

Van schaven naar sturen

19. Bedrijfsvoering

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Titel	Van schaven naar sturen
Werkgroep	19. Bedrijfsvoering
Bijlage(n)	5
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën Bureau Beleidsonderzoek T 070-342 7335 e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1 Uitwerking van de taakopdracht—17

- 1.1 Inleiding—17
- 1.2 Concretisering taakopdracht—17
- 1.3 Proces—18

2 Beschrijving en analyse van het beleidsterrein—19

- 2.1 Inleiding—19
- 2.2 Organisatorische ontwikkelingen binnen de rijksoverheid—19
- 2.3 Economische kenmerken van de overheidsorganisatie—21
- 2.4 Essays adviesbureaus—22

3 Perspectief voor het rijk—25

- 3.1 Inleiding—25
- 3.2 Perspectief voor het Rijk—25
- 3.3 Van perspectief naar aanpak—27
- 3.4 Relatie beleid - uitvoering—29

4 Besparingsvarianten—31

- 4.1 Inleiding—31
- 4.2 Besparingsvarianten—32
- 4.3 Sturen op uitvoering en toezicht—34
- 4.4 Centrale sturing op ondersteuning—38
- 4.5 Samenwerken in ondersteuning—42

Bijlage 1 Taakopdracht—47

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—49

Bijlage 3 Groslijst—51

Bijlage 4 Clusters van uitvoerings- en toezichtorganisaties—53

Bijlage 5 Departementale indeling—59

Samenvatting

De rijksoverheid ziet zich de komende jaren voor grote uitdagingen gesteld. Als gevolg van de financiële en economische crisis is de overheidsbegroting uit het lood geslagen. De oplopende begrotingstekorten nopen tot bezuinigingen en nopen de overheid zaken of niet meer te doen of ze efficiënter te doen. Dit rapport richt zich op een efficiëntere bedrijfsvoering.

Heroverweging van de bedrijfsvoering betekent meer dan ooit het maken van keuzes en het beter sturen op de realisatie daarvan. In de afgelopen jaren zijn via algemene productiviteitskortingen besparingen gerealiseerd. Daar is niets mis mee, omdat ook bij de overheid productiviteitsstijging mag worden verwacht, gestimuleerd en afgedwongen. Wanneer dat echter ingevuld blijft worden via 'de kaasschaaf' dreigt een algehele verschraling van de rijksdienst en wordt de gewenste productiviteitsontwikkeling niet gerealiseerd. Doordat in dezelfde tijdspanne ook taakuitbreidingen plaatsvinden verandert er per saldo weinig.

Productiviteitsstijging én betere prestaties naar burgers en bedrijven zijn echt mogelijk. Voorbeelden van samenwerking 'over de grenzen van de eigen organisatie heen' van ondersteunende diensten, uitvoering- en toezichtorganisaties laten soms spectaculaire resultaten zien. Het is de hoogste tijd om die ontwikkelingen te stimuleren en minder vrijblijvend te maken. Meer sturing op het realiseren van daadwerkelijke productiviteitsstijging. Het gaat nu dus om 'van schaven naar sturen'.

De werkgroep heroverweging bedrijfsvoering heeft zich in de uitwerking van de gegeven opdracht over dit vraagstuk gebogen. De opdracht aan de werkgroep is om op het terrein van bedrijfsvoering (inclusief ZBO's) - bijvoorbeeld door versterking van de interdepartementale samenwerking - beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de netto-uitgaven op dit thema. Aan de werkgroep is geen grondslag meegegeven; de besparingsvariant voor de periode 2011-2015 is bepaald op 1 miljard euro. De werkgroep heeft hieraan nadrukkelijk de doelstelling verbonden om met de besparingsvarianten ook te komen tot een kwalitatief beter functionerende overheid voor burgers en bedrijven.

Onder bedrijfsvoering verstaat de werkgroep de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een organisatie om de doelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft dan zowel de primaire processen in een organisatie als de processen die ondersteunend zijn aan het primaire proces.

Perspectief

De gebruikelijke manier om naar de rijksoverheid te kijken start bij de dertien departementen met hun ministers, hun departementale begrotingen en wetten, hun eigen uitvoerings- en toezichtsorganisaties, etc. Het levert het traditionele, naar beleidsterrein ingerichte beeld op van de rijksoverheid, waarbij samenwerken tussen beleidsterreinen moeilijk is: beleid, uitvoering, toezicht en ondersteuning zijn immers grotendeels binnen de departementale kolom georganiseerd.

Het volgen van de departementale indeling bij het uitvoeren van beleid leidt ertoe dat de dienstverlening vanuit het perspectief van burgers en bedrijven minder integraal kan worden aangeboden. Zo zijn er verschillende departementen die doelstellingen trachten te realiseren door middel van het verstrekken van subsidies

aan bedrijven; daarbij hun eigen voorwaarden en eisen stellen aan de uitvoering van dat beleid en dat beleid laten uitvoeren door uitvoeringsorganisaties in de eigen departementale kolom. Deze versnippering leidt naar de mening van de werkgroep tot een suboptimale en minder efficiënte bedrijfsvoering omdat synergievoordelen worden gemist.

De werkgroep heeft geconcludeerd dat het voor de komende periode aankomt op besluiten en besturen; besluiten over waar efficiency en synergie moeten worden versterkt en vervolgens actief besturen van de uitvoering daarvan. Op zoek naar mogelijkheden voor een betere dienstverlening en besparingen, is een alternatief perspectief gehanteerd. De werkgroep heeft de rijksdienst niet gezien vanuit de bestaande departementale kokers, maar als één organisatie waarbinnen verschillende processen plaatsvinden: beleidmaken – uitvoeren – toezichthouden – ondersteunen. Een veel gehanteerd uitgangspunt is namelijk dat bij het zoeken naar schaalvoordelen en meer efficiency deze vooral gezocht moeten worden bij organisaties met gelijksoortige processen en doelgroepen, om een zo groot mogelijk effect te hebben.

Voor de organisatie van de processen beleid maken – uitvoeren – toezichthouden – ondersteunen beveelt de werkgroep het volgende aan:

- ondersteuning: standaardiseer, normeer en centraliseer de ondersteunende processen binnen de rijksdienst zo veel als mogelijk. De scope hiervan zijn alle organisaties van beleid, uitvoering, toezicht, inclusief zbo's;
- uitvoering en toezicht: vorm clusters van uitvoerings- en toezichtsorganisaties naar doelgroep en (dominant) primair proces. Zorg binnen deze clusters voor standaardisatie en normering van de bedrijfsprocessen, bundeling van competenties en expertise, intensieve samenwerking of (gedeeltelijke) integratie/fusie. Breng het eigenaarschap van deze organisaties onder duidelijke politieke en ambtelijke aansturing. Clustering van organisaties betekent overigens niet dat per definitie besloten moet worden tot een fusie van de betreffende organisaties;
- beleid: rangschik de beleidskernen op basis van de bij kabinetsformatie afgesproken beleidsclusters en programma's. Deze beleidsclusters komen onder aansturing te staan van de minister die bij kabinetsformatie de verantwoordelijkheid voor de betreffende beleidsterreinen heeft gekregen.

Besparingsvarianten

Vanuit bovenstaand perspectief heeft de werkgroep een drietal besparingsvarianten opgesteld:

- variant 1 "Sturen op bedrijfsprocessen": deze variant bevat maatregelen voorzien van een sterkere politieke en ambtelijke sturing op clusters van uitvoerings- en toezichtorganisaties, alsmede een centrale sturing op de ondersteunende processen van de rijksoverheid. De totale besparingsopbrengst van deze variant is ca. 1 miljard euro in 2015;
- variant 2 "Sturen op ondersteuning": dit is een minder vergaande variant waarbij sprake is van centrale sturing op de ondersteunende processen van de rijksoverheid, maar waarbij clustersturing van uitvoerings- en toezichtorganisaties achterwege blijft. De totale besparingsopbrengst van deze variant is ca. 500 miljoen euro in 2015;
- variant 3 "Samenwerken in ondersteuning": dit is de minst vergaande variant en deze bevat alleen de maatregelen gericht op een versterkte samenwerking in de ondersteuning van departementen. De totale besparingsopbrengst is ca. 200 miljoen euro in 2015.

Gelet op de langetermijneffecten van de voorstellen van de werkgroep doen zich na 2015 naar verwachting nog hogere besparingen voor.

De voorwaarde van politiek-bestuurlijke sturing is wezenlijk, omdat binnen de huidige departementale werkwijze synergiewinsten niet goed gerealiseerd kunnen worden doordat de betrokken organisaties en processen in verschillende kolommen en onder verschillende aansturing zitten. Tevens is essentieel dat de scope ook de zbo's omvat, anders ontstaat een substantieel besparingsverlies.

Verder perspectief

De benadering van dit rapport gericht op een sterkere sturing op gelijksoortige processen leent zich goed voor bredere toepassing bij andere overheidssectoren. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten, provincies, universiteiten of rechtbanken. Ook daar kunnen door gerichte sturing en samenwerking over organisatiegrenzen heen besparingen in werkprocessen worden gerealiseerd. Zo is het bijvoorbeeld heel goed denkbaar dat gemeenten en rijk uitvoeringsprocessen bundelen waardoor het efficiencypotentieel sterk wordt vergroot.

Thema 19 Bedrijfsvoering

Beleidsvariant 1 Sturen op bedrijfsprocessen

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Variant 1.	0,10	0,19	0,32	0,78	1,00	2,00

Omschrijving variant en maatregelen

Deze variant is de basisvariant, tevens de maximale variant en bestaat uit onderstaande maatregelpakketten:

1. Sturen op uitvoering en toezicht

- De rijksoverheid kent veel uitvoerings- en toezichtorganisaties met vergelijkbare doelgroepen en processen. In samenwerking liggen grote mogelijkheden voor verbetering van dienstverlening en verhoging van synergie en efficiency.
- Binnen de huidige werkwijze worden deze kansen onvoldoende gerealiseerd: de betrokken organisaties en processen zitten in verschillende departementale kolommen en kennen een verschillende aansturing.
- Daarom is het voorstel *clusters* van uitvoerings- en toezichtorganisaties te maken, die onder eenduidige politieke en ambtelijke sturing worden gebracht. Zo draagt dit bij aan sterkere politieke sturing op uitvoering en toezicht.
- Het voorstel is te starten met de reeds onderzochte clusters: 1. uitkeren aan burgers; 2. incassodiensten; 3. subsidieverstrekkers aan bedrijven; 4. vastgoed; 5. toezichthouders niet-financiële markten; en 6. toezicht milieu en veiligheid private sector.
- Deze clusters dienen een besparing te realiseren van 9 procent in 2015, de overige clusters, waaronder de beleidsorganisaties, 6 procent.

2. Sturen op ondersteuning

- Dit betreft een groot aantal maatregelen die bijdragen aan de realisatie van rijksbrede infrastructuur op het terrein van de ondersteunende PIOFACH-functies zoals ICT, inkoop, communicatie en vastgoed/huisvesting.
- Enkele voorbeelden: invoering van SSC HRM voor alle HRM-diensten; doorontwikkeling van categoriemanagement inkoop; verschuiving van papier naar digitaal in communicatie; versobering rijkshuisvesting.
- Dienstverlening op deze terreinen wordt zoveel mogelijk als een – gestandaardiseerde - rijksbrede voorziening ter beschikking gesteld, waarbij één departement als opdrachtgever optreedt.

3. Samenwerken in ondersteuning

- Dit betreft maatregelen gericht op sterkere samenwerking tussen departementen op het terrein van ondersteunende PIOFACH-functies.
- Enkele voorbeelden: uitbreiding van het aantal digitale rijkswerkplekken; verminderen van het aantal massamediale campagnes; clustering van financiële administraties voor beleidskernen.

Sturing en implementatie

1. Sturen op uitvoering en toezicht

- De politieke verantwoordelijkheid voor een cluster van uitvoerings- en toezichtsorganisaties wordt bij één bewindspersoon belegd die de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid krijgt om kwaliteitsverbetering en besparingen in het cluster te realiseren.
- Hoe de besparingen worden gerealiseerd is aan de verantwoordelijke bewindspersoon: samenwerking in ondersteunende functies, in dienstverlening, fusie van bepaalde organisaties, etc.
- De taakstelling wordt op clusterniveau toebedeeld, zo bestaat maximale ruimte om maatregelen daar te treffen, waar deze de meeste besparingen opleveren.
- Bij uitvoerings- en toezichtsorganisaties staat financiële sturing voorop. De omvang van deze organisaties in fte's is hieraan ondergeschikt.

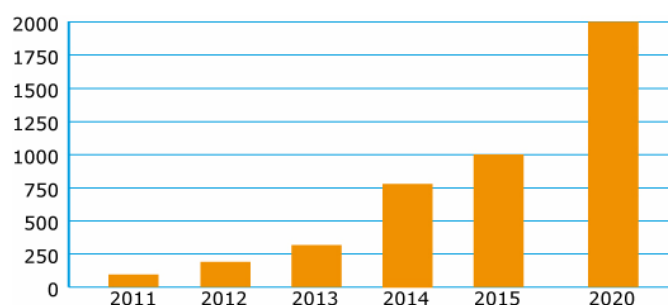
2. Sturen op ondersteuning

- Politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten voor ondersteunende processen worden centraal in de rijksdienst belegd.
- Instrumenten en voorzieningen worden ontwikkeld om meer centrale sturing mogelijk te maken, zoals voorafgaand toezicht op ICT-uitgaven, de invoering van één inkoopportaal, en rijksbrede ontsluiting van informatie over ondersteunende processen.

3. Samenwerken in ondersteuning

- Deze maatregelen kunnen binnen het huidige sturingsmodel worden gerealiseerd.

Besparingen in 2011-2015, in miljoenen euro's



Thema 19 Bedrijfsvoering

Beleidsvariant 2 Sturing op ondersteuning

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Variant 2	0,01	0,02	0,06	0,27	0,50	1,15

Omschrijving variant

Variant 2 'Sturing op ondersteuning' bevat de volgende twee maatregelpakketten:

1. Sturen op ondersteuning

- Dit betreft een groot aantal maatregelen die bijdragen aan de realisatie van rijksbrede infrastructuur op het terrein van de ondersteunende PIOFACH-functies zoals ICT, inkoop, communicatie en vastgoed/huisvesting.
- Enkele voorbeelden: invoering van SSC HRM voor alle HRM-diensten; doorontwikkeling van categoriemanagement inkoop; verschuiving van papier naar digitaal in communicatie; versobering rijkshuisvesting.
- Dienstverlening op deze terreinen wordt zoveel mogelijk als een – gestandaardiseerde - rijksbrede voorziening ter beschikking gesteld, waarbij één departement als opdrachtgever optreedt.

2. Samenwerken in ondersteuning

- Dit betreft maatregelen gericht op sterkere samenwerking tussen departementen op het terrein van ondersteunende PIOFACH-functies.
- Enkele voorbeelden: uitbreiding van het aantal digitale rijkswerkplekken; verminderen van het aantal massamediale campagnes; clustering van financiële administraties voor beleidskernen.

Sturing en implementatie

Ten aanzien van de sturing en implementatie van de maatregelen geldt o.a. het volgende:

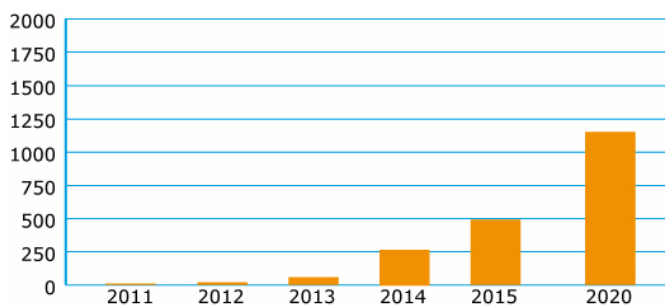
1. Sturen op ondersteuning

- Politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten voor ondersteunende processen worden centraal in de rijksdienst belegd.
- Instrumenten en voorzieningen worden ontwikkeld om meer centrale sturing mogelijk te maken, zoals voorafgaand toezicht op ICT-uitgaven, de invoering van één inkoopportaal, en rijksbrede ontsluiting van informatie over ondersteunende processen.

2. Samenwerken in ondersteuning

- Deze maatregelen kunnen binnen het huidige sturingsmodel worden gerealiseerd.

Besparingen in 2011-2015 in miljoenen



Thema 19 Bedrijfsvoering

Beleidsvariant 3 Samenwerking in ondersteuning

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 3	0,01	0,02	0,04	0,11	0,19	0,34

Omschrijving variant

Variant 3 'Samenwerken in ondersteuning' bestaat uit het volgende maatregelpakket:

1. Samenwerken in ondersteuning

- Dit betreft maatregelen gericht op sterkere samenwerking tussen departementen op het terrein van ondersteunende PIOFACH-functies.
- Enkele voorbeelden: uitbreiding van het aantal digitale rijkswerkplekken; verminderen van het aantal massamediale campagnes; clustering van financiële administraties voor beleidskernen.

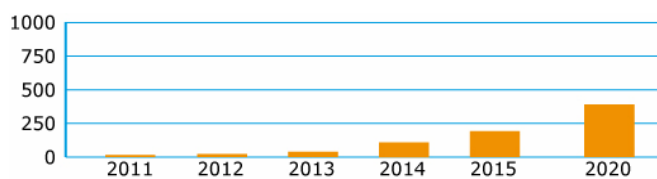
Sturing en implementatie

Ten aanzien van sturing en implementatie van de maatregelen geldt het volgende:

1. Samenwerken in ondersteuning

- Deze maatregelen kunnen binnen het huidige sturingsmodel worden gerealiseerd.

Besparingen in 2011-2015 in miljoenen



1 Uitwerking van de taakopdracht

1.1 Inleiding

De rijksoverheid ziet zich de komende jaren voor grote uitdagingen gesteld. Als gevolg van de financiële en economische crisis is de overheidsbegroting uit het lood geslagen. De oplopende begrotingstekorten nopen tot bezuinigingen en nopen de overheid zaken of niet meer te doen of ze efficiënter te doen. Tegelijkertijd blijft de vraag naar actief overheidsoptreden en effectieve dienstverlening bestaan. Hoe deze twee – legitieme – eisen te verbinden? Dat is de vraag waarvoor de rijksoverheid zich geplaatst ziet.

De werkgroep heroverweging bedrijfsvoering heeft zich in de uitwerking van de gegeven opdracht over dit vraagstuk gebogen. De opdracht aan de werkgroep was om op het terrein van bedrijfsvoering (inclusief ZBO's) - bijvoorbeeld door versterking van de interdepartementale samenwerking – beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de uitgaven op dit thema (zie bijlage 1). Aan de werkgroep is geen grondslag meegegeven, de besparingsvariant voor de periode 2011-2015 is bepaald op 1 miljard euro. De werkgroep heeft hieraan nadrukkelijk de doelstelling verbonden om met de besparingsvarianten ook te komen tot een kwalitatief beter functionerende overheid voor burgers en bedrijven.

Onderstaand wordt kort ingegaan op de wijze waarop de werkgroep de taakopdracht heeft afgebakend en het proces heeft doorlopen om tot het rapport en de besparingsvarianten te komen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving van het onderhavige beleidsterrein van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid geschetst. Hoofdstuk 3 bevat een analyse en beoordeling van het huidige beleidsterrein. Besparingsvarianten zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van dit rapport. De samenstelling van de werkgroep is vermeld in bijlage 2.

1.2 Concretisering taakopdracht

Onder bedrijfsvoering verstaat de werkgroep de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een organisatie om de doelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft dan zowel de primaire processen in een organisatie als de processen die ondersteunend zijn aan het primaire proces.

De taakopdracht heeft betrekking op alle departementen inclusief de uitvoeringsorganisaties (zowel baten-lastendiensten als zelfstandige bestuursorganen) op het niveau van de rijksoverheid. Gemeenten, provincies en gepremieerde en gesubsidieerde overheidssectoren als onderwijs en zorg vallen buiten de taakopdracht van de werkgroep. Ter illustratie is in onderstaande tabel de omvang in fte's van de departementen en de grootste zelfstandige bestuursorganen weergegeven zoals deze zijn opgenomen in de foto rijksdienst van het programma Vernieuwing Rijksdienst.

Tabel 1 Foto rijksdienst (departementen, baten-lastendiensten en ZBO's).

Stand ultimo 2008	Beleid	Ondersteuning	Uitvoering**	Inspectie**	Totaal
Departementen (inclusief baten-lastendiensten)	10.207	7.486	93.658	6.864	118.215
Zelfstandige bestuursorganen	*	*	44.359	1.845	46.204
Totaal	10.207	7.486	138.017	8.709	164.419

* Voor zbo's zijn deze fte's in de foto in zijn geheel toebedeeld aan uitvoering of toezicht.

** Inclusief fte's ondersteuning.

In deze heroverweging wordt uitgegaan van het beleid en de taken zoals de rijksoverheid die op dit moment heeft ('ceteris paribus'). Wanneer op basis van de andere heroverwegingen besloten wordt tot majeure beleidswijzigingen, zal dit ook zijn weerslag op de betreffende bedrijfsvoering hebben, en daarmee op de opbrengst van de besparingsmaatregelen uit dit rapport.

1.3

Proces

De werkgroep heeft een analyse gemaakt van eerdere rapporten en adviezen over de organisatie van de rijksoverheid. Op basis daarvan is geconcludeerd dat het voor de komende periode aankomt op besluiten en besturen; besluiten over waar efficiency en synergie moet worden versterkt en vervolgens actief besturen van de uitvoering daarvan. In dit verband is een inventarisatie gemaakt van alle organisaties die tot de rijksoverheid behoren. Vervolgens is een analyse gedaan naar de mogelijkheden te komen tot een kwaliteits- en efficiencyverbetering door te zoeken naar synergiemogelijkheden tussen organisaties met gelijksoortige processen en / of doelgroepen, alsmede naar vereenvoudiging van processen.

Om suggesties voor besparingen te verzamelen en besparingsvarianten te concretiseren, is een groot aantal uitvoeringsorganisaties geraadpleegd en zijn verdiepende workshops gehouden. Bovendien is een aantal adviesbureaus benaderd met het verzoek om – gelet op hun ervaring bij de rijksoverheid – hun visie op de organisatie en bedrijfsvoering van de rijksoverheid op middellange termijn, de kwaliteitsverbeteringen en de efficiencybesparingen die daarbij mogelijk zijn, in een beknopt essay te vatten. Daaraan is ruim gehoor gegeven. Voorts is een groot aantal gesprekken gevoerd ter consultatie van belangrijke spelers binnen de rijksoverheid.

Ondanks de uitgebreide consultatie die heeft plaatsgehad, is de uiteindelijke inhoud van het rapport uiteraard volledig voor de verantwoordelijkheid van de werkgroep.

2 Beschrijving en analyse van het beleidsterrein

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen binnen de rijksoverheid geschetst, waaronder de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht en actuele ontwikkelingen op het terrein van de ondersteunende functies binnen de rijksoverheid. Vervolgens wordt een tweetal specifieke kenmerken van overheidsorganisaties vanuit een economische invalshoek belicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de door adviesbureaus aangeleverde essays.

2.2 Organisatorische ontwikkelingen binnen de rijksoverheid

In de organisatie van de rijksoverheid hebben zich de laatste 10 jaar de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Meestal niet als gevolg van grootscheepse veranderingsoperaties, maar meer geleidelijk in reactie op maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Enkele daarvan worden hieronder kort geduid.

Scheiding van beleid en uitvoering

Een van de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de organisatie van de rijksoverheid heeft voorgedaan is de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht. In de afgelopen twee decennia zijn veel uitvoerings- en toezichtsorganisaties verzelfstandigd. Hetzij als baten-lastendienst binnen het ministerie, hetzij als zelfstandig bestuursorgaan daarbuiten. De scheiding van beleid en uitvoering wordt door de werkgroep ten principale positief beoordeeld. De uitvoering en het toezicht hebben zich hierdoor weten te emanciperen tot zelfstandige discipline, hoewel hun rol en opstelling richting opdrachtgevers verdere versterking behoeft. Ook is als gevolg van deze ontwikkeling beter inzicht ontstaan in de prestaties van deze organisaties en in de uitvoerings- en toezichtskosten van beleid, waardoor bedrijfsmatiger gewerkt kan worden. De ervaring van de laatste jaren leert wel dat de verbinding van beleid, uitvoering en toezicht de nodige aandacht verdient. Een manier om hier invulling aan te geven is om de uitvoering op het hoogste niveau in het departement aan tafel te laten aanschuiven. Zo kan de wisselwerking tussen beleid en uitvoering zo vroeg mogelijk plaatsvinden en kan de uitvoering tegelijkertijd inzicht geven in en verantwoording afleggen over wat er in de uitvoering gebeurt.

Zoektocht naar schaalvoordelen in de uitvoering en het toezicht

Momenteel is een aantal ontwikkelingen gaande die erop gericht zijn – door middel van schaalvoordelen – de rijksoverheid efficiënter en klantgerichter in te richten. Door op departementaal niveau een scheiding aan te brengen tussen beleid, uitvoering en toezicht, zijn mogelijkheden ontstaan om schaalvoordelen te benutten en meer doelmatigheid te realiseren door fusies van uitvoerings- en toezichtsorganisaties. Het lijkt erop dat deze intra-departementale optimalisatie zijn grenzen heeft bereikt. Een veel gehanteerd uitgangspunt bij het zoeken naar schaalvoordelen en meer efficiency is namelijk dat deze vooral gezocht moeten worden bij organisaties met gelijksoortige processen en doelgroepen om een zo groot mogelijk effect te hebben. Recentelijk vinden bundelingen plaats die noch naar proces noch naar doelgroep te beredeneren zijn. Deze bundelingen hebben alleen een toegevoegde waarde ten aanzien van de ondersteunende processen. Een voorbeeld hiervan is de fusie van de Informatie Beheergroep met de Centrale Financiën Instellingen tot de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) ter invulling van de

taakstelling op het ministerie van OCW. Deze organisaties hebben andere doelgroepen en processen. Een fusie met andere organisaties binnen de rijksdienst en buiten de eigen departementale grens zou waarschijnlijk meer kunnen opleveren in termen van kwaliteit en efficiency omdat dan ook synergie op het primaire proces mogelijk is. Een ander voorbeeld waar dit voor geldt is het voornemen om te komen tot één SZW-inspectie, waarbij de Sociale inlichtingen en opsporingsdienst (SIOD), de Arbeidsinspectie (AI) en de Inspectie werk en inkomen (IWI) worden samengevoegd tot één organisatie.

Tegelijk met de schaalvergroting in de uitvoering door fusies, is de laatste jaren ook een ontwikkeling in gang gezet waarbij uitvoeringsorganisaties voor meerdere departementen zijn gaan werken en de departementale kolommen zijn doorbroken. Zo voert Agentschap NL opdrachten uit voor elf ministeries; werkt het Centraal Justitieel Incassobureau niet alleen voor het ministerie van Justitie; voert de Belastingdienst beleid uit voor meerdere departementen; werkt de Voedsel- en Warenautoriteit voor LNV en VWS; en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor VROM, LNV en VWS. Op het terrein van het toezicht zijn er inspecties die voor meerdere departementen taken uitvoeren, al wordt daar nog meer het 'samenwerkingsmodel' gevolgd (via het inrichten van gezamenlijke frontoffices per domein) waarbij de afzonderlijke toezichthouders hun volledige autonomie behouden. Vergelijkbaar hiermee functioneert de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid die door samenwerking de efficiency van de gezamenlijke vastgoeddiensten van de rijksoverheid probeert te vergroten.

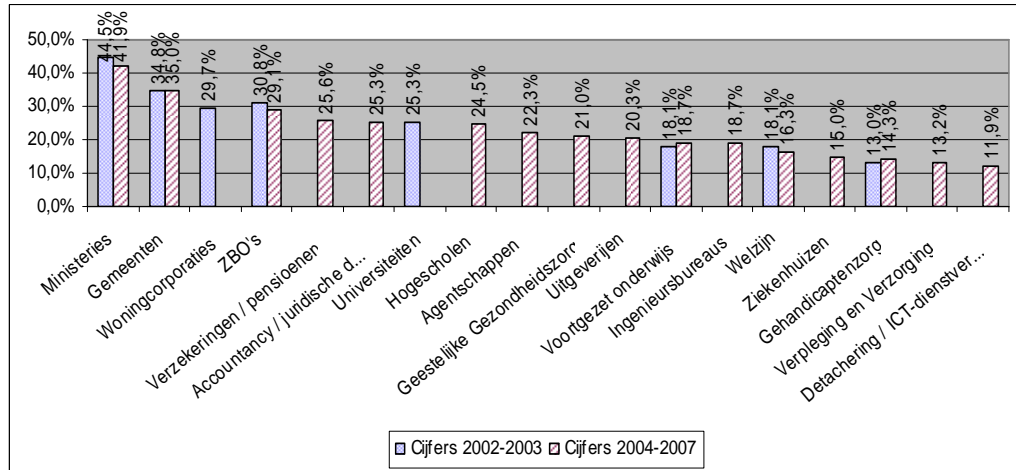
Shared services voor ondersteunende processen

Ook op het gebied van ondersteunende processen komt interdepartementale samenwerking steeds meer voor. Deze ontwikkelingen passen in het streven naar één ondersteunend apparaat voor alle kernministeries en waar mogelijk ook voor uitvoeringsorganisaties. De focus van het SGO-rapport 'In dienst van het rijk' en de nota 'vernieuwing Rijksdienst' op de ondersteunende processen binnen de kernministeries met als resultaat het ontstaan van het Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR)¹ – gecombineerd met de druk van de taakstelling op de ondersteuning in deze kabinetsperiode - is een flinke impuls geweest voor het realiseren van meer interdepartementale samenwerking op de ondersteunende processen.

De achtergrond van de taakstelling op de ondersteuning wordt in grafiek 1 geïllustreerd. Organisaties op het niveau van de rijksoverheid hebben een relatief groot percentage van het personeel dat werkt in de ondersteunende functies in vergelijking met zakelijke dienstverleners (Bron: Benchmark bedrijfsvoering rijksoverheid (2007), Berenschot (2008)).

¹ DGOBR gaat beleidsmatig over Organisatie- en Personeelsbeleid, Informatiebeleid, Facilitair, Huisvesting en Inkoop. De verantwoordelijkheid voor de financiële functie ligt van oudsher bij het ministerie van Financiën. AZ heeft een coördinerende taak op het terrein van het communicatiebeleid. De verantwoordelijkheid op het terrein van vastgoed / grond / domeinen is verdeeld over meerdere departementen (o.a. FIN, LNV, V&W, VROM en DEF).

Grafiek 1 Omvang overhead als percentage van totaal aantal fte



Verschillende gezamenlijke diensten zijn of worden inmiddels gerealiseerd. Voorbeelden daarvan zijn P-Direkt (personeels- en salarisadministratie), 4FM (facilitair management), de Rijksauditedienst en rijksbreed categoriemanagement in de inkoopfunctie. De focus ligt vooral op samenwerking in de ondersteuning van beleidskernen. De samenwerking in de ondersteunende functies bij uitvoeringsorganisaties komt nog niet van de grond. Een uitzondering hierop is de Rijksgebouwendienst die al decennialang als rijksbrede vastgoedorganisatie werkt (wel rijksbreed, niet verplicht voor zbo's).

Constate: sturing in departementale kolommen

Bij alle ontwikkelingen en veranderingen, waarvan er bovenstaand enkele geschetst zijn, is er ook een aantal belangrijke constanten in de departementale organisatie van de rijksoverheid (zie de bijlage over departementale indeling). Sturing op de organisatieontwikkeling vindt meer plaats binnen en vanuit de bestaande departementale kolommen, en voor zover er rijksbreed gestuurd wordt, gebeurt dit op basis van het 'consensus- en harmoniemodel' of bij de kabinetsformatie. Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt nogal eens opgevat als het leerstuk van de 'departementale autonomie'. De dominante reflex is om zaken in eigen huis te organiseren in plaats van naar rijksbrede oplossingen te zoeken. Dit leidt er bij bezuinigingen toe dat er nauwelijks fundamentele keuzes en ingrepen over departementsgrenzen heen worden gedaan.

2.3

Economische kenmerken van de overheidsorganisatie

In de vorige paragraaf is een aantal ontwikkelingen geschetst die zich de afgelopen jaren binnen de rijksoverheid hebben voorgedaan. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij een aantal typerende kenmerken van de overheidsorganisatie in economisch opzicht. Het betreft enerzijds het voor de overheid kenmerkende budgetmechanisme. Anderzijds betreft het de aard van het productieproces binnen de overheid.

De overheid als budgetgestuurde organisatie

Veel, zo niet alle, organisaties die binnen de afbakening van de taakopdracht vallen, bevinden zich niet in een concurrerende omgeving. Bovendien kenmerkt de

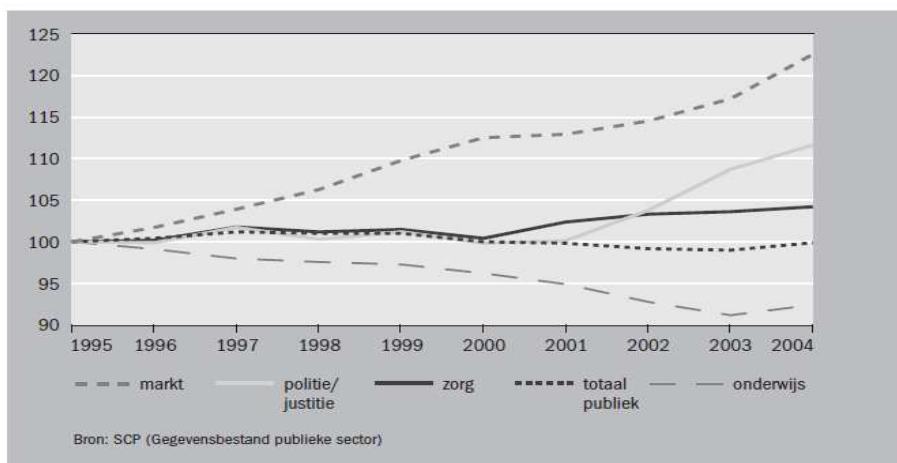
overheidsorganisatie zich door het bestaan van het budgetmechanisme. Hierdoor bestaat er geen direct verband tussen beslissen over, het genieten van en het betalen voor geproduceerde goederen of diensten. Dit alles houdt in dat er geen sprake is van concurrerende organisaties en het sturen op kostenbeheersing- en minimalisatie geen noodzaak is voor het voortbestaan van een overheidsorganisatie.

Arbeidsintensieve dienstverlening

Naast de hierboven geschetste implicaties van het budgetmechanisme geldt dat de producten en diensten die de overheid levert zich over het algemeen kenmerken door een hoge arbeidsintensiviteit. Productiviteitsstijgingen in de publieke sector zijn daardoor beperkter dan productiviteitsstijgingen in de – kapitaalintensievere – marktsector. Maar, het is niet zo dat productiviteitsstijgingen in de publieke sector niet mogelijk zijn, alleen zijn ze waarschijnlijk lager dan in de marktsector.

De empirie (SCP) laat bijvoorbeeld zien dat in de zorg en in de sector veiligheid wel degelijk productiviteitsstijgingen zijn geboekt. Dit is onder ander mogelijk geweest door een betere organisatie van het primaire proces (zie onderstaand figuur). Een stijging van de productiviteit betekent dat de output per werknemer groter wordt. Dat betekent dat voor minder geld dezelfde hoeveelheid dienstverlening geleverd kan worden, zonder in te leveren op de kwaliteit van die dienstverlening.

Grafiek 2 Arbeidsproductiviteit in de publieke dienstverlening en de marktsector, 1995-2004 (in indexcijfers, 1995=100)



Het bestaan van productiviteitsstijgingen, gecombineerd met de beperkte noodzaak om binnen overheidsorganisaties te sturen op het beheersen van kosten, ligt ten grondslag aan de kortingen op het apparaat die sinds de jaren negentig zijn opgelegd. Ook het huidige kabinet heeft een korting opgelegd voor de periode 2007-2011. Het kabinet heeft hierbij een onderscheid gemaakt naar verschillende typen organisatieonderdelen (beleid, uitvoering, toezicht en ondersteuning). Ook voor de jaren 2012 en 2013 is door het kabinet al een korting opgelegd van 1,25 procent per jaar. Dergelijke kortingen worden ook in andere landen (zoals Denemarken en Australië) als financiële prikkel tot doelmatiger werken binnen de overheid.

2.4 Essays adviesbureaus

Zoals in de inleiding is aangegeven, heeft de werkgroep een aantal externe adviesbureaus met veel ervaring in het werken bij de rijksdienst gevraagd om ook –

nu eens een keer niet betaald - hun visie op de organisatie en bedrijfsvoering van de rijksoverheid op middellange termijn te geven. Hen is gevraagd de kwaliteitsverbeteringen en de efficiencybesparingen die daarbij mogelijk zijn in een beknopt essay te vatten. In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de hoofdpunten van deze adviezen.

Uniformering en centralisering ondersteunende processen

In bijna alle adviezen wordt aangedrongen op meer uniformering en centralisering van de ondersteunende processen, gecombineerd met een sterke centrale sturing daarop. Door uniformering kunnen kostenbesparingen gerealiseerd worden, en centralisering is nodig om die uniformering af te dwingen. Organisatorisch zouden deze voorzieningen via shared service centra vorm moeten krijgen.

Met name op het terrein van ICT, dataverzameling en -opslag worden grote besparingsmogelijkheden gezien in rijksbrede, soms zelfs overheidsbrede, standaardisatie. Voor het terrein van inkoop geldt dat besparingsmogelijkheden worden gezien in het verder harmoniseren van processen, het bundelen van capaciteit en door het beperken van keuzemogelijkheden.

Beleid, uitvoering, toezicht

Wanneer de ondersteunende processen centraal georganiseerd zijn, kan de beleidsorganisatie meer themagewijs of in programma's worden georganiseerd. Als opties voor besparingen in de uitvoering en het toezicht worden genoemd het integreren van uitvoeringsorganisaties; het vereenvoudigen en minder arbeidsintensief maken van de uitvoeringsprocessen; het vereenvoudigen van regelgeving en het toepassen van best practices qua procesinrichting. Een en ander kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door samenwerking in de backoffices, het inrichten van gezamenlijke frontoffices, of door fusie van de betrokken organisaties. Ook wordt een aantal keer genoemd het principe te hanteren dat bij nieuw beleid aangesloten moet worden op *bestaande* uitvoeringsorganisaties en -systemen. Het afschaffen van detailsturing en afbouw van het subsidie-instrumentarium zou een verdere besparing in de uitvoering op kunnen leveren.

Outsourcen

Centralisatie binnen de rijksoverheid maakt vervolgens ook de stap naar uitbesteding mogelijk. Het kritisch kijken naar wat de overheid zelf zou moeten doen en wat de overheid zou moeten uitbesteden is een terugkerend thema in de essays.

3 Perspectief voor het rijk

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn enkele ontwikkelingen geschetst die zich in de organisaties van de rijksoverheid de laatste jaren voltrokken hebben. In dit hoofdstuk wordt een perspectief voor het Rijk geschetst dat hierop voortbouwt en dat een antwoord kan bieden op de uitdagingen en problemen waarvoor de rijksoverheid zich gesteld ziet. In een situatie van afnemende middelen en tegelijkertijd toenemende eisen vanuit de omgeving ligt in een andere manier van sturen en organiseren een belangrijke sleutel.

3.2 Perspectief voor het Rijk

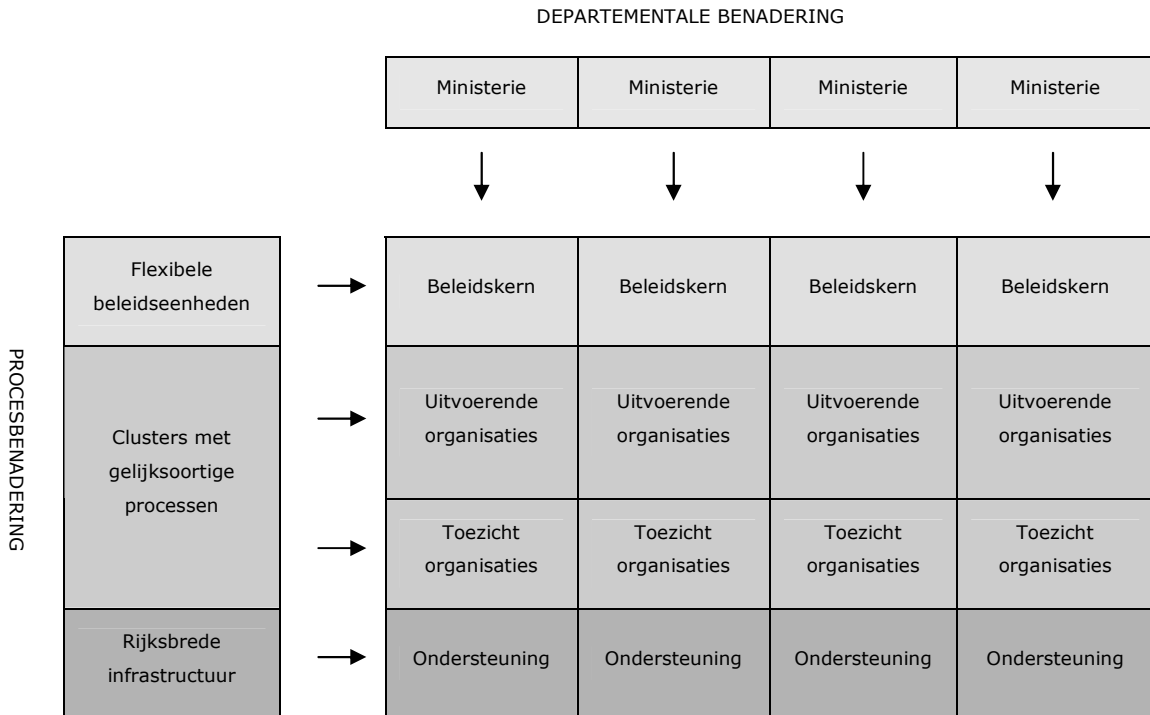
Het gebruikelijke perspectief

De gebruikelijke manier om naar de rijksoverheid te kijken start bij de dertien departementen met hun ministers, hun departementale begrotingen en wetten, hun eigen organisaties, etc. Het levert het traditionele naar beleidsterrein ingerichte beeld op van de rijksoverheid, waarbij samenwerken tussen beleidsterreinen moeilijk is: beleid, uitvoering, toezicht en ondersteuning zijn immers grotendeels binnen de departementale kolom georganiseerd. Verschuivingen in de beleidsorganisatie zijn hierdoor omslachtig omdat er vaak ook uitvoerings- en toezichtorganisaties mee verbonden zijn die van de ene kolom (met zijn regelgeving, systemen, administraties, processen, etc.) naar een andere moeten worden overgeheveld. Het volgen van de departementale indeling bij het uitvoeren van beleid leidt ertoe dat de dienstverlening aan burgers en bedrijven minder integraal kan worden aangeboden. Zo zijn er verschillende departementen die doelstellingen trachten te realiseren door middel van het verstrekken van subsidies aan bedrijven; daarbij hun eigen voorwaarden en eisen stellen aan de uitvoering van dat beleid en dat beleid laten uitvoeren door uitvoeringsorganisaties in de eigen departementale kolom. Deze versnippering leidt naar de mening van de werkgroep ook tot een suboptimale, minder efficiënte bedrijfsvoering omdat synergievoordelen worden gemist. Dit geldt eveneens voor de ondersteunende (PIOFACH-)processen op de verschillende ministeries.

Een ander perspectief

Op zoek naar mogelijkheden voor een betere dienstverlening en besparingen, heeft de werkgroep een alternatief perspectief gehanteerd. De werkgroep heeft de rijksdienst niet gezien vanuit de bestaande departementale kokers, maar als één organisatie waarbinnen verschillende processen plaatsvinden: beleidmaken – uitvoeren – toezichthouden – ondersteunen. Een ministerie is in deze optiek een verzameling beleidsdirecties, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en ondersteunende eenheden. De rijksoverheid bestaat dan uit ongeveer 150 beleidsdirecties, 200 uitvoeringsorganisaties, en 50 toezichthouders. De ondersteunende functies zijn grotendeels binnen deze afzonderlijke organisaties vormgegeven.

In onderstaande figuur zijn de departementale en procesmatige benadering schematisch weergegeven.



Via de procesbenadering van de huidige rijksoverheid kunnen drie niveaus worden onderscheiden die aangrijpingspunten bieden voor zowel verbetering van dienstverlening als kostenbesparingen:

1. ondersteuning: het bundelen van ondersteunende processen die niet specifiek zijn voor individuele organisaties in rijksbrede voorzieningen / infrastructuur;
2. uitvoering en toezicht: het samenwerken tussen en / of bundelen van organisaties met gelijksoortige processen in uitvoering en toezicht;
3. beleidsfunctie: de organisatie van de beleidseenheden.

Ordering rijksoverheid

De werkgroep heeft vanuit de procesoptiek de rijksoverheid in kaart gebracht. Daarbij is onderzocht welke ondersteunende (PIOFACH)-functies zich lenen voor een rijksbrede voorziening die geschikt is voor elke organisatie ongeacht het primaire proces dat wordt uitgevoerd en het primaire proces niet raken (bijvoorbeeld salarisbetalingen). Vervolgens is de rijksoverheid als geheel gezien door deze te ordenen naar respectievelijk beleid, uitvoering, toezicht. Doel hiervan was kansen te identificeren voor flexibilisering van de organisatie, verbetering van de dienstverlening en verhoging van de efficiency. De bestaande uitvoerings- en toezichtorganisaties zijn geordend op basis van de doelgroep die zij bedienen en hun dominante primaire proces (zie hiervoor de bijlagen).

Uiteraard zijn ook andere ordeningen denkbaar, afhankelijk van de invalshoek die wordt gekozen. Deze ordening is dan ook geen blauwdruk voor de toekomstige rijksoverheid maar biedt wel aanknopingspunten voor maatregelen gericht op meer integraliteit in dienstverlening en synergie in werkprocessen. Als zodanig is deze ordening dan ook gebruikt voor het ontwikkelen van de besparingsvarianten (zie hiervoor hoofdstuk 4).

3.3 Van perspectief naar aanpak

Vanuit het in de vorige paragraaf geschetste perspectief zijn er drie soorten maatregelen die de werkgroep wil aanbevelen:

Ondersteuning

Standaardiseer, normeer en centraliseer de ondersteunende processen binnen de rijksdienst zo veel als mogelijk. Deze rijksbrede voorzieningen gelden voor alle organisaties van beleid, uitvoering en toezicht, met inbegrip van zbo's.

Met de rijksbrede sturing op ondersteunende processen is binnen de rijksdienst reeds de nodige ervaring opgedaan. Van oudsher al verzorgt de Rijksgebouwendienst de huisvesting van de ministeries en alle daaronder vallende onderdelen, en meer recent is een shared service centrum voor personeelsadministratie en salarisbetaling, P-Direkt, opgericht. Een belangrijke vereiste is dat de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor zo'n centrale voorziening helder is geregeld. Wanneer het een uitvoerende taak betreft (hetgeen veelal het geval zal zijn) verdient het aanbeveling helder te onderscheiden tussen eigenaarsrol, opdrachtgeversrol en opdrachtnemersrol (zoals onderstaand uitgewerkt voor uitvoering en toezicht).

Als het om een centrale ondersteunende voorziening gaat, verdient het de voorkeur om de bestaande departementale budgetten voor het betreffende terrein over te hevelen naar het departement dat de centrale voorziening in stand houdt. Dit scheelt veel (kostbare) onderlinge verrekeningen en overleggen tussen de huidige dertien 'opdrachtgevers' en de opdrachtnemende organisatie. De huidige samenwerking in de ondersteuning richt zich vooral op de rijksdienst (departementen), maar deze kan ook uitgebreid worden naar zelfstandige bestuursorganen.

Uitvoering en toezicht

Vorm clusters van uitvoering en toezicht naar doelgroep en (dominant) primair proces. Zorg binnen deze clusters voor normering van de bedrijfsvoering, bundeling van competenties en expertise, intensieve samenwerking of (gedeeltelijke) integratie/fusie. Breng dit onder duidelijke politieke en ambtelijke aansturing. Clustering van organisaties betekent niet dat per definitie besloten moet worden tot een fusie van de betreffende organisaties. Het overleg van Secretarissen-generaal zou bij de programma's per cluster het voortouw moeten nemen.

De voorwaarde van politiek-bestuurlijke sturing is wezenlijk, omdat binnen de huidige departementale werkwijze synergiewinsten niet goed gerealiseerd kunnen worden doordat de betrokken organisaties en processen in verschillende kolommen en onder verschillende aansturing zitten. Een oplossing hiervoor is het overdragen van het eigenaarschap. Dit betekent dat bewindspersonen de verantwoordelijkheid kunnen krijgen voor een bepaald cluster van organisaties. Dit leidt ertoe dat de uitvoering van bepaalde regelingen onder de verantwoordelijkheid van de ene minister plaatsvindt, en de beleidsmatige verantwoordelijkheid bij de vakminister blijft. Om bij het voorbeeld van de (EU) subsidies aan bedrijven te blijven: Agentschap NL, Agentschap SZW en Dienst Regelingen, komen dan met hun uitvoeringstaken onder de verantwoordelijkheid van een en dezelfde minister te vallen, waardoor er sprake is van één eigenaar. De beleidsmatige verantwoordelijkheid blijft bij de vakministers van respectievelijk sociaal, economisch en landbouwbeleid. Dit uitvoeren van wetten door uitvoeringsorganisaties waar andere bewindspersonen beleidsmatig verantwoordelijk voor zijn is overigens niet nieuw. Zo is bijvoorbeeld bij de huurtoeslag, de

zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag wettelijk geregeld dat deze worden uitgevoerd door de Belastingdienst Toeslagen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën valt. Ook het genoemde Agentschap NL, dat onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken valt, voert subsidieregelingen uit voor meerdere departementen, zonder majeure verantwoordelijkheidsdisputen met de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen.

Beleid

Rangschik de beleidskernen op basis van bij de kabinetsformatie afgesproken beleidsclusters en programma's.

Door de clustering van uitvoering en toezichtorganisaties, resteert een beleidskern die flexibeler te organiseren is. Randvoorwaardelijk is dat de ondersteunende processen rijksbreed zijn gecentraliseerd (dan is er ook geen systeembelemmering). De beleidsdirectoraten van de departementen kunnen dan fungeren als de flexibele beleidseenheden van de rijksdienst. Deze beleidsclusters komen onder aansturing te staan van de minister die bij kabinetsformatie de verantwoordelijkheid voor de betreffende beleidsterreinen heeft gekregen. Dit kán hetzelfde pakket zijn als van zijn of haar voorganger (in dat geval hoeft er weinig gewijzigd te worden), maar het kan ook – afhankelijk van het kabinetsprogramma en de omvang van het kabinet – een andere samenstelling hebben. Het werken met beleidsclusters biedt deze flexibiliteit. Van belang is dat de omvang en het tempo daarvan recht doet aan de stabiliteit. Flexibiliteit kan immers ook op gespannen voet staan met noodzakelijke continuïteit en kwaliteit van bestuur en de wenselijkheid dat werkzaamheden doorgang moeten vinden. De werkwijze met beleidsclusters is vergelijkbaar met die in de Europese Unie, waar bij de vorming van een nieuwe Commissie ook een – beperkt - nieuw arrangement wordt gemaakt tussen de politieke bestuurders en de ambtelijke organisatie. Zie voor meer over dit onderwerp de bijlage over de indeling van ministeries.

Staatsrechtelijke aspecten

Hoe verhoudt de bovenstaande benadering van de centralisering van de ondersteuning en de clustering van uitvoering en toezicht zich tot het staatsrecht? Staatsrechtelijk is vooral van belang dat politiek verantwoording kan worden afgelegd tegenover de Staten-Generaal. Er moet dus altijd een minister (of staatssecretaris) aanspreekbaar zijn en het moet duidelijk zijn wie dat in een bepaald geval is. Dat is in de voorgestane benadering evenzeer mogelijk als dit nu het geval is. De overdracht van bevoegdheden voor uitvoerings- en toezichtorganisaties vindt plaats bij koninklijk besluit. Een logisch moment hiervoor is bij kabinetsformatie, maar het kan ook tussentijds.

Wat betekent het in de vorige paragraaf geschetste perspectief voor de organisatie en inrichting van een ministerie? Kort gezegd is een ministerie in die optiek een verzameling samenhangende beleidsclusters, enkele (clusters van) uitvoerings- en toezichtorganisaties, en (voor sommigen) een rijksbrede ondersteuningsorganisatie. Een dergelijke opbouw van ministeries past binnen de huidige grondwettelijke kaders. Afhankelijk van de precieze invulling, kunnen aanpassingen van de huidige begrotingsinfrastructuur nodig zijn die mogelijk om wijziging van de comptabiliteitswet vragen.

Praktisch gezien zal een volledige inrichting van de rijksoverheid zoals hierboven geschetst niet in één kabinetsperiode realiseerbaar zijn, maar wel kunnen in de komende kabinetsperiode wezenlijke stappen in die richting worden gezet.

3.4

Relatie beleid – uitvoering

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vormgeving van de relatie tussen beleid en uitvoering (die ook toepasbaar is waar de uitvoering ondersteuning betreft) in de situatie dat niet voor elk beleidsterrein de uitvoeringsorganisatie tot het eigen departement behoort. Dit is namelijk het gevolg van het organiseren van uitvoering en toezicht naar doelgroep en primair proces. De sleutel hierbij ligt in een professionele relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Oprachtgeverschap en opdrachtnemerschap

De noodzaak van goed opdrachtgeverschap door het beleidsverantwoordelijke departement wordt sterker. Aansturing en bijsturing vinden immers niet meer via de hiërarchische lijn plaats maar via de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer. Dit vraagt een professionele relatie waarin de opdrachtgever vooraf helder formuleert welke resultaten hij wil bereiken. De opdrachtnemer zal zich (moeten) opstellen als een gelijkwaardige partner. Hij geeft aan welke resultaten hij wanneer, onder welke condities en tegen welke kosten kan leveren. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de opdrachtgever en opdrachtnemer moeten hiertoe vooraf helder gedefinieerd worden. De opdrachtnemer brengt de kosten voor de afgesproken uitvoering van beleid in rekening bij de opdrachtgever, die de middelen zal moeten verschaffen. Op deze manier wordt de relatie tussen beleid en uitvoering zakelijk en professioneel ingevuld.

De eigenaar

Als wordt besloten tot clustering van uitvoeringsorganisaties, moet tegelijkertijd besloten worden welke minister in beheersmatige zin verantwoordelijk is voor de uitvoeringsorganisaties in dat cluster. Het beheersmatig verantwoordelijke ministerie voor het cluster van uitvoeringsorganisaties is verantwoordelijk voor de kwaliteit en efficiency van het betreffende cluster, en heeft de rol van 'eigenaar'. De eigenaar is daarom onder meer verantwoordelijk voor het realiseren van de synergievoordelen die door middel van de clustering te behalen zijn.

Borging relatie

Om deze verbinding tussen beleid en uitvoering ook in de praktijk goed te borgen, verdient het aanbeveling dat het topmanagement van de uitvoering en het toezicht vertegenwoordigd (kunnen) zijn in de bestuursraad en de ministersstaf van de departementen waarvoor beleid wordt uitgevoerd of toezicht gehouden. Vooral waar sprake is van 'beleidsrijke' uitvoering, met hoge politieke gevoeligheid of discretionaire ruimte in de uitvoering, zal de behoefte daaraan groter zijn. In geval van 'beleidsarme' (bulk)uitvoering zal die noodzaak waarschijnlijk minder gevoeld worden.

4 Besparingsvarianten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden verschillende besparingsvarianten voor de organisatie van de rijksoverheid uitgewerkt. De varianten zijn opgesteld vanuit het perspectief dat in het vorige hoofdstuk is geschetst. Voor de varianten geldt dan ook dat de besparingen alleen gerealiseerd kunnen worden als er een adequate politiek-bestuurlijke sturing op wordt gezet die over de huidige departementale kokers heen reikt. Bij de verschillende besparingsvarianten zijn de belangrijkste randvoorwaarden expliciet benoemd.

De varianten zijn opgesteld uitgaande van het huidige takenpakket (ceteris paribus) van de rijksoverheid. Juist omdat de voorstellen van de werkgroep – vanwege het horizontale karakter van het thema - dwars door de beleidsterreinen van de andere heroverwegingen lopen, dient uiterst zorgvuldig te worden omgegaan met onvermijdelijke overlap. Wanneer op basis van de andere heroverwegingen bijvoorbeeld besloten wordt tot majeure beleidswijzigingen, zal dit ook zijn weerslag op de betreffende bedrijfsvoering hebben, en daarmee op de opbrengst van de besparingsmaatregelen. De geldt bijvoorbeeld voor de werkgroepen 11, 16, 17, 18 en 20, respectievelijk Afstand tot de arbeidsmarkt, Belastingdienst, Toeslagen, Openbaar bestuur en Defensie. Logischerwijs dient daarom de besluitvorming over de beleidsmatige heroverwegingen (de taken van de overheid) verdisconteerd te worden in de besluitvorming over de besparingen in de bedrijfsvoering. Op deze manier worden overlap en dubbeltellingen voorkomen.

Als gevolg van de huidige begrotingssystematiek die op output stuurt en dus niet wordt geautoriseerd op input (uitgaven aan de ondersteunende processen worden niet apart geadministreerd), zouden de voorstellen uitwerken als een korting op de apparaatskosten (personeel en materieel) van de departementen en ZBO's (inclusief de tariefgefinancierde ZBO's; hiervoor is een wijziging van de kaderwet ZBO's nodig)

Aangezien de besparingen die voortvloeien uit de clusteraanpak (zie paragraaf 4.3), zich alleen maar voordoen als daadwerkelijk tot die clusteraanpak wordt besloten (o.a. vanwege de daarvoor noodzakelijke politieke en ambtelijke sturing) moet een voorlopige technische voorziening worden getroffen. Voor de clustervoorstellen wordt derhalve een voorlopige generieke korting toegewezen aan de betreffende diensten. Die voorziening wordt vervangen door de juiste verdeling over het cluster op het moment dat er een uitgewerkte en goedgekeurde verdeling binnen het cluster ligt. Besparingen incasseren zonder de vorming van de clusters en zonder de noodzakelijke aanpassing in de sturing betekent feitelijk een generieke korting die de betreffende diensten voor eigen rekening zouden moeten nemen. Dit zou niet alleen leiden tot verdere verschraling van de dienstverlening in plaats van versterking door synergie tussen organisaties, maar het zou ook het realiseren van de besparing in de weg staan. De werkgroep acht dit zeer ongewenst.

4.2 **Besparingsvarianten**

De werkgroep heeft drie besparingsvarianten opgesteld die zijn opgebouwd uit de volgende maatregelpakketten:

1. sturen op clusters van uitvoering en toezicht (zie paragraaf 4.3);
2. sturen op ondersteuning (zie paragraaf 4.4);
3. samenwerken in ondersteuning (zie paragraaf 4.5).

De onderstaande tabellen bevatten een overzicht van de opbrengsten van de drie besparingsvarianten die de werkgroep heeft opgesteld en investeringen. Omdat verschillende voorstellen een langere implementatietermijn vragen dan 2015 is ook een globale doorkijk naar het jaar 2020 opgenomen. Voorbeelden van maatregelen die pas op langere termijn tot opbrengsten leiden, zijn maatregelen op het terrein van vastgoed waar met langjarige huurcontracten wordt gewerkt en waar het tijd kost om vastgoed af te stoten.

Toelichting knelpuntenreserve

In de bedragen van de besparingsvarianten is een knelpuntenreserve verwerkt. Hierin is voorzien vanwege onzekerheden en omdat er bij de uitvoering van besparingsmaatregelen altijd gevallen zijn waarbij het (tijdelijk) niet mogelijk of wenselijk is een korting op te leggen. Zeker omdat het zwaartepunt van de apparaatskosten zich bij de uitvoeringsorganisaties bevindt (ruim 85 procent van het totaal aantal fte) en daarom daar (in absolute zin) de meeste besparingen moeten worden gerealiseerd. De knelpuntenreserve wordt beheerd door het ministerie van Financiën.

Toelichting noodzakelijke investeringen

Om de besparingen te kunnen realiseren, zijn incidenteel en structureel investeringen nodig. Zo zijn bijvoorbeeld investeringen noodzakelijk in ICT-systemen. Er wordt voor de incidentele investeringen een bedrag van 300 miljoen euro geraamd voor de periode 2011-2014 en 50 miljoen euro structureel in variant 1. Voor de benodigde investeringen van een adequaat ICT-beveiligingsdomein zijn nadere ramingen nodig.

De opbouw van de besparingsvarianten is als volgt:

Variant 1. Sturen op bedrijfsprocessen

Dit is de basisvariant van de werkgroep die integraal de maatregelen bevat van de maatregelpakketten 1, 2 en 3 en deze levert daarmee ook de hoogste besparingsopbrengsten op. Met deze variant wordt zowel de sturing op clusters van uitvoerings- en toezichtorganisaties versterkt, als voorzien in een centrale sturing op de ondersteunende processen van de rijksoverheid.

Tabel 1 Opbrengsten variant 1: sturen op bedrijfsprocessen

Bedragen in mln. euro	2011	2012	2013	2014	2015	2020
1. Sturen op uitvoering en toezicht	67	134	202	403	505	850
2. Sturen op ondersteuning	46	91	137	274	343	800
3. Samenwerking in ondersteuning	27	54	81	162	202	400
Bruto-opbrengst*	140	280	420	839	1050	2050
<i>Af: Noodzakelijke investeringen</i>	45	90	105	60	50	50
Netto-opbrengst	95	190	315	779	1000	2000
<i>Besparingsverlies**</i>	15	26	49	162	178	0
<i>Mogelijke overlap met andere heroverwegingen</i>	<i>Zie tekst paragraaf 4.1</i>					

* Hierin is een knelpuntenreserve verdisconteerd.

** Maatregelen gericht op de omvang van de rijksdienst leiden niet per direct tot de gehele structurele besparing, bijvoorbeeld als gevolg van de kosten van herplaatsen en afvloeiingsmaatregelen. Voor het verwerken van de budgettaire effecten op het overheidsapparaat is daarom aansluiting gezocht bij de systematiek die het CPB heeft gehandhaafd bij 'keuzes in kaart'. Het CPB telt bij de analyse van de houdbaarheid van overheidsfinanciën de ombuigingen op het overheidsapparaat wel in zijn volledigheid mee.

Variante 2. Sturen op ondersteuning

Dit is een minder vergaande variant waarbij de samenwerking in de ondersteuning wordt geïntensiveerd en er ook voorzien wordt in een centrale sturing hierop, maar waarbij niet gestuurd gaat worden op de clusters van uitvoering en toezicht. Deze variant bevat de maatregelen onder 2 en 3.

Tabel 2 Opbrengsten variant 2: sturen op ondersteuning

Bedragen in mln. euro	2011	2012	2013	2014	2015	2020
2. Sturen op ondersteuning	46	91	137	274	343	800
3. Samenwerking in ondersteuning	27	54	81	162	202	400
Bruto-opbrengst	73	145	218	436	545	1200
<i>Af: Noodzakelijke investeringen</i>	45	90	105	60	50	50
Netto-opbrengst*	28	55	113	376	495	1150
<i>Besparingsverlies</i>	7	12	24	84	93	0
<i>Mogelijke overlap met andere heroverwegingen</i>	<i>Zie tekst paragraaf 4.1</i>					

* Hierin is een knelpuntenreserve verdisconteerd.

Variante 3 Samenwerken in ondersteuning

Dit is de minst vergaande variant en bevat alleen de maatregelen gericht op een versterkte samenwerking in de ondersteuning van departementen.

Tabel 3 Opbrengsten variant 3: samenwerking in ondersteuning

Bedragen in mln. euro	2011	2012	2013	2014	2015	2020
3. Samenwerking in ondersteuning	27	54	81	162	202	400
Bruto-opbrengst	27	54	81	162	202	400
<i>Af: Noodzakelijke investeringen</i>	9	17	20	12	10	10
Netto-opbrengst*	18	36	61	150	192	390
<i>CPB-besparingsverlies</i>	5	8	12	32	35	0
<i>Mogelijke overlap met andere heroverwegingen</i>	<i>Zie tekst paragraaf 4.1</i>					

* Hierin is een knelpuntenreserve verdisconteerd.

4.3 Sturen op uitvoering en toezicht

4.3.1 Inleiding

Op basis van het perspectief voor de rijksoverheid dat in hoofdstuk 3 is geschetst worden in dit pakket maatregelen uitgewerkt waarmee sterkere politieke sturing, kwaliteitsverbeteringen in dienstverlening aan burgers en besparingen op uitvoeringskosten kunnen worden gerealiseerd. Dit pakket bevat daartoe voorstellen voor clustering van uitvoerings- en toezichtorganisaties naar doelgroepen en gelijksoortige processen (ongeacht juridische status van de organisatie of huidige departementale grenzen). De werkgroep bedrijfsvoering heeft zich, gelet op haar taakopdracht, slechts gebogen over de consequenties van de clustering op de beleidsfunctie (zie verder over dit onderwerp de bijlage over departementale indeling).

Bij de besparingsmaatregelen wordt – zoals eerder aangegeven – uitgegaan van het huidige takenpakket van de rijksoverheid. De maatregelen in de andere heroverwegingsrapporten die gevolgen hebben voor de organisatie en taken van de rijksoverheid zijn niet meegenomen in de maatregelen die in dit rapport worden uitgewerkt. Hierbij moet in de besluitvorming rekening worden gehouden, zodat bijvoorbeeld dubbeltellingen worden voorkomen.

4.3.2 Analyse gelijksoortige doelgroepen en processen

De werkgroep heeft de uitvoerings- en toezichtorganisaties van de rijksoverheid in kaart gebracht en daarvan een analyse gemaakt vanuit de optiek van gelijksoortige doelgroepen en werkprocessen. Dit heeft geleid tot een toedeling naar clusters van gelijksoortige organisaties, waarbij 27 uitvoeringsclusters en 14 toezichtclusters zijn onderscheiden (zie hiervoor de bijlagen). De veronderstelling die aan deze indeling in clusters ten grondslag ligt, is dat in meer samenwerking tussen organisaties met vergelijkbare doelgroepen en werkprocessen mogelijkheden liggen voor zowel kwaliteitsverbetering van dienstverlening als synergiewinsten. Deze veronderstellingen zijn voor een aantal clusters diepgaander onderzocht en getoetst. Hiervoor zijn ook verdiepende workshops gehouden met betrokken organisaties. De belangrijkste 'kostendrijvers' van de afzonderlijke organisaties zijn in beeld gebracht en het besparingspotentieel is berekend van een versterkte samenwerking met de andere organisaties binnen het cluster op hun bedrijfsprocessen. Het gaat dan om zaken als het effect op de inzet van personeel (intern en extern), de kosten van ICT, e-dienstverlening, etc. Deze besparingen komen dus bovenop de besparingen uit hoofde van de ondersteunende functies die rijksbreed genormeerd en gecentraliseerd worden. Uit deze verdiepende analyses voor de clusters komt naar voren dat een gemiddelde besparing binnen de clusters van 9 procent op de totale apparaatskosten van een cluster in 2015 haalbaar is. Daarvoor dienen wel de noodzakelijke randvoorwaarden vervuld te worden, waarvan de belangrijkste is dat voorzien wordt in eenduidige politieke en ambtelijke sturing op de clusters. Alleen wanneer de sturing op een cluster eenduidig vorm krijgt, is het mogelijk de besparingen van 9 procent in 2015 te realiseren.

4.3.3 Sturing op clusterniveau

- De politieke verantwoordelijkheid voor een cluster van uitvoerings- en toezichtorganisaties moet middels Koninklijk Besluit bij één bewindspersoon worden gelegd. Deze krijgt daarmee de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid om de kwaliteitsverbetering en de besparingen in het cluster te realiseren.
- Via welke maatregelen de besparingen worden gerealiseerd is aan de verantwoordelijke bewindspersoon: samenwerking in ondersteunende functies,

samenwerking in dienstverlening aan de burger, fusie van bepaalde organisaties, etc. Clustering van organisaties betekent dus niet dat per definitie besloten moet worden tot een fusie van de betreffende organisaties. Het SGO zou het voortouw moeten nemen bij de uitwerking van de clustersturing.

- Naast voordelen in termen van betere dienstverlening en lagere uitvoeringskosten, draagt deze werkwijze met clusters daardoor ook bij aan een sterkere politieke sturing op uitvoering en toezicht.
- Zo efficiënt en effectief mogelijk de opgedragen taak uitvoeren is de hoofdplicht van een cluster. Financiële sturing hoort daarbij dominant te zijn, niet het sturen op fte's.

Om deze eenduidige politieke sturing te kunnen realiseren zijn verder de volgende randvoorwaarden van belang:

- besluiten met betrekking tot de organisatie van beleid, uitvoering en toezicht moeten in het kader van een rijksbrede afweging worden genomen. Deze dienen daarom altijd voorwerp van behandeling in de ministerraad te zijn. Dit geldt voor de oprichting van nieuwe organisaties, het beleggen van nieuwe taken bij bestaande organisaties en majeure wijzigingen in organisaties of taken. Voorwaarde hiervoor is dat centraal wordt bijgehouden hoe de rijksoverheid er qua organisatie, fte, salariering e.d. uitziet;
- scheiding beleid – uitvoering – toezicht verder doorvoeren: uitvoerende taken mogen niet meer binnen de beleidsorganisatie belegd zijn, hetgeen nu wel voorkomt;
- uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid vallen in beginsel volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid². Met het oog hierop moeten de organisaties binnen een cluster ook toegroeien naar eenzelfde rechtsvorm;
- arbeidsvoorwaardelijke en arbeidsrechtelijke drempels: de verschillende arbeidsvoorwaardelijke regelingen (of de verschillende toepassing hiervan) kunnen een drempel vormen om tot die bundeling te komen. Binnen de sector Rijk moet daarom gekomen worden tot een geharmoniseerde toepassing van arbeidsrechtelijke en arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Een onderzoek hiernaar door het Interdepartementaal Overleg van Departementale Auditdiensten (IODAD) loopt.

4.3.4

Implementatie

- Het clusteren van uitvoeringsorganisaties naar primair proces en het beleggen van eenduidige politieke sturing hierop kan niet over de hele linie van de rijksoverheid in één kabinetsperiode.
- Daarom wordt voorgesteld in de volgende kabinetsperiode te starten met enkele clusters die qua interne samenhang de grootste overeenkomsten vertonen, een substantiële omvang hebben, en in termen van dienstverlening aan burgers en uitvoeringskosten de meeste synergiewinsten genereren.
- De eerste stap die dan genomen moet worden is dat bij kabinetsformatie wordt besloten dat de verantwoordelijkheid voor de betreffende uitvoerings- en toezichtorganisaties in de portefeuille van één bewindspersoon worden ondergebracht en dat als onderdeel van het regeerakkoord op clusterniveau een taakstellende besparing wordt opgelegd.

² Uitzonderingen betreffen taken die bij uitstek onafhankelijk van politieke beïnvloeding uitgevoerd moeten worden. Het gaat bijvoorbeeld om het vermijden van politieke bemoeienis met deskundigheidsoordelen (CPB, CBS, RIVM en CBG) en het houden van toezicht waarbij de overheid zelf partij is (OPTA). Andere motieven dan onafhankelijk te (moeten) zijn van politieke beïnvloeding zouden geen reden moeten zijn voor verzelfstandiging (Bron: IBO Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau).

- Ook in de andere geïdentificeerde uitvoerings- en toezichtclusters zijn soortgelijke besparingen mogelijk.
- Omdat hiervoor in de komende kabinetsperiode nog niet in de vereiste eenduidige politieke en ambtelijke sturing kan worden voorzien, zullen de besparingsopbrengsten minder zijn. De opbrengsten als gevolg van efficiënter werken en meer gezamenlijk doen zijn daarom voor deze clusters lager geraamd (6 procent) in de eerstvolgende kabinetsperiode. Deze clusters bevatten ook de fte's in de beleidsfunctie en in aanvulling op de foto rijksdienst ook de tariefgefinancierde ZBO's (ongeveer 15.000 fte in totaal), zoals de Rijksdienst voor het Wegverkeer.

4.3.5 *Maatregelen en opbrengsten*

Tabel 4 bevat de opbrengst van het sturen op clusters in uitvoering en toezicht. De besparingsopbrengsten bestaan uit de besparingen op deze clusters, 9 procent in 2015, en de besparingen op de clusters waar in de komende periode nog niet eenduidig op gestuurd kan worden, 6 procent in 2015. De clusters waarmee begonnen kan worden de komende kabinetsperiode, worden onder de tabel nader toegelicht.

Tabel 4 Opbrengsten sturen op uitvoering en toezicht

Bedragen in mln. euro	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Sturen op uitvoering en toezicht	67	134	202	403	505	850
Bruto-opbrengst	67	134	202	403	505	850
<i>Af: investeringen</i>	36	73	85	48	25	25
Netto-opbrengst	31	62	117	355	480	825
<i>Besparingsverlies</i>	8	14	25	78	92	0

* Hierin is een knelpuntenreserve verdisconteerd.

Cluster 1. Uitkeringen aan burgers

Betreft: UWV, SVB, Belastingdienst Toeslagen, DUO/studiefinanciering
Ca. 23.290 fte ultimo 2008.

Door de uitvoering van de wieg-naar-graf-regelingen (Kindregelingen, studiefinanciering, AOW en AWW) van de SVB, IBG en Belastingdienst Toeslagen in één cluster onder te brengen, is het mogelijk efficiencyvoordelen te realiseren. Deze voordelen zijn mogelijk omdat het geen ingewikkelde keuringsprocessen betreft en informatie makkelijker kan worden overgedragen en de benodigde infrastructuur kan worden gedeeld. Clustering van deze organisaties leidt tot meer slagkracht om regelingen te vereenvoudigen en leidt tot ontschotting van regelingen naar de burger.

Cluster 2. Incassodiensten Rijk

Betreft: CJIB, CAK, LBIO, Raad voor de Rechtspraak, Belastingdienst
Ca. 1200 fte ultimo 2008 (excl. belastingdienst en raad voor de rechtspraak).

Er is een aantal diensten waar inning van ontvangsten tot het primaire proces behoort (CJIB, CAK en LBIO=alimentatie). Bij een aantal grote diensten, zoals de Belastingdienst en de rechterlijke macht, is invordering een onderdeel van het uitvoeringsproces. Dit proces kent bij deze verschillende organisaties over het algemeen dezelfde processtappen en activiteiten en vereist dezelfde kennis en deskundigheid. Het voorstel is om al het 'incassowerk' van het rijk door één incasso-organisatie te laten doen. Het betreft dan de drie processtappen 'innen - vorderen -

dwang'. Besparingen zijn mogelijk door schaalvergroting en samenwerking in het primaire proces en in de ondersteunende functies. Naast kostenbesparingen kan clustering van incassotaken ook leiden tot een hoger invorderingsresultaat. Een goed voorbeeld hiervan is de incassotaak die het CJIB heeft overgenomen van de Dienst Regelingen. Die laatste rekende op een incassoresultaat van ongeveer 50 procent, het CJIB haalt nu een resultaat van 90 procent. Deze mogelijk hogere baten zijn niet meegenomen in de besparingen van deze variant.

Cluster 3. Subsidiediensten Rijk

Betreft: Agentschap NL, Dienst Regelingen, Agentschap SZW, managementautoriteiten EU-regelgeving.

Ca. 2800 fte (excl. Managementautoriteiten EU) ultimo 2008.

Er zijn verschillende uitvoeringsdiensten die op rijksniveau subsidieregelingen uitvoeren. Daarnaast worden subsidieregelingen nog steeds uitgevoerd door beleidsambtenaren bij de departementen en wordt de zeer complexe Europese subsidieregeling EFRO door verschillende zelfstandige 'managementautoriteiten' in het land uitgevoerd.

Besparingen kunnen worden gerealiseerd door in de uitvoering van subsidieregelingen een onderscheid te maken in massasubsidies en maatwerksubsidies enerzijds en het terugdringen van het aantal subsidieregelingen anderzijds. Door de complexiteit van processen en ICT-systemen te reduceren door standaardisatie is het mogelijk besparingen te realiseren. Door de organisaties is daarnaast naar voren gebracht dat door normering van uitvoeringskosten (in beginsel geen uitvoering van subsidies met hogere uitvoeringskosten dan 5 procent van het budget) forse besparingen kunnen worden bereikt.

De huidige uitvoering van Europese regelingen leidt tot relatief veel terugbetalingen aan Brussel vanwege administratieve fouten. Centralisatie van de uitvoering in een uitvoeringsorganisatie leidt naar verwachting tot minder administratieve fouten. De beslissingsbevoegdheid voor projectselectie bij EFRO blijft in dit voorstel overigens bij de lokale autoriteiten.

Cluster 4. Vastgoed

Betreft: RVOB, DVD, Rgd en delen van RWS, DLG, SBB, COA en Prorail.

Ca. 20.000 fte, waarvan ca 4.000 fte ultimo 2008 gerelateerd aan vastgoedbezit.

Het verwerven, ter beschikkingstellen aan rijksdoelen, ontwikkelen en afstoten van vastgoed (grond en gebouwen) van het rijk is nu in handen van een aantal diensten. Door centrale regie op het vastgoed kan worden gestuurd op het rendement dat gerealiseerd kan worden met de vastgoedportefeuille van het rijk (pacht, verhuur, exploitatie, verkoop van gronden, gebouwen en monumenten). Door deze regie bij één eigenaar te leggen en meer te zoeken naar bundeling van vastgoedorganisaties (Rgd, DVD, RVOB, alsmede gebouwendeel ZBO's en delen van RWS, Prorail, SBB en DLG) is het daarnaast mogelijk efficiencywinsten te realiseren. Deze besparingen zitten dan in schaalvoordelen, taakspecialisaties, het delen van kennis en kunde, gemeenschappelijke (geo-)informatie-infrastructuur, etc. Door slimmer organiseren en inefficiënte onderlinge verrekeringen af te schaffen kunnen ook besparingen worden bereikt. Bovendien leidt samenwerking bij het doen van ruimtelijke investeringen door onderdelen van RWS, Prorail en DLG tot besparingen.

Cluster 5. Toezichhouders niet-financiële markten

Betreft: Nma, OPTA, AT, NZA, CA, CvdM, CIPO, Stimuleringsfonds voor de Pers.

Ca. 1070 fte ultimo 2008.

Het primaire proces van de Nma, OPTA, NZA en CA kent de nodige raakvlakken. Alle vier 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. Bovendien moeten de medewerkers van deze verschillende organisaties over dezelfde competenties beschikken. Clustering van deze organisaties kan leiden tot het beter benutten van synergiemogelijkheden en kan leiden tot besparingen. Ook kan door het scherper maken van de onderlinge taak- en bevoegdheidsafbakening de toezichtlast worden verminderd.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor ten aanzien van het OPTA-deel dat gaat over nummerbeheer en -uitgifte, het CvdM, het CIPO (commissariaat Integriteit Publieke Omroepen), het Stimuleringsfonds voor de Pers en het Agentschap Telecom. Deze diensten kunnen gebundeld worden tot een cluster voor het media- en e-communicatiedomein.

Cluster 6. Milieu en veiligheid private sector

Betreft: VI, SoDM, IVW, AI (afdeling major hazard control)

Ca. 1500 fte ultimo 2008.

Besparingen in dit cluster lijken vooral mogelijk te zijn op het terrein van ondersteunende functies. Het gaat dan om maatregelen als flexplekken, poolen van bedrijfsauto's en het versoberen van het wagenpark. Ook het bundelen van inningprocessen en deze neerleggen bij het CJIB kan besparingen opleveren. Op langere termijn zijn besparingen mogelijk door selectiever toezicht: risicogestuurd toezicht of toezicht op afstand organiseren, dat wil zeggen toezicht op de controle binnen bedrijven zelf. Ook het verleggen van kosten voor toezicht naar de partij waar toezicht op gehouden wordt kan leiden tot besparingen voor de rijksbegroting.

4.4 Centrale sturing op ondersteuning

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden maatregelen voorgesteld om tot een centralere sturing en organisatie op de ondersteunende processen van de rijksoverheid over te gaan. Dit maakt aanvullende besparingen mogelijk ten opzichte van maatregelen waarbij de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de ondersteunende processen in principe bij de verschillende departementen blijven liggen (zie paragraaf 4.5). De onderstaande besparingen kunnen alleen gerealiseerd worden wanneer taken, bevoegdheden en middelen voor de genoemde terreinen centraal belegd en aangestuurd worden. Bij de opbrengsten is gerekend met opbrengsten inclusief zbo's, anders zou een substantieel besparingsverlies optreden.

4.4.2 Sturing

- De besparingen in dit pakket zijn te realiseren wanneer er daadwerkelijk sturing kan plaatsvinden op de besparingsmaatregelen, hetgeen betekent dat de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten voor de ondersteunende processen centraal in de rijksdienst worden belegd (zowel budgetten hiervoor bij beleid, uitvoering als toezicht).
- Voor de rijksbrede voorzieningen op de ondersteunende functies, de 'shared services' zoals op dit moment P-Direkt, verdient het de voorkeur om de opdrachtgeversrol en daarmee ook de betalende rol te beleggen bij het departement dat verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van deze taak. Dit betekent één opdrachtgever in plaats van dertien zoals in de huidige situatie.

Op deze manier wordt helder dat individuele afnemers geen individuele wensen kunnen afdwingen van de rijksbrede voorziening.

- Daarbij past ook dat het niet de individuele afnemers zijn die betalen voor de diensten van een rijksbrede voorziening, maar de opdrachtgever die ook daadwerkelijk invloed uit kan oefenen op de taakuitvoering. Daartoe worden de betreffende budgetten overgeheveld naar het beleidsverantwoordelijke departement.

Ten aanzien van de sturing op specifieke deelterreinen geldt tevens:

- door een centralere sturing te zetten op inkoop kunnen sneller en meer inkoopvoordelen gerealiseerd worden. Verder is vereist dat er een politiek besluit komt t.a.v. het gebruik van één inkoopportaal, dat wordt ondersteund door één of meer ICT-systemen. Zo kan invulling gegeven worden aan een integrale informatiepositie op het gebied van inkoopuitgaven, leveranciers en contracten. Vanuit deze integrale informatiepositie kan vervolgens beter gestuurd worden op de inkoopuitgaven van de rijksoverheid;
- voor ICT-projecten is het met het instrument van voorafgaand toezicht mogelijk inhoudelijke eisen zoals een positieve businesscase en gateway reviews te stellen alvorens het ministerie van Financiën de middelen vrijgeeft. Op deze manier is het mogelijk om te sturen op en besparingen te realiseren op ICT-projecten binnen de rijksoverheid;
- enkele besparingsmaatregelen op het terrein van ICT hebben als (potentiële) randvoorwaarde dat toegegroeid moet worden naar een rijksbreed beveiligingsdomein. Voor de benodigde investeringen in een adequaat beveiligingsdomein zijn nadere ramingen nodig. De totaalinvestering hiervoor wordt geschat op rond 500 miljoen euro, maar hier kan wel in stappen naar worden toegewerkt. De grootste besparingen op ICT terrein zullen daardoor waarschijnlijk na 2015 gerealiseerd worden;
- om de besparingsmaatregelen op het terrein van communicatie goed te kunnen volgen, zullen de kosten op dit terrein meer systematisch rijksbreed in beeld moeten komen. Geadviseerd wordt daarom de communicatiebudgetten per departement of per thema vast te stellen. Wanneer eenmaal de kosten van communicatie meer systematisch in beeld zijn, wordt het ook beter mogelijk hierop te sturen. De Rijksvoorlichtingsdienst krijgt de verantwoordelijkheid om de uitvoeringsorganisaties en de ministeries aan te spreken op de realisatie van de maatregelen en rapporteert hierover aan het kabinet.

4.4.3

Maatregelen en opbrengsten

Tabel 5 bevat een overzicht met de opbrengsten van dit maatregelenpakket, ook is een raming van investeringen opgenomen en is rekening gehouden met knelpunten in de uitvoering van de maatregelen door te voorzien in een knelpuntenreserve.

Tabel 5 Opbrengst maatregelen centrale sturing op ondersteuning

Bedragen in mln. euro	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Sturen op ondersteuning	46	91	137	274	343	800
Bruto-opbrengst*	46	91	137	274	343	800
<i>Af: investeringen</i>	36	73	85	48	25	25
Netto-opbrengst	9	19	53	226	318	775
<i>Besparingsverlies</i>	2	4	12	52	64	0

* Hierin is een knelpuntenreserve verdisconteerd.

De opbrengst van de maatregelen is in onderstaande tabel verder uitgesplitst en de maatregelen zijn van een toelichting voorzien.

Tabel 6 Uitsplitsing opbrengst 2015 naar maatregelen

Domein + besparingspotentieel	Maatregelen
HRM: (20 mln.)	Alle ministeries en de onder hun vallen de onderdelen maken volledig gebruik van Shared Service Centrum HRM voor al hun HRM diensten.
ICT: (150 mln.)	Alle projecten met een ICT component (systeemontwikkeling en/of aanschaf) van 25 mln. euro of meer worden voorafgaand getoetst op projectaanpak en inrichting alvorens het ministerie van Financiën de middelen vrijgeeft.
	Alle kantoorapplicaties van alle rijkswerkplekken (170.000) worden gebaseerd op 'cloud' applicaties.
	Landelijke overheidsnetwerken worden niet meer exclusief door één ministerie gebruikt maar generiek gemaakt en redundantie wordt weggenomen.
	Bij de start van nieuwe ICT projecten wordt eerst vastgesteld of een dergelijk proces of systeem niet al ergens anders bestaat dat geheel of gedeeltelijk (procesbeschrijvingen, ICT componenten etc) kan worden hergebruikt.
	Alle ministeries digitaliseren de dossiers en stellen dit ketenbreed beschikbaar.
	Basisregistraties maken gebruik van een gezamenlijke infrastructuur. Gelijksoortige registraties in eigen beheer van uitvoeringsorganisaties worden afgebouwd.
Inkoop: (120 mln.)	Doorontwikkeling categoriemanagement: alle ministeries doen volledig mee aan de huidige categorieën
	Doorontwikkeling categoriemanagement: alle ministeries doen mee aan de nieuwe categorieën en het totaal van de rijksinkoop is onderworpen aan categoriemanagement.
	Het aantal inkooppunten binnen de rijksdienst wordt terug gebracht van enkele honderden tot enkele tientallen. Er wordt alleen ingekocht via deze inkooppunten die voldoen aan toetsbare kwaliteitscriteria waarbij zonodig sprake kan zijn van voorafgaand toezicht.
Communicatie: (55 mln.)	Van papier naar digitaal: brochures, personeelsbladen, jaarverslagen, etc.
	Stroomlijning ontwikkeling en beheer websites.
Vastgoed/huisvesting: (30 mln.)	Minder belemmering in vastgoedbeleid (o.a. interne verrekensystematiek).
	Toepassen strenger locatiebeleid.
	Versoberen en flexibiliseren huisvesting.
ZBO's (50 mln.)	Toevoegen ZBO's aan reikwijdte maatregelen.

Toelichting op tabel 6

HRM

Voorgesteld wordt te komen tot een SSC HRManagement. Dit SSC heeft tot doel een infrastructuur voor de rijksdienst als geheel te ontwikkelen door systematisch

actuele informatie en logistieke handelingen digitaal aan te bieden voor werving en selectie, bevorderen en faciliteren van mobiliteit, rijksbrede insourcing van tijdelijke capaciteit, externe inhuur plus alle administratieve en financiële processen die hieraan zijn verbonden. Dit vereist eenmalige investeringen en een flinke cultuurslag bij management en P&O afdelingen om deze nieuwe mogelijkheden ook maximaal te benutten. Dit leidt tot een efficiencywinst in de betreffende HRM-processen en tot efficiencywinsten in de inzet van het personeelsbestand van de rijksdienst.

Communicatie

Op het terrein van communicatie bevindt de rijksoverheid zich in een transitie van traditionele papieren en massamediale communicatie naar digitale (maatwerk)media. In de mixverschuiving van 10/90 naar 90/10 zitten we nu – bij wijze van spreken – op 80 / 80 = 160 procent ! Stapeling is ontstaan van traditionele communicatiekanalen en digitale kanalen, het is én én. De werkgroep stelt een versnelde migratie voor naar de goedkoopste kanaalmix, hetgeen in de praktijk betekent dat vrijwel alle communicatie voortaan (vanaf 2015 of eerder) digitaal verloopt. Zo is het mogelijk kosten te besparen.

ICT

- Voorgesteld wordt om het instrument voorafgaand toezicht toe te passen op alle ICT-projecten binnen de rijksoverheid waarvan de kosten worden geraamd op meer dan 25 miljoen euro.
- Als doorontwikkeling van de digitale werkplek rijk wordt structureel gebruikgemaakt van kantoorapplicaties vanuit een (rijks en/of overheids) 'cloud'. Het gaat dan om het combineren van interoperabiliteit en het gebruik van open standaarden en open source in het DWR-domein. Hierdoor kan sterk worden bespaard op licentie-, beheer- en hardwarekosten.
- Bij de start van een ICT project wordt eerst vastgesteld of een dergelijk project of systeem niet al ergens anders bestaat binnen de rijksdienst dat geheel of gedeeltelijk kan worden hergebruikt. Het eerdergenoemde voorafgaand toezicht op businesscase voor grote ICT-projecten kan hier ook een belangrijke bijdrage aan leveren.
- Kosten worden bespaard door beter gebruik van de bestaande netwerken van de overheid door het terugdringen van redundantie in netwerkcapaciteit. Daartoe wordt één adequate beveiligingssysteematiek geïmplementeerd.
- De rijksoverheid kent verschillende basisregistraties voor bijvoorbeeld personen (GBA), gebouwen (Kadaster), bedrijven (Handelsregister), etc. Besparingen in de bedrijfsvoering zijn hier mogelijk door meer gebruik te maken van een gezamenlijke infrastructuur. Bij gebruikers van de basisregistraties, zoals een groot aantal uitvoeringsorganisaties, zijn aanvullende besparingen mogelijk door een ruimer gebruik van de basisregistraties en het afbouwen van gelijksoortige registraties in eigen beheer. Parallel hieraan dient de kwaliteit van basisregistraties verbeterd te worden.

Inkoop

Naast de gezamenlijke inkoop voor de huidige categorieën is een uitbreiding mogelijk naar nieuwe ('prospect') categorieën zoals voor software, uitzendkrachten, ICT advies en opleidingen. Uit onderzoek blijkt dat in deze categorieën reëel besparingspotentieel zit. Daarnaast is een aanzienlijk deel van de inkoop door de rijksoverheid nog niet onderzocht. Om dit potentieel te kunnen realiseren dienen op rijksniveau in ieder geval enkele ondersteunende functies te worden ingericht zoals Inkoop Shared Serviceaspecten ('Inkoop-Direkt') op het gebied van elektronische vraag-aanbod portalen; expertisepools op het vlak van aanbesteden, marktexpertise

en advisering; en waar nodig centrale kaderstelling, regie en voorafgaand toezicht. Om dit te realiseren wordt het aantal inkooppunten in de rijksdienst teruggebracht van enkele honderden tot enkele tientallen. Er wordt alleen ingekocht via deze inkooppunten die voldoen aan toetsbare kwaliteitscriteria waarbij zonodig sprake kan zijn van voorafgaand toezicht.

Vastgoed/huisvesting

Door centrale sturing en het formuleren van normerend rijksbeleid op het gebied van vastgoed en huisvesting kunnen besparingen worden gerealiseerd. Afwegingen voor aan- en verkoop, huur- en verhuur van grond en gebouwen moeten daarbij plaatsvinden vanuit een rijksperspectief, zodat de vastgoedwaarde wordt geoptimaliseerd.

Verder kan op het stelsel rond huisvesting worden bespaard door:

- toepassen van een strenger locatiebeleid;
- wegnemen van belemmeringen in het vastgoedbeleid (vereenvoudigen regelgeving en – waar mogelijk - afschaffen van interne verrekeningen op rijksniveau);
- versoberen en flexibiliseren huisvesting.

Uitbreiding naar ZBO's

Bij bovengenoemde maatregelen op de ondersteuning kunnen voor een belangrijk deel ook ZBO's aansluiten wanneer zij daartoe zelf besluiten. Vanuit de rijksbrede infrastructuur kunnen dan aan hen ondersteunende diensten ter beschikking worden gesteld. Het eventueel afdwingen van deelname ligt voor ZBO's bestuurlijk gezien ingewikkelder dan voor de rijksdienst, omdat zij nu in hoge mate zelf beslissen over het inrichten van hun bedrijfsvoeringsprocessen. Mocht hiertoe toch aanleiding worden gezien, dan dient hiervoor de kaderwet ZBO's te worden aangepast.

4.5 Samenwerken in ondersteuning

4.5.1 Inleiding

Dit maatregelpakket bestaat uit een aantal maatregelen op het terrein van ondersteunde functies van de rijksoverheid. Deze variant bouwt daarmee voort op de aanpak van het programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) van de huidige kabinetsperiode.

4.5.2 Sturing

- De laatste jaren is een lijn ingezet om op het terrein van de ondersteunende (PIOFACH) processen steeds meer interdepartementaal samen te werken. Institutioneel heeft deze samenwerking vorm gekregen door de vorming van het Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk en de instelling van de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk. Op basis van gezamenlijke besluitvorming tussen de verschillende departementen zijn - zoals in hoofdstuk 2 gememoreerd - reeds de nodige resultaten geboekt.
- Wanneer daartoe politiek – bijvoorbeeld bij kabinetsformatie - wordt besloten kunnen de maatregelen in deze variant binnen de huidige departementale (besluitvormings)structuur worden gerealiseerd.
- Voor een aantal maatregelen is het aanvullend nodig om te organiseren dat sturingsinformatie beschikbaar komt om te kunnen monitoren of de besparingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden en eventueel te kunnen bijsturen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij de maatregelen op de terreinen van inkoop, communicatie en facilitair.

- De besparingsmaatregelen kunnen alleen gerealiseerd worden als ook een budget voor investeringen beschikbaar wordt gesteld in de eerste jaren van invoering van de maatregelen.

4.5.3

Maatregelen en opbrengsten

Tabel 7 bevat een overzicht met de opbrengsten van dit maatregelpakket, ook is een raming van investeringen opgenomen en is rekening gehouden met knelpunten in de uitvoering van de maatregelen door te voorzien in een knelpuntenreserve.

Tabel 7 Opbrengst samenwerken in ondersteuning, bedragen in mln. euro

	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Samenwerken in ondersteuning	27	54	81	162	202	400
Bruto-opbrengst*	27	54	81	162	202	400
Af: investeringen	9	17	20	12	10	10
Netto-opbrengst	18	36	61	150	192	390
Besparingsverlies	5	8	12	32	35	0

* Hierin is een knelpuntenreserve verdisconteerd.

De opbrengst van de maatregelen is in onderstaande tabel verder uitgesplitst en de maatregelen zijn van een toelichting voorzien.

Tabel 8 Uitsplitsing opbrengst 2015 naar maatregelen*

Domein + besparingspotentieel	Maatregelen
HRM (10 mln.)	Uitbreiding dienstverlening P-Direkt zodat alle financiële bescheiden volledig gedigitaliseerd worden verwerkt (bijv. proces betaalbewijzen).
	Alle ministeries maken voor al hun P&O dienstverlening gebruik van het Rijksbreed werkende expertisecentrum P&O en voorzien daar niet zelf meer in.
ICT (50 mln.)	Alle rijkswerkplekken voldoen aan de normen van de Digitale Werkplek Rijk.
	Vermindering inkoop hardware.
	Alle rijksdiensten gaan werken met een digitale berichtenbox voor de communicatie met de burger en bedrijven.
Inkoop (60 mln.)	Categoriemanagement: alle ministeries doen mee aan huidige categorieën.
	Categoriemanagement: alle ministeries doen mee met nieuwe categorieën.
Communicatie (45 mln.)	Bekendmakingen digitaliseren.
	Voorlichting: a. van 40 naar 15 campagnes; b. verandering mediamix in campagnes; c. terugbrengen niet-massamediale inzet.
	Werving via digitale kanalen van het Rijk.
Facilitair (40 mln.)	Normeren kosten facilitaire dienstverlening per werkplek.
	Ministeries voorzien niet meer in hun eigen facilitaire dienstverlening. Bundeling facilitaire dienstverlening in regionale SSC's.
Vastgoed/huisvesting (40 mln.)	Langer benutten en minder snel aanpassen van huisvesting.

Overig (5 mln.)	Invoering DOC-Direkt
	Invoering F-Direkt voor beleidsdepartementen.
	Invoering één Rijksauditdienst voor alle departementen

* Exclusief knelpuntenreserve, exclusief investeringen

Toelichting

Op een aantal ondersteunende taken kunnen maatregelen worden onderscheiden die leiden tot besparingen, deze worden hieronder nader toegelicht. De maatregelen zien, tenzij anders vermeld, op de hele rijksdienst, exclusief zelfstandige bestuursorganen.

Uitbreiden dienstverlening P-Direkt en Expertisecentra P&O

Op personeelsgebied zijn binnen de rijksdienst al enkele shared service centra (ssc's) actief zoals P-Direkt en enkele expertisecentra die zijn ondergebracht in de Werkmaatschappij.

- Voorgesteld wordt om het proces 'betaalbewijzen' ook via een shared service aan te bieden.
- Daarnaast wordt een verdere integratie en rijksbrede uitrol van het expertisecentrum P&O voorgesteld, gevolg hiervan is dat alle departementen voor hun P&O dienstverlening gebruikmaken van dit expertisecentrum en daar niet zelf meer in voorzien.

Bredere uitrol Digitale Werkplek Rijk, vermindering inkoop hardware, berichtenbox

In het programma Vernieuwing Rijksdienst is het initiatief genomen tot het invoeren van een standaard rijkswerkplek. In de huidige kabinetsperiode wordt deze voor ongeveer 20.000 medewerkers van 6 departementen ingevoerd.

- Voorgesteld wordt om in de komende kabinetsperiode, gegeven de optimale schaal voor het uitrollen van dit soort standaarden, 2 tot 3 nieuwe cohorten van 20.000 tot 30.000 standaardwerkplekken uit te rollen met als uiteindelijk doel dat alle rijkswerkplekken aan de DWR normen voldoen.
- Daarnaast wordt voorgesteld als overheid voor werkplekken minder zelf de hardware in te kopen, te onderhouden en te beheren. Nu al is een ontwikkeling gaande waarbij medewerkers een vergoeding krijgen voor het zelf aanschaffen van hardware, waarmee dan op een virtuele rijkswerkplek wordt ingelogd.
- Ook wordt voorgesteld communicatie tussen burger en overheid meer via een digitale berichtenbox te laten verlopen in plaats van via een brief in de brievenbus. Door gebruik te maken van een door de RDW reeds ontwikkeld systeem voor een berichtenbox, is het mogelijk de investeringskosten bij andere rijksorganisaties voor deze maatregel sterk te beperken. Deze maatregel sluit aan bij de variant in werkgroep 16 'Verplichte elektronische aangifte; stoppen of tot 10 procent terugdringen uitgaande papierstromen'.

Categoriemanagement inkoop: huidige en nieuwe categorieën

De departementen werken op het terrein van de inkoop samen in het zogenoemde categoriemanagement inkoop. Hierbij wordt door een departement voor een bepaalde categorie (kantooruitrusting, telefonie, etc.) de inkoop rijksbreed georganiseerd. Inmiddels is met een aantal categorieën ervaring opgedaan. Deze ervaringen geven uitzicht op besparingen die groter zijn dan oorspronkelijk gedacht. Daarnaast is onderzocht dat het categoriemanagement voor een aantal nieuwe categorieën kan worden ingevoerd. Alle ministeries doen mee aan alle categorieën.

Communicatie³: van massamedia naar digitaal

De maatschappelijke ontwikkeling naar digitale communicatie vraagt om een fors andere inzet van massamedia. De werkgroep heeft in dit kader gekeken naar drie categorieën media-inkoop t.b.v. communicatie: bekendmakingen, voorlichting en werving.

- Het voorstel is om bekendmakingen (m.n. kennisgevingen van ontwerpbesluiten) vanaf 2015 grotendeels elektronisch te doen via digitale kanalen van het Rijk.
- Ten tweede kan bespaard worden op voorlichting door het aantal massamediale campagnes gericht op gedragsverandering terug te brengen van 40 naar 15.
- Ook een andere mediamix (van traditioneel naar digitaal) bij zowel de massamediale als de niet-massamediale campagnes levert besparingen op. Tot slot kan de werving van zowel hoger als lager opgeleid personeel meer dan nu via (eigen) digitale kanalen van het Rijk vormgegeven worden.

Bundelen en normeren facilitaire dienstverlening

De facilitaire kosten per werkplek, met als grootste componenten catering, beveiliging, schoonmaak, en post/reprografie verschillen onderling sterk tussen de departementen. Naast verklaarbare factoren als verschillen in huisvestingskosten, zijn er ook verschillen bij met name schoonmaak, catering en beveiliging die niet inhoudelijk verklaard kunnen worden.

- Daarom wordt voorgesteld deze kosten te normeren op basis van de gemiddelde kosten per werkplek die deze diensten bij drie grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, CBS en RWS) hebben.
- Verdere besparingen zijn mogelijk door de facilitaire dienstverlening van het Rijk in vijf grote regionale centra te bundelen.

Vastgoed/huisvesting

Op de huisvestingskosten wordt een besparing ingeboekt omdat organisaties langer met hun huisvesting(sinrichting) moeten doen, (her)investeringen worden uitgesteld en afschrijvingstermijnen worden verlengd. De budgetten van de ministeries en alle daaronder vallende onderdelen en het investeringsbudget van de Rgd wordt met het desbetreffende bedrag verlaagd.

Overig: Doc-Direkt, F-Direkt, Eén Rijksauditdienst

- Ministeries gaan steeds meer samenwerken in de verwerking, selectie en opslag van archieven. Op grond van de businesscase die gemaakt is voor DOC-Direkt blijkt een structurele besparing mogelijk.
- Door drie departementen wordt gezien om tot clustering van financieel-administratieve taken te komen. Voorgesteld wordt om te komen tot één financiële administratie voor de departementen die vergelijkbare financiële processen hebben.
- Verder verdient het aanbeveling de huidige Rijksauditdienst (RAD) waarin vier departementen samenwerken uit te breiden naar de overige departementen.

³ De scope van de besparingsmaatregelen op het terrein van communicatie is beperkt tot de communicatie-uitgaven in klassieke zin. Communicatie-uitgaven t.b.v. het primaire proces vallen buiten de scope van dit voorstel.

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Bedrijfsvoering (inclusief ZBO's) betreft het brede terrein van de bedrijfsvoering, zoals communicatie en het complex vastgoed/grond/domeinen, bijvoorbeeld door versterking van de interdepartementale samenwerking.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de heroverweging. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven en inkomsten, de personele gevolgen (FTE's) en uitvoerbaarheid.

In het bijzonder voor de uitgaven die in deze brede heroverweging aan bod komen, geldt dat de uitgaven ook onderwerp kunnen zijn van besparingsvarianten in andere heroverwegingen. Dit kan ertoe leiden dat een gecombineerde uitvoering van beleidsvarianten tot minder grote besparingen leidt. Bij de presentatie van de beleidsvarianten in de eindrapporten dienen de gevolgen van gecombineerde uitvoering van beleidsvarianten zo goed mogelijk beeld te worden gebracht. De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De heroverweging betreft de kosten van het ondersteunende apparaat van het Rijk (inclusief Defensie en ZBO's), zowel de ondersteunende kolom als de ondersteuning van de overige kolommen (beleid, inspectie/toezicht, uitvoering) zoals gedefinieerd en gemonitord in de Derde Voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing Rijksdienst, inclusief extern ingehuurd ondersteuning zoals gedefinieerd in de Nulmeting Externe Inhuur van het ministerie van BZK. Het betreft zowel de loonkosten als de materiële kosten van genoemd apparaat en uitbesteding van PIOFACH-taken.

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter: drs. M.J. van Rijn (PGGM)

Leden: BZK, WWI, AZ, en FIN, verdere samenstelling in overleg met de voorzitter van de werkgroep en de voorzitter Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk).

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	drs. M.J. van Rijn	PGGM
Leden:	mr. R.J.M. Creusen	Fin
	dr. A.S.M. Koeleman	Fin
	drs. A.H. van Luijn	WWI
	drs. K.H. Ollongren	AZ
	dr. J.J.M. Uijlenbroek	BZK
	dr. T.W. de Valk	BZK
	ir. E.D. Wiebes MBA	EZ
Secretariaat:	drs. K. Doek	Fin
	drs. E.H. Kools	BZK

Bijlage 3 Groslijst

Bedrijfsvoering								
nr.	Maatregelen	Uitgaven of inkomsten	Budgettaire opbrengst in € miljoen					
			2011	2012	2013	2014	2015	2020
1	Sturen op uitvoering en toezicht	U	67	134	202	403	505	850
2	Sturen op ondersteuning	U	46	91	137	274	343	800
3	Samenwerken in ondersteuning	U	27	54	81	162	202	400
	Bruto-opbrengst		140	280	420	839	1050	2050
	Af: noodzakelijke investeringen		45	90	105	60	50	50
	Netto-opbrengst		95	190	315	779	1000	2000
	CPB-besparingsverlies		15	26	49	162	178	0
Mogelijke overlap met andere heroverwegingen		Zie tekst paragraaf 4.1						

Bijlage 4 Clusters van uitvoerings- en toezichtorganisaties

UITVOERINGSCLUSTERS	ORGANISATIES
Registraties	
1. Basisregistratie personen	Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
2. Basisregistratie registergoederen en topografie	Kadaster, TNO, Alterra
3. Basisregistraties ondernemingen	Kamers van Koophandel en Dienst Regelingen
4. Basisregistraties zorg	Stichting Donorgegevens Kunstmatige bevruchting, Centraal Informatiepunt beroepen Gezondheidszorg, Nederlandse Transplantatie, Registratiecommissies KNMP en NMT,
Bekostigen of subsidiëren van ondernemers, bedrijven, instellingen en individuen	
5. Ondernemerschap	Agentschap Nederland (Senter Novem, EVD, Octrooicentrum Nederland), Dienst Regelingen, Agentschap SZW, Ontwikkelings- en saneringsfonds voor Landbouw
6. Onderwijs, kunst en cultuur	Stichting Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst, Fonds voor Cultuurparticipatie, Fonds voor letteren, Nederlands Fonds voor de Film, Nederlands Fonds voor Podiumkunsten, Literair Productie- en Vertalingsfonds, Stimuleringsfonds voor Architectuur, Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties, Stimuleringsfonds voor de Pers, Vervangingsfonds en bedrijfsgezondheidszorg voor onderwijs, Participatiefonds voor het onderwijs, CFI
7. Bekostiging in de zorg	College sanering zorginstellingen en Uitvoering Omslagregelingen WTZ, Sinti en Roma
8. Woningssubsidies	Centraal Fonds Volkshuisvesting, Stichting Waarborgfonds eigen woningen,
Examineren	
9. Organiseren van examineren	Commissie Eindtermen Accountantsopleiding, Regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs, Staatsexamencommissie VO, Staatsexamencommissie Nederlands als Tweede Taal

10. Examineren mobiliteit	Commissie Stuurliedenexamens, Commissie voor examens van Scheepswerktuigkundigen, Commissie voor Zeevaartsexamens, Examencommissie Certificaatslootsen, Stichting Examenbureau Beroepsvervoer, VAM, Landelijke- en Regionale Examencommissie verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen, Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
11. EU subsidies	EFRO Programma Noord, Oost, Zuid, West, EFRO INTERREG IV. A. Deutschland- Nederland, Grensregio Vlaanderen Nederland, Euregio Maas-Rijn, Twee Zeeën, EFRO INTERREG IV. B. Noordwest Europa, North Sea Region, INTERREG IV. C., ESF, ELFPO concurrentiekracht, milieu en natuur, leefbaarheid en diversificatie, LEADER, EVF AS vissersvloot, aquacultuur en binnenvisserij, maatregelen collectief belang, duurzame ontwikkeling, ELGF, Migratiefonds Europees Vluchtelingenfonds, Europees Integratiefonds, Terugkeerfonds, Buitengrenzenfonds, Cultuurprogramma's, LIFE +, Youth in action, Leven Lang Leren Erasmus, Leonardo da Vinci, URBACT, Zevende kaderprogramma onderzoek en ontwikkeling, Kaderprogramma concurrentievermogen ogen en innovatie, Actieprogramma Volksgezondheid
Veiligheid en Justitieketen	
12. Veiligheid en justitie	Immigratie en Naturalisatiedienst, dienst Justitiële inrichtingen en Nederlands Forensisch Instituut, Raad voor Rechtspraak, Raad voor Kinderbescherming, Politieacademie, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
Keuren en verlenen van vergunningen	
13. Vergunningen verlenen en keuren zorg	Centraal Informatiepunt beroepen gezondheidszorg, College ter Beoordeling Geneesmiddelen, Commissie Gebiedsaanwijzing, keuringsinstanties VWS

14. Keuringsinstanties Materialen, Geluid en Agroketens	Edemetaalwaarborg NL, Keurderscluster metrologiewet, Keuringsinstanties onder communicatiewet, Verispect, Waarborg Holland BV, Keuringsinstanties bouwproducten, Keuringsinstanties geluidshinder, Dienst Regeleing, College van Toelating van Bestrijdingsmiddelen, Nederlandse Algemene Keuringsdienst Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen, Commissies voor de samenstelling van verplichte rassenlijsten, Kamer voor Binnenvisserij, Raad voor plantenrassen, Bloembollenkeuringsdienst, Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten
15. Mobiliteit	Rijkswaterstaat, Dienst Wegverkeer, Erkende particuliere onderzoeksbureaus als bedoeld in Schepenbesluit, Erkenningshouders Algemene Periodieke Keuring, HISWA, Keuringsinstanties pleziervaartuigen, Keuringsinstanties uitrusting zeeschepen, Keuringsinstanties uitrusting zeeschepen, nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie, VAM
Onderzoek	
16. Planbureaus en statistiek	Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Bureau voor de Statistiek
17. Financiering Wetenschappelijk Onderzoek	Bureau Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, Bureau Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, Zorg Onderzoek Nederland Medische Wetenschappen
18. Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek	Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek, KNMI, RIVM, Nederlands Vaccin Instituut
Innen van gelden van burgers, bedrijven of instellingen	
19. Innen van gelden van burgers, bedrijven of instellingen	Centraal Justitieel Incassobureau, CAK, Belastingdienst, Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, Stichting Borgstellingsfonds, Raad voor de Rechtspraak (griffierechten)
Uitkeren van gelden aan burgers	
20. Inkomensondersteuning burgers / huishoudens	Sociale Verzekeringsbank, Belastingdienst (toeslagen), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, DUO,
21. Uitvoeren schadevergoedingen	Nederlands Bureau Motorijtuigenverzekeraars, Stichting Waarborgfonds Motorverkeer, Schadefonds Geweldsmisdrijven, Faunafonds, Stichting afwikkeling Marogelden overheid, Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië, Het Gebaar

Beheren van goederen en diensten	
22. Rijkswaterstaat en havens	Rijkswaterstaat, Rijkshavenbeheerders, Rijkshavenmeesters
23. Luchtvaart	Luchtverkeersleiding NL, Stichting Airport Coordination Netherlands
24. Archief en Bibliotheken	Nationaal Archief, Koninklijke Bibliotheek
25. Vastgoed	RVOB, DVD, Rgd, en delen van RWS, DLG, SBB, COA en Prorail
ICT- beheer en ontwikkeling	
26. ICT- beheer en ontwikkeling	Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT, GBO Overheid, Directie Informatie en Communicatietechnologie, IVENT en DICTU
Bedrijfsvoering	
27. Bedrijfsvoering	Rijksgebouwendienst, P-Direkt, Werkmaatschappij (EC P&O), DOC-direct/CAS, Werkmaatschappij, Rijks Audit Dienst, Academie van Overheidscommunicatie, 4FM/FASAM, Bureau Gateway, Rijksacademie Financiën en Economie
TOEZICHTCLUSTERS	ORGANISATIES
Nalevingstoezicht	
1. Consumentenproducten	Voedsel en Waren Autoriteit (waarin opgenomen Algemene Inspectiedienst en Plantenziektkundige Dienst)
2. Milieu en veiligheid private sector	VROM-inspectie, Staatstoezicht op de Mijnen, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Arbeidsinspectie
3. Arbeidsplaatsen	Arbeidsinspectie
Markttoezicht	
4. Financiële markten	De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, Bureau Financieel Toezicht Notarissen
5. Niet-financiële markten	Nederlandse Mededingings Autoriteit, Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, Agentschap Telecom, Nederlandse Zorg Autoriteit, Consumentenautoriteit, Commissariaat voor de Media
Toezicht overheden en instellingen	
6. Toezicht overheden en instellingen	VROM-inspectie, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Voedsel en Waren Autoriteit, Inspectie Werk en Inkomen, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Erfgoedinspectie
Overige	
7. Grensverkeer	Douane, Voedsel en Waren Autoriteit
8. Bijzondere opsporing	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst, Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, VROM-IOD, VWA/AID-DO, Arbeidsmarktfraude

9. Toezicht Justitie	Inspectie Sanctietoepassing, College van Toezicht op Kansspelen en Raad van strafrechttoepassing en jeugdbescherming
10. Militaire Gezondheidszorg	Inspectie Militaire Gezondheidszorg
11. Sanering Ziekenhuisvoorzieningen	College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen
12. Inlichtingen en veiligheidsdiensten	Commissie van toezicht inlichtingen- en veiligheidsdiensten
13. Emissies	Nederlandse Emissie Autoriteit,
14. Persoonsgegevens	College Bescherming Persoonsgegevens

Bijlage 5 Departementale indeling

Gezamenlijke notitie werkgroep 18. Openbaar Bestuur en werkgroep 19. Bedrijfsvoering

Inleiding

In combinatie met de ingezette beweging naar flexibilisering van de rijksdienst⁴ en het streven naar het verminderen van politiek-bestuurlijke (Haagse) drukte kan naar het onderwerp departementale herindeling gekeken worden.

Het huidig samenstel van 13 ministeries kent een lange ontstaansgeschiedenis, die is weergegeven in bijgevoegde kaart. Grotere veranderingen zoals in de internationale orde (vb. Europa) en in maatschappelijke opvattingen (vb. toenemend belang milieu) hebben zich vertaald in de organisatie van departementen.

Kort gezegd zijn er verschillende invalshoeken om te kijken naar de wenselijkheid van wijzigingen van de bestaande departementale indeling:

- de huidige departementale structuur verdient aanpassing aan een nieuwe definiëring van maatschappelijke opgaven;
- de huidige departementale structuur verdient aanpassing aan veranderde bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten;
- de huidige departementale structuur verdient aanpassing om de ontstane samenhang tussen beleidsterreinen te institutionaliseren (en zodoende dubbel werk te voorkomen);
- de huidige departementale structuur verdient aanpassing vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

Discussies over wijzigingen in de departementale indeling gaan vrijwel zonder uitzondering over de beleidskernen en daarin tot uitdrukking komende beleidsdomeinen van de bestaande ministeries. Bij de uitvoering is volgens de werkgroepen de aard van de werkprocessen veeleer bepalend voor de ordening. In de rapporten van beide werkgroepen wordt gepleit voor nadruk op goed opdrachtgeverschap; het eigenaarschap van uitvoerende organisaties zou minder uit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden gezien en meer vanuit de maatschappelijke doelgroep die wordt bediend.

Het aantal *ministeries* wordt in deze notitie apart gezien in relatie tot de politieke afweging van het aantal *ministers*. Mede aan de hand van programma-ministers⁵ zijn ook constructen denkbaar met meer ministers voor een bepaald beleidsterrein in combinatie met minder departementen. Andersom kan een minister ook voor twee ministeries verantwoordelijk zijn, wat in het geval van een transitieperiode logisch zou kunnen zijn. Factoren als het aantal bij een coalitie betrokken partijen, de verdeling van politieke verantwoordelijkheden binnen een coalitie en de benodigde aandacht voor de betrekkingen met het parlement en voor Europese en internationaal overleg zullen bij de afweging van het aantal ministers mede een rol spelen.

⁴ Zie SGO-rapporten 'De verkokering voorbij' (2006), 'In dienst van het Rijk' (2007) en de Nota Vernieuwing Rijksdienst (2007).

⁵ Zie voor evaluatie van programmaministers 'De koning van het schaakbord of Jan zonder land' (2010) van Berenschot. Zie ook het rapport 'Regeren met programma's (2010) van prof. A.F.A. Korsten uitgevoerd in opdracht van de SG Vernieuwing Rijksdienst. Het onderzoek geeft aan hoe het werken met kabinetsprogramma's succesvol kan zijn en waar op gelet moet worden.

Werkgroepen Brede heroverweging: herdefiniëring van overheidstaken

De Brede Heroverweging heeft er toe geleid dat de bovenstaande invalshoeken tegen het licht zijn gehouden in verschillende werkgroepen. In de (horizontale) werkgroepen openbaar bestuur en bedrijfsvoering kwam het onderwerp nadrukkelijk aan de orde. De werkgroep Openbaar Bestuur heeft de organisatie van taken gezien vanuit het subsidiariteitsbeginsel. Bepaalde rijkstaken zouden overgeheveld kunnen worden naar provincies of gemeenten. Hierbij hoort ook het bezien van de gevolgen voor de ordening van taken op rijksniveau. De werkgroep Bedrijfsvoering heeft vanuit de organisatie van de rijksdienst gekeken naar samenhangende clusters op DG-niveau en naar een clustering van uitvoering en toezicht. Een indeling in clusters vergroot de flexibiliteit en vergroot de mogelijkheden van politieke aansturing. In het licht van een flexibele rijksdienst dient voor wat betreft uitvoerende diensten het idee van meervoudig opdrachtgeverschap meer gestalte te krijgen. De voorgestelde clustering van beleid, uitvoering en toezicht uit het rapport van de werkgroep bedrijfsvoering zou hierbij een mogelijkheid kunnen zijn. Ook is in werkgroepverband het collegiaal bestuur besproken.

De leden van beide werkgroepen hebben besloten via deze notitie in samenhang over het onderwerp departementale herindeling te rapporteren. Daarmee is beoogd ook gedachten over een andere organisatie uit andere werkgroepen mee te nemen. In de volgende werkgroepen is de departementale indeling aan de orde geweest: *werkgroep Energie en Klimaat; werkgroep Leefomgeving en Natuur, werkgroep Innovatie, werkgroep Veiligheid en de werkgroep Internationale Samenwerking.*

Implementatie

Een eventuele grootschalige departementale herindeling is een majeure opgave. Een herindeling gaat gepaard met een reorganisatie met een bijbehorend plaatsingsproces dat zorgvuldig moet gebeuren en in overleg met de medezeggenschap. Afhankelijk van de omvang van de herschikking van organisatieonderdelen heeft zo'n proces effect op meerdere jaren. Een kleine herschikking van de departementale organisatie is binnen een kabinetsperiode te realiseren. In het geval van een grootschalige departementale herindeling is het advies om niet te veel te snel te willen. Om recht te doen aan de stabiliteit van de overheid en in verband met de wenselijkheid dat werkzaamheden doorgang moeten vinden, liggen twee formatiemomenten eerder in de rede dan een kabinetsperiode.

Een departementale herindeling kan overigens op zichzelf op eenvoudige wijze bij Koninklijk Besluit tot stand worden gebracht. Een dergelijk besluit kan op ieder gewenst moment worden genomen. In de praktijk wordt een verandering in de verdeling van het takenpakket van de rijksoverheid bij de vorming van een nieuw kabinet tot stand gebracht. Een tussentijds beslismoment over herverdeling van portefeuilles en organisatieonderdelen tussen ministers is mogelijk. We pleiten ervoor om aanpassing van de rijksdienst als een normaal proces te zien dat tussentijds – uiteraard weloverwogen – kan plaatsvinden en waarvan de politieke lading niet op voorhand groot is.

De politieke afweging in de ministerraad is gebonden aan bepaalde staatsrechtelijke spelregels, bijvoorbeeld de ministeriele verantwoordelijkheid en de eenheid van het kabinetsbeleid. Herziening van het aantal ministeries biedt ook gelegenheid voor aanpassing voor het reglement van orde van de ministerraad. Zo zou bijvoorbeeld het beginsel van collegiaal bestuur met een eigenstandige voorzitter, tevens lid van de Europese Raad, geïntroduceerd kunnen worden. Dit impliceert dat de

ministerraad in gezamenlijkheid beslist en dat er in de ministerraad minder nadruk komt op de individuele ministeriele verantwoordelijkheid. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht in het reglement van orde voor de ministerraad. Hierbij kan ook de wijze van voorbereiding van besluiten herzien worden. Ook de coördinerende rol van de MP kan worden versterkt.

Opbrengsten en kosten

De directe en indirecte besparingen in bestuurskosten worden geraamd op 4 miljoen per minister. Het betreft in dit geval besparingen bij de ondersteunende beleidsdirecties. Die kan globaal per ministerie worden geraamd op minimaal 40 fte. Hierbij wordt opgemerkt dat in de periode tot en met 2013 een apparaattaakstelling reeds ingeboekt staat.

De veranderkosten van een andere departementale indeling zullen in de regel een veelvoud zijn van deze besparing, maar zij zijn ook niet in eerste aanleg de maat voor het besluit. Ze moeten goed in beeld worden gebracht en beschikbaar worden gesteld, zodat het veranderproces snel en makkelijk kan verlopen. Als dat niet gebeurt, is afwenteling op beleidsbudgetten onvermijdelijk.

Overwegingen bij een eventuele herindeling

Een andere indeling van de rijksdienst door een departementale herindeling kan voordelen opleveren, die hieronder kort worden opgesomd:

- de organisatie van de rijksdienst kan na een herindeling beter aansluiten bij de opdrachten van deze tijd;
- wanneer bepaalde samenhangende taken worden overgedragen van het Rijk naar provincies en gemeenten, ligt het voor de hand de overblijvende taken op het niveau van de rijksdienst te bundelen. Zo kan binnen het rijk één aanspreekpunt ontstaan voor bepaalde beleidsdomeinen;
- minder ministeries kan leiden tot minder bestuurlijke en ambtelijke drukte;
- bij een kleiner aantal ministeries is het eenvoudiger te komen tot vormen van collegiale aansturing van de rijksdienst op het niveau van de politiek vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- door samenhangende beleidsterreinen onder te brengen in een kleiner aantal ministeries wordt de interne afstemming tussen deze terreinen gestimuleerd en vereenvoudigd.

Aan een eventuele herindeling kleven ook bezwaren, die hieronder worden aangeduid:

- betere samenwerking en afstemming binnen de rijksdienst kunnen maar in beperkte mate worden afgedwongen door een andere structuur. Cultuuraspecten zijn in de praktijk zeer belangrijk en weerbarstig;
- aandachtspunt is dat op bepaalde terreinen de zogenaamde 'checks and balances' op ministerieel niveau een functie hebben. Bijvoorbeeld voor wat betreft de beleidsterreinen economie en milieu is het aannemelijk een afweging op ministerieel niveau te behouden;
- een vermindering van het aantal ministers stuit op praktische bezwaren. Zeker als gelet wordt op het aantal internationale overleggen en EU-raden. Neem daarbij het benodigde overleg met de Staten-Generaal en belanghebbenden in het beleidsveld, dan is het de vraag hoe één persoon de functie van minister kan invullen qua tijdsbesteding;
- de organisatie van de rijksdienst in dertien ministeries representeert staatkundige continuïteit en publieke verantwoording. Het is de vraag of in een

- periode van drastische herordening van het beleid en verschuivingen in het politieke krachtenveld departementale herindeling wenselijk is;
- de doelstellingen van een herindeling (zoals meer samenwerking, betere politieke regie, flexibiliteit) kunnen ook op andere manieren worden bereikt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een andere ordening van de beleidsdomeinen in stabiele beleidsvelden die makkelijk aan bewindspersonen kunnen worden toegewezen.

Voorzetten voor nadere beschouwing

Vanuit verschillende maatschappelijke opgaven en clusters van beleidsterreinen kan gekeken worden naar versterking en bundeling van de departementale indeling. Het is een politieke afweging om te bepalen op welke beleidsterreinen *checks and balances* vorm moeten krijgen via het bestaan van verschillende ministeries ten behoeve van een goede maatschappelijke afweging om zo het risico van machtsconcentratie te ondervangen. Tegelijkertijd moet de agenda van de ministerraad werkbaar blijven door een goede werking van politieke en ambtelijke voorportalen.

Bij een departementale herindeling gaat het nooit om het eenvoudig samenvoegen van departementen, maar om het bijeen brengen van samenhangende beleidsdomeinen. Veel van de bestaande departementen kennen immers een op historische gronden tot stand gekomen bundeling van beleidsdomeinen. Het vraagt om een beschouwing over de beste ordening van het *geheel* van de beleidsdomeinen, die te vinden zijn binnen de herin te delen departementen.

Het gaat bovendien vrijwel nooit over simpele zaken. Het tot stand brengen van nieuwe verbanden betekent het verbreken van bestaande.

Op de onderstaande beleidsdomeinen zouden politieke keuzes gemaakt kunnen worden voor een herschikking van organisatieonderdelen van ministeries. Dit beoogt geen uitputtend overzicht te zijn van alle mogelijkheden, noch het karakter van een blauwdruk te hebben.

Veiligheid

Raakt in ieder geval BZK en Justitie. Overige verantwoordelijkheden van BZK (zoals bestuur, constitutionele zaken en bedrijfsvoering) en van Justitie (zoals vreemdelingenbeleid, wetgevingskwaliteit en jeugdbescherming) kunnen onderdeel zijn van een nieuw te vormen departement (evt. met wijken en integratie). Een andere afweging is of bepaalde onderdelen kunnen worden overgeheveld naar AZ en/of Financiën. Een specifiek vraagpunt is wat er gebeurt met de aansturing van de inlichtingendiensten.

Economisch beleid

Raakt in ieder geval EZ, LNV, OCW, SZW en VenW. De economische verantwoordelijkheden voor ondernemers zouden geïntegreerd kunnen worden. Een andere mogelijkheid is om te kijken of logische samenhang is te organiseren tussen werkgeversbeleid en werknemersbeleid. Het bijeenbrengen van de economische en financiële beleidsdomeinen is eveneens een optie.

Kennis

Raakt in ieder geval OCW, EZ, LNV, VenW. Het beleid m.b.t. kennis, research and development en onderwijs zou gebundeld kunnen worden. Of bundeling van

innovatie daarbij past, is de vraag. Dat maakt immers deel uit van vele beleidsdomeinen.

Omgevingsbeleid

Raakt in ieder geval VROM, VenW, LNV, EZ. Door het bijeenbrengen van verantwoordelijkheden in het fysiek/ruimtelijk domein kan de samenhang van het nationale beleid worden vergroot en kunnen de verhoudingen met de andere overheden helderder en scherper worden. Op rijksniveau ligt het accent op kaderstelling en wet- en regelgeving. Dit betreft ruimtelijke ordening, woningbouw, mobiliteit, water, luchtvaartomgevingsbeleid, natuur, landschap, recreatie en energie.

Sociale infrastructuur

Raakt in ieder geval VWS, SZW, BZK, Jus, OCW, VROM/WWI. De beleidsvelden inburgering en integratie zouden in samenhang gebracht kunnen worden met scholing en werk (participatie). De wijkaanpak kan heroverwogen worden als rijkstaak. Het bij elkaar brengen van de beleidsdomeinen volksgezondheid en sociale zaken is eveneens mogelijk.

Bedrijfsvoering

Raakt in ieder geval BZK, VROM en FIN. Het in een hand brengen van alle domeinen die te maken hebben met bedrijfsvoering (financiën, personeel en organisatie, huisvesting) kan worden overwogen. Daaraan zou de eigenaarsrol voor agentschappen en zbo's kunnen worden toegevoegd.

Vanuit verschillende invalshoeken zijn nog andere raakvlakken te identificeren, bijvoorbeeld aan de hand van horizontale thema's als de internationale functie en innovatiebeleid. Het verdient echter de voorkeur om een meer stapsgewijze veranderingsaanpak te kiezen in plaats van de gehele rijksdienst te herschikken.

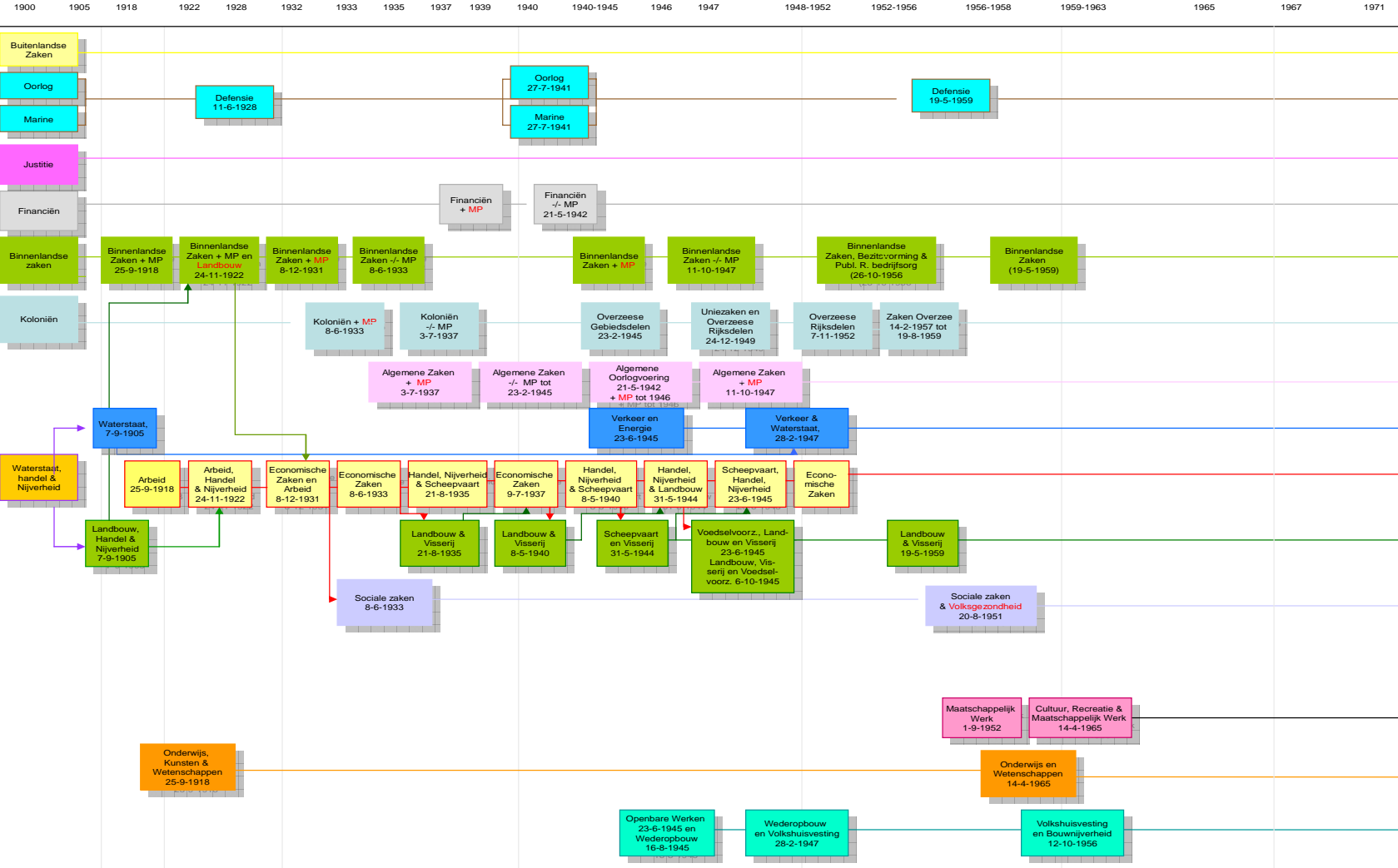
Een eenmalige herindeling om beter in te spelen op maatschappelijke vraagstukken geeft een nieuwe vaste indeling en daarmee een nieuwe inflexibiliteit. Maatschappelijke vraagstukken zullen ook de komende jaren veranderen van aard. Overwogen kan worden om na te denken over enkele, vaste ministersposten met een eigen departementale organisatie en wisselende (programma)ministers zonder een eigen departementale organisatie. Ook de aanpak van een meer flexibele inrichting in stabiele beleidsvelden die makkelijk aan bewindspersonen kunnen worden toegewezen, zoals voorgesteld door de werkgroep bedrijfsvoering, biedt een alternatief.

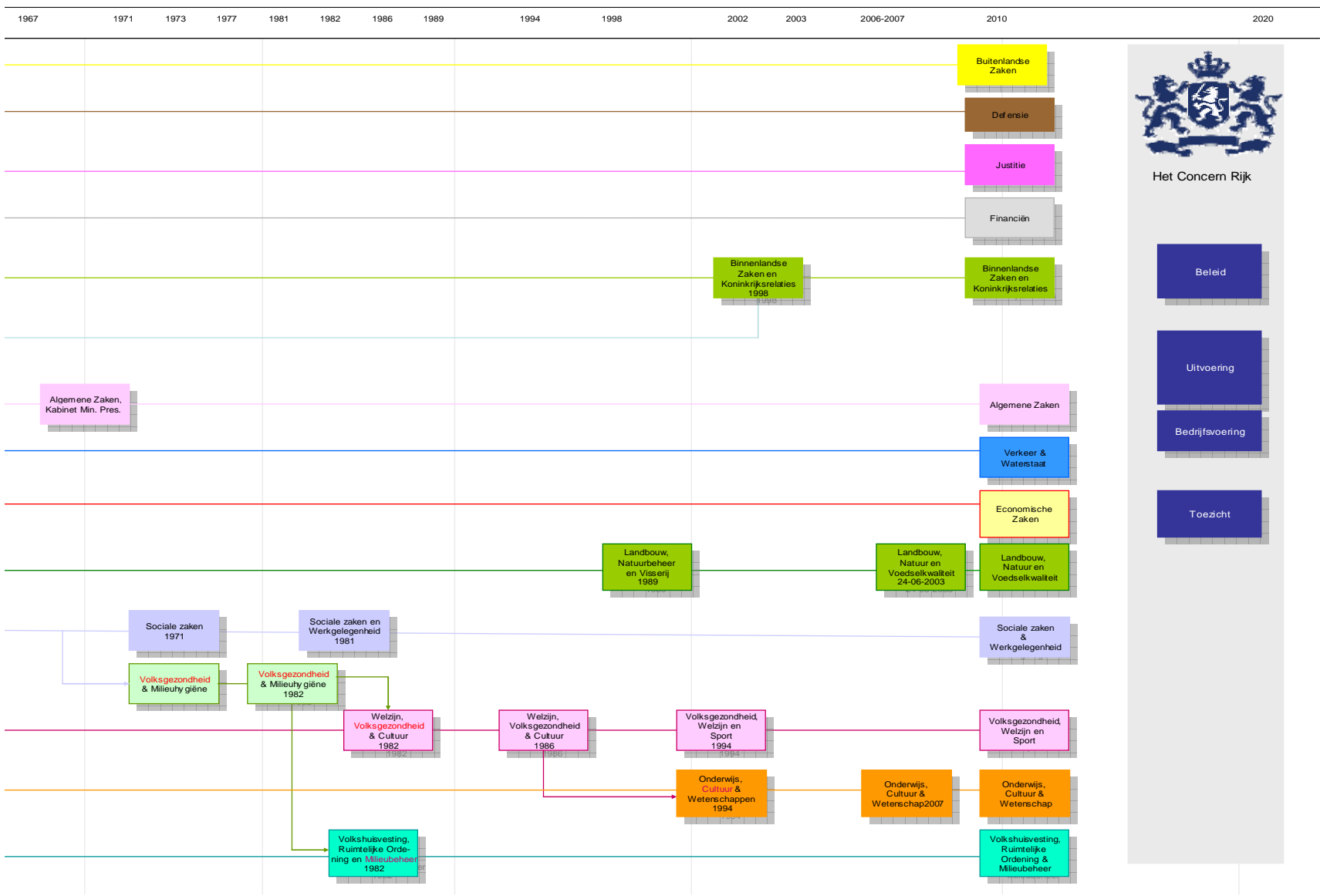
Bijlage

Het overzicht van ministeries in Nederland van 1900-2010 laat een ontwikkeling zien van acht naar dertien ministeries. Dat aantal is sinds de wederopbouw aanvankelijk gestabiliseerd op veertien en na een herindeling in 1982 op dertien gebracht.

Dit overzicht is ook te vinden op

www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverwegingen.





Het Concern Rijk

- Beleid
- Uitvoering
- Bedrijfsvoering
- Toezicht