



Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

Postadres
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Bezoekadres
Binnenhof 19, Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR DEN HAAG

Datum
9 februari 2007

Kenmerk
3030422

In het Coalitieakkoord dat u op 7 februari 2007 werd toegezonden wordt een enkele keer verwezen naar een notitie van het SG-Overleg ("de Verkokering voorbij") met voorstellen voor een slankere en effectievere rijksdienst.

Deze notitie is mij op 18 januari 2007 aangeboden door de SG's. Op zijn verzoek heb ik de notitie doorgeleid naar de informateur. Hierbij doe ik u bovengenoemde notitie toekomen.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

Mr.dr. J.P. Balkenende

SGO

Den Haag, 18 januari 2007

Aan: De informateur, de heer Dr. H.H.F. Wijffels,

Via: De minister-president,

Geachte heer Wijffels,

Op uw verzoek doe ik u hierbij een document toekomen over de Rijksdienst. De verkiezingsprogramma's van de nu onderhandelende politieke partijen hebben elk de ambitie de overheidsbureaucratie fors terug te dringen. In lijn daarmee worden in die programma's ook zeer aanmerkelijke bedragen aan bezuinigingen op het overheidsapparaat voorzien: voor de Rijksoverheid in brede zin (incl. zbo's) variërend van ½ miljard euro (in het programma van de ChristenUnie), 1 miljard euro (in het programma van de PvdA) tot 1¼ miljard euro (in het programma van het CDA).

Het zou goed zijn de argumentatie voor een forse reductie - zo daartoe wordt besloten - helder aan te geven; het is belangrijk voor de medewerkers te begrijpen waarom de partijen zozeer willen ombuigen op de Rijksdienst.

Wij veronderstellen dat de daartoe vereiste inspanningen onderdeel zijn van de besprekingen die nu gaande zijn. Vanuit onze verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Rijksdienst - een dienst waarop wij trots zijn, die ook internationaal hoog aangeschreven staat en waar voor wij staan - hebben wij de mogelijkheden om te komen tot een substantiële vermindering van de organisatie en tot een aanmerkelijke besparing van kosten onder ogen gezien. Wij willen u en de onderhandelaars in dat licht een voorstel doen.

Tegelijkertijd willen wij de in gezette vernieuwing, zoals onder andere toegelicht in ons rapport "In dienst van het Rijk" graag kunnen doorzetten.

Wij willen bevorderen dat wanneer aan een taakstelling wordt gedacht, van tevoren helder is wat de consequenties daarvan zijn.

Onderhavig voorstel kan de omvang en de kosten van de (Rijks)overheidsorganisatie onzes inziens aanmerkelijk verminderen, en kan de kwaliteit van het overheidsoptreden tegelijk bevorderen. Dat vereist zorgvuldigheid. Het kost ook tijd en zoals bekend gaat “de cost voor de baet uit”.

Voor een gedeelte zijn bezuinigingen *zonder* bijzondere politieke besluitvorming - in het bijzonder in de bedrijfsvoering van de ministeries – naar ons oordeel te realiseren door forse efficiencymaatregelen die wij zelf moeten kunnen nemen. Voor verdergaande maatregelen zullen politieke keuzes moeten worden gemaakt, ook over de al dan niet uit te voeren taken. Keuzes die uit de verkiezingsprogramma's tot dusverre niet in alle duidelijkheid naar voren zijn gekomen.

Wij zijn van mening dat naast concrete taakreductie, een flinke vermindering van regeldruk, aanzienlijke vereenvoudiging in de uitvoeringsprocessen, een stevige tempering van administratieve- en toezichtlasten, werken in vertrouwen en in programma's, maar ook met minder bestuurders, voorwaarde zijn voor:

- een – gedifferentieerde - vermindering van de omvang van de departementen met gemiddeld 20% van beleid, kennis & advies,
- een gedifferentieerde vermindering van de omvang met gemiddeld 25% van de staf & ondersteuning,
- een vermindering van de omvang van de inspecties/ het toezicht van het Rijk met 20%, en
- een - gedifferentieerde - vermindering van de omvang van uitvoerende diensten, variërend van enkele procenten tot 10%. Met betrekking tot de mate waarin besparingen op de omvang van de uitvoerende diensten kunnen worden gevonden, bepleiten wij overigens nadrukkelijk een tempering van de aspiraties. Dit lichten wij in ons voorstel nader toe.

Met de in de bijgaande notitie beschreven maatregelen, die zeer stevig zijn en nog lastige besluiten zullen vragen in de uitvoering, kan naar ons oordeel tot $\frac{3}{4}$ miljard euro structureel aan bezuinigingen binnen de organisatie van de Rijksdienst (inclusief zbo's) worden gerealiseerd de komende jaren. Om een en ander binnen enige jaren structureel te kunnen realiseren zal - analoog aan de rekenregels van het CPB - *incidenteel* $\frac{1}{2}$

miljard euro voor flankerend beleid en een behoorlijk sociaal plan moeten worden vrijgemaakt en zal vooral in ICT en het zittend personeel geïnvesteerd moeten worden. Deze middelen zijn ook nodig om als Rijk een (voor jongeren) aantrekkelijke werkgever te blijven.

Over de mate waarin bespaard kan worden op de sectoren onderwijs, politie en defensie – of op de provincies en gemeenten - spreken wij ons in de bijgevoegde notitie niet uit. Wij gaan daar als leidinggevend van het Rijk niet over.

Over de politie treft u wel een opmerking aan in het voorstel, aangezien deze sector onderdeel is (aan de voorkant) van de veiligheidsketen, waarvan OM, rechterlijke macht en gevangeniswezen ook deel van uitmaken. Laatstgenoemde organisaties (maar ook de KLPD en LSOP) tellen mee in het rijksdomein en dus in onze taakstellingsvoorstel. Er moet met de eventuele keteneffecten terdege rekening worden gehouden.

Wat betreft de (uitvoerende) krijgsmacht, wel onderdeel van het rijk, menen wij dat elke beslissing ter zake een politieke is. Wij doen daarover dus geen concreet voorstel.

