicaties is via de website van CAOP verkregen.

2.5.2 Interviews

Het doel van de interviews was tweeledig. In de eerste plaats om de tijdens de documentanalyse verkregen informatie aan te vullen en in de tweede plaats om de meningen en visies van betrokkenen op de (effecten van) de subsidieregeling te inventariseren. Wij onderscheiden de volgende categorieën respondenten:

1. Verantwoordelijken en betrokkenen binnen BZK (5);
2. Verantwoordelijken en uitvoerenden binnen CAOP (5);
3. Uitvoerders buiten CAOP (2);
4. Vertegenwoordigers van doelgroepen (11 ‘gebruikers’ waarvan 6 (oud-)voorzitters).

Het accent lag bij de eerste beide groepen geïnterviewden op kwaliteit en de sturingsrelatie. Bij de derde en vierde groep lag de nadruk meer op doelmatigheid en doeltreffendheid. In overleg met de opdrachtgever is een lijst van respondenten gemaakt. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de activiteiten en doelgroepen die hierbij onderscheiden kunnen worden.

Tabel 2.2 Overzicht van activiteiten, doelgroepen en organisaties waarvoor de BZK subsidie wordt verstrekt (o.b.v. CAOP activiteitenplan 2013)

	Onderwerp/Organisatie	Activiteit:
A	Advies- en arbitragecommissie Rijksdienst (AAC)	Neutraal en onafhankelijk secretarieel, inhoudelijk en administratieve ondersteuning
A	Raad voor Overheidspersoneel (ROP) inclusief de daaronder ressorterende commissies	Neutraal en onafhankelijk secretarieel, inhoudelijk en administratieve ondersteuning
A	Bedrijfscommissie voor de Overheid (BOC-O)	Neutraal en onafhankelijk secretarieel, inhoudelijk en administratieve ondersteuning
A	Onderzoeksraad Integriteit Overheid	Neutraal en onafhankelijk inhoudelijk, administratieve en secretariële ondersteuning

	Onderwerp/Organisatie	Activiteit:
A	Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA)	Neutraal en onafhankelijk secretarieel, inhoudelijk en administratieve ondersteuning
A	Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken (AVO)	Neutraal en onafhankelijk secretarieel, inhoudelijk en administratieve ondersteuning
B1	Onderzoek	Entameren en organiseren van debatten, verzamelen van kennis, informatie en documentatie door middel van leerstoelen Albeda en Dales, ondersteuning
B2	Voorlichting	Bevordering uitwisseling, ontwikkeling en toegankelijkheid van kennis en ervaring op terrein van arbeidsverhoudingen en de overheid als arbeidsorganisatie, belanghebbenden voorzien van praktische en wetenschappelijke kennis en informatie over arbeidsverhoudingen, arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap en conflicthantering
C1	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)	Kennis en expertisecentrum, leergangen, communicatie, voorlichting, ontwikkeling, onderzoek en signalering
C2	Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT)	Ontwikkelen en aanbieden van instrumenten aan individuele organisaties in (semi-) publieke sector

Voorafgaand aan de interviews zijn itemlijsten samengesteld, met differentiatie naar respondenttype. In totaal is met 23 personen gesproken. Dit aantal bood voldoende mogelijkheden om een afgewogen verdeling over de verschillende partijen te maken. De interviews zijn bijna allemaal face-to-face uitgevoerd.

2.5.3 Vergelijking met vergelijkbare niet-gesubsidieerde activiteiten

De vergelijking van de kosten door BZK gesubsidieerde activiteiten en niet-gesubsidieerde activiteiten die CAOP uitvoert, biedt een benchmark voor het beoordelen van de doelmatigheid van de uitvoering van de activiteiten.

Daarom zijn de verantwoordingen geraadpleegd van een serie activiteiten die CAOP voor andere partijen uitvoert maar die wel vergelijkbaar zijn met de in de subsidieregeling opgenomen activiteiten. Ecorys heeft een selectie van opdrachtgevers op basis van de CAOP-site gemaakt en gevraagd om verantwoordingen en/of offertes waaruit in elk geval zaken als de tariefstelling blijken.

Tabel 2.3 Selectie van opdrachtgevers buiten de subsidieregeling

Selectie
Stichting Arbeidsmarkt- & Scholingsfonds Defensie (ASD)
Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsbeleid Verpleeg-, Verzorgingshuizen en Thuiszorg (A+O VVT)
Stichting Onderwijsarbeidsmarkt MBO (SOM)
Stichting Waarborgfonds Politie (SWP)
Stichting Leerstoel Comparative Public Sector and Civil Service Reform

Met deze selectie is getracht de drie hoofdtypen van de gesubsidieerde activiteiten af te dekken: ondersteuning van commissies, onderzoek en voorlichting, faciliterende werkzaamheden.

2.5.4 Vergelijking met vergelijkbare niet gesubsidieerde organisaties

Er is een tweede benchmark uitgevoerd door de gesubsidieerde activiteiten van CAOP te vergelijken met verwante activiteiten door andere organisaties die niet (of deels) gesubsidieerd worden. Aan het begin van het onderzoek zijn in overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie twee organisaties geselecteerd die vergelijkbare activiteiten uitvoeren zoals het CAOP doet binnen de regeling. Het ging om een marktorganisatie (vooral werkzaam op het terrein van administratieve en juridische ondersteuning in het domein arbeidsverhoudingen) en om een deels gesubsidieerde organisatie (vooral gericht op ontwikkeling, onderzoek en voorlichting). De directies van beide organisaties zijn door het ministerie van BZK aangeschreven met het verzoek deel te nemen aan deze benchmark en ze hebben beide ingestemd. Voorafgaand aan het interview hebben de referentieorganisaties een vragenlijst ontvangen. Het spreekt vanzelf dat (vanwege bedrijfsgevoeligheid) de informatie uit deze analyse anoniem wordt gepresenteerd.

3 Doeltreffendheid en kwaliteit

3.1 Inleiding en overzicht

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid en kwaliteit van de diensten die CAOP uitvoert onder de subsidieregeling 2008-2013.

Het hoofdstuk is opgebouwd uit de vier onderdelen van de subsidieregeling, te weten secretariële ondersteuning, onderzoek en voorlichting, BIOS en EVPT. De doelen die CAOP onder de subsidieregeling nastreeft, zijn verschillend van aard. De doelen zijn grofweg in drie niveaus in te delen. Het doel wat betreft de (geschillen)commissies is het meest globaal, de doelen voor de leerstoelen en BIOS zijn wat specifieker en de doelen voor de EVPT bevatten daarnaast ook nog enige prestatie-indicatoren. Per paragraaf wordt ingegaan op de kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de diensten van CAOP.

3.2 Ondersteuning commissies en secretariaten

Het doel van dit onderdeel van de subsidie is dat CAOP de commissies adviseert en ondersteunt en indien van toepassing de adviezen en uitspraken op haar website publiceert.

Voor de cijfermatige analyse hebben we gebruik gemaakt van de activiteitenplannen en verantwoording opgesteld door CAOP. Om de secretariële ondersteuning door CAOP te beoordelen, hebben we gesprekken gevoerd met CAOP, BZK en met de voorzitters van de commissies. Ondanks dat de voorzitters van de commissies mogelijk gekleurd zijn in hun oordeel over de uitvoering van de taken van CAOP, zijn zij wel degene die hierop het beste zicht hebben. Zij beoordelen ook niet de werking van hun commissie als zodanig maar de ondersteunende taak die het CAOP daarin vervult[12].

3.2.1 Begroting en verantwoording regeling

De aantallen in de onderstaande tabel geven weer welke activiteiten in de activiteitenplannen voor het betreffende jaar zijn begroot en hoeveel activiteiten daarvan zijn gerealiseerd. Onder activiteiten wordt het aantal vergaderingen of aantal zaken dat is behandeld bedoeld, afhankelijk van de betreffende commissie.

[12] Als alternatief hiervoor had een enquête onder een grotere groep gebruikers gehouden kunnen worden (bijvoorbeeld ambtenaren die bezwaar maken). Voor deze evaluatie is echter gekozen voor het houden van een beperkte set interviews. Daardoor zijn voorzitters meer geschikte informaten omdat zij het verloop van meerdere zaken meemaken en zo een meer afgewogen oordeel kunnen geven dan individuele ambtenaren.

Tabel 3.1 Activiteiten commissies, begroting versus realisatie

	2008		2009		2010		2011		2012	
	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
AAC	Nb	3	2	2	2	0	2	0	1	1
ROP	Nb	23	47	16	47	17	29	19	30	32
BZK-SCO	Nb	6	5	8	5	8	6	9	8	6
WOR	Nb	0	1	0	1	0	1	0	1	0
BDC-O	Nb	10	15	18	15	20	20	9	20	15
OIO	Nb		6	29	5	43	4	42	4	38
CABF	Nb	47	70	94	62	83	70	60	85	44
AGFA	Nb	4	4	0	4	5	3	6	5	2
AVO	Nb	98	120	56	80	30	60	35	50	41

Onder de paraplu van de Raad voor het Overheidspersoneel en de Pensioenkamer worden verschillende vergaderingen en werkgroepen gehouden. In de verantwoordingsrapportages is slechts een globaal overzicht van de activiteiten weergegeven. Daarmee is het mogelijk dat niet alle bijeenkomsten zichtbaar zijn en het afzetten van begroting versus realisatie mogelijk een vertekend beeld geeft.

De Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) onderzoekt meldingen door ambtenaren van misstanden primair binnen de sector Rijk en Politie. In de activiteitenplannen wordt het aantal zaken voor het betreffende jaar geraamd. In de verantwoordingsrapportages wordt verslag gedaan van het aantal meldingen dat is binnengekomen en de afhandeling daarvan. De daadwerkelijke workload van de raad is volgens de (oud-)voorzitter veel hoger omdat de hulpvragen die door goede bemiddeling tussen partijen niet tot een officieel geschil of onderzoek leiden niet in de realisatie worden opgenomen.

Daarnaast maakt de fluctuerende vraag het lastig vooraf goed de werklast in te schatten. Dat heeft volgens de voorzitters OIO en CABF (Commissie Adviesbezwarenfunctiewaardering) deels te maken met de aanhoudende bezuinigingen binnen de overheid. Hierdoor zullen mensen omwille van het behoud van hun baan bijvoorbeeld minder snel een melding doen of bezwaar in durven te dienen. Aan de andere kant brengen bezuinigingen veranderingen met zich mee die vanzelfsprekend meer bezwaren of hulpvragen vanuit het personeel veroorzaken.

Voor enkele commissies zijn resultaatindicatoren vastgelegd ten aanzien van de behandeltermijn van zaken (BDC-O, AGFA en AVO). De resultaten laten zien dat de zaken binnen de gestelde behandeltermijnen worden afgerond.

In de voorgaande tabel is zichtbaar dat het aantal vergaderingen/zaken voor alle commissies jaarlijks fluctueert en ook sterk kan afwijken van de begroting. In de verantwoordingsrapportages wordt aangegeven dat het niet goed mogelijk is om vooraf te voorspellen hoeveel activiteiten zich in een jaar zullen voordoen, waardoor begroting en realisatie uiteen kunnen lopen.

3.2.2 Kwaliteit van de activiteiten

In de meeste gevallen bestaat de taak van CAOP uit het aanleggen en adviseren rond een dossier per zaak en, als een zitting of bijeenkomst onderdeel uitmaakt van het werk van een commissie, wordt dit door CAOP georganiseerd (inclusief alle benodigde faciliteiten) en nodigen zij alle

betrokkenen uit. Over het algemeen zijn de voorzitters erg tevreden over de kwaliteit van de diensten die CAOP levert. Per subonderdeel van de ondersteuning wordt verder ingegaan op de kwaliteit zoals de afnemers van de diensten het ervaren.

Secretariële ondersteuning

De secretariële ondersteuning wordt goed beoordeeld. CAOP voert haar taken naar wens en tijdig uit. Een aantal verbeterpunten is er wel genoemd. Eén van de voorzitters geeft aan dat er bij het organiseren van zittingen of bijeenkomsten niet goed wordt geregistreerd wie er is uitgenodigd, of alle genodigden een uitnodiging hebben ontvangen en wie er bij de zitting aanwezig zullen zijn (de duur en complexiteit van een zitting kunnen erg beïnvloed worden door het aantal aanwezen en hun rol in het geheel). Daarnaast worden de te behandelen zaken niet altijd efficiënt ingepland waardoor het voor is gekomen dat een rechter voor één zitting naar Den Haag moest komen. Volgens één van de voorzitters sluipen dergelijke kleine onzorgvuldigheden in het dagelijkse werk omdat er te weinig contact is met het hoofd van juridische secretariële unit van CAOP. Ook zou het volgens hem goed zou zijn als de commissieleden en CAOP ook buiten de gebruikelijke vergaderingen en zittingen contact hebben om de werkwijze beter op elkaar af te stemmen en de te behandelen zaken strakker te organiseren.

Tot slot is door één van de voorzitters de wijze waarop tijdens vergaderingen genotuleerd wordt ter sprake gebracht; dit zou innovatiever kunnen. Nu wordt de bijeenkomst op een bandje opgenomen en wordt na afloop van de bijeenkomst de opname uitgeschreven. Directe uitwerking op een laptop of tablet zou minder tijd in beslag nemen en de notulen kunnen veel sneller na de vergadering (liefst alleen digitaal) opgestuurd worden.

Faciliteiten van CAOP

Vrijwel alle voorzitters zijn tevreden over de faciliteiten die CAOP biedt. De bijeenkomsten worden op een professionele manier georganiseerd en de deelnemers worden op een goede manier opgevangen aan de balie. Het gebouw van CAOP is een fijne praktische en neutrale plek om te vergaderen en/of bijeen te komen voor een zitting of een congres. Vooral de sociale partners en cliënten hechten er aan niet in het ‘hol van de leeuw' (zoals het ministerie) te vergaderen. Het is volgens een van de voorzitters ook niet voor niets dat de SOR-tafel zitting heeft bij het CAOP en niet bij BZK.

Wel is er een enkel verbeterpunt genoemd wat betreft de faciliteiten van CAOP. Om een kwalitatief goede hoorzitting *per telefoon* af te kunnen nemen zijn de faciliteiten volgens een van de voorzitters niet toereikend door het gebrek aan extra microfoons. Ondanks dat het afnemen van een hoorzitting per telefoon volgens de geïnterviewde in minder dan 10 procent van alle zittingen voorkomt, zijn in dat geval goede faciliteiten onmisbaar.

Inhoudelijke kennis en expertise CAOP

Volgens alle respondenten is CAOP veel meer dan de ondersteuning die ze bieden. De werknemers van CAOP ‘snappen’ volgens hen het werkveld: ze zijn zowel van de werkgevers als de werknemers op de hoogte dat vergroot de kwaliteit van de dienstverlening. Eén van de respondenten noemt CAOP ‘ultrahulpverlenend’, een ander beoordeelt de ondersteuning in zijn evaluatie ieder jaar met minimaal een 7.

Vooral de secretarissen die intensief betrokken zijn bij het uitvoeren van de diensten worden als uitermate professioneel en behulpzaam gezien. Daar waar de secretarissen de te behandelen zaken inventariseren en voorbereiden, denken ze in de meeste gevallen mee en worden binnen de commissies gezien als gelijkwaardige sparringpartner. In veel gevallen schrijven de secretarissen

het conceptadvies bij een zaak (voor en/of na de zitting), op basis waarvan de voorzitter of een commissielid het definitieve advies opstelt.

Een tweetal voorzitters geeft aan dat de inhoudelijke verdieping die CAOP levert van hoge kwaliteit is, maar dat het wel enige tijd kan duren voordat het aangeleverd wordt.

3.2.3 *Doeltreffendheid activiteiten*

Of de gestelde doelen worden bereikt in termen van 'cijfermatige doeltreffendheid' is niet goed aan te geven. Tabel 3.1 laat een heel wisselend beeld zien van het aantal begrote en gerealiseerde activiteiten. Ook het kwalitatieve oordeel over doeltreffendheid van de activiteiten is niet eenduidig te geven. De diensten die CAOP levert, zijn zo verweven met de diensten die de commissies leveren dat dit meteen de vraag oproept of de commissies doeltreffend zijn in hun werk. Daarnaast is de doeltreffendheid van een dienst alleen te bepalen als het doel dat zij nastreven op voorhand duidelijk is. Dit laatste punt is ook niet bij alle commissies het geval. In deze paragraaf bespreken we de doeltreffendheid van CAOP, van de verschillende commissies en van de subsidieregeling (met het oog op de commissies die er onder vallen).

Doeltreffendheid CAOP

De neutrale en onafhankelijke ondersteuning die CAOP aan de commissies biedt, wordt door alle voorzitters als doeltreffend beoordeeld. CAOP denkt volgens hen met de klant mee en voorkomt door te bemiddelen in veel gevallen de weg naar justitie en de daaraan gekoppelde dure procedures. Daarnaast is CAOP erg flexibel, kan op locatie werken en er kan snel worden geschakeld als dat nodig is. De voorzitters geven aan dat CAOP in staat is binnen een week een bijeenkomst te beleggen waarbij alle belangrijke stakeholders aanwezig zijn. Volgens de respondenten speelt het grote en informele netwerk waarover CAOP beschikt daarbij een belangrijke rol.

Unieke positie CAOP

Op de vraag of de secretariële diensten die CAOP levert ook door een andere organisatie geleverd zouden kunnen worden is het antwoord van de meeste voorzitters in eerste instantie bevestigend. De inhoudelijke kennis die CAOP daarnaast biedt, is volgens hen echter minder vanzelfsprekend en ook de neutrale setting waarbinnen CAOP opereert, maakt de organisatie uniek.

Doeltreffendheid geschillencommissies

In hoeverre de commissies, met de ondersteuning van CAOP, doeltreffend zijn, is voor de voorzitters moeilijker te beantwoorden. Het doel van de commissies AAC, BDC-O, IOI, CABF, AGFA en AVO is het inventariseren en afhandelen van geschillen, bezwaren en straffen betreffende allerhande zaken rondom overheidspersoneel. De respondenten vinden dat het werk dat ze leveren op een gedegen manier bijdraagt aan het voorkomen of oplossen van geschillen tussen werkgevers en werknemer in de publieke sector. Dat CAOP bekend staat als 'Het huis van de sociale partners' is volgens hen volkomen terecht.

De bezwarencommissies zijn opgericht omdat het wettelijk verplicht is onafhankelijke commissies te hebben, niet zozeer omdat er grote vraag naar is. In hoeverre alle geschillen en/of bezwaren in de sector daadwerkelijk bij de commissies terecht komen, is moeilijk meetbaar en wordt ook niet door de commissies gedaan.

Doeltreffendheid adviescommissies

Het doel van de overige commissies is zo mogelijk nog minder goed meetbaar. De ROP en WORkamer hebben als doel het geven van advies over overheidspersoneelsbeleid en het geven

van input aan bijvoorbeeld pensioenvoorzieningen van overheidspersoneel. Over de Agendacommissie, één van de commissies die onder de ROP valt, zegt een van de voorzitters dat er vrij weinig van hetgeen daar besproken wordt in de praktijk terechtkomt. De Agendacommissie komt 4 à 5 keer per jaar bij elkaar en de reden dat de zaken uit de commissie niet doorgevoerd kunnen worden, is omdat er vaak pensioenconflicten op de achtergrond meespelen. De bijeenkomsten worden volgens de voorzitter op een doeltreffende manier door CAOP georganiseerd, alleen twijfelt zij dit over het resultaat van de commissie.

Doeltreffendheid subsidieregeling

Zoals eerder vermeld is de combinatie van secretariële ondersteuning en inhoudelijke kennis bij CAOP van groot belang voor de uitvoering van de subsidieregeling. Wat volgens de voorzitters van de commissies wellicht van nog groter belang is, is het effect van de subsidieregeling op 'het grotere geheel'. De respondenten vragen zich af wat het uiteen halen van de taken uit de subsidieregeling voor het hele plaatje van verhoudingen tussen werkgevers en werknemers van overheidsinstellingen zou betekenen. Dat juist alle zaken rondom arbeidsverhoudingen bij het CAOP gecentraliseerd zijn, maakt het volgens hen zo waardevol. Toch is er volgens een aantal voorzitters wel wat voor te zeggen om de commissies zelf verantwoordelijk te maken voor hun budget en voor de uitvoering van de taken. Het geeft, zo zeggen de voorzitters, de commissie zelf meer verantwoordelijkheid en daagt hen uit om scherp en commercieel te blijven. Daarnaast wordt de invloed van BZK op de commissies kleiner, wat volgens hen vooral bij bezwaren- en geschillencommissies passend is.

Het onder concurrentie aanbesteden van de secretariële ondersteuning van de MIVD heeft overigens volgens een van de respondenten in het verleden niet goed uitgepakt. De goedkoopste partij heeft de opdracht toen gekregen maar later bleek het voor hen lastig om (inhoudelijk) kwaliteit te leveren en waren zij minder flexibel wat betreft het uitvoeren van de taken. Omdat CAOP meerdere secretariaten bemenst, hebben zij volgens de geïnterviewden altijd 4 à 5 mensen beschikbaar om het werk uit te voeren en kunnen ze indien nodig schuiven met taken die prioritiet hebben.

Dat CAOP ook soortgelijke diensten in concurrentie met andere partijen aanbiedt, vinden de meeste voorzitters geen probleem. Voor zover zij dat kunnen overzien is er geen sprake van belangenverstrengeling. Uit een voorbeeld vanuit AVO lijkt het er wel op dat CAOP hier wel de voorkeur geeft aan een commercieel project. Volgens de voorzitter van AVO is de secretaris die voor AVO werkte en goed werk leverde, nu gedetacheerd bij BZK. Vooralsnog lijkt dit de commissie niet te schaden, want er wordt voor goede vervanging gezorgd.

Evaluatie activiteiten

Of de werkwijze en tevredenheid met CAOP geëvalueerd wordt, verschilt per commissie. Twee voorzitters geven aan nooit een evaluatie te hebben gedaan met CAOP of met het ministerie. Dit zou volgens hen wel goed zijn om in de toekomst op te pakken. Nu wordt nooit naar het grotere geheel gekeken terwijl er procedureel en organisatorisch ruimte is voor verbetering.

Een aantal commissies geeft aan met zowel het ministerie alsook met CAOP de uitvoering van de subsidieregeling te evalueren. Een van de voorzitters geeft wel aan dat de evaluatie met BZK veelal bestond uit een standaard exercitie, terwijl de evaluatie met CAOP veel inhoudelijker van aard is. Volgens de voorzitters die regelmatig de ondersteunende taken evalueren, bestaat er bij CAOP een heel realistisch beeld van hetgeen er in de uitvoering van de regeling goed en minder goed gaat. Volgens hen is er ook altijd een heel open en informele relatie met CAOP geweest.

3.3 Onderzoek en voorlichting

Het doel van CAOP inzake de leerstoelen is het bevorderen van de verbinding kennisdeling tussen wetenschap, beleid en praktijk. De leerstoelen fungeren hierbij als onafhankelijke wetenschappelijke motor. De functie van de leerstoelen is daarin tweeledig:

1. Onderwijs/ onderzoek: dat doen de hoogleraren in de setting van de universiteiten waaraan ze werkzaam zijn (daarop heeft het bestuur van de leerstoelen weinig invloed);
2. Platformfunctie: het bestuur van de leerstoelen richt zich erop, dat ambtenaren, kamerleden, de VNG, bonden, koepels et cetera toegang hebben tot kennis en netwerken over de voor hen relevante thema's op het gebied van arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

De kwaliteit en doeltreffendheid van de leerstoelen zijn geanalyseerd door gesprekken te voeren met de voorzitter van het Algemeen bestuur Leerstoelen (in de periode 2006-2013) en met een vertegenwoordiger van de werknemers- en werkgeversorganisaties in de rol van afnemer van de diensten. Daarnaast is aan de hand van de activiteitenplannen en verantwoordingen van CAOP een cijfermatig overzicht opgesteld met daarin de begrote en gerealiseerde activiteiten.
In de twee benchmarkgesprekken zijn de diensten van CAOP vergeleken met de mogelijkheden van twee soortgelijke organisaties. In een laatste benchmarkgesprek kwamen de producten die CAOP in concurrentie met andere partijen aanbiedt aan de orde.

In de periode 2006 tot en met 2013 zijn de twee besturen van de Albeda Leerstoel en de Ien Dales Leerstoel samengevoegd tot een overkoepelend, algemeen bestuur voor de leerstoelen die CAOP ondersteunt. Enige tijd geleden zijn daar de Leerstoel Comparative public sector and civil service reform(Leiden) en de Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt (Tilburg) nog aan toegevoegd[13]. In totaal gaat het nu om zeven deeltijd-hoogleraren. De hoogleraren zijn elk aangesteld voor één dag in de week.

3.3.1 Begroting en verantwoording regeling

De activiteiten van de leerstoelen zijn onderverdeeld in de twee onderdelen. Per onderdeel geven we de begrote en gerealiseerde activiteiten weer. In de volgende tabel zijn de activiteiten, opgenomen uit de activiteitenplannen, afgezet tegen de gerealiseerde activiteiten in het betreffende jaar vanuit de verantwoordingsrapportages.

[13] Deze leerstoelen vallen buiten de scope van de evaluatie.

