



Programma Vernieuwing Rijksdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Derde Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst

Datum 25 mei 2009

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 Algemeen beeld volumeontwikkeling	4
2.1 De uitgangssituatie	4
2.2 De ontwikkeling van de afslanking	6
2.2.1 Algemeen	6
2.2.2 Defensie	7
2.2.3 Politie	7
2.2.4 Magistratuur en ondersteuning	8
2.3 Hoge Colleges van Staat	8
3 Ontwikkelingen per departement en bij specifieke onderdelen	9
3.1 Algemene Zaken	10
3.2 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10
3.3 Buitenlandse Zaken	11
3.4 Defensie	11
3.5 Economische Zaken	12
3.6 Financiën	12
3.7 Justitie	12
3.8 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	12
3.9 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	13
3.10 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	13
3.11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	13
3.12 Verkeer en Waterstaat	14
3.13 Volkgezondheid, Welzijn en Sport	14
4 Sociale gevolgen en uitputting Sociaal Flankerend Beleid	15
5 Intensiveringen	17
5.1 Algemeen	17
5.2 Intensiveringen	17
6 Vooruitzichten	21
Bijlage – tabellen	22

1 Inleiding

Dit is de derde voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. In deze kwantitatieve rapportage wordt verslag gedaan van de afslanking die de rijksdienst tussen eind 2006 en eind 2008 heeft gerealiseerd. In de rapportage zal allereerst ingegaan worden op de uitgangssituatie, met daaraan toegevoegd de toegestane intensiveringen die ten tijde van het Coalitieakkoord openstonden. Vervolgens zal ingegaan worden op de verzameling van informatie, het daarover gevoerde overleg en de wijze waarop de informatie in deze rapportage wordt gepresenteerd. Daarna wordt een korte analyse gegeven van de voortgangscijfers en zal ingegaan worden op de inmiddels vastgestelde intensiveringen als gevolg van nieuw beleid. De rapportage sluit af met een vooruitblik op het komende jaar.

2 Algemeen beeld volumeontwikkeling

2.1 De uitgangssituatie

In de Nota Vernieuwing Rijksdienst is, naast een programma voor de verbetering van de rijksdienst, eveneens bepaald hoe de afslanking zou moeten verlopen. In totaal is de afslanking voor het gehele rijk, inclusief de ZBO's, bepaald op ca. 12.800 fte in de periode 2008-2011, waarvan ca. 11.000 fte bij de budgetgefinancierde onderdelen en ca. 1.800 fte bij de tariefgefinancierde diensten. Dat onderscheid is van belang omdat feitelijk groter werkaanbod bij de laatste niet zou hoeven te worden vertaald in afslanking, maar ook tot op efficiencywinst gebaseerde tariefverlaging zou kunnen leiden. Als peildatum voor de afslanking is aangehouden de feitelijke bezetting in fte's op 31 december 2006 (zie hoofdstuk 6 en bijlage 2 van de Nota Vernieuwing Rijksdienst). Weliswaar gaat de afslankingstaakstelling pas in vanaf 1 januari 2008, maar om mogelijke vertekeningen te voorkomen en gelegenheid te geven voor de voorbereiding van plannen, is indertijd een eerdere peildatum gekozen.

Bij de afslanking was sprake van een nogal grote differentiatie. Zo is de veiligheidssector (ondersteuning OM, rechtspraak, politieorganisatie en gevangeniswezen) grotendeels buiten de afslanking gelaten. Een andere uitzondering is de Belastingdienst waarover bepaald is dat pas per 2010 hoeft te worden begonnen met het realiseren van de taakstelling. Voorts is een belangrijke differentiatie dat er een onderscheid gemaakt is tussen beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. De uitvoering is naar verhouding gespaard en heeft een taakstelling gekregen van tussen de 5 en 10 % in vier jaar. De beleidsonderdelen hebben een afslankingsopdracht gekregen van 20 %, evenals het totaal van de inspecties. Voor de ondersteuning is een per departement gedifferentieerde taakstelling van 20 à 30 % gehanteerd. Tabel 7 geeft de gerealiseerde taakstelling per onderdeel weer.

Voor de afslanking is in het programma Vernieuwing Rijksdienst gekozen voor een fasering waarbij in de eerste twee jaren telkens 1/8 van de taakstelling zou moeten worden gerealiseerd, in het derde jaar 1/4 en in het vierde jaar 1/2 van de opgelegde taakstelling.

Ten tijde van de nulmeting telde de rijksdienst, waar in het kader van Vernieuwing Rijksdienst onder wordt verstaan: de totale omvang van de twaalf ministeries (exclusief Defensie) alsmede van de in de Nota Vernieuwing Rijksdienst genoemde

ZBO's, 149.398 fte. Dit wordt weergegeven in tabel 1. Defensie wordt apart behandeld, net als de (rijksonderdelen op het gebied van) politie en de magistratuur plus hun ondersteuning. De Hoge Colleges van Staat zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze niet vallen onder de taakstelling van Programma Vernieuwing Rijksdienst. Wel is ter informatie aan het einde van dit hoofdstuk een tabel opgenomen met de ontwikkeling van de bezetting van de Hoge Colleges van Staat.

Voor het bepalen van de afslankingsinspanning moeten aan de nulmeting 5.155 fte worden toegevoegd, zijnde de vacatures die het vorige kabinet ten behoeve van intensiveringen had opengesteld ¹. Van belang is verder dat voor de afslanking gewerkt is met een zogenaamd dubbel slot: de afslanking moet zowel in euro's als in personele bezetting worden gerealiseerd teneinde te verzekeren dat er niet alleen sprake is van een goedkopere overheid maar ook van een daadwerkelijk kleinere overheid. In aanvulling op de discussies over externe inhuur binnen het rijk is voorts bepaald dat reductie van personeel niet mag worden gecompenseerd door vergroting van externe inhuur. Over de ontwikkeling van de externe inhuur (die geen onderdeel is van het Programma VRD) zal in ander verband worden gerapporteerd.

