

HERVORMINGSAGENDA RIJKSDIENST

dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust

1. Grote opgaven voor de rijksdienst

Nederland staat de komende jaren voor grote uitdagingen. Economisch is sprake van zwaar weer. De overheidsbegroting is uit het lood geslagen. De staatsschuld loopt op en het tekort op de overheidsbegroting is te groot. Het kabinet moet de tering naar de nering zetten en brengt de overheidsuitgaven naar een lager niveau. De maatregelen uit het regeerakkoord "Bruggen slaan" geven hier invulling aan. Het terugdringen van het overheidstekort gaat samen met ingrijpende hervormingen. Deze zijn nodig om de houdbaarheid en betaalbaarheid van voorzieningen op lange termijn te waarborgen. Ook de rijksdienst krijgt te maken met een grote veranderopgave.

Het regeerakkoord bevat voor de rijksdienst een algemene taakstelling van 1,1 miljard euro en aanvullende besparingen op de taken van de AIVD en het postennetwerk van Buitenlandse Zaken. Deze taakstelling komt bovenop eerder afgesproken kortingen op de personele en materiële uitgaven van ruim 3 miljard euro. Deze uitgaven van het rijk zullen daardoor fors dalen. Gerekend kan worden met een daling van naar schatting ruim 17 miljard euro in 2010 naar rond 13 miljard euro in 2018. De invulling kan voor een deel tot stand komen door grotere efficiency op terreinen als huisvesting, inkoop of ICT. Voor een ander deel zal deze gevolgen hebben voor het personeelsbestand van het rijk. Het aantal personen in dienst van het Rijk was al aan het teruglopen. Deze daling zal zich voortzetten. In de komende jaren zullen naar verwachting vele duizenden arbeidsplaatsen bij het Rijk verdwijnen. Dat vraagt om de ontwikkeling van een aangepast personeelsbeleid.

De extra bezuiniging van meer dan 1,1 miljard euro stelt de organisatie en het personeel van het rijk voor een zware opdracht. Van de rijksdienst wordt verwacht dat deze nog efficiënter wordt en zich daarnaast blijft aanpassen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen als een verdergaande digitalisering en internationalisering. Digitalisering leidt tot een andere overheidsorganisatie en maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat taken op afstand kunnen worden uitgevoerd. Veel voorheen nationale aangelegenheden zijn Europese of internationale zaken geworden. Het gaat dan om maatschappelijke beleidsvraagstukken (milieu, immigratie) maar ook om afstemming in de uitvoering (subsidies), het toezicht (internationale bedrijven) of de bedrijfsvoering (inkoop en aanbesteding). Daarom staat het Rijk voor de opgave zich ook in organisatie en personeel aan te passen aan de toenemende dynamiek in de samenleving. Ieder ministerie zet zich daarvoor in vanuit zijn eigen specialisme, kennis en vaardigheden. Daarbij kan in een complexer wordende samenleving niet alles van de overheid worden verwacht. Er is steeds meer sprake van nieuwe manieren van sturing waarbij het bij voorbeeld gaat om het vinden van de goede mix tussen hiërarchische, markt- en netwerksturing. Vaak betekenen deze keuzes een andere verdeling van verantwoordelijkheden: meer overlaten aan burgers en bedrijven, aan decentrale overheden, aan het initiatief uit de samenleving zelf. Dit past in de ontwikkeling naar een nieuw verantwoordelijkheidsmodel met een andere sturing en andere instrumenten vanuit de rijksdienst. Het overheidsbestuur moet bij dit alles effectief zijn, en ook steeds efficiënter.

De rijksdienst zal zich in de komende periode dus moeten aanpassen om bij de tijd te blijven. De rode draad in de opgaven voor de organisatie en medewerkers van de rijksdienst is dat met minder mensen en financiële middelen gewerkt moet worden aan de aanpak van nieuwe maatschappelijke opgaven, terwijl tegelijkertijd moet worden gezorgd voor continuïteit in de kwaliteit van de dienstverlening. Eerder gestarte veranderingen moeten worden afgerond, terwijl daar nieuwe bovenop komen. Het is niet alleen "verbouwen terwijl de verkoop doorgaat", maar eerder nog "nieuwbouw, verbouw en groot onderhoud tegelijk, terwijl het huis wel bewoonbaar moet blijven".

De uitgangspositie van de Nederlandse overheid vormt bij het tegemoet treden van deze nieuwe uitdagingen gelukkig een stevig fundament. De Nederlandse rijksdienst is hoogwaardig en kent een goed opgeleid en professioneel ambtelijk apparaat. De prestaties van de Nederlandse rijksdienst behoren in internationaal vergelijkend perspectief tot de top. Uit internationale vergelijking¹ blijkt dat de rijksdienst goed presteert, zowel in kwaliteit van dienstverlening als in omvang. Deze goede uitgangspositie geeft vertrouwen dat de rijksdienst zowel de budgettaire als maatschappelijke opgaven aan kan.

2. Doelstellingen Hervormingsagenda

De Hervormingsagenda beoogt een bijdrage te leveren aan drie bredere doelstellingen voor de rijksdienst:

- Het leveren van goede dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen;
- Het vergroten van de slagvaardigheid en het verminderen van overbodige bureaucratie;
- Het verminderen van de apparaatskosten van de rijksdienst.

Goede dienstverlening

Nederlanders zijn dienstverlening op hoog niveau gewend en meer en meer via internet en andere digitale voorzieningen. Dat is het referentieniveau voor burgers in hun relatie met de rijksdienst. Burgers verwachten een dienstverlening die klantvriendelijk en snel is, en waar het gebruiksgemak voorop staat. Ze willen niet van het kastje naar de muur gestuurd worden en geen onnodige bureaucratie en administratieve lasten ondervinden. Dit geldt juist ook voor de meer kwetsbare burgers, die vaak te maken hebben met meerdere overheidsinstanties.² De beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en ondersteunende backoffices van de overheid dienen daarom vanuit de burger gezien te functioneren als één geïntegreerd geheel. Het kunnen leveren van hoogwaardige diensten raakt daarmee niet alleen de interactie met de samenleving, maar ook de interactie tussen overheidsinstellingen. De toedeling van overheidstaken aan verschillende bestuurslagen en organisaties dient te geschieden vanuit een overheidsbreed perspectief op doelmatigheid, effectiviteit, kwaliteit en professionaliteit. Dit vraagt soms om decentralisatie van taken en in andere gevallen juist om bundeling van taken. Gesteld voor deze uitdagingen geven overheidsorganisaties zich ook steeds meer rekenschap van de noodzaak om als samen te werken, zowel binnen één bestuurslaag als tussen bestuurslagen. Een goed voorbeeld van dit laatste vormen de *uitgangspunten voor overheidsdienstverlening* die het Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, uitvoeringsorganisaties gezamenlijk hebben vastgesteld.

Uitgangspunten voor overheidsdienstverlening

1. *de vraag staat centraal: de vraag van burgers, bedrijven en instellingen staat centraal in ons handelen.*
2. *snel en zeker: burgers, bedrijven en instellingen kunnen hun zaken snel en zeker regelen;*
3. *één overheid: wij vallen burgers, bedrijven en instellingen niet lastig met de verschillen tussen onze organisaties: wij opereren als één overheid.*
4. *eenmalige uitvraag gegevens: gegevens die in basisregistraties zijn opgenomen en informatie die binnen organisaties beschikbaar zijn worden niet nogmaals opgevraagd.*
5. *transparant en aanspreekbaar: prestaties in dienstverlening worden overheidsbreed gemeten en openbaar gemaakt. Openbare overheidsinformatie wordt actief online beschikbaar gesteld.*
6. *efficiënt werken: dienstverlening wordt zo efficiënt mogelijke ingericht, met inachtneming van de behoeften van burgers, bedrijven en instellingen.*

Slagvaardige rijksdienst

Om in de taakuitoefening richting burgers, bedrijven, en andere overheden slagvaardig te kunnen optreden, dient de rijksdienst meer als één concern te functioneren. Historisch gezien heeft de rijksdienst zich ontwikkeld langs departementale lijnen: ieder departement zijn eigen beleidsontwikkeling, zijn eigen uitvoeringsorganisaties, zijn eigen inspectie en zijn eigen

¹ Countries compared on public performance, SCP, 2012; Werken in de publieke sector, feiten en cijfers, BZK, 2012.

² Verslag van de Nationale Ombudsman 2012, TK 2012-2013, 33 539, nr. 2

bedrijfsvoering. In onderstaand schema gaat het daarbij om de verticale as. Deze ontwikkeling heeft met zich meegebracht dat in de rijksdienst op meerdere plaatsen vergelijkbaar werk werd gedaan, dat samenwerking over departementale grenzen heen moeite kostte en dat dienstverlening aan burgers versnipperd was georganiseerd. Er is de laatste jaren al een sterke beweging gaande binnen de rijksdienst gericht op sterkere samenwerking tussen de ministeries. De rijksdienst wordt meer als één organisatie ingericht, waarbinnen dan verschillende taken en processen plaatsvinden die op een efficiënte en effectieve manier moeten worden georganiseerd. Door de ministeries langs de horizontale as te beschouwen wordt inzichtelijk waar samenwerkingskansen liggen, inefficiency kan worden bestreden en waar mogelijkheden voor verbetering van dienstverlening liggen. Uiteraard blijft ook de verticale integratie van beleid-uitvoering-toezicht van belang.