Tabel 3.2 Activiteiten leerstoelen onderzoek

	2009		2010		2011		2012	
Albeda leerstoel	**Begroting**	**Realisatie**	**Begroting**	**Realisatie**	**Begroting**	**Realisatie**	**Begroting**	**Realisatie**
Publicaties	Diverse	21	1 of meer	13	1 of meer	15	Niet begroot	8
Presentaties[14]	Niet begroot	8	NB	9		4	Niet begroot	3
Albeda gesprekken/congres	2/1	4 /1	4 /1	4 /1	5 /1	3 /1	4 /1	3 /1
Keuzevak[15]	Niet begroot	21	NB	22	Niet begroot	24	Niet begroot	25
Gastcolleges	Niet begroot	Diverse	NB	Diverse	Niet begroot	Diverse	Niet begroot	Diverse
Deelname commissies	Niet begroot	Diverse	NB	Diverse	Niet begroot	Diverse	Niet begroot	Diverse
Eigene v.d. Overheid	Niet begroot		NB	Bijdrage	Niet begroot	2 debat	Niet begroot	Niet bekend
Openbare lunchcolleges	Niet begroot		NB		Niet begroot	Meerdere	4	2
Overig							Niet begroot	4 Blogs
Ien Dales leerstoel								
Publicaties	Diverse	1	1 of meer	Niet bekend	1 of meer	13	Diverse	11
Presentaties	NB	1	2	Niet bekend		13		12
Albeda gesprekken/congres	2/1	1	Gesprekkenreeks + congres	Niet bekend	2/1	3/1	Grote werkconferentie	Brainstormsessies congres
Keuzevak	Niet begroot	Niet bekend	Niet begroot	Gegeven		Gegeven		Gegeven
Gastcolleges	Niet begroot	Niet bekend	Niet begroot	Niet bekend		Diverse		Diverse
Deelname commissies								Diverse
Eigene v.d. Overheid						Bijdrage		
Openbare lunchcolleges						Meerdere		Meerdere
							Onderzoek naar publiekambtelijke verhouding afgerond, bezig met schrijven boek	

[14] Opgeteld aantal oraties, speeches, inleidingen, congressen etc.
[15] Aantal studenten dat deelneemt.

De activiteiten van de Dales-leerstoel en de Albeda-leerstoel bestaan onder andere uit het entameren en organiseren van debat (platformfunctie) en het verzamelen van kennis, informatie en documentatie en deze actief, onder meer door middel van congressen en expertmeetings, georganiseerd door de beide leerstoelen, ter beschikking stellen aan sociale partners en andere belanghebbenden in de publieke sector. Verder voert het CAOP de ambtelijke ondersteuning voor het bestuur van de leerstoelen en de hoogleraren.

De leerstoelen werken onder eigen wetenschappelijke verantwoordelijkheid. De programmering is afgestemd met sociale partners en het ministerie van BZK. Van daaruit is een gezamenlijke meerjarenagenda opgesteld, waarbinnen partijen speerpunten benoemen die in eigen verantwoordelijkheid worden uitgewerkt. In de activiteitenplannen die het CAOP jaarlijks opstelt ten behoeve van de subsidie wordt voor wat betreft de invulling van de leerstoelen verwezen naar deze meerjarenagenda. Verder wordt in het activiteitenplan vooraf een globale schets gegeven van het aantal conferenties, expertmeetings en bijeenkomsten.

In de verantwoordingsrapportages opgesteld door het CAOP wordt voor wat betreft de activiteiten van de leerstoelen verwezen naar de jaarverslagen van de leerstoelen. De verantwoordings-rapportage beperkt zich tot een globale beschrijving van de activiteiten en uitputting van het budget. In de jaarverslagen van de leerstoelen is te lezen wat er aan activiteiten is ondernomen als het gaat om publicaties, presentaties, lezingen, oraties, congressen, expertmeetings en bijeenkomsten. Overigens is deze weergave ten dele kwalitatief, waardoor het niet altijd mogelijk is aantallen te bepalen.

Zoals in de algemene paragraaf van dit hoofdstuk reeds benoemd, worden er geen indicatoren ten aanzien van het bereik gebruikt, daarop vindt dus geen specifieke sturing plaats. Het valt niet uit de verantwoording op te maken welke doelgroepen worden bereikt en hoeveel mensen deelnemen aan de verschillende bijeenkomsten. Volgens het CAOP zijn deze gegevens wel beschikbaar, alleen zijn ze niet opgenomen in de activiteitenplannen en subsidieverantwoording.

Tabel 3.3 Activiteiten leerstoelen voorlichting

2008	2009		2010		2011		2012	
Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
Kenniscentrum		Kenniscentrum	Thema Slimmer werken: congres en advies	Sociale innovatie (slimmer werken)	Het Eigene v.d. Overheid: 3 bijeen-komsten in 2010 en 2011	Gerealiseerd	Ontsluiten en beschikbaar stellen van onderzoek	Niet toegelicht
Realisatie arbeidsportal	Arbeidsportal - digitaal platform	CAOP Kennisportaal	Conferentie Duurzame Inzetbaarheid	Niet uitgevoerd	Het Eigene van de Overheid: Maatschappelijk debat		De Grote Uittocht	De Grote Uittocht: PvA Communicatieplan en uitvoering
Publicaties	3 Publicaties	Diverse aantal Niet bekend	Europese Sociale Dialoog: pilot	Europese Sociale Dialoog	Het Eigene van de Overheid: Advies aan Tweede Kamer en SGO		Europese Sociale Dialoog (debat, bijeenkomsten)	Europese Sociale Dialoog: Memo opgesteld, overleg diverse partijen, voorstel gepresenteerd
Bijeenkomsten	Organiseren congres, bijeenkomsten, workshops etc.	Conferentie Diversiteit	Bibliotheek	Bibliotheek	De grote uittocht: 3 rondetafel-gesprekken en conferentie	Niet bekend		
Bibliotheek		5 Bijeenkomsten (informatie/expertmeeting)	Niet begroot	Diverse conferenties, publicaties en inzet van expertise (niet begroot)	Europese Sociale Dialoog fase 2: sociale partners bekend maken met en informatie	Europese Sociale Dialoog: seminar, rapportage, memo en aantal bijeenkomsten in Brussel, informatie en ondersteuning tav. Europese regelgeving		

2008	2009		2010		2011		2012	
Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
					verstrekken over EU beleid			
		2 x congres	NB	Thema De Grote Uittocht				

3.3.2 *Kwaliteit activiteiten*

Om de functies van de leerstoelen zo effectief mogelijk te ondersteunen, is vanuit het bestuur Leerstoelen ieder jaar in samenspraak met CAOP een plan opgesteld met daarin de activiteiten die vanuit de subsidie betaald worden. De taak van een hoogleraar is het achterhalen en ontsluiten van eigen expertise en expertise van vakgenoten en de visie op thema's in zijn vakgebied. Het is daarbij veel waard als dat in een actieve setting kan worden gedaan waarbij ondersteuning kan worden geboden zonder dat de onafhankelijkheid van de leerstoel of de hoogleraar geweld aan wordt gedaan.

CAOP is volgens de oud-voorzitter een 'royale entourage' met ruime kennis van overheidsarbeidsverhoudingen en ervaring met het organiseren van congressen en brainstormsessies wat het mogelijk heeft gemaakt om in samenwerking met de hoogleraren een multiplier te bewerkstelligen. Juist omdat er binnen een universiteit (financieel) steeds minder mogelijk is, is het volgens de voormalige voorzitter goed dat CAOP hier op in kan spelen. Vanuit CAOP is volgens hem altijd gezocht naar complementariteit en is gehandeld om een meerwaarde voor elkaar te zijn in de samenwerking in plaats van de competitie aan te gaan. Het werkveld van de hoogleraren is bovendien tamelijk complex dus ook daarom is het een meerwaarde om daar de samenwerking in te zoeken. De kennis en kunde van CAOP is volgens hem de afgelopen jaren sterk gegroeid.

Ook de afnemers (vertegenwoordigers van werkgevers en werknemersorganisaties) van de diensten beschouwen CAOP als sterke speler in het veld van de leerstoelen. De kracht van CAOP is volgens hen dat zich onafhankelijk opstellen. Daarnaast zitten, volgens de afnemers, de bijeenkomsten van CAOP organisatorisch goed in elkaar en is men tevreden over de verslaglegging van de vergaderingen.

3.3.3 *Doeltreffendheid activiteiten*

Bij de leerstoelen is meer variatie in de begrote activiteiten dan bij de commissies en raden. Opvallend bij de onderzoeksactiviteiten is dat er in veel gevallen meer activiteiten zijn uitgevoerd (aantal publicaties en presentaties) dan er zijn begroot en dat is positief. Ook is het aantal deelnemende studenten aan het keuzevak verzorgd door de Albeda leerstoel en de Ien Dales Leerstoel door de jaren heen toegenomen. Wat betreft de voorlichtingsactiviteiten is veel van hetgeen dat was aangekondigd ook gerealiseerd. Er is ieder jaar een aantal congressen en bijeenkomsten georganiseerd en er is veel kennis gedeeld in de vorm van bijvoorbeeld rondetafelgesprekken. Desondanks geldt ook voor de leerstoelen dat er niet gestuurd kon worden op prestatie-indicatoren omdat die niet zijn opgesteld. Volgens CAOP wordt er wel beleid gevoerd (en geëvalueerd) op doeltreffendheid.

Wat betreft de kwalitatieve doeltreffendheid geldt dat er een onderscheid is tussen de doeltreffendheid van de uitvoering van de regeling en de doeltreffendheid van de leerstoelen als geheel. Bij het opstellen van de agenda met daarin de thema's voor de leerstoelen heeft CAOP, in haar ondersteunende taak, namelijk nooit een grote rol gespeeld, dit is altijd opgesteld door het bestuur zelf. Wel wordt er van CAOP verwacht dat er gedurende het jaar wordt meegedacht over de actuele veranderingen op het terrein van arbeidsverhoudingen om zodoende de bijeenkomsten daar op te kunnen laten aansluiten. Volgens de oud-voorzitter gebeurt dit ook in voldoende mate.

Doeltreffendheid CAOP

De taak waarmee CAOP het meest zichtbaar is wat betreft het ondersteunen van de leerstoelen is het organiseren van de bijeenkomsten, congressen en activiteiten. Er is daarbij gekozen frequenter, korte bijeenkomsten te plannen in plaats van een aantal keer per jaar een themadag te

organiseren. Aan de ene kant kunnen geïnteresseerden daardoor gerichter kiezen welke onderwerpen ze interessant vinden. Aan de andere kant kan er volgens één van de afnemers door de veelheid aan korte bijeenkomsten (zeker wanneer er steeds dezelfde mensen komen) een zekere 'leerstoel-moeheid' ontstaan. Daarmee wordt, volgens de afnemers van de diensten, meteen de grootste valkuil van de leerstoelen aangestipt: de aanwezige mensen op de openbare bijeenkomsten, georganiseerd door de leerstoelen. Volgens de afnemers is er in zekere mate sprake van incrowd. "Het wereldje van CAOP is erg ingekaderd". Degene die vaak op bijeenkomsten van CAOP komen, geven aan veelal dezelfde te zien mensen. Ook zou het CAOP volgens hen actiever kunnen zijn in het benaderen van mensen 'die er toe doen'. Het aantrekken van een groter en jonger publiek (zoals het Reuring!Café[16]) blijkt lastig voor de leerstoelen en volgens de oud-voorzitter een belangrijk doel voor de toekomst. Het verbeteren van de website en het uitbreiden van de functie van de website zou dit volgens de oud-voorzitter van het bestuur al voor eén deel kunnen ondervangen. Door de website veel meer als platform te gebruiken kunnen veel meer mensen (ook buiten Den Haag) worden bereikt.

Niet iedere afnemer vindt het een probleem dat er vaak dezelfde mensen op de bijeenkomsten afkomen vooral omdat het werkveld rondom de leerstoelen is ingekaderd. En ook al zijn volgens deze respondent de thema's en de sprekers op de bijeenkomsten van CAOP niet altijd vernieuwend, de 'koffietafel-momenten' voor en na de bijeenkomst daarentegen zijn erg belangrijk. Daar wordt bijvoorbeeld nog een keer teruggegrepen op eerdere discussies of moeizame onderhandelingen en daarmee zijn deze informele contactmomenten erg waardevol.

Een andere functie van CAOP is het voeden van de leerstoelen en het veld van werkgevers en werknemers in de publieke sector met inhoudelijk kennis. Het ontsluiten van die kennis gebeurt volgens één van de afnemers nog te weinig. Ondanks dat hij weet dat de kennis beschikbaar is maakt hij er nooit gebruik van. Dit heeft volgens hem te maken met afstandelijkheid. De afstand tussen de leerstoelen (en CAOP) en het veld is volgens hem te groot; er wordt te weinig contact gemaakt met het werkveld.

Doeltreffendheid leerstoelen

Volgens de oud-voorzitter van het algemeen bestuur Leerstoelen is CAOP uniek in de expertise die het heeft. De taak die CAOP uitvoert voor het bestuur zou niet door een andere partij uitgevoerd kunnen worden. CAOP heeft volgens de voorzitter een belangrijke omslag gemaakt in de afgelopen jaren, het is een marktpartij geworden waarbij veel innovatie en vernieuwing heeft plaatsgevonden. Daarmee hebben ze zich volgens hem een monopolypositie verworven wat over het algemeen niet goed is, maar wat het CAOP er niet van heeft weerhouden scherp te blijven op het werk dat ze leveren.

De afnemers van de diensten zijn hier kritischer over. Zij hebben nu niet het idee dat de leerstoelen iets van werkgevers en werknemers samen is. Om meer draagvlak te creëren, is het volgens hen van belang de werkgevers en werknemers meer te betrekken in de taken van de hoogleraren. Ook is één van de afnemers van mening dat de thema's op een te hoog niveau worden behandeld waardoor er geen goede inhoudelijke discussies op gang komen, terwijl daar de bijeenkomsten juist voor gebruikt zouden kunnen worden. Volgens deze afnemer zou dat kunnen samenhangen met de afstandelijkheid van de leerstoelen en het niet bereiken van een volledige doelgroep. Juist omdat de wereld van de werkgevers en werknemers traag verandert, zou het CAOP met leerstoelen veranderingen kunnen versnellen. De bijeenkomsten van CAOP zouden volgens hem gebruikt kunnen worden om de wetenschap meer te betrekken en de bijeenkomsten te gebruiken als 'denktank' of 'speeltuin' om los te komen van de gebruikelijke gang van zaken (en manier van denken) om hen zodoende te voeden in hun dagelijkse werk.

[16] http://www.vom-online.nl/agenda/agendapunt/21.

Om elkaars inspanningen kracht bij te zetten, worden in 2014 de programma's van de Albeda leerstoel en het programma BWOB op elkaar afgestemd (ook wat betreft media-uitingen)[17]. Beide programma's worden gefinancierd door BZK en veel thema's zijn op beide programma's van toepassing.

Doeltreffendheid subsidieregeling

Het onder een subsidie organiseren van de ondersteuning van de leerstoelen is volgens de oud-voorzitter een goede constructie. De reguliere taken van het bestuur zoals het bekostigen van de vergaderingen, lunchbijeenkomsten, zaalhuur bij congressen et cetera kunnen goed betaald worden vanuit de budgetten voor de leerstoelen. Het apart aanbesteden van de taken die CAOP nu uitvoert is een mogelijkheid, maar het blijft de taak van de overheid dit te bekostigen, aldus de oud-voorzitter. Volgens hem heeft het Rijk belang bij professionele ambtenaren en een platformfunctie die discussie teweegbrengt tussen relevante personen. Derhalve vindt hij het belangrijk dat deze taak wordt uitgevoerd door een onafhankelijk bestuur en een onafhankelijk ondersteunende organisatie zoals CAOP. BZK is zelf een partij in het werkveld, daarom kunnen zij deze functie niet zelf uitvoeren. Om vinger aan de pols te houden, heeft BZK altijd een waarnemer in het bestuur gehad, maar zij hebben nooit invloed uitgeoefend op de agenda of de producten van de leerstoelen. Volgens de oud-voorzitter zou ook een uitbreiding van de subsidie op ad hoc basis tot de mogelijkheden kunnen bestaan. De publicatie 'Staat van de Ambtelijke Dienst (Stad)' bijvoorbeeld is een bijzonder project dat buiten de subsidieregeling is bekostigd door een fonds dat belang heeft bij het uitbrengen van een dergelijke publicatie. Inmiddels is STAD één keer gepubliceerd en zijn de voorbereidingen voor een publicatie eind 2013 vrijwel afgerond. Mocht de publicatie een blijvend karakter krijgen, zou overwogen kunnen worden dit onderdeel te maken van de jaarlijkse subsidie. De kosten zijn beperkt en de bijeenkomsten zijn vaak goed bezocht.

Ook de vertegenwoordiger van de werkgeversvereniging stippen de onafhankelijkheid van CAOP aan als reden om de diensten niet bij een andere partij te beleggen. Kleine werkgeversorganisaties kunnen wegens capaciteitsgebrek de taken van CAOP niet zelf uitvoeren, maar hebben de kennis wel nodig. Een partij die mogelijk de taak van CAOP zou kunnen overnemen is BZK of bijvoorbeeld Abvakabo, daarmee komt echter de onafhankelijkheid in het gedrang.

Evaluatie activiteiten

De diensten van CAOP zijn in de tijd van de oud-voorzitter nooit extern geëvalueerd. Ieder jaar vond er wel een interne evaluatie plaats met als kern dat men tevreden was met de diensten van het CAOP en dat het van belang was om voor hetzelfde budget de diensten te blijven leveren zoals in de voorgaande periode gedaan was.

Ook volgens de afnemer van de diensten van CAOP is er geen evaluatie waarbij de gebruikers worden betrokken. Vanuit de werkgeversorganisatie hoeft hij ook niet per se invloed uit te oefenen op de inhoud van de bijeenkomsten.

3.4 BIOS

Het BIOS is gericht op het bevorderen van integriteit(sbeleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau. De kwaliteit en de doeltreffendheid van Bureau

[17] Het huidige kabinet zet in op een kleine, krachtige en dienstverlenende overheid. Daardoor verandert het werken bij het Openbaar Bestuur en naar verwachting zullen de opleidingseisen omhoog gaan en wordt het ontwikkelen van nieuwe (sociale) vaardigheden steeds belangrijker. Om deze nieuwe manier van werken te realiseren is het programma 'Beter Werken in het Openbaar Bestuur' opgesteld. Dit programma stimuleert vernieuwing op het gebied van arbeidsmarkt- en personeelsbeleid..

Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is gemeten door gesprekken te voeren met projectcoördinatoren vanuit BZK en CAOP en afnemers van de diensten van BIOS. Bij de evaluatie van BIOS speelt naast de meningen van de betrokkenen en de opbrengsten benoemd in de verantwoording van COAP ook de beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd een belangrijke rol.

Beleidsdoorlichting

De directie APS heeft de beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid) samengesteld. Een beleidsdoorlichting wordt door het Ministerie van Financiën verplicht gesteld en BZK heeft deze mogelijkheid aangegrepen omdat er behoefte was aan goede reflectie op het onderwerp integriteit. In deze paragraaf wordt, indien van toepassing ook teruggegrepen op de uitkomsten van de conceptversie van deze beleidsdoorlichting.

3.4.1 Begroting en verantwoording regeling

Uit de activiteitenplannen en verantwoordingen hebben we per jaar een overzicht gemaakt van de begrote en gerealiseerde activiteiten. Omdat het BIOS zoveel verschillende activiteiten onderscheidt, hebben we in deze paragraaf alleen de activiteiten uit verantwoording 2012 opgenomen. Bijlage I bevat de begrote en uitgevoerde activiteiten in 2009 tot en met 2011.

Tabel 3.4 Activiteitenoverzicht BIOS 2012

Onderdeel	Begroting	Realisatie
Opleidingen	Aanbieden bestaande trainingen	3 Leergangen integriteitsmanagement en vertrouwenspersoon van 3-5 dgn, meerdere trainingen voor de sector waterschappen
	Train de Trainer aanbieden	1x Opleiding Train de Trainer,
	Uitvoeren risicoanalyse Saint	Facilitering van de risicoanalyses Saint
	Aanbieden workshops	Saints workshops waaronder voor Centrale Raad van Beroep en UWV.
Communicatie		
Dag v.d. integriteit	1 Jaarcongres	1 Jaarcongres
Jaarboek	Uitreiken jaarboek actuele en wetenschappelijk relevante artikelen en interviews op het gebied van integriteit	Uitgereikt en gedrukt.
Handreikingen, artikelen en interviews	Schrijven van handreikingen en artikelen, geven van interviews	Handreikingen, artikelen, interviews
Bijeenkomsten	Organiseren lezingen, presentaties en netwerkbijeenkomsten voor integriteitsfunctionarissen en andere betrokkenen bij het thema	Lezingen, presentaties en netwerkbijeenkomsten
Website	Streven naar hogere bezoekersaantallen website, hoofddoel goede informatie bieden	22.996 unieke bezoekers
Monitoring en ontwikkeling	Integriteitsmonitor 2012	Onderzoek naar integriteitsbeleid en beleving bij ambtenaren en bestuurders
	Bestuurlijke integriteit	Start opstellen handreiking 'zorgvuldig onderzoek voor bestuurders'
	Bestuurlijke integriteit	Bestuurlijke i-wijzer
	Bestuurlijke integriteit	Bijeenkomsten en kennisontwikkeling op

Onderdeel	Begroting	Realisatie
		dit thema
	Onderzoek interne meldsystemen	BIOS en VU
	Onderzoek beleidsanalyse	Onderzoek beleidsanalyse van 20 jaar integriteitsbeleid en onderzoek
	Onderzoek institutionaliseren van integriteit	Institutionaliseren van integriteit
Internationaal	In 2012 op een buitenlandverzoek ingaan	Ontvangen van diverse internationale delegaties , presentaties in het buitenland.
		Bezoeken aan Brussel en de OESO (Parijs).
		Internationaal gepubliceerd

De activiteitenplannen en verantwoordingsrapportages kennen een beperkte weergave in planning van activiteiten en kwantitatieve weergave van de realisatie. Vanaf 2011 zien we een beperkte sturing op bereik in bezoekersaantallen van de website en bezoek aan congressen. De activiteitenplannen zijn zeer beperkt resultaatgericht en in hoge mate taakgericht. Volgens CAOP zijn de activiteitenplannen op summiere wijze beschreven omdat BZK gedurende het jaar erg betrokken is bij de uitvoering van de activiteiten en zodoende al op de hoogte is van hetgeen CAOP onder de subsidieregeling doet.

In de eerdere verantwoordingsrapportages worden nog uitgebreide financiële overzichten weergegeven van de verschillende elementen. In de laatste verantwoordingsrapportages is dit losgelaten. In de activiteitenplannen wordt vooral kwalitatief omschreven wat de voorgenomen activiteiten per onderdeel zijn. Resultaatindicatoren zijn niet, of zeer gering, aanwezig.

3.4.2 Kwaliteit activiteiten

Het meest concrete doel van BIOS is het ondersteunen van het ministerie bij haar coördinerende en bevorderende rol op het gebied van integriteitsbevordering. De visie hierop is opgesteld door BIOS en is in vier functies verdeeld waar alles onder hangt: kennisfunctie, netwerkfunctie, ontwikkelfunctie en signalerende functie.

De reden dat er in de gemeente, die we hebben gesproken als afnemer van de diensten van BIOS, is gestart met het voeren van beleid voor integriteit is de Ambtenarenwet. Voor het opzetten van het integriteitsbeleid is veel gebruik gemaakt van de kennis, kunde en hulp van BIOS in de vorm van informatie, handleidingen, opleidingen en workshops. Inmiddels zijn er in deze gemeente drie vertrouwenspersonen opgeleid en nog eens drie personeelsleden die een meldpunt bemensen. De gemeentelijke coördinator integriteit heeft de opleiding integriteitsmanagement gevolgd. Bij het opzetten van de structuur in de gemeente heeft hij vooral veel gehad aan het model ‘Aanpak’.

Toen de structuur eenmaal stond, heeft de gemeente verschillende diensten van BIOS afgenomen:

- Er is een aantal opleidingstrajecten tot integriteitsmanager afgenomen; zowel de basis als verdieping.
- Er zijn 12 mensen door BIOS opgeleid om organisatiebreed (1.200 mensen) een dilemmatraining te geven.
- Er is gebruik gemaakt van de SAINT-workshops (4x) om de kwetsbaarheid van de organisatie boven tafel te krijgen (dit ziet vooral op bedrijfsvoering).
- Op basis van die kwetsbaarheden zijn drie processen verder verdiept met degenen die daarbij betrokken zijn.
- Er is gebruik gemaakt van het belevingsonderzoek integriteit in de organisatie.

- Aan het Kennisplatform Integriteit Overheid (KIO) wordt vaak deelgenomen. Bij deze bijeenkomsten wordt kennis gedeeld door en met deelnemers van de diensten van BIOS. De kennis die hier wordt opgedaan vormt de basis voor de handreikingen die BIOS maakt waar iedereen vrij gebruik van kan maken.
- Ook van die handreikingen maakt de gemeenten veelvuldig gebruik. Met de handreikingen wordt de opgedane kennis eenvoudig verspreid en in de praktijk toegepast.

Wat BIOS doet wordt door hen over het algemeen als goed, actueel, state-of-the-art en laagdrempelig beschouwd. Ook kwalificeert deze respondent BIOS als 'leading' op het thema. Volgens deze gemeenteambtenaar had BIOS nog verder verdieping kunnen zoeken in het checken van de betrouwbaarheid en professionalisering, certificering en bijvoorbeeld kwaliteitseisen van (mogelijke) vertrouwenspersonen. Wat door andere partijen dan CAOP wordt aangeboden is vrij commercieel en alleen van toepassing op de private sector.

3.4.3 Doeltreffendheid activiteiten

De begrote activiteiten van BIOS zijn voor een groot deel ieder jaar gerealiseerd. Opvallend is dat vooral het aantal opleidingen dat op voorhand was opgegeven, in de realisatie achterblijft. Ook is het opvallend dat juist heel goed kwantificeerbare gegevens, zoals het bereik op een congres of het aantal verstrekte DVD's, niet in de verantwoording zijn opgenomen. Volgens CAOP worden deze gegevens wel gemonitord, ze komen alleen niet terug in de verantwoording van de subsidieregeling. Daarnaast zegt CAOP dat vanaf 2012 de focus meer op onderzoek, monitoring en netwerk en de signalerings- en netwerkfunctie van BIOS is komen te liggen en dat er minder gekwantificeerd is.