Op de nulmeting is nog een klein aantal correcties uitgevoerd. Merendeels zijn dit correcties die voortkomen uit nadere informatie over de werkelijke omvang van dienstonderdelen of het verdisconteren van eenheden van buiten de rijksdienst waarvan op dat moment al besloten was dat ze deel van het rijk zouden gaan uitmaken (bv. de entadministraties bij VWS). De correcties zijn in tabel 10 in de bijlage apart zichtbaar gemaakt. Voorts is een administratie bijgehouden van overboekingen van personeel tussen departementen bijvoorbeeld omdat besloten is bepaalde onderdelen samen te voegen bij één departement. Voorbeelden hiervan zijn de Werkmaatschappij en de Rijksauditedienst. Uit dergelijke verschuivingen zou snel geconcludeerd kunnen worden dat een bepaald departement sterk groeit en andere departementen dalen, terwijl er slechts sprake is van verschuivingen ten behoeve van efficiencywinst. In de aparte administratie hiervan wordt inzichtelijk gemaakt om welke verschuivingen het gaat, de overboekingen tussen de departementen zijn weergegeven in tabel 1. Een gedetailleerd overzicht van overboekingen wordt weergegeven in tabel 11 in de bijlage.

1 Het huidige kabinet heeft daarnaast reeds in 2007 besloten 35 fte aan extra capaciteit toe te staan bij SZW en EZ (zie ook hoofdstuk 5.2).

2.2 De ontwikkeling van de afslanking

2.2.1 Algemeen

Het jaar 2008 was het eerste jaar van de afslanking. Zoals gezegd moest volgens de planning in dat jaar 1/8 van de afslanking worden gerealiseerd. Wel moet daarbij worden verdisconteerd de groei ten gevolge van de beleidsintensiveringen die door het vorige kabinet zijn goedgekeurd, met een totale ruimte van 5.155 fte. Daarvan is tot en met 31 december 2008 in totaal 2.044 fte gebruikt, zie hiervoor tabel 2.

In tabel 1 is de ontwikkeling over 2008 weergegeven. Deze tabel is exclusief Defensie, de politie op rijksniveau, en het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur inclusief hun ondersteuning. Die zijn respectievelijk in tabel 3, 4 en 5 apart weergegeven.²

Tabel 1: Overzicht totalen

Departementen	Nulmeting*	Intensiveringen vorig Kabinet	Bezetting 31-12-2007	Bezetting 31-12-2008	Verschil 2006-2008	Overboekingen**
Algemene Zaken	458		442	436	-23	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3.454	294	3.499	3.683	229	123
Buitenlandse Zaken	3.287		3.258	3.186	-101	-15
Economische Zaken	5.897	250	5.914	5.970	73	-18
Financiën	32.522	1.527	33.658	33.639	1.117	311
Justitie	28.718	3.084	29.316	29.150	432	-40
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	8.653		8.492	8.549	-104	-2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	12.002		11.749	11.282	-720	104
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25.283		23.600	22.473	-2.810	-315
Verkeer en Waterstaat	16.026		16.113	16.058	32	29
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	5.822		5.789	5.644	-178	-63
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	7.275		7.413	7.191	-85	-114
TOTAAL (in fte)	149.398	5.155	149.243	147.261	-2.137	

* Zie tabel 10 voor een overzicht van correcties op de nulmeting

** Deze kolom geeft het saldo van overboekingen van fte van en naar het departement weer. Een positieve waarde betekent dat het departement medewerkers van (een) ander(e) departement(en) heeft overgenomen; een negatieve waarde geeft aan dat er medewerkers zijn overgegaan naar andere departementen. Zie ook paragraaf 2.1 en tabel 11.

Tabel 2: Intensiveringsruimte besloten door vorig kabinet

Departement	Organisatieonderdeel	Toegestane intensivering	Gebruikte intensiveringsruimte	Saldo
BZK	AIVD	294	145	149
EZ	SenterNovem, EVD, OPTA en NMA	250	250	0
Financiën	Belastingdienst	1.527	1.180	347
Justitie	DJI	3.084	469	2.615
TOTAAL (in fte)		5.155	2.044	3.111

In het kader van de voorziene intensiveringen zal in hoofdstuk 5 zichtbaar worden gemaakt op welke plaatsen uitbreidingen onvermijdelijk zijn als gevolg van al dan niet mede op wensen van de Tweede Kamer gebaseerde beleidsintensiveringen die na de start van dit kabinet zijn opgekomen. Daar zal ook vermeld worden op welke

² Er kan sprake zijn van geringe afrondingsverschillen in het aantal fte in de kolommen "Verschil 2006-2008"

wijze via tijdelijke plaatsen het kabinet voor zover het de rijksdienst betreft wil inspelen op de onder meer de behoefte aan trainees, de werving van specifieke categorieën personeel en dergelijke.

Zoals gesteld is er voor gekozen om in de presentatie van de informatie in deze voortgangsrapportage drie onderdelen apart zichtbaar te maken: Defensie, de politie op rijksniveau, en het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur inclusief hun ondersteuning. Deze zaten tot dusver op een enigszins willekeurige manier soms wel en soms niet verborgen in de totaalcijfers per ministerie waardoor snel een verkeerd beeld kon ontstaan. Zo drukte bijvoorbeeld de volle omvang van het KLPD en de Politieacademie geheel op de cijfers van BZK, terwijl het logischer is die onderdelen in verband te brengen met de totale politiemacht.

2.2.2 Defensie

Het ministerie van Defensie is, vanwege de uitzonderingspositie van de krijgsmacht, niet in tabel 1 meegenomen, maar wordt apart weergegeven in tabel 3. Op het departementale deel van Defensie rust een taakstelling van 684 fte.