Gememoreerd zij – voor uw informatie - dat elke procent bezuiniging op het personeel (uitvoerend en/of ondersteunend) bij het onderwijs gelijk staat aan een bedrag van ongeveer 170 mln. euro, bij politie aan ongeveer 30 mln. euro en bij defensie aan ongeveer 25 mln. euro.

Tot slot: Wat betreft de politieke aspiraties voor nieuw beleid (intensiveringen) in het regeerakkoord, is noodzakelijk dat daarbij in de plannen rekening gehouden wordt met daarvoor benodigde capaciteit . Daar hebben wij in ons voorstel vanzelfsprekend geen rekening mee kunnen houden. Sommige intensiveringen zullen de mogelijke reducties dus weer verminderen.

Wij menen met dit voorstel tot het uiterste te zijn gegaan, ook in het besef dat in de afgelopen periode reeds fors is gesneden in de dienst. Wij doen dit voorstel op het snijvlak tussen politiek, bestuur en ambtelijke dienst, het snijvlak waarop wij professionals zijn en ons verantwoordelijk weten. Wij willen op deze wijze ook de basis leggen voor een goede samenwerking en communicatie tussen politieke en ambtelijke leidinggevendenden in dit land. Dat is ook nodig.

Voor toelichting zijn wij vanzelfsprekend beschikbaar.

Hoogachtend,

Namens de SG's Annink, Bekker, Buijink (wnd), Demmink, Gerritse, De Heer, Holtslag, Kalden, Van Maanen, Ruys, Van der Steenhoven, Van der Vlist (wnd),

De voorzitter van het SG-Overleg,

w.g.

Wim Kuijken

De verkokering voorbij....

- naar een slankere en effectievere Rijksoverheid -

Waar hebben we het over: “de foto van de Rijksdienst”

In de verkiezingsprogramma's worden grote besparingen ingeboekt op de omvang van de Rijksoverheid. Om enig gevoel te hebben voor wat in dit opzicht denkbaar en realistisch is, is het goed van meet af aan voor ogen te houden hoeveel capaciteit in de verschillende sectoren van de overheid feitelijk aanwezig is.

De overheid bestaat uit veel verschillende geledingen:

1. Het Rijk (kerndepartementen en agentschappen) [omvang: ruim 120.000 fte],
2. De zelfstandige bestuursorganen (zbo's) [omvang: ruim 50.000 fte],
3. De rechterlijke macht (ZM en OM, ondersteunend personeel valt onder Rijk) [omvang 3.000 fte]
4. De politie [omvang: ruim 50.000 fte],
5. Defensie/de krijgsmacht [omvang: bijna 70.000 fte],
6. Het onderwijs [omvang: ongeveer 375.000 fte],
7. Gemeenten, provincies en waterschappen [omvang: ongeveer 200.000 fte].

Als SG's zijn wij primair verantwoordelijk voor het functioneren van de Rijksdienst. Deze notitie gaat dus vooral in op de Rijksdienst in brede zin: departementen, inclusief agentschappen, en zbo's [1 en 2]. De Rijksdienst in brede zin - ongeveer 175.000 fte - is te verdelen langs de volgende onderdelen van de beleidscyclus: kennis, advies & beleid, staf & ondersteuning, uitvoering en inspecties & toezicht (tabel 1). Uiteraard zijn er grijze gebieden, omdat het onderscheid tussen functiecategorieën niet altijd even scherp is. Op sommige beleidsafdelingen zitten bijvoorbeeld ook uitvoerende mensen, terwijl uitvoeringsorganisaties soms ook mensen in dienst hebben die zich met beleid bezighouden. Ook zijn departementen verschillend georganiseerd en wordt soms de uitvoeringsorganisatie ondersteund vanuit het kerndepartement. Verder doet een deel van de mensen (hoofdzakelijk in de kolom ondersteuning) werkzaamheden ten behoeve van de gehele Rijksdienst, zoals de Rijksgebouwendienst en onderdelen van BZK. Zo hebben we recent stappen gezet om onderdelen van de rijksbrede bedrijfsvoering te concentreren en zo efficiency te bereiken. Dit leidt in de komende jaren tot een (ook beoogde) verschuiving tussen departementen van de betreffende onderdelen. Hiermee zal met het opleggen van taakstellingen rekening gehouden moeten worden.

Desondanks biedt de foto van de Rijksdienst naar ons idee een goede indicatie hoeveel ambtenaren in welk functiegebied binnen de Rijksdienst in brede zin werkzaam zijn.

Tabel 1: Rijk en zbo's in fte's

	Kennis, advies en beleid	Staf en ondersteuning	Uitvoering	Inspectie en toezicht	Totaal
Kerndepartementen	12.600	6.600	36.100	3.100	58.400
Agentschappen		1.100	59.800	3.600	64.500
Zbo's			49.700	1.800	51.500
Totaal	12.600	7.700	145.600	8.500	174.400

Bron: Ministerie van Financiën; 'Foto van de Rijkdienst'

Besparingen in de orde van grootte die in de verkiezingsprogramma's worden genoemd (variërend van ½ tot 1¼ miljard euro op het apparaat van de Rijkdienst, inclusief zbo's) staan – als ze geheel in de personele sfeer worden gezocht - gelijk aan een vermindering met ongeveer 10.000 tot 25.000 fte's. Kort gezegd: om 1 miljard euro te besparen moeten bijna 20.000 arbeidsplaatsen wijken (een arbeidsplaats binnen de Rijkdienst in brede zin kost gemiddeld, inclusief materiële kosten, 55.000 euro). Die orde van grootte vergt een zeer ingrijpende operatie. De beleidskernen, inclusief ondersteuning, zijn niet zo heel veel groter dan dat. Een dergelijke omvangrijke taakstelling zal dus ook in belangrijke mate – onvermijdelijk - de uitvoerende taken van de Rijksoverheid in het geding brengen.

Besparingen op het apparaat van de Rijkdienst hoeven natuurlijk niet volledig via een vermindering van het personeelsvolume worden ingevuld, maar efficiencyverbeteringen kunnen ook worden gevonden in bijvoorbeeld het beperken van de materiële uitgaven, zoals uitgaven voor huisvesting of computers. Voorkomen moet worden dat taakstellingen op het apparaat uiteindelijk worden gerealiseerd door besparingen op de programma-uitgaven. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor agentschappen en zbo's die voor het leveren van diensten worden betaald uit programmagelden.