In de beleidsdoorlichting wordt gewezen op het probleem van het vaststellen van de effecten van het integriteitsbeleid. Want normafwijkend gedrag is niet zichtbaar, er is geen register voor integriteitsschendingen en het is in de meeste gevallen niet strafbaar. Een bijkomend probleem is dat wanneer een organisatie meer aandacht besteedt aan integriteit er waarschijnlijk meer gemeld wordt (meer alertheid en bewustwording). De BIOS indicatoren zijn niet SMART geformuleerd. Volgens BZK komt dat vooral door het moment waarop met BIOS is begonnen. In die tijd was men ondanks VBTB nog niet ver gevorderd wat betreft het denken in termen van prestatie-indicatoren en het opstellen van meetbare doelen. Na de externe positionering van BIOS is het opstellen van concrete prestatie-indicatoren ook achterwege gebleven.

Verder gaat het bij integriteit om een grijs gebied, een begrip als belangenverstrengeling is erg breed afgebakend. Het gaat bij integriteit ook om een positief geformuleerd begrip. Dit is het gewenste gedrag en daardoor moeilijker meetbaar. In het algemeen geldt dat beleid dat niet alleen een probleem adresseert maar ook een positieve doelstelling heeft (bijvoorbeeld bewustwording) moeilijker te meten is. Daarnaast is er geen 0-meting gedaan waardoor het aantal meldingen niet de toetsen is aan de voorgaande situatie. Toch geeft het uitvoeren van een 0-meting altijd bruikbare informatie, ondanks dat het op de politieke agenda zetten van integriteit en bijvoorbeeld bezuinigingen van invloed kunnen zijn op het aantal meldingen. Er is wel via de integriteitsmonitor gekeken naar de inzet van instrumenten en er is het een en ander bekend over de integriteits*beleving.* Hoewel dit geen echte outcome variabele is, geeft het mogelijk wel een indicatieve benadering.

Doeltreffendheid BIOS

Volgens BIOS is de netwerkfunctie voor integriteitsmedewerkers uit allerlei organisaties een belangrijke meerwaarde. Dat wordt ook bevestigd door de vertegenwoordiger van de gemeente die van het aanbod van BIOS gebruik heeft gemaakt. De bijeenkomsten worden zeer hoog

gewaardeerd (ze zijn van groot belang voor eenlingen die zich binnen een organisatie bezighouden met het onderwerp, ideeënuitwisseling et cetera), deze netwerkfunctie is volgens BIOS niet te vermarkten en ze verwachten ook niet dat er een marktpartij is die dit zou oppakken. Ditzelfde geldt volgens de projectleider van BIOS voor de ontwikkel- en signaleringsfunctie van BIOS.

Het in de praktijk meten van effectiviteit van het invoeren van beleid blijkt niet eenvoudig. In vergelijking met soortgelijke gemeenten blijken er veel minder integriteitsmeldingen te zijn. Waarom de meldingsbereidheid lager is in deze gemeenten is moeilijk vast te stellen. Vanuit het KIO is er wel aandacht aan besteed en op het moment dat het onderzoek 'Een luisterend oor. Wat is er te melden over melden' is gepubliceerd, heeft BIOS naar aanleiding van het rapport een plan van aanpak ontwikkeld waarmee de meldingsbereidheid gemeten kan worden. Ook dit is meteen toegepast in de referentiegemeente. Daarnaast heeft BIOS een aantal mogelijke consequenties op een rij gezet als gevolg van een lage meldingsbereidheid.

Doeltreffendheid subsidieregeling

De beleidsmedewerker van de gemeente is positief over de wijze waarop de subsidieregeling nu is ingericht. Op deze manier kan de gemeente veelvuldig gebruik maken van de kennis en kunde van BIOS en is het mogelijk integriteit onder de aandacht te houden. Deze afnemer verwacht dat als BIOS (meer) kosten in rekening zou brengen voor opleidingen en activiteiten er waarschijnlijk minder producten zullen worden afgenomen. Er is binnen de gemeente in principe geen budget voor integriteit dus alle budgetaanvragen worden kritisch bekeken. Als het eventueel veranderen van de subsidieregeling meer kosten voor de gemeente met zich meebrengt, verwacht deze afnemer dat de ontwikkeling van het integriteitsbeleid stagneert.

3.5 EVPT

Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak levert diensten en instrumenten aan werkgevers en werknemers met een publieke taak, om hen te ondersteunen in hun aanpak van agressie en geweld. Behalve een globaal doel heeft het EVPT ook een aantal prestatiedoelen. Om de kwaliteit en de doeltreffendheid van het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak (EVPT) te analyseren hebben we gesproken met de projectcoördinatoren vanuit BZK en EVPT en hebben we een gesprek gevoerd met één van de gebruikers van de diensten van het EVPT.

3.5.1 Begroting en verantwoording regeling

In 2012 is het eerste jaar dat het Expertisecentrum VPT volledig operationeel functioneerde. Daarvoor voerde CAOP reeds activiteiten uit op het thema Veilige Publieke taak (VPT), ook in de aanloop naar en opzet van het expertisecentrum. In tabel 3.5 is weergegeven welke activiteiten door CAOP onder de noemer Veilige Publieke Taak zijn gerealiseerd voor de jaren 2009-2011. In de activiteitenplannen zijn de voorgenomen activiteiten voor deze jaren summier weergegeven en we hebben daarom in de tabel alleen de gerealiseerde activiteiten opgenomen.

Tabel 3.5 Activiteiten 2009-2012 (E)VPT

2009	2010	2011
Begeleiding, ontwikkeling en realisatie Postbus51 massamediale campagne	Schrijven en ontwikkelen handreiking VPT	Opzetten expertisecentrum Veilige Publieke Taak
Congres VPT en award uitreiking	Organisatie VPT Beurs en Publieke Taak Award	
Mailings, factsheets, begeleiding diverse communicatiemiddelen,	Communicatieadvies	

2009	2010	2011
website		
Teksten opgesteld en aangeleverd t.b.v. Handboek Agressie en Geweld voor werkgevers	Bezoeken pilots en beantwoorden vragen	
Flitsbezoeken aan werkgevers	Assistentie behandeling aanvragen stimuleringsregeling	
Afspraken over bescherming van werknemers tegen agressie en geweld: bestaande wet- en regelgeving onderzocht. Diverse sectoren bekeken.	Diversiteit: alleen kosten zijn toegelicht, niet de activiteiten	
Camera's op ambulances: senior adviseur is ingezet als projectleider van de pilot	Uitvoeren project camera's op ambulances	
	Overleggen met diverse vertegenwoordigers	
	Deelname aan regiobijeenkomsten en opstellen concept PvA.	
	Werkgeverspanel fase 1	
	Doorontwikkelen website	
	Overleg mbt. projecten met derden (berenschot en DSP groep)	

Vanaf 2012 is het Expertisecentrum Veilige Publieke Taak operationeel en zijn de voorgenomen activiteiten in het activiteitenplan duidelijker omschreven en meer kwantitatief. Ook zijn beperkte doelen ten aanzien van het bereik opgesteld. Dat geven we hieronder weer in het vervolg van tabel 3.5.

2012 Activiteitenplan	Realisatie	Bereik
	Expertisecentrum Veilige Publieke Taak opgericht en in 2012 operationeel geworden	Bekendheids- en tevredenheidsonderzoek ‘bekend maakt bemind' uitgevoerd om prestaties expertisecentrum te meten, (diensten van het EVT worden gemiddeld met een ruime zeven beoordeeld) 7.500 verzoeken voor informatie en brochures afgehandeld.
Juridische helpdesk: 2.500 contacten van algemene strekking en ca. 750 juridisch van karakter	Het aantal adviesverzoeken aan de juridische helpdesk is minder groot dan verwacht. Helpdesk houdt zich intensiever bezig met andere taken: geven van workshops en verzamelen van juridische informatie	Bereik niet bekend
Voorlichting en communicatie: presenteren van het EVPT door inzet personeel, introductiebijeenkomsten, publiciteit, nieuwsbrief etc.	Inzet voorlichting en communicatiekanalen: wekelijks presentaties voor onder meer ARBO coördinatoren en OR's, en dagelijks persoonlijk en telefonisch overleg met organisaties uit verschillende branches	Schatting: bereik gemiddeld 1.750 personen per maand
	Relatiemagazine Zeker ontwikkeld	Uitgegeven op VPT-beurs en goed ontvangen
	Website	Tussen de 1.082 en 2.180 bezoekers per maand Bezoekduur website tussen de 2,24 en 4 minuut 52 Waardering website gemiddeld 7,06
Contacten leggen d.m.v. bezoeken en bijeenkomsten. Doel bereiken van 250 werkgevers en 25 organisaties van werkgevers of werknemers	Netwerkanalyse uitgevoerd, aan de hand van deze analyse wordt in 2013 een opzet gemaakt voor het aangaan van samenwerkingsrelaties	Bereik niet bekend
	Eerste fase onderzoek toekomstscenario’s en marktverkenning	Bereik niet bekend
	Samenwerking met partijen: ministeries van VWS en OCW, Verdiwel, FCB, Divoza, bij de politie met project GPTA en programma Versterking Professionele Weerbaarheid	Bereik niet bekend
Presentaties: organiseren van bijeenkomsten voor potentiele deelnemers aan cursussen en trainingen	Adviseurs van het EVPT nemen deel aan bijeenkomsten in de regio, geven presentaties en blijven aanspreekpunt voor	De adviseurs van het EVPT hebben in 2012 circa 3000 vertegenwoordigers van organisaties met een publieke taak

	de organisaties in de regio als het ministerie zich daaruit financieel heeft teruggetrokken	(toe)gesproken en geadviseerd
Instrumentontwikkeling: voor de ondersteuning van werkgevers bij de aanpak van agressie en geweld worden instrumenten ontwikkeld	Instrument aan de website toegevoegd, dit model fungeert als overkoepelend model voor de instrumenten van het expertisecentrum	Bereik niet bekend
	Drie handreikingen gepubliceerd	Bereik niet bekend
	Start ontwikkeling afwegingsmodel gericht op bestuurders van organisaties met een publieke taak	Bereik niet bekend
VPT beurs: de beurs trekt tenminste 450 bezoekers	VPT beurs georganiseerd	Ruim 400 bezoekers Waardering bezoekers 7,8

3.5.2 *Kwaliteit activiteiten*

In 2009 is de respondent die diensten afneemt van EVPT begonnen met het ontwikkelen van veiligheidsbeleid. Bij deze organisatie is er op verschillende niveaus aandacht voor veiligheid tijdens de verscheidene handelingen waarbij personeel in aanraking komt met mensen. Door zelf op zoek te gaan naar bestaand materiaal en bestaande kennis zijn ze in aanraking gekomen met EVPT. Deze afnemer is erg tevreden, ze geeft aan dat EVPT over het algemeen laagdrempelig is, en dat haar contactpersoon bij EVPT snel en zorgvuldig hulp biedt bij vragen. Dat EVPT werkt vanuit het principe 'gap-analyse' (zie activiteitenplan) was op voorhand niet bekend, maar het wordt wel herkend. Er wordt door de medewerkers van het EVPT erg goed geluisterd naar de wensen en behoeften van haar klanten en ook in de nieuwe producten die EVPT ontwikkelt, herkent onze respondent dat er iets wordt gedaan met de aanbevelingen die zij doet.

3.5.3 *Doeltreffendheid EVPT*

Vanaf de start in 2012 zijn er voor het EVPT prestatie-indicatoren opgesteld voor de gehele subsidieperiode[18]. De belangrijkste indicatoren zijn de reductie van het aantal slachtoffers en het behalen van een rapportcijfer van minimaal een 7. Van de overige indicatoren is het bereik niet in de verantwoording opgenomen, dus is over de doeltreffendheid daarvan op basis van de subsidieverantwoording (zoals genoemd in artikel 12 van de regeling) geen oordeel te geven. CAOP geeft aan dat over het jaar 2012 alle streefcijfers zijn gehaald en dat daarover wel apart per brief aan BZK is gerapporteerd.

Volgens het CAOP worden de kwantitatieve doelstellingen van de reductie volgend jaar vermoedelijk nog niet bereikt. Er zijn inmiddels drie veiligheidsmetingen uitgevoerd en deze wijzen ongeveer 10 procent reductie in zijn totaliteit uit (in plaats van 25% per sector). BZK vindt het de verantwoordelijkheid van het EVPT om deze doelstelling te behalen omdat zij de taak hebben de werkgevers te vinden om hen te ondersteunen/adviseren. Het EVPT vindt dat ze daar alleen niet voor verantwoordelijk gehouden kunnen worden omdat zij in de eerste plaats werkgevers niet kunnen dwingen hier prioriteit aan te geven. In de tweede plaats voeren andere partijen (bijvoorbeeld het Programmateam VPT aan BZK-zijde) ook activiteiten uit die deze doelstelling kunnen beïnvloeden.
Aan de sectoren onderwijs en zorg waar volgens BZK de hardnekkigste problemen zitten, is door het EVPT extra aandacht besteed. Hoewel bij kleine groepen zoals aan het spoor en bij deurwaarders veel incidenten zijn, is het nodig om de grotere sectoren aan te pakken om algehele reductie te realiseren. BZK werkt hierbij ook samen met OCW en VWS (zoals het project Veilige Zorg dat ook in uitvoering is bij CAOP). De website en de VPT-beurs zijn met minimaal een 7 beoordeeld, dat doel is dus behaald.

Door aandacht te besteden aan het melden van incidenten is bij de afnemer van de diensten van EVPT het aantal meldingen toegenomen en het personeel binnen de organisatie geeft aan meer alert te zijn op veiligheid tijdens het werk. Of het personeel zich veiliger voelt en zich beter kan wapenen tegen incidenten is nog niet te zeggen. Er is nu pas inzicht in het soort incidenten en daar worden gerichte trajecten voor ingekocht. Wel is het van belang dat er in deze organisatie nu wordt doorgezet omdat de kans groot is dat de aandacht verslapt en het aantal meldingen weer afneemt. Daarom zou het volgens de gebruiker goed zijn als EVPT het management van de organisatie ook probeert te overtuigen van het belang van de activiteiten en het uitdragen van de prioriteit omdat het een lastig onderwerp blijkt om, zonder de steun vanuit de directie, actueel te houden in de organisatie.

[18] Die prestatie-indicatoren waren er niet voor de periode tot en met 2011 toen CAOP een activiteiten uitvoerde op het thema Veilige Publieke taak

EVPT zou volgens deze afnemer ook in het werkveld meer proactief kunnen zijn. Áls er eenmaal contact is met EVPT worden er regelmatig nieuwsbrieven verstuurd, waarin de afnemers bijvoorbeeld hun goede praktijkvoorbeelden delen. Die exposure maakt ook dat een organisatie zich serieus genomen voelt, wat ook bijdraagt aan het urgentiebesef binnen het bedrijf, aldus de respondent. Wat daarbij opvalt is dat organisaties uit dezelfde branche niet in beeld zijn bij EVPT en dat EVPT blijkbaar niet voor iedereen even zichtbaar is. De bijeenkomsten die EVPT organiseert zijn volgens de afnemer wel altijd goed bezocht maar er zou volgens haar nog meer bekendheid gegenereerd kunnen worden door bedrijven actiever te benaderen.

CAOP is ervan overtuigd dat functionarissen binnen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor veiligheid van publieke taken veel beter hun werk kunnen doen dankzij EVPT. Dat krijgt het CAOP ook regelmatig terug van haar klanten, er is veel vertrouwen.

Doeltreffendheid subsidieregeling

Dat de diensten van EVPT gratis zijn, is volgens de afnemer van de diensten een grote luxe. Het is logisch dat de maatschappij hieraan meebetaalt maar op manier waarop het nu georganiseerd is, is het makkelijker om het onderwerp op de agenda te houden. Er is natuurlijk een wettelijke verplichting om de veiligheid van medewerkers te bewaken maar als er betaald zou moeten worden voor de producten van EVPT, zou de drempel voor gebruik hoger zijn. Ook het bezoek aan symposia, waar veel gelijkgestemden zijn, motiveert om actief te blijven op het thema; binnen andere organisaties spelen dezelfde problemen. De afnemer geeft aan dat als EVPT commerciële prijzen zou vragen voor haar diensten er minder afgenomen zou worden. Ook heeft deze gebruiker het idee dat omdat EVPT geen commerciële inslag heeft, de taken nu veel zorgvuldiger worden uitgevoerd. Ervaringen met commerciële partijen wijzen uit dat producten gehaast opgeleverd worden, terwijl hetgeen EVTP levert heel klantgericht en duurzaam is en beklijft bij de doelgroep.

Evaluatie activiteiten

De werknemers zijn over het algemeen positief over de diensten van EVPT, ook de afnemer die wij hebben gesproken. Vanuit EVPT is er volgens deze gebruiker echter nooit een beoordeling gevraagd of een evaluatie geweest en dat is wel aan te bevelen om de diensten nog beter te maken.

3.6 Benchmark

Om een beter idee te krijgen van de kwaliteit en het nut van de diensten die onder de subsidieregeling uitgevoerd worden, is er ook gesproken met een aantal concurrenten van CAOP[19]. Daarnaast is gesproken met een afnemer van diensten van CAOP die niet gesubsidieerd worden maar wel vergelijkbaar zijn met hetgeen onder de regeling gedaan is. In het gesprek met de concurrenten kwam een aantal producten aan de orde die CAOP in concurrentie met andere partijen aanbiedt.

Eén van de benchmarkorganisaties is vooral concurrent van CAOP op het terrein van arbeidsverhoudingen en het ondersteunen van commissies. Zij vermoeden dat er op dit terrein automatisch werk wordt gegund aan CAOP vanwege het goede netwerk met arbeidsorganisaties, iets wat het CAOP overigens ontkent. Voormalige klanten van CAOP die naar deze concurrent zijn overgestapt, hebben laten weten dat ze vanuit het CAOP gewend waren meer aan meer uitgebreide verslagen en producten en in eerste instantie de verslagen van de nieuwe dienstverlener “kort en kaal” vonden. Volgens de concurrent heeft dit vooral te maken met het gebruik van strakkere formats.

[19] In bijlage III worden de benchmarkorganisaties toegelicht.

Ook is gesproken met een programmamanager die alle diensten die door CAOP worden verzorgd per stuk inkoopt (dus buiten de subsidieregeling). CAOP heeft de volgende taken in relatie tot het programma uitgevoerd:

- opstellen van het communicatieplan voor het programma;
- faciliteren in vergaderruimtes;
- organiseren van conferenties;
- uitvoeren van desk research;
- programma secretaris.

De diensten die CAOP levert zijn volgens deze afnemer goed, als het niet te diepgravende opdrachten zijn. Het faciliteren van vergaderruimtes, het organiseren van conferenties en het uitvoeren van (eenvoudige) deskresearch gebeurt op een professionele wijze en binnen een redelijke termijn. Het opstellen van het communicatieplan daarentegen is uiteindelijk bij een andere partij belegd omdat het niet naar wens uitgevoerd werd. Bij meer complexe hulpvragen gaat deze programmamanager op zoek naar een andere partner.

Van de programmasecretaris[20] verwacht hij goed werk. De secretaris die is aangenomen, kent de wereld, heeft de contacten en zal dus “snel op de goede vlieghoogte zijn”. Er zijn duidelijke afspraken over de taken die hij zal uitvoeren en hij is voor een jaar voor deze opdracht gedetacheerd. Kortom voor faciliterende zaken van CAOP vindt hij erg goed en professioneel maar niet goedkoop.

3.7 Implementatie van aanbevelingen eerdere evaluatie

In een eerdere evaluatie van Ernst en Young uit 2008 wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor de verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid. Op het terrein van doeltreffendheid en kwaliteit zijn in die tijd twee aanbevelingen gedaan, te weten:

1. BZK dient het kwaliteitsniveau van de dienstverlening van de Stichting CAOP op te nemen in de 'nieuwe' subsidieregeling.

In de ‘nieuwe’ subsidieregeling wordt aangegeven dat de activiteiten zoals beschreven in het activiteiten van CAOP ´nader worden gespecificeerd en de omvang en het kwaliteitsniveau daarvan in het plan worden beschreven’ (artkel 4.2). Hiermee legt BZK het definiëren van het kwaliteitsniveau neer bij de aanvrager. We maken uit de context van de aanbeveling uit 2008 op dat deze aanbeveling was gericht aan BZK zelf.

2. BZK wordt geadviseerd de activiteiten van de Stichting CAOP met betrekking tot het kennisportaal[21] te monitoren om een eventuele (inhoudelijke) overlapping met andere kennisportalen te voorkomen.

In de realisatie van 2009 (zie figuur Tabel 3.3) is aangegeven dat er een kennisportaal is ingericht, maar de activiteiten lijken niet te zijn gemonitord en inmiddels is ook het kennisportaal van CAOP niet meer in werking en is het van de website van CAOP af gehaald[22]. Uit contact[23] met BZK blijkt dat er begin januari 2014 een gesprek is geweest met de directeur van CAOP om (de afstemming)

[20] Hij was ten tijde van het interview nog niet werkzaam voor het programma.
[21] In de subsidieregeling is het kennisportaal onderdeel van de leesstoelen.
[22] Gezocht op kennisportaal CAOP, dd. Feb 2014: http://www.caop.nl/404/
[23] Email dd. 30-01-2014.

van de kennisportalen nieuw leven in te blazen. Het is dus mogelijk dat deze aanbeveling een aantal jaar na dato alsnog wordt doorgevoerd.

De twee aanbevelingen die op het verbeteren van de doeltreffendheid van de regeling toezien zijn derhalve beide niet (volledig) doorgevoerd.

3.8 Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de kwaliteit en doeltreffendheid van de activiteiten die CAOP onder de subsidieregeling heeft uitgevoerd, volgens BZK, CAOP en een aantal afnemers van de diensten van CAOP.

In welke mate dragen de verleende subsidies (en bekostigde activiteiten van CAOP) bij aan de door de BZK geformuleerde beleidsdoelen

Een terugkerend element in de vraag of de subsidieregeling CAOP doeltreffend is, is dat er geen (goede) meetbare indicatoren zijn opgesteld waardoor er geen oordeel te geven is over het effect ervan. Als we terugkijken naar het evaluatiekader in hoofdstuk 2 (Figuur 2.1) kunnen we hier een aantal dingen over zeggen. In de subsidieregeling CAOP richt BZK zich vooral op indicatoren op activiteitenniveau; er wordt gestuurd op taken, niet op resultaten. CAOP wordt bijvoorbeeld gevraagd ieder jaar 10 congressen te organiseren, wat ertoe leidt dat CAOP probeert ieder jaar 10 congressen te organiseren. Wat het effect van deze congressen is in termen van bijvoorbeeld kennisontwikkeling (output) of hoe goed werkgeverschap (resultaat / outcome) is, blijft echter onbekend omdat hieromtrent geen meetbare indicatoren zijn opgesteld. Met andere woorden CAOP levert over het algemeen wat hen gevraagd wordt, alleen is het niet mogelijk over het effect ervan iets te zeggen.

Ook de doelen die de directie APS nastreeft zijn erg globaal beschreven. Om die reden kan er geconcludeerd worden dat alle vier de onderdelen van de subsidieregeling bijdragen aan die doelen, alleen is het onmogelijk om te bepalen in hoeverre de activiteiten hieraan bijdragen en welk effect ze hebben op de doelen.

Dat er geen meetbare output- en resultaatindicatoren zijn opgesteld, is vaker het geval bij subsidieregelingen. Uit onderzoek[24] van de Algemene Rekenkamer blijkt dat van alle gepubliceerde effectevaluaties van subsidies tussen 2005 en 2009 er in nog geen twintig procent van de gevallen met zekerheid iets gezegd kon zeggen over de effectiviteit. Dit heeft in veel gevallen, zoals bij CAOP, te maken met onzekerheid over de causaliteit (wat beïnvloedt wat) van effecten.

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

Het enige onderdeel waar gerichte outcome-indicatoren zijn opgesteld is EVPT. De activiteiten die het centrum uitvoert, zouden tot een reductie van 25 procent van incidenten in de sectoren onderwijs en zorg moeten leiden. Dit is een voorbeeld van een SMART-geformuleerd doel. Het is alleen onmogelijk om vast te stellen of en in hoeverre hetgeen EVPT doet bijdraagt aan dit doel waardoor ook met deze indicator niets te zeggen valt over de doeltreffendheid van EVPT.

[24] *Leren van subsidie-evaluaties.* Algemene Rekenkamer, 2011.

Zoals gezegd zijn er wel op activiteitenniveau indicatoren opgesteld. Op basis van die activiteiten, die CAOP volgens de regeling uit zou moeten voeren, komt er een wisselend beeld uit wat de doeltreffendheid betreft. Bij de commissies is een grote fluctuatie te zien in het aantal zaken dat wordt begroot en het aantal zaken dat uiteindelijk wordt afgehandeld. Dit zou te maken kunnen hebben met bijvoorbeeld de continue bezuinigingen binnen de publieke sector maar daadwerkelijk inzicht in het effect van deze situatie op de workload van de commissies hebben de commissies of BZK niet.

De activiteiten die in het kader van de leerstoelen worden uitgevoerd, zijn erg gevarieerd en er worden veel bijeenkomsten, congressen et cetera georganiseerd. Er wordt derhalve veel ondernomen om bijvoorbeeld de taak van kennisdeling uit te voeren. In de begroting is echter veelal alleen aangegeven dat bepaalde activiteiten in een bepaald jaar uitgevoerd worden, maar er is niet vermeld om hoeveel bijeenkomsten, oraties of speeches het gaat waardoor over het doelbereik niet zoveel geconcludeerd kan worden. Voor BIOS en EVPT geldt voor een deel hetzelfde. Wel blijkt dat vaak in een van beide, de begroting of de realisatie, gekwantificeerde gegevens zijn opgenomen over het aantal activiteiten alleen is ook bij deze activiteiten niet te achterhalen of hetgeen er vooraf beloofd is aansluit bij de realisatie. CAOP merkt hierover op dat veel van de benodigde informatie om dit vergelijk te maken wel beschikbaar is, alleen staat hierover niets vermeld in de activiteitenplannen en/of verantwoordingsdocumenten.