Tabel 3: Bezettingcijfers Defensie

Defensie	Nulmeting*	Stand 31-12-2007	Stand 31-12-2008	Vershil 2006-2008
Bestuursdepartement (beleid en ondersteuning)	1.213	1.213	1.263	50
MIVD	886	848	886	0
Agentschappen	5.431	5.400	5.384	-47
Overig Defensie	65.408		64.945	-463
TOTAAL (in fte)	72.938		72.478	-460

* Zie tabel 10 voor een overzicht van correcties op de nulmeting

2.2.3 Politie

Zoals weergegeven in tabel 4 worden de rijksonderdelen van de politie, niet zijnde beleid, apart getoond. Het betreft hier het Korps Landelijke Politiediensten, de Politieacademie en het Bureau LMD. Daar wordt ter informatie de omvang van de rest van de politie aan toegevoegd, zodat een goed totaalbeeld van de politie ontstaat. Voor het totaal van de onderdelen geldt een plafond van 54.844 fte.

Tabel 4: Bezettingcijfers Politie

Politie	Nulmeting	Intensi- veringen vorig Kabinet	Bezetting 31-12-2007	Bezetting 31-12-2008	Vershil 2006-2008
KLPD	4.701	169	4.865	4.900	199
LSOP (Politieacademie)	1.582	94	1.775	1.800	218
BLMD	17		17	17	0
Politieregio's	46.586		47.139	47.400	
TOTAAL (in fte)	52.886	263	53.796	54.117	417

2.2.4 Magistratuur en ondersteuning

De zittende en staande magistratuur plus hun ondersteuning worden hieronder apart weergegeven, conform de afspraak in het Coalitieakkoord om de veiligheidskolom buiten de taakstelling te houden.

Tabel 5: Bezettingcijfers magistratuur en ondersteuning

Justitie OM/ZM	Nulmeting	Bezetting 31-12-2007	Bezetting 31-12-2008	Vershil 2006-2008
Openbaar Ministerie	674	714	756	82
Ondersteuning OM	3.365	3.542	3.776	411
Rechtspraak	2.072	2.127	2.176	104
Ondersteuning Rechtspraak	7.025	7.095	7.214	189
TOTAAL OM/ZM	13.136	13.478	13.923	787

2.3 Hoge Colleges van Staat

In eerdere rapportages waren de Hoge Colleges van Staat nog opgenomen in de afslankingsoverzichten van de rijksdienst. Dat is in deze rapportage veranderd, omdat zij geen deel uitmaken van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Wel wordt hieronder vanuit het oogpunt van volledigheid en consistentie, de ontwikkeling van de bezetting van de Hoge Colleges van Staat sinds eind 2006 weergegeven. De Hoge Colleges van Staat sturen zelf op een efficiency-taakstelling van 5%.

Tabel 6: Bezettingcijfers Hoge Colleges van Staat

Hoge Colleges van Staat	Nulmeting	Bezetting 31-12-2007	Bezetting 31-12-2008	Vershil 2006-2008
Algemene Rekenkamer	278	275	295	16
Aruba en Antillen	3	5	5	2
Kanselarij der Nederlandse Orden	21	22	19	-2
Nationale Ombudsman ¹	152	139	130	-22
Raad van State	540	526	558	18
Eerste Kamer	49	47	46	-3
Tweede Kamer	530	547	553	23
TOTAAL (in fte)	1.573	1.560	1.605	31

¹ Nulmeting gecorrigeerd met 20 fte

3 Ontwikkelingen per departement en bij specifieke onderdelen

Het algemene beeld over 2008 is dat er sprake is van een daling van de omvang van de rijksdienst, zelfs als er rekening wordt gehouden met de toegestane (5.155 fte) intensiveringen waarvoor het vorige kabinet had besloten dat vacatures mochten worden vervuld. Een deel, 2.044 fte, is daarvan ook daadwerkelijk gebruikt en dat aantal moet eigenlijk aan de nulmeting worden toegevoegd. De startsituatie op 31 december 2006 was 149.398 fte (exclusief Defensie, politie magistratuur). Er zijn zoals gezegd ten gevolge van geaccepteerde beleidsintensiveringen 2.044 fte bijgekomen, maar de feitelijke omvang is 147.261 fte. Zeker met bovengenoemde in het achterhoofd stemt de totale afslanking tot zover tot tevredenheid. De reductie van de ca. 11.000 fte's verloopt volgens plan. Bij een aantal tariefgestuurde diensten is eveneens sprake van een daling of van een tariefverlaging.

Er is echter een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de voortgang.

In de eerste plaats is het totaalbeeld wel bevredigend, maar blijkt dat bij sommige departementen of in sommige categorieën geen sprake is van de gewenste afslanking. Of is er zelfs sprake van groei in plaats van reductie. Te noemen zijn de ministeries van VWS, Defensie en Justitie waar men om uiteenlopende redenen nog niet de afslanking heeft gehaald die voor ultimo 2008 voorzien was. Met die departementen zijn inmiddels nadere afspraken gemaakt teneinde te verzekeren dat uiterlijk 2011 de afgesproken doelen zullen worden gehaald.

Een tweede opmerking is in zekere zin het spiegelbeeld hiervan. Een belangrijk deel van de afslanking in 2008 komt voor rekening van enkele diensten die meer dan evenredig zijn afgeslankt. Daarvoor zijn verschillende verklaringen, zoals de doorwerking van reorganisaties of de gevolgen van de economische crisis. Hoewel die afslanking op zich past in de algemene lijn, moet men zich hier niet rijk rekenen omdat bij een aantrekkende economie weer sprake kan zijn van groei.

Een derde opmerking betreft de afslanking over de verschillende onderdelen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gerealiseerde taakstelling per onderdeel.

Tabel 7: Gerealiseerde taakstelling per onderdeel

Omvang per onderdeel	Nulmeting	31-12-2007	31-12-2008	% verschil 2006-2008
Beleid	11.225	10.815	10.583	-5,7
Ondersteuning	7.667	7.776	7.444	-2,9
Inspectie/toezicht	7.106	6.916	6.781	-4,6
Uitvoering	123.400	123.735	122.454	-0,8
TOTAAL RIJK (in fte)	149.398	149.243	147.261	-1,4

Uit de cijfers blijkt dat de afslanking in de categorie 'beleid' over het algemeen goed wordt gerealiseerd. Dat geldt ook voor de ondersteuning. Minder positief is echter de ontwikkeling bij een aantal inspecties waarvan moet worden geconstateerd dat ze achterblijven bij de voorziene afslanking van in totaal 20%. Het betreft in concreto de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie Jeugdzorg (IJZ), terwijl ook bij de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) naast de reguliere afslanking een groei nodig blijkt. Een aantal factoren speelt hierbij een rol, soms expliciete wensen van de Tweede Kamer, soms de behoefte aan extra interventies. Het kabinet heeft besloten dat deze omstandigheden geen aanleiding zijn tot het verlaten van de doelstelling van de inspecties in totaal fors te reduceren, maar stemt wel in met een aanpassing van de afslankingsdoelstelling voor de IGZ en de IJZ, mits die binnen het departementale kader van VWS wordt opgevangen. Op de VWA wordt bij de intensiveringen ingegaan.

Hieronder worden kort de ontwikkelingen per ministerie uiteengezet.

3.1 Algemene Zaken

De afslanking van het ministerie van Algemene Zaken (AZ) ligt op schema. Het opgestelde plan geeft aanleiding te veronderstellen dat ook de resterende taakstelling kan worden gerealiseerd, ondanks dat het ministerie door zijn geringe omvang weinig mogelijkheden heeft om tegenvallers op te vangen. Aandachtspunt is de groei van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) die haaks staat op het streven om in de categorie adviesraden tot een afslanking te komen.

3.2 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is het afgelopen jaar met aandacht gevolgd, omdat het achter lag bij het realiseren van de afslankingstaakstelling. Die vertraging werd voor een deel verklaard door een aantal bijzondere omstandigheden zoals het toerekenen van alle centrale politieonderdelen (het KLPD, de Politieacademie etc.) aan BZK en het ontbreken van een adequate verrekening met departementen die werk en/of mankracht in de Werkmaatschappij hadden ondergebracht. Inmiddels zijn de centrale politieonderdelen weergegeven als

onderdeel van de politiemacht als geheel (zie paragraaf 2.2.3) en is de overdracht van personeel naar de Werkmaatschappij op orde. Momenteel wordt een businesscase GBO uitgewerkt. Op basis van de uitkomsten daarvan zal een besluit worden genomen over de toekomstige positionering van GBO. Dat kan een bijdrage leveren aan de afslanking van BZK. Het afslankingsbeeld van BZK is hierdoor beter geworden, zij het dat het departement nog wel is gegroeid. Deze groei vond voor een groot deel bij de AIVD plaats, als gevolg van een intensivering van het vorige kabinet. In het beleid is overwegend een stevige daling gerealiseerd. Bij het realiseren van projecten op het gebied van vermindering van administratieve lasten is een tijdelijke groei (tot en met 2011) toegestaan.

3.3 Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) heeft de geplande kwantitatieve afslanking gerealiseerd, maar deze afslanking is nog niet conform de toedeling naar de kolommen beleid, ondersteuning, inspectie en uitvoering. BuZa heeft een forse afslanking gekend in de centrale diensten, maar er is nog geen sprake van een goed ingezette reductie van de beleidskolom. Hierdoor blijft het Haagse deel van het ministerie omvangrijk. In het postennetwerk is na een stijging in 2007 inmiddels sprake van een afslanking, maar de in 2007 opgelopen achterstand moet nog wel ongedaan worden gemaakt. BuZa heeft in verband met het bovenstaande zijn afslankingsplan aangescherpt en een aparte project-directeur-generaal Taakstelling aangesteld. De aangekondigde aanpak geeft vertrouwen, maar doordat BuZa voor een deel van de beoogde efficiencywinst afhankelijk is van besluiten die niet binnen zijn domein liggen, blijft waakzaamheid geboden.

3.4 Defensie

Defensie zal een deel van de taakstelling binnen de bestuursstaf en de agentschappen halen en het resterende deel uit de operationele capaciteit, zoals dat is vastgelegd in de begroting van 2008. De omvang van het ministerie van Defensie is in zijn geheel afgenomen. De bijdrage aan de taakstelling vanuit de bestuursstaf en de agentschappen is echter achter gebleven op het plan. Complicatie bij Defensie is dat er sprake is van een flexibel gebied tussen ministerie en krijgsmacht waarin (delen van) dienstonderdelen van positie kunnen veranderen. De taakstelling zal deels worden gevonden in een reductie van de controletoren en de reductie van de staven van alle defensieonderdelen, waaronder de bestuursstaf. Met Defensie zijn afspraken gemaakt om te zorgen dat de taakstelling op tijd wordt gerealiseerd. Defensie is bij de invulling van de taakstelling niet gebonden aan de eis van een 20% reductie op 'beleid'.

3.5 Economische Zaken

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) is sinds de nulmeting gegroeid. Groei was evenwel gefiatteerd door het vorige kabinet bij de onderdelen SenterNovem, EVD, OPTA en NMA. Wordt daarmee rekening gehouden, dan is het beeld gunstiger. EZ heeft een behoorlijke daling bij beleid en ondersteuning gerealiseerd. De manier waarop dat wordt gedaan is zonder meer positief: men heeft een goed plan, daar wordt effectief over gecommuniceerd. Zorgen bestaan daarentegen ten aanzien van de groei van de uitvoeringsdiensten, met name SenterNovem en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

3.6 Financiën

Het ministerie van Financiën slaagt er tot dusver in om de voorziene afslanking te realiseren. De kredietcrisis heeft sterke gevolgen voor een aantal onderdelen van het ministerie, met name beide toezichthouders (de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten) en de Generale Thesaurie. De Belastingdienst is gegroeid als gevolg van een toegestane intensivering van het vorige kabinet. Daarnaast heeft de besluitvorming over de buitengewone lastenaftrek een negatief effect op de afslanking van de Belastingdienst: de voorziene reductie is slechts beperkt gerealiseerd.

3.7 Justitie

Justitie geeft een gemengd beeld. Enerzijds verloopt de hervorming van het departement voortvarend. Dat wordt onder andere merkbaar in een goed zichtbare reductie van de beleidsonderdelen en de centrale diensten. Anderzijds laten de cijfers van Justitie een beeld zien van forse groei in allerlei uitvoeringseenheden: o.a. Raad voor de Kinderbescherming, Centraal Justitieel Incassobureau, Nederlands Forensisch Instituut, ondersteuning OM en ondersteuning Rechtspraak. Opvallend daarbij is dat de enige categorie waar een forse groei door het vorige kabinet was gefiatteerd, Dienst Justitiële inrichtingen, slechts een relatief beperkte groei heeft doorgemaakt. De verdeling naar categorieën wijkt overigens af van de planning. Met Justitie zullen nieuwe afspraken worden gemaakt over de planning mede in relatie tot de intensiveringsruimte.

3.8 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) laat een goede daling zien in de beleidskolom. In de categorie staf en ondersteuning is sprake van een lichte daling. Bij de inspectie is de daling veel groter, met name in de met inspectiewerkzaamheden belaste ZBO's. In de uitvoering is het beeld gemengd, en vraagt met name de groei van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Dienst Regelingen (DR) aandacht.

Bij Staatsbosbeheer is sprake van een groei, die rechtstreeks te herleiden is tot groei van het werkareaal. Hoewel de afslanking van LNV op zichzelf volgens plan verloopt en ook goed zichtbare effecten heeft, blijkt dat LNV nogal gevoelig is voor externe factoren zoals druk van de EU en druk van de Tweede Kamer.

3.9 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft over het geheel genomen zijn afslankingsdoel over 2008 gehaald. De gerealiseerde daling wordt in zeer sterke mate veroorzaakt door twee ZBO's: TNO en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Voor TNO is de verklaring gelegen in de economische crisis, die leidt tot minder opdrachten vanuit de markt. Het bestuursdepartement is beperkt gedaald, maar dat wordt enigszins vertekend door de overkomst van het emancipatiedossier van SZW. Waardering is op zijn plaats voor de daling van de Inspectie Onderwijs, zeker gelet op de druk op inspecties in deze sector. Punt van aandacht is tenslotte de lichte groei bij de Informatie Beheer Groep (IBG). Daar staat wel een forse daling bij Centrale Financiën Instellingen (CFI) tegenover, wat temeer van betekenis is gelet op de fusie tussen die beide diensten per 2010. Zorg is op zijn plaats over de sterke groei van de Nederlandse Publieke Omroep, iets meer dan 20%.

3.10 Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft tot dusver zowel bij het ministerie als bij de ZBO's een afslanking gerealiseerd die ver uit gaat boven zelfs de taakstelling tot en met 2011. Een deel van de verklaring is gelegen in de doorwerking van de reorganisatie bij UWV/CWI die veel meer efficiency heeft opgeleverd dan verwacht. Dat is een duidelijke meevaller geweest. Voor een deel is de realisatie van de afslanking echter ook gevolg geweest van goed management: er is een duidelijke reductiekoers ingezet en die wordt ook bewaakt. Consequent wordt gestreefd naar afstoting of bundeling van taken, met name in de ondersteuning. Ook vindt zowel in het beleidsdeel als bij de beide inspecties een vermindering van het aantal functies plaats. Aandachtspunt is de vraag wat de gevolgen van de economische crisis zullen zijn voor met name UWV/CWI.

3.11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) is bezig met het doorvoeren van een aantal grote reorganisaties. Daardoor is het in eerste instantie lastig om een goed zicht te krijgen op de ontwikkeling van de aantallen. Op basis van de beschikbare cijfers kan geconcludeerd worden dat VROM goed op schema zit wat de afslanking betreft. In het beleid is sprake van een daling, evenals in de ondersteuning en de inspectie. Met uitzondering van een stijging van de bezetting van het Kadaster is het totaal oordeel over de afslanking van VROM

positief. Bij het Kadaster zal ongetwijfeld het effect van de ontwikkeling op de vastgoedmarkt tot verkleining leiden. In verband daarmee is daar een vacaturestop ingesteld.

3.12 Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) is wat de reductie van het beleid betreft op de goede weg. Bij de ondersteuning wordt het beeld enigszins vertekend, doordat V&W veel werk doet voor andere departementen. De Inspectie V&W is nog niet gedaald. Dit is te verklaren doordat de overdracht van een aantal werkzaamheden naar het KIWA vertraging heeft opgelopen. Mogelijk zullen bij Rijkswaterstaat, als gevolg van intensiveringen in infrastructuurprojecten, zowel de bezetting als externe inhuur toenemen. Zorgelijk is het beeld bij de ZBO's (Rijksdienst voor Wegverkeer, Luchtverkeersleiding Nederland, Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen), die alle drie een forse groei kennen. Dat beïnvloedt het totaalbeeld van V&W in negatieve zin. Bij de LVLN zijn maatregelen genomen die kunnen verzekeren dat de gewenste afslanking wordt gerealiseerd. De afslanking van het CBR hangt op dit moment nog af van een ingrijpende reorganisatie. Over de omvang van de RDW vindt nog nader overleg plaats.

3.13 Volkgezondheid, Welzijn en Sport

De personele bezetting van het ministerie van Volkgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) was eind 2008 ongeveer gelijk aan de bezetting ten tijde van de nulmeting, na een groei in 2007. Er is dus in 2008 een stevige afslanking gerealiseerd, maar de invulling van de afslankingstaakstelling 2008-2011 moet feitelijk nog beginnen. Het enige onderdeel dat enigszins op het afslankingsritme zit is het beleid. Opvallend is de sterke stijging (meer dan 15%) van de beide inspecties: Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) en Inspectie Jeugdzorg. Ten aanzien van de IGZ geldt wel dat in 2010 het Programma Zichtbare Zorg buiten de overheid wordt geplaatst. Het kabinet heeft ingestemd met een aanpassing van de afslankingsdoelstelling voor de IGZ en de IJZ, mits die binnen het departementale kader van VWS wordt opgevangen. Ook in de uitvoering is sprake van groei. Alleen het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) daalt sterk, waardoor het totaalbeeld enigszins binnen de perken blijft. In verband met het bovenstaande is - in het verlengde van afspraken in 2008 - afgesproken dat VWS maatregelen neemt om de afslanking volgens plan te realiseren.

4 Sociale gevolgen en uitputting Sociaal Flankerend Beleid

Tot nu toe is de afslanking gerealiseerd zonder al te grote personele problemen. Waar sprake is geweest van het vervallen van functies, ging het veelal om niet bezette functies danwel functies van medewerkers waarvoor relatief gemakkelijk een andere plaats kon worden gevonden. Het totaal aantal bekende herplaatsers is op dit moment ook nog relatief beperkt, ca. 200 personen. Het actief gebruiken van het sociaal flankerend beleid alsmede de activiteiten van de Mobiliteitsorganisatie spelen hierbij mede een rol. Een punt van aandacht is hierbij wel dat de indruk bestaat dat de natuurlijke uitstroom minder aan het worden is dan gepland. Het zou heel wel kunnen dat de economische crisis hier een rol van betekenis speelt. Door de slechtere vooruitzichten ten aanzien van pensioenen besluiten mensen wellicht langer dan gepland in dienst te blijven. De algemene stimulans tot verlenging van de werkperiode speelt hierbij ook een rol. Het amendement van Vendrik van 2004 (Kamernummer 29670, nr. 30) op de wet Vut/Prepensioen & Levensloop zorgt er kortgezegd voor dat langer doorwerken wordt beloond. Hoe langer men (met ingang van 1 januari 2006) doorwerkt, hoe hoger het Flexibel Pensioen en Uittreden (FPU) en (onder bepaalde omstandigheden) het ABP Ouderdomspensioen wordt. Deze prikkels om langer door te werken kunnen dus gevolgen hebben voor de geprognosticeerde natuurlijke uitstroom.

Daar komt bij dat de natuurlijke uitstroom naar de markt onder invloed van de economische crisis veel minder is. Het voordeel hiervan is wel dat het Rijk op de arbeidsmarkt in een wat gunstiger positie is terechtgekomen, maar dat geeft ook weer extra druk omdat vacatures sneller vervuld kunnen worden. Als uit nadere analyses blijkt dat de uitstroomprognoses moeten worden bijgesteld, dan is op dit punt sprake van een factor die het verloop van de afslanking kan bemoeilijken.

Aparte aandacht vereist de regionale spreiding van de afslanking. Uit een analyse van die spreiding blijkt dat –zoals te verwachten was- Zuid Holland de meeste functies verliest. Daar zitten immers enerzijds de meeste rijksambtenaren en anderzijds vooral de categorieën waarvoor de grootste afslankingspercentages gelden. Ook als rekening wordt gehouden met het totaal van de overheidswerkgelegenheid is sprake van een relatief grote daling. Voor de rest zijn de afslankingsgevolgen redelijk gelijkmatig over het land gespreid, met de provincie Groningen die er als enige bovenuit gaat. In de cijfers van de provincie Groningen is echter de voorgenomen fusie van de Informatie Beheer Groep en de Centrale Financiën Instellingen nog niet verwerkt.

Het kabinet heeft geconcludeerd dat er geen aanleiding is de afslankingsplannen te wijzigen en een andere spreiding te realiseren. Wel zal in het kader van het sociaal flankerend beleid extra aandacht worden gegeven aan de mobiliteit en herplaatsing in bepaalde categorieën, bijvoorbeeld lager administratief personeel in regio's met weinig plaatsingsmogelijkheden.

Voor de jaren 2008-2011 is in totaal ca. 120 miljoen euro beschikbaar gesteld voor werk-naar-werk begeleiding, transitiekosten en opleidingskosten. In 2008 is iets meer dan 24 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan ca. 16 miljoen euro daadwerkelijk is besteed. Reden hiervoor is dat veel departementen uitgaven doorgeschoven hebben naar 2009, omdat dan uitgaven voor investeringen in personeel plaats zullen vinden gelet op de fase van reorganisatie waarin het departement zich bevindt. Ook projecten als het ABD-programma Verzilvering en het project Tussen Rijk en Onderwijs gaan pas kosten maken in 2009.

Zo'n 12 miljoen euro is departementaal besteed. Deze budgetten zijn onder andere ingezet voor kosten voor loopbaanscans, loopbaanadviesgesprekken, assessments, sollicitatietrainingen, opleidingen, loonsuppletie of stimuleringspremies. Voor overkoepelende programma's is ca. 4 miljoen euro besteed voor het bevorderen van interdepartementale mobiliteit en werk-naar-werk begeleiding.

Tabel 8

Sociaal Flankerend beleid	Toegekend 2008	Besteed in 2008
Departementaal toebedeeld	18.112	12.100
Overkoepelende programma's	6.175	4.067
TOTAAL (in miljoenen euro's)	24.287	16.167

5 Intensiveringen

5.1 Algemeen

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven is de krimp van de rijksdienst thans 2.137 fte, gemeten vanaf de nulmeting, exclusief Defensie, Politie, magistratuur plus ondersteuning en de Hoge Colleges van Staat. De in 2008 te realiseren taakstelling was circa 1.500 fte, zijnde 1/8 van de totale taakstelling die op dit deel van de rijksdienst rust. Daarmee loopt de invulling van de taakstelling dus vóór op schema.

Zoals in de voorgaande hoofdstukken ook uiteen is gezet, heeft het kabinet besloten aan het begin van de afslanking de vacatureruimte die door het vorig kabinet was opengesteld onverkort te honoreren. Het ging daarbij om toegestane groei van onder meer de Belastingdienst, het gevangeniswezen, de AIVD, het KLPD en SenterNovem. Een behoorlijk gedeelte daarvan is inmiddels vervuld. Er staan nog 3.111 fte open, waarvan een deel ongetwijfeld binnen afzienbare termijn ook zal worden vervuld. Toch is meer dan 50% van de toegestane intensiveringsruimte in 2 jaar tijd niet ingevuld.

Een belangrijk deel van de (nog) niet gebruikte ruimte zit bij Justitie/DJI. Daar was 3084 fte als intensivering voorzien, terwijl slechts 469 fte is gerealiseerd. Dat is derhalve een meevaller. Bij Justitie speelt verder een rol dat bij andere uitvoeringsonderdelen wel voorbereiding heeft plaatsgevonden, hoewel daar geen ruimte voor was gefiatteerd. Het gevoerde overleg heeft echter laten zien dat die groei zou zijn gefiatteerd als die was opgevoerd als intensivering. Om die reden wordt voor Justitie een nieuwe opstelling gemaakt waarin de totale intensivering wordt verwerkt.

5.2 Intensiveringen

In de spelregels voor de afslanking, zoals vervat in de Nota Vernieuwing Rijksdienst, is het mogelijk om ten behoeve van nieuwe beleidsintensiveringen extra capaciteit vrij te maken. Daarbij moet het gaan om expliciet door het kabinet besloten intensiveringen waarvoor ook budget beschikbaar is. Zou hiervoor geen personeel kunnen worden ingezet, dan zou hetzij sprake kunnen zijn van stagnatie hetzij van uitbesteding. Beide zaken worden door het kabinet als onwenselijk beschouwd. Het moge echter duidelijk zijn dat voorzichtigheid hier geboden is omdat de resultaten van afslanking zo snel ongedaan gemaakt kunnen worden. Om die reden is gewenst dat ook in deze gevallen eerst bezien wordt of met bestaande capaciteit, al dan niet gereorganiseerd, deze extra werkzaamheden kunnen worden verricht, bijvoorbeeld

door ander werk te laten vervallen. In een groot aantal gevallen heeft dit tot oplossingen binnen de departementale kaders geleid. Voorts is besloten dat elk jaar ten tijde van de voorjaarsbesluitvorming de stand zal worden opgemaakt en besluitvorming plaatsvindt over de gewenste, niet binnen de bestaande departementale kaders te realiseren intensiveringen, zodat op basis van een totaalbeeld een besluit kan worden genomen en geen sprake is van tussentijdse 'weglek'.

In het voorjaar van 2009 is er rijksbreed een analyse gemaakt van gewenste extra fte-capaciteit. Hierbij zijn de volgende criteria gevolgd:

1. Er dient een expliciet kabinetsbesluit aan de claim ten grondslag te liggen.
2. Er dient budget beschikbaar te zijn om de gewenste intensivering financieel te dekken.
3. De taak waarvoor extra fte wordt gevraagd kan niet worden opgevangen binnen de bestaande personele capaciteit.
4. Er dient duidelijk aan te worden gegeven of het tijdelijk danwel structureel benodigde capaciteit betreft.

Deze analyse heeft geleid tot een overzicht van tijdelijke fte-claims en een overzicht van structurele fte-claims. In de meeste gevallen betreft het capaciteit die voortkomt uit extra gelden die beschikbaar zijn gekomen in de zogenaamde pijlers, waardoor bijvoorbeeld extra subsidies moeten worden verstrekt. Ook is soms sprake van intensivering waartoe wordt verzocht op basis van kameruitspraken, bijvoorbeeld bij de Voedsel- en Warenautoriteit ten behoeve van onderzoek naar de stand van zaken in slachthuizen en bij diertransporten.

Tabel 9a: Tijdelijke fte-claims

Departement	2009	2010	2011
BZK	10	10	10
FIN	85	125	120
SZW	100	100	100
VenW	110	110	50
TOTAAL (in fte)	305	345	280

Tabel 9b: Structurele fte-claims

Departement	2009	2010	2011 e.v.	
EZ	110	110	105	105
FIN	30	230	230	230
JUS	285	285	285	285
LNV	85	95	95	95
OCW	110	110	110	110
SZW	110	265	440	575
VWS	10	20	20	20
TOTAAL (in fte)	740	1115	1285	1420

Het kabinet heeft besloten om bovenstaande claims voor structurele extra capaciteit te honoreren. Er wordt van uit gegaan dat er sprake zal zijn van een geleidelijke vervulling van de desbetreffende vacatures. In 2009 wordt in verband daarmee rekening gehouden met slechts 50% benutting, tenzij een verdergaande invulling onvermijdelijk is. De tijdelijke claims worden voor 100% gehonoreerd. Daarmee kan de uitvoering genoegzaam worden verzekerd. De afslanking wordt hierdoor niet op onacceptabele wijze ingeperkt. Er is, zoals gezegd, sprake van enig vooruitlopen op de afslankingsplannen en de al gefiatteerde investeringsruimte is slechts gedeeltelijk gebruikt. Bovendien is in alle gevallen sprake van extra uitgetrokken geldmiddelen waarvoor nu eenmaal extra capaciteit onontkoombaar is. Deze groei is derhalve gerechtvaardigd en brengt de hoofdlijnen van de afslanking niet in gevaar.

Aparte aandacht verdient nog het voornemen om te komen tot twee zogenaamde fte-fondsen waaruit geput kan worden voor speciale doeleinden, zodat -bij beschikbaarheid van budget- geen toepassing hoeft te worden gegeven aan het zgn. dubbele slot c.q. het fte-slot.

Het eerste fonds, het Kwaliteitsfonds, richt zich op het kunnen realiseren van een aantal prioriteiten die een positieve bijdrage leveren aan de arbeidsmarkt en met name het Rijk in staat stellen te investeren in kwaliteit voor de toekomst. Gebleken is dat een dergelijke doelstelling gemakkelijk onder druk komt te staan bij afslankingen waarbij nu eenmaal het zittende personeel de hoogste prioriteit heeft. In concreto gaat het hier om bijvoorbeeld het vergroten van de huidige, op de reguliere formatie drukkende traineeprogramma's, het creëren van werkmogelijkheden van tijdelijke aard en het stimuleren van het in dienst nemen van moeilijk te werven maar zeer gewenste categorieën personeel (zoals managers van allochtone afkomst). Het faciliteren van de regeling voor de inzet van werkloze specialisten bij TNO zal eveneens uit dit fonds kunnen worden geregeld. Ook het realiseren van terugkeergaranties voor zogenaamde END'ers zal via dit fonds kunnen geschieden, teneinde hinderpalen voor deze als zeer nuttig gekwalificeerde

detacheringen weg te halen. Het kabinet heeft besloten hier vooralsnog 250 fte voor uit te trekken. Daarvan zal een aparte administratie worden bijgehouden.

Het tweede fonds, het Fonds Incidentele Opdrachten, heeft een ander karakter. Gebleken is dat het dubbele slot aanleiding kan zijn kwalitatief hoogwaardige opdrachten van bijvoorbeeld de EU, de VN of de WHO te weigeren omdat die opdrachten alleen maar uitgevoerd kunnen worden als er ambtenaren voor worden aangetrokken. Dat acht het kabinet ongewenst. Hetzelfde geldt voor opdrachten die een departement aan een rijksplanbureau of een rijksonderzoeksinstituut zou willen geven. Ook daar mag het dubbele slot geen argument zijn om over te gaan tot uitbesteding. In al deze gevallen geldt bovendien dat het gaat om tijdelijke capaciteit. Bij een derde categorie is ook sprake van wenselijke ontwikkelingen: andere overheidslagen of maatschappelijke organisatie brengen hun activiteiten gebundeld onder bij het Rijk. Dat heeft vanuit een macroperspectief gezien efficiency- en kwaliteitswinst tot gevolg, maar het belast de rijksformatie. Voor deze drie categorieën zal eveneens een fonds worden ingericht ter grootte van vooralsnog 250 fte. Ook hiervan wordt een aparte administratie bijgehouden.

Ten slotte dient vermeld te worden dat ten tijde van de eerste voortgangsrapportage VRD het kabinet reeds heeft besloten om 35 fte groei toe te staan (zie pag. 43 van de eerste voortgangsrapportage VRD).

In totaal komt de door het kabinet toegestane fte-groei dan op:

Tabel 9c: Goedgekeurde fte-intensiveringen

	2009	2010	2011	e.v.
Tijdelijke groei (100%)	305	345	280	
Structurele groei (50% in 2009)	370	1115	1285	1420
Reeds goedgekeurde groei	35	35	35	35
Kwaliteitsfonds	250	250	250	
Fonds Incidentele Opdrachten	250	250	250	
TOTAAL (in fte)	1210	1995	2100	1455

6 Vooruitzichten

De afslanking over 2008 is volgens plan verlopen en heeft zelf in totaal een grotere afslanking opgeleverd dan was voorzien. Het jaar 2009 is alweer een eind op streek en de indruk bestaat dat nog steeds volgens plan wordt gewerkt. Alleen: de gemakkelijke afslankingsopties zijn inmiddels wel al zo ongeveer alle verzilverd, de moeilijke komen nog. Gewezen is voorts op de te verwachten uitstroomproblemen. En tenslotte speelt een rol dat hoe men het ook wendt of keert ongetwijfeld bij het voortschrijden van de tijd de basis van de afslanking en de striktheid van de ooit gekozen uitgangspunten uit de herinnering kunnen verdwijnen. Nieuwe uitdagingen dienen zich altijd aan, en dan is het vervelend als die stranden op afslankingsplannen uit het verleden. Dat de vinger nauw aan de pols moet worden gehouden, is dan ook evident. Maar dat enige tevredenheid over de gang van zaken tot dusver op zijn plaats is, eveneens.

Bijlage – tabellen

Tabel 10: Overzicht correcties op nulmeting

Departement	Onderdeel	Correctie
AZ	DPC (ivm verambtelijking van uitzendkrachten)	13
BZK	P-Direkt	70
	Werkmaatschappij	80
DEF	Bestuursdepartement n.a.v. rapport Dessens	20
	MIVD n.a.v. rapport Dessens	37
EZ	Uitvoering SDE door SenterNovem	26
	Agentschap Telecom	9
FIN	Verambtelijking externe inhuur AFM	43
	Herberekening ondersteuning ZBO-deel DNB	10
JUS	Erkenningscommissie	3
	LBIO	29
	Adviescollege verloftoetsing TBS	3
	Beheerstaak Elektronisch berichtenverkeer	24
	Opname Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland	31
	Ondersteuning CITT	4
OCW	Overname taken LCTI	7
	Overname taken KCE	53
VWS	RIVM opname entadministraties	91
	CIBG opname fonds PGO	11
TOTAAL (in fte)		564

Tabel 11: Overzicht overboekingen

Van departement	Naar departement	Jaar	Aantal fte	Onderdeel
SZW	BZK	2007	43	Werkmaatschappij
SZW	FIN	2007	200	UWV/belastingdienst
FIN	VWS	2007	15	NZA
BZ	BZK	2008	15	Werkmaatschappij
EZ	BZK	2008	9	Regieburo
EZ	BZK	2008	9	Werkmaatschappij
JUS	BZK	2008	40	Werkmaatschappij
LNV	BZK	2008	2	Werkmaatschappij
OCW	BZK	2008	5	Werkmaatschappij
SZW	BZK	2008	3	Werkmaatschappij
V&W	BZK	2008	10	Werkmaatschappij
VROM	BZK	2008	16	Werkmaatschappij
VROM	BZK	2008	3	DGOBR
VROM	EZ	2008	1	SenterNovem
BZK	FIN	2008	32	Rijksauditdienst
VROM	FIN	2008	43	Rijksauditdienst
VWS	FIN	2008	50	Rijksauditdienst
EZ	OCW	2008	1	Leren & Werken
SZW	OCW	2008	54	Emancipatie
SZW	OCW	2008	6	W&I
SZW	OCW	2008	8	Leren & Werken
VWS	OCW	2008	40	TNO
VWS	V&W	2008	39	SSO-ICT