

Vergaderjaar 2002–2003

**28 610**

**Personeelsbrief 2003**

**Nr. 2**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2003

In aansluiting op de brief van 6 maart 2003 van mijn ambtgenoot de heer J.W. Remkes deel ik u mede dat het kabinet op vrijdag 4 juli 2003 heeft besloten tot de oprichting van een Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie (SSC HRM P&S).

Uit een kosten-batenanalyse is gebleken dat het oprichten van een SSC HRM op het gebied van P&S een besparingspotentieel heeft van ruim €400 miljoen in 10 jaren op kasbasis, hetgeen een besparing is van zo'n 25 tot 30% t.o.v. het huidige uitgavenniveau.

De oprichting van het SSC HRM P&S is niet alleen economisch verantwoord, maar past ook bij het streven naar een moderne en efficiënte overheid. Met de bundeling van HRM activiteiten wordt in de praktijk gebracht dat de rijksoverheid als één bedrijf functioneert.

Het besparingspotentieel wordt bereikt door een forse reductie van personeelskosten ten opzichte van de huidige situatie. Deze reductie is mogelijk omdat vanuit een nieuw dienstverleningsconcept, zogeheten zelfbediening, medewerkers eenvoudiger zelf het antwoord kunnen vinden op vragen inzake HRM. Medewerkers kunnen tevens een aantal administratieve en registratieve werkzaamheden op eenvoudige wijze zelf geautomatiseerd afhandelen. Met dit nieuwe concept worden een kwaliteitsimpuls en een belangrijke procesefficiency tot stand gebracht. De oprichting van een SSC HRM P&S betekent dat de ministeries voor vernieuwing van de automatisering van de personeels- en salarisadministratie niet meer geheel afzonderlijk hoeven te investeren.

De minister van BZK zal in overleg met mij het overleg over de rechtspositionele aspecten van de oprichting van het SSC HRM P&S in het SOR voeren met de centrales voor overheidsperoneel. Ik acht het van groot belang dat het medezeggenschapstraject in nauw overleg met medezeggenschapsorganen wordt ingevuld en dat, vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap, op korte termijn in samenspraak met de mede-

zeggenschap conform de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) de verwachte gevolgen voor de medewerkers op de ministeries inzichtelijk gemaakt worden.

Het komende jaar zal worden gebruikt om de precieze uitwerking van de baten en lasten voor de ministeries in beeld te brengen en de definitieve planning op te stellen. Medio 2004 zal dit plan van aanpak voor de oprichting van het SSC HRM P&S gereed zijn.

De volledige tekst van het kabinetsbesluit van 4 juli jongstleden is ter informatie bij deze brief gevoegd.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Th. C. de Graaf

**Kabinettsbesluit tot oprichting van een Shared Service Center  
HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie (P&S)**

Den Haag, 4 juli 2003

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en context «Vernieuwing HRM-stelsel Rijk»</b>	<b>5</b>
1.1	Vertrekpunt: Kabinetsstandpunt januari 2003	5
1.2	Politiek-bestuurlijke context	5
1.3	Versterking kwaliteit departementale HRM-functie	6
1.4	Ontwikkelcentrum/Expertisecentrum (OC/EC)	6
1.5	Resultaten kosten-batenanalyse ten aanzien van het SSC HRM P&S	7
1.6	Consequenties bij een no-go besluit	8
1.7	Gehanteerde aanpak en werkwijze voorbereiding kabinetsbesluit SSC HRM P&S	8
1.8	Kabinetsbesluit tot oprichting van een SSC HRM P&S	9
<b>2</b>	<b>Shared Service Center HRM P&amp;S</b>	<b>10</b>
2.1	Domein van het SSC HRM P&S	10
2.2	Scope dienstverlening SSC HRM P&S	10
2.2.1	Inhoudelijke scope SSC HRM P&S	10
2.2.2	Dienstverleningsconcept SSC HRM P&S	10
2.2.3	Inhoud Dienstverlening SSC HRM P&S	10
<b>3</b>	<b>Besturing, personele aspecten en financiële spelregels</b>	<b>12</b>
3.1	Verantwoordelijkheden	12
3.2	Sturingsrelaties in de voorbereidings- en realisatiefase	12
3.2.1	Opdrachtgever en opdrachtnemer	12
3.2.2	Interdepartementale sturing	13
3.3	Positionering van het SSC HRM P&S als agentschap bij BZK / Structureel besturingsmodel	14
3.4	Zakelijke dienstverlening	15
3.5	Personele aspecten	16
3.6	Financiële spelregels	17
<b>4</b>	<b>Aanpak op hoofdlijnen</b>	<b>18</b>
4.1	Bewezen oplossingen	18
4.2	Fasering en aanpak hoofdlijnen	18
4.3	Doel en uitkomsten voorbereidingsfase	19
4.4	Projecten voorbereidingsfase (medio 2003 – medio 2004)	19
4.4.1	Aanbesteding	19
4.4.2	Vormgeving van het SSC HRM P&S als agentschap	20
4.4.3	Reorganisatieaanpak ministeries	20
4.4.4	Opschonen en digitaliseren van persoonsdossiers	21
4.4.5	Garantie salarisverwerking ministeries	21
4.4.6	Departementale Pilots Zelfbediening	21
4.4.7	Harmonisatie van arbeidsvoorwaardenregelingen	22
<b>5</b>	<b>Risicoanalyse</b>	<b>24</b>
5.1	Advies Commissie «Second Opinion»	24
5.2	Advies Gartner	24
<b>6</b>	<b>Kabinetsbesluiten</b>	<b>26</b>

## **1 INLEIDING EN CONTEXT «VERNIEUWING HRM-STELSEL RIJK»**

*In dit hoofdstuk komt het «waarom» van het kabinetsbesluit tot oprichting van een Shared Service Center HRM voor Personeelsregistratie en Salarisadministratie (SSC HRM P&S) aan de orde. Ingegaan wordt op de aanleiding en de politiek-bestuurlijke context van dit besluit. Voorts wordt een kort beeld geschetst van de voortgang op en de afspraken ten aanzien van de versterking van de kwaliteit van de HRM-functie en de gezamenlijke ontwikkeling en bundeling van expertise in een Ontwikkel- en Expertise-centrum. Vervolgens wordt ingegaan op de bedrijfseconomische afweging voor dit besluit en de mogelijke consequenties wanneer het kabinet geen kabinetsbesluit neemt tot oprichting van het SSC HRM P&S. Dit hoofdstuk sluit af met de aanpak en werkwijze die is gehanteerd bij de totstandkoming van dit kabinetsbesluit.*

### **1.1 Vertrekpunt: Kabinetsstandpunt januari 2003**

Op 31 januari 2003 stemde het toenmalige Kabinet Balkenende I in met het voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om het HRM-stelsel te vernieuwen. In het kabinet is toen afgesproken dat het kabinet medio 2003 definitief een beslissing zou nemen over de bundeling van voorzieningen op het gebied van HRM (genaamd vorming van een «Shared Service Center HRM», voortaan afgekort als SSC HRM). Om deze beslissing te kunnen nemen was een bedrijfseconomische afweging (kosten-batenanalyse) gewenst. Tevens diende de besturing en beheersing van het in één organisatie onderbrengen van personeelsvoorzieningen nog nader te worden uitgewerkt. Om genoemde activiteiten uit te werken heeft het kabinet ingestemd met de benoeming van een kwartiermaker door de minister van BZK.

### **1.2 Politiek-bestuurlijke context**

In het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels», wordt gewezen op de noodzaak van terugdringing van de bureaucratie, vergroting van de effectiviteit van de overheid en het ter hand nemen van de organisatie van de rijksdienst. De reeds eerder geformuleerde plannen rond de «Vernieuwing van het HRM-stelsel Rijk» sluiten hier op aan. De vernieuwing leidt tot een efficiencywinst en een reductie van personeelskosten in de bedrijfsvoeringkolom personeel van het Rijk. Tevens wordt ook de kwaliteit van het functioneren van de personele functie bij het Rijk verbeterd.

De sterk verslechterde economische situatie en de budgettaire krapte op de departementale begrotingen betekent dat alle ministeries gedwongen worden om zeer kritisch te kijken naar hun eigen organisatie en interne bedrijfsvoering. De druk en noodzaak binnen ministeries om primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen «intelligent te organiseren» is dan ook groot.

Verder staat de overheid voor de uitdaging om meer balans te krijgen tussen de hoeveelheid initiatieven op bedrijfsvoeringgebied en de druk op administratieve lasten die dat met zich meebrengt. Vanuit deze overweging heeft het SG-beraad besloten dat binnen de rijksdienst op het gebied van (in ieder geval) de financiële en personele bedrijfsvoeringdomeinen een aanpak van «meer eenvoud en meer focus» nodig is. Het SG-beraad is unaniem van mening dat de vorming van een SSC HRM P&S goed past binnen deze doelstelling.

### **1.3 Versterking kwaliteit departementale HRM-functie**

Het kabinetsstandpunt «Vernieuwing HRM-stelsel Rijk» van 31 januari jongstleden beoogde het stelsel zodanig om te vormen en in te richten dat de efficiency en de kwaliteit van de HRM-functie bij de afzonderlijke ministeries en voor de rijksdienst in haar geheel wordt verhoogd. Van deze algemene doelstelling is een viertal effecten afgeleid die moeten worden gerealiseerd:

1. Een versnelde versterking van de ontwikkeling van de manager waarin de focus wordt verbreed van «inhoud» naar «mensen»;
2. Het optimaliseren van de dienstverlening, gericht op de HRM-functie en het HR-instrumentarium in zijn algemeenheid en de HRM-professional in het bijzonder;
3. Het introduceren van een nieuw concept van zelfbediening: medewerkers, managers en HR-professionals kunnen via digitale zelfbediening een aantal administratieve en registratieve werkzaamheden op een eenvoudige wijze geautomatiseerd zelf afhandelen;
4. Het tot stand brengen van integrale managementinformatie.

Alle ministeries hebben kwaliteitsplannen opgesteld waarin zij, in het licht van de oprichting van het SSC HRM P&S, hebben aangegeven op welke wijze zij de kwaliteit van de HRM-functie op hun ministerie gaan versterken. Uit de plannen komt naar voren dat de ministeries de komende jaren veel energie steken in het versterken van HRM kwalificaties bij managers, professionalisering van de HRM-professionals en herinrichting van de HRM-functie. In afgelopen periode is op het gebied van kwaliteit door de ministeries intensief samengewerkt. De wijze waarop de versterking van de kwaliteit van de HRM-functie de afgelopen periode in interdepartementaal verband is vormgegeven en besproken, biedt een solide basis voor verdere samenwerking. Op verzoek van de ministeries zal het ministerie van BZK ten aanzien van de interdepartementale samenwerking een coördinerende en faciliterende rol blijven vervullen.

Ministeries hebben onder meer in hun kwaliteitsplannen aangegeven belang te hechten aan monitoring en effectmeting op het terrein van HRM. Interdepartementaal is overeengekomen dat een rijksbrede, gezamenlijke monitor van de programma's «Vernieuwing HRM-stelsel Rijk» en «Waarderen en Belonen» plaatsvindt. Met de monitor wordt met een interdepartementaal afgestemde set aan indicatoren één maal per jaar de mening gepeild van een representatief panel van 9000 ambtenaren. Afgesproken is om deze set van indicatoren in komende periode (2003–2006) verder te ontwikkelen en, indien nodig, bij te stellen. De monitor loopt in elk geval door tot eind 2006; daarna wordt de effectmeting mogelijk anderszins overgenomen door het rijksbrede instrument Benchmarken-HRM.

Aangezien reeds op ambtelijk niveau interdepartementale afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de versterking van de kwaliteit van de HRM-functie, maakt de versterking van de kwaliteit geen expliciet onderdeel uit van dit kabinetsbesluit. Met de oprichting van een SSC HRM P&S wordt overigens wel een belangrijke voorwaarde gerealiseerd voor de versterking van de kwaliteit van de HRM-functie en het eventueel bundelen van de ontwikkel- en expertfuncties op HRM-gebied (zie § 1.4).

### **1.4 Ontwikkelcentrum/Expertisecentrum (OC/EC)**

Met als vertrekpunt het kabinetsstandpunt van 31 januari jongstleden is in de afgelopen maanden door de ministeries geconcludeerd dat, op basis van interdepartementale discussies met betrekking tot de (her)inrichting van de HRM-functie en de overheveling van departementale taken en activiteiten naar het SSC HRM, er mogelijkheden liggen om HR-ontwikke-

lingen en specifieke HR-expertise meer gezamenlijk te gaan vormgeven en te exploiteren. Door het gezamenlijk vereenvoudigen van bestaande HR-instrumenten, het ontwikkelen van nieuwe HR-instrumenten en het samenbrengen van in de rijksdienst aanwezige HR-expertise binnen een professionele en zakelijke dienstverleningsorganisatie als het SSC HRM P&S kan het beroep op externe inhuur op het gebied van HRM in de komende jaren worden ingeperkt. Daarnaast kan ook gezamenlijk contractmanagement tot besparingen leiden. Verder is de verwachting dat door bundeling van expertise ook sprake zal zijn van volumereductie. In de afgelopen maanden is geconstateerd dat de uitvoering van deze voornemens een nauwe relatie heeft met de (her-) inrichting en de versterking van de kwaliteit van de HRM-functie op de ministeries en daarmee met de uitvoering van de departementale kwaliteitsplannen. In het bijzonder speelt daarbij de vraag voor welke taken en functies een gezamenlijke, rijksdienstbrede invulling wenselijk en mogelijk is, en welke taken effectiever op de afzonderlijke ministeries kunnen worden uitgevoerd.

Een nadere inventarisatie is noodzakelijk. In nauwe samenwerking met de ministeries zal het ministerie van BZK in de tweede helft van 2003 inventariseren voor welke functies en taken die nu door de individuele ministeries en door BZK worden uitgevoerd meer efficiency bereikt kan worden door gezamenlijke ontwikkeling en/of het onderbrengen hiervan in het SSC HRM P&S. Wanneer inzichtelijk is welke functies en taken dit betreffen, zal de kwartiermaker SSC HRM P&S een kosten-batenanalyse en uitvoeringsplan HR-Ontwikkelcentrum en HR-Expertencentrum (OC/EC) opstellen ter voorbereiding op definitieve besluitvorming in de stuurgroep van pSG's medio 2004.

### **1.5 Resultaten kosten-batenanalyse ten aanzien van het SSC HRM P&S**

Afgelopen januari heeft het toenmalige kabinet aangegeven definitief te willen besluiten over de oprichting van een SSC HRM op basis van een bedrijfseconomische kosten-batenanalyse (i.c. een *businesscase*). Het thans voorliggende besluit heeft betrekking op het Personeelsregistratie- en Salarisadministratie-onderdeel van het SSC HRM. De activiteiten met betrekking tot de overige onderdelen van het SSC HRM (Ontwikkelcentrum en Expertisecentrum) zijn bovenstaand toegelicht in § 1.4. In de kosten-batenanalyse zijn kosten en opbrengsten voor zowel het SSC HRM P&S als de (gezamenlijke) ministeries inzichtelijk gemaakt. Dit om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.

Uit de door het ministerie van Financiën gevalideerde kosten-batenanalyse is gebleken dat in de periode van 2004 t/m 2015 het inrichten van een SSC HRM P&S op bedrijfseconomische grondslagen een besparingspotentieel rijksbreed heeft van zo'n €250 tot €300 miljoen, hetgeen een besparing is van zo'n 20 tot 25%. (inclusief transitiekosten, afschrijvingen, discontovoet van 4%). Op kasbasis bedraagt het besparingspotentieel in de genoemde periode ruim €400 miljoen, hetgeen een besparing is van zo'n 25 tot 30%. Onderdeel van de validatie van de kosten-batenanalyse is geweest het uitvoeren van diverse gevoeligheidsanalyses. Het besparingspotentieel wordt verklaard door een forse reductie van personeelskosten ten opzichte van de huidige situatie en omdat de ministeries voor automatisering van de personeels- en salarisadministratie niet meer geheel afzonderlijk hoeven te investeren. De personeelsreductie is mogelijk omdat vanuit een nieuw dienstverleningsconcept, zogeheten zelfbediening, medewerkers eenvoudiger zelf het antwoord kunnen vinden op vragen inzake HRM via een geautomatiseerd systeem en doordat zij een aantal administratieve en registratieve werkzaamheden op eenvoudige wijze zelf geautomatiseerd afhandelen. Daarmee wordt een belangrijke

procesefficiency tot stand gebracht. Daar waar voorheen alle personeelsmutaties veelal op papier werden gewisseld tussen medewerker, de personeelsafdeling en de manager, worden deze nu maar één keer vastgelegd en direct geautomatiseerd verwerkt. Daarmee is in belangrijke mate de handmatige verwerking van mutaties zoals die vroeger door de personeelsafdelingen werd uitgevoerd een overbodige processtap geworden. Feitelijk wordt automatisering gebruikt om het proces slimmer te organiseren. Bedrijven zoals ING, ABN AMRO, Shell, Unilever, IBM en British Telecom zijn de rijksoverheid met de inrichting van een SSC HRM P&S reeds succesvol voorgegaan.

### **1.6 Consequenties bij een no-go besluit**

Algemeen gevoelen binnen de rijkdienst is dat, wanneer nu geen kabinetsbesluit wordt genomen tot de oprichting van het SSC HRM P&S, het «momentum» om interdepartementaal samen te werken op (in ieder geval) het personeelsdomein verloren zal gaan. Ministeries zullen namelijk niet een aantal jaren wachten om, afhankelijk van het politiek-economische klimaat, individueel dan wel gezamenlijk te investeren. De conclusie is gerechtvaardigd dat ministeries bij een besluit om géén SSC HRM P&S op te richten (een zogeheten «no-go-besluit») veelal hun eigen weg zullen (blijven) bewandelen. Dit betekent individuele (en daarmee hogere) investeringen in nieuwe salarissen/of personeelsinformatiesystemen, minder of geen besparingen als gevolg van het veelal zelfstandig blijven voeren van administraties (in plaats van de schaalvoordelen te bereiken door gezamenlijke administratievoering) en een aanzienlijk beperktere volumereductie wanneer het concept van medewerkerzelfbediening niet in volle omvang zal worden gerealiseerd.

Naast het feit dat een achttal ministeries een oplossing zal moeten zoeken voor de salarisverwerking, waarbij de minister voor BVK deze ministeries zal begeleiden naar de «uitgang» van het samenwerkingsverband IPA maar geen verantwoordelijkheid zal dragen voor de nieuwe oplossing van een ministerie, zal een zevental ministeries binnen een aantal jaren zelf hun personeelsinformatiesysteem moeten vervangen. Deze personeelsinformatiesystemen voorzien immers veelal niet meer in voldoende mate in de (informatie)behoeften van de ministeries, gegeven de beperkte technische en verouderde functionaliteit.

### **1.7 Gehanteerde aanpak en werkwijze voorbereiding kabinetsbesluit SSC HRM P&S**

De vorming van een SSC HRM P&S binnen de rijkdienst is in veel opzichten een complex veranderingstraject. Zowel vanuit de ministeries, het ministerie van BZK als vanuit de kwartiermakerorganisatie SSC HRM P&S is de noodzaak onderkend dat voor een dergelijk traject een gemeenschappelijke aanpak («voor elkaar en met elkaar») noodzakelijk is. Door een intensieve afstemming gedurende de afgelopen maanden, ligt er een gedegen en breed gedragen beeld van de wijze waarop zowel de ministeries als het SSC HRM P&S succesvol kunnen toegroeien naar de nieuwe situatie. De volgende aanpak is gevolgd:

- Allereerst hebben alle ministeries in één of meerdere werkgroepen geparticipeerd (o.a. werkgroep Dienstenscope, Impactanalyse, Sociaal Plan, Kosten-batenanalyse en Organisatie-inrichting) en heeft wekelijks een Algemeen Projectoverleg SSC HRM P&S plaatsgevonden waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd.
- Ten tweede zijn meerdere bilaterale ronden georganiseerd tussen ministeries, de kwartiermakerorganisatie en het ministerie van BZK waarin de specifieke departementale situatie en uitgangspunten zijn besproken.



- Ten derde heeft periodiek afstemming plaatsgevonden in de staande interdepartementale overleggrema van de directeuren P&O (ICPR) en het pSG-beraad, dat als stuurgroep voor deze ontwikkeling fungeert. Daarnaast is tijdens het gehele traject regelmatig contact geweest tussen het ministerie van Financiën, het ministerie van BZK en de kwartiermakersorganisatie over de uitkomsten van de kosten-batenanalyse. De kosten-batenanalyse is ook besproken in de interdepartementale overleggrema van de financiële bedrijfsvoeringskolom (IOFEZ en IODAD).
- Ten vierde heeft op het kabinetsbesluit een externe risicoanalyse plaatsgevonden door een speciaal daartoe ingestelde Commissie. De Commissie «Second Opinion Vernieuwing HRM-stelsel Rijk» bestaat uit de volgende personen: de heer mr. J.N. van Lunteren (voorzitter), de heer prof. dr. J. Strikwerda en de heer drs. L. Mesman. De Commissie heeft de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) geadviseerd over het voorgenomen kabinetsbesluit met het doel vast te stellen of het kabinet in staat is om op grond van de voorliggende stukken een verantwoord besluit te nemen. Het advies van de Commissie heeft zowel betrekking gehad op de oprichting en inrichting van het SSC HRM P&S als over de verbetering van de kwaliteit van de departementale HRM-functie.
- Tenslotte is aan Gartner Nederland BV de opdracht verstrekt een onderzoek uit te voeren naar de aannames die in de kosten-batenanalyse zijn gemaakt voor de kosten van hard- en software en organisatieadvies ten behoeve van de inrichting van het SSC HRM P&S.

De inhoud van het advies van de Commissie «Second Opinion» en de uitkomsten van het onderzoek dat Gartner heeft verricht, zijn beschreven in hoofdstuk 5 «Risicoanalyse».

### **1.8 Kabinetsbesluit tot oprichting van een SSC HRM P&S**

De oprichting van een SSC HRM P&S zal volgens het kabinet een belangrijke bijdrage leveren aan de bredere doelstelling van de verhoging van de efficiency en de kwaliteit van de organisatie van de rijksdienst. De efficiency en kwaliteit van de HRM-functie bij de afzonderlijke ministeries en voor de rijksdienst in haar geheel wordt versterkt doordat administratieve en registratieve taken op het gebied van HRM worden overgeheveld naar het SSC HRM P&S. In meerjarig perspectief zal het SSC HRM P&S daarmee voor de ministeries direct kunnen bijdragen aan de invulling van hun taakstelling op volume en efficiency, veel meer dan bij een individuele aanpak per ministerie.

Het kabinet is op basis van het voorgaande van mening dat met de vorming van een SSC HRM P&S binnen de rijksdienst een concrete casus voorhanden is. Het kabinet besluit dan ook tot oprichting van een SSC HRM voor het onderdeel Personeelsregistratie en Salarisadministratie (P&S) op basis van het besparingspotentieel van deze ontwikkeling. Het komende jaar zal worden gebruikt om de precieze uitwerking van de baten en lasten voor de ministeries in beeld te brengen, de definitieve planning op te stellen alsmede het overleg met vakcentrales en medezeggenschap vorm te geven. Medio 2004 zal het kabinet op basis van de resultaten van de activiteiten zoals beschreven in hoofdstuk 4, een besluit nemen over het plan van aanpak betreffende de verdere invulling van het SSC HRM P&S. Alle ministeries werken daartoe eensgezind samen en onthouden zich van besluiten of acties die contrair zijn aan deze ontwikkelingen.

In de volgende hoofdstukken worden de verschillende componenten die aan dit kabinetsbesluit ten grondslag liggen, uiteengezet.

## 2 SHARED SERVICE CENTER HRM P&S

In dit hoofdstuk komt het «wat» van het SSC HRM P&S aan de orde: zowel het organisatorische domein als de scope van de dienstverlening worden in dit hoofdstuk beschreven.

### 2.1 Domein van het SSC HRM P&S

Het organisatorische domein van het SSC HRM P&S heeft betrekking op alle ministeries, agentschappen en Hoge Colleges van Staat<sup>1</sup>, in het vervolg te noemen «de ministeries». Het ministerie van Defensie loopt een eigen «parallel» traject om tot een «defensiebreed» Shared Service Center HRM te komen. Nu beide trajecten aan elkaar koppelen zou de bestuurbaarheid en beheersbaarheid van beide trajecten negatief beïnvloeden. Wel zal worden gezorgd voor samenwerking opdat convergentie op termijn mogelijk wordt. Uitbreiding of inperking van het domein vergt een nieuw kabinetsbesluit.

### 2.2 Scope dienstverlening SSC HRM P&S

#### 2.2.1 Inhoudelijke scope SSC HRM P&S

De scope van de Personeelsregistratie en Salarisadministratie (P&S) bestaat uit:

- Salarisadministratie;
- Personeelscontractadministratie (persoonsdossier);
- Verlofregistratie;
- Ziekteverzuimregistratie;
- Overige financiële vergoedingen aan personeel (bijv. declaraties);
- Formatie en organisatiegegevens.

#### 2.2.2 Dienstverleningsconcept SSC HRM P&S

De vorming van het SSC HRM P&S is gebaseerd op twee pijlers:

1. Het bundelen van HR-beheer taken (van de ministeries naar het SSC HRM P&S);
2. Het vervallen van HR-beheer taken binnen de ministeries door het inrichten van zelfbediening voor manager, medewerker en HR-professional; (taken van de personeelsafdeling binnen een ministerie vervallen ten gunste van rechtstreekse geautomatiseerde bediening van de individuele medewerker en manager).

In het nieuwe concept van zelfbediening zullen medewerkers, managers en HR-professionals via digitale zelfbediening een aantal administratieve en registratieve werkzaamheden op een eenvoudige wijze geautomatiseerd zelf afhandelen, zonder tussenkomst van diverse – handmatige – handelingen van departementale HR-beheerders. Het SSC HRM P&S zal zorgdragen voor een digitaal service centrum (frontoffice). Daar hoort ook bij de eerste en tweede lijnsadvisering om vragen af te handelen (professioneel call center). Ook zal het SSC HRM P&S zorgdragen voor de basisadministratie waarin de administratieve en registratieve transacties inclusief de salarisbetalingen worden verwerkt (backoffice).

#### 2.2.3 Inhoud Dienstverlening SSC HRM P&S

De dienstverlening door het SSC HRM P&S bestaat uit:

- het beschikbaar stellen van actuele *informatie* (over regelgeving, HR-processen en werking van het geautomatiseerde systeem);
- *simulatie en registratie* (zelfbedieningstoepassingen voor registratie en simulatiemogelijkheden voor effecten van toekomstige beslissingen);

---

<sup>1</sup> De Tweede Kamer der Staten-Generaal maakt geen deel uit van het organisatorische domein.

- *uitvoering van ondersteunende processen* (salarisverwerking, administratie en -betaling en informatievoorziening aan derden);
- *rapportages* (voor managers, medewerkers en HR-professionals) en;
- *status-informatie*.

### **3 BESTURING, PERSONELE ASPECTEN EN FINANCIËLE SPELREGELS**

*Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de besturing en de inrichting van de verantwoordelijkheidsstructuur. De organisatorische positionering van het SSC HRM P&S wordt beschreven alsmede de wijze waarop de dienstverlening zal worden geleverd. Ook komen de personele aspecten van deze ontwikkelingen aan bod. Het hoofdstuk eindigt met de financiële spelregels die worden gehanteerd.*

#### **3.1 Verantwoordelijkheden**

Bij de oprichting van het SSC HRM P&S zijn veel partijen betrokken. Deze partijen hebben soms verschillende inzichten en belangen, maar streven wel met elkaar één gezamenlijk einddoel na. Om een goede balans te vinden tussen de diverse belangen en het bereiken van het gezamenlijke ambitieniveau, zijn expliciete afspraken benodigd over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle betrokken actoren individueel, alsmede over de manier waarop de onderlinge afhankelijkheden tussen deze partijen in een structuur worden vormgegeven.

De onderstaande verdeling van verantwoordelijkheden tussen de «vakministers» en de minister voor BVK is gebaseerd op een vergelijkbare operatie op financieel gebied, de operatie Comptabel Bestel. Toen heeft deze verdeling in verantwoordelijkheden goed gewerkt.

Vertrekpunt is dat de politieke verantwoordelijkheid voor de oprichting van het SSC HRM P&S ligt bij de minister voor BVK vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rijksdienst. De «vakministers» zijn ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor de aansluiting van hun ministerie op de dienstverlening van het SSC HRM P&S en daarmee voor hun eigen departementale transitie. Dit betekent dat de minister voor BVK zijn collega's periodiek zal informeren over de voortgang van de oprichting van het SSC HRM P&S en zijn collega's zal aanspreken over de voortgang die zij maken in het veranderingstraject op hun ministerie. Meer in het bijzonder heeft de minister voor BVK de regie op door zijn collega's voorgenomen investeringen in ontwikkeling, onderhoud en beheer van de salaris- en personeelsinformatiesystemen.

De interdepartementale sturing op de uitvoering van dit kabinetsbesluit wordt ingericht voor de voorbereidings- en voor de realisatiefase die naar verwachting de periode medio 2003 tot 1 januari 2008 beslaan. Het structurele besturingsmodel voor de productiefase (naar verwachting de periode vanaf 1 januari 2006) zal als onderdeel van de agentschapsvorming worden opgepakt. De realisatiefase en de productiefase overlappen elkaar dus deels (2006 tot 2008). Er wordt naar gestreefd om zowel in de voorbereidings- en realisatiefase als in de productiefase een beroep te doen op dezelfde «spelers» (dat wil zeggen verantwoordelijke functionarissen). Dit is belangrijk omdat de ervaring leert dat anders een te grote kloof ontstaat tussen de transitieorganisatie en de toekomstige staande organisatie. Vaak leidt dit tot weerstand ten aanzien van eerder gemaakte afspraken e.d.

#### **3.2 Sturingsrelaties in de voorbereidings- en realisatiefase**

##### *3.2.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer*

*Opdrachtgever (de Directeur-generaal Management en Personeelsbeleid)*  
Namens de minister voor BVK is de Directeur-generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP) ambtelijke opdrachtgever voor het gehele

traject van oprichting van het SSC HRM P&S. Er bestaat een directe en hiërarchische relatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer (i.c. de kwartiermaker voor het SSC HRM P&S). Direct na het kabinetsbesluit door het kabinet over de oprichting van het SSC HRM P&S, zal de opdrachtgever namens de minister voor BVK schriftelijk een projectopdracht aan de kwartiermaker SSC HRM P&S verstrekken waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn opgenomen.

#### *Opdrachtnemer (i.c. de kwartiermaker SSC HRM P&S)*

De opdrachtnemer is primair verantwoordelijk voor het tijdig, binnen budget en binnen de door de opdrachtgever gestelde kaders, realiseren van de bestuurlijk-juridische oprichting van het SSC HRM P&S als agentschap (streefdatum 1 januari 2005) en voor alle voorbereidingen tot het operationeel worden van het SSC HRM P&S. In dat kader is de opdrachtnemer bevoegd om de aanbesteding (zie § 4.4.1.) te verrichten en contracten te sluiten. Daarnaast is de kwartiermaker bevoegd tot alle operationele handelingen die noodzakelijk zijn om het SSC HRM P&S op te bouwen, zoals budgettaire verantwoordelijkheid binnen de kaders van het projectbudget (ICT-architectuur en programmakosten) en het aannemen van personeel. De opdrachtnemer kan voorstellen doen tot uitbreiding van de inhoudelijke scope van dienstverlening. Op het moment dat substantiële over- of onderschijding wordt voorzien van programmabudget (op basis van de huidige aannames), zal de opdrachtnemer hierover tijdig en goed onderbouwd rapporteren aan de opdrachtgever. Om deze verantwoordelijkheid adequaat in te kunnen vullen coördineert de opdrachtnemer de eventuele voornemens van de ministeries met betrekking tot de ontwikkeling en het onderhoud en beheer van de salaris- en personeelsinformatiesystemen. In dit kader informeren de ministeries opdrachtnemer over voorgenomen investeringen in ontwikkeling, onderhoud en beheer van de salaris- en personeelsinformatiesystemen.

#### *3.2.2 Interdepartementale sturing*

Hieronder worden de hoofdlijnen van de verantwoordelijkheidsstructuur op de afzonderlijke ministeries beschreven, alsmede de interdepartementale afstemming tussen ministeries, opdrachtgever en opdrachtnemer. Uitgangspunt is dat de oprichting van een SSC HRM P&S niet zal leiden tot aanpassing van huidige verantwoordelijkheidsverdelingen binnen ministeries op terreinen als uitgaven en opbrengsten en medezeggenschapstrajecten.

#### *pSG's*

De pSG's zijn binnen hun ministerie eindverantwoordelijk voor de interne sturing van het departementale transitietraject. Dit vanuit het feit dat zij binnen de ministeries integrale bedrijfsvoering (en daarmee ook de aspecten met betrekking tot de personele kolom) in portefeuille hebben. Om deze verantwoordelijkheid adequaat te kunnen invullen, zullen de pSG's hun professioneel opdrachtgeverschap vanaf het begin binnen hun organisatie én in de relatie met het SSC HRM P&S vormgeven en operationaliseren.

Voor dit laatste aspect zal hiertoe onder voorzitterschap van de opdrachtgever een interdepartementale stuurgroep van pSG's worden ingericht. In deze stuurgroep komt periodiek (minimaal vier maal per jaar) de voortgang ten aanzien van de vorming van het SSC HRM P&S aan de orde, bezien in het licht van de herinrichting van de HR-kolom op ieder ministerie. De stuurgroep is daarmee het hoogste ambtelijke orgaan waarbinnen de voortgang van het project wordt bewaakt, zowel op de aspecten inhoud en tijd als op het aspect geld. De stuurgroep doet aan de

opdrachtgever voorstellen voor eventueel noodzakelijke wijzigingen in de projectaanpak en stelt samen met de opdrachtgever vast wanneer tot het toepassen van terugvalopties of noodscenario's wordt overgegaan. Het resultaat van de aanbesteding en de af te sluiten contracten met externe partijen wordt ter besluitvorming bij de interdepartementale stuurgroep voorgelegd. Ook voorstellen tot uitbreiding van de inhoudelijke scope van dienstverlening wordt ter besluitvorming aan de stuurgroep voorgelegd.

#### *Verantwoordelijken voor personeelsbeheer*

De directeuren P&O zijn onder verantwoordelijkheid van de pSG's binnen de ministeries over het algemeen verantwoordelijk voor de uitvoering van de ministeriële activiteiten uit dit kabinetsbesluit. Zo zijn de directeuren P&O bij de meeste ministeries verantwoordelijk voor een juiste overgang van het personeel naar nieuwe werkzaamheden, alsmede voor het leveren van HR-diensten aan alle medewerkers en managers binnen hun organisatie. Bij een aantal ministeries zijn daarvoor andere functionarissen verantwoordelijk.

Een interdepartementaal overleg van directeuren Personeel en/of andere verantwoordelijke functionarissen zal vanuit de interne verantwoordelijkheid voor personeelsbeheer binnen het ministerie dienen als gremium om de besluitvorming in de stuurgroep van pSG's voor te bereiden.

#### *Projectleiders SSC HRM P&S*

De ministeries zullen binnen hun organisatie projectleiders mandateren om als opdrachtnemer leiding te geven aan de uitvoering van de transitie.

De projectleiders zullen interdepartementaal in een Algemeen Projectoverleg SSC HRM P&S (APO) de voortgang en afstemming waarborgen tussen de vorming van een SSC HRM P&S en de noodzakelijke transitie op de ministeries. De projectleiders zullen de stand van zaken met betrekking tot de voortgang binnen de eigen organisatie toelichten, alsmede de belangen van de ministeries inbrengen. In het APO zal ook vanuit de kant van het SSC HRM P&S de stand van zaken met betrekking tot de voortgang worden ingebracht.

#### *Afstemming financiële aspecten*

Naast de departementale afstemming zal ook in het interdepartementaal overleg Financieel Economische Zaken (IOFEZ) de afstemming van de financiële aspecten plaatsvinden.

#### *Escalatieprocedure en omgaan met geschillen*

In geval van noodzakelijke escalatie gelden de normale ambtelijke en bestuurlijke procedures. De stuurgroep zal een verschil van mening voorleggen aan het SG-beraad. Hoogste escalatieniveau is de Ministerraad.

#### *Onafhankelijke Second Opinion*

De opdrachtgever zal gevraagd en ongevraagd op (mijlpaal)producten een onafhankelijke Second Opinion uit laten voeren.

### **3.3 Positionering van het SSC HRM P&S als agentschap bij BZK/ Structureel besturingsmodel**

Het kabinet besluit dat het SSC HRM P&S organisatorisch wordt gepositioneerd als een agentschap, ressorterend onder het ministerie van BZK. De belangrijkste (governance) overwegingen voor de positionering als agentschap zijn:

- Het beleggen van het professioneel opdrachtgeverschap richting leveranciers binnen deze organisatie en het borgen van professioneel opdrachtgeverschap door de ministeries richting het agentschap;

- Het houden van grip op het dienstverleningsaanbod door de ministeries (de contractpartners);
- Het waarborgen van flexibiliteit naar de toekomst.

Agentschappen dienen te voldoen aan voorwaarden, vastgelegd in twaalf instellingsvereisten. De marsroute voor het SSC HRM P&S in wording om aan deze instellingsvoorwaarden te voldoen, alsmede de hoofdlijn voor de bestuurlijk juridische inrichting is reeds afgestemd met de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen (BiFi-team). Gewerkt wordt op basis van een technische constructie, waarbij een bestaand agentschap kan worden «hergebruikt»<sup>1</sup>.

Het governance-model voor de productiefase zal als onderdeel van de uitwerking van de instellingsvereisten definitief worden vormgegeven.

Richtinggevend daarbij is:

- Eigenaar van het agentschap is de SG van BZK;
- Er is één contracthouder per ministerie;
- De contracthouders overleggen periodiek in een «Contracthoudersraad»;
- De verantwoordelijken voor personeelsbeheer worden vertegenwoordigd in een «Gebruikersraad»;
- Er komt een aparte «Raad van Toezicht» of «Raad van Commissarissen», onafhankelijk van de contracthouders en de eigenaar, specifiek om toezicht te houden op de belangen van de organisatie SSC HRM P&S.

### 3.4 Zakelijke dienstverlening

Voor de klanten (dat wil zeggen «de ministeries») is het van belang dat het SSC HRM P&S optreedt als een professionele zakelijke dienstverlener. De sturingsrelaties zullen navenant worden ingevuld (de contracthouders treden op als professionele opdrachtgevers) zodat effectieve prikkels worden gecreëerd voor betrouwbare levering van diensten met een marktconforme of betere prijs-kwaliteitverhouding. Het SSC HRM P&S zal bij de start van de dienstverlening marktconforme tarieven in rekening brengen. De eigenaar van het SSC HRM P&S stelt de tarieven vast. Vanuit dit perspectief wordt de relatie tussen klanten en het SSC HRM P&S zo vormgegeven dat klanten het SSC HRM P&S af kunnen rekenen op de kwaliteit, kosten en tijdigheid van de geleverde diensten. Voldoet de dienstverlening niet aan contractueel in dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) vastgelegde afspraken, dan kan de contracthouder via een bonus malus systeem een korting op zijn betaling toepassen. De prestaties van het SSC HRM P&S zullen periodiek worden vergeleken met vergelijkbare diensten in de marktsector. Hieruit zullen de gezamenlijke contracthouders taakstellende kwaliteitsniveaus afleiden. Tevens zullen periodiek klanttevredenheidsonderzoeken plaatsvinden. Het SSC HRM P&S zal op termijn of lagere tarieven en/of een hogere kwaliteit moeten leveren dan de markt. De klanten zullen op hun beurt door het SSC HRM P&S door middel van prikkels in tarieven gestuurd worden richting de meest doelmatige dienstverlening. Deze bestaat uit maximale afhandeling van de departementale transacties door middel van zelfbediening. De tarieven zijn lager naarmate een ministerie meer mutaties/transacties per IAR<sup>2</sup> via het HR-portaal elektronisch aanlevert. Op basis van verwachte afname van diensten zullen de tarieven worden vastgesteld. Het SSC HRM P&S zal op basis van geleverde diensten de ministeries adviseren hoe zij de efficiency van de eigen processen kunnen verhogen. Hiermee ontstaat een systeem van «checks en balances» tussen ministeries en SSC HRM P&S om maximaal kwaliteit en efficiency te bereiken.

<sup>1</sup> De haalbaarheid van deze constructie is reeds onderzocht en afgestemd met de Toetsingscommissie Verzelfstandigingen (BiFi-team). Eveneens is vastgesteld dat in principe gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om een beroep te kunnen doen op de leenfaciliteit bij Financiën.

<sup>2</sup> IAR staat voor Individuele Arbeidsrelatie.

### 3.5 Personele aspecten

Het kabinet beseft dat de vorming van een SSC HRM P&S leidt tot veranderingen in de huidige arbeidssituatie voor individuele medewerkers. Door de overdracht van P&S taken van de ministeries naar het nieuw op te richten SSC HRM P&S en het feit dat het SSC HRM P&S minder formatie voor deze taken nodig zal hebben, vervallen op de ministeries arbeidsplaatsen. De personele transitie wordt daarmee gekenmerkt door twee bewegingen. Enerzijds zal de kwartiermaker een nieuwe organisatie opbouwen en medewerkers benoemen, anderzijds zullen ministeries als gevolg van het vervallen van taken herplaatsingskandidaten aanwijzen. Dit is ook van invloed op de inrichting van het overleg met de Centrales van overheidspersoneel en de medezeggenschap over deze operatie.

Het kabinet stelt voorop dat grote zorgvuldigheid betracht wordt ten aanzien van medewerkers voor wie de oprichting van het SSC HRM P&S directe gevolgen in de arbeidssituatie heeft. Uitgangspunt daarbij is dat de ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor de medewerkers van wie taken vervallen en niet benoemd worden in het SSC HRM (herplaatsingskandidaten). Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap is het essentieel dat de ministeries, op basis van voorliggend kabinetsbesluit, op korte termijn in samenspraak met de medezeggenschap inzichtelijk maken wat de verwachte gevolgen zijn voor de P&S-medewerkers van het eigen ministerie. Werkgevers en werknemers kunnen daardoor vroegtijdig anticiperen op de nieuw te ontstane situatie en daarmee de personele gevolgen zo veel mogelijk opvangen. Positief voor de medewerker is daarbij dat HR-beheer voor het SSC HRM P&S het hoofdproces is, hetgeen in beleidsomgevingen veel minder het geval is. Daarmee ontstaat een professionele werkomgeving op het gebied van HR-beheer.

Het kabinet streeft ernaar de arbeidsplaatsen binnen het SSC HRM P&S primair te bezetten vanuit de groep die thans op het P&S-vlak werkzaam is bij de ministeries. Hiermee wordt de reeds aanwezige inhoudelijke expertise op het terrein van P&S binnen de rijksdienst optimaal benut. Gestreefd wordt om in overleg met de Centrales te komen tot een contingentingsafspraken op basis van het totale aantal fte's van de ministeries, zodat vanuit alle ministeries een evenredig aandeel van het personeel afkomstig kan zijn. Belangrijk voordeel is dat hiermee een deel van de werkgelegenheid binnen de rijksdienst behouden kan blijven. Evenzeer is het van belang, ook voor de ministeries als toekomstige klanten, dat het SSC HRM P&S straks beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel. Daarom zal in het kader van de benoemingsprocedure het voorstel worden gedaan om de benoeming (dat wil zeggen selectie) te laten plaatsvinden op basis van kwaliteit. De bedoeling is om bij het uitvoeren van de benoemingsprocedure beide uitgangspunten (contingentering en kwaliteit) zo goed mogelijk met elkaar in balans te brengen. Medewerkers die worden aangesteld binnen het SSC HRM P&S zullen door het SSC HRM P&S waar nodig opgeleid worden.

Ten aanzien van de gehele personele transitie zal sprake zijn van een nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen, zowel om het SSC HRM P&S goed van de grond te krijgen als om de departementale personele gevolgen op te vangen. Daarvoor zullen interdepartementale initiatieven worden ontplooid om voor alle herplaatsingskandidaten de kans op herplaatsing zo groot mogelijk te maken.

Op basis van artikel 105 ARAR wordt in het Sector Overleg Rijk (SOR) overleg gevoerd met de Centrales over de rechtspositionele aspecten van deze operatie. Aan het SOR zal een voorstel voor een inrichtingsleidraad SSC HRM P&S, met daarin opgenomen procesmatige afspraken, een



benoemingsprocedure (inclusief een voorstel tot contingentering) en flankerende beleidsmaatregelen, worden voorgelegd.

Voor het overleg over de vormgeving en inrichting van het SSC HRM P&S, zijn de bestaande medezeggenschapsstructuren niet rechtstreeks of niet onverkort te hanteren. Het is belangrijk dat de ondernemingsraden van de ministeries bij deze reorganisatie effectief medezeggenschap kunnen uitoefenen. Om deze redenen wordt ervoor gekozen om een aanvullende overlegafpraak te maken en mogelijk ook een tijdelijke overlegstructuur te creëren als dat behulpzaam is voor een adequate invulling van dit medezeggenschapstraject. Meerdere modellen lijken daarvoor bruikbaar. De definitieve keuze tussen deze modellen wordt in samenspraak met de direct betrokken medezeggenschapsorganen gemaakt.

### **3.6 Financiële spelregels**

De twaalf deelnemende ministeries bevinden zich alle in een andere uitgangspositie. Er zijn ministeries die al fors hebben geïnvesteerd in architectuur en stroomlijning van het personeelsbeheer. Andere daarentegen staan aan de vooravond van deze investeringen. Deze verschillen zijn van belang voor het bepalen van enerzijds de transitiekosten en anderzijds de mogelijke financiële voordelen die zijn te behalen. Het kabinet verklaart vanuit het voorgaande een aantal financiële spelregels van toepassing:

- Ministeries dragen zelf de transitiekosten op hun ministerie (zowel qua architectuur als qua personeel). Dit volgt logisch uit het feit dat de individuele situatie per departement (sterk) verschilt.
- Hierbij wordt gehanteerd dat bij het zelf dragen van de transitiekosten ook de besparingen voor het ministerie zijn. Deze besparingen zitten over de hele linie in de volumereductie. Daarnaast zullen alle ministeries in de productiefase van het SSC HRM P&S te maken krijgen met tarieven die lager zijn dan de departementale uitgaven op dit moment.
- De financiering van de programmakosten van het SSC HRM P&S vindt plaats door middel van een bijdrage vanuit BZK.
- Voor de investeringen in de ICT-architectuur van het SSC HRM zal een beroep worden gedaan op de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën (waarbij gebruik wordt gemaakt van de agentschapconstructie, zie hoofdstuk 4). Deze kosten zullen bij de ministeries in rekening worden gebracht doordat het SSC HRM daarvoor in de productiefase (vanaf 2006) tarieven in rekening brengt.

Uitgangspunt is dat gekozen wordt voor hetgeen rijksbreed het beste is: een toekomstvaste architectuur, waarbij het gebruik van werkende oplossingen voorop staat. Als de keuze voor een oplossing voor afzonderlijke ministeries verhoudingsgewijs hogere kosten met zich meebrengt, wordt vanuit de rijksbrede samenwerking hiervoor een oplossing gezocht. Omdat pas na aanbesteding (zie § 4.4.1.), naar verwachting medio 2004, zicht is op de consequenties van de gemaakte keuze voor de kosten van de individuele ministeries, zal dan een definitief besluit over de kostenverdeling worden genomen.

## 4 AANPAK OP HOOFDLIJNEN

*Dit hoofdstuk heeft betrekking op de aanpak op hoofdlijnen. Deze bestaat uit de fasering en de concrete deelprojecten voor de periode medio 2003 t/m medio 2004. Daarmee wordt inzicht gegeven in hoe het project verder wordt aangepakt. Tevens wordt aangegeven welke inzichten medio 2004 beschikbaar zijn en welke nadere besluiten dan genomen kunnen worden.*

### 4.1 Bewezen oplossingen

Ervaring binnen de rijksdienst is dat meerjarige projecten met een sterke «automatiseringscomponent» en een complexe «ambtelijke organisatorische context» (veel betrokken partijen), de kans lopen in de tijd te vertragen, duurder te worden qua investeringen en minder op te brengen dan verwacht.

Wat in het voordeel spreekt van de vorming van een SSC HRM P&S is dat ministeries deels al bezig zijn met de bundeling van voorzieningen op het gebied van bedrijfsvoering, dan wel in de huidige kabinetsperiode daarvoor duidelijk plannen hebben. Op het gebied van salarisverwerking wordt bovendien al jarenlang binnen de rijksdienst samengewerkt.

Daarnaast geldt dat voor de benodigde automatisering om HR-beheer te bundelen zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bewezen technologieën en van werkende oplossingen binnen de rijksdienst.

Enkele voorbeelden zijn:

- Een viertal ministeries (Financiën, EZ, OCenW en VenW) is volop bezig met de voorbereidingen om een salarisverwerkingsmodule (*payroll*) uit te rollen in het door hen gebruikte ERP-systeem;
- Een tweetal ministeries (EZ en BZK) maakt op dit moment reeds gebruik van een zelfbedieningstoepassing (Emplaza). Een aantal ministeries (VROM, AZ en SZW) is voornemens om deze toepassing op korte termijn ook te gaan gebruiken vooral met het oog op het laten wennen van medewerkers aan de nieuwe werkwijze.

Deze lopende initiatieven en «werkende oplossingen» binnen de rijksdienst kunnen in het vervolgtraject een positieve bijdrage vervullen bij het realiseren van het einddoel. Het kabinet is dan ook van mening om, waar mogelijk deze ervaringen zo optimaal mogelijk te benutten.

### 4.2 Fasering en aanpak hoofdlijnen

Het kabinet is van mening dat bij de vormgeving van het SSC HRM P&S en de overdracht van departementale activiteiten naar het SSC HRM P&S, voldoende oog zal moeten zijn voor de specifieke situatie van ieder ministerie. Immers, elk ministerie zal vanuit haar eigen specifieke uitgangssituatie en lopende ontwikkelingen te maken krijgen met een eigen dynamiek tijdens de transitie.

De omvang van een ministerie, de wijze waarop een ministerie is georganiseerd (bijv. centraal/decentraal), maar ook de wijze waarop ministeries op dit moment hun systeemarchitectuur hebben ingericht ten aanzien van bedrijfsvoering in het algemeen en HR in het bijzonder alsmede de ervaringen die al dan niet zijn opgedaan met zelfbediening, zijn in dit kader relevante variabelen.

Een consistent en realistisch transitietraject is van wezenlijk belang voor het op een verantwoorde wijze kunnen opbouwen van het SSC HRM P&S en het overhevelen van taken vanuit de ministeries naar deze nieuwe organisatie. De onderlinge afhankelijkheden tussen SSC HRM P&S en de ministeries is namelijk tijdens de transitie groot. Het overdragen van

departementale taken en verantwoordelijkheden naar één nieuwe organisatie is een complex en meerjarig traject. Een stapsgewijze en gefaseerde aanpak, met duidelijke mijlpalen en beslismomenten, is daarbij cruciaal om periodiek te beoordelen of de koers naar het einddoel goed verloopt dan wel bijsturing behoeft.

De fasering valt uiteen in drie fasen:

1. Voorbereiding;
2. Realisatie;
3. Productie.

De voorbereidingsfase beslaat de periode medio 2003 t/m medio 2004. Op basis van deze fase kan een realistisch tijdsplan voor het vervolg worden neergezet. De in deze paragraaf genoemde data zijn dan ook indicatief en zullen het komende jaar worden getoetst. De realisatiefase start naar verwachting medio 2004 en loopt tot uiterlijk 1 januari 2008. De ministeries hebben aangegeven dat de departementale afronding van de realisatiefase op 1 januari 2006 vanuit de complexiteit van het traject niet kan worden gegarandeerd. Hoewel het SSC HRM P&S per 1 januari 2006 volledig dan wel gedeeltelijk operationeel zal zijn, zullen naar verwachting niet alle ministeries volledig gebruik maken van de dienstverlening. Uiterlijk op 1 januari 2008 zal dit wel het geval zijn. Dit betekent dat de productie start op 1 januari 2006 en deze volledig zal zijn op 1 januari 2008.

In dit hoofdstuk wordt de voorbereidingsfase nader uitgewerkt. De fasen realisatie en productie zullen medio 2004 op basis van de besluitvorming op dat moment nader uiteengezet worden.

### **4.3 Doel en uitkomsten voorbereidingsfase**

Op basis van de voorbereidingsfase zal medio 2004 een besluit worden genomen over het plan van aanpak (realisatie- en productiefase) voor de verdere inrichting van het SSC HRM P&S. Dit plan van aanpak bevat in elk geval:

1. Een nadere kosten-batenanalyse;
2. Een verdeling van de besparingen tussen de ministeries;
3. Een plan van aanpak (inclusief financiële paragraaf) per ministerie voor de realisatie- en productiefase;
4. Een plan van aanpak (inclusief financiële paragraaf) van het SSC HRM voor de realisatie- en productiefase;
5. Een «governancemodel» voor de productiefase;
6. Resultaten van de aanbesteding.

### **4.4 Projecten voorbereidingsfase (medio 2003 – medio 2004)**

#### *4.4.1 Aanbesteding*

Op basis van de huidige inzichten zal de binnen het Rijk aanwezige kennis optimaal worden benut, waarbij het algemene belang van het terugdringen van externe inhuur zal worden geëffectueerd. Op welke onderdelen de markt wordt betrokken, wordt afgewogen op basis van de criteria «beschikbaarheid van expertise» en «kostenbaten». Daartoe zal het SSC HRM P&S een «bestek» en het «spoorboekje» voor het aanbestedingstraject opstellen. Voor de opbouw en het beheer van de ICT-architectuur ziet het kabinet potentieel een rol voor de markt weggelegd. Het kabinet wil op basis van een contractuele vorm van publiekprivate samenwerking een marktpartij (of consortium) resultaatverantwoordelijk betrekken bij de ontwikkeling, bouw, financiering, beheer en exploitatie van de ICT-architectuur van het SSC HRM P&S. Een langlopend contract zal worden gesloten voor het beschikbaar stellen van de ICT-architectuur waarbij de betaling is gekoppeld aan prestaties met betrekking tot de

betrouwbaarheid en kwaliteit van de beschikbaarheid van de systemen en aan het volume van afgewikkelde transacties.

Ten aanzien van de ICT-component is het van belang om als rijksdienst in een aanbestedingsprocedure met de markt een resultaat te bereiken dat voor het SSC HRM P&S en al haar afnemers optimaal is qua functionaliteit en kosteneffectiviteit en waarbij voldoende oog is voor de huidige (systeem)situatie op de ministeries. Om dit te bereiken zal naar verwachting worden gekozen voor een openbare procedure met onderhandeling en gunning met bekendmaking. De mogelijkheid tot overleg met een beperkt aantal geselecteerde bidders is noodzakelijk om tot wederzijds begrijpelijke specificaties van de ICT diensten te komen. Daarbij zal ook aan marktpartijen worden gevraagd of en zo ja op welke wijze de bewezen oplossingen van de rijksdienst zelf op een effectieve wijze kunnen worden geïntegreerd in de ICT-architectuur.

Bij een voortvarende aanpak zal de aanbestedingsprocedure circa 1 jaar in beslag nemen. Daarbij is cruciaal om direct na het kabinetsbesluit van start te gaan met voorbereidingen van de aanbesteding. De verwachting is dat de aanbesteding medio 2004 zal worden afgerond. Bij de uitvoering van de aanbesteding zal gebruik worden gemaakt van de inzet van kennis die binnen het Rijk al is opgedaan met andere verwante aanbestedingen. Op basis van de huidige inzichten zal de aanbesteding geen consequenties hebben voor de formatie van het SSC HRM P&S.

#### *4.4.2 Vormgeving van het SSC HRM P&S als agentschap*

Op basis van een scan van de instellingsvereisten voor de vorming van een agentschap is met de Toetsingcommissie Verzelfstandigingen vastgesteld welke instellingsvereisten prioriteit genieten. Om de vormgeving van het agentschap SSC HRM P&S per 1 januari 2005 te realiseren en te waarborgen dat aan de instellingsprocedure wordt voldaan, dienen de volgende activiteiten te worden uitgevoerd:

- Het (verder) uitwerken van de bestuurlijk/juridische inrichting;
- Het waarborgen dat aan de 12 instellingsvereisten wordt voldaan;
- Het afstemmen aanpak;
- Het opstellen van het statuut.

De Toetsingscommissie Verzelfstandigingen (BiFi-team) is een belangrijke instantie voor bestaande en toekomstige agentschappen. Zij zijn verantwoordelijk voor het beoordelen van (kandidaat) agentschappen en het geven van advies (m.n. de afdeling Bedrijfsvoering en Verzelfstandigingen van de Directie Begrotingszaken). Met de afdeling Bedrijfsvoering en Verzelfstandigingen is de aanpak afgestemd en zijn werkafspraken gemaakt om tussentijdse resultaten te bespreken.

In oktober 2003 zal de Toetsingscommissie de voortgang van de werkzaamheden toetsen, waarna medio 2004 zal worden bepaald of aan alle instellingseisen is voldaan. Op dat moment zal ook blijken of er specifieke aandachtspunten zijn ten aanzien van de streefdatum van 1 januari 2005 voor de bestuurlijk juridische oprichting van het SSC HRM P&S als agentschap. De vorming van het agentschap zal volgens planning in de reguliere begrotingscyclus 2005 worden opgenomen. Bij de vorming van het SSC HRM P&S wordt uitgegaan van vestiging op een tweetal locaties.

#### *4.4.3 Reorganisatieaanpak ministeries*

Er is sprake van reorganisatie bij de 12 ministeries. Daarbij gaat het niet alleen om de gevolgen van de overdracht van (P&S-)taken aan het SSC HRM P&S maar ook om de herinrichting van de HRM-kolom binnen het ministerie. Dit vooral als gevolg van de invoering van nieuwe werk-

methoden ten gevolge van de komst van zelfbediening. Op deze reorganisaties zijn de departementale leidraden van toepassing. In § 3.5 is reeds ingegaan op de medezeggenschap.

#### *4.4.4 Opschonen en digitaliseren van persoonsdossiers*

De inhoud van de persoonsdossiers zal door de ministeries zodanig worden aangeleverd, dat de gegevens kunnen worden opgenomen in een digitaal/elektronisch persoonsdossier bij het SSC HRM P&S. Het SSC HRM P&S zal op korte termijn hiertoe een aantal normen en voorwaarden vaststellen, op basis waarvan deze door de ministeries zullen moeten worden opgeschoond, gescand en gerubriceerd. Bij het digitaliseren zal gebruik worden gemaakt van de aanwezige schaalvoordelen. Het beschikbaar zijn van geschoonde en gedigitaliseerde persoonsdossiers is een noodzakelijke voorwaarde om het zelfbedieningconcept volledig te kunnen realiseren. In het kader van het risicobeheer en een beheerste overgang worden deze activiteiten zo vroeg mogelijk in het project uitgevoerd. De ministeries zullen medio 2004 de opschonings- en digitaliseringsactiviteiten grotendeels gerealiseerd hebben. De ministeries zullen zelf zorgdragen voor het opschonen van hun papieren dossiers en blijven verantwoordelijk voor de inhoud van de persoonsdossiers alsmede voor de aan het SSC HRM P&S aan te leveren gegevens. Waar mogelijk en noodzakelijk zal interdepartementale samenwerking op dit terrein plaatsvinden.

#### *4.4.5 Garantie salarisverwerking ministeries*

Het garanderen van de salarisbetalingen is feitelijk het enige echte risico in termen van continuïteitsrisico's. Voorzien is namelijk dat het huidige salarissysteem IPA per 1 januari 2006 uit de lucht zal gaan. Het IPA-salarissysteem is technisch verouderd waardoor het in onvoldoende mate tegemoet kan komen aan de toekomstige eisen en wensen van de ministeries. Het samenwerkingsverband IPA salarissystemen is met ingang van die datum door de deelnemers (Rijk en derden) opgezegd. Daarmee zal de salarisverwerking in ieder geval anders moeten worden geregeld. Garantie op de salarisbetaling van alle ministeries is dan ook een absoluut noodzakelijke voorwaarde gedurende het transitietraject.

Interdepartementaal is geconcludeerd dat een aantal van de huidige lopende initiatieven een uitstekende opmaat kunnen zijn voor de inrichting van het SSC HRM P&S én de transitie van de ministeries naar het SSC HRM P&S. Ook voor de risicobeheersing is het noodzakelijk dat een werkende oplossing voor de salarisbetaling zo spoedig mogelijk beschikbaar is. Een viertal ministeries (Financiën, EZ, OCenW en VenW) is volop bezig met de voorbereidingen om een salarisverwerkingsmodule (*payroll*) uit te rollen in het door hen gebruikte ERP-systeem. De salarisverwerking van het ministerie van Financiën zal met ingang van 1 januari 2004 al met behulp van deze payrollmodule plaatsvinden. Op basis van de huidige inzichten zullen de ministeries van Economische zaken, Verkeer en Waterstaat en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met ingang van 1 januari 2005 de payrollmodule in gebruik nemen.

In de tweede helft van 2003 zal onderzocht worden op welke wijze de continuïteit van de andere 8 ministeries gegarandeerd kan worden. Daarbij geldt dat deze continuïteitsvraag alleen aan de orde is als of het SSC HRM P&S niet op tijd de «salarisdiensten» kan leveren, danwel dat een ministerie niet in staat is om per 1 januari 2006 gebruik te maken van de diensten.

#### *4.4.6 Departementale Pilots Zelfbediening*

De dienstverlening vanuit het SSC HRM P&S is gebaseerd op het principe

van zelfbediening door individuele medewerkers. Binnen de rijksdienst is met deze werkwijze nog relatief weinig ervaring, waardoor het cultuurveranderingaspect een belangrijk aandachtspunt zal zijn. Veel ministeries geven aan op korte termijn een eerste stap te willen maken met het concept van «invoer aan de bron» (i.c. zelfbediening) voor de medewerkers en leidinggevenden. Dit is van groot belang om en de organisatieverandering zo snel mogelijk op te pakken en ervaring op te doen met wat het concept concreet voor de architectuur van het desbetreffende ministerie betekent.

Een tweetal ministeries (EZ en BZK) maakt op dit moment al gebruik van een zelfbedieningstoepassing (Emplaza). Een aantal ministeries (VROM, AZ en SZW) zal Emplaza het komende jaar ook inzetten als zelfbedieningstoepassing. EZ en BZK hebben reeds ervaring opgedaan met het implementeren van het zelfbedieningsconcept en de impact hiervan op de inrichting van de HRM processen en -organisatie. De ervaringen die zijn opgedaan met de departementale pilots zelfbediening zijn van groot belang bij het verder uitrollen van een werkende oplossing binnen de ministeries. Daarnaast zal door de inrichting van de pilots de medewerker en leidinggevende verder wennen aan het zelfbedieningsconcept en de «invoer aan de bron». De zelfbedieningspilots zullen als onderdeel van de vorming van het SSC HRM P&S onder regie van de opdrachtnemer worden vormgegeven.

#### 4.4.7 Harmonisatie van arbeidsvoorwaardenregelingen

Geconstateerd is dat het voorkomt dat uitvoeringsregelingen thans per ministerie en zelfs binnen ministeries verschillend zijn (ook als de sectorale regelgeving eenduidig is). Standaardiseren van de wijze van uitvoering is een voorwaarde om een werkbare uitgangspositie voor het SSC HRM P&S te creëren ten aanzien van de dienstverlening op het gebied van P&S. Eenduidige en uniforme regelgeving leidt tot de meest efficiënte afhandeling. Met de harmonisatie van regelgeving is al een flinke stap gezet. Onder regie van het ministerie van BZK wordt interdepartementaal gewerkt aan de deregulering en actualisering van rechtspositieregelingen. Gestreefd wordt om in overleg met de Centrales dit project, dat zal leiden tot één digitale rechtspositieregeling, eind 2004 af te ronden. Daarnaast wordt op dit moment al gewerkt aan de harmonisatie van drie regelingen die de grootste verschillen in aanspraken in secundaire arbeidsvoorwaarden tussen ministeries veroorzaken, te weten: Woon-werkverkeer, IKAP en Kinderopvang.

- *Woon-werkverkeer*: per 1 januari 2004 zal een sectorale regeling voor vervoersplannen in werking treden. Met ingang van die datum vervallen alle thans bestaande departementale regelingen.
- *IKAP*: de bestaande sectorale IKAP-regeling zal per 1 januari 2004 worden geharmoniseerd; alle bronnen waarvan de opbouw in de loop van het jaar kan wijzigen worden geschrapt. Het aantal bronnen wordt teruggebracht tot 4.
- *Kinderopvang*: voor kinderopvang is nieuwe wetgeving van SZW in de maak. De laatste berichten zijn dat deze wetgeving eerst per 1 januari 2005 is te verwachten. Met de Centrales is reeds overeengekomen dat, zodra de wetgeving rond is, BZK zal zorgdragen voor sectorale regelgeving.

Om de harmonisatie verder met kracht voort te zetten en te borgen dat de regelingen door het SSC HRM P&S kosteneffectief kunnen worden ondersteund, zal in nauwe samenwerking tussen BZK en het SSC HRM P&S invulling worden gegeven aan het tot stand brengen van gezamenlijke

uitvoeringsregelingen voor alle arbeidsvoorwaardelijke regelingen die ondersteund gaan worden door het SSC HRM P&S. De (tussen)resultaten zullen medio 2004 worden gepresenteerd.

## 5 RISICOANALYSE

*Zoals reeds bij de toelichting op de gehanteerde werkwijze en aanpak is aangegeven, heeft een tweetal risicoanalyses plaatsgevonden op zowel het nu voorliggende kabinetsbesluit als op het deelaspect «architectuur». Dit hoofdstuk gaat allereerst in op het advies van de Commissie «Second Opinion» en de reactie op de bevindingen van de Commissie en sluit af met de resultaten van het onderzoek dat Gartner heeft uitgevoerd.*

### 5.1 Advies Commissie «Second Opinion»

De Commissie «Second Opinion Vernieuwing HRM-stelsel Rijk» is verzocht de minister voor BVK te adviseren over het voorgenomen kabinetsbesluit met het doel vast te stellen of sprake is van een verantwoord besluit.

De Commissie onderschrijft het belang van een spoedig besluit over de oprichting van het SSC HRM. De Commissie geeft nog enkele aandachtspunten bij het kabinetsbesluit:

- De Commissie noemt in dat verband allereerst de sturing van het SSC HRM P&S. De Commissie acht afzonderlijke sturing en toezicht, naast de vraagsturing door de pSG's in enigerlei vorm van gebruikersraad, een essentiële randvoorwaarde voor een volwaardig functionerend SSC HRM P&S.
- Daarnaast heeft de Commissie kanttekeningen bij de streefdatum van 1 januari 2006 voor een volledig operationeel SSC HRM P&S. De Commissie acht het van belang dat vanaf de start van de transitie wordt gekozen voor een realistisch tijdpad, met name uit het oogpunt van beheersing van het project. In dat verband adviseert de Commissie nu in ieder geval te besluiten dat het SSC HRM P&S de eindsituatie zal zijn waarop alle voorgenomen departementale investeringen gericht dienen te zijn.
- Tenslotte constateert de Commissie dat een inhoudelijke visie op het aanbestedingstraject nog ontbreekt.

#### *Reactie op bevindingen Commissie «Second Opinion»:*

De minister voor BVK heeft met waardering kennis genomen van een advies dat uitgaat van een besluit tot rijksbrede bundeling in één nieuw SSC HRM P&S, waarbij terecht de opmerking wordt gemaakt dat dit complexe verandertraject gecontroleerd vormgegeven dient te worden.

In dit kabinetsbesluit is dan ook nadrukkelijk opgenomen dat een aantal specifieke aandachtspunten van de Commissie (waaronder governance, fasering en aanbesteding) na besluitvorming door het kabinet direct en met voorrang goed zal worden uitgewerkt. Het kabinet constateert daarbij dat deze thema's ook in de diverse interdepartementale gremia als prioritair zijn benoemd en medio 2004 in een plan van aanpak nader zullen zijn uitgewerkt, waarmee op een goede wijze inhoud wordt gegeven aan de bevindingen en het advies van de Commissie.

### 5.2 Advies Gartner

Aan Gartner is specifiek gevraagd om de aannames te toetsen die zijn gehanteerd voor het inrichten van de geautomatiseerde dienstverlening door het SSC HRM P&S. Deze aannames hebben als grondslag gediend bij het opstellen van de kosten-batenanalyse.

Gartner concludeert dat de aannames die in de kosten-batenanalyse zijn gemaakt voor de kosten van hard- en software en organisatieadvies ten behoeve van de inrichting van het SSC HRM P&S op een voldoende



concrete wijze zijn geraamd, met een marge van 10% naar boven bij het gebruik van meerdere aan elkaar verbonden zogeheten «best of breed» oplossingen en een marge van 16% naar beneden bij geautomatiseerde oplossingen waarbij wordt uitgegaan van één aanbieder voor het gehele concept.

## 6 KABINETSBSLUITEN

1. Het kabinet stelt op basis van de uitgevoerde kosten-batenanalyse vast dat met de vorming van een SSC HRM P&S potentieel aanzienlijke kwaliteits- en efficiencywinst kan worden bereikt.
2. Het kabinet besluit daarom tot oprichting van het SSC HRM P&S en tot overdracht van de bijbehorende taken door de ministeries aan het SSC HRM P&S. Streven is om het SSC HRM P&S per 1 januari 2005 op te richten. Uitgangspunt is dat het SSC HRM P&S in het publieke domein zal worden vormgegeven, als agentschap ressorterend onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
3. De minister voor BVK stelt in de periode medio 2003 t/m medio 2004 een plan van aanpak op voor de oprichting van het SSC HRM P&S en legt dit ter vaststelling aan het kabinet voor.
4. Het plan van aanpak voor de oprichting van het SSC HRM P&S bevat in elk geval:
  - Een nadere kosten-batenanalyse;
  - Een verdeling van de besparingen tussen de ministeries;
  - Een plan van aanpak (inclusief financiële paragraaf) van het SSC HRM voor de realisatie- en productiefase;
  - Een plan van aanpak (inclusief financiële paragraaf) per ministerie voor de realisatie- en productiefase (verantwoordelijkheid ministeries);
  - Een «governancemodel» voor de productiefase;
  - Resultaten van de aanbesteding.
5. De minister van BZK zal in overleg met de minister voor BVK het overleg over de rechtspositionele aspecten van de oprichting van het SSC HRM P&S in het SOR voeren met de centrales voor overheids-personeel. Het kabinet acht het van groot belang dat het medezeggenschapstraject rond de oprichting van het SSC HR P&S in nauw overleg met medezeggenschapsorganen wordt ingevuld.
6. Het kabinet acht het, vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap, van groot belang dat op korte termijn in samenspraak met de medezeggenschap conform de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) de verwachte gevolgen voor de medewerkers op de ministeries inzichtelijk gemaakt worden
7. De ministeries nemen vanaf heden geen besluiten ten aanzien van de inrichting en het beheer van hun salaris- en personeelsinformatie-systemen, die strijdig zijn met het streven naar de oprichting van het SSC HRM P&S. Zij informeren de minister voor BVK van eventuele voornemens terzake. Bij verschil van mening zal zonedig bewindslidenoverleg plaatsvinden.
8. Het kabinet besluit dat de financiële spelregels, zoals genoemd in paragraaf 3.6, onverkort van toepassing zijn.
9. Het kabinet besluit dat medio 2004 de stuurgroep van pSG's een definitief besluit neemt over de kosten-batenanalyse en het uitvoeringsplan HR-Ontwikkelcentrum en HR-Expertcentrum.
10. Het kabinet besluit dat de minister voor BVK jaarlijks verantwoording aflegt over de voortgang.

11. Namens het kabinet zal dit kabinetsbesluit worden aangeboden door de minister voor BVK aan de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.