

Vergaderjaar 2013–2014

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 145

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2014

Hierbij bied ik u de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2013 aan¹. Deze Jaarrapportage geeft een samenhangend beeld over 2013 van de gehele bedrijfsvoering van het Rijk: organisatie, personeel, huisvesting, ICT, facilitair, inkoop en informatiehuishouding. Sinds het verslagjaar 2011 maakt ook het Sociaal Jaarverslag Rijk deel uit van de Jaarrapportage Bedrijfsvoering.

De Jaarrapportage laat zien waaraan in 2013 is gewerkt, welke resultaten zijn behaald en aan welke opgaven we de komende jaren werken. In deze Jaarrapportage is ook het dashboard opgenomen, dat ik u in het AO van 14 november 2013 heb toegezegd (Kamerstuk 31 490, nr. 140).

Beweging richting één concern Rijk

De bedrijfsvoering van het Rijk bevindt zich middenin een grootschalig en meerjarig veranderingsproces. Voortbouwend op eerdere initiatieven, zoals het programma Vernieuwing Rijksdienst, is in 2010 het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst gestart. Hiermee is de stap gezet van losse initiatieven naar de ontwikkeling van een rijksbrede infrastructuur voor bedrijfsvoering ten aanzien van: personeelsbeleid, huisvesting, facilitaire dienstverlening, ICT en inkoop. Nu – zo'n drie jaar later – is die infrastructuur er grotendeels. Ook is in het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst de beweging ingezet om werkprocessen in uitvoering en toezicht die met elkaar samenhangen, te clusteren over organisatiegrenzen heen. Dat is niet eenvoudig, maar leidt uiteindelijk tot efficiënter werken en een betere dienstverlening.

Het kabinet heeft de ambities voor de rijksdienst vastgelegd in de Hervormingsagenda Rijksdienst². Zoals ook in de Hervormingsagenda Rijksdienst is aangegeven, beschikt Nederland over een hoogwaardige

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 31 490, nr. 119

rijksdienst die in internationaal perspectief bovengemiddeld presteert tegen gemiddelde kosten³.

Toch staat de rijksdienst voor de opgave om met minder geld de prestaties op peil te houden of zelfs te verbeteren. Concreet streeft het kabinet drie doelen na voor de rijksdienst:

- dienstverlenend: zij levert goede diensten aan burgers, bedrijven en instellingen;
- slagvaardig: zij vergroot de handelingsnelheid van de overheid en vermindert overbodige bureaucratie;
- kostenbewust: zij vermindert de apparaatskosten van de rijksdienst.

Om deze doelen te bereiken zet het kabinet de ingezette koers – Compacte Rijksdienst maar ook tal van rijksbrede en departementale initiatieven – voort en verbreedt deze naar andere terreinen: beleid, uitvoering, toezicht. Stuk voor stuk gaat het om complexe transitieprocessen, die belangrijk zijn, maar pas op termijn na veel inspanning resultaten laten zien.

Waar staan we nu?

De rijksbrede infrastructuur staat grotendeels. In het oog springende voorbeelden:

- Bijna alle Haagse kernministeries zijn aangesloten op de Shared Service Organisaties die in de afgelopen jaren zijn opgericht voor onder meer ICT, P&O, personeelsadministratie, inkoop en facilitaire dienstverlening. Er is in 2013 een nieuw shared service centrum opgericht voor dienstverlening in het buitenland.
- In 2013 is het aantal inkooppunten teruggebracht van 350 naar 20. Eén van die 20 inkooppunten is de Haagse Inkoop Samenwerking die inmiddels de inkooporganisatie is voor 6 kerndepartementen. Bovendien wordt er meer en meer gezamenlijk ingekocht.
- Om in 2020 64 datacenters gebundeld te hebben in vier nieuwe datacenters, zijn in 2013 twee van de vier datacenters geopend en zijn 13 van de 64 bestaande datacenters gesloten.
- In 2013 zijn de masterplannen rijkskantoren vastgesteld. Door efficiënter gebruik van kantoorhuisvesting in samenhang met financiële taakstellingen is in 2020 de behoefte aan vierkante meters kantoorruimte zo'n 30% kleiner dan in 2012.

