

Samenvatting

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

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

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

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

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

Perspectief

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

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

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

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

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

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

Besparingsvarianten

Vanuit bovenstaand perspectief heeft de werkgroep een drietal besparingsvarianten opgesteld:

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

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

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

Verder perspectief

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

Thema 19 Bedrijfsvoering

Beleidsvariant 1 Sturen op bedrijfsprocessen

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

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

Omschrijving variant en maatregelen

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

1. Sturen op uitvoering en toezicht

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

2. Sturen op ondersteuning

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

3. Samenwerken in ondersteuning

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

Sturing en implementatie

1. Sturen op uitvoering en toezicht

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

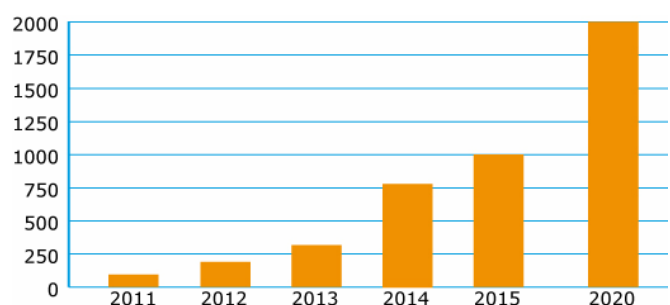
2. Sturen op ondersteuning

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

3. Samenwerken in ondersteuning

- Deze maatregelen kunnen binnen het huidige sturingsmodel worden gerealiseerd.

Besparingen in 2011-2015, in miljoenen euro's



Thema 19 Bedrijfsvoering

Beleidsvariant 2 Sturing op ondersteuning

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

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

Omschrijving variant

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

1. Sturen op ondersteuning

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

2. Samenwerken in ondersteuning

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

Sturing en implementatie

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

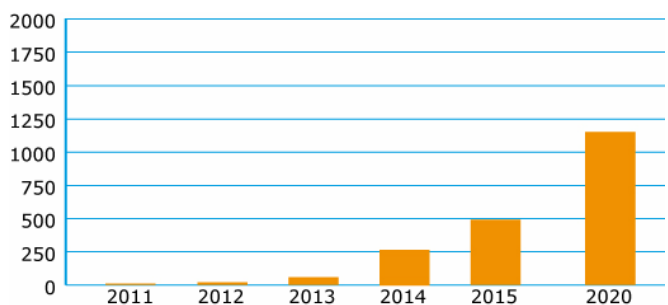
1. Sturen op ondersteuning

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

2. Samenwerken in ondersteuning

- Deze maatregelen kunnen binnen het huidige sturingsmodel worden gerealiseerd.

Besparingen in 2011-2015 in miljoenen



Thema 19 Bedrijfsvoering

Beleidsvariant 3 Samenwerking in ondersteuning

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

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

Omschrijving variant

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

1. Samenwerken in ondersteuning

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

Sturing en implementatie

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

1. Samenwerken in ondersteuning

- Deze maatregelen kunnen binnen het huidige sturingsmodel worden gerealiseerd.

Besparingen in 2011-2015 in miljoenen