DEPARTEMENTALE BENADERING

WERKSOORT-BENADERING			Ministerie	Ministerie	Ministerie	Ministerie
			↓	↓	↓	↓
	Flexibele beleidseenheden	→	Beleidskern	Beleidskern	Beleidskern	Beleidskern
	Clusters met gelijksoortige processen en doelgroepen	→	Uitvoerende organisaties	Uitvoerende organisaties	Uitvoerende organisaties	Uitvoerende organisaties
		→	Toezicht organisaties	Toezicht organisaties	Toezicht organisaties	Toezicht organisaties
Rijksbrede infrastructuur	→	Bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering	

Om de beweging die in gang is gezet verder te versterken heeft dit kabinet de volgende gemeenschappelijke *uitgangspunten voor de organisatie-inrichting van de rijksdienst* benoemd. Bij de organisatie-inrichting redeneren we vanuit het ene concern Rijk. Belangrijke organisatiefuncties en -voorzieningen dienen daarom binnen het rijk aanwezig te zijn, maar niet noodzakelijkerwijs binnen elk departement. Elk organisatieonderdeel van de rijksdienst is flexibel inzetbaar en beschikbaar om werkzaamheden te verrichten voor andere onderdelen binnen de rijksdienst. Dubbelingen kunnen zo worden voorkomen door organisaties in te richten naar werksoorten en naar maatschappelijke doelgroepen. Tevens kan de maatschappelijke dienstverlening aan burgers worden verbeterd doordat samenhang en transparantie van de rijksdienst worden vergroot. Ten behoeve hiervan werkt de rijksdienst in 2017 volledig digitaal, zowel in dienstverlening naar burgers als qua organisatie (tijd-, plaats- en apparaatonaafhankelijk werken). Daaraan wordt de ambitie gekoppeld dat burgers dan nog maar eenmalig gegevens hoeven aan te leveren aan de rijksdienst. Het principe 'je gaat erover of niet' geldt ook binnen de rijksdienst. Bestuurlijke en ambtelijke drukte wordt teruggedrongen evenals overmatige interne regulering, controle en verrekeningen. Het aantal managementlagen wordt zo klein mogelijk gehouden, zodat de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers in de rijksdienst maximaal wordt benut. In de eigen organisatie geeft de rijksdienst uiteraard uitvoering aan de beleidsdoelstellingen die de overheid voor alle sectoren hanteert (o.a. werkgeverschap, duurzaamheid, innovatie). Vanuit deze uitgangspunten wordt de komende periode verder gewerkt aan de vorming van één concern Rijk.

Minder apparaatskosten

Door opeenvolgende kabinetten zijn de afgelopen jaren grote bezuinigingen opgelegd op de apparaatuitgaven van de ministeries (de budgetten voor personeel en materieel van de kerndepartementen, de baten-lastendiensten en de zelfstandige bestuursorganen). De onderstaande tabel geeft de apparaattaakstellingen vanaf 2007 weer en hoe zij doorwerken in de komende jaren. Bij het regeerakkoord van Rutte I ging het om een taakstelling van 1,8 mrd structureel. In het kader van het regeerakkoord van Rutte II is er een ombuiging van 1,1 mrd bijgekomen. Daarnaast zijn er vaak nog bezuinigingen op specifieke organisaties geweest. Zo bevat het huidige regeerakkoord specifieke ombuigingen op de AIVD (45 mln.) en op het

buitenlandse postennetwerk van het ministerie van Buitenlandse Zaken (40 mln.). Naast deze ombuigingen bevat het huidige regeerakkoord ook een intensivering, namelijk voor de toezichtcapaciteit van de Belastingdienst (157 mln.).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	struct
Coalitieakkoord 2007	700	700	700	700	700	700	700	700	700
Aanvullend beleidsakkoord 2009	100	200	300	400	400	400	400	400	400
Miljoenennota 2011		200	200	200	200	200	200	200	200
Coalitieakkoord 2010 (Rutte I)			400	1100	1500	1800	1800	1800	1800
Coalitieakkoord 2012 (Rutte II)						400	900	1100	1100
Totaal (in mln.)	800	1100	1600	2400	2800	3500	4000	4200	4200

Deze bezuinigingen zijn via generieke en specifieke taakstellingen over de ministeries verdeeld en budgettair verwerkt in departementale begrotingen. Departementen zijn verantwoordelijk voor het daadwerkelijk realiseren van die ombuigingen. Daarbij zullen departementen een afweging moeten maken welk deel van de besparingen op materiële uitgaven zal plaatsvinden en welk deel op personele uitgaven. Gezien de omvang van de taakstellingen zal dit onvermijdelijk met verlies van werkgelegenheid gepaard gaan. Om hoeveel functies dit gaat zal duidelijk worden als de departementale plannen voor de aanvullende taakstelling zijn uitgewerkt. Op basis van een eerste schatting zal het tot 2018 gaan om een vermindering van 8 tot 12 procent op een totaal van 150.000 fte³ (sector Rijk + zbo's, excl. Defensie). Deze schatting is exclusief politiek gewenste intensiveringen die zich in de komende tijd kunnen voordoen. Tegen deze achtergrond is het ook belangrijk dat met de bonden overeenstemming is bereikt over een nieuw sociaal flankerend beleid. Aan de inhoudelijke invulling van de aanvullende taakstellingen zal de komende jaren door departementen worden gewerkt, de financiële verwerking in de begrotingen vindt deze zomer plaats. Bij de invulling van de taakstellingen kan door departementen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die het programma Compacte Rijksdienst en deze Hervormingsagenda bieden. Hoewel gericht op de organisatie van de rijksdienst zelf zullen de taakstellingen ook de nodige *externe effecten* hebben. Zo zal minder externe inhuur en minder inkoop leiden tot een lagere omzet bij marktpartijen, en zal de besparing op personeel en huisvesting effect hebben op de regionale werkgelegenheid en de vastgoedmarkt. Zoals toegezegd zal de Kamer voor de zomer worden geïnformeerd over de regionale effecten van de verschillende huisvestingsontwikkelingen op rijksniveau. Verder hebben verschillende initiatieven uit deze hervormingsagenda, met name rond basisregistraties, toezicht en Digitalisering Rijk, een regeldruk verminderend effect. Daarover wordt u nader geïnformeerd in de voortgangsrapportage regeldruk die naar de Tweede Kamer zal worden gezonden.

Meerjarig veranderproces

De Hervormingsagenda Rijksdienst combineert het realiseren van noodzakelijke besparingen met het gereed maken van de rijksdienst voor nieuwe ontwikkelingen in maatschappij en bestuur. De agenda zet daarbij een beweging voort die de afgelopen jaren in gang is gezet met het programma Vernieuwing Rijksdienst (2006-2010) en het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (vanaf 2011).

Het programma Vernieuwing Rijksdienst legde een belangrijk accent op de verbetering van de bedrijfsvoering van het Rijk. Het bevatte maatregelen als de totstandkoming van één Functiegebouw Rijk, de invoering van een digitale werkplek en een rijksspas en het als rijksdienst hanteren van één logo. Ook werd een directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk ingesteld voor de rijksbrede kaderstelling en shared service organisaties. Mede op basis van voorstellen vanuit de 'brede heroverwegingen' kwam in 2011 het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst tot stand. Met de uitvoering van dit programma is nog sterker ingezet op de ontwikkeling van een rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering. Daarbij is ook rekening gehouden met de mogelijkheid van aansluiting van zelfstandige bestuursorganen. De meeste projecten uit het programma kennen een looptijd tot 2015. Sommige onderdelen (zoals trajecten rond huisvesting en datacenters) lopen door tot na 2017.

³ Stand ultimo 2012 (Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012)

In het programma Compacte Rijksdienst zijn ook initiatieven genomen om werkprocessen in de sfeer van de uitvoering en het toezicht beter op elkaar af te stemmen. Het gaat daarbij om processen die naar hun aard en maatschappelijke doelgroep soortgelijk zijn. In het kader van het programma Compacte Rijksdienst werd een start gemaakt met de bundeling over departementsgrenzen heen.

De Hervormingsagenda zet verdere stappen op deze al ingeslagen weg. De projecten uit het programma Compacte Rijksdienst worden afgerond. Zij worden waar mogelijk versneld uitgevoerd of geïntensiveerd. Toegevoegd zijn nieuwe initiatieven. Die bewegen zich nog meer dan voorheen op het terrein van de primaire processen van beleid, uitvoering en toezicht. Aanpassingen in de organisatie raken hier de beleidsverantwoordelijkheid van bewindspersonen en de dienstverlening aan burgers en vragen daarom om zorgvuldige afweging en voorbereiding. Het bij regeerakkoord gekozen tijdspad voor de aanvullende taakstellingen biedt ook ruimte om deze onderdelen van de hervormingsagenda de komende tijd goed uit te werken en znodig ook nieuwe initiatieven aan de 'agenda' toe te voegen.

3. Anders beleid voorbereiden

In het optreden van de rijksdienst dienen maatschappelijke vragen en de problemen van burgers centraal te staan. Dat optreden krijgt vooral vorm via de uitvoerings- en toezichtorganisaties van het Rijk. Zij leveren immers de daadwerkelijke diensten aan en voor burgers. De beleidsvoorbereiding is dienstbaar aan dit presterende optreden van de overheid in de samenleving en gericht op het vergroten van het oplossend vermogen, de effectiviteit en de efficiëntie ervan.

Inrichting en functioneren beleidskernen

De beleidsfunctie van de rijksdienst is het werkterrein van circa 10.000 fte op een totaal van zo'n 150.000 fte (sector Rijk + zbo's, excl. Defensie). Deze beleidskernen ondersteunen de bewindspersonen bij het voorbereiden, vaststellen, evalueren en bijstellen van het beleid. Van alle beleidsmedewerkers is ongeveer 60% werkzaam bij de directoraten-generaal en ongeveer 40% bij onderdelen die de directoraten-generaal ondersteunen (bijvoorbeeld de directies financiële zaken, juridische zaken en wetgeving, bestuursondersteuning en andere specialistische adviesdirecties bij de ministeries). Deze specialistische adviesdirecties werken ook vaak voor de uitvoerende diensten en inspecties van ministeries.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw hebben kabinetten een voorkeur voor kleine ambtelijke organisaties bij de Haagse ministeries die zich concentreren op de beleidsfunctie. De omvang van de beleidskernen is tussen 2002 en 2012 dan ook met zo'n kleine twintig procent afgenomen. Vanwege de nieuwe taakstellingen zal deze de komende jaren waarschijnlijk nog verder teruglopen. De grootste winst bij de beleidsfunctie lijkt echter niet te halen in verdere reductie van de omvang, maar in verbetering van inrichting en functioneren. Onderwerpen waar in dat kader o.a. naar gekeken zal worden zijn: vergroting van het aanpassingsvermogen van de organisatie aan politieke en maatschappelijke vragen; het betrekken van maatschappelijke partijen, uitvoeringsorganisaties en inspecties bij de beleidsvoorbereiding; het investeren in kwaliteit van medewerkers; en vermindering van de interne besluitvormings- en controlelast. De inrichting en het functioneren van de specialistische adviesdirecties (financieel-economische zaken, communicatie, wetgeving, etc...) zal per vakdiscipline bekeken worden.

In de eerste helft van 2013 vindt een oriëntatie- en consultatiefase plaats - onder coördinatie van de secretaris-generaal van Financiën - teneinde een goed zicht te krijgen op de gewenste toekomstige ontwikkeling van de beleidskernen.

Inrichting en functioneren adviesstelsel

Ook een goed functionerend adviesstelsel is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling. De strategische adviescolleges geven onafhankelijk maar betrokken advies aan kabinet en parlement, op hoofdlijnen van beleid, met een oriëntatie op de (middel)lange termijn. Door hun samenstelling bieden zij de overheid informatie en deskundige adviezen. Zij hebben in het bijzonder de volgende functies: 'makelaar' tussen de wetenschappelijke wereld en de beleidspraktijk; producent van nieuwe beleidsalternatieven die ook verder af kunnen staan van de gangbare politieke / bestuurlijke opinie; signaalfunctie van (maatschappelijke) trends en thema's. Momenteel zijn er 27 adviescolleges die onder de werking van de Kaderwet adviescolleges vallen.

Het brede adviesstelsel bestaat daarnaast uit andere onafhankelijke adviesorganen zoals de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, de Sociaal Economische Raad (de SER heeft advies als neventaak), de planbureaus, de Hoge Colleges van Staat, en de ongeveer 300 onafhankelijke commissies (o.a. ad-hoc evaluatie- en onderzoekscommissies, commissies van bezwaar, en adviescommissies over de uitvoering van beleid).

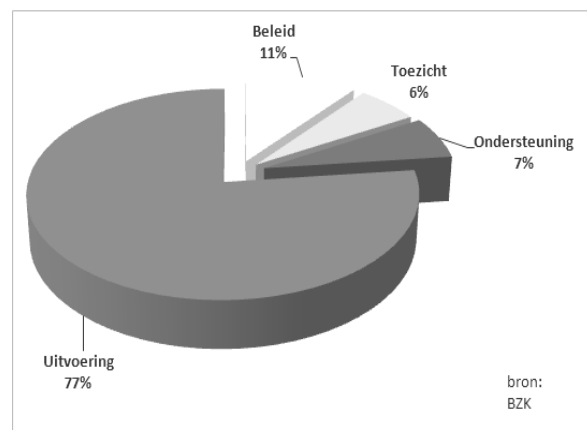
Sinds 2011 wordt het ontwikkelperspectief van de adviescolleges bepaald door de brief 'Toekomst adviesstelsel' en de brief 'Evaluatie Kaderwet adviescolleges'.⁴ Het ging hierbij onder meer om de clustering van een aantal strategische adviesraden en daarmee samenhangende wijzigingen in het stelsel, en om het verder inzetten op gezamenlijke huisvesting van de planbureaus en strategische adviesraden. De doorontwikkeling van het adviesstelsel krijgt - onder coördinatie van de secretaris-generaal van BZK - de komende periode gestalte langs de volgende lijnen:

- *Betere landing van adviezen:* de strategische adviescolleges richten zich op het brede kabinetsbeleid. Het versterken van de interactie tussen kabinet en adviescolleges draagt bij aan beter bruikbare adviezen. In dat kader zullen op basis van het regeerakkoord en de strategische kennisagenda enkele intersectorale meerjarige adviesthema's worden benoemd die als basis dienen voor de inhoudelijke afstemming van de werkprogramma's. Op basis hiervan zal nader overleg plaatsvinden tussen een afvaardiging van het kabinet en de strategische adviescolleges, de SER en de planbureaus over de inhoudelijke meerjarige programmering. Voor een goede landing van de strategische adviezen is daarnaast een afgestemde integrale adviesvraag essentieel. Na het inhoudelijk overleg met de adviescolleges, zullen deze daarom in rijksbreed verband worden geformuleerd.
- *Afronding lopende trajecten:* Dit betreft met name de instelling van de Raad voor Wetenschap en Innovatie, waarmee de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) en de Algemene Energieraad (AER) worden opgeheven. Ook de productdifferentiatie van de adviescolleges (o.a. op korte termijn adviseren over acute vraagstukken) wordt doorgezet.
- *Onderzoek verdere vermindering adviescolleges:* een onderzoek is gestart naar (1) de mogelijkheden tot een verdere clustering van adviescolleges die onder de werking van de Kaderwet vallen, en (2) de nut en noodzaak van de overige onafhankelijke (ad hoc) commissies en eventuele overlap met de permanente adviescolleges. Gekeken zal onder andere worden naar het clusteren van de adviescolleges in het sociaal-culturele domein (RVZ, RMO, Onderwijsraad en Raad voor Cultuur); het samenvoegen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen; en het samenvoegen van een aantal technisch-specialistische adviescolleges in het bestuurlijk-juridische domein (commissie auteursrecht, commissie vennootschapsrecht, adviescommissie burgerlijk procesrecht en staatscommissie internationaal privaatrecht). Daarnaast lichten de departementen het geheel aan de onder hen ressorterende externe adviescolleges en (ad hoc) commissies door.

4. Betere uitvoering

Meeste personeel werkzaam in uitvoering

Het grootste deel van de rijksdienst houdt zich bezig met uitvoering van beleid en de dienstverlening aan burgers. Uitvoerende organisaties (zoals de Belastingdienst, de Dienst Justitiële Inrichtingen, Rijks-waterstaat en de IND) zijn goed voor ruim driekwart van het personeelsbestand van het Rijk. De verdeling over de verschillende werksoorten van de rijksdienst is weergegeven in bijgaande figuur.



⁴ Kamerstukken II 2010-2011, 32500-III, nr. 11 en 2011-2012, 28101, nr. 11

Departementale verandertrajecten

Door het grote aandeel van de uitvoering in de organisatie en het personeelsbestand moet de invulling van de departementale taakstellingen ook voor een belangrijk deel daar gevonden worden. De reeds lopende taakstellingen hebben daarom bij verschillende grote uitvoerende organisaties al geleid tot majeure aanpassingen in de organisatie met vaak ook forse personele gevolgen.

- Zo zal de Belastingdienst zijn kantoorhuisvesting herzien om de uitvoeringskosten te verlagen;
- Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen van VenJ leidt een ombuiging van 340 miljoen euro onder meer tot het sluiten van gevangenissen en het verdwijnen van 3700 arbeidsplaatsen;
- Bij Rijkswaterstaat van IenM is een grote reorganisatie gaande, o.a. om een verlaging van de uitvoeringskosten te bewerkstelligen;
- Het uitvoeringsveld van zbo's rond het ministerie van VWS wordt de komende jaren anders ingericht;
- Alle Defensie-onderdelen worden gereorganiseerd om de vermindering met 12.000 banen op te kunnen vangen;
- AgentschapNL en Dienst Regelingen van het ministerie van EZ worden gefuseerd, en de Dienst Landelijk Gebied staat voor de taak om tussen 2012 en 2015 met zo'n derde in te krimpen.

Deze opsomming is uiteraard niet uitputtend. Ook bij de andere ministeries vinden grote reorganisaties plaats om de lopende taakstelling op te vangen en worden voorbereidingen getroffen om vanaf 2016 de nieuwe taakstellingen op te kunnen vangen. Hoewel de keuzes die hierbij worden gemaakt primair de verantwoordelijkheid van de betreffende minister zijn, behoort het wel tot de verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst om te toetsen of de departementale voornemens passen binnen de ontwikkeling naar één concern Rijk.

Rijksbrede verandertrajecten

Hoewel elke uitvoeringsorganisatie met specifieke taken is belast, zijn er vaak wel overeenkomsten in (onderliggende) werkprocessen en doelgroepen. Hier liggen mogelijkheden voor samenwerking en bundeling, waardoor kosten kunnen worden bespaard en de dienstverlening aan burgers en bedrijven meer in samenhang kan worden vormgegeven. In het kader van het programma Compacte Rijksdienst is gestart met de bundeling van uitvoeringstaken op het terrein van incasso, subsidieverstrekking, inkomensondersteuning en vastgoed. Deze activiteiten worden in deze Hervormingsagenda voortgezet en aangevuld met nieuwe initiatieven. Die betreffen een steviger aanpak van vastgoed, nauwere samenwerking tussen partijen die inkomensondersteuning aan burgers bieden (UWV, SVB, Belastingdienst, DUO), een beter gebruik van de basisregistraties, snellere bundeling van de backoffices subsidies en verdergaande digitalisering van de rijksdienst.

• Incasso

De opzet is om incassotaken van verschillende rijksorganisaties te clusteren bij een rijksincassobureau. Dit betreft in eerste instantie de laatste fase van het innings- en incassotraject van zes rijksorganisaties. De minister van Veiligheid en Justitie verwacht voor het zomerreces besluitvorming hierover. Vanaf 2014 kan bezien worden hoe de clustering kan worden uitgebreid met andere organisaties en/of andere stappen in het innings- en incassotraject.

• Subsidieverstrekking aan bedrijven en instellingen

De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de clustering en harmonisatie van de verstrekking van subsidies aan het *bedrijfsleven*. Alle subsidies die direct of indirect ondersteunend zijn aan het bedrijfsleven zijn ondergebracht in één organisatie. Op 1 januari 2013 is het Raamwerk voor Uitvoering van Subsidies (RUS) in werking getreden. Dit is bindend voor nieuwe subsidieregelingen. Voor bestaande regelingen geldt een overgangstermijn tot 1 januari 2015. Het RUS voorziet in een verdere standaardisering en harmonisatie van de uitvoering van subsidieregelingen met een beperkt aantal keuzemogelijkheden. Dit draagt bij aan een efficiënte uitvoering tegen lage kosten.

Het RUS is ook van toepassing op de subsidieverlening aan *instellingen*. De minister voor Sociale zaken en Werkgelegenheid is ervoor verantwoordelijk om de backoffices te bundelen voor de subsidies die door OCW, VWS en SZW aan instellingen worden verstrekt. Startend met intensievere samenwerking is de planning om door te groeien naar één shared service organisatie. SZW, VWS en OCW zijn voornemens met deze bundeling zo mogelijk al in 2014 te

beginnen, waarmee ten opzichte van het oorspronkelijke tijdspad een versnelling in de fasegewijze aanpak kan worden bereikt. Verbreding van de inhoudelijke scope is hier nog mogelijk door aansluiting van meer ministeries of de betrokkenheid van subsidies van zelfstandige bestuursorganen. Buitenlandse Zaken onderzoekt op dit moment wat de beste vormgeving is voor de uitvoering in internationale context.

- *Inkomensondersteuning/Versnelde inzet basisregistraties*

Op het terrein van de inkomensondersteuning wordt ingezet op het clusteren van regelingen en verdere samenwerking van UWV, SVB, Belastingdienst Toeslagen en DUO. Doelstellingen zijn het omlaag brengen van de uitvoeringskosten, het verbeteren van de dienstverlening aan de burger en het verminderen van fraude. Tot de afgeronde activiteiten behoren het meteen definitief vaststellen van uitkeringen door het UWV en het verder gaan met het vooraf invullen van gegevens voor burgers.

Onder coördinatie van de secretaris-generaal van SZW wordt een voorstel uitgewerkt voor de versnelde effectieve inzet van basisregistraties. Doel is de kosten van uitvoering te reduceren door een beter gebruik van basisgegevens door de uitvoeringsorganisaties bij het Rijk. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het eindperspectief dat in het kader van de Compacte Rijksdienst is ontwikkeld voor de inkomensondersteuning burgers. Dat biedt goede handvatten om besparingsopties te vinden. Zo zal transparantie naar de burger en digitale communicatie met de burger zorgen voor snellere gegevenscorrecties door burgers en minder fouten in de uitvoering. Deze kan dan goedkoper plaatsvinden. Hier ligt een relatie met het initiatief Digitaal Rijk in 2017. Verkend zal ook worden of besparingen kunnen worden gerealiseerd door wet- en regelgeving te baseren op (nog verder) te standaardiseren begrippen waarvan de gegevens beschikbaar zijn in basis- en sectorale registraties. Naar verwachting zal de inventariserende fase van de aanpak in de zomer van 2013 worden afgerond met een voorstel tot realisatie.

- *Vastgoed*

Om het rendement van het vastgoed van de rijksdienst te verhogen en besparingen te realiseren is een fusie in voorbereiding van de Rijksgebouwendienst en het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf. Per 1 januari 2014 vormen zij formeel het Rijksvastgoedbedrijf. Daarnaast is een strategie voor de rijksvastgoedportefeuille in ontwikkeling gericht op een beter beheer van het rijksvastgoed.

Een verdergaande aanpak van het rijksvastgoed wordt ingezet onder leiding van de secretaris-generaal van BZK. Het plan van aanpak voorziet in een aantal activiteiten. Er liepen al de oprichting van het Rijksvastgoedbedrijf en de voorbereiding van een vastgoedportefeuillestrategie. Daar komen zaken bij als de versnelling van de afstoot van overtollig vastgoed, de aansluiting van andere vastgoeddiensten of -onderdelen bij het Rijksvastgoedbedrijf, extra beheersontvangsten uit vastgoed en een voorstel tot vereenvoudiging van de (beleids)regels voor het omgaan met rijksvastgoed.

- *Digitalisering dienstverlening*

In het regeerakkoord "Bruggen slaan" is een ambitie geformuleerd ten aanzien van de verdere digitalisering van de dienstverlening door de overheid. Deze ambitie betekent voor de rijksdienst dat deze in 2017 volledig digitaal werkt, zowel in dienstverlening naar burgers als qua organisatie. Burgers krijgen daarbij het recht gegevens slechts eenmalig aan te leveren aan de rijksdienst. De secretaris-generaal van Economische Zaken werkt deze opdracht uit. Daarbij worden vijf deelopdrachten onderscheiden: 1. Een verkenning op welke wijze de ambitie kan worden gerealiseerd dat burgers gegevens nog maar eenmalig hoeven aan te leveren bij het Rijk; 2. Het optimaal gebruiken van generieke ICT-voorzieningen met extra besparingspotentieel (zoals de Berichtenbox); 3. Het op orde brengen van de basisvoorzieningen van de digitale overheid uit de overheidsbrede implementatieagenda e-overheid (i-NUP); 4. Het wettelijk regelen dat bedrijven en burgers elektronisch zaken kunnen doen met de overheid; en 5. Het aansluiten van zbo's die daarvoor interesse hebben. In de zomer van 2013 zullen business cases voor de eerste twee deelopdrachten beschikbaar zijn.

5. Krachtiger toezicht

Departementale verandertrajecten

Het veld van toezicht en inspectie heeft de laatste jaren sterk in de belangstelling gestaan. Zowel een teveel aan regels en toezicht ('toezichtlasten') als een tekort aan toezicht (voorkoming misstanden en incidenten) is daarbij onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie geweest. Dit heeft ook nadrukkelijk zijn weerslag gehad op de organisatie en het optreden van inspecties. Het aantal rijksinspecties is gedaald van 16 naar 10 en de omvang van het rijkstoezicht in personeel is gerekend vanaf 2006 per saldo met 12% afgenomen.⁵ Diverse toezichthouders hebben recentelijk een intensief verandertraject doorgemaakt of maken dit momenteel door. Om enkele voorbeelden te noemen:

- Vanaf 2012 zijn de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-inspectie gefuseerd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport;
- Eveneens vanaf 2012 is zijn de Arbeidsinspectie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Inspectie Werk en Inkomen gefuseerd tot de Inspectie SZW;
- Ook vanaf 2012 zijn de Algemene Inspectiedienst, de Plantenziektkundige Dienst en de Voedsel en Waren Autoriteit gefuseerd tot de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit;
- De Nma, Opta en Consumentenautoriteit zijn per 1 april 2013 gefuseerd tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Op korte termijn zal de wetgeving volgen waarin de harmonisatie van de taken en regelingen van de ACM wordt geregeld. Op een later moment zal opnieuw worden bezien of overheveling van het markttoezicht van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) naar de ACM wenselijk is;
- De Inspectie voor de Gezondheidszorg maakt een omvangrijk veranderingstraject door naar aanleiding van twee onderzoeken naar het functioneren van de inspectie. Als uitvloeisel daarvan zal de IGZ scherper toezien en sneller handhavend optreden tegen malafide, ondeskundige en disfunctionerende zorgaanbieders. Ook gaat de IGZ grondiger volgen of zorgaanbieders beloofde beterschap daadwerkelijk waarmaken, en komt er voor burgers en hun klachten een Zorgloket.

De keuzes die bij deze verandertrajecten worden gemaakt zijn primair de verantwoordelijkheid van de betreffende minister. Tegelijkertijd behoort het wel tot de verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen en Rijksdienst om te bevorderen dat de departementale voornemens sporen met de kaderstellende visie op toezicht, waaronder het streven naar grotere slagkracht, meer samenhang en minder toezichtlasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Hiervoor wordt de onderlinge samenwerking en het risicogerichte toezicht versterkt.

Rijksbrede verandertrajecten

De laatste jaren hebben de rijksinspecties, die samenwerken in de Inspectieraad, een domeingerichte aanpak vorm gegeven. Zij treden met één gezicht naar burgers en bedrijven. De bundeling van het fysiek toezicht op bedrijven uit het programma Compacte Rijksdienst zal in het kader van de hervormingsagenda worden voortgezet. Daar worden drie onderdelen aan toegevoegd. De activiteiten op het terrein van het toezicht onder coördinatie van de secretaris-generaal van IenM beslaan daarmee vier punten:

- *Werken als ware er één rijksinspectie:* Dit onderdeel heeft tot doel om de samenwerking in het dagelijks inspectiewerk te verbeteren, zodat onder toezichtstaanden ervaren dat de rijksinspecties onderling samenwerken met oog voor de ondertoezichtstaanden. Dit verbetert de effectiviteit van het toezicht en kan een bijdrage leveren aan de vermindering van de regeldruk.
- *Bedrijfsvoering rijksinspecties:* Dit onderdeel voorziet in het bundelen van een aantal activiteiten op het gebied van de bedrijfsvoering, zoals HRM, huisvesting en ICT. Uitgangspunt is dat de rijksinspecties samenwerken waar het gaat om inspectiespecifieke zaken. Wat de generieke bedrijfsvoering betreft doen de inspecties mee in de rijksbrede ontwikkelingen. In dit deelprogramma wordt het al bestaande werkprogramma van de Inspectieraad verder uitgewerkt in concrete doelen en tijdspaden.
- *Uniformeren en versterken wettelijk instrumentarium* Er is toenemende maatschappelijke en politieke druk om adequaat toezicht en handhaving uit te oefenen op bedrijven en instellingen

⁵ De afname bij de rijksinspecties ten opzichte van 2006 was 19%; de groei van markt- en financiële toezichthouders was 13%.

die actief zijn in de publieke of de private sector. Het doel van deze opdracht is om de slagkracht van de inspecties te vergroten. Dit gebeurt door het handhavingsinstrumentarium te ontwikkelen en te harmoniseren en door meer uniforme afspraken vast te leggen over de rol, positionering en bevoegdheden van de inspecties in relatie tot hun omgeving. Dit zorgt ervoor dat de rijksinspecties een beter herkenbare, gelijkwaardige positie krijgen ten opzichte van het publieke en het private domein en dat de effectiviteit van het toezicht wordt vergroot.

- *Verbeteren fysiek toezicht bedrijven:* Dit is de voortzetting van een project uit het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Doel is om het rijkstoezicht op de bedrijven met een hoog veiligheidsrisico te verbeteren. Dit wordt betrokken bij het kabinetsbeleid ten aanzien van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de naleving van de regels bij risicovolle activiteiten. Dit mede naar aanleiding van rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid na de brand in Moerdijk en de problematiek rond de tankopslag in Rijnmond.

6. Rijksbrede bedrijfsvoering

Rijksbrede infrastructuur

Er is in de afgelopen periode een aanzienlijke stap gezet in het rijksbreed samenwerken in de bedrijfsvoering. Gestart onder het programma Vernieuwing Rijksdienst (2006-2010) en versterkt voortgezet met het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst (vanaf 2011) wordt een rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering gerealiseerd. Deze infrastructuur bestaat uit rijksbrede kaders en shared services organisaties. Hoofddoel is kwalitatieve diensten te leveren aan het primaire proces van de ministeries tegen een goede prijs. In 2016 moeten daartoe de volgende resultaten zijn bereikt:

- *Gezamenlijk personeelsbeleid:* medewerkers en leidinggevenden beschikken over goede instrumenten om te sturen op in-, door- en uitstroom. Zo ontstaat een goede match tussen de personele capaciteit en kwaliteit en de taken die de rijksdienst moet uitvoeren. Daarnaast kunnen rijksambtenaren veilig tijd-, plaats- en apparaatonafhankelijk werken.
- *Gezamenlijke ICT-diensten:* de rijksdienst beschikt over een meer samenhangende ICT-infrastructuur en de grote en risicovolle ICT-projecten zijn beter op orde.
- *Gezamenlijke huisvesting en faciliteiten:* op basis van op te stellen masterplannen worden rijkskantoren gerealiseerd volgens de uitgangspunten van het vastgesteld kantorenlocatiebeleid. Deze rijkskantoren worden gefaciliteerd door één van de vier concerndienstverleners.
- *Gezamenlijk inkopen:* professionele shared service organisaties en inkooppunten leveren klantgericht en conform de beleidsmatige kaders diensten tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding. Alle generieke inkoop wordt rijksbreed ingekocht door daarin gespecialiseerde inkooppunten.

Implementatie in volle gang

De afgelopen jaren zijn zowel bij de Haagse kernministeries als bij de grotere uitvoeringsorganisaties grote stappen gezet in deze richting. Verschillende rijksbrede shared services organisaties zijn opgericht die de departementen bedienen, zoals P-Direkt voor de salarisadministratie, het Expertisecentrum O&P, FM Haaglanden voor facilitair management, SSO-ICT Den Haag voor werkplekbeheer, 3W voor de ondersteuning van de internationale functie van het Rijk en de Auditdienst Rijk. De aansluiting van departementen op deze shared services is volop gaande. Behoudens enkele uitzonderingen zullen eind 2014 alle ministeries zijn aangesloten op deze onderdelen van de rijksbrede infrastructuur. Ook binnen de grote uitvoeringsorganisaties (o.a. Belastingdienst, Dienst Justitiële Inrichtingen, Rijkswaterstaat) heeft shared-servicevorming plaatsgevonden. Hierdoor kunnen zij ook als 'concerndienstverlener' fungeren voor andere rijksorganisaties verspreid over het land. Op het terrein van rijks huisvesting worden dit jaar per provincie masterplannen voorbereid, waarin duidelijk wordt in welke panden de rijksdienst gehuisvest blijft en in welke niet. De Kamer zal hierover in juni per brief worden geïnformeerd, waarbij tevens de huisvestingsplannen van de ministeries van Veiligheid en Justitie en Defensie worden betrokken. Op het terrein van inkoop worden de Inkoopuitvoeringscentra (IUC's) dit jaar opgericht en wordt toegewerkt naar de invoering van rijksbreed categoriemanagement voor de gehele generieke inkoop van het Rijk. De afronding van de informatie-infrastructuur vindt plaats in de periode tot en met 2017. Het gaat dan om gestandaardiseerde ICT-werkplekken,

overheidsdatacenters, netwerken, documentmanagement, identitymanagement en informatie-beveiliging. Het is van groot belang deze implementatietrajecten in de komende jaren eerst tot een goede afronding te brengen, zodat de beoogde resultaten worden gerealiseerd. Ze zijn tevens randvoorwaardelijk voor verdere stappen in de bedrijfsvoering met het oog op de aanvullende taakstellingen vanaf 2016.

Verkenning intensiveringsmogelijkheden

Met het oog op die vervolgstappen brengt het kabinet al wel verschillende mogelijkheden in kaart op het terrein van de bedrijfsvoering. Ten aanzien van de aansluiting van de Haagse kernministeries op de rijksbrede sso's putten de bestaande implementatietrajecten de mogelijkheden nagenoeg uit. De voorziene aansluiting van departementen ligt in 2015 rond 100%. Wel zal de governance van de bedrijfsvoering nader worden gezien (zie volgende paragraaf). Ten aanzien van de *rijksbrede infrastructuur* zijn de volgende mogelijkheden tot intensivering geïdentificeerd:

- Op het terrein van huisvesting is door de toepassing van strakkere normen (van 0,9 naar 0,7 werplek per fte) een aanvullende besparing mogelijk van 19 mln. euro per jaar over de periode 2016-2025 en daarna globaal 70 mln euro per jaar structureel.
- Op het terrein van P&O is door een combinatie van maatregelen (o.a. implementatie van de Werkkostenregeling, invoering eigenrisicodragerschap WGA, mogelijke aansluiting Defensie en zbo's op het stelsel 2e lijnsdienstverlening en door meer doelgericht opleiden) een aanvullende besparing van rond 36 mln. structureel mogelijk.
- Op het terrein van ICT worden op dit moment de overheidsdatacenters gerealiseerd. Aanvullende besparingen zijn onder andere mogelijk door versnelde aansluiting van bestaande deelnemers, uitbreiding naar zbo's, consolidatie van *hosting* en rationalisatie van applicaties.
- Op het terrein van inkoop geldt dat aanvullende besparingen mogelijk zijn door verhogen van de participatie van departementen aan categoriemanagement, extra opbrengsten in specifieke categorieën, het betrekken van zbo's bij de inkoopprogramma's, het beter toepassen van sourcing (waaronder inbesteding) voordat tot inkoop wordt overgegaan, en (op termijn) verdere concentratie van inkooppunten (IUC's).

De genoemde besparingsbedragen zijn nadrukkelijk eerste schattingen en worden in de komende periode nader doorgerekend. De besparingen die hieruit voortvloeien dragen bij aan de invulling van de reeds bij de ministeries ingeboekte taakstellingen.

Governance en sourcing

Nu de bedrijfsvoering steeds meer via rijksbrede shared services wordt uitgevoerd, kan de governance van de bedrijfsvoering worden vereenvoudigd. Onder coördinatie van de secretaris-generaal van het ministerie van OCW worden de contouren voor een nieuw governance-model uitgewerkt, waarbij de dienstverlening centraal wordt bepaald en niet meer door de individuele ministeries. Daarbij wordt onder andere gezien of en op welk moment het opdrachtgeverschap van sso's, dat nu nog is belegd bij alle deelnemende departementen, kan worden vereenvoudigd. Tevens wordt onderzocht of voor de financiering van de generieke dienstverlening kan worden gewerkt met centrale bekostiging. De belangrijkste besparingsmogelijkheden in het nieuwe governance-model zitten in het leveren van uniforme en gestandaardiseerde generieke dienstverlening aan de deelnemende departementen en in een vereenvoudigde aansturing van de sso's. Een nadere uitwerking zal nog plaatsvinden zodat bij enkele departementen een pilot met het nieuwe governance-model kan starten.

Daarnaast zal in dit kader ook de sourcingsvraag (inbesteding/uitbesteding) worden geadresseerd: welke bedrijfsvoeringstaken worden in eigen beheer uitgevoerd en welke worden aan de markt uitbesteed. Belangrijk daarbij is de afspraak uit het regeerakkoord om bij de rijksdienst meer lage loonschalen in vaste dienst te nemen.

7. Zelfstandige bestuursorganen meer verbonden

In het kader van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst is een beweging in gang gezet om de zelfstandige bestuursorganen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Deze beweging wordt in het kader van de Hervormingsagenda versterkt voortgezet en uitgebreid, Dit gebeurt onder coördinatie van de secretaris-generaal van Veiligheid en Justitie. De volgende lopende en nieuwe initiatieven worden daarbij in samenhang opgepakt.

Aanpassing van de kaderwet

De minister voor WenR is van plan voor te stellen de kaderwet ZBO's zodanig aan te passen dat hij de bevoegdheid krijgt om – in overeenstemming met de ministers die het aangaan - ZBO's te verplichten mee te doen met onderdelen van de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Dit is een gevolg van het voornemen uit het Regeerakkoord dat alle ministeries en ZBO's deelnemen aan rijksbrede shared services onder meer op het gebied van de bedrijfsvoering.

Doorlichting ZBO's op nut en noodzaak ZBO-status

In het regeerakkoord worden als uitgangspunten voor de ordening van het ZBO-veld genoemd: uitbesteden of uitvoeren binnen het publieke domein; in het publieke domein 'agentschap, tenzij'; als het een ZBO moet zijn, dan een publiekrechtelijk ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid. ABD-Topconsult voert een doorlichting van de ZBO's uit. De doelstelling is tweeledig: een minder versnipperd veld van ZBO's en het inventariseren van mogelijkheden tot besparingen door (her)clustering van uitvoeringsorganisaties. Ook worden daarbij nut en noodzaak van Raden van Toezicht bezien.

Toepassen ABD procedure op benoemingen leden Raden van Toezicht en leden Raden van Bestuur.

De ABD zal een voorstel uitwerken om benoeming van bestuurders van ZBO's voortaan via de ABD te laten lopen. Ten aanzien van het voornemen om ook de benoemingen van leden van Raden van Toezicht door de ABD te laten voorbereiden wordt eerst de besluitvorming over de Raden van Toezicht in het kader van de doorlichting afgewacht.

Programma ZBO's naar analogie met Compacte Rijksdienst

De ZBO's hebben het initiatief genomen om gezamenlijk met een programma te komen naar analogie met het programma Compacte Rijksdienst. Het initiatief ligt bij een aantal grote ZBO's, namelijk RDW, Kadaster, UWV, SVB, COA en CAK, die weer verbinding hebben gelegd met organisaties als CIZ, DUO en Belastingdienst. De initiatiefnemers zullen voorstellen uitwerken en deze bespreken met de minister voor Wonen en Rijksdienst. In dit verband wordt ook het voornemen uit het regeerakkoord bezien of een deel van de departementale taakstellingen kan worden gerealiseerd door het wettelijk normeren van de bedrijfsvoeringsuitgaven van ZBO's. Het regeerakkoord noemt hier het niveau van kerndepartementen en agentschappen als norm. De eerste stap is te bezien of deze normering van de bedrijfsvoering besparingen op kan leveren. Hiertoe zullen enkele ZBO's en agentschappen informatie over hun bedrijfsvoering leveren.

Er lopen al verschillende initiatieven bij de ZBO's om de bedrijfsvoering efficiënter te maken. Hier kan worden gedacht aan het actief opsporen van mogelijkheden voor hergebruik van voorzieningen, zoals de Productencatalogus van de Manifestgroep. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden om shared services te ontwikkelen op diverse terreinen.

Andere initiatieven richten zich op het verder digitaliseren van de dienstverlening en het vereenvoudigen van regelgeving. Denk aan het gebruik van Open Data of de implementatie van iNUP-voorzieningen. Bij die laatste is de Berichtenbox een mogelijkheid om een groot aantal papieren brieven aan burgers te digitaliseren. Ook het eID-traject verloopt voorspoedig.

Naast deze initiatieven zien de zbo's in vereenvoudiging van regelgeving mogelijkheden om de uitvoeringskosten te verlagen. Vereenvoudiging kan bijvoorbeeld door begrippen te harmoniseren, de mogelijkheid te creëren dat verschillende (gegevens-)componenten uit geïjkte registraties worden gehaald, en het individualiseren van uitkeringen (niet langer rekening houden met gezinssamenstelling). Hier ligt een relatie met verschillende andere onderdelen van de Hervormingsagenda.

Ten slotte zijn er initiatieven gericht op het beëindigen of versoberen van dienstverlening. Zo kan het Kadaster eigen leveringskanalen uitfaseren doordat het leveren van geoinformatie plaatsvindt via Publieke Dienstverlening op de Kaart (PDOK). Een ander voorbeeld is dat het Kadaster op termijn onderdelen van de basisregistratie topografie automatisch kan afleiden uit de nog in te voeren basisregistratie grootschalige topografie.

8. Rijksdienst als (blijvend) aantrekkelijke werkgever

Medewerkers belangrijkste kapitaal

De vorige hoofdstukken zijn ingegaan op de organisatorische veranderingen bij het Rijk. Deze ontwikkelingen hebben natuurlijk ook grote gevolgen voor het belangrijkste kapitaal dat het Rijk heeft: de medewerkers die werken voor Nederland. Bij het werkgeverschap worden tot de sector Rijk de medewerkers gerekend van alle ministeries (exclusief Defensie), de Hoge Colleges van Staat en (ondersteunende) medewerkers van de rechterlijke macht. De samenwerking tussen de sector Rijk en Defensie op het terrein van het personeelsbeleid neemt toe. Zo is Defensie gestart met een Functiegebouw Defensie dat het functiegebouw Rijk als referentiemodel gebruikt. Een deel van de zbo's volgt op dit moment al het personeelsbeleid van de sector Rijk. Een ander deel kent eigen cao's of volgt bijvoorbeeld de sector Welzijn.

Werken aan Nederland aantrekkelijk houden

Werken aan Nederland betekent voor de medewerkers van het Rijk werken aan een ideaalbeeld. In de wetenschap overigens dat het ideaalbeeld voor iedereen anders is en nooit helemaal wordt bereikt. Een land is nooit af. Dat maakt het werken voor Nederland niet eenvoudig maar wel eindeloos interessant. Op vrijwel alle werkterreinen en functieniveaus biedt het Rijk leuke en boeiende banen. Functies zijn bovendien verspreid over Nederland te vinden. De aard van het werk, de mogelijkheden tot ontwikkeling en de regionale aanwezigheid zijn dan ook belangrijke factoren die de aantrekkelijkheid van het Rijk als werkgever bepalen. Het is een uitdaging voor het Rijk om zijn aantrekkelijkheid als werkgever ook te behouden in tijden van taakstellingen en bezuinigingen.

De arbeidsvoorwaarden bij het Rijk kennen op dit moment al veel keuzemogelijkheden. Daardoor kunnen medewerkers ook zelf de balans tussen werk en privé vormgeven. De komende jaren zullen de generieke arbeidsvoorwaarden binnen het Rijk worden geharmoniseerd en de mogelijkheden voor individueel maatwerk in de arbeidsvoorwaarden worden uitgebreid.

Versterken sturen op resultaat

Werken voor Nederland betekent dat er resultaten geleverd moeten worden. Daar heeft de belastingbetaler recht op. Leidinggevende en medewerker maken afspraken over de resultaten die de medewerker moet leveren. Vanzelfsprekend hoort daarbij het geven van een duidelijk oordeel over het functioneren van de medewerker door de leidinggevende.

Wanneer een medewerker niet meer goed functioneert in de huidige functie moeten er maatregelen genomen kunnen worden. Leidinggevend vinden het vaak moeilijk om het gesprek daarover met die medewerker aan te gaan en adequate maatregelen te nemen. Functie- of contextverandering kan soms helpen om op een andere plek weer naar behoren te kunnen functioneren.

Leidinggevend hebben ook vaak moeite om goed functionerende medewerkers tijdig te laten gaan of te stimuleren van functie te wisselen. Te lang binden kan op termijn echter het functioneren van die medewerker en ook de positie op de arbeidsmarkt verminderen.

Om deze redenen zal investeren in de HR-vaardigheden van de leidinggevend permanent nodig zijn.

Ontwikkeling arbeidsmarkt

De komende jaren zullen grote groepen oudere medewerkers het Rijk verlaten. Dit vertrek leidt echter bij de meeste organisatieonderdelen van het Rijk niet tot een grote instroom van nieuwe medewerkers. Het Rijk dient de komende jaren namelijk forse bezuinigingstaakstellingen te realiseren op zijn apparaatskosten, en voor een belangrijk deel zijn dat personele kosten. De mogelijkheden voor nieuwe instroom zijn daarom in belangrijke mate afhankelijk van de niet-leeftijdsgelinkte uitstroom. Het gaat dan om medewerkers die overstappen naar een functie

buiten het Rijk. Voor sommige beroepsgroepen zijn daarvoor nu reeds mogelijkheden, bijvoorbeeld voor veel technische functies. Voor andere functiegroepen zijn de mogelijkheden buiten het Rijk beperkt, omdat ook elders nauwelijks voor nieuwe functies wordt geworven. Voor enkele organisaties zal er de komende jaren sprake zijn van substantiële instroom van nieuwe medewerkers. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Belastingdienst. Daarnaast kiezen een aantal organisaties (m.n. op ICT-terrein) ervoor om het aantal externen te beperken door in plaats daarvan zelf medewerkers in dienst te nemen. Er zitten dus de komende jaren grote verschillen in de in- en uitstroomontwikkelingen bij de verschillende organisatieonderdelen van het Rijk. Hoe de arbeidsmarkt zich op langere termijn ontwikkelt, is vooral afhankelijk van de economische ontwikkeling. Algemeen beeld is dat op langere termijn het aantal functies waarvoor krapte ontstaat op de arbeidsmarkt zal toenemen.

Bevorderen in- en externe mobiliteit

Taakstellingen en reorganisaties zullen er toe leiden dat functies verdwijnen. De werkgever Rijk wil daarbij zo veel mogelijk medewerkers van werk naar werk begeleiden. Tussen de werkgever Rijk en de bonden voor overheids personeel zijn daarover recent afspraken gemaakt. In het akkoord gaat het om rijksbrede afspraken over de begeleiding van werk naar werk van ambtenaren die hun baan kwijtraken als gevolg van een reorganisatie. De afspraken gelden vanaf 15 april 2013 tot 1 januari 2016. Enkele belangrijke afspraken zijn:

- ambtenaren worden intensief van werk naar werk begeleid;
- de verplichting om een andere passende functie te aanvaarden geldt niet meer alleen voor de Rijksdienst, maar voor de gehele overheid;
- het 'last in first out' principe wordt voor de duur van deze afspraken vervangen door het afspiegelingsbeginsel;
- de vertrekstimuleringspremie wordt maximaal € 75.000. Over de gevolgen van het sociaal akkoord voor deze afspraak vindt nog nader overleg plaats;
- tot 1 januari 2016 wordt geen reorganisatieontslag verleend, tenzij de betrokken medewerker niet meewerkt aan het vinden van ander werk.

Een belangrijke rol bij het van werk naar werk beleid spelen de interne mobiliteitsorganisaties bij het Rijk. Daarnaast wordt samengewerkt met marktpartijen om medewerkers van werk naar werk te begeleiden. Voor sommige medewerkers geldt dat er bij het verdwijnen van de huidige functie nog volop mogelijkheden voor ander werk zijn binnen het Rijk. Voor andere medewerkers zal het logisch zijn om gelijk buiten het Rijk op zoek te gaan naar andere functies. Er wordt daarbij samengewerkt met het UWV en met regionale partners. Van medewerkers vraagt dit realisme, zelfinzicht en reflectie op de eigen positie op de arbeidsmarkt als geheel. Van leidinggevenden vraagt dit om het maximaal inzetten van beschikbare instrumenten en om een voortdurende dialoog met medewerkers over zowel het functioneren als de verdere (loopbaan)ontwikkeling. Soms lijkt mobiliteit pas een aandachtspunt te worden bij reorganisaties. Een deel van de huidige personele problematiek is veroorzaakt doordat in het personeelsbeleid te veel is uitgegaan van geschiktheid voor de functie en te weinig van geschiktheid voor de arbeidsmarkt. Regelmatige wijziging van functie of context leidt tot een duurzame geschiktheid voor en positie op de arbeidsmarkt. Functieroulatie zal daarom worden gestimuleerd voor alle medewerkers. De specifieke vorm (waarheen, na hoeveel jaar) kan afhangen van werksoort, kennisdomein, specialist of generalist, levensfase en andere factoren. Het werken met pools van medewerkers kan ook een bijdrage leveren aan de mobiliteit van medewerkers en de flexibiliteit van de organisatie.

Permanent investeren in doelgroepen, kennis en ontwikkeling

Werken bij het Rijk betekent werken binnen een organisatie die mee verandert met de omgeving. Nieuwe regels en technische vernieuwingen brengen veranderingen met zich mee. Dit betekent dat medewerkers regelmatig bijgeschoold moeten worden om hun werk goed te kunnen blijven doen, zeker in een organisatie als de rijksdienst met een sterk vergrijzend personeelsbestand. Dit kan op initiatief van de werkgever zijn die de medewerker verzoekt om een opleiding of cursus te volgen. Maar medewerkers kunnen ook op eigen initiatief scholing aanvragen, omdat een aanvullende opleiding helpt om de huidige functie nog beter uit te oefenen of de carrièreperspectieven binnen/buiten de Rijksdienst vergroot.

Het percentage vrouwen binnen de rijksdienst is de afgelopen jaren toegenomen. Bij verschillende organisaties werken inmiddels meer vrouwen dan mannen. Het huidige percentage vrouwen in de

hogere managementfuncties bedraagt ongeveer 26%. In het regeerakkoord is een percentage van 30% als doelstelling afgesproken. Dat betekent dus een te realiseren stijging van 4% in 5 jaar. De ABD gaat daartoe - in samenhang met de departementale MD-activiteiten - een rijksbrede 'pool' van talentvolle vrouwelijke medewerkers vanaf schaal 15 in beeld brengen en actief begeleiden. Ook wordt het 50% aandeel van vrouwen in het ABD-kandidatenprogramma bestendig en wordt bewaakt dat in selectiecommissies tenminste één vrouw zit en vaker twee. Ook wordt de aandacht gericht op de heterogene samenstelling van managementteams, zodat ook daar minimaal één en bij voorkeur meerdere vrouwen deel van uitmaken. Bij gelijke geschiktheid gaat voor hogere managementfuncties de voorkeur uit naar een vrouw, ook voor topambtelijke functies (SG/DG-niveau).

De mogelijkheden voor jongeren om kennis te maken met het werken bij het Rijk via leer- en werkervaring blijft van groot belang, ook met oog op toekomstige wervingsbehoeften en de inzet van nieuwe kennis. Hoewel de instroommogelijkheden beperkt zijn wil het Rijk aandacht blijven schenken aan het betrekken van jongeren bij het werken voor Nederland. Het rijkstraineeprogramma zal daarom de komende jaren worden voortgezet met jaarlijks 100 – 120 trainees. Ook zijn er traineeprogramma's voor financieel beleidsmedewerkers (BOFEB), wetgevingsjuristen, en voor technische functies bij Rijkswaterstaat. Bij gebleken geschiktheid en goed functioneren zal hen na afloop van het traineeship een baan worden aangeboden. Het Rijk zal daarnaast jaarlijks ca. 4000 stageplekken bieden aan leerlingen en studenten van allerlei verschillende onderwijsinstellingen.

Arbeidsgehandicapten

Het Rijk heeft zich in 2011 tot doel gesteld om minimaal 1% van haar personele bezetting te gebruiken voor Wajong-WSW- en WIA-geïndiceerden. In het verleden werden voor WSW-ers en Wajongers vooral tijdelijke projecten geformuleerd waar zij werkervaring konden op doen. Dit leidde echter niet tot structureel werk voor deze groep. Daarom wordt nu gekozen voor een meerjarenaanpak om te komen tot duurzame werkpakketten voor deze doelgroep.

In het sociaal akkoord zijn afspraken gemaakt om extra functies voor arbeidsgehandicapten te realiseren. Ook de sector Rijk zal als werkgever extra arbeidsgehandicapten gaan aantrekken. Aanpassen van werkprocessen, creëren van duurzame werkpakketten, bieden van adequate begeleiding en samenwerking met het UWV zijn enkele maatregelen die hiervoor zullen worden ingezet. Ook de mogelijkheden voor andere instroompilots en specifieke opleidingsprogramma's, zoals een traineeprogramma voor de doelgroep, worden onderzocht.

Vergroten van het aantal functies in de laagste loonschalen

In het regeerakkoord is aangekondigd dat het Rijk meer functies zal realiseren in de lagere loonschalen. De afgelopen jaren zijn de functies in deze loonschalen afgenomen als gevolg van digitalisering van werkprocessen (met bijvoorbeeld grote gevolgen voor de functies van archiefmedewerkers en administratief medewerkers) en uitbesteding van taken die niet tot de kerntaken van het Rijk worden gerekend (denk aan schoonmaak, catering en beveiliging). De ambitie om meer lage loonschalen bij de sector Rijk te realiseren zal geschieden via verschillende lijnen:

- bij voorgenomen aanbestedingen wordt een vastgesteld sourcingkader toegepast (alleen als uitbesteden leidt tot een kwalitatief gelijke dienstverlening voor minder geld wordt uitbesteed);
- door een analyse van werkprocessen bij verschillende organisatieonderdelen kunnen eenvoudige elementen uit zwaardere functies bijeen worden gebracht (job-carving); het Functiegebouw Rijk zal, waar nodig, aangevuld worden met nieuwe functies in de loonschalen 1 t/m 4.

Daarnaast gaat de sector Rijk uit van goed sociaal opdrachtgeverschap (zoals dat al in de code schoonmaak staat) met het uitgangspunt dat structureel werk zoveel mogelijk tot een vaste aanstelling – bij leverancier of Rijk – moet leiden. De sector Rijk zal het initiatief nemen om dergelijke codes ook af te spreken voor andere sectoren (bijvoorbeeld catering en beveiliging). Daarnaast hanteert de sector Rijk bij aanbestedingen de systematiek van social return.

Dilemma's in het toekomstig personeelsbeleid

De arbeidsmarkt en het takenpakket van het Rijk worden beïnvloed door tal van ontwikkelingen met een steeds grotere omloopsnelheid. Hierop moet tijdig geanticipeerd worden, vaak zonder al precies te weten wat de uitkomst is. Hierbij zijn ook dilemma's aan de orde.

Hiervoor is reeds geschetst dat de komende jaren naar verwachting voor steeds meer functies sprake zal zijn van schaarste op de arbeidsmarkt. Schaarste heeft gevolgen voor de salarissen die bedrijven bereid zijn om te betalen, terwijl het Rijk nu een generieke nullijn kent. Bij functies waar schaarste op de arbeidsmarkt is, kan dit leiden tot een minder goede positie als werkgever.

Doelstellingen voor specifieke groepen (arbeidsgehandicapten, lage loonschalen, etc.) leiden er vaak toe dat concessies gedaan moeten worden ten aanzien van hetgeen bereikt kan worden in het totale personeelsbeleid (bijvoorbeeld qua omvang en productiviteit). De beschikbare financiële middelen kunnen immers maar één keer worden uitgegeven. De doelstellingen voor specifieke doelgroepen zullen daarom altijd in afweging met het generieke personeelsbeleid gezien moeten worden.

Het kabinetsvoornemen om de rechtspositie van ambtenaren te normaliseren, zal belemmeringen wegnemen voor de uitwisseling met de markt. Tegelijkertijd roept het nieuwe vragen op zoals de bescherming van medewerkers van het Rijk tegen politieke willekeur en de vraag of het Rijk moet blijven werken met een rijksbrede cao of voor delen van de rijksdienst aan gaat sluiten bij andere cao's.

Van belang is dus om het personeelsbeleid Rijk regelmatig te herijken op basis van ontwikkelingen in de samenleving, veranderingen in het takenpakket van het Rijk en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Want het is niet de sterkste of slimste organisatie die overleeft, maar de organisatie die zich het beste kan aanpassen.

9. Sturing en verantwoording

Politieke sturing

Hervorming van de rijksdienst is de nadrukkelijke ambitie van het kabinet, waarvoor een specifieke verantwoordelijkheid is neergelegd bij de Minister voor Wonen en Rijksdienst. De Minister voor Wonen en Rijksdienst is dan ook politiek aanspreekbaar op de Hervormingsagenda Rijksdienst. Hij zal regelmatig overleg voeren met de andere ministers en de secretarissen-generaal van de ministeries over de voortgang van het programma en de te bereiken resultaten. Verschillende secretarissen-generaal treden op als portefeuillehouder voor specifieke onderdelen van de hervormingsagenda. De ministeries zullen aan de minister voor Wonen en Rijksdienst ook aangeven welke organisatorische consequenties (beleid, uitvoering, toezicht, bedrijfsvoering, zbo's) hun voornemens voor de invulling van de financiële taakstellingen hebben. Hij zal deze voornemens vervolgens toetsen aan het perspectief voor de organisatie van de rijksdienst zoals in het regeerakkoord en deze hervormingsagenda neergelegd.

Financiële taakstellingen

Tussen 2013 en 2015 wordt door departementen invulling gegeven aan de financiële taakstellingen uit Rutte I en daarvoor, zoals weergegeven in de tabel in paragraaf 2. Bij regeerakkoord van Rutte II hebben de departementen een aanvullende financiële taakstelling op de apparaatbudgetten opgelegd gekregen vanaf 2016 e.v. Iedere minister is zelf verantwoordelijk voor de realisatie van deze financiële taakstellingen op zijn of haar ministerie. De nieuw ingevoerde begrotingssystematiek van Verantwoord Begroten heeft ervoor gezorgd dat er een eenduidig en helder onderscheid is gekomen tussen de apparaatuitgaven van de rijksdienst en de beleidsuitgaven. Dat maakt het mogelijk dat de taakstellingen in beginsel op de apparaatuitgaven worden ingevuld. Het ministerie van Financiën toetst hierop. De financiële verantwoording over de uitvoering van de taakstelling vindt uitsluitend plaats via de reguliere systematiek in het departementaal jaarverslag. Op basis hiervan zal in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering een rijksbreed beeld van de financiële verwerking van de taakstelling worden gegeven.

Verschillende trajecten uit de Hervormingsagenda dragen – net als bij het programma Compacte Rijksdienst – bij aan de invulling door departementen van de taakstelling. Voor die trajecten worden financiële onderbouwingen en/of businesscases gemaakt en wordt – waar relevant – batenmanagement toegepast. Dit maakt echter geen onderdeel uit van de financiële verantwoording, maar dient ter ondersteuning van het besluitvormings- en implementatieproces.

Informatievoorziening Tweede Kamer

De Tweede Kamer zal net als bij het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst eens per jaar een rapportage over de voortgang van de Hervormingsagenda ontvangen. Deze rapportage maakt

onderdeel uit van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering. Op deze manier ontvangt de kamer jaarlijks een compleet overzicht van de stand van zaken over de bedrijfsvoering van de rijksdienst. De minister voor W&R zal in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk tevens een totaaloverzicht van de kosten van de rijksdienst geven op basis van de verantwoordingsinformatie die bij het ministerie van Financiën aanwezig is. Tezamen met de personele en organisatorische informatie krijgt de Tweede Kamer op die wijze een goed inzicht in de wijze waarop de rijksdienst goedkoper en kleiner wordt.

Bijlage: Overzicht initiatieven Hervormingsagenda

Anders beleid voorbereiden
Verkenning inrichting en functioneren beleidsdirecties
Verkenning inrichting en functioneren specialistische adviesdirecties
Betere landing van adviezen adviescolleges
Afronden lopende bundeling adviescolleges
Onderzoek verdere vermindering adviescolleges
Productdifferentiatie adviescolleges
Betere uitvoering
Incasso
Subsidieverstrekking aan bedrijven en instellingen
Inkomensondersteuning / versterkte inzet basisregistraties
Rijksvastgoed
Digitalisering Rijk
Krachtiger toezicht
Werken als één rijksinspectie
Bedrijfsvoering rijksinspecties
Uniformeren en versterken wettelijk instrumentarium
Fysiek toezicht bedrijven
Rijksbrede bedrijfsvoering
Realisatie rijksbrede infrastructuur (afsluiten Compacte Rijksdienst)
Verkenning intensiveringsmogelijkheden rijksbrede bedrijfsvoering
Governance en sourcing van de bedrijfsvoering
Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's)
Aanpassing kaderwet zbo's m.b.t. deelname bedrijfsvoeringsinfrastructuur
Doorlichting zbo's op nut en noodzaak ZBO-status
Toepassen ABD procedure op benoemingen leden RvT en RvB
Programma ZBO's naar analogie van Compacte Rijksdienst
Personeelsbeleid
Bevorderen in- en externe mobiliteit
Permanent investeren in kennis en ontwikkeling
Versterken sturen op resultaat
Rijkstraineeprogramma
Vergroten van het aantal functies in laagste loonschalen
Arbeidsgehandicapten in dienst