



Andersson Elffers Felix

Bevindingen evaluatie
besturingsakkoord EZK-
LNV

April 2024

Samenvatting van de bevindingen

Zowel EZK als LNV zijn veelal tevreden over de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking (H. inleiding). De samenwerking krijgt (organisch) vorm in de praktijk en het akkoord is vooral een formele onderlegger (H. 1). De afspraken in het besturingsakkoord zijn passend en de samenwerking werkt in de praktijk goed, maar er zijn ook uitdagingen (H. 2a). Op onderdelen wordt afstemming gemist, en lijkt het besturingsakkoord ongerealiseerde meerwaarde te hebben (H. 2b). De ervaren kwaliteit van dienstverlening varieert, dit is echter niet terug te voeren op de samenwerking (H. 3a). De afnemers hebben behoefte aan maatwerk, daarvoor worden pragmatische oplossingen gezocht (H. 3b). De groei van EZK en LNV zorgt voor steeds meer eigenheid bij de beleidsdirecties (H. 4a) Ook levert dit uitdagingen op voor de dienstverlening en in sommige gevallen de *span of control* (H. 4b). Alles overziend constateren we dat LNV en EZK doorgaans gelijk worden behandeld door de onderdelen in de samenwerkingsruimte (H. 5).

In aanvulling op deze meer algemene bevindingen zijn er ook een aantal constatering met betrekking tot specifieke onderdelen van het besturingsakkoord: de agentschappen, de medezeggenschap en de verdeelsleutel. Allereerst ontbreekt het aan duidelijkheid over de rol en rolinvulling van LNV t.a.v. DICTU en RVO (H. 6a). Daarmee ontstaat risico op rolonzuiverheid bij zowel LNV als EZK (H. 6b). De samenwerking op het gebied van medezeggenschap werkt zoals bedoeld (H. 7a) en bureau medezeggenschap is logisch georganiseerd (H. 7b). Tot slot lijkt de verdeelsleutel, ondanks de organisatiewijzigingen, nog steeds voldoende passend (H. 8).

Inhoudsopgave

p. 04 **Onze opdracht**



p. 05 **Ontwikkeling EZK en LNV (context)**



p. 11 **Feitelijke weergave besturingsakkoord**



p.17 **Factsheets gedeelde onderdelen**



p. 39 **Bevindingen**



p. 55 **Bijlagen**



Bent u vooral benieuwd naar onze conclusies en aanbevelingen?

Lees dan de beantwoording van de onderzoeksvragen. (separaat document)

EZK en LNV evalueren periodiek de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

EZK en LNV werken, sinds de splitsing in 2017, intensief samen. Over de samenwerking zijn in 2018 formele afspraken gemaakt in het besturingsakkoord. Deze afspraken hebben betrekking op organisatieonderdelen die geheel of gedeeltelijke voor beide ministeries werken. Ook zijn er over de sturing en samenwerking met een aantal andere organisaties (bijvoorbeeld agentschappen) specifieke afspraken gemaakt in het akkoord.

Elke vier jaar wordt de werking van het besturingsakkoord en daarmee de samenwerking geëvalueerd. Bij het opstellen van het besturingsakkoord is afgesproken dat beide ministeries regelmatig gezamenlijk (laten) onderzoeken of het besturingsmodel goed functioneert en (nog) voldoet aan de verwachtingen en geformuleerde doelen.

De hoofdvraag van de evaluatie is of het besturingsakkoord moet worden herijkt. Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden heeft u in uw uitvraag een aantal deelvragen geformuleerd. De vragen zijn er vooral op gericht om de ervaren werking van het besturingsakkoord in de praktijk inzichtelijk te maken en om tot ontwikkelrichtingen te komen.

U heeft AEF gevraagd de werking van het besturingsakkoord te evalueren en te adviseren over eventuele aanpassingen. Dit rapport is het resultaat van een uitgebreide documentanalyse, data-uitvraag en circa 40 interviews met aanbieders en afnemers van de gedeelde dienstverlening. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 2023 tot en met februari 2024

In dit rapport delen we onze bevindingen. Allereerst gaan we in op de context en historie van het besturingsakkoord. Vervolgens schetsen we per *share* het beeld dat is opgehaald via de interviews en (document)analyses. Tot slot gaan we in op onze bevindingen.

Het rapport is op 5 april gedeeld en besproken met de beide SG's en pSG's. Tijdens de bespreking is het rapport vastgesteld.



Ontwikkeling van EZK en LNV

EZK is sinds de totstandkoming van het besturingsakkoord in 2018 qua verzorgingsgebied als in omvang gegroeid (1/2)

Het beleidsdomein van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft zich de afgelopen jaren in hoog tempo ontwikkeld. De verduurzaming van Nederland staat hoog op de (politieke) agenda eveneens als het behouden van een goed vestigingsklimaat, het afhandelen van de mijnbouw-schade en het afwikkelen van de schade en versterken van de woningen in Groningen zijn omvangrijke opgaven.

De inhoudelijke ontwikkelingen is ook terug te zien in het aantal bewindspersonen. Waar EZK in 2018 twee bewindspersonen (Minister EZK en Staatssecretaris EZK) had, zijn dat er inmiddels drie (Minister EZK, Minister K&E, Staatssecretaris Mijnbouw). Deze extra politieke posities vragen ook extra inzet en capaciteit van het ambtelijk apparaat.

Naast de reguliere werkzaamheden dienden er zich een aantal crises aan. De inval van Rusland in Oekraïne en de daaropvolgende energiecrisis heeft om adequate en snelle actie van EZK gevraagd. Meer recent kwam daar netcongestie als *hot topic* bij.

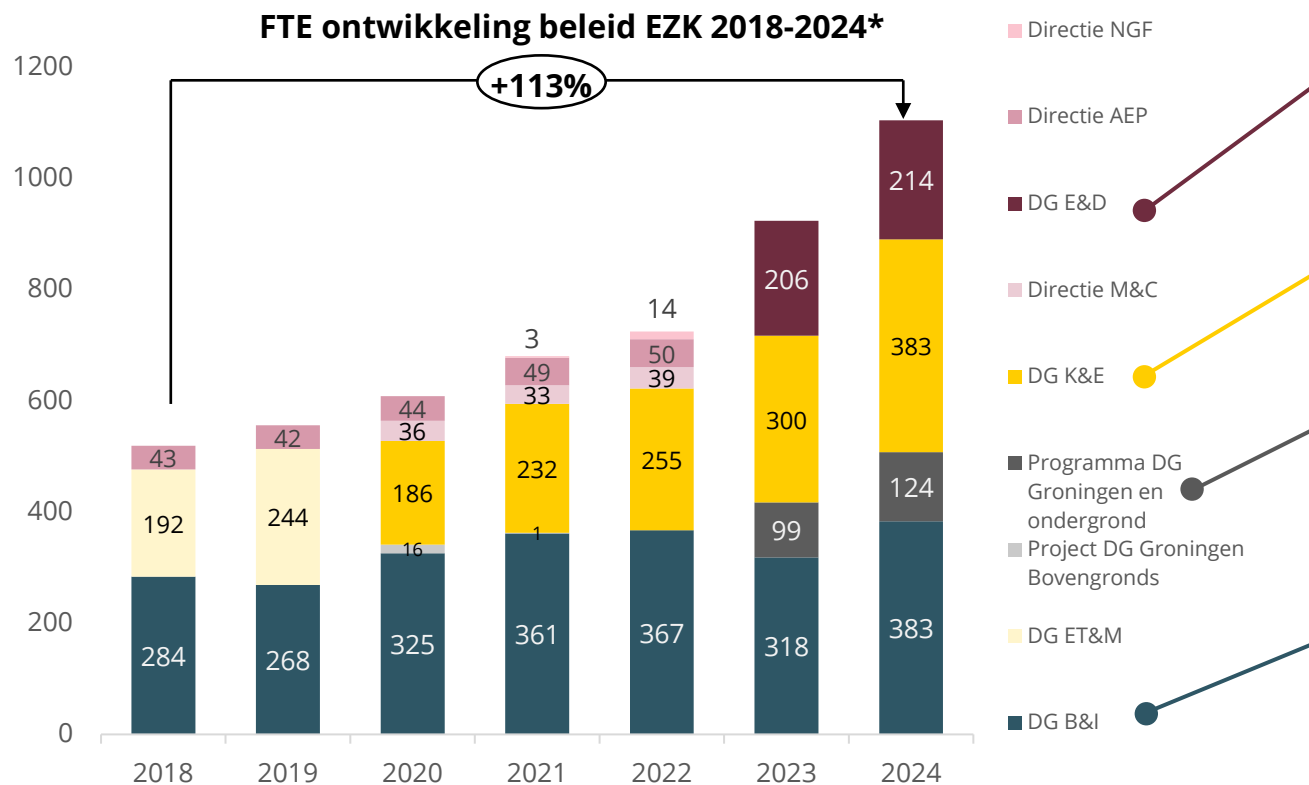
Deze inhoudelijke ontwikkeling en ontstane crises worden weerspiegeld in de ontwikkeling in formatie. De vier beleid DG's van EZK hebben op 31 december 2023 1104 FTE in dienst*. Op 1 januari 2018 was het totaal van de beleid DG's nog 519 FTE. Dit is een toename van 113%.

**Een nadere duiding en toelichting van de FTE-ontwikkeling van deze beleid DG's is te vinden op de volgende slide.*

De topambtelijke laag van het EZK heeft sinds de totstandkoming van het besturingsakkoord een aantal wisselingen gekend. Tussen 2018 en 2024 heeft EZK drie verschillende secretarissen-generaal, één waarnemend secretaris-generaal en twee plaatsvervangend secretarissen-generaal gehad. Dit heeft effect op de aansturing van de (gedeelde) onderdelen binnen EZK.

De agentschappen RVO en DICTU zijn de afgelopen jaren opvallend gegroeid. Bij het opstellen van het besturingsakkoord in 2018 had RVO nog 3216 fte in dienst. Inmiddels is RVO fors gegroeid naar 5069 fte op 1 januari 2023 (+58%). Ook DICTU is de afgelopen jaren flink gegroeid: van 679 fte in 2018 naar 925 fte in 2023 (+36%). Dit betreft alleen de eigen medewerkers en is dus exclusief externe inhuur/inzet.

EZK is sinds de totstandkoming van het besturingsakkoord in 2018 qua verzorgingsgebied als in omvang gegroeid (2/2)



Het **DG Economie en Digitalisering** ontstond per organisatiebesluit in juli 2022, waarin de directie Algemene Economische Politiek (AEP), directie Mededinging en Consumenten (M&C), de directie Nationaal Groeifonds (NGF) en de directie Digitale Economie (voorheen onder DG BV&I) zijn samengevoegd.

Het **DG Klimaat en Energie** groeide gestaag na oprichting in 2020, waarbij een deel van de voormalige DG Economie, Telecom en Mededinging (ETM) is overgeheveld is naar het DG Klimaat en Energie.

Het **programma DG Groningen en Ondergrond** werd per organisatiebesluit in juli 2022 opgericht, wat de totale groei in 2023 onder andere verklaart.

Het **DG Bedrijfsleven en Innovatie** groeide door de jaren heen in aantal FTE. In 2023 daalde het aantal FTE door het overhevelen van de directie Digitale Economie aan de DG Economie en Digitalisering en het overhevelen van LNV-taken van de directie Regio naar het ministerie van LNV.

LNV is sinds de totstandkoming van het bestuursakkoord in 2018 qua verzorgingsgebied als in omvang gegroeid (1/2)

Ook het beleidsdomein van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is sinds de splitsing sterk ontwikkeld. Op het gebied van landbouw, natuur, water en klimaat in het landelijk gebied heeft LNV met toenemende uitdagingen te maken. Het creëren van een nieuw perspectief voor toekomstige landbouw is een steeds belangrijker en urgenter maatschappelijke opgave geworden.

De toenemende druk op het beleidsdomein van LNV en het politieke belang daarvan heeft geleid tot een toename in het aantal bewindspersonen. In 2018 had LNV één minister. Inmiddels zijn dat er twee: een Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en een Minister voor Natuur en Stikstof. Deze toegenomen politieke aandacht vraagt ook meer ambtelijke inzet.

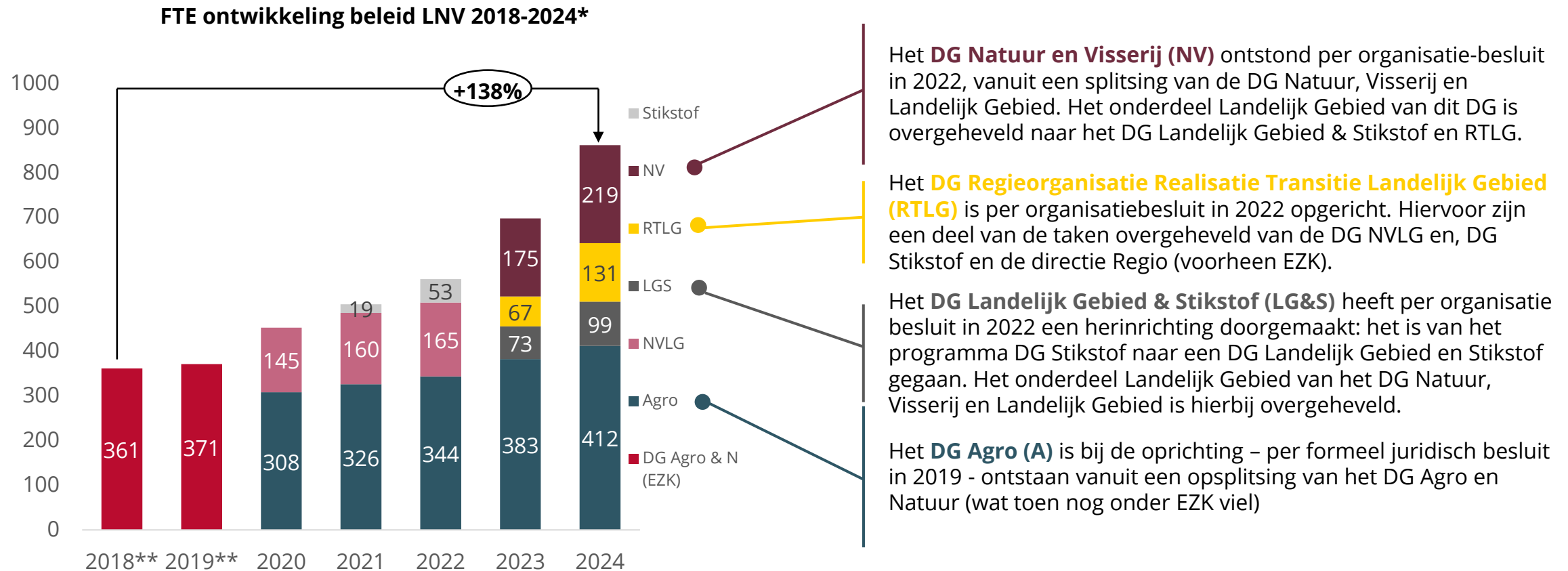
De stikstofcrisis blijft veel aandacht vragen. De noodzaak om te werken aan natuurherstel en stikstofreductie zette druk op LNV om vlug te komen tot een passende aanpak. Dit dossier heeft (aanzienlijk) beslag gelegd op de ambtelijke capaciteit.

Om de inhoudelijke ontwikkelingen bij te benen is LNV in termen van haar personeel meer dan verdubbeld. De vier beleid DG's van LNV hebben op 31 december 2023 861 fte FTE in dienst*. Gezien het formeel juridische kabinetsbesluit tot oprichting van LNV pas in 2019 rond was, hebben we voor de jaren 2018 en 2019 het beleidsdomein van LNV gelijkgesteld aan het DG Agro en Natuur. Zo was het beleidsdomein van LNV in 2018 nog 361 fte. Dit is een toename van 138%.

**Een nadere duiding en toelichting van de FTE-ontwikkeling van deze beleid DG's is te vinden op de volgende slide.*

Naast de groei in omvang zijn er het afgelopen jaar veel wisselingen in het leiderschap geweest, in het bijzonder in de topambtelijke laag (pSG's). LNV heeft in de periode 2023 t/m nu drie verschillende pSG's gehad. Dit is merkbaar geweest in de (gezamenlijke) aansturing van de (gedeelde) onderdelen. De huidige SG is wel al langer in functie, sinds 2018.

LNV is sinds de totstandkoming van het besturingsakkoord in 2018 qua verzorgingsgebied als in omvang gegroeid (2/2)



*Peildatum 1 januari van het gegeven jaar

** Gezien het formeel juridische kabinetsbesluit tot oprichting van LNV pas in 2019 rond was, hebben we voor de jaren 2018 en 2019 het beleidsdomein van LNV gelijkgesteld aan het DG Agro en Natuur (formeel nog onder EZK).

EZK en LNV hebben zich vergelijkbaar ontwikkeld

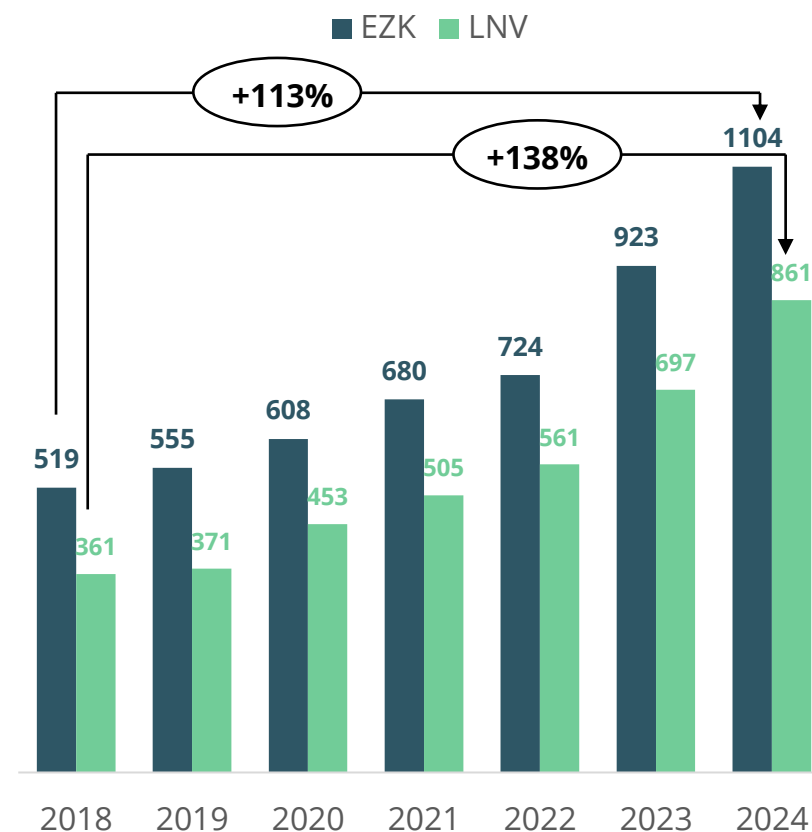
EZK en LNV hebben zich vergelijkbaar ontwikkeld sinds 2018. Beide departementen kennen omvangrijke dossiers die van belang zijn voor de toekomst van Nederland. Ook hebben ze beide de afgelopen jaren te kampen gehad met (grote) crises, zoals de stikstofs crisis (LNV) en de energiecrisis (EZK).

Beide ministeries hebben zowel inhoudelijk als qua cultuur steeds meer een eigen profiel. Met de toename van het aantal beleidsinhoudelijke onderwerpen voor het ministerie van EZK en het ministerie van LNV zijn de departementen inhoudelijk steeds eigenstandiger gaan functioneren. Sinds de splitsing van eind 2017 hebben de departementen ook steeds meer een eigen cultuur, dynamieken en manier van werken gekregen.

De forse groei van beide ministeries weerspiegelt zich in de toename van het aantal betrokken bewindspersonen. Het aantal bewindspersonen bij LNV is na de splitsing in 2017 gegroeid van één minister naar twee ministers. Aan de kant van EZK is het aantal bewindspersonen gegroeid van één minister en staatssecretaris, naar twee ministers en één een staatssecretaris.

Ook de groei van de beleid DG's van beide ministeries is vergelijkbaar. EZK is in de periode 2018-2024 met 113% gegroeid en LNV met 138%. De verhouding EZK LNV is daarmee in termen van fte 1104 om 861 ofwel: 56% om 44%.

FTE ontwikkeling beleid DG's
EZK en LNV 2018-2024*





Feitelijke weergave besturingsakkoord

EZK en LNV zijn al sinds 2010 aan elkaar verbonden



Hoe was het besturingsakkoord ooit bedoeld?

Het besturingsakkoord is destijds ingericht om schaalvoordelen en efficiëntie te creëren door generieke dienstverlening te leveren voor beide departementen. Een voorbeeld hiervan is dat de directie IV op facilitair en huisvestingsgebied generieke diensten levert voor beide departementen, wat het efficiënter maakt.

In het besturingsakkoord staat hierover het volgende: *“Doel van de samenwerking is dat beide ministeries volwaardig kunnen functioneren met een heldere (financiële) besturing en voldoende menskracht en middelen om zichtbaar met een eigen profiel op te treden. Het samenwerkingsmodel garandeert dat de ministeries op efficiënte, wendbare en innovatieve wijze kunnen opereren.”*¹

De samenwerking is – zo stelt het Besturingsakkoord¹ – een succes als:



de medewerkerstevredenheid ten aanzien van onder meer aansturing en collegialiteit tussen de beide ministeries voldoende is;



de beoordeling van de geleverde diensten gelijkwaardig is aan die van de niet gedeelde onderdelen van de ministeries;



de administratieve lasten beperkt en acceptabel zijn;



de samenwerking op bestuurlijk niveau het draagvlak voor samenwerking versterkt en ten dienste staat van optimale dienstverlening aan alle afnemers;



de doelstellingen en verwachtingen steeds helder en open naar elkaar worden uitgesproken;



de opdrachtnemers in staat zijn om enerzijds voorspelbaar en tijdig en anderzijds innovatief te handelen op basis van een heldere opdrachtverlening;



de escalatieladder minimaal wordt gebruikt;



de dienstverlening zich aantoonbaar professionaliseert met behoud van de onderlinge relaties en de efficiëntie van het proces;



er blijvende aandacht is voor de veranderingen waaraan de organisaties, de medewerkers en de samenwerking als geheel onderhevig zijn.

Een overzicht van de gedeelde directies en onderdelen

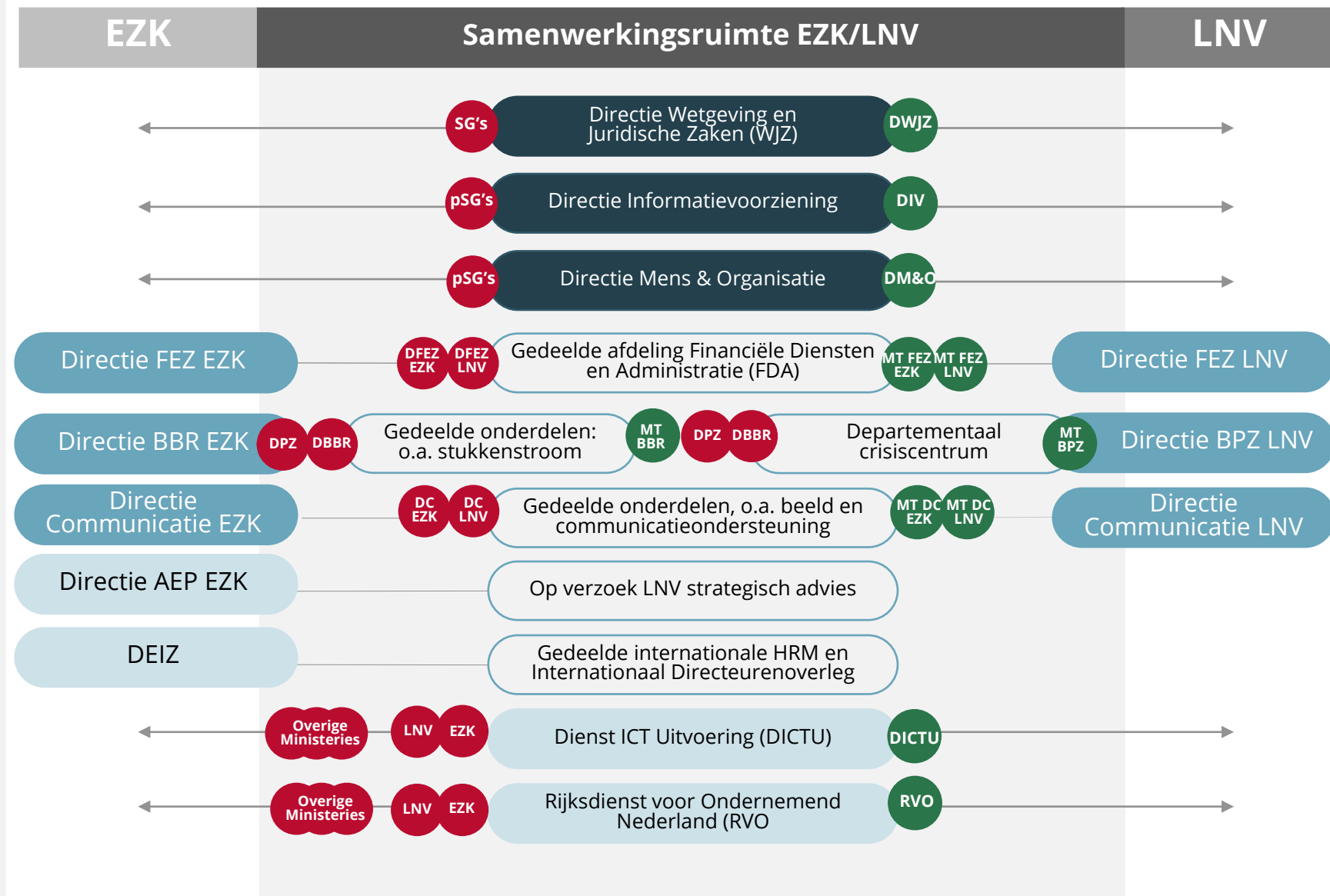


In het besturingsakkoord EZK-LNV zijn afspraken gemaakt over de verbinding tussen EZK en LNV. Links is weergegeven welke directies op dit moment volledig werken voor EZK én LNV, welke directies een deel van de taken gezamenlijk uitvoeren en voor welke directies en agentschappen afzonderlijke afspraken over de samenwerking gelden.

De directie Regio was tot juli 2022 onderdeel van de samenwerkingsruimte maar is dat inmiddels niet meer.

De inrichting van de samenwerkingsruimte

In het besturingsakkoord EZK-LNV zijn afspraken gemaakt over de inrichting van het samenwerkingsmodel. In de illustratie aan de rechterzijde is de samenwerkingsruimte weergegeven met daarbij de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrollen vermeld (met uitzondering van AEP en DEIZ, waar in de afzonderlijke afspraken geen informatie vermeld staat over de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol). Over het algemeen ligt de eigenaarsrol (de werkgeversrol) van de gedeelde onderdelen en agentschappen bij EZK, met uitzondering van het departementaal crisiscentrum als onderdeel van de Directie BPZ LNV.



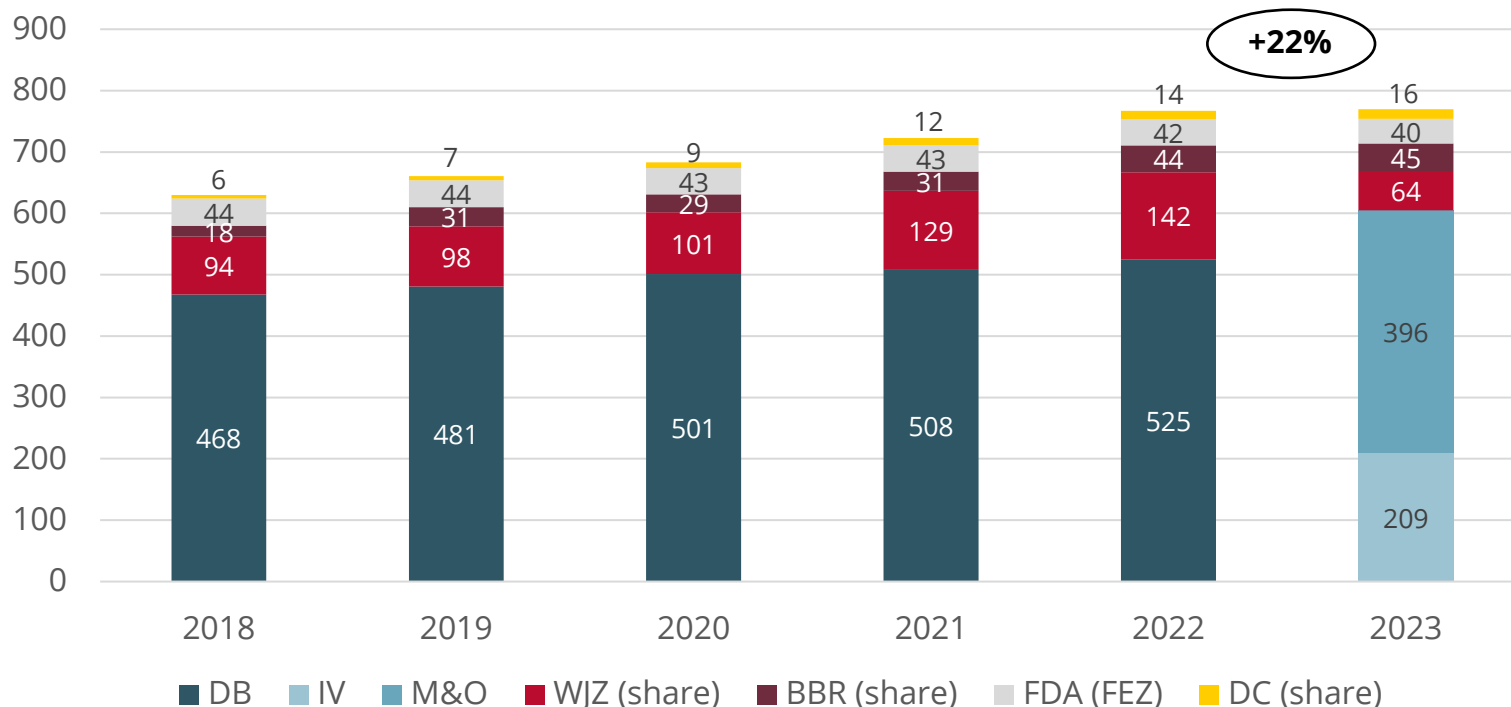
Legenda opdrachtgever/ opdrachtnemer



Legenda directies en gedeelde onderdelen



FTE ontwikkeling gedeelde onderdelen (EZK/LNV) (excl. shares AEP, BPZ en DEIZ)



Belangrijk om op te merken is dat in de grafiek enkel de bezettingsontwikkeling van de gedeelde directies en afdelingen is meegenomen waar data over beschikbaar is. Voor de Directie AEP, Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken en de Directie Economische en Internationale Zaken is geen data beschikbaar over de ontwikkeling van het aantal fte van de gedeelde onderdelen binnen deze directies. Voor de Directie Regio geldt eveneens dat er geen data beschikbaar is van de FTE-ontwikkeling van de directie

Regio tussen 2018 en 2022. Voor het organisatiebesluit van 2022 werd deze directie nog gedeeld met LNV.

In de gesprekken is het aantal fte van de gedeelde onderdelen van AEP (21 medewerkers) wel naar voren gekomen. Dit maakt het totaal van de gedeelde onderdelen/ directies in 2023 ca. 791 fte (exclusief DEIZ en BPZ).

Ontwikkeling van de omvang van samenwerkingsruimtes

Sinds de inrichting van het besturings-akkoord in 2018 zijn de gedeelde onderdelen waar data over beschikbaar is met 22% gegroeid, ten opzichte van een groei in diezelfde periode bij de beleid DG's van EZK met 78% en bij de beleid DG's van LNV met 93%. Er vallen een aantal dingen op in de ontwikkeling van de omvang van de samenwerkingsruimte:

WJZ: tussen 2020 en 2022 flink gegroeid, o.a. door de komst van de WOO unit. In 2023 is het gedeelde onderdeel van WJZ gekrompen, door de herinrichting naar *dedicated* afdelingen en twee gedeelde midden afdelingen.

FDA: lichte daling in bezetting tussen 2018 en 2023.

DB: Met de splitsing van Directie Bedrijfsvoering in de Directie IV en M&O in juli 2022 zijn deze directies in totaal met 15% gegroeid. Een (groot) deel van de stijging bij M&O is vanwege de groei van bureau managementondersteuning (zie ook de factsheet M&O)

BBR en DC: lichte stijging tussen 2018 en 2023.



Ministerie van Economische
en Klimaat

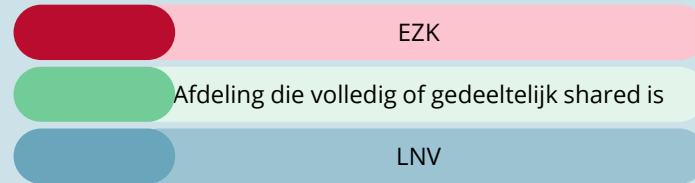
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Factsheets

Toelichting factsheets

Op de volgende pagina's staat per afdeling in de samenwerkingsruimte een tweetal factsheets. De eerste factsheet gaat in op de feitelijke inrichting van het onderdeel volgens het besturingsakkoord en op de formatieontwikkeling van de gedeelde onderdelen. Deze informatie is aangeleverd door de directie IV met een **peildatum van 1 januari** voor het betreffende jaar. Op de tweede pagina geven we de bevindingen, voornamelijk op basis van de gesprekken, weer.

Legenda organogrammen:



Wilt u de factsheets overslaan en direct naar onze bevindingen? Klik dan hier hieronder.

[Bevindingen](#)

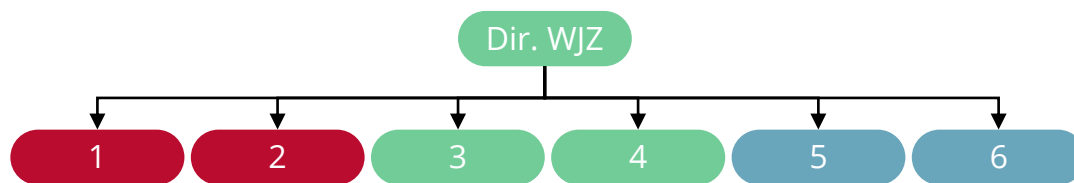
Factsheet

Directie WJZ



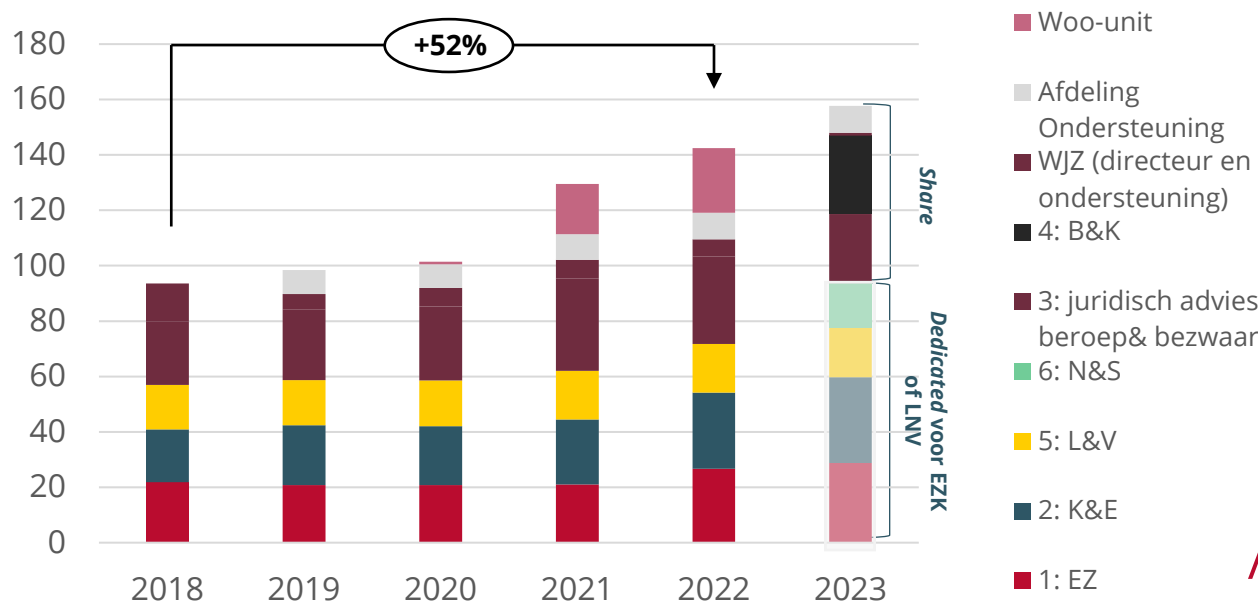
De structuur van WJZ is in juni 2022 gewijzigd om haar dienstverlening zo optimaal mogelijk te maken.

Feitelijke inrichting besturingsmodel



Met de oorspronkelijke inrichting van het besturingsakkoord is ervoor gekozen om de directie WJZ volledig te delen. Per organisatiebesluit van juni 2022 is de interne structuur van WJZ gewijzigd en is gekozen om zowel voor EZK als LNV twee *dedicated* afdelingen te creëren. Op deze manier zijn de op beleid samenhangende opgaven organisatorisch geborgd. Naast deze vier afdelingen zijn twee afdelingen 'in het midden' gepositioneerd om de meer specialistische expertise binnen WJZ te verzorgen. Het gaat hierbij om de afdeling juridisch advies en bezwaar en beroep & de afdeling bestuur en kwaliteit. Het eigenaarschap voor WJZ blijft bij EZK, het opdrachtgeverschap bij beide SG's van de twee ministeries en opdrachtnemer is de directeur WJZ.

Ontwikkeling bezetting *share* WJZ in gerealiseerde fte



1. Economische Zaken (EZ)
2. Klimaat & Energie (K&E)
3. Juridisch Advies & Bezwaar en Beroep
4. Bestuur en Kwaliteit (B&K)
5. Landbouw & Voedselkwaliteit (L&V)
6. Natuur & stikstof (N&S)

Bij WJZ is er sprake van een toename van 52% in de periode 2018-2022. Dit is in het bijzonder te verklaren door de komst van de Woo-unit. Door de organisatorische herinrichting van WJZ (in 2022), is de *share* ('de midden afdelingen') de facto gekrompen. Formeel werkt WJZ in zijn geheel voor beide departementen.

Factsheet

Directie WJZ



Het lukt WJZ goed om invulling te geven aan het bestuursakkoord en de daaruit volgende samenwerking.

Perspectieven op de werking van het bestuursakkoord en de samenwerking

Afnemers zijn tevreden met de dienstverlening van WJZ. De directie wordt meermaals genoemd als voorbeeld van hoe samenwerking kan bijdragen aan goede resultaten: daar waar het gaat om het winnen van procedures en hoge wetgevingskwaliteit. WJZ lijkt volgens afnemers voldoende geëquipeerd te zijn om beide departementen te bedienen. Er bestaat bij afnemers op onderdelen onduidelijkheid over of activiteiten in de lijn (dus binnen een beleidsdirectie) of in de samenwerkingsruimte worden uitgevoerd, bijvoorbeeld bij toetsing van staatsteun en in het verleden WOB/WOO-verzoeken. Dit is echter geen gevolg van de inrichting van het bestuursakkoord.

Beleidsdirecties ervaren dat de juristen van WJZ soms op (te) grote afstand staan en meer 'aan de voorkant' bij beleidsontwikkeling betrokken moeten zijn. WJZ stelt zelf ook te streven naar de rol van mede-architect bij beleid en wetgeving, maar bewaart ook gepaste afstand om objectief (vanuit juridisch oogpunt) te adviseren over beleid. Dit vergroot uiteindelijk de kwaliteit van de wetgeving.

Intern is de afdeling in 2022 heringericht om de twee departementen beter te kunnen bedienen in beleidsinhoudelijke opgaven. Juristen uit de zogeheten 'midden afdelingen' zitten in principe in een vast team, maar zijn ook werkzaam als specialisten binnen andere clusters van WJZ waar dat vanuit inhoud nodig is. Een bijvangst van deze structuur die in gesprekken wordt

genoemd, is het afwisselende karakter van het werk en de positieve invloed daarvan op het werkplezier en aantrekken van nieuwe krachten.

WJZ is de afgelopen jaren flink gegroeid: met 52% tussen 2018 en 2022. Uit interviews is gebleken dat er met het vertrek van de huidige directeur, discussie is ontstaan over of één directeur nog wel toereikend is. Uiteindelijk is met het uitzetten van de vacature besloten om één directeur te werven. Medewerkers geven aan dat het met de groei van de directie steeds uitdagender is om de interne samenhang binnen de directie te borgen. Ook zet de groei van het verzorgingsgebied bij beide departementen veel druk op de (schaarse) aandacht van de directeur richting de DG's en de bestuursraden, zo blijkt uit andere interviews. Dit leidt ertoe dat de overleggen met de directoraten veelal verdeeld worden over de MT-leden van WJZ, die als 'accounthouder' volgens vaste patronen verdeeld zijn over de directoraten.

Een genoemd risico is dat met een eventueel doorzettende groei het steeds uitdagender is voor één directeur om op meerdere vlakken juridische tegenkracht te bieden. Een genoemd voordeel van één directeur is dat voorkomen wordt dat de directeur te veel de beleidskant van één departement 'ingezogen' wordt en voldoende op afstand de DG's van juridisch advies kunnen voorzien.

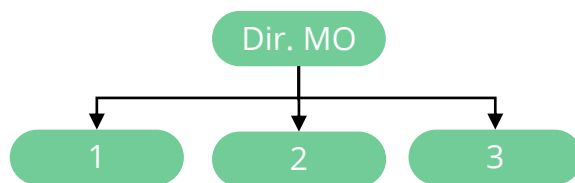
Voorlopige conclusies

Het lukt WJZ goed om invulling te geven aan het bestuursakkoord en de daaruit volgende samenwerking. De herinrichting uit 2022, met zowel ruimte voor generalistische gedeelde als inhoudelijke departementsgerichte teams, lijkt te hebben geleid tot een organisatorisch optimum.

Factsheet

Directie M&O

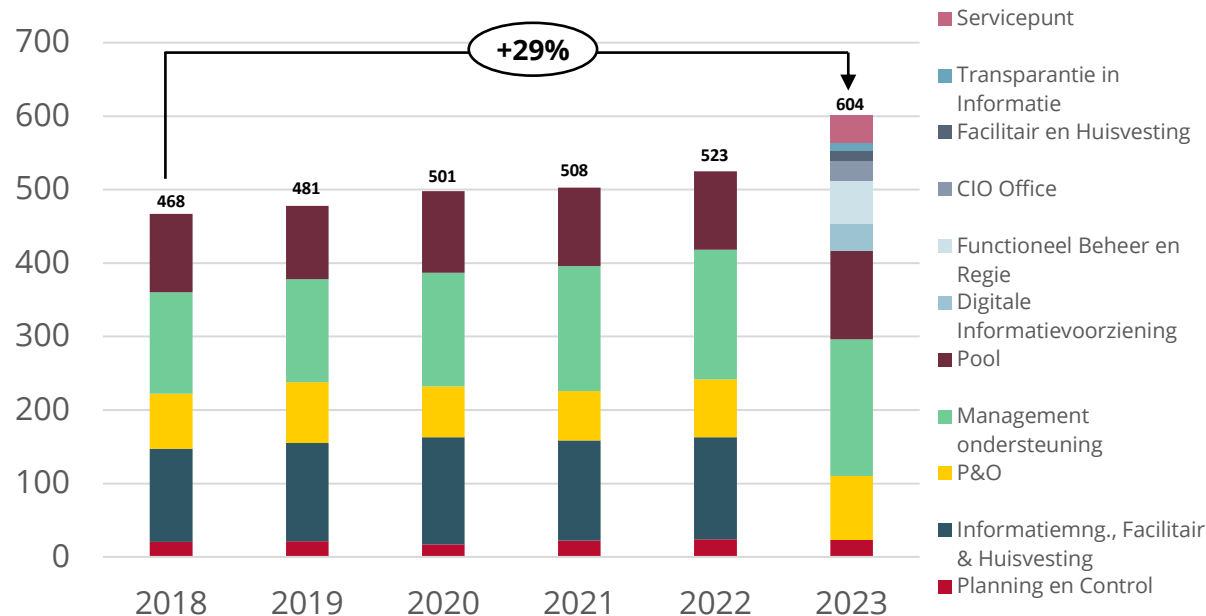
Feitelijke inrichting besturingsmodel



1. P&O
2. Bureau management-ondersteuners
3. Pool

De Directie M&O komt voort uit een splitsing van de voormalig Directie Bedrijfsvoering. Deze splitsing is per 1 juli 2022 doorgevoerd. M&O valt uiteen in drie onderdelen: P&O, bureau managementondersteuners en tot slot de pool van projectleiders en programmamanagers. Alle afdelingen van de directie M&O zijn gedeeld en werken voor zowel EZK als LNV. Het eigenaarschap is belegd bij EZK, het (gedelegeerd) opdrachtgeverschap bij de pSG's van EZK en LNV en het opdrachtnemerschap bij de directeur M&O.

Ontwikkeling bezetting directie bedrijfsvoering (2018-2022) en directies IV/M&O (2023)* in gerealiseerde fte



Tussen 2018 en 2023 is er sprake van een opwaartse trend: een groei van 29%. In 2023 is het aantal FTE fors hoger dan in 2022. Dit komt niet door de splitsing van de directies IV en M&O, maar voornamelijk door een toename in het aantal management ondersteuners (met 35%). Het is aannemelijk dat deze toename wordt gedreven door de groei van het aantal beleid DG's bij EZK en LNV. Voor P&O en Pool geldt een groei in de periode 2018-2023 van respectievelijk 15% en 13%.



Per organisatiebesluit in 2022 is de Directie M&O ontstaan vanuit de Directie Bedrijfsvoering. Sindsdien heeft de directie een flinke groei doorgemaakt.

*In de grafiek is het aantal fte van de Directie Bedrijfsvoering als geheel voor 2018-2022 weergegeven en voor 2023 voor de directies IV en M&O gezamenlijk. Voor deze totaalweergave is gekozen, omdat een aantal onderdelen niet te splitsen zijn in aantallen.

Factsheet

Directie M&O



De dienstverlening vanuit M&O staat onder grote druk en de samenwerking levert uitdagingen op.

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking*

De dienstverlening vanuit de directie M&O (en voorheen DB) is al meerdere jaren een van de grote aandachtspunten binnen de samenwerkingsruimte. Met name vanuit de kwaliteit op het onderdeel P&O wordt door afnemers van de diensten als ondermaats beschouwd. De uitdagingen hier zijn binnen beide departementen bekend en er wordt ingezet op het op orde brengen van de basis.

Het besturingsakkoord wordt veelal niet gezien als een oorzaak voor de problematiek, maar de samenwerking vormt tegelijkertijd wel een complicerende factor in het op orde brengen van de basis. Het werken voor de twee departementen brengt immers extra uitdagingen met zich mee. In dit kader wordt door gesprekspartners de context geschetst van twee departementen die sterk in ontwikkeling zijn en ook in een andere fase van hun ontwikkeling zijn. Dit maakt dat hulpvragen vanuit beide departementen inhoudelijk verschillen en dat vormt een uitdaging voor het zo generiek mogelijk (en daarmee efficiënt) aanbieden van diensten.

Een hierop aansluitende uitdaging die vanuit M&O wordt ervaren, is de toenemende mate waarin dienstverlening vanuit M&O wordt verwacht die binnen het eigen

managementdomein van de directie valt. Dit wordt ook in verband gebracht de sterke groei van de departementen en de soms nog onderontwikkelde HR-capaciteiten van de nieuwe managers.

Er bestaan echter wisselende beelden over de mate waarin de samenwerking en de behoefte aan maatwerk wezenlijk een groot knelpunt zijn, waarbij gesprekspartners ook benadrukken dat de dienstverlening voor het overgrote deel generiek aangeboden kan worden en verschillen tussen beide departementen slechts een overzichtelijk deel van de aandacht vraagt.

Wel is duidelijk dat de directie M&O mede door alle ontwikkelingen onder druk staat die al langere tijd niet kon worden weggenomen. Daarin speelt ook het gebrek aan bestuurlijke continuïteit aan de LNV zijde een rol, wat nadelige gevolgen heeft voor de aansturing op de strategische vraagstukken voor M&O.

Tegelijkertijd wordt het splitsen van de directie M&O in twee eigenstandige directies niet als wenselijke optie beschouwd op dit moment, gezien dit de slagkracht van de directie aanzienlijk zou verminderen.

Voorlopige conclusies

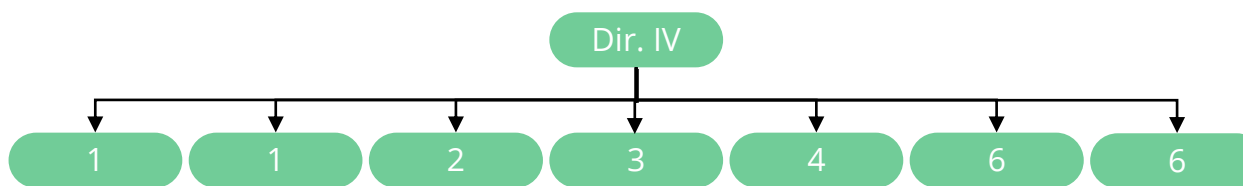
Duidelijk is dat M&O al een langere tijd onder druk staat door alle ontwikkelingen en dat de dienstverlening hieronder leidt. Het besturingsakkoord is hiervan niet de oorzaak, maar het bedienen van twee zelfstandige departementen die beide ook grote ontwikkelingen doormaakten, werpt wel extra uitdagingen op. Het op orde krijgen van de basis, waar hard aan wordt gewerkt, is hiermee de grote uitdaging. Bovendien een uitdaging die als essentieel wordt gezien voor het algeheel functioneren van beide ministeries. Tegelijkertijd wordt continuering van de samenwerking wel als wenselijk gezien vanwege de ervaren schaalvoordelen.

*Er is nog niet gesproken met medewerkers van de directie M&O

Factsheet

Directie IV

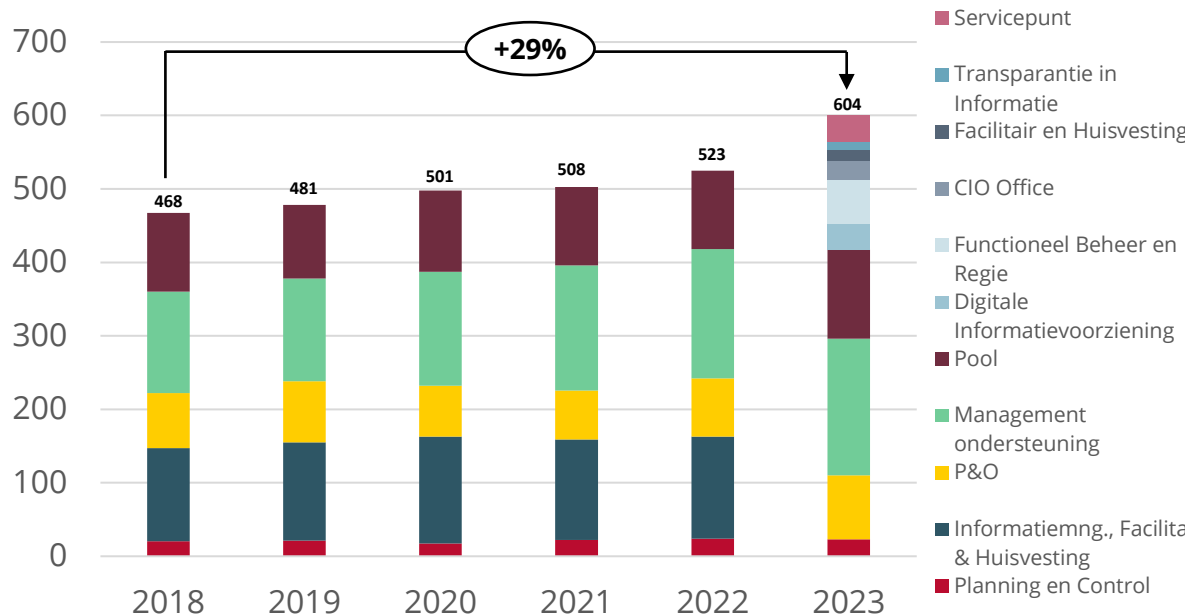
Feitelijke inrichting besturingsmodel*



De Directie IV is de tweede directie die voortkomt uit de splitsing van de voormalig Directie Bedrijfsvoering. Net als bij de directie M&O zijn alle afdelingen van de directie IV gedeeld en werken voor zowel EZK als LNV. Ook hier is het eigenaarschap belegd bij EZK, het (gedelegeerd) opdrachtgeverschap bij de pSG's van EZK en LNV en het opdrachtnemerschap bij de directeur Informatievoorziening.

1. Servicepunt
2. Planning en Control
3. Digitale Informatievoorziening
4. Functioneel Beheer en Regie
5. CIO Office
6. Facilitair en Huisvesting
7. Transparantie in Informatie

Ontwikkeling bezetting directie bedrijfsvoering (2018-2022) en directies IV/M&O (2023) in gerealiseerde fte



In de grafiek is het aantal fte van de Directie Bedrijfsvoering als geheel voor 2018-2022 weergegeven en voor 2023 voor de directies IV en M&O gezamenlijk. Voor deze totaalweergave is gekozen, omdat een aantal onderdelen niet te splitsen zijn in aantallen. Tussen 2018 en 2023 is er sprake van een opwaartse trend: een groei van 29%. Opvallend is dat er bij de splitsing van de directie Bedrijfsvoering de directies IV en M&O een forse groei hebben doorgemaakt. Belangrijke verklaringen hiervoor vanuit de IV onderdelen zijn de uitbreiding van de CIO Office en het programma Transparantie in Informatie, dat is ondergebracht bij deze directie.



Per organisatiebesluit in 2022 is de Directie IV ontstaan vanuit de Directie Bedrijfsvoering. Sindsdien heeft de directie een flinke groei doorgemaakt.

* De inrichting van de directie IV is op dit moment aan verandering onderhevig

Factsheet

Directie IV



Het werken voor twee departementen (en haar dienstonderdelen) legt een druk op de huidige capaciteit van onderdelen van de directie IV.

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

Het algemene beeld uit de gesprekken is dat de directie IV aan ontwikkeling onderhevig is. De directie is afgelopen jaar opgericht vanuit een splitsing van de directie bedrijfsvoering. Daarnaast liggen er grote IV opgaven te wachten voor EZK en LNV. Afnemers geven aan dat de kwaliteit van dienstverlening (met name op IV, minder op facilitair en huisvesting) ondermaats is. De directie heeft te maken met veel achterstallig onderhoud, mede doordat de directeurspositie langere tijd niet ingevuld was. De opgaven voor IV hangen daarmee niet zo zeer samen met het besturingsakkoord.

Medewerkers geven aan dat de mate waarin het werken voor twee departementen van meerwaarde is, sterk afhankelijk is van het type dienstverlening binnen de directie. Voor de afdeling facilitair en huisvesting gaat het bijvoorbeeld bij uitstek om generieke dienstverlening, wat het volgens een medewerker zeer efficiënt maakt om dit te delen. Bij het ontwikkelen en beheren van IV-applicaties is dit beeld genuanceerder. Volgens medewerkers is het soms nodig om bij IV-applicaties meer specifieke dienstverlening te leveren, omdat de applicaties uiteindelijk in twee van elkaar gescheiden systemen moeten landen. In zijn geheel kost het werken voor twee departementen voor deze medewerkers veel tijd. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze druk wordt versterkt doordat EZK en LNV steeds vaker verschillende behoeften hebben in de dienstverlening en de

besluitvormingsprocessen bij LNV verschillen van EZK en langer duren. Medewerkers vragen zich af of er genoeg capaciteit beschikbaar is om beide departementen te kunnen bedienen. Gesprekspartners (zowel afnemers als medewerkers) geven aan dat als gevolg van de groeiende behoefte aan maatwerk DG's steeds vaker hun eigen staffbureau's zodanig inrichten dat ze op IV-vlak hun eigen maatwerk kunnen organiseren.

Wat de druk op de capaciteit nog meer verhoogt volgens medewerkers is dat de directie ook dienstverlening levert voor de dienstonderdelen (zoals RVO, NWWA, DICTU, etc.). Ook de diensten hebben steeds meer een behoefte aan maatwerk, wat niet altijd mogelijk is omdat veel systemen generiek zijn voor alle dienstonderdelen. Het ontbreekt daarbij aan een eenduidige visie op IV-onderwerpen, wat versnippering in de hand werkt – zo stellen medewerkers. Ter illustratie: met de ontwikkeling naar Sharepoint moeten IV medewerkers dit voor 8 verschillende diensten (met allen hun eigen voorkeuren) vormgeven.

Uit een gesprek komt naar voren dat het werken op programma/ projectbasis bevorderlijk is voor deze directie: dit maakt het mogelijk om constant per project de opdrachtgever en opdrachtnemersrelatie te hercontracteren. Dit is een groot verschil met directies veel meer *going concern* werken.

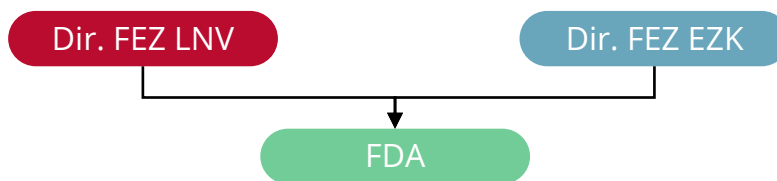
Voorlopige conclusies

De mate waarin het van meerwaarde is om te werken voor twee departementen verschilt per afdeling binnen de directie IV. Daar waar het gaat om dienstverlening wat bij uitstek generiek is (bijv. binnen de afdeling facilitair en huisvesting), is het efficiënt om dit te delen. Voor dienstverlening wat vraagt om meer specifieke toepassingen, is dit beeld genuanceerder. De samenwerking zorgt in de praktijk voor uitdagingen, maar die relateren niet aan het besturingsakkoord. Daarnaast heeft de directie over het algemeen te maken met een groeiende behoefte aan maatwerk vanuit de departementen en de dienstonderdelen, wat de druk op de capaciteit vergroot.

Factsheet

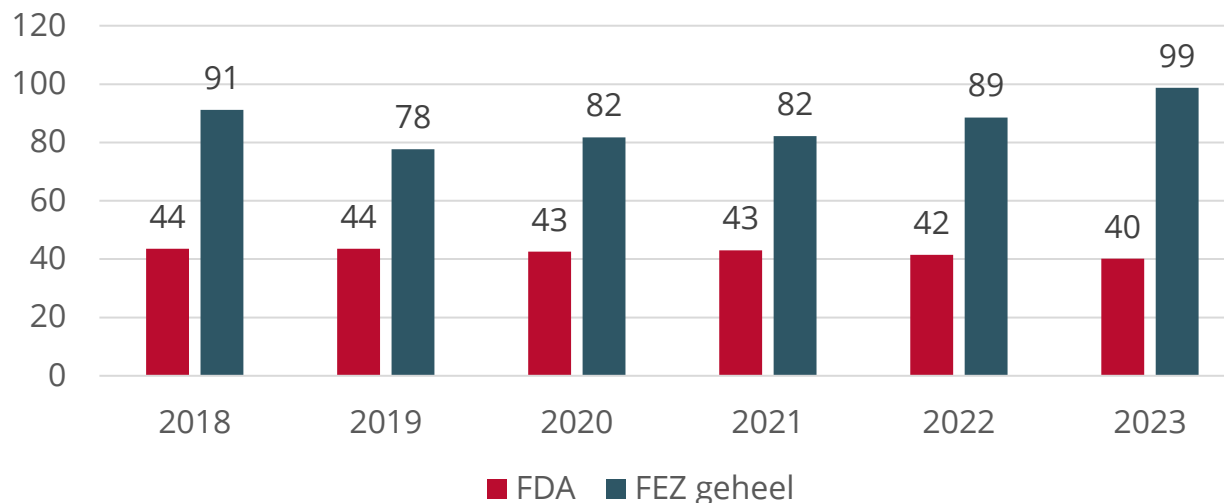
Directie FEZ

Feitelijke inrichting besturingsmodel



Beide ministeries hebben een eigen directie Financieel-Economische Zaken (FEZ). Dit is voorgeschreven in de Comptabiliteitswet. Deze directies zijn verantwoordelijk voor control, toezicht en advisering over de financiële middelen van hun eigen departementen. Eén onderdeel wordt door beide directies gedeeld: de afdeling Financiële Diensten en Administratie (FDA). De dienstverlening van FDA richt zich op de uitvoering van de financiële administratie voor beide ministeries. De directeuren FEZ van LNV en EZK zijn beide opdrachtgever voor FDA en de directe afnemers. EZK is eigenaar en heeft werkgeversverantwoordelijkheid voor de medewerkers van FDA. Medewerkers van FDA werken tegelijkertijd voor beide departementen; er is daar geen interne splitsing tussen teams gericht op EZK en teams gericht op LNV.

Ontwikkeling bezetting FDA in gerealiseerde fte



Uit cijfers blijkt dat de bezetting van FDA de laatste jaren licht is gekrompen. Een nuance daarbij is dat gedurende 2023 FDA sterk groeide naar 53 fte. Beide directies FEZ namen in dezelfde periode (beperkt) in omvang toe. Door krapte in de bezetting is FDA de afgelopen periode een substantieel beroep gedaan op externe inhuur.

De bezetting van de afdeling FDA nam af.

Factsheet

Directie FEZ



Continuering van de *share* FDA ligt voor de hand, maar de dienstverlening staat onder druk

Perspectieven op de werking van het bestuursakkoord en de samenwerking

De gedeelde dienstverlening is beperkt tot FDA. Dat dit onderdeel in de samenwerkingsruimte zit, wordt door betrokkenen als logisch ervaren omdat FDA beleidsneutrale taken uitvoert. Gezien de directies FEZ juist in de kern van beleidsinhoudelijke processen zitten, wordt het de andere kant op ook als logisch gezien dat deze directies gescheiden zijn. Daarnaast is het ook een wettelijke verplichting om als departement een eigenstandige directie FEZ te hebben.

Over het algemeen zijn de beelden over de dienstverlening vanuit FDA positief. De processen vanuit FDA in lijn zijn met meerdere Rijksbrede kaders: de Comptabiliteitswet en de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Rijksvoorschriften. Er is hierdoor per definitie beperkte ruimte voor maatwerk en gesprekspartners geven aan dat dit helpt de dienstverlening generiek te houden voor beide departementen. Hoewel inhoudelijk de processen van beide departementen meer uit elkaar lopen de laatste jaren, geldt dat niet voor de financiële processen. Het generieke karakter hiervan maakt dat er wezenlijke schaalvoordelen bestaan in de praktijk.

Tegelijkertijd wordt in een gesprek als risico benoemd dat er geen formele dienstverleningsovereenkomsten zijn

tussen FDA en de ministeries waarin de uitgangspunten en kaders voor de gedeelde dienstverlening zijn vastgelegd. Input voor de processen van FDA zijn de financiële gegevens binnen de beleidsdirecties en hierover wordt benoemd dat de kwaliteit de laatste jaren achteruit is gegaan als gevolg van de nieuwe medewerkers en leidinggevende binnen de beleidsdirecties met weinig financiële kennis. Dit vormt een uitdaging voor de dienstverlening.

Daarbij noemen gesprekspartners ook dat er werkachterstanden bestaan bij FDA rondom inkoop en betalingen. FDA is volgens een gesprekspartner niet genoeg meegegroeid met beide departementen, waardoor het lastig is om bij te benen. Dit blijkt ook uit de bezettingscijfers. Daarnaast stromen de komende jaren veel van de oudere medewerkers uit, waardoor het risico voor de continuïteit van de dienstverlening toeneemt.

Het opdrachtgeverschap is gedeeld, maar blijkt in de praktijk door LNV weinig actief te worden ingevuld op strategische dossiers de verbeteragenda voor FDA de komende jaren (portfolioaanpak). Zowel gesprekspartners van LNV als EZK ervaren een grotere afstand van LNV tot de aansturing van FDA.

Voorlopige conclusies

FDA functioneert in de praktijk naar behoren en de continuering van het huidige samenwerkingsconstruct ligt voor de hand. Het generieke karakter van de processen maakt dat er wezenlijke schaalvoordelen zijn en Rijksbrede kaders voor financiële administratie 'beschermen' dit generieke karakter. De groei van beide departementen zet de dienstverlening wel onder druk doordat enerzijds FDA in verhouding minder is meegegroeid met het 'bedieningsgebied'. Anderzijds blijkt de groei van de departementen een negatieve weerslag te hebben op de kwaliteit van aangeleverde informatie voor de processen van FDA. Er lijkt geen direct verband tussen druk op de dienstverlening en het bestuursakkoord. In de aansturing zit LNV meer op afstand. Hoewel een actievere rol op strategische onderwerpen wenselijk is, doen zich geen grote knelpunten voor in de aansturing.

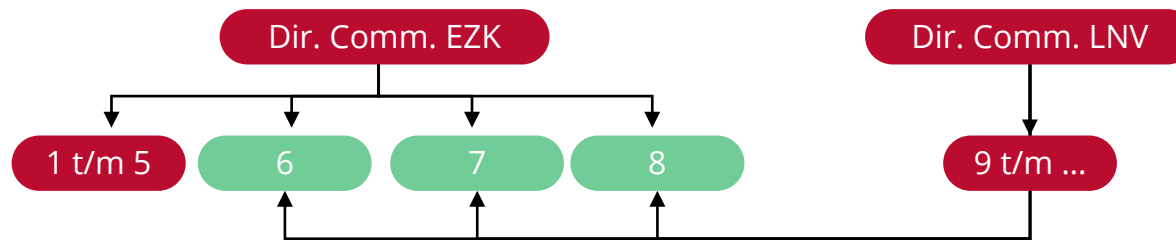
Factsheet

Directie Com.



De gedeelde onderdelen binnen de Directie Communicatie zijn relatief klein van omvang

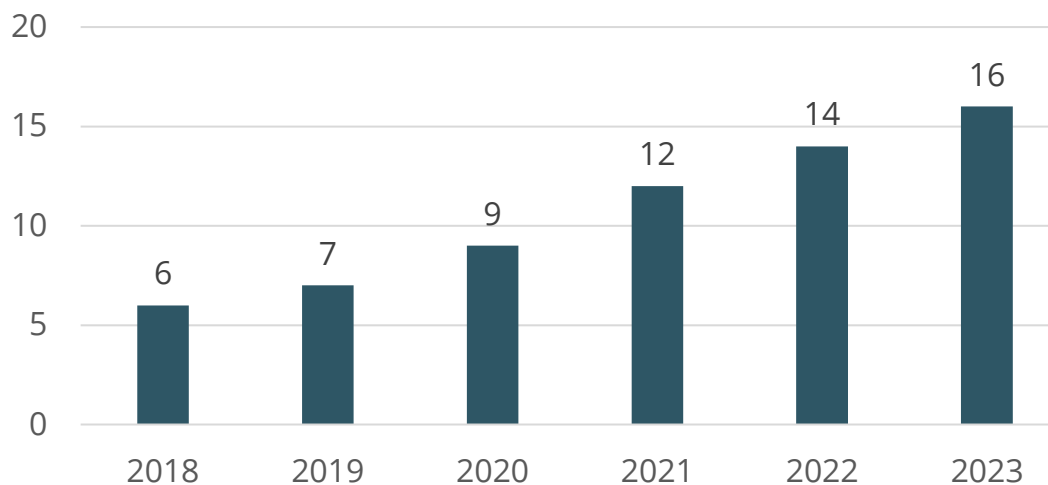
Feitelijke inrichting besturingsmodel



Zowel EZK als LNV hebben een eigen directie communicatie. Zij delen drie teams, namelijk het team beeld, het team communicatieondersteuning en het team Ondersteuning Externe Betrekkingen. De beide directeuren functioneren als (gedelegeerd) opdrachtgever en het MT-lid is opdrachtnemer. Team beeld draagt o.a. zorg voor het maken van beeldmateriaal van bezoeken van bewindspersonen en het maken van *infographics* van complexe overheidsinformatie. Team communicatieondersteuning beantwoordt o.a. burgervragen en team Ondersteuning Externe Betrekkingen bereidt o.a. de werkbezoeken van bewindspersonen voor.

1. Woordvoering
2. Speeches
3. Communicatie-strategie
4. Externe Betrekkingen
5. Online Media
6. Ondersteuning Externe Betrekkingen
7. Beeld
8. Communicatie-ondersteuning
9. Afdelingen directie communicatie LNV

Ontwikkeling bezetting communicatie *share* in gerealiseerde fte



Voor de Directie Communicatie EZK is het aantal fte wat in de *share* zit de afgelopen jaren gestaag toegenomen.

Factsheet

Directie Com.



Voor de (relatief kleine) gedeelde onderdelen van de Directie Communicatie is de samenwerking van grote meerwaarde

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

Bij de gedeelde teams binnen de directie communicatie komt de meerwaarde van het werken voor twee departementen zichtbaar tot uiting. Zowel aanbieders als afnemers onderstrepen dit. De gedeelde teams zijn over het algemeen klein van omvang (3,9 fte bij team ondersteuning en 3,7 fte bij team communicatie ondersteuning). Dit brengt voordelen met zich mee als het gaat om het borgen van expertise, het spreiden van pieken en dalen in de *workload* en vervangbaarheid bij ziektes en vakanties. Door het werken in deelspecialismen (zo zijn er bijvoorbeeld 2 adviseurs die zich alleen met de huisstijl bezig houden) in team Beeld is er ook bij dit team sprake van vervangbaarheid bij ziektes en vakanties. In team beeld (8 fte) ontstaat er verder vooral meerwaarde doordat er sprake is van meer denkkraft en de mogelijkheid om kennis/inspiratie te delen bij het ontwikkelen van concepten. Ook als het gaat om de aanschaf van materialen en software zijn er (schaal)voordelen: er is budgettair gezien meer mogelijk met twee departementen dan vanuit één departement en dure materialen en software kan nu voor twee departementen worden benut. Het werken voor twee departementen geeft de gedeelde onderdelen dus over het algemeen meer massa en robuustheid.

Hoewel het werken voor twee departementen onderaan de streep van grote meerwaarde blijft, zijn er ook uitdagingen op de werkvloer. Bij team Ondersteuning Externe Betrekkingen is het merkbaar dat met het groeien van de

departementen, de werkprocessen bij EZK en LNV steeds meer van elkaar zijn gaan verschillen. Een voorbeeld hiervan is bij de voorbereiding van de werkbezoeken van de bewindspersonen (waar dit team verantwoordelijk voor is): in de voorbereiding moet dit team steeds vaker omgaan met verschillende procedures bij bewindspersonen en verschilt de mate van georganiseerdheid tussen de departementen. Dit vraagt meer aanpassingsvermogen van de ondersteuners en maakt dat wordt toegewerkt naar één basissysteem met eenduidige procedures voor veel van de voorbereidende werkzaamheden. De groei van de departementen leidt daarnaast tot een groter aantal onderwerpen waar van team beeld wordt verwacht kennis over te hebben. Dit heeft tot organisatorische aanpassingen geleid: er zijn nu twee beeld coördinatoren die voor 50% van hun tijd *dedicated* voor EZK en LNV werken. Op deze manier blijft de kennis die nodig is om het werk goed voor beide departementen te kunnen doen op peil.

De afstemming en de betrokkenheid tussen de twee directies Communicatie van EZK en LNV is voldoende geborgd. Regelmatig sluiten de directeuren en verantwoordelijke MT-leden voor de *shares* aan bij elkaars MT-vergaderingen. Hoewel de werknemers in de *shares* officieel onder EZK vallen, worden ze in zowel formele als informele momenten volledig betrokken bij de directie van LNV.

Voorlopige conclusies

Gezien de relatief kleine omvang van de gedeelde onderdelen is het werken voor twee departementen van grote meerwaarde. Het zorgt voor robuustheid en schaalvoordelen daar waar het gaat om het borgen van expertise, innovatiekracht, vervangbaarheid en de materiële capaciteit. Met het groeien van departementen zijn relatief kleine organisatorische aanpassingen gemaakt om voldoende maatwerk te leveren.

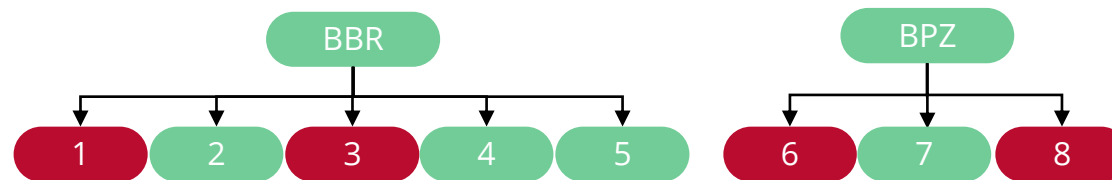
Factsheet

Directies BBR en BPZ



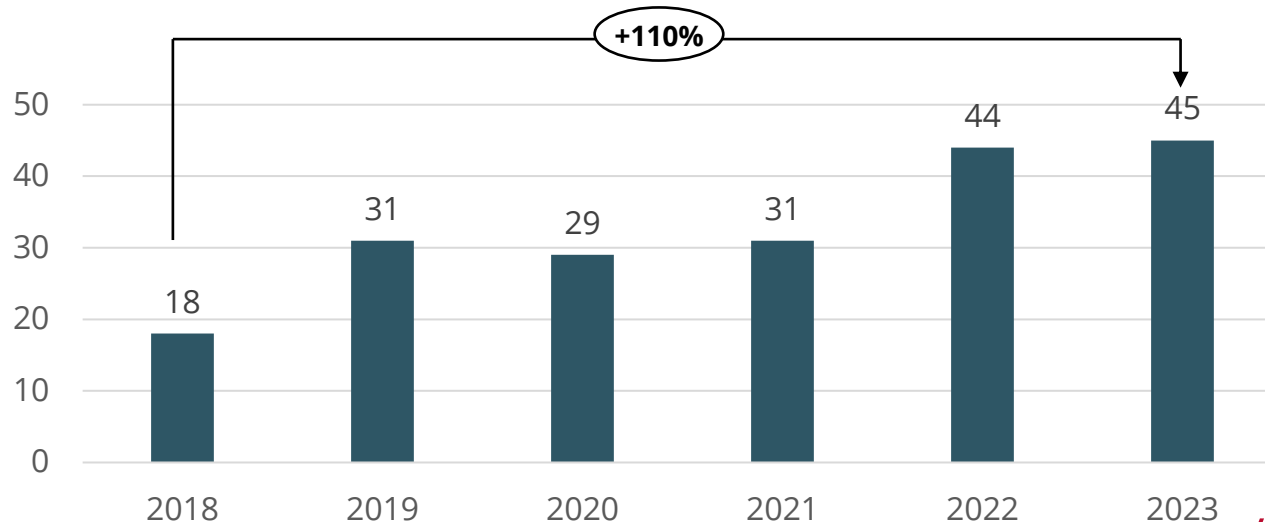
Zowel BBR als BPZ is de afgelopen jaren gegroeid. Dit komt mede door de toename in bewindspersonen en de daarmee gepaarde ondersteuningsbehoefte.

Feitelijke inrichting besturingsmodel



De directie BBR en BPZ werken nauw samen. Van BBR werkt ongeveer de helft van de teams voor beide departementen, van de directie BPZ werkt alleen het crisisteam (DCC) voor beide departementen. De opdrachtgevende rol voor alle gedeelde onderdelen is belegd bij de directeur BBR en de directeur BPZ. De opdrachtnemende rol bij de respectievelijke MT-leden. Voor de gedeelde afdelingen ondergebracht bij BBR geldt dat het voornamelijk uitvoerende functies zijn zoals de kwamerbewaarders, het secretariaat van bewindspersonen en de teams Protocol en Stukkenstroom. Daarnaast zijn er een aantal strategische onderdelen gedeeld zoals de Beveiligingsautoriteit, de functionaris gegevensbescherming en team Integriteit. Team DCC is eveneens een meer strategische afdeling.

Ontwikkeling bezetting BBR *share** in gerealiseerde fte



* Met peildatum 1 januari (2018-2023)

1. Politiek adviseurs
2. BVA team, FG, Integriteit, strategisch adviseur pSG's (*share*). Adviseur pSG (*niet share*). Enquête en Informatieteam (*gedeeltelijk share*)
3. Adviseurs MEZK, MKE en SMB
4. Secretariaat BWP, Kamerbewaarders, Protocol
5. Coördinatie stukkenstroom, Bestuursondersteuning, BBR Print, MR & parlementaire coördinatie
6. Adviseurs ministers, beleidsondersteuner, politiek adviseurs
7. Team DCC (*share*), PECO LNV (*niet share*)
8. Bestuursadviseurs, eigenaarsadvisering

Voor de Directie BBR is het aantal fte wat in de *share* zit flink toegenomen. Aanleiding is de groei van het aantal bewindspersonen en de toename van complex politiek-bestuurlijke vraagstukken. Voor de Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken is geen data beschikbaar over de ontwikkeling van het aantal fte van het departementaal crisiscentrum.

Factsheet

Directies BBR en BPZ



BBR en BPZ werken goed samen en gezien de aard van de werkzaamheden is het delen van deze onderdelen logisch

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

De onderdelen die vanuit BBR gedeeld worden zijn vooral uitvoerend van aard en de werkzaamheden zijn dan ook vrijwel identiek voor EZK en LNV. Specifieke kennis over een ministerie die nodig is om de werkzaamheden naar behoren uit te voeren is gering. Om die reden is het een logische keuze om deze dienstverlening in één hand te organiseren. Ook richting de toekomst heeft het delen van deze onderdelen de voorkeur. Als reden hiervoor wordt vooral de schaal genoemd. De meerderheid van de gedeelde teams bestaat uit 2-8 personen en wanneer teams zouden moeten worden gesplitst ontstaan er (te) kleine teams waarbij in het geval van vakanties of uitval direct de ondersteuning in de problemen komt. Zowel aanbieders als afnemers herkennen dit beeld.

Voor het Departementaal Crisis Centrum (DCC) is het, zowel volgens de aanbieders als afnemers van de dienstverlening, van meerwaarde om voor twee ministeries te werken. Dit heeft zowel inhoudelijke als pragmatische redenen. De kennis en ervaring die team DCC heeft opgedaan bij crises aangaande bijvoorbeeld blauwtong of de vogelgriep (domein LNV) hebben zij kunnen inzetten bij de afhandeling van de energiecrisis (domein EZK).

Daarnaast is het zo dat de benodigde inzet sterk fluctueert. Door dit team te delen kunnen pieken of dalen in de benodigde capaciteit gemakkelijker worden opgevangen.

Het DCC wordt aangestuurd via de sturingstafel waar beide pSG's deel van uitmaken. De sturingstafel wordt ook benut om eventuele prioriteiten (qua inzet) te bepalen indien nodig. Tot op heden heeft dit gremium geen escalaties m.b.t. de gedeelde inzet hoeven slechten, dit lukt in goed overleg.

Bij het aansturen van de gedeelde teams en het vormgeven van de samenwerking speelt het besturingsakkoord geen grote rol. De samenwerking krijgt vooral in de praktijk vorm en er wordt niet teruggegrepen op de formele afspraken. Wel speelt onduidelijkheid over de relatie tussen de verschillende rollen die in het besturingsakkoord worden onderscheiden: de werkgeversrol/opdrachtgeversrol/opdrachtnemersrol. De verwachtingen over deze rollen lijken te verschillen. Beide MT's gaan hierover op korte termijn met elkaar in gesprek.

Voorlopige conclusie

Het is gezien de aard van de werkzaamheden en de omvang van de teams logisch en uitlegbaar dat BBR en BPZ nauw samenwerken. Ook richting de toekomst heeft het de voorkeur om de samenwerking te behouden, dit geldt voor alle teams in de samenwerking.

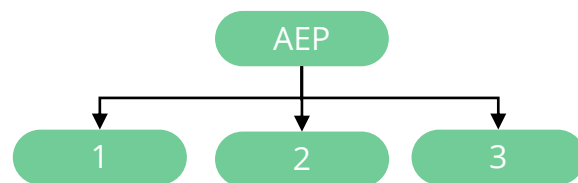
Factsheet

Directie AEP



Hoewel LNV haar strategische functie verder heeft ontwikkeld binnen SK&I, is er op dit moment nog steeds sprake van een brede gedeelde dienstverlening vanuit AEP

Feitelijke inrichting besturingsmodel

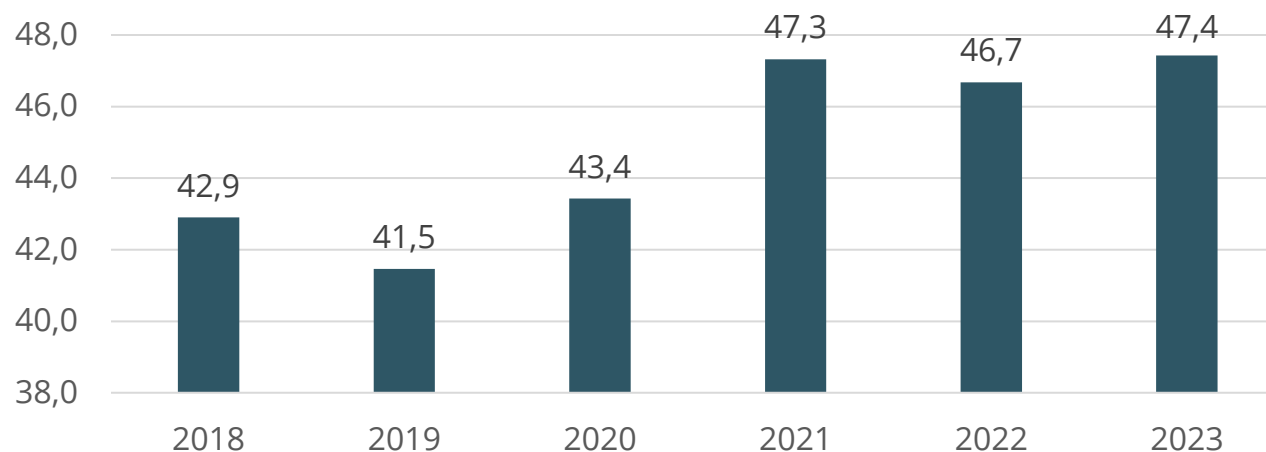


Clusters AEP:

1. CSC (Centraal Strategisch Cluster)
2. MODE (Macro, Ordening en Duurzame Economie)
3. CSA (Collectieve Sector en Arbeidsmarkt)

In 2018 is met de totstandkoming van het besturingsakkoord een aanvullende afspraak gemaakt over de directie AEP. Deze directie valt officieel onder EZK, maar geeft op verzoek van LNV (voor de capaciteit van 3,5 fte) sociaaleconomisch en strategisch advies – zo stelt het Besturingsakkoord. Echter heeft LNV door de jaren heen haar eigen strategische functie verder ontwikkeld (binnen de directie Strategie, Kennis en Innovatie). Het is op dit moment onduidelijk wat de implicaties van deze ontwikkeling zijn voor de gemaakte afspraak in het Besturingsakkoord. Tegelijkertijd blijkt dat er binnen de drie clusters van AEP op dit moment nog steeds strategisch en sociaaleconomisch advies gegeven wordt voor zowel EZK als LNV. Het gaat hier bijvoorbeeld om de advisering ten behoeve van de onderraden en de ministerraad (15 medewerkers) en het *Behavioural Insights Teams* (4 medewerkers – met uitbreiding dit jaar naar 6 medewerkers). Daarmee zijn er op dit moment 19 medewerkers van AEP die zowel voor EZK als LNV werken. De (financiële) afspraken over deze gedeelde dienstverlening zijn op dit moment niet formeel vastgelegd.

Ontwikkeling bezetting AEP in gerealiseerde fte



Er is geen data voorhanden over de exacte omvang van de *share*. Om deze reden is in de grafiek de volledige bezetting van de directie AEP meegenomen. Uit het gesprek met AEP blijkt dat ca. 22 medewerkers diensten aan zowel EZK als LNV leveren.



Op dit moment bestaan er geen formele (financiële) afspraken over de brede gedeelde dienstverlening vanuit AEP

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

In het besturingsakkoord lijkt de *share* voor AEP hoofdzakelijk gericht te zijn op het sociaaleconomisch en strategisch advies voor LNV. Hierover is de afspraak gemaakt dat “de capaciteit (3,5 fte) die ten tijde van de fusie tussen EZ en LNV door LNV is overgeheveld naar EZ (AEP) desgewenst kan worden ingezet voor advisering aan LNV”. Met het verder ontwikkelen van de strategische functie binnen de directie SK&I van LNV is het onduidelijk wat de implicaties hiervan zijn voor de afspraken uit besturingsakkoord over de capaciteit (3,5 FTE) voor strategisch advies ten behoeve van LNV.

Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat AEP op dit moment nog breed diensten levert – daar waar het gaat om strategisch en sociaaleconomisch advies - voor zowel EZK als LNV. Op dit moment zijn er geen formele afspraken gemaakt over deze brede gedeelde dienstverlening en de financiële implicaties hiervan vanuit AEP. De huidige samenwerking vindt plaats op vijf onderdelen:

1. *De advisering van de onderraden en van de ministerraad (MR)*: vanuit dit team leveren 15 medewerkers strategisch advies aan de bewindspersonen van zowel EZK als LNV ter voorbereiding van de onderraden. Over het algemeen gaat het hier om generieke dienstverlening: het opstellen van een geannoteerde agenda naar de bewindspersonen over onderwerpen buiten de expertise van EZK/LNV (zoals onderwijs of zorg). De lijn is dat medewerkers een generiek advies

geven op onderwerpen waar geen belangenverstrengeling tussen EZK en LNV op plaatsvindt. Ook zijn onderwerpen waarop LNV zelf specifieke expertise heeft uitgezonderd. Voor de MR verzorgt AEP de annotatie en advisering van de agendapunten (sociaaleconomisch) en bespreekt AEP op verzoek de MR agenda door met de minister. Tevens begeleidt AEP de minister van LNV bij de Raad Financiële, Economische Zaken en Innovatie (RFEI).

2. *Het Behaviourial Insights Team*: een team van 4 gedragseconomen (met uitbreiding dit jaar naar 6 personen) die advies geven en capaciteit uitlenen aan projecten waarin een element van gedragsbeïnvloeding zit. Dit doen zij zowel voor EZK als LNV.
3. *De coördinatie en voorbereiding vanuit AEP van gedeelde strategische gremia*: voor het Strategisch Beraad (SB), Beleidskwaliteit en Evaluatie Commissie (BEC), Monitorcommissie (MC), Fiscaal Beraad (FB)
4. *De advisering ten behoeve van de begrotingsraden*
5. *Samenwerking op strategische projecten*

Het beeld van zowel aanbieders als afnemers is dat het efficiënt werkt om deze dienstverlening te delen, zeker daar waar het gaat om het geven van generiek advies. De afstemming tussen AEP en de afnemers van EZK en LNV over de kwaliteit van dienstverlening is op dit moment nog vrij beperkt.

Voorlopige conclusies

AEP is goed in staat de lijnorganisaties en bewindspersonen van zowel LNV als EZK te voorzien van generiek advies, bijvoorbeeld bij voorbereiding van de onderraden. Op dit moment bestaan er geen geldende, formele afspraken over het uitlenen van capaciteit voor het strategisch en sociaaleconomisch advies vanuit AEP.

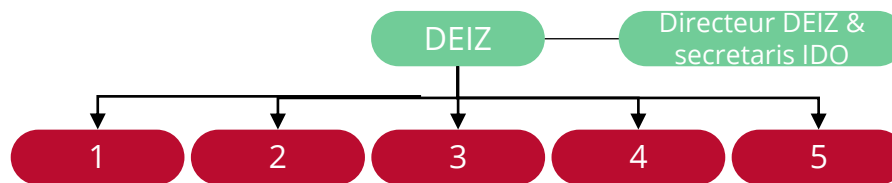
Factsheet

Directie DEIZ



In het internationaal directeurenoverleg wordt samengewerkt aan de effectieve detachering van ambtenaren in het buitenland

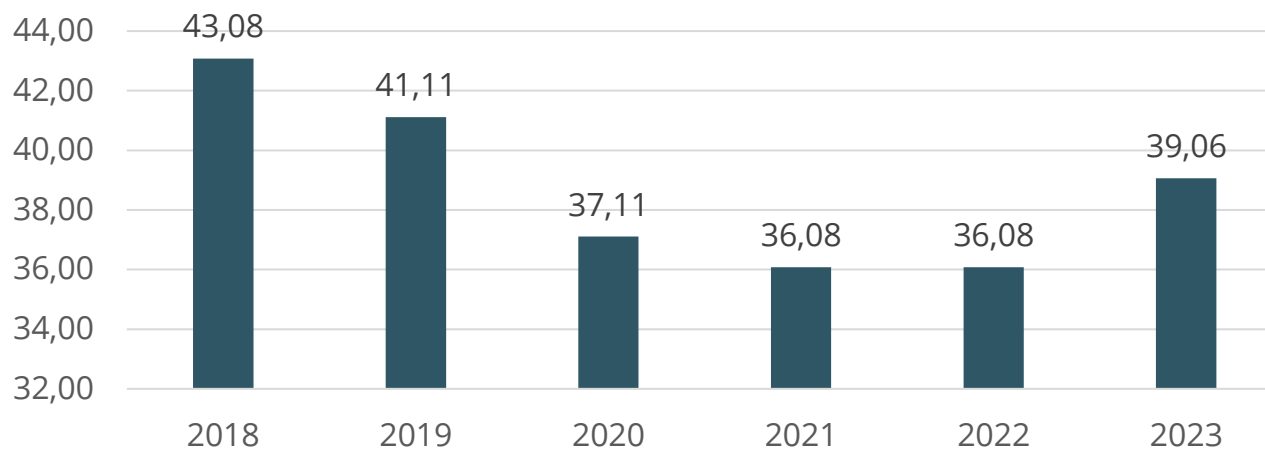
Feitelijke inrichting besturingsmodel



1. Extern en beïnvloeding
2. Coördinatie, Klimaat en Energie & Raden en Reizen
3. Digitaal & Concurrentiekracht
4. Ecofin & EU uitbreiding
5. PVEU

DEIZ is een stafdirectie binnen EZK belast met de ondersteuning van realisatie van de EZK opgaven in Europa. In de samenwerkingsruimte met LNV treedt DEIZ op als voorzitter van het internationaal directeurenoverleg (IDO). In dit overleg wordt het uitzend- en terugkeerbeleid bepaald voor ambtenaren die worden uitgezonden naar ambassades of Europese instellingen of worden gedetacheerd bij buitenlandse zaken. M&O voert dit beleid vervolgens uit voor beide departementen. In de samenwerkingsruimte zijn zowel de directeur DEIZ als de secretaris IDO voor ongeveer 10/15% werkzaam voor beide departementen.

Ontwikkeling bezetting DEIZ in gerealiseerde fte



Zowel de directeur DEIZ als de secretaris IDO zijn voor ongeveer 10-15% van hun tijd kwijt met onder andere internationale HRM en de voorbereiding van het internationale directeurenoverleg. Deze inzet is door de jaren heen stabiel geweest, met hier en daar een piek (bijv. rondom afschaffing Concordaat in 2020). Gezien de geringe FTE belasting voor de gedeelde taken is in de grafiek de volledige bezetting van de directie DEIZ meegenomen.

Factsheet

Directie DEIZ



De samenwerking tussen EZK en LNV in het internationaal directeurenoverleg verloopt goed.

Perspectieven op de werking van het bestuursakkoord en de samenwerking

De samenwerking in internationale vindt zijn oorsprong in de periode dat EZK en LNV nog als één functioneerden. Er zit een inherente logica in de samenwerking: beide ministeries hebben een groot internationaal netwerk. LNV via de landbouwraden en EZK via de innovatieattachés. Verenigd zijn de ministeries een grote leverancier voor de ambassades en dus een belangrijke gesprekspartner voor buitenlandse zaken.

Op dit moment zijn de directeur DEIZ en secretaris IDO binnen DEIZ een gedeelte van hun tijd bezig met gedeelde werkzaamheden:

- De directeur DEIZ is ongeveer 10 - 15 % van de tijd kwijt aan de volgende werkzaamheden voor zowel EZK als LNV: het voorbereiden en voorzitten IDO, voorbereiden 3 SG overleg, deelname aan Stuurgroep Economische Diplomatie - P-zaken, gesprekken met geïnteresseerde collega's die willen detacheren, coördinatie materiedeskundigen EZK en LNV bij inspecties posten en allerhande losse opvolgingskwesties.

- Vanuit DEIZ is er een secretaris IDO aangesteld die ongeveer 10-15% van de tijd kwijt is aan de volgende werkzaamheden voor zowel EZK als LNV: het voorbereiden van vergaderingen & verslaglegging; schrijven van stukken waaronder END detachingsstrategie, informatie verlenen aan directies over uitzendingen, contactpersoon tussen RVO, DMO en beleidsdirecties bij vragen etc.

De geïnterviewden geven aan dat het LNV en EZK goed lukt om samen op te trekken, vanuit een verenigd belang om te zorgen voor een goed uitzend- en terugkeerbeleid voor medewerkers die een periode in het buitenland gaan werken. Onderling vertrouwen maakt dat gebruikt wordt van flexibele afspraken met uitwisselbare posten in plaats van een vooraf gemaakte verdeling per ministerie. Dit maakt dat de invulling van posten veel wendbaarder is geworden en altijd wordt gekozen voor de beste persoon ongeacht van welk departement. Deze flexibele manier van werken is uniek bij de rijksoverheid.

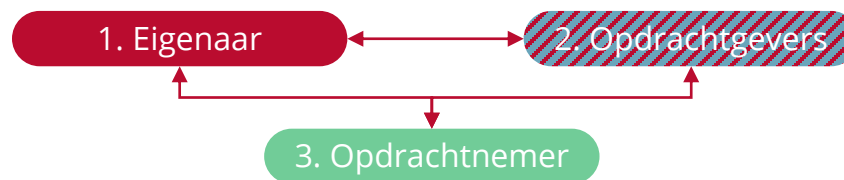
Voorlopige conclusies

De belangen van EZK en LNV lopen in het internationaal directeurenoverleg gelijk op. Het beleid is eensluidend en er is voldoende vertrouwen in de samenwerking.