In deze notitie proberen we te schetsen wat naar ons inzicht realiseerbaar is. Daarbij willen we voorop stellen dat de Rijkdienst op de meeste onderdelen goed functioneert, van goed onderbouwde beleidsvorming tot over het algemeen efficiënte en adequate uitvoering. Het geheel van taakstellingen zal dan ook een zeer omvangrijke inspanning betekenen, die zich concentreert op een vermindering van capaciteit in de sfeer van beleid, overhead en toezicht, waarbij de meest vitale uitvoerende taken van de Rijksoverheid intact kunnen blijven. De conclusie is dat een structurele besparing op de apparaatskosten van het Rijk met ¼ mrd euro (ongeveer 15.000 ambtenaren) onder een aantal belangrijke voorwaarden kan worden gerealiseerd. Dat vergt een buitengewoon ambitieus programma, waarbij herijking van politieke prioriteiten, een andere werkwijze en verbeteringen in de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid hand in hand moeten gaan.

Productiever werken

Alles begint met een vergroting van de doelmatigheid. Meer doelmatigheid komt echter niet zonder maatregelen - als vanzelf - tot stand. Het CPB rekent met een trendmatige productiviteitsstijging bij de overheid van ongeveer 0,3% per jaar. Wij denken dat het mogelijk is om - door een samenstel van niet al te ingrijpende maatregelen - over de hele linie per jaar ongeveer 1% extra te behalen. We denken daarbij aan zaken als minder overleg, slimmere inzet van ICT, sneller opschalen in geval van meningsverschil, meer eigen verantwoordelijkheid, meer vertrouwen in elkaars kunnen, minder managementlagen, meer samen doen in aanbesteding en inkoop, en noem verder maar op.

Wij hebben de overtuiging dat met een aantal stevige ingrepen over vrijwel de hele linie bij het Rijk in brede zin (dus inclusief zbo's) $4 \times 1\frac{1}{4}\%$ per jaar = 5% structureel (aan het eind van de kabinetsperiode in 2011) productiever moet kunnen worden gewerkt. Dat zou een structurele besparing opleveren van bijna 400 mln. euro. Dit geldt dus voor iedereen binnen de Rijksdienst en zbo's, dus ook bijvoorbeeld voor de Hoge Colleges van Staat (waaronder het Parlement en de Algemene Rekenkamer) en het Kabinet der Koningin. Wij vinden het fair - ook ten opzichte van elkaar - dat dan ook iedereen die in "Den Haag" zo met elkaar te maken heeft, meedoet. Deze productiviteitstaakstelling vergt dus, naar ons oordeel, in het algemeen geen expliciete politieke keuzes, maar moet - door genoemde maatregelen - worden opgevangen binnen de eigen organisaties.

Voor een deel raakt een dergelijke generieke taakstelling echter aan specifieke omstandigheden in de sfeer van de uitvoering. Daar geldt, meer dan in de sfeer van de 'Haagse besluitvorming', dat taakstellingen - zoals ook het Centraal Planbureau signaleert - al veel eerder de dienstverlening en de vitale processen raken, althans bij ongewijzigde wet- en regelgeving.

Er kunnen goede redenen zijn om op een dergelijke algemene taakstelling uitzonderingen te maken. Er zijn instellingen die de komende jaren nog doorwerkende (en omvangrijke) taakstellingen uit het recente verleden moeten verwerken. Dit is vooral het geval bij het UWV. Er zijn uitvoeringsinstellingen waar vitale bedrijfsprocessen door complexiteiten in de uitvoering in de gevarenzone dreigen te raken. Dit is in het bijzonder het geval bij de Belastingdienst. Bovendien zal in de nabije toekomst van uitvoeringsorganisaties het nodige gevraagd worden in het licht van nieuwe politieke keuzes en beleidswijzigingen. Bovenop taakstellingen is dat in die omstandigheden teveel gevraagd. Er is dus reden om uitvoeringsorganisaties zoals hier genoemd de gelegenheid te geven hun lopende besparingsplannen tot uitvoering te brengen, respectievelijk eerst de mogelijkheid te geven de bedrijfsvoering op orde te brengen en bedrijfsprocessen stabiel te maken. In dat geval kan het bijvoorbeeld nodig en verstandig zijn de productiviteitstaakstelling voor bijvoorbeeld de eerste twee jaar van de komende kabinetsperiode niet toe te passen (en daarmee in deze periode te halveren).

Bij een taakstelling op alle uitvoeringsorganisaties zal bovendien moeten worden bedacht dat besparingen mogelijk worden in de mate dat de uit te voeren regelgeving daadwerkelijk wordt vereenvoudigd. Een gericht en nader uit te werken vereenvoudigingsprogramma – vooral aangereikt vanuit de uitvoeringsorganisaties zelf – zou efficiencybevorderend zijn, fouten in de uitvoering kunnen verminderen respectievelijk voorkomen, en regelingen ‘klantvriendelijker’ kunnen maken. Ook moet worden bekeken in hoeverre een taakstelling op een bepaald onderdeel van de Rijksdienst zich verhoudt tot de totale uitvoeringsketen. Dit kan bijvoorbeeld een rol spelen in de veiligheidsketen (politiekorpsen, KLPD, LSOP, OM/ZM en DJI). Daarnaast speelt bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat dat beleidsambities onvermijdelijk leiden tot aanleg- en onderhoudsdoelstellingen, hetgeen gevolgen heeft voor de in te vullen taakstellingen.

Gegeven de noodzakelijke beperking van de taakstellingen onder deze noemer, rekenen we met een te mogelijk te besparen bedrag van *ongeveer 325 mln. euro*.

En dan verder...?

Als u verder wilt gaan met reductie van de omvang van de Rijksdienst, dan moeten we nadrukkelijker naar de inrichting en vormgeving van het beleidsproces zelf kijken. Deze begint met kennis en advies, daarna de beleidsvorming op de kernministeries (inclusief de ondersteuning en stafdiensten), dan de uitvoering van het beleid en tot slot de inspectie en het toezicht. De omvang van deze functies leest u in de “foto van de Rijksdienst”.