Hoe oordelen de betrokkenen en gebruikers (doelgroepen) over de verschillende activiteiten en hoe ze worden uitgevoerd?

Naast de kwantiteit van begrote en uitgevoerde activiteiten is ook naar de kwaliteit van de activiteiten uitgevoerd onder de subsidieregeling gekeken. Hier is een aantal afnemers van de diensten van CAOP gevraagd om een oordeel over te geven.

Over het algemeen zijn alle gebruikers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken tevreden over de activiteiten die CAOP onder de subsidieregeling uitvoert. De activiteiten worden tijdig uitgevoerd en CAOP neemt hierbij een erg dienstverlenende houding aan, wat de kwaliteit en toepasbaarheid van de producten en diensten aanzienlijk vergroot. Verder acht men de inhoudelijke expertise, waarover de medewerkers van CAOP beschikken, uniek. Volgens de meeste afnemers van de diensten maakt CAOP de rol van het 'huis van de sociale partner van de overheid' waar. Ze zijn een goede onafhankelijke organisatie die goede faciliteiten biedt en waarbij de locatie als ontmoetingsplaats dient voor alle betrokken partijen.

Als pluspunt wordt verder genoemd dat alle commissies onder één subsidieregeling vallen. Dat maakt het in de praktijk mogelijk om flexibel met het budget om te gaan en dit waar en wanneer nodig in te zetten. Naast het budget kan CAOP door het overzicht op de werkdruk per commissie haar personeel gericht alloceren. Daarnaast bespaart het werken aan de hand van een subsidieregeling de voorzitters van de commissies en de besturen veel tijd om zelf een goede partner te zoeken voor de diensten.

Op welke punten kunnen de activiteiten en hun uitvoering volgens hen worden verbeterd?

Het meest genoemde verbeterpunt bij de commissies heeft betrekking op mogelijke innovatie. Het gaat hier bijvoorbeeld om de registratie van genodigden en de wijze van uitwerken van notulen van bijeenkomsten. Wat betreft de leerstoelen zijn de meningen wisselend als het gaat om de doeltreffendheid van de bijeenkomsten of de juiste thema's worden behandeld en of de volledige doelgroep zich hierbij aangesproken voelt. Ook de kennisfunctie die de leerstoelen hebben buiten het organiseren van bijeenkomsten, wordt niet door iedere gebruiker als voldoende zichtbaar en toegankelijk ervaren. CAOP is ook hier te weinig op zoek naar innovatie en synergie buiten de 'usual suspects' die nu alleen voor bijeenkomsten uitgenodigd worden. Bij BIOS wordt de

aansluiting met de behoefte vanuit het werkveld genoemd als verbeterpunt. De producten die worden ontwikkeld, zijn naar wens en zeer bruikbaar, maar er zijn kansen het aanbod heel gericht uit te breiden zodat het nog beter aansluit bij de knelpunten die afnemers ervaren. Voor beide faciliterende diensten, BIOS en EVPT, wordt verder een grote zorg voor de toekomst uitgesproken. De afnemers van de diensten voorzien dat als de expertisecentra niet meer gesubsidieerd worden, dit het einde betekent van de dienstverlening en de resultaten die vooralsnog in samenwerking met de centra behaald zijn, verloren gaan.

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

4 Doelmatigheid

4.1 Inleiding en overzicht

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelmatigheid van de diensten die CAOP uitvoert onder de subsidieregeling 2008-2013. Het hoofdstuk is wederom opgebouwd uit de vier onderdelen van de subsidieregeling, te weten secretariële ondersteuning, onderzoek en voorlichting, BIOS en EVPT.

We verstaan onder doelmatigheid de kosten van de subsidieregeling in relatie tot outputs en bereikte resultaten. Belangrijke (gangbare) criteria die we hanteren zijn:

- Kosten van activiteiten en ontwikkelingen daarvan in de tijd
- De uurtarieven van CAOP gesubsidieerde activiteiten (ontwikkeling in de tijd en benchmark met niet gesubsidieerde activiteiten en andere vergelijkbare organisaties)
- De urenbesteding aan gesubsidieerde activiteiten
- Eventuele bijdragen van direct belanghebbende gebruikers van diensten
- Alternatieve beleidsinstrumenten (anders dan de huidige subsidieregeling) die mogelijk efficiënter zijn

Per paragraaf gaan we in op de ontwikkeling van de kosten en uurtarieven van de activiteiten en de eventuele kosten ten aanzien van de bereiking van doelen (resultaten). Dit hoofdstuk gaat niet in op de rechtmatigheid van uitgaven (dit vormt geen separate vraag van dit onderzoek)[25].
Daarvoor heeft een uitgebreide deskresearch plaatsgevonden op de activiteitenplannen en verantwoordingsgegevens van het CAOP, er zijn gesprekken gevoerd met het CAOP, met twee benchmarkorganisaties er is vergeleken met CAOP activiteiten die niet onder de subsidieregeling vallen.

4.2 Algemeen

Het CAOP is in 1995 verzelfstandigd en in de loop der jaren is het CAOP steeds meer voor de markt gaan werken. Daardoor heeft CAOP onder meer ook de korting van bijna 2 miljoen euro op de subsidie mee kunnen opvangen. Tussen 1995 en 2012 is het aandeel van de omzet voor de markt toegenomen van 0 naar ca. 83% in 2012. Het aantal werknemers is gestegen van 90 fte naar ca. een kleine 200 fte in 2013.

Omzet

De totale omzet (markt en subsidies) is in de evaluatieperiode toegenomen van ca. 18,5 miljoen euro in 2008 tot 22,9 miljoen euro in 2012. De omzet van gesubsidieerde activiteiten beliep in 2008 1,7 miljoen euro en in 2012 ongeveer. 3,9 miljoen euro. Het aandeel van de marktomzet in het totaal was 91 procent in 2008 en 83 procent in 2012. Gemiddeld over de gehele periode 2008-2012 behaalde CAOP ongeveer 13 procent van de omzet uit gesubsidieerde activiteiten.

[25] Overigens zijn alle verantwoordingen voorzien van een accountantsverklaring

Tabel 4.1 Omzet en kostenontwikkeling CAOP

Bedragen (*1.000 euro)	2008	2009	2010	2011	2012	Stijging 2008-2012	Gem. stijging pj
Bruto omzet (totaal)	€ 18.580	€ 21.713	€ 21.845	€ 22.973	€ 22.908	23,3%	5%
Netto omzet (totaal)	€ 15.942	€ 18.891	€ 19.419	€ 19.388	€ 18.294	14,8%	3%
Kosten (alle activiteiten)	€ 15.564	€18.351	€ 18.914	€18.539	€17.601	13,1%	3%
Resultaat na belastingen	97	158	152	423	357	268,0%	54%
Marktomzet (bruto)	€ 16.849	€ 19.209	€ 19.006	€ 19.950	€ 18.955	12,5%	3%
Subsidieomzet (bruto)	€ 1.731	€ 2.504	€ 2.839	€ 3.023	€ 3.953		
% marktomzet in totaal	90,7%	88,5%	87,0%	86,8%	82,7%		
FTE	180	200	208	193	176	-2.2%	-0.4%
Netto omzet per FTE	89	94	93	100	104	17.4%	3.5%
Susb omzet per FTE	19	27	31	30	38	95,4%	19%

Bron: Jaarverslagen 2008-2012 CAOP en Verantwoordingen 2008-2012 CAOP.

Medewerkers en productiviteitsontwikkeling

Het aantal medewerkers van CAOP is sinds 2008 aanvankelijk wat toegenomen maar na 2010 weer teruggelopen naar 176 medewerkers in 2012. De netto omzet per medewerker is gemiddeld met 3,5 procent per jaar toegenomen. Dit is vooral het gevolg geweest van de stijging van tarieven (gemiddeld 4 procent per jaar) en niet door stijging van het van diensten volume per FTE. Op macro (totaal organisatieniveau) lijkt dus geen sprake van een toename van de productiviteit in termen van volume. Voor de markt speelt hier het issue van de afgelopen jaren dat de prijsconcurrentie op totale prijsopgaven is toegenomen. Er moet volgens CAOP dus met minder budget hetzelfde of meer voor de markt geleverd worden. Dit kan alleen bij een tariefstijging als er efficiënter wordt gewerkt. Voor betreft de productiviteitsverandering is voor de gesubsidieerde activiteiten te constateren dat de subsidieomzet per FTE is gestegen (berekend op basis van totaal aantal FTEs). Onder par. 4.2 wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van uren en kosten per zaak voor de commissies om nader inzicht op de productiviteitsontwikkeling op microniveau te geven.

Ontwikkelingen gesubsidieerde activiteiten

Uit de diverse CAOP verantwoordingen is een overzicht van uren, tarieven, kosten e.d. opgesteld voor de periode 2008-2012. Een probleem hierbij is dat in 2008 minder gedetailleerde gegevens beschikbaar zijn en in 2011 een aantal zaken gewijzigd gerapporteerd werden. Desalniettemin geeft tabel 4.2 een overzicht van de ontwikkelingen.

De kosten van de gesubsidieerde activiteiten bedroegen ca. 1,7 miljoen euro in 2008 en 3,9 miljoen euro in 2012. Daarmee is het bedrag dat betrekking heeft op de gesubsidieerde activiteiten met ca. 130 procent toegenomen over de gehele periode. Hierin ligt met name een volumegroei van de activiteiten (start van BIOS in 2009) ten grondslag. Desalniettemin is te constateren dat ook de prijsmutatie (uurtarieven) relatief hoog is geweest met ca. 4,3 procent per jaar. Deze mutatie van berekende uurtarieven ligt hoger dan de algemene prijs- en loonstijging over dezelfde periode. De prijsmutatie wordt deels verklaard door het toetreden van BIOS en het opbouwen van EVPT met meer hoogwaardige medewerkers (samenstellingseffect). Er wordt steeds meer hoogwaardige en inhoudelijke deskundigheid gevraagd en steeds minder procesondersteuning. De hiervoor gecorrigeerde gemiddelde stijging van de CAOP-uurtarieven bedraagt volgens CAOP over de 5 jaren 3,5% per jaar.

Tabel 4.2 Uren, tarieven, omzet en kostenontwikkeling gesubsidieerde activiteiten CAOP

Bedragen (*1000 euro)	2008	2009	2010	2011	2012	Stijging 2008-2012	Gem. stijging pj
Uren	Na	19.460	19.213	22.363	21.517	10,6%	2,6%
Gemiddeld uurtarief verantwoordingen	84	89	92	98	102	21.4%	4.3%
Kosten totaal	€ 1.731	€ 2.504	€ 2.839	€ 3.023	€ 3.953	128,3%	25,7%
Subsidie toegekend	€ 1.670	€ 2.271	€ 2.140	€ 3.688	€ 3.904	133,7%	26,7%
Resterend	-61	-234	-699	665	-49		
Uitputting	104%	110%	133%	82%	101%		
Egalisatiereserve per 31/12	€ 1.246	€ 911	€ 214	€ 965	€ 980	-21,4%	-4,3%
in % van toegekende subsidie	75%	40%	10%	26%	25%		

Bron: Verantwoordingen 2008-2012 CAOP.

Wanneer de toegekende subsidie wordt vergeleken met de daadwerkelijke kosten, is te constateren dat alleen in 2011 sprake was van onder uitputting van het budget, maar dat in de andere jaren meer werd besteed dan werd toegekend.

Egalisatiereserve

Het verschil tussen vastgestelde subsidie voor een jaar en de werkelijke kosten komt ten gunste of ten laste van de egalisatiereserve. De egalisatiereserve bedroeg in 2009 nog 1,2 miljoen euro en is afgenomen tot 980.000 euro per 31 december 2012. Desalniettemin is de egalisatiereserve nog steeds fors in relatie tot de toegekende subsidies (25%). De forse omvang van de egalisatiereserve is vooral te verklaren vanuit de afspraken tussen BZK en CAOP over het gebruik ervan voor de opzet van het EVPT.

In de subsidieregeling wordt voor de egalisatiereserve een maximumbedrag van 572.100 euro aangehouden waarbij de Minister kan besluiten dat het meerdere terug gestort moet worden (per 31 december 2015 moet het meerdere volgens de huidige regeling sowieso worden teruggestort). Op het totale subsidiebedrag bijna 4 miljoen euro van is het maximum van 572.100 ongeveer 15%. Deze 15% is nog aan de ruime kant wanneer we een vergelijking maken met een aantal willekeurig gekozen andere subsidieregelingen. Daar is de egalisatiereserve gemaximaliseerd tot 10% of nog lager[26].

Mogelijke kruissubsidiering?

Het CAOP heeft in een interview aangegeven dat er geen onderlinge kruissubsidiering plaatsvindt tussen markt- en subsidie-activiteiten en dat de tarieven voor de markt in het algemeen zelfs wat hoger zouden liggen dan de tarieven die onder de subsidieregeling gelden. Facturen laten zien dat CAOP voor activiteiten die niet onder de subsidieregeling vallen tarieven tussen 76 en 110 euro per uur in rekening brengt. We constateren dat dat nauwelijks afwijkt van hetgeen onder de subsidieregeling aan tarieven wordt gehanteerd. Dit duidt dus inderdaad niet op kruissubsidiering middels de tarieven. Wel is de doorberekening van de overhead (huisvesting, secretariaat, directie, e.d.) in de tarieven voor gesubsidieerde activiteiten niet specifiek uit de verantwoordingen af te leiden. Ook de eerdere evaluatie uit 2008 van Ernst en Young wees al op het punt dat de hoogtes van de uurtarieven explicieter verantwoord zouden kunnen worden. Dit punt is nog steeds geldig. Of er afwenteling van niet productieve uren plaats vindt in termen van het schrijven van uren op gesubsidieerde activiteiten was niet goed door de onderzoekers te achterhalen.

[26] Hiervoor hebben we gekeken naar de Wet SLOA (OCW), Subsidie Huis van de democratie en rechtstaat (BZK), Regeling Haltbureaus (V&J), Kaderregeling VWS-subsidies (VWS) en de Regeling SUWI en Wsfv (voor UWV en SVB).

4.3 Ondersteuning commissies en secretariaten

In tabel 4.3 is voor de jaren 2009 en 2010 de toegekende subsidie afgeleid uit de begroting. Voor de jaren 2011 en 2012 is in de verantwoordingsrapportage opgenomen hoeveel subsidie uiteindelijk is toegekend en de uitputting daarvan in het betreffende jaar.

Tabel 4.3 Kosten, uurtarieven, subsidie en uitputting Commissies en Secretariaten, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Stijging 2008-2012	Gem. stijging p.j.
Kosten	€ 783.804	€ 597.413	€ 720.675	€ 662.188	€ 549.706	nvt	nvt
Uurtarief	€ 84	€ 88	€ 92	€ 99	€ 102	21%	4,2%
Toegekende subsidie	NB	€ 813.013	€ 642.954	€ 605.324	€ 701.252	nvt	nvt
Uitputting	NB	73%	112%	109%	78%	nvt	nvt
Stijging uurtarief p.j.	-	5,5%	3,8%	7,7%	2,8%	21%	4,2%

Bron: Verantwoordingen 2008-2012 CAOP.

De kosten van de verschillende commissies fluctueren sterk over de jaren. Door het wisselend aantal zaken en meldingen per jaar is het voor de commissies niet goed mogelijk om de kosten exact te begroten en daadwerkelijk gemaakte kosten kunnen onder of boven het beschikbare jaarlijkse budget uitvallen. Daar komt bij dat er niet altijd een eenduidige relatie is tussen de verantwoorde kosten en de hoogte van het aantal zaken of activiteiten. Soms zijn er nihil zaken of bijeenkomsten en worden toch kosten opgevoerd. Een voorbeeld is de WOR-kamer, deze is in de periode 2008-2012 geen enkele keer bij elkaar geweest. De bestede uren variëren tussen de 9 en 25 uur per jaar en daarmee de kosten. Het uurtarief is totaal 32 procent gestegen (jaarlijks 6%). Hierop wordt geen toelichting gegeven in de verantwoording. In interviews geeft CAOP aan dat deze relatie niet eenduidig omdat sommige kosten nog wat doorlopen of dat secretariaatsactiviteiten toch verricht moeten worden, ondanks dat er geen zaak komt. De bedragen die daarmee gemoeid zijn, zijn overigens niet hoog (vaak een paar duizend euro) en te verantwoorden vanuit tijdschrijfsysteem. Wel ontbreekt dus een toelichting in de verantwoordingen op dit verschijnsel.

Kijken we naar de stijging van het gemiddelde uurtarief over de jaren dan zien we dat deze in de periode 2008-2012 met 21 procent is toegenomen, wat neerkomt op een gemiddelde stijging van circa 4 procent per jaar. Daarmee ligt de kostenstijging hoger dan de jaarlijkse inflatie en loonkostenontwikkeling. Vanuit de interviews is aangegeven dat de kostenstijgingen en stijging van uurtarieven per onderdeel kunnen afwijken van gemiddelde loonstijgingen doordat de samenstelling van de medewerkers op de activiteiten kan veranderen (zo bij introductie van het BIOS hoogwaardiger personeel ingezet vergeleken met het gemiddelde daarvoor). Of de inzet van personeel binnen CAOP daarmee optimaal en efficiënt zou zijn is niet te beoordelen zonder specifieke informatie over functievereisten per taak en de precieze inzet van personeel.

Kosten en uren per zaak commissies en secretariaten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de kosten en urenbesteding per zaak voor de verschillende commissies (zie bijlage II voor een uitgebreid overzicht).

Tabel 4.4 Kosten en uren per zaak Commissies en Secretariaten, 2008-2012

Commissie	2008	2009	2010	2011	2012
AAC					
Kosten p. zaak	€ 7.002	€ 9.277	nvt	nvt	€ 4.849
Uren per zaak	27	96	nvt	nvt	49
ROP en pensioenkamer					
Kosten p. zaak	nb	€ 5.149	€ 5.922	€ 3.814	€ 1.311
Uren per zaak	nb	56	65	38	13
Io BZK-SCO					
Kosten p. vergadering	nb	€ 1.782	€ 2.427	€ 1.657	€ 1.346
Uren per vergadering	nb	19	25	16	13
WOR-Kamer					
Kosten totaal	€ 1.640	€ 2.329	€ 765	€ 1.066	€ 1.586
Kosten personeel	€ 1.595	€ 1.952	€ 708	€ 788	€ 1.542
Uurtarief	€ 78	€ 77	€ 71	€ 88	€ 103
Uren besteed	21	25	10	9	15
Aantal vergaderingen	0	0	0	0	0
Bedrijfscommissie voor de Overheid (BDC-O)					
Kosten p. zaak	€ 3.369	€ 4.327	€ 4.855	€ 9.083	€ 6.822
Uren per zaak	nb	52	55	98	70
Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)					
Kosten p. melding	€ 5.008	€ 2.268	€ 1.411	€ 1.957	€ 2.283
Uren per melding	nb	23	13	18	21
Commissie van Advies Bezwaren Functiewaardering (CABF)					
Kosten p. zaak	€ 2.895	€ 1.407	€ 2.453	€ 3.511	€ 2.227
Uren per zaak		17	27	37	23
Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (AGFA)					
Kosten p. zaak	€ 2.522	nvt	€ 6.212	€ 3.645	€ 1.605
Uren per zaak	nb	nvt	67,8	37,5	15
Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken (AVO)					
Kosten p. zaak	€ 2.116	€ 2.193	€ 3.052	€ 2.380	€ 2.756
Uren per zaak	nb	26	35	27	30

Wanneer de kosten en uren per zaak beschouwd worden over de periode 2008-2012 valt het sterk fluctuerende beeld vooral op. Wel is voor een aantal commissies te constateren dat de kosten en uren per zaak vooral in 2012 zelf is afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren (soms al in 2011). Dit speelt vooral bij de commissies pensioenkamer, BZK SO, CABf en AGFA. Dit zou kunnen duiden op enige productiviteitsverbetering ten aanzien van deze commissies (maar kan ook andere redenen hebben zoals verschil tussen de zaken). Al met al zijn er op basis van de urenbesteding per zaak weinig algemene conclusies over de periode 2008-2012 over de doelmatigheid te trekken.

Economische efficiëntie: alternatieven

Tenslotte gaan we hier kort in op het punt of er geen alternatieve beleidsinstrumenten zijn om bepaalde doelen van commissies te bereiken. Dit wordt wel het punt van de algemene economische efficiëntie genoemd in de welvaartstheorie. We gaan hier even voorbij aan het feit dat er momenteel een wettelijke verplichting geldt voor de commissies, het gaat ons hier vooral om de economische argumentatie. Het subsidiëren van bezwaarcommissies heeft zeer waarschijnlijk het doel van het bevorderen van arbeidsrelaties (voorkomen van stress, uitval ed.). In beginsel zijn er

meerdere oplossingsrichtingen mogelijk om problemen in arbeidsrelaties en geschillen op te lossen:

a) Instellen van een specifieke HR-arbeidsrelatie en geschillen dienst binnen de overheid
b) Opzetten en subsidiëren van een gesubsidieerde arbitrage instelling buiten de overheid (de CAOP route)
c) De taak in concurrentie onderbrengen bij een marktpartij
d) Geen aparte gesubsidieerde activiteit / dienst scheppen en zaken aan de geschil partijen overlaten (die ofwel een bemiddelingsbureau betalen) ofwel de zaak aan de rechter overlaten.

De vraag welke oplossingsrichting de meest effectieve en efficiënte is om het probleem op te lossen. Aan elk van de mogelijke oplossingsrichtingen kleven immers voor- en nadelen. Het gaat echter bij bezwaarcommissies vaak om individuele geschillen tussen werknemer en werkgever. Ten eerste is het niet op voorhand duidelijk waarom de samenleving (collectief) de kosten voor rekening moet nemen voor werknemers met een individueel geschil met hun werkgever. Enige financiële bijdrage van de werknemer zou verwacht kunnen worden: er *liggen immers belangrijke individuele baten (van het voorkomen van een gang naar de rechter of ontslag) bij de individuele werknemer*. Een tweede punt is dat het maar zeer de vraag is of het werken met een subsidiebeschikking voor een partij te rechtvaardigen is vanuit het principe dat de markt deze taak in concurrentie zou kunnen uitvoeren op basis van direct geleverde prestaties (zoals bij veel secretariaten en andere commissies in de markt reeds gebeurt).

4.4 Onderzoek en voorlichting

Onderzoek

In tabel 4.5 worden de kosten, uurtarieven, toegekende subsidies en daadwerkelijke kosten weergegeven over de periode 2008-2012.

Tabel 4.5 Kosten, uurtarieven, subsidie en uitputting Onderzoek, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Kosten	€ 229.336	€ 317.013	€ 337.325	€ 501.366	€ 269.169
Uurtarief	NB	NB	NB	101	NB
Subsidie	NB	€ 350.000	€ 350.000	€ 327.500	€ 300.000
Uitputting	-	91%	96%	153%	90%

Bron: Verantwoordingen 2008-2012 CAOP.

In 2011 is een grote overschrijding van het budget zichtbaar. Dit heeft te maken met het thema ‘Staat van de Ambtelijke Dienst’ (STAD). Hiervoor is extra subsidie aangevraagd. Jaarlijks wordt gemiddeld € 300.000,- aan subsidie aan de beide Leerstoelen toegekend (€ 150.000,- per leerstoel).

Qua uurtarieven (of bezoldiging van de hoogleraren e.d.) van het onderzoek is geen informatie in de verantwoordingen te vinden. De verantwoording biedt alleen zicht op verrichte activiteiten. De resultaten van de leerstoelen in termen van aantallen publicaties en bereik van de evenementen wordt echter niet gerapporteerd. Deze resultaten zijn terug te vinden in de jaarverslagen van de leerstoelen, maar ook daar zijn ze vaak meer kwalitatief omschreven. Hierdoor kunnen geen onderbouwde conclusies van de doelmatigheid van deze activiteit gegeven worden.

Overigens wordt ook in de activiteitenplannen van het CAOP zeer beperkt aangegeven wat er aan activiteiten in een jaar ontplooid wordt binnen de leerstoelen. Er wordt derhalve vanuit BZK niet

gestuurd op het bereik of de invloed van de leerstoelen. Het is niet duidelijk welke precieze doelgroepen bereikt zouden moeten worden met publicaties en evenementen. Soms wordt wel een kwalitatieve omschrijving gegeven (bijvoorbeeld in termen van 'meer bezoekers dan verwacht' of 'veel aandacht in de media').

Er is te constateren dat de gerealiseerde kosten in de meeste jaren gemiddeld genomen binnen het budget blijven.

Voorlichting

De kosten voor voorlichting en diverse thema's zijn in de periode 2008-2012 sterk afgenomen (zie tabel 4.6). Inhoudelijk worden jaarlijks bepaalde thema's behandeld. De uitputting van het jaarlijkse subsidiebudget fluctueert sterk.

Tabel 4.6 Kosten, uurtarieven, subsidie en uitputting Voorlichting, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Stijging 2008-2012	Gem. stijging pj
Kosten	€ 718.111	€ 248.022	€ 231.497	€ 155.494	€ 99.042	-86%	-17%
Uurtarief	€ 89	€ 88	€ 92	€ 82	€ 100	12%	2%
Subsidie	NB	NB	€ 171.374	€ 174.075	€ 73.267	NVT	NVT
Uitputting	-	-	135%	89%	135%	NVT	NVT
Stijging uurtarief p.j.		-1,1%	4,5%	-10,9%	22,0%	12%	2%

Bron: Verantwoordingen 2008-2012 CAOP.

De hoogtes van de uurtarieven verhouden zich zeer redelijk tot de tarieven bij één van de benchmarkorganisaties voor dezelfde type activiteiten. Het gemiddeld uurtarief is in de periode 2008-2012 met 12 procent gestegen, wat neerkomt op een gemiddelde jaarlijkse stijging van 2 procent. De kostenontwikkeling loopt daarmee min of meer gelijk met de inflatie.

In de jaren 2010 en 2012 is een overschrijding van het budget te constateren. Deze overschrijding wordt niet toegelicht in de verantwoording van 2012.

In het algemeen wordt in de verantwoording een beschrijving gegeven van activiteiten. Er wordt evenwel op geen enkele manier inzicht geboden in het publieksbereik van de voorlichting. Hierdoor is weinig te concluderen over de efficiëntie in termen van kosten per bereikte persoon of organisatie.

De hoogte van de uurtarieven is vergelijkbaar met de andere activiteiten en niet gesubsidieerde activiteiten en de stijging is met 2% per jaar niet hoog vergeleken met de algemene loonstijging. Er is evenwel niet te zeggen of de activiteiten met minder uren (en dus lager totale kosten) of met meer bereik hadden kunnen verricht.

Economische efficiëntie: alternatieven

Kennisvermeerdering (door middel van onderzoek en publicaties) en voorlichting op het gebied van arbeidsverhoudingen betreffen zogenaamde maatschappelijke externe effecten (de markt kan hier niet zonder overheidsbijdrage als zodanig in voorzien, er is marktfalen). Deze kennisvermeerdering en voorlichting kan in beginsel op een aantal wijzen door de overheid gestimuleerd worden:

a) Directe subsidiering van onderzoek en voorlichting bij een kennisinstelling (universiteit/ leerstoel) of CAOP (de huidige route middels een subsidiebeschikking)

b) Het in de markt in concurrentie uitvragen van onderzoek (en voorlichting) in een meerjarig onderzoeksprogramma. Commerciële onderzoekspartijen en universiteiten (derde geldstroom) kunnen dan bieden op het programma.
c) Het opstellen van een meerjarig onderzoeksprogramma en onderbrenging van dit onderzoeksprogramma bij één vooraf geselecteerd (gerenommeerd) kennisinstituut gelieerd aan de overheid (zoals SCP, CPB of anders).

Ieder van deze vormen van overheidsingrijpen ter stimulering van kennisvermeerdering en voorlichting heeft voor- en nadelen. De wijzen van interventies a en c hebben het voordeel dat langjarige kennis en expertise bij één partij vergaard kunnen worden. Dit kan leiden tot een hogere kwaliteit en hogere investeringen in onderzoekstechnieken of modellen vergeleken met optie b. Het nadeel kan evenwel zijn dat de geselecteerde partij minder prikkel heeft tot onderzoek innovaties of efficiëntie omdat er geen concurrentie is. Optie b kan juist weer leiden tot een wat hogere efficiëntie omdat concurrenten op prijs worden vergeleken en meer innovatie in onderzoek mede omdat een gegunde partij weet dat het na een aantal jaren bij onvoldoende kwaliteit kan verliezen aan een andere partij. Daar staat tegenover dat zeker wanneer de periode kort is (bijvoorbeeld maar één of twee jaar) de partij minder geneigd kan zijn in het investeren in onderzoekinstrumenten (modellen e.d.). omdat er een kans is dat de partij het onderzoek na de termijn verliest. Wel biedt het via de markt aanbesteden een harder sturing- en afrekenkader omdat de marktpartij middels programma van eisen en contract gehouden is aan bepaalde prestatie-afspraken.

Op basis van CAOP verantwoordingen kunnen al met al geen onderbouwde conclusies van de doelmatigheid van deze activiteiten gegeven worden. Wel lijkt de efficiëntie in termen van behaalde resultaten, flexibiliteit en innovatie twijfelachtig in vergelijking tot hierboven genoemde andere wijzen van onderzoeksprogrammering.

4.5 BIOS

De kosten voor BIOS zijn sinds de start van BIOS in 2009 afgenomen van ongeveer 1,3 miljoen euro tot ruim 1 miljoen euro in 2012 (zie tabel 4.7). Bij BIOS worden overigens ook inkomsten gegenereerd vanuit de verkoop van trainingen (gemiddeld zo'n € 150.000 per jaar). Er wordt jaarlijks een aantal vaste trainingen, congressen en bijeenkomsten georganiseerd. Begroot wordt het aantal verwachte trainingen. In de verantwoording is de output terug te lezen als het gaat om de hoeveelheid trainingen die is gerealiseerd. (overigens niet voor alle jaren, soms is dit meer kwalitatief omschreven).

Tabel 4.7 Kosten, uurtarieven, subsidie en uitputting BIOS, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	Stijging 2008-2012	Gem. stijging pj
Kosten	€1.278.585	€1.284.810	€1.034.931	€1.044.345	-21%	-5%
Uurtarief	€ 89	€ 89	€ 96	€ 102	15%	4%
Subsidie	€1.194.780	€1.300.500	€1.096.234	€1.079.751	-10%	NVT
Uitputting	107%	99%	94%	97%	NVT	NVT
Stijging uurtarief pj		0,7%	7,7%	6,3%	15%	4%

Bron: Verantwoordingen 2008-2012 CAOP.

Noot: Subsidie 2009 op basis van begroting, niet bekend wat uiteindelijk is toegekend

In bovenstaande tabel is de subsidie voor het jaar 2009 afgeleid van begroting. Voor de jaren 2010-2012 is de hoogte van de toegekende subsidie en uitputting daarvan weergegeven in de verantwoordingsrapportages.

In de afgelopen jaren heeft CAOP de omvang van interne BIOS-budget teruggebracht omdat volgens CAOP er meer werk werd uitgevoerd gedaan dan waarvoor BZK subsidie wilde geven. Het interne budget is over de afgelopen jaren met een paar ton gedaald. De omvang van de activiteiten is echter volgens CAOP nauwelijks verminderd. Uit de ontwikkeling van de kosten blijkt dat die met 21 procent zijn gedaald in de periode 2009-2012, tegen 10 procent daling van de subsidie. Wel is de stijging van het uurtarief hoog in de jaren 2011 en 2012 in het licht van de algemene prijs- en loonontwikkeling in die jaren. Al met al is hier dus ondanks de stijging van tarieven een efficiëntieverbetering bereikt en is de subsidie minder afgenomen dan de kosten.

De hoogte van uurtarieven is in lijn met andere organisaties (zie paragraaf 4.7) en zelfs aan de lage kant ten opzichte van markttarieven.

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

Economische efficiëntie: mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten?

Tenslotte is wel aangegeven dat integriteit niet een taak is die eenvoudig aan de markt overgelaten kan worden. Er zijn immers wel externe effecten maar niet zozeer bedrijfseconomische opbrengsten te verwachten uit dit type werkzaamheden. Daarenboven is de onafhankelijkheid van marktinkomsten van belang voor dit type integriteitsvraagstukken. In het UNCAC verdrag wordt een onafhankelijk bureau gewenst geacht (om deze reden is BIOS op afstand van het Ministerie van BZK geplaatst). Ook economisch theoretisch is integriteit van de overheid wel aan te duiden als een publiek goed. Volledige financiering door de overheid van deze activiteiten lijkt daarom voor de hand te liggen wat overigens nog niet hetzelfde is als uitvoering middels een subsidieregeling.
Zo valt bijvoorbeeld ook te denken aan een zelfstandig bureau of agentschap of een specifieke stichting (of ombudsorganisatie). Dergelijke zelfstandige organisaties kunnen evenwel weer duurder uitvallen als overhead e.d. over een kleiner aantal werknemers toebedeeld moeten worden. Daar kan tegenover staan dat dergelijke zelfstandige organisaties meer bekendheid en impact zouden kunnen hebben. Of dergelijke alternatieve vormen van interventie in totaliteit efficiënter (of effectiever) zijn, is evenwel niet zonder nadere specificatie van doelindicatoren te bepalen.

4.6 EVPT

Voor de jaren 2009 en 2010 maakt het onderdeel Veilige Publieke Taak onderdeel uit van voorlichting en beleidsthema's. In de verantwoording is niet aangegeven hoeveel subsidie apart aan dit onderdeel is toegekend. Met het oprichten van het Expertisecentrum is een apart onderdeel ingericht. Om deze reden is een vergelijk van kosten over de jaren lastig. In het jaar 2012 was ca. 2 miljoen euro gemoeid met EVPT (zie tabel 4.8)

Tabel 4.8 Kosten, uurtarieven, subsidie en uitputting EVPT, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	Stijging 2008-2012	Gem. stijging pj
Kosten	€ 140.415	€ 265.148	€ 655.806	€2.007.730	NVT	NVT
Uurtarief	€ 94	€ 94	€ 103	€ 102	9%	2%
Subsidie	NB	NB	€1.484.870	€1.749.700	NVT	NVT
Uitputting	NB	NB	44%	115%	NVT	NVT
Stijging uurtarief pj		0%	10%	-1%	9%	2%

Bron: Verantwoordingen 2008-2012 CAOP.

Uit de tabel blijkt dat het gemiddelde uurtarief is in de periode 2008-2012 met 9 procent gestegen (een gemiddelde jaarlijkse stijging van 2% per jaar). De stijging ligt daarmee ongeveer gelijk aan de inflatie.

De verantwoordingen geven vooral inzicht in de verrichte activiteiten en kosten, maar niet in de behaalde resultaten (deelnemers, veiligheids- of andere effecten bij de betreffende organisaties)[27]. Hierdoor is weinig te zeggen over de doelmatigheid in termen van kosten per bereikt resultaat.

In de interviews is wel aangegeven dat het opvallend is dat de betalingsbereidheid van de afnemers van de diensten van EVTP laag is. Dat is op zichzelf opmerkelijk omdat meer veiligheid van publieke taken ook kan leiden tot besparing van kosten voor de betreffende organisaties (minder schade, minder uitval van personeel ed.). Vanuit het perspectief van de belastingbetaler en de overheidsfinanciën lijkt dit gebrek aan cofinanciering door gebruikers weinig doelmatig. Bij andere organisaties is cofinanciering door gebruikers wel een onderdeel van de subsidiebeschikking (bijvoorbeeld ten aanzien van ruimtelijke experimenten) om de doelmatigheid vanuit het perspectief van rijksoverheid te vergroten.

Economische efficiëntie: mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten?

Wat betreft de doelstelling van bevordering van de veiligheid van publieke taken zijn er in theorie meerdere opties mogelijk om dit doel te bereiken:

a) Het opzetten en bekostigen van een rijksdienst voor de verbetering van veiligheid publieke taak
b) Het onderbrengen van deze taak bij één instelling middels een subsidiebeschikking (zoals CAOP) (eventueel met cofinanciering bij individueel belanghebbenden)
c) Het in concurrentie uitvragen van de dienst aan een marktpartij. Bekostiging van de dienst op basis van prestaties (aantal trainingen en dergelijke).

De opties a en b kunnen vooral voordelig zijn in termen van continuïteit en kwaliteit omdat expertise over een reeks van jaren bij één organisatie komt te liggen. Opties a en b kunnen nadelen hebben in termen van efficiëntie en afrekenbaarheid op resultaten omdat er geen prijsconcurrentie plaats vindt en er veelal niet gericht op SMART output indicatoren en kwaliteitsindicatoren afgerekend wordt. Optie c kan in termen van efficiëntie voordelig zijn (vanwege mogelijke concurrentie waaronder op prijs en afrekening op basis van prestaties). Een risico van optie c kan zijn dat opgebouwde expertise verloren kan gaan na winst door een andere partij en dat marktpartijen daardoor minder incentives hebben om in methodes e.d. te investeren.

[27] In 2012 is in de verantwoording meer terug te lezen over resultaatindicatoren, zoals aantal adviesaanvragen, bekendheid van het expertisecentrum, aantal bezoekers van het VPT congres en waardering.

4.7 Benchmark met andere organisaties

In dit onderzoek is naar twee organisaties gekeken die ofwel ook vergelijkbare gesubsidieerde activiteiten uitvoeren ofwel soortgelijke activiteiten voor de markt verrichten. De keuze is daarbij gevallen op twee organisaties die we hier aanduiden als benchmarkorganisatie A en benchmarkorganisatie B. In bijlage III geven we van beide een korte omschrijving.

Vergelijking van tarieven

CAOP geeft aan dat de tarieven worden bepaald op basis van kostprijzen, plus marges met verwerking van overhead (huisvesting en managementkosten). In tabel 4.8 worden de uurtarieven van CAOP en de andere organisaties vergeleken. Uit de tabel blijkt dat CAOP niet in belangrijke mate afwijkt van de andere organisaties voor de juniortarieven. Wel zitten ze aan de onderkant bij de medior- en senior tarieven. Daarbij is een belangrijke kanttekening dat CAOP voor een groot deel van de activiteiten (waaronder de activiteiten die onder de regeling vallen) geen btw in rekening hoeft te brengen. Daar staat (deels) tegenover dat CAOP ook geen btw kan verhalen op bepaalde onderdelen van de kostprijs.

Tabel 4.9 Tarieven CAOP en benchmarkpartijen

Uurtarieven	CAOP	Benchmark organisatie A	Benchmark organisatie B
Senior	106-119	120-150 (200 kortlopend en snel)	116-145
Medior	74-86	85-100	92
Junior	66-71	70-80	77

Bron: Verantwoordingen CAOP, CAOP facturen aan derden en interviews

Kostenopbouw en personeelssamenstelling

Het aandeel van de kosten overhead in de totale kosten wordt vergeleken voor de drie organisaties. Uit de gesprekken is gebleken dat de overhead van CAOP ca. 36000 euro per fte. bedraagt.

Tabel 4.10 Overhead en personeelsopbouw in 2012

	CAOP	Benchmark organisatie A	Benchmark organisatie B
Overige bedrijfskosten (overhead) % totale kosten	16,4%	20%	
Personeelsopbouw			
Junior	33%		30%
Medior	17%		30%
Senior	50%		40%
Gemiddelde leeftijd personeel	45,3		

Bronnen: Jaarverslag 2012 CAOP, Sociaal Jaarverslag CAOP 2012, jaarverslagen en interviews benchmarkorganisaties.

De samenstelling van het personeelsbestand van CAOP is relatief senior qua gemiddelde leeftijd en verhouding senior-medior-junior vergeleken met de andere organisaties (zie tabel) en de beroepsbevolking in de sector. Zo is het gemiddelde qua leeftijd beroepsbevolking in de voor de kennisintensieve sector 39,5 tegen 45,3 bij CAOP. Vooral de leeftijd tussen 25-34 is ondervertegenwoordigd en de leeftijdscategorie 54-65 oververtegenwoordigd ten opzichte van de sector. CAOP heeft veel vast personeel met een eigen cao. Een organisatie als benchmarkorganisatie B werkt structureel steeds meer met flexibele arbeidskrachten (freelancers). Wel is CAOP de afgelopen jaren zzp-ers aan het inzetten volgens het sociaal jaarverslag van 2012

(flexibele schil). Bij de verzelfstandiging in de jaren na 1995 zijn de arbeidsvoorwaarden bij het CAOP versoberd.

Beleid gericht op efficiëntieverhoging

Uit zowel de verantwoordingen als de gesprekken met CAOP is niet precies duidelijk geworden of er specifiek beleid wordt gevoerd gericht op vergroting van de efficiëntie voor de uitvoering van de gesubsidieerde taken (daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan digitalisering van werkprocessen voor commissies en vergaderingen, tele-vergaderingen e.d., deze zaken worden niet vermeld of genoemd). Wel is in het algemeen aangeven dat na 1995 de arbeidsvoorwaarden zijn versoberd en dat voor de komende jaren bij CAOP een verdere versobering van voorwaarden bij CAOP wordt verwacht. Ook zal bij CAOP bespaard gaan worden op de huisvestingskosten. De huisvestingskosten liggen momenteel hoog door de locatie, maar een deel van de ruimte wordt verhuurd aan andere organisaties.

Bij benchmarkorganisatie A wordt gericht beleid gericht op vergroten van de efficiëntie op de werkprocessen gevoerd. Daarbij gaat het vooral om digitaliseren van werkprocessen en het verminderen van fysieke vergaderingen. Er wordt veel met elektronische standaard formats gewerkt (bijv. voor geschillencommissies). Daarnaast dwingt de markt een grotere efficiëntie af omdat vergaderuren direct geld kosten voor branches en ze efficiënt cao's willen afsluiten. Tenslotte vinden jaarlijkse evaluaties met klanten plaats van de trajecten.

Benchmarkorganisatie B is vooral de efficiëntie aan het verbeteren via verbetering van het tijdschrijfsysteem en normstellingen voor de bezetting van medewerkers.

Andere wijze van onderzoeksactiviteiten in organisatie B

Bij de vergelijking met onderzoeksactiviteiten bij organisatie B is te constateren dat deze organisatie aparte subsidiebeschikkingen en onderzoeksprogramma's kent. Deze organisatie zet vervolgens een groot deel van het onderzoek weg bij derden (afhankelijk van het programma c.q. thema). Een dergelijke meerjarige financiering van een onderzoeksprogramma met inkoop bij derden heeft als voordeel dat middelen flexibeler over onderzoekspartijen ingezet kunnen worden, en ook prijs en innovatieve aanpak een rol spelen. Daarnaast is in een dergelijke opzet meer sturing op prijs en resultaten mogelijk.

4.8 Implementatie van aanbevelingen eerdere evaluatie

In een eerdere evaluatie van Ernst en Young uit 2008 wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor de verbetering van doelmatigheid en doeltreffendheid. We zullen de aanbevelingen hieronder kort langslopen en bezien of opvolging (in beschikking of verantwoordingen) is gegeven aan de aanbevelingen.

1. Specificeren in de 'nieuwe' subsidieregeling van uitgangspunten voor het toerekenen van subsidiabele kosten. (Hierbij wordt gedacht aan het verder concretiseren van de definitie van de infrastructurele kosten en de berekening van de tarieven voor begroting en verantwoording (kostenallocatie). Bij kostenallocatie zouden wij adviseren uit te gaan van het principe dat de gebruiker betaalt. Dat wil zeggen dat er een causale relatie moet zijn tussen de inzet van middelen en de toerekening van de kosten van deze middelen.

Afgezien van het geven van de maatschappelijke definitie van infrastructuurkosten worden de uitgangspunten voor toerekening van subsidiabele kosten niet verbijzonderd in de huidige subsidieregeling.

2. Eenduidig (administratief) onderscheid tussen de commerciële- en gesubsidieerde activiteiten, producten en diensten en de daaraan gerelateerde toerekening van kosten.

In de verantwoordingen zijn alleen gesubsidieerde activiteiten en hun kosten terug te vinden. In de CAOP financiële jaarverslagen wordt geen onderscheid gemaakt van kosten en opbrengsten voor gesubsidieerde activiteiten en niet gesubsidieerde activiteiten en zou het onderscheid naar voren gebracht kunnen worden (maar dit is wettelijk niet verplicht).

3. Verantwoording baseren op de werkelijke kosten in plaats van op de begrote kosten, zoals nu het geval is. In de verantwoording moeten dan de werkelijke tarieven (p) en de werkelijke aantallen (q) worden opgenomen. Opnieuw adviseren wij de uitgangspunten voor de tariefberekening, variabele "p", vooraf duidelijk vast te stelen. Op basis van deze uitgangspunten kan een meer nauwkeurige weergave van de gerealiseerde kosten worden gemaakt.

In de verantwoordingen wordt voor de typen activiteiten die vallen onder de subsidieregeling gerapporteerd over werkelijke uren, tarieven en kosten. Echter de precieze uitgangspunten voor de tariefberekening worden niet helder in de verantwoordingen gepresenteerd.

4. BZK dient het kwaliteitsniveau van de dienstverlening van de Stichting CAOP op te nemen in de 'nieuwe' subsidieregeling. Er is een duidelijke wisselwerking tussen de kwaliteit van de diensten en de efficiëntie.

Deze aanbeveling wordt verder niet nader uitgewerkt in het E&Y rapport. Om kwaliteit van CAOP dienstverlening te sturen en te meten, zouden SMART normen voor prestatie en klanttevredenheidsindicatoren opgenomen moeten worden in de subsidiebeschikking (met het oog op de verantwoordingen). Dit is niet het geval. Wel zijn er in recente verantwoordingen klanttevredenheidsformulieren opgenomen. Dit is echter niet systematisch met normering geregeld.

5. Door opschaling van de activiteiten van de Stichting CAOP (commerciële en gesubsidieerde activiteiten) kunnen de huisvestings- en overheadkosten dalen als gevolg van een hogere bezetting.

De omzet uit en het aandeel van de producten die CAOP in concurrentie met andere partijen aanbiedt, is in de loop der jaren gestegen. Hierdoor heeft er feitelijk opschaling plaatsgevonden. Het is evenwel niet duidelijk of dit heeft geleid tot een daling van de huisvestingskosten die kunnen worden toegerekend aan de gesubsidieerde activiteiten

6. De uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten (de processen) nader analyseren op effectiviteit, efficiëntie en de inzet van de juiste medewerker. De ervaring leert dat gerichte procesverbeteringen een materiële bijdrage kunnen leveren aan effectiviteit en efficiëntie.

Er wordt (nog steeds) niet systematisch in de verantwoordingen gerapporteerd over de inzet van medewerkers en procesverbeteringen.

4.9 Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van het voorgaande zijn de volgende antwoorden te geven op de deelvragen:

Biedt het verantwoordingsproces een helder inzicht in de activiteiten (kwantitatief en kwalitatief) en de daarmee samenhangende kosten in het kader van de in de subsidieregeling genoemde activiteiten?

Het verantwoordingsproces biedt redelijk inzicht in de activiteiten (kwantitatief en kwalitatief) en de daarmee samenhangende kosten in het kader van de in de subsidieregeling genoemde activiteiten. Wel zou in aansluiting op de eerdere aanbevelingen van Ernst en Young uit 2008 de precieze opbouw van uurtarieven en definitie en verwerking van de overheadkosten daarin beter verantwoord kunnen worden. Daarnaast is soms sprake van doorlopende kosten bij geen zaken of samenkomst van commissies zonder dat daarvoor inzicht wordt geboden wat dan wel gedaan is. Er wordt weliswaar inzicht in de activiteiten en kosten geboden, het ontbreekt echter aan inzicht in de kosten in relatie tot de resultaatbereiking. Hierdoor is geen goed inzicht te geven in de efficiëntie in termen van behaalde resultaten (kosten per bereikt resultaat).

Wat is de ontwikkeling van de kosten van de gesubsidieerde activiteiten

De kosten van de gesubsidieerde activiteiten zijn met bijna 130 procent toegenomen in de periode 2008-2012. Daarvan kan een groot gedeelte op het conto van de uitbreiding van activiteiten met BIOS en EVTP in 2009 worden geschreven. Sinds 2009 tot 2012 gaat het nog steeds om een stijging van 60 procent. De tarieven zijn in deze periode toegenomen met gemiddeld 4,4 procent per jaar, gecorrigeerd voor samenstellingseffecten met 3,5% per jaar (dit gaat uit boven de algemene loonstijging of inflatie). Wanneer de urenbesteding en de kosten en uren per zaak voor de commissies wordt bezien, valt op dat deze sterk wisselen per jaar. Wel is het aantal uren per zaak voor een aantal commissies afgenomen in het jaar 2012 vergeleken met eerdere jaren.

Hoe verhouden de kosten van de gesubsidieerde activiteiten zich tot die van vergelijkbare niet gesubsidieerde activiteiten?

De kosten van de gesubsidieerde activiteiten verhouden zich zeer redelijk tot die van vergelijkbare niet gesubsidieerde activiteiten wanneer wordt gekeken naar de uurtarieven van de diverse gesubsidieerde activiteiten en activiteiten voor de markt. Wel is de relatie tussen kosten en zaken of bijeenkomsten niet altijd eenduidig ten aanzien van de commissies en lijkt er niet echt gericht beleid op efficiëntieverbetering of procesinnovaties gevoerd te worden. Voor het onderdeel onderzoek (leerstoelen) is weinig over de kosten en doelmatigheid te concluderen door gebrek aan informatie in de verantwoordingen. Het verdient aanbeveling de in dit hoofdstuk genoemde alternatieven (meerjarige onderzoeksprogrammering bij een kennisinstituut onderbrengen of aanbesteden in de markt) nader te onderzoeken en te bezien of deze effectiever en efficiënter kunnen zijn dan de huidige regeling.

Hoe verhouden de kosten van de gesubsidieerde activiteiten zich tot vergelijkbare activiteiten in niet gesubsidieerde organisaties?

De kosten van de gesubsidieerde activiteiten liggen qua uurtarieven op ongeveer dezelfde hoogte als activiteiten in niet gesubsidieerde organisaties. Wel lijkt er minder efficiëntie te zijn qua inzet van personeel (meer senior) en flexibiliteit. De btw-vrijstelling op veel activiteiten van CAOP zorgt evenwel voor een kostenvoordeel ten opzichte van niet gesubsidieerde activiteiten van andere organisaties. Wel lijkt het CAOP wat minder efficiënt qua personeelsopbouw en huisvestingskosten ten opzichte van andere organisaties.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de doelmatigheid van de gesubsidieerde activiteiten in termen van tarieven redelijk is (vergelijkbaar met benchmark organisaties). Uit het verloop van de urenbesteding per activiteit en uren per zaak zijn geen eenduidige conclusies te trekken, omdat het beeld sterk wisselend is (zij het dat in 2012 de uren per zaak voor een aantal commissies afnamen ten opzichte van 2008-2011). Er zijn geen conclusies te trekken over de efficiëntie in termen van kosten per bereikte resultaten (of doelbereiking), omdat er niet systematisch voor alle activiteiten in

termen van bereikte resultaten in de verantwoordingen wordt gerapporteerd. Het opnemen van prestatie indicatoren zou een dergelijke evaluatie in de toekomst wel mogelijk maken.

De relatief omvangrijke egalisatiereserve heeft vooral te maken met afspraken over EVPT. Toch is ook het huidige maximum van 15% aan de ruime kant in vergelijking met andere subsidieregelingen. Het heeft mogelijk voordelen voor zowel BZK als CAOP maar lijkt op het niveau van de Rijksfinanciën niet erg doelmatig.

Wat is gedaan met eerdere aanbevelingen?

Tenslotte zijn veel van de aanbevelingen uit de evaluatie van Ernst en Young van 2008 nog steeds geldig. Daarbij gaat het onder andere om de verantwoording van uurtarieven en (overhead)kostendoorberekening, beleid gericht op efficiëntie vergroting en het opnemen van kwaliteitsindicatoren in de verantwoordingen.

5 Sturing binnen subsidierelatie

5.1 Inleiding en overzicht

De subsidieregeling beschrijft in algemene termen de relatie tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger. In de regeling zijn bijvoorbeeld de verplichtingen aan beide partijen opgenomen plus een aantal eisen met betrekking tot oplevering van informatie, termijn die gelden, taken en verantwoordelijkheden. De regeling zegt niets over de feitelijke werking van de sturingsrelatie zelf. In de interviews is dit onderwerp met verantwoordelijken en uitvoerenden aan zowel de zijde van BZK als het CAOP nader aan de orde geweest. Ook levert deskresearch een aantal zinvolle aanknopingspunten.

Het enkele feit dat het hier om een subsidieregeling gaat, zorgt al voor een zekere Inkadering van de mogelijkheden voor sturing. Anders dan bij een opdracht waar een opdrachtgever zelf initiatief neemt voor inkoop van producten of diensten die voldoen aan zijn eisen en wensen, gaat het bij een subsidie veelal om

- een algemeen (en niet specifiek een opdrachtgevers) belang,
- vormt de subsidie geen tegenprestatie voor een geleverde dienst, maar een bijdrage ter stimulering van de activiteiten,
- hebben de gedane betalingen geen commercieel karakter (zij dekken niet de volledige kosten van de activiteiten, noch een winstopslag),
- wordt de inhoud van de te leveren dienst niet door de opdrachtgever zelf (dan is in de regel sprake van 'opdracht') maar door de opdrachtnemer geformuleerd (dan is vaker sprake van 'subsidie').[28]

De sturing vanuit het ministerie van BZK op de CAOP-activiteiten die onder de regeling vallen, moet daarmee passen binnen de verhouding tussen een subsidieverstrekker en subsidieontvanger en niet zozeer binnen een verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een subsidierelatie kenmerkt zich door sturing op hoofdlijnen, waarbij de subsidieverstrekker bepaalt welk (maatschappelijk) effect hij wil bereiken en welke soort activiteiten daarbij passen. De subsidieontvanger heeft daarbij grote vrijheid om de uitvoering van de activiteiten vorm te geven.

Om de sturing tussen BZK en CAOP vorm te geven (voor zover het de regeling betreft) is er een set formele instrumenten en een set informeel instrumenten. Onder de formele instrumenten behoren het jaarlijkse activiteitenplan dat CAOP indient en de jaarlijkse verantwoording, de hoogte van het subsidiebedrag en de vereisten aan gebruik van de egalisatiereserve. Deze formele instrumenten zijn ook in de regeling zelf vastgelegd en omschreven.
Onder de informele instrumenten verstaan we de verschillende vormen van overleg tussen diverse betrokkenen van BZK en CAOP op inhoud en proces.

[28] Er bestaan ook overheidsbijdragen (subsidies) voor organisaties voor het uitvoeren van wettelijke taken. Dan is bij wet geregeld dat bepaalde taken door een specifieke organisatie of specifiek soort organisaties worden uitgevoerd, bijvoorbeeld de AFM, CBR, onderwijsinstellingen, e.d. Hoewel de Stichting CAOP ooit via een wet is opgericht (15 september 1994) is het momenteel geen RWT (rechtspersoon met een wettelijke taak). De Wet CAOP gold tot 13 november 2007 en momenteel gelden alleen de Subsideregeling Stichting CAOP (die afloopt per 1-1-2015) en de Subsidieregeling Stichting CAOP 2013 (die afloopt per 1 februari 2015), bron: www.wetten.overheid.nl.

5.2 Algemeen

Formele sturing op het niveau van de regeling is in elk geval mogelijk op basis van de aanvraag van de subsidie en het bijbehoren activiteitenplan. Volgens de regeling bevat het activiteitenplan een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd en de daarmee nagestreefde doelstellingen en vermeldt het per activiteit de daarvoor benodigde middelen en de daarbij behorende infrastructurele kosten. Ook worden de activiteiten nader gespecificeerd en wordt de omvang en het kwaliteitsniveau daarvan in het plan beschreven.
In het jaarlijkse plan onderscheidt het CAOP een programmatische lijn :waarbij ze met een inhoudelijk plan komen waarvoor ze subsidie aanvragen bij BZK (BIOS, EVPT, Leerstoelen) en daarnaast de lijn van commissies en raden waar CAOP meer ondersteunend is aan anderen. Waar het CAOP bij de eerste programmatische lijn redelijk kan sturen op de inhoud en te ondernemen activiteiten is het bij de tweede lijn meer ‘volgend’ vanwege de afhankelijkheid van activiteiten van commissies en raden.
Na indiening van het activiteitenplan door het CAOP wordt het bestudeerd door BZK waarbij BZK vanuit de beleidskant ook naar de inhoud kijkt en accenten legt. Jaarlijks stuurt BZK een brief naar aanleiding van het plan naar CAOP met een aantal punten over bijvoorbeeld de voorgestelde verdeling van de middelen. Dat neemt CAOP mee in een nieuwe versie van activiteitenplan. Zo verloopt een en ander in onderlinge afstemming tussen BZK en CAOP. Via een aantal vraag- en antwoordrondes ligt er dan bij de start van het jaar een goedgekeurd plan. Overigens geeft CAOP aan wel behoefte te hebben aan een strakkere planning van het activiteitenplan dan BZK, omdat het CAOP rond oktober de begroting voor het komende jaar gereed moet hebben. Volgens CAOP is BZK is in de regel dan nog niet zover met de visie op het volgende jaar.
Gedurende het jaar komen meestal nog wat aanvullende zaken tussendoor die CAOP probeert te accommoderen binnen de regeling. Dat gebeurt uiteraard in onderling overleg. CAOP gaat verder altijd in overleg met BZK als gedurende het jaar een substantiële afwijking plaatsvindt (om wat voor reden dan ook) van het activiteitenplan, bijvoorbeeld wanneer één van sociale partners met een omvangrijk verzoek komt dat nog niet is begroot.

De omvang van de subsidie en eisen die worden gesteld aan de wijze van inzet, bieden ook mogelijkheden tot sturing. Zo kan BZK op basis van het activiteitenplan oordelen dat ze bijvoorbeeld voor de voorgestelde activiteiten geen (of maar helft van de subsidie) over hebben of dat ze een aantal activiteiten niet willen subsidiëren. Het is recentelijk niet voorgekomen maar het is een mogelijk sturingsinstrument. In het verleden is zo gestuurd op efficiëntie van de regeling door een reductie van het totaalbedrag. Naar aanleiding van de evaluatie in 2005 door Ernst & Young waarin is geconcludeerd dat BZK ruim 3,5 miljoen aan subsidie verstrekte en voor ongeveer 1 miljoen aan waarde terug ontving, is door BZK in de nieuwe regeling vanaf 2006 het totaalbedrag verlaagd van 3,6 miljoen naar 2,8 miljoen, wat in de loop van een aantal jaren nog eens verder is afgebouwd naar 1,8 miljoen.
Verder is officieel het totaalbudget van de regeling een lump sum bedrag en zijn dus de bedragen daarbinnen niet geoormerkt voor bijvoorbeeld VPT of ondersteuning van commissies. In de praktijk is de verdeling van het budget over de diverse onderdelen behoorlijk ingesleten en eigenlijk daarmee wel officieus geoormerkt. Op die manier is er dus sprake van aanvullende sturing op de inzet van de subsidiegelden.

De egalisatiereserve is een formeel sturingsinstrument omdat daarmee wordt geregeld hoe om te gaan met subsidiegeld dat niet besteed wordt. Subsidiegelden voor activiteiten die (nog) niet worden uitgevoerd, worden in de egalisatiereserve opgenomen en financiële tegenvallers kunnen, mits goedgekeurd door BZK, ten last worden gebracht van deze reserve. Het is oorspronkelijk als buffer opgezet vanwege het slecht te plannen aantal zaken van en overleggen door commissies of raden. De omvang van de egalisatiereserve is in de loop der tijd flink gegroeid. Dat heeft te maken

gehad met het onderbrengen van EVPT in de subsidieregeling. BZK had in 2011 na 5 jaar het overschot uit de egalisatiereserve kunnen halen (dat is als 'kan-bepaling' in de regeling opgenomen) maar heeft dat niet gedaan (juist ook vanwege EVPT).

Naast bovengenoemde formele sturingsinstrumenten zijn er ook de informele instrumenten. Er is bijvoorbeeld een periodiek overleg tussen de verantwoordelijken aan de kant van BZK (plaatsvervangend directeur) en CAOP (Unitmanager Arbeidsverhoudingen). Dat overleg gaat maar beperkt over de inhoud en is vooral bedoeld om beheersmatige en overkoepelende zaken te bespreken (lopen alle trajecten naar wens, zijn er ergens belemmeringen of knelpunten doe moeten worden opgelost e.d.). Er is daarnaast op uitvoeringsniveau frequenter overleg tussen CAOP en BZK dat meer gericht is op de inhoud. In het overleg en de samenwerking tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger krijgt de sturingsrelatie dagelijks vorm.
BZK geeft aan dat in de loop van de tijd er sprake is van verandering in de mate van inhoudelijke sturing. Bij de start van nieuwe activiteiten door CAOP die onder de regeling vallen, zit BZK strakker op de uitvoering en neemt na verloop van tijd een wat afstandelijker houding aan. Dat is een goede ontwikkeling zolang die afstandelijker houding maar niet doorslaat naar onverschilligheid. Dat gevaar is niet denkbeeldig voor activiteiten die zich buiten het departement afspelen.
Verder zijn er binnen BZK verschillen hoe men het CAOP benadert. Het CAOP heeft een onafhankelijke positie, en hamert daar in de regel ook sterk op, en binnen BZK zijn er verschillen tussen personen en afdeling waarbij de ene het CAOP meer ziet als een subsidieontvanger en de andere het CAOP meer als een opdrachtnemer ziet. In dat laatste geval is er meer bemoeienis met de manier waarop het CAOP zaken oppakt.
Het CAOP bevestigt dat met name wanneer BZK zich als subsidieverstrekker gaat bemoeien met de uitvoering van het werk door het CAOP, dit in meer of mindere mate ergernis oproept bij de CAOP-professionals. Vanuit hun visie wordt CAOP ingehuurd vanwege hun expertise dus zou BZK zich moeten beperken tot het formuleren van de beoogde effecten. Het goed vasthouden aan rolverdeling (tussen wat en hoe) vereist continue aandacht van zowel de kant van BZK als CAOP.

5.3 Ondersteuning commissies en raden

Voor het thema ondersteuning van commissies en raden zijn zowel CAOP als BZK sterk afhankelijk van de activiteiten van commissies en raden. Het aantal of het soort zaken dat aan een commissie wordt voorgelegd, is bijvoorbeeld voor geen van beide partijen een sturingsonderwerp. Eigenlijk vormt deze set van activiteiten de oorsprong van het CAOP als sluitstuk van de decentralisatie (het huis voor werkgevers en werknemers).
BZK oordeelt dat er voldoende zicht is op ondersteuning van de commissies, er is daarover veel onderling verkeer en het is duidelijk waar de kosten met name door worden veroorzaakt (vergoeding commissieleden). Bekend is dat de tevredenheid van de afnemers over de diensten van CAOP erg groot is, dus er is voor BZK tot nu toe weinig reden om hier scherper naar te gaan kijken of prestatie-indicatoren voor te gaan ontwikkelen. Overigens speelde hierbij op de achtergrond nog mee dat de forse subsidiekorting uiteraard veel reacties losgemaakt heeft (niet alleen bij CAOP maar ook bij werkgevers en werknemers) en dat BZK niet in brede zin CAOP ter discussie wil stellen door te gaan de sleutelen aan de set kernactiviteiten.

5.4 Onderzoek en voorlichting

De leerstoelen vormen het grootste onderdeel binnen het thema onderzoek en voorlichting. Het CAOP heeft het initiatief genomen bij de opzet van de leerstoelen bijna twintig jaar geleden om ze

deel uit te laten maken van de subsidieregeling. De functie ervan is de organisatie van het kennisnetwerk rondom BZK. Vroeger was bij departementen veel meer formatie en personeel aanwezig dat zich bezig hield met de inhoudelijke kennis rondom beleidsonderwerpen. Door een afslanking van de overheid en een sterkere focus op beleidsprocessen is er in de loop der jaren sprake van een proces van kennisverarming op inhoud bij departementen. Deze organisatie van een kennisnetwerk heeft dus een functie in de beleidsborging en toegang tot wetenschappelijke kennis. CAOP zorgt voor de ondersteuning van de leerstoelen in de vorm van organisatie van bijeenkomsten, publicaties, secretariaat en boekhouding voor het bestuur van de stichting.
Er is geen inhoudelijke sturing vanuit BZK op de leerstoelen. Dat is de rol van het bestuur van de stichting van de leerstoelen waarbij de hoogleraren in dienst zijn. Het bestuur ziet er bijvoorbeeld op toe dat de activiteiten van de hoogleraar binnen de leeropdracht blijven, het kan vanuit de praktijk aandacht vragen voor ontwikkelingen, en er wordt tussen bestuur en hoogleraren inhoudelijk gespiegeld. In het bestuur hebben sociale partners zitting, en vanuit BZK is als adviseur de DG ODR aangesteld (geen bestuurslid dus).
De officiële subsidieverantwoording vanuit CAOP naar BZK gaat dus ook niet over de inhoud van de leerstoelen maar vooral over maar over activiteiten en financiën. De verantwoording zoals die er nu ligt, is voor BZK op dit moment voldoende, dat komt ook omdat BZK door meetings e.d. gedurende het jaar een hoop zaken zelf waarneemt. Er veel samenwerking en kennisuitwisseling tussen CAOP en BZK rondom de leerstoelen. In diverse gesprekken met BZK komt de inhoud aan de orde, medewerkers van BZK komen volgens CAOP met regelmaat naar de bijeenkomsten van de hoogleraren als toehoorder of participant, dus heeft BZK behoorlijk zicht op de inhoud van de activiteiten.

5.5 BIOS

In 2006 is BIOS als onderdeel van het ministerie van BZK opgericht, ter stimulering van de kennis- en expertise ontwikkeling op het terrein van integriteit van medewerkers in de openbare sector. In de beginperiode zijn veel instrumenten op dit terrein ontwikkeld (handreikingen, risicoanalyses, e.d.). Begin 2009 is de BIOS formeel losgekoppeld van BZK, de activiteiten zijn in de subsidieregeling en bij het CAOP ondergebracht, en de medewerkers zijn overgenomen door het CAOP. Belangrijk voor deze verschuiving was de wens en noodzaak voor een meer onafhankelijke positie voor BIOS ten opzichte van de overheid (dat werd bijvoorbeeld als voorwaarde gesteld in het VN-verdrag tegen corruptie uit 2006). De situatie is sindsdien dat bij BZK beleid inzake integriteit wordt gemaakt (waaronder ook wet en regelgeving) en dat bij BIOS een aantal uitvoeringstaken liggen.

BIOS geeft aan dat het jaarlijks afstemmen van het activiteitenplan in de regel goed verloopt, en dat BZK en BIOS na enige discussie altijd tot overeenstemming komen. Daarbij probeert BIOS het activiteitenplan vooral tot de hoofdlijnen te beperken om daarmee ruimte te houden voor ad hoc zaken en actuele ontwikkelingen. Grote nieuwe tussentijdse onderwerpen worden altijd afgestemd met BZK. Volgens BIOS geeft BZK daarvoor voldoende ruimte. De projectleider ervaart bij tijd en wijle behoefte aan meer vrijheid om naar eigen inzicht zaken in te richten maar heeft begrip voor feit dat BZK zich verantwoordelijk voelt voor het onderwerp integriteit en ook wil meesturen.

De beleidsmedewerkers van BZK geven aan dat het activiteitenplan van BIOS voor hen eigenlijk te algemeen en te weinig specifiek geformuleerd wordt en dat er maar kort tijd is (enkele dagen) om op BIOS-activiteitenplannen te reageren. Er wordt (mede daardoor) geen bijeenkomst gepland om gezamenlijk een reactie te bepalen over wat ze van het activiteitenplan vinden. Dit leidt tot weinig grondige feedback op de plannen, er wordt bilateraal informatie doorgespeeld naar de hoofden, waarna overleg met CAOP vervolgens dan ook verder vooral via hoofden verloopt.

Uit de interviews blijkt dat er een paar maal per jaar overleg is met de plaatsvervangend directeur van APS of afspraken in het kader van subsidieregeling lopen. De medewerkers van APS geven aan dat zij gedurende het jaar nauwelijks nog overleg hebben met BIOS om te bepalen of alles volgens plan verloopt en of de activiteiten van BIOS wel in de werkplannen passen. BIOS stelt hen wel op de hoogte van nieuwe producten e.d., maar dat is vaak in een laat stadium zonder mogelijkheid er nog iets aan toe te voegen of te veranderen. BIOS heeft wel de juiste bestuurlijke politieke sensitiviteit, dus in de regel wordt BZK wordt ingelicht als BIOS iets gaat publiceren, een onderzoek gaat doen, e.d.
Er is geen afstemmingsoverleg op tactisch operationeel niveau met BIOS waarin activiteitenplan, uitputting, mutaties e.d. worden doorgelopen. Dat is wel eerder als voornemen geuit maar daar is nooit systematisch opvolging aan gegeven. Er is regelmatig onderling contact (maximaal één maal per maand) maar dat is meer gericht op algemene informatie-uitwisseling ('bijpraten'). De beleidsmedewerkers geven aan dat er te weinig strategische zaken worden besproken en teveel praktische zaken. Het zou helpen als er bijvoorbeeld eenmaal per jaar een overleg zou zijn met alle betrokkenen om de plannen/agenda's van BZK en BIOS goed op elkaar af te stemmen.
De beleidsmedewerkers geven overigens aan dat zij nog meer kennis van inhoud zouden kunnen nemen van producten BIOS en nagaan wat de strategie en visie daarin is en hoe dat overeenkomt met BZK-beleid op dit onderwerp. Het is voor de beleidsmedewerkers soms onvoldoende duidelijk of BIOS en BZK nog goed met elkaar in de pas lopen. Vandaar dat men daar voelt voor regelmatig een gesprek over de inhoud van het beleid tussen BZK en BIOS, bijvoorbeeld welke thema's prioriteit krijgen bij beide organisaties en enige reflectie daarop. Dat is ook aan te bevelen omdat de buitenwereld BIOS en BZK nog steeds maar moeilijk kan onderscheiden. BIOS geeft hierover aan dat het helpt wanneer BZK een duidelijker visie heeft van hetgeen wat zij op het gebied van integriteit wel en niet willen. BIOS zelf heeft duidelijke lijn gekozen terwijl die bij BZK mist (volgens BIOS) wat ook de samenwerking en afstemming af en toe bemoeilijkt.

BIOS doet jaarlijks verslag in de verantwoording en gaat daarin ook onder meer in op de afwijkingen en bijzonderheden. Daarnaast wordt uiteraard financieel verslag gedaan. De verantwoording zoals die er nu ligt, is voor BZK voldoende. Dat komt mede omdat BZK door bijvoorbeeld bijeenkomsten e.d. gedurende het jaar een redelijk beeld van de activiteiten en de impact daarvan ziet. BZK heeft vooral behoefte aan doelbereik in termen van zichtbaarheid. BZK hecht voor BIOS net als voor een aantal andere subsidieonderdelen niet erg aan een set prestatie-indicatoren als bereik, afname, tevredenheid. Het geloof in performance indicatoren als middel tot verbetering is men een beetje kwijtgeraakt. Meer waarde wordt gehecht aan feit dat er voor BIOS 5 à 6 professionals in de regel met de goede dingen bezig zijn. Er is daarmee meer vertrouwen in het 'wegen op de hand' in plaats van het zoeken van zekerheid in indicatoren.
Overigens is er onder de beleidsmedewerkers bij BZK wel meer behoefte aan wat concretere informatie. Zij zouden van BIOS graag willen weten of er inzicht bestaat in het bereik en de waardering van bijvoorbeeld producten en diensten. Het gevoel bestaat dat het bereik vergroot zou kunnen worden via het betrekken van de juiste stakeholders. Tegelijkertijd vraagt BZK niet specifiek deze informatie in de verantwoording.

Wanneer BIOS af en toe de nadruk legt op de onafhankelijke positie en eigen verantwoordelijkheid levert dat enige wrijving op in de relatie tussen beleidsmedewerkers van BZK en BIOS. Ook al is het begrijpelijk vanuit subsidierelatie ervaart BZK dat niet als bevorderlijk voor de samenwerking. Daarbij speelt mogelijk mee dat niet alle beleidsmedewerkers de inhoud van subsidieregeling CAOP kennen. Beleidsmedewerkers hebben het gevoel dat ze af en toe onvoldoende gesteund worden door BIOS als bijvoorbeeld de minister van BZK belooft dat binnen een bepaalde termijn een handleiding van BIOS beschikbaar komt, en BIOS zich geheel niet gebonden voelt aan zo'n termijn (omdat ze zichzelf niet beschouwen als een verlengstuk van de Minister).

Verder heeft BZK twijfels of BIOS voldoende draagvlak weet te creëren voor producten en diensten. Het idee bestaat dat er te weinig met een aantal belangrijke stakeholders (met name de koepels) wordt afgestemd en dat BIOS in plaats daarvan op een groep vaste mensen uit de praktijk terugvalt. Hoewel hierdoor niet duidelijk aanwijsbare problemen ontstaan, leidt het wel tot kritiek van de betreffende stakeholders en BZK ziet daarom graag dat BIOS hier aandacht aan besteedt.

BZK verwacht niet dat de aansturing van BIOS eenvoudiger zou verlopen wanneer dit werk als opdracht zou worden uitbesteed aan een marktpartij BZK weet wat het van BIOS kan verwachten nu het bij het CAOP is ondergebracht. Daarbij is voor bijvoorbeeld provincies en gemeenten het feit dat BIOS bij een 'overheids'-organisatie is ondergebracht een belangrijk gegeven. Hun verwachting is dat een marktpartij alleen maar zou doen wat BZK direct vraagt en niet bijvoorbeeld eigenstandig aan kennisontwikkeling en expertise zou gaan werken om zo een echt onafhankelijke positie te kunnen innemen. In de visie van BZK bestaan er geen onafhankelijke expertisecentra op de markt en BIOS zou nooit commercieel werken omdat BZK bij BIOS juist de niet-commerciële activiteiten heeft ondergebracht.

5.6 EVPT

Aan Veiligheid Publieke Taak zit een beleidsdeel en er is een deel werkgeversondersteuning (operationeel en uitvoerende taken, expertise ontwikkeling). Er is voor gekozen om dat laatste extern te plaatsen (omdat de uitvoering en kennis en expertiseontwikkeling geen taak is voor een departement), en dat is CAOP geworden. In theorie staat BZK nog achter het idee om dergelijke uitvoerende taken die eerst bij het departement zelf zaten naar een dienstencentrum (in dit geval CAOP) over te hevelen. Wat de sturing complex maakt, is dat naast CAOP ook CCV en Slachtofferhulp Nederland onderdeel van de uitvoering zijn. BZK had zelf bedacht dat het expertisecentrum uit de drie bestaande stichtingen zou moeten bestaan vanwege het samenbrengen expertise (CAOP vanwege het netwerk met werkgevers, CCV vanwege kennis veiligheid en instrumentontwikkeling en Slachtofferhulp vanwege expertise op slachtofferhulp). Er was geen andere organisatie die al deze functies reeds bundelde. De constructie is dat CAOP wordt gesubsidieerd en CCV en Slachtofferhulp inhuurt. EVPT ziet zelf als een groot voordeel dat niet alleen de kennis van drie organisaties maar ook de netwerken van de drie organisaties worden gebundeld.

Het opstarten van het EVPT heeft veel problemen gekend. De onderhandelingen over EVPT hebben bijna twee jaar geduurd. Deze slepende kwestie werd volgens CAOP mede veroorzaakt door feit dat BZK zich veel te veel met de uitvoering bemoeide. Dat had volgends BZK deels te maken met de visie van de eerste programmamanager VPT vanuit BZK. Die was bij aanvang voortdurend op zoek naar een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie wat slecht past bij de subsidiegedachte hetgeen de opzet van EVPT daarmee in de weg zat. Verder speelde volgens CAOP mee dat het programmateam aan BZK-zijde weinig voelde voor de ontwikkeling van een expertisecentrum naast een fors programma bij BZK zelf terwijl directie van APS daar anders over dacht. Deze interne verdeeldheid in combinatie met het feit dat CAOP met twee andere stichtingen samenwerkte, heeft een en ander tot een ingewikkeld traject gemaakt.
Sinds het vervangen van de programmamanager trekt BZK zich meer terug op het echte beleidswerk waardoor er meer ruimte is voor EVPT. Ook CAOP constateert dat de relatie beter is geworden daarna (ook op het hoogste niveau).

Er zijn concrete en redelijk SMART doelstellingen voor EVPT geformuleerd: bij de start 70% bekendheid en gemiddeld een rapportcijfer 7 voor producten en diensten. Deze prestatie indicatoren komen van BZK, en zijn aan CAOP voorgelegd die daarmee heeft ingestemd. In 2012

zijn voor het eerst een bekendheids- en tevredenheidsonderzoek door CAOP Research uitgevoerd. Het klantenbestand (ongeveer 5000) is benaderd om een oordeel maar ook behoefte te vragen. Daarop is dan weer de nieuwe activiteitenaanbod gebaseerd.
Er zijn relatief veel prestatie-indicatoren voor EVPT ten opzichte van andere CAOP-activiteiten binnen de regeling, maar deze indicatoren helpen maar beperkt in de sturing van het programma volgens BZK. De programmamanager zou bijvoorbeeld liever een sanctie zetten op niet op tijd aanleveren van een toekomstverkenning. De prestatie indicatoren zijn in de loop van de tijd niet veranderd. Er is meer ingezet op de onderlinge relatie, wat BZK ziet gebeuren en hoe dat bijgestuurd kan worden.
Ook wordt vanuit BZK aangegeven dat de personele invulling bij EVPT belangrijker is dan de set indicatoren voor het vertrouwen in een goede uitvoering. Tegelijkertijd realiseert men zich dat BZK als subsidieverstrekker uiteraard geen invloed op de personele invulling van functies bij het CAOP en is men er ook van overtuigd dat zulks niet past in een subsidierelatie.

De inhoud en precisie van het activiteitenplan voor VPT is voldoende voor BZK. Er is iedere twee weken een afstemmingsoverleg (over zowel inhoud als proces), per maand wordt in beeld gebracht wat er gebeurt, en dat levert voldoende gesprekstof op voor sturing. In verantwoording naar BZK laat CAOP nauwkeurig uren en tarieven zien. De uren van CCV en Slachtofferhulp binnen EVPT worden niet apart gepresenteerd maar als werk derden.
Verder maakt het schematisch werken van EVPT door de A3 methodiek en de bespreking van plannen en de verdeling van budgetten et cetera het voor BZK transparant wat EVPT doet en de redenen daarachter. EVPT heeft zich daarmee goed stuurbaar gemaakt voor BZK, en BZK heeft idee dat zij zelf ook voldoende input levert in die sturing.

Ondanks het feit dat EVPT zich stuurbaar opstelt, en CAOP hoofdaannemer is en CCV en Slachtofferhulp als onderaannemers, is in de visie van BZK de samenwerking tussen de drie bureaus en hun directies negatief van invloed op de slagkracht van het expertisecentrum. Zo heeft BZK het idee dat het onderzoek naar de follow up EVPT na 2015 daardoor erg lang duurt. Naar de overtuiging van BZK was dat met één organisatie en één directeur allang gereed geweest.

Daarbij zijn de meningen sterk verdeeld over de toekomstvisie voor EVPT na 2015 en de marktverkenning die daarvoor input moet leveren. De partijen zijn het niet eens over de kwaliteit van de marktverkenning, wat de strategie voor de toekomst moet zijn, en de mate waarin EVPT van de subsidiegelden gebruik kan maken om zich voor te bereiden de situatie na 2015.
De marktverkenning is voor BZK van belang omdat het departement een verantwoordelijkheid voelt voor werkgevers met publieke taak die ondersteuning nodig hebben. Daarvoor is het nodig te weten wat de behoefte is, welk aanbod er is en welke financieringsbronnen er zijn. Over het advies dat er nu ligt is BZK niet tevreden. Tot nu toe is de behoefte onder werkgevers voor de periode na 2015 volgens BZK nog steeds niet in kaart gebracht.
Wat het CAOP betreft is de marktverkenning gereed maar is BZK is nog weinig duidelijk over welke onderdelen van EVPT ze nog willen blijven subsidiëren na 2015. Een aantal elementen zal slecht te vermarkten zijn waarvoor subsidiëring nodig blijft (vanuit BZK of een andere subsidieverstrekker) en een aantal zaken zal wel te vermarkten zijn maar daar ziet EVPT problemen omdat de kennisbehoefte er volgens hen wel is maar geen financieringsbereidheid. Voor BZK is er geen sprake van een manifeste kennisbehoefte bij afnemers zonder de bereidheid daarvoor te betalen. Meer in het algemeen geldt dat hierover ongenoegen is bij het CAOP omdat BZK zich ermee bemoeit hoe het CAOP in private sector zouden moeten opereren (terwijl CAOP dat al jaren succesvol doet), terwijl bij BZK er toch weinig vertrouwen blijft houden vanwege de in hun ogen gebrekkige marktverkenning.
Als BZK de subsidie stopt, is inschatting van CAOP dat het EVPT niet levensvatbaar is. Zij stoppen dan vermoedelijk met EVPT. Mogelijk springen andere overheden dan nog bij. Zeker is dat in ieder

scenario de hulp en ondersteuning aan individuele organisaties geschrapt worden omdat de . marktverkenning laat zien dat daar die niet voor willen betalen.

Achteraf gezien was de programmamanager VPT aan BZK-zijde voorstander geweest van het aanbesteden van EVPT en dat het als een opdracht was uitgevoerd in plaats van via een subsidie. De relatie was dan zakelijker geweest en dat had de absolute voorkeur van BZK gehad. Er was dan uiteraard een nadeel geweest door bijvoorbeeld extra kosten door een winstmarge en de btw. In de huidige situatie is die afweging volgens BZK eigenlijk onvoldoende gemaakt.

5.7 Conclusie en beantwoording vragen

In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op de sturingsrelatie tussen subsidieaanvrager en subsidieverstrekker. Op basis van het voorgaande geven we de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen:

Hoe is de sturingsrelatie tussen BZK en CAOP organisatorisch vormgegeven?
De sturingsrelatie tussen BZK en CAOP in het kader van de regeling kunnen we onderscheiden in een formele en een informele kant. De formele sturing bestaat uit het indienen en beoordelen van het jaarlijkse activiteitenplan en de subsidieverantwoording en (afstemmings)overleggen gedurende het jaar. De informele sturing bestaat uit veelvuldig overleg en contact gedurende het jaar in het kader van de activiteiten die onder de regeling vallen, en verder bijeenkomsten waar BZK en CAOP elkaar treffen.
Voor de formele kant is op hoofdlijnen de organisatorische vormgeving van de afzonderlijke onderdelen in de subsidieregeling uniform (een beschrijving in het activiteitenplan, een begroting en verantwoording) maar er zijn verschillen in de mate van detail. Met name EVPT wijkt daarbij af doordat er specifiek voor dat onderdeel prestatie-indicatoren zijn opgesteld waaruit BZK afleidt of de inspanningen van EVPT tot de gewenste uitkomsten leidt en die onderwerp van gesprek zijn tussen BZK en CAOP (als hoofdaannemer). Voor de overige onderdelen zijn geen prestatie-indicatoren geformuleerd en lijken noch subsidieverstrekker, noch subsidieontvanger voorstander van het idee om ze daar alsnog in te voeren. BZK geeft aan te twijfelen over het nut van dergelijke indicatoren voor EVPT.

Is er periodiek overleg tussen de betrokken actoren? Met welke frequentie en welke gespreksonderwerpen?
Er is een aantal maal per jaar (afstemmings)overleg op managementniveau over het procesverloop. Op tactisch/operationeel niveau vindt dergelijk afstemmingsoverleggen ook voor EVPT plaats, maar niet voor de onderdelen BIOS, onderzoek en voorlichting en voor de ondersteuning aan commissies en raden. Voor die laatste twee onderdelen is dat logisch omdat operationele afstemming tussen CAOP veel meer met ofwel de raden en commissies ofwel met het bestuur van de stichting voor de leerstoelen plaatsvindt. Voor BIOS is er wel regelmatig overleg tussen beleidsmedewerkers en projectleider maar dat gaat veel over praktische zaken, er wordt veel bijgepraat en het overleg gaat nauwelijks over procesmatige of meer inhoudelijke onderwerpen gericht op afstemming tussen BIOS en BZK.

Hoe beoordelen betrokkenen in de formele en feitelijke aansturing door het ministerie?
De oordelen over de verschillende aspecten van sturing zijn behoorlijk verschillend. Verschillend tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger maar ook tussen verschillende personen binnen die actoren.
Over de aspecten van formele sturing (dus activiteitenplannen, begrotingen en verantwoording) bestaat er bij de subsidie-ontvangende partij over het algemeen een voorkeur voor minder detail in

aanvraag en verantwoording. Vanuit een aantal BZK-medewerkers is er met name op terrein BIOS juist behoefte aan meer detail in de verantwoording. Op managementniveau is er vanuit BZK geen behoefte aan meer detailniveau in de plannen of verantwoordingen.
Over de informele kanten van de sturing lopen de oordelen tussen BZK en CAOP verder uiteen. Op managementniveau liggen de oordelen nog redelijk met elkaar in lijn. Met heeft een goed begrip van de mogelijkheden en beperkingen die een subsidieregeling met zich meebrengt. Op medewerkersniveau lopen de beelden verder uiteen en dan met name bij BIOS en EVPT waar zowel aan BZK als aan CAOP zijde mensen zijn betrokken (dat ligt anders bij bijvoorbeeld de leerstoelen en de ondersteuning aan commissies). Het komt er bij BIOS en EVPT op neer dat CAOP van mening is dat BZK geneigd BIOS en EVPT als verlengstuk van het ministerie te zien, teveel wil sturen op detail, zich niet tot de hooflijnen beperkt en eigenlijk meer een opdrachtgeversrol speelt dan een rol van subsidieverstrekker. De betrokken beleidsmedewerkers aan BZK-zijde vinden dat BIOS dan wel EVPT op de onderdelen verkeerde strategische keuzes maken (in relatie met partners in het werkveld, in relatie tot de toekomstige positie), te weinig dienstverlenend richting BZK zijn, zich teveel beroepen op hun onafhankelijke positie, niet altijd de kwalitatief de juiste mensen hebben gepositioneerd voor essentiële taken.

Biedt de subsidieregeling voldoende aangrijpingspunten om sturend op te treden?
In beginsel biedt de regeling voldoende ruimte om sturend te kunnen optreden, mits dat past binnen het subsidie instrument. Het feit dat de regeling voorschrijft dat er jaarlijks een gedetailleerd activiteitenplan ingediend moet worden, met daarbij een gedetailleerde begroting en dat de financiële verantwoording daarop moet aansluiten en dat dit alles van BZK formele goedkeuring behoeft , biedt BZK de mogelijkheid om van jaar op jaar te besluiten activiteiten niet meer te subsidiëren wanneer ze niet voldoende bijdragen aan de gewenste doelstellingen. Verder kent de regeling de looptijd van een aantal jaar zodat sowieso het nodig is de hele subsidieregeling te heroverwegen.
Wanneer BZK de wens heeft om sterker te sturen, op meer onderdelen tijdens de uitvoering grip wil hebben en houden, een stem wil hebben in de personele invulling aan de uitvoeringkant, en de dienstverlening optimaal wil laten aansluiten op de eigen organisatie, moet BZK overwegen of ze daarvoor dit subsidie instrument wil blijven gebruiken of de werkzaamheden wil aanbesteden middels een opdracht (wat veel meer aangrijpingspunten biedt voor directe sturing).

Zijn de beleidsdoelen van de regeling voldoende specifiek om te kunnen vertalen naar activiteiten?
De regeling zelf bevat geen beleidsdoelen. Er is een verwijzing naar de overkoepelende Kaderwet overige BZK subsidies waarin wordt aangegeven dat de Minister van BZK subsidies kan verstrekken voor activiteiten gericht op het management- en personeelsbeleid van de openbare dienst op de thema's bevordering van de professionaliteit, integriteit, efficiëntie, innovatie van de openbare sector, kennisontwikkeling en kennisverspreiding; en het overleg met de sociale partners. Dit zijn geen specifiek omschreven beleidsdoelen. We kunnen stellen dat de activiteiten die nu onderdeel zijn van de regeling goed binnen bovenstaande doelstellingen passen. De doelstellingen zijn echter zo algemeen omschreven dat ze niet uitnodigen om de bestaande activiteitenset tegen het licht te houden. Het resultaat daarvan is dat jaarlijks min of meer dezelfde soort activiteiten in het plan terechtkomen en er weinig vernieuwing plaatsvindt.

Bestaat de mogelijkheid om in te spelen op actuele behoeften door het CAOP (al dan niet mede op verzoek van BZK)?
Zowel BZK als CAOP hebben aangegeven dat CAOP goed in staat is actuele behoeften te accommoderen. Als gedurende het jaar er behoefte is aan specifieke activiteiten (die dus niet zijn voorzien in het activiteitenplan) beschikt CAOP in de regel, na overleg met BZK, over voldoende flexibiliteit om extra taken op te pakken, of andere te verschuiven, om daarmee prioriteit aan ad hoc zaken te geven.

Beleid ten aanzien van topinkomens en diversiteit

Een onderwerp dat later aan de evaluatie is toegevoegd, betreft de mate waarin CAOP beleid voert op twee voor BZK belangrijke dossiers: normering topinkomens en diversiteitsbeleid. CAOP geeft aan dat de Wet Normering Topinkomens verankerd is in de CAO: artikel 12 lid 4. Daar staat dat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in volle omvang van toepassing is op het CAOP. Verder geeft het CAOP aan dat de bestuursraad een zogeheten remuneratiecommissie kent die verantwoordelijk is voor de beloning van de bestuurder.
Daarnaast blijkt uit een aantal interne documenten (tussen OR, bestuurder en HRM) dat het CAOP een diversiteitsbeleid kent, waarbij onder meer bij werving en selectie, behoud en doorstroom van medewerkers aandacht is voor ongewenste negatieve selectie als het gaat om arbeidsgehandicapten, werknemers met een niet Nederlandse achtergrond, ouderen en vrouwen.
We constateren op basis van deze documenten dat CAOP in ieder geval in termen van beleid voor beide onderwerpen (topinkomens en diversiteit) aandacht heeft.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Relatie doeltreffendheid, doelmatigheid en sturing

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de drie hoofdonderwerpen (doeltreffendheid, doelmatigheid en sturing) van de evaluatie afzonderlijk besproken. In dit hoofdstuk zullen we de relatie tussen deze thema's bespreken, conclusies daaruit trekken en vervolgens aanbevelingen doen voor de toekomst.

We hebben geconstateerd dat de doeltreffendheid van de regeling op output- en outcomeniveau om twee redenen niet goed is vast te stellen. De doelen zijn daarvoor (met uitzondering van EVPT) te algemeen omschreven en indien ze wel specifieker zijn (of zouden worden) omschreven, is het vaststellen van de effectiviteit via onderzoek nog steeds met zoveel methodologische beperkingen omgeven dat een afdoend antwoord op de mate van doeltreffendheid niet verkregen kan worden. In de subsidieregeling CAOP richt BZK zich vooral op indicatoren op activiteitenniveau: er wordt gestuurd op taken, niet op resultaten.
Wat wel blijkt, is dat de activiteiten die plaatsvinden goed passen binnen de (algemeen geformuleerde) APS en BZK-doelstellingen. Dat betekent dat de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan de doelstellingen maar dat niet duidelijk is in welke mate dat gebeurt. Het feit dat BZK in de subsidieovereenkomst met CAOP geen SMART-doelen heeft opgesteld, wijkt niet af van (een groot deel van) andere subsidieregelingen. Maar ondanks dat BZK hierin niet afwijkt en het moeilijk is om doelen op een meetbare manier te operationaliseren, is het voor het uitvoeren van een effectevaluatie wel noodzakelijk.

Gebruikers en afnemers van de CAOP-dienstverlening oordelen over het algemeen positief over de activiteiten die CAOP onder de subsidieregeling uitvoert. Met name positief scoren de inhoudelijke expertise, de onafhankelijkheid, de dienstverlenende houding, de kwaliteit en toepasbaarheid van producten en diensten en de faciliteiten die CAOP biedt. Ook het feit dat meerdere commissies onder één subsidieregeling vallen, wordt positief benoemd vanwege flexibiliteit in uitvoering. Minder positief scoort de mate van innovatie van CAOP in de uitvoering van activiteiten, bijvoorbeeld gericht op vernieuwing van doelgroepen of administratieve ondersteuning. De tevredenheid over de leerstoelen bij de afnemers wisselt. Gebruikers en afnemers van de CAOP-dienstverlening (die onder de subsidieregeling valt) betalen bijna nooit een eigen bijdrage voor gebruik/afname. Er vindt bij hen dus geen afweging plaats tussen prijs en kwaliteit.

Verder hebben we geconstateerd dat de subsidieverantwoordingen redelijk tot goed inzicht bieden in de activiteiten (kwantitatief en kwalitatief) en de daarmee samenhangende kosten. Er zijn geen conclusies te trekken over de efficiëntie in termen van kosten per bereikte resultaten (of doelbereiking), omdat er niet systematisch voor alle activiteiten in termen van bereikte resultaten in de verantwoordingen wordt gerapporteerd.
Wanneer de efficiëntie van de gesubsidieerde activiteiten wordt afgemeten aan de vergelijking met andere organisaties of andere CAOP-activiteiten dan is er qua tariefstelling (prijs per uur) geen aanleiding om te veronderstellen dat de CAOP binnen de subsidieregeling inefficiënt opereert. De tarieven voor de activiteiten die binnen de regeling worden uitgevoerd liggen iets lager dan tarieven die externe partijen in rekening brengen en zijn vergelijkbaar met andere activiteiten die CAOP uitvoert.
De volumecomponent (het aantal uur dat CAOP per soort activiteit en soort medewerker opvoert) laat zich minder goed vergelijken op basis van de beschikbare gegevens. Uit het verloop van de

urenbesteding per activiteit en uren per zaak zijn geen eenduidige conclusies te trekken, omdat het beeld sterk wisselend is.

BZK gebruikt momenteel één subsidieregeling voor activiteiten die sterk verschillen in termen van doelen, ontstaansgeschiedenis, mogelijkheden voor het formuleren van concrete doelstellingen, de organisatie van de uitvoering, gebruikers en afnemers. De belangrijkste overeenkomsten zijn dat het om activiteiten gaat die door de directie APS worden gesubsidieerd en dat het CAOP de subsidieontvanger is.
We hebben geconstateerd dat opzet van de subsidieregeling in beginsel voldoende ruimte biedt om sturend te kunnen optreden omdat er jaarlijks een gedetailleerd activiteitenplan ingediend moet worden evenals een gedetailleerde begroting en dito verantwoording. Dit alles wordt door BZK beoordeeld en biedt BZK de mogelijkheid om te besluiten activiteiten niet meer te subsidiëren wanneer ze niet voldoende bijdragen aan de gewenste doelstellingen. Ook staat het BZK vrij om minder subsidiegeld ter beschikking te stellen dan wordt gevraagd. In de praktijk maakt BZK niet maximaal gebruik van de mogelijkheden tot sturing in subsidieregeling. Dat zou wel kunnen door bijvoorbeeld het concreter formuleren van beleidsdoelstellingen (outcome) en daarvan afgeleide outputdoelstellingen, deze vervolgens te gebruiken om het activiteitenplan en de verantwoording te beoordelen, en daaraan eventuele financiële consequenties te verbinden (door sommige activiteiten niet te subsidiëren).

CAOP heeft meer behoefte aan een rolvaste houding van BZK als subsidieverstrekker. BZK gedraagt zich, overigens met goede bedoelingen, met regelmaat niet zozeer als subsidieverstrekker maar meer als opdrachtgever. Hoewel op managementniveau hierover weinig meningsverschil is en de verhouding open en constructief is, is op medewerkerniveau aan zowel CAOP- als aan BZK-zijde tot op zekere hoogte irritatie over de houding van de andere partij. Dit speelt en speelde met name bij BIOS en EVPT en heeft vermoedelijk te maken met het feit dat dit onderwerpen zijn die eerst binnen BZK zelf werden uitgevoerd en die zijn overgedragen aan CAOP.
De indruk bestaat dat BZK relatief weinig gebruik maakt van de mogelijkheden tot formele sturing in de fase van de subsidieaanvraag en verantwoording en in plaats daarvan op onderdelen maximaal (en soms teveel) gebruik probeert te maken van de mogelijkheden tot informele sturing in de uitvoering.
Wanneer BZK op onderdelen de wens heeft om sterker te kunnen sturen op de uitvoering zelf, op de personele invulling aan de uitvoeringkant, of de dienstverlening optimaal wil laten aansluiten op de eigen organisatie, moet BZK overwegen het subsidie instrument in te wisselen voor een opdracht. Dat brengt weliswaar extra kosten met zich mee maar ook de mogelijkheid tot meer grip op de uitvoering.

Op grond van bovenstaande kunnen we de vragen die betrekking hebben op het vervolg voor de regeling als volgt beantwoorden.

Wat is de relevantie van de activiteiten voor de huidige en toekomstige positie en prioriteiten van BZK?

De activiteiten die CAOP uitvoert binnen de huidige regeling passen binnen de beleidsdoelstellingen van de directie APS. Alle activiteiten onder de regeling zijn onder de noemer te brengen van beide hoofddoelstellingen zoals APS die heeft geformuleerd: ‘voldoende gekwalificeerd personeel, goed werkgeverschap’ en ‘’bevorderen van de principes van goed bestuur’[29]. Met het aflopen van Veiligheid Publieke Taak als apart beleidsonderwerp bij BZK lijkt het minder relevant om het EVPT in het kader deze regeling te continueren.

[29] Zie ook paragraaf 2.3 waar beide doelstellingen worden geoperationaliseerd:

Op welke wijze zou de subsidieregeling eventueel een vervolg kunnen krijgen?

De subsidieregeling kan worden voortgezet na een expliciete afweging per afzonderlijke set van activiteiten of deze (nog) passen binnen de algemene subsidieregeling. Daarbij is relevant of er behoefte bestaat bij BZK aan meer sturingsmogelijkheden in de uitvoering, of BZK de noodzaak ziet tot een efficiëntere uitvoering, een noodzaak tot een effectievere uitvoering en/of noodzaak tot kwaliteitsverhoging.

Wat zijn eventuele alternatieven, waarvoor, om welke redenen en onder welke voorwaarden zijn die te prefereren?

We onderscheiden een aantal alternatieven voor onderdelen uit de huidige regeling. Daarop gaan we nader in de volgende subparagraaf bij de aanbevelingen. Op onderdelen kan de subsidie doeltreffender besteed worden door een co-financieringseis te stellen. Dit houdt in dat andere belanghebbenden dan BZK (bijvoorbeeld afnemers of andere overheden) meefinancieren om daarmee de uitvoerder te prikkelen andere partijen te overtuigen van het nut van activiteiten.
Op onderdelen kan voor een aanbesteding van een opdracht (dus een ander instrument) worden gekozen, als er de noodzaak en/of wens is voor meer mogelijkheden tot sturing op de uitvoering.
Op onderdelen kan er gekozen worden helemaal om geen instrument (meer) in te zetten en de activiteiten aan de markt over te laten, als er geen de noodzaak (meer) is voor overheidsingrijpen.
Verder kan een lager subsidiebedrag worden ingesteld om daarmee een prikkel te geven tot procesinnovatie (efficiëntere uitvoering).

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf presenteren we een set aanbevelingen op basis van de evaluatie en de conclusies in de voorgaande paragraaf. De aanbevelingen zijn gericht aan BZK als opdrachtgever van deze evaluatie maar vooral als subsidieverstrekker en auteur van de subsidieregeling.
We onderscheiden in de aanbeveling een aantal stappen die BZK kan doorlopen bij verlenging en/of aanpassing van de regeling.

1 Maak een afweging of de afzonderlijke onderdelen en beleidsdoelen (nog) gezamenlijk binnen een subsidieregeling passen

Maak (opnieuw) per beleidsdoel en activiteiten de afweging of overheidsingrijpen hier voor de hand ligt en, zo ja welk instrument daarvoor dan het meest geschikt is (inkoop of subsidiering). Kijk of het Integraal afwegingskader (IAK) hierbij behulpzaam kan zijn.
In tabel 6.1 hebben we mogelijke alternatieven voor de huidige regeling en de invulling van een subsidieregeling op een rij gezet. In de eerste plaats om aan te geven aan welke van de evaluatieaspecten (doeltreffendheid, doelmatigheid, sturing) de alternatieven een bijdrage kunnen leveren. Dat staat in het bovenste deel van de tabel. Vervolgens geven we voor de huidige activiteitenset en beleidsdoelen weer welke alternatieven te overwegen zijn in de aanloop naar een nieuwe subsidieregeling.

Voor de ondersteuning aan commissies en raden zien we daarbij twee alternatieven. Exclusief vanuit BZK blijven subsidiëren (dus zonder co/financieren / eigen bijdrage) of als opdracht laten uitvoeren en een aanbestedingsronde organiseren. Dat laatste zou vooral vanuit het oogpunt van

---

Voldoende gekwalificeerd personeel/goed werkgeverschap: goede arbeidsvoorwaarden, ruimte voor de professional, bevorderen van beroepstrots, mogelijk maken van een veilige taakuitoefening, verhogen van de arbeidsparticipatie en het verhogen van de arbeidsproductiviteit.
Bevorderen van de principes van 'goed bestuur': personeelszorg voor politieke ambtsdragers, bevorderen van integriteit van overheidspersoneel en bestuurders en het vervullen van taken rondom een herkenbare/diverse samenstelling van het overheidspersoneelsbestand.

doelmatigheid op langere termijn relevant zijn (niet zozeer vanuit de wil om sterker te kunnen sturen in de uitvoering). Er zijn meerdere marktpartijen die deze dienstverlening aanbieden. Een aanbestedingsronde vereist de nodige juridische en economische expertise waarvoor BZK gebruik kan maken van een professionele organisatie zoals de Haagse Inkoop Samenwerking. Een alternatief voor beoogde efficiëntiewinst via aanbesteding is om een korting bij subsidietoekenning toe te passen om daarmee de doelmatigheid in werkprocessen meer te stimuleren.

