

Vergaderjaar 2010–2011

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2011

Met deze brief bied ik u namens het kabinet het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst aan. Dit is de eerste stap op weg naar de totstandkoming van de afspraak uit het regeerakkoord om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Een overheid die minder belastinggeld kost, die met minder ambtenaren en bestuurders toe kan en die zich richt op haar kerntaken.

Een compacte overheid is om verschillende redenen nodig. Ten eerste heeft de economische crisis de financiële situatie van de overheid sterk verslechterd. Daarom is het noodzakelijk om maatregelen te treffen om de overheidsuitgaven te beperken. Ten tweede speelt op de wat langere termijn mee dat de omvang van de beroepsbevolking zal afnemen. Het is daarom nodig dat de overheid een kleiner beslag op de beschikbare arbeidscapaciteit gaat leggen. In de derde plaats is er een overheid nodig die ruimte schept voor maatschappelijke dynamiek en die ondersteuning biedt aan verantwoordelijkheid en zelfoplossend vermogen. Een overheid die bovendien het vermogen heeft om flexibel en wendbaar te voldoen aan wisselende eisen en veranderende omstandigheden. Bij dit alles staat voor mij voorop dat de kwaliteit van de dienstverlening overeind blijft.

In het regeerakkoord is besloten tot een ombuiging van 6,14 miljard euro in 2015 en 6,56 miljard euro structureel voor een kleinere overheid. Dit is een forse bezuinigingsoperatie, die bovenop de nog lopende bezuinigingen van het vorige kabinet komt.

Het realiseren van bovengenoemde ambitie voor een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid vraagt om een bredere heroriëntatie van het functioneren van de overheid en de taken van de overheid. Dit raakt alle overheidslagen: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst richt zich op de opgave voor de rijksoverheid. Het programma geeft tevens uitvoering aan de moties die tijdens het wetgevingsoverleg van 15 november 2010 en bij de

begrotingsbehandeling van BZK op 2 december 2010 over de rijksdienst zijn ingediend door de leden Schouw c.s. (32 500 VII, nr. 32) en Heijnen (32 500 VII, nr. 16).

Het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst kent drie programma-lijnen:

1. *De verdere opbouw van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;*
2. *Een concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;*
3. *clustering van uitvoerings- en toezichtsorganisaties*

De eerste programmalijn voorziet in de inrichting van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering. Om maximale efficiencywinst te bereiken zal de gehele rijksdienst – op basis van een onderbouwde businesscase – van deze voorzieningen gebruik moeten maken. Bij de inrichting van de voorzieningen wordt rekening gehouden met de overeenkomsten en verschillen in behoeften tussen de beleidskernen en de uitvoerende organisaties. Dit zijn enkele projecten die binnen deze programmalijn worden uitgevoerd:

- het aantal datacenters van de rijksoverheid wordt drastisch teruggebracht van meer dan 60 naar 4 á 5
- er komt één administratieve werkgever voor de rijksdienst i.p.v. de huidige situatie waar elk departement afzonderlijk werkgever is
- de diverse aanwezige kantorenlocaties worden gebundeld in rijkskantorenlocaties

Binnen de tweede programmalijn wordt verder gewerkt aan de concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering voor de kerndepartementen. Conform het regeerakkoord zullen alle ministeries hieraan deelnemen. Te denk valt aan:

- er komt één facilitair dienstverlener voor alle kantoren in Den Haag, bij voorbeeld voor schoonmaak en catering
- er komt één ICT-dienstverlener voor alle kerndepartementen

De derde programmalijn maakt werk van clustering van uitvoerings- en toezichtsorganisaties. Dit wordt bereikt door onderzoek naar vergaande samenwerking in clusters van organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen, uiteraard onder waarborg van continuïteit van het primair proces. Op deze wijze worden bestaande dubbelingen tussen organisaties weggenomen. Het leidt tot kostenreductie én tot een meer integrale dienstverlening. Voorbeelden van projecten zijn:

- clustering van de uitvoering van incasso's door de rijksoverheid
- clustering van de backoffice van subsidieverleners van de rijksoverheid
- clustering van de uitvoerende taken op het terrein van de inkomensondersteuning aan burgers door uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid als het UVW, SVB en DUO
- clustering van de rijksinspecties die toezicht houden op de fysieke veiligheid van bedrijven

Het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst draagt bij aan de invulling van de bezuinigingen op de departementen. De met dit programma gerealiseerde netto-besparingen komen dus ten goede aan de departementale begrotingen, waarop de (meerjarige) kortingen reeds hebben plaatsgevonden.

Over de voortgang van de uitvoering van de projecten van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst zal ik u jaarlijks rapporteren in het bedrijfsvoeringsjaarverslag.

Het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst is een eerste stap op weg naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid.

Voor de uitwerking van de kabinetsvoornemens voor de andere bestuurslagen, zoals provincies, gemeenten en waterschappen, zal ik binnenkort met nadere voorstellen komen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

COMPACTE RIJKSDIENST: UITVOERINGSPROGRAMMA

1. Inleiding: compacte rijksdienst als onderdeel van compacte overheid

In het regeerakkoord is onder de aanduiding «kleinere overheid» een ombuiging opgenomen van 6,14 miljard euro in 2015 en 6,56 miljard euro structureel. Het realiseren van deze ambitie vraagt om een compacte overheid. Dit raakt alle overheidslagen: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit uitvoeringsprogramma gaat in op het onderdeel compacte rijksdienst. Het is kaderstellend bij het opstellen van de departementale plannen van aanpak voor de invulling van de taakstelling. De met dit programma gerealiseerde netto-besparingen komen volledig ten goede aan de departementen die immers op hun begroting gekort zijn.

2. Voortbouwen op programma vernieuwing rijksdienst

Het kabinet bouwt met dit uitvoeringsprogramma voort op de fundamentelementen die zijn gelegd met het Programma Vernieuwing Rijksdienst, dat uitvoering heeft gegeven aan de nota Vernieuwing Rijksdienst. In het kader van dit programma is sinds 2007 rijksbreed gewerkt aan een kleinere en een betere overheid.

In de sfeer van de bedrijfsvoering van de rijksdienst is in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst een aantal belangrijke stappen gezet op weg naar een flexibele en efficiënte rijksdienst. Te noemen zijn de besluiten inzake het functiegebouw dat daardoor drastisch versimpeld kan worden; het nieuwe huisvestingsplan voor de kerndepartementen, die allen op maximaal tien minuten lopen van elkaar komen; en de totstandkoming van een digitale werkplek. In combinatie met bijvoorbeeld de rijkspas en het uniforme logo is op dit terrein sprake van grote stappen op weg naar een flexibele en efficiënte rijksdienst.

De beleidsvoornemens in dit uitvoeringsprogramma geven verdere uitvoering aan genoemde projecten en bouwen voort op de geboekte resultaten. Ter afronding van de programmatische monitoring en aansturing van het Programma Vernieuwing Rijksdienst zal het kabinet in februari 2011 nog één maal een afrondende rapportage versturen aan de Kamer. Inzake de voortgang van de personele taakstelling, waarvan het grootste deel in 2010 en 2011 zal moeten worden opgeleverd, zal conform toezegging aan de Kamer in het voorjaar van 2011 en het voorjaar van 2012 worden gerapporteerd.

3. Aanpak en richting voor de komende kabinetsperiode

Een verdere stroomlijning van de ondersteunende bedrijfsvoering en een ontubbeling van de uitvoering en het toezicht bieden de ministeries perspectief bij het ontwikkelen van hun departementale plannen voor het invullen van hun taakstelling. De in het rapport van de heroverweging bedrijfsvoering «Niet schaven, maar sturen» genoemde voorbeelden en de doorrekening van de daarin opgenomen varianten tonen dat aan. Samen optrekken bij de verdere stroomlijning van de bedrijfsvoering en het ontubbelen van de uitvoering en het toezicht heeft het voordeel van het gezamenlijk boeken van efficiencywinst, waarvan de effecten vervolgens ook zichtbaar worden op de departementale begrotingen. Deze rijksbrede benadering heeft bovendien als pluspunt dat (inter)departementale herindeling in de toekomst met aanzienlijk minder ophef, frictie en kosten gepaard kan gaan. Door beleid, uitvoering en toezicht te «ontzorgen» en overlap in de uitvoering weg te halen, kunnen deze taken

gemakkelijker worden toegesneden op de eisen van de toekomst en kan de klant – het primaire proces – beter bediend worden. Tegelijkertijd kan de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren. Een dergelijke aanpak langs de lijnen van de gezamenlijkheid kent daarmee niet alleen financiële drijfveren.

Voor de verdere stappen die in de komende jaren op het terrein van de bedrijfsvoering gezet moeten worden om dit perspectief te realiseren is het zinvol te onderscheiden tussen drie terreinen van aanpak:

2. *De verdere opbouw van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;*
3. *Een concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;*
4. *Ontdubbeling van uitvoerings- en toezichtsorganisaties*

In de eerste plaats zal de rijksdienst aangesloten moeten worden op een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering. Om maximale efficiencywinst te bereiken zal de gehele rijksdienst – op basis van een onderbouwde businesscase – van deze voorzieningen gebruik moeten maken. Bij de inrichting van de voorzieningen wordt rekening gehouden met de overeenkomsten en verschillen in behoeften tussen de beleidskernen en de uitvoerende organisaties. Belemmeringen voor zelfstandige bestuursorganen om deel te nemen aan de rijksbrede infrastructuur (bijvoorbeeld EU regelgeving inzake oneerlijke concurrentie) dienen weggenomen te worden.

In de tweede plaats is een voortgaande concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering voor de Haagse kernen van de ministeries nodig. Conform het regeerakkoord zullen alle ministeries hieraan deelnemen. Ten derde zullen in de sfeer van de uitvoering en het toezicht (met inbegrip van de zelfstandige bestuursorganen gaat het om ongeveer 150 000 fte) dubbelingen in de organisatie moeten worden weggenomen. Dit is mogelijk door vergaande samenwerking in clusters van organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen, uiteraard onder waarborg van continuïteit van het primair proces. Ook dit leidt tot kostenreductie én tot een meer integrale dienstverlening.

Bijzondere aandacht vergt bij deze aanpak de ministeriële verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers voor de inhoudelijke beleids-terreinen. Een evenwichtig stelsel van afspraken en bevoegdheden ten aanzien van de uitoefening van taken zal waarborgen dat in situaties waarin op politiek niveau extra aandacht wordt gevraagd, deze politieke verantwoordelijkheid ook in de praktijk waargemaakt kan worden.

De ambities op de hiervoor genoemde drie terreinen worden in dit programma voor deze kabinetsperiode verder geconcretiseerd. De uitvoering van dit programma krijgt de komende periode prioriteit. De voornemens uit het programma zullen ook een basis vormen voor de verdere ontwikkeling van de verschillende plannen voor de organisatie van de ministeries in deze kabinetsperiode. Om de relatie tussen de rijksbrede aanpak en de ontwikkeling van de ministeries te borgen zal de nodige afstemming plaatsvinden. Deze afstemming heeft zijn grondslag in een nieuw Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 (Staatsblad 2011, 18). Daarin is ook opgenomen dat de rijksbrede verantwoording over de bedrijfsvoering zal plaatsvinden in een bedrijfsvoeringsjaarverslag. Dat komt in de plaats van verschillende afzonderlijke voortgangsrapportages.

4. Contouren van aanpak

4.1. Rijksbrede¹ infrastructuur bedrijfsvoering

Ambitie: De rijksoverheid werkt verder aan de uitbouw van een gestandaardiseerde rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering.
Waarom: Efficiëntere organisatie van het Rijk door het benutten van schaalvoordelen;

Als Rijk met één gezicht naar buiten optreden en minder verkokerde dienstverlening aan burgers;

Betere samenwerking tussen organisaties binnen het Rijk;

Flexibeler kunnen inspelen op veranderende maatschappelijke en politieke omstandigheden.

Hoe: Normstelling, harmonisatie en standaardisatie van processen; Ontdubbeling van gelijksoortige processen door bundeling in shared services (rijksbreed en/of rond grote uitvoeringsorganisaties) of outsourcing; besluitvorming op basis van businesscases; Versobering van bedrijfsvoeringsvoorzieningen; bijv. huisvestingsnormen

Wat: Starten niet vanaf nul: P-Direkt², CAO Rijk, Huisvestingsstelsel, Eén Logo

Veel wordt al gerealiseerd: Digitale Werkplek Rijk, Rijkspas, Doc-Direkt³

Nieuwe impulsen: Infrastructuur datacenters, harmonisatie ICT beveiligingsbeleid, excellente ondersteuning inkoop, regionale facilitaire organisaties, geconcentreerde huisvesting rijksdienst.

In de komende kabinetsperiode wordt de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering uitgebouwd. Voor de grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Rijkswaterstaat, Dienst Justitiële Instellingen) is aangegeven op welke wijze zij meedoen aan de rijksbrede infrastructuur en/of waar hun shared service organisatie rijksbreed diensten kan gaan leveren. Dit kan dan leiden tot twee of drie Shared Service Organisaties die rijksbreed een voorziening aanbieden. Zo wordt optimaal geprofiteerd van de voorzieningen die er al zijn, kan de juiste schaalgrootte worden gekozen en houden de organisaties elkaar scherp. Het kabinet zet in op de beleidslijn dat de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) op termijn gebruik gaan maken van de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Het heeft de voorkeur van het kabinet dat de ZBO's zich aansluiten bij de infrastructuur op basis van een positieve business case. Er wordt een onderzoek gestart naar de vraag hoe deelname van de ZBO's aan de dienstverlening mogelijk kan worden gemaakt in het licht van de geldende aanbestedings- en mededingingsregels. Het staat ZBO's in ieder geval vrij om aan te sluiten bij de rijksbrede standaarden.

Om de rijksbrede infrastructuur bedrijfsvoering te kunnen realiseren worden 5 projecten gestart:

- Project 1: Eén (administratieve) werkgever rijk
- Project 2: Bundeling dienstverlening Personeel en Organisatie (P&O) in shared services
- Project 3: Concentratie rijkskantorenlocaties (huisvesting en facilitaire dienstverlening)
- Project 4: ICT infrastructuur
- Project 5: Vermindering rijksinkooppunten en vraagbundeling

Project 1 heeft als doel om het rijk (exclusief defensie, politie en rechterlijke macht vanwege de eigen CAO) administratief als één werkgever in te richten. Departementale afwijking van arbeidsvoorwaardelijke regelgeving ingegeven door de eigenheid van de uitvoerende en/of handhavende

¹ Gezien het specifieke karakter van de krijgsmachtonderdelen zal per business case worden bezien of deelname van Defensie meerwaarde oplevert. Ook de aparte arbeidsvoorwaardensector van Defensie speelt hierbij een rol. Dit laatste geldt evenzeer voor politie, rechterlijke macht en Openbaar Ministerie.

² P-direkt is een gemeenschappelijk voorziening voor ministeries op het gebied van geautomatiseerde afhandeling van personele processen.

³ Doc-Direkt is een gemeenschappelijke voorziening voor de documentaire informatie-verzorging van de rijksoverheid.

diensten krijgt dan vorm binnen rijksbrede kaders. Overstappen tussen ministeries verlopen in administratieve zin hetzelfde als een overstap binnen één ministerie. Het project kent na een voorbereidingsfase van enkele maanden een geraamde doorlooptijd van twee jaar.

Project 2 heeft als doel om alle P&O-dienstverlening (excl. P-direkt en de 1^e lijnsadvisering) ten behoeve van in Nederland werkzame rijksambtenaren (sectoren waarop het Algemeen Rijksambtenarenreglement van toepassing is) in 2012 te bundelen in een beperkt aantal shared service centra: de shared service centra van organisaties als Dienst Justitiële Instellingen, Rijkswaterstaat, de Belastingdienst en het Expertisecentrum Personeel & Organisatie (EC P&O) van de Werkmaatschappij. Alle rijksdiensten nemen expertisetaken af bij één van deze organisaties. De kerndepartementen inclusief de nauw verbonden uitvoeringsorganisaties doen dit bij EC P&O. De shared service centra werken met één producten- en diensten catalogus, één tariefstructuur en één kwaliteitsstelsel. Hierdoor zijn producten en diensten onderling vergelijkbaar op kosten en kwaliteit. Inkoop van dienstverlening op het terrein van personeel en organisatie bij marktpartijen verloopt via één van deze shared service centra (categoriemanagement). Alle kerndepartementen en Rijksdiensten dragen de betreffende onderdelen over naar één van deze shared service organisaties en bouwen hun interne dienstverlening af, voor zover die niet wordt overgedragen.

Project 3 betreft de concentratie van rijkskantorenlocaties. Op basis van een lopende evaluatie van het huisvestingsstelsel zal in 2011 een voorstel worden gedaan tot aanpassing van het rijkshuisvestingsstelsel waarbij onder meer de bovendepartementale vraagbundeling geborgd zal worden. Er komen rijksconcentratielocaties. Per concentratielocatie zal een meerjarig pad van concentreren worden geschetst dat richtinggevend zal zijn voor departementale huisvesting, renovatie en investeringen voor de betreffende concentratielocatie. Huisvesting kan daarbij niet los worden gezien van facilitaire dienstverlening ten aanzien van de werkplekken en van generieke voorzieningen als vergader- en conferentieruimten, bibliotheekvoorzieningen, archief en depot en inrichting van de fysieke beveiliging. Als gevolg van de bovendepartementale vraagbundeling voor huisvesting en de daaruit voorkomende gemeenschappelijke huisvesting kunnen deze functies per (cluster van) gebouwen worden ingericht en niet meer per organisatie. Dit geldt ook voor de facilitaire dienstverlening. Het project levert spelregels op over de wijze waarop in de rijkskantorenlocaties wordt omgegaan met vraagbundeling, leegstandsmanagement en al of niet afwijkende voorzieningen. Er ontstaan eenduidige normen voor de huisvesting, fysieke beveiliging, facilitaire dienstverlening en de inrichting en gebruik van generieke voorzieningen en duidelijkheid over welke organisatie de facilitaire dienstverlening per rijkskantorenlocatie verzorgt. Voor het facilitaire domein dient een rijksbrede producten en dienstencatalogus te worden vastgesteld en normen voor een uniform Facilitair Management Informatiesysteem. Ten aanzien van de facilitaire dienstverlening in de Haagse regio loopt al een ontwikkeling om te komen tot één facilitaire dienstverlener. Voor de nieuw aan te wijzen concentratielocaties zal samen met de grote uitvoerende diensten vastgesteld worden welke uitvoerende dienst welke concentratielocaties verzorgt. Dienstverlening zal op basis van integrale kostprijs plaatsvinden. Het ministerie van Defensie is betrokken bij deze opdracht voor zover het gaat om kantoorgebouwen buiten kazernelocaties. Verder vallen de gebouwen van de politie en de rechterlijke macht buiten deze opdracht. Bij de uitvoering van de opdracht wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop wordt omgegaan met eventuele regionale effecten op de werkgelegenheid. Er zal in het kader van dit project onderzoek worden gedaan naar de haalbaarheid van de

ambitie om de huisvestingsnorm verder te verlagen naar 0,7 werkplek per fte (fulltime-equivalent).

Project 4 gaat over de ICT infrastructuur. De ICT van de rijksdienst is nog altijd verbrokkelend. Op het niveau van de werkplekinrichting leidt het lopende project Digitale Werkomgeving Rijk tot standaardisatie. Er bestaan nog grote verschillen tussen de ministeries ten aanzien van het omgaan met ICT beveiliging en toegang tot gegevens, het aanschaffen van software, de digitalisering van de papierstroom, identitymanagement, het inrichten en gebruiken van datacenters en de wijze waarop daarover wordt besloten. Met de aanwijzing van departementale Chief Information Officers is in 2009 een grote stap gezet richting bovende departementale sturing op ICT. Er liggen plannen om het aantal datacenters van de rijksdienst terug te brengen van 64 naar 4 à 5 datacenters. De businesscase die hiervoor is opgesteld laat een besparingspotentieel zien. Gemeenschappelijk applicatiegebruik onder de noemer van «overheids cloudcomputing» maakt het mogelijk om redundante aankoop van software te voorkomen. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenschappelijk software- en hardwaregebruik de norm is. Hierbij dient evenwel onderkend te worden dat uitvoerende en handhavende organisaties specifieke ICT behoeften hebben. Wel kan gezocht worden naar gemeenschappelijke ICT oplossingen voor gelijksoortige werkprocessen over departementsgrenzen heen. Het project heeft als doelen om op korte termijn met voorstellen te komen t.a.v. de versterking van de departementale Chief Information Officer functie zodat de sturing op de departementale ICT wordt verstevigd; het aantal datacenters in de rijksdienst te doen krimpen van 64 naar 4 à 5 op basis van de al opgestelde businesscase. Ministeries dragen hun ICT datacenters over aan deze gemeenschappelijke datacenters. Ook het ministerie van Defensie zal hierbij in beschouwing worden genomen. Dit onderdeel heeft een doorlooptijd van vier jaar; de inrichting van één ICT beveiligingsfunctie voor de rijksdienst die uitvoering geeft aan het geharmoniseerde ICT beveiligingsbeleid, waarbinnen verscheidene beveiligingsniveaus mogelijk zijn (inclusief eisen NATO). De minister van VenJ is verantwoordelijk voor de inrichting van de adequate ICT-beveiligingsorganisatie. Het kader hiervoor wordt nog in 2011 door de minister van BZK vastgesteld.

Project 5 behelst het verminderen van rijksinkooppunten en vraagbundeling. De rijksdienst als geheel koopt jaarlijks voor ruim 10 miljard euro in bij ruim 68 000 leveranciers. Daarvan betreft ruim de helft inkoopuitgaven die de bedrijfsvoering betreffen. De rijksdienst is daarmee een van de grootste inkopers in Nederland. De rijksdienst koopt op alle denkbare (deel)markten in en heeft dus kennis van alle deelmarkten. Iets minder dan de helft van het inkoopbedrag is beleidsgerelateerd: vaccins ten behoeve van de Mexicaanse griep, bruggen en wegen, vliegtuigen, etc. Beleidsgerelateerde inkoop die specifiek is voor één departement is als zodanig geen onderdeel van dit project. Maar voor andere diensten en producten, evenals voor de totstandkoming van gemeenschappelijke kaders voor inkoopprocessen, is verdergaande rijksbrede samenwerking wenselijk. De inkoop door het rijk vindt in de huidige situatie plaats via meer dan 350 inkooppunten. Onder de noemer van categoriemanagement (Rijksbreed inkopen voor één categorie van producten, bijvoorbeeld energie of kantoormeubilair) wordt gewerkt aan het harmoniseren van de vraag richting de markt en het optimaliseren van de inkoop vanuit rijksperspectief. Ongeveer 30% van de generieke rijksinkoop vindt momenteel plaats via categoriemanagement. Nog niet alle ministeries doen volwaardig mee aan de bestaande productcategorieën en er is nog een aantal productcategorieën waar nog geen categoriemanagement voor bestaat.

In de heroverweging zijn voorstellen gedaan voor een andere inrichting van de inkoopfunctie binnen het rijk. Het project heeft als doel om het aantal inkooppunten in de rijksdienst terug te brengen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij bestaande inkooporganisaties waar al kracht zit. Per inkooppunt worden de kennis en deskundigheid geborgd en gegarandeerd dat deze kennis op adequaat niveau is om te voldoen aan de inkoopvereiste. Verder beoogt het project het aantal productcategorieën met categoriemanagement uit te bouwen. Daarbij wordt ervoor zorg gedragen dat alle inkooppunten hoogwaardige ondersteuning hebben met Electronisch Bestellen en Factureren, TenderNed¹ en digitale marktplaats, en dat deze veranderingen bijdragen aan de verdere harmonisering van inkoop- en aanbestedingsprocessen. Randvoorwaarde is dat alle ministeries onvoorwaardelijk meedoen aan alle categorieën en aan EBF, TenderNed en digitale marktplaats. In dit project wordt ook het ministerie van Defensie in de beschouwing betrokken. Daarnaast zullen voorstellen worden gedaan voor de taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de rijks Chief Procurement Officer (CPO) en de departementale CPO's (Centrale Directeuren Inkoop). In de eerste helft van 2011 vindt een aanwijzing plaats van de departementale onderdelen die een inkooppunt vormen (enkele tientallen). Daarna start de overdracht van mensen en middelen naar de aangewezen inkooppunten met een doorlooptijd van circa 2 jaar. Ook in 2011 vindt besluitvorming over kwaliteitsvereisten van de inkooppunten plaats en wordt TenderNed geïmplementeerd onder verantwoordelijkheid van de minister van EL&I. Electronisch Bestellen en Factureren wordt uiterlijk begin 2014 rijksbreed geïmplementeerd.

4.2. Concentratie bedrijfsvoering Haagse kerndepartementen²

Ambitie: De bedrijfsvoering van de kerndepartementen concentreren in shared services.

Waarom: Vermindert ambtelijke drukte en coördinatielasten; Levert een efficiencywinst op;

Levert een bijdrage aan de flexibilisering van de beleidsorganisatie;

Hoe: Organisatorische bundeling van bedrijfsvoeringstaken;

Naar een directe staf-lijnverhouding tussen de geconcentreerde staf (werkend op locatie) en de departementale lijnorganisatie;

Bij oprichting rijksbrede SSO overdracht van de betrokken departementale stafeenheden van de kerndepartementen met instandhouding van een verbindingsfunctie;

Wat: Starten niet vanaf nul: er zijn al Expertisecentra op het terrein van Personeel en Organisatie, voor het facilitair management en voor ICT;

Nieuwe impulsen: één facilitaire organisatie voor de Haagse kernen; één beveiligingsorganisatie voor de Haagse gebouwen; één ICT werkplekbeheerder voor de Haagse werkplekken.

De bedrijfsvoering van de kerndepartementen is conform het regeerakkoord toe aan een volgende stap. Ambitie is om de Haagse kernen te bedienen door shared service organisaties die voor alle ministeries werken. Uiteraard blijven de centrale stafdiensten hun dienstverlening «op locatie» verzorgen, maar met een directe relatie tussen de centrale staf en het primaire proces. De bijdrage hiervan aan de financiële taakstelling staat in relatie tot de (beperkte) omvang van de Haagse kernen en wordt indicatief ingeschat op 40 miljoen euro. Concentratie leidt bovendien tot substantiële vermindering van ambtelijke drukte en coördinatie en is randvoorwaardelijk voor de verdere flexibilisering van de organisatie.

¹ TenderNed is een systeem voor elektronisch aanbesteden in Nederland.

² Wegens de verticale integratie met de krijgsmachtonderdelen heeft deze concentratie van de bedrijfsvoering geen betrekking op het kerndepartement van Defensie.

Om de concentratie van de bedrijfsvoering voor de Haagse kerndepartementen te realiseren worden vier projecten uitgevoerd:

Project 6: Eén facilitair dienstverlener Haagse kantoren inclusief gebouwgebonden beveiliging
Project 7: Eén ICT aanbieder beleidskern + nauwverbonden uitvoeringsorganisaties
Project 8: Inrichten Haagse inkoopfunctie
Project 9: Eén verlener van ondersteunende diensten voor de internationale functie van het Rijk

Bij elk van de projecten is de aanpak voortbouwen op al lopende concentratie processen. Aan elke toetreding van een ministerie dient een positieve businesscase ten grondslag te liggen.

Project 6 is de implementatie van project 3, maar dan in het Haagse. Op basis van het masterplan Den Haag is de bovendepartementale vraag naar rijkshuisvesting in de Haagse regio gerealiseerd. Naar aanleiding van de departementale herindeling wordt deze vraag nu geactualiseerd en begin 2011 zal hierover besluitvorming plaatsvinden. De uitwerking ten aanzien van de facilitaire dienstverlening en het gebouw-beveiligingsbeleid dient nog nader opgepakt te worden. Ten aanzien van de facilitaire dienstverlening is een proces gaande van geleidelijke concentratie. Per 1 januari 2011 zijn 4FM¹ en Fasam² ondergebracht in één FM-Holding. Het project levert voorstellen op voor de realisatie van één Haagse facilitaire dienstverlener op basis van de reeds ingezette ontwikkeling. Uiterlijk 1 januari 2012 vindt toetreding van OCW en VWS plaats. Rond deze datum vindt op basis van een business case besluitvorming plaats over toetreding van FIN, EL&I en AZ. Dit onderdeel heeft een doorlooptijd tot ten minste 2013. Ten aanzien van de gebouwbeveiliging voeren de ministeries nog een eigen beleid. Dat leidt ook tot praktische verschillen die niet terug te voeren zijn op verschil in risicoregeling of formele vereisten (zoals NATO vereisten). Harmonisatie is op dit terrein gewenst om in praktische zin verdergaande harmonisatie in toegangsbeleid te kunnen realiseren. Dit vraagt om een andere verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de gebouwbeveiliging. Dit gebeurt vanuit het uitgangspunt dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het gebouwgebonden beveiligingsbeleid alsmede de uitvoering daarvan voor alle departementale gebouwen in Den Haag.

Project 7 betreft één ICT dienstaanbieder voor de beleidskern en de nauwverbonden uitvoeringsorganisaties. In Den Haag werken ongeveer 27 000 rijksambtenaren. Over het algemeen hebben die een werkplek met ICT ondersteuning. Dit is een volume dat goed door één behorende ICT organisatie kan worden verzorgd zodat schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Het proces van bundeling loopt al. De shared service organisatie ICT (SSO ICT) van I&M verzorgt al de ICT van SZW, VWS en de I&M beleidskern. BZK en Justitie hebben aangegeven toe te willen treden tot SSO ICT. Ervaringen hebben laten zien dat de kosten per werkplek aanmerkelijk zijn gedaald na toetreding tot SSO ICT. Ten tijde van het vorige kabinet hebben de toenmalige bewindspersonen van VenW en BZK afgesproken SSO ICT over te dragen aan BZK en SSO ICT rijksbreed te laten werken. Om te komen tot één Haagse ICT dienstverlener dienen ook de andere ministeries toe te treden tot SSO ICT. Voor zover uitvoerende onderdelen één-op-één verbonden zijn aan de beleidskern, of te klein zijn om hun eigen ICT tegen een marktconforme prijs te realiseren, zullen die ook deelnemen aan het SSO ICT. De departementale ICT regie organisaties worden vervangen door één gemeenschappelijke regieorganisatie voor de generieke werkplekvoorzieningen. Departementale ICT regie organisaties richten zich uitsluitend op de ICT van het primaire proces. Er

¹ 4FM is een samenwerkingsverband op facilitair terrein van I&M (VenW/VROM), SZW en BuZa.

² FASAM is een facilitaire samenwerkingsverband van BZK en VenJ.

komt uiteindelijk één Haagse ICT dienstverlener die een prijs per werkplek in rekening brengt die marktconform is blijkend uit een periodieke toetsing aan de marktprijs.

Project 8 is de implementatie van project 5 voor de Haagse kerndepartementen. Momenteel heeft elk ministerie in Den Haag z'n eigen inkoopfunctie. Voor specifiek Den Haag kan dit worden teruggebracht. Hiertoe dienen de huidige inkoopafdelingen van de Haagse kerndepartementen in Den Haag gebundeld te worden in één of enkele inkooppunten. Vastgesteld dient te worden waar de inkoopfuncties vorm dienen te krijgen. Deze kunnen dan vervolgens worden ingericht op basis van standaardafspraken die in het kader van project 5 worden gemaakt en voor de hele rijksdienst gelden. Voor inkoop buitenland wordt verwezen naar project 9. De bundeling van de inkoopafdelingen van de Haagse kerndepartementen is een eerste stap in de ontwikkeling. Gelijktijdig daaraan zal de vraag aan de orde komen waar categoriemanagement ondergebracht kan worden. Als volgende stap zal gekeken worden naar de bundeling van inkoopkracht die nu verspreid is over de vele uitvoeringsorganisatie en nagegaan worden hoe de inkoopkracht van deze organisaties gebundeld kan worden in één of meerdere inkoopuitvoeringscentra. Per 1 januari 2012 start de taakoverdracht van inkoopactiviteiten van ministeries naar de Haagse inkoopfuncties. Deze overdracht is per 1 januari 2013 afgerond.

Project 9 gaat over één verlener van ondersteunende diensten ten behoeve van de internationale functie van het rijk. Op meer dan 175 kantoren in het buitenland werken voor een vijftiental onderdelen van de Rijksoverheid rond de 1 500 rijksambtenaren en 2 300 lokale arbeidskrachten aan de behartiging van de Nederlandse belangen. Maar ook in en vanuit Den Haag wordt uitvoering gegeven aan het Nederlandse buitenlands beleid c.q. de internationale dimensie van het Nederlands beleid. Al jaren verzorgt BuZa de dienstverlening op het gebied van huisvesting, ICT, inkoop en andere zaken voor de vertegenwoordigingen in het buitenland, maar voor een deel is deze ondersteunende dienstverlening versnipperd over departementen en daardoor inefficiënt en van wisselende kwaliteit. Al geruime tijd functioneert BuZa als shared service centrum op het terrein van de buitenlandvergoedingen (beleid, administratie en betaling). Maar ook op het gebied van planning & control is voortgang geboekt in de vorm van Meerjarige Interdepartementale Beleidsplannen voor Ambassades in de voor Nederland belangrijkste landen. Hierop kan verder worden voortgebouwd. Interdepartementaal kan bijvoorbeeld nog beter worden samengewerkt op het gebied van opleidingen en andere voorbereiding op uitzending naar het buitenland, informatie-uitwisseling tussen «Den Haag» en het postennet, beveiliging van medewerkers en informatie, materiële ondersteuning van uitgezonden medewerkers etc. Maar ook kan, waar zinvol, gedacht worden aan concentratie van de ondersteuning van de beleidsuitvoering. Rijksbrede bundeling van deze taken heeft een positief effect op de efficiency en kwaliteit van de dienstverlening. Het gaat om specifieke ondersteunende diensten die nauw verweven zijn met het primaire proces (internationale functie), dat sterk wordt beïnvloed door specifieke, buitenlandse omstandigheden; deze diensten vragen daarom om specifieke kennis en ervaring. BuZa heeft op deze specifieke gebieden, als geen ander departement, de nodige kennis en kunde in huis. Andere departementen waarderen dit. BZ kan deze dienstverlening betrekkelijk gemakkelijk verder uitbreiden, zonder lange aanlooptijd en al te hoge investeringskosten. Daarbij worden in dit kader waar mogelijk voorstellen tot verdere standaardisering van en de regie op het aanbod aan generieke diensten gedaan. De bedoeling is dat de benodigde specifieke diensten zo efficiënt mogelijk worden geleverd. Deze opdracht heeft geen betrekking op militaire plaatsingen buiten ambassades noch op uitzendingen van personeel voor inzet in

(civiel-) militaire missies. Het is de bedoeling dat het shared service centrum in de tweede helft van 2012 operationeel is.

4.3. Ontdubbeling van de uitvoering

Ontdubbeling bij de uitvoering van het beleid tussen uitvoerings- en toezichtsorganisaties moet een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de taakstelling. Soortgelijke werkzaamheden en soortgelijke doelgroepen moeten in clusters worden samengebracht. Het regeerakkoord noemt als start: rijksincasso, vastgoed, subsidies en inspecties. Onderdeel daarvan is een ontdubbeling van het fysiek toezicht bedrijven (Inspectie Verkeer en Waterstaat, VROM-Inspectie, Staatstoezicht op de Mijnen en Arbeidsinspectie). Hierbij vormen aansturing, afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en businesscases belangrijke aandachtspunten.

Onderdelen van de Rijksoverheid, die zich toeleggen op soortgelijke primaire processen of die soortgelijke doelgroepen bedienen, worden onder een duidelijke politieke en ambtelijke aansturing gebracht. De overeenkomsten in proces en/of doelgroep zorgen voor kansen op synergie. Processen kunnen worden gestroomlijnd, dubbele processen kunnen worden verwijderd, taken kunnen worden belegd bij onderdelen die daartoe het beste zijn toegerust.

Het startpunt is de aanwijzing van een minister, die de verantwoordelijkheid krijgt een cluster organisaties of processen te ontdubbelen. De bezuinigingsafspraken vormen de belangrijkste randvoorwaarde. Een positief neveneffect is de emancipatie van de uitvoering en het toezicht ten opzichte van het beleid. Nieuw beleid leidt niet meer als vanzelf tot nieuwe uitvoeringsorganisaties, maar wordt op een ordelijke wijze ingepast in het bestaande uitvoeringsapparaat.

Op termijn leidt ontdubbeling tot grotere flexibiliteit van de rijksoverheid. Bij de vorming van nieuwe kabinetten kunnen beleidsverantwoordelijkheden los van uitvoeringsverantwoordelijkheden worden toebedeeld aan ministers. Een verdere flexibiliteit wordt bereikt, doordat de ontdubbelde organisaties gebruik maken van de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Deze ontdubbeling biedt op termijn ook nieuwe perspectieven voor andere overheden om aan te sluiten bij een breder samenwerkingsverband of voor een nieuwe vormgeving van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de overheid als geheel. Tijdens deze regeerperiode ligt de focus op het ontdubbelen op rijksniveau. In een volgende regeerperiode kunnen stappen worden gezet richting ontdubbelen over meerdere bestuurslagen heen.

Het kabinet heeft een aantal clusters onderscheiden en deze toegewezen aan bewindspersonen.

- Het cluster incasso-diensten aan de minister van VenJ (project 10)
- Het cluster backoffice subsidies aan de minister van EL&I (project 11)
- Het cluster inkomensoverdrachten aan de minister van SZW (project 12)
- Het cluster vastgoed aan de minister van Financiën (project 13)
- Het cluster rijksinspecties/toezicht fysieke veiligheid bedrijven aan de minister van I&M (project 14)
- Het cluster toezichthouders niet-financiële markten aan de minister van EL&I (project 15)

Het karakter van de opdrachten voor deze projecten varieert. Afhankelijk van de mate van voorbereiding waarin een project momenteel verkeert is de opdracht meer verkennend met nadere besluitvorming in de ministerraad op een later moment dan wel meer uitvoerend van aard, omdat al een uitgewerkte business case beschikbaar is.

Project 10 betreft de clustering van de rijksincasso. Vele rijksonderdelen van bijna alle ministeries hebben te maken met inningen van en terugvorderingen op burgers, bedrijven en instellingen. Het Centraal Justitieel Incassoburo (CJIB) voert momenteel al voor meerdere diensten het inning- en incassoproces uit. Het bundelen van de innings- en incassoprocessen kan een substantiële potentiële besparing realiseren. De besparingsmogelijkheden kunnen toenemen wanneer harmonisatie van wet- en regelgeving op het gebied van incasso plaatsvindt, waarbij een volledige omslag wordt gerealiseerd van zaaksgerichte inning, naar persoonsgerichte inning (uiteraard dient wel in een executoriale titel voorzien te blijven). Het gaat hierbij om het actief innen van gelden, en niet om het verrekenen van vorderingen met nog lopende betalingen. Gegeven de omvang van de inningen van de Belastingdienst, is de Belastingdienst uitgesloten van deze opdracht. Naast de beoogde clustering bij het CJIB is de Belastingdienst het enige onderdeel in de rijksdienst dat incasso in eigen beheer uitvoert. De opdracht is drieledig en luidt: draag zorg dat alle rijksincasso's beheerst en beheersbaar worden geclusterd bij CJIB.; het ministerie van VenJ laat het CJIB doorontwikkelen tot de dienstverlener voor de rijksdienst op dit terrein; en doe voorstellen voor het harmoniseren van wet- en regelgeving op het terrein van incasso zodat de omslag van zaaksgerichte incasso naar persoonsgerichte incasso kan worden gemaakt. Kern van de aanpak is dat stap voor stap incassotaken van diensten worden overgedragen aan het CJIB. Parallel hieraan wordt onderzoek gedaan naar harmonisatie van wet- en regelgeving op rijksincassoterrein. Het routepad voor de overdracht van taken aan het CJIB wordt eind 2011 vastgesteld en daarna geïmplementeerd.

Project 11 handelt over de clustering van de backoffice subsidies. Binnen de rijksdienst zijn meerdere onderdelen actief met het toekennen van subsidies aan bedrijven en kennisinstututen. Het gaat hierbij met name om Agentschap NL, Dienst Regelingen en Agentschap SZW. Agentschap NL en Dienst Regelingen voeren opdrachten uit voor bijna alle ministeries. In de afgelopen periode is de samenwerking van deze drie agentschappen op deelterreinen al van de grond gekomen. Ze voeren gelijksoortige activiteiten (naast andere activiteiten onder meer subsidies) uit gericht op bedrijfsleven en instellingen. Bij het realiseren van de ambities zijn substantiële besparingen mogelijk in het kader van de invulling van de in het regeerakkoord aan de departementen opgelegde taakstellingen. Onderzocht zal worden hoe de samenhang van de subsidieprocessen is, hoe een zinvolle procesmatige clustering van deze uitvoeringsprocessen kan worden gerealiseerd en organisatorisch kan worden vormgegeven en of de politieke sturing en verantwoordelijkheid bij een clustering voldoende kan worden waargemaakt. Bij de voorstellen wordt ook gevraagd het besparingspotentieel in kaart te brengen dat door procesmatige / organisatorische clustering wordt gerealiseerd. Er zal daarbij onder meer aandacht worden besteed aan de uitvoeringskosten van subsidieregelingen; het onderscheid in subsidiekader en vormen subsidies; standaardiseren van regelingen waardoor vereenvoudigingen van processen en ICT-systemen mogelijk is; de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijke ministers vorm krijgt; eventuele relevante activiteiten van andere subsidieverleners, zoals van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO); de samenhang met relevante organisatorische trajecten zoals bijvoorbeeld rond de vorming van het ministerie van EL&I. en de lopende

reorganisaties bij Dienst Regelingen en AgentschapNL als gevolg van de nog lopende taakstelling en de bijbehorende tijdspaden.

De bovenstaande uitvoeringorganisaties voeren gezamenlijk ongeveer 30% van het budget aan rijkssubsidies uit. Een groot deel van het budget (tot 65%) wordt echter door de verantwoordelijke ministeries zelf uitgevoerd. Daarnaast kunnen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) of stichtingen belast zijn met de uitvoering van subsidies. De zeer complexe Europese subsidieregeling EFRO¹ wordt door verschillende zelfstandige «management- autoriteiten» uitgevoerd.

Met de invoering van het rijkssubsidiekader worden de financiële uitvoerings- en verantwoordingsprocessen vereenvoudigd en geüniformeerd. In lijn hiermee is het is ondoelmatig om processen die logischerwijze «bij elkaar horen» (en qua proces gelijk zijn) niet in één cluster uit te voeren (voorkomen versnippering van kennis en opbouwgeen systemen). Daartoe zullen voorstellen worden gedaan op welke wijze de subsidieverlening door de overige subsidieverlenende organisaties op rijksniveau kan worden geclusterd.

Project 12 betreft de onderdelen in de rijksdienst die vormen van inkomensvoorzieningen en/of inkomensondersteuning richting de burger uitvoeren. Het gaat hierbij om delen van de Belastingdienst (de toeslagenregelingen), delen van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, onderdeel Studiefinanciering), volksverzekeringen (Sociale Verzekeringsbank) en werknemersverzekeringen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). Redenerend vanuit het perspectief van de burger hebben deze regelingen veel raakvlakken met elkaar en huishoudens maken ook vaak gebruik van de diensten van meer dan één uitvoerende instantie. Los van de specifieke inhoud van de betreffende regeling, bestaan er in het uitvoerende werk van deze diensten dan ook veel overeenkomsten. De totale uitvoeringskosten van genoemde inkomensvoorzieningen en/of inkomende ondersteuning bedraagt rond € 2,6 miljard². Ten tijde van de heroverweging is een besparingspotentieel geïndiceerd van € 210 miljoen per ultimo 2015 en € 275 miljoen per ultimo 2017. Kernvoorwaarde om tot betere (lees: effectievere) dienstverlening te komen is het vereenvoudigen, harmoniseren en beter uitvoerbaar maken van bestaande regeling. Een voorbeeld is het hanteren van een uniforme, minder aan mutaties onderhevige, peildatum als T-2 of de implementatie van een parapluconstructie als het uniform subsidiekader, wat het aanvragen en verantwoorden van subsidies harmoniseert en vereenvoudigt. Deze eerste stap is noodzakelijk om tijdens het clusteren van taken niet op hinderenissen te stuiten zoals het werken met ongelijke normen of onuitvoerbare regelgeving. Daarna is het zinvol te kijken naar het bundelen van redundante uitvoerende functies, het combineren van piek en dal momenten in de uitvoering en daarbij gebruik maken van elkaars (tijdelijke) capaciteit, het bundelen van hoogwaardige ICT kennis, het realiseren van een gemeenschappelijke ICT infrastructuur waarop de onderscheiden regelingen worden uitgevoerd en gemeenschappelijke huisvesting en communicatievormen richting de burgers. Daarnaast kan een kwalitatieve slag in de dienstverlening aan de burger worden gerealiseerd door als een eenheid richting de burger op te treden. Randvoorwaardelijk is daarbij in de heroverweging aangegeven dat een stevige sturing hierop noodzakelijk is en dat daarbij de departementale grenzen weggenomen dienen te worden door te clusteren. Vanuit strategische perspectief ontstaat na clustering van genoemde diensten de mogelijkheid uitvoerende (bulk)taken van gemeente op dit terrein hieraan te verbinden. Deze kabinetsperiode is het doel te clusteren op rijksniveau. In een volgende kabinetsperiode kan dan worden gewerkt aan de verbinding aan het lokale niveau. De opdracht voor deze verkenning – die

¹ Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

² Berekend in het kader van Heroverweging 19 op basis van jaarverslagen 2008.

in juni 2011 wordt afgerond – luidt als volgt: kom vanuit de uitvoeringsbrieff met voorstellen om bestaande regelgeving met betrekking tot inkomensoverdrachten (zie hierboven) verder te vereenvoudigen en te harmoniseren en breng daarvan de consequenties in kaart, zodat clustering mogelijk wordt.; en kom parallel met voorstellen op welke wijze genoemde diensten hun uitvoerende taken op het terrein van de inkomensondersteuning/voorziening aan burgers kunnen clusteren ter realisering van de in de heroverweging geïndiceerde besparing, alsmede voor het realiseren van een kwaliteitsverbetering richting burgers.

Project 13: Vastgoed. Ook op het terrein van het vastgoed is een clustering mogelijk. De rijksoverheid bezit veel vastgoed. Volgens de staatsbalans is de totale waarde ruim € 75 miljard. Dit vastgoed is in handen van 8 rijksorganisaties: de Rijksgebouwendienst (RGD), het Rijksvastgoedbedrijf en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB), Dienst Vastgoed Defensie (DVD), alsmede delen van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Rijkswaterstaat (RWS), Staatsbosbeheer (SBB), Dienst Landelijk Gebied (DLG) en ProRail. Ondanks samenwerking is er nog altijd een versnippering van uitvoerende taken over 8 diensten van 5 ministeries (BZK, IenM, Fin, EL&I en Def). Een eerste analyse van een verdergaande samenwerking gedaan in het kader van de heroverweging, laat zien dat een besparingspotentieel/rendementsvergroting mogelijk is. Om deze te kunnen realiseren is meer centrale sturing noodzakelijk. Het clusteren van uitvoerende taken is hiertoe een mogelijkheid. De opdracht luidt als volgt: doe een nadere verkenning (t.o.v. de heroverweging) van de besparingsmogelijkheden en de rendementsvergroting voor het vastgoed in bezit van de rijksdienst. De verkenning omvat alle acht genoemde vastgoeddiensten van de rijksoverheid, betrekking hebbend op zowel het grondbezit als het gebouwbezit van deze diensten. De verkenning omvat het gehele proces van verwerven, ter beschikking stellen, beheren en afstoten van vastgoed; deze voorstellen hebben betrekking op: de taakverdeling tussen de betrokken rijksdiensten, inclusief eventuele taakoverdracht en clustering of bundeling van organisaties of organisatie-onderdelen; de wijze waarop vastgoed wordt verworven, beschikbaar wordt gesteld, wordt beheerd en afgestoten. De verkenning is in 2011 gereed.

Project 14 gaat over de rijksinspecties op het terrein van de fysieke veiligheid bedrijven. De rijksdienst kent vele inspectiediensten die per beleidsterrein zijn georganiseerd. Er zijn enkele inspecties die voor meerdere ministers werken: de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). De rijksinspecties werken samen in de Inspectieraad waarbij de organisatorische setting een gegeven is en randvoorwaarde is waarbinnen de samenwerking vorm dient te krijgen. In het regeerakkoord is uitgesproken toe te werken naar «een rijksinspectie». Tot op heden is de trend dat inspecties gebundeld worden per ministerie, ongeacht maatschappelijke doelgroep. Kijkend naar maatschappelijke doelgroep en aard van het inspectiewerk is er een categorie van inspecties waar de samenwerking veel verder kan gaan dan nu het geval is. Het gaat daarbij om SodM, VROM Inspectie en directie Major Hazard Control van de Arbeidsinspectie (AI MHC). SodM relateert aan de winningsindustrie (9 bedrijven met enkele honderden locaties), AI MHC aan de productiebedrijven (ca 800 BRZO en ARIE-plichtige¹ bedrijven), VROM Inspectie aan buisleidingen en de Kernfysische Dienst (onderdeel VROM-inspectie) aan nucleaire installaties (7 bedrijven). Direct na het ontstaan van het Ministerie van IenM is al een proces van fusie gestart tussen IVW en VROM Inspectie. Het clusteren van het toezicht op fysieke veiligheid bedrijven is ook vanuit strategisch opzicht gewenst. Bij de overdracht van taken aan gemeenten en provincies is de verwachting dat de uitvoering van het toezicht op deze gedecentraliseerde taken centraal blijft. Vanuit maatschappelijk opzicht past een verbrokkeld toezicht op rijksniveau daar

¹ Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (ARIE).

niet bij. Hierbij is wel een relatie met de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). De opdracht luidt: werk voorstellen m.b.t. het clusteren van inspectiediensten toezicht fysieke veiligheid bedrijven gedaan in de heroverweging uit. Laat zien wat de effecten hiervan zijn op de vermindering van de toezichtlast, de vermindering van de uitvoeringskosten alsmede de kwaliteitsverbetering in het toezicht; en doe voorstellen op welke wijze de clustering vorm kan worden gegeven en de ministeriële verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijke ministers goed geborgd kan worden. De opdracht wordt in 2011 afgerond.

Project 15 betreft de toezichthouders die actief zijn in de rol van «marktmeester» op de niet-financiële markten. Het gaat hierbij om de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), het marktmeestersdeel van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) en om de Consumentenautoriteit (CA). Het primaire proces van de Nma, OPTA, een deel van de NZA en de Consumentenautoriteit kent de nodige raakvlakken. Alle zijn ze belast met markttoezicht op soms dezelfde (deel)markten, hebben daarvoor elk een juridische dienst die een zeker vergelijkbaar kennisniveau vereist en maken vergelijkbare marktanalyses. Besparingsmogelijkheden zijn gelegen in het wegnemen van overlap in taken, delen van specialistische kennis en delen ondersteuning. Daarnaast is de verwachting dat hierdoor in het maatschappelijk optreden meer eenheid ontstaat dat leidt tot een verminderderde administratieve last/inspectiedruk alsmede kwaliteitsverbetering.

De opdracht luidt: werk uit op welke wijze de toezichthoudende taken van de Nma, OPTA en de CA kunnen worden geclusterd. Betrek in deze verkenning ook de betreffende taken van de NZA; en schenk hierbij nadrukkelijk aandacht aan de wijze waarop de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen invulling kunnen geven aan hun ministeriële verantwoordelijkheid indien het cluster geen onderdeel uitmaakt van het ministerie waarvoor ze verantwoordelijk zijn. De verkenning wordt in 2011 afgerond.

4.4. Verder werken aan één rijksinspectie

De ontubbeling van het toezicht vergt nadere aandacht, gezien de afspraak in het Regeerakkoord verder te werken aan één rijksinspectie. Deze afspraak staat niet uitsluitend in het licht van de noodzakelijke besparingen, maar evenzeer in dat van de reductie van toezichtlasten voor bedrijven. Dat betekent dat het werken aan één rijksinspectie meer impliceert dan een ontubbeling binnen de inspectiewereld. De beleidsvorming, die leidt tot toezicht, zal mede in beschouwing moeten worden genomen. De minister van BZK is politiek verantwoordelijk voor de verdere stappen die in de richting van één rijksinspectie worden gezet. Het kabinet wenst dit met de nodige zorgvuldigheid te doen, dit wil zeggen op een wijze dat het snel rendement kan hebben in termen van lastenverlichting en doelmatigheid. Dit voornemen wordt voor deze kabinetsperiode op twee manieren concreet gemaakt in het plan. Allereerst wordt verkend welke inspecties en toezichthouders kunnen worden «ontubbel»; de prioriteit ligt – naast de al in gang gezette fusie – bij het cluster rijksinspecties fysieke veiligheid bedrijven (project 14) en het cluster toezichthouders niet-financiële markten (project 15). Daarnaast wordt gezien of de ontwikkeling van het rijkstoezicht beleidsmatig zodanig kan worden gestuurd dat dit toezicht door ondertoezichtstaanden – in het bijzonder het bedrijfsleven – als consistent wordt ervaren. Daartoe wordt de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT), die dateert van 2005, herijkt. In een traject Risico's en verantwoordelijkheden zal de «risico-regelreflex» (het mechanisme waardoor incidenten leiden tot lastig te handhaven

regelgeving) worden onderzocht. De uitkomsten worden meegenomen in de KVoT.

4.5. Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief

In de voorgaande paragrafen van deze notitie zijn voorstellen gedaan voor een efficiëntere organisatie van de rijksdienst op basis van het bestaande takenpakket en de geldende wet- en regelgeving. De uitvoering van overheidsbeleid is in veel gevallen arbeidsintensief. Dit biedt aangrijpingspunten voor een andere benadering. Nagegaan moet worden op welke wijze de bestaande beleidsdoelstellingen en opdrachten van de rijksdienst met een inzet van minder arbeidspotentieel kunnen worden gerealiseerd. In deze aanpak past een verkenning van de mogelijkheden van het aanpassen van beleid en wet- en regelgeving; bijvoorbeeld door minder verbijzonderingen en uitzonderingsbepalingen. Ook kan gekeken worden naar het inschakelen van andere maatschappelijke partijen dan de overheid bij het realiseren van beleidsdoelstellingen of naar de mogelijkheden van het inzetten van alternatieve beleidsinstrumenten zoals maatschappelijk overleg en communicatie. Het kabinet heeft besloten het overleg van secretarissen-generaal de opdracht te geven een rijksbrede verkenning te verrichten naar de mogelijkheden de beleidsuitvoering minder arbeidsintensief te organiseren.

Project 16: Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief

In project 16 zullen de secretarissen-generaal van de ministeries in het verband van het overleg van secretarissen-generaal (SGO) voorstellen doen op de terreinen van alle ministeries voor een minder arbeidsintensive beleidsuitvoering. Iedere SG brengt voorstellen vanuit zijn ministerie in op basis waarvan een rijksbrede – samenhangende – rapportage aan de ministerraad wordt opgesteld, op grond waarvan besluitvorming door de verantwoordelijke minister of de ministerraad kan plaatsvinden. Nog in 2011 biedt het SGO de rapportage met voorstellen via de minister van BZK aan ter behandeling in de ministerraad.

5. Investeringsgelden

In het regeerakkoord zijn de taakstellingen ingeboekt op de departementale begrotingen. Voor de uitvoering van dit programma zijn geen extra financiële middelen ter beschikking gesteld. Derhalve dienen de projecten met de huidige beschikbare departementale budgetten uitgevoerd te worden. Daar waar de kosten voor de baten uitgaan kan dit tot problemen leiden en bestaat het risico dat op zich besparende projecten moeizaam van de grond komen. Voor zover het gaat om investeringen die door batenlastendiensten worden gedaan kan dit op de gebruikelijke wijze via de leenfaciliteit worden opgelost. De hierbij horende aanvragen voor het gebruik van de leenfaciliteit maken zoals gebruikelijk deel uit van het budgettaire hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Aangezien gebruikende organisaties op basis van een integrale kostprijs betalen voor hun afname, wordt dit verdisconteerd in de gebruiksprijs. Daar waar departementsonderdelen die geen batenlastendienst zijn, een rijksbrede rol krijgen, bestaat deze mogelijkheid niet. De mogelijkheden tot het vinden van praktische oplossingen worden hier van geval tot geval bezien.

6. Sturing en verantwoording

6.1 Aansturing

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is politiek aanspreekbaar op het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst. Onverminderd dit rijksbrede uitvoeringsprogramma blijft iedere minister zelf verantwoordelijk voor de realisatie van de taakstelling voor zijn departement. De financiële verantwoording over de taakstelling vindt plaats in het kader van de begrotingscyclus. De minister van BZK zal regelmatig bilateraal overleg met de andere ministers voeren over de voortgang van het programma op hun departement en bij de projecten waar zij verantwoordelijk voor zijn.

De bij het regeerakkoord afgesproken rol van de minister van BZK op het terrein van de organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst is verankerd in een nieuw besluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 dat in de plaats komt van het besluit organisatie en formatie rijksdienst 2007. In dit nieuwe besluit is een kaderstellende rol van de minister van BZK op het terrein van de bedrijfsvoering opgenomen.

6.2. Verantwoording

In het kader van de vernieuwing van de rijksdienst (VRD) werd jaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de realisatie van de taakstelling. Die was voorzien van een dubbel slot (in geld en fte). Op grond van de huidige afspraken gelden er VRD-plafonds tot eind 2011. Deze taakstelling wordt in de loop van 2011 afgerond. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2011 en in het voorjaar van 2012 nog rapportages over de realisatie van deze taakstelling ontvangen.

De nieuwe taakstellingen uit het regeerakkoord zijn in geld en niet in fte's. Daarom wordt vanaf 2012 gestuurd op de totale personele en materiële (P&M) uitgaven van de rijksoverheid. Dit betekent dat het dubbel slot (in geld en fte) niet wordt gecontinueerd en dat met ingang van 2012 niet langer taakstellende aantallen voor de vermindering van het aantal fte's gelden. Er zal in plaats daarvan worden voorzien in een rapportage over de totale P&M-uitgaven van de rijksoverheid. Deze rapportage zal worden opgenomen in een jaarlijks verslag over de belangrijke ontwikkelingen in de organisatie en bedrijfsvoering van de rijksdienst. In dit Bedrijfsvoeringsjaarverslag zal tevens over de ontwikkeling in het aantal fte's worden gerapporteerd.

Met het Bedrijfsvoeringsjaarverslag wordt de organisatie en bedrijfsvoering van het Rijk samenhangend in beeld gebracht. In het jaarverslag worden de gegevens over de realisatie van de P&M-budgetten per ministerie, de omvang van de uitgaven voor externe inhuur, het aantal fte, milieu en andere kengetallen opgenomen. In het Bedrijfsvoeringsjaarverslag komen ook punten aan de orde als topinkomens, duurzame bedrijfsvoering, en rapportages t.a.v. ICT, inkoop en huisvesting. Het Bedrijfsvoeringsjaarverslag is ook bij uitstek het instrument om jaarlijks aan de Kamer te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het programma «Compacte Rijksdienst». Ook ontwikkelingen ten aanzien van het adviesstelsel en de Kaderwet ZBO's zullen in het Bedrijfsvoeringsjaarverslag worden meegenomen.

Door het stroomlijnen van de informatievoorziening zal een aantal instrumenten en/of rapporten overbodig worden. Er gaan nu diverse brieven naar de Kamer, zoals het Sociaal Jaarverslag, de rapportage externe inhuur, informatie over adviescolleges en de rapportage grote

ICT-projecten. Een deel van de daarin opgenomen informatie dat ingaat op rijksbrede organisatie en bedrijfsvoering past goed binnen het Bedrijfsvoeringsjaarverslag. Door deze verslagen te bundelen kan het aantal rapportages op termijn worden verminderd.

7. Slot

Met dit programma wordt een grote stap gezet in de richting van een compactere rijksdienst. De uitvoering hiervan zal de komende jaren voortvarend ter hand worden genomen en de nodige inspanningen van de rijksdienst vergen.

Aandacht voor de continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen is nadrukkelijk geboden. Ook moeten we ons realiseren dat dergelijke grote transitie onvermijdelijk ook met overgangsproblemen gepaard gaan. Realisatie van deze projecten – hoe ambitieus ook – betekent overigens nog niet dat de organisatie en bedrijfsvoering van de rijksdienst daarmee «af» is. Innovatie blijft noodzakelijk en waar nodig zal het kabinet dan ook nieuwe initiatieven ontplooien.