



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van feitelijke bevindingen

Onderzoek naar de financiële aspecten van de
departementale herschikkingen

Colofon

Titel	Onderzoek naar de financiële aspecten van de departementale herschikkingen
Uitgebracht aan	Directeur Ambtenaar en Organisatie van het ministerie van BZK
Datum	31 oktober 2018
Kenmerk	2018-0000167406

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht—4

Kosten herschikkingen onduidelijk—5

1 Kosten herschikkingen niet volledig—6

- 1.1 Kosten volgens departementale opgaven € 31,7 mln.—6
- 1.2 Kostenopgaven van departementen zijn niet volledig—7

2 Kosten herschikkingen niet vergelijkbaar—9

- 2.1 Inherente verschillen tussen herschikkingen—9
- 2.2 Mix van werkelijke en geschatte kosten—9
- 2.3 Onduidelijkheid over herschikkingskosten en de administratie daarvan—9
- 2.4 Verschillende interpretaties en intensieve discussies over overheadkosten—9
- 2.5 Vergelijkbare herschikkingen laten forse kostenverschillen zien—10

3 Organisatie van het proces gebrekkig—11

- 3.1 Centrale interdepartementale sturing ontbrak—11
- 3.2 Gebrek aan heldere uitgangspunten en richtlijnen—11
- 3.3 Weinig samenwerking tussen departementen—11
- 3.4 Spagaat tussen tijdsdruk, zorgvuldigheid en productiviteit—12

4 Enkele best practices uit het onderzoek—13

- 4.1 Kies bewust het moment van uitvoeren van activiteiten—13
- 4.2 Maak waar mogelijk gebruik van dezelfde bedrijfsvoeringsdiensten—13
- 4.3 Oormerk de herschikkingskosten in de administratie—13

5 Ondertekening—14

Bijlage 1: Verantwoording onderzoek—15

- Werkzaamheden en afbakening—15
- Gehanteerde Standaard—16
- Verspreiding rapport—16

Aanleiding opdracht

Eind oktober 2017 is in het SG-overleg gesproken over de departementale herschikkingen binnen de Rijksdienst als gevolg van het regeerakkoord Rutte III. Als gevolg daarvan heeft de directeur Ambtenaar en Organisatie (A&O) van het ministerie van BZK aangekondigd een evaluatie van deze departementale herschikkingen voor te zullen bereiden. De evaluatie is onderverdeeld in twee deelterreinen: enerzijds organisatie en bedrijfsvoering, anderzijds de financiële aspecten van de departementale herschikkingen.

Om de evaluatie te begeleiden is de stuurgroep evaluatie departementale herschikkingen opgericht waarvan de directeur A&O voorzitter is. In deze stuurgroep hebben de ICBR-leden van de betrokken departementen en SSO's zitting. De stuurgroep wordt ondersteund door een projectgroep, bestaande uit medewerkers van de directie A&O. De projectgroep is verzocht de evaluatie met betrekking tot het deelterrein organisatie en bedrijfsvoering uit te voeren. De directeur A&O heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd het onderzoek naar de financiële aspecten van de departementale herschikkingen uit te voeren. De stuurgroep heeft verder bepaald dat de scope van beide onderzoeken gelijk dient te zijn.

De stuurgroep heeft expliciet aangegeven de volgende departementale herschikkingen in het onderzoek te betrekken:

- De oprichting van het nieuwe ministerie van LNV.
- De departementale herindelingen, te weten:
 - Omgevingswet en Ruimtelijke ordening van het ministerie van I&W naar het ministerie van BZK;
 - Digitale overheid voor bedrijven van het ministerie van EZK naar het ministerie van BZK;
 - Groen onderwijs van het ministerie van EZK naar het ministerie van OCW;
 - Nederlandse Emissieautoriteit van het ministerie van I&W naar het ministerie van EZK;
 - Elektrisch vervoer van het ministerie van EZK naar het ministerie van I&W; en
 - Klimaat van het ministerie van I&W naar het ministerie van EZK.
- De naamwijzigingen van departementen, te weten het ministerie van I&M naar het ministerie van I&W, het ministerie van EZ naar het ministerie van EZK en het ministerie van V&J naar J&V.

Daarnaast heeft de stuurgroep besloten dat de zogenaamde zachte kosten, zoals toenemende beleidsdruk door het beantwoorden van Kamervragen en het aanbieden aan de Kamer van beleidsvoorstellen etc., en eventuele baten, als gevolg van de departementale herschikkingen, bij het onderzoek buiten beschouwing te laten. Deze kosten en baten zijn vooraf lastig in te schatten en ook achteraf moeilijk te kwantificeren.

In de opdrachtbevestiging, getekend op 4 juli 2018, heeft de directeur A&O aangegeven dat hij objectief inzicht wil hebben in de kosten van de departementale herschikkingen. Het door de ADR uitgevoerde onderzoek moet antwoord geven op de centrale vraag: "Wat zijn volgens de betrokken ministeries de totale kosten van de herschikkingen en zijn er opvallende verschillen tussen de verschillende herschikkingen te zien?".

Daartoe zijn in de opdrachtbevestiging 3 deelvragen geformuleerd:

- Wat zijn de totale kosten van de departementale herschikkingen?;
- Welke verschillen in kosten(soorten) bestaan er tussen de departementale herschikkingen?;
- Hoe is het proces waarmee de totale kosten van de departementale herschikkingen tot stand zijn gekomen, ingericht en verlopen? Welke mogelijkheden zijn er om dit proces soepel(er) te laten verlopen?.

Om op bovengenoemde vragen antwoord te geven, zijn specifieke werkzaamheden overeengekomen, welke zijn afgestemd met de directeur A&O, de stuurgroep en de projectgroep. Wij verschaffen in dit onderzoek geen assurance. Uitgangspunt vormen de kostenopgaven van de betreffende departementen, waarop door ons geen controle is verricht.

Kosten herschikkingen onduidelijk

Onze samenvattende bevindingen uit het onderzoek zijn driedig, gekoppeld aan de 3 deelvragen zoals bovenstaand beschreven. Tevens hebben wij enkele best practices uit ons onderzoek opgehaald.

De kosten bedragen circa € 31,7 mln. Dit blijkt uit de opgaven van departementen naar de stand van zaken eind september 2018. Deze opgaven zijn echter **onvolledig** en bestaan voor een groot deel uit **schattingen** (met name voor de kostenposten IT en personeel). Dat komt ook omdat het herschikkingsproces nog niet is afgerond en dienstverleners nog kosten in rekening moeten brengen (zie hoofdstuk 1).

De **kosten** van departementale herschikkingen zijn **niet vergelijkbaar**. Dit komt omdat de herschikkingen qua aard en omvang sterk van elkaar afwijken. De herschikkingen die wel vergelijkbaar zijn (naamswijziging) laten grote kostenverschillen zien. Bovendien bestaat er onduidelijkheid over de vraag welke kosten zich kwalificeren als herschikkingskosten (zie hoofdstuk 2).

In de organisatie van het proces heeft het **ontbroken aan centrale sturing, samenwerking en lerend vermogen** (zie hoofdstuk 3). Ieder departement heeft de vraagstukken rond financiële aspecten zelf moeten oplossen. Daar waar wel naar samenwerking is gezocht bleef de respons hierop uit.

Uit het onderzoek zijn **enkele best practices** naar voren gekomen. Deze kunnen van nut zijn bij toekomstige herschikkingen (hoofdstuk 4).

1 Kosten herschikkingen niet volledig

1.1 Kosten volgens departementale opgaven € 31,7 mln.

Volgens de kostenopgaven van de betreffende departementen bedragen de totale kosten van de herschikkingen circa € 31,7 mln. Deze geven wij in onderstaande tabel weer. 56% van de totale kosten betreft IT-kosten. Daarom zijn deze kosten apart zichtbaar gemaakt. De stuurgroep heeft verzocht de interne personele kosten apart zichtbaar te maken die samenhangen met de organisatie van de herschikkingen, zoals bestede uren door departementale project- en werkgroepen. Deze kosten bedragen 5% van het totaal en zijn opgenomen in de laatste kolom.

Ministerie	Herschikking	Bedragen over 2018 x € 1 mln.		
		Totaal	Waarvan IT	Waarvan Personeel
LNV	Oprichting nieuw departement	26,3	15,0	0
EZK	Naamswijziging van EZ naar EZK	1,3	1,1	0,2
	Digitale overheid voor Bedrijven naar BZK	0,1	0	0,1
	Groen onderwijs naar OCW	0,1	0	0,1
	Nederlandse Emissieautoriteit van I&W	0,5 + ?	?	0,2
	Klimaat van I&W	0,2	0	0,2
	Elektrisch vervoer naar I&W	0,1	0	0,1
I&W	Naamswijziging van I&M naar I&W	1,7	1,2	?
	Omgevingswet en ruimtelijke ordening naar BZK	0	0	0
	Elektrisch vervoer van EZK	0	0	0
	Klimaat naar EZK	0	0	0
BZK	Omgevingswet en ruimtelijke ordening van I&W	0,6 + ?	0,3	0,3
	Digitale overheid voor bedrijven van EZK			
OCW	Groen onderwijs van EZK	0,5	?	0,5
J&V	Naamswijziging van V&J in J&V	0,3 + ?	0,3 + ?	?
Totaal		31,7 + ?	17,9 + ?	1,7 + ?
Aandeel IT kosten en Personeel in kosten over 2018 in %			56 %	5%

Bovengenoemde bedragen zijn ontleend aan de kostenopgaven zoals aangeleverd door de departementen. **Wij hebben deze kostenopgaven niet gecontroleerd.** De kolom totaal omvat meer kosten dan de uitgelichte IT- en personeelskosten.

Toelichting op totale kosten

Een vraagteken in de tabel geeft aan dat de kosten van de genoemde herschikking niet expliciet uit de kostenopgaven blijken. Dit maakt het vergelijken van de kosten van de verschillende herschikkingen moeilijk.

Zowel EZK als I&W gaven aan dat de overhevelingen van beleidsportefeuilles geen kosten met zich mee brachten. Het ging hierbij alleen om overheveling van programmagelden en bijbehorende overhead. Een uitzondering daarop vormt de Nederlandse Emissieautoriteit (NEA). Hier heeft EZK extra kosten opgegeven. Dit heeft te maken met huisvesting van de NEA en de overgang van de administratie¹. Overigens verwacht EZK nog wel extra kosten te maken voor de naamswijziging en de NEA, die wij als vraagteken in de tabel hebben gezet naast de hiervoor reeds opgegeven kosten.

¹ I&W voert een centrale administratie waar ook de agentschappen gebruik van maken. Bij EZK hebben alle agentschappen een eigen administratie.

In de kostenopgave van LNV zijn meerjarige kosten opgenomen. De meerjarige structurele kosten bedragen vanaf 2019 jaarlijks € 24,1 mln. Voor de vergelijkbaarheid hebben wij in de tabel de (incidentele en structurele) kosten over 2018 opgenomen. In de opgaven van de overige departementen zijn uitsluitend eenmalige kosten opgenomen.

De kostenopgave van BZK heeft betrekking op beide herschikkingen. BZK was niet in staat om een splitsing aan te brengen, omdat dit niet bleek uit de administratie. BZK gaf aan dat de verhouding tussen de herschikkingen ongeveer 90:10 was. Dit is gebaseerd op het aantal fte's dat is overgeheveld. Naast de reeds opgegeven kosten heeft BZK aangegeven nog extra kosten voor de migratie van P-Direkt te gaan maken; omdat BZK deze kosten niet ingeschat heeft hebben wij naast de opgegeven kosten ook een vraagteken opgenomen.

J&V heeft aangegeven voor de naamswijziging op dit moment alleen op de hoogst noodzakelijke elementen door te voeren. Het wil de naamswijziging niet eerder in zijn geheel doorvoeren dan na afloop van licenties. Dit heeft een kostenbesparend effect op de herschikkingskosten. De opgenomen kosten betreffen gerealiseerde uitgaven. Lopende en geraamde opdrachten (onder meer SSC-ICT) zijn niet meegenomen in de kostenopgave van J&V.

Toelichting op IT-kosten

De gepresenteerde IT-kosten bestaan grotendeels uit schattingen omdat de werkzaamheden nog onderhanden zijn.

LNV heeft voor 2018 € 15 mln. aan incidentele IT-kosten opgegeven. Voor 2019 en 2020 bedragen deze incidentele kosten € 15 mln. resp. € 5 mln. Daarnaast bedragen de structurele IT kosten vanaf 2019 € 5 mln. per jaar.

Toelichting op personele kosten

Op verzoek van de stuurgroep is tevens aan de departementen gevraagd een opgave te doen van de interne personeelskosten die verband houden met de interne organisatie van de herschikkingen. Dat leverde verschillende beelden op.

Twee departement (I&W en J&V) kunnen geen of geen goede opgave doen van deze kosten vanwege het ontbreken van een tijdregistratie. Omdat de stuurgroep dit verzoek achteraf heeft gedaan kon de tijdsbesteding niet meer worden gereconstrueerd. Twee andere departementen (BZK en OCW) hebben deze kosten geschat op basis van tijdsduur, aantal fte's en schaalniveau. De interne personeelskosten van EZK hebben zowel betrekking op de herschikking van EZK en de oprichting van LNV. Deze zijn gebaseerd op schattingen.

1.2

Kostenopgaven van departementen zijn niet volledig

De kostenopgaven van de departementen zijn onvolledig. Dit is veroorzaakt doordat:

- het financiële proces van geen enkele departementale herschikking is afgerond. (strakke deadlines ontbraken);
- niet alle kosten zijn verantwoord, veelal zijn de voorbereidings- en uitvoeringskosten niet meegenomen;
- de werkelijke kosten van de SSO's pas aan het einde van het jaar bekend zijn en worden doorbelast. Er zijn nu schattingen opgenomen die kunnen afwijken van de werkelijke kosten;
- de departementen de kosten niet hebben geormerkt in de administratie, waardoor ze lastig te traceren zijn. Hiervoor ontbraken vooraf administratieve richtlijnen. Het niet oormerken van deze kosten verhoogt de kans op onvolledigheden en/of onjuistheden;
- in een enkel geval bij het ontvangende departement (BZK) gebrek aan ruimte was om de overkomende werknemers te huisvesten waardoor de verhuiskosten niet bekend zijn;

- EZK nog geen inschatting heeft weten te maken maar aangeeft dat er nog IT-kosten komen. Dit hangt samen met de overheveling van de administratie van de NEA en het aanpassen van de e-mailadressen. Bij dat laatste heeft EZK er voor gekozen om de herschikkingskosten gedeeltelijk uit te stellen. Alleen de e-mailadressen van het kerndepartement heeft het laten aanpassen maar niet die van de uitvoeringsorganisaties. Naar hun opvatting leidt dit tot het drukken van kosten;
- OCW heeft geen inschatting gemaakt van de IT-kosten omdat de omvang daarvan zo gering was dat zij deze in de reguliere budgetten konden opvangen.

2 Kosten herschikkingen niet vergelijkbaar

2.1 Inherente verschillen tussen herschikkingen

De departementale herschikkingen zijn niet vergelijkbaar, zowel niet qua aard als financiële omvang, aanpak en verantwoording. Hierdoor waren ook de kostenopgaven van de betreffende departementen, en de daarin opgenomen kosten(soorten), niet vergelijkbaar.

De oprichting van een nieuw departement is niet te vergelijken met de overheveling van een beleidsportefeuille of een naamswijziging. Ook zijn de beleidsportefeuilles onderling niet vergelijkbaar, omdat deze qua omvang (beleidsgelden en aantal fte dat overgaat) sterk van elkaar verschillen. Ook waren sommige beleids-overhevelingen wel verwacht (zoals Groen Onderwijs van EZK naar OCW) en andere niet (speelde vooral bij I&W en BZK over de Omgevingswet en ruimtelijke ordening). Hierdoor waren de effecten van de veranderingen en de werklust lastig in te schatten.

2.2 Mix van werkelijke en geschatte kosten

De kostenopgaven van departementen bevatten zowel werkelijke als geschatte kosten. Dit is veroorzaakt door het ontbreken van duidelijke richtlijnen vooraf over de te hanteren kostendefinities, (overhead)tarieven, grondslagen en administratieve verwerking. Deze richtlijnen zijn niet opgenomen in de Pink Papers of in aanvullende handreikingen. Enkele departementen hebben zowel de (interne) voorbereidings- als uitvoeringskosten meegenomen (I&W, OCW en LNV). Andere departementen (EZK en J&V) hebben dit niet gedaan. EZK en OCW hebben uitsluitend volstaan met de opgave van werkelijke kosten (zie ook paragraaf 1.2). Andere departementen daarentegen hebben met name voor IT-kosten ook schattingen in hun opgaven meegenomen.

2.3 Onduidelijkheid over herschikkingskosten en de administratie daarvan

Voor de departementen is het onduidelijk welke kosten als herschikkingskosten moeten worden aangemerkt. Dit is veroorzaakt door het ontbreken van duidelijke richtlijnen over kostendefinities, te hanteren grondslagen en administratieve verwerking. Daardoor verschillen boekingen op kostensoorten per departement. Tenslotte zijn deze kosten ook niet altijd als zodanig geoormerkt in de administratie. Bij de vorige herschikking (kabinet Rutte II) was dit ondervangen door een financiële paragraaf in de Pink Papers.

2.4 Verschillende interpretaties en intensieve discussies over overheadkosten

De departementen gebruikten voor de berekening van de personele en materiële kosten, die samenhangen met de overheveling van programmagelden, overhead tarieven (Handleiding Overheidstarieven). Ondanks het bestaan van deze tarievenlijst geven departementen hieraan niet op uniforme wijze invulling. De verschillende interpretaties en uitwerkingen door departementen van de tarieven is veroorzaakt door verschillen in inrichting (en daarmee de kosten) van de bedrijfsvoering.

Zo hanteert het ministerie van EZK drie verschillende tarieven; voor elk departement een ander tarief. EZK gaf aan dat deze verschillende tarieven het resultaat zijn van de onderhandelingen met de andere departementen. Deze onderhandelingen waren nodig door het ontbreken van een financiële paragraaf in de Pink Papers (zie ook voorgaande paragraaf).

De verschillende interpretaties hebben bij alle herschikkingen tot veel discussie en onderhandelingen geleid. Overigens zijn de overheadkosten geen onderdeel van de herschikkingskosten (en dus niet opgenomen in de tabel in hoofdstuk 1), maar van de overgang van reguliere apparaatskostenbudgetten, die voortvloeien uit de overheveling van beleidsportefeuilles. Uitzondering hierop is LNV. De benodigde

extra fte's zijn met behulp van de overhead tarieven meegenomen in het genoemde bedrag van € 26,3 in tabel bij paragraaf 1.1.

2.5 Vergelijkbare herschikkingen laten forse kostenverschillen zien

Vergelijkbare herschikkingen zoals naamswijzigingen laten forse kostenverschillen zien als gevolg van verschillende keuzes in de wijze van uitvoering.

De kosten van naamswijziging bij J&V zijn aanzienlijk lager dan de kosten van de naamswijziging bij I&W resp. EZK. Dit is vooral veroorzaakt doordat J&V wacht op de afloop van licenties (zie ook par. 4.1) en I&W deze wijzigingen direct heeft doorgevoerd. EZK gaf aan in eerste instantie geen kostenindicatie te kunnen geven voor de naamswijziging. Zij konden nog gebruik maken van de oude inactieve accounts van LNV. Verder hield EZK vanwege kostenbesparingen de verandering van de naamswijziging beperkt tot het kerndepartement zonder de daaronder vallende uitvoeringsdiensten.

3 Organisatie van het proces gebrekkig

3.1 Centrale interdepartementale sturing ontbrak

Alle departementen hebben aangegeven met betrekking tot de financiële aspecten zowel vóór de start van het proces als tijdens het proces een centrale aansturing te hebben gemist. Dit betrof met name de coördinatie vanuit DGVBR en DGRB. DGVBR had als rol om de coördinatie van de dienstverlening door de SSO's soepeler te laten verlopen en heeft hiertoe een VBR transitieteam ingesteld. Dit team was echter onvoldoende bekend bij de departementen, met als gevolg dat er slechts weinig gebruik van is gemaakt en dat alle departementen hierdoor zelf afspraken met SSO's moesten maken. Bij volgende herschikkingen kan een bredere inzet van een VBR transitieteam helpen om het financiële proces soepeler te laten verlopen. De centrale en coördinerende rol vanuit het ministerie van Financiën (MvF) werd met name gemist op het gebied van:

- de opname van nieuwe onderdelen in de begrotingen.
Dit betreft met name de vraag waar, wanneer en hoe de nieuwe onderdelen in de begrotingen moesten worden verwerkt en wanneer dit gereed moest zijn;
 - de visie over te hanteren tarieven en grondslagen.
Er bestonden twee HOT-tarieven: een voor 2017 van MvF en een voor 2018 van BZK. Onduidelijk was of en zo ja welke te hanteren. De departementen hebben MvF om een uitspraak gevraagd, maar die niet gekregen. Gevolg was dat departementen met elkaar hebben onderhandeld over de tarieven. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat EZK met 3 verschillende tarieven heeft gewerkt;
 - het ontbreken van een check op overgelegde financiële gegevens.
- Bovenstaande onduidelijkheden maakten het verloop van het herschikkingsproces onnodig lastig.

Daarnaast waren de Pink Papers pas in een laat stadium gereed en ontbrak daarin een financiële paragraaf, zoals 5 jaar geleden wel het geval was. Dit heeft bij zowel voorziene als onvoorziene herschikkingen tot moeizame en inefficiënte processen geleid. Vooral wanneer een departementale herschikking niet was voorzien (bijv. omgevingswet en ruimtelijke ordening van I&W naar BZK en Nederlandse Emissieautoriteit van I&W naar EZK) leidde dit tot grotere inefficiëntie. Dit heeft volgens de departementen ook tot hogere kosten geleid en tot onnodig verlies aan productieve uren.

3.2 Gebrek aan heldere uitgangspunten en richtlijnen

Alle departementen hebben aangegeven gebrek aan duidelijkheid over financiën te hebben ervaren. Door het ontbreken van een financiële paragraaf in de Pink Papers (of een andere vorm van centrale eenduidige richtlijnen vooraf) was vooraf niet duidelijk welke kostendefinities en grondslagen door de departementen moesten worden gehanteerd.

Door het ontbreken van richtlijnen vooraf en het ontbreken van sturing tijdens het proces moesten alle departementen hun eigen keuzes en afwegingen maken en zelfstandig onderhandelingen voeren. Dit heeft volgens de departementen geleid tot verschillende uitgangspunten en extra werkzaamheden.

3.3 Weinig samenwerking tussen departementen

De departementen hebben elkaar tijdens het proces wel opgezocht om afspraken te maken of duidelijkheid te krijgen over uitgangspunten. Daarbij hadden zij niet het gevoel dat men met elkaar aan het samenwerken was. Zo werd bijvoorbeeld door departementen aangegeven dat de ontvangende departementen maar op de juistheid en volledigheid van de overgelegde financiële gegevens van de latende departementen moesten vertrouwen. Elke vorm van controle op die cijfers ontbrak.

3.4

Spagaat tussen tijdsdruk, zorgvuldigheid en productiviteit

In het (logistieke) proces van de herschikking hebben departementen, ondanks het ontbreken van een deadline, tijdsdruk ervaren. Departementen vonden het moeilijk om balans tussen tijdsdruk en zorgvuldigheid te vinden. Daardoor hebben zij het proces als intensief en belastend ervaren. Departementen gaven aan dat het eigen personeel de herschikkingstaken vaak als extra werkzaamheden erbij kreeg, naast hun reguliere werkpakket. Dit heeft volgens hen in sommige gevallen geleid tot overbelasting van personeel (I&W) of had tot gevolg dat reguliere taken zijn blijven liggen (OCW en BZK).

4 Enkele best practices uit het onderzoek

4.1 **Kies bewust het juiste moment van uitvoeren van activiteiten**

Een best practice betreft de aanpak van het ministerie van J&V bij de doorvoering van de naamswijziging. De oorspronkelijke kosteninschatting bestond grotendeels uit kosten voor aanpassing van (automatiserings-)certificaten bij de diverse beheerorganisaties. Het ministerie van J&V besloot te wachten tot de afloop van de licenties en deze aanpassing pas bij het natuurlijke verlengingsmoment door te laten voeren. Dit leidde er toe dat de kosten van de naamswijziging vooral nog drastisch zijn gereduceerd. Dit laat duidelijk zien dat het maken van slimme keuzes kan leiden tot kostenbesparingen.

4.2 **Maak waar mogelijk gebruik van dezelfde bedrijfsvoeringsorganisaties (sharing)**

Een andere best practice komt uit op de oprichting van het departement LNV. Hierbij is uiteindelijk besloten om samen met het ministerie van EZK gebruik te maken van een aantal dienstverlenende organisaties (bedrijfsvoering, juridische zaken en communicatie). Hierdoor is voorkomen dat er dubbele directies opgezet moesten worden. Dit leidt naar verwachting tot efficiencyvoordelen en het vermijden van extra kosten.

4.3 **Oormerk de herschikkingskosten in de administratie**

De derde best practice is het oormerken van de kosten in de administratie. In opzet heeft het ministerie van EZK hierin voorzien. Dit oormerken is een voorwaarde om kosten inzichtelijk te maken en vergelijkingen met kosten van andere herschikkingen mogelijk te maken. Het is evenwel belangrijk toe te zien op eenduidige toepassing om de volledigheid van de herschikkingskosten te waarborgen.

5 Ondertekening

Den Haag, 31 oktober 2018

Bijlage 1: Verantwoording onderzoek

Werkzaamheden en afbakening

De doelstelling van het onderzoek is om objectief inzicht te verschaffen in de (totale) kosten van de departementale herschikkingen. De doelstelling is verder uitgewerkt in de inleiding uitgeschreven drie deelvragen.

Ter beantwoording van deze drie deelvragen zijn de volgende werkzaamheden met de opdrachtgever overeengekomen:

- Het opstellen van een opdrachtbevestiging en een plan van aanpak;
- Het uitvragen bij de directies FEZ van de betrokken departementen van financiële overzichten inzake de totale kosten van de departementale herschikkingen;
- Het beoordelen en analyseren van de opgevraagde financiële overzichten;
- Het inventariseren van de verschillen;
- Het houden van interviews met de directies FEZ van de betrokken departementen inzake de eerste bevindingen uit de analyse, het proces waarmee de totale kosten van de departementale herschikkingen tot stand zijn gekomen en mogelijkheden die het proces soepel(er) zouden kunnen laten verlopen;
- Het opstellen van vragenlijsten ten behoeve van de te houden interviews;
- Het maken van besprekingsverslagen van de gehouden interviews en afstemmen met de geïnterviewde;
- Het verzorgen van een presentatie aan de stuurgroep over de voorlopige bevindingen;
- Het op verzoek van de stuurgroep aanvullend uitvragen van de personeelskosten die samenhangen met de organisatie van de departementale herschikkingen;
- Het opstellen van een rapport van bevindingen ten behoeve van de stuurgroep;
- Na afloop van het onderzoek met de opdrachtgever en de projectgroep het verloop van het onderzoek evalueren.

Bovenstaande werkzaamheden zijn overeenkomstig uitgevoerd. In aanvulling daarop hebben nog twee aanvullende uitvragen bij de betrokken departementen plaats gevonden.

De stuurgroep heeft aangegeven dat de scope van het onderzoek dezelfde dient te zijn als de scope van het onderzoek van de projectgroep, te weten:

- De oprichting van het nieuwe ministerie van LNV;
- De departementale herindelingen, te weten Omgevingswet en Ruimtelijke ordening van het ministerie van I&W naar het ministerie van BZK, Digitale overheid voor bedrijven van het ministerie van EZK naar het ministerie van BZK, Groen onderwijs van het ministerie van EZK naar het ministerie van OCW, Nederlandse Emissieautoriteit van het ministerie van I&W naar het ministerie van EZK, Elektrisch vervoer van het ministerie van EZK naar het ministerie van I&W en Klimaat van het ministerie van I&W naar het ministerie van EZK;
- De naamswijzigingen van departementen, te weten het ministerie van I&M naar het ministerie van I&W, het ministerie van EZ naar het ministerie van EZK en het ministerie van V&J naar J&V.

Daarnaast heeft de stuurgroep bepaald dat de zogenaamde zachte kosten, zoals toenemende beleidsdruk door het beantwoorden van Kamervragen en het aanbieden aan de Kamer van beleidsvoorstellen etc., en eventuele baten, als gevolg van de departementale herschikkingen, bij het onderzoek buiten beschouwing

worden gelaten omdat deze kosten en baten vooraf lastig in te schatten en maar ook achteraf moeilijk te kwantificeren.

Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd overeenkomstig Standaard 4400N "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden". Bij de uitvoering van deze opdracht zijn de onafhankelijkheidsvereisten van de Verordening inzake onafhankelijkheid en de ethische voorschriften die voor accountants gelden, in acht genomen.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. In dit rapport rapporteren wij de bevindingen op basis van de specifiek overeengekomen werkzaamheden; wij doen geen uitspraak over wat deze bevindingen voor het onderhavig object in totaliteit betekenen.

Verspreiding rapport

De opdrachtgever, directeur Ambtenaar en Organisatie van het ministerie van BZK, is eigenaar van dit rapport.

Het rapport wordt uitgebracht aan de directeur A&O van het ministerie van BZK, tevens de voorzitter van de stuurgroep en lid van de ICBR. Het is de verantwoordelijkheid van de beoogde gebruikers om te bepalen of de overeengekomen specifieke werkzaamheden toereikend en geschikt zijn voor het doel van de beoogde gebruikers. Voorts wordt van de beoogde gebruikers verwacht wordt dat zij zelf op basis van de gerapporteerde bevindingen en eventuele andere beschikbare informatie een eigen afweging maken over wat deze bevindingen voor het onderhavige object in zijn totaliteit betekenen.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website. Dit rapport is met zorgvuldigheid en deskundigheid opgesteld waarbij rekening is gehouden met de verwachtingen van de beoogde gebruikers. Echter kan niet gegarandeerd worden dat hier geen onduidelijkheden in staan voor een niet-beoogde gebruiker. In dat geval dient de niet-beoogde gebruiker contact op te nemen met de eigenaar van dit rapport.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00