Voor de onderzoeksfunctie beperken de alternatieven zich tot subsidiëring in een aantal varianten (geen opdrachten of markt). Het doel van dit onderdeel (kennisontwikkeling en verspreiding) laat meer varianten toe dan het subsidiëren van leerstoelen. Een nadere afweging of er jaarlijks ongeveer € 300.000 in twee deeltijd-leerstoelen moet worden gestoken of dat het via een andere subsidievorm mogelijk meer effect kan sorteren, lijkt op zijn plaats. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een onderzoeksprogramma waarvoor universitair onderzoekers voorstellen kunnen indienen. Er zijn diverse voorbeelden van een dergelijke variant zoals het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) of ZonMW,
Daarnaast zijn er voorbeelden waarbij de subsidieverstrekker een cofinancieringseis stelt. Er wordt alleen subsidie verstrekt als de subsidieontvanger erin slaagt ook bij andere belanghebbende partijen financiële middelen te verkrijgen. Met name wanneer dit gaat om afnemers (of vertegenwoordigende partijen van afnemers) is er een grotere kans op daadwerkelijke effectiviteit van de subsidie. In dit geval zou de subsidie voor de leerstoelen verstrekt kunnen worden onder de voorwaarde dat werkgevers en werknemers gezamenlijk bijvoorbeeld de helft (of een kwart) bijdragen. Als zij daartoe niet bereid zijn, rijst de vraag wat dan eigenlijk het nut is van de leerstoelen voor de afnemers.

Voor BIOS verzorgt de markt inmiddels het grootste deel van de individuele ondersteuning aan werkgevers. Het aanbesteden van de netwerk -en kennisfunctie is niet meer aan de orde omdat er geen partij is die hierop nog serieus kan concurreren met BIOS. Dat maakt dat ook hier continuering van de subsidie voor de hand ligt met daarbij een aantal alternatieven die vooral betrekking hebben op mogelijkheden voor efficiëntievergroting en niet zozeer op de sturing.
De beleidsdoorlichting heeft laten zien dat het moeilijk is om de effectiviteit van BIOS en het BZK-beleid rondom integriteit vast te stellen. Met name de netwerkfunctie van BIOS, waarbij integriteitsmedewerkers met elkaar in contact komen, is gericht op de afnemers zelf en biedt de daarom de mogelijkheid voor cofinanciering en of eigen bijdragen waardoor er ook een scherpere afweging gemaakt zal worden tussen de effectiviteit en kosten (in tijd en geld).

Tabel 6.1 Overzicht subsidie instrument en alternatieven

Doelen	Activiteit (huidig)	1. Subsidie	2. Subsidie met cofinanciering	3. Opdracht	4. Markt
Effectiviteit		Effectiviteit is veelal moeilijk aantoonbaar (zelfs bij harde prestatie indicatoren), met name bepalen van absolute effectgrootte, effectiviteit berust vooral op beleidstheorie	Kans op hogere effectiviteit dan onder 1 door afnemers en gebruikers te laten meebetalen	Kans op hogere effectiviteit dan onder 1 vanwege sturingsmogelijkheden	Kans op hogere effectiviteit dan onder 1 omdat afnemers en gebruikers niet voor ineffectieve dienstverlening zullen betalen; kans op lagere effectiviteit als er geen aanbod komt van marktpartijen door hoge investeringskosten of als er voornamelijk maatschappelijke baten zijn
Efficiëntie		Kostenniveau BZK zoals onder huidige regeling	Door medefinanciering mogelijkheden voor lagere kosten BZK dan 1	Kostenverhogend effect door btw (21%) i.v.m. 1; kostendrukkend effect door aanbesteding in concurrentie	Geen kosten voor BZK alleen voor afnemers
Sturing		Sturing op doelen hoofdlijnen, achteraf	Sturing op doelen en hoofdlijnen, achteraf, andere financiers sturen mee dus effect sturing kleiner dan bij 1	Veel mogelijkheden tot sturing uitvoering	Geen mogelijkheden tot sturing

Doelen	Activiteit (huidig)	Subsidie	Subsidie met cofinanciering	Opdracht	Markt
Goed verloop van paritair overleg in de openbare sector	Ondersteuning commissies en raden	Subsidie aan CAOP continueren, eventueel met efficiëntiekorting	Raden en commissies hebben geen eigen middelen voor deze activiteiten, mogelijk via de betrokken werknemers en werkgeversorganisaties	Vergelijkbare activiteiten worden nu door marktpartijen aangeboden; stimuleert efficiëntie in werkprocessen (langere termijn)	Geen optie: verantwoordelijkheid BZK voor deze ondersteuning
Ontwikkeling en verspreiding van kennis over arbeids-voorwaardenvorming in de openbare sector en over de overheid als arbeids-organisatie	Leerstoelen	Subsidie aan CAOP continueren; eventueel met efficiëntiekorting; eventueel andere partijen mogelijkheid geven voor subsidieaanvraag voor dit doel (ruimte in WoBS bijvoorbeeld onderzoeks-programma, andere of vernieuwender instrumenten)	Cofinanciering door werkgevers- en werknemersorganisaties voor leerstoelen	Initiatief voor leerstoelen heeft voornamelijk bij CAOP gelegen, aanbesteding ligt daarmee niet voor de hand	Geen voorbeelden van marktpartijen, met name maatschappelijke baten en relatief weinig individuele baten die vermarkt kunnen worden.
Integriteit (ambtelijk en politiek)	BIOS	Subsidie aan CAOP continueren, eventueel met efficiëntiekorting	Effectiviteit netwerkfunctie via cofinanciering afnemers waarschijnlijk groter	Aanbesteding van specifiek kennis en netwerkfunctie in dit stadium van BIOS geen logische stap	Geen goede voorbeelden van marktpartijen voor specifiek de kennisfunctie; individuele ondersteuning werkgevers loopt nu reeds via markt
Veiligheid werknemers met een publieke taak	Expertisecentrum VPT	Subsidie aan CAOP (en indirect aan CVV en Slachtofferhulp) continueren eventueel met efficiëntiekorting;	Functie kennisontwikkeling mogelijk met cofinanciering vertegenwoordigers afnemende partijen en betrokken departementen (OCW, VWS)	Aanbesteding van specifiek kennisfunctie in dit stadium van EVPT geen logische stap	De functie van ondersteuning aan werkgevers kan ook via marktpartijen (gezien wettelijke verplichtingen voor werkgevers en individuele baten)

Voor de toekomst van het Expertisecentrum Veiligheid Publieke Taak is een verkenning uitgevoerd. Dit traject is momenteel onderdeel van een discussie tussen CAOP en BZK. We gaan hier geen uitspraken doen over de kwaliteit van die verkenning of de conclusies en aanbevelingen daaruit. Er is reeds een beslissing genomen dat Veiligheid Publieke Taak als beleidsdossier eindigt bij de huidige kabinetsperiode.
Van belang is dat er een onderscheid gemaakt wordt in de ondersteuningsfunctie en kennisfunctie van EVPT. De ondersteuningsfunctie voor werkgevers is daarbij een onderdeel dat aan de markt kan worden overgelaten. Er ligt een wettelijke taak voor de werkgever zelf om zorg te dragen voor de veiligheid van de werknemers. Als werkgeversorganisaties dat relevant achten kunnen zij altijd zelf door een subsidie of vergoeding via hun eigen AenO-fonds werkgevers stimuleren meer te doen aan de veiligheid van hun werknemers.
De kennisfunctie is iets dat niet aan de markt kan worden overgelaten of nu nog met het bestaan van EVPT een via opdracht kan worden uitbesteed. BZK heeft aangegeven weinig nut en noodzaak te zien in het behoud van een specifiek kenniscentrum gericht op de veiligheid van medewerkers met een publieke taak. Ook is de vraag hoe die kennisfunctie nog goed gestuurd kan worden als bij BZK dit onderwerp als apart beleidsdossier verdwijnt. Het meefinancieren van een bestaand expertisecentrum dat zich richt (of zou kunnen richten) op meer in het algemeen de veiligheid van werknemers ligt dan meer voor de hand, bijvoorbeeld het CCV of WODC. De Wet overige BZK Subsidies zou dat in beginsel mogelijk maken.

2 Onderzoek of binnen de subsidieregeling nog de volgende verbeterpunten ten aanzien van doelmatigheid realiseerbaar zijn

We zien nog de volgende mogelijkheden om binnen de grenzen van een subsidieregeling te werken aan een grotere doelmatigheid. Dat is in de eerste plaats het specificeren in de subsidieregeling van de uitgangspunten voor het toerekenen van subsidiabele kosten (dat is een aanbeveling uit eerdere evaluatie van 2008). In de tweede plaats zien we doelmatigheidswinst door verbetering van de verantwoording van uurtarieven (opbouw) en kosten in relatie tot resultaatbereiking. Het gaat dan om het systematisch opnemen van resultaatsindicatoren in de verantwoordingen. In de derde plaats kan BZK het met CAOP van een maximumvergoeding (of tijdsbesteding en tarief) per zaak overeenkomen om zodoende de relatie tussen het aantal zaken/commissies en de gemaakte kosten meer eenduidig te krijgen.
In de vierde plaats zie we nog mogelijkheden tot doelmatigheidswinst door het specifiek inzetten en rapporteren over specifiek beleid gericht op efficiëntieverbetering (procesinnovaties) voor de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten.
En als laatste bijdrage aan verdere doelmatigheid zien we beleid gericht op inzet van geschikt personeel voor de activiteiten, flexibiliteit van de CAOP personeelsinzet (en inzet van flexibele krachten vooral ten aanzien van de fluctuerende werkzaamheden voor Commissies en Onderzoek) en rapportage in verantwoordingen daarover.

3. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden voor sturing bij de aanvraag en verantwoording

Binnen de subsidieregeling liggen de belangrijkste formele sturingsmomenten bij de aanvraag en de verantwoording. Vooraf kan BZK besluiten bepaalde activiteiten niet of maar beperkt te subsidiëren als ze onvoldoende zijn toegelicht, onderbouwd, uitgewerkt. Dat vereist het vooraf ontwikkelen en stellen van eisen. Het is het zaak dat BZK ‘aan de voorkant’ van de regeling veel uitgebreider stilstaat bij het beleidskader waarbinnen de regeling wordt uitgevoerd en welke specifieke, meetbare doelen daarmee gerealiseerd zouden moeten worden. Om hier in een toekomstige evaluatie op een onderbouwde manier over te oordelen dienen daarnaast de activiteiten die onder de regeling worden uitgevoerd (beter) te worden gemonitord en ze moeten op een structurele manier met haar afnemers en betrokkenen worden geëvalueerd. Op deze manier kan er door BZK meer worden gestuurd op resultaten in plaats van taken.

BZK geeft aan weinig waarde te hechten aan prestatie-indicatoren als sturingsmiddel. Desondanks kunnen bepaalde outputeisen helpen meer te kunnen sturen in de realisatie van de beleidsdoelen: bijvoorbeeld het bereik van activiteiten, kennisverspreiding of de tevredenheid afnemers, bezoekersaantallen, zichtbaarheid, bekendheid van bijvoorbeeld EVPT of BIOS onder organisaties, zichtbaarheid en bekendheid van de commissies onder overheidspersoneel, e.d. Het dwingt in elk geval BZK om zelf te bedenken en formuleren wat de minimale effecten in termen van output zouden moeten zijn.
Verder is het de moeite waard om cofinanciering van activiteiten door gebruikers te overwegen daar waar gebruikers direct baat van de CAOP-diensten hebben (bijvoorbeeld leerstoelen, bepaalde bezwaarcommissies). De omvang van het cofinancieringsdeel wordt uiteraard onderwerp van discussie. Het instellen van een overgangsperiode zorgt voor de mogelijkheid voor CAOP en alternatieve financiers zich hierop voor te bereiden.
Stel bij de verantwoording in voldoende detail eisen over bestedingen en met name output om te bepalen of er aan de subsidieverplichtingen is voldaan en om in de toekomst een adequate effectevaluatie van de subsidieregeling te kunnen doen.

4. Zorg voor een consistentie sturing vanuit BZK en rolvastheid tijdens de uitvoering
De sturing vanuit BZK rondom de ondersteuning aan commissies en raden en de leerstoelen leidt tot relatief weinig verschil van inzichten en conflicten. Dat ligt anders bij de beleidsonderwerpen integriteit en veiligheid. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat bij de eerste onderwerpen de sturing vooral op managementniveau plaatsvindt en bij de tweede meer op medewerkerniveau. Maak daarom in elk geval intern bij BZK duidelijke afspraken over wat binnen het kader van een subsidieregeling aan soort sturing mogelijk is en wat de beperkingen zijn. Zorg ervoor dat voor (nieuwe) medewerkers hierover goed geïnformeerd zijn. Zorg voor een duidelijke en intern afgestemde generieke werkwijze richting CAOP.
Maak ook voor de resterende (en eventuele nieuwe) beleidsonderwerpen afspraken met CAOP over een regelmatig afstemmingsoverleg, met een agenda waarin procesonderwerpen en inhoudelijke onderwerpen aan de orde komen. Organiseer jaarlijks een strategische dag met daarin aandacht voor bijvoorbeeld reflectie op de inhoud van de activiteitenplannen en de beleidsontwikkelingen aan BZK-zijde. Zorg gedurende de looptijd voor een duidelijke rol- en taakverdeling. Zorg voor een rolvaste benadering richting CAOP (het CAOP zorgt voor eigen rolvastheid), benader ze niet als opdrachtnemer, doe alleen in uitzonderingsgevallen een beroep op het feit dat degene die betaalt uiteindelijk ook degene is die bepaalt.

5. Laat de omvang van de egalisatiereserve weer aansluiten bij het oorspronkelijke doel.
De egalisatiereserve was oorspronkelijk bedoeld om de onzekerheid en fluctuaties te kunnen opvangen in de aantallen zaken en vergaderingen tussen opeenvolgende jaren bij het ondersteunen van de commissies en raden. In onderling overleg is in verband met de opzet van het EVPT een veel omvangrijker egalisatiereserve aangehouden. Het huidige maximum dat in de regeling wordt genoemd, is echter nog steeds veel ten opzichte van de totale subsidieomvang. Een maximumpercentage van 10% lijkt meer dan voldoende wanneer naar de egalisatiereserve van andere regelingen wordt gekeken. Verder verdient het aanbeveling vanuit het oogpunt van doelmatige overheidsfinanciën eventuele overschotten boven dit maximum terug te vorderen.

Bijlage I BIOS activiteiten 2009-2011

Tabel 0.1 Activiteiten en realisatie BIOS 2009

Onderdeel	Activiteiten (begroot)	Realisatie
Opleidingen	2 x opleiding Integriteitsfunctionaris	2 x uitgevoerd
	6 x opleiding Train de Trainer	Training 5 x uitgevoerd 200 kubussen uitgereikt
	18 x trainingen Saint	11 x Saint
	Updaten handreiking, ontwikkeling opleiding, organiseren congres	Opleiding VPI ontwikkeld en uitgevoerd
	Ontwikkelen en uitvoeren leerlijn managers en professionals	Leerlijn ontwikkeld, 3 pilots uitgevoerd
	NB	Integriteitssessie gemeente Den Haag
Communicatie		
Dag v.d. integriteit	NB	Eerste congres
Jaarboek	NB	Uitgebracht
KIO-bijeenkomsten	3 bijeenkomsten	Bijeenkomsten aantal NB
Website	Onderhouden website	Website is vernieuwd
Monitoring en ontwikkeling	Ontwikkelen diverse handreikingen, brochures, modellen en leidraden	Oude handreikingen zijn aangepast en nieuwe ontwikkeld
	DVD voor leidinggevenden uitbrengen	DVD voor leidinggevenden ontwikkeld
	NB	DVD, handleiding en training Bestuurlijke Integriteit
	NB	Integriteitsinfrastructuur verder doorontwikkeld
	NB	Blame is doorontwikkeld
	NB	Integriteitswijzer ontwikkeld
	NB	Opleiding vertrouwenspersonen ontwikkeld
	NB	Kleinere onderwerpen; politieke sensitiviteit, OR en integriteit, f-ctrl
Internationaal	Niet in activiteitenplan	Diverse internationale delegaties ontvangen
		Diverse workshops gegeven
		OESO congres Parijs (organisatie en uitvoering)

Tabel 0.2 Activiteiten en realisatie BIOS 2010

Onderdeel	Activiteiten (begroot)	Realisatie
Opleidingen	2 x opleiding I-functionaris	2 x uitgevoerd
	4 x Train de Trainer, 8 x maatwerktrainingen, 200 x kubus verstrekken	1 x Train de trainer 210 integriteitskubussen verstrekt
	25 x trainingen Saint	15 x Saint
	2 x opleiding VPI	Opleiding VPI meerdere
Communicatie		
Dag v.d. Integriteit	1 congres	1 congres

Onderdeel	Activiteiten (begroot)	Realisatie
Jaarboek	NB	Uitgebracht
KIO bijeenkomsten	3 x	Aantal NB
Website	Website in nieuwe huisstijl en streven naar meer bezoekersaantallen	NB
Monitoring en ontwikkeling	Ontwikkelen en beschikbaar stellen van handreikingen, brochures, en leidraden	Doorontwikkeling van diverse nieuwe methoden, instrumenten en modellen.
Internationaal	Niet in activiteitenplan	Diverse internationale delegaties ontvangen
		Presentaties en trainingen buitenland
		Bezoek Montenegro, Budapest en Barcelona

Tabel 0.3 Activiteiten en realisatie BIOS 2011

Onderdeel	Activiteiten (begroot)	Realisatie
Opleidingen	2 x opleiding I-functionaris	3 leergangen
	4 x opleiding Train de Trainer uitgifte 300 Kubussen	3 x Train de Trainer, diverse kubussen verstrekt
	24 x Saint	Risicoanalyses Saint, aantal NB
	2 x opleiding VPI	Aantal NB
	Streven 300 DVD's verstrekken Integriteit deugt	Aantal NB
Communicatie		
Dag v.d. integriteit	1 congres	1 congres
	Congres bestuurlijke integriteit	Uitgevoerd
Jaarboek	NB	NB
KIO-bijeenkomsten	3 x	3 x
Website	Streven hogere bezoekersaantallen website	Bezoek 15% gestegen aantal unieke bezoeken met 24,5% gestegen
Monitoring en ontwikkeling	Ontwikkelen en beschikbaar stellen van handreikingen, brochures, en leidraden	Doorontwikkeling van diverse nieuwe methoden, instrumenten en modellen.
Internationaal	Beperkte activiteiten in Aruba en Sint maarten	Ontvangen internationale delegaties, Public Service Awards
		Bezoek aan Kroatië, Roemenië en Aruba.
		Bijgedragen aan NIS-onderzoek van Transparency International, participatie onderzoek Demmke en deelname aan UN

Bijlage II Commissieactiviteiten 2008-2012

Tabel II.1 Overzicht kosten, uurtarieven en uren Commissie activiteiten CAOP 2008-2012

Commissie	2008	2009	2010	2011	2012
AAC					
Kosten totaal	€ 25.651	€ 23.181	€ 2.533	€ 4.702	€ 6.344
Kosten personeel	€ 21.005	€ 18.553	€ 2.350	€ 4.573	€ 4.849
Uurtarief	€ 87	€ 97	€ 102	€ 116	€ 99
Uren besteed	81	192	23	39	49
Aantal zaken	3	2	0	0	1
Kosten p. zaak	€ 7.002	€ 9.277	nvt	nvt	€ 4.849
Uren per zaak	27	96	nvt	nvt	49
ROP en pensioenkamer					
Kosten totaal	€ 167.355	€ 103.405	€ 126.302	€ 83.849	€ 63.186
Kosten personeel	€ 131.888	€ 82.376	€ 100.677	€ 72.461	€ 41.966
Uurtarief	nb	€ 91	€ 92	€ 101	€ 104
Uren besteed	666	903	1099	717	403
Aantal zaken	nb	16	17	19	32
Kosten p. zaak	nb	€ 5.149	€ 5.922	€ 3.814	€ 1.311
Uren per zaak	nb	56	65	38	13
Io BZK-SCO					
Kosten totaal	€ 11.107	€ 17.620	€ 23.230	€ 18.809	€ 10.274
Kosten personeel	€ 9.783	€ 14.255	€ 19.412	€ 14.912	€ 8.078
Uurtarief	nb	€ 92	€ 97	€ 103	€ 104
Uren besteed	152	155	201	145	76
Aantal vergaderingen	nb	8	8	9	6
Kosten p. vergadering	nb	€ 1.782	€ 2.427	€ 1.657	€ 1.346
Uren per vergadering	nb	19	25	16	13
WOR-Kamer					
Kosten totaal	€ 1.640	€ 2.329	€ 765	€ 1.066	€ 1.586
Kosten personeel	€ 1.595	€ 1.952	€ 708	€ 788	€ 1.542
Uurtarief	€ 78	€ 77	€ 71	€ 88	€ 103
Uren besteed	21	25	10	9	15
Aantal vergaderingen	0	0	0	0	0
Kosten p. zaak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Uren per zaak	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
Bedrijfscommissie voor de Overheid (BDC-O)					
Kosten totaal	€ 84.083	€ 86.667	€ 116.625	€ 89.009	€ 112.192
Kosten personeel	€ 33.688	€ 77.893	€ 97.108	€ 81.747	€ 102.327
Uurtarief	€ 81	€ 85	€ 88	€ 93	€ 97
Uren besteed	nb	929	1.100	878	1.054
Aantal zaken	10	18	20	9	15
Kosten p. zaak	€ 3.369	€ 4.327	€ 4.855	€ 9.083	€ 6.822
Uren per zaak	nb	52	55	98	70
Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO)					
Kosten totaal	€ 109.074	€ 69.331	€ 64.769	€ 89.847	€ 100.186
Kosten personeel	€ 95.143	€ 65.780	€ 60.654	€ 82.194	€ 86.757

Commissie	2008	2009	2010	2011	2012
Uurtarief	€ 92	€ 97	€ 106	€ 107	€ 110
Uren besteed	nb	680	575	772	786
Aantal meldingen	19	29	43	42	38
Kosten p. melding	€ 5.008	€ 2.268	€ 1.411	€ 1.957	€ 2.283
Uren per melding	nb	23	13	18	21
Commissie van Advies Bezwaren Functiewaardering (CABF)					
Kosten totaal	€ 150.648	€ 147.132	€ 237.386	€ 242.415	€ 117.510
Kosten personeel	€ 136.043	€ 132.289	€ 203.560	€ 210.687	€ 97.987
Uurtarief	€ 84	€ 85	€ 91	€ 96	€ 97
Uren besteed	nb	1.563	2.236	2.199	1.009
Aantal zaken	47	94	83	60	44
Kosten p. zaak	€ 2.895	€ 1.407	€ 2.453	€ 3.511	€ 2.227
Uren per zaak		17	27	37	23
Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren (AGFA)					
Kosten totaal	€ 12.461	€ 9.371	€ 40.489	€ 32.024	€ 3.341
Kosten personeel	€ 10.087	€ 8.097	€ 31.059	€ 21.869	€ 3.210
Uurtarief	€ 83	€ 87	€ 92	€ 96	€ 108
Uren besteed	nb	87	339	225	30
Aantal zaken	4	0	5	6	2
Kosten p. zaak	€ 2.522	nvt	€ 6.212	€ 3.645	€ 1.605
Uren per zaak	nb	nvt	67,8	37,5	15
Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken (AVO)					
Kosten totaal	€ 221.785	€ 138.377	€ 108.576	€ 100.467	€ 135.087
Kosten personeel	€ 207.338	€ 122.795	€ 91.549	€ 83.310	€ 113.016
Uurtarief	€ 81	€ 85	€ 87	€ 90	€ 93
Uren besteed	nb	1.445	1.053	928	1.215
Aantal zaken	98	56	30	35	41
Kosten p. zaak	€ 2.116	€ 2.193	€ 3.052	€ 2.380	€ 2.756
Uren per zaak	nb	26	35	27	30

Bijlage III Benchmarkorganisaties

Benchmark organisatie A
Benchmark organisatie A is een adviesorganisatie (BV) gevestigd in het zuiden van het land. De hoofdactiviteiten van *Benchmark organisatie A* betreffen collectiviteiten advies: verenigingsmanagement en bestuur, belangenbehartiging en strategie, zelfregulering en keurmerken, arbeidsverhoudingen, klachten en geschillen en netwerken. Belangrijke klanten van *Benchmark organisatie A* zijn branche-, werkgevers- en paritaire organisaties, voor koepelorganisaties, onderwijsorganisaties & kennisplatforms en tijdelijke samenwerkingsverbanden. De organisatie voert vergelijkbare activiteiten uit als CAOP waar het gaat om arbeidsverhoudingen en trajecten, commissies en geschillen voor de markt. *Benchmark organisatie A* komt CAOP als concurrent tegen in deze markt

De omzet van *Benchmark organisatie A* bedroeg in 2012 totaal ca. 17 miljoen euro. Daarvan was 7 miljoen euro uit commissies en trajecten en ca. 2,5 miljoen euro uit arbeidsverhoudingen. De organisatie werkt bijna volledig voor de markt, 60 procent uit langlopende trajecten en keurmerk en 40 procent uit losse kleinere projecten. Benchmarkorganisatie A heeft circa 150 mensen in dienst. De omzet daalt sinds de crisis vanuit industriebranches doordat sociale fondsen krimpen door de arbeidsmarktsituatie. Verbreding van activiteiten vindt plaats naar zorg en cultuur om deze daling op te vangen.

Benchmark organisatie B
Benchmark organisatie B is een stichting en gefuseerd vanuit diverse markt- en gesubsidieerde partijen. Belangrijke activiteiten van de organisatie betreffen experimenten, onderzoek ruimte en leefbaarheid, kennisbank, academie (workshops & trainingen), onderzoeksprogramma energiesprong, projecten, programma's en secretariaten.
De totale omzet van *Benchmark organisatie B* bedroeg ca. 12 mln. euro in 2012. Wat betreft onderzoeksprogramma's gaat het om doorgeefgelden (werk derden). Ca. 15 procent van de totale omzet is omzet uit de markt, de rest wordt behaald uit subsidies. Er is sprake van ca. 1 miljoen euro als basissubsidie en 1 mln. euro wordt aangetrokken via cofinanciering uit de overheidsmarkt. Er wordt meer en meer met een flexibele schil van tijdelijk krachten/freelancers gewerkt.

Benchmark organisatie B werkt met meerdere subsidiebeschikkingen en voorwaarden (toegespitst per doel).

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas