



# Doorlichting Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

**KWINK**  
GROEP

# Doorlichting Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Eindrapport

Den Haag, 2 / 02 / 2022

Auteur: Maarten Noordink  
Niels de Vries  
Frederique Uyterlinde  
Bastiaan Smeets  
Rosanna Cohn  
Niek de Vreeze

Status: Definitief

# Samenvatting

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Voor verschillende opdrachtgevers voert RVO beleid uit gericht op het creëren van een gunstig ondernemersklimaat. RVO adviseert en ondersteunt ondernemers en beleidsmedewerkers op het gebied van duurzaamheid, zakendoen over de grenzen, agrarisch ondernemen en innovatie.

De Regeling agentschappen schrijft voor dat het functioneren van een agentschap periodiek wordt beoordeeld. Het doel van de doorlichting is het vormen van een oordeel over het functioneren van RVO in de periode 2014 – 2020 gezien vanuit de onderzoeksthema's doeltreffendheid, doelmatigheid, governance, bekostiging en financieel beheer. We benoemen hierna kort de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de toekomst van de organisatie, waarbij we concrete aanbevelingen doen.

## Doeltreffendheid

RVO werkt aan de omslag naar een opgavegerichte organisatie en heeft hierop in de afgelopen jaren stappen gezet. Opdrachtgevers zijn over het geheel genomen tevreden over de dienstverlening van RVO. Datzelfde geldt voor de klanten van RVO: de klanttevredenheid is gestegen tot een 7,5. RVO wordt binnen het ministerie van EZK als voorloper beschouwd op het gebied van datagedreven werken. We zien drie belangrijke kansen en uitdagingen voor RVO. Ten eerste is zowel bij RVO als bij opdrachtgevers het besef gegroeid dat vanuit verschillende onderdelen van RVO wordt gewerkt aan gedeelde maatschappelijke opgaven. Het ontbreekt echter op opdrachtniveau in veel gevallen aan een overkoepelend sturingsmechanisme (een beleidslogica vertaald naar outcome-, output- en inputindicatoren), laat staan dat resultaatgericht over opdrachten heen wordt gestuurd. Ten tweede beschikt RVO over veel kennis en expertise. Een uitdaging is het binnenhouden en binnenhalen van talent door de huidige schaarste op de arbeidsmarkt. Ten derde beschikt RVO over een veelheid aan data. Als het lukt om die data onderling te verbinden en breder toegankelijk te maken kan RVO extra service en gebruiksgemak realiseren voor klanten en opdrachtgevers (nog beter) ondersteunen bij beleidsontwikkeling.

## Doelmatigheid

Uit de doorlichting volgen geen signalen dat RVO ondoelmatig werkt. In de aansturing van RVO is bovendien aandacht voor (verschillende aspecten van) doelmatigheid. De bestaande indicatoren en kengetallen, bijvoorbeeld uit de Rijksbegroting, bieden echter onvoldoende basis om goed inzicht te hebben in en grip te houden op de doelmatigheid van RVO. RVO onderkent dit en werkt aan de opvolging van de verbetervoorstellen uit een onderzoek naar grip en sturing op kostenefficiëntie dat in 2020 is uitgevoerd. Zo werkt RVO aan de ontwikkeling van indicatoren waarin de relatie wordt gelegd tussen enerzijds kosten en anderzijds output of (waar mogelijk zelfs) outcome van RVO.

## Governance

Binnen de governance van RVO functioneren de as opdrachtnemer - eigenaar en de assen opdrachtnemer - opdrachtgever op zichzelf goed. Eigenaar en opdrachtgevers zijn over het algemeen positief over de samenwerking (en afspraken daarover) met RVO. Verantwoording en rapportage vanuit RVO richting eigenaar en opdrachtgevers vindt bilateraal plaats en is over het algemeen gedegen en tijdig. De as eigenaar - opdrachtgevers blijft echter onderbelicht. Een aandachtspunt is dat de aandacht van RVO binnen de multi-driehoek wordt toegenomen naar de opdrachtgevers vanuit het ministerie van EZK, waardoor sommige andere opdrachtgevers het gevoel hebben dat hun belangen in de driehoek niet voldoende zijn geborgd. Het ontbreekt aan 'een plek' waar integraal afwegingen worden gemaakt die RVO, de eigenaar en (verschillende)

opdrachtgevers gezamenlijk aangaan. Het Opdrachtgeversberaad vervult die functie momenteel niet. Er ligt een rol voor de eigenaar om meer balans aan te brengen in de driehoek.

### Bekostiging en financieel beheer

RVO geeft opvolging aan de drie verbetervoorstellen die betrekking hebben op bekostiging en het kostprijsmodel uit het eerder genoemde onderzoek naar grip en sturing op kostenefficiëntie uit 2020. Een resterend aandachtspunt betreft de structurele substantiële afwijking van de begrote en gerealiseerde baten van RVO. De organisatie en de (vaste) personele bezetting worden afgestemd op de begrote baten en zijn daardoor structureel te klein ingevuld. Daarnaast zorgt de afwijking ervoor dat de voorcalculatorische tarieven niet aansluiten bij de werkelijke kosten.

Het financieel beheer van RVO is in de periode 2014 – 2020 verbeterd. RVO kent een adequate borging van de financiële functie, waarbij noodzakelijke documentatie rond het financieel beheer aanwezig en afdoende navolgbaar is.

### Toekomst van de organisatie

In de bestaansgeschiedenis van RVO zijn grofweg drie perioden te onderscheiden: een periode waarin de strategie ontleend werd aan het *new public management* denken (2014 – 2018), een periode waarin het *public value* (publieke waarde) denken in interne kring opkwam (2018 – 2022) en een periode waarin RVO public value denken (en doen) verder wil internaliseren en meer extern wil uitgedragen (2022 – verder). RVO sluit hiermee aan bij een bredere ontwikkeling binnen de overheid waarbij de aandacht verschuift van doelmatigheid naar het creëren van publieke waarde. In trajecten als *Werk aan Uitvoering* en het *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde* wordt hier invulling aan gegeven.

De verschuiving naar focus op publieke waardecreatie gaat niet vanzelf. Deze (voorgenomen) paradigmashift schuurt op onderdelen met huidige (wettelijke) regels, systemen, werkwijzen en gewoonten, zowel binnen RVO als in de aansturing van RVO. De omslag naar opgavegericht werken vraagt aandacht van zowel RVO, de eigenaar, de opdrachtgevers als het ministerie van Financiën (die de kaders stelt waarbinnen agentschappen opereren). De doorlichting legt op dit punt een aantal uitdagingen bloot, die we kort toelichten en vertalen in aanbevelingen (tussen haakjes staat vermeld aan wie de aanbeveling is gericht).

**De kennis en data van RVO is van nog grotere waarde als een verschuiving plaatsvindt van de ‘klassieke’ scheiding tussen beleid (wat) en uitvoering (hoe) naar cocreatie.** Dit vereist zowel van RVO als opdrachtgevers een proactieve houding. Van RVO vraagt het onder andere om opdrachten te verbinden en suggesties aan te reiken voor verbeterpunten in het beleid, en om opdrachtgevers (meer) mee te laten denken over keuzes en dilemma’s in de uitvoering. Van opdrachtgevers vraagt het dat ze RVO vaker vroegtijdig betrekken in het beleidsvormingsproces.

1. Organiseer een strategische discussie tussen RVO, eigenaar en opdrachtgevers over publieke waarde en opgavegericht werken, en concretiseer begrippen als publieke waarde en publiek partnerschap. (*eigenaar, opdrachtgevers, RVO*)
2. Ontwikkel beleidslogica’s met (deel)opdrachtgevers. (*opdrachtgevers, RVO*)
3. Vertaal het idee van opgavegericht werken binnen RVO tot op de werkvloer. (*RVO*)
4. Verbind talent binnen de organisatie van RVO rondom opgaven. (*RVO*)

**Doelmatigheid is een aspect binnen publieke waarde en blijft derhalve ook in de toekomst onverminderd belangrijk.** RVO ontwikkelt momenteel voor belangrijke taken en werkprocessen kengetallen waarin input (bijvoorbeeld kosten of fte) worden afgezet tegen output of – indien mogelijk – outcome. Het zal moeten blijken of hiermee het gewenste inzicht in doelmatigheid ontstaat.

5. Continueer het experiment met het opstellen en verbeteren van doelmatigheidskengetallen; implementeer goede resultaten (breder) binnen de organisatie, de interne sturingscyclus en de (externe) governance. *(RVO)*
6. Zet strategische doelmatigheidsvraagstukken vaker op de agenda van het Opdrachtgeversberaad. *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*

**Opgavegericht werken bij RVO vereist dat de invulling van de governance meeverandert.** De aandacht zou moeten worden verlegd van individuele sturingsrelaties naar de multi-driehoek (met onderling verbonden assen), waarin een meerjarig perspectief wordt gehanteerd, aandacht is voor opdrachtgever-overstijgende afwegingen en ruimte is voor gedifferentieerde sturing.

7. Herzie het convenant waarin het sturingsmodel en de drie rollen zijn uitgewerkt'; breng deze in lijn met de realiteit van meervoudig opdrachtgeverschap en de beweging naar opgavegericht werken. *(eigenaar)*
8. Ontwerp een cyclus voor de as eigenaar – opdrachtgevers met overlegmomenten en werkafspraken. *(eigenaar)*
9. Vergroot de waarde van het Opdrachtgeversberaad door het op te tillen naar een meer strategisch niveau en de focus te verbreden. *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*

**In de bekostiging van RVO zou taakoriëntatie het uitgangspunt moeten zijn.** Dat wil zeggen dat de wijze van bekostiging aansluit op de aard van een min of meer af te bakenen activiteitenpakket. Dat kan een specifiek product of dienst zijn, maar ook een opdracht of zelfs een opgave (die RVO uitvoert voor verschillende opdrachtgevers samen).

10. Maak als eigenaar, opdrachtgevers en RVO gezamenlijk beleid voor (meerjarige) investeringen in organisatieontwikkeling en innovatie en de financiering daarvan. *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*
11. Doe nader onderzoek naar financiering op basis van taakoriëntatie en de haalbaarheid en toepasbaarheid van lumpsumfinanciering. *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*
12. Anticipeer op de structurele meerwerkopgave en neem deze (waar mogelijk) op in de initiële begroting. *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*
13. Continueer de professionalisering van het subsidiebeheer. *(RVO)*

# Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Doel en afbakening	8
1.3. Onderzoeksvragen	8
1.4. Aanpak	9
1.5. Leeswijzer	10
2. RVO in vogelvlucht	11
2.1. Geschiedenis	11
2.2. Taak en werkveld	11
2.3. Organisatie	12
2.4. Omzet en fte	13
2.5. Contextuele ontwikkelingen	14
3. Doeltreffendheid	17
3.1. Inleiding	17
3.2. Opdrachtgeverstevredenheid	17
3.3. Resultaatsturing	20
3.4. Organisatiedoelen	20
3.4.1. Opgavegericht werken	21
3.4.2. Klantgericht werken	22
3.4.3. Talentgericht werken	24
3.4.4. Datagedreven werken	25
4. Doelmatigheid	27
4.1. Inleiding	27
4.2. Indicatoren en sturing op doelmatigheid	27
4.3. Benutting IT	30
5. Governance	31
5.1. Inleiding	31
5.2. Inrichting en functioneren governance	31
5.3. Opdrachtgeversberaad	34
5.4. Governance IT	35

6. Bekostiging en financieel beheer	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Ontwikkeling baten en lasten	37
6.3 Het baten-lastenstelsel	40
6.4 Financiering	42
6.5 Kostprijsmodel van RVO	43
6.6 Financieel beheer	45
7. Conclusies en aanbevelingen	47
7.1. Conclusies	47
7.2. Toekomst van de organisatie	50
Bijlagen	54
A. Samenstelling begeleidingscommissie	54
B. Gesprekspartners	55
C. Onderzoeksvragen	57
D. Artikelen Regeling agentschappen m.b.t. het resultaatgericht sturingsmodel	59
E. Opvolging aanbevelingen KPMG	60

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is als agentschap onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). RVO voert voor opdrachtgevers, waaronder een groot aantal ministeries, beleid uit gericht op het creëren van een gunstig ondernemersklimaat. RVO doet dit door Nederlandse ondernemers en beleidsmedewerkers van advies te voorzien, te ondersteunen rondom financieringsvraagstukken en in contact te brengen met partijen uit het netwerk van RVO. RVO ziet daarnaast toe op naleving van wet- en regelgeving, stelt regelingen op en voert deze uit.

De Regeling agentschappen schrijft voor dat de Minister van EZK en de Minister van Financiën tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap beoordelen.<sup>1</sup> Sinds de oprichting op 1 januari 2014 is RVO nog niet doorgelicht, waardoor dit onderzoek de eerste doorlichting betreft zoals bedoeld in de Regeling agentschappen. Het onderzoek ziet op de periode van oprichting van RVO tot en met 2020.

## 1.2. Doel en afbakening

Het doel van deze doorlichting is het vormen van een oordeel over het functioneren van RVO gezien vanuit de volgende zes onderzoeksthema's:

1. Doeltreffendheid
2. Doelmatigheid
3. Governance
4. Bekostiging
5. Financieel beheer
6. Toekomst van de organisatie

Deze doorlichting behandelt de periode 2014 – 2020. De nadruk ligt hierbij op de laatste jaren. Hiervoor is gekozen omdat het functioneren in de laatste jaren het meeste inzicht geeft in de huidige staat van RVO. Dit is een algemeen gegeven bij doorlichtingen, maar wordt in het geval van RVO versterkt doordat RVO in 2014 is ontstaan uit een fusie (zie hoofdstuk 2 voor verdere toelichting op de fusie). De periode direct na de fusie was voor RVO nog een vormende tijd.

## 1.3. Onderzoeksvragen

De doorlichting is bedoeld om op de zes onderzoeksthema's op hoofdlijnen een beeld te schetsen van het functioneren van RVO en op basis daarvan aanbevelingen te doen voor de toekomst van de organisatie. Aangezien dit de eerste doorlichting van RVO is, is geen vergelijking te maken met eerdere doorlichtingen en kan niet worden getoetst hoe opvolging is gegeven aan aanbevelingen uit een vorige doorlichting.

---

<sup>1</sup> Regeling Agentschappen.



Bij het thema doeltreffendheid gaan we in op de ambitie van RVO om in 2022 ‘*dé toonaangevende overheidsdienstverlener*’<sup>2</sup> te zijn. In de Agenda 2022 heeft RVO beschreven langs welke sporen dit doel moet worden gerealiseerd: opgavegericht, klantgericht, talentgericht en datagedreven werken.

Bij de thema’s doelmatigheid en bekostiging gaan we in op de uitkomsten van het onderzoek *Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency* dat KPMG in 2020 heeft uitgevoerd.<sup>3</sup> We staan onder andere stil bij de opvolging die RVO geeft aan de verbetervoorstellen uit dit onderzoek.

Voor deze doorlichting is per thema een hoofdvraag geformuleerd. Een uitwerking in deelvragen is te vinden in bijlage D. De hoofd- en deelvragen zijn richtinggevend geweest voor de onderwerpen die in de doorlichting zijn bestudeerd.

1. **Doeltreffendheid:** Welke stappen heeft RVO gezet om de doelen opgavegericht, talentgericht, klantgericht en datagedreven werken uit de Agenda 2022 te bereiken?
2. **Doelmatigheid:** Op welke wijze dragen de verbetervoorstellen (op basis van het KPMG-rapport) met betrekking tot het kostprijsmodel bij aan efficiency en in hoeverre zijn/worden de verbetervoorstellen doorgevoerd?
3. **Governance:**
  - a. Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
  - b. Hoe wordt invulling gegeven aan de driehoeksrelatie tussen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer?
4. **Bekostiging en kostprijsmodel:** Op welke wijze dragen de verbetervoorstellen (op basis van het KPMG-rapport) met betrekking tot het kostprijsmodel bij aan het berekenen van kostendekkende (meerjarige) tarieven?
5. **Financieel beheer:** Hoe is de kwaliteit van de financiële functie geborgd?
6. **Toekomst van de organisatie:** Op welke wijze past de Agenda 2022 en de daarin geformuleerde doelen in de rijksbrede ontwikkelingen zoals een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering?

## 1.4. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een **verkennende gespreksronde** bij RVO. Per onderzoeksthema is een gesprek gevoerd. Deze gesprekken zijn gebruikt om een eerste begrip te krijgen van de stand van zaken op de thema’s en om gericht informatie op te vragen voor de documentstudie. Zie bijlage B voor een overzicht van de gesprekspartners in deze gespreksronde.

Na de verkennende gesprekken is een **documentstudie** uitgevoerd, waarin openbare en door RVO aangeleverde informatie is bestudeerd.

Vervolgens is een **interviewronde** gehouden om de percepties van verschillende betrokkenen in kaart te brengen. In deze verdiepende gespreksronde hebben we zeventien gesprekken gevoerd, met gesprekspartners vanuit verschillende perspectieven. We hebben gesprekken gevoerd vanuit het eigenaarsperspectief (EZK), het opdrachtgeversperspectief en het opdrachtnemersperspectief (RVO). Zie bijlage B voor een overzicht van deze gesprekken en de gesprekspartners.

<sup>2</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Jaarplan 2021.

<sup>3</sup> KPMG (2020). Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency.

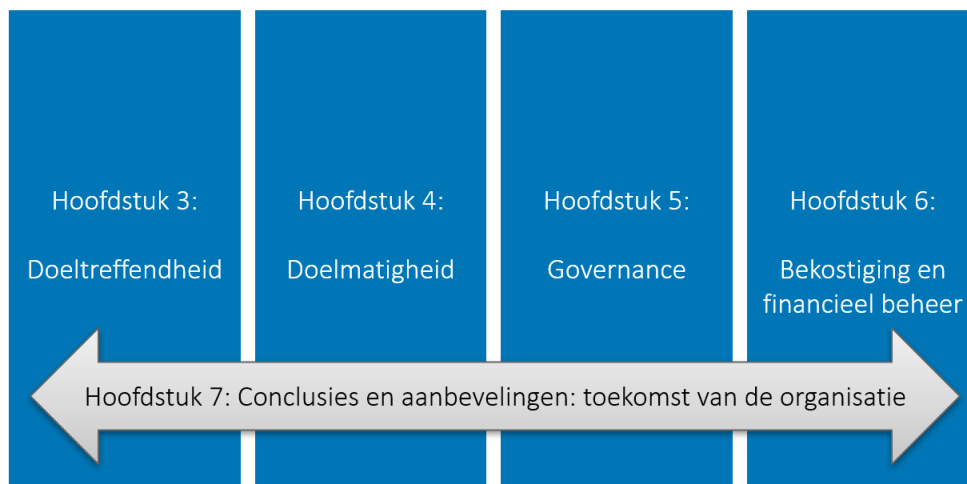
De feiten en percepties op de verschillende onderzoeksthema's zijn geanalyseerd om te komen tot een oordeel op het functioneren van RVO. In het kader van hoor en wederhoor is RVO in een gesprek in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van, en te reageren op de conceptbevindingen.

Voor deze doorlichting is een begeleidingscommissie ingesteld. Deze begeleidingscommissie is vier keer bij elkaar gekomen. Tijdens de laatste bijeenkomst van de begeleidingscommissie is de conceptversie van dit rapport voorgelegd. De begeleidingscommissie heeft toen schriftelijke en mondeling feedback kunnen leveren. Deze feedback is verwerkt in het eindrapport. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van de ministeries van EZK, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Financiën en RVO. Zie bijlage A voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

## 1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt RVO 'in vogelvlucht' beschreven. Hierin komt aan de orde: de voorgeschiedenis (paragraaf 2.1), de taak en het werkveld van RVO (paragraaf 2.2.), de organisatie (paragraaf 2.3), de omzet- en fte-ontwikkeling (paragraaf 2.4) en relevante contextuele ontwikkelingen (paragraaf 2.5).

De hoofdstukken 3 tot en met 6 bevatten een beschrijving van de belangrijkste feiten en percepties op vijf van de zes onderzoeksthema's. De thema's bekostiging en financieel beheer worden in één hoofdstuk behandeld (hoofdstuk 6). Aangezien het zesde thema, 'toekomst van de organisatie', de andere thema's doorkruist en bovendien vooruitblijkt, komt dit thema aan de orde in hoofdstuk 7 waarin de conclusies en aanbevelingen staan beschreven (figuur 1).



Figuur 1. Indeling van het rapport.

Op verschillende plekken in het rapport gaan we in op de verbetervoorstellen uit het onderzoek *Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency* uit 2020. Een uitgebreide toelichting op de opvolging die RVO geeft aan de verbetervoorstellen is opgenomen in bijlage E. De bijlagen bevatten daarnaast informatie over de samenstelling van de begeleidingscommissie (bijlage A), de gesprekspartners (bijlage B), de onderzoeksvragen (bijlage C) en de artikelen uit de Regeling agentschappen met betrekking tot het resultaatgericht sturingsmodel (bijlage D).

## 2. RVO in vogelvlucht

Dit hoofdstuk bevat een bondige beschrijving van RVO. Allereerst gaan we kort in op de geschiedenis van RVO. Vervolgens komen de taak en het werkveld aan bod, dan de organisatie, de ontwikkeling van de omzet en het aantal fte in dienst en belangrijke contextuele ontwikkelingen.

### 2.1 Geschiedenis

RVO is in 2014 ontstaan, na een fusie van Agentschap NL en Dienst Regelingen. RVO was aanvankelijk als agentschap onderdeel van het toenmalige ministerie van Economische Zaken (EZ). In 2018 vond een splitsing plaats van dat ministerie in het ministerie van EZK en ministerie van LNV.<sup>4</sup> Sinds de splitsing valt RVO onder het ministerie van EZK. Het ministerie van LNV blijft een van de grote opdrachtgevers van RVO. Naast de ministeries van EZK en LNV werkt RVO in opdracht van verschillende andere opdrachtgevers (zie paragraaf 2.2).

### 2.2 Taak en werkveld

RVO voert voor opdrachtgevers beleid uit dat is gericht op het creëren van een gunstig ondernemersklimaat. RVO richt zich op vier hoofdonderwerpen: duurzaam ondernemen, agrarisch ondernemen, innovatief ondernemen en internationaal ondernemen. De diensten van RVO omvatten het uitvoeren van financiële regelingen en het uitvoeren van wet- en regelgeving. Daarnaast geeft RVO voorlichting en advies aan bedrijven en bevordert en ondersteunt RVO netwerken. Zo is RVO onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren subsidieregelingen, vergunning- en octrooiverlening en een ondersteuning bij de verkenning van buitenlandse markten.<sup>5</sup> Zoals RVO het zelf stelt, biedt RVO *‘advies, financiering, de juiste contacten of gewoon een goed gesprek. We stellen regelingen op, voeren ze uit en zorgen dat wetten en regels worden nageleefd.’*<sup>6</sup>

Opdrachtgevers van RVO zijn onder andere verschillende ministeries, het Interprovinciaal Overleg (IPO), gemeenten en de Europese Unie. In 2020 werkte RVO in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Buitenlandse Zaken (BZ), EZK, Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Justitie en Veiligheid (JenV), LNV, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS).<sup>7</sup>

De klanten die RVO bedient, zijn *‘ondernemende Nederlanders die werken aan een duurzame en economisch sterke samenleving.’*<sup>8</sup> In 2020 had de website van RVO in totaal 15,3 miljoen bezoekers en bezochten 4,3 miljoen gebruikers mijnrvo.nl. Bij het klantcontact kwamen 456.713 telefonische vragen, 79.246 e-mails en 17.247 chats binnen.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Ministerie van EZK en ministerie van LNV (2018). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII), de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2018.

<sup>5</sup> Ministerie van Economische Zaken (2015). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2015.

<sup>6</sup> Zie: <https://www.rvo.nl/over-ons/organisatie>

<sup>7</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). Intern jaarverslag 2019.

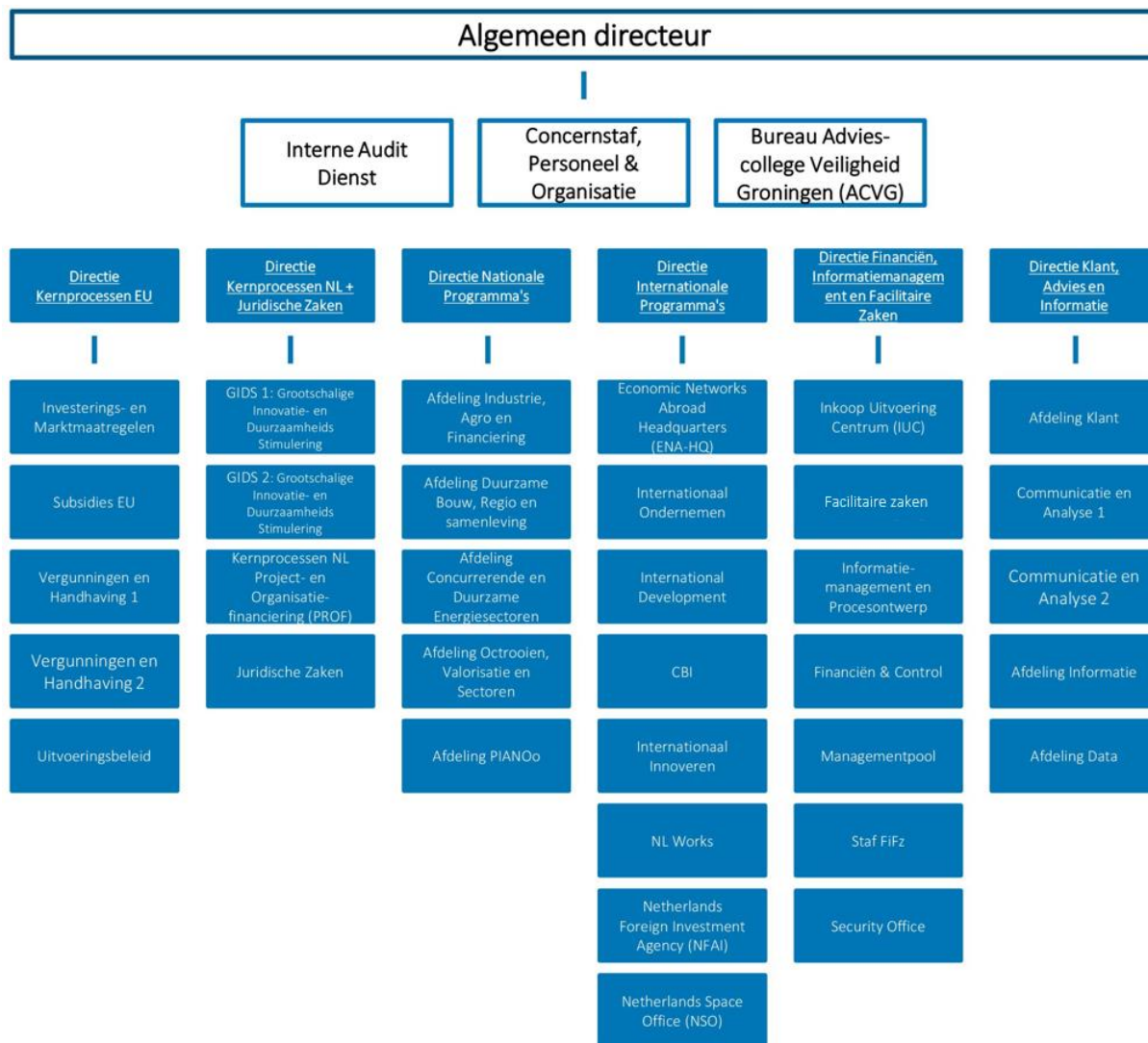
<sup>8</sup> Zie: <https://www.rvo.nl/over-ons/klanten>.

<sup>9</sup> Zie: <https://www.rvo.nl/over-ons/klanten>.

## 2.3 Organisatie

### Inrichting

De organisatie van RVO bestaat momenteel uit zes directies: Kernprocessen EU; Kernprocessen NL en Juridische Zaken; Nationale Programma's; Internationale Programma's; Financiën, Informatiemanagement en Facilitaire Zaken; Klant, Advies en Informatie (figuur 2).



Figuur 2. Organogram RVO.<sup>10</sup>

### Matrixstructuur en ketenwerking

RVO is georganiseerd als matrixorganisatie, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen een horizontale en verticale inrichting van de organisatie:<sup>11</sup>

- De horizontale inrichting betreft de offertes/opdrachten voor opdrachtgevers. Daarvoor zijn de portefeuillehouders, gedelegeerd portefeuillehouders, deelportefeuillehouders, et cetera (van RVO) verantwoordelijk.

<sup>10</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Hoofdorganogram.

<sup>11</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). Planning & Control Gids.

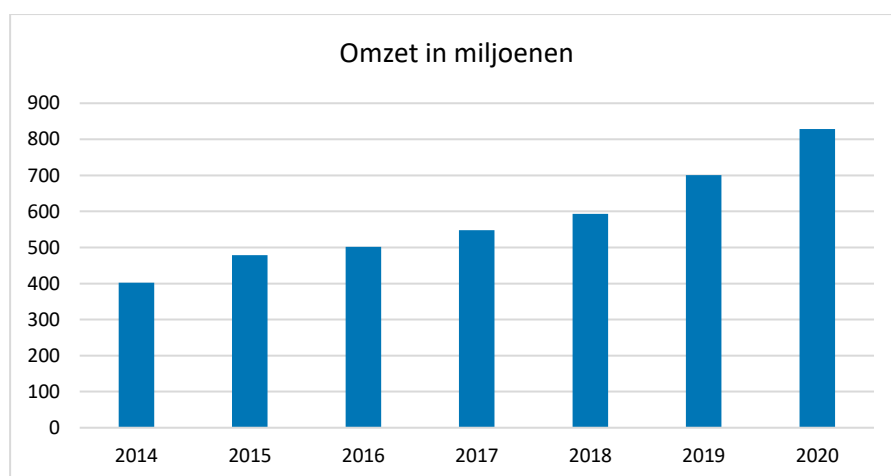
- De verticale inrichting is de hiërarchische opbouw van RVO met Directieteam, afdelingen en teams (overeenkomstig met de inrichting zoals gevisualiseerd in het organogram in figuur 2). Zij regelen de capaciteit en kennis die nodig is om de werkzaamheden te verrichten.

De matrixstructuur heeft tot doel om binnen opdrachten de samenwerking tussen verschillende directies van RVO te faciliteren. Een opdracht van een opdrachtgever kan door medewerkers van verschillende directies worden uitgevoerd. Dit maakt het mogelijk om de expertise van medewerkers van RVO in te zetten voor verschillende opdrachtgevers.

Bij de start van RVO is ook ketenwerking geïntroduceerd als werkwijze bij de uitvoering van regelingen. In de ketens werken medewerkers van de verschillende organisatieonderdelen (afdelingen) als partners samen aan producten en diensten voor de opdrachtgever (klant), ieder vanuit zijn eigen expertise en taken. Er zijn binnen RVO negen klantketens te onderscheiden.<sup>12</sup> De ketens bespreken periodiek met elkaar de voortgang en samenwerking in een ketenoverleg, onder leiding van een ketenregisseur. Ook maken ketens afspraken over de inzet van de diverse afdelingen voor een opdracht. Het ketenoverleg is het gremium voor afstemming en om informatie en kennis te delen ten aanzien van ontwikkelingen in het werkpakket.<sup>13</sup>

## 2.4 Omzet en fte

Figuur 3 toont de ontwikkeling van de omzet van RVO in de jaren waarop de doorlichting betrekking heeft. RVO had in 2020 een omzet van € 828,59 miljoen. Sinds 2014 is de jaaromzet van RVO ieder jaar toegenomen. Ten opzichte van 2014 is de omzet van RVO in 2020 meer dan verdubbeld.



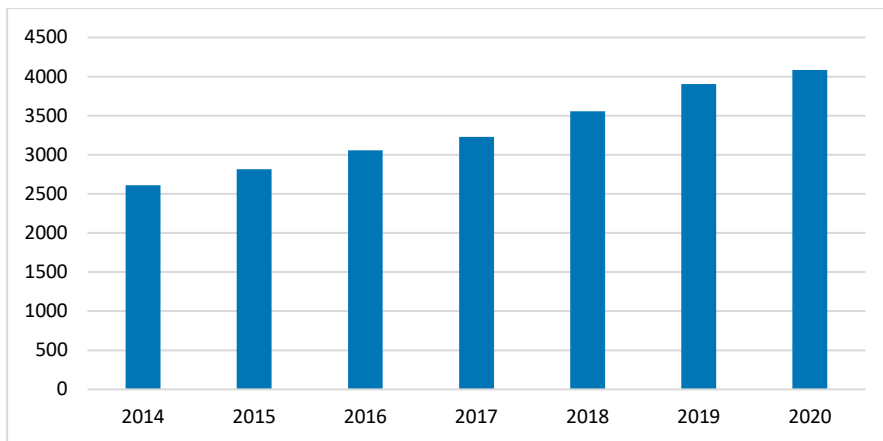
Figuur 3. Jaaromzet RVO (in mln. euro).<sup>14</sup>

Figuur 4 toont de ontwikkeling van het aantal fte dat RVO in dienst heeft. In 2020 had RVO 4.084 fte in dienst. Dit is het grootste aantal fte van alle organisaties die onder het ministerie van EZK vallen. Ook in fte is te zien dat RVO afgelopen jaren is gegroeid. In 2014 bedroeg het aantal fte nog 2.611.

<sup>12</sup> 1. Grootschalige Regelingen; 2. Nationaal; 3. Internationaal; 4. Bancair; 5. Grondgebonden Subsidies; 6. Niet Grondgebonden Subsidies; 7. Marktordering; 8. Vergunningen; 9. Handhaving en Mest.

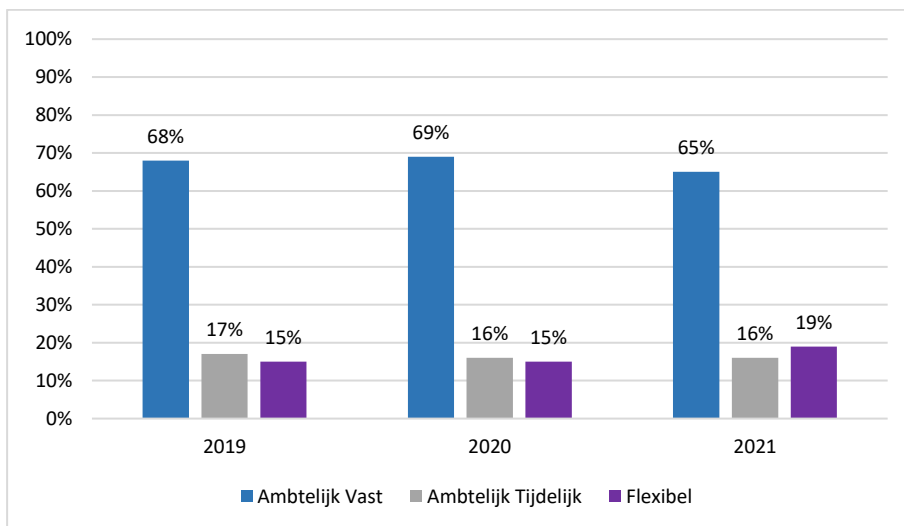
<sup>13</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). Planning & Control Gids.

<sup>14</sup> Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen>.



Figuur 4. Aantal fte bij RVO in dienst (excl. uitzendkrachten en externe inhuur).<sup>15</sup>

Figuur 5 toont de personeelssamenstelling bij RVO in de periode 2019 – 2021<sup>16</sup>, uitgesplitst in ambtelijk met een vast contract, ambtelijk met een tijdelijk contract en flexibel (uitzendkrachten en externe inhuur). Cijfers over de periode vóór 2019 zijn niet beschikbaar of zijn anders geregistreerd waardoor ze zich niet lenen voor een vergelijking.



Figuur 5. Personeelssamenstelling RVO uitgesplitst in vast, tijdelijk en flexibel (in %). Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

## 2.5 Contextuele ontwikkelingen

De politieke en maatschappelijke aandacht voor uitvoeringsorganisaties is op dit moment groot. Recente situaties waarbij burgers en bedrijven in de knel zijn gekomen, zoals de toeslagenaffaire, hebben de discussie gevoerd over de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. Parallel daaraan gaat veel aandacht uit naar digitalisering van de dienstverlening en datagebruik bij de Rijksoverheid. Een derde ontwikkeling die zich de laatste jaren aftekent is een verschuiving in het denken over uitvoeringsorganisaties, waaronder agentschappen, van doelmatigheid naar het creëren van publieke waarde. We lichten deze voor RVO relevante ontwikkelingen hierna toe aan de hand van een aantal recent verschenen onderzoeken en publicaties.

<sup>15</sup> Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen>.

<sup>16</sup> Vanwege afwijkingen in de rapportage, wijken de cijfers voor 2018 af van de werkelijke samenstelling in dat jaar.

### **Uitvoerbaarheid en maatwerk**

In 2020 publiceerde de Algemene Bestuursdienst de uitkomsten van het onderzoek *Werk aan Uitvoering*.<sup>17</sup> Dit betreft een analyse van vier grote uitvoeringsorganisaties, de Belastingdienst, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het onderzoek legt verschillende uitdagingen bloot en presenteert handelingsopties, bijvoorbeeld op het terrein van digitalisering en gebruik van data, de focus in de aansturing op budget en doelmatigheid, een strategische personeelsopgave in een krappe arbeidsmarkt en de hoge druk op de uitvoering.

Begin 2021 verschenen de uitkomsten van het onderzoek van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties: *Klem tussen balie en beleid*.<sup>18</sup> Naar aanleiding van problemen bij uitvoeringsorganisaties is parlementair onderzoek gedaan naar de oorzaken van de problemen bij de uitvoering van overheidsbeleid. De conclusie is dat de problemen worden veroorzaakt door de gebrekkige samenwerking in de driehoek Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties. Daarvoor zijn verschillende oorzaken, waaronder dat de kennis van uitvoeringsprofessionals onvoldoende wordt benut voor verbetering en maatwerk.

Gesprekspartners, zowel binnen als buiten RVO, herkennen dat de uitdagingen die in beide onderzoeken naar voren komen in meer of mindere mate ook van toepassing zijn op RVO. In verschillende gesprekken is genoemd dat de uitvoerbaarheid van opdrachten bij RVO onder druk kan staan. Een andere parallel betreft de dienstverlening aan kwetsbare personen. RVO heeft in de afgelopen jaren al enige ervaring opgedaan met schrijnende gevallen (bijvoorbeeld in de landbouwsector). Door de uitvoering van de COVID-19 maatregelen door RVO en de schijnwerpers die de toeslagenaffaire heeft gezet op de kwaliteit van de uitvoering, is de aandacht voor en ervaring met schrijnende gevallen binnen RVO toegenomen. In hoofdstuk 3 'Doeltreffendheid' gaan we hier dieper op in.

### **Digitalisering en datagebruik**

In 2021 verscheen de *I-Strategie Rijk*.<sup>19</sup> Dit strategiedocument bevat de gezamenlijke prioriteiten van de Chief Information Officers (CIO's) van het Rijk voor de informatievoorziening. In de strategie worden twee voorbeelden genoemd van het belang van de inzet van data waarbij RVO betrokken is (de Registratie mesttransporten en de Monitor klimaatbeleid).

In veel van de gesprekken, die in het kader van deze doorlichting zijn gevoerd, zijn digitalisering en datagebruik genoemd als belangrijke ontwikkelingen voor RVO. De mogelijkheden van data nemen in rap tempo toe. Digitalisering biedt kansen, maar gaat tegelijkertijd gepaard met nieuwe vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, security en zorgvuldig gebruik van bijvoorbeeld algoritmen. In hoofdstuk 4 'Doelmatigheid' staan we stil bij hoe Informatietechnologie (IT) wordt benut ten behoeve van doelmatigheid en in hoofdstuk 5 'Governance' behandelen we de governance van de IT binnen RVO.

### **Verbreding naar het creëren van publieke waarde**

In 2021 verscheen het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) *Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*.<sup>20</sup> Daarin wordt gesteld dat in de Regeling agentschappen de focus ligt op doelmatigheid, terwijl het denken over agentschappen en andere uitvoeringsorganisaties binnen het Rijk is opgeschoven naar publieke waarde. De conclusie van het IBO luidt: '*de huidige regeling biedt onvoldoende ruimte om publieke waarde creatie (in brede zin) mogelijk te maken.*' Het huidige agentschapsmodel is goed toepasbaar voor zogenaamde output-gestuurde organisaties, met goed te definiëren producten en diensten en weinig politieke dynamiek. Het model past echter niet goed bij of doet zelfs afbreuk aan het creëren van publieke waarde bij organisaties die taken uitvoeren die niet makkelijk zijn uit te drukken in concrete producten of diensten of die

<sup>17</sup> Algemene Bestuursdienst (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*.

<sup>18</sup> Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*.

<sup>19</sup> Rijksoverheid (2021). *I-strategie Rijk 2021-2025*.

<sup>20</sup> Ministerie van Financiën (2021). *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*.

te maken hebben met veel politieke en maatschappelijke dynamiek. In het IBO zijn verschillende toekomstige beleidsvarianten verkend, waarbij de voorkeur uitgaat naar een brede regeling op hoofdlijnen met daarbinnen ruimte om de governance aan te passen aan de behoefte van de soort organisatie.

De boodschap van de IBO Agentschappen wordt breed onderschreven. Veel gesprekspartners zien een beweging bij agentschappen, waaronder RVO, naar meer opgavegericht werken om zo publieke waarde te creëren, en zijn van mening dat de huidige Regeling agentschappen hier niet in alle gevallen voldoende ruimte voor biedt. De typering van RVO als output-gestuurde organisatie in het IBO-rapport klopt volgens RVO, het ministerie van EZK en het ministerie van Financiën maar deels. Bij bepaalde activiteiten van RVO met goed te definiëren en relatief eenvoudige producten of diensten, zoals sommige subsidieregelingen, past output gestuurd werken goed. Voor dit type activiteiten is het huidige agentschapsmodel op zichzelf passend. Dat geldt niet voor de meer kennisintensieve activiteiten of activiteiten met een grote maatschappelijke impact, waarvan er volgens RVO in de afgelopen jaren steeds meer zijn bijgekomen.



# 3. Doeltreffendheid

## 3.1 Inleiding

Doeltreffendheid staat niet uitgewerkt in de Regeling agentschappen. Volgens de Regeling agentschappen zijn *'doeltreffendheid ('wordt het maatschappelijk gewenste effect bereikt') en maatschappelijke relevantie ('doen wij de goede dingen') [...] in eerste instantie vragen voor de beleidsdirecties van een ministerie.'*<sup>21</sup>

De Regeling agentschappen schrijft wel voor dat agentschappen resultaatgericht worden aangestuurd. De kerngedachte is dat dit het agentschap dwingt tot het leveren van een goed product dat aansluit bij de wensen (kwantitatief en kwalitatief) van de opdrachtgevers (tegen een kostendekkend tarief).

Agentschappen leveren tegen betaling producten of diensten aan andere overheidsorganisaties. De doeltreffendheid van een agentschap kan worden afgemeten aan de bijdrage van die producten en diensten aan het bereiken van de beleidsdoelen van opdrachtgevers. Het is binnen de kaders van deze doorlichting echter niet haalbaar om de bijdrage van al die verschillende producten en diensten die RVO levert (kwantitatief) inzichtelijk te maken. Daar komt bij dat de bijdrage van producten en diensten van RVO aan de beleidsdoelen van opdrachtgevers lastig is te isoleren van andere factoren.

Om doeltreffendheid alsnog te beoordelen in deze doorlichting, is gekeken naar het **oordeel van opdrachtgevers** over de dienstverlening van RVO en de onderlinge samenwerking (paragraaf 3.2), de wijze waarop **resultaatsturing** is ingericht (paragraaf 3.3) en de **voortgang op de eigen organisatiedoelen** van RVO uit Agenda 2022 (paragraaf 3.4).

## 3.2 Opdrachtgeverstevredenheid

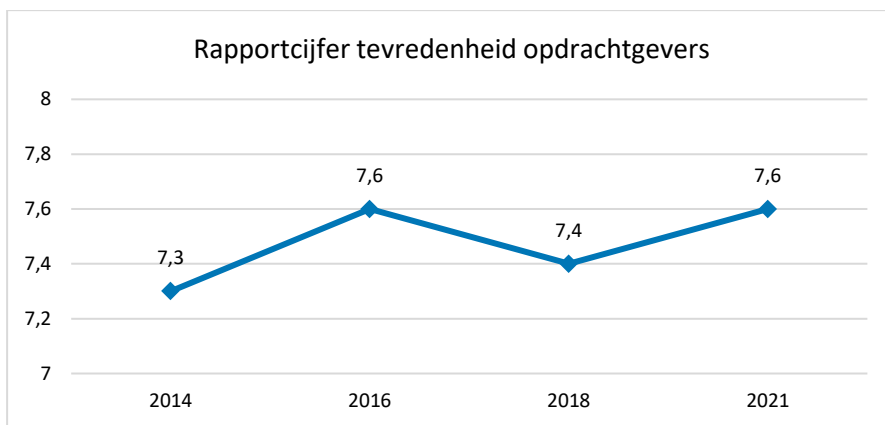
RVO voert tweejaarlijks<sup>22</sup> een opdrachtgeverstevredenheidsonderzoek uit (OTO). Figuur 6 toont de ontwikkeling van de opdrachtgeverstevredenheid in de periode 2014 - 2021.<sup>23</sup> RVO krijgt van opdrachtgevers in 2021 gemiddeld een 7,6 als klanttevredenheidscijfer. Dit is iets hoger dan in 2018 (7,4). Over een langere periode bezien is het rapportcijfer redelijk stabiel. Bij zes van de acht (deel)opdrachtgevers die deelnamen aan het OTO is de tevredenheid toegenomen ten opzichte van 2018.

---

<sup>21</sup> Regeling Agentschappen.

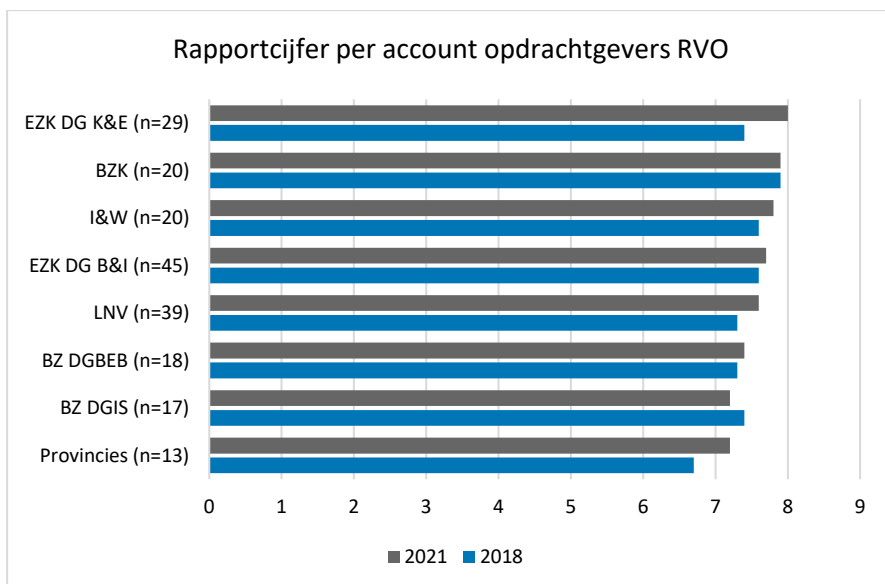
<sup>22</sup> Vanwege COVID-19 is de laatste OTO uitgesteld van 2020 naar 2021.

<sup>23</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2021). Nota Onderzoeksresultaten OTO 2021.



Figuur 6. Rapportcijfer tevredenheid van opdrachtgevers over RVO.<sup>24</sup>

Figuur 7 toont het rapportcijfer voor RVO per account. Uit het OTO van 2021 volgt dat opdrachtgevers over het geheel genomen tevreden zijn over de kennis en expertise bij RVO en over het meedenken door RVO met opdrachtgevers. Ook geven opdrachtgevers aan dat zij de klantgerichte benadering en de betrokkenheid van RVO waarderen. We zien wel verschillen tussen opdrachtgevers: het oordeel in 2021 loopt uiteen van een 7,2 tot een 8,0.<sup>25</sup>



Figuur 7. Rapportcijfer per account opdrachtgevers RVO.<sup>26</sup> Vanwege een kleine n (aantal personen dat de enquête heeft ingevuld) per account dienen de rapportcijfers (en de ontwikkeling hiervan) met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

Het OTO van 2021 resulteert in drie aanbevelingen:<sup>27</sup>

1. Aanbeveling 1: *'Neem het initiatief in de communicatie.'* Het OTO beveelt RVO aan een meer proactieve houding aan te nemen, onder andere voor wat betreft het signaleren en delen van verbeterpunten in de uitvoering en mogelijke oplossingen daarvoor, en door meer over de opdrachten en accounts heen mee te denken.

<sup>24</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2021). Nota Onderzoeksresultaten OTO 2021

<sup>25</sup> Blauw (2021). Rapportage Tevredenheidsonderzoek Opdrachtgevers 2021.

<sup>26</sup> Blauw (2021). Rapportage Tevredenheidsonderzoek Opdrachtgevers 2021.

<sup>27</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2021). Nota Onderzoeksresultaten OTO 2021.

2. Aanbeveling 2: *‘Meer transparantie en een hogere voorspelbaarheid van kosten.’* Het OTO beveelt RVO aan meer transparantie in resultaten en financiën te creëren en een hogere voorspelbaarheid van de kosten te realiseren.
3. Aanbeveling 3: *‘Investeer in het behoud van kennis, netwerk en ervaring als personele wisselingen elkaar snel opvolgen.’* Personeel dat langer voor een bepaalde regeling of opdracht werkt zorgt voor continuïteit. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat bij elke regeling of opdracht gezorgd wordt voor het actief investeren in het opbouwen en behouden van kennis, netwerk en ervaring.

### Percepties

(Deel)opdrachtgevers oordelen in gesprekken eveneens overwegend positief over het functioneren van RVO. De producten en diensten van RVO vormen belangrijke instrumenten voor het behalen van de beleidsdoelen van opdrachtgevers. De onderlinge samenwerking beoordelen opdrachtgevers en de eigenaar over het algemeen positief. Reacties die vaak genoemd worden zijn: er is wederzijds vertrouwen en RVO luistert, denkt mee en is flexibel. Een opdrachtgever maakt de vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties: in tegenstelling tot andere uitvoeringsorganisaties heeft RVO volgens deze gesprekspartner eigenlijk nog nooit kritiek in de media of politiek gekregen.

Het oordeel over het functioneren van RVO kan wel verschillen per (deel)opdracht. De waardering is over het algemeen hoog bij programma's die langer lopen en waarbij over een langere periode dezelfde medewerkers zijn betrokken. Als verklaring is gegeven dat bij die programma's kennis en ervaring wordt opgebouwd ('institutioneel geheugen'), wat de kwaliteit ten goede komt. Hier staat tegenover dat bij korter lopende programma's of programma's waarbij het personeelsverloop hoog is minder kennis en ervaring wordt opgebouwd, waardoor de kwaliteit achterblijft. Volgens enkele opdrachtgevers is RVO dan te veel gericht op de uitvoering ('projectjes maken') en is er soms nog te weinig oog voor wat projecten daadwerkelijk (moeten) opleveren.

In de gesprekken met de opdrachtgevers zijn daarnaast nog twee uitdagingen voor RVO naar voren gebracht. Ten eerste de uitvoerbaarheid van opdrachten. Gesprekspartners geven aan dat er door politieke druk minder tijd is voor de uitvoering, terwijl er hoge verwachtingen zijn van de resultaten, bijvoorbeeld voor wat betreft het leveren van maatwerk. Duidelijk zichtbaar werd dit volgens verschillende gesprekspartners bij de uitvoering van de verschillende COVID-19 maatregelen door RVO, zoals de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) en de regeling voor nachthoreca. RVO heeft deze regelingen volgens betrokkenen in zeer korte tijd met een hoge kwaliteit uitgevoerd. Een belangrijke verklaring was dat RVO vanaf het begin bij bewindspersonen aan tafel zat om over de uitvoerbaarheid te praten en waar nodig heeft teruggedrukt. Dat RVO in een vroeg stadium betrokken wordt is volgens verschillende gesprekspartners echter eerder nog uitzondering dan regel.

Ten tweede zien gesprekspartners een parallel met andere uitvoeringsorganisaties voor wat betreft de dienstverlening aan kwetsbare personen. RVO heeft in de afgelopen jaren al enige ervaring opgedaan met schrijnende gevallen. RVO noemt in dit verband bijvoorbeeld agrarische ondernemers die een tegemoetkoming aanvragen voor de schade door een uitbraak van een besmettelijke dierziekte en kleine ondernemers die verplicht moeten overstappen op e-facturering. Door de uitvoering van de COVID-19 maatregelen door RVO en het maatschappelijke debat rondom toeslagenaffaire is de aandacht voor en ervaring met schrijnende gevallen binnen RVO toegenomen. RVO en het ministerie van EZK hebben de samenwerking gezocht met andere departementen om te leren hoe met schrijnende gevallen en maatwerk om te gaan. De verwachting bij gesprekspartners is dat dit ook voor de toekomst relevant blijft. Het ministerie van LNV ziet bijvoorbeeld duidelijke parallellen tussen (kwetsbare) agrarische ondernemers en burgers die te maken hebben met bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties als DUO en de Belastingdienst.

### 3.3 Resultaatsturing

De Regeling agentschappen schrijft voor dat agentschappen resultaatgericht worden aangestuurd. Bij RVO is dit principe vertaald in een opdrachtcyclus, die op hoofdlijnen hetzelfde is bij alle opdrachtgevers (zie voor een verdere toelichting paragraaf 5.2: Inrichting en functioneren governance). In deze opdrachtcyclus maakt RVO jaarlijks afspraken met de opdrachtgevers over de uit te voeren opdrachten en de kosten daarvan. Daarbij wordt op de uitvoering van de opdrachten op verschillende niveaus gestuurd: 1) opdracht, 2) cluster van instrumenten, 3) individuele instrumenten. Op het niveau van opdrachten vindt sturing plaats op hoofdlijnen en resultaten.<sup>28</sup> De inhoudelijke en methodische invulling van de opdrachtcyclus verschilt per opdrachtgever en soms ook per (deel)opdracht.

RVO stelt voor (de meeste) producten en diensten een monitoring-, effect- en resultaatcirkel (MERC) op. Een MERC bevat *'een beschrijving van de beleidsdoelen, uitvoeringsaanpak, resultaatafspraken, benodigde financiële middelen (beleidsbudgetten en uitvoeringskosten) per cluster dan wel opdracht. Een MERC is een gezamenlijk product van opdrachtgever en RVO.'*<sup>29</sup> In een MERC worden middelen, activiteiten, resultaten en effecten dus (deels kwantitatief) op instrumentniveau in samenhang gebracht.

Verantwoording over de resultaten van RVO vindt plaats binnen de verschillende opdrachtgevercycli. Er is geen overkoepelende rapportage of dashboard waarin integraal over de opdrachten heen wordt gerapporteerd over de doeltreffendheid van RVO.

#### Percepties

Door RVO en verschillende andere gesprekspartners is aangegeven dat resultaatsturing een belangrijk middel is om doeltreffendheid te borgen. De kracht van de MERC's is dat op instrumentniveau afspraken worden gemaakt met opdrachtgevers waarop RVO kan worden afgerekend. Tegelijkertijd is opgemerkt dat de reikwijdte van maatschappelijke opgaven (veel) breder is dan een of enkele instrumenten van RVO. RVO beoogt met verschillende instrumenten bij te dragen aan dezelfde maatschappelijke opgave(n). Niet zelden worden die instrumenten uitgevoerd in opdracht van verschillende opdrachtgevers. De klimaat- en energietransitie is het meest in het oog springende voorbeeld. RVO voert in opdracht van verschillende departementen instrumenten uit die aan deze opgave een bijdrage moeten leveren.

In verschillende gesprekken is genoemd dat ook op het niveau van de (maatschappelijk) opgave een MERC opgesteld zou moeten worden (een 'superMERC'), waarin bezien vanuit de opgave de verschillende instrumenten van RVO in samenhang worden gebracht en worden vertaald naar (waar mogelijk kwantitatieve) indicatoren. Een voorbeeld dat tijdens gesprekken aan de orde is gekomen is de beleidslogica van het Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) van het ministerie van BZ. Daarin zijn de verschillende MERC's samengebracht op opgaveniveau. De beleidslogica is toegespitst op RVO en verbindt de inzet van instrumenten door RVO (*output*) en de opbrengsten van de dienstverlening door RVO voor ondernemers (*outcome*) met de *impact* daarvan voor Nederland. De beleidslogica is vertaald naar output- en outcome-indicatoren waarover periodiek wordt gerapporteerd door RVO.

### 3.4 Organisatiedoelen

In 2018 heeft RVO de Agenda 2022 opgesteld. Het principe van opgavegericht werken staat centraal in de Agenda 2022. RVO stelt zich als doel: *'In 2022 verbinden we opdrachten met de maatschappelijke opgave en de*

<sup>28</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). Planning & Control gids.

<sup>29</sup> Ministerie van Economische Zaken (2017). Nota Ondertekening Raamovereenkomst Opdrachtgevers DGETM / Ministerie van Economische Zaken en directeur Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

*Sustainable Development Goals (SDG's).*<sup>30</sup> Klantgericht, talentgericht en datagedreven zijn (enkele van de) bouwstenen van opgavegericht werken.

Agenda 2022 is in de eerste plaats een visie (*wat*) en minder een strategie (*hoe*). De doelen opgavegericht, talentgericht, klantgericht en datagedreven werken zijn in Agenda 2022 dan ook niet of beperkt concreet uitgewerkt. Afgelopen jaren is het gedachtengoed uit Agenda 2022 intern binnen RVO besproken in bijeenkomsten, inspiratiesessies, et cetera.

In deze paragraaf worden de behaalde resultaten op de vier doelen en relevante percepties van gesprekspartners behandeld.

### 3.4.1. Opgavegericht werken

Opgavegericht werken staat centraal in Agenda 2022. Onder opgavegericht werken verstaat RVO: *'Opgavegericht werken betekent dat we in staat zijn om de juiste mensen en kennis, regelingen en mogelijkheden bij elkaar te brengen rond de opgaven en vraagstukken waar we voor staan.'* Centraal staat hierbij dat bij opgavegericht werken over opdrachten en opdrachtgevers gekeken wordt hoe het beste resultaat op de opgave en de meeste maatschappelijke impact kan worden behaald. In het jaarplan van RVO voor 2021 is opgavegericht werken opgenomen als (kwalitatief) doel.<sup>31</sup>

RVO stelt in Agenda 2022 dat het belangrijk is om de voortgang (of ze op koers ligt) te kunnen meten: *'Naast bestaande meetinstrumenten (MTO (medewerker tevredenheidsonderzoek, red.), KTO (klanttevredenheidsonderzoeken, red.) etc.) denken we aan nieuwe instrumenten, zoals een indicator voor opgavegericht werken.'*<sup>32</sup> Het voornemen was om dit op te nemen in een aangepast RVO-dashboard *'waar elke RVO'er de beweging van RVO naar 2022 kan volgen.'*<sup>33</sup> Aan dit voornemen is (nog) geen invulling gegeven.

#### Percepties

In verschillende gesprekken met RVO is genoemd dat Agenda 2022 na vier jaar RVO een moment van herbezinning was. RVO was tot dan toe vooral nog een verzameling van gefuseerde organisaties met ieder nog hun eigen cultuur, werkwijze en aansturing. Agenda 2022 heeft de discussie op gang gebracht over de vraag wat de verschillende onderdelen van de organisatie gemeenschappelijk hebben. Daardoor is de aandacht verschoven van interne verschillen naar focus op de gemeenschappelijke deler. Agenda 2022 heeft volgens verschillende gesprekspartners ertoe geleid dat het idee van opgavegericht werken intern meer op de kaart is gezet. Binnen de organisatie is het besef gegroeid dat vanuit verschillende onderdelen van RVO wordt gewerkt aan gedeelde maatschappelijke opgaven en dat die opgaven als uitgangspunt moeten worden genomen bij het invullen van de dienstverlening van RVO.

Het beeld is tegelijkertijd ook dat het traject richting opgavegericht werken (nog) niet af is. Een gesprekspartner bij RVO geeft aan dat binnen RVO steeds meer opgavegericht gewerkt wordt, maar dat het nog niet systematisch gebeurt. Andere gesprekspartners wijzen erop dat op de werkvloer in programma's en projecten nog vaak opdracht(gever)gericht wordt gewerkt in plaats van opgavegericht. Dat er met andere woorden nog te veel op individuele projecten voor één opdrachtgever wordt gefocust in plaats van de overkoepelende maatschappelijke opgave.

In verschillende gesprekken bij zowel RVO, de opdrachtgevers als de eigenaar, is aan de orde gekomen dat voor de omslag naar opgavegericht werken RVO afhankelijk is van opdrachtgevers. Ook die zouden

<sup>30</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2018). Agenda 2022. Pagina 13.

<sup>31</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Jaarplan 2021.

<sup>32</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2018). Agenda 2022. Pagina 24.

<sup>33</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2018). Agenda 2022. Pagina 24.

opgavegericht(er) moeten werken. Binnen het Rijk is sprake van verkokering (bijvoorbeeld op het terrein van klimaat en energie waarbij de beleidsverantwoordelijkheid is verdeeld over verschillende ministeries) en dat zit opgavegericht werken in de weg. Dit is volgens gesprekspartners ook terug te zien in de aansturing van RVO. RVO wijst er in dit verband op dat de governance(driehoek) nog erg is ingericht op het uitvoeren van opdrachten in plaats van op de aanpak van de overkoepelende opgaven (zie ook hoofdstuk 5).

Daarnaast is in gesprekken met RVO de vraag opgeworpen of de organisatie die in 2014 is ingericht wel voldoende aansluit bij de ambitie om opgavegericht te werken. Daarvoor zouden bepaalde werkprocessen, zoals de ketenwerkingstafels, moeten worden doorlicht. Daarnaast zou gekeken moeten worden of binnen de matrix-organisatie de horizontale verantwoordelijkheden goed zijn belegd.

Verder is in verschillende gesprekken binnen en buiten RVO genoemd dat RVO eerder betrokken zou kunnen (of moeten) worden in het beleidsproces. Dat zou betekenen dat RVO wordt uitgenodigd om mee te denken bij het verkennen van de 'vraag' en het formuleren van een doelstelling van het kabinetsbeleid, en niet pas bij de uitvoering van het beleid. De kennis en ervaring van RVO kan dan van grote(re) toegevoegde waarde zijn volgens gesprekspartners. De vroegtijdige betrokkenheid van RVO bij de ontwikkeling van COVID-19 maatregelen is hierbij aangehaald als positief voorbeeld (zie ook paragraaf 3.2).

### 3.4.2. Klantgericht werken

De klanten van RVO zijn 'ondernemende Nederlanders': ondernemers, boeren, burgers die hun huis willen verduurzamen, et cetera. In Agenda 2022 en het daarop gebaseerde jaarplan 2021 is klantgericht werken als een doel opgenomen. RVO definieert klantgericht werken als volgt: *'RVO stelt de dienstverlening aan de klant centraal en werkt door slimme organisatie en digitale communicatie aan een soepele en optimale dienstverlening.'* RVO hanteert hierbij een streefcijfer van een 8 voor de klanttevredenheid.<sup>34</sup>

RVO heeft drie klantbeloften opgesteld:<sup>35</sup>

1. *'Wij brengen u in contact met de juiste persoon.'*
2. *'Wij helpen u verder.'*
3. *'Wij zorgen dat u weet wat u van ons kunt verwachten en wanneer.'*

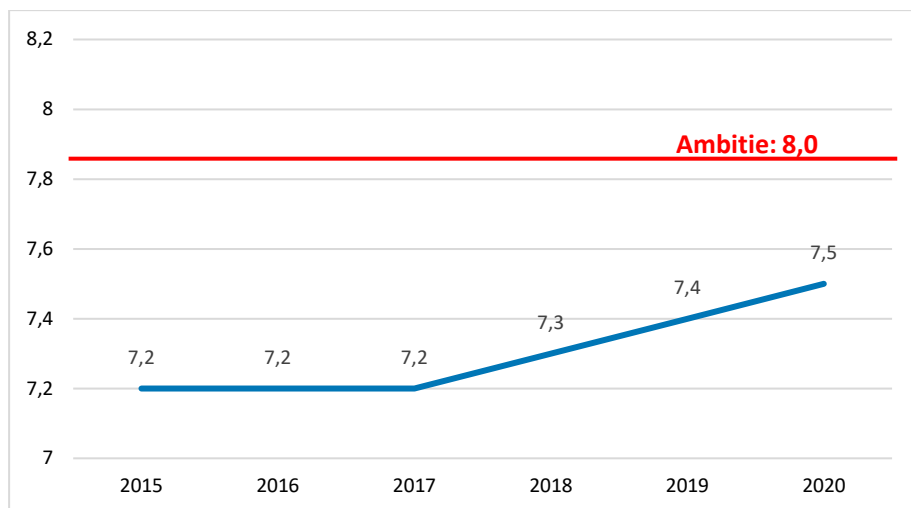
RVO heeft een directie Klant, Advies en Informatie (KAI) ingesteld. De directie KAI werkt samen met de inhoudelijke directies van RVO en de beleidsdirecties van de opdrachtgevende ministeries. De directie KAI streeft naar het efficiënter uitvoeren van de standaard klantprocessen, het inzetten van specifieke vakkennis op het gebied van klantcontacten daar waar het gewenst en/of noodzakelijk is om de doelstellingen van RVO te behalen en het terugleggen van klantsignalen om daarmee de dienstverlening aan de klanten te verbeteren.

Figuur 8 toont de ontwikkeling van de klanttevredenheid bij RVO. Om de klanttevredenheid te monitoren, laat RVO door het jaar heen verschillende Klanttevredenheidsonderzoeken (KTO's) uitvoeren door een extern onderzoeksbureau en een intern Team KTO. In 2020 scoorde RVO een 7,5 op het gebied van klanttevredenheid. De afgelopen jaren is een lichte stijging te zien in de klanttevredenheid.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Jaarplan 2021.

<sup>35</sup> Zie: <https://www.rvo.nl/over-ons/klantbeloften>.

<sup>36</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Klanttevredenheid Jaarrapportage 2020.



Figuur 8. Klanttevredenheidscijfer RVO.<sup>37</sup>

Wanneer het klanttevredenheidscijfer van RVO wordt vergeleken met andere uitvoeringsorganisaties, zien we dat RVO vergelijkbaar scoort (tabel 1).

Organisatie	Klanttevredenheidscijfer	Jaar
<b>RVO</b>	<b>7,5</b>	<b>2020</b>
Belastingdienst	6,7	2020
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	7,4 (uitkeringsgerechtigden) 7,3 (werkgevers)	2020
Kadaster	7,4 (zakelijke klanten) 7,6 (particuliere klanten) 7,5 (producten)	2018
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	6,6 (import) 7,0 (export) 8,1 (horeca & ambachtelijke productie)	2019
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	8,0 (klanten met AOW, kinderbijslag, Anw of AIO) 7,6 (Klanten met een pgb)	2019

Tabel 1. KTO RVO en andere uitvoerende organisaties.<sup>38</sup>

Het KTO van 2020 concludeert op het gebied van het bedienen van klanten twee punten die RVO zou moeten behouden, en drie punten die kunnen worden verbeterd.<sup>39</sup> Persoonlijk en behulpzaam contact dient te worden behouden, evenals de zorgvuldige behandeling van aanvragen en de duidelijke en bruikbare adviezen van RVO. Verbetering behoeft de snelheid waarmee sommige aanvragen worden afgehandeld, de duidelijkheid van de informatievoorziening en de eenvoud van het (aanvraag)proces.

### Percepties

Gesprekspartners van zowel opdrachtgevers, de eigenaar, als RVO zijn over het algemeen tevreden over de klantgerichtheid van RVO. RVO geeft aan de ambitie te hebben om klanten nog eerder bij te staan (eerder in de klantreis), zodat RVO niet alleen een oplossing biedt voor een verondersteld probleem maar ook meedenkt over de ervaren problemen en daarbij de juiste oplossing(en) zoekt.

In het gesprek met de Ondernemingsraad is genoemd dat het instellen van de directie KAI heeft bijgedragen aan een andere manier van contact tussen RVO en zijn klanten. Dit contact is over het geheel genomen

<sup>37</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Klanttevredenheid Jaarrapportage 2020

<sup>38</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Klanttevredenheid Jaarrapportage 2020.

<sup>39</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Klanttevredenheid Jaarrapportage 2020. Pagina 8-12.

doelmatiger geworden, maar perkt volgens een gesprekspartner wel de ruimte in om snel en direct contact te onderhouden met klanten. Een focus op doelmatigheid kan spanning opleveren met klantgerichtheid. Er zou behoefte zijn aan een concretisering 'voor de werkvloer', waaruit duidelijk wordt hoever een medewerker kan en mag gaan om een klant te helpen (bijvoorbeeld hoeveel tijd een medewerker aan een aanvraag mag besteden).

### 3.4.3. Talentgericht werken

In Agenda 2022 en het daarop gebaseerde Jaarplan 2021 is talentgericht werken als een doel opgenomen. Onder talentgericht werken wordt volgens Agenda 2022 verstaan: '*De juiste persoon op het juiste moment op de juiste plaats.*'<sup>40</sup> De achterliggende gedachte voor het sturen op talentgericht werken is dat het benutten van talent een bewezen positief effect heeft op rendement, een grotere betrokkenheid op het realiseren van doelen, een lager ziekteverzuim en een hogere klanttevredenheid realiseert. Er zijn geen meetbare indicatoren voor talentgericht werken waarover gerapporteerd wordt.

Om meer invulling te geven aan talentgericht werken voert RVO experimenten uit met nieuwe werkvormen. Een voorbeeld van de manier waarop RVO experimenteert met talentgericht werken is door het inzetten van Part-Up. Dit is een applicatie die fungeert als een 'marktplaats', waarbij grote organisaties werk kunnen aanbieden bij al hun medewerkers, over de grenzen van functies, afdelingen en *business units* heen. Zo kunnen vraag en aanbod van talent binnen een organisatie aan elkaar gekoppeld worden. Part-Up is bijvoorbeeld gebruikt voor het afhandelen van de recente watersnoodramp in Limburg.

Daarnaast heeft RVO tot en met 2020 bij bijna 1000 medewerkers 'Clifton Strengths' ingezet om inzichten te krijgen in hun eigen en anders talenten. Dit is een wetenschappelijk *performance assessment*, dat laat zien hoe iemand zijn unieke talenten succesvol kan maken.

#### Percepties

RVO geeft aan dat het een uitdaging is om het juiste talent binnen te halen en vast te houden. Dit komt, onder andere, door krapte op de arbeidsmarkt en het feit dat RVO een groeiende organisatie is. In gesprekken met opdrachtgevers en de eigenaar is deze uitdaging voor RVO ook genoemd.

RVO legt het verband tussen het binnenhalen en -houden van talent met de huidige wijze van opdrachtverstrekking en financiering. Opdrachten worden veelal voor een termijn van één jaar verstrekt en ad hoc tussentijds uitgebreid, waardoor relatief veel wordt gewerkt met jaarcontracten en externe inhuur. Bij het verstrekken van meerjarige opdrachten zou het volgens RVO gemakkelijker worden om mensen langer te binden en de externe inhuur te verminderen. RVO vindt de huidige omvang van de flexibele schil te hoog (zie figuur 5 in paragraaf 2.4 voor de uitsplitsing vast, tijdelijk, flexibel).

Daarnaast geeft RVO aan dat binnen de organisatie meer ingezet kan worden op verticale promoties. Medewerkers zitten nu relatief lang op dezelfde posities. Als ze vaker en sneller doorstromen bevordert dit de talentontwikkeling en betalen investeringen in opleiding en ontwikkeling zich beter uit. Daarbij ligt er volgens RVO een uitdaging om helder te krijgen welke talenten er zijn, en hoe deze op de juiste plek binnen de organisatie terecht komen.

Opdrachtgevers en de eigenaar geven aan dat RVO veel expertise in huis heeft. Talentgericht werken is verder vooral een interne aangelegenheid, waar opdrachtgevers en de eigenaar van buitenaf beperkt zicht op zeggen te hebben. Een van de opdrachtgevers heeft de indruk dat de werkdruk bij RVO de laatste jaren (te) hoog is

<sup>40</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2018). Agenda 2022. Pagina 19.



geweest. Deze opdrachtgever signaleert een capaciteitsissue en noemt behoud van kennis op alle verschillende terreinen als een grote uitdaging.

### 3.4.4. Datagedreven werken

In Agenda 2022 en het daarop gebaseerde Jaarplan 2021 is datagedreven werken als een doel opgenomen. RVO definieert datagedreven werken in het Jaarplan 2021 als volgt: *‘We maken gebruik van data om tot nieuwe inzichten te komen die van meerwaarde zijn voor onze klanten, opdrachtgevers en de eigen organisatie. [...] Onze ambitie: Data effectief, structureel en verantwoorde inzet door alle medewerkers en voor alle opdrachten.’*<sup>41</sup> RVO streeft ernaar om data te combineren en verbinden, om zo voor klanten extra service en gebruiksgemak te realiseren en voor opdrachtgevers innovatieve oplossingen te ontwikkelen. Het is ook de bedoeling om data die RVO vergaart in de uitvoering nog beter te benutten bij de ontwikkeling van (nieuw) beleid door deze op passende wijze beschikbaar te stellen aan opdrachtgevers. We benoemen kort een aantal recente ontwikkelingen:

- RVO heeft in 2019 een Chief Data Officer (CDO) aangesteld. De CDO heeft een kaderstellende taak op het gebied van datagovernance en een adviserende taak bij het ontwikkelen van de vraag naar datagedreven producten.
- RVO heeft sinds september 2020 een afdeling Data. De afdeling Data ontwikkelt het datamanagementbeleid en zorgt ervoor dat de overige afdelingen hieraan kunnen voldoen.
- RVO heeft in 2020 een data-strategie opgesteld waarin de doelen op het gebied van data staan beschreven en waarin uiteen wordt gezet welke stappen nodig zijn om de komende jaren verder te bouwen aan een datagedreven RVO.<sup>42</sup>
- RVO experimenteert met de toepassing van data. De ‘DataDrieDaagse’ (november 2021) georganiseerd door RVO is hiervan een voorbeeld.

Er zijn geen directe ‘meetbare’ indicatoren voor datagedreven werken waarover wordt gerapporteerd. Op het gebied van datagedreven werken werkt RVO samen met Dienst ICT Uitvoering (DICTU), de ICT-dienstverlener van het ministerie van EZK die de technische infrastructuur en applicaties levert aan RVO.

#### Percepties

Het ministerie van EZK geeft aan dat RVO binnen het departement voorloper is op het gebied van datagedreven werken. Binnen RVO wordt datagedreven werken gezien als een leerproces. Zo worden bijvoorbeeld pilots uitgevoerd om het gebruik van data te intensiveren en te optimaliseren. Daarbij geeft RVO aan dat niet elke pilot even succesvol is, maar dat dat juist bij het leerproces hoort.

Een grote uitdaging in het kader van datagedreven werken is volgens RVO de afhankelijkheid van DICTU. Daarom wordt door RVO verkend of er ook met andere/meerdere partijen kan worden samengewerkt om de afhankelijkheid van DICTU te verminderen. Bij het thema doelmatigheid (paragraaf 4.3: Benutting IT) gaan we hier verder op in.

Een andere uitdaging volgens RVO is het intensiveren van het gebruik van data binnen de organisatie. RVO heeft een decentraal model geïmplementeerd voor het gebruik van data binnen de organisatie (in plaats van één centraal model vanuit de afdeling Data). Uitdagingen met betrekking tot dit decentrale model zijn het verbinden van de beschikbare data binnen RVO en de bewustwording binnen de organisatie van de kansen die dit biedt.

<sup>41</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Jaarplan 2021.

<sup>42</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). Datastrategie voor RVO, Meerwaarde met data.

Ook ervaart RVO een uitdaging op het gebied van privacy en datagedreven werken. RVO beschikt over klantdata die beleidsmatig relevant kan zijn voor opdrachtgevers. Bij de afweging of en hoe die data (openbaar) gedeeld kan worden, moet RVO de privacy (van klanten) in acht houden. Een ander genoemd voorbeeld betreft het koppelen van klantdata uit verschillende bronnen ten behoeve van vooraf ingevulde aanvragen (zoals bij de Belastingdienst al gebeurt). Ook hierbij spelen privacyoverwegingen een rol.

# 4. Doelmatigheid

## 4.1 Inleiding

De Regeling agentschappen definieert doelmatigheid als ‘de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)’. De memorie van toelichting bij de Regeling beschrijft dat het nadrukkelijk gaat om de doelmatigheid van de uitvoering: ‘doen wij de dingen goed’. Alleen wanneer de kosten omlaag gaan met behoud of toename van de kwaliteit, of wanneer bij gelijkblijvende kosten de kwaliteit stijgt, is er sprake van doelmatigheidsverbetering. Het agentschap moet werken met indicatoren om zicht te hebben op de doelmatigheid en de geleverde prestaties. De indicatoren moeten iets zeggen over de prijs (zoals kostprijzen en uurtarieven), maar ook over de kwaliteit (zoals klanttevredenheid, doorlooptijden en uitval).<sup>43</sup>

Naast de doelmatigheidsindicatoren en de wijze van sturing op doelmatigheid (paragraaf 4.2), staan we in dit hoofdstuk stil bij de mate waarin IT wordt benut om de doelmatigheid van RVO te verhogen (paragraaf 4.3). Daar waar relevant gaan we in op de opvolging die RVO geeft aan de verbetervoorstellen uit het onderzoek *Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency*.

## 4.2 Indicatoren en sturing op doelmatigheid

### Indicatoren in de Rijksbegroting

De Rijksbegroting bevat doelmatigheidsindicatoren voor RVO. Deze indicatoren hebben betrekking op input, output en kwaliteit. Onderstaande tabel bevat een overzicht van streefwaarden per indicator en de realisatie daarvan in de periode 2014-2020.<sup>44</sup>

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Inputindicatoren</b>								
Verhouding direct/indirect personeel	Streefwaarde	84%	85%	85%	84%	84%	84%	84%
	Realisatie	81,2%	83%	87%	88%	89%	83%	83%
<b>Outputindicatoren</b>								
Tariefindex in reële termen	Streefwaarde	100	100	100	100	100	100	100
	Realisatie	101,1%	98,6%	99,8%	99,9%	101,3%	100%	103,3%
FTE-totaal (excl. uitzendkrachten en externe inhuur)	Streefwaarde	2.217	2.539	2.675	2.817	3.025	3.170	3.569
	Realisatie	2.611	2.816	3.005	3.229	3.556	3.906	4.084
Saldo van baten en lasten (%)	Streefwaarde	0%	0%	0%	0%	0%	-	-
	Realisatie	0,7%	-0,4%	-0,1%	0,1%	1,3%	0,0%	-
<b>Kwaliteitsindicatoren</b>								
Klanttevredenheid	Streefwaarde	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
	Realisatie	7,3	7,2	7,2	7,2	7,3	7,4	7,5
Gehonoreerde bezwaarschriften	Streefwaarde	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
	Realisatie	30%	30%	36%	34%	36%	36%	41%

Tabel 2. Overzicht doelmatigheidsindicatoren RVO uit de Rijksbegroting (2014 – 2020).

<sup>43</sup> Regeling Agentschappen.

<sup>44</sup> De indicatoren zijn afkomstig uit de begrotingen van de betreffende jaren. De realisatie is afkomstig uit de jaarverslagen van de betreffende jaren.

Voor de meeste indicatoren geldt dat de realisatie schommelt rondom de streefwaarden. Opvallend is dat het werkelijke aantal fte (excl. externe inhuur) ieder jaar ruimschoots boven de begroting ligt. Verder zien we dat het aandeel gehonoreerde bezwaarschriften ieder jaar boven het beoogde percentage van 25% ligt.

### Doelmatigheidsindicatoren van RVO

Naast de doelmatigheidsindicatoren in de Rijksbegroting, stuurt RVO met twee andere indicatoren op doelmatigheid: de ontwikkeling van tarieven en de nacalculatie van tarieven. RVO rapporteert hierover in de gangbare P&C cyclus door middel van een tariefvoorstel, vaststelling van het tarief door de eigenaar en een nacalculatie. In hoofdstuk 6 (Bekostiging en financieel beheer) wordt verder ingegaan op deze aspecten.

KPMG concludeert in het onderzoek *Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency* dat de mogelijkheden om doelmatigheid in beeld te brengen nog onvoldoende worden benut door RVO. Geadviseerd wordt dat RVO gaat werken met kengetallen die taken en bijbehorende inzet in verband brengen (bijvoorbeeld het aantal fte, de kosten of de tijdsbesteding per taak of regeling (bijlage E, aanbeveling 2)). RVO heeft hiertoe het programma BI & Data (Business Intelligence en Data) opgezet, dat het fundament legt voor experimenteren met (nieuwe) kengetallen en uiteindelijk moet leiden tot meer inzicht in doelmatigheid. Momenteel wordt voor activiteiten, zoals het variabele klantcontact bij bepaalde regelingen, de verwachte inzet op basis van historische gegevens in kaart gebracht. Door de werkelijke inzet hiertegen af te zetten ontstaat inzicht in de doelmatigheid van de dienstverlening.

### Sturing op doelmatigheid

RVO geeft in voortgangs- en maandrapportages aandacht aan verschillende aspecten van doelmatigheid, waaronder risicomanagement, ziekteverzuim, externe inhuur, informatiehuishouding en IT.

Daarnaast bestaat binnen RVO een aantal instrumenten en werkwijzen, bedoeld om doelmatigheid te bevorderen. Hiertoe hoort de sturing op personele uren en materiële kosten – twee aspecten die ten grondslag liggen aan de offertes van RVO aan zijn opdrachtgevers – binnen de opdrachtketens (zie ook paragraaf 2.3 over ‘ketenwerking’). Daarnaast worden sinds enkele jaren vanuit het LSS Expertisecentrum uitvoeringsketens regelmatig vanuit doelmatigheidsoogpunt onder de loep genomen.

In het onderzoek *Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency* concludeert KPMG ten aanzien van de sturing op doelmatigheid:

- In algemene zin zijn de stuurvariabelen in opzet logisch en navolgbaar. In de praktijk blijkt de werking van deze stuurvariabelen voor verbetering vatbaar waardoor er beter gestuurd kan worden op efficiëntie.
- Managementinformatie is veelal aanwezig. In de praktijk is informatie echter niet altijd toereikend om op opdrachtniveau te kunnen sturen op inzet.
- De vergelijkbaarheid van inzet tussen opdrachten is complex. De inzet op opdrachten is onderling moeilijk te vergelijken, omdat de kenmerken van verschillende opdrachten niet zijn geëxpliciteerd en omdat in de calculatie vrijwel geen gebruik wordt gemaakt van expliciete en onderbouwde normen op de hoeveelheid uren.

Dit heeft geresulteerd in drie aanbevelingen, die we kort langslopen.

KPMG adviseert dat RVO op onderdelen de werking van de matrixorganisatie vanuit de verschillende rollen expliciteert en dat de ‘handshake’ wordt versterkt vanuit gelijkwaardige rollen (bijlage E, aanbeveling 1). RVO geeft aan zich momenteel in een stadium te bevinden waarin verschillende overleggen die de interne en externe handshake ondersteunen naar elkaar toegroeien, op gang gebracht door plannen die eind 2021 in het directieteam zijn besproken.

Daarnaast adviseert KPMG dat RVO gaat nadenken over een vragenboom die de kenmerken/*costdrivers* van een opdracht vangt en deze uit te werken in calculatieblokken met onderliggende normen op activiteiten (bijlage E, aanbeveling 3). RVO geeft aan dat op lokaal niveau kenmerken en kengetallen beschikbaar zijn die gebruikt worden bij het plannen en begroten van opdrachten. RVO is nu nog niet zover dat deze lokale ondersteuning gekoppeld kan worden tot een inzichtelijk uitvoeringsproces waarmee de hele keten genormeerd wordt op activiteiten.

Afsluitend binnen dit thema, adviseert KPMG dat RVO zijn managementinformatie zo inricht, dat financiële en operationele parameters (op opdrachtniveau) eenvoudig toegankelijk inzichtelijk en betrouwbaar zijn (bijlage E, aanbeveling 7). Voor de opvolging van deze aanbeveling verwijst RVO naar de eerder beschreven aanbevelingen 1 en 2.

### Percepties

Vanuit de eigenaar en het ministerie van Financiën is de wens uitgesproken om beter zicht te hebben op de doelmatigheid van RVO. De huidige indicatoren in de Rijksbegroting doen dat onvoldoende, daarom is behoefte aan aanvullende, adequate(re) doelmatigheidsindicatoren. Tegelijkertijd onderkennen deze gesprekspartners dat het, gelet op de variëteit in het takenpakket van RVO, lastig is om geschikte doelmatigheidsindicatoren te ontwikkelen. KPMG kwam in het onderzoek in 2020 eveneens tot deze bevinding. En ook RVO zelf onderschrijft dit: de doelmatigheid van RVO in kaart brengen, bezien over het complete werkpakket en in detail, wordt bemoeilijkt door de variëteit aan opdrachten en de complexe onderlinge samenhang, bijvoorbeeld bij het gebruik van IT-oplossingen. RVO geeft aan dat er wel in toenemende mate aandacht is voor het beter in beeld brengen van de doelmatigheid. Voor opdrachten(pakketten) die RVO over een langere, meerjarige periode (herhaaldelijk) uitvoert probeert RVO de kostprijsontwikkeling in beeld te brengen.

Opdrachtgevers geven aan dat er geen signalen zijn die erop wijzen dat RVO in de afgelopen jaren ondoelmatig heeft gewerkt. Wel bestaat er enig ongemak over dat er beperkte concurrentiedruk is doordat er veelal geen alternatief is voor RVO, en dat tegelijkertijd de huidige indicatoren beperkt inzicht bieden in de doelmatigheid van RVO. RVO en het ministerie van EZK brengen hier tegenin dat vanuit verschillende ministeries regelmatig verzoeken komen voor nieuwe opdrachten, waarbij soms de vraag kan worden gesteld of RVO wel de meest logische organisatie is om de betreffende activiteiten uit te voeren. Kennelijk is de prijs-kwaliteit verhouding zodanig dat RVO dan toch de voorkeur krijgt.

RVO geeft aan dat ze het percentage flexibele inhuur te hoog vindt (zie figuur 5 in paragraaf 2.4 voor de uitsplitsing vast, tijdelijk, flexibel) en wil naar een situatie met meer vaste inzet, teneinde te borgen dat kennis in de organisatie behouden blijft.

Gesprekspartners geven aan dat doelmatigheid en de sturing daarop onderwerp van gesprek is tussen RVO en eigenaar en ook tussen RVO en opdrachtgevers. Vanuit opdrachtgevers ligt binnen dit onderwerp de focus voornamelijk op kostprijzen en tarieven die RVO hanteert. Zij geven aan dat ze de sturing daarop lastig vinden, omdat voor hen onvoldoende transparant is hoe kostprijzen en tarieven zijn opgebouwd en hoe deze zich ontwikkelen. Opdrachtgevers ervaren deze situatie als een *black box*.

In relatie tot het thema doelmatigheid hebben gesprekspartners veelvuldig gewezen op het *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*. Gesprekspartners onderschrijven de boodschap van dit onderzoek en vinden dat ook voor RVO geldt dat de focus moet liggen op het uitvoeren van de dienstverlening 'met menselijke maat' in plaats van een focus op 'zo efficiënt en goedkoop mogelijk uitvoeren'.

## 4.3 Benutting IT

In de IV (informatievoorziening)-agenda 2022 beschrijft RVO op welke manier Informatietechnologie (IT) wordt benut ten behoeve van doelmatigheid. Daarnaast geeft RVO met de IV-agenda 2022 invulling aan de wijze waarop doelmatigheid met behulp van IT verbeterd kan worden, op onderdelen zoals efficiënte inrichting van de organisatie, informatievoorziening en werkwijze. Momenteel werkt RVO aan een nieuwe strategie voor 2022-2026. Daaropvolgend zal ook de IV-agenda worden geactualiseerd.

De technische infrastructuur waarvan RVO gebruik maakt, wordt geleverd door DICTU. RVO is verplicht om de IT bij DICTU af te nemen. Er lopen gesprekken tussen RVO en DICTU om manieren te zoeken waarop RVO ook met andere (markt)partijen kan gaan samenwerken zodat de noodzakelijke flexibiliteit en snelheid van levering kan worden gerealiseerd. IT bij DICTU af te nemen. De ambitie van RVO is om manieren te zoeken waarop ook met andere (markt)partijen kan worden samengewerkt.

### Percepties

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de ambities van RVO op het vlak van IT (waaronder ook IV en datagedreven werken).

De IV-strategie zit volgens RVO goed in elkaar en heeft sturingskracht. Dit blijkt volgens RVO uit de snelheid en flexibiliteit waarmee RVO grote regelingen snel en goed kan neerzetten. In relatie tot doelmatigheid noemt RVO ook enkele aandachtspunten. Zo werkt RVO met een verouderd platform. Het lukt nog niet goed om grote regelingen over te zetten naar andere, moderne platforms. Er wordt momenteel gewerkt aan een roadmap om dit in de (nabije) toekomst te realiseren. Het doel is om zo veel mogelijk regelingen door platforms te laten uitvoeren en daarmee efficiencywinst te realiseren.

Een tweede aandachtspunt betreft de afhankelijkheid van DICTU. Volgens RVO spelen hierbij drie uitdagingen:

- DICTU maakt soms andere keuzes dan RVO zou willen, waar het gaat om IT-infrastructuur die niet specifiek voor RVO wordt ontwikkeld maar waar ook andere partijen gebruik van maken.
- RVO is maar één van de gebruikers van de generieke voorzieningen en heeft daardoor nauwelijks invloed en ook geen zicht op bijvoorbeeld informatiebeveiliging.
- RVO is afhankelijk van de bij DICTU beschikbare capaciteit.

Verskillende gesprekspartners geven aan dat gesprekken tussen RVO, opdrachtgevers en DICTU over de uitvoerbaarheid en benodigde investeringen vanuit IT- en dataperspectief vaak pas laat in het proces worden gevoerd. Dergelijke gesprekken zijn relevant bij nieuwe opdrachten waarvoor ook aanpassingen in het IT-domein nodig zijn. Dit zorgt voor vertraging en soms voor uit- of afstel. RVO geeft aan dat er momenteel een traject loopt om deze afstemming te verbeteren en dat IT-paragrafen steeds vaker worden toegevoegd aan opdrachten.

# 5. Governance

## 5.1 Inleiding

De Regeling agentschappen schrijft voor dat agentschappen gebruikmaken van een resultaatgericht sturingsmodel.<sup>45</sup> In het model worden drie rollen onderscheiden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

De **eigenaar** is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij heeft bovendien de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de goede werking van het sturingsmodel in de praktijk.<sup>46</sup>

De **opdrachtgever** is degene die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent. Onderdeel van het opdrachtgeverschap is het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportage-afspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.

Het agentschap is als **opdrachtnemer** verantwoordelijk voor een rechtmatige, doelmatige en professionele uitvoering van de opdracht. Het resultaatgericht sturingsmodel dient zo te zijn ingericht dat er voor alle partijen prikkels bestaan die stimuleren tot doelmatig handelen. Om die reden kunnen de verschillende rollen niet in één hand liggen.<sup>47</sup>

De Regeling agentschappen schrijft voor dat bij de instelling van een agentschap een convenant wordt ondertekend door de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer waarin afspraken over de opzet en het verwachte functioneren van het agentschap worden vastgelegd.<sup>48</sup> Zie bijlage D voor de volledige artikelen uit de Regeling agentschappen met betrekking tot het resultaatgericht sturingsmodel.

In dit hoofdstuk behandelen we de inrichting en het functioneren van de governance van RVO. Dat gaat over de vraag of de governance in overeenstemming is met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt, en hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan het sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden (paragraaf 5.2). Daarnaast staan we specifiek stil bij het Opdrachtgeversberaad (paragraaf 5.3) en de governance omtrent IT (paragraaf 5.4).

## 5.2 Inrichting en functioneren governance

### Governance-driehoek

Bij de instelling van RVO in 2014 is, conform het voorschrift uit de Regeling agentschappen, een convenant opgesteld met afspraken over de inrichting van de governance. Daarin is onderscheid gemaakt in de drie rollen eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer en staan per rol de verantwoordelijkheden beschreven. Vanuit de opdrachtgevers is het convenant ondertekend door de ministeries van BZK, BZ, EZ (huidige EZK en LNV) en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (huidige IenW). Inmiddels werkt RVO in opdracht van nog vijf andere ministeries (SZW, VWS, Defensie, JenV en OCW), provincies, gemeenten en de Europese Unie. De

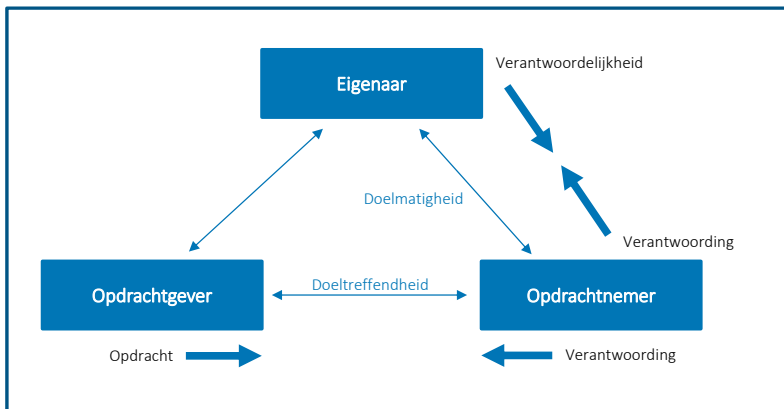
<sup>45</sup> Regeling agentschappen. Artikel 9.

<sup>46</sup> Regeling agentschappen. Artikel 10.

<sup>47</sup> De rollen van opdrachtgever en eigenaar kunnen onder bepaalde voorwaarden worden gecombineerd wanneer uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen ministerie (art. 9 Regeling agentschappen, tweede lid). Deze uitzondering is niet van toepassing op RVO, aangezien RVO diensten verleend aan verschillende ministeries en andere opdrachtgevers.

<sup>48</sup> Regeling agentschappen. Artikel 4, derde lid.

eigenaar van RVO is de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van het ministerie van EZK. In de praktijk is binnen de governance van RVO dus geen sprake van één driehoek, maar van veel verschillende driehoeken ('multi-driehoek').



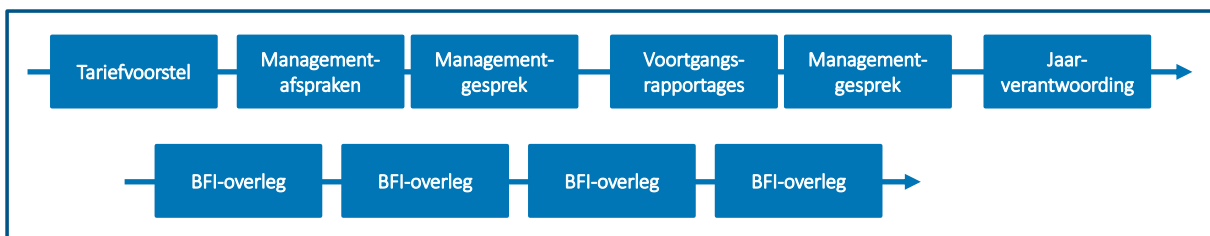
Figuur 9. Sturingsmodel met drie rollen binnen de governance van RVO.

RVO heeft de inrichting van het sturingsmodel van RVO uitgewerkt en in meer detail beschreven in de Planning & Control Gids.<sup>49</sup>

### Eigenaars-sturingscyclus

De pSG van het ministerie van EZK is als eigenaar van het agentschap RVO verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken bij RVO. De eigenaar draagt zorg voor het inrichten van het sturingsmodel, de continuïteit van RVO op lange termijn en het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen en de jaarrekening van RVO.

Voor de aansturing door de eigenaar draait RVO mee in de managementcyclus van het ministerie van EZK. RVO stelde in dit kader jaarlijks managementafspraken (tegenwoordig jaarplannen) op waarin de te bereiken doelen voor het komend jaar worden vastgelegd. De managementafspraken zijn ondertekend door de pSG van EZK en de algemeen directeur van RVO. Monitoring en verantwoording vond plaats op basis van een voortgangsrapportage en de jaarverantwoording aan de pSG. De managementafspraken en de voortgangsrapportage kwamen aan de orde in de periodieke managementgesprekken tussen de pSG en de algemeen directeur van RVO. Daarnaast vond zes keer met paar het Bedrijfsvoering Financiën en Informatiemanagement (BFI) overleg plaats (tegenwoordig is een nieuwe overlegstructuur ingericht met Driehoeksoverleggen), waarin actuele ontwikkelingen rondom primaire processen, bedrijfsvoering, financiën en IT aan bod kwamen. Deelnemers aan het BFI-overleg waren RVO en de pSG (voorzitter), directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ), directeur Bedrijfsvoering, het hoofd CIO-office van EZK en in 2020 en 2021 de (coördinerend) opdrachtgever vanuit EZK.



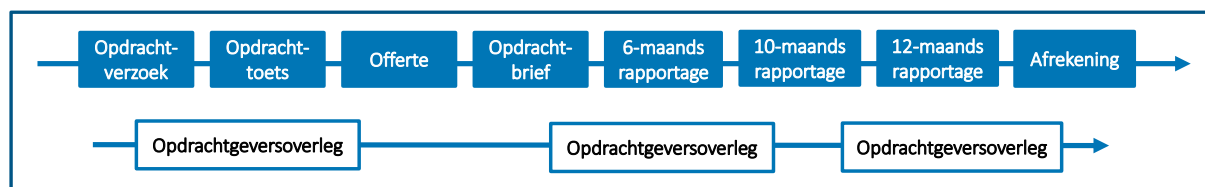
Figuur 10. Schematische weergave eigenaars-sturing.

<sup>49</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). Planning & Control Gids.



## Externe opdrachtcyclus

De externe opdrachtcyclus heeft betrekking op de relatie tussen **RVO** en de **opdrachtgevers**. Jaarlijks maakt RVO afspraken met zijn opdrachtgevers over de uit te voeren opdrachten en de kosten daarvan. Via een proces van offerte en opdrachtverlening worden de opdrachten voorafgaand aan het uitvoeringsjaar schriftelijk vastgelegd en wederzijds ondertekend. Op hoofdlijnen is het proces hetzelfde voor de verschillende opdrachtgevers (figuur 11).<sup>50</sup> De timing van het offerte- en opdrachtproces verschilt echter per opdrachtgever.



Figuur 11. Schematische weergave externe opdrachtcyclus.

RVO heeft met grote opdrachtgevers raamovereenkomsten afgesloten. De werkafspraken tussen RVO en respectievelijk EZK en LNV uit 2019 zijn hiervan voorbeelden. In deze overeenkomsten worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden beschreven van de partijen die bij de opdrachtcyclus zijn betrokken. Daarnaast wordt onder meer beschreven hoe de opdrachtcyclus (offerteverzoek, offerte, opdracht, rapportage) eruitziet en welke wederzijdse informatieplicht er bestaat. Ook zijn er financiële bepalingen (rondom bevoorschotting en afrekening) in deze overeenkomsten opgenomen.

In 2021 zijn de werkafspraken met EZK geëvalueerd.<sup>51</sup> Hieruit komt naar voren dat de samenwerking over het geheel genomen als goed wordt ervaren. Aanbevelingen voor de actualisatie van de werkafspraken betreffen:

- Afspraken die een ambitie verwoorden en geen werkelijkheid zijn geworden moeten worden herbevestigd of aangepast (bijvoorbeeld meerjarenopdracht).
- Een aantal onderwerpen moet beter worden uitgewerkt/geoperationaliseerd (bijvoorbeeld een meer interactieve informatievoorziening en de rol van het Opdrachtgeversberaad (OGB)).
- Expliciet maken van impact van de discussie over verbetering publieke dienstverlening op de relatie en verantwoordelijkheden opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Naleving door de ondertekenaars moet periodiek worden geagendeerd in het OGB.

Naast de werkafspraken tussen RVO en departementen zijn in 2019 ook werkafspraken ondertekend tussen opdrachtgevers en coördinerend opdrachtgevers van de ministeries van EZK en LNV en RVO, waarin is vastgelegd wat de rol is van het gezamenlijke overleg van de ministeries van EZK en LNV.

## Percepties

Uit de gesprekken die in het kader van deze doorlichting zijn gevoerd volgt dat de eigenaar en opdrachtgevers over het algemeen positief zijn over de samenwerking (en afspraken daarover) met RVO.

Hetzelfde geldt voor de wijze waarop RVO rapporteert en verantwoordt. Er is veel waardering voor de hoeveelheid, mate van detail en tijdigheid van de informatievoorziening. Ook is in verschillende gesprekken benoemd dat RVO bij aanvullende informatievragen (dus buiten de vaste rapportagemomenten) snel, gedegen en klantgericht de gevraagde informatie levert. Uit de gesprekken volgen ook enkele aandachtspunten en wensen:

- Hoewel op prijs wordt gesteld dat RVO veel informatie deelt, geven verschillende opdrachtgevers aan behoefte te hebben aan beknoptere rapportages. Een opdrachtgever geeft aan dat RVO soms meer

<sup>50</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2020). Planning & Control Gids.

<sup>51</sup> Intern document RVO en EZK (2021). Verslag van de evaluatie van de *Werkafspraken tussen de opdrachtgevers van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de Algemeen Directeur Rijksdienst voor Ondernemend Nederland* van d.d. 17 september 2019. Concept.

informatie geeft dan gevraagd. Dit wordt gewaardeerd, maar is niet efficiënt, aangezien opdrachtgevers niet altijd alle aanvullende informatie lezen. RVO geeft aan te streven naar transparantie en openheid en herkent het aandachtspunt dat dit soms resulteert in het delen van te veel informatie.

- In gesprekken is regelmatig benoemd dat de informatie sterk gericht is op output. Er is behoefte aan meer informatie over *outcome* en *impact*. Deze behoefte bestaat bij zowel opdrachtgevers als RVO zelf. RVO geeft aan hier zelf al actief mee bezig te zijn in samenwerking met opdrachtgevers vanuit het doel uit Agenda 2022 om opgavegericht werken. Een voorbeeld waar dit al wel gebeurt zijn de eerdergenoemde rapportages aan opdrachtgever BZ DGBEB met outcome-indicatoren.
- Enkele opdrachtgevers geven aan beperkt en soms verlaat informatie te ontvangen over onder- en overbesteding op opdrachten. Zij zouden graag eerder gesignaleerd willen worden om desgewenst te kunnen bijsturen.

In verschillende gesprekken is aandacht gevraagd voor de as eigenaar – opdrachtgevers. Sommige gesprekspartners geven aan dat, hoewel formeel gescheiden, de afbakening van de rollen van eigenaar en opdrachtgever binnen het ministerie van EZK in de praktijk soms diffuus is. De driehoek eigenaar – opdrachtgevers EZK – RVO staat zodanig centraal binnen de governance van RVO, dat dit spanning veroorzaakt ten opzichte van andere opdrachtgevers. Met name het ministerie van LNV, als een van de grootste opdrachtgevers van RVO, is ontevreden met de wijze waarop zij betrokken worden bij keuzes rondom RVO die alle opdrachtgevers aangaan. Het ministerie van LNV vindt dat door de eigenaar onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen van andere opdrachtgevers dan de opdrachtgevers vanuit EZK. RVO herkent dat de governancedriehoek ‘toetrekt’ naar de opdrachtgevers vanuit EZK. Het hoort volgens RVO bij de rol van de eigenaar om hier meer balans in aan te brengen door de positie voor andere opdrachtgevers dan EZK binnen de driehoek te verstevigen.

In verschillende gesprekken is genoemd dat om opgavegericht te kunnen werken de governance moet veranderen. RVO ervaart op bestuurlijk niveau steun voor de koers om opgavegericht te werken en de governance en de organisatie daarop in te richten, maar stuit op weerstand op ambtelijk niveau. RVO stelt dat de uitwerking van intentieafspraken die op bestuurlijk niveau worden gemaakt met de eigenaar en/of opdrachtgevers, bijvoorbeeld over de invulling van meerjarige opdrachtverstrekking of lumpsum financiering, daardoor in de praktijk vaak moeizaam verloopt.

## 5.3 Opdrachtgeversberaad

Het Opdrachtgeversberaad (voorheen Interdepartementaal afstemmingsoverleg) is gestart in 2014 en vindt zijn oorsprong in het convenant met werkafspraken dat bij de oprichting van RVO is gesloten tussen RVO, eigenaar en opdrachtgevers.<sup>52</sup> Hierin staat dat de convenantpartijen in de regel tweemaal per jaar met elkaar in overleg treden in het zogenaamde Interdepartementale afstemmingsoverleg. Het Opdrachtgeversberaad heeft tot doel de relatie in de driehoek eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer te versterken. Een van de overleggen wordt in ieder geval benut om in overleg te treden over de voorgenomen tarieven van RVO. Indien de partijen dit wensen kan extra overleg plaatsvinden.

De laatste jaren vindt het Opdrachtgeversberaad in de regel drie keer per jaar plaats. Aan het Opdrachtgeversberaad nemen deel het ministerie van EZK (als eigenaar en opdrachtgever), RVO (als

<sup>52</sup> Convenant Eigenaar DG Uitvoering, DG Uitvoering, Opdrachtgevers Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014.

opdrachtnemer), de opdrachtgevende departementen en de provincie Zuid-Holland namens alle opdrachtgevende provincies.

De nadruk in het Opdrachtgeversberaad heeft tot nu toe gelegen op financiële onderwerpen, zoals tarieven en kostprijzen. Begin 2021 is in het Opdrachtgeversberaad door zowel eigenaar als opdrachtgevers en RVO de ambitie uitgesproken om de agenda breder in te steken door meer strategisch onderwerpen te agenderen en een betere balans te zoeken tussen financiële en technisch-inhoudelijke onderwerpen.

Het Opdrachtgeversberaad heeft de vorm van een consultatie. Deelnemers kunnen onderwerpen aandragen en RVO informeert deelnemers over relevante ontwikkelingen. Er wordt vanuit RVO en andere partijen niet formeel gerapporteerd aan het Opdrachtgeversberaad en in het beraad vindt ook geen formele besluitvorming plaats.

### Percepties

Betrokkenen vanuit de eigenaar, opdrachtgevers en RVO zijn positief over het feit dat er een overleg is met de gehele governancedriehoek van RVO.

De keuze om het beraad breder in te steken sluit aan bij de wens van gesprekspartners om het Opdrachtgeversberaad meer te benutten voor inhoudelijke en strategische onderwerpen. Het is nog wel te vroeg om een oordeel te geven of het ook in zijn opzet slaagt.

Verschillende gesprekspartners, waaronder RVO en de eigenaar, zijn wel van mening dat het Opdrachtgeversberaad te 'licht' is vormgegeven. Volgens RVO is er niet een bestuurlijk interdepartementaal eigenaar- en opdrachtgeversoverleg (minimaal op directeur-generaal niveau). Dit is volgens RVO wel nodig om de beweging richting opgavegericht werken gezamenlijk in te kunnen vullen. Sommige gesprekspartners hebben de wens uitgesproken voor het instellen van twee typen Opdrachtgeversberaden: op operationeel niveau (bijvoorbeeld het delen van *best practices* in de uitvoering) en op strategisch niveau (gericht op lange termijn strategie en beleidsvraagstukken).

## 5.4 Governance IT

RVO beschikt over een Chief Information Officer (CIO) en sinds 2019 een Chief Data Officer (CDO), conform de I-strategie Rijk 2021-2025. Beiden zijn lid van het Directieteam van RVO, waarmee de verantwoordelijkheden rondom IT op het hoogste niveau zijn verankerd in de besluitvorming.

Aansluitend op de algemene besturing van RVO is een IV-governance ingericht. De IV-governance regelt de besturing van de verandering in de IV. In de IV-agenda 2022 zijn de ambities van RVO op IV-gebied uitgewerkt. Deze volgen uit Agenda 2022, maar sluiten ook aan bij bredere strategische ontwikkelingen waar RVO mee te maken heeft.

RVO beschikt daarnaast over een datastrategie (2020), waarin de doelen op het gebied van data staan beschreven en uiteen wordt gezet welke stappen nodig zijn om de komende jaren verder te bouwen aan een datagedreven RVO.

In 2021 is door Gartner een onderzoek uitgevoerd naar de synergie tussen de CIO-CDO kolom.<sup>53</sup> Hierin wordt geconcludeerd dat de organisatie inrichting van RVO potentie heeft om goed te werken (en dat het op departementaal niveau voorloopt met het inrichten van de CDO rol), maar dat de randvoorwaarden nog

<sup>53</sup> Gartner Consulting (2021). Onderzoek synergie CIO-CDO kolom.

onvoldoende zijn ingevuld voor succesvolle samenwerking. Het gaat dan om: een beperkte samenhang in organisatie inrichting; risico voor 'shop' gedrag van de business bij verschillende loketten door silovorming; overlap op het gebied van architectuur, beheer, infrastructuur en ontwerp; en de borging van de juiste governance op verschillende niveaus.

### Percepties

RVO geeft aan dat de CIO/IV-kant al goed ontwikkeld is: de basis staat en er is gekozen voor een goede structuur van de IV governance. De aandacht gaat uit naar het verder verbeteren vanuit deze structuur. Op het vlak van de governance is een uitdaging dat de *Change Decision Board* (CDB)-structuur met name is gericht op onderhoud van de systemen, terwijl dit in de praktijk steeds vaker door elkaar gaat lopen met ontwikkeling. De ontwikkelsporen uit de IV-agenda 2022 zijn volgens RVO tactische sporen om meer grip te krijgen op ontwikkelingen.

RVO geeft aan dat de CDO/data-kant recenter is opgezet en daardoor is de invulling en vormgeving nog in ontwikkeling. RVO is positief over de ingeslagen koers. Uitdagingen zijn volgens RVO onder andere:

- De samenwerking CIO-CDO verder optimaliseren (zie ook de aanbevelingen uit het Gartner rapport)
- Het goed verankeren in de organisatie van de uitvoerende verantwoordelijkheden voor goed omgaan met data (belegd bij elke business- en stafdirecteur, waarbij CDO leiding geeft en afdeling data ondersteunt).
- *Cyber security*. RVO is bezig met de meest kritieke platforms en systemen langs de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)- General IT Controls (GITC)-vereisten te leggen en verbeteracties op de meest cruciale punten door te voeren in een regulier Plan-Do-Check-Act (PDCA)-ritme.

# 6. Bekostiging en financieel beheer

## 6.1 Inleiding

De memorie van toelichting bij de Regeling agentschappen beschrijft dat agentschappen een relatie dienen te leggen tussen de input/het budget en de output/het resultaat. Deze verwachting vloeit voort uit de hogere mate van zelfstandigheid die een agentschap heeft ten opzichte van een regulier dienstonderdeel van een departement. Om aan deze verwachting te voldoen, is het voor RVO noodzakelijk te weten hoeveel kosten gemaakt worden ten behoeve van de output die RVO levert (producten en diensten). De instellingsvoorwaarde ‘bekostiging op basis van prestaties’ raakt eveneens aan de koppeling van input en output. De uitgaven die RVO doet dienen gedekt te zijn door de inkomsten die RVO genereert. Het agentschap kent geen eigen budget maar wordt betaald om specifieke producten en diensten te leveren tegen vastgestelde tarieven.<sup>54</sup>

In dit hoofdstuk behandelen we de ontwikkeling van baten en lasten van RVO (paragraaf 6.2), het baten-lastenstelsel (paragraaf 6.3), de wijze van financieren (paragraaf 6.4), het kostprijsmodel van RVO (paragraaf 6.5), en het financieel beheer (paragraaf 6.6). Daar waar relevant gaan we in op de opvolging die RVO geeft aan de verbetervoorstellen van KPMG, voortvloeiend uit het onderzoek *Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency*.

## 6.2 Ontwikkeling baten en lasten

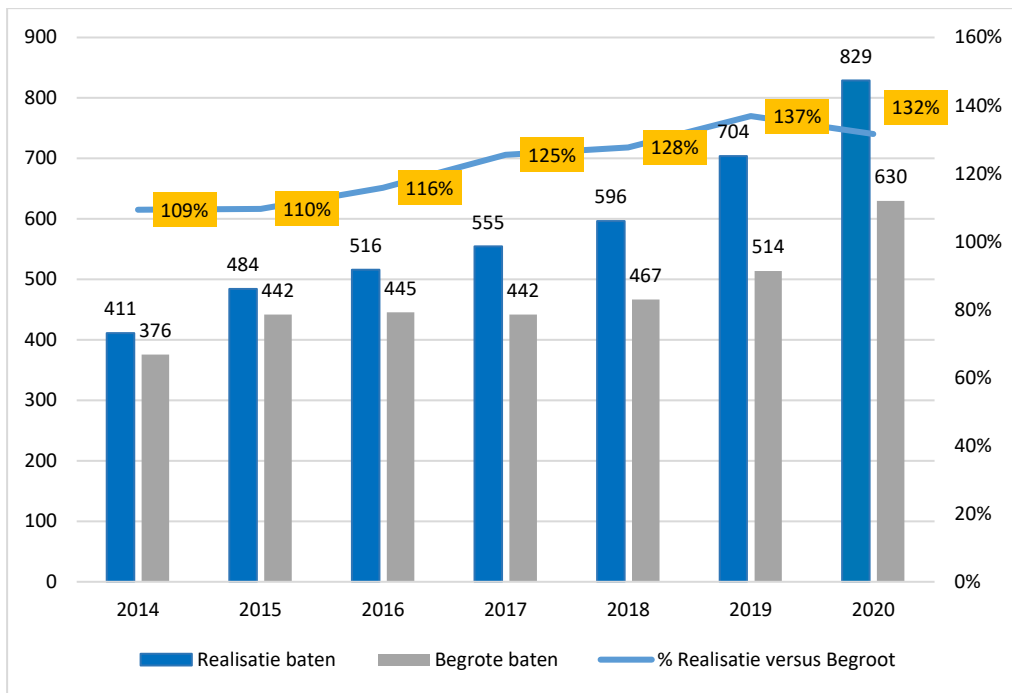
In figuur 12 is de ontwikkeling van gerealiseerde en begrote baten van RVO te zien, sinds het ontstaan van RVO in 2014. RVO laat sindsdien jaarlijks een gemiddelde groei van 13% aan gerealiseerde baten zien. Daarnaast valt op dat er structureel een hogere realisatie van baten is dan voor het betreffende jaar is begroot. RVO is om deze reden bij de tariefopstelling 2022 – 2023 gaan werken met een substantieel hogere inschatting van de baten. Of deze maatregel ertoe leidt dat de begrote en gerealiseerde baten dichterbij elkaar komen te liggen, zal moeten blijken.

Het verschil tussen de gerealiseerde en begrote baten in 2020 kan worden verklaard door de toevoeging van COVID-19 regelingen aan de opdracht vanuit DG Bedrijfsleven en Innovatie (B&I) en een omzetsijging bij DG Klimaat en Energie (K&E) door regelingen voortvloeiend uit het klimaatakkoord, het expertisecentrum warmte en de intensivering van het duurzame energiebeleid.<sup>55</sup> De oorzaken voor afwijkingen tussen gerealiseerde en begrote baten in voorliggende jaren zijn divers van aard en verspreid over verschillende opdrachtgevers, thema's en regelingen.

---

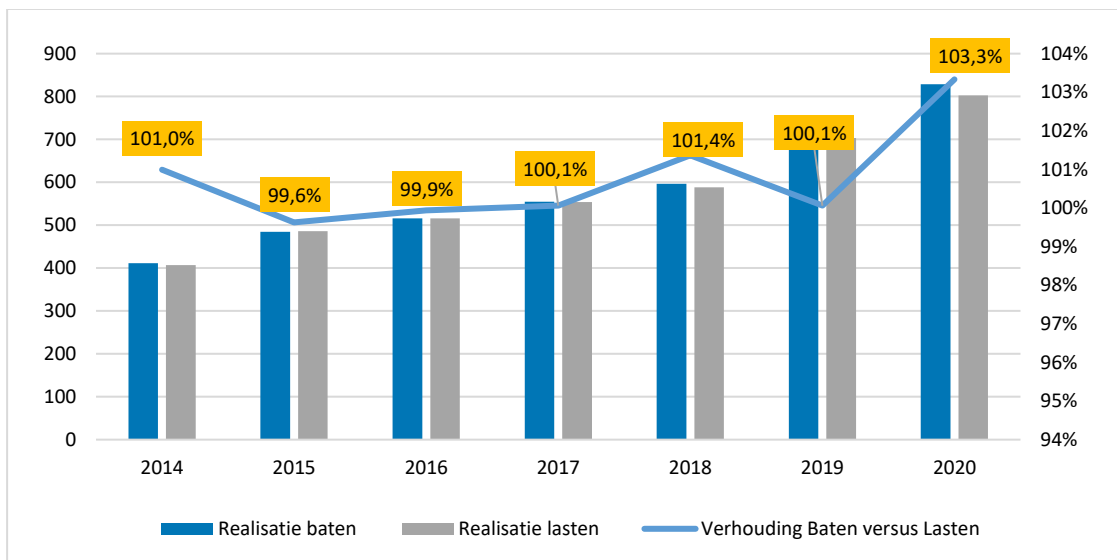
<sup>54</sup> Regeling agentschappen.

<sup>55</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2021). Intern jaarverslag 2020.



Figuur 12. Ontwikkeling gerealiseerde en begrote baten (in mln. euro). Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Interne jaarverslagen 2014 – 2020.

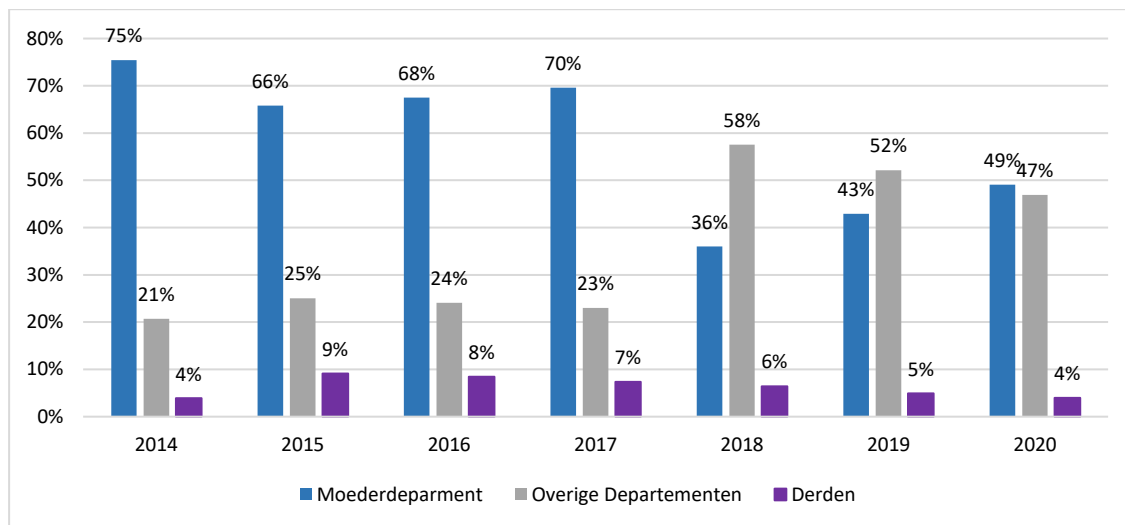
In onderstaande figuur 13 is de ontwikkeling van gerealiseerde baten en gerealiseerde lasten te zien, voor de jaren sinds het ontstaan van RVO in 2014. De gerealiseerde baten en lasten liggen, behoudens 2020, in lijn met elkaar. De afwijkende baten ten opzichte van de lasten 2020 (+3,3%) zijn in grote mate te verklaren door de toename in meerwerkopdrachten voortvloeiend uit de COVID-19 pandemie.



Figuur 13. Ontwikkeling gerealiseerde baten en lasten (in mln. euro). Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Interne jaarverslagen 2014 – 2020.

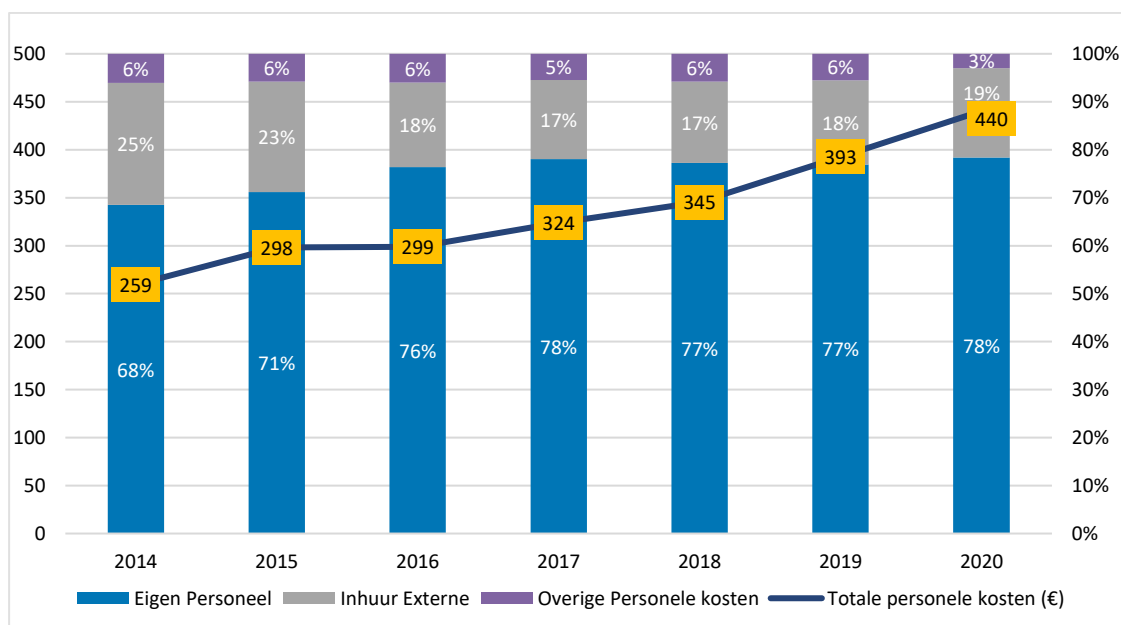
Ten aanzien van de gerealiseerde baten en hoe deze zijn verdeeld over de verschillende departementen is vanaf 2018 een verschuiving zichtbaar van het moederdepartement naar overige departementen (figuur 14). Deze verschuiving valt samen met de in 2018 gerealiseerde splitsing van het voormalige ministerie van EZ in de ministeries van EZK en LNV, waarmee een deel van de omzet die daarvoor onder het moederdepartement

werd geschaard tot omzet ten behoeve van een overig departement werd gerekend.<sup>56</sup> De gerealiseerde omzet derden omvat onder andere de opbrengsten uit de opdrachten die RVO verricht voor provincies en de Europese Unie.



Figuur 14. Gerealiseerde omzetverdeling (in %). Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Interne jaarverslagen 2014 – 2020.

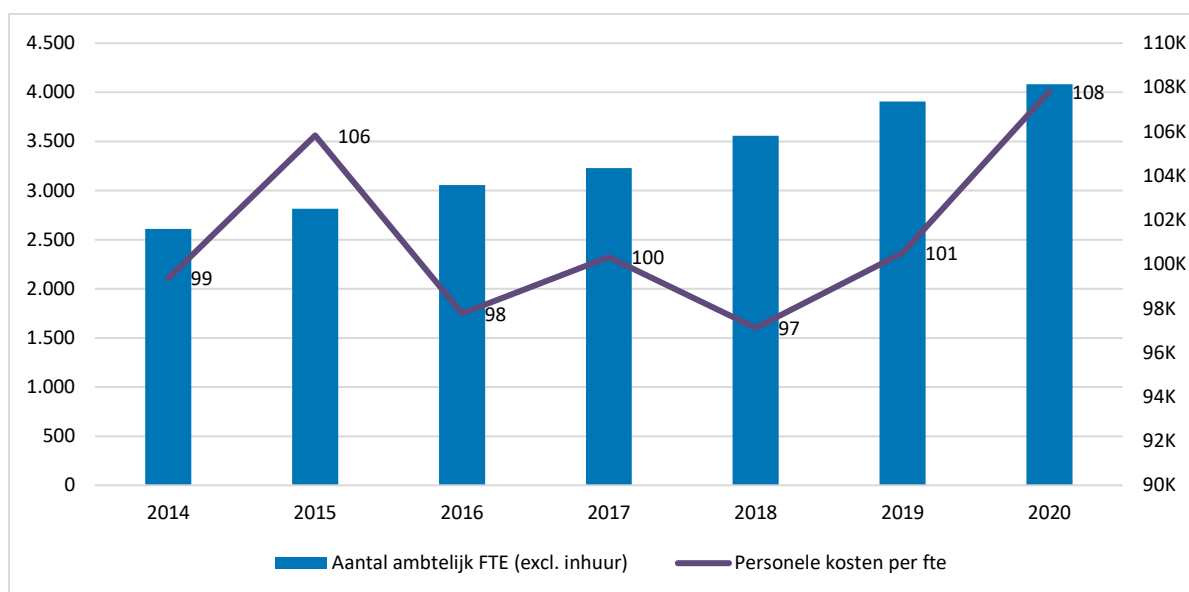
In figuur 15 zijn de ontwikkeling van personele kosten en de verhouding tussen de componenten binnen deze kostenpost weergegeven. De gerealiseerde (totale) personele kosten van RVO zijn van 259 mln. euro in 2014 gestegen tot 440 mln. euro in 2020 en vertegenwoordigen gemiddeld 59% van de totale lasten per jaar. De stijging van de personele kosten hangt samen met de groei van het opdrachtenpakket en de groei van het aantal fte dat nodig is om dat opdrachtenpakket uit te voeren. Er is derhalve geen sprake van een autonome stijging van de personele kosten. De verhouding binnen de personele kosten tussen eigen personeel en inhuur extern personeel is de afgelopen jaren nagenoeg gelijk gebleven.



Figuur 15. Ontwikkeling personele kosten (in mln. euro) en verdeling per categorie (in %). Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Interne jaarverslagen 2014 – 2020.

<sup>56</sup> Voor het DG Agro & Natuur van het toenmalige moederdepartement Economische Zaken was in 2018 156 mln. euro begroot en de realisatie van het ministerie van LNV bedroeg in 2018 204 mln. euro.

In figuur 16 zijn het aantal ambtelijke fte en de absolute personele kosten per fte weergegeven. De absolute personele kosten per fte fluctueerden in de periode 2014 – 2020 en bedroegen in 2020 108.000 euro.



Figuur 16. Aantal ambtelijke fte en personele kosten per fte (excl. externe inhuur; in 1.000 euro). Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Interne jaarverslagen 2014 – 2020.

### Percepties

RVO verkrijgt zijn opdrachten op basis van begroting, maar in de loop van het jaar blijken er stelselmatig meer opdrachten bij te komen. Dit meerwerk is niet begroot; alles wat daarvoor nodig is moet steeds ad hoc geregeld worden. Een voorbeeld hiervan is de flexibele inhuur van additionele werknemers, die nodig zijn omdat de vaste personele bezetting op basis van de initiële begroting wordt vastgesteld en daarmee dus tekort schiet. De ervaring leert dat RVO over het algemeen de gevraagde extra middelen krijgt wanneer die nodig zijn in geval van meerwerk. Aangezien dit een repeterend gegeven lijkt te zijn, dat door gesprekspartners wordt herkend al zolang RVO bestaat (inclusief voorgangers), is de behoefte aan een structurele oplossing of werkwijze uitgesproken door RVO.

## 6.3 Het baten-lastenstelsel

RVO heeft de administratie ingericht volgens het baten-lastenstelsel. Het voordeel daarvan is dat een eventueel instabiel uitgavenpatroon als gevolg van investeringen niet doorwerkt in schommelingen in de tarieven die het agentschap doorberekent aan opdrachtgevers. Anders dan bij het kasstelsel kan een baten-lastendienst geld lenen bij het ministerie van Financiën voor het doen van investeringen.

De Regeling agentschappen hanteert voor baten-lastenagentschappen de aanvullende instellingsvoorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen (berekend over een periode van drie jaar).<sup>57</sup> Aan deze voorwaarde voldoet RVO structureel niet sinds het ontstaan in 2014. Voor investeringen in immateriële vaste activa, onder meer voor de ontwikkeling van software voor geautomatiseerde informatiesystemen, maakt RVO gebruik van de leenfaciliteit die wordt geboden binnen art. 28 Leenfaciliteiten en leenplafonds. Zie voor de ontwikkeling van percentages afschrijving van de totale lasten en leningen ten opzichte van de vaste activa tabel 3.

<sup>57</sup> Regeling agentschappen. Artikel 5.



Verder stelt de Regeling agentschappen dat in de openingsbalans slechts een exploitatiereserve als vorm van eigen vermogen mag worden opgenomen, die maximaal 5% van de verwachte omzet bedraagt.<sup>58</sup> Ter bepaling van de maximale 5% verwachte omzet hanteert RVO de gemiddelde omzet over het realisatiejaar (T) en twee jaren terug (T-1 en T-2). RVO heeft de plafondwaarde eigen vermogen in de onderzoeksperiode in 2014 en in 2020 bereikt, waarbij het saldo onverdeeld resultaat 2014 en 2020 in overleg met de eigenaar deels is teruggegeven aan opdrachtgevers. Zie voor de exploitatiereserve tabel 3 en voor het saldo onverdeeld resultaat tabel 4.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Omzet</b>	<b>402.293</b>	<b>478.406</b>	<b>502.113</b>	<b>547.844</b>	<b>593.269</b>	<b>700.363</b>	<b>828.595</b>
% omzet Moederdepartement	75%	66%	68%	70%	36%	43%	49%
Saldo Baten en Lasten	4.042	-1.810	-297	339	8.020	421	26.735
<b>Afschrijvingskosten</b>	<b>11.060</b>	<b>9.472</b>	<b>10.984</b>	<b>11.809</b>	<b>12.888</b>	<b>11.220</b>	<b>8.483</b>
% Afschrijving van totale lasten	<b>3%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>
<b>Vaste activa</b>	<b>41.905</b>	<b>53.500</b>	<b>47.639</b>	<b>40.123</b>	<b>30.403</b>	<b>23.626</b>	<b>37.366</b>
Leningen min FIN	2.163	90	6.902	19.668	17.492	14.326	17.480
% Lening / Vaste activa	<b>5%</b>	<b>0%</b>	<b>14%</b>	<b>49%</b>	<b>58%</b>	<b>61%</b>	<b>47%</b>
<b>Exploitatiereserve</b>	<b>20.115</b>	<b>20.114</b>	<b>18.305</b>	<b>18.008</b>	<b>18.347</b>	<b>27.878</b>	<b>28.859</b>
% omzet	5%	4%	4%	3%	3%	4%	3%
<b>Balanstotaal</b>	<b>159.257</b>	<b>132.966</b>	<b>103.523</b>	<b>137.991</b>	<b>182.868</b>	<b>169.323</b>	<b>198.783</b>

Tabel 3. Ontwikkeling % afschrijvingskosten van totale lasten, % leningen van vaste activa en exploitatiereserve. Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Interne jaarverslagen 2014 – 2020.

Activa x € 1.000	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Vaste activa</b>	<b>41.905</b>	<b>53.500</b>	<b>47.639</b>	<b>40.123</b>	<b>30.403</b>	<b>23.626</b>	<b>37.366</b>
Materiële vaste activa	11.834	10.534	4.656	3.672	3.111	2.287	824
waarvan grond en gebouwen	9.050	7.940	2.456	1.952	1.478	1.013	537
waarvan installaties en inventarissen	2.784	2.135	2.200	1.720	1.612	1.256	279
waarvan projecten in uitvoering					0	0	0
waarvan overige materiële vaste activa	0	459			21	18	8
Immateriële vaste activa	30.071	42.966	42.983	36.451	27.292	21.339	36.542
<b>Vlottende activa</b>	<b>117.352</b>	<b>77.657</b>	<b>55.587</b>	<b>97.868</b>	<b>152.465</b>	<b>145.697</b>	<b>161.417</b>
Voorraden en onderhanden projecten	0	0			0	0	0
Debiteuren	4.848	4.243	4.098	3.050	3.924	1.796	2.353
Overige vorderingen en overlopende activa	15.967	25.108	19.794	25.817	22.635	34.816	14.320
Liquide middelen	96.537	48.306	31.695	69.001	125.906	109.085	144.744
<b>Totaal activa</b>	<b>159.257</b>	<b>131.157</b>	<b>103.226</b>	<b>137.991</b>	<b>182.868</b>	<b>169.323</b>	<b>198.783</b>

Passiva x € 1.000	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigen Vermogen	24.471	20.114	18.305	18.347	26.367	28.299	55.594
Exploitatiereserve	20.115	20.114	18.305	18.008	18.347	27.878	28.859
<b>Onverdeeld resultaat</b>	<b>4.356</b>	<b>-1.809</b>	<b>-297</b>	<b>339</b>	<b>8.020</b>	<b>421</b>	<b>26.735</b>
Voorzieningen	0	0	2.200	925	925	400	272
Langlopende schulden	2.163	90	6.902	19.668	17.492	14.326	17.480
Leningen bij het Ministerie van Financiën	2.163	90	6.902	19.668	17.492	14.326	17.480
Kortlopende schulden	132.623	112.762	76.116	99.051	138.084	126.298	125.437
Crediteuren			5.787	8.253	6.795	7.600	6.946
Belastingen en premies sociale lasten					546	706	795

<sup>58</sup> Regeling agentschappen. Artikel 23.

Kortlopend deel leningen bij het Min.Fin.	9.438	8.864			7.676	8.766	11.746
Overige schulden en overlopende passiva	123.185	103.898	70.329	90.798	123.067	109.226	105.950
<b>Totaal passiva</b>	<b>159.257</b>	<b>132.966</b>	<b>103.523</b>	<b>137.991</b>	<b>182.868</b>	<b>169.323</b>	<b>198.783</b>

Tabel 4. Ontwikkeling saldo onverdeeld resultaat. Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Interne jaarverslagen 2014 – 2020.

### Percepties

Ondanks de beperkte jaarlijkse investeringslast ten opzichte van de totale lasten is een stelselwijziging van het baten-lastenagentschap naar een verplichtingen-kasagentschap in het geval RVO volgens verschillende gesprekspartners niet nodig en wenselijk. De aanpassingen in onder andere systemen, processen en opleiden van mensen zijn (te) ingrijpend, nog los van de vraag of het nieuwe stelsel betere mogelijkheden biedt.

RVO stelt dat in het huidige agentschapsmodel en de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven te veel de nadruk komt te liggen op doelmatigheid. Daardoor ontbreekt het volgens RVO aan ruimte om maatwerk te bieden voor klanten. RVO zou graag *‘de ruimte willen om die laatste 20% niet zo efficiënt mogelijk in te richten maar met menselijke aandacht en ondersteuning. Ook als dat meer kost.’* RVO is ook van mening dat (de toepassing van) het agentschapsmodel RVO belemmert bij het toekomstgericht maken van de organisatie. Het baten-lasten model is erop ingericht dat RVO alleen geld mag uitgeven aan het uitvoeren van opdrachten. Daardoor is er beperkt investeringsruimte. RVO mag het eigen vermogen niet of alleen zeer beperkt aanwenden voor investeringen in innovatie en doorontwikkeling van de organisatie.

## 6.4 Financiering

RVO hanteert een afrekensystematiek op basis van de volgende financieringsprincipes:

- **Lumpsum:** financiering deel van het werkpakket (1-jarig), hoogte totaalbedrag op basis van voorcalculatie bepaald, gebaseerd op uren x uurtarief. Wijzigingen in de opdracht leiden in beginsel niet tot verrekening. Het agentschap dient deze binnen het vastgestelde bedrag op te vangen.
- **Fixed price:** idem lumpsum, echter wijzigingen in de opdracht leiden in beginsel wel tot verrekening.
- **Flexibel/nacalculatie:** een offerte wordt uitgebracht, opdracht verstrekt, maar de afrekening vindt plaats op basis van werkelijk gemaakte kosten.

RVO beschikt niet over een overzicht waaruit blijkt welk aandeel de verschillende financieringsprincipes hebben binnen de totale financiering van RVO. Dit inzicht heeft RVO alleen op het niveau van opdrachtgevers beschikbaar. RVO werkt aan dashboards om deze informatie op overkoepelend niveau zichtbaar te maken.

In het kader van (het gesprek tussen RVO en opdrachtgevers rondom) meerjarige opdrachtverlening geldt de Nota *Voorstel meerjarige opdracht* d.d. september 2021 als voorbeeld. Deze Nota van RVO beoogt een (meerjarige) opdrachtverlening van het ministerie van EZK aan RVO waarvoor naast een aantal kwalitatieve aanpassingen (sturing op hoofdlijnen, beter inspelen op politieke dynamiek, maatschappelijke impact verhogen) ook een meerjarig budgettair kader wordt gevraagd.

KPMG adviseert dat RVO het potentieel van lumpsum bekostiging als efficiency instrument verder gaat benutten door te onderzoeken of het mogelijk is dit op een groter deel van het werkpakket toe te passen. RVO heeft hierop de werking van het instrument lumpsum geëvalueerd. Op basis hiervan is een aantal suggesties gedaan om de toepassing van het instrument te verbeteren. Daarnaast is RVO in gesprek met zijn opdrachtgevers om het instrument nader toe te passen. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de aanbeveling en opvolging bijlage E.

## Percepties

RVO is in gesprek met diverse opdrachtgevers in het kader van lumpsumfinanciering van opdrachten (pakketten). De dynamiek en onzekerheden in het huidige politieke landschap maken dat niet iedere opdrachtgever (even snel) enthousiast is over de methodiek van lumpsumfinanciering. Verschillende opdrachtgevers geven daarom aan dat de toepassing van lumpsum als instrument voordelen moet bieden voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer, voordat dit breed ingezet wordt. Daarnaast is het benutten van het veronderstelde potentieel van lumpsum en meerjarige opdrachtverstrekking afhankelijk van de inpasbaarheid – bijvoorbeeld in begroting en sturing – bij opdrachtgevers van RVO. Met betrekking tot deze afhankelijkheden (veronderstelde meerwaarde en inpasbaarheid lumpsumfinanciering) ziet RVO een divers beeld ontstaan bij de opdrachtgevers wat betreft daadwerkelijke inzet van lumpsumfinanciering.

Lumpsumfinanciering biedt RVO een bepaalde (hogere) mate van organisatievrijheid. Gesprekspartners geven daarbij wel aan dat een belangrijk aandachtspunt is om duidelijkheid te hebben over wie (welke partij) verantwoordelijk is voor en in het geval van negatieve financiële resultaten. Een opdrachtgever heeft aangegeven dat zij vanwege ervaringen met lumpsumopdrachten waarbij RVO niet uitkwam met de middelen, minder geneigd zijn weer via deze financieringsvorm opdrachten aan RVO te verstrekken.

Binnenkort start een pilot van RVO en opdrachtgever EZK om te onderzoeken hoe lumpsumfinanciering meerjarig kan worden ingericht. Deze pilot dient vooral de (leer)effecten van meerjarige lumpsumfinanciering inzichtelijk te maken. RVO benoemt als aandachtspunt dat lumpsumfinanciering binnen de pilot naar de achtergrond is geschoven, terwijl lumpsum juist een grote rol kan spelen in de beweging naar opgavegericht werken en het creëren van publieke waarde.

In het verlengde van de inspanningen en overwegingen rondom lumpsumfinanciering, pleit een gesprekspartner voor een zekere flexibiliteit in toe te passen financieringsvormen. Uit het gevoerde gesprek komt naar voren dat taakoriëntatie leidend zou moeten zijn bij het kiezen van de financieringsvorm. Zo kan de ene taak beter lumpsum gefinancierd worden, terwijl nacalculatie beter past bij een andere taak.

Ten aanzien van de meerjarige opdrachtverlening is de Nota *Voorstel meerjarige opdracht* aangehaald. Een meerjarig financieel commitment wordt echter altijd ingeperkt door het budgetrecht van de Eerste en de Tweede Kamer.

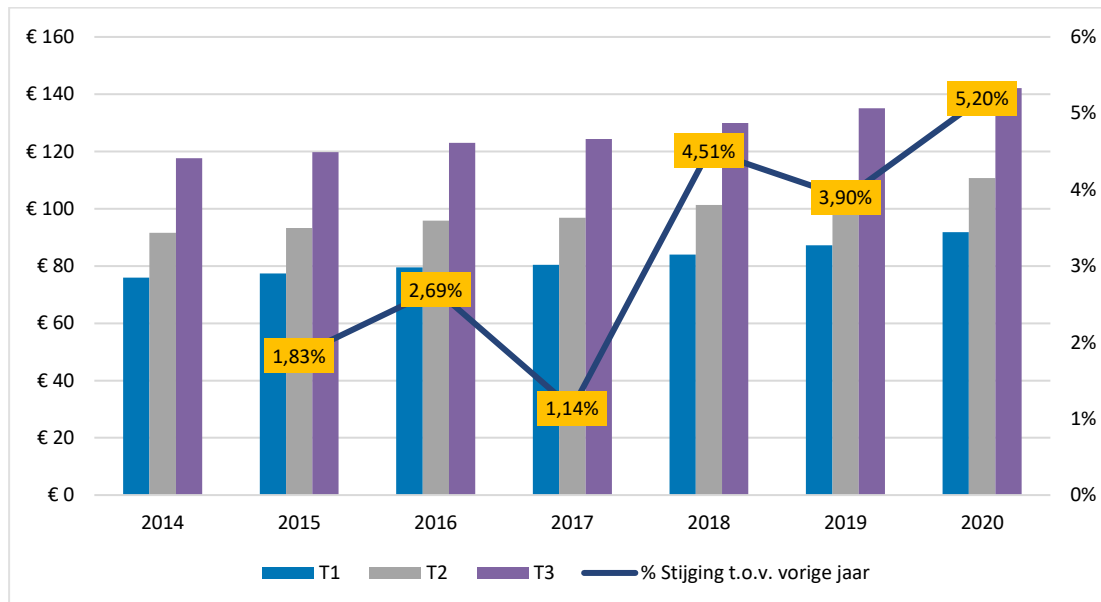
## 6.5 Kostprijsmodel van RVO

Ten aanzien van het kostprijsmodel concludeerde KPMG in het onderzoek *Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency*: 'Het kostprijsmodel is toepasselijk voor RVO. De keuze voor de huidige systematiek is logisch en navolgbaar gegeven het brede werkpakket van RVO. Een keuze voor een andere systematiek (denk bijvoorbeeld aan *activity based costing* varianten op output) betekent fundamenteel andere keuzes en leidt gegeven het diverse werkpakket en de aard van activiteiten tot een fors zwaardere (administratieve) belasting op de organisatie met onzekere resultaten.' KPMG deed daarnaast een aantal aanbevelingen die raken aan het kostprijsmodel. Verderop in deze paragraaf behandelen we deze aanbevelingen en de opvolging die RVO eraan heeft gegeven (zie bijlage E voor een uitgebreidere toelichting op de opvolging van de aanbevelingen van KPMG).

RVO hanteert drie tariefgroepen, te weten T1 t/m T3. Het Rekenmodel Tariefnotitie dat RVO hanteert, maakt de tariefstelling (T1 t/m T3) herleidbaar en geeft inzage in de onderliggende baten en lasten.

De totstandkoming van de jaarlijkse tarieven is bestendig binnen de interne en externe Planning & Control (P&C)-cyclus. Zo onderschrijven de Planning & Control Gids, Kadernota Kostprijsmodel en Tariefnotitie, Memo Tariefvoorstel RVO, Nota Nacalculatie en Nota Goedkeuring Tarieven (Eigenaar) de totstandkoming, beheersing en bijsturing van de jaarlijkse tarieven (PDCA).

Figuur 17 bevat de ontwikkeling van de tarieven die RVO hanteert, verdeeld over de drie tariefgroepen. Over de periode 2014 – 2020 betreft de gemiddelde jaarlijkse tariefstijging 3,5%; dit is inclusief de jaarlijkse autonome loon- en prijsontwikkeling.



Figuur 17. Ontwikkeling tarieven RVO 2014 – 2020.

#### **KPMG onderzoek 'Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency'**

**Aanbeveling 4.** KPMG adviseert dat RVO gaat zorgen voor een eenduidige vastlegging van de verdeelsystematiek en daarbij meteen evalueert of de opzet van de gehanteerde verdeelsleutels nog aansluit bij de uitgangspunten van het kostprijsmodel. RVO heeft hiertoe een nota opgesteld waarin, op basis waarvan is besloten de voorgenomen uitgangspunten en het advies inzake verschuiving van betreffende verdeelsleutels mee te nemen in het proces van vaststelling van tarief 2022. Na verdere analyse concludeert RVO dat de voordelen van additionele differentiatie in tarifiering niet opwegen tegen de administratieve beheerslasten.

**Aanbeveling 5.** KPMG adviseert dat RVO de wijze waarop functies nu gekwalificeerd worden als 'direct' en 'indirect' gaat evalueren. Het RVO memo "Indirecte fte's, besluitvorming t.b.v. uitgangspunten tarief 2022" presenteert de bevindingen en adviezen aangaande de geconstateerde inconsistentie met betrekking tot de indirecte fte's. De gevolgen van de besluitvorming ter oplossing van de geconstateerde inconsistentie in financiering van indirecte fte's worden meegenomen in de uitgangspunten voor de berekening van het tarief 2022.

**Aanbeveling 6.** KPMG adviseert dat RVO tijdens gesprekken over tarieven het onderscheid tussen personeelskosten (en ontwikkelingen daarin) en de materiële kosten (en ontwikkelingen daarin) duidelijk maakt aan eigenaar en opdrachtgevers. RVO geeft aan dat deze toelichting onder andere plaatsvindt in het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg.

Zie voor een uitgebreide beschrijving van de aanbevelingen en opvolging bijlage E.

## Percepties

RVO geeft aan dat meerjarige tarifiering de voorspelbaarheid van tarieven vergroot, wenselijk is om in te voeren en de mogelijkheden tot scenarioplanning over de jaarschijven heen verbetert.

RVO geeft ook aan onbedoelde financiële resultaten beter te willen ondervangen in het kostprijsmodel door minder conservatief te ramen. Scenarioplanning waarbij het tarief voor een percentage van 8-9% ongedekt is (ontbreken van harde toezegging opdrachtgevers) dient bij te dragen aan de doelstelling om eindejaar geen financieel resultaat te laten zien als agentschap.

Waar RVO momenteel werkt met drie tariefgroepen zijn er opdrachtgevers die meer tariefdifferentiaties willen zien. Tegelijkertijd spreken opdrachtgevers de wens uit om vooral met de beste mensen te werken, die veelal tegen het hogere tarief werkzaam zijn. Deze wensen tezamen (differentiatie en beste mensen tegen hoogste tarief) lijken tegenstrijdig te zijn.

Ten aanzien van de opstelling van meerjarige tarieven wordt door de eigenaar aangegeven dat de aannames in het model tot een hogere mate van onzekerheid leiden dan bij jaarlijkse tariefstelling. Het is momenteel nog niet uitgeschreven hoe tussentijdse bijsturing op de tariefstelling bij meerjarige tarifiering mogelijk wordt gemaakt. De (onderzoeks)vraag die op tafel ligt, is welke *checks and balances* hiervoor dienen te worden ingericht.

## 6.6 Financieel beheer

Conform de rollen die de Regeling agentschappen onderscheidt, is RVO als opdrachtnemer verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.<sup>59</sup> Daarnaast geldt dat, eveneens conform de Regeling agentschappen, RVO aan de instellingsvoorwaarde moet voldoen door een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer te waarborgen.<sup>60</sup>

RVO stelt jaarlijks een beheer- en controleplan (BCP) op. Hiermee geeft RVO overkoepelend inzicht in het financieel en materieel beheer van de organisatie. In het BCP beschrijft RVO de prioriteiten voor de aankomende periode ten aanzien van de verschillende cycli waarin RVO functioneert (extern en intern), welke risico's daarmee geassocieerd worden en op welke wijze RVO deze risico's beheerst.

RVO geeft door middel van het 'Three Lines of Defence' model invulling aan het (financieel) risicomanagement. Het doel van het risicomanagement binnen RVO is om de doelen en ambities van RVO te helpen verwezenlijken door het tijdig waarnemen en bespreken van interne en externe mogelijke gebeurtenissen en ontwikkelingen die zich kunnen voordoen, waarbij zowel de positie ten opzichte van de gewenste koers, alsook de afstand waarmee het tijdspad waarin deze gebeurtenissen zich tot een gevaar of kans kunnen ontwikkelen duidelijk is. Onderdelen van het risicomanagement zijn de Corporate Risico Analyse (CRA) en de Directie Risico Analyse (DRA).

RVO voldoet aan de geldende begrotings- en verantwoordingsverplichtingen. Middels jaarplannen, interne jaarverslagen, managementletters en auditrapportages sluit RVO aan op de P&C cyclus van de eigenaar. In samenspraak met de eigenaar stelt RVO de jaarlijkse tarieven vast en formaliseert de gemaakte managementafspraken.

<sup>59</sup> Regeling agentschappen. Artikel 12.

<sup>60</sup> Regeling agentschappen. Artikel 4.

De domeinanalyses van de verschillende directies van RVO geven inzage in opvallende afwijkingen tussen de begrote middelen en de realisatie (met behulp van indicatoren zoals urenverantwoording, fte, exploitatie).

In het Auditrapport van de Auditdienst Rijk (ADR) 2020 zijn de twee ‘gemiddelde’ bevindingen zoals die in 2019 nog golden, veranderd naar ‘licht’.<sup>61</sup> Daarmee zijn er geen gemiddelde bevindingen meer. Het subsidiebeheer (vastlegging documentatie, berekeningen bij afrekeningen) is verbeterd en geldt nu alleen nog als een ‘lichte’ bevinding. De volledigheid van documenten en de vastlegging in de dossiers van overwegingen en berekeningen bij afrekeningen blijven nog aandachtspunten, waarop de ADR ondanks meerdere door RVO ingezette acties nog beperkt verbetering ziet.

### Percepties

Mede ondersteund door de rapportages van de Interne Audit Dienst (IAD) en de ADR, geeft RVO ook zelf aan dat de kwaliteit van de (financiële) jaarverantwoordingen de afgelopen jaren sterk is verbeterd.

RVO merkt daarnaast op dat met de CRA en de DRA de afgelopen jaren nadrukkelijk is ingezet op het versterken van het risicomanagement binnen de organisatie. Op de werkvloer vinden bovendien bij het inrichten van regelingen analyses op mis- en oneigenlijk gebruik plaats in combinatie met privacy- en IB-analyses. Dit neemt niet weg dat volgens enkele gesprekspartners binnen RVO risicomanagement nog niet altijd de benodigde aandacht krijgt op directieniveau. En ook op de werkvloer zou de aandacht voor risicomanagement verder versterkt moeten worden. Dit is een actie voor 2022.

RVO ziet mogelijkheden om organisatieontwikkelingen meer vanuit het eigen vermogen te organiseren en meerjarig stabiliteit en voorspelbaarheid in de tarieven te organiseren als het eigen vermogen bedrijfsmatig aangewend zou kunnen worden. Ook de Ondernemingsraad van RVO ziet hierin mogelijkheden: als RVO meer zelf mag bepalen wat te doen met het eigen vermogen, zou dat volgens hen een goede ontwikkeling zijn die RVO in staat stelt meer de eigen strategie te bepalen. Mogelijk is het eigen vermogen ook te benutten voor het realiseren van een grotere vaste bezetting, of het beter invullen van opgavegericht werken.

---

<sup>61</sup> Ministerie van Financiën, Auditdienst Rijk (2021), Auditrapport 2020 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII).

# 7. Conclusies en aanbevelingen

Het doel van deze doorlichting is het vormen van een oordeel over het functioneren van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in de periode 2014 – 2020 op de onderzoeksthema's **doeltreffendheid**, **doelmatigheid**, **governance**, **bekostiging** en **financieel beheer**. Hierna presenteren we de belangrijkste conclusies. Vervolgens gaan we in op de toekomst van de organisatie, waarbij we concrete aanbevelingen doen op basis van de uitkomsten van de doorlichting.

## 7.1. Conclusies

### Doeltreffendheid

RVO heeft in 2018 in de Agenda 2022 de ambitie neergelegd om de omslag te maken naar een opgavegerichte organisatie. We concluderen dat RVO sindsdien stappen heeft gezet om de doelen opgavegericht, talentgericht, klantgericht en datagedreven werken uit de Agenda 2022 te bereiken. De vraag of RVO hiermee op koers is om de ambitie in 2022 te bereiken, valt door het ontbreken van een vertaling in concrete doelen en meetbare indicatoren niet te beantwoorden.

Opdrachtgevers zijn over het geheel genomen tevreden over de dienstverlening van RVO en de onderlinge samenwerking. De opdrachtgeverstevredenheid is bovendien toegenomen in de afgelopen jaren. RVO denkt mee met opdrachtgevers en wordt door hen als flexibel ervaren. We constateren wel dat er onderlinge verschillen zijn tussen (deel)opdrachtgevers: sommige opdrachtgevers oordelen positiever dan andere opdrachtgevers.

Binnen de organisatie is het besef gegroeid dat vanuit verschillende onderdelen van RVO wordt gewerkt aan gedeelde maatschappelijke opgaven. De beweging naar opgavegericht werken is terug te zien in de sturingscycli van sommige, maar nog niet alle opdrachtgevers. RVO wordt, in lijn met de Regeling agentschappen, resultaatgericht aangestuurd. Sturing en verantwoording vindt per (deel)opdrachtgever plaats. RVO stelt voor de meeste producten een zogeheten MERC op, waarin middelen, activiteiten, resultaten en effecten op instrumentniveau worden samengebracht. Op instrumentniveau lijkt deze sturing goed ingericht te zijn om de doeltreffendheid te waarborgen. Een overkoepelend sturingsmechanisme op opdrachtniveau (bijvoorbeeld een beleidslogica vertaald naar outcome-, output- en inputindicatoren) ontbreekt veelal, laat staan dat resultaatgericht over opdrachten heen wordt gestuurd. We concluderen dat er ruimte is voor doorontwikkeling voor wat betreft het over opdrachtgevers/domeinen heen opgavegericht werken, waarbij – bezien vanuit de maatschappelijke opgave – verschillende opdrachten met elkaar worden verbonden.

De klanttevredenheid van RVO is gestegen in de afgelopen jaren en is vergelijkbaar met andere grote uitvoeringsorganisaties, maar ligt met een 7,5 nog wel onder de eigen ambitie van een 8,0. Er ligt nog een uitdaging om klanten eerder in de klantreis bij te staan, zodat RVO niet enkel oplossingen voor (veronderstelde) problemen kan bieden, maar ook kan helpen om de klantbehoefte scherp te krijgen en daarbij de juiste oplossing(en) te vinden.

RVO beschikt over veel kennis en expertise. Door de huidige schaarste op de arbeidsmarkt is het binnenhouden en binnenhalen van talent een uitdaging. Daarnaast streeft RVO ernaar om de aanwezige kennis en expertise (nog) beter te benutten. Zo experimenteert RVO met innovatieve methoden om talent optimaal te organiseren rondom opgaven.

RVO wordt binnen het ministerie van EZK als voorloper beschouwd op het gebied van datagedreven werken. Afgelopen jaren zijn hierop stappen gezet, onder andere met de aanstelling van een CDO en de oprichting van de afdeling Data. Ontwikkelpotentieel ligt bij het breder toegankelijk maken en onderling verbinden van de veelheid aan data waarover RVO beschikt, zodat deze wordt benut om extra service en gebruiksgemak te realiseren voor klanten en opdrachtgevers te ondersteunen bij beleidsontwikkeling.

### Doelmatigheid

Het aantonen van doelmatigheid is vaak ingewikkeld, zo ook in het geval van RVO. RVO heeft te maken met bewegende doelen, een divers en veranderend opdrachtenpakket en een dynamische omgeving. Dit bemoeilijkt het doen van uitspraken over doelmatigheid van RVO en hoe deze zich over meerdere jaren heeft ontwikkeld.

Uit de doorlichting volgen geen signalen dat RVO ondoelmatig werkt. In de aansturing van RVO is bovendien aandacht voor (aspecten van) doelmatigheid. Daarbij ligt de focus vooral op de ontwikkeling en opbouw van kostprijzen en tarieven en de over- en onderuitputting van middelen. Andere aspecten die aandacht krijgen zijn onder andere het percentage externe inhuur en ziekteverzuim. Daarnaast is efficiëntie een van de uitgangspunten bij de inrichting en ontwikkeling van de IT- en IV-organisatie en datagedreven werken.

De bestaande indicatoren en kengetallen, bijvoorbeeld uit de Rijksbegroting, bieden echter onvoldoende basis om goed inzicht te hebben in en grip te houden op de doelmatigheid van RVO. Ze zijn informatief, maar leggen geen relatie tussen enerzijds kosten en anderzijds output of outcome van RVO. RVO onderkent dit en heeft onder andere in 2020 een onderzoek naar grip en sturing op kostenefficiëntie laten uitvoeren door KPMG. RVO werkt aan de opvolging van de aanbevelingen uit dit onderzoek, waaronder het stroomlijnen van de interne en externe managementcyclus en het ontwikkelen van dashboards om de informatievoorziening rondom doelmatigheid te verbeteren. RVO werkt ook aan experiment met het opstellen en verbeteren van doelmatigheidskengetallen. Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de uitkomsten van dit experiment resulteren in voldoende inzicht in en grip op doelmatigheid.

### Governance

De inrichting van de governance van RVO is in lijn met de voorschriften van de Regeling agentschappen. Binnen het sturingsmodel van RVO worden drie rollen onderscheiden: de eigenaar, de opdrachtgevers en de opdrachtnemer. Verantwoordelijkheden en afspraken zijn vastgelegd in een convenant en uitgewerkt in bilaterale afspraken met de eigenaar (jaarlijkse managementafspraken) en de opdrachtgevers (werkafspraken). Hierbij moet worden opgemerkt dat het convenant dateert uit 2014 en niet meer up to date is.

Eigenaar en opdrachtgevers zijn over het algemeen positief over de samenwerking (en afspraken daarover) met RVO. Verantwoording en rapportage vanuit RVO richting eigenaar en opdrachtgevers vindt bilateraal plaats en is gedegen en tijdig. Richting de eigenaar gebeurt dit via voortgangsrapportages en de jaarverantwoording aan de pSG. RVO rapporteert vier keer per jaar aan de opdrachtgevers over de voortgang op de opdrachten. Dit is zowel inhoudelijk (uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten) als financieel (de mate van onder- of overuitputting). De wijze waarop gerapporteerd wordt verschilt per opdrachtgever en is afhankelijk van de gemaakte afspraken. Een aandachtspunt volgens sommige opdrachtgevers betreft dat RVO veel en gedetailleerd rapporteert. Daarnaast bestaat bij sommige opdrachtgevers de wens dat RVO naast output (resultaten) meer rapporteert op het niveau van outcome.

In de praktijk is binnen de governance van RVO geen sprake van één driehoek, maar van veel verschillende driehoeken ('multi-driehoek'). Het beeld is dat de as opdrachtnemer - eigenaar en de assen opdrachtnemer - opdrachtgever op zichzelf naar tevredenheid functioneren. De as eigenaar - opdrachtgevers blijft echter onderbelicht. Deze laatste as is ook niet zo uitgebreid uitgewerkt en vastgelegd in afspraken als de andere assen. Een aandachtspunt is dat de aandacht van RVO binnen de multi-driehoek wordt toegenomen naar de



opdrachtgevers vanuit het ministerie van EZK, waardoor sommige andere opdrachtgevers het gevoel hebben dat hun belangen in de driehoek niet voldoende zijn geborgd. Het ontbreekt aan 'een plek' waar integraal afwegingen worden gemaakt die RVO, de eigenaar en (verschillende) opdrachtgevers gezamenlijk aangaan. Dan gaat het bijvoorbeeld over strategische onderwerpen, zoals als het verbinden van opgaven van verschillende opdrachtgevers, het vraagstuk van maatwerk versus efficiëntie en het bewaken van de uitvoerbaarheid, en onderwerpen die voor verschillende opdrachtgevers van belang zijn, zoals IT. Het Opdrachtgeversberaad vervult die functie momenteel niet. Dat is beperkt strategisch van aard en de nadruk heeft vooral gelegen op financiële onderwerpen. Het beraad is bovendien informeel en consulerend van aard, en niet besluitvormend. Er ligt een rol voor de eigenaar om meer balans aan te brengen in de driehoek.

RVO sluit met de CIO en CDO aan bij de I-strategie van het Rijk. De IV-kant is eerder en daardoor ook verder ontwikkeld dan de data-kant. De governance van IV en krijgt veel aandacht en is nog volop in ontwikkeling. De CDO-CIO samenwerking is vorig jaar geïntensiveerd, maar vergt nog verdere doorontwikkeling. Een andere uitdaging is om de uitvoerende verantwoordelijkheden voor goed omgaan met data (belegd bij elke business- en stafdirecteur, waarbij CDO leiding geeft en afdeling data ondersteunt), goed te verankeren in de organisatie.

### Bekostiging

RVO geeft opvolging aan de drie verbetervoorstellen van KPMG die betrekking hebben op bekostiging en het kostprijsmodel. De uitgangspunten voor verdeelsleutels zijn geanalyseerd, herijkt en geformaliseerd en meegenomen in de tariefberekening 2022. Deze analyse is afdoende onderbouwd en gedocumenteerd. Ten aanzien van verdere differentiatie in tarifiering concludeert RVO dat de voordelen hiervan niet opwegen tegen de toename in administratieve beheerslasten. De overwegingen leidend tot deze conclusie zijn afdoende onderbouwd en gedocumenteerd. Ten slotte geeft RVO voldoende opvolging aan het verbetervoorstel van KPMG om een evaluatie uit te voeren naar (inconsistenties in) de kwalificatie van directe en indirecte fte's. Aanvullend staat een *zero-based* analyse met betrekking tot de classificatie en allocatie van directe en indirecte functies gepland vanaf november 2021.

De gerealiseerde baten en lasten van RVO liggen jaarlijks, behoudens in 2020, in lijn met elkaar. De gerealiseerde baten ten opzichte van de begrote baten laten sinds het ontstaan van RVO uit de fusie in 2014 echter een substantiële afwijking zien (gemiddeld +22%). De organisatie en de (vaste) personele bezetting worden afgestemd op de begrote baten en zijn daardoor structureel te klein ingevuld. Daarnaast zorgt de afwijking ervoor dat de voorcalculatorische tarieven niet aansluiten bij de werkelijke kosten.

In het kader van de ambitie om opgavegericht te (kunnen) werken bestaat bij RVO de wens van meerjarige financiering en meer ruimte om middelen naar eigen inzicht te besteden. RVO wil die ruimte benutten voor organisatieontwikkeling en investeringen in innovaties op het terrein van bijvoorbeeld data. Over lumpsum als financieringsvorm is RVO in gesprek met opdrachtgevers, om gezamenlijk te bezien of en waar lumpsum vaker toegepast kan worden. Onder bepaalde condities kan lumpsumfinanciering een passend alternatief zijn voor outputfinanciering, bijvoorbeeld als  $p \times q$  niet goed is vast te stellen of als over een langere periode ervaring is opgedaan met de kosten(ontwikkeling) van een product of dienst. Ook de mogelijkheden om vaker te werken met meerjarige opdrachten en financiering worden momenteel verkend, evenals de mogelijkheid om het eigen vermogen meer te benutten. Het gaat hierbij om het vinden van de balans tussen enerzijds ruimte voor ondernemerschap binnen de begrotingsregels en anderzijds het voorzichtigheidsbeginsel bij begroten en het budgetrecht van de Kamer.

RVO voldoet aan de algemene instellingsvoorwaarden voor agentschappen en maakt gebruik van de leenfaciliteit voor het doen van investeringen. RVO voldoet niet aan de norm afschrijfkosten (ten minste 5% van de totale lasten), hetgeen een aanvullende instellingsvoorwaarde is voor een baten-lastenagentschap. Een stelselwijziging is echter ingrijpend en biedt geen directe voordelen.

## Financieel beheer

RVO kent een adequate borging van de financiële functie, waarbij noodzakelijke documentatie rond het financieel beheer aanwezig en afdoende navolgbaar is. RVO laat op grond van de gepresenteerde documentatie zien aan te sluiten op de P&C-cyclus van de eigenaar en geeft daarmee invulling aan de geldende begrotings- en verantwoordingsverplichtingen.

Het financieel beheer van RVO is in de periode 2014 – 2020 verbeterd, zo blijkt onder andere uit de jaarlijkse auditrapportages van de ADR. Het subsidiebeheer (vastlegging documentatie, berekeningen bij afrekeningen), dat weliswaar is verbeterd sinds enkele jaren, behoeft nog een verdere professionaliseringsslag en wordt nu vanuit de ADR nog opgetekend als een ‘lichte’ bevinding.

RVO agendaert en formaliseert het risicomanagement middels de Corporate Risico Analyse. Deze methodische aanpak adresseert en bestendigt het risicomanagement binnen de P&C-cyclus. Verdere alignment van risicomanagement, waarbij het risicobewustzijn op de werkvloer verder wordt vergroot, wordt ondersteund door de invoering van de Directie Risico Analyse.

## 7.2. Toekomst van de organisatie

RVO sluit aan – en loopt in sommige opzichten voor – op een aantal belangrijke ontwikkelingen binnen het Rijk. Dan gaat het bijvoorbeeld om de toegenomen aandacht voor de druk op de uitvoering en de menselijke maat bij uitvoeringsorganisaties, en parallel hieraan de focus op digitalisering en het gebruik van data. Hoewel RVO op onderdelen verschilt van andere (grote) uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld voor wat betreft de doelgroep, zijn de analyse en de gepresenteerde handelingsopties in onderzoeken als *Werk aan Uitvoering* (Algemene Bestuursdienst, 2020) en *Klem tussen balie en beleid* (Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, 2021) in meer of mindere mate ook relevant voor RVO. Er ligt een opgave in het vinden van de balans tussen het efficiënt uitvoeren van opdrachten enerzijds en het leveren van maatwerk (indien gewenst) anderzijds. De COVID-19 maatregelen waaraan RVO uitvoering geeft, laten bovendien zien dat het loont om RVO in een vroeg stadium van het beleidsproces te betrekken en maken tegelijkertijd duidelijk dit eerder nog uitzondering is dan regel.

Een derde belangrijke ontwikkeling betreft de verschuiving naar (sturing op) publieke waardecreatie bij uitvoeringsorganisaties. We concluderen dat RVO de ambitie heeft om de omslag te maken naar een opgavegerichte organisatie en hierop stappen heeft gezet (paragraaf 7.1). In de bestaansgeschiedenis van RVO zijn grofweg drie perioden te onderscheiden: een periode waarin de strategie ontleend werd aan het *new public management* denken (2014 – 2018), een periode waarin het *public value* (publieke waarde) denken in interne kring opkwam (2018 – 2022) en een periode waarin RVO public value denken (en doen) verder wil internaliseren en meer extern wil uitgedragen (2022 – verder). De verschuiving naar focus op publieke waardecreatie gaat niet vanzelf. Deze (voorgenomen) paradigmashift schuurt op onderdelen met huidige regels, systemen, werkwijzen en gewoonten, zowel binnen RVO als in de aansturing van RVO. Het doorzetten van deze verandering vraagt aandacht van zowel RVO, de eigenaar als de opdrachtgevers. De doorlichting legt op dit punt een aantal uitdagingen bloot, die we hierna vertalen in aanbevelingen (tussen haakjes staat vermeld aan wie de aanbeveling is gericht).

### Doeltreffendheid (publieke waardecreatie door opgavegericht werken)

Bij opgavegericht werken vindt een verschuiving plaats van de ‘klassieke’ scheiding tussen beleid (wat) en uitvoering (hoe) naar cocreatie. Dit vereist zowel van RVO als opdrachtgevers een proactieve houding. Het vraagt van RVO om over opdrachten en accounts heen mee te denken en signalen te delen, en om suggesties aan te aanreiken voor verbeterpunten in het beleid en opdrachtgevers op hun beurt (meer) mee te laten

denken over keuzes en dilemma's in de uitvoering. Van opdrachtgevers vraagt het dat ze RVO vaker vroegtijdig betrekken in het beleidsvormingsproces. Op deze wijze zijn de kennis en data van RVO van grote(re) toegevoegde waarde en is de uitvoerbaarheid van opdrachten beter geborgd.

We doen in dit verband de volgende aanbevelingen:

1. **Organiseer een strategische discussie tussen RVO, eigenaar en opdrachtgevers over publieke waarde en opgavegericht werken, en concretiseer begrippen als publieke waarde en publiek partnerschap.** (*Wat verstaan partijen eronder? Hoe laat zich dit vertalen in een werkend sturingsmodel? Et cetera*). Dit gesprek legt bloot of betrokken partijen daadwerkelijk meerwaarde zien in een paradigmashift, en bereid zijn om, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, iets te veranderen en RVO meer ruimte te geven. In deze doorlichting ontvingen we op dit punt geen eenduidige signalen. Zonder een gedeeld en concreet beeld is de kans groot dat oude patronen en werkwijzen blijven bestaan en opgavegericht werken niet van de grond komt. (*eigenaar, opdrachtgevers, RVO*)
2. **Ontwikkel beleidslogica's met (deel)opdrachtgevers.** Verbind de opgave van de opdrachtgever met de dienstverlening van RVO door de huidige MERC's samen te brengen in een beleidslogica. Monitor de voortgang met input-, output- én outcome-indicatoren. Benut daarbij de ervaring die is opgedaan met al bestaande beleidslogica's zoals de methodiek van BZ DGBEB. (*opdrachtgevers, RVO*)
3. **Vertaal het idee van opgavegericht werken binnen RVO tot op de werkvloer.** Zorg dat medewerkers handvatten krijgen voor hoe ze in programma's en projecten de beweging kunnen maken van opdracht(gever)gericht werken naar opgavegericht werken. (*RVO*)
4. **Verbind talent binnen de organisatie van RVO rondom opgaven.** Continueer de inspanningen om in beeld te krijgen welk talent er binnen de organisatie aanwezig is en zorg voor opschaling van succesvolle experimenten met het organiseren van talent rondom opgaven. (*RVO*)

## Doelmatigheid

Doelmatigheid is een aspect binnen publieke waarde en blijft derhalve ook in de toekomst onverminderd belangrijk. De bestaande indicatoren en kengetallen, bijvoorbeeld uit de Rijksbegroting, bieden op dit moment nog onvoldoende basis om goed inzicht te hebben in en grip te houden op de doelmatigheid van RVO.

We doen in dit verband de volgende aanbevelingen:

5. **Continueer het experiment met het opstellen en verbeteren van doelmatigheidskengetallen.** Ontwikkel voor belangrijke taken en werkprocessen kengetallen waarin input (bijvoorbeeld kosten of fte) worden afgezet tegen output of – indien mogelijk – outcome. Implementeer goede resultaten (breder) binnen de organisatie, de interne sturingscyclus en de (externe) governance. (*RVO*)
6. **Zet strategische doelmatigheidsvraagstukken vaker op de agenda van het Opdrachtgeversberaad.** Momenteel ligt de focus van het overleg op tarieven en kostprijzen. Adresseer strategische onderwerpen zoals de afweging tussen enerzijds efficiëntie in de uitvoering en anderzijds het bieden van maatwerk aan opdrachtgevers en klanten (zie ook aanbeveling 9). (*eigenaar, opdrachtgevers, RVO*)

## Governance

Opgavegericht werken bij RVO vereist dat de invulling van de governance meeverandert. De aandacht zou verlegd moeten worden van individuele sturingsrelaties naar de multi-driehoek (met onderling verbonden assen), waarin een meerjarig perspectief wordt gehanteerd, aandacht is voor opdrachtgever-overstijgende afwegingen en ruimte is voor gedifferentieerde sturing. Specifiek ligt er een rol voor de eigenaar om de balans

in de governance-driehoek te herstellen, zodat de aandacht van RVO binnen de driehoek niet langer wordt toegetrokken naar de opdrachtgevers vanuit het ministerie van EZK. De stuurgroep *Werk aan Uitvoering* buigt zich momenteel over de vraag hoe meervoudig opdrachtgeverschap invulling kan krijgen. De inzichten die hieruit voortkomen kunnen bruikbaar zijn voor de governance van RVO.

We doen in dit verband de volgende aanbevelingen:

7. **Herzie het convenant waarin het sturingsmodel en de drie rollen zijn uitgewerkt.** Dit convenant dateert uit 2014, het jaar van oprichting van RVO. Sindsdien is het aantal opdrachtgevers van RVO sterk toegenomen, waardoor rollen en relaties binnen de driehoek in de praktijk zijn veranderd. De beweging naar opgavegericht werken vraagt bovendien om een andere invulling van de governance. (*eigenaar*)
8. **Ontwerp een cyclus voor de as eigenaar – opdrachtgevers met overlegmomenten en werkafspraken.** De as eigenaar – opdrachtgevers is minder (formeel) uitgewerkt dan de andere twee assen binnen de governance-driehoek. Voor de meeste opdrachtgevers geldt dat zij enkel contact hebben met de eigenaar in het kader van het Opdrachtgeversberaad. (*eigenaar*)
9. **Vergroot de waarde van het Opdrachtgeversberaad door het te ‘verzwaren’ en de focus te verbreden.** De waarde van het Opdrachtgeversberaad kan worden vergroot door het overleg op te tillen naar een meer strategisch niveau en de inhoudelijke scope te verbreden. Gedacht kan worden aan:
  - a. Het maken van onderscheid tussen een bestuurlijk en een ambtelijk overleg, waarbij de betrokken organisaties zich in het bestuurlijk overleg op hoog bestuurlijk niveau laten vertegenwoordigen (pSG, DG’s of eventueel directeuren).
  - b. Het verbreden van de onderwerpen die aan bod komen in het overleg. Naast aandacht voor financiële onderwerpen als kostprijzen en tarieven is een meer strategische discussie gewenst, bijvoorbeeld over toekomstige strategische keuzes als de prioritering binnen maatschappelijke opgaven of het gezamenlijk financieren van organisatieontwikkeling en innovatie bij RVO (zie aanbeveling 10).
  - c. Het beraad besluitvormend maken, naast informeren en consulteren. (*eigenaar, opdrachtgevers, RVO*)

### Bekostiging en financieel beheer

In de huidige wijze van bekostiging van RVO ligt de nadruk op outputbekostiging ( $p \times q$ ). Voor bepaalde activiteiten van RVO is en blijft die manier van financieren passend. Wordt de beweging naar opgavegericht werken echter doorgezet, waarbij de nadruk verschuift van doelmatigheid naar het creëren van publieke waarde, dan zal RVO in de toekomst steeds vaker producten en diensten aanbieden die complexer en minder vastomlijnd zijn. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bekostiging plaatsvindt op basis van taakoriëntatie. Dat wil zeggen dat de wijze van bekostiging aansluit op de aard van een min of meer af te bakenen activiteitenpakket. Dat kan een specifiek product of dienst zijn, maar ook een opdracht of zelfs een opgave (die RVO uitvoert voor verschillende opdrachtgevers samen). Dit betekent dat (al bestaande) alternatieven als lumpsum bekostiging (en varianten daarop) nadrukkelijker in beeld komen.

Opgavegericht werken vereist ook dat RVO investeert in organisatieontwikkeling en innovatie. De precieze baten van dergelijke investeringen zijn vooraf echter lastig aan te tonen, waardoor ze niet direct kunnen worden toegerekend en doorbelast aan opdrachtgevers. Het baten-lastenstelsel biedt enige ruimte voor het doen van investeringen, zo maakt RVO gebruik van de leenfaciliteit en kan het tot een bepaald maximum eigen vermogen opbouwen, maar binnen de huidige Regeling agentschappen zijn de mogelijkheden beperkt. Als follow-up van het IBO Agentschappen: *Samen werken aan publieke waarde* wordt momenteel nagedacht over verbreding en verruiming van de Regeling agentschappen. Daarnaast kunnen de eigenaar, opdrachtgevers en RVO samen afspraken maken over het financieren van investeringen in organisatieontwikkeling en innovatie.

We doen in dit verband de volgende aanbevelingen:

- 10. Maak als eigenaar, opdrachtgevers en RVO gezamenlijk beleid voor (meerjarige) investeringen in organisatieontwikkeling en innovatie en de financiering daarvan.** Gebruik het Opdrachtgeversberaad als vehikel om deze afspraken te maken en te monitoren (zie aanbeveling 9). Bekijk daarbij in hoeverre meerjarig budgettair commitment vanuit opdrachtgevers mogelijk is. *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*
- 11. Doe nader onderzoek naar financiering op basis van taakoriëntatie en de haalbaarheid en toepasbaarheid van lumpsumfinanciering.** Enerzijds onderstreept de wens tot inzet van lumpsumfinanciering een bepaalde mate van organisatie- en taakvolwassenheid (nu na jaren van programma-uitvoering weten wij (RVO) erg goed wat wij kunnen en tegen welke prijs). Anderzijds is nog onvoldoende uitgekristalliseerd op welke wijze budgettaire risico's ondervangen worden en wie hierbij verantwoordelijk is. *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*
- 12. Anticipeer op de structurele meerwerkopgave en neem deze (waar mogelijk) op in de initiële begroting.** Het reduceren van de onzekerheid van de totale budgettering (en daarmee het creëren van hogere mate van zekerheid in de bedrijfsvoering) zal bijdragen aan een betere planbaarheid van werkzaamheden (allocatie van middelen en mensen). Meer duidelijkheid qua financiering aan de voorzijde, verkleint tevens de bandbreedte van risico's waarbinnen de tariefscomputatie opgezet kan worden (dat wil zeggen als de baten vooraf bekend zijn dan kunnen de apparaatskosten hier middels tarieven beter op worden afgestemd). *(eigenaar, opdrachtgevers, RVO)*
- 13. Continueer de professionalisering van het subsidiebeheer.** Het financieel beheer rond subsidies (vastlegging documentatie, berekeningen bij afrekeningen) is verbeterd in de afgelopen jaren en verdient verdere aandacht om dit aan de eisen van de ADR te laten voldoen. *(RVO)*

# Bijlagen

## A. Samenstelling begeleidingscommissie

Organisatie	Personen
Ministerie van Economische zaken en Klimaat	Peter Wagenmaker
	Anne-Mieke den Teuling
	Robert van der Zwan
	Dianne van Keep
	Jacob Doets
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Bianca Leemkuil
Ministerie van Financiën	Roel Harkema
	Coen Mijnen
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	Johan Maas
	Peter van der Woude

## B. Gesprekspartners

### Verkennde gespreksronde

Organisatie	Thema	Gesprekspartners
RVO	Doeltreffendheid	Thomas van Luijtelaar Jeroen Offermans
	Doeltreffendheid en toekomst van de organisatie	Davied van Berlo Xander Sinnige
	Doelmatigheid	Xander Sinnige
	Governance IT	Frank Ossewaarde Xander Sinnige
	Bekostiging en kostprijsmodel	Bart Landman Xander Sinnige
	Financieel beheer	Katja Bijlo Jeroen Offermans

### Verdiepende gespreksronde

Rol	Organisatie	Gesprekspartners
Eigenaar	Ministerie van EZK, pSG en eigenaarsadvisering	Gerdine Keijzer-Baldé Elin Berfelo
	Ministerie van EZK, directie FEZ	Regine Doornbos-Neyt Peter Wagenmaker Dianne van Keep
Opdrachtgevers	Ministerie van EZK, DG Klimaat en energie, Directie Bodem en Ondergrond	Bram Henssen
	Ministerie van EZK, DG Klimaat en energie, Directie Klimaat	Marianne Zandstra Kim Hermans
	Ministerie van EZK, DG Bedrijfsleven en Innovatie	Robert van der Zwan
	Ministerie van LNV, pSG	Eva Heijblom Marcel Cornelis
	Ministerie van LNV, Directie Europees, Internationaal en Agro-economisch beleid	Bianca Leemkuil
	Ministerie van LNV, directie FEZ	Ghislaine van der Haar Wilco Lijster
	Ministerie van IenW	Cathrin Paqué Peter Torbijn Frank Burmeister
	Ministerie van BZK	Annemarie Küppers
	Ministerie van BZ	Birgitta Tazelaar Johan Veul
	Interprovinciaal Overleg	Jean-Christophe Spapens
Opdrachtnemer (RVO)	Thema: Governance en toekomst van de organisatie	Abdeluheh Choho ( <i>Algemeen Directeur</i> )
	Thema: Doeltreffendheid	René van der Burg ( <i>Directeur Kernprocessen EU</i> ) Barto Piersma ( <i>Directeur Nationale Programma's</i> ) Tjerk Opmeer ( <i>Directeur Internationale Programma's</i> )

	Thema: Governance	Marjan Bakker ( <i>Directeur Klant, Advies en Informatie</i> ) Johan Maas ( <i>Directeur Financiën, Informatiemanagement en Facilitaire Zaken en plv. Algemeen Directeur</i> )
	Thema: Doelmatigheid, bekostiging en kostprijsmodel, financieel beheer	Johan Maas ( <i>Directeur Financiën, Informatiemanagement en Facilitaire Zaken en plv. Algemeen Directeur</i> ) Peter van der Woude ( <i>Afdelingsmanager Financiën &amp; Control</i> )
	Ondernemingsraad	Han Hertmann Kees van Hoeven
Overig	Ministerie van Financiën	Roel Harkema Koen Mijnen



## C. Onderzoeksvragen

De onderstaande hoofd- en deelvragen zijn richtinggevend geweest in dit onderzoek.

Doeltreffendheid	
Hoofdvraag	Deelvragen
1. Welke stappen heeft RVO gezet om de doelen opgavegericht, talentgericht, klantgericht en datagedreven werken uit agenda 2022 te bereiken?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hoe wordt doeltreffendheid gemeten?</li> <li>b. Welke doeltreffendheidsindicatoren hanteert RVO en hoe stuurt RVO hierop?</li> </ul>
Doelmatigheid	
Hoofdvraag	Deelvragen
2. Op welke wijze dragen de verbetervoorstellen (op basis van het KPMG rapport) met betrekking tot het kostprijsmodel bij aan efficiency en in hoeverre zijn/worden de verbetervoorstellen doorgevoerd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hoe wordt doelmatigheid gemeten?</li> <li>b. Welke doelmatigheidsindicatoren hanteert RVO? Wat doet RVO met ontwikkelingen in deze indicatoren, hoe stuurt RVO hierop en op welke manier zorgt RVO ervoor dat zijn doelmatigheidsindicatoren aan blijven sluiten bij een veranderende omgeving?</li> <li>c. In hoeverre heeft de vorm van de organisatie/aansturing effect op de doelmatigheid van RVO?</li> <li>d. Hoe wordt IT benut om doelmatigheid te verbeteren?</li> <li>e. In hoeverre wordt door de opdrachtgevers de vraag gesteld of RVO een maatregel efficiënt kan uitvoeren en worden afspraken gemaakt over het meten van prestaties (en op welke wijze wordt dit dan bepaald?)</li> </ul>
Governance	
Hoofdvraag	Deelvragen
3. Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Wat schrijven de kaders voor? Hoe is de praktijk van governance ingericht? Voldoet RVO aan de regeling agentschappen?</li> <li>b. Hoe is de governance omtrent de IT-infrastructuur ingeregeld? (Denk aan omgaan met Data/ lange termijn IT-plannen et cetera)</li> <li>c. Welke knelpunten zijn er in de governance structuur? Hoe kunnen deze knelpunten worden opgelost?</li> <li>d. Welke aspecten (denk aan efficiency) zijn meegenomen in de huidige governance structuur?</li> </ul>
4. Hoe wordt invulling gegeven aan de driehoeksrelatie?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. In hoeverre worden de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar professioneel en doelmatig uitgevoerd?</li> <li>b. Wat vinden de verschillende partijen van de werking van de driehoek? (werkt het conform de opzet?)</li> <li>c. Op welke wijze dragen de acties en overleggen die mede n.a.v. het onderzoek "Vereenvoudiging Aansturing Agentschappen" zijn ingezet bij aan een optimale invulling van de driehoek Eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer?</li> </ul>

<b>Bekostiging en kostprijsmodel</b>	
<i>Hoofdvraag</i>	<i>Deelvragen</i>
5. Op welke wijze dragen de verbetervoorstellen (op basis van het KPMG rapport) met betrekking tot het kostprijsmodel bij aan het berekenen van kostendekkende (meerjarige) tarieven?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Komt de manier van bekostiging overeen met die van de Regeling agentschappen?</li> <li>b. Komt uit de verbetervoorstellen naar voren hoe RVO meerjarige tarieven kan opstellen?</li> <li>c. In hoeverre zijn er “verkeerde” prikkels opgenomen in het kostprijsmodel?</li> </ul>
<b>Financieel beheer</b>	
<i>Hoofdvragen</i>	<i>Deelvragen</i>
6. Hoe is de kwaliteit van de financiële functie geborgd?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hoe is het financieel en materieel beheer ingericht? In welke mate sluit de inrichting aan op de rijksbrede P&amp;C-cyclus en is deze vastgelegd in een AO/IC? Op welke manier is geborgd dat de papieren inrichting aansluit op de daadwerkelijke uitvoering?</li> <li>b. In hoeverre is het (financieel) risicomanagement ingericht en op welke manier is dit onderdeel van de (financiële) sturing?</li> <li>c. Hoe wordt gestuurd op financiële resultaten?</li> <li>d. Hoe functioneert het baten-lastenstelsel bij RVO? Maakt RVO voldoende gebruik van de mogelijkheden die het baten-lastenstelsel biedt?</li> </ul>
<b>Toekomst van de organisatie</b>	
<i>Hoofdvragen</i>	<i>Deelvragen</i>
7. Op welke wijze past het programma “Agenda 2022” en de daarin geformuleerde doelen in de rijks brede ontwikkelingen zoals een betere dienstverlening voor Burgers en Bedrijven en een toekomstbestendige en wendbare uitvoering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Zijn de doelen van RVO voldoende toekomstbestendig en in hoeverre worden deze gerealiseerd?</li> <li>b. Is de organisatie van RVO voldoende wendbaar om ook in de toekomst een rol van betekenis te kunnen blijven spelen?</li> <li>c. Hoe is RVO betrokken bij de ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid ten aanzien van de uitvoering? (Het betreft ontwikkelingen in de dienstverlening aan burgers en bedrijven de ontwikkelingen op basis van “Werk aan uitvoering”)</li> <li>d. Kan RVO op deze ontwikkelingen invloed uitoefenen?</li> <li>e. Op wat voor manier houdt RVO rekening met grote (digitale) trends die spelen?</li> <li>f. Is agenda 2022 de juiste manier om RVO voor te bereiden op de toekomst?</li> <li>g. Hoe worden de belangen van burgers en bedrijven die bediend worden door RVO geborgd? In hoeverre is sprake van maatwerk of standaardafhandeling?</li> <li>h. Op basis van welke indicatoren kan in de toekomst gestuurd worden (graag ook aanbevelingen)?</li> </ul>

## D. Artikelen Regeling agentschappen m.b.t. het resultaatgericht sturingsmodel

Paragraaf 3. Resultaatgericht sturingsmodel
<b>Artikel 9. Sturingsmodel</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.</li> <li>2. In afwijking van het eerste lid kunnen de rollen van opdrachtgever en eigenaar gecombineerd worden wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen ministerie, mits gemotiveerd en mits checks and balances tussen de spelers voldoende zijn geborgd.</li> </ol>
<b>Artikel 10. Verantwoordelijkheden van de eigenaar</b>
<p>De eigenaar, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. het inrichten van het sturingsmodel op zodanige wijze, dat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling;</li> <li>b. de continuïteit van het agentschap op de lange termijn;</li> <li>c. het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;</li> <li>d. het overeenkomstig de artikelen 22, derde lid, respectievelijk 25, tweede lid, van deze regeling zorgdragen dat uiterlijk per eerste suppletoire begrotingswet een eventuele negatieve kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen, dan wel een eventueel negatief eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen, wordt aangevuld tot een kasreserve dan wel een eigen vermogen van minimaal nihil. Een surplus aan kasreserve of een surplus aan eigen vermogen vervalt aan de eigenaar.</li> </ol>
<b>Artikel 11. Verantwoordelijkheden van de opdrachtgever</b>
<p>De opdrachtgever is verantwoordelijk voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat;</li> <li>b. het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;</li> <li>c. het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.</li> </ol>
<b>Artikel 12. Verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer</b>
<p>De opdrachtnemer is in ieder geval verantwoordelijk voor:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. de bestendigheid van de interne organisatie;</li> <li>b. het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover;</li> <li>c. het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;</li> <li>d. het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.</li> </ol>
<b>Artikel 13. Jaarplan</b>
<p>In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht op van in ieder geval:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);</li> <li>b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;</li> <li>c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;</li> <li>d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.</li> </ol>

Tabel 5. Artikelen Regeling agentschappen met betrekking tot het resultaatgericht sturingsmodel.

## E. Opvolging aanbevelingen KPMG

In 2020 heeft KPMG in opdracht van RVO onderzoek gedaan naar kosten-efficiency. De onderstaande tabel bevat een toelichting van RVO op de opvolging die is gegeven aan de acht aanbevelingen uit het KPMG-onderzoek.<sup>62</sup>

Aanbeveling 1	
Aanbeveling	<p>Expliciteer op onderdelen de werking van de matrixorganisatie vanuit de verschillende rollen door deze te documenteren en te communiceren binnen de organisatie. Versterk de 'handshake' vanuit gelijkwaardige rollen in een goede dialoog. Hier hoort ook bij het duidelijk is wat wel en niet bespreekbaar is t.a.v. dienstverlening met opdrachtgever (externe handshake) en de escalatiemogelijkheid om intern de (kosten van) de dienstverlening te bespreken en te evalueren (interne handshake). Essentieel is gelijkwaardigheid in de discussie om sturing op efficiency mogelijk te maken. Versterk hiervoor ook de keten overleggen zodanig dat op opdrachtniveau het gesprek wordt gevoerd en waarbij de inzet van mensen-en middelen in relatie tot prestaties een vast 'agendapunt' is. Zorg dat better practices door de organisatie heen worden gedeeld om zo het lerend vermogen te versnellen. Blijvende aandacht en het aanbrengen van structuur op de verschillende niveaus leiden hierin tot meer duidelijkheid.</p>
Opvolging	<p>In het DT van 7 september 2021 is het plan besproken om de interne en externe managementcyclus te stroomlijnen. Hieronder valt het beter met elkaar in verbinding brengen van de beleidsdoelen (externe handshake), concerndoelen en bedrijfsvoeringsdoelen (interne handshake).</p> <p>In het DT van 19 oktober 2021 geeft de stuurgroep Ketenwerking aan dat de taak van de stuurgroep is ingevuld: de ketens zijn ingericht, de samenhang en onderling leren van elkaar is goed opgepakt, de werking is aangescherpt met o.a. het escalatiemodel. De samenwerking in de ketens verbetert gestaag: de ketenindicator is gestegen van een 6,8 in 2018 naar een 7 in 2021. De stuurgroep adviseert o.a.: het opzetten van een platform waarvan de rol en taak is om kennis te delen over de klant i.r.t. de opgaven die RVO uitvoert. Het is een middel om te reflecteren p de integrale klantbediening en om te vernieuwen. Vanuit een dergelijk platform, waarin alle directies zijn vertegenwoordigd, kan RVO-breed worden aangehaakt bij diverse ontwikkelingen de betrekking hebben tot de klant en het de ketens.</p> <p>RVO geeft aan zich in een stadium te bevinden waarin verschillende overleggen die de interne en externe handshake ondersteunen naar elkaar toegroeien, vanuit de matrixorganisatie, maar ook vanuit de verantwoordelijkheden m.b.t. het CIO- en CISO-stelsel, de menselijke maat, klantbeloften, het rijksbrede dienstverleningsconcept en andere afwegingen die van invloed zijn op iedere handshake.</p>
Aanbeveling 2	
Aanbeveling	<p>Het aantonen van doelmatigheid is vaak ingewikkeld en zeker ook in de context van RVO. De organisatie heeft te maken met bewegende doelen, de buitenwereld verandert, het opdrachtenpakket zelf verandert, de organisatie en de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd verandert. Dit maakt het uitdagend iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid van RVO en om deze te kunnen volgen over de jaren heen. Tegelijkertijd biedt het werkpakket wel mogelijkheden hier wellicht meer inkleuring aan te geven door te werken met kengetallen die iets kunnen zeggen over taken en bijbehorende inzet. Dit wordt nu nog onvoldoende onderzocht/benut. Denk aan kengetallen zoals# fte per taak/regeling of kosten per taak/regeling of project. Als deze kengetallen bewegen op een stabiel (totaal/deel van het) werkpakket dan leert dit iets over de uitvoering van die taak door de jaren heen. Voer een verdiepend onderzoek hierna uit door te brainstormen over een set aan mogelijke kengetallen, daar van te leren, verschillen te verklaren en bij behoefte verder uit te breiden.</p>

<sup>62</sup> KPMG (2020). Verkenning naar grip en sturing op kosten-efficiency.

Opvolging	<p>Binnen RVO is het programma BI &amp; Data actief dat het fundament legt om te kunnen gaan experimenteren met kengetallen. Een onderdeel van dit programma is het leggen van de relatie tussen uitvoeringskosten (middelen) en programmagelden (output). Daarmee wordt de basis gelegd om het verdiepende onderzoek daadwerkelijk invulling te kunnen gaan geven. Momenteel wordt voor activiteiten, zoals het variabele klantcontact bij bepaalde regelingen, de verwachte inzet op basis van historische gegevens in kaart gebracht. Door de werkelijke inzet hiertegen af te zetten ontstaat inzicht in de doelmatigheid van de dienstverlening.</p> <p>RVO geeft aan dat tegelijk wordt ingezet op het koppelen van financiële informatie en niet-financiële informatie zodat onderzoek gedaan kan worden naar kengetallen die het financiële en personele domein overstijgen. Een uitdaging in deze ontwikkeling is de diversiteit binnen de producten en diensten van RVO en de daarbij behorende uitvoeringsprocessen.</p>
<b>Aanbeveling 3</b>	
Aanbeveling	<p>Denk na over een vragenboom die de kenmerken/<i>costdrivers</i> van een opdracht vangen en werk dit uit in calculatieblokken met onderliggende normen op activiteiten. Dit helpt om de variatie van het werk te vangen in een overzichtelijke systematiek en daarmee te komen tot een normatieve opbouw van de (voor)calculatie als basis voor de sturing (en de 'handshake' onder aanbeveling 1). Expliciteer hierdoor de kennis die nu veelal in de hoofden van mensen zit. Dit kan de basis vormen voor de voorcalculatie (en offerte) en ondersteunt het voeren van een objectievere dialoog om elkaar binnen de matrix aan te spreken op elkaars rol. Begin bij teams waarvan de verwachting is dat activiteiten het meest homogeen zijn, op basis van gesprekken lijken de werkzaamheden van KAI zich hiervoor te lenen en kan wellicht dienen als logisch startpunt.</p>
Opvolging	<p>Op lokaal niveau zijn er kenmerken en kengetallen beschikbaar die gebruikt worden bij het plannen en begroten van opdrachten. Een voorbeeld is een afhandeltijd voor klantcontact dat gekoppeld is aan het aantal verwachte telefoontjes die voor de uitvoering van een regeling op het callcenter binnenkomen. Over het algemeen zit deze kennis in Excel-ondersteuning bij opdrachtenbureaus, financieel economische medewerkers (FEM'ers) en andere medewerkers die betrokken zijn bij het organiseren van een uitvoeringsketen. RVO is nog niet zo ver dat deze lokale ondersteuning gekoppeld kan worden tot een inzichtelijk uitvoeringsproces waarmee de hele keten genormeerd wordt op activiteiten. De activiteiten die volgen uit aanbeveling 2 gaan hier een bijdrage in leveren en zullen RVO voorbereiden om de volgende stap in deze ontwikkeling te kunnen gaan maken</p>
<b>Aanbeveling 4</b>	
Aanbeveling	<p>Zorg voor een eenduidige vastlegging van de verdeelsystematiek. Evalueer hierbij gelijk of de opzet van de gehanteerde verdeelsleutels nog aansluit bij de uitgangspunten van het kostprijsmodel. Maak daarmee ook duidelijke op welke wijze welke kosten worden verdeeld en of dat nog logisch is vanuit de balans tussen beoogde transparantie enerzijds en de causaliteit tussen kosten- en kostenveroorzaker anderzijds. Dit helpt bij de uitlegbaarheid. Start bij de verdeelsleutel 'omvang in EUR van de portefeuille'.</p> <p>Verfijn het kostprijsmodel op onderdelen waar differentiatie in tarieven leidt tot prikkelwerking in efficiënt gebruik van middelen per 2022. Denk hierbij in onderscheid tussen light en heavy in ICT gebruik (voor dat deel dat in uurtarieven landt) of het specifieker toewijzen van investeringen in de tarieven van teams die daar gebruik van maken. Neem hierbij het effect op de administratieve beheerslasten voor RVO, alsook de toenemende complexiteit voor de lijn in overweging (verdere verfijning leidt naar verwachting tot leidt tot meer dan 3 tarieven).</p>
Opvolging	<p>RVO heeft op 4 maart 2021 de nota "Uitkomsten toetsing aanbeveling KPMG rapport m.b.t. verdeelsleutels" opgesteld. Het memo presenteert het onderzoek dat F&amp;C i.s.m. betrokken directies heeft verricht naar de door RVO gehanteerde verdeelsleutels. Middels DT akkoord is besloten de voorgenomen uitgangspunten en het advies inzake verschuiving van betreffende verdeelsleutels mee te nemen in het proces van vaststelling van tarief 2022.</p> <p>Met betrekking tot de differentiatie in tarifiering is tijdens de opstelling van het tarief 2022 een analyse uitgevoerd. RVO concludeert dat de voordelen van differentiatie in tarifiering niet</p>

	opwegen tegen de administratieve beheerslasten. Deze analyse is afdoende onderbouwd en is met de evaluatoren gedeeld.
<b>Aanbeveling 5</b>	
<b>Aanbeveling</b>	Evalueer de wijze waarop functies nu gekwalificeerd worden als direct en indirect. Hanteer hierbij een eenduidige inhoudelijke grondslag (en daarin gehanteerde criteria) die voor de gehele organisatie gelijk is. Borg door een horizontale check dat toepassing consistent is door de organisatie heen en leg het vast in heldere definities.
<b>Opvolging</b>	<p>Per 15 februari 2021 is in het DT vastgesteld dat F&amp;C en CP&amp;O een voorstel doen voor consistentie in financiering en toedeling van taken overeenkomstig de organisatie-inrichting van RVO, teneinde de taken en Fte's structureel te beleggen.</p> <p>Het memo "Indirecte Fte's, besluitvorming t.b.v. uitgangspunten tarief 2022" presenteert de bevindingen en adviezen aangaande de geconstateerde inconsistentie m.b.t. de indirecte Fte's. De adviezen zijn vervolgens kwantitatief vertaald naar effecten in FTE. De gevolgen van de besluitvorming ter oplossing van de geconstateerde inconsistentie in financiering van indirecte fte's worden meegenomen in de uitgangspunten voor de berekening van het tarief 2022.</p> <p>Aanvullend staat een zero-based analyse met betrekking tot classificatie en allocatie van directe en indirecte functies gepland vanaf november 2021.</p>
<b>Aanbeveling 6</b>	
<b>Aanbeveling</b>	Doordat materiële kosten worden toegerekend aan het uurtarief leiden investeringen, bijvoorbeeld in digitalisering, tot hogere uurtarieven. Zo kan het voorkomen dat de organisatie als totaal minder kosten maakt, maar in perceptie van eigenaar en/of opdrachtgever 'duurder' wordt doordat het uurtarief stijgt. Maak in gesprekken over tarieven het onderscheid tussen personeelskosten (en ontwikkelingen daarin) en de materiële kosten (en ontwikkelingen daarin). Verklaar ontwikkelingen in materiële kosten bijvoorbeeld met inzichten opgedaan volgend uit aanbeveling 2 (zoals een indicatie van ontwikkeling in uur inzet per opdracht of taak).
<b>Opvolging</b>	<p>Toelichting op de ontwikkeling van personele en materiële kosten vindt onder andere plaats in het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg, waar de opbouw van het tarief wordt toegelicht.</p> <p>Vaststelling van potentiële afwijkingen tussen begrote en gerealiseerde personele en materiële kosten vindt plaats middels de DT nota's Nacalculatie.</p> <p>Voorts geldt dat ontwikkeling van personele en materiële kosten in het tarief op kostencategorie worden toegelicht. Een verdere toelichting van de tariefontwikkeling ondersteund door een verdere herleidbaarheid naar kengetallen zoals # fte per taak/regeling of kosten per taak/regeling of project (koppeling naar aanbeveling 2) is niet zichtbaar in de aangeleverde documentatie.</p>
<b>Aanbeveling 7</b>	
<b>Aanbeveling</b>	Richt managementinformatie zo in dat financiële en operationele parameters (op opdrachtniveau) eenvoudig toegankelijk inzichtelijk en betrouwbaar zijn. Zorg hiervoor dat op vaste tussentijdse momenten (zoals ketenoverleggen) de uren volledig bijgewerkt zijn en dat de begroting op het juiste niveau (taakcode) ingelezen zijn om een goede vergelijking te maken tussen begroting en realisatie op mijlpalen
<b>Opvolging</b>	Zie aanbeveling 1 en 2.
<b>Aanbeveling 8</b>	
<b>Aanbeveling</b>	Benut het potentieel van lumpsum bekostiging als efficiency instrument verder door te onderzoeken of het mogelijk is dit op een groter deel van het werkpakket toe te passen. Daarnaast door afspraken te maken die langer gelden dan 1 jaar (in lijn met ambitie om dit vanaf 2022 concreet vorm te geven). Naar verwachting leidt dit ook tot verdere efficiency in de uitvoering (nacalculatie wordt als arbeidsintensief ervaren).
<b>Opvolging</b>	RVO hanteert een afrekensystematiek op basis van de volgende financieringsprincipes:

- **Lumpsum:** financiering totaal werkpakket (1-jarig), hoogte totaalbedrag voorcalculatie bepaald, gebaseerd op uren x uurtarief. Wijzigingen in de opdracht leiden in beginsel niet tot verrekening. Het agentschap dient deze binnen het vastgestelde bedrag op te vangen.
- **Fixed price:** idem lumpsum, echter wijzigingen in de opdracht leiden in beginsel wel tot verrekening.
- **Nacalculatie:** een offerte wordt uitgebracht, opdracht verstrekt, maar de afrekening plaatsvindt op basis van werkelijk gemaakte kosten.

Het financieringstype lumpsum wordt momenteel primair toegepast bij opdrachten EZK DG Bedrijfsleven en Innovatie, EZK DG Klimaat en Energie en het ministerie van LNV.

De werking van het instrument lumpsum is geëvalueerd en op 18 november 2020 in het DT besproken. Hierbij is een aantal suggesties gedaan om de toepassing van het instrument te verbeteren. Daarnaast is RVO in gesprek met zijn opdrachtgevers om het instrument nader toe te passen.

Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

**KWINK**  
GROEP