....onder belangrijke en harde voorwaarden

Een slankere Rijksdienst bovenop een generieke efficiencytaakstelling tot 5% is mogelijk, *mits*:

1. er politieke keuzes worden gemaakt. Het gaat dan mede om keuzes die zowel de taken als ook de complexiteit van wet- en regelgeving, bestuurlijke en ambtelijke drukte, regel- en controledruk, toezichtlasten, rapportageverplichtingen, administratieve vereisten en coördinatielasten (ook binnen de overheid) daadwerkelijk verminderen. En het gaat - zeker in de uitvoering - om keuzes die de uit te voeren wet- en regelgeving daadwerkelijk vereenvoudigen. Dit kost wel enige tijd. Er is de afgelopen jaren ervaring opgedaan. Wij hebben als SG's een voorstel ontwikkeld voor een meer samenhangende aanpak (als Rijksbreed thema), gericht op de vermindering van regeldruk voor bedrijven en burgers, als ook in de publieke sector zelf. In de bijlage 2 treft u dat voorstel aan. Wij adviseren u hierover te beslissen in de formatie.

2. goed wordt gekeken of de nieuwe beleidsvoornemens van het kabinet zich verhouden met de te realiseren doelmatigheden in de uitvoerings sfeer, binnen een beperkte periode na aantreden van het nieuwe kabinet.
3. geïnvesteerd wordt in mogelijkheden om daadwerkelijk slimmer te werken, zoals met (gezamenlijke toepassingen van) ICT. De beschikbare middelen moeten dan wel primair daarvoor worden ingezet, en wellicht zullen extra middelen nodig zijn. U kunt daartoe besluiten.
4. er ruimte is voor fatsoenlijk flankerend beleid en voor een goed sociaal plan als afvloeiing van medewerkers onvermijdelijk is. Hoewel er op basis van natuurlijk verloop de komende jaren gemiddeld ongeveer 7.000 ambtenaren per jaar zullen uitstromen, zijn omvangrijke taakstellingen zonder sociaal plan waarschijnlijk niet te realiseren. Waar mogelijk zullen mensen herplaatst moeten worden. Dat zal bijzondere inspanningen vergen. Ten dele zal afscheid ook onvermijdelijk zijn. Met de bonden zal overeenstemming moeten worden gevonden over de wijze waarop dat op een goede manier kan, inclusief de mogelijkheid van ontslag met toepassing van het afspiegelingsbeginsel. Analoog aan de rekenregel die het CPB hanteert in 'Keuzes in Kaart' kan worden geschat dat de kosten van sociale plannen (en/of weglek) incidenteel ongeveer driekwart belopen van de structurele besparingen door een vermindering van het aantal ambtenaren. Als de laatstgenoemde besparing $\frac{3}{4}$ miljard euro kan belopen, moet dus worden gerekend met incidentele kosten voor flankerend beleid van ruim $\frac{1}{2}$ miljard euro.
5. goed wordt gekeken naar de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte voor de komende jaren. We willen het belang benadrukken dat – ook tijdens de 'verbouwing' - de Rijksdienst blijft functioneren en de arbeidsmarktpositie een goede blijft. De Rijksdienst moet ook voor (talentvolle) jongeren een aantrekkelijke werkgever blijven. We hebben ze ook nodig. Er zal door middel van opleidingen & scholing geïnvesteerd moeten blijven worden in mensen, bijvoorbeeld waar het gaat om professionaliteit, attitude en cultuur.
6. expliciete politieke leiding aan de operatie wordt gegeven. Te denken zij aan een Ministeriële Commissie of Onderraad (met in ieder geval de minister-president en de vice-MP's en de ministers van Financiën & BZK) om dit intensieve programma te sturen en knopen door te hakken. Wij adviseren hiervoor op ambtelijk niveau een zware projectleider verantwoordelijk te maken.

De beleidscyclus nader beschouwd

1 *Kennis, advies en beleid*

In de beleidscyclus worden de kennis- en adviesfunctie en de beleidsfunctie onderscheiden. De kennis- en adviesfunctie is vanzelfsprekend erg belangrijk voor het beleid: gevraagd en ongevraagd, ondersteunend en confronterend. De overgang van de een naar de ander (van kennis naar beleid) is deels vloeiend. Veel kennis is aanwezig in het reguliere beleidsproces en de uitvoering. Een vast geïnstitutionaliseerd stramien voor de advisering is niet altijd nodig en genereert soms zijn eigen 'drukte'. Een taakstelling kan de versnippering en ook de soms ongevraagde uitbundigheid van producten terugdringen. Hierdoor wordt de kennis- en adviesfunctie verder gerationaliseerd, wat direct doorwerkt naar de beleidsvorming. Dit wil uiteraard niet zeggen dat kennis en advies overbodig zijn. Het is een pleidooi om het vragen van advies te temperen en advisering te stroomlijnen.

Kennis en adviesfunctie

De kennis- en adviesfunctie kent vele vormen: er zijn departementale kennis- en strategieafdelingen - onderscheiden van het beleidsproces georganiseerd -, er zijn strategische- en technische adviesraden en er zijn planbureaus. Hierin werken ruim 1.000 mensen (*best guess*). Daarnaast werken meer dan 10.000 mensen bij kennisinstellingen als TNO, KNMI, NWO, RIVM, CBS etc., met veel variatie in taakopdracht, wijze van financiering etc.

Binnen deze functie wordt veel geproduceerd, maar er kan veel meer worden samengewerkt en er kan vooral meer focus worden gevraagd op de hoofdzaken. Een betere communicatie tussen de top van de beleidskolom en de top van de kennis en advieswereld is noodzakelijk. Eerste stappen zijn gezet via de zogeheten kenniskamers per ministerie/clusters van beleid, onder leiding van Algemene Zaken en de WRR (centrale kenniskamer; verzamelde adviesraadvoorzitters).

De in afzonderlijke dienstonderdelen georganiseerde kennis- en strategiefuncties op de ministeries moeten kleiner kunnen. Voor de adviesraden stellen we voor om de WRR en de SER centraal te stellen en daaromheen enkele strategische advieskernen te organiseren voor de Leefomgeving (4 raden nu), de Volksgezondheid, het Onderwijs en de Cultuur. Hef de rest op (ROB, AER, AGS, AWT, AIV, RMO, RVZ, RWI), maar laat de technische adviesraden bestaan. Maak wel ad-hoc adviescommissies makkelijker mogelijk.

De huidige planbureaus zijn ongelijksoortig qua omvang en werkveld, maar er is hier en daar overlap. Ook hier kan naar ons oordeel dus worden bespaard. Hier stellen we een reductie voor die – op termijn - leidt tot drie planbureau's voor *people, planet & profit*.

Dit alles samen moet uiteindelijk kunnen leiden tot een reductie van de kennis- en adviesfunctie – bovenop de generieke efficiëntyaakstelling van 5% - van over het geheel ongeveer 15%. Deze reductie

van de kennis- en adviesfunctie is belangrijk en veelbetekend. De versnippering, verkokering en drukte begint vaak in dit deel van het beleidsproces en heeft ook doorwerking naar de beleidsvorming ('overal op reageren'). Beter is systematischer veel meer kennis uit de uitvoeringpraktijk te halen voor de beleidsvorming.

Beleidsvorming

In de beleidskolom van het Rijk werken ongeveer 12½ duizend fte's. Internationaal gezien is dit relatief beperkt. De kwaliteit is - ook volgens internationale instituten als IMF en OESO - over het algemeen goed te noemen. De beleidskolom wordt door de politiek aangestuurd, en de daar gemaakte wet- en regelgeving vindt zijn weg naar de uitvoerings- en inspectie en toezichtkolom.

Een aanmerkelijke reductie in de kolom van de beleidsvorming is mogelijk als we langs de lijnen denken van andere organisatieprincipes. "De verkokering voorbij". Niet langer 'coördinerende' verantwoordelijkheden toedelen waar bevoegdheden ontbreken. Mits politiek verankerd, kunnen verantwoordelijkheden ook ambtelijk eenduidiger worden toegedeeld. Programma's en projecten kunnen worden afgesproken, waarbij medewerkers van meerdere ministeries met hun kennis en ervaring werken in dienst van een andere minister (eventueel een 'programma- of themaminister'). Dat maakt dat veel van de nu voorkomende interdepartementale 'drukte' kan worden bestreden. Typische coördinerende functies - zoals grote stedenbeleid, emancipatiebeleid, antidiscriminatiebeleid - kunnen dan worden opgeheven.

Hiervoor moeten dan wel stevige politieke besluiten worden genomen. Besluiten die het ook echt mogelijk maken de bemoeienis van (beleids)ambtenaren met lopend beleid in diverse vormen te beperken:

1. Door programmatisch te werken, bijvoorbeeld op prioritaire thema's van een nieuw kabinet. Benoem op die onderwerpen geen 'coördinerende bewindslieden', maar breng bevoegdheden bij elkaar, onder eenduidige politieke verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld in de vorm van programma- of projectministers). Ook ambtelijke inspanningen kunnen dan worden gebundeld, bijvoorbeeld via detacheringen. De financiële middelen kunnen worden bijeengebracht in een afzonderlijk begrotingshoofdstuk.
2. Door te kijken naar efficiencywinst op evidente raakvlakken tussen ministeries. Reductie van politieke en ambtelijke drukte (zoals benoemd in de commissie- de Grave) is mogelijk door hierin meer projectmatig te werk te gaan, respectievelijk de verantwoordelijkheid (= de bemoeienis) over te dragen. Goede ervaringen zijn opgedaan bij de interdepartementale projectdirectie 'leren en werken' (OCW en SZW).
3. Door rationalisering van de internationale functie, zoals die wordt uitgeoefend door BuiZa en de vakdepartementen. Minder coördinatie op coördinatie door een betere taakverdeling. Dit moet leiden tot een vermindering van de ambtelijke drukte.

4. Door forse en daadwerkelijke decentralisatie. Veel kan worden gewonnen door het afschaffen van de specifieke uitkeringen, onder gelijktijdige overheveling naar het Gemeente- of Provinciefonds. Dit levert niet alleen minder beleidsbemoeienis op, maar ook veel minder controledruk en –werk, ook in de gemeentelijke en provinciale sfeer. De prikkelwerking van uitkeringen zoals WWB, WMO en ISV dient daarbij naar ons idee wel te worden behouden. Bij deze uitkeringen kunnen wel rapportage- en verantwoordingsverplichtingen worden verminderd (zie volgende punt).
5. Door het beperken van de interne controlelast. Veel van de interne controlelast kan worden beperkt als de ‘kramp’ uit de rechtmatigheidscontroles op de uitgaven zou kunnen verdwijnen en deze daadwerkelijk op de belangrijke risico’s zouden kunnen worden gericht. Het is vooral van belang de strikte rechtmatigheidsvereisten op artikelniveau te doen vervallen. Daarmee kan de onevenredige aandacht die management en financiële controllers moeten geven aan naar verhouding kleine artikelen en posten ongedaan worden gemaakt. Daarvoor in de plaats moet de aandacht kunnen worden verlegd naar de substantiële risico’s op elk begrotingshoofdstuk, ongeacht de omvang van het betreffende begrotingsartikel. Voor elk begrotingshoofdstuk blijft in die opzet de tolerantie 1% en over de bedrijfsvoering – en de daarin optredende risico’s – blijft de Kamer voluit geïnformeerd. De eisen van de Algemene Rekenkamer dienen conform te zijn en een en ander vereist dus verankering in de Comptabiliteitswet. De Algemene Rekenkamer dient hierin gekend te worden.
Daarnaast kan een administratieve lastenverlichting voor de baten-lastendiensten en de gemeenten worden bereikt door standaardisering van de verslaggeving in de publieke sector (IPSAS naar analogie van IFRS).
Verder is het zinvol – en ontlastend – om de afzonderlijke rapportages naar aanleiding van de verslaglegging van het Rijk (op de derde woensdag van mei) te integreren met de rapportage over het lopende beleid in de Miljoenennota op de derde dinsdag in september. Bovenstaande vereist expliciete politieke besluitvorming tijdens de formatie.
6. Door het reduceren van subsidies. Een substantiële vermindering van werkzaamheden kan worden bewerkstelligd door het reduceren van subsidies (door middel van een aparte subsidietaakstelling) en het hanteren van een uniforme subsidiesystematiek, die de uitvoering vergemakkelijkt en uniformeert. Daartoe kan een bindend wettelijk kader worden geformuleerd, waarin één - zo eenvoudig mogelijke - verantwoordingssystematiek wordt vastgelegd, één verantwoordingsmoment, één controleprotocol, etc. Het reduceren van subsidies en het harmoniseren van de regelgeving ervan is naar ons idee een onderwerp voor een formatieakkoord.

Gelet op het bovenstaande stellen we voor om de beleidskernen van alle departementen – bovenop de generieke taakstelling van 5% - te verkleinen met gemiddeld 15%. Deze extra reductie binnen de beleidskolom levert *ongeveer 150 mln. euro* op (ofwel ongeveer 1.900 fte).

Daarbinnen is ruimte voor een meer gedifferentieerde taakstelling op de beleidskernen van de verschillende departementen. Hierbij kan worden gedacht aan een onderscheiding naar categorieën 'laag', 'midden' en 'hoog' van 10%, 15% en 20% — om dat gemiddelde van (de extra) 15% heen. Criteria om te differentiëren tussen (onderdelen van) departementen kunnen vooral worden gevonden in het bekijken van de beleidstrends van de afgelopen jaren, de beleidsvoornemens voor de komende jaren en de actuele bestuurlijke en ambtelijke 'drukte'.

Een taakstelling op het beleid is al met al (5% + gemiddeld 15% = gemiddeld 20%) zeer substantieel. Grotere taakstellingen op de beleidskern betekenen dat verdere en grootschaliger gekozen moet worden wat we niet meer doen. Beleidsintensivering - maar bijvoorbeeld ook een themagewijze aanpak - zullen overigens een groot effect kunnen hebben op het aantal benodigde beleidsambtenaren op het desbetreffende terrein.

2 *Staf en ondersteuning*

De gezamenlijke departementen hebben onlangs een *Benchmark Bedrijfsvoering Rijksdienst* uitgevoerd. Dit onderzoek levert op dat de staf en ondersteuning van het primaire proces (ofwel de *overhead*) bij de Rijksoverheid gemiddeld ongeveer 30% bedraagt (bij de zogeheten PIOFACH-taken). Hoewel dat mede vitale functies omvat, zoals de financiële functie en de geautomatiseerde informatievoorziening, vinden wij dat over het geheel genomen – en zeker op onderdelen - te hoog. Dit gaan wij aanpakken. Wij zullen hierbij onder andere kijken naar *Shared Services* en andere/slimmere en efficiëntere organisatievormen (zoals PIA en SURC – één voor iedereen). Daarnaast is een stevige reductie van de eerder genoemde "controletoeren" nodig, en verdere standaardisatie, uitbesteding en gezamenlijke diensten. In dit licht zal ook kunnen worden toegegroeid naar meer samenhang en bundeling in het werk van de accountantsdiensten, waarmee schaalvoordelen kunnen worden bereikt, schaarse kennis beter kan worden benut en personeelsmobiliteit kan worden vergroot.

Vanuit deze aanpak stellen wij - bovenop de algemene productiviteitskorting van 5% - een gedifferentieerde reductie van de overhead op de kerndepartementen voor van gemiddeld 20%. De totale voorgestelde reductie van staf en ondersteuning binnen de Rijksdienst bedraagt dan dus gemiddeld een kwart. Wij gaan er vanuit dat dit - bovenop de algemene productiviteitskorting - rond de 70 mln euro gaat opleveren.

3 *De uitvoering van beleid*

In de uitvoering werken veruit de meeste medewerkers van de Rijksdienst (zie ook bijlage 1). Hier werken ruim 145.000 fte (waarvan 95.000 bij het Rijk en 50.000 bij de zbo's) van de 175.000 fte's ofwel ruim 80% van de mensen binnen de Rijksdienst in brede zin.

De uitvoeringpraktijk is zeer divers: van departementsonderdelen (bijvoorbeeld de Belastingdienst), agentschappen (bijvoorbeeld Dienst Justitiële Inrichtingen van Justitie en Rijkswaterstaat van V&W) tot zbo's (zoals UWV en CWI). Uitvoeringsorganisaties zijn vanwege hun eigen aard onderling lastig vergelijkbaar. Ook de financiering van de uitvoeringsorganisaties verschilt. Een aantal zbo's wordt (deels) tariefgefinancierd, waardoor een taakstelling geen geld voor de Rijksbegroting oplevert, maar lagere lasten voor bedrijven en/of burgers.

In feite is het onmogelijk om een *algemene* uitspraak over de uitvoering te doen. We merken in algemene zin wel op dat veel uitvoeringsinstellingen de laatste jaren aanmerkelijk hebben geïnvesteerd in betere en moderne dienstverlening en niet zelden in een aanmerkelijk grotere doelmatigheid van hun dienstverlening aan burgers. Naast de algemene productiviteitskorting op de uitvoering tot 5% moet het niettemin mogelijk zijn bij een aantal uitvoeringsorganisaties tot een aanvullende doelmatigheid te komen, eventueel gedifferentieerd per organisatie of beleidscluster. Hierbij zullen taakstellingen uit het verleden – al dan niet met afspraken over uitbreiding van sterkte of vergroting van het takenpakket - in ogenschouw moeten worden genomen. Organisaties als de Belastingdienst, het UWV, Rijkswaterstaat en ook die in de veiligheids- en in de vreemdelingenketen zijn overigens zeer gebaat bij enige rust op dit front, teneinde de stabiliteit van hun bedrijfsprocessen te kunnen garanderen.

Vooraf een verdere vereenvoudiging van beleid c.q. wet- en regelgeving zal de belasting van de uitvoering kunnen verminderen. Van die laatste mogelijkheden zullen vooral omvangrijke diensten als de Belastingdienst en het UWV zeer kunnen profiteren. Complexiteitsreductie is daar hard nodig. Denk bij de Belastingdienst aan een algehele uniformering van het loonbegrip, verdere vereenvoudiging van belastingen, uitkering van AOW door pensioenfondsen, verwijdering van buitengewone uitgavenaftrek uit de inkomstenbelasting en uitvoering daarvan – bijvoorbeeld – in WMO-kader door gemeenten, of aan het toesnijden van de systematiek van huur- en kinderopvangtoeslag naar de maat van de eenvoudiger zorgtoeslag, etc. Ook bij het UWV zijn politieke keuzes (deregulering door bijvoorbeeld ambtshalve toekennen en uniformering van beroepen) essentieel voor een verdere reductie van de belasting van de uitvoering. Ook het verkorten van werkprocessen, verdere automatisering en standaardisering hiervan en het inkorten van doorlooptijden van processen en daarmee samenhangende overdrachtsmomenten kunnen voor het UWV hiertoe bijdragen. Dergelijke maatregelen maken dat een daadwerkelijk minder bureaucratische uitvoering, in dit geval van fiscale en inkomensondersteunende instrumenten, binnen bereik kan komen. Een ander voorbeeld in het CBS, waar bijvoorbeeld gedacht kan worden aan het verminderen van (voor zover niet Europees-rechterlijk verplichte) statistieken.

Daarnaast zal natuurlijk gestaag doorgewerkt worden aan verdergaande automatisering en digitalisering, door Rijksdiensten en door zbo's, ten behoeve van moderne dienstverlening en kostenbesparingen op termijn (één loket, eenmalige gegevensuitvraag, vooringevulde aangiftes, etc.). Dat vraagt uiteraard wel investeringen.

Aan de hand van deze en soortgelijke criteria kan tot een voorstel worden gekomen voor een aanvullende (volume)taakstelling op de uitvoering van het beleid. Op afstand is lang niet altijd duidelijk waar wat redelijkerwijs nog kan. Dat moet nader in beeld worden gebracht. Belangrijk is dat de uitvoeringsorganisaties in kwestie in de gelegenheid worden gesteld hun 'case' te maken als die extra taakstelling niet realiseerbaar is. Dat kan de betreffende organisaties ook een mogelijkheid bieden om voorstellen te doen - vooral in de sfeer van beleidsvereenvoudiging en complexiteitsreductie - die besparingen wellicht beter mogelijk maken. En hier moet nog meer worden gerekend met de uitvoeringsconsequenties van nieuwe beleidsvoornemens van het kabinet.

Wij stellen voor hier te rekenen met een mogelijke aanvullende besparing van 5% voor een reeks van uitvoeringsinstellingen van *ongeveer 120 mln. euro*. Bij dit bedrag is rekening gehouden met de verwachting dat – naast de Belastingdienst en het UWV - een aantal instellingen bovenop een al toegekende productiviteitskorting niet zonder schade nog aanvullende besparingen zal kunnen realiseren. Het kan nodig zijn sommige uitvoeringsinstellingen (voor een gedeelte) een lager taakstellingspercentage of zelfs vrij te stellen van deze aanvullende taakstellingen.

Wij stellen voor deze aanvullende besparing 'conditioneel' in de boeken te zetten, dat wil zeggen definitief te maken nadat met uitvoeringsinstellingen is nagegaan of en onder welke voorwaarden een en ander zonder kleerscheuren te realiseren is. Daarbij kunnen onder andere mogelijkheden worden gecreëerd om via een leenfaciliteit de eventueel daarvoor noodzakelijke investeringen te bekostigen. Ons voorstel is om via deze lijn van de efficiencytaakstellingen – en de *redesign* van uitvoeringsprocessen - een meerjarig structureel programma te maken, verder dan 2011.

4 *Inspecties en toezicht*

Inspecties en toezicht zijn belangrijker geworden de afgelopen jaren. Dit is tot uitdrukking gekomen in de groei van sommige inspecties de afgelopen jaren. Tegelijkertijd bestaat er ook meer en meer de politieke wens om de inspectie- en toezichtlasten voor burgers en bedrijven te verminderen. Meer dan in het verleden moet worden uitgegaan van vertrouwen. Verder bestaat de wens van eenduidig toezicht, te regelen via het herijken van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende diensten. Met het kabinetsbeleid naar aanleiding van de zogenoemde motie-Aptroot is hier reeds invulling aangegeven. In de

verkiezingsprogramma's wordt deze lijn stevig doorgezet. Samenwerking tussen inspecties (bijvoorbeeld: Onderwijsinspectie voert taken uit van Arbeidsinspectie; VWA, Arbeidsinspectie en VROM-inspectie voeren onderling taken uit voor de horeca) en beperking van toezichtstaken (bijvoorbeeld: Inspectie VW stopt met toezicht op mededinging en richt zich alleen op veiligheid).

De huidige inzet is een vermindering van de inspectielast in geselecteerde domeinen met een kwart. Deze lijn kan - mits daartoe expliciet politieke besluiten worden genomen – gevolgd en doorgezet worden (zie bijlage 2), inclusief samenvoegingen van (onderdelen van) inspecties. Ook moet goed worden gekeken naar de mogelijkheden om het interbestuurlijke toezicht te verminderen. Verder kan het beperken van beleid ook leiden tot minder noodzaak tot handhaving. Een onlosmakelijk en integraal onderdeel van het verminderen van de inspectie- en toezichtlasten vormt voortzetting van reductie van regelgeving, uiteraard binnen wat binnen de Europese context mogelijk is.

Naar ons idee is met bovengenoemde maatregelen (en met name bij een taakstellende reductie van de toezichtlasten met 25%) bovenop de algemene productiviteitskorting van 5%, een extra reductie van 15% ook hier (zoals in de beleidskolom) te realiseren. Dat betekent een opbrengst van ongeveer 70 mln. euro.

Totaalbeeld tot zover

Met maatregelen zoals hierboven besproken is ons inziens een structurele opbrengst te realiseren van $\frac{3}{4}$ miljard euro. Daarmee kan de omvang van de Rijksoverheid in de komende vier jaar met maximaal ongeveer 15.000 ambtenaren verminderen.

De voorgestelde maatregelen vergen ingrijpende politieke besluiten, een politiek strak geleid programma, investeringen in met name ict, en bovendien een voldoende reserve aan incidentele financiële middelen om een vermindering van personele capaciteit ook verantwoord tot stand te brengen. Analoog aan de rekenregel van het CPB moet rekening worden gehouden met de eenmalige kosten van ongeveer $\frac{1}{2}$ mrd euro. Als een nieuw kabinet – het liefst al tijdens de formatie - de besluiten neemt die materieel kunnen bijdragen aan een vermindering van rompslomp (en hierboven zijn daarvoor ingrediënten geschetst), dan kan ook veel 'ambtelijke drukte' daadwerkelijk worden vermeden en bestreden.

Samenvattend wordt in tabel 2 de geschetste vermindering van capaciteit weergegeven.

Tabel 2: Voorgestelde capaciteitsreductie Rijksdienst en zbo's

	Kennis, advies en beleid	Staf en ondersteuning	Uitvoering	Inspectie en toezicht	Totaal
Totaal in fte's	12.600	7.700	145.600	8.500	174.400
Efficiencytaakstelling van 5%	650	400	6.400	450	7.900
Aanvullende maatregelen	1.900	1.500	2.250	1.250	6.900
Totale reductie in fte's	2.550	1.900	8.650	1.700	14.800

- 0 -

Bijlage 1

Foto van de Rijksdienst en zbo's

	Kenniss, advies en beleid		Staf en ondersteuning		Uitvoering		Inspectie en toezicht		Totaal
	in fte	in %	in fte	in %	in fte	in %	in fte	In %	in fte
AZ	115	26%	160	36%	161	36%	7	2%	443
BuZa ¹	938	29%	823	25%	1.525	46%	0	0%	3.287
Justitie	822	2%	707	2%	36.540	96%	110	0%	38.179
BZK	1.105	12%	435	5%	7.353	82%	56	1%	8.949
HCvS en KdK	1.467	92%	0	0%	135	8%	0	0%	1.602
OCW	891	7%	414	3%	10.248	85%	462	4%	12.015
Financiën	663	2%	602	2%	29.769	93%	963	3%	31.997
Defensie	513	7%	478	6%	6.390	86%	22	0%	7.403
VROM ²	1.299	23%	1.644	29%	2.251	40%	502	9%	5.697
V&W	1.006	6%	614	4%	13.421	84%	955	6%	15.996
EZ	962	18%	415	8%	3.518	65%	517	10%	5.412
LNV	1.201	14%	364	4%	3.890	45%	3.134	36%	8.589
SZW	670	2%	589	2%	25.153	90%	1.437	5%	27.848
VWS	927	13%	422	6%	5.239	75%	384	6%	6.972
Totaal	12.578	7%	7.667	4%	145.593	83%	8.550	5%	174.388

¹ 30 van de apparaatskosten van BuZa vallen conform OESO/DAC-regels onder het ODA-plafond

² RGD is onderdeel van VROM maar ondersteunt de gehele rijksdienst.

Bijlage 2

Geïntegreerde aanpak 'vermindering regeldruk' in een volgende fase (voorstel)

- Een samenhangende aanpak van regeldruk zal zich kenmerken door een uitbreiding naar belangrijke facetten van de regeldruk waar burgers, bedrijven en overheidsinstellingen mee te maken krijgen. Onder regeldruk vallen:
 - De administratieve lasten;
 - De lasten van toezicht en inspecties;
 - Vergunningen/vergunningverlening;
 - Nalevingkosten van wet- en regelgeving;
 - De Europese dimensie van de genoemde facetten voor regeldruk (incl. de Nederlandse inzet richting het "Better regulation" programma van de EU).
- Tussen 2007 en 2011 zal de regeldruk voor bedrijven met (*overall*) 25% worden verminderd (kwantitatieve doelstelling). Deze taakstelling zal niet kunnen worden bewerkstelligd op dezelfde wijze als de eerste 25% (vorig kabinet). Daarom zal een domein-/sectorgerichte en een probleemgestuurde aanpak worden uitgewerkt. In de vorm van domeingerichte departementsoverstijgende doorlichtingen vindt een analyse plaats van het publieke belang in beleidsterreinen. Kwalitatieve aspecten van regeldruk, zoals de perceptie ervan worden, eveneens in de overweging betrokken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld de horeca, bouwbedrijven e.a. Doelstellingen per domein zullen worden bepaald op basis van een analyse van de problematiek in de verschillende velden.
- Ook voor burgers zal de regeldruk tussen 2007 en 2011 worden teruggedrongen met 25%. Daarbij blijft de doelgroepenbenadering gehandhaafd, met speciale aandacht voor ouderen, gehandicapten en langdurig zieken.
- Eenzelfde taakstelling van 25% zal tussen 2007 en 2011 wordt gelegd op de regeldruk binnen en tussen overheidsinstanties/organisaties in de publieke sector.
- Binnen deze (*overall*) aanpak zal vooral ook de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd, o.a. door versterking van de Elektronische Overheid, één-loket, het aanpassen van formulieren in begrijpelijk Nederlands en de invoering van vaste verandermomenten voor nieuwe regelgeving (kwalitatieve doelstellingen).
- Een samenhangende aanpak van regeldruk vraagt om *eenduidige* politieke sturing. Daarom zal één minister (bij voorkeur status vice-MP) verantwoordelijk zijn voor het programma. Er zal een Ministerie Commissie of Onderraad zijn onder leiding van deze minister, waarin naast deze ene thema/programmaminister (voorzitter) ook de ministers van Justitie, Financiën, EZ, BZK zijn vertegenwoordigd, desgewenst aangevuld met vakministers. Onder leiding van de themaminister stuurt deze commissie de geïntegreerde aanpak aan. Een project-SG is ambtelijk verantwoordelijk

voor het programma. Er wordt via deze SG gecommuniceerd naar andere ministeries over dit onderwerp. Ministeries leveren capaciteit waarover mandaat wordt afgesproken.

- Een extern adviesorgaan zal gevraagd en ongevraagd advies geven aan het kabinet over alle aspecten van het terugdringen van regeldruk en op alle aspecten een toetsing uitvoeren bij nieuwe beleidsvoornemens.

- o -