Agentschap DICTU nam in omvang toe

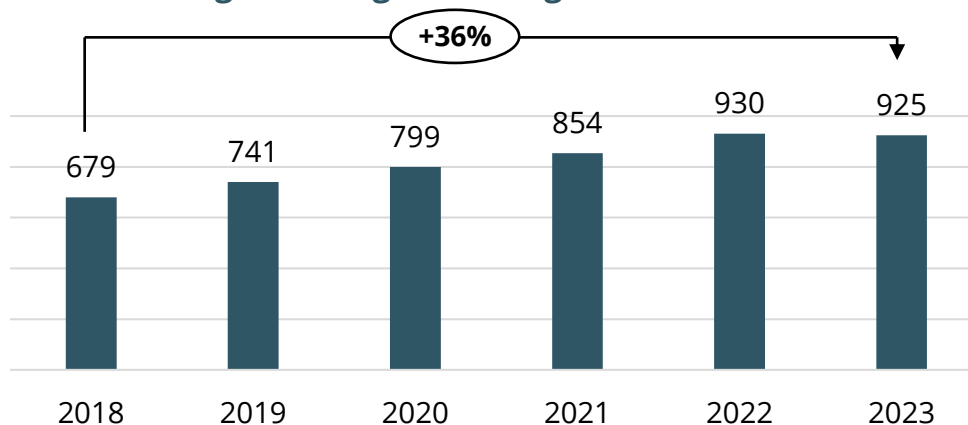
Feitelijke inrichting besturingsmodel



1. pSG EZK
2. Directie IV als coördinerend opdrachtgever namens departementen EZK en LNV + andere opdrachtgevers rijksbreed
3. DICTU

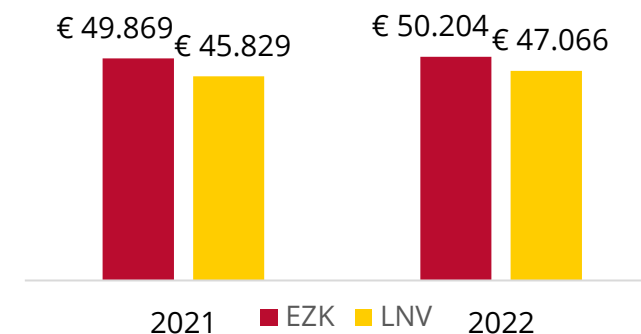
DICTU is één van de agentschappen die onder eigenaarschap valt van EZK. DICTU is een breed georiënteerde ICT-dienstverlener binnen de Rijksoverheid en werkt aan het ontwikkelen en beheren van systemen en applicaties. Zowel EZK als LNV zijn belangrijk opdrachtgevers van DICTU, dat een essentiële rol vervult in het mogelijk maken van de primaire processen van beide ministeries, zowel in de bedrijfsvoering als de uitvoering van beleid. De directie IV is coördinerend opdrachtgever namens beide kerndepartementen. De RVO, een van de agentschappen onder EZK, is de grootste opdrachtgever van DICTU. In het besturingsakkoord is benoemd dat voor de agentschappen DICTU en RVO het sturingsmodel van toepassing is zoals beschreven in de Regeling agentschappen. Deze bestuurlijke driehoek is hierboven weergegeven waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer worden onderscheiden. In de Regeling agentschappen zijn deze rollen nader gedefinieerd. In het besturingsakkoord is opgenomen dat er een separate set afspraken tussen DICTU en LNV bestaat met een beschrijving van de samenwerkingsrelatie. Het is niet helder waar deze afspraken op moeten zien.

Ontwikkeling bezetting DICTU in gerealiseerde fte



Uitvoeringsorganisatie DICTU steeg de afgelopen jaren in personele omvang met 36%. Dit betreft alleen de eigen medewerkers en is dus exclusief externe inhuur/inzet.

Omzet DICTU EZK en LNV (x 1.000)



Factsheet

DICTU (1/2)



Er zitten knelpunten en onduidelijkheden in de gedeelde aansturing van de agentschappen

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

In gesprekken wordt benoemd dat DICTU de samenwerking tussen EZK en LNV op het gebied van bedrijfsvoering positief waardeert, omdat dit voor de dienstverlening van DICTU efficiëntievoordelen oplevert gezien zij dezelfde systemen voor beide departementen kunnen ontwikkelen. Diensten kunnen hierdoor goedkoper geleverd worden voor beide ministeries.

In grote gedeelde opdrachten of vernieuwingstrajecten die DICTU voor beide ministeries uitvoert, rouleren de pSG's van LNV en EZK in het opdrachtgeverschap daarvan. Een van die opdrachten de afgelopen periode was het ontwikkelen van het nieuwe documentmanagementsysteem Siris. Deze casus wordt in meerdere interviews aangehaald. Het ontwikkeltraject van Siris kent grote problemen waardoor het voor beide departementen na jaren van ontwikkelen nog altijd niet optimaal functioneert. In gesprekken wordt echter benoemd dat de uitdagingen in deze casus geen verband houden met het besturingsakkoord of de samenwerking, maar samenhangen met inhoudelijke ontwerpfouten die aan het begin zijn gemaakt. Over de kwaliteit van de dienstverlening vanuit DICTU worden verder relatief weinig opmerkingen gemaakt in de interviews.

Een belangrijk punt van aandacht betreft de gezamenlijke aansturing van DICTU (de governance). DICTU heeft als agentschap (een organisatie 'op afstand') geen centrale rol in het besturingsakkoord. Kaders voor de aansturing van de agentschappen zijn Rijksbreed vastgelegd in de Regeling agentschappen. In interviews wordt onduidelijkheid geuit over waarom DICTU (en RVO) toch in het besturingsakkoord zijn opgenomen. De meest plausibele reden die hiervoor

wordt gegeven is om een gelijkwaardige positie van LNV en EZK in de aansturing van de agentschappen te waarborgen, gezien LNV van grote mate afhankelijk is van beide agentschappen voor het uitvoeren van zijn beleid, maar geen eigenaarsbevoegdheden heeft.

Echter is onduidelijk hoe die gelijkwaardige positie van LNV nu geregeld zou (moeten) zijn. Het besturingsakkoord doet hier geen uitspraken over en op dit punt zijn ook geen separate afspraken gemaakt tussen LNV en DICTU. Bovendien gaat het driehoeksmodel uit van een zuivere rollenscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever. Gesprekspartners noemen dat dit bij de bestuurlijke overleggen voor DICTU sprake is van rolzuiverheid in de driehoek.

Als het gaat om rolzuiverheid in 'de driehoek' noemen gesprekspartners dat dit bij bestuurlijke overleggen voor DICTU niet volledig zuiver is. In principe is het bestuurlijk overleg er voor de 'driehoek': de coördinerend opdrachtgevers rijksbreed, de eigenaar als voorzitter (de pSG van EZK) en de opdrachtnemer (DICTU). De directeur IV is als coördinerend opdrachtgever namens EZK en LNV aanwezig. In de praktijk heeft LNV meer stoelen aan tafel dan past bij de officiële driehoek. Zo krijgen de directeuren FEZ LNV en EZK beide een uitnodiging voor de bestuurlijke overleggen, waarbij de directeur FEZ LNV structureel aansluit. Voor de pSG van LNV geldt hetzelfde: de pSG is structureel aanwezig, zonder formele rol of mandaat in het 'driehoeksmodel'. Hoewel deze betrokkenheid niet zuiver is volgens de 'modelmatige' werkelijkheid, wordt de betrokkenheid in de praktijk niet als (te) belemmerend ervaren en zodoende bewust gedoogd.

Factsheet

DICTU (2/2)



Er zitten knelpunten en onduidelijkheden in de gedeelde aansturing van de agentschappen

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

Tegelijkertijd wordt genoemd dat de huidige invulling van de eigenaarsrol door EZK soms te weinig gescheiden is van de opdrachtgeversrol en daarmee te dicht op de beleidsinhoud. Dit heeft te maken door de dubbele rol van de pSG als CIO, één van de opdrachtgevers van de gedeelde directie IV én eigenaar van DICTU. Deze invulling maakt de positie van EZK in de aansturing potentieel te dominant ten opzichte van LNV (en andere opdrachtgevers).

Gesprekspartners vanuit LNV ervaren een afstand tot de aansturing van DICTU, mede door een gebrek aan zeggenschap in de eigenaarsrol. Dit blijkt een langer lopende discussie. Gesprekspartners van beide ministeries herkennen dit en uiten overwegend begrip voor de behoefte van LNV, gezien zijn bijzondere positie als groot opdrachtgever. Ondanks deze disbalans, wordt het beleggen van het eigenaarschap bij EZK veelal nog als passende keuze gezien door de gesprekspartners. Gesprekspartners vanuit EZK zien dat LNV zich in de aansturing relatief afzijdig houdt, wat niet zou bijdragen aan de ervaren afstand.

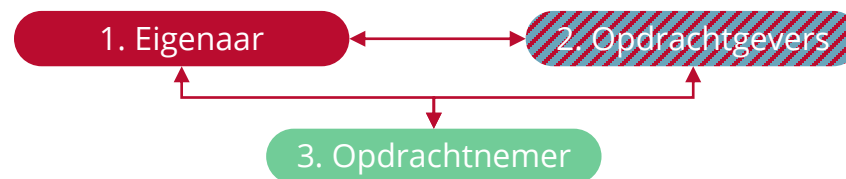
Voorlopige conclusies

Het werken voor twee ministeries levert efficiëntievoordelen. De casus Siris is een aandachtspunt in de gedeelde dienstverlening, maar lijkt geen verband te houden met de samenwerking of het besturingsakkoord. De governance blijkt echter wel een groot punt van aandacht. De ervaren afstand van LNV en de behoefte om een grotere rol te spelen wordt breed herkend en onderkend, maar hierin is nog geen gewenste oplossing gevonden. (zie ook conclusie RVO).

Factsheet

RVO

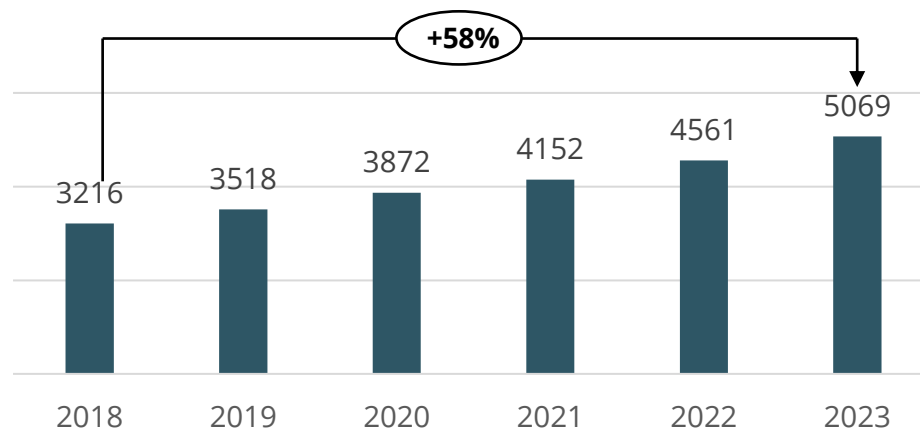
Feitelijke inrichting besturingsmodel



1. pSG EZK
2. Diverse beleidsdirecties EZK en LNV
3. RVO

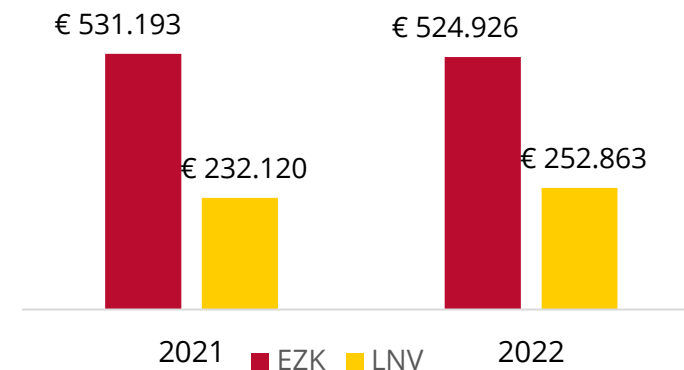
RVO is één van de agentschappen die onder eigenaarschap valt van EZK. RVO is een grote uitvoeringsorganisatie binnen de rijksoverheid met een rol in het ondersteunen van ondernemers (via onder andere het verstrekken van financiële regelingen) bij grote maatschappelijke opgaven zoals de klimaat- en energietransitie. Zowel EZK als LNV zijn belangrijke opdrachtgevers van RVO, dat een essentiële rol vervult in het uitvoeren van hun beleid. Verschillende beleid DG's van beide ministeries vervullen een opdrachtgevende rol richting RVO. In het bestuursakkoord wordt benoemd dat voor de agentschappen DICTU en RVO het sturingsmodel van toepassing is zoals beschreven in de Regeling agentschappen. Deze bestuurlijke driehoek is hierboven weergegeven waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer worden onderscheiden. In de Regeling agentschappen zijn deze rollen nader gedefinieerd. In het bestuursakkoord is opgenomen dat er een separate set afspraken tussen RVO en LNV bestaat met een beschrijving van de samenwerkingsrelatie. LNV en RVO hebben in dat kader samenwerkingsovereenkomst met werkafspraken gesloten.

Ontwikkeling bezetting RVO in gerealiseerde fte



Uitvoeringsorganisatie RVO steeg de afgelopen jaren in personele omvang met 58%. Dit betreft alleen de eigen medewerkers en is dus exclusief externe inhuur/inzet.

Omzet RVO EZK en LNV (x 1.000)



/Andersson Eiffers Felix



RVO is de afgelopen jaren sterk gegroeid

Factsheet

RVO



Er zitten knelpunten en onduidelijkheden in de gedeelde aansturing van de agentschappen

Perspectieven op de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking

Net als bij DICTU, is ook voor RVO het grootste vraagstuk in relatie tot het besturingsakkoord de gedeelde governance en de positie van LNV daarin als grote opdrachtgever. In gesprekken wordt gesteld dat LNV een gebrek aan invloed ervaart in de aansturing van RVO. Het gaat daarbij specifiek om de sturing op aspecten die onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar (EZK) vallen en waar LNV formeel geen positie in heeft. Het voorbeeld dat hierin meermaals wordt benoemd is het vaststellen van de tarieven door RVO. De eigenaar stelt deze tarieven samen met RVO vast en LNV heeft hierin slechts een adviserende rol als één van de opdrachtgevers.

Gesprekspartners noemen enerzijds dat het driehoeksmodel 'nu eenmaal zo werkt' maar uiten ook begrip voor de uitzonderlijke positie van LNV als grote opdrachtgever voor RVO. In een gesprek wordt de vraag opgeworpen of het model, met één eigenaar, wel passend is voor deze situatie.

Tegelijkertijd wordt genoemd dat de huidige invulling van de eigenaarsrol door EZK soms te weinig gescheiden is van de opdrachtgeversrol en daarmee te dicht op de beleidsinhoud. Deze invulling maakt de positie van EZK in de aansturing potentieel te dominant ten opzichte van LNV (en andere opdrachtgevers). Een concreet voorbeeld hiervan ontbreekt echter.

De kwaliteit van de dienstverlening vanuit RVO voor beide departementen is in de gesprekken niet als aandachtspunt naar voren gebracht.

Voorlopige conclusies

De rol van agentschappen in het besturingsakkoord blijkt onduidelijk. Dit geldt zowel voor DICTU als voor RVO. Het reguliere driehoeksmodel maakt dat LNV zich als groot opdrachtgever naast EZK onvoldoende betrokken voelt in de strategische aansturing. Tegelijkertijd blijkt dat de rollen van zowel opdrachtgever als eigenaar nu niet altijd zuiver worden ingevuld. De kwaliteit van de dienstverlening in relatie tot het besturingsakkoord of de samenwerking blijkt verder geen aandachtspunt.



Bevindningen

Samenvatting van de bevindingen

Zowel EZK als LNV zijn veelal tevreden over de werking van het besturingsakkoord en de samenwerking (H. inleiding). De samenwerking krijgt (organisch) vorm in de praktijk en het akkoord is vooral een formele onderlegger (H. 1). De afspraken in het besturingsakkoord zijn passend en de samenwerking werkt in de praktijk goed, maar er zijn ook uitdagingen (H. 2a). Op onderdelen wordt afstemming gemist, en lijkt het besturingsakkoord ongerealiseerde meerwaarde te hebben (H. 2b). De ervaren kwaliteit van dienstverlening varieert, dit is echter niet terug te voeren op de samenwerking (H. 3a). De afnemers hebben behoefte aan maatwerk, daarvoor worden pragmatische oplossingen gezocht (H. 3b). De groei van EZK en LNV zorgt voor steeds meer eigenheid bij de beleid DG's (H. 4a) Ook levert dit uitdagingen op voor de dienstverlening en in sommige gevallen de *span of control* (H. 4b). Alles overziend constateren we dat LNV en EZK doorgaans gelijk worden behandeld door de onderdelen in de samenwerkingsruimte (H. 5).

In aanvulling op deze meer algemene bevindingen zijn er ook een aantal constatering met betrekking tot specifieke onderdelen van het besturingsakkoord: de agentschappen, de medezeggenschap en de verdeelsleutel. Allereerst ontbreekt het aan duidelijkheid over de rol en rolinvulling van LNV t.a.v. DICTU en RVO (H. 6a). Daarmee ontstaat risico op rolonzuiverheid bij zowel LNV als EZK (H. 6b). De samenwerking op het gebied van medezeggenschap werkt zoals bedoeld (H. 7a) en bureau medezeggenschap is logisch georganiseerd (H. 7b). Tot slot lijkt de verdeelsleutel, ondanks de organisatiewijzigingen, nog steeds voldoende passend (H. 8).

Inleiding: EZK en LNV zijn veelal tevreden over de samenwerking

De meerderheid van de geïnterviewden ziet meerwaarde in het delen van bedrijfsvoeringsonderdelen. Het benutten van schaalvoordelen, het reduceren van kwetsbaarheden en het behouden van efficiëntie worden hierbij als redenen genoemd.

De 'aanbieders' in de samenwerkingsruimte zijn daarbij positiever over de meerwaarde dan de 'afnemers'. Voor de eerste groep zijn de voordelen, zoals het reduceren van kwetsbaarheden van kleine afdelingen of specialistische functies, van de huidige situatie en de risico's van een mogelijke splitsing duidelijker zichtbaar en merkbaar dan voor de afnemers.

Medewerkers ontlenen trots aan het werken voor twee ministeries en het realiseren van een succesvolle samenwerking binnen de Rijksoverheid. De mogelijkheid om voor twee ministeries en bijbehorende beleidsterreinen te werken wordt door aanbieders van de dienstverlening als aantrekkelijk gezien. De afwisseling die dit met zich meebrengt en het bredere carrièreperspectief worden hierbij genoemd als voordelen. Voor meerdere geïnterviewden was het werken voor twee ministeries ook de directe reden om op een functie te solliciteren, bijvoorbeeld bij WJZ en de POOL van M&O.

Daarnaast zijn zowel aanbieders als afnemers er trots op dat EZK en LNV - doorgaans succesvol - samenwerken. Men ziet dit construct als een voorbeeld van hoe samenwerking en innovatie binnen de Rijksoverheid vorm kunnen krijgen.

Beleidsinhoudelijk wordt er qua (mogelijke) samenwerking weinig meerwaarde ervaren. De beleid DG's maken geen onderdeel uit van het besturingsakkoord. Indien samenwerking tussen de beleid DG's nodig is, kan dit door 'regulier' interdepartementaal samen te werken en hoeft dit niet onder de noemer van het besturingsakkoord. Op dat vlak verhouden EZK en LNV zich dus niet anders dan ten aanzien van andere ministeries.

1. De samenwerking krijgt (organisch) vorm in de praktijk en het besturingsakkoord is vooral een formele onderlegger

Het besturingsakkoord is vooral bekend bij medewerkers die een (be)sturende rol hebben of de splitsing hebben meegemaakt.

Voor alle anderen is de samenwerking tussen EZK en LNV een gegeven en krijgt deze (organisch) vorm in het dagdagelijkse werk. De formele afspraken over de samenwerking zijn voor hen minder relevant en ook minder *top of mind*. Wel is het beeld dat iedereen handelt naar de geest van het besturingsakkoord: gelijkwaardige samenwerking tussen EZK en LNV.

Het besturingsakkoord geeft in formele zin voldoende duidelijkheid over de samenwerking.

De eigenaars-, opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol zijn via het akkoord duidelijk belegd. Dit is met name handig in het geval van onenigheid of wanneer de bezetting van functies die een specifieke rol hebben binnen het akkoord wisselt.

De vertaling naar meer tactische of operationele werking is geen onderdeel van het besturingsakkoord.

Aanbieders en afnemers hebben op verschillende manieren invulling gegeven aan de onderlinge afstemming. Zo is er het vierhoeksoverleg (FEZ, M&O en IV) en het P&O-overleg (M&O met de beleid DG's). Deze overlegvormen zijn niet voorgeschreven of vast bepaald. De mate van onderlinge afstemming is daarmee sterk afhankelijk van het eigen initiatief. Hier liggen mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling en borging van de werking van het besturingsakkoord (c.q. het vergroten van het lerend vermogen)

De (recent) doorgevoerde organisatiewijzigingen moeten nog worden doorgevoerd in het besturingsakkoord. De meeste recente versie van het akkoord stamt uit 2021. Sinds die tijd is er een aantal wijzigingen doorgevoerd. DB is gesplitst in MO

en IV en de WJZ is anders georganiseerd. Ook wordt de Directie Regio niet meer met LNV gedeeld en is de afspraak over het strategisch advies vanuit AEP voor LNV niet meer geldig. Hoewel het in de praktijk niet direct problemen oplevert dat dit nog niet in het besturingsakkoord is opgenomen is het omwille van de functie die het vervult (op kunnen terugvallen in het geval van onduidelijkheid of frictie) wel belangrijk om te doen.

Aanvullende afspraken voor (deels) gedeelde afdelingen zijn niet allemaal (volledig) bekend en herleidbaar. Het is op dit moment niet helder wat de geldende afspraken zijn voor AEP (ook omdat het gaat om een bredere samenwerking dan het besturingsakkoord stelt). Ook zijn de separate set afspraken over de samenwerkingsrelatie van DICTU met LNV niet herleidbaar (waar het besturingsakkoord dit wel stelt).

2a. Het BA en de samenwerking werken in de praktijk goed, maar er zijn ook uitdagingen

Op hoofdlijnen wordt het samenwerkingsconstruct zoals belegd in het besturingsakkoord nog altijd gewaardeerd door betrokkenen van beide ministeries. De gedachte achter het besturingsakkoord van een kostenbesparend model blijkt nog altijd een gelegitimeerd doel. Hoewel de samenwerking (potentieel) meer op kan leveren dan schaalvoordelen alleen, worden vooral de schaalvoordelen benadrukt en als reden gegeven om het construct te behouden.

De voordelen worden vooral ervaren door onderdelen in de samenwerkingsruimte (de aanbieders). Daarbij zijn zij positief over het breed kunnen inzetten van kennis en capaciteit en signaleren zij risico's in een situatie waar die kennis en capaciteit gesplitst zou worden over twee departementen. De afnemers van de dienstverlening staan overwegend neutraler tegenover het besturingsakkoord. Zij begrijpen de voordelen van het model ten opzichte van andere opties, maar ervaren de positieve aspecten van de samenwerking in mindere mate.

Het akkoord kent ook uitdagingen in de coördinatie van de dienstverlening. Er is immers een (tijds)investering gemoeid met het coördineren van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening voor twee departementen. In de praktijk levert dit soms uitdagingen op bij specifieke dossiers, bijvoorbeeld in situaties waar in toenemende mate maatwerk wordt verwacht zoals bij de diensten vanuit IV en M&O. Hoewel de (culturele) verschillen tussen de organisaties in de praktijk vaak goed te overbruggen zijn, maakt een groeiende behoefte aan maatwerk het coördineren van gedeelde dienstverlening een gecompliceerder proces.

Vanwege deze dynamiek zijn vormen ontstaan waarbij een directie als geheel in de samenwerkingsruimte valt, maar daarbinnen afdelingen *dedicated* voor LNV en EZK werken. De directie WJZ is hiervan een voorbeeld. Met deze vorm wordt tegemoetgekomen aan de behoefte voor meer maatwerk in de dienstverlening met tegelijkertijd het behoud van enkele schaalvoordelen, gezien niet de volledige directie wordt gesplitst.

Bij generieke dienstverlening is en blijft samenwerking het meest vanzelfsprekend. Dat is minder het geval bij strategische en/of beleidsinhoudelijke domeinen. In lijn met het voorgaande punt over het coördineren van de gedeelde diensten, geldt dat dit proces weinig intensief is voor onderdelen met een generieke dienstverlening zoals BBR, POOL (M&O) of FDA (FEZ). De schaalvoordelen zijn voor de diensten van meer generieke aard dan ook evident. In de praktijk is echter ook gebleken dat sommige diensten, waarvan bij het opstellen van het besturingsakkoord werd verondersteld dat delen voor de hand ligt, niet goed voor beide ministeries generiek zijn aan te bieden. Dit betreft meer beleidsinhoudelijke/ strategische onderdelen zoals de strategisch adviseurs bij AEP en inhoudelijk juridisch adviseurs bij WJZ. Hier blijkt meer maatwerk nodig en doordat een generiek karakter ontbreekt, zijn de schaalvoordelen minder evident.

2b. Op onderdelen wordt afstemming gemist, en lijkt het BA ongerealiseerde meerwaarde te hebben

Het opdrachtgeverschap voor de gedeelde onderdelen is niet structureel geborgd en georganiseerd. Afnemers in de beleids-DG's van beide ministeries ervaren een gebrek aan inspraak op de *shares* en missen afstemmings-gremia om hun rol als opdrachtgever beter te organiseren. Daarin valt op dat de afstemming op strategisch niveau wel is geborgd, maar dat op tactisch/operationeel niveau in de organisatie de mate van afstemming incidenteel is. Er blijkt geen standaard manier van werken te zijn ingeregeld om de opdracht-geversrol van de afnemers van de gedeelde onderdelen operationeel vorm te geven.

De ervaren werking van het besturingsakkoord is niet continu onderwerp van gesprek. Hoewel deze formele evaluatie ruimte biedt voor reflectie op het functioneren van de samenwerking, merken gesprekspartners op dat het van meerwaarde zou zijn om frequenter onderling in gesprek te treden over het besturingsakkoord en knelpunten in de samenwerking. Er ligt ruimte om meer lerend

vermogen rondom in de samenwerking te organiseren en daarmee de werking te verbeteren.

Er lijkt ongerealiseerde meerwaarde van het besturingsakkoord te zijn. Schaalvoordelen worden breed onderkend, maar vanuit de gedeelde stafonderdelen komt de potentiële synergie nog weinig tot stand. Er zijn ook voorbeelden waar dit wel gebeurt (zoals in de organisatieontwikkel-trajecten voor beide departementen), maar deze zijn reactief ontstaan (vanuit een vraag voor een uniforme aanpak of een wederzijdse leerbehoefte) en niet proactief aan de voorkant uitgedacht. Echter, er wordt ook opgemerkt dat bij wijzigingen voor de afzonderlijke departementen niet standaard wordt gekeken wat de implicaties daarvan zijn voor de onderdelen die voor beide departementen werken. Daardoor is het aannemelijk dat er meer gehaald kan worden uit de samenwerking. Een reden waarom dit nu niet gebeurt, ligt er deels in dat de gedeelde

onderdelen veelal andere prioriteiten hebben in het op orde krijgen van de basisdienstverlening. De samenwerking is niet dermate ingebed dat meerwaarde, anders dan schaalvoordelen, worden gerealiseerd. Dit sterkt de noodzaak om meer lerend vermogen te organiseren.

Samenwerking tussen EZK en LNV vindt ook buiten de afspraken van het besturingsakkoord plaats. Tussen de beide directies communicatie blijkt bijvoorbeeld in de praktijk meer samenwerking dan het formele stukje 'beeld en communicatieondersteuning' dat het in het besturingsakkoord is vastgelegd. Binnen het team online vindt namelijk ook samenwerking plaats. Ook bij WJZ worden nog handen spandiensten verleend aan elkaar door onderdelen die niet langer gedeeld worden. Dit wordt als positief ervaren.

Een ander voorbeeld hiervan is de gedeelde jongerenorganisatie van LNV en EZK.

3a: De ervaren kwaliteit van dienstverlening varieert, dit is echter niet terug te voeren op de samenwerking

De ervaren kwaliteit van dienstverlening van de onderdelen in de samenwerkingsruimte is wisselend. De afnemers hebben gemiddeld gezien een positief beeld bij de dienstverlening vanuit **WJZ**; de ervaren kwaliteit van de wetgeving is hoog en procedures worden vaak gewonnen.

Over de dienstverlening van **M&O** bestaan zorgen. De ervaren kwaliteit van (basale) ondersteuning, zoals in geval van vragen bij de p-cyclus of bij inkoop, wisselt sterk van adviseur tot adviseur. Daarnaast ervaren afnemers soms onvoldoende flexibiliteit om standaard procedures en producten aan te passen aan de lokale context van het departement of directie.

Er bestaan ook zorgen over de kwaliteit van dienstverlening door **IV**. Een bron van ergernis is documentmanagementsysteem Siris. Over de overige aangeboden diensten en die van DICTU

als uitvoerend ICT-leverancier komen in de interviews beperkt expliciete beelden naar voren.

Sommige afnemers vragen zich af of er voldoende capaciteit is bij **FDA** om de toenemende vraag uit de departementen aan te kunnen en betaalachterstanden te voorkomen. Voor de overige gedeelde afdelingen bestaan geen expliciete aandachtspunten.

De afnemers zijn positief over de samenwerking in het kader van **communicatie**. Voorheen heerste de opvatting bij afnemers aan de LNV-zijde dat er te weinig capaciteit voor hen beschikbaar was bij team beeld. Dit is opgelost door een coördinator aan te stellen die zich specifiek op LNV richt.

Over de uitvoerende samenwerking met **RVO** en de geleverde kwaliteit van dienstverlening, zover deze op de departementen gericht is, zijn de afnemers positief.

Niemand heeft het beeld dat de kwaliteit van dienstverlening negatief wordt beïnvloed door het feit dat de diensten worden gedeeld. De oorzaken die wel worden genoemd zijn divers maar vinden hun oorsprong niet in de afspraken in bestuursakkoord. Gebrek aan capaciteit, afleiding door reorganisaties en beperkte continuïteit in (top)managementposities worden gezien als voornaamste bronnen van mindere kwaliteit van dienstverlening. Deze oorzaken worden veelal onderkend door de verantwoordelijk directeuren en managers, en er is actie ondernomen om deze te verhelpen.

3b: De afnemers hebben behoefte aan maatwerk, daarvoor worden pragmatische oplossingen gezocht

We zien dat er verschillende verwachtingen bestaan tussen afnemers en aanbieders van centrale diensten. Wat opvalt is dat er een groeiende spanning bestaat tussen centrale dienstverlening en de wens tot lokaal maatwerk. Uit de gesprekken komt naar voren dat de aanbieders zo generiek als mogelijk diensten willen aanbieden, terwijl afnemers ervaren dat hierdoor de effectiviteit van de dienstverlening onder druk komt te staan, omdat deze onvoldoende aansluit bij wat managers en medewerkers in de praktijk nodig hebben. Dit spanningsveld komt zowel bij EZK als LNV voor.

Deze mismatch tussen verwachtingen leidt soms tot wederzijdse teleurstelling en een (onterecht) beeld van mindere kwaliteit van dienstverlening. Dit is bekend bij de (gedeelde) dienstverleningsonderdelen, waardoor er trajecten lopen om af te kaderen wat de *shares*

bieden qua dienstverlening en wat binnen de DG's zelf moet worden opgepakt (bijv. binnen M&O).

Het besturingsakkoord gaat uit van efficiëntie door generieke dienstverlening te leveren voor twee departementen en in de praktijk ligt dit genuanceerder. Het is nu niet altijd duidelijk wat generieke dienstverlening is die je voor twee departementen kan leveren en wat specifieke dienstverlening is waarop maatwerk wordt verwacht van één departement (DG, of directie). Bovendien wordt er soms maatwerk verwacht terwijl rijksbrede kaders dit niet mogelijk maken.

De gedeelde onderdelen, met name M&O en IV, zijn op dit moment qua sturing en capaciteit ingericht om te voorzien in generieke dienstverlening met beperkte ruimte om deze aan te passen aan de lokale omstandigheden

van organisatieonderdelen. Om te voorzien in de behoefte aan maatwerk zijn meerdere plekken in de departementen stafbureaus ingericht. Deze stafbureaus hebben bijvoorbeeld een eigen HR medewerker.

Decentrale stafbureaus proberen het maatwerk te leveren dat beleidsdepartementen missen van de onderdelen in de samenwerkingsruimte.

Deze stafbureaus zijn (o.a.) belast met het "doorvertalen" van centrale producten naar de lokale context. Daarnaast voorzien zij in diensten die vanuit de samenwerkingsruimte niet geleverd worden.

Zonder goede coördinatie tussen lokale stafbureaus en centrale onderdelen uit de samenwerkingsruimte ontstaat een risico op dubbelwerk en verlies van efficiencyvoordelen.

4a. De groei van EZK en LNV zorgt voor steeds meer eigenheid bij de beleid DG's

De forse groei van de beleid DG's van EZK en LNV zorgt voor steeds meer 'eigenheid' bij beide departementen. Beide departementen hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met een forse groei en zijn beleidsinhoudelijk steeds verder uit elkaar gaan liggen. Deze twee ontwikkelingen maken dat de departementen in de loop der jaren steeds eigenstandiger zijn gaan functioneren. Op de werkvloer weerspiegelt dit zich in verschillende dynamieken, culturen en belangen waar de medewerkers uit de gedeelde onderdelen mee te *dealen* hebben. Een voorbeeld is dat EZK en LNV afzonderlijk gestart zijn met het uitzetten van (van elkaar verschillende) cultuurtrajecten voor medewerkers. Dit resulteert erin dat medewerkers uit de *shares* in twee verschillende cultuurtrajecten moeten/kunnen deelnemen.

Het is voor de gedeelde onderdelen steeds lastiger om te 'weten wat er speelt' bij beleid (daar waar dat nodig is) en persoonlijke relaties op te bouwen. Het effect hiervan is dat in de gedeelde onderdelen medewerkers steeds vaker ingezet worden om te werken één departement. In sommige gevallen wordt deze *dedicated* dienstverlening gerealiseerd door aanpassingen te maken in de organisatie-inrichting. WJZ is hier een voorbeeld van: met het organisatiebesluit van juli 2022 besloten om een aantal afdelingen *dedicated* voor EZK en LNV in te zetten daar waar dat beleidsinhoudelijk nodig is. Om expertise te borgen is ervoor gekozen om twee (meer generieke) afdelingen in het "midden" te behouden.

In andere gevallen wordt de *dedicated* dienstverlening gerealiseerd door de manier van werken aan te passen. Voorbeelden hiervan zijn: (1) De p-adviseurs vanuit M&O worden *dedicated* ingezet voor bepaalde DG's om de korte lijnen te borgen. (2) Binnen de afdeling BBR geldt het secretariaat bewindspersonen officieel als gedeeld team, maar is er gekozen voor een werkwijze waarin de medewerkers *dedicated* werken voor bewindspersonen van EZK en LNV. (3) Binnen het team Beeld van de directie Communicatie is gekozen om twee beeldcoördinatoren in te zetten die voor 50% van hun tijd *dedicated* voor EZK en LNV werken. Op deze manier blijft de kennis die nodig is om het werk goed voor beide departementen te kunnen doen op peil.

4b: De groei van EZK en LNV levert uitdagingen op voor de dienstverlening en de *span of control*

Het uit elkaar groeien van departementen zorgt ervoor dat er accentverschillen ontstaan in het “bedienen” van beide. Met het (uit elkaar) groeien van de departementen neemt de behoefte bij de ‘afnemers’ (de beleid DG’s) aan maatwerk toe. Medewerkers van IV en M&O merken bijvoorbeeld op dat beide departementen steeds vaker verschillende voorkeuren hebben voor de inrichting van bepaalde informatievoorzieningssystemen en P&O producten en diensten. Dit zorgt ervoor dat zij veel tijd investeren in het toespitsen van een generiek bedoelde voorzieningen op specifieke voorkeuren vanuit de beleidsdepartementen.

Hoewel maatwerk in sommige gevallen geleverd kan worden blijft het merendeel van de dienstverlening vanuit de gedeelde onderdelen generiek. Met de groeiende

behoefte aan maatwerk bij afnemers bestaat het risico dat de onvrede over de centrale dienstverlening verder toeneemt.

Zoals eerder benoemd heeft dit geleid tot de oprichting (of verdere doorontwikkeling) van een aantal stafbureaus. Hoewel dit niet gelijk een problematische ontwikkeling hoeft te zijn, bestaat het risico dat de dienstverlening steeds meer versnipperd.

Op sommige plekken in de organisatie levert de groei ook vraagstukken op met betrekking tot de *span of control*. Door de groei van beide departementen moeten directeuren van de gedeelde onderdelen hun aandacht over meer DG’s (*managing out*) en meer bewindspersonen (*managing up*) verdelen dan voorheen. Dit brengt het risico met zich mee dat dit tekort gaat van de aandacht voor

hun eigen directie (*managing down*). De groei van de gedeelde onderdelen brengt op zichzelf ook al uitdagingen met zich mee voor het behouden van de onderlinge samenhang. WJZ en BBR zijn bijvoorbeeld directies die de afgelopen jaren een forse groei in aantal fte hebben gekend.

In beide directies wordt aangegeven dat door de combinatie van het (uit elkaar) groeien van de beleidsdepartementen en de eigen groei, het steeds lastiger is om de aandacht zowel naar binnen als naar buiten toe goed te verdelen. In het geval van WJZ leidt dit ook tot discussie over de beschikbare formatie voor de directeursfunctie. Sommige afnemers zijn van mening dat er twee directeuren *dedicted* voor EZK en LNV moeten komen. Gezien de groei van WJZ (52% 2018-2022) is dit een relevante overweging.

5. LNV en EZK worden doorgaans gelijk behandeld door de onderdelen in de samenwerkingsruimte.

In verschillende interviews wordt benoemd dat LNV ervaart minder goed te kunnen sturen en ook minder wordt bediend. Door de jaren heen is aan de kant van LNV het gevoel ontstaan in de samenwerking benadeeld te worden. Het beeld uit de gesprekken is dat dit 'gevoel vooral door de inrichting van het besturingsakkoord komt. Bij het opstellen van het besturingsakkoord is destijds gekozen om de eigenaarsrol van het gros van de gedeelde onderdelen (met uitzondering van BPZ) bij EZK te beleggen. Dit maakt dat medewerkers uit de gedeelde onderdelen officieel onder de noemer van EZK werken, maar beide departementen bedienen. Deze keuze is gemaakt omdat EZK groter qua omvang was dan LNV. De verhouding in de omvang tussen EZK en LNV tussen 2018 – 2023 nauwelijks veranderd (respectievelijk 53% en 47%).

Er zijn geen grote, aanwijsbare voorvallen waarbij EZK bewust haar eigenaarsrol gebruikt om een voorrangpositie te krijgen. Het blijft in de praktijk hangen op een 'ongelijk gevoel'. Concrete voorbeelden van structurele ongelijke behandeling zijn er niet. Wel zijn er voorbeelden van ongelukigheden in bijvoorbeeld de communicatie, zoals het vergeten te benoemen van LNV in stukken vanuit de *shares* of het vergeten te informeren van LNV in bepaalde ontwikkelingen van de *shares*. Het blijft hier nadrukkelijk bij ongelukigheden en incidenten, geen concrete voorbeelden van structureel ongelijke verhoudingen.

De vele wisselingen in het leiderschap bij LNV hebben effect op de manier waarop het departement zijn opdrachtgevende rol invult. De frequente wisselingen in de ambtelijke top van LNV (specifiek de pSG's) maakt dat het departement op sommige vlakken in de samenwerking afgelopen tijd onvoldoende een stevige positie heeft kunnen innemen en zichzelf dus ook - onbedoeld - "kleiner" heeft gemaakt. Dit heeft vooral het afgelopen jaar gespeeld door de wisselingen in pSG. Het vraagt nou eenmaal tijd om dossiers en relaties eigen te maken. Zowel EZK als LNV merken dat LNV zichzelf minder goed heeft weten te organiseren, besluitvorming langer duurde en een minder betrokken rol kon innemen bij gezamenlijke projecten zoals Siris.

6a. Het ontbreekt aan duidelijkheid over de rol en rolinvulling van LNV t.a.v. DICTU en RVO

De governance voor RVO en DICTU is niet duidelijk geregeld. De agentschappen vallen onder het eigenaarschap van EZK. LNV is voor beiden een grote opdrachtgever.

Hoewel de agentschappen in het BA worden genoemd, wordt er verder geen invulling gegeven aan hoe het BA zich verhoudt tot de afspraken over de aansturing van de agentschappen (en vice versa). In het BA is beschreven dat wordt aangesloten op het besturingsmodel van de *Regeling agentschappen* (driehoek) en daarnaast dat de samenwerkingsrelatie tussen LNV en de agentschappen DICTU en RVO in 'separate afspraken' beschreven wordt.

Separate afspraken over de samenwerking voor DICTU zijn er echter (voor zover bij ons bekend) niet gekomen. Voor RVO zijn er wel separate afspraken met LNV. Die afspraken gaan echter alleen over de bilaterale verhouding tussen LNV en RVO en niet over de positie van LNV in de driehoek of de relatie met het besturingsakkoord. Geïnterviewden geven aan dat LNV

een 'geprivilegieerde' positie zou hebben, maar die positie is dus nooit formeel vastgelegd.

LNV heeft een unieke positie, aangezien het een zeer grote opdrachtgever is. Voor het jaar 2024 wordt er €301 mln. aan omzet van RVO vanuit LNV begroot. Die situatie is uniek. Er is binnen de Rijksoverheid geen enkel ander agentschap waarin een departement dat niet de eigenaar is, toch een dusdanig grote opdrachtgever is. LNV geeft meer uit aan RVO dan aan het eigen kerndepartement, waar €229 mln apparaatskosten zijn begroot. Niettemin is EZK een nóg grotere opdrachtgever van RVO, met een omzet van €498 mln.

Voor DICTU wordt voor het jaar 2024 een omzet van €50 mln vanuit LNV begroot. Vanuit EZK is €498 mln maar het grootste deel daarvan is RVO, niet het kerndepartement. LNV is financieel het één-na-belangrijkste departement voor DICTU en vrijwel gelijkwaardig aan EZK als grootste departementale opdrachtgever.

Zeggenschap van LNV in eigenaarsbevoegdheden is een langlopende discussie. Het eigenaarschap van beide agentschappen ligt bij EZK. Het beleggen van de eigenaarsrol bij EZK was destijds voornamelijk een pragmatische keuze. De omvang van de opdrachtportefeuilles, de omvang van de ministeries en het feit dat LNV een departement in oprichting was hebben hierin meegewogen.

LNV ervaart een mismatch tussen hun grote positie als opdrachtgever (en daarmee een grote afhankelijkheid van de dienstverlening vanuit de agentschappen) en de beperktere mate van zeggenschap in de eigenaarsrol. Het vaststellen van tarieven wordt genoemd als onderwerp waar LNV met name gebrek aan zeggenschap ervaart. Dat is begrijpelijk gezien het grote financiële belang voor LNV.

6b. Hoewel er sprake is van rolonzuiverheid in de 'driehoek' wordt dit voor nu bewust gedoogd.

Rolonzuiverheid in de driehoek kan in de toekomst een *issue worden*. In de praktijk vult LNV een geprivilegieerde positie in t.a.v. DICTU doordat de pSG en directeur FEZ van LNV aansluiten bij het bestuurlijk overleg. Omdat hun rol bij het overleg niet duidelijk is volgens het 'driehoeksmodel', kan dit rolonzuiverheid en wederzijds onbegrip veroorzaken. Gezien dit niet tot (t) grote belemmeringen in de praktijk leidt, wordt dit construct tot op het heden bewust gedoogd.

Rolonzuiverheid blijkt ook een thema in de invulling van het eigenaarschap door EZK. In de gesprekken wordt opgemerkt dat het scheiden van de eigenaars- en opdrachtgeversrol op EZK te weinig wordt gehandhaafd en de eigenaarsrol ook beleidsinhoudelijke invulling krijgt. Hiermee dreigt een te dominante positie van EZK in de aansturing van de agentschappen.

Gedeeld eigenaarschap is geen oplossing; duidelijker afspraken kunnen dat wel zijn.

Voor de agentschappen is het van belang dat de eigenaarsrol bij slechts één departement is belegd. Een gedeeld eigenaarschap is niet werkbaar voor DICTU en RVO. Geen van de gesprekspartners pleit voor het overhevelen van de eigenaarsrol naar LNV.

Wel is het denkbaar om (alsnog) formele afspraken te maken over de positie van LNV ten aanzien van de twee agentschappen.

7a. De samenwerking op het gebied van medezeggenschap werkt zoals bedoeld

De intensiteit waarmee de verschillende medezeggenschapsorganen samenwerken is zeer verschillend. De beide OR KD's werken feitelijk als één OR op dossiers aangaande de gedeelde onderdelen en de overlegvergaderingen zijn altijd gezamenlijk. De DOR'en werken vrijwel volledig gescheiden van elkaar en kennen ook geen gezamenlijke overlegvergaderingen.

Het principe 'medezeggenschap volgt zeggenschap' is geborgd. De OR KD van LNV wordt door zowel de bestuurders als OR KD van EZK gelijkwaardig behandeld aangaande de onderdelen in de samenwerkingsruimte. Zowel de bestuurders als OR KD's zijn tevreden met de samenwerking op dit vlak. Omdat de DOR'en niet gezamenlijk optreden en alleen met hun eigen bestuurder overleggen geldt ook dat het medezeggenschap het zeggenschap volgt.

Besluitvorming is slechts in sommige gevallen trager dan wanneer er één medezeggenschapsorgaan zou zijn. In een beperkt aantal gevallen lopen de advies- of instemmingstrajecten niet gelijk of zijn de adviezen tegenstrijdig. Een voorbeeld hiervan is het traject met betrekking tot de '20e dag melding' waarbij de ene DOR positief adviseerde en de andere DOR negatief. De bestuurders moeten dan wachten tot beide adviezen binnen zijn alvorens zij een besluit kunnen nemen of, indien de adviezen tegenstrijdig zijn, een aanvullend traject doorlopen. Zowel bestuurders als de medezeggenschapsorganen geven aan hier niet een *bottleneck* te ervaren omdat de frequentie waarmee dit voorkomt laag is.

Bepaalde expertise is niet vanzelfsprekend beschikbaar voor de OR KD LNV. Omdat EZK eigenaar is van bijvoorbeeld M&O en IV kunnen medewerkers van deze departementen alleen lid worden van de OR KD van EZK. Dit betekent dat de OR KD van LNV geen medewerkers met een achtergrond in HR of IV heeft. Hierdoor kan de OR KD kennis missen voor het beoordelen van bepaalde adviesaanvragen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de adviesaanvraag over het recente organisatiebesluit bij LNV. Deze kennis wordt nu extern of bij EZK collega's gezocht. Dit is *an sich* werkbaar maar er wordt zo geen structurele kennis en ervaring op dit gebied opgebouwd. De mate waarin expertise beschikbaar is voor de OR KD's is uiteraard vooral afhankelijk van de medewerkers die zich kandidaat stellen en verkozen worden. Dit geldt voor zowel LNV als EZK.

7b. Bureau medezeggenschap is logisch georganiseerd.

Bureau medezeggenschap is logisch georganiseerd wat betreft de OR KD en de DOR. Het feit dat beide OR KD's en DOR'en dezelfde ondersteuning hebben is helpend voor zowel de medezeggenschapsorganen als de ondersteuning. Veel van de adviesaanvragen en stukken kunnen bijvoorbeeld met minimale aanpassingen voor beide departementen worden gebruikt en men heeft goed zicht op wat er bij beide medezeggenschapsorganen speelt. De meerwaarde van een gedeeld bureau medezeggenschap is voor de OR KD vanzelfsprekender dan voor de DOR omdat ook de overlegvergadering gezamenlijk zijn en de voorbereiding daarvan dus ook gelijk voor beide OR KD's is.

Wel doet het werken met/voor twee OR KD's beroep op het schakelvermogen van de betrokken ondersteuning. Er zijn meer dossiers

om van op de hoogte te blijven en ook meer relaties om te onderhouden. Dit leidt op dit moment echter niet problemen. De continuïteit in de bezetting van bureau medezeggenschap wordt wel benoemd als risico voor de kwaliteit van de ondersteuning.

Samenwerking is de weg voorwaarts voor het medezeggenschap. De OR KD's zullen de huidige intensieve samenwerking voortzetten. Zowel de OR KD's als de bestuurders zien daar de meerwaarde van in. De DOR'en hebben aangegeven in de nabije toekomst te willen verkennen hoe ze meer kunnen samenwerken. Ook de bestuurderszijde ziet hier meerwaarde in. De intensiteit van de samenwerking van de DOR'en zal wel minder blijven dan bij de OR KD's. Het aantal onderwerpen waarop samenwerking nodig is, is immers beperkter.

8. De verdeelsleutel lijkt ondanks organisatiewijzigingen nog steeds voldoende passend

EZK en LNV hebben een verdeelsleutel opgesteld. In het ontvlechtigingsakkoord staat hierover het volgende: De verdeelsleutel is vastgesteld op basis van de personeelsbudgetten van de DG's. Dit komt neer op 43% voor LNV en 57% voor EZK. Voor deze verdeelsleutel is gekozen, omdat de stafdirecties indirect werken voor de DG's. Op deze manier bestaat een verband tussen de werkzaamheden van bepaalde dienstonderdelen en de verdeelsleutel. Daarnaast zijn de personeelsbudgetten herkenbaar; deze worden in de begroting vastgesteld en inzichtelijk gemaakt via de budgetbrieven.

In het besturingsakkoord staat nog dat "de verdeelsleutel geldt 'in goede en in slechte tijden', oftewel lichte afwijkingen worden geaccepteerd".

Uit de interviews blijkt geen onvrede over de huidige verdeelsleutel. De verhouding van de inzet van gedeelde onderdelen voor LNV en EZK is de afgelopen jaren niet significant gewijzigd. Daarmee is de conclusie van de geïnterviewden dat de verdeelsleutel nog steeds accuraat is.

De gegevens over de personeelsbudgetten van de beleid DG's ondersteunen dit beeld. Het in kaart brengen van het aandeel van de personeelsbudgetten van de DG's van EZK en LNV van het totaal (zie tabel), laat zien dat de verdeelsleutel de afgelopen jaren – met tolerantie van lichte afwijkingen – toereikend is

geweest. De verhouding van 43% voor LNV en 57% wijkt door de jaren af met maximaal 2%. In 2018 was de splitsing van de departementen formeel nog niet rond, waardoor dit jaar niet is meegenomen.

De beleidsterreinen van EZK en LNV zullen zich blijven ontwikkelen de komende jaren. De politieke én maatschappelijke ontwikkelingen zullen EZK en LNV verder doen veranderen. Om die reden is het goed om de verhouding frequent te blijven toetsen en indien nodig aan te passen.

	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
EZK (€/%)*	57.248	56%	63.356	56%	67.532	55%	87.384	59%	107.067	58%	1104	56%
LNV (€/%)**	45.185	44%	49.718	44%	54.263	45%	61.555	41%	77.895	42%	861	44%

Tabel 1: aandeel personeelsbudgetten DG's respectievelijk EZK en LNV van het totaal van de personeelsbudgetten van de DG's van beide departementen



Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🌐 Andersson Elffers Felix

🌐 www.aef.nl

✉ Mail@aef.nl

8-4-2024

Bijlage 1: Geïnterviewden (functies)*

Eigenaren

1. Secretaris Generaal EZK
2. Secretaris Generaal LNV
3. Plaatsvervangend Secretaris Generaal EZK
4. Plaatsvervangend Secretaris Generaal LNV
5. Eigenaarsadvisering EZK
6. Eigenaarsadvisering LNV

Aanbieders**

7. Directeur WJZ
8. Directeur IV
9. Directeur M&O
10. Directeur BPZ
11. Directeur BBR
12. Directeur FEZ LNV
13. Directeur FEZ EZK en afdelingshoofd FA
14. Directeur DC LNV
15. Directeur DC EZK Directeur AEP

16. Directeur DEIZ

17. Directeur DICTU

18. Directeur RVO

Afnemers

19. Hoofd Algemene Zaken bij DG K&E en DG G&O
20. Hoofd Algemene Leiding bij DG B&I
21. Hoofd Stafbureau DG E&D
22. Manager Bureau Bedrijfsvoering van DG LG&S
23. Manager bij DG N&V
24. wnd. Directeur Europees, Internationaal en Agro economisch beleid bij DG A
25. Manager Team Rijkskaders en Interne Organisatie bij DG RTLG
26. DG Klimaat & Energie

Medezeggenschap

26. Vertegenwoordiging DOR EZK
27. Vertegenwoordiging DOR LNV

28. Vertegenwoordiging OR KD EZK

29. Vertegenwoordiging OR KD LNV

30. Bestuursadviseur

Medewerkers***

31. FDA

32. IV

33. MO

34. WJZ

**In aanvulling op de gesprekken is er tussentijds afgestemd met de (gedelegeerd) opdrachtgevers en hebben er meerdere gesprekken plaatsgevonden over de uitgevraagde data/informatie.*

***Een aantal directeuren heeft MT leden of coördinatoren meegenomen naar het interview.*

****De gesprekken met medewerkers waren groeps gesprekken (2-4 deelnemers per gesprek).*

Bijlage 2: Documentenlijst

Besturingsakkoord en bijbehorende informatie

1. Bijlage 1 - Besturingsakkoord EZK-LNV 17 mei 2021
2. Bijlage 2 - Ontvlechtigingsakkoord
3. Achtergrondinformatie Besturingsakkoord
4. Instemmingsverzoek herziening topstructuur EZK
5. Organogram-ezk-01092023
6. Organogram-Inv-nl-28-9-2023
7. Stafoverleg versie 2 - Beslisnota Mee Ademen Staf

Eerdere evaluaties en bijbehorende informatie

1. 20201007 EZK LNV Besturingsakkoord Gateway Rapport [bijlage 1]
2. 20220203 Benchmarkrapport DB EZK-LNV Def
3. Concept rapport evaluatie ontvlechtigingsakkoord EZK-LNV 0.5 [bijlage 2]
4. DOMUS-20300345-v1-Evaluatie_samenwerking_LNV-EZK_-_BR-20-394

5. Evaluatie Samenwerking LNV - EZK power point bijlage 4
6. Evaluatie samenwerking LNV en AEP DEIZ 12nov2020 definitief [bijlage 3]
7. Managementreactie ADR evaluatie ontvlechtigingsakkoord versie 7-12-2020 [bijlage 2a]
8. notitie over stand van zaken samenwerking Regio 16nov2020 [bijlage 5]

Organisatiebesluiten EZK en LNV

1. Addendum OB EZK 2022 Directie IV inclusief Servicepunt en Directie MO DEF 301122
2. Bijlage VOB Positionering directie Strategie, Kennis en Innovatie
3. Organisatiebesluit LNV 2022 (DEFv20221101)
4. VOB EZK 2022 DEF

Onderdeel specifieke informatie

1. DOMUS-21197454-v18-

- Visie_WJZ_van_klussen_naar_clusters
2. DOMUS-21240792-v2-Visual_Clusters_binnen_WJZ_versie_8
3. Instellingsbesluit BO DICTU
4. Aanpak en inrichting samenwerkingsrelatie RVO
5. Samenwerkingsovereenkomst met werkafspraken LNV-RVO_mei 2022
6. Werkafspraken EZK-RVO 2022-2024 definitief
7. Kaderovereenkomst Eigenaar – Alg. Dir. DICTU 2022
8. Kaderovereenkomst Opdrachtgevers en Algemeen Directeur DICTU 30_05_2023

Bijlage 3: Deelvragen evaluatie

Vraag 1: Is het, gezien vanuit de huidige organisatorische inrichting van EZK en LNV, nog steeds wenselijk en logisch om bepaalde taken zodanig te organiseren dat zij zijn ondergebracht bij een onderdeel dat voor beide departementen werkt? Zo niet, waarom niet en wat zijn alternatieven?

Vraag 2: In welke mate voldoet de samenwerking tussen EZK en LNV aan de verwachtingen van de betrokken departementen en de beschreven doelstellingen zoals vermeld in paragraaf 2 van het Besturingsakkoord? Deze vraag omvat de volgende deelvragen:

- Ondersteunt het Besturingsakkoord, inclusief de governance, de uitvoering van de samenwerking?
- Sluiten de rollen en verantwoordelijkheden aan bij de huidige taken, structuur en omvang van de beide departementen?
- Zijn alle partijen in de samenwerkingsruimte, waaronder de medewerkers, voldoende betrokken bij en toegerust voor de samenwerking?

d. Zijn de opdrachtgevende onderdelen goed ingericht om 'zaken te doen' met de directies in de samenwerkingsruimte?

e. Wordt de samenwerking gewaardeerd en waarom? Wat motiveert de direct betrokkenen?

f. Welke mogelijkheden zijn er om de samenwerking te verbeteren?

Vraag 3: Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan mocht naar aanleiding van een nieuw kabinet sprake zijn van een vergroting of een inperking van het verzorgingsgebied van de directies die werken voor beide departementen?

Vraag 4: Is er nog sprake van samenwerking/gedeelde dienstverlening op de terreinen van de directies AEP en DEIZ en zo ja, hoe wordt die samenwerking/dienstverlening ervaren?

Vraag 5: Het eigenaarschap van RVO en DICTU is belegd bij EZK. LNV is naast EZK één van de grootste, zo niet de grootste, opdrachtgevers. Komt de positie van LNV als opdrachtgever voldoende tot zijn recht, of is het hiervoor wenselijk dat LNV een nadrukkelijker rol speelt in het eigenaarsproces?

Vraag 6: Hoe wordt de samenwerking op het gebied van de medezeggenschap ervaren?

Vraag 7: In het Besturingsakkoord en het Ontvlechtingesakkoord (zie bijlage 1 en 2) zijn financiële afspraken vastgelegd. a) Wat zijn de ervaringen met de uitvoering van de financiële afspraken? Zijn er suggesties voor verbetering? b) Is de gehanteerde verdeelsleutel van de budgetten voor de gezamenlijke onderdelen (57%-43% voor EZK-LNV) nog steeds valide?