

Evaluatie subsidieregeling CAOP 2014-2018

Rapportage

Oprichtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Directie Ambtenaar en Organisatie

Rotterdam, 22 juli 2019



Evaluatie subsidieregeling CAOP 2014-2018

Rapportage

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Atze Verkennis
Elvira Meurs
Laura Sprengers
Maurits Bongenaar
Frank de Gouw

Rotterdam, 22 juli 2019

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	7
1.1	Inleiding, vraagstelling en aanpak	7
1.2	Resultaten en conclusies	9
1.3	Aanbevelingen	16
1.4	Reflectie op voorgaande evaluatie	17
2	Inleiding	19
2.1	Aanleiding	19
2.2	Achtergrond van de subsidieregeling	19
3	Methodiek	23
3.1	Doelen en centrale probleemstelling van de evaluatie	23
3.2	Evaluatiekader	24
3.3	Uitwerking van de onderzoeksvragen	25
3.4	Aanpak	26
4	Doeltreffendheid	29
4.1	Inleiding en overzicht	29
4.2	Doelstellingen CAOP	29
4.3	Commissies en secretariaten	30
4.4	Onderzoek en voorlichting	36
4.5	Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen	44
5	Doelmatigheid	47
5.1	Inleiding en overzicht	47
5.2	Algemeen	47
5.3	Ondersteuning commissies en secretariaten	48
5.4	Onderzoek en voorlichting	53
5.5	Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen	57
6	Sturing binnen subsidierelatie	61
6.1	Inleiding en overzicht	61
6.2	Algemene sturing	62
6.3	Commissies en secretariaten	62
6.4	Onderzoek en voorlichting	63
6.5	Conclusie	64
7	Impact Wnra	67
7.1	Inleiding	67
7.2	Impact Wnra op commissies en secretariaten	67
7.3	Toekomst commissies en secretariaten	68
	Bijlage	71

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding, vraagstelling en aanpak

Het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheid (CAOP) is het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein. Jaarlijks ontvangt het CAOP een subsidie van de Nederlandse overheid voor het uitvoeren van een aantal taken. Deze subsidiering heeft een wettelijke grondslag en is geregeld in de Subsidieregeling Stichting CAOP. Hierin is ook opgenomen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2019 een evaluatie opstelt die inzicht biedt in de ontwikkeling en kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten. De eerste evaluatie vond plaats in 2008, ruim een jaar nadat de subsidieregeling was ingegaan op 1 januari 2006. De tweede evaluatie besloeg de periode 2008 tot 2013. Voorliggend rapport heeft betrekking op de derde evaluatie, over de periode van 2014 tot 2018. Naast het in kaart brengen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van inzet van de subsidie, zal deze evaluatie tevens fungeren om een geïnformeerde keuze te maken over de toekomst van de gesubsidieerde activiteiten met het oog op de aflopende subsidieregeling per 1 februari 2020.

Belangrijk om daarbij in ogenschouw te nemen is dat het uitdrukkelijk een evaluatie betreft van de subsidieregeling CAOP en geen evaluatie is van Stichting CAOP. Het rapport zal zich daarom dan ook niet richten op de bedrijfsvoering van het CAOP maar op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van de subsidieregeling.

Context subsidieregeling

De geschiedenis van CAOP en de (subsidie)relatie met BZK gaan terug tot 1995, toen de Centrales van overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken CAOP oprichtten. Het bleek voor de Centrales van overheidspersoneel en de werkgeversorganisaties wenselijk om te kunnen beschikken over een onafhankelijk secretariaat ter ondersteuning neutraal opererende commissies (dus los van werkgevers- en werknemerskant). 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 weet te verwerven. Deze verandering kan niet los worden gezien van de veranderingen die de relatie met BZK onderging. Het jaar 2005 vormde in dit opzicht een breekpunt. Dat jaar werd een nieuwe financieringsstructuur afgesproken die 1 januari 2006 van kracht werd. Daarin is het doel van de subsidie strakker en duidelijker geformuleerd dan voorheen en is geëxpliciteerd welke kosten uit de subsidie bekostigd kunnen worden. In de loop der jaren zijn er werkzaamheden bijgekomen, zoals de ondersteuning en kennisvalorisatie van de BZK-leerstoelen.

CAOP is niet de enige gesubsidieerde organisatie in Nederland die 'een slag richting markt' heeft gemaakt. Zowel intern als extern gaat dit gepaard met veranderingsprocessen. Intern is tijd nodig en een omslag in denken en handelen van management en medewerkers van dergelijke organisaties. Extern roept het opereren van niet geheel- private partijen op de markt onherroepelijk vragen op over verstoring van markten en oneigenlijke concurrentie. CAOP, maar ook subsidiegever(s) moeten zich opnieuw positioneren en dit is een voortdurend proces. BZK heeft op haar beurt ook te maken gehad met veranderingen in haar omgeving, bijvoorbeeld de politieke en publieke aandacht voor klokkenluiders en integriteit.

De subsidieregeling

De subsidieregeling Stichting CAOP die loopt tot februari 2020 voorziet in een subsidie van de Stichting CAOP voor de kosten die direct samenhangen met de uitvoering van een aantal nader genoemde activiteiten. De activiteiten vallen uiteen in drie groepen¹:

1. Secretariële en administratieve ondersteuning van commissies en raden;
2. Onderzoek en voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid ;
3. Faciliterende werkzaamheden die bijdragen aan de uitvoering van het overheidsbeleid (SIPA).

De commissies waarvoor BZK subsidiëring verleent zijn:

- de Adviezen Arbitragecommissie Rijksdienst;
- de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en de daaronder ressorterende commissies;
- De Bedrijfscommissie voor de overheid;
- De Commissie van Advies Bezwaren Functiewaardering;
- De Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening ambtenaren;
- De Adviescommissie Veiligheidsonderzoeken.

De leerstoelen waarvoor BZK subsidie verleent zijn:

- de Albeda Leerstoel die zich richt op arbeidsverhoudingen in de publieke sector;
- de Ien Dales Leerstoel gericht op de Overheid als Arbeidsorganisatie;
- de Leerstoel Productiviteit Publieke Sector: gericht op doelmatigheids- en productiviteitsvraagstukken in de publieke sector.

Het CAOP dient jaarlijks een subsidieaanvraag in met daarbij een activiteitenplan waarin staat beschreven welke doelen men nastreeft, 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, zoals de jaarlijkse subsidieaanvraag en het daarbij behorende activiteitenplan.

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;
- 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 egaliseringsreserve op 31 december van het boekjaar.

Op basis van de offerteaanvraag zijn voor het onderzoek de volgende onderzoeksvragen gesteld:

Doeltreffendheid

1. In hoeverre zijn de activiteiten, die het CAOP voor de diverse commissies uitvoert, doeltreffend geweest?
2. In hoeverre treffen de activiteiten die het CAOP uitvoert voor de leerstoelen, de gestelde doelen?
3. In hoeverre treffen de leerstoelprogramma's het gestelde doel?

¹ Subsidieregeling Stichting CAOP 2015. Artikel 2. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie van 24 februari 2015

Doelmatigheid

4. Hoe doelmatig voert het CAOP de ondersteunende werkzaamheden van de subsidiedoelen (ondersteuning commissies, ondersteuning leerstoelen en ondersteuning leerstoelprogramma's) uit?

Sturing

5. In hoeverre is het sturingskader vanuit de regeling (richtlijnen, verantwoordingsverplichting, benodigde informatie) toereikend (en hoe wordt daarin gestuurd op effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit), en wat zijn de voor- en nadelen van de subsidie als instrument per groep van activiteiten en per commissie?

Toekomst

6. Welke aanbevelingen vloeien voort uit de beantwoording van bovenstaande vragen voor het vervolg als in februari 2020 de huidige subsidieregeling CAOP afloopt?

Aanpak

De aanpak van het onderzoek bestond uit drie onderdelen:

- Documentanalyse: activiteitenplannen, subsidieverleningen, verantwoordingen, vaststellingen, jaarverslagen et cetera;
- Interviews met betrokkenen BZK, CAOP en afnemers en gebruikers van de diensten van het CAOP (commissies, leerstoelen en SIPA);
- Analyse met behulp van de verzamelde informatie.

In onderstaand onderzoeksrapport worden zowel feiten beschreven als meningen geuit. Wanneer het betreft de kwalitatieve beoordeling van de leerstoelen en commissies, zal deze voornamelijk plaatsvinden door middel van meningen van de geïnterviewden.

1.2 Resultaten en conclusies

1.2.1 Doeltreffendheid

Commissies en secretariaten

Het doel van de subsidie op het gebied van de diverse commissies, is dat CAOP de commissies ondersteunt en van advies voorziet en indien noodzakelijk de adviezen en uitspraken op haar website publiceert. Ondersteuning vanuit het CAOP bestaat uit activiteiten op het gebied van secretariële, juridische en administratieve ondersteuning. Precieze activiteiten die hiervoor worden uitgevoerd zijn divers en verschillen per commissie. In interviews kwam naar voren dat dit ook sterk afhangt van de samenstelling en voorzitter van de desbetreffende commissie. Verslag wordt gedaan in de verantwoording die jaarlijks wordt overhandigd. Hierin wordt het aantal activiteiten gekwantificeerd. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het aantal vergaderingen of het aantal zaken dat is behandeld.

Aan de hand van de meningen uit de interviews kan worden gesteld dat het CAOP haar ondersteunende werkzaamheden doeltreffend uitvoert. Het leeuwendeel van de geïnterviewden is zeer te spreken over de activiteiten en ondersteuning van en door het CAOP. Zij zijn van mening dat de ondersteuning van hoge kwaliteit is, evenals de geleverde stukken en beoordelen het werk van de secretarissen zeer positief. Hoewel er gedurende de looptijd van de evaluatie niet getwijfeld wordt aan het bestaansrecht van de commissies, en dat het geleverde werk goed en nuttig is, zijn er toch ontwikkelingen gaande waardoor het bestaansrecht mogelijk opnieuw onder de loep dient te worden genomen.

Het aantal behandelde zaken van een aantal commissies ligt namelijk al tijden op een laag niveau. Hoewel de commissies geen werkzaamheden hebben wanneer zich geen zaken voordoen en dus ook weinig

kosten met zich meebrengen is wel aangetoond dat het aantal zaken al jaren daalt. Daarnaast vervalt de wettelijke verankering van bepaalde commissies door afschaffing van de ARAR, is de BDC-O facultatief geworden en zorgt ook de invoering van de Wnra voor mogelijk negatief invloeden op het aantal zaken van bepaalde commissies. De afname van het aantal zaken en het verlies van de wettelijke verankering hoeft niet direct te betekenen dat commissies moeten worden opgeheven. Hiermee samenhangt natuurlijk de ondersteuning aan deze commissies waarvoor subsidie wordt verleend. Wanneer er veranderingen zijn in de wettelijke verankering van de commissies, kan er worden gekeken naar een verandering in de vorm van de huidige subsidieregeling. Het is dus raadzaam om hier verschillende mogelijkheden voor in kaart te brengen. Enerzijds zou gekeken moeten worden of en op welke wijze voorzetting van de een subsidie richting de commissies wenselijk is zonder een wettelijke basis. Daarnaast kan voor commissies met een wettelijke basis worden gekozen voor het werken op projectbasis, wat door sommigen al als efficiënter wordt bestempeld. Puur vanuit financieel oogpunt zou kunnen worden gekozen voor aanbesteding. Ook kan (voor bepaalde commissies) worden gekozen om helemaal geen instrument in te zetten en de activiteiten over te laten aan de markt. Echter, gegeven de ervaring van het CAOP, de tevredenheid over de kwaliteit van de ondersteuning en de kostenstructuur zal het voor andere partijen niet eenvoudig zijn dezelfde kwaliteit tegen lagere prijs te leveren.

Leerstoelprogramma's

De doelstelling van de subsidie op het gebied van de leerstoelen vanuit BZK is om het wetenschappelijk discours op een beleidsthema (waarop dit nog te beperkt is) te stimuleren, helpen bij het verkennen van beleidsopties, het agenderen van beleidsproblematiek en het evalueren van beleid, en tenslotte het spelen van een rol bij het ontwikkelen en beheren van een kwalitatief hoogwaardig netwerk.²

Bij de beoordeling van de effectiviteit van de leerstoelen is het van belang de effectiviteit van de leerstoelen afzonderlijk te bezien. Wanneer in het onderzoek aan betrokkenen is gevraagd naar hun visie op de doeltreffendheid van de leerstoelen zijn de meningen verschillend.

De effectiviteit van **leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector (PPS)** beschouwen de respondenten over het algemeen als goed. Deze leerstoel voorziet in kennis die van belang is voor het ministerie en de rijksoverheid en door de inzet van een 'dedicated' medewerker vanuit het ministerie, is het mogelijk de analyses te gebruiken bij beleidsvorming.

Over de **len Dales Leerstoel** stellen een aantal respondenten dat deze leerstoel niet (meer) in een niche opereert en verschillende universiteiten in het land soortgelijke onderwijsprogramma's aanbieden. De meerwaarde lijkt eerder te herleiden te zijn tot de inzet van de individuele hoogleraar bij het leveren van input aan beleidsstukken en gericht op de netwerkfunctie.

De **Albeda Leerstoel**, uitgevoerd door twee hoogleraren met een juridische als bestuurskundige insteek, zou volgens een aantal respondenten een grotere effectiviteit kunnen hebben, bijvoorbeeld voor wat betreft de agenderende rol. Dit heeft onder andere te maken met de verminderde inzet van één van de hoogleraren en anderzijds met het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen, aldus één van de respondenten.

Uit een analyse van de activiteitenplannen en de verantwoordingen lijkt het dat de leerstoelen meer activiteiten uitvoeren dan men op basis van het activiteitenplan, oftewel de begroting mag verwachten. Het ministerie geeft jaarlijks haar goedkeuring aan de subsidieaanvraag en het daarbij inbegrepen activiteitenplan. Op basis van het overzicht kan men concluderen dat de leerstoelen in termen van aantallen activiteiten, en op basis van de wensen en verwachtingen van BZK doeltreffend te werk gaan. Tegelijkertijd zou men op basis hiervan ook kunnen concluderen dat het CAOP een te groot bedrag aanvraagt en hierdoor ruimte overheeft voor het uitvoeren van een aantal aanvullende activiteiten.

² Kader voor de beoordeling van leerstoelen. 2016. Ministerie van BZK. Notitie.

De evaluatie geeft daarnaast, in het kader van de doeltreffendheid van de leerstoelprogramma's, een kwalitatief oordeel over de doeltreffendheid van de leerstoelen, op basis van verschillende interviews en een kwalitatieve analyse. In het algemeen geldt overeenstemming dat de leerstoelen verschillende maatschappelijke baten opleveren, maar dat het moeilijk is deze maatschappelijke baten daadwerkelijk te benoemen in meetbare termen. Zo lijkt de kennis gegenereerd door de Albeda-leerstoel van waarde te zijn in de kennisverspreiding en toepassing over de invoering van de Wnra, levert de leerstoel Productiviteit Publieke Sector nuttige informatie op het gebied van de bedrijfsvoering van de overheid en zorgt de hoogleraar van de Ien-Dales leerstoel voor het leveren van een bijdrage aan beleidsstukken. De leerstoelen genereren betrokkenheid, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de opkomst tijdens bijeenkomsten. Ook wordt verwezen naar de concrete output in aantallen publicaties, bijeenkomsten, colleges, vakken en andere activiteiten die in hoofdstuk 4.4.2 zijn benoemd.

Verschillende betrokkenen melden dat de leerstoelprogramma's effectiever en doeltreffender zouden zijn als vanuit BZK meer input geleverd zou worden voor de inhoudelijke agenda van de leerstoelen. Tegelijkertijd dient hierbij opgemerkt te worden dat BZK geen rol speelt in de beoordeling van het aantal activiteiten. Dit is van belang, aangezien de doeltreffendheid van de leerstoelen wordt bekeken in het licht van de doelstellingen van BZK. In het onderdeel sturing gaan wij hier verder op in.

Ondersteuning leerstoelen CAOP

De leerstoelhouders zelf beoordelen de ondersteuning door het CAOP over het algemeen als zeer positief. Deze ondersteuning is in hoofdzaak organisatorisch en procesmatig. In enkele gevallen wordt ook inhoudelijk over de leerstoelprogramma's overlegd. In algemene zin bestaat de ondersteuning van de leerstoelprogramma's door het CAOP uit de platformfunctie met drie onderdelen: de website ter verspreiding van de resultaten van de leerstoelen en het organiseren van bijeenkomsten en het verzorgen van de redactionele ondersteuning van publicaties.

Het contact tussen de leerstoelhouders en het CAOP vindt regelmatig plaats.

Continuering van de ondersteuning door het CAOP, in tegenstelling tot een andere partij, zien de meeste respondenten als een logische vervolgstap. Een belangrijke reden hiervoor is de ervaring die het CAOP heeft opgebouwd in het ondersteunen van de leerstoelen. Daarnaast ziet men het netwerk van het CAOP als een belangrijk middel om de resultaten en activiteiten van de leerstoelen te verspreiden en het publieke debat te voeren over de onderwerpen van de leerstoelen.

1.2.2 Doelmatigheid

Commissies en secretariaten

Waar aan de doeltreffendheid van de activiteiten van het CAOP voor de commissies vrijwel niet getwijfeld werd lijkt dit bij het aspect doelmatigheid anders te liggen. Hoewel het goed mogelijk is dat de commissies haar taken doelmatig uitvoeren blijft dit binnen BZK onbekend vanwege de heersende onduidelijkheid over de verantwoording van uren, de inzet van schaalniveaus en de opbouw van kostenposten en tarieven. Vanwege deze onduidelijkheid hebben de onderzoekers de betreffende gegevens ook opgevraagd bij het CAOP.

Uit analyse van deze financiële gegevens blijkt dat de kosten per zaak bij vrijwel alle commissies de afgelopen jaren zijn gestegen, evenals de uurtarieven, die sinds 2018 met ruim 12% zijn gestegen. Daarnaast is duidelijk geworden dat deze uurtarieven zijn opgebouwd uit salaris, pensioen en sociale lasten, overige personele kosten, overheadkosten en risico-opslag. Hierin bevat met name de post overhead enkele sub-posten waarvan de mate van subsidiabel discutabel is voor BZK. Dit betreft met

name de verrekenende acquisitiekosten vanuit CAOP. Voor de evaluatoren is het (net als voor BZK overigens) niet na te gaan of het aantal verrekenende uren ook daadwerkelijk het meest efficiënt is ingezet. Oftewel, of het werk niet in minder uren had kunnen worden gedaan.

Hoewel de exacte kostenopbouw hiermee ook voor de evaluatoren niet volledig transparant is, zijn de evaluatoren wel van mening dat de gehanteerde tarieven heel redelijk zijn ten opzichte van de markt. Ook bij marktтарieven zou overigens acquisitiekosten worden meegenomen in de tarieven. Waar enerzijds dus gezegd kan worden dat de subsidieverlening niet bedoeld is om acquisitie te ondersteunen, kan anderzijds gesteld worden dat dit bij een marktpartij ook zou gebeuren. Daar staat tegenover dat het CAOP wel inzichtelijk zou moeten maken waarom bepaalde tarieven aan verandering onderhevig zijn. De evaluatoren zijn overigens van mening dat bij een aanbesteding het ministerie vrijwel zeker duurder uit zou zijn.

Het is op basis van bovenstaande bevindingen dus voor BZK lastig om in te schatten of de urenverantwoordingen en de uiteindelijk gerealiseerde activiteiten passend zijn. Of het aantal ingezette uren efficiënt zijn besteed met betrekking tot het behandelde vraagstuk blijft dus in het ongewis. Overigens zijn de evaluatoren van mening dat een subsidie altijd in zich heeft dat er enige onduidelijkheid bestaat in de aanwending van de middelen. Wanneer principieel besloten wordt dat bepaalde kosten niet onder de subsidieregeling mogelijk moeten zijn, zal artikel 3 lid 2 van de subsidieregeling moeten worden aangepast. Pragmatischer is het om de onduidelijkheid qua kostenverhoging, tariefverhoging en de urenverantwoording beter te laten verduidelijken. Het CAOP heeft volgens de regeling namelijk de verplichting om inzicht te bieden in de gemaakte kosten (artikel 10 lid 2). De kans bestaat dat met een verduidelijking van hetgeen nu nog onduidelijk is bij BZK ook aantoonbaar wordt dat activiteiten wel of niet doelmatig worden uitgevoerd.

Wanneer BZK vanuit financieel oogpunt van mening is dat het anders vormgeven van het CAOP ten aanzien van de commissies een betere optie zou zijn kan worden gekeken naar alternatieven als aanbesteding, raamcontracten of opdrachtverstrekking. Als vanuit financieel oogpunt toch gedacht wordt aan verandering, zullen de verschillende mogelijkheden goed in beeld gebracht moeten worden. Te denken valt aan inbesteden bij BZK, uitbesteden aan de hand van een subsidierelatie (huidige situatie), of aan opdrachtverlening binnen een raamwerkcontract. Voor alle drie de situaties zijn voordelen en nadelen te benoemen. Zo staat bij inbesteden bij BZK de onafhankelijke positie ter discussie, terwijl de kosten lager kunnen zijn; kan er bij een subsidierelatie sprake zijn van onduidelijkheden over te subsidiëren activiteiten; en is het waarschijnlijk dat er bij aanbesteding onder een raamcontract hogere tarieven gevraagd zullen worden.

Ondersteuning van de leerstoelen door CAOP

BZK geeft goedkeuring aan het toegekende subsidiebedrag op basis van de toegestuurde subsidieaanvraag inclusief het activiteitenplan. Dat het CAOP haar activiteiten uitvoert met minder kosten dan begroot zou een indicatie kunnen zijn dat het CAOP doelmatig te werk gaat. Tegelijkertijd zou het ook kunnen betekenen dat het CAOP een te groot bedrag aanvraagt.

Wanneer we kijken naar de inzet van medewerkers van het CAOP, zien we dat de activiteiten voor kennisvalorisatie hoofdzakelijk door werknemers in de functieschaal senior wordt uitgevoerd. Deze werkzaamheden bestaan uit de inzet van het CAOP voor de programmering en organisatie van bijeenkomsten, congressen, onderzoek, publicaties, etc. Zij worden in samenspraak en in samenwerking tussen CAOP en Leerstoelen uitgevoerd. Verder voeren medewerkers in de functieschalen junior, ondersteuning/secretariaat en divers de werkzaamheden uit.

Opvallend is dat de uurtarieven voor de categorie “voorlichting en diverse thema’s” die het CAOP uitvoert, waar de leerstoelprogramma’s in enkele gevallen bij betrokken worden, sterk varieert. Uit de verantwoordingen zijn schommelingen in het gemiddelde uurtarief af te leiden van 66% tot -26% ten opzichte van het voorgaande jaar. De leerstoelen vormen echter slechts een onderdeel van deze categorie, waarbij onduidelijk is hoe groot. De categorie omvat alle activiteiten die CAOP onderneemt in haar functie als ontmoetingscentrum voor dialoog en debat, gericht op het uitwisselen en genereren van visies en kennis op het gebied van arbeidsverhoudingen en arbeidsmarktbeleid in het publieke domein. Hieronder vallen bijeenkomsten over de aanpak van jeugdwerkloosheid³, rapportages over flexicurity, geweld en intimidatie op het werk en inclusieve arbeidsmarkt⁴ en agendering van agressie en geweld⁵. Over doelmatigheid van ondersteuning voor de leerstoelen valt derhalve geen sluitende conclusie te trekken.

Doelmatigheid

Uit de interviews met betrokkenen blijkt dat zij de doelmatigheid van de leerstoelen ter discussie stellen. De vraag die een aantal respondenten hierbij stelt is of BZK goedkoper uit zou zijn wanneer de kennisvragen op een andere manier worden uitgezet en uitgevoerd, bijvoorbeeld door vraagstukken vanuit het departement los in de markt te zetten. Over het nut van de leerstoelen bestaan daarom, in ieder geval vanuit de invalshoek van doelmatigheid, verschillende zienswijzen. Enerzijds worden de leerstoelprogramma’s gezien als specifieke thematische richtingen, die zouden verdwijnen als de subsidiering door BZK wegvalt. Zo kunnen zij een rol vervullen voor het debat in de Tweede Kamer en in de publieke discussie, maar ook kunnen zij voorzien in een kennisbehoefte binnen het ministerie. Tegelijkertijd, zo stelt een aantal respondenten, zouden leerstoelhouders zich moeten richten op toekomstige uitdagingen voor de overheid, of moet BZK zorgdragen het intern ophalen van onderzoeksvragen. Als voordeel van het bestaan van een bijzondere leerstoel in een specifiek thema stellen verschillende leerstoelhouders dat zij hierdoor geen verregaande onderwijsverplichtingen hebben, zoals bij een hoogleraar aan een universiteit wel het geval is.

Aan de andere kant zijn de leerstoelen opgericht in een tijd waarin wetenschappelijke kennisontwikkeling op bepaalde thema’s ontbrak. Tegenwoordig worden op wetenschappelijk gebied binnen verschillende universiteiten en opleidingen dusdanig veel (onderzoeks-)activiteiten ondernomen, dat de noodzaak van de financiële ondersteuning door BZK bij sommige respondenten ter discussie staat.

Er bestaan verschillende alternatieven voor de huidige beantwoording van de kennisvragen van BZK door middel van de leerstoelen. Zo zou het ministerie de kennisvragen kunnen uitbesteden bij onderzoeksbureaus in de markt. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een raamwerkcontract, waarbij het ministerie meerdere onderzoeken bij één partij of een aantal partijen kan uitzetten. Ook kan BZK haar kennisvraag onder de aandacht brengen bij universiteiten, die deze onderzoeksvraag eventueel tegen betaling kunnen behandelen. Hoewel dit vanuit het oogpunt van doelmatigheid wellicht interessant zou kunnen zijn, benoemen een aantal respondenten dat een dergelijke opzet leidt tot minder betrokkenheid van losse onderzoekers en versnippering van kennis.

Ontwikkeling tot structurele leerstoel

De ontwikkeling van de bijzondere leerstoelen tot een structurele leerstoel bij een universiteit lijkt op basis van de interviews met betrokkenen onwaarschijnlijk. Allereerst zullen universiteiten terughoudend zijn om een structurele leerstoel te financieren. Daarnaast zijn de leerstoelhouders zelf niet altijd geïnteresseerd in het bekleden van een structurele leerstoel. Zoals eerder genoemd wordt het deeltijdkarakter van de

³ CAOP (2015) Verantwoording Subsidie CAOP 2014.

⁴ CAOP (2016) Verantwoording Subsidie CAOP 2015.

⁵ CAOP (2017) Verantwoording Subsidie CAOP 2016.

bijzondere leerstoel gewaardeerd, aangezien de leerstoelhouder hierdoor tijd overhouden voor andere (praktijkgerichte) activiteiten en zij in mindere mate verplicht zijn om onderwijs te geven.

Tegelijkertijd is het voortbestaan van de leerstoelen als structurele leerstoel afhankelijk van de baten die de leerstoelen opleveren in de ogen van BZK. Dit hangt samen met de kennisbehoefte bij het ministerie, en of de leerstoelen voldoende van belang zijn voor het aanpakken van toekomstige uitdagingen voor de overheid. Onze indruk is dat een dergelijke discussie binnen het ministerie niet of nauwelijks wordt gevoerd. Het is aan te bevelen dit op korte termijn wel te doen, teneinde duidelijkheid te scheppen over het nut en daarmee het voortbestaan van de leerstoelen. Deze discussie moet per leerstoel gevoerd worden onder het motto 'doe het goed of doe het niet'.

Opleidingen met vergelijkbare thematiek

Naast alternatieven voor de huidige subsidierelatie is betrokkenen ook gevraagd naar het bestaan van alternatieve opleidingen die een vergelijkbare thematiek adresseren. Het oordeel door BZK over het voortbestaan van de leerstoelen, eventueel als structurele leerstoel, is afhankelijk van de vraag of alternatieve opleidingen de leerstoelen overbodig maken. Van de Albeda Leerstoel met als thema arbeidsverhoudingen wordt algemeen onderschreven dat de leerstoel een originele thematiek behandelt, die niet aan bod komt bij andere universiteiten of via andere kanalen. Van de leerstoel Productiviteit Publieke Sector wordt gezegd dat de opleiding een zeer specifieke thematiek behandelt en de leerstoelhouder over een bijzonder kennisveld beschikt in zowel theorie als de praktijk. De leerstoelhouder zelf geeft aan dat de thematiek productiviteit in de publieke sector waarschijnlijk verdwijnt wanneer hij zelf niet meer actief zou zijn op dit thema⁶. Van de drie leerstoelen staat de Ien Dales Leerstoel met als thema 'de overheid als arbeidsorganisatie' het meest ter discussie als het gaat om originaliteit, en het adresseren van vergelijkbare thematiek door alternatieve opleidingen.

1.2.3 Sturing

De subsidieregeling beschrijft in algemene termen de relatie tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger⁷. 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.

Een subsidiere relatie 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 egaliseringsreserve. 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.

Commissies en secretariaten

Over het algemeen kan gesteld worden dat de commissies tevreden zijn over de huidige vorm van sturing. De communicatie verloopt goed en soepel en wanneer zaken spelen dan wordt dat besproken met BZK. Doordat BZK zich weinig tot niet bezighoudt met de inhoud van de activiteiten behouden de commissies en een zekere mate van afstand en onafhankelijkheid, dat wordt gewaardeerd.

⁶ Ecorys (2019) Persoonlijk interview 11/06/2019

⁷ Subsidieregeling Stichting CAOP 2015

En hoewel er overwegend tevredenheid heerst over de activiteitenplannen en over de sturing vanuit BZK lijkt dit enigszins te contrasteren met de onduidelijkheid die intern bij BZK heerst over de doelmatigheid van de commissies. Ondanks dat de sturing plaatsvindt aan de voorkant (activiteitenplannen) en de aan de achterkant (verantwoordingen) blijft deze onduidelijkheid wel bestaan. Ten aanzien van de kostenverantwoording en inzet van personeel kan dus gesteld worden dat de sturing wat intensiever zou kunnen plaatsvinden. Echter moet ook gewaakt worden voor het feit dat de sturing niet te intensief wordt en BZK zich niet te intensief gaat mengen in de bedrijfsvoering van het CAOP. Het goed blijven organiseren van de rolverdeling vereist dus aandacht aan beide kanten. Tegelijkertijd is er de indruk bij de evaluatoren dat het CAOP naar eer en geweten handelt en dat zij geenszins de intentie heeft om misbruik te maken van de subsidierelatie.

Sturing BZK op leerstoelen van het CAOP

Voor BZK zijn er verschillende doelstellingen om subsidie te geven voor bijzondere leerstoelen. In de notitie "Kader voor de beoordeling van leerstoelen" omschrijft zij deze als volgt⁸:

1. "Met de leerstoel wordt de kwaliteit van het wetenschappelijke discours gestimuleerd op een beleidsonderwerp/thema waar dit discours nog te beperkt is. Hier staat dus de vraag centraal of de leerstoel als instrument nodig is om met het oog op het beleidsmatige belang het wetenschappelijke discours op het specifiek thema te stimuleren.
2. Een leerstoelhouder kan via verdiepende analyses, publicaties en expertbijeenkomsten –waar ook collega-wetenschappers bij worden betrokken- goed helpen bij het verkennen van beleidsopties, het agenderen van beleidsproblematiek en/of evalueren van beleid.
3. Een leerstoel kan een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen en beheren van het kwalitatief hoogwaardig netwerk. Als dat netwerk al op andere manieren goed wordt onderhouden neemt het nut van het instrument leerstoel af."

BZK formuleert de kaders waarbinnen de leerstoelen hun activiteiten moeten realiseren. Jaarlijks vindt hierover een gesprek plaats. Wanneer wordt gekeken naar de invloed van BZK, dan blijkt dat BZK slechts beperkt inhoudelijke sturing levert op de leerstoelen. De inhoud van de leerstoelen wordt bepaald door de leerstoelhouders zelf, in samenwerking met het bestuur van de stichting van de leerstoelen waarbij de hoogleraren in dienst zijn. Het bestuur ziet erop toe dat de activiteiten van de hoogleraar binnen de leeropdracht blijven. Ook kan het bestuur vanuit de praktijk aandacht vragen voor ontwikkelingen. Daarnaast is het bestuur een gesprekspartner voor de leerstoelhouders om de inhoud te bepalen. BZK heeft een document opgesteld met kaders voor de beoordeling van de leerstoelen, waarin sturing als wenselijk wordt gezien. Genoemd wordt onder anderen dat een actieve sturing op de relatie het rendement uit de leerstoel optimaliseert.

Uit gesprekken met respondenten blijkt de leerstoelprogramma's effectiever en doeltreffender zouden zijn als vanuit BZK meer sturing komt op de inhoudelijke agenda en uitvoering van de leerstoelen. Momenteel lijkt het erop dat er, met uitzondering van de Albeda Leerstoel, geen gecoördineerde aanpak bestaat op de inzet van de relatie met de leerstoelhouders en het CAOP. In de huidige situatie zijn de leerstoelen relatief zelfsturend. Dit wil zeggen dat de leerstoelhouders veel invloed hebben op het bepalen van de inhoudelijke richting. Vanuit verschillende kanten benadrukken respondenten dat BZK als financier van de leerstoelen meer invloed zou kunnen en mogen uitoefenen op de inhoudelijke richting. Op deze manier zou BZK gebruik kunnen maken van de leerstoelen in het beantwoorden van de kennisvragen. Momenteel worden de leerstoelen wel incidenteel gebruikt voor het beantwoorden van vragen die spelen bij BZK, maar van structureel gebruik van de leerstoelen is geen sprake.

⁸ BZK (2016) Kader voor de beoordeling van leerstoelen

Dit komt onder anderen omdat het formuleren van kennisvragen tijd kost. Tegelijkertijd, zo stellen andere respondenten, zouden leerstoelhouders actiever vragen kunnen ophalen bij het ministerie of op basis van actuele ontwikkelingen proactief input kunnen geven voor beleidsvorming of agendering. Tegen deze achtergrond dient de eerder aanbevolen interne discussie binnen BZK aan gezien te worden.

1.3 Aanbevelingen

Commissies en secretariaten

Vanuit het bovenstaande volgen de volgende aanbevelingen voor de commissies:

1. **Handhaaf de huidige constructie met de subsidiërelatie met CAOP.** Als eerste moet genoemd worden dat de huidige constructie door vrijwel iedereen als doeltreffend wordt beoordeeld. Handhaven van deze relatie zou daarom logisch zijn voor de volgende periode. Als vanuit financieel oogpunt toch gedacht wordt aan verandering, zullen de verschillende mogelijkheden goed in beeld gebracht moeten worden. Te denken valt aan aanpassing van de huidige subsidieregeling, inbesteden bij BZK, uitbesteden aan de hand van een subsidiërelatie (huidige situatie), of aan opdrachtverlening binnen een raamwerkcontract. Voor alle situaties zijn voordelen en nadelen te benoemen. Wanneer BZK principieel besluit dat meer inzicht in de kosten gewenst is, zou aanpassing van de subsidiëregeling (artikel 3, lid 2) hiervoor mogelijkheden bieden. Hierin kan gespecificeerd worden welke kosten wel, en welke kosten er niet kunnen worden gesubsidieerd. Echter, hier staat tegenover dat ook de verslaglegging en de verantwoording dan zullen moeten worden aangepast. Men zou zich kunnen afvragen of dit opweegt tegen de behaalde financiële baten. Bij inbesteden bij BZK staat de onafhankelijke positie ter discussie, terwijl de kosten lager kunnen zijn, waarbij het waarschijnlijk is dat er bij aanbesteding onder een raamcontract hogere tarieven gevraagd zullen worden. Al met al zijn de evaluatoren van mening dat handhaving van de huidige constructie zowel doeltreffend is, als dat zij financieel de meest aantrekkelijke optie blijft.
2. **Zorg ervoor dat het CAOP kosten uurtarieven en inzet personeel inzichtelijk maakt.** Dit kan zowel op interne wijze door het verduidelijken van kostenposten, maar zou ook via een externe audit kunnen. Maak als BZK dus optimaal gebruik van het sturingsmechanisme en geef hierin ook duidelijk aan welke kosten niet zullen worden vergoed. Dit zal echter geen grote besparingen opleveren. Om deze werkwijze met audit verplicht te stellen zal overigens wel de subsidiëregeling moeten worden aangepast
3. Overigens geldt ook: **stem als CAOP de uurtarieven gelijk voor markt en overheid** en voorkom op deze manier achterdocht of licht duidelijk toe waarom bepaalde tarieven gehanteerd worden.

Leerstoelprogramma's

Vanuit het bovenstaande volgen de volgende aanbevelingen voor de leerstoelprogramma's:

1. **Voer een interne discussie over het nut van de leerstoelen voor BZK.** Er zijn veel verschillende meningen over het nut van de leerstoelen, waarbij deze meningen ook nog verschillen per leerstoel. Dit leidt bij de buitenwereld tot onduidelijkheid over wat BZK wil. Dit geldt zowel voor de principiële vraag 'moet BZK leerstoelen financieren' als voor de inhoudelijke vraag 'welk programma dient uitgevoerd te worden'. Daarom is een fundamentele discussie binnen BZK op zijn plaats over beide vragen. Daarbij kan een uitkomst zijn om te stoppen met alle leerstoelen, of met een of twee leerstoelen. Bij een keus voor het laatste zijn de aanbevelingen 6 en 7 relevant. Bij een keus voor het eerste geldt aanbeveling 8.
2. **Formuleer concrete kennisvragen voor de leerstoelen.** Deze aanbeveling geldt zowel voor het ministerie, waarbinnen men kennisvragen gecoördineerd zou moeten verzamelen, als voor de leerstoelhouders zelf. Een interne overeenstemming binnen BZK over de kennisvragen en een concrete formulering richting de leerstoelen is van belang. BZK zou in het kader hiervan een medewerker kunnen aanwijzen die de kennisbehoefte bij de verschillende departementen binnen BZK

ophaalt of coördineert. Dit overzicht dient vervolgens als basis voor het opstellen van de kennisvragen. Tegelijkertijd zou een actieve bijdrage aan agendering of beleidsvorming bij leerstoelhouders de effectiviteit voor BZK ten goede komen.

3. **Specificeer de criteria voor subsidieverlening verder.** In de huidige subsidierelatie levert het CAOP jaarlijks een subsidieaanvraag in bij BZK, met daarin het activiteitenplan zoals dit is opgesteld door de leerstoelhouder. BZK heeft slechts beperkt mogelijkheden voor sturing binnen de huidige subsidierelatie. Binnen de subsidieregeling liggen de belangrijkste formele sturingsmomenten bij de aanvraag en de verantwoording. In het jaarverslag van de leerstoelen wordt door de leerstoelhouder gerapporteerd in hoeverre de activiteiten uit het activiteitenplan ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. BZK krijgt via de Stichting Bestuur Leerstoelen de gelegenheid om input te leveren op de activiteitenplannen van de leerstoelen, maar zou op basis van een heldere formulering van de kennisvragen meer input kunnen leveren op en sturing kunnen geven aan de activiteitenplannen van de leerstoelen. Op deze manier kan BZK beter monitoren in hoeverre de doelstellingen zijn behaald.
4. **Breng de verschillende mogelijkheden voor de toekomst in kaart.** Als BZK besluit tot een andere invulling van het adresseren van de interne kennisvragen, dan is het raadzaam om de verschillende mogelijkheden in kaart te brengen. In de interviews zijn meerdere alternatieven genoemd voor het gebruik van de leerstoelen als middel om de kennisvragen te beantwoorden. Zo zou het ministerie de kennisvragen kunnen aanbesteden bij onderzoeksbureaus in de vorm van specifieke onderzoeksvragen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een raamwerkcontract, waarbinnen de aanbesteding van meerdere onderzoeken aan één partij geregeld kunnen worden. Ook kan BZK haar kennisvraag onder de aandacht brengen bij universiteiten, die deze onderzoeksvraag eventueel tegen betaling kunnen behandelen. Het is raadzaam deze en eventuele andere mogelijkheden te onderzoeken. Daarbij dient men rekening te houden met de looptijd van contracten en is het aan te bevelen om de subsidieverlening synchroon te laten verlopen met de contracten voor de hoogleraren.

1.4 Reflectie op voorgaande evaluatie

Het rapport uit 2013 omvat de volgende vijf aanbevelingen:

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

De eerste aanbeveling komt opnieuw terug in de aanbevelingen voor de evaluatieperiode 2014-2018. Allereerst dient vastgesteld te worden of de commissies en de leerstoelen in hun huidige constructie voldoende bijdragen aan de beleidsdoelen van BZK. Mocht hier een negatief oordeel uit komen, dan is het raadzaam om de verschillende mogelijkheden voor alternatieven in kaart te brengen.

Wat betreft het aanwijzen van verbeterpunten ten aanzien van doelmatigheid wordt gerefereerd naar doelmatigheidswinst door verbetering van de verantwoording van uurtarieven (opbouw) en kosten in relatie tot resultaatbereiking. Met betrekking tot de opbouw van de uurtarieven is in 2018 een verandering doorgevoerd door het CAOP. Er wordt nu onderscheid gemaakt in senior+, senior, medior, junior en secretariaat, zodat tarieven overzichtelijker worden.

BZK heeft slechts beperkt mogelijkheden voor sturing binnen de huidige subsidierelatie. Binnen de subsidieregeling liggen de belangrijkste formele sturingsmomenten bij de aanvraag en de verantwoording. In de vorige evaluatie wordt benadrukt dat BZK beter gebruik kan maken van deze beperkte mogelijkheden. Ook voor de evaluatieperiode 2014-2018 wordt de conclusie getrokken dat BZK de verantwoordingsmomenten kan aangrijpen om de activiteiten voor de leerstoelen en commissies beter in lijn te brengen met de beleidsdoelstellingen. In het hoofdstuk Sturing wordt hier dieper op ingegaan.

De aanbeveling uit de vorige evaluatie wat betreft consistente sturing vanuit BZK is vooral van toepassing op de onderwerpen integriteit en veiligheid. In de evaluatieperiode 2014-2018 zijn in dit kader geen problemen aan het licht gekomen. Daarnaast wordt in de vorige evaluatie de aanbeveling gedaan om de mogelijkheden voor sturing inzichtelijk te maken, zowel voor BZK zelf als in de werkwijze richting CAOP. In het hoofdstuk Sturing worden de mogelijkheden binnen de huidige subsidierelatie in kaart gebracht. Een gerelateerde aanbeveling is een duidelijke communicatie richting CAOP, wanneer bijvoorbeeld geconcludeerd wordt dat BZK de activiteiten in het kader van de leerstoelen meer in lijn wil brengen met de eigen beleidsdoelstellingen. In de hoofdstukken doeltreffendheid en doelmatigheid voor de leerstoelen wordt al geconcludeerd dat betrokkenen bij de leerstoelen open zouden staan voor meer consistentie en concrete sturing vanuit BZK wat betreft de thematiek van de leerstoelen.

De laatste aanbeveling uit de voorgaande evaluatie heeft betrekking op de egaliseringsreserve. Hierin wordt geadviseerd om de egaliseringsreserve niet meer dan 10% van de jaarlijkse subsidieaanvraag te laten bedragen. Bij eventuele overschotten wordt de aanbeveling gedaan om het bedrag boven het maximum terug te vorderen. In de jaren 2015 t/m 2017 bleef de egaliseringsreserve onder de 10% als gevolg van de daling in het subsidiebedrag door het wegvallen van de EVPT. In 2018 bedroeg de egaliseringsreserve € 377 duizend en 27% van het totale subsidiebedrag, waardoor is besloten de reserve af te romen en het meerdere terug te storten.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

In de Subsidieregeling Stichting CAOP is opgenomen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2018 een evaluatie opstelt die inzicht biedt in de ontwikkeling en kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten. De eerste evaluatie vond plaats in 2008, ruim een jaar nadat de subsidie-regeling was ingegaan op 1 januari 2006⁹. Dit rapport heeft betrekking op een evaluatie over de periode van 2014 tot 2018 waarin de evaluatie tevens zal fungeren om een geïnformeerde keuze te maken over de toekomst van de gesubsidieerde activiteiten met het oog op de aflopende subsidieregeling per 1 februari 2020.

We hechten eraan te benadrukken dat het deze rapportage niet is opgesteld als een evaluatie van de Stichting CAOP zelf en derhalve ook niet de bedrijfsvoering van het CAOP onder de loep neemt. Het is bedoeld als een evaluatie van de subsidieregeling. Naast de subsidieontvanger, de subsidieverstrekkers en de regeling is zodoende ook de relatie tussen verstrekker en ontvangen relevant. Ook de doelstellingen en activiteiten in het kader van de regeling zijn object van de evaluatie.

2.2 Achtergrond van de subsidieregeling

De geschiedenis van het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) en de (subsidie)relatie met Binnenlandse Zaken en Koninkrijk Relaties (BZK) gaat terug tot 1995, toen de Centrales van overheidspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken CAOP oprichtten. Daarvoor bestond het als een zelfstandige organisatie binnen BZK¹⁰. Op 1 januari 1995 kwam het CAOP los te staan van BZK 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 voor neutraal opererende commissies (dus los van werkgevers- en werknemerskant). 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 weet te verwerven. Deze verandering kan niet los worden gezien van de veranderingen die de relatie met BZK onderging.

Het jaar 2005 vormde in dit opzicht een breekpunt. Dat jaar werd een nieuwe financieringsstructuur afgesproken die 1 januari 2006 van kracht werd. Daarin is het doel van de subsidie strakker en duidelijker geformuleerd dan voorheen en is geëxpliciteerd welke kosten uit de subsidie bekostigd kunnen worden. In de loop der jaren zijn er werkzaamheden bijgekomen, zoals de ondersteuning en kennisvalorisatie van de BZK-leerstoelen.

Het CAOP staat nu bekend als een kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein. Het centrum adviseert en ondersteunt meer dan 200 opdrachtgevers in verschillende sectoren en ondersteunt diverse commissies en leerstoelen in het kader van onderzoek en voorlichting¹¹.

⁹ Ernst & Young, 2008, Evaluatie Stichting CAOP, onderzoek naar de ontwikkeling en kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten, Den Haag: Ernst & Young Advisory.

¹⁰ 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.

¹¹ CAOP (2017) Jaarverslag 2016

Het CAOP is niet de enige gesubsidieerde organisatie in Nederland die 'een slag richting markt' heeft gemaakt. Zowel intern als extern gaat dit gepaard met veranderingsprocessen in dit soort omstandigheden. Intern betekent het een omslag in het denken en handelen van het management en de medewerkers van dergelijke organisaties. Extern roept het opereren van niet geheel- private partijen op de markt onherroepelijk vragen op over verstoring van markten en oneigenlijke concurrentie. CAOP, maar ook subsidiegever(s) moeten zich opnieuw positioneren en dit is een voortdurend proces. BZK heeft op haar beurt ook te maken gehad met veranderingen in haar omgeving, bijvoorbeeld de politieke en publieke aandacht voor klokkenluiders en voor het onderwerp integriteit.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hieronder gaan we nader in op de voorgaande evaluaties, de subsidieregeling, de doelen van de evaluatie, de onderzoeksvragen en de aanpak. In de drie daaropvolgende hoofdstukken worden de resultaten uiteengezet: op het terrein van doeltreffendheid en kwaliteit, op het terrein van doelmatigheid en op het terrein van de sturingsrelatie tussen BZK en CAOP. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven.

2.2.1 *Subsidiebedrag*

In de begroting van BZK is het jaarlijks subsidiebedrag aan het CAOP opgenomen. In deze begroting is over de afgelopen jaren een duidelijke neerwaartse trend te zien over de hoogte van de verleende subsidie¹². Waar de totale verleende subsidie in 2014 nog € 3.943.000 bedroeg was dit in 2018 € 1.130.000. In hoofdstuk 5 wordt hier verder op ingegaan.

2.2.2 *Activiteiten*

De subsidieregeling Stichting CAOP die loopt tot februari 2020 voorziet in een subsidie aan de Stichting CAOP voor de kosten die direct samenhangen met de uitvoering van activiteiten in drie groepen: secretariële en administratieve ondersteuning van commissies, onderzoek en voorlichting op het terrein van arbeidsverhoudingen en de overheid als arbeidsorganisatie (Leerstoelen) en faciliterende werkzaamheden die bijdragen aan de uitvoering van overheidsbeleid.¹³

Secretariële en administratieve ondersteuning van commissies

Het CAOP verzorgt ondersteuning voor verschillende commissies. Deze commissies zijn allen neutraal en onafhankelijk:

- de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAR);
- de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP) inclusief de daaronder ressorterende commissies;
- BZK-SCO;
- WOR-kamer;
- bedrijfscommissie voor de Overheid (BDC-O);
- commissie van Advies Bezwaren Functiewaardering (CABF);
- adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA);
- bezwarencommissie Veiligheidsonderzoeken (AVO).

¹² Ministerie van BZK (2018) Begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019; Ministerie van BZK (2018) Rijksjaarverslag 2017. Den Haag: Ministerie van BZK.

¹³ Subsidieregeling CAOP 2015. Ministerie van Binnenlandse Zaken

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

De Leerstoelen die worden gesubsidieerd door het CAOP hebben onder andere als activiteiten het entameren en organiseren van debatten, verzamelen van kennis, informatie en documentatie door middel van leerstoelen. Binnen deze leerstoelen kunnen onder andere geïnterviewd worden: de besturen van de leerstoelen (afnemer van ambtelijke ondersteuning door CAOP), sociale partners in publieke sector (afnemers van kennis, informatie en documentatie van de leerstoelen)

De huidige leerstoelen die worden ondersteund door het CAOP zijn:

- Stichting Albeda Leerstoel;
- Stichting Ien Dales Leerstoel;
- Stichting Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector;

Faciliterende werkzaamheden die bijdragen aan de uitvoering van het overheidsbeleid

Hierbij gaat het om overheidsbeleid gericht op bevordering van integriteit in de openbare sector. Het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA) is hier een voorbeeld van. Dit steunpunt is op 1 januari 2015 in het leven geroepen om commissarissen van de Koning, burgemeesters, wethouders en voorzitters van waterschappen te adviseren omtrent integriteitsvraagstukken.

2.2.3 Betrokken partijen

De regeling kent een subsidieverstrekker, de minister van BZK en een subsidieaanvrager, de Stichting CAOP. Formeel zijn dit de betrokkenpartijen bij de subsidieregeling zelf. Partijen zoals de leerstoelhouders en de betrokkenen bij de commissies gelden als indirecte betrokkenen.

2.2.4 Verplichtingen

Het CAOP dient jaarlijks een subsidieaanvraag in en een activiteitenplan waarin zij beschrijft welke doelen zij nastreeft, 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 zijn gespecificeerd en moet de omvang en het kwaliteitsniveau daarvan in het plan zijn 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 regeling¹⁴.

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;
- 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 egaliseringsreserve op 31 december van het boekjaar.

¹⁴ Subsidieregeling Stichting CAOP 2015.

3 Methodiek

3.1 Doelen en centrale probleemstelling van de evaluatie

Deze evaluatie wordt uitgevoerd om meerdere redenen. Naast de wettelijke verplichting is er behoefte aan informatie die als basis dient voor besluitvorming over voortzetting van de regeling en over de wenselijkheid van veranderingen in de regeling. De evaluatie heeft als doelstelling om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieregeling duidelijk te maken, en ook om de verdere beleidsontwikkeling met concrete suggesties te ondersteunen. Van belang daarbij is de analyse of de activiteiten die plaatsvinden door het CAOP in het kader van de regeling in dienst zijn van de doelstellingen van BZK-. Gegeven de looptijd van de regeling is dit ook goed mogelijk. Objecten binnen het onderzoek zijn zodoende de kosten, de activiteiten en de opgeleverde producten en diensten van de Stichting CAOP die betrekking hebben op de door BZK verstrekte subsidie. De scope betreft dus uitdrukkelijk de door BZK gesubsidieerde activiteiten.

Met deze derde evaluatie voldoet het ministerie aan de wettelijke verplichting om subsidies met een wettelijke grondslag eens per vijf jaar te evalueren. Ook de Tweede Kamer wil worden geïnformeerd over de resultaten van dergelijke evaluaties. Omdat de regeling per 1 februari 2020 verval, betekent dit dat het ministerie een beslissing moet nemen over de toekomst van de regeling.

Naast vragen over de mogelijke hernieuwing van de regeling en de hoogte van het subsidiebedrag, rijst ook de vraag hoe de subsidieregeling er in de toekomst uit zou moeten zien. De evaluatie dient dus ook informatie voor dit besluitvormingsproces te genereren. Met dit moment, 1 februari 2020, in ogenschouw is het goed om de huidige werkzaamheden van het CAOP te evalueren en te kijken of deze nog in dienst zijn van de doelstellingen van BZK.

Binnen deze evaluatie neemt de invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (Wnra) per 2020 een belangrijke positie in. De implementatie van deze wet kan de aard en noodzaak van meerdere commissies veranderen en mogelijk leiden tot de oprichting van nieuwe overlegorganen. Het verkrijgen van een goed beeld door deze evaluatie als onderbouwing voor een besluit wordt over de subsidierelatie is dan ook van belang.

Naast de invoering van de Wnra gaat bijzondere aandacht uit naar de ondersteuning en kennisvalorisatie van de BZK-leerstoelen door het CAOP. Het gaat hierbij om de Stichting Albeda Leerstoel, de Stichting Ien Dales Leerstoel en de Stichting Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector.

3.1.1 Voorgaande evaluatie

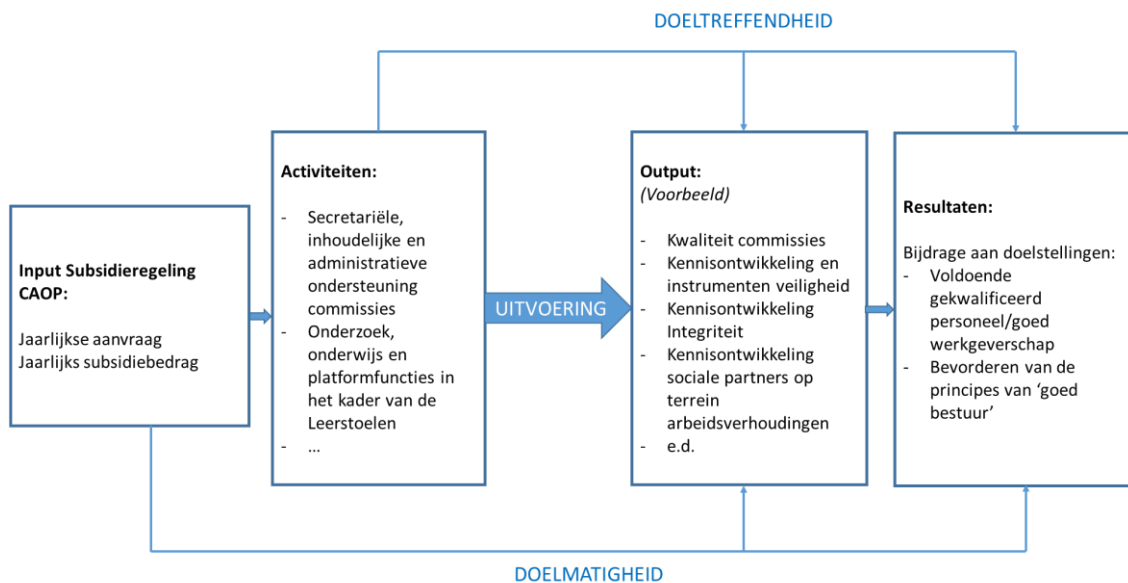
In de huidige evaluatie wordt ook ingegaan op de aanbevelingen voortvloeiend uit de voorgaande evaluatie voor de periode 2008 - 2013. Hierbij wordt vooral gekeken in hoeverre de aanbevelingen uit de evaluatie zijn doorgevoerd. In de managementsamenvatting worden de aanbevelingen uit de vorige evaluatie besproken.

Het rapport uit 2013 omvat de volgende vijf aanbevelingen:

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

3.2 Evaluatiekader

Figuur 3.1 Algemeen evaluatie- en begrippenkader



Deze onderzoek aanpak maakt onderscheidt tussen twee evaluatiedoelen:

- doeltreffendheid;
- doelmatigheid.

De **doeltreffendheid** van activiteiten betreft de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek¹⁵ (RPE) wordt doeltreffendheid omschreven als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Het beleidsdoel vormt in deze zin het uitgangspunt. **Doelmatigheid** is de mate waarin de beoogde effecten zijn bereikt tegen redelijke kosten. Beleid is doelmatig wanneer de gewenste effecten tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Beleid wat niet doeltreffend is, kan per definitie niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet per definitie doelmatig. Een tweede vorm van doelmatigheid is doelmatigheid van de bedrijfsvoering, waarbij de prestaties (output) worden afgezet tegen de kosten. In deze beleidsdoorlichting richten we ons hoofdzakelijk op doelmatigheid van beleid.

¹⁵ Ministerie van Financiën (2018) Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

Naast de twee evaluatiecriteria doeltreffendheid en doelmatigheid worden in de offerteaanvraag drie thema's specifiek uitgelicht. In de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid zal specifiek aandacht uitgaan naar de leerstoelen die vallen onder de subsidieregeling CAOP. Twee hoofdvragen zijn aan dit thema gewijd. Een volgende hoofdvraag is gericht op het **sturingskader** vanuit de regeling, onder anderen bestaande uit richtlijnen, verantwoordingsverplichtingen en benodigde informatie. De vraag is of het sturingskader toereikend is, en of voldoende gestuurd wordt op effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit. Ten slotte zal worden stilgestaan bij de **toekomst** van de subsidieregeling, inclusief aanbevelingen op basis van de voorgaande hoofdvragen. Hierbij zal met name gelet worden op veranderende omstandigheden als gevolg van de invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (Wnra) per 2020.

De evaluatiecriteria gelden niet in gelijke mate voor alle, door het CAOP uitgevoerde activiteiten. Ook zijn er speciale aandachtspunten bij bepaalde activiteiten. De volgende tabel geeft hiervan een overzicht:

Tabel 3.1 Typen activiteiten en evaluatiecriteria

Activiteit	Criteria	Opmerkingen
Secretariële en administratieve ondersteuning van commissies	Doeltreffendheid Doelmatigheid	Speciale aandacht voor doelmatigheid om te achterhalen of de ingezette (financiële) middelen noodzakelijk zijn en/of goed worden benut.
Onderzoek en voorlichting	Doeltreffendheid Doelmatigheid	Speciale aandacht voor de noodzaak van de leerstoelen en de mate van productiviteit.
Faciliterende werkzaamheden		

3.3 Uitwerking van de onderzoeksvragen

Het onderzoek zal zich richten op een zestal hoofdvragen.

Hoofdvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen vastgesteld:

1. In hoeverre zijn de activiteiten, die het CAOP voor de diverse commissies uitvoert, doeltreffend geweest?
2. In hoeverre treffen de activiteiten die het CAOP uitvoert voor de leerstoelen, de gestelde doelen?
3. In hoeverre treffen de leerstoelprogramma's het gestelde doel?
4. Hoe doelmatig voert het CAOP de ondersteunende werkzaamheden van de subsidiedoelen (ondersteuning commissies, ondersteuning leerstoelen en ondersteuning leerstoelprogramma's) uit?
5. In hoeverre is het sturingskader vanuit de regeling (richtlijnen, verantwoordingsverplichting, benodigde informatie) toereikend (en hoe wordt daarin gestuurd op effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit), en wat zijn de voor- en nadelen van de subsidie als instrument per groep van activiteiten en per commissie?
6. Welke aanbevelingen vloeien voort uit de beantwoording van bovenstaande vragen voor het vervolg als in februari 2020 de huidige subsidieregeling CAOP afloopt?

Hoofdvraag 1, 2 en 3 beslaan het thema doeltreffendheid. Hierin wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de activiteiten die het CAOP uitvoert onder de subsidieregeling aansluiten bij de doelstellingen van BZK op het gebied van arbeidsrelaties. De vraag in hoeverre deze activiteiten effectief zijn ten aanzien van het bereiken van de doelen en de kwaliteit van deze activiteiten is ook van belang. Hoofdvraag 4 beslaat de doelmatigheid van de activiteiten. In hoeverre is aannemelijk

dat de huidige ureninschatting en functie-inschaling gerechtvaardigd wordt ten aanzien van de omvang van de secretariële ondersteuning van de commissies? Simpelweg beslaat dit vraagstuk de vraag wat de prijs-kwaliteitverhouding van de activiteiten is. Ook de ontwikkeling van de kosten is hierin van belang. De sturingsrelatie wordt onderzocht binnen de vijfde hoofdvraag. Hierbij kijken we naar het functioneren van het sturingskader. De laatste hoofdvraag richt zich op de toekomst van het CAOP.

Deelvragen

Daarnaast bevat het onderzoek verschillende deelvragen gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidiërelatie, het sturingsvraagstuk en de toekomst van de subsidieregeling.

3.4 Aanpak

De aanpak van het onderzoek bestaat uit de volgende drie onderdelen

1. Documentenanalyse;
2. Interviews;
3. Analyse met behulp van de verzamelde informatie.

De documentenanalyse en de interviews vormen de belangrijkste bronnen van informatie. De analyse zorgt voor verdieping en maakt interpretatie mogelijk.

In de bijlage staat een lijst opgenomen met de documentatie die gebruikt is voor het verrichten van de deskstudie en een overzicht van de verschillende respondenten die zijn geraadpleegd.

3.4.1 Documentenanalyse

De documentanalyse vormt de basis voor de verdere dataverzameling en is vooral belangrijk voor onderzoeksvragen 1,2, 3 en 4. De verzamelde informatie vormt een belangrijke bron voor de analyses, met name de financiële analyses. De deskresearch die voor de vergelijking met andere activiteiten en organisaties wordt gedaan, is in de desbetreffende paragrafen besproken.

Belangrijke documenten die zijn geraadpleegd:

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

De documentatie gebruikt in dit onderzoek is door zowel de directie BZK als door het CAOP ter beschikking gesteld. Een aantal openbare publicaties is via de website van het CAOP verkregen.

De concrete opbrengsten van de documentenanalyse zijn:

- Een overzicht van de *beschreven* doelen en doelstellingen per activiteit;
- Een overzicht van uitgevoerde acties en zaken en hun output voor elk van de gesubsidieerde activiteiten (waarbij in het bijzonder ook aandacht voor het - geschatte - bereik van bijvoorbeeld voorlichting en informatie-activiteiten);
- Een overzicht van alle financiële gegevens voor de financiële analyse.

3.4.2 Interviews

De interviews vullen in de eerste plaats de tijdens de documentanalyse verkregen informatie aan. In de tweede plaats worden via de interviews de meningen van betrokkenen en doelgroepen verzameld. Het accent ligt hierbij op kwaliteit van de regeling en de sturingsrelatie, maar daarbij wordt ook weer een indicatie voor doeltreffendheid en doelmatigheid verkregen.

Wij onderscheiden de volgende categorieën respondenten:

1. Verantwoordelijken en betrokkenen binnen BZK;
2. Verantwoordelijken binnen CAOP;
3. Uitvoerders buiten CAOP;
4. Vertegenwoordiger van doelgroepen ('gebruikers').

Bij de verantwoordelijken en betrokkenen binnen BZK en CAOP (groepen 1 en 2) is met name gesproken over de sturingsrelatie en de doeltreffendheid omtrent de vraagstelling of de activiteiten van het CAOP in dienst staan van de doelstellingen van BZK. Bij de uitvoerders en vertegenwoordigers van de doelgroepen (groepen 3 en 4) lag de nadruk op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitgevoerde activiteiten van het CAOP.

De concrete opbrengsten van de interviews zijn:

- een aanvullend overzicht van de doelen en doelstellingen per activiteit, volgens respondenten;
- een overzicht van meningen, per type respondent, over de kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten;
- een overzicht van meningen over de sturingsrelatie;
- een lijst met ideeën over mogelijke verbeteringen.

De interviews zijn afwisselend face-to-face en telefonisch uitgevoerd.

4 Doeltreffendheid

4.1 Inleiding en overzicht

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de activiteiten die het CAOP uitvoert onder de subsidieregeling aansluiten bij de doelen van BZK. De **doeltreffendheid** van activiteiten betreft de mate waarin gestelde doelen zijn bereikt. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek¹⁶ (RPE) wordt doeltreffendheid omschreven als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Het beleidsdoel vormt in deze zin het uitgangspunt. We gaan hierbij in op de doelstellingen van de subsidieregeling, de activiteiten die het CAOP uitvoert voor de commissies (en het SIPA) en de ondersteuning die het CAOP levert voor de leerstoelen.

4.2 Doelstellingen CAOP

Het doel van het CAOP inzake de leerstoelen staat vastgelegd in Artikel 2, lid 1a en 1b in de Subsidieregeling Stichting CAOP 2015¹⁷:

1. De minister verstrekt aan de stichting een subsidie voor kosten die direct samenhangen met de volgende activiteiten:
 - a. De secretariële en administratieve ondersteuning van:
 - De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst;
 - De Raad voor het Overheidspersoneel en de daaronder ressorterende commissies;
 - De Bedrijfscommissie Overheid;
 - De onderzoek raad Integriteit Overheid;
 - b. De secretariële en administratieve ondersteuning van:
 - De Commissie van Advies Bezwaren Functiewaardering;
 - De Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren;
 - De Adviescommissie Veiligheidsonderzoeken;

Uit de statutenwijzigingen van december 2018 voor het CAOP¹⁸ staat beschreven in Artikel 2, lid 2.1 a t/m e dat het CAOP een kennis- en dienstencentrum dient te zijn, gericht op (advisering en ondersteuning) van sociale partners en maatschappelijke organisaties met als doel om:

- a. Bij te dragen aan de (maatschappelijke) arbeidsvraagstukken van opdrachtgevers, door te fungeren als expertise- en ontmoetingsplatform voor werkgevers- en werknemersorganisaties;
- b. Kennis en diensten aan te bieden op het gebied van arbeidsverhoudingen, conflicthantering, (de vorming van) arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap arbeidsmarkt en arbeidskwaliteit;
- c. Het verlenen van diensten ter ondersteuning van adviesorganen, beroeps en bezwarencommissies alsmede andere instanties waaraan oor de overheid taken zijn opgedragen;
- d. Het verlenen van diensten ter ondersteuning van instanties welk een arbitrerende functie hebben in geschillen;
- e. Het verzamelen van documentatie en informatie over onderwerpen en vraagstukken die betrekking hebben op de onder de a en c genoemde gebieden.

¹⁶ Ministerie van Financiën (2018) Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

¹⁷ Subsidieregeling Stichting CAOP 2015.

¹⁸ Statutenwijziging Stichting CAOP 2018

Het CAOP voert hiervoor de volgende activiteiten uit (Artikel 2, lid 2.2):

- Het geven van kwalitatief hoogstaande, onafhankelijke beleids-, proces- en juridische advisering en ondersteuning;
- Verbinding te bewerkstelligen tussen partijen om van daaruit bij te dragen aan het verbeteren en oplossen van arbeid gerelateerde vraagstukken;
- Te fungeren als kenniscentrum, waar informatie wordt verzameld, bewerkt en toegankelijk wordt gemaakt;
- Te fungeren als ontmoetings- en expertiseplatform door het organiseren van symposia, seminars en conferenties.

Het doel van dit onderdeel van de subsidie is dat CAOP de commissies ondersteunt en van advies voorziet en indien noodzakelijk de adviezen en uitspraken op haar website publiceert. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de activiteiten van het CAOP ten aanzien van de commissies, deze wordt gevolgd door een overzicht van de uitgevoerde activiteiten. Vervolgens wordt ingegaan op de waardering van de activiteiten en als laatste wordt een oordeel gegeven op de doeltreffendheid van de inzet van het CAOP.

4.3 Commissies en secretariaten

4.3.1 *Activiteiten CAOP voor de commissies*

In deze paragraaf kijken we naar de uitgevoerde activiteiten van het CAOP voor de commissies. Onder activiteiten wordt bedoeld het aantal vergaderingen of het aantal zaken dat is behandeld, afhankelijk van de betreffende commissie.

Deze diverse commissies zijn onder te verdelen in geschillencommissies en overlegorganen. De geschillencommissies kunnen worden geraadpleegd wanneer klachten ontstaan over producten en/of diensten binnen bedrijven of overheidsinstanties. Commissies kunnen ook worden geraadpleegd wanneer integriteitskwesaties spelen of functiebezwaren. Een geschillencommissie adviseert en bemiddelt en kan vervolgens een uitspraak doen. De subsidieregeling CAOP ondersteunt met name geschillencommissies die bemiddelen tussen werknemers en werkgevers of tussen ambtenaren en de overheid. Overlegorganen verlenen advies over ambtelijke beslissingen op diverse beleidsterreinen. Hieronder volgt een kort overzicht van de commissies die door het CAOP ondersteunt worden onderverdeelt in geschillencommissies en overlegorganen.

Geschillencommissies¹⁹²⁰

Advies en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC)

De AAC heeft tot taak te adviseren dan wel een bindende uitspraak te doen in geschillen die zich ingevolge artikel 110c t/m 110f het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) voordoen tussen de Centrales toegelaten tot de Sectorcommissie Overleg Rijkspersoneel en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het ARAR bevat bijvoorbeeld regels over salaris, vakantie en verlof, ontslag en aanstelling²¹. Deze taak heeft de AAC eveneens in geschillen die zich voordoen tussen partijen die deel uit maken van het departementaal overleg (artikel 113 t/m 117 ARAR). Het CAOP ondersteunt de AAC. Dit betreft juridische, inhoudelijke, secretariële en administratieve werkzaamheden. De secretaris geeft beleidsinhoudelijk en juridisch advies aan de AAC bij haar bemiddelende en adviserende taak met betrekking tot de geschilbeslechting tussen Sociale Partners. .

¹⁹ Verantwoording subsidie CAOP 2014-2018

²⁰ Activiteitenplannen CAOP 2014-2018.

²¹ Arbeidsvoorwaarden Rijksoverheid 2018-2020.

Het ARAR vervalt van rechtswege. Dit heeft consequenties voor de AAC, die in het ARAR verkankerd zijn. Over de toekomst wordt momenteel intern gesproken, waarin het onderwerp van gesprek het beleggen van de taken na 2020 is.

BZK-SCO

Het Ministerie van BZK heeft als coördinerend Ministerie van overheidspersoneel op reguliere basis informeel overleg met de vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel. Het CAOP ondersteunt het informeel overleg tussen vertegenwoordigers van het Ministerie van BZK en de centrales van overheidspersoneel. De werkzaamheden ten behoeve van deze vergaderingen omvatten het opvragen van agendastukken, het begeleiden van in de vergadering gehouden presentaties, het opstellen/verzenden van de agenda en de verslaglegging. In 2016 is besloten om elk kwartaal een vergadering te beleggen.

De Bedrijfscommissie voor de overheid (BDC-O)

In de BDC-O worden geschillen uit het overleg tussen bestuurder en ondernemingsraad binnen de publieke sector behandeld. De inzet van de BDC is om WOR-geschillen door middel van bemiddeling op te lossen. Wanneer oplossing niet mogelijk is adviseert de BDC-O partijen over de juiste toepassing van de WOR. De BDC-O heeft ook een informerende taak die gericht is op het bevorderen van de algemene kennis over de medezeggenschap binnen de overheid, het functioneren van de Bedrijfscommissie en op relevante wetgeving en jurisprudentie. Het CAOP adviseert deze commissie over de toepassing van de WOR bij haar bemiddelende en adviserende taak bij de geschilbeslechting. De secretaris geeft daarnaast uitleg over de toepassing van de WOR en verzorgt presentaties over de taak van de Bedrijfscommissie aan ondernemingsraden en bestuurders. Er komen regelmatig vragen binnen over de kaders en inhoudelijke afhandeling van zaken. Tot slot verricht de secretaris algemene werkzaamheden.

Per 19 juli 2013 is bemiddeling en advisering door de BDC-O facultatief geworden. Dit heeft geleid tot substantieel minder geschillen.

De Commissie en Advies Bezwaren Functiewaardering (CABF)

De CABF brengt advies uit aan het bevoegd gezag op een bezwaar van een ambtenaar met betrekking tot de functiewaardering, op basis van het gehanteerde functiewaarderingssysteem. Daarmee vervult de commissie een rol in de bewaking van waarderingsverhoudingen binnen de sector Rijk. De CABF is ingesteld ingevolge de Regeling bezwarenprocedure functiewaardering BBRA 1984 artikel 7.

De secretaris vanuit het CAOP heeft in deze commissie een brede rol. De secretaris geeft beleidsinhoudelijk en functiewaardering technische adviezen aan de CABF. Daarnaast verzorgt de secretaris de formulering van het advies van de CABF en verricht de secretaris algemene taken.

Het CABF kent na een piek in de afgelopen jaren nu een dalend verloop (zie tabel 4.1 – in hoofdstuk 4). De werkzaamheden zijn sterk afhankelijk van de wijze van behandeling. Bij grote (re)organisatietrajecten is vaak sprake van veel (gevoegde) zaken²². Bij kleinere trajecten, meer bewerkelijke zaken. Er zijn in 2018 geen grote voorgenomen wijzigingen.

De Adviescommissie Grondrechten en Functie-uitoefening Ambtenaren (AGFA)

De AGFA is opgericht om te adviseren over voorgenomen disciplinaire straffen van ambtenaren in de sectoren Rijk, Politie en Defensie vanwege de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, vereniging en betoging. De nevensdoelstelling van de commissie is om overheidswerkgevers in de sectoren Rijk en Defensie te adviseren over voorgenomen ontslagen van ambtenaren die hun

²² Activiteitenplan CAOP 2019

vertrouwensfunctie niet meer mogen vervullen, omdat de daarvoor benodigde verklaring van geen bezwaar is ingetrokken. De primaire taak van het CAOP is de ondersteuning van de AGFA op inhoudelijk, juridisch en secretariael gebied.

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kunnen direct van invloed zijn op de werkzaamheden van de AGFA. Betere kansen op de arbeidsmarkt zorgen ervoor dat mensen zich sneller richten op een andere (soort) baan als de VGB wordt ingetrokken. Het aantal adviesvragen over een voorgenomen ontslag bij de AGFA neemt daardoor af. Nu de minister van Defensie in 2018 vanwege arbeidskrachte de eisen heeft versoepeld inzake veiligheidsonderzoeken voor wat betreft het onderzoeken van de buitenlandse partner, worden minder ontslagen waargenomen wat om die rede leidt tot minde adviesaanvragen²³.

De Bezwarencommissie Veiligheidsonderzoek (AVO)

De AVO heeft tot taak de minister van BZK te adviseren over beslissingen op bezwaren van vertrouwensfunctionarissen aan wie is geweigerd een verklaring van geen bezwaar af te geven of van wie de verklaring is ingetrokken. Een verklaring van geen bezwaar is een vereiste voor wie een vertrouwensfunctie vervult bij de overheid en in de particulier sector. Het CAOP ondersteunt de AVO. De secretaris schrijft preadviezen en voorziet deze van aandachtspunten voor de commissie en van relevante wetgeving en jurisprudentie en stelt verder het definitieve advies op.

Het CAOP verwacht voor 2019 een verdere toename van het aantal adviesaanvragen. De groei van de Nederlandse economie houdt naar verwachting aan in 2019 en zal ook een positieve weerslag hebben op Schiphol en het aantrekken van de werkgelegenheid van de luchthaven. Uitgaande van de aanname dat het aantal adviesaanvragen ten opzichte van 2017 en 2018 verder zal stijgen wordt in 2019 rekening gehouden met 75 bezwaarschriften.

De Onderzoek raad Integriteit Overheid (OIO)

De OIO onderzoekt meldingen van vermoedens van misstanden die door een ambtenaar zijn gemeld binnen de sector Rijk en Politie. In oktober 2012 is het Adviespunt Klokkenluiders door de minister van BZK ingesteld. Dit betekent dat de OIO zich beperkte tot de beoordeling van en het onderzoek naar vermoedens van misstanden die worden gemeld. Deze onderzoek raad is per 1 juli 2016 overgegaan naar het Huis voor klokkenluiders.

Overlegorganen

De Raad van het Overheidspersoneel (ROP)

De ROP is opgericht in aanvulling op het sectorenmodel binnen de overheid en is samengesteld uit overheidswerkgevers en werknemersorganisaties. De ROP heeft als taken om onder andere centrale aanbevelingen te doen aan sectoren, het bezien van een sectorale afspraak tot decentralisatie van onderhandelingen, het onderhandelen over het wijzigen of vervangen van pensioenovereenkomsten of vervanging van de VUT-overeenkomst, het voeren van overleg met de minister van BZK over regelingen aangaande overheidspersoneel en over de uitoefening door de minister van bevoegdheden die hij heeft op basis van de WOR.

Onder de ROP ressorteren de Agendacommissie van de ROP (ACR) en de pensioenkamer (PK). Nieuwe is de Transitiekamer. Dit gremium is ontstaan en houdt zich bezig met de transitie in het kader van de beoogde invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) per 1 januari 2010. Het CAOP ondersteunt op onafhankelijke wijze de ROP, wat betreft inhoudelijke en ondersteunende werkzaamheden.

²³ Activiteitenplan CAOP 2019

In het overgangsjaar 2019 blijven de ROP de normalisatie en de wijziging van het overlegmodel centraal staan. Dit vereist mogelijk extra overleg, afhankelijk van de wensen van de partijen. Dit geldt ook voor de pensioenkamer, waar ook de voorgenomen wijziging van het kabinet in het pensioenstelsel een rol speelt. Dit geeft een onzeker beeld over de verwachte kosten voor de ROP en de Pensioenkamer.

De WOR-kamer

De ROP heeft een specifieke rol en doelstelling als het gaat om de Wet op Ondernemingsraden (WOR). Dit is specifiek omschreven in artikel 5 van de overeenkomst van de ROP: het voeren van overleg met de minister van BZK over de uitvoering van bevoegdheden die de minister heeft op basis van de WOR. Het CAOP voert verschillende werkzaamheden uit in het kader van de WOR-kamer. De secretaris voert besluiten van de WOR-kamer uit, zorgt voor de voorbereiding en verslaglegging van vergaderingen en adviseert de WOR-kamer beleidsmatig en juridisch over medezeggenschap. Het grootste deel van de activiteiten betreft het beantwoorden van (ad hoc) vragen.

SIPA

Een vreemde eend in de bijt is het SIPA. Toen het BIOS werd opgeheven verdween ook het platform voor integriteitsvraagstukken. Vanuit BZK kwam de vraag of het CAOP niet iemand beschikbaar had die ambtenaren bij integriteitskwesties kon ondersteunen op lokaal niveau. Dit nieuwe instituut had expliciet de doelstelling om geen onderzoek uit te voeren maar om zich puur beschikbaar te stellen als discreet vertrouwenspersoon naar eventuele klanten ten aanzien van integriteitskwesties. Immers, wanneer een onderzoek opgezet zou worden, komt het in de openbaarheid, wat gecompliceerde politieke kwesties kan veroorzaken. Het doel van dit opgerichte SIPA is dus puur het ondersteunen van ambtsdragers die met integriteitskwesties lopen, maar geen aanvullend onderzoek ernaar willen doen. Het SIPA kan eventueel wel adviseren om een onderzoek te starten. Intussen is het SIPA zich meer gaan richten op de bewustwording omtrent integriteitskwesties en worden activiteiten en workshops georganiseerd. De doelen zijn wat verschoven van een individuele ondersteuning naar een meer plenaire aanpak.

Het algehele doel vanuit BZK is dat politieke ambtsdragers worden ondersteund. De activiteiten die het SIPA uitvoert zijn complementair ten aanzien van die doelstelling. Het SIPA biedt ten aanzien van integriteitsvraagstukken hele concrete ondersteuning wat dus goed past bij de doelstelling vanuit BZK. Het doel van BZK is tot op heden geslaagd met de kanttekening dat nog niet in alle provincies gebruik wordt gemaakt van het SIPA.

Aantallen activiteiten per commissie

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.

In de tabel is zichtbaar dat het aantal begrote zaken fluctueert met het aantal gerealiseerde zaken. In de verantwoordingsdocumenten wordt als verklaring hiervoor aangegeven dat het voor de commissies lastig is om precies in te schatten hoeveel activiteiten en zaken zich in een jaar voor gaan doen. Dit wordt ook in de interviews aangegeven. Vooraf is het lastig inschatten hoeveel zaken er worden aangedragen.

Tabel 4.1 Activiteiten commissies; begroting aantal zaken/vergaderingen vs. realisatie²⁴²⁵

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
AAC	1	5	5	3	0	0	3	1	3	1
ROP	20	1	20	28	33	33	28	14	28	22
BZK- SCO	6	0	6	5	6	6	6	4	1	4
WOR	1	0	1	1	0	0	1	0	4	1
BDC- O	20	6	10	3	0	0	5*	1	2	1
OIO	70	68	5	44	36	36	/	1**	/	/
CABF	80	453***	40	33	131	131	55	122	70	19****
AGFA	3	8	2	7	3	3	6	4	6	2
AVO	50	43	40	37	50	50	45	52	60	65

*BDC-O is vanaf 2015 facultatief; dit heeft geleid tot substantieel minder geschillen

**OIO is aflopend

*** Hoge aantal zaken is veroorzaakt door twee departementen, die als gevolg van de invoering van het functiegebouw Rijk, binnen hun organisatie de waardering van het aantal functies opnieuw hebben vastgesteld.

****CABF: Nieuwe functie gebouw Rijk, ook opnieuw ingericht ook bij uitvoering; andere manier van beschrijven hierdoor minder makkelijk bezwaar, waardoor aantal zaken sterk afneemt.

4.3.2 Waardering van de ondersteuning

Het CAOP levert zoals eerder vermeld ondersteunende werkzaamheden gericht op secretariële, juridische en inhoudelijke ondersteuning met de subsidiebijdrage vanuit BZK. Deze ondersteuning vindt plaats om commissies met zaken te helpen omtrent integriteit, functiebezwaring en Rijksveiligheid. Deze ondersteunende activiteiten dienen ten doel te staan van de algehele doelstellingen die door BZK zijn geformuleerd, zie paragraaf 4.2.1. Daarnaast is de waardering van de ondersteunende activiteiten door de desbetreffende commissies van belang. Deze waardering komt intern voort uit klanttevredenheidsformulieren die het CAOP uitzet onder de voorzitters van de commissies. Daarnaast is de doeltreffendheid geanalyseerd door het voeren van diverse gesprekken met onder andere voorzitters en werknemers van BZK en CAOP.

Ondersteuning CAOP

Aan de hand van klanttevredenheidsonderzoeken ten aanzien van de diensten van het CAOP over de geëvalueerde jaren wordt duidelijk hoe de voorzitters van de commissies de ondersteuning door het CAOP waarden. Over het algemeen kan gesteld worden dat de voorzitters tevreden zijn over de secretariële, juridische en inhoudelijke ondersteuning van het CAOP. Zo wordt aangegeven dat uit contacten met commissieleden, die veelal gebruik maken van de diensten van het CAOP, blijkt dat er tevredenheid heerst over de kwaliteit van de dienstverlening en tevens over de werkzaamheden die onder de subsidieregeling vallen. De verrichte werkzaamheden door het CAOP worden daarnaast uitgevoerd conform afspraken. Het CAOP voert haar taken naar wens en tijdig uit.

Binnen de juridische ondersteuning vallen de categorieën: kwaliteit van de adviezen, afhandelings-termijnen en samenwerking. Uit de klanttevredenheidsdocumenten blijkt dat de desbetreffende voorzitters deze drie categorieën louter positief beoordelen. Hierin wordt aangegeven dat het CAOP vooral de huidige ondersteuning en kwaliteit dient te continueren, dat de technische inhoud van de adviezen altijd op orde is, dat de commissies uiterst capabele secretarissen ter beschikking krijgen en dat het geheel administratief op een goede wijze wordt ondersteund. De afhandelings-termijn van de adviezen en ondersteuning wordt sporadisch wat minder beoordeeld maar blijft ook

²⁴ Activiteitenplannen CAOP 2014-2018

²⁵ Verantwoordingen CAOP 2014-2018

positief. Door één voorzitter wordt aangegeven dat de secretaris beschikt over een groot netwerk, wat de kwaliteit van de adviezen ten goede komt.

De administratieve ondersteuning wordt gevormd door de bereikbaarheid, vriendelijkheid, snelheid en samenwerking van en met CAOP. In overeenstemming met de juridische advisering/ ondersteuning beoordelen zijn de voorzitters over deze ondersteuning door het CAOP ook tevreden.

Een enkele kanttekening wordt geplaatst bij de schrijfstijl van bepaalde rapporten. Hierin wordt aangegeven door een enkele voorzitter dat er soms wat taal/schrijffouten in zitten en dat bepaalde aanbevelingen en opmerkingen niet altijd even tactisch zijn verwoord. Ook wordt aangekaart dat de bereikbaarheid, met name in de vakantieperiode, niet altijd even goed is. Vanuit BZK wordt gemeld dat aangaande de verantwoording van de activiteiten het CAOP zich erg formeel opstelt. Het zou in die zin goed zijn dat verwachtingen door beide partijen duidelijk aan de voorkant worden besproken, zodat precies duidelijk is wat verwacht kan worden.

Faciliteiten CAOP

De betrokkenen beoordelen de geleverde faciliteiten en de kennis van het CAOP als zeer goed. Het CAOP regelt de administratie en de beschikking over vergaderzalen met catering. Het CAOP heeft laatst wel een gebouw afgestoten, waardoor het in de overgebleven ruimten wel druk kan worden. Tevens is er soms wat kritiek op de catering. Dat dergelijke zaken echter de kritiekpunten zijn geeft aan dat er op de verdere ondersteuning vanuit het CAOP weinig aan te merken is.

Inhoudelijke kennis en expertise CAOP

Uit de gesprekken blijft dat de commissies het CAOP meer vinden dan alleen een ondersteunend instituut. Zo wordt benadrukt dat de inhoud en de kwaliteit van de adviezen altijd zeer goed wordt bevonden. Dit geeft aan dat de commissies de inhoudelijke kennis en expertise van het CAOP waarderen. De medewerkers van het CAOP herkennen het werkveld en kunnen zich plaatsen tussen de partijen waar de geschillen tussen spelen. In de klanttevredenheidsformulieren komt naar voren dat de kwaliteit van de dienstverlening in combinatie met de onderbouwing, omvang en leesbaarheid van de adviezen wordt beoordeeld met cijfers louter boven de acht.

Er heerst met name tevredenheid over de secretarissen die het CAOP beschikbaar stelt voor de commissies. Deze secretarissen snappen het werkveld, weten wat er speelt en leveren vervolgens een goede ondersteuning. Uit de klanttevredenheidsformulieren stelt een voorzitter dat de technische inhoud van de adviezen altijd een 10 is. De overige voorzitters van de commissies zijn ook unaniem positief. Vanuit de interviews wordt gesteld dat de secretaris fungeert als aanspreekpunt, waarbij spelende zaken gemeld kunnen worden. Daarnaast raadpleegt de secretaris ook de jurisprudentie van lopende zaken en schrijft hij/zij het preadvies van een zaak. Dit preadvies wordt vervolgens besproken in een hoorzitting met de commissie, waarna de commissie zelf gaat werken aan het conceptadvies. Deze vorm van ondersteuning wordt uitermate hooggewaardeerd door de voorzitters.

4.3.3 Waardering van het CAOP in breder perspectief

Behoudens de activiteiten en ondersteuning van het de commissies waar het CAOP subsidie voor verleend is het in breder perspectief plaatsen van de activiteiten van de commissies zelf ook een interessant vraagstuk.

Zo is in de interviews aangegeven dat ten aanzien van de commissies onder de respondenten weinig tot geen discussie heerst over het bestaansrecht ervan. Veel van deze commissies zijn dan

ook wettelijk verankerd. Het werk wat de commissies leveren is nuttig en noodzakelijk, levert meerwaarde en de adviezen zijn van kwalitatief hoogwaardig niveau. Daarnaast blijkt echter wel dat een aantal commissies steeds minder zaken per jaar behandelt. Door de invoering van de Wnra kan dit een andere positie van de commissies teweegbrengen gekeken naar het bestaansrecht. De ondersteuning van deze commissies zal derhalve ook veranderen.

De geïnterviewden lijken overeenstemming te hebben over dat de commissies nuttig en noodzakelijk werk leveren. De zaken die worden behandeld zijn relevant en staan in lijn met de doelstellingen die BZK voor ogen had. Door een voorzitter wordt tevens aangegeven dat bijvoorbeeld de commissies veel beter aansluiten bij de kerntaken van het CAOP dan de leerstoelen. Op kleine nuances na, wordt aangegeven dat de activiteiten die het CAOP uitvoert doeltreffend zijn en dus in lijn staan met de doelstellingen vanuit BZK. Over de kwaliteit van de activiteiten van de commissies wordt gezegd dat deze hoog is en dat de verslagen goed in elkaar steken. De kwaliteit van de verantwoording kan in sommige gevallen nog wel wat beter. Het contact is verder prettig en men weet elkaar te vinden en durft elkaar aan te spreken.

Ook zijn in de interviews opmerkingen gemaakt over de relevantie van het CAOP. Wanneer er kwesties spelen aangaande Rijksveiligheid, integriteit en/of functiebezwaren dan is een neutrale ondersteuning van een neutraal orgaan wenselijk. Dit neutrale orgaan is destijds door BZK in de vorm van het CAOP opgericht en deze vorm wordt door de betrokkenen over het algemeen nog steeds gewaardeerd.

BZK stelt dat bepaalde zaken misschien beter door BZK zelf zouden kunnen worden opgepakt en twijfelt of bepaalde onderwerpen en activiteiten van spelende zaken aansluiten bij BZK in het algemeen. Een voorbeeld hiervan is dat het AVO onderzoek doet naar veiligheid voor douane en politie er twijfel heerst of dat wel een aangelegenheid van uitsluitend BZK is.

4.4 Onderzoek en voorlichting

4.4.1 Leerstoelen

Het doel van het CAOP inzake de leerstoelen staat vastgelegd in Artikel 2, lid 1c in de Subsidieregeling Stichting CAOP 2015²⁶:

1. De minister verstrekt aan de stichting een subsidie voor kosten die direct samenhangen met de volgende activiteiten:
 - Onderzoek en voorlichting op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

De activiteitenplannen bevatten de volgende toelichting op deze activiteiten. Het onderzoeksdeel betreft onderzoek, onderwijs en de platformfunctie voor openbaar debat op het terrein van de arbeidsorganisatie en de arbeidsverhoudingen bij de overheid, onder meer door de ondersteuning in de onderwijs-, onderzoeks- en platforminspanning van de Stichting Albeda Leerstoel, de Stichting Ien Dales Leerstoel en de Stichting Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector.²⁷

²⁶ Subsidieregeling Stichting CAOP 2015.

²⁷ CAOP (2018) Activiteitenplan 2019 CAOP

In het kader van kennisvorming en kennisoverdracht en op basis van de subsidie vanuit het ministerie van BZK, ondersteunt het CAOP een aantal bijzondere leerstoelen. Het ging hierbij in eerste instantie om de Albeda Leerstoel uit 1991 en de Ien Dales Leerstoel uit 2000, met ieder een eigen bestuur. 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. Voor de evaluatieperiode 2014-2018 gaat het om een drietal Bijzondere Leerstoelen: de Ien Dales Leerstoel, gevestigd aan de Universiteit Leiden / Faculteit Governance and Global Affairs Den Haag (0.4 fte totaal), de Albeda Leerstoel, gevestigd aan de Universiteit Leiden (0,4 fte totaal) en de Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector, gevestigd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (0,2 fte totaal).

De Meerjarenagenda Leerstoelen CAOP 2018-2021 bevat een overzicht van de themagebieden van de verschillende leerstoelen²⁸. De Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit Leiden heeft als themagebied de overheid als arbeidsorganisatie'. Hoogleraar voor de Ien Dales Leerstoel is prof. dr. Z. (Zeger) van der Wal. Belangrijke onderwerpen binnen dit thema zijn de kwaliteit van de overheidsorganisatie en haar medewerkers in relatie tot de trends en uitdagingen van de 21ste eeuw, nieuwe typen managementvaardigheden en politieke en ambtelijke integriteit.

De Albeda Leerstoel aan de Universiteit Leiden heeft betrekking op 'arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector. Hoogleraren voor de Albeda Leerstoel zijn prof. dr. mr. B. (Barend) Barentsen en prof. dr. J.J.M. (Jaap) Uijlenbroek. De Albeda Leerstoel behandelt het thema arbeidsverhoudingen in zijn verschillende facetten. Belangrijke onderwerpen binnen dit thema zijn het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, politiekambtelijke verhoudingen en medezeggenschap.

De Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector is gevestigd aan de Erasmus Universiteit. Hoogleraar voor de Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector is prof. dr. J.L.T. (Jos) Blank. De Leerstoel heeft als themagebied de productiviteit en doelmatigheid van de publieke sector, en de wijze waarop dit in Nederland kan worden bevorderd.

Bijzondere leerstoel

Hoe komt een bijzondere leerstoel tot stand? Het hooglerarenbeleid van de Universiteit Leiden geeft hierin inkijk. Zo stelt het beleidsdocument uit 2017 hierover dat een bijzonder hoogleraar wordt aangesteld door en op verzoek van een rechtspersoon van buiten de Universiteit Leiden. Het bevorderen van het wetenschappelijk onderwijs en het onderzoek op een specifiek terrein is daarbij de doelstelling. Een bijzonder hoogleraar is niet in dienst van de universiteit. In het geval van de Ien Dales Leerstoel en de Albeda Leerstoel geldt dat de betreffende hoogleraren in dienst staan van de Stichting Leerstoelen van het CAOP. De Universiteit Leiden, waar de Ien Dales Leerstoel en Albeda Leerstoel zijn ondergebracht, stelt strikte voorwaarden aan de rechtspersonen die bevoegd worden verklaard een bijzondere leerstoel te vestigen. "Iedere bemoeienis van de rechtspersoon met het onderwijs of onderzoek is uitgesloten, en werving en benoeming van de hoogleraar moeten aan de gewone academische standaarden voldoen. De duur van de benoeming als hoogleraar is altijd tijdelijk en van beperkte omvang, doorgaans voor vijf jaar en in principe slechts eenmaal verlengbaar. De bijzonder hoogleraar brengt jaarlijks via het Curatorium van de bijzondere leerstoel verslag uit aan het bestuur van de rechtspersoon over de activiteiten op het gebied van onderwijs en onderzoek. Dit verslag wordt ook ter kennisneming aan het faculteitsbestuur en het College van Bestuur gestuurd".²⁹

²⁸ CAOP (2018) Meerjarenagenda Leerstoelen CAOP 2018-2021

²⁹ Hooglerarenbeleid. 2017. Universiteit Leiden. P. 5

De looptijden van de Albeda Leerstoel en de Ien Dales Leerstoel zijn langer dan de vijf jaar die de Universiteit Leiden doorgaans voor leerstoelen hanteert. De Albeda-leerstoel werd in 1991 ingesteld aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Pim Fortuyn was destijds de eerste die de leerstoel bezette. De Ien Dales Leerstoel werd in 2000 ingesteld aan de Universiteit van Amsterdam. De Bijzondere Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector (PPS) is ondergebracht bij de Erasmus Universiteit Rotterdam en werd op 1 december 2014 ingesteld.

Doelstellingen

De leerstoelen spannen zich in voor optimale verbinding en kennisdeling tussen wetenschap, beleid en praktijk. Ondersteunend aan de doelstelling van kennisverbinding en kennisdeling zijn leerstoelen 'agenderend' en bieden zij afnemers 'handvatten' voor hun standpunt-/beleidsbepaling en dragen bij aan bewustwording over actuele vraagstukken en mogelijke handelingsperspectieven. Het aanbod van de leerstoelen moet gezien worden als 'toegepaste wetenschap' c.q. als toepasbaar te maken wetenschap.

Het CAOP heeft met deze achtergrond een subsidie aangevraagd bestaande uit twee onderdelen:

2. De financiering van de Leerstoelen CAOP;
3. Kennisvalorisatie Leerstoelen CAOP.

In het financiële overzicht voor de subsidieaanvraag maken wij een onderscheid tussen deze twee onderdelen. Het subsidiebedrag in het Activiteitenplan 2018 voor beide onderdelen samen was voor de Albeda Leerstoel € 160.000, voor de Ien Dales Leerstoel € 160.000 en voor de Leerstoel PPS € 75.000. Het onderdeel Kennisvalorisatie Leerstoelen CAOP bestond in het Activiteitenplan 2018 voor iedere leerstoel uit een Senior Adviseur, Administratief, Externe kosten, Locatiekosten CAOP en Porti- en bezorgkosten. De subsidie voor de financiering van de Leerstoelen CAOP bestond uit € 61.800 voor de Albeda Leerstoel, € 55.300 voor de Ien Dales Leerstoel en € 51.100 voor de Leerstoel PPS.

Begroting en verantwoording leerstoelen

De leerstoelen werken onder eigen wetenschappelijke verantwoordelijkheid. De programmering is, om aan te sluiten bij ontwikkelingen in het publieke domein, afgestemd met sociale partners, het bestuur van de Stichting en het ministerie van BZK. Van daaruit is een gezamenlijke meerjaren-agenda opgesteld, waarbinnen partijen speerpunten benoemen die in eigen verantwoordelijkheid worden uitgewerkt³⁰. 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 meerjaren-agenda. Verder wordt in het activiteitenplan vooraf een globale schets gegeven van het aantal conferenties, expertmeetings en bijeenkomsten.

Onderwijs en de inbreng van de hoogleraren wordt jaarlijks geëvalueerd en aan de hand van de respectievelijke jaarverslagen besproken met bestuur en curatoren van de leerstoelen. Halverwege de benoemingstermijn van de hoogleraren voert de voorzitter van het bestuur een mid-term review met de hoogleraren. In de verantwoordingsrapportages opgesteld door het CAOP wordt voor wat betreft de activiteiten van de leerstoelen verwezen naar de jaarverslagen van de leerstoelen. De verantwoordingsrapportage 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.

³⁰ CAOP (2018) Meerjarenagenda Leerstoelen CAOP 2018-2021

Ten aanzien van het bereik van de activiteiten verlangt de subsidieregeling geen specifieke doelen. 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.

Aangezien het ministerie van BZK de belangrijkste subsidieverlener is voor de leerstoelen, worden de resultaten van de leerstoelen bekeken in het licht van de doelstellingen bij BZK.

Doelstellingen BZK

Voor de realisatie van haar doelstellingen heeft het ministerie van BZK verschillende beleidsinstrumenten tot haar beschikking zoals opdrachten, subsidies, wetgeving, pensioenen, uitkeringen en benoemingen. De Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) valt als instrument onder artikel 7 van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek dient elk beleidsartikel van de Rijksbegroting periodiek doorgelicht te worden. Ecorys heeft in 2018 een beleidsdoorlichting van artikel 7 uitgevoerd.

Bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting was duidelijk dat er geen concrete beleidstheorie voorhanden was voor artikel 7. De algemene doelstelling van artikel 7 luidt *“Een (compacte) overheid met voldoende en goed gekwalificeerde, integere medewerkers en politieke ambtsdragers tegen verantwoorde kosten”*. In de beleidsdoorlichting is onderscheid gemaakt naar de subdoelen van artikel 7:

- een (compacte) overheid;
- voldoende en goed gekwalificeerde medewerkers en politieke ambtsdragers;
- integere medewerkers en politieke ambtsdragers en
- tegen verantwoorde kosten.

In de beleidsdoorlichting wordt dieper ingegaan op de vraag in welke mate de activiteiten door het CAOP bijdragen aan de verschillende subdoelen van artikel 7.

Tegelijkertijd heeft BZK in de notitie *‘Kader voor de beoordeling van leerstoelen’* wel specifiek doelstellingen opgenomen. In de notitie omschrijft zij deze als volgt³¹:

1. “Met de leerstoel wordt de kwaliteit van het wetenschappelijke discours gestimuleerd op een beleidsonderwerp/thema waar dit discours nog te beperkt is. Hier staat dus de vraag centraal of de leerstoel als instrument nodig is om met het oog op het beleidsmatige belang het wetenschappelijke discours op het specifiek thema te stimuleren.
2. Een leerstoelhouder kan via verdiepende analyses, publicaties en expertbijeenkomsten –waar ook collega-wetenschappers bij worden betrokken- goed helpen bij het verkennen van beleidsopties, het agenderen van beleidsproblematiek en/of evalueren van beleid.
3. Een leerstoel kan een belangrijke rol spelen bij het ontwikkelen en beheren van het kwalitatief hoogwaardig netwerk. Als dat netwerk al op andere manieren goed wordt onderhouden neemt het nut van het instrument leerstoel af.”

Werkzaamheden

De activiteiten van de leerstoelen bestaan uit het vergaren, verrijken en delen van kennis, informatie en documentatie, onder meer door het organiseren en entameren van debat (de platformfunctie)³². De activiteiten worden actief georganiseerd, onder meer door middel van congressen, expertmeetings en seminars, openbaar en besloten. De uitkomsten worden ter

³¹ BZK (2016) Kader voor de beoordeling van leerstoelen.

³² CAOP (2018) Activiteitenplan 2019 CAOP.

beschikking gesteld aan sociale partners in de publieke sector. Wederkerig wordt de kennisbehoefte uit de publieke sector vertaald naar de programmering van de Leerstoelen.

Het CAOP voert de ambtelijke ondersteuning voor het overkoepelende paritaire bestuur van de leerstoelen: de Stichting Bestuur Leerstoelen. Het bestuur wordt gevormd door de onafhankelijk voorzitter, onafhankelijk vicevoorzitter en twee onafhankelijk leden, allen voorgedragen door het CAOP. De Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) dragen daarnaast ieder twee zetels voor. Ten slotte wordt een bestuurslid voorgedragen door sponsor Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). 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. Deze gegevens worden meegenomen in het activiteitenplan, dat onderdeel uitmaakt van de subsidieaanvraag.

Expertise van de leerstoelen wordt via verschillende kanalen gedeeld. Via de meer traditionele manier vanuit de platformfunctie (het 'halen en brengen' tijdens bijeenkomsten), via publicaties in gedrukte of digitale vorm, via actieve participatie in expertbijeenkomsten, door gebruik van de eigen website en door middel van informatiedragers als blogs, twitter, LinkedIn, video-opnames en openbare (lunch)colleges. De expertise van de leerstoelen heeft hiermee een breed bereik.

De doeltreffendheid van de leerstoelen is geanalyseerd door gesprekken te voeren met verschillende stakeholders. Allereerst zijn interviews gehouden met de leerstoelhouders zelf. Ook is gesproken met het curatorium van de leerstoelen bij de Universiteit Leiden. Daarnaast is gesproken met de algemeen coördinator van de leerstoelen vanuit de Stichting Bestuur Leerstoelen, en met de coördinatoren van de individuele leerstoelen. Medewerkers van BZK zijn geïnterviewd om de wijze van sturing vanuit het Ministerie inzichtelijk te maken. Omdat het onderzoek grotendeels is uitgevoerd door middelen van interviews, bevat dit onderzoeksrapport naast een feitelijke analyse ook de weergaven van meningen van respondenten.

4.4.2 Doeltreffendheid leerstoelen

Doeltreffendheid leerstoelen op basis van activiteiten

Aan de hand van de activiteitenplannen en verantwoordingen van CAOP is een cijfermatig overzicht opgesteld met daarin de begrote en gerealiseerde activiteiten. De jaarverslagen per leerstoel bevatten een lijst met activiteiten die de leerstoelhouders hebben uitgevoerd in het kader van de leerstoelprogramma's. In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen met de begrotingen voor activiteiten in de activiteitenplannen, en de realisatie van activiteiten uit de jaarverslagen.

Albelda Leerstoel	2014		2015		2016		2017		2018	
	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
Publicaties		7		8		11		8		
Colleges						2		2		
Bijeenkomsten platformfunctie	5	4	5	15		9	4/5	7		
Externe voordrachten	4	3	4	3		3	3/4	3		
Columns		3		5		2				
Annotaties		3								
Blogs		6								

Albeda Leerstoel	2014		2015		2016		2017		2018	
	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie	Begroting	Realisatie
Deelname redacties		2		2		2				
Keuzevakken		1		1		1				
Interviews				7		5				
Overige onderwijs		4		5		7				
Begeleidingen						3		1		
Ien Dales Leerstoel										
Publicaties		9		9		13		14		
Lezingen						5				
Bijeenkomsten platformfunctie	9	5	9	4			8/9	14		
(Internationale) congressen	1		1	3	1	3	1	2		
CAOP-initiatieven						6		7		
Annotaties										
Commissies								2		
Keuzevakken		1		2		1		1		
Interviews						4		8+		
Samenwerking instituten		4		3		1				
Begeleidingen		4		5		6		2		
Overige onderwijs						2		3		
Stichting Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector										
Leerstoel in voorbereiding										
Publicaties			~	7		7	~	7		
Bijeenkomsten			~	1		2	~	7		
Presentaties				3		3		4		
Oraties				1						
Interviews				8				2		
Keuzevak			~	1		1	~	1		

De jaarverslagen voor de Albeda Leerstoel betreffen de activiteiten van Prof. mr. B. Barentsen en Prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek tezamen. De jaarverslagen voor de Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector betreffen de activiteiten van Prof. Dr. J.L.T. Blank. Het jaarverslag voor de Ien Dales Leerstoel voor 2014 betreft de activiteiten van prof. mr. A. de Becker en de activiteiten van Prof. Dr. Mr. R. Nieuwenkamp. 2015 betreft slechts de activiteiten van prof. mr. A. de Becker. 2016 en 2017 betreffen de activiteiten van prof. mr. A. de Becker en de activiteiten van Prof. Dr. Z. van der Wal.

Over het algemeen geldt dat de leerstoelen meer activiteiten uitvoeren dan men op basis van het activiteitenplan, oftewel de begroting mag verwachten. Hierbij moet opgemerkt worden dat in de jaarverslagen activiteiten zijn opgenomen die zowel binnen het kader van de bijzondere leerstoel passen als binnen de overige activiteiten die de leerstoelhouder uitvoert. De jaarverslagen en het overzicht hierboven kunnen daarom slechts als een indicatie gebruikt worden, niet als basis voor een sluitende conclusie over de doeltreffendheid van de leerstoelen.

Het ministerie geeft jaarlijks haar goedkeuring aan de subsidieaanvraag en het daarbij inbegrepen activiteitenplan. Op basis van het bovenstaande overzicht zou men kunnen concluderen dat de leerstoelen in termen van aantallen activiteiten, en op basis van de wensen en verwachtingen van BZK, doeltreffend te werk gaan. Enige kanttekening die daarbij gemaakt moet worden, is de notie dat CAOP mogelijk te veel subsidie aanvraagt en daardoor ruimte heeft om extra activiteiten te ontwikkelen.

Doeltreffendheid leerstoelen volgens belanghebbenden

De evaluatiecommissie heeft in het kader van de doeltreffendheid van de leerstoelen verschillende interviews gehouden om het oordeel van belanghebbenden mee te nemen. Deze paragraaf bevat een samenvatting in grote lijnen van de interviews, in combinatie met de resultaten op basis van deskresearch.

Verschillende respondenten geven aan dat de leerstoelen verschillende maatschappelijke baten opleveren, maar dat het moeilijk is deze maatschappelijke baten daadwerkelijk te benoemen. Een oorzaak hiervoor zou kunnen zijn dat de doelstellingen voor de leerstoelen niet altijd SMART worden geformuleerd. Hoewel jaarlijks overleg plaatsvindt tussen het curatorium, het stichtingsbestuur en de leerstoelhouders over de doelstellingen voor de leerstoelen, is soms moeilijk om overeenstemming te bereiken over de doelstellingen. Onderzoek en andere resultaten in het kader van de leerstoelen wordt in enkele gevallen meegenomen in de beleidsvorming door de Tweede Kamer. De leerstoelen genereren debat en brengen nieuwe standpunten naar voren. Zo brengt de Albeda Leerstoel duidelijkheid in de rechtspositie van ambtenaren nu en straks. De Leerstoelhouder Productiviteit in de Publieke Sector staat radio en pers te woord, en speelt een rol in kamercommissies. Daarnaast wordt de leerstoelhouders om input gevraagd over het publieke debat, bijvoorbeeld als het over cao's gaat. De maatschappelijke baten zijn daarnaast af te lezen aan de opkomst tijdens bijeenkomsten. Ook wordt verwezen naar de concrete output in aantallen publicaties, bijeenkomsten, colleges, vakken en andere activiteiten die in hoofdstuk 4.4.2 zijn benoemd.

Sturing op beleidsdoelen

Veel betrokkenen melden dat de leerstoelprogramma's effectiever en dus doeltreffender zouden zijn als vanuit BZK meer sturing komt op de inhoudelijke agenda van de leerstoelen. In de huidige situatie zijn de leerstoelen relatief zelfsturend. Dit wil zeggen dat de leerstoelhouders onafhankelijk zijn in het bepalen van de inhoudelijke richting.

Vanuit verschillende kanten wordt benadrukt dat BZK als financier van de leerstoelen meer invloed zou kunnen en mogen uitoefenen op de inhoudelijke richting. Op deze manier zou BZK gebruik kunnen maken van de leerstoelen in het beantwoorden van de kennisvragen. Dit zou er ook toe leiden dat de leerstoelen meer concreet aanwijsbare baten opleveren. Momenteel worden de leerstoelen wel incidenteel gebruikt voor het beantwoorden van vragen die spelen bij BZK, maar van structureel gebruik van de leerstoelen is geen sprake. Dit komt onder anderen omdat het formuleren van kennisvragen tijd kost. Zoals hierboven valt af te lezen ontbreekt een concrete beleidstheorie voor artikel 7, en zijn de algemene doelstellingen dusdanig algemeen geformuleerd dat dit voor de leerstoelprogramma's slechts gebrekkig sturing oplevert. De interviews maken ook duidelijk dat er binnen BZK verschillend over het nut van de leerstoelen wordt gedacht. Dit geldt zowel voor de fundamentele vraag 'moet BZK leerstoelen financieren' als voor de vraag van het nut per leerstoel. Deze discussie moet wel gevoerd worden. De huidige ambivalente houding komt de duidelijkheid voor de overig betrokkenen (bij CAOP en de leerstoelen) niet ten goede. Motto: doe het goed of doe het niet'.

Wat betreft de onderlinge samenhang tussen de leerstoelen wordt door het CAOP afstemming gestimuleerd over de inhoud van de lesprogramma's. Afstemming wordt in de meeste gevallen gezocht, maar dit verschilt per leerstoelen-relatie. Bij de Albeda en Ien Dales Leerstoel ligt zo'n onderlinge afstemming meer voor de hand, omdat al enige overlap is over de inhoud van de lesprogramma's. Wanneer beperkt afstemming gezocht wordt komt dit hoofdzakelijk door een gebrek aan tijd. Volgens een betrokkene bij de Leerstoel PPS bestaat er nauwelijks samenhang met de andere leerstoelprogramma's, wat vooral te wijten is aan de beperkte beschikbaarheid. Daarnaast lopen de thema's die de leerstoelen behandelen te ver uiteen.

4.4.3 Doeltreffendheid ondersteuning door CAOP

De doeltreffendheid van de ondersteuning door het CAOP voor de leerstoelen is in dit onderzoek gebaseerd op interviews met belanghebbenden. De ondersteuning door het CAOP wordt door leerstoelhouders over het algemeen als zeer positief beoordeeld. De sturing is in hoofdzaak organisatorisch en procesmatig. In enkele gevallen wordt ook inhoudelijk over de leerstoelprogramma's overlegd. Het contact tussen de leerstoelhouders en het CAOP vindt regelmatig plaats: een tot meerdere malen per week plaats, afhankelijk van de leerstoelhouder.

In algemene zin bestaat de ondersteuning van de leerstoelprogramma's door het CAOP uit de platformfunctie, bestaande uit twee onderdelen: de website ter verspreiding van de resultaten van de leerstoelen en het organiseren van bijeenkomsten en publicaties. Het CAOP houdt zich daarnaast bezig met redactionele ondersteuning voor de verschillende publicaties. De publicaties worden door het CAOP onder de aandacht gebracht bij het netwerk dat zij onderhoudt. Deze netwerkfunctie wordt door leerstoelhouders als zeer waardevol gezien. Wat betreft inhoudelijke ondersteuning heeft het CAOP veel kennis in huis op het gebied van arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Zo wordt aan Albeda Leerstoel input geleverd op het gebied van cao-afspraken die tot dusver gemaakt zijn voor de publieke sector. Een betrokkene merkt op dat de kennis en kunde bij het CAOP zodanig bij specifieke personen ligt, dat het CAOP in de problemen komt wanneer deze personen wegvallen. Het wordt daarom aangeraden na te denken over een back-up of opvolging.

Het CAOP wordt door sommige respondenten gezien als een enigszins verouderende organisatie, wat te merken is aan de ondersteuningsactiviteiten. Zo zou de website meer gebruikt kunnen worden, en meer met de tijd mee kunnen gaan. Het contact tussen de leerstoelhouder en het CAOP levert in het kader van de Leerstoel PPS problemen op. Hier wordt gemeld dat het CAOP effectiever zou kunnen werken in de ondersteuning. Begin 2018 is door de leerstoelhouder aangegeven dat het CAOP overmatig een beroep doet op de diensten van de leerstoelhouder, daar waar de leerstoelhouder maar voor één dag in de week is aangesteld. Het CAOP heeft aangegeven dit niet zo te hebben ervaren. De kern van dit probleem ligt in een misvatting over de ondersteuningsconstructie. De leerstoelhouder treedt graag vooral met de universiteit in overleg over de werkzaamheden en de inhoud van het lesprogramma, maar in de praktijk voert het CAOP hier graag invloed op uit. De ondersteuning wordt door de leerstoelhouder als dirigistisch ervaren. De leerstoelhouder levert nog regelmatig resultaten op, maar de relatie met het CAOP is bekoeld. Wel is de ondersteuning voor de oratie van de leerstoelhouder als positief ervaren.

Het vaststellen van de doelstellingen voor de leerstoel vindt plaats in samenspraak met het CAOP, de leerstoelen en de Stichting Bestuur Leerstoelen. Doelstellingen komen daarbij tot stand via de actualiteiten, via de meerjarenagenda en op basis van onderlinge afstemming. Dit heeft onder anderen geleid tot de meerjarenagenda, waarin de doelstellingen voor de komende vier jaar zijn vastgesteld. Tijdens het overleg komen de leerstoelhouders en het CAOP tot concretere projecten om activiteiten gemeenschappelijk uit te voeren. De meerjarenagenda stimuleert samenwerking

tussen leerstoelen. Daarnaast brengt de meerjarenagenda richting in de overkoepelende thematiek voor de leerstoelen, en voorkomt het overlap in de afzonderlijke leeropdrachten.

In de Stichting Bestuur Leerstoelen is het CAOP met afstand de belangrijkste sparringpartner over de agenda van de leerstoelen, met enige inbreng van de maatschappelijke partners. Vanuit BZK wordt sporadisch aangegeven welke kennisvragen zij graag aangekaart zien worden.

Betrokkenen zijn bezig om de Leerstoel Productiviteit in de Publieke Sector een rol te laten spelen bij verschillende moties in de Tweede Kamer die vragen oproepen wat betreft productiviteit binnen de publieke sector. Voor de Leerstoel PPS is fulltime een medewerker in dienst die de link legt tussen wetenschappelijke activiteiten en de actuele beleidsproblematiek. Ook is hier een specifiek onderzoeksprogramma voor ontworpen. Gevolg is dat de resultaten van de Leerstoel PPS redelijk optimaal bijdragen aan de kennispositie van BZK. Daarnaast komt de thematiek die de leerstoel behandelt overeen met de thematiek die BZK heeft opgenomen in de subsidierelatie met IPSE. Op basis hiervan zijn de doelstellingen van BZK opgenomen in de doelstellingen voor de leerstoelen.

De samenwerking tussen leerstoelhouders, het CAOP en BZK levert in het kader van de Ien Dales Leerstoel weinig problemen op. De Albeda Leerstoel levert daarentegen volgens betrokkenen onvoldoende baten op. Hier worden verschillende redenen voor genoemd. Allereerst heeft een van de leerstoelhouders vanwege omstandigheden slechts beperkt tijd voor activiteiten in het kader van de Albeda Leerstoel. Tussen de leerstoelhouder en BZK is wel afgesproken dat men de werkzaamheden hervat wanneer hier weer tijd voor is. Daarnaast erkent men intern dat BZK nog niet voldoende vaststelt en communiceert wat het van de Ien Dales en Albeda Leerstoel aan baten verwacht.

Continuering van de ondersteuning door het CAOP wordt gezien als een logische vervolgstap. Een belangrijke reden hiervoor is de ervaring die het CAOP inmiddels heeft opgebouwd in het ondersteunen van de leerstoelen. Daarnaast wordt het netwerk van het CAOP gezien als een belangrijk middel om de resultaten en activiteiten van de leerstoelen te verspreiden.

4.5 Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen

4.5.1 Commissies en secretariaten

Het doel van de subsidie op het gebied van de diverse commissies, is dat CAOP de commissies ondersteunt en van advies voorziet en indien noodzakelijk de adviezen en uitspraken op haar website publiceert.

Ondersteuning vanuit het CAOP bestaat uit secretariael, juridische en administratieve ondersteuning. Precieze activiteiten die hiervoor worden uitgevoerd zijn divers en verschillen per commissie. In interviews kwam naar voren dat dit ook sterk afhangt van de samenstelling en voorzitter van de desbetreffende commissie. Verslag wordt gedaan in de verantwoording die jaarlijks wordt overhandigd. Hierin wordt het aantal activiteiten gekwantificeerd. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het aantal vergaderingen of het aantal zaken dat is behandeld.

Aan de hand van de meningen uit de interviews kan worden gesteld dat het CAOP haar ondersteunende werkzaamheden doeltreffend uitvoert. Het leeuwendeel is zeer te spreken over de activiteiten en ondersteuning van en door het CAOP. De uitgevoerde activiteiten en ondersteuning staan ten doel aan de doelstellingen van BZK is de algemene opinie. Het CAOP en de commissies dragen bij aan de (maatschappelijke)arbeidsvraagstukken van opdrachtgevers en het CAOP fungeert hierin als expertiseplatform voor diverse organisaties. Om als expertiseplatform te kunnen

fungeren biedt het CAOP kennis en diensten aan op het gebied van arbeidsverhoudingen, integriteitskwesaties, arbeidsvoorwaarden en conflicthantering. Deze ondersteuning wordt door de commissies vrijwel unaniem als positief gewaardeerd, waarbij de inhoudelijke kennis en kwaliteit van de ondersteuning centraal staat. Daarnaast wordt ook vanuit BZK zelf gesteld dat de activiteiten van het CAOP bijdragen aan de algehele opgestelde doelstellingen en dat een substantiële bijdrage wordt geleverd aan functie- en integriteitskwesaties en wordt aangegeven dat hetgeen de commissies uitvoeren dicht bij de kerntaak past van BZK. Wanneer dit weerlegt wordt langs de doelstellingen van BZK als benoemd in de statutenwijziging 2015 lijkt de ondersteuning van CAOP de doelstellingen van BZK te praktiseren.

Ook bij het SIPA heerst de gedachte dat de doelstellingen en activiteiten ten aanzien van integriteitskwesaties in lijn staan met de doelstellingen van BZK. Het ondersteunen van politiek ambtsdragers op een concrete wijze sluit wordt door het SIPA goed uitgevoerd.

Uit de klanttevredenheidsonderzoeken die het CAOP jaarlijks uitzet onder de voorzitters van de commissies blijkt tevens dat de voorzitters van mening zijn dat activiteiten en ondersteuning tijdig worden uitgevoerd en op een kwalitatief hoogwaardige manier. Daarnaast wordt met name de ondersteuning door de secretarissen als zeer positief ervaren. Wanneer op basis van de kwalitatieve insteek de doeltreffendheid wordt beoordeeld kan dus worden vastgesteld dat de ondersteuning van het CAOP en de uitgevoerde activiteiten zeer doeltreffend zijn

Door bepaalde geïnterviewden wordt als kanttekening echter aangegeven dat zij twijfelen aan het bestaansrecht van sommige commissies. Ondanks dat dit buiten de scope van de subsidieregeling valt, willen de evaluatoren dit hier wel noemen. Uit het eerdere overzicht werd duidelijk dat het voor een aantal commissies, zoals het BDC-O en het CABF het aantal zaken sterk is gedaald. Hoewel de noodzaak en de meerwaarde van de behandelde zaken niet duidelijk wordt uit deze aantallen geeft het wel een indicatie over de frequentie waarop deze commissies worden geraadpleegd. Met het vervallen van de ARAR vervalt daarnaast de wettelijke verankering van de AAC en de AGFA. De BDC-O is daarnaast facultatief geworden en het totaal aan verleende subsidie daalt al jaren gestaag. Het invoeren van de Wnra zal daarnaast ook het voortbestaan van de commissies beïnvloeden, waarover meer in hoofdstuk 7.

4.5.2 *Leerstoelprogramma's*

Aan de hand van de activiteitenplannen en verantwoordingen van CAOP is een cijfermatig overzicht opgesteld met daarin de begrote en gerealiseerde activiteiten. Over het algemeen geldt dat de leerstoelen meer activiteiten uitvoeren dan men op basis van het activiteitenplan, oftewel de begroting mag verwachten. Het ministerie geeft jaarlijks haar goedkeuring aan de subsidieaanvraag en het daarbij inbegrepen activiteitenplan. Op basis van het overzicht kan men concluderen dat de leerstoelen in termen van aantallen activiteiten doeltreffend te werk gaan. Dit geeft op zichzelf echter nog geen sluitende conclusie.

De evaluatiecommissie geeft daarnaast in het kader van de doeltreffendheid van de leerstoelprogramma's een kwalitatief oordeel over de doeltreffendheid van de leerstoelen, op basis van verschillende interviews en een kwalitatieve analyse. In het algemeen geldt overeenstemming over het feit dat de leerstoelen verschillende maatschappelijke baten opleveren, maar dat het moeilijk is deze maatschappelijke baten daadwerkelijk te benoemen. De leerstoelen leveren volgens een leerstoelhouder een bijdrage aan het publieke en vooral wetenschappelijke discours, maar een concrete impact op beleid of wetgeving is vaak minder duidelijk.

Andere betrokkenen bij de leerstoelen dragen verschillende voorbeelden van concrete baten aan. Onderzoek door de leerstoelen wordt in enkele gevallen meegenomen in de beleidsvorming door de Tweede Kamer, zoals de Motie Sneller over effectieve beleidsopties en hervormingen. De Leerstoel PPS en het IPSE worden nauw betrokken bij de productiviteit binnen het Ministerie van Financiën. Ook was de hoogleraar voor de leerstoel PPS betrokken bij de fusie van twee ROC's, een rapport over Spoedeisende hulp, hoorzittingen in de Tweede Kamer (schaal in de zorg en lumpsum in het onderwijs) en een expertiseronde van het ministerie van OCW over fusietoezicht. Daarnaast wordt de leerstoelhouders om input gevraagd, bijvoorbeeld als het over cao's gaat. De maatschappelijke baten zijn daarnaast af te lezen aan de opkomst tijdens bijeenkomsten. Ook wordt verwezen naar de concrete output in aantallen publicaties, bijeenkomsten, colleges, vakken en andere activiteiten die in hoofdstuk 4.4.2 zijn benoemd.

Meerdere betrokkenen melden dat de leerstoelprogramma's effectiever en dus doeltreffender zouden zijn als vanuit BZK meer sturing komt op de inhoudelijke agenda van de leerstoelen. Dit is van belang, aangezien de doeltreffendheid van de leerstoelen wordt bekeken in het licht van de doelstellingen van BZK. Ten principale dient binnen BZK een discussie gevoerd te worden over het nut van de leerstoelen. Zowel fundamenteel als inhoudelijk per leerstoel. De positie van BZK ten aanzien van de leerstoelen is nu voor andere betrokkenen niet duidelijk.

Ondersteuning leerstoelen CAOP

De ondersteuning door het CAOP wordt door leerstoelhouders wisselend beoordeeld. De sturing is in hoofdzaak organisatorisch en procesmatig. In enkele gevallen wordt ook inhoudelijk over de leerstoelprogramma's overlegd. Het contact tussen de leerstoelhouders en het CAOP vindt wekelijks tot meerdere malen per week plaats, afhankelijk van de leerstoelhouder.

In algemene zin bestaat de ondersteuning van de leerstoelprogramma's door het CAOP uit de platformfunctie, bestaande uit twee onderdelen: de website ter verspreiding van de resultaten van de leerstoelen en het organiseren van bijeenkomsten en publicaties. Het CAOP houdt zich daarnaast bezig met redactionele ondersteuning voor de verschillende publicaties.

Inhoudelijke input op het leerstoelprogramma wordt niet altijd gewaardeerd in het kader van de Leerstoel PPS. De kern van dit probleem ligt in een misvatting over de ondersteuningsconstructie. De leerstoelhouder treedt graag vooral met de universiteit in overleg over de werkzaamheden en de inhoud van het lesprogramma, maar in de praktijk voert het CAOP hier graag invloed op uit. De ondersteuning wordt door de leerstoelhouder als dirigistisch ervaren. De leerstoelhouder levert nog regelmatig resultaten op, maar de relatie met het CAOP is bekoeld.

Continuering van de ondersteuning door het CAOP wordt gezien als een logische vervolgstap. Een belangrijke voorwaarde wanneer de ondersteuning door het CAOP wordt voortgezet, is duidelijkheid vooraf over de rol van het CAOP. In het geval van de leerstoel PPS kan een groot deel van de inhoudelijke input overgelaten worden aan de afdeling bestuurskunde bij de universiteit. Dit geldt met name omdat de doelen van BZK uiteindelijk leidend zouden moeten zijn, en de resultaten voor de Leerstoel PPS goed passen binnen de doelstellingen en de subsidierelatie met het IPSE. Een belangrijk argument voor continuering van de ondersteuning is de ervaring die het CAOP inmiddels heeft opgebouwd in het ondersteunen van de leerstoelen. Daarnaast wordt het netwerk van het CAOP gezien als een belangrijk middel om de resultaten en activiteiten van de leerstoelen te verspreiden.

5 Doelmatigheid

5.1 Inleiding en overzicht

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de doelmatigheid van de diensten van het CAOP voor de commissies en leerstoelen. Onder doelmatigheid wordt verstaan dat de kosten van de subsidieregeling in verhouding staat tot het uiteindelijke resultaat. Het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van de activiteiten is hierin van groot belang. Belangrijke criteria hierin zijn:

- kosten van de activiteiten en ontwikkeling daarvan;
- de uurtarieven van CAOP en de opbouw en ontwikkeling daarvan;
- de urenbesteding;
- de kostenontwikkelingen en eventuele toelichtingen op verhoging van de kosten;
- alternatieve beleidsinstrumenten die mogelijk efficiënter zijn.

Per paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kosten en uurtarieven van de activiteiten en de eventuele kosten ten aanzien van de bereiking van de doelen. Gestart wordt met een algemeen beeld van de kostenontwikkeling en de egalisereserve waarna achtereenvolgens wordt ingegaan op de ondersteuning van commissies en leerstoelen.

5.2 Algemeen

Ontwikkeling gesubsidieerde activiteiten

Uit de diverse CAOP verantwoordingsdocumenten is een overzicht van uren, kosten, tarieven, toegekende subsidies opgesteld voor de periode 2014 tot en met 2018. Tabel 5.1 geeft een overzicht van deze indicatoren en geeft tevens de verandering weer vanaf het eerste geavaleerde jaar (2014) en het laatste jaar (2018).

De kosten van de alle gesubsidieerde activiteiten (voor commissies en leerstoelen) bedroeg in 2014 circa € 4,1 miljoen en in 2018 circa € 1,4 miljoen. Met deze daling is het totale subsidiebedrag over de gehele evaluatieperiode met circa 66% afgenomen. De totale kosten zijn in dezelfde periode ook substantieel afgenomen met 72%. Het opheffen van de EVPT ligt met name ten grondslag aan de daling van het totale toegekende subsidiebedrag.

Tabel 5.1 Uren, omzet en kostenontwikkeling gesubsidieerde activiteiten CAOP³³

Bedragen (*1.000 euro)	2014	2015	2016	2017	2018	Stijging 2014-2018
Subsidie toegekend	€ 4.077	€ 2.786	€ 2.261**	€ 1.421	€ 1.379	-66%
Resterend	€ 133	-€ 1.018*	-€ 229	€ 51	€ 261	
Uitputting %	96,73%	136,54%	110%	96,41%	81,06%	
Egalisereserve per 31/12	€ 1.129	€ 115	€ 64	€ 115	€ 377	-67%
In % van toegekende subsidie	28%	4%	3%	8%	27%	

*Stopzetting EVPT in 2015, hierdoor een flinke daling in de toegekende subsidie.

**Overdracht van de taken van het BIOS naar het Huis voor Klokkenluiders. Daardoor diende €538.954 van de totale subsidie te worden terugbetaald.

³³ Verantwoordingen CAOP 2014-2018.

Egalisatiereserve

Het verschil tussen de vastgestelde subsidie voor een jaar en de uiteindelijke werkelijk kosten komen ten gunste of ten laste van de egalisatiereserve. In de subsidieregeling werd voor de egalisatiereserve een maximumbedrag van € 572.100 aangehouden, waarbij de regeling voorschrijft dat per 31 december 2015 de minister kan besluiten dat het meerdere wordt teruggestort wanneer de reserve meer dan het maximumbedrag bedraagt. In het huidige jaargang wordt echter de norm van 10% aangehouden.

De egalisatiereserve was oorspronkelijk bedoelt om de onzekerheid van fluctuaties van de kosten van het aantal zaken en vergaderingen op te kunnen vangen tussen opeenvolgende jaren bij het ondersteunen van de commissies en raden. In onderling overleg is met het bestaan van de EVPT besloten om een veel omvangrijker egalisatiereserve te onderhouden. Na de stopzetting van het EVPT is daardoor ook een aanzienlijke daling van de reserve te zien. In de voorgaande evaluatie van de subsidieregeling CAOP is vastgesteld dat een maximumpercentage van 10% meer dan voldoende lijkt in vergelijking met andere egalisatiereserves van andere regelingen.

Uit tabel 5.1 blijkt dat na de afroming van de egalisatiereserve in 2015, door onder andere het wegvallen van de EVPT, het percentage egalisatiereserve in relatie tot het totale subsidiebedrag tot onder de 10% kwam. Deze trend werd de daaropvolgende jaren doorgezet tot in 2018 het resterende bedragen van de kosten in relatie tot het subsidiebedrag dermate hoog bleek dat de egalisatiereserve werd 'aangevuld' tot 27% van het totale subsidiebedrag. Door de hoogte van de huidige egalisatiereserve is de beslissing genomen, net als in 2015, de reserve wederom af te romen en het meerdere terug te storten.

5.3 Ondersteuning commissies en secretariaten

Ten aanzien van de doelmatigheid van de activiteiten en ondersteuning van het CAOP lijken op voorhand bij BZK al meerdere zaken te spelen. Zo lijkt er twijfel te zijn over de doelmatigheid van de ondersteuning en activiteiten van het CAOP. Daarnaast speelt de vraag of de zaken, als uitgevoerd door de commissies, niet beter elders kunnen worden ondergebracht. In deze paragraaf worden zaken behandeld die ingaan op het kostenaspect van de commissies en het CAOP. Zo wordt de kostenontwikkeling en kostenverandering beschreven, evenals de opbouw van de uurtarieven en de inzichten van de geïnterviewden. Dit hoofdstuk gaat daarom ook nader in op onder meer deze onderwerpen.

5.3.1 Toegekende subsidie en totale kosten

In tabel 5.2 is voor de jaren 2014 tot en met 2018 de toegekende subsidie afgeleid uit de begroting.

Tabel 5.2 Ontwikkeling kosten, subsidieverstrekking en uitputting. Commissies en secretariaten, 2014-2018³⁴.

	2014	2015	2016	2017	2018	Stijging 2015-2018
AAC	75.761	31.924	2.539	24.648	14.425	-81%
ROP	78.742	131.331	124.560	106.941	123.356	+57%
BZK-SCO	13.310	13.199	15.542	11.053	10.567	-21%
WOR kamer	1.697	2.673	534	808	3.572	+110%
BDC-O	40.902	27.402	16.921	6.982	15.927	-61%
OIO*	371.831	255.982	283.441	-36.675	-	-
CABF	129.355	191.607	197.623	201.837	115.363	-11%
AGFA	30.669	69.592	29.779	35.584	21.801	-29%
AVO	125.542	160.287	185.098	197.698	216.975	+73%
Verantwoording	6.792	8.980	12.222	13.022	12.173	+79%
Totale kosten commissies	874.482	892.977	868.259	564.908	533.980	-39%
Toegekende subsidie	699.710	859.021	885.000	601.324	726.943	+4%
Uitputting	125%	104%	98%	94%	73,5%	-

* = gestopt in 2016;

De kosten van de verschillende commissies fluctueren sterk over de jaren. Doordat er wisselend beroep wordt gedaan op de commissies is het lastig inschatten hoe hoog de kosten zullen uitvallen en of de uiteindelijke daadwerkelijke kosten boven of onder het beschikbare budget vallen. De fluctuaties in de kosten per zaak hangen enerzijds samen met de algemene werkzaamheden voor de commissies, waarbij geldt dat deze bij een kleiner aantal zaken/vergaderingen zwaarder wegen in het gemiddelde dan bij een groot aantal zaken. Anderzijds kunnen verschillen in kosten per zaak ook gerelateerd zijn aan het verschil in complexiteit van zaken. Dat is met name het geval voor de AAC, BDC-O, OIO en AGFA.

SIPA	2016	2017	2018
Totale kosten	222.017	257.854	222.132
Toegekende subsidie	200.000	250.000	250.000
Uitputting	111%	94%	88,85%

De kosten van het SIPA, voor zover bekend, lopen redelijk parallel aan de toegekende subsidie van € 250.000. In 2017 waren de kosten iets hoger dan geschat, waar de kosten in 2018 weer wat lager waren.

Kosten en uren per zaak

Ook wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van de gemiddelde kosten per zaak ontstaat een fluctuerend beeld. Echter is dit fluctuerende beeld een beeld waarbij de kosten per zaak bij alle commissies, behoudens de AVO en BZK-SCO, zijn gestegen. De stijging varieert van +5% tot +74%. De stijging van de kosten per zaak wordt mede beïnvloed door veranderingen in de kosten en uurtarieven. De totale stijging van de gemiddelde kosten per zaak, over alle commissies, wordt berekend op +12%.

³⁴ Verantwoordingen CAOP 2014-2018

Tabel 5.3 Gemiddelde kosten per zaak/vergadering van de commissies 2015-2018

Commissies	Stijging 2015-2018
AAC	+36%
ROP	+20%
BZK-SCO	0%
WOR kamer	+34%
BDC-O	+74%
OIO	-
CABF	+5%
AGFA	+10%
AVO	-23%
Totaal	+12%

5.3.2 Gehanteerde uurtarieven en kostenverandering

Ten aanzien van de urenadministratie wordt binnen het CAOP gewerkt met een tijdschrijfsysteem om uren bij te houden met een code (het uurtarief). De zaalhuur wordt hier apart bij opgenomen. Gedurende het jaar wordt er op lopende projecten het financiële terrein gemonitord op financieel terrein. Bij een (forse) overschrijding zal er vanuit de commissies contact moeten worden opgenomen met BZK. Dit is tot op heden echter nooit gebeurd. De uurtarieven zelf zitten in een bepaalde salarisschaal. Per salarisschaal is er vervolgens een tarief. De uren voor een projecten dienen altijd geschreven te worden evenals de out of pocket uren. De kosten voor BZK en andere partijen blijven gelijk behoudens wanneer opdrachten erg interessant worden gevonden. In dergelijke gevallen kan de prijsstelling worden aangepast. Hierdoor zit er wel variatie in de uurtarieven, maar deze variatie is beperkt. Deze variatie hangt ook af van de inzet van medewerkers.

Functieniveau en functieschaal

Sinds 2018 is de tarief opbouw versimpeld voor veel projecten. Er wordt nu onderscheid gemaakt in senior+, senior, medior, junior en secretariaat, zodat tarieven overzichtelijker worden. Voor BZK worden echter nog de oude schalen gehanteerd. Dit geldt ook voor andere meerjarige opdrachten. De reden hiervoor is dat anders de tarieven hoger zouden uitvallen. Ten aanzien van de inzet op basis van functieniveau valt op dat het grootste deel van de activiteiten in 2018 wordt uitgevoerd door werknemers van senior level gevolgd door medior en junior.

Ten aanzien van de functieschalen wordt duidelijk dat door de commissies voornamelijk gebruik wordt gemaakt van functieschaal 12 wat overeenkomstig is met de inzet van het functieniveau senior. Daarnaast valt op dat in vergelijking met de tarieven als gehanteerd door de Rijksoverheid de uurtarieven van het personeel ten behoeve van BZK-gesubsidieerde activiteiten substantieel hoger ligt. Hierbij moet gezegd worden dat binnen de uurtarieven van het CAOP de post overhead is meegenomen, wat bij de overheidstarieven niet het geval is. Daarnaast valt op dat het SIPA veelvuldig gebruik heeft gemaakt van personele inzet uit functieschaal 15, wat resulteerde in een aanzienlijke kostenpost.

De tarieven tussen commissies kunnen daarnaast verschillen door een verschil in aantal uren inzet van een secretaris (duurder) en administratieve ondersteuning (goedkoper). Dit zorgt ook voor de verschillen in aanvraag versus verantwoording. Ook de verschillen in loonkosten zijn te verklaren. Er zit namelijk verschil tussen het niveau van de secretaris voor de SOR en A+O fonds ten opzichte van die voor de commissies in de subsidierelatie (schaal 11 versus schaal 14). De vraag rijst dus wanneer de inzet van een secretaris, die valt binnen een hoger schaalniveau, gerechtvaardigd is.

Achterliggende vraag is of het werk wordt uitgevoerd door een medewerker die daar geschikt voor is of een medewerkers uit een te hoog schaalniveau, waardoor kosten onnodig worden verhoogd.

Uurtarief

Ten aanzien van de stijging van het uurtarief kan worden gesteld dat het uurtarief achtereenvolgens procentueel is toe- of afgenomen met:

- 2015: +4,0% ten opzichte van 2014;
- 2016: +5,9% ten opzichte van 2015;
- 2017: -0,9% ten opzichte van 2016;
- 2018: +2,8% ten opzichte van 2017.

Waarneembaar is, behoudens de overgang van 2017 naar 2018, een toename van het gemiddelde gehanteerde uurtarief. De stijging van het uurtarief van 2014 tot en met 2018 bedraagt ruim 12%, wat neerkomt op een gemiddelde stijging van circa 3% per jaar. Afgezet tegen het gemiddelde inflatieniveau van Nederland kan geconcludeerd worden dat de stijging van het uurtarief boven de stijging van de gemiddelde inflatie³⁵ ligt evenals boven de stijging van de contractuele loonkosten³⁶.

Vanuit BZK werden ook vragen gesteld over de totstandkoming van verschillende kostenposten en de verhoging van de uurtarieven. Het niet inzichtelijk zijn van een kostenopbouw voor wat betreft de tarieven, bijvoorbeeld tussen personeelskosten en overhead, speelde hierin een grote rol. Ook de verschillen tussen de commissies en waarom de verschillen tussen de verklaringen en de subsidieaanvraag zo groot kunnen zijn was een vraagstuk.

Uit verschillende documenten blijkt dat uurtarieven worden bepaald aan de hand van de schaal van de medewerkers en zijn opgebouwd uit:

1. salaris;
2. pensioen en sociale lasten;
3. overige personele kosten;
4. overheadkosten;
5. risico-opslag.

Uit onderzoek blijkt dat onder overige personele kosten vallen: de opleidings- en ontwikkelkosten, vergoeding woon-werk, kosten werving en selectie, bhv, arbo en presentatiekosten. Naast de personeelskosten komt er voor de commissies de zaalhuur en kopieerkosten nog bij op. Dit verhoogt de totale kosten voor de commissies aanzienlijk³⁷. Er wordt binnen commissies al over gesproken om de vergaderingen intern te beleggen bij de betrokken organen om zodoende duizenden euro's te besparen. Enerzijds bespaart dit de nodige kosten, anderzijds vergroot dit wel de afhankelijkheid van BZK.

³⁵ CBS statline: Consumentenprijzen 2014-2018

³⁶ CBS statline: Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur 2014-2018

³⁷ Realisaties CAOP 2013-2017

Het CAOP rekent in alle verkooptarieven een opslag ter dekking van de algemene kosten van de organisatie; de overhead kosten. De opslag ter dekking van de bovengenoemde kosten bedraagt een X bedrag per uur. De procentuele opbouw van de post overhead ziet er als volgt uit:

De post overhead bevat ook enkele subposten waarbij de mate van subsidiabel zijn onduidelijk is en waarbij door verschillende geïnterviewden vraagtekens bij zijn gezet. Hiermee wordt met name gedoeld op de hoogte van de post overhead en de post marketing die worden gemaakt op conto van BZK. De vraag rijst of het CAOP gesubsidieerde marketingkosten daadwerkelijk nodig heeft om het voortbestaan van het CAOP te garanderen. Zo niet, dan rijst de volgende vraag of BZK de marketingkosten wel voor haar rekening moet nemen.

Daarnaast wordt een risico-opslag gehanteerd³⁸. Het is niet zo dat hier jaarlijks per tarief een berekening van wordt gemaakt. In de praktijk wordt er uitgegaan van een uurtarief van jaar X. Daar komt een opslag op van één of enkele procenten vanwege verwachten kostenstijging (cao, wetgeving en prijsindex) om op die manier het tarief voor het nieuwe jaar vast te stellen.

5.3.3 Doelmatigheid activiteiten

Waar aan de doeltreffendheid van de activiteiten van het CAOP voor de commissies vrijwel niet getwijfeld werd lijkt dit bij het aspect doelmatigheid anders te liggen. Het is niet de intentie om hiermee direct de indruk te wekken dat activiteiten niet doelmatig worden uitgevoerd, maar meer om aan te geven dat er, met name bij BZK, onduidelijkheid heerst over de noodzaak van de opgevoerde kostenposten, uurtarieven en gerekende tarieven.

Zo wordt aangegeven dat het niet duidelijk is of werk wordt verricht tegen zo gering mogelijke kosten. Vaak zijn medewerkers verbonden aan commissies, mede op verzoek van de voorzitters, en wanneer de medewerker duurder wordt gaat de fee omhoog. Terwijl de subsidieregeling op basis van diensten en niet individuen is bepaald. Daarnaast wordt aangegeven dat er geen goede verklaring is voor de gefactureerde acquisitiekosten en worden er vraagtekens gezet bij de hoogte van de post overhead en bij de gevraagde tarieven. Voornamelijk doordat het CAOP bij aanbestedingen lagere tarieven rekent dan voor de subsidies, wat leidt tot onbegrip.

Vanuit BZK wordt ook aangegeven dat controleren van het kostenplaatje voor de commissies lastig is, maar dat vanuit gesprekken met dossierhouders wel opmerkingen komen over relatief dure secretarissen of de hoeveelheid uren die wordt geschreven. Of die uren dan daadwerkelijk productief worden besteed is door BZK lastig te achterhalen. De manier van verantwoording verschilt ook sterk per commissies, waar de ene commissie zeer uitgebreid en de ander vrij summier. De opbouw van gestelde tarieven heeft wel enigszins aan duidelijkheid gewonnen in deze subsidieperiode door de splitsing van secretariële en ondersteunende werkzaamheden.

³⁸ De exacte hoogte van de opslagen zijn bekend bij Ecorys, maar omdat deze zijn aangemerkt als bedrijfsgevoelige informatie niet in absolute getallen vernoemd in deze rapportage.

Ten aanzien van deze tarieven wordt de kanttekening geplaatst dat het een opvallend gegeven is dat eventuele loonsverhoging binnen werknemers van het CAOP wordt doorberekend aan BZK. Dit wekt de indruk dat de commissies niet factureren op basis van kennis en competenties, maar op basis van de werknemers die wordt ingezet. BZK ziet jaarlijks de verhoging van het uurtarief, maar kan deze stijging niet altijd verklaren of aanwijzen welke factoren deze verhoging beïnvloeden. Tevens is het voor BZK lastig in te schatten of de ingezette personen die vallen binnen een bepaalde functieschaal of functieniveau ook daadwerkelijk de juiste persoon zijn om het vraagstuk op te pakken. Hiermee wordt verwezen naar het feit dat mensen van een hoog functieniveau worden ingezet voor vraagstukken die een werknemer van een lager functieniveau eventueel ook kan oppakken.

Ten aanzien van de kosten, en het moderniseren als een van de doelstellingen van BZK, wordt opgemerkt dat verschillende commissies en het CAOP moeite hebben met moderniseren. Kosten voor printen en voor het fysieke vergaderen blijven zo instant terwijl dat ook anders gedaan kan worden. Deze verandering is echter lastig door te voeren en kost tijd.

5.4 Onderzoek en voorlichting

Op basis van verschillende verantwoordingsdocumenten is een overzicht opgesteld van de kosten die het CAOP maakt in het kader van de leerstoelen, en de subsidie die op basis van de begroting door het BZK wordt toegekend. Het subsidiebedrag voor de leerstoelen bestond van 2014 t/m 2017 uit de honoraria voor de leerstoelen zelf, inclusief de kosten die het CAOP maakte voor kennisvalorisatie. De werkzaamheden in het kader van de kennisvalorisatie bestaan uit de inzet van het CAOP voor de programmering en organisatie van bijeenkomsten, congressen, onderzoek, publicaties, etc. Deze activiteiten worden in samenspraak en in samenwerking tussen CAOP en Leerstoelen uitgevoerd. Vanaf 2017 is in de verslagen een onderscheid gemaakt tussen de activiteiten voor kennisvalorisatie en de overige kosten voor de leerstoelen, zoals de honoraria voor de leerstoelhouders. Deze administratieve wijziging heeft geen direct aanwijsbare uitwerking gehad op de hoogte van het subsidiebedrag. Het totale bedrag ligt met 357.507 in 2018 hoger dan 2017, maar lager dan 2016. In de jaarrekeningen per leerstoel wijkt het begrote bedrag niet ver af van de realisaties.

Tabel 5.4 Kosten voor het CAOP in het kader van de leerstoelen

	2014	2015	2016	2017	2018*
Subsidie aan leerstoelen (onderzoek)	300.000	315.343	372.216	318.327,0	173.102
Kennisvalorisatie Leerstoelen CAOP	-	-	-	-	184.405
Voorlichting en diverse thema's	63,515.0	28,145.0	51,736	5,868.0	4.842

* Vanaf 2017 is de post 'Subsidie aan leerstoelen' onderverdeeld in 'Onderzoek' en 'Kennisvalorisatie leerstoelen'

Tabel 5.5 Gerealiseerde kosten versus toegekende subsidie voor de post onderzoek*

	2014	2015	2016	2017	2018
Gerealiseerde kosten	300.000	315.343	372.216	318.327	357.507
Toegekende subsidie	300.000	370.000	390.000	370.000	395.000
Vershil realisatie vs. toekenning	0	54.357	17.784	51.673	37.493

* De leerstoelen vallen onder de post onderzoek. Hierbij is de post voorlichting en diverse thema's niet meegenomen

Wat opvalt aan de tabel gerealiseerde kosten versus de toegekende subsidie is dat de gerealiseerde kosten stevast lager uitvallen dan het toegekende subsidiebedrag. BZK geeft goedkeuring aan het toegekende subsidiebedrag op basis van de toegestuurde subsidieaanvraag inclusief activiteitenplan. Dat het CAOP haar activiteiten uitvoert met minder kosten dan begroot zou een indicatie kunnen zijn dat het CAOP doelmatig te werk gaat. Tegelijkertijd zou het ook kunnen betekenen dat het CAOP een te groot bedrag aanvraagt.

Per leerstoel is een conceptbegroting opgesteld die inzicht geeft in de kostenstructuur. De kosten zijn onderverdeeld in de categorieën directe projectkosten, personeelskosten, bestuurskosten en overige bedrijfskosten. De directe projectkosten zijn de concrete activiteiten die de leerstoelhouders uitvoeren in het kader van de leerstoelen. De personeelskosten bevatten de honoraria voor de hoogleraren en de reis- en verblijfskosten. De bestuurskosten zijn relatief klein, en bevatten vacatiegelden en overige bestuurskosten. De overige bedrijfskosten zijn relatief groot. Hieronder valt beleidsondersteuning door het CAOP, materiële kosten, accountantskosten, de website en overige kantoorkosten. Ter indicatie van de conceptbegroting die het CAOP jaarlijks oplevert zijn de begrotingen voor de baten en de kosten voor 2017 bijgevoegd.

Tabel 5.6 Begroting baten voor de leerstoelen 2017

	len Dales Leerstoel	Albeda Leerstoel	Leerstoel PPS
Bijdrage CAOP	152.500	147.500	70.000
Bijdrage ABP	20.000	20.000	
Totaal	172.500	167.500	70.000

Tabel 5.7 Realisaties CAOP in het kader van ondersteuning leerstoelen

2017	len Dales Leerstoel	Albeda Leerstoel	Leerstoel PPS
Subsidiebedrag	139.293	169.033	50.000
Directe projectkosten	33.000	41.500	11.250
Personeelskosten	63.000	52.000	30.000
Bestuurskosten	1.500	1.500	1.000
Overige bedrijfskosten	75.000	72.500	27.750
Totaal	172.500	167.500	70.000
2016			
Subsidiebedrag	168.797	162.315	71.137
Directe projectkosten	58.927	53.879	18.543
Personeelskosten	45.059	50.660	28.217
Bestuurskosten	3.513	2.971	3.036
Overige bedrijfskosten	61.504	54.911	21.360
Totaal	169.003	167.500	71.157
2015			
Subsidiebedrag	145.973	188.659	61.810
Directe projectkosten	46.457	72.064	16.009
Personeelskosten	37.774	55.720	27.773
Bestuurskosten	3.832	3.821	970
Overige bedrijfskosten	58.250	57.248	17.172
Totaal	146.313	188.659	61.924

2017 2014	Ien Dales Leerstoel	Albeda Leerstoel	Leerstoel PPS
Subsidiebedrag	161.160	187.799	5.843
Directe projectkosten	36.185	49.111	-
Personeelskosten	57.282	57.847	2.112
Bestuurskosten	4.088	6.850	-
Overige bedrijfskosten	63.905	74.147	3.731
Totaal	161.460	187.955	5.843

Ten opzichte van de activiteitenplannen zijn de conceptbegrotingen meer concreet. De post directe projectkosten bevat een lijst met activiteiten die de leerstoelhouder verwacht uit te voeren, met daaraan verbonden de kosten die het CAOP verwacht uit te geven in het kader van de specifieke activiteiten. Voorbeelden zijn het naslagwerk STAD, expertmeetings, lunchcolleges, het Jaarcongres Leerstoelen en onderzoeksactiviteiten.

Het CAOP heeft de tariefstructuur voor de ondersteuning van de leerstoelprogramma's in de loop der jaren aangepast. Waar de tarieven oorspronkelijk per werknemer verschillende waren, zijn de werknemers nu ingedeeld aan de hand van drie functieschalen: junior, medior en senior.³⁹ Daarnaast bestaat er een functieschaal voor diverse activiteiten en een functieschaal ondersteuning/secretariaat. Het grootste deel van de activiteiten voor "Kennisvalorisatie Leerstoelen" door het CAOP wordt door werknemers in de functieschaal senior uitgevoerd. Het gaat hierbij om 628,25 van de 908,42 uur. Verder gaat het om 1,33 uur voor mediors, 62,08 uur voor juniors, 153,25 uur divers en 62,50 uur ondersteuning/secretariaat.

Tabel 5.8 Activiteiten in 2018 in het kader van de leerstoelen uitgedrukt in uren, ingedeeld naar functieniveau

	Senior+	Senior	Medior	Junior	Divers	Ondersteuning/ secretariaat	Totaal	Gemiddeld
Kennisvalorisatie Leerstoelen CAOP		628,25	1,33	62,08	153,25	63,50	908,42	106
Voorlichting en diverse thema's	23,00							23,00

In de realisaties voor de ondersteuningswerkzaamheden door het CAOP zijn voor enkele categorieën de gemiddelde uurtarieven meegeleverd. Uit de onderstaande tabel valt op te merken dat de uurtarieven voor voorlichtingswerkzaamheden die het CAOP uitvoert, waar de leerstoelprogramma's in enkele gevallen bij betrokken worden, sterk varieert. Het gaat hier echter om een subsidiebedrag van tussen de 5.000 en 65.000 euro, waarvan het grootste deel ten goede komt van activiteiten die niet gerelateerd zijn aan de leerstoelen.

Tabel 5.9 Uitgaven werkzaamheden categorie voorlichting

	2014	2015	2016	2017	2018
Uitgaven	63.515	28.145	51.736	5.868	4.842
Toegekend subsidiebedrag	49.500	50.909	Niet begroot	Niet begroot	7.820
Mutatie gemiddeld uurtarief ten opzichte van voorgaande jaar	-	66%	-36%	29%	-7%

³⁹ De tarieven horende bij de verschillende functieniveaus zijn bekend bij Ecorys, maar omdat deze zijn aangemerkt als bedrijfsgevoelige informatie niet in absolute getallen genoemd in deze rapportage.

Doelmatigheid volgens betrokkenen

Ofschoon de maatschappelijke baten van de leerstoelen vanuit verschillende perspectieven aan te wijzen zijn, staat de doelmatigheid van de leerstoelen ter discussie. De vraag is hierbij of BZK goedkoper uit zou zijn wanneer de kennisvragen door BZK op een andere, meer specifieke manier worden gesteld. Over het belang van het voortbestaan van de leerstoelen bestaan daarom verschillende perspectieven.

Eenzijds worden de leerstoelprogramma's gezien als specifieke thematische richtingen, die zouden verdwijnen als de subsidiering door BZK wegvalt. Het belang van de aandacht voor deze specifieke richtingen is besproken in het hoofdstuk doeltreffendheid. Het voordeel van het bestaan van een bijzondere leerstoel in een specifiek thema is bovendien dat de leerstoelhouder geen verregaande onderzoeksverplichtingen heeft, zoals bij een hoogleraar aan een universiteit wel het geval is. De leerstoelhouder heeft naast de activiteiten in het kader van de leerstoel ook tijd voor meer praktijkgerichte activiteiten, wat de ondersteuning van de leerstoelprogramma's ten goede komt. Ook dit wordt door betrokkenen als een waardevol kenmerk gezien van de huidige subsidierelatie.

Aan de andere kant zijn de leerstoelen opgericht in een tijd wanneer wetenschappelijke kennisontwikkeling op bepaalde thema's ontbrak. Het ondersteunen van de leerstoelprogramma's werd destijds op waarde geschat, om kennisontwikkeling te bevorderen. Tegenwoordig worden op wetenschappelijk gebied binnen verschillende universiteiten en opleidingen dusdanig veel (onderzoeks-)activiteiten ondernomen, dat het belang van de financiële ondersteuning door BZK ter discussie staat.

Ten slotte moet men afwegen of de resultaten die de leerstoelen momenteel opleveren niet op een meer efficiënte manier behaald kunnen worden. Een betrokkene bij de Len Dales Leerstoel stelt dat een bijzondere leerstoel niet het meest efficiënte middel is om tot de behaalde baten te komen. Er zijn verschillende alternatieven aan te dragen voor de huidige beantwoording van de kennisvragen van BZK door middel van de leerstoelen. Zo zouden de kennisvragen aanbesteed kunnen worden bij onderzoeksbureaus in de vorm van specifieke onderzoeksvragen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een raamwerkcontract, waarbinnen de aanbesteding van meerdere onderzoeken aan één partij geregeld kunnen worden. Ook kan BZK haar kennisvraag onder de aandacht brengen bij universiteiten, die deze onderzoeksvraag eventueel in een betaalconstructie kunnen behandelen. De vraag of BZK met deze alternatieven dezelfde resultaten op een meer efficiënte manier kan behalen kan pas beantwoord worden wanneer deze alternatieven onderzocht worden. Voor zover wij het nu kunnen beoordelen zal dit per leerstoel en wellicht zelfs per thema verschillen.

De ontwikkeling van de bijzondere leerstoelen tot een structurele leerstoel bij een universiteit lijkt op basis van de interviews met betrokkenen voorlopig onwaarschijnlijk. Allereerst zullen universiteiten terughoudend zijn om een structurele leerstoel te financieren, zeker nu de begroting van de meeste universiteiten steeds krappere wordt. Daarnaast zijn niet alle leerstoelhouders geïnteresseerd in het bekleden van een structurele leerstoel. Zoals eerder genoemd wordt het deeltijdkarakter van de bijzondere leerstoel gewaardeerd, aangezien de leerstoelhouder hierdoor tijd overhouden voor andere (praktijkgerichte) activiteiten en zij in mindere mate verplicht zijn om onderwijs te geven. De praktijkgerichte activiteiten dragen bij aan de kwaliteit van het onderzoek en onderwijs die de leerstoelhouders uitvoeren.

Naast alternatieven voor de huidige subsidiërelatie is betrokkenen ook gevraagd naar het bestaan van alternatieve opleidingen die een vergelijkbare thematiek adresseren. Van de Albeda Leerstoel met als thema arbeidsverhoudingen wordt algemeen onderschreven dat de leerstoel een originele thematiek behandelt, die niet aan bod komt bij andere universiteiten of via andere kanalen. Van de leerstoel Productiviteit Publieke Sector wordt gezegd dat de opleiding een zeer specifieke thematiek behandelt en dat Jos Blank over en bijzonder kennisveld beschikt in zowel theorie als de praktijk. Echter, productiviteit in de publieke sector wordt door sommigen gezien als een themaveld dat ook op één of andere manier bij opleidingen bestuurskunde aan bod komt. Van de drie leerstoelen staat de Ien Dales Leerstoel met als thema 'de overheid als arbeidsorganisatie' het meest ter discussie als het gaat om alternatieve opleidingen. (Master)Opleidingen aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Rijksuniversiteit Groningen, Radboud Universiteit Nijmegen, Universiteit Twente, Universiteit Utrecht, De Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Tilburg bieden allen een opleiding aan in de richting public policy en bestuurskunde waar dit thema in meer of mindere mate aan de orde komt. De overlap tussen het themagebied van de Ien Dales Leerstoel en de genoemde opleidingen is echter niet met zekerheid vast te stellen binnen de kaders van dit onderzoek. Wel wordt benadrukt door betrokkenen bij de Ien Dales Leerstoel dat men constant en in overleg met belanghebbende partijen op zoek is naar originele invalshoeken binnen dit themaveld.

5.5 Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen

Doelmatigheid commissies en secretariaten

Over de vraag of de activiteiten en ondersteuning van het CAOP daadwerkelijk wel of niet doelmatig worden uitgevoerd valt geen sluitende conclusie te trekken. Wat vastgesteld kan worden is dat de totale kosten jaarlijks gestaag afnemen maar dat de kosten per zaak, evenals de gerekende uurtarieven wel jaarlijks toenemen. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over kostenposten als de overheadkosten en de daaronder vallende marketingkosten.

Het is zowel voor BZK als voor de evaluatoren lastig om in te schatten of de urenverantwoordingen en de uiteindelijk gerealiseerde activiteiten passend zijn. Of het aantal ingezette uren efficiënt zijn besteed met betrekking tot het behandelde vraagstuk blijft dus in het ongewis. Wanneer principieel besloten wordt dat marketingkosten niet onder de subsidieregeling mogelijk moeten zijn, zal artikel 3 lid 2 van de subsidieregeling moeten worden aangepast. Pragmatischer is het om de onduidelijkheid qua kostenverhoging, tariefverhoging en de urenverantwoording beter te laten verduidelijken. Het CAOP heeft volgens de regeling namelijk de verplichting om inzicht te bieden in de gemaakte kosten (artikel 10 lid 2). De kans bestaat dat met een verduidelijking van hetgeen nu nog onduidelijk is bij BZK ook aantoonbaar wordt dat activiteiten wel of niet doelmatig worden uitgevoerd. Deze vorm van sturing wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

In het algemeen is er grote tevredenheid over de ondersteuning door CAOP. Het ad hoc karakter van de ondersteuning maakt de uitvoering bedrijfsmatig gezien lastig. De vraag is derhalve of andere partijen dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten kunnen leveren. Zo bezien zijn wij geen reden voor grote wijzigingen.

Wanneer BZK vanuit financieel oogpunt van mening is dat het anders vormgeven van het CAOP ten aanzien van de commissies een betere optie zou zijn kan worden gekeken naar alternatieven als aanbesteding, raamcontracten of opdrachtverstrekking. Als vanuit financieel oogpunt toch gedacht wordt aan verandering, zullen de verschillende mogelijkheden goed in beeld gebracht moeten worden. Te denken valt aan inbesteden bij BZK, uitbesteden aan de hand van een subsidiërelatie (huidige situatie), of aan opdrachtverlening binnen een raamwerkcontract. Voor alle

drie de situaties zijn voordelen en nadelen te benoemen. Zo staat bij inbesteden bij BZK de onafhankelijke positie ter discussie, terwijl de kosten lager kunnen zijn; kan er bij een subsidiërelatie sprake zijn van onduidelijkheden over te subsidiëren activiteiten; en is het waarschijnlijk dat er bij aanbesteding onder een raamcontract hogere tarieven gevraagd zullen worden.

Ten aanzien van de tarieven wordt een andere opbouwstructuur gebruikt dan de tarieven die worden gehanteerd in de markt. Daarnaast hanteert het CAOP ook niet dezelfde tarieven als gebruikt door de Rijksoverheid. Onder geïnterviewden was zodoende onduidelijk of het CAOP zich nu tussen de markt en overheid bevindt en werd de vraag gesteld waarom het CAOP bij aanbesteding lagere tarieven hanteert. Een aanpak om deze onduidelijkheid aan te pakken kan zijn dat het CAOP voor de subsidie en de markt dezelfde tarieven gaat hanteren en deze baseert op functieniveau en niet op de personen die ervoor worden ingezet. Immers, de opdrachtgever zou hierin niet hoeven te moeten betalen voor een salarisverhoging van een senior level werknemer. Er dient dus uniformiteit te zijn in de tarieven van de subsidieregeling en bij aanbesteding op basis van functieniveau.

Ter verdediging van het gehanteerde uurtarieven van het CAOP kan echter worden gesteld dat het CAOP onafhankelijk van BZK opereert. Hierdoor moet het CAOP ervoor zorgen dat het zelf operationeel blijft wat logischerwijs resulteert in het feit dat een hoger tarief gevraagd moet worden dan bij reguliere overheidsmedewerkers het geval is. Het hebben van een hoger tarief lijkt dus te verantwoorden. Wanneer wordt besloten om, zoals bovenstaand is beargumenteerd, te kiezen voor uniform tarief rest de vraag hoe hoog dit tarief dan wordt en of BZK dan bereid is dit tarief te betalen of om de subsidieregeling anders vorm te geven.

Ondersteuning leerstoelen CAOP

BZK geeft goedkeuring aan het toegekende subsidiebedrag op basis van de toegestuurde subsidieaanvraag inclusief activiteitenplan. Dat het CAOP haar activiteiten uitvoert met minder kosten dan begroot zou een indicatie kunnen zijn dat het CAOP doelmatig te werk gaat. Tegelijkertijd zou het ook kunnen betekenen dat het CAOP een te groot bedrag aanvraagt. De activiteiten voor kennisvalorisatie worden hoofdzakelijk door werknemers in de functieschaal senior uitgevoerd. Verder worden de werkzaamheden uitgevoerd door de functieschalen junior, ondersteuning/secretariaat en divers. Wel is opvallend dat de uurtarieven voor voorlichtingswerkzaamheden die het CAOP uitvoert, waar de leerstoelprogramma's in enkele gevallen bij betrokken worden, sterk varieert. Uit de verantwoordingen zijn schommelingen in het gemiddelde uurtarief af te leiden van 66% tot -26% ten opzichte van het voorgaande jaar. De leerstoelen vormen echter slechts een onderdeel van deze categorie, waarbij onduidelijk is hoe groot. Over doelmatigheid van ondersteuning voor de leerstoelen valt derhalve geen sluitende conclusie te trekken.

Uit de interviews met belanghebbenden blijkt dat de doelmatigheid van de leerstoelen ter discussie staat. De vraag is hierbij of BZK goedkoper uit zou zijn wanneer de kennisvragen door BZK op een andere, meer specifieke manier worden gesteld. Over het belang van het voortbestaan van de leerstoelen bestaan daarom verschillende perspectieven.

Eenzijds worden de leerstoelprogramma's gezien als specifieke thematische richtingen, die zouden verdwijnen als de subsidiering door BZK wegvalt. Het belang van de aandacht voor deze specifieke richtingen blijkt uit de waarneming dat onderzoek en andere resultaten in het kader van de leerstoelen invloed hebben op het publieke debat en in bepaalde gevallen meegenomen worden in de beleidsvorming door de Tweede Kamer. Het voordeel van het bestaan van een bijzondere leerstoel in een specifiek thema is bovendien dat de leerstoelhouder geen verregaande onderzoek verplichtingen heeft, zoals bij een hoogleraar aan een universiteit wel het geval is.

Aan de andere kant zijn de leerstoelen opgericht in een tijd wanneer wetenschappelijke kennisontwikkeling op bepaalde thema's ontbrak. Tegenwoordig worden op wetenschappelijk gebied binnen verschillende universiteiten en opleidingen dusdanig veel (onderzoek)activiteiten ondernomen, dat het belang van de financiële ondersteuning door BZK bij sommige respondenten ter discussie staat.

Ten slotte vraagt men zich af of de resultaten die de leerstoelen momenteel opleveren niet op een meer efficiënte manier uitgevoerd kunnen worden. Er bestaan verschillende alternatieven voor de huidige beantwoording van de kennisvragen van BZK door middel van de leerstoelen. Zo zouden de kennisvragen aanbesteed kunnen worden bij onderzoeksbureaus in de vorm van specifieke onderzoeksvragen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van een raamwerkcontract, waarbinnen de aanbesteding van meerdere onderzoeken aan één partij geregeld kunnen worden. Ook kan BZK haar kennisvraag onder de aandacht brengen bij universiteiten, die deze onderzoeksvraag eventueel in een betaalconstructie kunnen behandelen.

De ontwikkeling van de bijzondere leerstoelen tot een structurele leerstoel bij een universiteit lijkt op basis van de interviews met betrokkenen voorlopig onwaarschijnlijk. Allereerst zullen universiteiten terughoudend zijn om een structurele leerstoel te financieren, zeker nu de begroting van de meeste universiteiten steeds krappere wordt. Daarnaast zijn de leerstoelhouders zelf in veel gevallen niet geïnteresseerd in het bekleden van een structurele leerstoel. Zoals eerder genoemd wordt het deeltijd karakter van de bijzondere leerstoel gewaardeerd, aangezien de leerstoelhouder hierdoor tijd overhouden voor andere (praktijkgerichte) activiteiten en zij in mindere mate verplicht zijn om onderwijs te geven.

Naast alternatieven voor de huidige subsidierelatie is betrokkenen ook gevraagd naar het bestaan van alternatieve opleidingen die een vergelijkbare thematiek adresseren. Van de Albeda Leerstoel met als thema arbeidsverhoudingen wordt algemeen onderschreven dat de leerstoel een originele thematiek behandelt, die niet aan bod komt bij andere universiteiten of via andere kanalen. Van de leerstoel Productiviteit Publieke Sector wordt gezegd dat de opleiding een zeer specifieke thematiek behandelt en dat Jos Blank over en bijzonder kennisveld beschikt in zowel theorie als de praktijk. Van de drie leerstoelen staat de Ien Dales Leerstoel met als thema 'de overheid als arbeidsorganisatie' het meest ter discussie als het gaat om alternatieve opleidingen.

6 Sturing binnen subsidierelatie

6.1 Inleiding en overzicht

De subsidieregeling beschrijft in algemene termen de relatie tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger⁴⁰. 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.

Het enkele feit dat het hier om een subsidieregeling gaat, zorgt 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 winstoverslag);
- 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').⁴¹

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 egaliseringsreserve. 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.

Dit hoofdstuk geeft achtereenvolgens een antwoord op de vraag hoe BZK formeel en informeel stuurt ten aanzien van de commissies en leerstoelen en hoe deze sturing wordt gewaardeerd.

⁴⁰ Subsidieregeling Stichting CAOP 2015

⁴¹ 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 huidige Subsidieregeling Stichting CAOP vervalt per 01-02-2020. bron: www.wetten.overheid.nl.

6.2 Algemene sturing

De sturing vanuit BZK ten aanzien van de commissies en secretariaten richt zich met name op de activiteiten en de verantwoordingen van de commissies en niet zozeer op de inhoud. Het contact tussen BZK en CAOP is verder zo vormgegeven dat in eerste instantie het BZK alleen aan de voorkant en de achterkant bij het algehele proces is betrokken. In praktijk betekent dit bij het afstemmen van de subsidie en de activiteiten en bij het uiteindelijke doornemen van de jaarverslagen. Belangrijke onderwerpen hierin zijn onder andere de tarieven en hoe deze precies zijn opgebouwd. De sturing is verder periodiek en vindt voornamelijk plaats bij de subsidie aanvraag en verantwoording. De sturing die zodoende plaats vindt is geen harde sturing. Echter is BZK wel kritisch naar welke activiteiten het CAOP uitvoert en naar welke toezeggingen zijn gedaan voor de activiteiten.

BZK beoordeelt de activiteiten van het CAOP, die jaarlijks worden aangeleverd door middel van de activiteitenplannen, op diverse criteria. Bij een zogenoemde risicoanalyse en inhoudelijke beoordeling kijkt BZK naar de aanvrager en naar de activiteiten die worden beoogd. Zo wordt gekeken naar de thema's: subsidieaanvraag, gestelde activiteiten en financiële aspecten. Hierin wordt aangegeven of de gestelde doelen per thema wel/of niet duidelijk zijn en wat het risicogehalte is (hoog/midden/laag). Op deze manier tracht BZK aan de voorkant bepaalde risico's te voorkomen en wordt geprobeerd om bepaalde activiteiten van CAOP en commissies scherper te krijgen. Uiteindelijk volgt een totaal oordeel over wat een akkoord of niet. Wanneer een bepaald doel niet duidelijk is bij BZK wordt daarnaast verdere verklaring gevraagd. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd naar:

- Indien de aanvrager eerder een subsidieaanvraag heeft ingediend, hebben zich toen problemen voorgedaan? Zo ja, welke?
- Is het doel van de subsidie helder beschreven in de aanvraag?
- Is de uitvoering van de activiteiten helder beschreven in de aanvraag?
- Passen de beoogde activiteiten binnen de beleidslijnen van BZK?
- Geeft de financiële onderbouwing voldoende inzicht in de besteding van de subsidiemiddelen?
- Is er voldoende vertrouwen in de haalbaarheid van de activiteiten?
- Dragen de activiteiten voldoende bij aan de doelstelling van de subsidie?

Er wordt dus aan de voorkant door BZK kritisch gekeken naar de activiteiten van het CAOP voor onder andere de commissies. In die trend wordt gesproken over waarom op zaken vooruit is gelopen, wat de inhoud de activiteit is en wat ermee bereikt wil worden. Zodoende zijn weleens activiteiten afgewezen door BZK.

Tijdens de periode vinden diverse informele gesprekken plaats, waarin de voortgang wordt besproken. De geïnterviewden geven aan dat de lijnen kort zijn en dat men elkaar goed weet te vinden. De verantwoording achteraf levert derhalve ook vrijwel nooit problemen op, al worden er soms nog wel vragen gesteld ter verduidelijking van het aangeleverde verantwoordingsmateriaal.

6.3 Commissies en secretariaten

Vanuit de commissies komen positieve geluiden ten aanzien van de huidige sturing. Zo wordt op prijs gesteld dat het CAOP regelmatig klanttevredenheidsonderzoeken houdt met de voorzitters. Daarnaast ondernemen zowel het CAOP als het BZK nooit iets zonder dat een voorzitter daarbij betrokken is. Beide organisaties staan hierin dus echt in dienst van de commissie. De communicatie hierin verloopt soepel en de sturing wordt als prettig ervaren stelt een respondent. Een voorzitter stelt dat er vanuit BZK weinig tot geen invloed wordt uitgeoefend op de interne

bedrijfsvoering van de commissies. BZK stuurt op producten en kijkt en beoordeelt de kwaliteit ervan. De keuzes die gemaakt worden bij het tot stand komen van deze producten zijn minder van belang. Alleen wanneer echte opgaves of frictie ontstaat ten aanzien van de gevoerde processen en activiteiten en/of de opgeleverde producten kan/wil het BZK sturing uitoefenen. Dit wordt overigens als prettig ervaren stelt een respondent aangezien het CAOP een onafhankelijke instantie is. De afstand tussen BZK en CAOP en commissies is groot, wat overigens niet als negatief wordt ervaren. De sturing is dus beperkt maar wanneer het noodzakelijk is vindt die wel plaats en wordt het volgens de respondenten goed uitgevoerd.

6.4 Onderzoek en voorlichting

De leerstoelen vormen het grootste onderdeel binnen het thema onderzoek en voorlichting. Het CAOP heeft bij de opzet van de leerstoelen het initiatief genomen om de leerstoelen deel uit te laten maken van de subsidieregeling. De functie van de leerstoelen is het organiseren van het kennisnetwerk rondom BZK. Voorheen was bij departementen meer formatie en personeel actief 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 een proces van kennisverarming op inhoud bij departementen ingezet⁴². De organisatie van een kennisnetwerk heeft 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.

BZK voert slechts beperkt inhoudelijke sturing uit op de leerstoelen, zo blijkt uit de interviews. De inhoudelijke invulling van de leerstoelen wordt bepaald door de leerstoelhouders zelf, in samenwerking met het bestuur van de stichting van de leerstoelen waarbij de hoogleraren in dienst zijn. Het bestuur ziet erop toe dat de activiteiten van de hoogleraar binnen de leeropdracht blijven. Ook kan het bestuur vanuit de praktijk aandacht vragen voor ontwikkelingen. Daarnaast is het bestuur een gesprekspartner voor de leerstoelhouders om de inhoud te bepalen.

Het bestuur wordt gevormd door de onafhankelijk voorzitter, onafhankelijk vicevoorzitter en twee onafhankelijk leden, allen voorgedragen door het CAOP. De Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel (SCO) en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) dragen daarnaast ieder twee zetels voor. Ten slotte wordt een bestuurslid voorgedragen door sponsor Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP).

Zoals besproken in het hoofdstuk over de doeltreffendheid van de leerstoelen zijn de leerstoelhouders relatief zelfsturend voor wat betreft de thema's die zij behandelen in het kader van de leerstoelen. Zoals een betrokkene bij de leerstoelen aangeeft, zijn de leerstoelen niet ingesteld om concrete vragen op te lossen maar eerder om de thematiek van arbeidsvoorwaarden in de publieke sector op een academisch niveau aan te kaarten. Vanuit BZK wordt aangegeven dat zij als financiers van de leerstoelen meer invloed zouden kunnen uitoefenen in de agendering van thema's voor de leerstoelprogramma's. Een betrokkene bij de leerstoelen geeft aan geen directe boodschap van BZK te hebben ontvangen, maar wel geluiden op te vangen dat BZK naar meer concreet waarneembare baten toe wil.

⁴² Evaluatie Subsidieregeling CAOP 2008-2013

6.5 Conclusie

Commissies en secretariaten

Over het algemeen kan gesteld worden dat de commissies tevreden zijn over de huidige vorm van sturing. De communicatie verloopt goed en soepel en wanneer zaken en/of vragen spelen wordt dat besproken met BZK. Doordat BZK zich weinig tot niet bezighoudt met de inhoud van de activiteiten behouden de commissies een zekere mate van afstand en wordt de onafhankelijkheid behouden, dat wordt gewaardeerd.

En hoewel er overwegend tevredenheid heerst over de activiteitenplannen en over de sturing vanuit BZK lijkt dit enigszins te contrasteren met de onduidelijkheid die intern bij BZK heerst over de doelmatigheid van de commissies. Ondanks dat de sturing plaatsvindt aan de voorkant (activiteitenplannen) en de aan de achterkant (verantwoordingen) blijft deze onduidelijkheid wel bestaan. Ten aanzien van de doelmatigheid kan dus gesteld worden dat de sturing wat intensiever zou kunnen plaatsvinden. Wanneer niet voor de acquisitiekosten of loonsverhoging van personeel wordt betaald dan dient dit duidelijk van tevoren te worden aangegeven. Er kan bijvoorbeeld ook voor gekozen te worden om slechts te betalen voor een bepaald functieniveau. Wanneer alsnog onduidelijkheid bestaat over de verhoging van de uurtarieven stuur dan op verduidelijking in de verantwoordingsdocumenten van de commissies en CAOP. Echter moet voor worden gewaakt dat BZK zich als subsidieverstrekker niet te veel gaat bemoeien met de uitvoering van het werk van het CAOP en de commissies. Het goed blijven organiseren van de rolverdeling vereist dus aandacht aan beide kanten.

Leerstoelen

De inhoud van de leerstoelen wordt bepaald door de leerstoelhouders zelf, in samenwerking met het bestuur van de stichting van de leerstoelen waarbij de hoogleraren in dienst zijn. Het bestuur ziet erop toe dat de activiteiten van de hoogleraar binnen de leeropdracht blijven. Ook kan het bestuur vanuit de praktijk aandacht vragen voor ontwikkelingen. Daarnaast is het bestuur een gesprekspartner voor de leerstoelhouders om de inhoud te bepalen.

Betrokkenen melden dat de leerstoelprogramma's effectiever en dus doeltreffender zouden zijn als vanuit BZK meer sturing komt op de inhoudelijke agenda van de leerstoelen. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor BZK om te bepalen of zij beter kunnen sturen op de inhoudelijke agenda van de leerstoelen, of dat zij besluiten dat de leerstoelprogramma's niet het meest geschikte middel zijn om tot de beoogde doelstellingen te komen. Aangezien het hier een subsidierelatie betreft en geen opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, zal sturing enkel plaats kunnen vinden wanneer beide partijen dit ondersteunen.

In de huidige situatie zijn de leerstoelen relatief zelfsturend. Dit wil zeggen dat de leerstoelhouders onafhankelijk zijn in het bepalen van de inhoudelijke richting. Vanuit verschillende kanten wordt benadrukt dat BZK als financier van de leerstoelen meer invloed zou kunnen en mogen uitoefenen op de inhoudelijke richting. Daarnaast zou meer consistentie aangebracht kunnen worden in de sturing op inhoudelijke thema's, wat duidelijkheid schept naar de leerstoelhouders toe. Op deze manier zou BZK gebruik kunnen maken van de leerstoelen in het beantwoorden van de kennisvragen. Momenteel worden de leerstoelen wel incidenteel gebruikt voor het beantwoorden van vragen die spelen bij BZK, maar van structureel gebruik van de leerstoelen is geen sprake. Dit komt onder anderen omdat het formuleren van kennisvragen tijd kost. Zoals hierboven valt af te lezen ontbreekt een concrete beleidstheorie voor artikel 7, en zijn de algemene doelstellingen dusdanig algemeen geformuleerd dat dit voor de leerstoelprogramma's slechts gebrekkig sturing oplevert. Bovendien bestaat er geen gecoördineerde aanpak binnen het ministerie om kennisvragen op te halen en kennis te verspreiden op de onderwerpen.

Aanbevelingen sturingsrelatie

Het is aan te bevelen aan BZK om een gecoördineerde aanpak op te zetten bij een constructie zoals de financiering van leerstoelen. Op deze manier kunnen kennisvragen uit de gehele organisatie worden opgehaald en kan kennis over de gehele organisatie worden verspreid. Dit zorgt ook voor kennisvermeerdering en de mogelijkheid om wetenschappelijke kennis toe te passen in het beleid of in de agendering van beleidsvraagstukken.

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 zaak dat BZK 'aan de voorkant' van de regeling uitgebreider stilstaat bij het beleidskader waarbinnen de regeling wordt uitgevoerd en welke specifieke, meetbare doelen daarmee gerealiseerd zouden moeten worden. Daarnaast wordt geadviseerd om de activiteiten die onder de regeling vallen structureel te evalueren en monitoren met afnemers en betrokkenen, om hier in een toekomstige evaluatie op een onderbouwde manier over te oordelen. Op deze manier vindt door BZK sturing plaats op resultaten in plaats van taken.

Prestatie-indicatoren als sturingsmiddel zijn ongebruikelijk in het geval van een subsidierelatie. Desondanks kunnen bepaalde outputeisen helpen meer te sturen in de realisatie van de beleidsdoelen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het bereik van activiteiten, kennisverspreiding, de tevredenheid afnemers, bezoekersaantallen en zichtbaarheid en bekendheid van commissies en andere activiteiten. Dit dwingt BZK om de minimale effecten in termen van output te formuleren.

Verder wordt aangeraden om mogelijkheden voor cofinanciering van activiteiten door gebruikers in kaart te brengen, daar waar gebruikers direct baat van de CAOP-diensten hebben. Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van leerstoelen en bepaalde bezwaarcommissies. De omvang van het cofinancieringsdeel dient in overleg te worden vastgesteld. Het instellen van een overgangperiode zorgt voor de mogelijkheid voor CAOP en alternatieve financiers om zich hierop voor te bereiden.

Daarnaast is het raadzaam om in voldoende detail eisen te stellen over bestedingen en met name output om te bepalen of er aan de subsidieverplichtingen is voldaan. Dit stelt BZK in staat om in de toekomst een adequate effectevaluatie van de subsidieregeling te doen.

7 Impact Wnra

7.1 Inleiding

De volgende paragraaf gaat in op de toekomstige invulling voor de commissies en de secretariaten. Dit is vooral afhankelijk van de invoering van de Wet normalisering en rechtpositie ambtenaren (Wnra). Daarnaast zal de afschaffing van de ARAR en de gestelde vragen omtrent de doelmatigheid ook van invloed zijn op het voortbestaan van de commissies. Denkbaar is om te gaan werken in andere structuren, zoals opdrachtverstrekking. Hierop wordt ingegaan in de tweede paragraaf.

7.2 Impact Wnra op commissies en secretariaten

De invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren regelt dat de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk hetzelfde wordt als die van werknemers in het bedrijfsleven. De wet zelf zal ingaan op 1 januari 2020. Deze wet heeft naar verwachting ook impact op de verschillende commissies. Een voorzitter geeft in een interview aan dat invoering van de Wnra veel impact zal hebben, maar dat ook nog vrij onduidelijk is wat er precies gaat gebeuren. De commissies zitten momenteel met veel onduidelijkheid over het verder gaat. Ze geloven allen dat de gevolgen groot zullen zijn. Er wordt regelmatig overleg gevoerd over de veranderingen door de Wnra.

Vanuit BZK wordt aangegeven dat de impact van de Wnra een soort 'black box' is. Het is algemeen bekend dat het van invloed gaat zijn, maar niemand weet precies hoe en hoe groot. Bepaalde commissies zullen waarschijnlijk minder werk krijgen terwijl andere juist relevanter worden.

AAC

Paragraaf 6.6 Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk (2018-2020): Sector Rijk zal een eigen cao-interpretatiecommissie krijgen (die CAOP overigens ook kan ondersteunen). Voor overige geschillen wordt straks nog steeds gebruik gemaakt van de AAC. Dat geldt ook voor geschillen bij de sectoren politie en defensie. De AAC blijft echter niet wettelijk verankerd door het vervallen van de ARAR.

ROP (inclusief de WOR-kamer)

De wens van de sociale partners is om gebruik te blijven maken van de ROP en met name van de pensioenkamer. Het ROP is ook echt een vakcentrale en werkgever die bovensectoraal overleg. Het ROP is zodoende overkoepelend en de pensioenkamer is hierin belangrijk. Pensioenen van de overheid lopen altijd via ABP en dit zal na normalisatie ook zo blijven. Dan is er de transitiekamer die het druk heeft met de Wnra, wat naar alle waarschijnlijkheid zal uit faseren,

BDC-O

De BDC-O is bij wet (WOR) verankerd en heeft zodoende geen keuze om te blijven voortbestaan ondanks de verandering naar een facultatieve commissie. Gelet op het zeer beperkte aantal WOR-zaken dat ter bemiddeling en advisering wordt voorgelegd is aan de WOR-kamer voorgesteld om de BDC-O anders in te richten. Een optie is wellicht om de BDC-O samen te voegen met de markt.

CABF

In paragraaf 6.5 Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk (2018-2020) is afgesproken dat deze commissie wordt ondergebracht in de Rijksbrede geschillencommissie (net zoals de bestaande Rijksbrede VWNW-commissie, die CAOP ondersteunt). Uit gesprekken is gebleken dat dat de wens bestaat om de ondersteuning bij het CAOP te continueren.

AGFA

Momenteel wordt door de AGFA de optie onderzocht om de commissie per 1 januari 2020 op te heffen en de taken van de commissie dan als volgt te verdelen:

- overdracht van de advisering over voorgenomen disciplinaire straffen vanwege de uitoefening van bepaalde grondrechten aan het College voor de Rechten van de Mens;
- overdracht van advisering over voorgenomen ontslagen van burgerlijke Defensieambtenaren wegens intrekking van hun verklaring van geen bezwaar aan de commissie ex art. 45 AMAR.

Wanneer het College voor de Rechten van de Mens zich bereid verklaart deze advisering over te nemen, legt de commissie de beide bovengenoemde voorstellen voor de her-allocatie van haar taken per 1 januari 2020 ter besluitvorming voor aan de sociale partners in de sectoren Rijk, Politie en Defensie.

Wanneer het College voor de Rechten van de Mens niet bereid blijkt de advisering over voorgenomen disciplinaire straffen van ambtenaren vanwege de uitoefening van de zojuist genoemde grondrechten over te nemen, zal de commissie haar plannen voor de periode na 1 januari 2020 moeten heroverwegen. Daarnaast is de AFGA binnenkort niet meer verankerde in de AMvB bij ARAR.

De ambtenarenwet blijft wel bestaan en met name de integriteitskwesaties blijven hierin belangrijk. Dit blijft bij overheidsambtenaren ook belangrijker dan bij de private sectoren.

AVO

De normalisering is niet van toepassing op deze commissie. Het betreft geen rechtspositionele besluiten en bezwaren worden tegen die tijd nog steeds afgehandeld op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

BZK-SCO

Over de BZK-SCO is geen verdere informatie opgedaan omtrent de invloed van de invoering van de Wnra op deze commissie.

7.3 Toekomst commissies en secretariaten

De Wnra heeft, in zoverre duidelijk is wat de precieze impact gaat zijn, dus wisselend invloed op de verschillende commissies. Voor BZK is het van belang om tijdig te handelen wat betreft de vormgeving van de subsidieregeling en de commissies welke gesubsidieerd blijven. Door het verlies van de wettelijke verankering van bepaalde commissies is het voor BZK de vraag of het deze commissies wil blijven subsidiëren.

Door de verdere onduidelijkheid omtrent de doelmatigheid en het bestaansrecht van bepaalde commissies door het wegvallen van de wettelijke verankering door de ARAR en de invoering van de Wnra rijst de vraag of de subsidieregeling CAOP niet anders dient te worden vormgegeven. De commissies zelf zullen over het algemeen blijven bestaan. Zij het doordat ze wettelijk verankerd zijn of zij het doordat het werk wat ze leveren wordt bestempeld als nuttig en noodzakelijk. Echter, door

de onzekerheid over de hoeveelheid zaken en ook het afnemend aantal zaken is een mogelijke optie om op projectbasis te gaan werken. Zo wordt gedacht dat opdracht gestuurd werken de doeltreffendheid en doelmatigheid van de sturingsrelatie kan vergroten. In die trend stuurt het BZK op bijvoorbeeld 3 vergaderingen per jaar voor € 25.000. De invulling is vervolgens voor de commissies zelf om te bepalen. Daarnaast kan onderzoek worden gedaan naar neutrale ondersteuning door middel van een onafhankelijke partij binnen de Sector Rijk.

In paragraaf 5.5 in de conclusie naar de doelmatigheid van de commissies werd al aangegeven dat puur vanuit financieel oogpunt ervoor kan worden gekozen om alles aan te besteden. De vraag is alleen of dit wenselijk is. Onafhankelijkheid is een groot goed en bij een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie kan er schijn van afhankelijkheid ontstaan. BZK zou kunnen denken aan inbesteden, maar ook dat lijkt niet onafhankelijk.

Ten aanzien van het CAOP zelf wordt gesteld dat het geen unieke speler is. Feitelijk kunnen de ondersteunende activiteiten van het CAOP door andere organisaties uitgevoerd worden, waardoor dus zeker alternatieven denkbaar zijn. De aard van de ondersteuning van het CAOP is echter kennisgericht en het CAOP fungeert als kennisinstituut bij lopende zaken. Bovendien is het werk wat het CAOP levert nog altijd doeltreffend en bevat het veel kwaliteit. Het CAOP huisvest bijvoorbeeld veel kennis, echter bevatten diverse marktpartijen waarschijnlijk ook deze kennis. Concluderend kan zodoende worden gesteld dat ondanks dat het feit dat CAOP geen unieke speler is, dat geen voorwaarde is voor het goed behandelen van de geschillen en vraagstukken. Er heerst tevredenheid over de kwaliteit van de rapporten en de ondersteuning die wordt geboden door het CAOP. Of het daadwerkelijk uitbesteden leidt tot een grotere efficiëntie met een verlaging van de kosten is op zijn minst twijfelachtig.

Bijlage

Gesproken personen

In het kader van de Evaluatie Subsidierelatie CAOP 2014-2018 zijn verschillende categorieën respondenten gesproken. Wij onderscheiden de volgende categorieën respondenten:

1. Verantwoordelijken en betrokken binnen BZK;
2. Verantwoordelijken binnen CAOP;
3. Uitvoerders buiten CAOP, zoals leerstoelhouders en medewerkers commissies;
4. Vertegenwoordiger van doelgroepen ('gebruikers').

In het evaluatierapport is onderscheid gemaakt tussen de interviews op basis van de datum van afname.

Geraadpleegde literatuur

1. Subsidieregeling Stichting CAOP 2015
2. Subsidievoorwaarden;
3. Activiteitenplannen;
4. Documenten subsidieverlening
5. Documenten subsidieverantwoording
6. Statuten Stichting CAOP
7. Jaarrekeningen en jaarverslagen van het CAOP, BZK en individuele activiteiten
8. Jaarrekeningen en jaarverslagen van de leerstoelen
9. Begrotingsdocumenten leerstoelen
10. Document "Kader voor de beoordeling van leerstoelen" door BZK (2016)
11. Document "Hooglerarenbeleid" door Universiteit Leiden (2017)
12. Administratieve gegevens over ondernomen activiteiten en afgehandelde zaken;
13. Administratieve gegevens met betrekking tot tarieven binnen CAOP
14. Publicaties met betrekking tot de subsidieregeling zelf.

Over Ecorys

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

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

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

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

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

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

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

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



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

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

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas