



(Wtta)

Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Postbus 90801
2509 LV Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

RAPPORT Verkenning scenario’s landingsplaats TI bij SZW (Wtta)

Datum : 5 december 2024
Versie : 1.0
Auteurs :

Opdrachtgever : (SG)
Opdrachtnemer : (kwartiermaker TI)

Bijlagen : Gespreksverslagen interviews
Verkenningsrapporten
Quickscan DSU

Aanleiding

De taken en verantwoordelijkheden in het wetsvoorstel Toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) worden onder verantwoordelijkheid van de Minister van SZW, bij SZW uitgevoerd. De directe aanleiding voor deze verkenning is om tot besluitvorming te komen over de uitvoering van de Wtta, waar de zogenoemde landingsplaats van de Toelatende Instantie komt. Om een weloverwogen besluit over de landingsplaats te nemen, is het noodzakelijk het besluitvormingstraject gestructureerd en procesmatig te benaderen en de al voorliggende uitvoeringstoetsen en adviezen te verrijken met het uitvoeringsperspectief. Met dit verkenningsrapport wordt ingegaan op het uitvoeringsperspectief.

Kaders verkenning

TI als één organisatie

In deze verkenning is uitgegaan van de Toelatende Instantie als één organisatie die alle bijbehorende taken samenhangend zelf uitvoert. Oftewel, geen splitsing van de taken en werkzaamheden van de TI over (meerdere) organisatieonderdelen. Dit kader vloeit voort uit de vervolgrapportage¹ van Janet Helder.

Maatschappelijke opgave

In de Bestuursraad van 27 september jl. zijn de doelstellingen van de Wtta als maatschappelijke opgave bestempeld. Daaropvolgend is bij de start van de verkenning deze maatschappelijke opgave (het uitvoeringsperspectief van de TI, wat heeft de TI nodig) als kader genomen. Dit betekent dat bij afwegingen en de vertaling van resultaten naar conclusies de maatschappelijke opgave als uitgangspunt is genomen, en dat de verschillende scenario's steeds zijn gewogen op hun bijdrage aan het realiseren van deze opgave.

¹ bijlage 2 - Volverapportage

Managementsamenvatting

Voorverkenning: Voorafgaand aan de start van de verkenning is een voorverkenning uitgevoerd. Deze voorverkenning heeft geleid tot vijf scenario's, zie onderstaande opsomming:

- 1a. TI als zelfstandige directie.
- 1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).
- 2a. TI als onderdeel van DSU.
- 2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).
- 3. TI als agentschap binnen SZW.

Niet alleen is gekeken naar de scenario's die zijn meegenomen, maar ook naar alternatieven die als niet opportuun zijn beschouwd.

- TI als (programma)onderdeel van DG Werk of NLA.
- TI als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).

Resultaten: Vanuit de verkenning zijn tijdens de gevoerde interviews vele inzichten opgedaan. Door verschillende directies te bevragen op dezelfde onderwerpen is een breed perspectief aan inzichten ontstaan. De resultaten zijn opgehaald en verwerkt. Belangrijk hierin is dat de resultaten objectief en onderbouwd zijn vanuit de interviews, en de conclusies subjectief zijn en vanuit interpretatie ontstaan na het verwerken van de resultaten.

- Als resultaat vanuit de verkenning, kan geconcludeerd worden dat SZW zelf in staat wordt geacht deze maatschappelijk opgave tot uitvoering te brengen. Verder is naar aanleiding van de gevoerde interviews naar voren gekomen dat de meest vooraanstaande onderwerpen, in aanloop naar de landingsplaats TI, governance en het financieel stelsel betreffen.
- Governance. Gescheiden rollen in de Bestuursraad is voor de verstandhouding essentieel. Om die reden is een rolvermenging door meerdere rollen te beleggen bij één en hetzelfde BR-lid onwenselijk (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer). Gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering is voor een duurzame samenwerking van essentieel belang. Hier dient een balans te zijn in genoeg afstand om sturing en bemoeienis te voorkomen.
- Financieel stelsel. Vanuit het TI-perspectief, onder andere in verband met de legesheffing en IT-afschrijvingen, heeft het baten-lastenstelsel voordelen, omdat gedane transacties en andere gebeurtenissen worden opgenomen wanneer deze plaatsvinden en niet uitsluitend wanneer kasmiddelen worden ontvangen of uitgegeven. Het kasverplichtingenstelsel is ook werkbaar. Ervan uitgaande dat de TI flexibiliteit en zelfstandigheid nodig heeft, biedt het baten-lastenstelsel daar de meeste handvatten voor.
- Huisvesting en IV. Samen met de doorlooptijden van informatievoorziening (IV) vormt huisvesting, naar verwachting en inschatting, de langste doorlooptijd voor de opbouw van de TI. Huisvesting is op meerdere vlakken een uitdaging. Naast schaarste, in het bijzonder in Den Haag en in zekere zin Utrecht, zijn ook de aanvullende eisen vanwege geclassificeerde informatieverwerking van belang. Net als voor IV geldt dat huisvesting een uitdaging is voor elk van de scenario's en daardoor geen onderscheidend karakter heeft. Daarmee mag gesteld worden dat dit geen wegende factor hoeft te zijn voor de keuze landingsplaats. IV is van groot belang voor de TI om haar primaire proces te kunnen ondersteunen en daarmee een belangrijk onderdeel van de taak van de kwartiermaker. Tijdens de interviews is het veelvuldig over IV gegaan in de vorm van

aandachtspunten, gedachtegangen en risico's. Echter is ook naar voren gekomen dat IV geen doorslaggevend proces is om tot besluit te komen voor de landingsplaats.

Aanbevelingen: De verkenning heeft op basis van de gevoerde interviews en kennis vanuit het kwartiermakersteam geleid tot inzichten. Om waarde te geven aan deze inzichten is het van belang om te bepalen vanuit welk perspectief wordt gekeken. Niet elk perspectief leidt namelijk tot een eenduidige aanbeveling. Om die reden zijn onderstaande aanbevelingen uitgewerkt vanuit een bepaald perspectief. Aanbevelingen:

- Als de BR governance als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor een agentschap (scenario 3), het meest voor de hand. Alternatief ten opzichte van scenario 3 is een zelfstandige directie (scenario 1a of b).
- Als de BR het te voeren financieel stelsel als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor agentschap (scenario 3), het meest voor de hand.
- Als de BR hergebruik van processen en systemen als zwaarwegend belang beschouwt, daarmee hoge(re) implementatiesnelheid en kostenreductie beoogt, dan ligt een keuze voor TI als onderdeel van DSU (scenario 2a of b), het meest voor de hand. Als de BR hergebruik van processen en systemen als zwaarwegend risico ziet en een zwaarwegend belang ziet in doelmatigheid en innovatie, dan ligt een keuze van TI als zelfstandige directie (scenario 1a of b) of agentschap (scenario 3), het meest voor de hand.
- Als de BR implementatiesnelheid als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor scenario 1 of 2, binnen het beleidsdepartement, het meest voor de hand.
- Als de BR autoriteit en doelmatigheid van de TI-organisatie als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor agentschap (scenario 3), het meest voor de hand. Alternatief ten opzichte van scenario 3 is een zelfstandige directie (scenario 1a of b).
- Als de BR kostenbesparing als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor TI als onderdeel van DSU (scenario 2a of b), het meest voor de hand.
- Als de BR duurzaamheid als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze van TI als zelfstandige directie (scenario 1a of b), het meest voor de hand. In dit scenario wordt namelijk rekening gehouden met voorkeur voor governance, autoriteit en doelmatigheid en worden de risico's voor het onderzoeken (in tijd) naar de haalbaarheid van een agentschap gemitigeerd.

Advies: Het vraagstuk waar de TI te laten landen binnen SZW is complex. De vele uiteenlopende belangen maken een eenvoudig en eenduidig advies lastig. Om die reden is het advies subsidiair opgebouwd en gebaseerd op de belangrijkste randvoorwaarden voor de landingsplaats van de TI vanuit haar maatschappelijke opgave.

De TI gaat als uitvoeringsorganisatie de Wtta uitvoeren binnen het toelatingsstelsel. In samenwerking met haar stelselpartners werkt de TI aan de maatschappelijke verandering dat alle arbeidskrachten rechtvaardig en eerlijk worden behandeld en er een gelijk speelveld voor uitleners is. Om dat waar te

maken, heeft de TI behoefte aan een zichtbare gezaghebbende positie in het toelatingsstelsel en de maatschappij om haar overheidsdienstverlening met kwaliteit en op beheersbare wijze uit te voeren. Daarvoor zijn als randvoorwaarden vooral een sterke governance, een eigen profiel en zichtbare afstand tot het kerndepartement en een passend financieel stelsel nodig. Het scenario dat daarbij het best past is scenario 3 het agentschap. Daarna volgt een zelfstandige directie en vervolgens incorporatie bij DSU.

1. Opzet en aanpak

In dit hoofdstuk wordt de basis van de verkenning uiteengezet. Het bevat de opdrachtformulering, de scope en de doelstelling die behaald moet worden. Daarnaast wordt de gekozen aanpak toegelicht, evenals de wijze van samenwerking die vereist is om de verkenning succesvol te realiseren. Tot slot worden in de paragraaf algemeen de geïdentificeerde risico's gepresenteerd.

1.1 Opdrachtformulering

In de Bestuursraad is besloten de kwartiermaker TI, als opdrachtnemer, te verzoeken om onder aansturing van de SG, als opdrachtgever, en onder begeleiding van een Stuurgroep, bestaande uit de SG, pSG, DGW en DG WaU, te verkennen wat de mogelijke scenario's zijn voor het landen van de TI bij het ministerie van SZW.

De opdracht luidt;

De opdrachtnemer levert een verkenningsrapport op met levensvatbare scenario's voor het landen van de TI bij het ministerie SZW. Daarbij wordt ingegaan op de haalbaarheid, governance (inclusief inrichting driehoek), IV-systemen, kosten en risico's van de scenario's. Dit verkenningsrapport moet de Bestuursraad voorzien van objectieve en richtinggevende informatie om tot besluitvorming te komen. Ten tijde van de opdracht heeft de opdrachtnemer aandacht voor het stakeholdermanagement van de betrokkenen.

1.2 Scope

Binnen scope:

- Voorverkenning scenario's landingsplaats TI
- Uitwerking scenario's van levensvatbare landingsplaatsen TI
- Het in kaart brengen en uitwerken van de (on)mogelijkheden van de landingsplaatsen
- Aangeven of sprake is van invloed op de generieke processen² (bijv. huisvesting en beveiliging).

Buiten scope:

- Impactanalyse op de generieke processen (*impactanalyse bedrijfsvoeringsprocessen SZW-organisatie*). Deze analyse wordt parallel aan de verkenning, onder aansturing van de kwartiermaker, uitgevoerd.
- In de hierboven genoemde impactanalyse staat per generieke proces uitgewerkt wat de impact is op de SZW-organisatie. Dit is te allen tijde vollediger dan de informatie over de generieke processen in dit verkenningsrapport.

² De generieke processen: Waar de invloed van processen hetzelfde is ongeacht de landingsplaats, dan zijn die processen te categoriseren als 'generiek' (zoals huisvesting, communicatie en beveiliging).

1.3 Doelstelling

De doelstelling van deze verkenning is het bieden van inzicht in de relevante opties, kansen, risico's en voorwaarden betreffende de uitvoering van de Wtta bij SZW, om de Bestuursraad een onderbouwde beslissing te laten nemen over de landingsplaats TI.

1.4 Aanpak en samenwerking

De aanpak voor de verkenning bestaat uit vijf onderdelen. Deze zijn hieronder uiteengezet.

1. Stuurgroep betrokkenheid

De stuurgroep is actief betrokken bij de verkenning door op drie formele momenten de gelegenheid te krijgen om te sturen en besluiten te nemen.

Deze momenten zijn:

- Het startgesprek: Randvoorwaarde voor een succesvolle verkenning is een uitvoering van de opdracht conform de wensen en verwachtingen van de opdrachtgever. Het startgesprek biedt hier grondslag voor. Voorafgaand aan het startgesprek heeft de kwartiermaker een procesvoorstel voor het uitvoeren van de verkenning gedeeld;
- Tussengesprek: Het tussengesprek is ter borging van de kwaliteit. Tijdens het tussengesprek worden verwachtingen en doelen eventueel bijgesteld naar gelang nieuwe relevante feiten en omstandigheden zich aandienen;
- Oplevergesprek: In deze fase wordt het concepteindrapport gedeeld, met daarbij de verkenningresultaten en aanbevelingen. De stuurgroep kan nog input leveren voor het definitieve rapport.
- Besluitvormingsproces: Na oplevering is het aan de opdrachtgever om het verkenningrapport, inclusief oplegnota, ter besluitvorming in te brengen in de Bestuursraad.

2. Voorverkenning

Om de verkenning zo volledig mogelijk uit te voeren, is een voorverkenning gedaan op uit te werken scenario's. Deze voorverkenning heeft geleid tot een vijftal mogelijk levensvatbare scenario's (zie paragraaf Scenario's verkenning).

- Verkenning: Tijdens de verkenning worden deze scenario's verkend en nader uitgewerkt. Uitkomst van de verkenning is een beeld van de (on)mogelijkheden van de scenario's om tot een keuze landingsplaats TI te komen;
- Alternatieven: Aanvullend op de scenario's is tijdens de voorverkenning gekeken naar alternatieven, de mogelijkheid tot landing bij DG Werk (DGW), Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) of als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Voor al deze denkrichtingen is geen passende oplossing tot landen TI mogelijk;
- Het rapport zal alle vijf de scenario's bevatten. Ook de niet passend bevonden alternatieven zullen in het rapport worden opgenomen ten behoeve van de volledigheid.

3. Draagvlak en samenwerking

De verkenning is uitgevoerd met een nadruk op wederzijds draagvlak en gezamenlijke betrokkenheid. Dit is gerealiseerd door:

- Als opdrachtnemer in samenwerking met in ieder geval DSU, FDC, OBP, CIV, FEZ, AV en het kwartiermakersteam TI (de betrokkenen) de verkenning uit te voeren;
- De perspectieven, en waar mogelijk de belangen, van al deze partijen in gelijke mate in het verkenningrapport te zetten;
- Aan de start een kick-off bijeenkomst te organiseren met de betrokkenen;

- De betrokkenen meegeven wat van hen nodig is tijdens de verkenning;
- Actieve communicatie via mail en afstemming met de betrokkenen.

4. Onderzoeksmethoden

Er is in deze verkenning gebruik gemaakt van twee methoden voor informatieverzameling:

- Documentair onderzoek: Het verzamelen en analyseren van documenten, rapporten en gegevens om een feitelijke basis te leggen. Dit omvat met name de rapportage en vervolgrapportage van Janet Helder, de Quickscan DSU en regeling Agentschappen;
- Interviews: Het afnemen van interviews met de aangedragen medewerkers n.a.v. de kick-off bijeenkomst. Deze interviews bieden aanvullende inzichten en perspectieven.

5. Transparantie

Centraal onderdeel is het bieden van transparantie in de totstandkoming van het verkenningsrapport. Dit is gewaarborgd door:

- Gedurende het proces alle betrokkenen inzicht te bieden in de voortgang en bevindingen;
- Regelmatig terugkoppeling van tussentijdse resultaten aan de stuurgroep en andere betrokkenen;
- Het documenteren van de verzamelde informatie en aanbieden op een wijze (SharePoint) die voor alle betrokkenen beschikbaar is;
- Het uiteindelijke rapport is gebaseerd op objectieve gegevens zonder persoonlijke of subjectieve voorkeuren. Als daar van wordt afgeweken, voor moverende redenen, is dit expliciet aangegeven.

1.5 Algemeen

Tijdens de interviews zijn verschillende risico's en aandachtspunten geïdentificeerd die van belang zijn bij deze verkenning en de uiteindelijke landingsplaats TI. Een belangrijk risico betreft de **taakstelling**. In meerdere interviews is naar voren gekomen dat het bedienen van de TI met de huidige capaciteit vanuit het pSG-cluster niet mogelijk is. Het plaatsen van de TI bij SZW heeft tot gevolg dat de betrokken directies moeten groeien in personeel om de TI te kunnen bedienen in de dienstverlening die zij leveren.

Een ander genoemd risico, dat losstaat van de landingsplaats, is dat de TI en in bredere context het hele toelatingsstelsel (te) **afhankelijk is van de private sector**. Dit als gevolg van de publiek-private samenwerking met de inspectie-instellingen (II'en). Dit maakt het toelatingsstelsel kwetsbaar door invloeden die buiten de controle van de overheid liggen. Daarbij worden de beperkte inspectiecapaciteit en belangenverstrengeling tussen II'en en uitleners veelgenoemd. De beperkte inspectiecapaciteit kan leiden tot gebrekkige of onvoldoende inspecties op uitleners.

De **beperkte kennis van uitvoering binnen het beleidsdepartement SZW** is ook als een risico aangeduid. Het argument is dat beleidsafdelingen minder ervaring hebben met de praktische uitvoering van taken. Het gevolg daarvan kunnen misverstanden zijn over de praktijk en onrealistische verwachtingen in de uitvoering.

Daarnaast is aandacht gevraagd voor de **beveiligingsvraagstukken**, het samenspel tussen informatiebeveiliging, de fysieke en personeelsbeveiliging. De TI krijgt te maken met gevoelige informatie en risicovolle processen die niet voor alle medewerkers even zichtbaar kunnen zijn. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van de TI-organisatie. In het verlengde daarvan is de **huisvesting** van de TI een aandachtspunt. Het vinden van geschikte ruimte die voldoet aan de behoeften van de TI, die midden in de maatschappij staat, is een zoektocht die zo snel mogelijk moet beginnen, na besluitvorming over de landingsplaats TI.

Verder is het belang van **IV-systemen en processen** benadrukt; hier wordt inhoudelijk dieper op ingegaan in hoofdstuk 10.

Ook is het risico van **snel opstarten** genoemd. Een te vroege uitvoering van de wet en implementatie van de TI kan leiden tot opstartproblemen zoals onvolledige processen of onbedoelde effecten van de wet, die de effectiviteit van de TI in het begin belemmeren.

Tot slot, hoewel WBJA als betrokkene is aangeduid in deze verkenningsopdracht in relatie tot **bezwaar en beroep**, heeft WBJA aangegeven dat zelf niet zo te zien. WBJA wijst erop dat het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures operationele processen zijn die thuishoren in de inrichting van de TI zelf en daarom geen onderdeel kunnen zijn van de verkenning van de scenario's van de landingsplaats. WBJA heeft overigens bij herhaling en op voorhand aangegeven geen bezwaar- en beroepsprocedures uit te zullen gaan voeren voor de TI. Derhalve is dit onderwerp in de verkenning niet verder uitgewerkt.

1. Scenario's verkenning

Voorafgaand aan de start van de verkenning is een voorverkenning uitgevoerd. Doel van deze voorverkenning is geweest om structuur aan te brengen in de verkenning door alleen scenario's te verkennen die opportuun zijn als landingsplaats. Deze voorverkenning heeft geleid tot vijf scenario's, zie onderstaande opsomming:

- **1a. TI als zelfstandige directie.**
Als zelfstandige reguliere directie binnen het departement, onderdeel van het pSG-cluster. Heeft een permanent karakter en maakt integraal onderdeel uit van de interne organisatie van SZW. De TI krijgt een eigen directeur.
- **1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).**
Als zelfstandige programmadirectie binnen het departement, onderdeel van het pSG-cluster. Heeft een tijdelijk karakter en maakt integraal onderdeel uit van de interne organisatie van SZW. De TI krijgt een programmadirecteur (tijdelijk).
- **2a. TI als onderdeel van DSU.**
Als onderdeel van DSU binnen het pSG-cluster. Heeft een permanent karakter en de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de TI worden aan de bestaande taken en verantwoordelijkheden van DSU toegevoegd. Directeur DSU wordt tevens directeur TI.
- **2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).**
Als programmaonderdeel van DSU binnen het pSG-cluster. Heeft een tijdelijk karakter en de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de TI worden aan de bestaande taken en verantwoordelijkheden van DSU toegevoegd. DSU krijgt tijdelijk een tweede directeur, een programmadirecteur, die directeur TI wordt. Er is dan sprake van een portefeuillevdeling tussen beide directeurs.
- **3. TI als agentschap binnen SZW.**
Als agentschap binnen het departement. Heeft een permanent karakter en staat op basis van interne verzelfstandiging op korte afstand van het beleidsdepartement. De TI krijgt een eigen directeur.

Alternatieven

Gedurende de voorverkenning is niet alleen gekeken naar de scenario's die meegenomen zouden worden, maar ook naar alternatieven die als niet opportuun zijn beschouwd. Belangrijk is om deze scenario's ook in dit rapport op te nemen voor de volledigheid, inclusief de onderbouwing waarom deze scenario's als niet opportuun zijn beschouwd.

- **TI als (programma)onderdeel van DG Werk of NLA.**
Governance: op basis van governance is een positionering van de TI onder DGW en NLA niet wenselijk. Dit zou namelijk leiden tot een aanzienlijk governance-probleem en verstrengeling van mandatering. Reden hiertoe is dat DGW verantwoordelijk is voor beleid en wetgeving binnen de Wtta. NLA draagt de verantwoordelijkheid voor handhaving binnen de Wtta. Als één van beide ook de verantwoordelijkheid van de uitvoering op zich zou nemen, komt gescheiden verantwoordelijkheid samen bij één bestuurder in de Bestuursraad. Daarmee zou de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer eveneens onder druk komen te staan.

- **TI als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO).**

Mandatering: een ZBO is een bestuursorgaan dat bij of krachtens de wet met openbaar gezag is bekleed. Een ZBO veronderstelt attributie of delegatie van een bestuursbevoegdheid aan het desbetreffende ZBO. De bevoegdheid tot toelating wordt in de Wtta geattribueerd aan de Minister. De Wtta voorziet niet in de mogelijkheid voor de Minister om zijn bevoegdheden vervolgens te delegeren (MvT, pag. 59). De TI zal zodoende in naam van en onder verantwoordelijkheid van de Minister, krachtens mandaat, besluiten nemen. Oprichting van een ZBO (met of zonder rechtspersoonlijkheid) behoort hiermee niet tot de mogelijkheden.

2. Resultaten en conclusies

In de verkenning zijn tijdens de gevoerde interviews vele inzichten opgedaan. Inzichten die reeds bekend waren, maar zeker ook nieuwe inzichten. Door verschillende directies te hebben bevraagd op dezelfde onderwerpen is een breed perspectief aan inzichten ontstaan. Opgemerkt wordt dat bepaalde onderwerpen, of aspecten veelvuldig naar voren kwamen.

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de resultaten, zoals die zijn opgehaald tijdens de interviews. Hierin zijn de resultaten zoveel als mogelijk geclusterd, dit ten behoeve van de leesbaarheid en het inzichtelijk maken van hoofd- en bijzaken. Tevens beschrijft dit hoofdstuk de conclusies die ik als kwartiermaker verbonden heb aan de resultaten. Belangrijk hierin is dat de resultaten objectief en onderbouwd zijn vanuit de interviews. De conclusies zijn subjectief en vanuit interpretatie ontstaan na het verwerken van de resultaten.

De verkenning is zo opgezet dat er impliciet antwoord wordt gegeven op de vraag of landen binnen de SZW-organisatie mogelijk is. **Geconcludeerd kan worden dat SZW zelf in staat wordt geacht deze maatschappelijk opgave tot uitvoering te brengen.** In alle interviews die zijn afgenomen is namelijk niet naar voren gekomen dat de TI niet zou kunnen landen binnen SZW. Elk van de beschreven scenario's biedt de mogelijkheid om te landen. Het ene geniet meer voorkeur dan het andere en elk scenario kent sterke en zwakke punten. Tegelijkertijd is het zo dat elk van de betrokken directies heeft aangegeven geen beperkingen te zien ten aanzien van landen. Let wel, er zijn wel zorgen en aandachtspunten, deze zullen er altijd zijn in meer of mindere mate. Deze punten worden nader uitgewerkt in de *impactanalyse bedrijfsvoeringsprocessen SZW-organisatie*³.

Verder is in de gevoerde interviews naar voren gekomen dat de meest vooraanstaande onderwerpen, in aanloop naar de landingsplaats TI, governance en financiën zijn. In onderstaande uitwerking van de resultaten gaat dan ook de meeste aandacht uit naar deze onderwerpen.

Governance

Tijdens alle gevoerde interviews is gesproken over governance. De reden hiervoor is dat voor elk van de vijf scenario's⁴ de governance verschillend is. Soms zijn de onderlinge verschillen beperkt en soms juist groot. De volgende resultaten zijn uit de gesprekken naar voren gekomen:

- Scheiding van rollen (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) in de Bestuursraad wordt als zeer belangrijk gezien.

³ De impactanalyse wordt momenteel uitgevoerd. De verwachting is dat een eerste versie in de loop van december wordt opgeleverd.

⁴ **De scenario's:**

1a. TI als zelfstandige directie.

1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).

2a. TI als onderdeel van DSU.

2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).

3. TI als agentschap binnen SZW

- Scenario 2a leidt tot een portefeuillevverbreding. Gevolg is dat het takenpakket, met bijbehorende verantwoordelijkheden, van de directeur DSU aanzienlijk groeit. Dit gevolg brengt risico's met zich mee waar ook DSU zich bewust van is.
- Scenario 2b leidt tot een portefeuillevverdeling. Gevolg is dat er twee directeurs DSU komen. Dit brengt risico's met zich mee waar ook DSU zich bewust van is.
- De samenwerking in de vorm van de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer is van essentieel belang voor een goede werking van het stelsel.
- Gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering is voor een duurzame samenwerking noodzakelijk. Hier dient een juiste balans te worden gevonden in genoeg afstand om sturing en bemoeienis te voorkomen, en ook genoeg afstand om een juiste samenwerking op basis van gelijkwaardigheid te faciliteren.
- Naar voren kwam dat de rol van de eigenaar door velen als zeer belangrijk werd bestempeld. Los van de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het stelsel is de eigenaar in de governance ook verantwoordelijk voor de balans tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Conclusie governance: Elk van de scenario's heeft een eigen governance waarbij de gemene deler is dat elke rol (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) een eigen verantwoordelijkheid kent in de driehoek. Vanuit dit perspectief, de governance, bezien geniet afstand tot beleid en de politiek in algemene zin de voorkeur. Ervan uitgaande dat uiteindelijk elke vorm werkbaar is te krijgen, verdient een duurzame governance de voorkeur. In dat geval geniet scenario 3, een agentschap, de voorkeur.

- Scenario's 1a en b staan relatief dichtbij beleid en de politiek maar zorgen wel voor zelfstandigheid, focus en daarmee ook autoriteit.
- Scenario 2a kent dezelfde afstand als scenario's 1a en b en brengt een aanzienlijk portefeuillevverbreding met zich mee voor de directeur DSU, omdat DSU meerdere taken en verantwoordelijkheden heeft. Daardoor dient de focus en autoriteit te worden gedeeld met bestaande taken en verantwoordelijkheden. Het voordeel is dat DSU in algemene zin veel ervaring heeft met uitvoering en eerder nieuwe taken op zich heeft genomen (zoals toetsingskamer STAP en audits in het kader van de NOW).
- Scenario 2b kent dezelfde afstand als scenario's 1a en b en brengt een portefeuillevverdeling met zich mee vanwege twee directeurs DSU. Omdat DSU dan meerdere taken en verantwoordelijkheden heeft, dient de focus en autoriteit te worden gedeeld met bestaande taken en verantwoordelijkheden.
- DSU geeft aan ook voordelen te zien van twee directeurs binnen DSU: naar buiten voldoende eigen gezicht en mandaat; naar binnen voldoende gerichte aandacht voor de taak en door inbedding in DSU de mogelijkheid om gebruik te maken van de daar beschikbare infrastructuur en ervaring met uitvoeringsprocessen en ondersteuning daarvan. Dit is andere ondersteuning dan de generieke bedrijfsvoeringondersteuning in het kader van PIOFACH-aspecten.
- Scenario 3 kent de meeste afstand en geniet de voorkeur van de meeste geïnterviewden als uitsluitend gekeken zou worden naar het vraagstuk governance. Voornaamste redenen hiervoor zijn de zelfstandigheid en autoriteit die dit scenario met zich meebrengt. Een gezonde afstand tussen

beleid en uitvoering wordt in dit scenario het best gerealiseerd, zonder dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan samenwerking tussen beleid en uitvoering.

Naar aanleiding van het governance-vraagstuk zijn in de interviews ook zorgen geuit over het plaatsen van de uitvoering (TI) binnen een beleidsomgeving. Omdat niet alle scenario's eenzelfde afstand hebben tussen beleid en uitvoering zijn voor de volledigheid ook deze resultaten toegevoegd. Deze punten zijn meegewogen in de conclusie governance.

- Bij scenario's 1a, 1b, 2a en 2b⁵ is de TI een onderdeel van het beleidsdepartement en is de afstand tussen uitvoering met beleid en politiek beperkt.
- Bij scenario 3 is de TI een zelfstandige organisatie als onderdeel van het ministerie van SZW en staat het op gewenste afstand van beleid en politiek.
- Afstand tot de politiek geniet in veel van de interviews de voorkeur en zorgt voor onafhankelijkheid en het hebben van autoriteit als TI.
- In de interviews is uitgesproken dat er risico's zijn om de TI bij een beleidsdepartement onder te brengen, omdat er beperkte competenties aanwezig zijn voor de uitvoering, het niet de corebusiness is van SZW en de inrichting van een uitvoeringsorganisatie iets anders vraagt dan een beleidsomgeving.
- In alle gevallen dient rekening te worden gehouden met intensieve samenwerking, met daarbij aandacht voor de cultuur van het ministerie van SZW. Afstand mag hier dus geen afbreuk aan doen.

Financieel stelsel

In alle interviews is gesproken over het financieel stelsel en, in het verlengde daarvan, de financiële processen van de TI. Het financieel stelsel speelt een cruciale rol in het inrichten van de interne en externe processen. Afhankelijk van de scenario's is het mogelijk om te kiezen tussen twee stelsels; het kasverplichtingenstelsel en baten-lastenstelsel. De volgende resultaten zijn uit de gesprekken naar voren gekomen:

- De scenario's 1a, 1b, 2a en 2b zijn integraal onderdeel van het beleidsdepartement en vallen daardoor automatisch onder het kasverplichtingenstelsel.
- Scenario 3 staat op gepaste afstand van het beleidsdepartement en valt daarmee niet automatisch onder het kasverplichtingenstelsel. Daarmee is er vrijheid voor een baten-lastenstelsel.
- Het FDC SZW faciliteert alleen het kasverplichtingenstelsel, passende bij het beleidsdepartement.
- In geval van scenario's 1a, 1b, 2a en 2b is het kasverplichtingenstelsel verplicht.

⁵ **De scenario's:**

1a. TI als zelfstandige directie.

1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).

2a. TI als onderdeel van DSU.

2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).

3. TI als agentschap binnen SZW

- In geval van scenario 3 is een baten-lastenstelsel mogelijk en waarschijnlijker. Daarmee staat tevens vast dat FDC niet in de financiële dienstverlening kan voorzien.
- Vanuit het TI-perspectief, onder andere in verband met de legesheffing en IT-afschrijvingen, heeft het baten-lastenstelsel voordelen, omdat gedane transacties en andere gebeurtenissen worden opgenomen wanneer deze plaatsvinden en niet uitsluitend wanneer kasmiddelen worden ontvangen of uitgegeven.
- Het kasverplichtingenstelsel is ook werkbaar. Door meerjarig de lege-ontvangsten dekkend te maken voor de uitgaven van de TI kunnen de mee- en tegenvallers op de SZW-begroting beperkt blijven.
- Voor eventuele uitzonderingen op de reguliere begrotingssystematiek zijn bestuurlijke afspraken nodig met het ministerie van Financiën.
- Voor scenario 3⁶ zijn in de interviews de volgende kanttekeningen gedeeld: de TI is te klein voor een agentschap (de omzet is te laag, financiële instellingsvoorwaarden), de investeringen die de TI gaat doen en waarop wordt afgeschreven zijn te laag (het gaat om enkele miljoenen) voor een agentschap en het proces om een agentschap te worden, via het ministerie van Financiën, is tijdrovend.
- FDC merkt op dat in geval hij de financiële dienstverlening verzorgt dit een kans is om de eigen dienstverlening te verbreden en te verbeteren (innovatie), ook omdat dat de functionele eisen en wensen van de TI op het gebied van de financiële dienstverlening verder gaan dan zij tot op heden faciliteren.
- In het interview met FDC is aangegeven dat voor het beleggen van de financiële administratie bij het FDC een gedragen akkoord nodig is van het opdrachtgeversberaad FDC. Dit kan leiden tot concurrerende wensen, waardoor plannen vertraging oplopen of blijven liggen, aangezien het FDC beperkte capaciteit heeft om aan alle verzoeken tot dienstverlening te voldoen.

Conclusie financieel stelsel: De keuze tussen de scenario's hangt sterk af van de mate van flexibiliteit in het financieel stelsel. De scenario's 1a, 1b, 2a en 2b vallen onder het kasverplichtingenstelsel, waarbij FDC SZW de financiële dienstverlening verzorgt. In scenario 3 is het baten-lastenstelsel mogelijk, maar kan FDC SZW de dienstverlening niet faciliteren. Vanuit het TI-perspectief biedt het baten-lastenstelsel voordelen. Dit stelsel biedt de ruimte voor een meer op maat gemaakte financiële structuur, die de TI-inrichting beter kan ondersteunen. Uit de interviews is gebleken dat beide financiële stelsels werkbaar zijn voor de TI, zo is met de juiste (bestuurlijke) afspraken het kasverplichtingenstelsel passend te maken. Ervan uitgaande dat de TI flexibiliteit en zelfstandigheid nodig heeft, biedt het baten-lastenstelsel daar de meeste handvatten voor.

⁶ **De scenario's:**

1a. TI als zelfstandige directie.

1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).

2a. TI als onderdeel van DSU.

2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).

3. TI als agentschap binnen SZW

Hergebruik

In de interviews stond het hergebruik van structuren en systemen van een staande organisatie centraal. Het benutten van de staande organisatie kan tijd en kosten besparen mits niet al te veel aanpassingen nodig zijn voor de TI. Tegelijkertijd is ook benadrukt dat het zelf bouwen van nieuwe structuren en systemen waardevolle kansen biedt. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om volledig in te spelen op de specifieke behoeften van de organisatie, innovaties door te voeren en maatwerk te realiseren. De volgende resultaten zijn uit de gesprekken naar voren gekomen:

- Met de scenario's 1a en 1b⁷ kan (her)gebruik worden gemaakt van de lopende structuren en systemen van de pSG-kolom.
- Bij de scenario's 2a en 2b kan er het meest gebruik worden gemaakt van een staande organisatie. Dit geldt zowel voor de structuren, systemen, bemensing en de bestaande uitvoeringsexpertise (op het gebied van subsidieverlening). Zo is er een bestaande interface op het gebied van financiën tussen het zaakstelsel van DSU en FDC.
- In de interviews is aangegeven waar mogelijk in te zetten op het hergebruik van processen, systemen en kennis en kunde. Zo is er ervaring op het gebied van IT-voorzieningen. Ook is hergebruik van IV-oplossingen (Venus) dan mogelijk.
- Risico van hergebruik is dat de processen privacy en informatiebeveiliging voor de TI, bij SZW, een te laag volwassenheidsniveau hebben.
- Tevens kan het hergebruik van bestaande IV-systemen risico's met zich meebrengen, indien processystemen omgebouwd dienen te worden ten behoeve van zaakgericht werken.
- In het geval van scenario 3, is er geen sprake van hergebruik, worden de structuren, systemen en bemensing zelf opgebouwd en op maat gemaakt voor de TI. Ook in dit geval moet bij de inrichting van processen aandacht zijn voor het noodzakelijke volwassenheidsniveau.

Conclusie hergebruik: Op basis van de resultaten blijkt dat het hergebruik van structuren en systemen van het ministerie SZW (scenario 1a, 1b, 2a en 2b) voordelen biedt, zoals tijd- en kostenbesparing. Aan de andere kant biedt scenario 3 de mogelijkheid om nieuwe structuren en systemen volledig op maat te maken voor de TI, wat flexibiliteit en innovatiekansen biedt. In beide gevallen zijn er uitdagingen, bij het hergebruik is dat het benodigde volwassenheidsniveau op het gebied van privacy en informatiebeveiliging en bij scenario 3 is dat de TI alles zelf moet opbouwen, inkopen en inrichten. Scenario's 1 en 2 zijn geschikter wanneer efficiëntie in tijd en kosten het belangrijkste zijn, terwijl scenario 3 de voorkeur heeft als kwaliteit (op maat gemaakt) en innovatie de boventoon moeten voeren.

⁷ **De scenario's:**

1a. TI als zelfstandige directie.

1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).

2a. TI als onderdeel van DSU.

2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).

3. TI als agentschap binnen SZW

Permanent vs. tijdelijk

In de interviews zijn beelden opgehaald over de tijdelijke en permanente scenario's, aangezien de aanpak en inrichtingsvraagstuk per variant verschilt. Dit maakt het noodzakelijk om in de verkenning de uitdagingen en kansen in kaart te brengen.

De volgende resultaten zijn uit de gesprekken naar voren gekomen:

- De scenario's 1 en 2 hebben een permanente en tijdelijke variant.
- In de interviews is voorkeur uitgesproken voor een permanente inrichting van de TI in verband met een duurzame uitvoering.
- In een enkel geval is benadrukt te kiezen voor een tijdelijke inrichting, zodat er snel kan worden gestart met de uitvoering en inrichting.

Conclusie permanent vs. tijdelijk: De resultaten laten zien dat de voorkeur overwegend uitgaat naar een permanente inrichting van de TI, met name omdat dit zorgt voor een duurzamere uitvoering op de lange termijn. De voordelen voor de tijdelijke scenario's⁸ richten zich op het eerder kunnen starten met implementeren en de uitvoering, en het opknippen van de complexiteit in fasen (eerst landen, daarna inrichting TI en vervolgens uitvoering Wtta). In dit geval bereiken beide routes hetzelfde resultaat. Kijkend naar de resultaten is de conclusie om in beginsel te kiezen voor de permanente variant van scenario's 1 en 2, in het geval scenario 3 afvalt. Waarbij de optie van de tijdelijke variant niet van tafel is in verband met diens voordelen en omdat scenario 2a (permanent) de nodige risico's met zich meebrengt voor de directeur DSU.

⁸ **De scenario's:**

- 1a. TI als zelfstandige directie.
- 1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).
- 2a. TI als onderdeel van DSU.
- 2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).
3. TI als agentschap binnen SZW

Huisvesting

Samen met de doorlooptijden van informatievoorziening (IV) vormt huisvesting, naar verwachting en inschatting, de langste doorlooptijd voor de opbouw van de TI. Huisvesting is op meerdere vlakken een uitdaging. Naast schaarste, in het bijzonder in Den Haag en in zekere zin ook Utrecht, zijn ook de aanvullende eisen vanwege geclassificeerde informatieverwerking van belang. Net als voor IV geldt dat vanuit de interviews naar voren is gekomen dat huisvesting een uitdaging is voor elk van de scenario's en daardoor geen onderscheidend karakter heeft. Daarmee mag gesteld worden dat dit geen wegende factor hoeft te zijn voor de keuze landingsplaats. Wel is het in deze van belang dat er aandacht is over de complexiteit van de huisvesting en in het bijzonder de gevolgen ervan voor de planning.

De meest recente berekeningen vanuit het kwartiermakersteam schrijven een piek van meer dan 200 medewerkers tijdens de start van de TI en het toelatingsstelsel. Huisvesting van een organisatie van dermate omvang vereist tijd. Een ruimte hier en daar is namelijk verre van afdoende om zo'n grote organisatie integraal te kunnen huisvesten en aan te sturen. Vanwege de omvang van de TI is huisvesting een uitdaging, zeker in Den Haag en Utrecht. Daar is reeds een grote schaarste aan beschikbare kantoorruimte, laat staan voor een nieuwe organisatie met een omvang van 200 medewerkers.

Conclusie huisvesting: Vanuit de gevoerde interviews zijn meerdere zorgen naar voren gekomen ten aanzien van huisvesting. De voornaamste zorgen zijn de schaarste, zeker gelet op de omvang van de TI alsook eventuele aanvullende eisen qua beveiliging ten aanzien van het werken met geclassificeerde informatie.

Geadviseerd wordt:

- Om zo spoedig mogelijk na besluitvorming over de landingsplaats opdracht te geven tot nader onderzoek naar huisvesting en om in samenwerking met het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) de mogelijkheden qua huisvesting te verkennen.
- Rekening houden met het feit dat huisvesting in Den Haag en Utrecht aanzienlijk moeilijker zal zijn dan huisvesting daarbuiten. Onder andere in verband met het beleid in het kader van de Spreiding van de Rijkswerkgelegenheid vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gesteld kan worden dat hoe verder de huisvesting gezocht wordt buiten de Randstad, hoe groter de slagingskansen.
- Huisvesting en IV/ICT zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het gaat om gebouw gebonden ICT (onder andere intern netwerk), netwerkkoppelingen (denk aan internet en toegang tot het Rijksnetwerk) en de werkplek voor medewerkers. De meeste rijksgebouwen vallen onder het servicegebied van een Shared Service Organisatie (SSO) en deze verzorgen de bovengenoemde dienstverlening. Het kan zo zijn dat er geen geschikte huisvesting beschikbaar is, waardoor uitgeweken dient te worden naar een pand dat niet onder het servicegebied valt van een SSO. De TI heeft dan de mogelijkheid om haar eigen ICT te organiseren. Dit biedt kansen, maar er zijn dan ook risico's die doorgaans een negatieve impact hebben op de implementatietijd.

IV

Informatievoorziening (IV) is van groot belang voor de TI om haar primaire proces te kunnen ondersteunen en daarmee een belangrijk onderdeel van de taak van de kwartiermaker. Tijdens de interviews is het veelvuldig over IV gegaan in de vorm van aandachtspunten, gedachtegangen en risico's. Echter er is ook naar voren gekomen dat IV geen doorslaggevende rol speelt in de besluitvorming over de landingsplaats. De reden is dat er bij alle scenario's flexibiliteit is om keuzes te maken op IV-gebied. Alleen het scenario waar de TI onderdeel van DSU wordt, biedt de extra mogelijkheid tot hergebruik van haar bestaande systeem (in opbouw) Venus. DSU doet hierover ook uitspraken in haar quickscan. Uit de interviews komt naar voren dat IV bijzonder belangrijk is, er behoorlijk veel zorgen over zijn en menigeen er een eigen kijk op heeft. Over het algemeen vond men dat dit proces in deze fase van de besluitvorming niet van doorslaggevend belang is.

Om recht te doen aan het grote belang van IV en de zorgen die hierover zijn, wordt hier wel een uiteenzetting gegeven van de meest prangende zaken die van toepassing zijn. Een opsomming:

- Complexiteit. Het primaire proces van de TI bestaat grotendeels uit het beoordelen van aanvragen tot toelating. Deze beoordeling is vrijwel nooit een op zichzelf staand geval. Het aanmeldproces, het aanvraagproces, het beoordelingsproces, het besluitvormingsproces, allemaal onderdelen van het primaire proces en allemaal onderdeel van een zaak. Ook in geval van bezwaar of beroep, zijn dit processen die verbonden zijn aan een zaak. Deze complexiteit vereist een zaakgerichte aanpak van werken. Het zaakgericht werken verschilt sterk ten opzichte van procesgericht werken. Een proces heeft doorgaans een afgebakend begin en eind. Bijvoorbeeld een aanvraag, een behandeling en daarna een besluit. Het proces start, wordt doorlopen en afgerond. Dit is in IV-systemen relatief eenvoudig te automatiseren. De werkvoorraad wordt gevuld om daarna te worden afgehandeld. Zaakgericht werken verschilt hierin en brengt een extra dimensie aan complexiteit met zich mee. Dit heeft te maken met het feit dat een zaakstelsel niet ingericht is om een proces te faciliteren, maar een zaak, waar een veelvoud aan processen kan plaatsvinden. En elk van die processen heeft geen op zichzelf staand resultaat maar levert een deelresultaat aan de zaak en voorziet daarmee in informatie over de status van de zaak. Aandacht gaat uit naar het gebied van architectuur en inrichting, maar vooral dat hergebruik niet voor de hand ligt. Een proces is namelijk eenvoudiger te hergebruiken dan een zaak. Als resultaat uit de interviews is naar voren gekomen dat er meerdere procesgerichte systemen beschikbaar zijn binnen SZW. Dat ook in de kennis en kunde van medewerkers het procesgericht werken zit. Zaakgericht werken vereist een andere automatiseringsoplossing en aanpak van werk. Complexiteit die aandacht vanuit IV vereist.
- Koppelingen. Ten behoeve van juiste en volledige informatievoorziening zijn koppelingen met bronnen van derden noodzakelijk. Dit kan zijn om gegevens op te halen ten behoeve van dienstverlening. Denk daarbij aan een koppeling met het KvK-register om het aanmelden van een uitlener te vereenvoudigen. Maar ook een koppeling met eHerkenning ten behoeve van authenticatie, ben jij wel wie je zegt dat je bent. In het kader van verrijking zijn koppelingen noodzakelijk om betrouwbare en noodzakelijk gegevens op te halen bij stelselpartners, zoals de Belastingdienst en NLA.

Deze koppelingen kunnen zeer complex zijn van aard en zijn geen gegeven.

- Bouwblokken. Voor zaakgericht werken zijn in de techniek veel verschillende factoren nodig. Denkende aan een websites waarop wordt ingelogd tot aan een database waarin gegevens worden opgeslagen en gemuteerd. Een bestaande organisatie kan al over één of meerdere van deze bouwblokken beschikken. In het kader van hergebruik zou hierbij tijd en geld bespaard kunnen worden. Met uitzondering van het scenario waarbij de TI zou landen bij DSU zijn er in geen van de andere scenario's bouwblokken beschikbaar. Resultaat vanuit de verkenning is dat de mogelijkheden tot hergebruik van technische bouwblokken voor zaakgericht werken beperkt zijn, of zich tenminste beperken tot DSU.
- Beheerorganisatie. Eén van bovengenoemde bouwblokken is een beheerorganisatie. Dit is waar de zaakgericht werken dienstverlening vanuit wordt gefaciliteerd. Je kunt hierbij al snel denken aan een datacenter waar de automatisering draait op servers (hosting). Beheerorganisaties binnen het Rijk zijn beperkt en hebben ook een beperkte mogelijkheid om te faciliteren. Wel zou dit de voorkeur genieten. Een eventueel alternatief is hosting bij een marktpartij, hiervoor zou een aanbestedingsprocedure op van toepassing zijn. Dit gegeven is een resultaat waar vooral tijd maar ook enige onzekerheid mee gepaard gaan.
- Planning. Doorlooptijden vanuit IV zijn gemiddeld gezien lang en staan garant voor onzekerheid en risico's. Als resultaat van de verkenning is duidelijk naar voren gekomen dat deze inzichten breed gedeeld worden. DSU spreekt in haar quickscan van een periode van twee tot twee en een half jaar die zij nodig acht om de IV gereed te krijgen voor productie. Deze inschatting kan tevens worden aangehouden voor de andere scenario's. Met in acht name dat de tijd start nadat duidelijkheid is over de landingsplaats en de wet door de Tweede Kamer is aangenomen (randvoorwaardelijk). Als resultaat vanuit de verkenning is duidelijk naar voren gekomen dat er zorgen zijn ten aanzien van de IV-planning, de doorlooptijd tot productie. Deze zorgen zijn niet ongegrond en reeds bekend binnen het kwartiermakersteam. Om die reden is het dan ook een aanbeveling om zo spoedig als mogelijk opdracht te geven voor verdere stappen op het gebied van IV, direct na besluitvorming landingsplaats.
- Risico's. Grote IV-trajecten binnen de overheid vormen meer dan eens een samenspel met tegenslag en soms zelfs teleurstelling als resultaat. Dit traject is qua ingrediënten hierop geen uitzondering. Rust, vertrouwen en besluitvaardigheid zijn de voornaamste aspecten om de genoemde uitdagingen het hoofd te bieden. Als resultaat vanuit de verkenning is eens te meer naar voren gekomen dat besluitvorming op de landingsplaats, bestuurlijk gezien, de best mitigerende maatregel is om verdere vertraging te voorkomen.

Landingsplaats TI

Aan de hand van de voorverkenning hebben de opdrachtgever en opdrachtnemer van deze verkenning vastgesteld wat de te verkennen scenario's zijn. Hierin zijn vijf scenario's opgenomen. Uitgangspunt hierin is dat de landing van de TI in elk van de gevallen onder de pSG zou komen te vallen. Reden hiertoe is, zoals beschreven in hoofdstuk 1 (en in de nota Voorverkenning scenario's landingsplaats TI) van dit verkenningsrapport, de governance en een zuivere rolverdeling van de driehoek in de BR. Het is in algemene zin onwenselijk om een BR-lid met meer dan één rol te belasten. Toch zijn tijdens de interviews meerdere directies die hebben aangegeven hier een andere kijk op te hebben en de TI ook zien landen bij andere clusters dan het pSG-cluster. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan de clusters van de SG en DG WaU, waar bij de betreffende (p)SG of DG de rol van opdrachtnemer heeft.

Conclusie landingsplaats TI: Concreet is vanuit de interviews naar voren gekomen de landingsplaats TI breder te zien dan alleen bij het pSG-cluster. Met respect voor de governance en de toelichting op de rolverdeling van de driehoek in de BR, zijn er meerdere stemmen opgegaan om in deze fase niet uit te gaan van landing TI bij het pSG-cluster. Het is voor een ieder wel duidelijk dat het opdrachtgeverschap van de TI belegd dient te zijn bij de DG Werk. Om recht te doen aan dit signaal is dit resultaat vanuit de interviews hierbij opgenomen. Het is aan de opdrachtgever om te bepalen hoe met dit resultaat om te gaan.

3. Aanbevelingen op basis van de resultaten

De verkenning heeft op basis van de gevoerde interviews en kennis vanuit het kwartiermakersteam geleid tot een breed beeld aan inzichten. Om waarde te geven aan deze inzichten is het vooral van belang om te bepalen vanuit welk perspectief wordt gekeken. Niet elk perspectief leidt namelijk tot een eenduidige aanbeveling. Om die reden zijn onderstaande aanbevelingen uitgewerkt vanuit een bepaald perspectief.

Voorbeeld: tijd en kwaliteit zijn doorgaans tegenpolen wanneer een project wordt uitgevoerd. Hoe meer tijd er beschikbaar is, des te hoger doorgaans de kwaliteit is die geleverd kan worden. Is er weinig tijd beschikbaar, dan doorgaans een lagere kwaliteit. Het draait om perspectief en wat je gewenste uitkomst is. Ook geld speelt hier doorgaans een belangrijke rol in. Wil je een product ontwikkelen tegen lage kosten dan is er doorgaans ook sprake van lage kwaliteit. Een duurder product zou moeten leiden tot een kwalitatief hoogstaand product, uitzonderingen daargelaten.

Governance

Het meest prominente onderwerp, samen met het financiële stelsel, betreft governance. Het gaat om een veelzijdigheid aan zaken. Denk daarbij aan afstand tot beleid en politiek. De driehoek in de BR met de rolverdeling van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Maar ook de samenwerking met beleid en stelselpartners, de positie van de TI als het gaat om zelfstandigheid en autoriteit. Deze veelzijdigheid aan inzichten zijn moeilijk te bundelen. Tegelijkertijd is er wel genoeg uit alle interviews naar voren gekomen om hier een aanbeveling over op te nemen.

Als de BR **governance** als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor een **agentschap (scenario 3⁹)**, het meest voor de hand. Uit de interviews hebben alle betrokkenen een directe of indirecte voorkeur uitgesproken dit onderwerp belangrijk te vinden. Tevens hebben vier van de zes geïnterviewde directies direct of indirect hun voorkeur voor dit scenario uitgesproken. Alleen DSU en FDC spraken hun voorkeur uit voor DSU zelf (scenario 2a of b). Alternatief ten opzichte van scenario 3 is een **zelfstandige directie (scenario 1a of b)**.

Financieel stelsel

Samen met bovengenoemd onderwerp governance, is het financieel stelsel eveneens zeer prominent naar voren gekomen tijdens de interviews. Het gaat dan om de gevolgen van het werkbaar maken, de flexibiliteit en de functionele financiële eisen en wensen, binnen het kasverplichtingenstelsel. Ook gaat het om de mogelijkheden om als TI gebruik te maken van een baten-lastenstelsel in geval van een agentschap.

⁹ **De scenario's:**

- 1a. TI als zelfstandige directie.
- 1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).
- 2a. TI als onderdeel van DSU.
- 2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).
- 3. TI als agentschap binnen SZW

Als de BR het te voeren **financieel stelsel** als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor **agentschap (scenario 3¹⁰)**, het meest voor de hand. Uit de interviews is goed naar voren gekomen dat het kasverplichtingenstelsel in de basis niet is ontworpen voor uitvoeringsdoeleinden en in die zin beperkingen met zich meebrengt. Beperkingen die functioneel onwenselijk zijn. Let wel, na uitgebreid hierover gesproken te hebben met FDC zijn er zeker wel mogelijkheden. Het is dus niet zo dat er sprake is van een showstopper. De werkelijkheid is dat in geval gekozen wordt voor scenario 1 of 2 het kasverplichtingenstelsel een feit is. Dat betekent dat de financiële administratie van de TI aandacht behoeft. Dat is in het geval van een agentschap anders, omdat de functionele behoefte van de TI aansluit bij een baten-latenstelsel.

Hergebruik

Eventueel hergebruik van processen en systemen is een voor de hand liggend gegeven. Bijna zelfs zo voor de hand liggend dat een 'comply of explain' van toepassing zou kunnen zijn. Wie zou er namelijk tegen het hergebruik van bestaande processen en systemen zijn? De werkelijkheid kan echter iets genuanceerder zijn. Hergebruik van systemen kan namelijk ook betekenen dat een systeem hergebruikt wordt voor een doel, waarvoor het niet is bedoeld. Achtergrond daarvoor zou kunnen zijn een veelzijdigheid aan systemen tegen te gaan. Hetzelfde kan gelden voor processen. Hergebruik heeft doorgaans als voordelen snelheid en kostenreductie. Aan de andere kant kan het de doelmatigheid en innovatie in de weg staan.

Als de BR **hergebruik van processen en systemen** als zwaarwegend belang beschouwt, daarmee hoge implementatiesnelheid en kostenreductie beoogd, dan ligt een keuze voor **TI als onderdeel van DSU (scenario 2a of b)**, het meest voor de hand. Zoals bovenstaand benoemd, enige nuance is van toepassing. Als de BR hergebruik van processen en systemen als zwaarwegend risico ziet en een zwaarwegend belang ziet in doelmatigheid en innovatie, dan ligt een keuze van **TI als zelfstandige directie (scenario 1a of b) of agentschap (scenario 3)**, het meest voor de hand.

Implementatietijd

De maatschappelijke opgave is groot. Veel gaat er mis in de uitleenmarkt en de roep om regulering en handhaving vanuit de overheid is groot. Om die reden alleen al is implementatietijd ontzettend belangrijk. De tijdlijn van de inwerkingtreding van de wet is afhankelijk van de implementatietijd van de TI. Tussen scenario's 1 en 2 zit ogenschijnlijk weinig verschil. Het oprichten van een agentschap neemt mogelijk meer implementatietijd in beslag.

¹⁰ **De scenario's:**

- 1a. TI als zelfstandige directie.
- 1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).
- 2a. TI als onderdeel van DSU.
- 2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).
- 3. TI als agentschap binnen SZW

Als de BR **implementatiesnelheid** als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor **scenario 1 of 2¹¹, binnen het beleidsdepartement**, het meest voor de hand. Voor beide scenario's geldt dat meerdere generieke processen beschikbaar zijn voor de implementatie van de TI. Van onderscheidend vermogen lijkt op basis van de interviews weinig tot geen sprake te zijn. Als het gaat om huisvesting en IV zijn dit de twee meest verdragende factoren ten aanzien van de implementatiesnelheid. Voor huisvesting gelden dezelfde uitdaging voor een zelfstandige directie ten opzichte van DSU. Voor IV, de ontwikkeling en implementatie van een zaakstelsel en gegevensuitwisseling, lijken de plannings van twee tot twee en een half jaar¹² elkaar niet te ontlopen. Hiervoor is gekeken naar de planning van DSU in het door haar opgestelde quickscan en de planning vanuit het kwartiermakersteam.

Autoriteit en doelmatigheid (span-of-attention)

Het primaire proces van de TI heeft als uitkomst bestuursrechtelijke besluiten te nemen in de vorm van beschikkingen. Deze beschikkingen dienen te worden geaccepteerd en gerespecteerd door de markt, in het bijzonder door uitleners en inleners. Het zijn van een autoriteit is voor de TI van belang om haar wettelijke taak juiste invulling te kunnen geven en het aanzien te genieten, passend bij de maatschappelijke opgave waarvoor zij aan de lat staat. In dat opzicht is het uitgangspunt dan ook dat de TI niet wordt verdeeld over meerdere organisatieonderdelen of dat zij wordt belast met taken die niet passend zijn bij haar wettelijke taak. De TI als onderdeel van een groter geheel is in deze dan ook onwenselijk.

Als de BR **autoriteit en doelmatigheid** van de TI-organisatie als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor **agentschap (scenario 3)**, het meest voor de hand. Alternatief ten opzichte van scenario 3 is een **zelfstandige directie (scenario 1a of b)**. Beide scenario's beschrijven een organisatie-model waarbij de TI de corebusiness is van de organisatie en er geen andere taken en/of verantwoordelijkheden zijn. Dit in tegenstelling tot DSU die meerdere verantwoordelijkheden heeft. Zo is het ook DSU zelf die aangeeft dat er op het gebied van sturing en span-of-attention aandachtsgebieden zijn.

¹¹ **De scenario's:**

- 1a. TI als zelfstandige directie.
- 1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).
- 2a. TI als onderdeel van DSU.
- 2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).
- 3. TI als agentschap binnen SZW

¹² Dit zijn inschattingen die ten tijde van de verkenning zijn gedaan. Deze schattingen hebben een bepaalde onzekerheidsmarge en derhalve kan er op geen enkele wijze enige indicatie van een planning uit worden ontleend. Hiervoor verwijst de kwartiermaker naar het nog op te stellen integraal analyserapport, in het eerste kwartaal van 2025.

Kosten

Van alle onderwerpen in dit hoofdstuk zeker niet het minst belangrijke, maar wellicht wel het moeilijkst om antwoord op te geven. Specifieke kosten ontbreken, deze zijn niet inzichtelijk. Daar is de omvang van het vraagstuk op moment van schrijven nog te groot en breed voor. Tevens zijn er nog teveel onbekende factoren die een gerichte financiële raming mogelijk maken. Waar wel wat over gezegd kan worden zijn vergezichten. Deze zijn mede gebaseerd op aannames maar goed genoeg om hier wel uitspraken over te doen. Op papier is namelijk de ontwikkeling van een zaakstelsel één van de grootste kostenposten, zo niet de grootste. Ook voor huisvesting en personeel mag verwacht worden dat daar aanzienlijk kosten mee gemoeid gaan. Op basis van deze gegevens kan een voorwaardelijke aanname gedaan worden.

Als de BR **kostenbesparing** als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze voor **TI als onderdeel van DSU (scenario 2a of b¹³)**, het meest voor de hand. DSU biedt namelijk als enig scenario hergebruik van IV-middelen aan als mogelijkheid. DSU beschikt over licenties en een zaakgericht werken systeem in aanbouw, die hergebruik mogelijk zou maken. Wat de precieze kosten zullen zijn is op moment van schrijven niet bekend. Wel kan aangenomen worden dat dit aanzienlijk lager zal zijn dan de begroting van €8 miljoen voor de bouw en implementatie van een nieuw zaakstelsel.

Duurzaamheid

De keuze tot landingsplaats voor de TI is geen licht besluit. Ervan uitgaande dat de TI een blijvende organisatie is en geen tijdelijk karakter heeft is een duurzame beslissing belangrijk. Daarmee wordt bedoeld dat de beslissing toekomst vast dient te zijn. Dat brengt zekerheid en rust met zich mee die weer ten goede komt aan de kwaliteit van de uitvoering en daarmee aan het toelatingsstelsel. Hierin streeft de TI een zo modern mogelijke bedrijfsvoering en automatisering als die redelijkerwijs mogelijk is binnen de Rijksoverheid. Daarin zoekt zij de balans tussen innovatie en betrouwbaarheid. Innovatie op basis van moderne middelen en werkwijzen om een zo toekomst vast mogelijk perspectief voor de interne organisatie na te streven. Reden hiervoor ligt verankerd in het willen voorkomen dat de TI als startende organisatie vanaf de start op achterstand ligt of snel op achterstand komt. Met een flexibele en duurzame inrichting biedt de bedrijfsvoering van de TI stabiliteit die het mogelijk maakt om continu te verbeteren, te groeien en uiteindelijk te bloeien. Hiervoor zijn de ABC-normen, die als kwaliteitskader gelden binnen het kwartiermaken van de TI, de basis.

¹³ **De scenario's:**

- 1a. TI als zelfstandige directie.
- 1b. TI als zelfstandige programmadirectie (tijdelijke organisatie).
- 2a. TI als onderdeel van DSU.
- 2b. TI als programmaonderdeel van DSU (tijdelijke organisatie).
- 3. TI als agentschap binnen SZW

Als de BR duurzaamheid als zwaarwegend belang beschouwt, dan ligt een keuze van **TI als zelfstandige directie (scenario 1a of b)**, het meest voor de hand. In dit scenario wordt namelijk rekening gehouden met voorkeur voor governance, autoriteit en doelmatigheid en worden de risico's voor het onderzoeken (in tijd) naar de haalbaarheid van een agentschap gemitigeerd.

4. Advies op basis van de conclusies

Het vraagstuk waar de TI te laten landen binnen SZW is complex. De vele uiteenlopende belangen maken een eenvoudig en eenduidig advies lastig. Om die reden is het advies subsidiair opgebouwd en gebaseerd op de belangrijkste randvoorwaarden voor de landingsplaats van de TI vanuit haar maatschappelijke opgave.

De TI gaat als uitvoeringsorganisatie de Wtta uitvoeren binnen het toelatingsstelsel. In samenwerking met haar stelselpartners werkt de TI aan de maatschappelijke verandering dat alle arbeidskrachten rechtvaardig en eerlijk worden behandeld en er een gelijk speelveld voor uitleners is. Om dat waar te maken, heeft de TI behoefte aan een zichtbare gezaghebbende positie in het toelatingsstelsel en de maatschappij om haar overheidsdienstverlening met kwaliteit en op beheersbare wijze uit te voeren. Daarvoor zijn als randvoorwaarden vooral een sterke governance, een eigen profiel en zichtbare afstand tot het kerndepartement en een passend financieel stelsel nodig. Het scenario dat daarbij het best past is scenario 3 het agentschap. Daarna volgt een zelfstandige directie en vervolgens incorporatie bij DSU.

Advies agentschap:

Het agentschap geeft de TI alle hiervoor genoemde randvoorwaarden voor de uitvoering. In de interviews is vastgesteld dat de TI niet voldoet aan de financiële instellingsvoorwaarden. Gebleken is echter dat er uitzonderingen mogelijk zijn. Het proces om tot een agentschap te komen neemt ongeveer 1 jaar in beslag, zie toelichting proces agentschap. Desondanks adviseer ik om de mogelijkheid van een agentschap te onderzoeken en daarvoor de volgende stappen te (laten) nemen:

- Stel een team op vanuit SZW, met zowel beleid, uitvoering als ondersteuning, die een nadere uitwerking start in samenwerking met het Ministerie van Financiën (FIN).
- Op papier lijkt een agentschap op basis van bepaalde voorwaarden niet mogelijk. Bespreek deze met FIN om te bepalen in welke mate er ruimte is voor uitzondering of nuancering.
- Het team koppelt haar bevindingen, inclusief antwoord van FIN, terug naar de bestuursraad.

Subsidiair advies een nieuwe zelfstandige directie (1a en b):

Mocht de keuze voor een agentschap voor SZW geen optie zijn, dan voldoet een nieuwe zelfstandige directie aan de randvoorwaarden sterke governance en een eigen profiel en zichtbare afstand tot het kerndepartement. Gelet op de verwachte doorlooptijden van IV en huisvesting zou een permanente inrichting in de vorm van scenario 1a de voorkeur genieten ten opzichte van scenario 1b. In hoofdlijnen sluit dit advies aan op de bevindingen uit de vervolgrapportage¹⁴ van Janet Helder; de Toelatende Instantie als zelfstandige organisatie laten landen binnen SZW en een eigen directie met een directeur Toelatende Instantie.

¹⁴ Bijlage 2 - Volverapportage

Meer subsidiair advies incorporatie binnen DSU (2a en b):

Mocht de keuze niet vallen op een nieuwe zelfstandige directie, dan is de incorporatie binnen DSU aan de orde. In dat geval wordt ingeboet aan de genoemde randvoorwaarden. Om de governance te versterken, moeten er in ieder geval aanpassingen in de organisatie-inrichting van DSU worden doorgevoerd.

Toelichting proces agentschap:

In een eerste gesprek met FIN/BBE¹⁵ is gebleken dat het proces voor het worden van een agentschap intensief is en ongeveer een jaar duurt. De duur hangt af van de ervaring met agentschappen binnen het ministerie van SZW. Daarbij geldt, hoe meer ervaring hoe sneller en soepeler het proces wordt doorlopen.

Het proces start met:

- Dat de Minister van SZW een aanvraag indient voor het instellen van een agentschap bij de Minister van Financiën. Uit deze aanvraag moet onder meer blijken wat de toegevoegde waarde is van een agentschap (m.n. op het gebied van doelmatigheid) ten opzichte van een regulier dienstonderdeel.
- De Minister van Financiën beoordeelt of de aanvraag voldoet aan de instellingsvoorwaarden. Deze zijn in beginsel leidend, maar hier kan in uitzonderlijke gevallen met onderbouwing van worden afgeweken. Dit oordeel ligt te alle tijden bij de Minister van Financiën.
- Als naar het oordeel van de Minister van Financiën is voldaan aan de instellingsvoorwaarden legt de Minister van SZW, mede namens de Minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de ministerraad.
- Na instemming brengt de Minister van SZW het voorgenomen besluit hiertoe naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Als de procedure in de Tweede Kamer wordt doorlopen, wordt het besluit tot instelling agentschap in de Staatcourant geplaatst en gaat er een kopie naar de Algemene Rekenkamer.
- Daarna kan gestart worden met het inrichten van het agentschap. Waarbij het advies van FIN/BBE is om te starten per 1 januari, zodat er geen boekjaar hoeft te worden afgebroken.

¹⁵ Ministerie van Financiën / Directie Begrotingszaken/Besturing, Bekostiging en Externe verslaggeving (BBE)

Index bijlagen

Alle gevoerde interviews hebben een gespreksverslag opgeleverd. Zie hiervoor de samenwerkruimte, [REDACTED]. Onderstaand een overzicht van geanonimiseerde gespreksverslagen.

- 20241128 - Interview CIV - v1.1



20241128 -
Interview CIV - v1.1 -

- 20241128 - Interview DSU - v1.1



20241128 -
Interview DSU - v1.1

- 20241128 - Interview AV - v1.1



20241128 -
Interview AV - v1.1 -

- 20241128 - Interview OBP - v1.1



20241128 -
Interview OBP - v1.1

- 20241128 - Interview FDC - v1.1



20241128 -
Interview FDC - v1.1

- 20241128 - Interview FEZ - v1.1



20241128 -
Interview FEZ - v1.1 -

Vanuit het kwartiermakersteam hebben de proceseigenaren hetzelfde interview-sjabloon ingevuld. Zie hiervoor de samenwerkruimte, [REDACTED]. Onderstaande een overzicht van de sjablonen.

- 20241104 - Interview betrokkenen - Kwartiermakersteam_Communicatie



20241104 -
Interview betrokkenen

- 20241029 - Interview betrokkenen - Kwartiermakersteam_Finance en Control



20241029 -
Interview betrokkenen

- 20241115 - Interview betrokkenen - Kwartiermakersteam_HRM



20241115 -
Interview betrokken

- 20241029 - Interview betrokkenen - Kwartiermakersteam_JZ



20241029 -
Interview betrokken

- 20241029 - Interview betrokkenen - Kwartiermakersteam_Primaire processen



20241029 -
Interview betrokken

- 20241029 - Interview betrokkenen - Kwartiermakersteam_Projectmanagement



20241029 -
Interview betrokken

Voorafgaand aan deze verkenning zijn in het derde kwartaal van dit jaar (2024) twee adviezen opgemaakt door Janet Helder. Onderstaand beide adviezen waar verbanden en referenties zijn in dit rapport. Tevens het rapport quickscan DSU.



1 - Rapportage
verkenning landing:



2 -
Vervolgrapportage I



3 - Quickscan
DSU.pdf