Al deze projecten zijn onderdeel van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst, dat een besparingspotentieel heeft tussen de € 601 en € 651 miljoen. Hiervan is in 2013 € 290 miljoen gerealiseerd.

De aanvullende initiatieven die vanuit de Hervormingsagenda Rijksdienst onder leiding van Secretarissen-generaal worden ontplooid hebben onder meer betrekking op efficiënter beheer van rijksvastgoed, digitalisering (o.a. effectievere basisregistraties), betere aansturing en financiering van de rijksbrede bedrijfsvoering en het beter laten functioneren en samenwerken van beleidskernen en inspecties. Deze initiatieven zijn in 2013 voorbereid, waarbij maatregelen zijn verkend en eerste inschattingen van mogelijke kostenbesparingen zijn gemaakt. De huidige inschatting van het besparingspotentieel van de Hervormingsagenda Rijksdienst ligt tussen de € 190 miljoen en € 241 miljoen (+pm), soms na aanvankelijke investeringen. Het besparingspotentieel is indicatief en dient nog nader onderbouwd te worden, onder andere door middel van business cases.

Het is aan de departementen om met de daadwerkelijke besparingen van de projecten de eigen taakstelling te verlichten. De departementale taakstellingen zijn overigens al ingeboekt. Ik monitor de voortgang van de projecten, evenals de ontwikkeling van de apparaatsuitgaven van het Rijk.

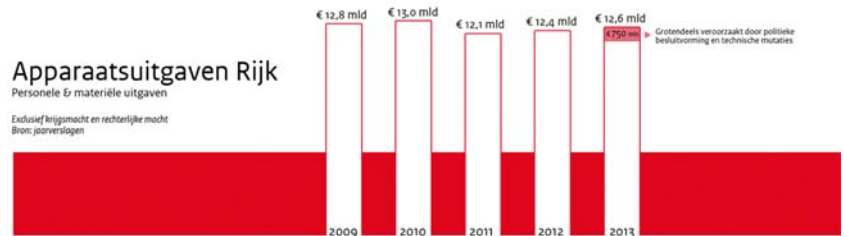
³ Kamerstuk 31 490, nr. 91

Ontwikkeling apparaatsuitgaven van het Rijk

In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt over de gewenste daling van het budget voor de rijksdienst, het zogenaamde apparaatbudget, waaruit onder meer personeel en huisvesting worden betaald. Deze afspraken moeten leiden tot een forse daling van de apparaatsuitgaven in 2018. Tot enkele jaren geleden maakten deze uitgaven integraal onderdeel uit van het budget voor beleid, uitvoering en inspectie. Hierdoor was er beperkt zicht op de daadwerkelijke ontwikkeling van de apparaatsuitgaven en was het mogelijk om budget, bedoeld voor bijvoorbeeld subsidies, (tijdelijk) aan te wenden voor apparaat zonder dat hier expliciete besluitvorming aan vooraf ging. Met ingang van Verantwoord Begroten in 2013 zijn de apparaatsuitgaven per departement inzichtelijk in de Jaarverslagen. Als onderdeel van mijn verantwoordelijkheid voor de rijksdienst monitor ik de ontwikkeling van de totale apparaatsuitgaven. In 2013 zijn in het kabinet bovendien nieuwe spelregels afgesproken. Uitgangspunt is dat tegenvallers op het apparaatbudget binnen het apparaatbudget moeten worden opgevangen. Het is Ministeries in beginsel niet toegestaan om programabudget in te zetten voor uitgaven aan het apparaat. Daarvan kan alleen onder strikte voorwaarden worden afgeweken. Voornemens om programabudget in te zetten voor uitgaven aan apparaat moeten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

De ontwikkeling van de apparaatsuitgaven in het afgelopen jaar laat nog onvoldoende de gewenste ontwikkeling zien met een lichte stijging van € 12,4 miljard⁴ in 2012 naar € 12,6 miljard in 2013. (zie figuur 1).

figuur 1: Realisatie apparaatsuitgaven Rijk



Deze lichte stijging is ontstaan, omdat lopende het jaar tot mutaties is besloten. Voor 2013 gaat het met name om:

- Het politieke besluit om extra middelen te reserveren voor de Belastingdienst voor ICT en fraudebestrijding (€ 194 miljoen). Deze middelen zijn grotendeels ingezet voor extra capaciteit voor toezicht en invordering, waarmee in 2013 circa € 250 miljoen aan extra ontvangsten is gerealiseerd.
- Friciekosten bij de uitvoering van het Masterplan DJI (€ 195 miljoen). De uitvoering van het Masterplan DJI heeft tot gevolg dat een aanzienlijk aantal justitiële inrichtingen wordt gesloten. Dit brengt frictiekosten ten aanzien van het vastgoed met zich mee. Deze kosten worden volledig gedragen door VenJ en op de begroting ingepast door middel van middelen uit verdere jaren.
- Eenmalige uitgaven die verband houden met de versnelde afstoting van het Anthonie van Leeuwenhoekterrein, waardoor versneld een lening moest worden afgelost (€ 106 miljoen).

⁴ Dit cijfer wijkt af van de € 12,7 miljard in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012, omdat Ministeries m.i.v. 2013 geheel volgens Verantwoord Begroten werken.

Over deze onderwerpen is de Kamer in de loop van 2013 geïnformeerd. Zonder deze posten zou de gewenste daling van de apparaatuitgaven zich wel hebben voorgedaan. Tegelijkertijd leert de ervaring dat er elk jaar goede redenen zijn om tussentijds mutaties door te voeren:

1. Politieke besluitvorming om apparaatsuitgaven te intensiveren of ingeboekte taakstellingen te verzachten, doorgaans in verband met (nieuwe) beleidsprioriteiten. De extra middelen die in 2013 aan de Belastingdienst zijn toegekend vormen hier een voorbeeld van.
2. Incidentele begrotingstechnische oorzaken: hiervan is onder meer sprake bij de frictiekosten DJI en de afstoting van het Anthonie van Leeuwenhoekterrein.
3. Tegenvallers dan wel extra benodigde capaciteit voor beleidsprioriteiten, waarover (nog) geen politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Om de doelstellingen voor apparaatuitgaven te halen is het belangrijk om de tussentijdse mutaties op apparaatbudget die zich jaarlijks voordoen terug te dringen. Om dit te bewerkstelligen hanteert het kabinet de volgende koers:

1. Kritisch zijn en blijven op nieuwe taken voor de rijksdienst en expliciet aan de voorkant besluiten hoeveel extra budget ervoor nodig is om deze taak uit te voeren, indien het niet binnen de bestaande middelen inpasbaar is.
2. Zorgen dat de begrotingstechnische verwerking van bepaalde posten niet het beeld van de ontwikkeling van de apparaatuitgaven vervuult. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de wijze waarop agentschappen conform de geldende regels in de rijksbegroting worden verwerkt.
3. Zeker stellen dat het opvangen van tegenvallers of extra benodigde capaciteit voor beleidsprioriteiten uit het eigen apparaat worden gedekt, tenzij hierover vooraf expliciet anders is besloten.

Voor de periode tot en met 2018 is het aan elk departement om het apparaatbudget conform de afgesproken taakstellingen terug te dringen. Reeds vorig jaar hebben de departementen de taakstelling op het apparaatbudget van het Rijk van Rutte II verwerkt in hun meerjarenreeks. In 2013 hebben ze maatregelen geformuleerd die zorgen voor de realisatie van deze taakstelling. De besparingen die voortkomen uit het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst en de Hervormingsagenda Rijksdienst kunnen, zoals hiervoor reeds aangegeven, de departementen helpen bij de invulling van hun taakstelling.

Overige ontwikkelingen

Hoewel het kabinet stuurt op budget en niet op de personeelsomvang monitor ik die wel. Sinds 2010 is de totale personeelssterkte van de sectoren Rijk, zbo's, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht en Rijksdienst Caribisch Nederland met 5,5% gedaald. In 2013 bedroeg de totale personeelssterkte van deze sectoren 275.175 fte, waarvan 108.834 fte voor de sector Rijk. Ten opzichte van 2012 is dit voor de sector Rijk een lichte daling van 264 fte. De personeelssterkte sector Rijk is een resultante van zowel krimp als groei. Krimp is vooral het gevolg van de taakstellingen op apparaatskosten die voortkomen uit de regeerakkoorden Rutte I en II en van enkele specifieke akkoorden. Groei komt eveneens hoofdzakelijk door politieke keuzes, bijvoorbeeld voor extra fraudebestrijding. De verwachting is dat ook de komende jaren krimp en groei in de cijfers zichtbaar zullen zijn.

Binnen het Rijk vinden verschuivingen plaats door deze groei en krimp. Een belangrijke opgave voor het Rijk is zorgen voor een goede in-, door- en uitstroom van rijksambtenaren. Het is belangrijk dat het Rijk als werkgever, door de verschuivingen, de arbeidsvoorwaarden in gelijke gevallen op gelijke wijze toepast. In 2013 is er met de vakbonden

overeenstemming bereikt over een eenduidige toepassing van diverse regelingen, zoals de representatiekostenvergoeding, studiefaciliteiten en bedrijfshulpverlening. Daarnaast is het Van Werk naar Werk beleid met de vakbonden overeengekomen.

Tevens krijgt de personeelsopbouw aandacht. Om jonge getalenteerde medewerkers te kunnen behouden, krijgen Rijkstrainees sinds 2013 bij bewezen geschiktheid en goed functioneren een vaste aanstelling. Daarnaast streeft het Rijk naar meer vrouwen in de top. In 2017 moet 30% van de Algemene Bestuursdienst uit vrouwen bestaan. In 2013 is dit 27,5%. De rijksdienst heeft ook een verantwoordelijkheid voor groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid om schoonmaakwerkzaamheden in de toekomst in te besteden. Ook is in 2013 in het Sociaal Akkoord afgesproken dat het aantal arbeidsbeperkten binnen het Rijk in tien jaar is uitgebreid met 3340 banen.

Bij inkoop bevordert het Rijk eveneens de re-integratie van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt (social return). In 2013 is social return rijksbreed in ruim 40% van de aanbestedingen van het Rijk passend bevonden en toegepast. Er zijn meer ontwikkelingen op inkoopterrein. De grensbedragen voor de toepassing van de meervoudig onderhandse procedure (waarin 3–5 ondernemers worden geselecteerd om een offerte uit te brengen) en de nationale procedure zijn op elkaar afgestemd. De departementen hanteerden voor 2013 verschillende grensbedragen. In 2013 is dat grensbedrag rijksbreed vastgesteld op € 50.000. Het effect van dit bedrag op MKB-bedrijven en hoe dit grensbedrag recht doet aan het doel van de Aanbestedingswet 2012 wordt in 2014 geëvalueerd.

Ten aanzien van externe inhuur is het overall beeld dat de daling van de omvang van de externe inhuur bij het Rijk van de laatste jaren zich niet verder heeft doorgezet in 2013 en dat er zelfs weer sprake is van een – deels incidentele – stijging van de omvang van de externe inhuur. Afgesproken is dat er een uitgavennorm is van 10% van de totale personele uitgaven. De Ministeries van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komen uit boven deze norm en hebben de oorzaken hiervan opgenomen in het Jaarverslag.

Een daling is te zien bij de totaal geraamde kosten grote ICT-projecten bij het Rijk. De totaal geraamde kosten van grote en risicovolle ICT-projecten nemen sinds 2011 af, van € 2.409 miljoen in 2011, € 1.744 miljoen in 2012 naar € 1.504 miljoen in 2013.

Tot slot

De afgelopen jaren heeft de rijksdienst belangrijke stappen voorwaarts gezet richting een efficiënte rijksbrede samenwerking binnen de bedrijfsvoering. De komende jaren ligt het accent op verdieping van de bereikte resultaten op het gebied van bedrijfsvoering en verbreding naar beleid, uitvoering en toezicht. Dit zijn complexe transitieprocessen. Hoewel de rijksdienst staat voor een grote opgave heb ik vertrouwen dat de rijksdienst dienstverlenend, slagvaardig en kostenbewust blijft, gezien de resultaten van 2013 en eerder.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok