

Meesters van de wedde

**Interdepartementaal beleidsonderzoek
Competitieve Dienstverlening Facilitaire Salarisbureaus**

Mei 2001

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1. Inleiding.....	3
1.1. Algemeen.....	3
1.2. Vraagstelling.....	3
1.3. Onderzoeksaanpak.....	4
1.4. Indeling van dit rapport.....	4
Deel I. Analyse competitieve dienstverlening salarisverwerking.....	5
2. Reikwijdte van het onderzoek.....	5
2.1. Diensten die in aanmerking komen voor CDV / afbakening van het onderzoek.....	5
2.2. De mogelijkheid van CDV.....	6
2.3. Benoeming van de randvoorwaarden.....	7
2.4. Benoeming doelstellingen.....	7
3. Uitkomsten van de analyse.....	8
3.1. Interne analyse.....	8
3.2. Analyse van de CDV-varianten.....	10
3.3. Intermezzo: Toekomstverkenning.....	10
3.4. Voorlopig programma van eisen.....	11
3.5. Varianten van de voorlopige Meest Efficiënte Organisatie.....	14
3.5.1. Ontwikkeling van de voorlopige MEO.....	14
3.5.2. Gevolgen van ontwikkelingen voor de processen van salarisverwerking.....	15
3.5.3. Varianten van voorlopig MEO van een kleiner ministerie.....	16
3.5.4. Conclusies ten aanzien van MEO-varianten.....	16
3.5.5. Vergelijking met de marktsector.....	17
3.6. Marktverkenning.....	17
3.6.1. Inleiding.....	17
3.6.2. Onderzoeksaanpak.....	17
3.6.3. Ervaringen van de referenties.....	18
3.6.4. Ervaringen van de leveranciers.....	19
3.6.5. Bevindingen na gesprekken met leveranciers en referenties.....	19
3.6.6. Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	19
3.6.7. Conclusies ten aanzien van de marktverkenning.....	22
3.7. Toetsing randvoorwaarden en doelstellingen; financiële analyse.....	23
3.7.1. Inleiding.....	23
3.7.2. Toetsing van de varianten van Meest efficiënte organisatie.....	23
3.7.3. Toetsing uitbesteding.....	26
3.8. Slotconclusie.....	28
4. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van FSB's.....	28
Deel II. Beschouwing over het instrument Competitieve Dienstverlening.....	30
5. Weergave van het instrument CDV.....	30
5.1. Achtergrond van CDV.....	30
5.2. Opbouw van het Handboek CDV.....	30
6. Ervaringen met het handboek CDV.....	31
6.1. Algemeen.....	32
6.2. Ervaringen met de specifieke CDV-processen.....	32
7. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het instrumentarium CDV.....	35
Overzicht van de bijlagen.....	36

Samenvatting

Het interdepartementaal beleidsonderzoek Competitieve Dienstverlening Facilitaire Salarisbureaus (IBO CDV FSB's) is uitgevoerd in het kader van de IBO-ronde 2000-2001. Aan dit horizontale onderzoek hebben alle departementen deelgenomen.

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de vraag in hoeverre door het concreet toepassen van het Handboek Competitieve Dienstverlening (CDV) bij de Facilitaire Salarisbureaus de volgende doelstellingen kunnen worden gerealiseerd: het verbeteren van het functioneren van de dienstverlening van de FSB's, het behalen van budgettaire voordelen, het stimuleren van competitief werken en denken, en het stimuleren van outputgericht werken en denken. Het handboek CDV beschrijft een aantal stappen, op basis waarvan een beslissing wordt voorbereid om de dienstverlening (in dit geval de salarisverwerking) (a) uit te besteden, (b) via een interne variant verder te ontwikkelen of (c) een competitief traject te laten ingaan, waarbij markt en intern onderdeel in onderlinge concurrentie meedingen naar de opdracht. Een toets van dit handboek aan de praktijk van de casus FSB's was een nevendoelstelling van dit onderzoek.

Vanwege het rijksbrede karakter van dit onderzoek heeft de werkgroep een selectie gemaakt van de belangrijkste processen van salarisverwerking, die op alle FSB's van toepassing zijn: het voorbereidingsproces, het verwerkingsproces, de informatieverstrekking, beheer en controle, de financiële verantwoording en enkele overige processen. Niet de organisatie-onderdelen (de onderling sterk verschillende FSB's), maar de processen hebben in de analyse centraal gestaan.

Bij de analyse heeft de werkgroep een toekomstige situatie voor ogen gehad. Voor de komende jaren zijn de ontwikkelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden (flexibilisering), bedrijfsvoering (meer integratie) en systemen (vernieuwingen) in kaart gebracht. De analyse van de werkgroep is, dat dit bij de salarisverwerking een aantal consequenties tot gevolg heeft. Er zal een verschuiving plaatsvinden van "mutatiefabriek" naar "expertisecentrum". Er wordt meer maatwerk en flexibiliteit gevraagd. Ook zullen er meer en meetbare eisen aan de dienstverlening worden gesteld. Verder zal er meer bij de bron worden ingevoerd en zullen de salarissystemen meer in de bedrijfsvoering worden geïntegreerd. De eisen van klanten zullen toenemen.

Om op deze ontwikkelingen in te spelen is een voorlopig programma van eisen opgesteld, dat de basis moet vormen voor uitbesteding aan de markt of voor het ontwikkelen van interne varianten. Om rekening te houden met onderlinge verschillen die met de grootte van de FSB's samenhangen heeft de werkgroep voor de verdere analyse de volgende driedeling gemaakt:

- Kleinere departementen (1.000 IAR's en 10.000 mutaties op jaarbasis)
- Grotere departementen (34.000 IAR's en 400.000 mutaties op jaarbasis)
- Alle departementen gezamenlijk (142.000 IAR's en 1.700.000 mutaties op jaarbasis).

Deze driedeling wordt gehanteerd bij de ontwikkeling van de voorlopig Meest Efficiënte Organisatie en de marktverkenning. Waar de bestaande FSB's in de analyse worden betrokken wordt de grens tussen de categorieën kleinere en grotere departementen gelegd bij 5.000 IAR's.

Op basis van het voorlopig programma van eisen heeft de werkgroep de interne varianten ontwikkeld onder de naam voorlopig Meest Efficiënte Organisatie (MEO). Dit is een CDV-begrip, dat inhoudt, dat de organisatie voor salarisverwerking zodanig wordt ingericht, dat maximaal aan het voorlopig programma van eisen wordt voldaan. Voorlopige MEO's zijn ontwikkeld voor een groter departement, een kleiner departement en alle departementen gezamenlijk.

Tegelijkertijd met de ontwikkeling van de MEO's heeft Berenschot in opdracht van de werkgroep een marktverkenning uitgevoerd, waarin onderzocht is in welke mate de markt de gevraagde diensten op basis van het voorlopig Programma van eisen kan leveren. Zowel de uitkomsten van de MEO's als van de marktverkenning zijn getoetst aan vooraf door de werkgroep geformuleerde randvoorwaarden en doelstellingen. De resultaten daarvan zijn als volgt samen te vatten.

Niet voor alle (onderdelen van) processen is uitbesteding aan de markt mogelijk. Altijd zal departementsspecifieke kennis in huis moeten blijven voor de kaderstelling en de daarmee samenhangende informatieverstrekking en dient er een vertaalslag van de informatie gemaakt te worden naar de departementale financiële verantwoording. De processen hangen onderling samen. Een uitbesteding van de in aanmerking komende processen zal niet in één keer bij alle ministeries kunnen plaatsvinden vanwege de beperkte opnamecapaciteit bij commerciële salarisbedrijven. Een in het onderzoek benoemd "kleiner ministerie" (1.000 IAR's) is voor de markt al een grote organisatie. De markt

ontbeert momenteel zowel de kennis voor een dergelijke grote uitbestedingsoperatie van salarisverwerking als het personeel hiervoor en kan deze op korte termijn ook niet werven. Indien gekozen zou worden voor uitbesteding, dan kan dit uitsluitend gefaseerd plaatsvinden en alleen door het personeel van de huidige FSB's bij de salarisverwerking te blijven inzetten. Hoewel uitbesteding in beginsel dus wel mogelijk is, zijn zowel de markt als de ministeries hier nog niet klaar voor. Opgemerkt zij, dat een groot gedeelte van het verwerkingsproces (centraal salarissysteem) op dit moment al is uitbesteed via het samenwerkingsverband IVOP. Ten tijde van het IBO-onderzoek liep een aanbestedingsprocedure voor vervanging van dit systeem (IPA).

Voor alle drie onderscheiden organisatiegroottes worden op het gebied van dienstverlening en efficiency winstpunten gezien door het inrichten van een MEO, al kunnen hier met een aanpak volgens het voortraject van CDV geen harde cijfers over worden gegenereerd. De meeste winst is te behalen in de gezamenlijkheid voor die processen waar dat mogelijk is (schaalvoordelen, concentratie van kennis). De bundeling van expertise met betrekking tot het voorbereidingsproces, de kaderstelling van de salarisverwerking, maar ook de 2^e lijns informatieverstrekking (helpdesk) van alle of een groep ministeries kan hier tot een verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid leiden. Een verdere mogelijkheid ligt in het bundelen van het systeem- en applicatiebeheer van FSB's met dezelfde departementale systemen (NFI, PERCC, SAP, PView), de zogenaamde "natuurlijke partners". Ook in deze variant zullen altijd departementale taken nodig blijven; de processen hangen onderling samen. Bereidheid tot bundeling is een kritische succesfactor voor de gezamenlijke MEO. De werkgroep gaat er in geval van bundeling van uit, dat (mogelijk) domeindenken bij de afzonderlijke departementen kan worden overbrugd. Algemene conclusie is, dat er kwaliteits- en doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn ten opzichte van de huidige situatie van salarisverwerking. Het treffen van maatregelen wordt des te dringender, wanneer de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, bedrijfsvoering en ICT in ogenschouw worden genomen.

Ten aanzien van het vervolg van CDV beveelt de werkgroep aan op dit moment nog niet het competitieve traject in te gaan. De diversiteit van de FSB's is hiervoor nog te groot, Bovendien is de markt nog onvoldoende toegerust om aan de vraag te kunnen voldoen; er zijn teveel open einden om met voldoende vertrouwen de realisatie van de doelstellingen tegemoet te zien.

Dit vertrouwen is veel groter ten aanzien van de ontwikkeling van een of meerdere MEO's. De werkgroep beveelt dan ook aan om een gezamenlijke MEO te ontwikkelen voor die processen waar dit kan, voortbouwend op de schetsen van het voorlopig MEO. Mogelijkheden liggen hier vooral op het gebied van het bundelen van kennisfuncties van FSB's (het inrichten van een centraal expertisecentrum), waarin personele, juridische, fiscale en ICT-kennis worden gebundeld. Ook wordt geadviseerd de informatieverstrekking vergelijkbaar in te richten. Bereidheid hiervoor bij de departementen is een kritische succesfactor; de slagingskans kan worden vergroot door een goede centrale regie. De outputgerichtheid en de competitieve houding van de departementale FSB's kan worden versterkt door zo snel mogelijk te starten met onderlinge benchmarking, zodat ook de onderlinge vergelijkbaarheid van de FSB's, door uit te gaan van de zes hoofdprocessen, wordt vergroot.

Over een aantal jaren dient dan opnieuw de wenselijkheid van een competitief traject te worden bezien, waaraan ook de interne onderdelen mee kunnen doen; voorgesteld is over 5 tot 7 jaar. Op dat moment kunnen alle processen van de salarisverwerking, inclusief het hoofdproces verwerking, gezamenlijk onder de loupe worden genomen. In de tussentijd kunnen de markt en de FSB's zich (gezamenlijk en afzonderlijk) hierop voorbereiden.

Wat betreft het handboek CDV concludeert de werkgroep, dat dit een nuttige leidraad is geweest bij het onderzoek, maar dat het handboek sterk is gericht op de situatie bij één departement. Voor een rijksbrede toepassing dient een aantal aanpassingen te worden doorgevoerd, waarbij een globalisering van de aanpak op zijn plaats is. Ook wordt een gefaseerde aanpak voorgesteld: eerst intern de klokken gelijk zetten, bijvoorbeeld door een MEO te ontwikkelen en daarna pas het competitieve traject ingaan. De werkgroep heeft enkele concrete suggesties voor verbeteringen gedaan op basis van de bevindingen in het onderzoek.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Het interdepartementaal beleidsonderzoek Competitieve Dienstverlening Facilitaire Salarisbureaus (IBO CDV FSB's) is uitgevoerd in het kader van de IBO-ronde 2000-2001. Aan dit horizontale onderzoek hebben alle departementen deelgenomen.

De aanleiding voor dit onderzoek was, dat de bedrijfsvoering en de doelmatigheid van de verschillende Facilitaire Salarisbureaus (FSB's) reeds enige jaren punt van aandacht vormen. Zo zijn er enkele jaren geleden gesprekken gevoerd over de verbetering van de bedrijfsvoering van verschillende FSB's en is met het oog op doelmatigheidsverbeteringen nagedacht over mogelijke samenwerking tussen departementen. Nog niet duidelijk was echter op welke wijze de dienstverlening van de FSB's optimaal kan worden georganiseerd en de doelmatigheid kan worden vergroot. Doel van dit interdepartementale beleidsonderzoek CDV FSB's is het benodigde inzicht te vergroten door toepassing van het instrumentarium van Competitieve Dienstverlening. Dit instrumentarium van Competitieve Dienstverlening is recent ontwikkeld in het IBO Ontwikkeling Instrumentarium Competitieve Dienstverlening. Concreet resultaat hiervan was onder andere een rijksbreed Handboek CDV. Hierin wordt een stappenplan beschreven waarmee interne dienstverlening in competitief verband kan worden vergeleken met potentiële externe dienstverlening op basis van objectiveerbare en meetbare gegevens.

Door middel van het IBO CDV Facilitaire Salarisbureaus is getracht materiaal aan te dragen om te kunnen komen tot een optimalisering van de kosteneffectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening met betrekking tot de salarisverwerking bij de overheid. De bedrijfsvoering en het functioneren van de salarisbureaus zijn getoetst door vergelijking met private aanbieders en onderling. Concreet is onderzocht in hoeverre hiermee de volgende doelstellingen kunnen worden gerealiseerd:

- het verbeteren van het functioneren van de dienstverlening van de FSB's;
- het behalen van budgettaire voordelen;
- het stimuleren van competitief werken en denken;
- het stimuleren van outputgericht werken en denken.

Het onderzoek heeft zich gericht op alle generieke vormen van de dienstverlening van de salarisbureaus.

Nevendoelstelling van het IBO CDV FSB's is het toetsen van het Handboek CDV in de praktijk. Het handboek wordt nu gebruikt bij een drietal cases: de accountancy, de postverwerking bij het rijk en de facilitaire salarisbureaus. Voor elk van deze cases is een afzonderlijke IBO-werkgroep ingesteld.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2000 tot mei 2001. De samenstelling van de werkgroep is weergegeven in bijlage 1.

1.2. Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre door het concreet toepassen van het Handboek Competitieve Dienstverlening bij de Facilitaire Salarisbureaus de volgende doelstellingen kunnen worden gerealiseerd: het verbeteren van het functioneren van de dienstverlening van de FSB's, het behalen van budgettaire voordelen, het stimuleren van competitief werken en denken, en het stimuleren van outputgericht werken en denken.

De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. Wat is de reikwijdte van de CDV-procedure toegepast op de Facilitaire Salarisbureaus? Het gaat hierbij om het uitvoeren van de in het handboek uitgewerkte fase van reikwijdtebepaling, waarna besloten moet worden of de FSB's het CDV-traject in kunnen gaan en concrete en meetbare met de procedure te behalen doelstellingen moeten worden geformuleerd.
2. Wat zijn de verschillende mogelijke resultaten van de CDV-procedure (waaronder in ieder geval inbesteding op basis van de Meest Efficiënte Organisatie, uitbesteding en privatisering van de interne FSB's)? Het gaat hierbij om het uitvoeren van de in het handboek uitgewerkte analysefase, waarbij gekomen moet worden tot een interne analyse, het opstellen van een voorlopig programma van eisen, het ontwikkelen van een globale Meest Efficiënte Organisatie, het uitvoeren van een marktverkenning en het verrichten van een financiële analyse.

3. Wat zijn, gegeven de onder (2) in kaart gebrachte mogelijke resultaten, de voor- en nadelen van het voortzetten van de CDV-procedure? Uitkomst hiervan is een analyserapport waarin een advies wordt geformuleerd over het al dan niet doorgaan met de CDV-procedure, en eventuele te zetten vervolgstappen (zoals het offertes vragen van interne en externe partijen (het definitief inzetten van het CDV-traject), privatisering of het omvormen van de huidige organisatie tot MEO).
4. Welke aanpassingen dienen op basis van de ervaringen met het beantwoorden van bovenstaande vragen in het Handboek CDV te worden aangebracht?

1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is aangepakt volgens de in het Handboek Competitieve Dienstverlening genoemde procedures, methoden en technieken in de reikwijdtefase en de analysefase.

Het CDV-traject, zoals beschreven in het handboek, bestaat uit een voortraject, een competitief traject en de fasen van contractvorming, implementatie en evaluatie.

In het kader van dit IBO is het voortraject onderwerp van onderzoek geweest. Hierin wordt de strategische mogelijkheid onderzocht om al dan niet externe partijen te laten meedingen naar het uitvoeren van (delen van) de facilitaire salarisverwerking. De vervolgstappen vormen vooral een uitwerking van de beslissing, die genomen wordt naar aanleiding van het onderzoek in de voorfase; deze beslissing zelf, alsmede de vervolgstappen vallen buiten de scope van dit IBO.

De volgende CDV-fasen zijn uitgevoerd door de IBO-werkgroep: reikwijdtebepaling, interne analyse, analyse van de mogelijke uitbestedingsvarianten, opstelling van een voorlopig programma van eisen, uitwerking van een voorlopig Meest Efficiënte Organisatie (voorlopig MEO), Financiële analyse en toetsing van de randvoorwaarden en doelstellingen.

Voor twee onderdelen is een beroep gedaan op extern advies. Berenschot heeft de marktverkenning uitgevoerd en heeft geadviseerd bij de opstelling van het voorlopig MEO.

1.4. Indeling van dit rapport

Dit rapport bestaat uit twee delen. Deel I (de hoofdstukken 2, 3 en 4) heeft betrekking op het uitvoeren van het CDV onderzoek voor de facilitaire salarisbureaus. In dit gedeelte wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 1, 2 en 3.

Deel II (de hoofdstukken 5, 6 en 7) gaat in op het instrument van CDV als zodanig. Er wordt een korte beschrijving van het handboek CDV gegeven en de uitvoering van de voorfase wordt getoetst aan de hand van de casus FSB's. In dit deel wordt ingegaan op de vierde onderzoeksvraag.

Deel I. Analyse competitieve dienstverlening salarisverwerking

2. Reikwijdte van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de reikwijdte van het CDV-onderzoek naar de facilitaire salarisverwerking. In paragraaf 2.1 wordt het onderzoek afgebakend, door de diensten van de FSB's te beschrijven die in aanmerking komen voor het CDV-proces. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de mogelijkheid om voor deze dienst daadwerkelijk het voortraject van CDV uit te voeren. In paragraaf 2.3 worden de randvoorwaarden benoemd, waaraan bij het ingaan van het CDV-traject zal moeten worden voldaan. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het benoemen van doelstellingen, die worden nagestreefd met dit CDV-proces.

2.1. Diensten die in aanmerking komen voor CDV / afbakening van het onderzoek

De facilitaire salarisbureaus zijn, met de vaststelling van de IBO-taakopdracht, door het kabinet impliciet aangemerkt als diensten die in beginsel in aanmerking komen voor CDV. Bij nadere beschouwing blijkt het hier te gaan om 13 facilitaire salarisbureaus, die enerzijds vergelijkbare processen uitvoeren, maar anderzijds ook zeer diverse taken hebben. Bij CDV is het van belang dat die taken het proces ingaan, die voldoende generiek van aard zijn om intern en extern te kunnen vergelijken. Daarom heeft de werkgroep CDV bepaald dat in eerste instantie *het proces* van de salarisverwerking object is van het onderzoek, zodat meer algemeen geldende uitspraken en scenario's kunnen worden verkregen dan wanneer de *organieke eenheden* die de salarisverwerking uitvoeren centraal worden gesteld. Overigens zijn de werkzaamheden die deze eenheden (de FSB's) uitvoeren wel gebruikt om nader zicht te krijgen op het proces. Verdere bronnen die zijn gebruikt zijn de rapporten van KPMG¹ en Berenschot² en documentatie over het project Toekomst van het IVOP³.

Een tweede argument is, dat door uit te gaan van de processen beter ingegaan kan worden op toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de salarisverwerking bij de overheid.

De processen en taken zijn in bijlage 3 weergegeven. De processen en taken ten aanzien van de salarisverwerking vinden echter plaats binnen een ruimere context: die van het personeelsbeleid, inclusief CAO's en regelgeving. Verschillende actoren zijn bij dit geheel betrokken. Om de processen en taken bij de salarisverwerking in deze context te kunnen plaatsen is bijlage 4 toegevoegd.

Voor het CDV-onderzoek kunnen de volgende hoofdprocessen ten aanzien van de salarisverwerking worden onderscheiden (bijlage 3):

- 1) De voorbereiding, bestaande uit de norm- en kaderstelling. Hieronder wordt begrepen het bijhouden van relevante ontwikkelingen op het gebied van salarisverwerking en de vertaling van de regelgeving naar de organisatie in de vorm van beleid / kaders, waaronder het beleid met betrekking tot het inregelen van de systemen naar aanleiding hiervan. De ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit CAO-afspraken (bijvoorbeeld IKAP) en fiscale of pensioenwet- en regelgeving.
- 2) Het verwerkingsproces, de mutatie. Dit proces kan op verschillende manieren in gang worden gezet: door een management beslissing, door een beslissing van een medewerker, door collectieve afspraken, of door signalen vanuit het systeem. Diverse processtappen die in het rapport 'Foto van de keten' zijn beschreven behoren tot dit proces: het vastleggen van de mutatie, het invoeren in IPA, de verwerking door Roccade en de verwerking van retourinformatie. Parallel aan deze geautomatiseerde processen lopen de handmatige berekeningen en betaalopdrachten, die om welke reden dan ook niet automatisch kunnen worden afgedaan. Ook deze maken onderdeel uit van het verwerkingsproces.
- 3) Informatieverstrekking aan belanghebbenden. Het kan hierbij gaan om het informeren van medewerkers of managers (managementinformatie). Ook de informatieverstrekking aan bijvoorbeeld Belastingdienst en ABP behoort hierbij. Niet de mededelingen aan banken en

¹ KPMG Management Services. Rapport 'Foto van de keten'. 21 juni 1999

² Berenschot. Rapportage Onderzoek samenwerkingsmogelijkheden Salarisadministraties van Defensie, Financiën en Justitie, 19 november 1999.

³ Zie ook www.projecttoekomst.nl

verzekeringsmaatschappijen over de deblokking van spaarloontegoeden, omdat deze mededeling het karakter heeft van een opdracht. Dit is een andersoortig proces (zie proces 6).

- 4) Beheer en controle. Een belangrijk onderdeel van de salarisverwerking betreft het kwaliteitsbeheer en het uitvoeren van interne controles.
- 5) Financiële administratie. Dit onderwerp wordt apart vermeld, omdat hier de relatie ligt met de comptabele verwerking binnen het departement.
- 6) Ten slotte is er een categorie "overige taken FSB". Hieronder wordt onder meer begrepen het applicatiebeheer en -onderhoud, alsmede het specifieke proces van deblokking van spaarloontegoeden.

Behalve bovenstaande processen voeren de huidige FSB's (soms) ook andere taken uit. Deze taken zijn onvoldoende generiek van aard vanuit het oogpunt van salarisverwerking. Deze worden dan ook niet in het onderzoek meegenomen. Het betreft taken als personeelsbeheer in meer brede zin, het coördineren van de personele begroting en het leveren van ondersteuning bij de werving en selectie van medewerkers (voeren arbeidsvoorwaardengesprekken). Ook niet in het onderzoek worden betrokken het voeren van administraties m.b.t. langdurig zieken en het vervoerplan, tenzij hier concrete activiteiten in het kader van de salarisverwerking zelf worden verricht.

Een belangrijke functie van de FSB's is de kennis- en adviesfunctie. Deze loopt door alle processen heen en wordt in dit stadium dan ook niet apart in beeld gebracht.

Wat betreft de betrokken organisatieonderdelen zijn, afgeleid van bovengenoemde processen, de (centrale en decentrale) salarisbureaus zelf onder de loupe genomen, maar andere organisatieonderdelen zijn als relevante omgeving in het onderzoek betrokken. Te denken valt aan lijnafdelingen, personeelsdiensten en -afdelingen, financiële afdelingen en directies en stafafdelingen. Ook IVOP, het agentschap van BZK, dat de centrale informatievoorziening op het gebied van de salarissen bij het rijk verzorgt, maakt deel uit van de relevante omgeving van het onderzoek.

2.2. De mogelijkheid van CDV

Om na te gaan of het daadwerkelijk mogelijk was om de voor CDV in aanmerking komende diensten van salarisbureaus het CDV-proces te laten ingaan heeft een toetsing plaatsgevonden. Hiervoor reikte het handboek CDV de volgende criteria aan:

- De mate waarin de dienstverlening aan wettelijke kaders is gebonden
- De omvang van de kosten van de uitvoerende dienst
- De mate waarin concurrentie aanwezig is
- De mate waarin de dienst generiek van aard is
- De mate van mogelijke afbakening door de dienst
- De mate waarin zekerheid van levering is te verkrijgen

De salarisverwerking is onderdeel van de verantwoordelijkheid van de ministers, enerzijds op het gebied van personeelsbeheer; anderzijds op het gebied van financieel beheer. Dit leidt tot de conclusie dat er in zekere mate sprake is en blijft van ministeriële verantwoordelijkheid voor de salarisverwerking.

De kosten van de uitvoering bleken in het verleden moeilijk exact te bepalen. Hierin dient meer duidelijkheid te komen alvorens iets te zeggen valt over de mogelijk te behalen efficiency door middel van één van de CDV-varianten. Overigens is geen norm of drempel bepaald voor CDV, dus op voorhand vormt het gebrek aan inzicht in kosten geen belemmering om verder te gaan met CDV.

Er zijn vele bureaus die salarisdiensten aanbieden. De aanwezigheid van concurrentie op de markt maakt, dat een eventuele uitbesteding in beginsel tot de mogelijkheden behoort.

Wat betreft de verschillende te leveren diensten kan worden geconcludeerd, dat er voldoende mate van overeenkomst bestaat tussen de taken van de verschillende FSB's, zodat over het gemeenschappelijke deel daarvan de mogelijkheid van CDV bestaat. Hiervoor zij verwezen naar de vorige paragraaf.

Voorwaarde hierbij is wel dat de diverse taken ook werkelijk zijn af te scheiden van eventuele andere taken van de betrokken organisatieonderdelen. Vanwege de verwevenheid van onderdelen van de salarisverwerking met de bedrijfsvoering van het ministerie ziet de werkgroep op dit moment geen reële mogelijkheid voor de in de taakopdracht genoemde optie van privatisering, in de betekenis van het overlaten of volledig overdoen van de taken aan het bedrijfsleven.

Wat betreft de zekerheid van levering van de dienst van salarisverwerking kan worden geconcludeerd, dat hierover een hoge mate van zekerheid is te verkrijgen, echter nooit 100%. Dit geldt voor zowel uitbesteding als voor het zelf uitvoeren van de dienst.

Conclusie is dat een CDV-onderzoek in beginsel mogelijk is met betrekking tot de in paragraaf 2.1 benoemde processen. Op basis van deze conclusie is het voortraject van het onderzoek voortgezet en zijn randvoorwaarden en doelstellingen geformuleerd.

2.3. Benoeming van de randvoorwaarden

In de derde stap van de reikwijdtefase wordt bepaald aan welke eisen het resultaat van het CDV-proces moet voldoen. In- of uitbestedingsvarianten die niet voldoen aan deze randvoorwaarden vallen af voor verdere uitwerking. De randvoorwaarden zijn onder te verdelen in wettelijk / juridische, bestuurlijke, uitvoeringstechnische, personele, materiële en overige randvoorwaarden.

Wettelijke / juridische randvoorwaarden waaraan de salarisverwerking moet (blijven) voldoen zijn:

- De ministeriële verantwoordelijkheid moet zijn gewaarborgd;
- Het salarisbureau moet alle aspecten van financiële regelgeving van het personeelsbeleid kunnen verwerken;
- Het salarisbureau moet alle fiscale regelgeving kunnen toepassen.

Een bestuurlijke randvoorwaarde is, dat de te ontwikkelen scenario's bestuurlijk haalbaar moeten zijn. Verder zal er rekening moeten worden gehouden met de kwetsbaarheid van één of meer van de in het CDV-proces betrokken partijen.

Een uitvoeringstechnische randvoorwaarde is verder de inpasbaarheid van de salarisadministratie in de bedrijfsvoering van het ministerie. Het personeel zal op een adequate wijze met zijn vragen over het salaris terecht moeten (blijven) kunnen.

Een personele randvoorwaarde is, dat er expliciet aandacht aan het personeelsbeleid van de FSB's, met name ook op het gebied van personeelsontwikkeling en opleiding besteed moet worden. In geval van wijzigingen, voortkomend uit het CDV-proces zal de OR vroegtijdig moeten worden betrokken. Indien reorganisaties/uitbesteding wordt overwogen zullen sociale beleidskaders voldoende waarborgen moeten bieden.

Een materiële randvoorwaarde is dat de salarisverwerking in een nieuwe situatie niet duurder mag zijn dan in de huidige situatie, maar zo mogelijk efficiënter. Daarnaast moet het te bereiken efficiencyvoordeel bij de salarisverwerking opwegen tegen mogelijke inefficiency-nadelen in de bedrijfsvoering, b.v. de personeelsadministratie.

Een belangrijke randvoorwaarde is ten slotte de waarborging van de continuïteit en de beschikbaarheid van de systemen en processen in elke te kiezen situatie.

2.4. Benoeming doelstellingen

De doelstellingen die geformuleerd worden tijdens de reikwijdtefase zijn in eerste instantie gericht op het aanreiken van criteria voor de beoordeling van te ontwikkelen CDV-varianten. De werkgroep heeft dit in deze fase op een vrij hoog abstractieniveau gedaan. In het verloop van het onderzoek, bij het formuleren van het voorlopig Programma van Eisen, worden de doelstellingen nader geconcretiseerd.

Enkele doelstellingen zijn expliciet opgenomen in de taakopdracht van de werkgroep. Daarnaast kunnen nog andere doelstellingen worden geformuleerd voor dit IBO.

Gelet op het toekomstgerichte karakter van dit IBO zal een doelstelling van het onderzoek zeker betrekking moeten hebben op de visie ten aanzien van de salarisverwerking bij de rijksoverheid over een aantal jaren.

De volgende doelstellingen zijn geïnventariseerd:

Algemeen:

- het in beeld brengen van toekomstige uitdagingen voor de FSB's in aansluiting op moderne en nieuwe vormen van personeelsbeleid;
- het schetsen van een toekomstvisie, waarin de salarisverwerking bij het rijk optimaal wordt georganiseerd, gericht op het optimaliseren van de juiste en tijdige uitbetaling van de salarissen.

Financieel:

- het zoeken naar budgettaire voordelen;

- het zo mogelijk meer kosteneffectief organiseren van processen en systemen;

Technisch operationeel:

- Het zo mogelijk vergroten van de snelheid van het verwerkingsproces
- Het verbeteren van de flexibiliteit
- Het verbeteren van de integraliteit van de onderdelen van het proces
- Het verminderen van de afstand tussen gebruiker en eigenaar van het salarisverwerkingsysteem

Kwaliteit:

- Het optimaliseren van het functioneren van de dienstverlening van FSB's;

Overig:

- Het stimuleren van competitief werken en denken;
- Het stimuleren van outputgericht werken en denken.

Nadat de verschillende varianten zijn ontwikkeld worden deze doelstellingen getoetst.

3. Uitkomsten van de analyse

Het analysegedeelte vormt de kern van de voorfase van het CDV-onderzoek. Als onderdeel daarvan komen in dit hoofdstuk allereerst de interne analyse van de processen van salarisverwerking (paragraaf 3.1) en een analyse van de uitbestedingsvarianten (paragraaf 3.2.) aan de orde. Daarna is een intermezzo ingelast. Hierin geeft de werkgroep haar visie op de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de salarisverwerking bij de rijksoverheid (paragraaf 3.3). Deze leveren input voor het voorlopig Programma van Eisen (paragraaf 3.4) en de voorlopig Meest Efficiënte Organisatie (paragraaf 3.5). In paragraaf 3.6 komt de marktverkenning aan de orde. Ten slotte worden in paragraaf 3.7 de resultaten gepresenteerd van de financiële analyse en de toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen.

3.1. Interne analyse

Het handboek CDV bevat een checklist voor de interne analyse die hier wordt gevolgd.

Deze checklist is echter sterk gericht op organisatieonderdelen, terwijl de IBO-werkgroep zich in eerste instantie op processen richt. Om de checklist optimaal te kunnen gebruiken heeft de werkgroep waar nodig een vertaalslag gemaakt.

Omschrijving van de dienstverlening

De dienstverlening is op hoofdlijnen beschreven in paragraaf 2.1. Hierbij is geconstateerd dat verschillende facilitaire salarisbureaus diverse extra taken uitvoeren. Dit onderzoek beperkt zich echter tot dat gedeelte van de processen, dat generiek aanwezig is bij alle departementen. Verwezen wordt naar bijlage 3 van dit rapport voor de weergave van de processen.

Beschrijving van de uitvoerende organisatie-onderdelen

Om inzicht te krijgen in de de salarisbureaus zelf is een overzicht opgesteld waarin van elk salarisbureau de positionering is aangegeven, alsmede hoeveel fte's er betrokken zijn bij de uitvoering van de generieke processen. Verder is de omvang van de dienstverlening geïnventariseerd (zie ook hierna). Ook is aangegeven in hoeverre er productgegevens, kengetallen en kostprijzen bekend zijn en of wordt gewerkt met kwaliteitssystemen. Dit overzicht is weergegeven in bijlage 5.

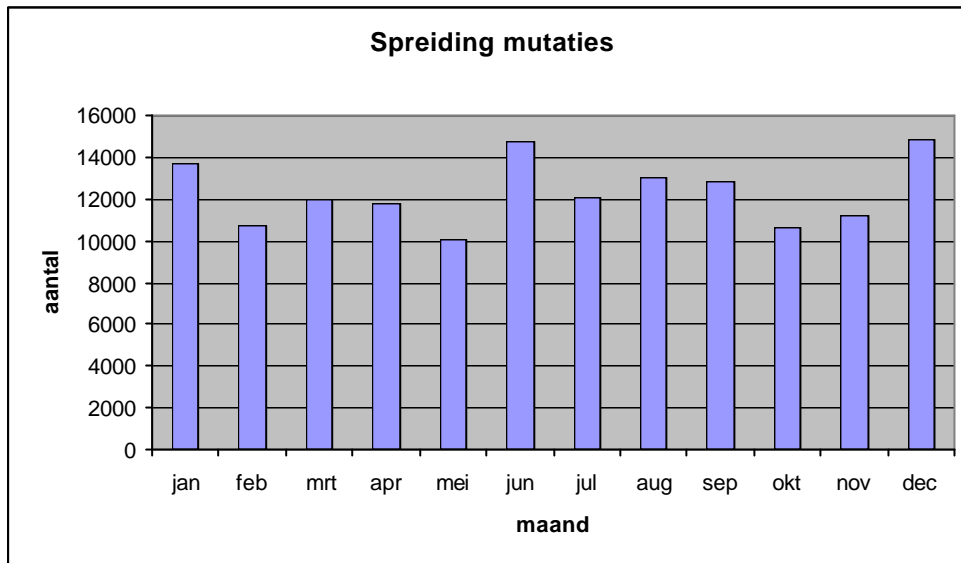
Opdrachtverlening aan FSB's en uitbesteding van taken

De inventarisatie levert op dat alle FSB's onderdeel zijn van het ministerie. Hierdoor zal er geen afzonderlijke opdrachtverlening plaats vinden. Alleen de geautomatiseerde verwerking van mutaties wordt uitbesteed aan Roccade. Dit doet IVOP voor alle departementen gezamenlijk.

Omvang van de dienstverlening

De omvang van de dienstverlening is op jaarbasis weergegeven in bijlage 5. Deze omvat het aantal individuele arbeidsrelaties (IAR's), alsmede de omvang van de mutaties in het jaar 2000. Dit aantal loopt per departement nogal uiteen. Verschillende factoren bepalen deze aantallen, zoals verschillen in de procesgang, het aantal Individuele arbeidsrelaties (IAR's) en het verloop, alsmede het al dan niet (veelvuldig) voorkomen van overwerk. Indien meerdere CAO's van toepassing zijn op een ministerie (zoals bij Justitie) dan zullen de collectieve mutaties toenemen.

De verwerking van mutaties is niet gelijkmatig verdeeld over het jaar. Ter illustratie is in onderstaande grafiek deze spreiding bij een departement in het jaar 1999 weergegeven. Voor andere departementen kan deze spreiding weer anders zijn. De maximumcapaciteit van een FSB moet hierop zijn berekend.



Verder is het zo, dat niet uitsluitend het management en het personeel afnemers van informatie van de salarisbureaus zijn, maar ook andere instanties. Genoemd zijn pensioenfondsen, belastingdienst, uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid, banken, personeelsverenigingen (in verband met service-inhoudingen) en deurwaarders.

Schatting van het budgettair beslag

Tot de omvang van de dienstverlening behoort ook het budgettair beslag, dat met de dienstverlening is gemoeid. Exacte cijfers, betrekking hebbend op de zes onderscheiden processen, zijn hierover niet beschikbaar. Op basis van een analyse bij een groter en een kleiner departement (Financiën resp. VROM) is een schatting gemaakt van het personeel, dat betrokken is bij elk van zes hoofdprocessen. Hieraan is ook het personele budget gekoppeld. Uit de schattingen blijkt, dat het voorbereidingsproces een relatief duur (hoogwaardig) proces is. Relatief goedkoop is het verwerkingsproces (veel standaardwerk, hoog geautomatiseerd).

De berekening van het materiële budget beperkt zich tot de kosten van uitbesteding van IVOP / Roccade. De omvang van het totale budget, dat is gemoeid met de zes hoofdprocessen van salarisverwerking bij de rijksdienst wordt geschat op f 54 miljoen (indicatie). Voor de berekeningen wordt verwezen naar bijlage 7.

Knelpunten

Niet opgenomen in het handboek CDV, maar wel een wezenlijk element in de analyse is een inventarisatie van knelpunten, zoals die worden ondervonden ten aanzien van de salarisverwerking. Aanleiding voor dit onderzoek waren enkele algemeen geformuleerde knelpunten. De werkgroep heeft nog een aantal aanvullende knelpunten geïnventariseerd met betrekking tot de geselecteerde generieke processen. Het belangrijkste knelpunt is de beschikbaarheid van expertise op een specialistisch gebied (de salarisverwerking), waar de processen ingewikkelder worden. De kwaliteit van de salarisverwerking en de kwetsbaarheid daarvan vanwege de situatie op de arbeidsmarkt van "salarisdeskundigen" is daarbij een knelpunt, alsmede de nog te beperkte beschikbaarheid van on-line informatie. De te ontwikkelen varianten zullen met nadruk oplossingen moeten bieden aan gesignaleerde structurele knelpunten.

3.2. Analyse van de CDV-varianten

In paragraaf 2.2. is aangegeven dat privatisering, in de betekenis van het overlaten of volledig overdoen aan de markt, thans niet als optie wordt gezien. Er zijn in theorie verschillende varianten van CDV denkbaar. De werkgroep beperkt zich hier tot de volgende hoofdvarianten:

Varianten van uitbesteding:

- een volledige uitbesteding aan de markt
- uitbesteding van een gedeelte van de processen

Interne varianten: samenwerking of samenvoeging

- samenwerking of samenvoeging van het geheel van de onderscheiden FSB-processen of een gedeelte daarvan
- verbeteren vanuit de bestaande situatie

competitieve variant:

- (onderdelen van) de salarisverwerking worden aanbesteed aan de markt, waarbij de facilitaire salarisbureaus mogen meedingen.

Zoals reeds vermeld heeft de werkgroep, gezien de grote gevarieerdheid in departementale salarisbureaus, ervoor gekozen de processen als uitgangspunt voor de analyse te nemen. Op een later moment moet wel weer de vertaalslag naar organisatiestructuren plaatsvinden. Omdat de werkgroep ervan uitgaat dat de aanleiding voor en de consequenties van veranderingen voor kleinere departementen anders zal uitvallen dan voor grotere wordt voor de analyse de volgende driedeling gehanteerd.

- Kleinere departementen (1.000 IAR's en 10.000 mutaties op jaarbasis)
- Grotere departementen (34.000 IAR's en 400.000 mutaties op jaarbasis)
- Alle departementen gezamenlijk (142.000 IAR's en 1.700.000 mutaties op jaarbasis).

Deze driedeling wordt gehanteerd bij de ontwikkeling van de voorlopig Meest Efficiënte Organisatie (interne varianten) en de marktverkenning (gericht op uitbesteding). Waar de bestaande FSB's in de analyse worden betrokken wordt de grens tussen de categorieën kleinere en grotere departementen gelegd bij 5.000 IAR's.

3.3. Intermezzo: Toekomstverkenning

Het te ontwikkelen voorlopig Programma van Eisen zal gericht moeten zijn op de toekomstige situatie van de salarisverwerking bij de rijksoverheid. De werkgroep heeft daarom een toekomstvisie ontwikkeld, die mede bepalend wordt voor het programma van eisen en de in te richten toekomstige (meest efficiënte) organisatie.

Hieronder wordt een aantal ontwikkelingen geschetst, waarvan de werkgroep overtuigd is, dat deze de komende vijf jaren zullen plaatshebben. Uitgangspunt daarbij is, dat ook de cultuur op departementen mee ontwikkelt. Daarmee wordt bedoeld, dat barrières worden geslecht, die momenteel nog verhinderen dat ook oplossingen worden gezocht voor problemen door meer samenwerking met andere departementen.

Arbeidsvoorwaarden

De komende jaren zal er door de vergrijzing een schaarste op delen van de arbeidsmarkt optreden, vooral bij hoger opgeleiden. Doordat er lange tijd binnen de overheid is afgeslankt (uitstroom ouderen en geen instroom) is de populatie bij de overheid vergrijsd. De vervangingsvraag zal toenemen in een krappe arbeidsmarkt. Dit betekent dat de overheid extra inspanningen moet plegen nieuwe medewerkers aan te trekken. Arbeidsvoorwaarden vormen hierbij een belangrijk onderdeel. Deze arbeidsvoorwaarden zullen steeds meer gaan aansluiten bij de individuele voorkeuren van de (potentiële) ambtenaren. Omdat de maatschappij individueler wordt zullen arbeidsvoorwaarden ook flexibeler worden. Vanaf 2001 wordt binnen de sector Rijk het IKAP ingevoerd als een stap in dit flexibiliseringstraject. Het gaat hierbij niet alleen om de soort beloning, maar ook om de inkomensbesteding. De hoogte van de beloning zal meer afhankelijk worden van prestaties en competenties. De rol van de manager bij het bepalen van de beloning zal derhalve toenemen.

Bedrijfsvoering Overheid

Was tot op heden sprake van een inputbegroting, waarbij vanuit de middelen (geld en personeel) de begroting werd opgesteld en verantwoord, de komende jaren zal in het kader van VBTB toegewerkt worden naar een outputbegroting. Dit betekent dat kosten zoveel als mogelijk toegerekend dienen te worden aan doelstellingen van het beleid. Daarnaast wordt nagedacht over een brede invoering van het baten- lastenstelsel i.p.v. het kas-/verplichtingenstelsel. Dit heeft grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van ministeries. Zo zullen personele- en materiële kosten/uitgaven van diverse onderdelen van ministeries toegerekend moeten worden naar doelstellingen. Systemen dienen hierop aangepast te worden. Binnen de ministeries worden daarom voorbereidingen getroffen tot integrale bedrijfsvoering en systemen die dit kunnen ondersteunen, zoals ERP-systemen. Tegelijkertijd worden op basis van financiële en personele processen uniforme processen beschreven die input kunnen vormen voor de vraag aan de markt om systemen aan te passen aan de bedrijfsvoering van ministeries.

Systemen

Binnen de overheid is voor de salarisverwerking op dit moment slechts één systeem beschikbaar namelijk IPA. Dit systeem zal de komende jaren vernieuwd worden, waarbij als uitgangspunt wordt gebruikt dat modules meer op maat voor de klant zullen worden opgeleverd. De kern is voor elke afnemer hetzelfde (bruto-netto berekening). Verder zal men niet meer afhankelijk zijn van vaste betaaldata, zodat elke betaling via het salarissysteem kan plaatsvinden. Handmatige betalingen zullen niet meer plaatsvinden. Voor de looptijd van het nieuwe contract is IPA een gegeven. Voor de langere termijn is het niet meer vanzelfsprekend dat er nog één systeem / leverancier zal zijn (concurrentiestelling).

Consequenties van de ontwikkelingen voor de salarisverwerking

Bovenstaande ontwikkelingen zullen de volgende consequenties hebben voor de salarisverwerking bij de rijksoverheid.

- Er vindt bij de salarisverwerking een accentverschuiving plaats van het verwerken van mutaties naar het geven van advies over salarisangelegenheden. *Van mutatiefabriek naar adviescentrum/ expertisecentrum*. Meer algemene vragen kunnen via intranet worden beantwoord; specifieke vragen over de persoonlijke situatie via een goed toegeruste helpdesk.
- Er wordt steeds meer maatwerk en flexibiliteit gevraagd bij de salarisverwerking vanwege de trend naar individualisering (o.a. IKAP, individuele keuzemogelijkheden in het arbeidsvoorwaardenpakket).
- Er zal steeds meer worden gevraagd van de kennis van de salarisadministratie over salarismaatregelen, loon- (en inkomsten)belasting, e.d. en het inregelen van de systemen daarbij.
- De ontwikkeling naar een meer geïntegreerde bedrijfsvoering heeft consequenties voor de bedrijfsvoering ten aanzien van de salarisverwerking. Dit betekent onder meer ook, dat er meer gebruik gaat worden gemaakt van prestatie-indicatoren en dat er heldere afspraken over de dienstverlening gemaakt moeten worden.
- Een salarissysteem zal meer dan nu een geïntegreerd onderdeel gaan vormen van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door middel van een integraal bedrijfsvoeringssysteem (ERP) of een goede aansluiting tussen systemen. Workflow zal worden ingevoerd en intranetapplicaties worden gekoppeld aan bedrijfsvoeringssystemen waardoor steeds meer invoering van mutaties bij de bron zal plaatsvinden. Er zal meer aandacht voor controle zijn in geval van Employee Self Service (ESS, mutatie van persoonsgegevens en invoering declaraties door de medewerkers zelf). Verder zal er meer sprake zijn van uniformering.
- De eisen die klanten aan de salarisadministratie stellen nemen steeds meer toe. Het gaat dan om zaken als de bereikbaarheid, de betrouwbaarheid, de snelheid en de klantvriendelijkheid.

3.4. Voorlopig programma van eisen

Het Handboek CDV heeft een tiental punten onderscheiden, die in het algemeen een rol spelen bij de opstelling van het programma van eisen. Deze zijn hieronder uitgewerkt voor de salarisverwerking bij de rijksoverheid.

Rekening houdend met de toekomstige ontwikkelingen dient de salarisverwerking van de rijksoverheid dient aan onderstaande eisen te voldoen.

1. Aard van de dienst

De organisatie-eenheid salarisverwerking moet in de eerste plaats de mutaties in het salaris op een adequate manier verwerken. Daarbij moet de organisatie-eenheid salarisverwerking op alle relevante onderdelen een deskundig advies leveren aan het management van de diensten. Verder dient er een adequate helpdesk te zijn voor de medewerkers die de salarissen ontvangen (vragen over de salarisberekening). Er moeten (bij sommige departementen) meerdere CAO's tegelijkertijd kunnen worden verwerkt. De volgende hoofdprocessen maken deel uit van de salarisverwerking: het voorbereidingsproces, het verwerkingsproces, de informatieverstrekking, beheer en controle, financiële administratie en overige processen (voor een toelichting zie bijlage 3).

2. Omvang van de gewenste prestatie

Er zal een onderscheid worden gemaakt in drie verschillende varianten van omvang van de salarisverwerking:

- a) Een kleiner departement (totaal 1000 individuele arbeidsrelaties (IAR's) en 10.000 mutaties op jaarbasis)
- b) Een groter departement (totaal 34.000 IAR's en 400.000 mutaties op jaarbasis)
- c) Een variant waarbij alle IAR's en mutaties zijn samengevoegd (142.000 IAR's en 1.700.000 mutaties op jaarbasis).

3. Contractduur

Een algemene eis is, dat de contractduur voldoet aan de (Europese) aanbestedingsregels. De contractduur zal 5 tot 7 jaar bedragen. Een kortere contractduur is onwenselijk vanwege de te verrichten investeringen en de noodzakelijke continuïteit; een langere contractduur is ongewenst vanwege de te grote afhankelijkheid die van leveranciers ontstaat.

4. Omschrijving van de klanten

De klanten van de salarisadministratie zijn divers.

Er wordt van uitgegaan, dat voor de salarisverwerking één relatiemanager per ministerie nodig is. Daarachter gaan de verschillende P-afdelingen schuil. Dit kunnen er enkele tientallen per departement zijn. De behoeftenstellers en afnemers binnen de organisatie van informatie van de salarisadministratie zijn:

- integrale managers
- budgethouders
- financiële administratie
- departementsleiding
- P&O-directies
- accountantsdiensten

Het aantal klanten/personeelsleden dat gebruik kan maken van de helpdesk is globaal gelijk aan het aantal IAR's. Daarnaast zijn er de volgende externe afnemers van informatie van de FSB's:

- Belastingdienst
- ABP
- USZO/GAK
- Personeelsverenigingen e.d. (service-inhoudingen)
- Banken en verzekeringsmaatschappijen (spaarloon- en premiespaarregeling)
- deurwaarders

5. Relatie van de gevraagde dienst met het product van het departement of de departementale onderdelen

Het personeel is de belangrijkste factor bij de verwezenlijking van de processen van de overheid. De betaling van de salarissen van dat personeel is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om de producten/diensten van de overheid in stand te houden.

De relatie tussen de salarisverwerking en de producten / diensten van de departementen en onderdelen daarvan wordt daarom als vitaal gezien. De aansluiting op processen en systemen op personeel, financieel en salarisgebied van de departementen moet zijn gewaarborgd.

6. Kwaliteitseisen aan de dienst

De kwaliteitseisen die aan de salarisadministratie worden gesteld zijn zeer divers.

- Er dient te worden voldaan aan de wettelijke eisen en te worden gewerkt binnen de kaders van de CAO's en de kaders die het ministerie van BZK heeft voorgeschreven.
- De verschillende departementen hebben binnen deze kaders beleidsvrijheid die moet worden gefaciliteerd door de salarisadministratie.
- Er moet een goede aansluiting worden gewaarborgd met de personeelsinformatiesystemen van de departementen
- De salarisverwerking (berekening en betaling) dient juist, volledig en tijdig te geschieden
- De informatieverstrekking aan management, personeel en aan andere belanghebbenden, waar onder derden, moet juist, volledig en tijdig geschieden
- De bereikbaarheid voor management en personeel (helpdesk) moet zijn gegarandeerd tijdens de reguliere kantoor tijden.
- De salarisverwerking moet toetsbaar en controleerbaar zijn
- De salarisadministratie / -verwerking moet overdraagbaar zijn aan een andere partij

7. Tijdsnormen behorende bij de dienst

Tijdsnormen dienen te voldoen aan wettelijke eisen en tegemoet te komen aan de behoefte van de afnemers. Dit houdt in:

- De wettelijke termijnen en de termijnen van ingang van een mutatie moeten bij de berekening en de betaling in acht worden genomen.
- Berekeningen en betalingen worden binnen 2 weken verwerkt
- Er dient flexibel te worden ingespeeld op –incidentele- spoedopdrachten.
- Standaard managementinformatie wordt tijdig volgens vastgelegde afspraken verstrekt; de aanlevertermijn van niet-standaardinformatie wordt in overleg bepaald.
- De helpdesk levert in 98% van de gevallen binnen 2 werkdagen een adequaat antwoord; in de resterende gevallen wordt in overleg met de opdrachtgever de termijn bepaald

8. Veiligheidseisen

De salarisadministratie is in hoge mate een geautomatiseerd proces, waarin veel privacygevoelige informatie omgaat. Dit vereist ten minste dat:

- Er dient te worden voldaan aan de vereisten van de privacywetgeving (waarborgen privacy);
- Er dient te worden voldaan aan de eisen m.b.t. de informatiebeveiliging van het ministerie van BZK (voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst).
- Er dient gewaarborgd te zijn dat uitsluitend geautoriseerde personen opdrachten kunnen verstrekken.

9. Prestatienormen

Er dient te worden gestreefd naar een foutloze verwerking. Gemaakte fouten dienen in een vroegtijdig stadium te worden geconstateerd en opgelost binnen het tijdsbestek van 1 maand.

Verder dient er een klachtenregistratie te worden opgesteld, met daarin een onderscheid naar aantal en typen klachten. Tevens wordt aangegeven welke actie naar aanleiding van de klachten is ondernomen en het resultaat daarvan. Er wordt gestreefd naar een tevredenheidsscore per categorie klanten van 7, te meten in een (jaarlijks) periodiek onderzoek.

De telefonische bereikbaarheid op werkdagen tussen 9:00 uur en 17:00 uur wordt gewaarborgd voor 90%.

10. Vestigingsplaats

De vestigingsplaats ziet de werkgroep als niet relevant vanwege de vele mogelijkheden van telefoon en elektronisch berichtenverkeer voor zowel opdrachtgever (departement) als werknemer.

De toekomstvisie, alsmede het voorlopig Programma van Eisen, worden zowel gebruikt voor het ontwikkelen van de globale MEO als voor de uitvoering van de marktverkenning. Indien na het voortraject verder wordt gegaan met een van de CDV-varianten zal het voorlopig Programma van Eisen nader moeten worden uitgewerkt in een definitief Programma van Eisen.

3.5. Varianten van de voorlopige Meest Efficiënte Organisatie

In deze paragraaf zal de voorlopige MEO worden ontwikkeld. In paragraaf 3.5.1. zal eerst worden ingegaan op enkele uitgangspunten en afwegingen bij de ontwikkeling van de MEO. Daarna zal worden ingegaan op de gevolgen van de beschreven toekomstige ontwikkelingen in de zes hoofdprocessen van de salarisverwerking. Vervolgens worden de drie MEO's beschreven. Afgesloten wordt met een algemene conclusie ten aanzien van de MEO-varianten.

3.5.1. Ontwikkeling van de voorlopige MEO

De term meest efficiënte organisatie suggereert dat er één organisatievorm wordt nagestreefd, die op de meest efficiënte wijze de opgedragen taken (i.c. de zes hoofdprocessen en het programma van eisen) kan verwezenlijken. Vanwege het rijksbrede karakter heeft de werkgroep ervoor gekozen een drietal varianten van meest efficiënte organisatie te ontwikkelen, namelijk voor een kleiner departement, een groter departement, alsmede alle departementen gezamenlijk. De te ontwikkelen voorlopige MEO's zullen in het vervolg van het onderzoek worden getoetst aan de eerder geformuleerde randvoorwaarden en doelstellingen.

Bij de varianten van de MEO worden de begrippen *departementaal* en *bovdepartementaal* gebruikt om aan te geven of een proces binnen een ministerie of bij meerdere ministeries gezamenlijk wordt uitgevoerd. De begrippen *centraal* en *decentraal* hebben betrekking op de situatie binnen een ministerie. Bij de keuze om een proces centraal of juist decentraal in te richten hebben de volgende afwegingen een rol gespeeld:

Afwegingen bij Centralisatie

Voordelen:

- Mogelijkheid tot specialisatie
- Meer continuïteit
- Minder kwetsbaarheid
- Meer uniformiteit
- Schaalvoordelen

Nadelen:

- Mogelijke bureaucratie
- Versterking van interne gerichtheid
- Grotere afstand tot afnemers
- Minder persoonlijk
- Hogere drempel

Afwegingen bij Decentralisatie

Voordelen:

- Flexibel
- Meer maatwerk
- Slagvaardig
- Minder bureaucratisch
- Dichter bij primaire proces en de afnemers
- Beperking interne gerichtheid
- Laagdrempeligheid

Nadelen:

- Verkokering
- Versnippering
- Hogere kosten (voor de totale organisatie)
- Minder continuïteit
- Kwetsbaarheid
- Minder uniformiteit van vergelijkbare producten
- Inefficiënter gebruik van kennis

Bij de verschillende te ontwikkelen varianten worden de voor- en nadelen verschillend beoordeeld.

3.5.2. Gevolgen van ontwikkelingen voor de processen van salarisverwerking

In bijlage 3 is weergegeven welke hoofdprocessen van salarisverwerking in het IBO zijn betrokken. In paragraaf 3.3. is een aantal ontwikkelingen in de toekomst beschreven. De gevolgen van deze ontwikkelingen worden nu per proces beschreven.

Proces: Voorbereiding / kaderstelling

Voorziene ontwikkeling in capaciteit: toename van de in te zetten menskracht

Toelichting: Het gebruik en de toepassing van arbeidsvoorwaarden wordt steeds meer een “managementtool”. Hierdoor moeten steeds meer afwegingen op ministerie/individueel niveau worden gemaakt over de vraag of en welke instrumenten gebruikt gaan worden. Ondersteuning vanuit de salaristechnische hoek is dan wenselijk naast andere disciplines.

Proces: Verwerking / mutatie

Voorziene ontwikkeling in capaciteit: afname van de in te zetten menskracht

Toelichting: Het aantal mutaties zal toenemen omdat de inkomensbesteding (bijvoorbeeld extra verlof bijkopen, aanschaf van een computer, etc.) steeds meer via de salarisadministratie zal lopen en beloningen niet automatisch/collectief worden verstrekt. Hiertegenover staat dat deze mutaties steeds meer bij de bron worden ingevoerd (manager/medewerker). Dit gebeurt rechtstreeks in de betreffende bedrijfsvoeringssystemen en leidt tot het schrappen van dubbele handelingen. Per saldo wordt een afname voorzien van de vereiste personele capaciteit in dit proces.

Proces: Informatieverstrekking

Voorziene ontwikkeling in capaciteit: toename van de in te zetten menskracht

Toelichting: Door de individualisering neemt het aantal vragen toe over wat en hoe bepaalde regelingen in bepaalde situaties uitwerken. Het gaat daarbij ook om juridische en fiscale aspecten. Afhankelijk van de mate waarin antwoorden “gestandaardiseerd” kunnen worden en beschikbaar gesteld via intranet, brochures e.d. zal de informatievraag in intensiteit toenemen.

Proces: Beheer en controle

Voorziene ontwikkeling in capaciteit: toename van de in te zetten menskracht

Toelichting: De regelgeving wordt steeds complexer, waardoor steeds meer specifieke kennis vereist is. Dit is een groter risico waardoor controles in principe zonder nadere maatregelen zullen toenemen.

Proces: Financiële verantwoording

Voorziene ontwikkeling in capaciteit: afname van de in te zetten menskracht

Toelichting: Er zullen steeds meer instellingen zijn waarmee de salarisadministratie te maken zal gaan hebben en afdrachten goed moeten verlopen. Een veel groter effect wordt echter verwacht van het invoeren van integrale bedrijfsvoeringssystemen, waardoor dubbele handelingen worden vermeden. Een afname van de benodigde capaciteit dus.

Overige processen

Voorziene ontwikkeling in capaciteit: toename van de in te zetten menskracht

Toelichting: Doordat steeds meer regelingen ondersteund moeten worden door systemen zal het beheer van deze systemen toenemen. Daarbij komt dat de relatie tot andere processen ook toeneemt waardoor de materie complexer wordt. De mate waarin de werkzaamheden zullen toenemen is afhankelijk van de mate waarin standaardoplossingen worden ingeregeld door bv. leveranciers.

Conclusie uit bovenstaand overzicht:

Het salarisproces zal zich de komende jaren ontwikkelen van “standaard” mutatieproces naar “expertise” proces. Hierbij worden algemene ontwikkelingen vertaald naar de eigen organisatie en zullen vragen met een toenemende complexiteit moeten worden beantwoord. Systemen zullen steeds meer de bedrijfsvoeringsprocessen ondersteunen en als zodanig ook ingeregeld moeten worden, zowel vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering als van de salarisverwerking. De kwaliteitsvraag ter ondersteuning van dit proces zal dan ook toenemen en de kwantiteit van handmatige mutaties zal in totaliteit afnemen.

Hieronder zal elk van de drie MEO-varianten worden beschreven, gegeven de geschetste ontwikkelingen.

3.5.3. Varianten van voorlopig MEO van een kleiner ministerie

Voorlopig MEO kleiner (of middelgroot) ministerie

Bij een kleiner (of middelgroot) ministerie zal de efficiëntie afhangen van een aantal punten:

1. De mate waarin systemen die op de markt beschikbaar zijn door de organisatie zelf kunnen worden beheerd.
2. De mate waarin expertise van de markt kan worden gehaald en gebundeld kan worden (kritische omvang van een organisatieonderdeel).

Bij een kleiner ministerie kan in het algemeen gesteld worden dat door de omvang van de organisatie een keuze voor centralisatie logisch is. Bij kleinere ministeries is winst te behalen door samenwerkingsverbanden met andere ministeries te creëren zoals nu het geval is bij het samenwerkingsverband IVOP. Dit geldt niet alleen voor het beheer van geautomatiseerde systemen, maar ook voor het verkrijgen van expertise om in voldoende mate medewerkers en management te kunnen ondersteunen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kennis van fiscale en sociale wetgeving en de vertaling hiervan naar eisen/mogelijkheden voor de eigen organisatie. Een alternatief voor samenwerking is inhuur.

De uitgangspunten bij en de motivering van de inrichting van een voorlopig MEO van een kleiner ministerie zijn opgenomen in bijlage 6, schema 6.1.

Voorlopig MEO groter ministerie

Voor een groter ministerie zullen andere afwegingen gemaakt kunnen worden. Er zal veelal sprake zijn van vele vestigingen die niet alleen vanuit een centraal punt ondersteund kunnen worden en er zal veelal sprake zijn van meerdere CAO's. De ontwikkelingen in de techniek zoals workflow, intranet e.d. zullen m.n. deze ministeries efficiënter maken.

Het voorlopig MEO van een groter ministerie is geschetst in bijlage 6, schema 6.2.

Voorlopig MEO van alle ministeries gezamenlijk

Bij het oppakken van het salarisproces van alle ministeries gezamenlijk (interne verzelfstandiging) zal nog meer dan bij grote ministeries een afweging gemaakt moeten worden waar werkzaamheden moeten worden gedaan om de klant op een afdoende wijze te kunnen bedienen en de afstand tussen klant en dienstverlener niet te groot te laten worden. Voorkomen moet worden dat de bureaucratie zal toenemen, waarmee inefficiënties worden ingebouwd. Er zullen goede SLA's afgesloten moeten worden om ervoor te zorgen dat de uit te voeren werkzaamheden aansluiten bij de behoefte van de klant. Eerdere ervaringen (bijvoorbeeld bij USZO) hebben geleerd dat dit een moeilijk proces is. Door de nieuwe technologie zal het risico afnemen. Verder geldt dat het gebruik van één systeem voor alle ministeries het meest efficiënt is, maar dat tegelijkertijd door de afhankelijkheid van één leverancier, de kwetsbaarheid toeneemt. Belangrijk bij het gezamenlijk oppakken van het salarisproces is de mogelijkheid om expertise in te kopen en beschikbaar te stellen aan alle ministeries voor de eigen bedrijfsvoering.

De uitgangspunten bij en de motivering van de inrichting van een voorlopig MEO van alle ministeries gezamenlijk zijn opgenomen in bijlage 6, schema 6.3.

3.5.4. Conclusies ten aanzien van MEO-varianten

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de voorziene ontwikkelingen van belangrijke invloed zijn op het proces van salarisverwerking:

- De salarisverwerking wordt minder een uitvoeringsproces en meer een expertiseproces.
- Het accent verschuift mede in deze richting door de ondersteuning van ICT, die de bedrijfsvoering beïnvloedt door een toenemende integratie van de systemen.
- Voor alle varianten is "winst" in kwaliteit en doelmatigheid ten opzichte van de huidige situatie te behalen door het instellen van een centrale helpdesk en de meest gangbare vragen via intranet te beantwoorden. Ook het centraal, zo mogelijk bovendepartementaal organiseren van de deskundigheid op beleidsmatig, juridisch, fiscaal en ICT-gebied draagt hieraan bij.
- De uitwerking is voor een kleiner ministerie anders dan voor een groter ministerie of de gezamenlijke MEO. De kleine kan niet alle ontwikkelingen zelf meemaken; de grote en de gezamenlijke wel. Aandachtspunt bij een gezamenlijke aanpak is wel, dat er voldoende feeling blijft bestaan met de

praktijk (hiervoor is op centraal departementaal niveau voldoende expertise nodig). Een randvoorwaarde is verder de bij de aannames geschetste noodzakelijke cultuurverandering van een grotere bereidheid tot samenbundeling (bestuurlijk draagvlak inbegrepen).

- De MEO gezamenlijke ministeries (interne verzelfstandiging) biedt vooral goede perspectieven voor de processen voorbereiding, verwerking, daaraan gekoppelde informatievoorziening en overige processen. De grootste winst hier ligt op het gebied van schaalvoordelen en kwaliteitsborging. Hierbij hoeft niet automatisch aan een bundeling van alle ministeries worden gedacht. Ook een clustering van enkele natuurlijke samenwerkingsverbanden past hierin (departementen met dezelfde systemen; kleinere departementen samen, e.d.).

3.5.5. Vergelijking met de marktsector

Door middel van interviews bij zes bedrijven is Berenschot voor de werkgroep nagegaan hoe het bedrijfsleven omgaat met de organisatie van de salarisverwerking in eigen huis. Daarbij werden de boven beschreven ontwikkelingen bevestigd. Opvallend was, dat bij geen van deze bedrijven, kleine en grote Nederlandse en buitenlandse bedrijven en multinationals, de salarisverwerking geheel was uitbesteed. Ingrijpende doelmatigheidsoperaties hebben daar niet geleid tot uitbesteding van deze processen, soms wel tot interne verzelfstandiging. Enkele bedrijven besteden een gedeelte van de processen uit. Het gaat daarbij uitsluitend om het bruto-nettotraject, de betalingsvoorbereiding en het drukken van de loonstrookjes.

Een ander leerpunt van deze vergelijking met de marktsector is, dat het voor departementen zinvol kan zijn regelmatig onderling en met organisaties in de markt te benchmarken als onderdeel van een kwaliteitsborgingssysteem, waardoor de MEO zijn naam eer blijft aandoen.

3.6. Marktverkenning

3.6.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de resultaten van de marktverkenning weergegeven, die in het kader van het IBO CDV FSB is verricht. De marktverkenning is opgedragen aan en uitgevoerd door Berenschot. Allereerst worden de onderzoeksvragen weergegeven en wordt aandacht besteed aan de wijze waarop het onderzoek is aangepakt (paragraaf 3.6.2). In paragraaf 3.6.3 worden de belangrijkste leerervaringen van de bezochte referenties beschreven. In paragraaf 3.6.4. komen de aandachtspunten aan de orde die de leveranciers zelf hebben aangedragen. De belangrijkste algemene bevindingen uit de contacten met leveranciers en referenties komen in paragraaf 3.6.5 naar voren. De onderzoeksvragen worden in paragraaf 3.6.6 beantwoord, waarna in paragraaf 3.6.7 wordt afgesloten met enkele overall conclusies.

3.6.2. Onderzoeksaanpak

De marktverkenning bestaat uit het in kaart brengen van de markt van mogelijke aanbieders aan wie de salarisverwerking van de rijksoverheid zou kunnen worden uitbesteed. Daarbij moet een overzicht worden verkregen van de marktpartijen die in potentie in aanmerking komen voor de gevraagde dienstverlening, zoals vastgelegd in het voorlopig Programma van Eisen. De marktverkenning heeft zich gericht op drie situaties: uitbesteding van de salarisverwerking van een klein departement (1000 IAR's), een groot departement (34.000 IAR's) en alle departementen gezamenlijk.

Concreet dienden de volgende vragen te worden beantwoord:

- Welke deeldiensten van salarisverwerking worden aangeboden door aanbieders?
- Welke prijzen en tarieven worden in rekening gebracht voor de verschillende onderdelen van dienstverlening?
- Beschikt de markt over voldoende personeelscapaciteit, deskundigheid en materiële en financiële middelen om de salarisverwerking te verzorgen, of op korte termijn te verwerven?
- Welke referenties zijn er van de aanbieders beschikbaar?
- Welke risico's zijn er, gelet op het voorlopig Programma van Eisen (PVE)?

Om deze vragen te beantwoorden is de volgende aanpak gevolgd:

Een vijftiental salarisverwerkende bedrijven is telefonisch benaderd met de vraag of zij wilden participeren in een request for Information (RFI)procedure in het kader van de marktverkenning. Daarbij is helder aangegeven wat het karakter van de marktverkenning in de voorfase van de CDV-procedure behelst, dat

wil zeggen geen tendering, maar een onderzoek om een eventuele uitbestedingsbeslissing te onderbouwen. Participatie in de RFI-procedure moest wel zinvol zijn, gelet op de door het bedrijf aangeboden diensten. Op basis van de antwoorden zijn 11 bedrijven aangeschreven; 9 hebben (al dan niet in samenwerking) de RFI beantwoord. De 9 reacties zijn beoordeeld door de begeleidingsgroep Marktverkenning, bestaande uit een afvaardiging van de IBO-werkgroep en Berenschot. De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van een scorelijst, waarmee het bedrijf (weging 25%), de referenties (weging 25%), alsmede de aangeboden oplossing zijn beoordeeld. De aspecten waarop deze drie onderdelen zijn beoordeeld zijn opgenomen in bijlage 8. Op basis hiervan is een zestal bedrijven uitgenodigd de aanbidding in een presentatie van een uur toe te lichten. Op basis van de presentaties zijn over de drie meest geschikte bedrijven referenties opgevraagd door middel van interviews. Hierbij zij aangetekend, dat in dit stadium van het onderzoek leveranciers afvallen, die in beginsel wel in aanmerking zouden kunnen komen voor een opdracht. Hiervoor is echter een nadere verkenning van de markt nodig, die het bestek van de voorfase van CDV te buiten gaat.

3.6.3. Ervaringen van de referenties

Voor de drie geselecteerde leveranciers zijn in totaal een zestal referentieinterviews afgenomen. Deze referenties zijn afkomstig uit bedrijfsleven en publieke sector. Deze referenties hebben enkele zinvolle suggesties vanuit de eigen ervaring met uitbesteding gegeven. De belangrijkste worden hieronder weergegeven.

Een gedegen voorbereiding is van belang alvorens tot uitbesteding over te gaan. Precies nagegaan moet worden wat je wilt uitbesteden (welke deelprocessen), waarom je wilt uitbesteden (doelstellingen, beoogde resultaten) en welke gevolgen uitbesteding heeft voor organisatie en personeel.

Als precies bekend is wat uitbesteed moet worden dan kunnen ook precieze Service Level Agreements (SLA's) worden gespecificeerd, tarieven en duidelijke protocollen worden vastgesteld en eventueel penalty's worden vastgelegd. Bij een te abstracte specificatie vallen werkzaamheden later mogelijk onder meerwerk en wordt de leverancier leading in het onderhandelingstraject.

De referenties wijzen er op dat kwaliteitsverbetering het hoofddoel dient te zijn; efficiencyverbetering is een onderliggend doel.

Eventuele problemen dienen niet te worden uitbesteed. De uitbesteding kan pas dan succesvol plaatsvinden als alles in eigen huis goed op orde is. Consequentie hiervan kan zijn, dat nog een optimaliseringslag uitgevoerd moet worden alvorens tot uitbesteding kan worden overgegaan.

Een andere ervaring is, dat altijd deskundigheid van personele, salaris- en financiële specialisten in huis moet worden gehouden. Deze is nodig om de leverancier te kunnen aansturen en scherp te houden, alsmede om in bepaalde gevallen maatwerk te kunnen leveren aan de eigen organisatie en het personeel. Sommige referenties pleiten voor een decentrale oplossing, dat wil zeggen, dat ieder departement kiest voor een eigen leverancier. Door de rechtstreekse (contract) relatie tussen klant en leverancier bestaat in die situatie een rechtstreekse invloed, wat de klantgerichtheid van de leverancier ten goede komt. Andere referenties pleiten voor een centrale oplossing, waarbij een coördinerende partij over de departementen heen beslissingen kan nemen en knopen kan doorhakken. Dit leidt tot standaardisatie en een sterke en professionele partij richting de leveranciers.

Ten aanzien van de uitbesteding van de salarisverwerking bij de rijksoverheid zijn referenties van mening, dat grote efficiencyvoordelen zijn te bereiken indien (deels) ook personeelszaken wordt uitbesteed.

Ook over de inrichting van de links tussen het personeelssysteem en het salarisverwerkingssysteem is naar de ervaringen van de referenties gevraagd. Indien dit deels handmatig, deels geautomatiseerd gebeurt leidt dit tot inefficiency op het gebied van de overdracht van gegevens, controlemaatregelen etc. het standaardiseren van deze links is van groot belang, bij voorkeur voordat tot uitbesteding wordt overgegaan.

In de praktijk worden inhoudelijke vragen over het salaris veelal bij de personeelsfunctionaris neergelegd en technische vragen veelal bij de helpdesk van de leverancier. Dat leidt soms tot problemen omdat op dit moment de personeelsfunctie en de salarisfunctie over een sterk verschillende deskundigheid beschikken.

Sterke punten die bij de leveranciers worden ervaren zijn, dat zij anticiperen op mogelijke ontwikkelingen in CAO's. Zij denken constructief mee met de beleidsmakers en geven in een vroeg stadium aan wat de consequenties zijn van de vertaling en toepassing van regelgeving in de systemen. De leveranciers investeren in research en development (bijvoorbeeld een software generator), die leidt tot een snellere en betere onderhoudbaarheid van de systemen.

3.6.4. Ervaringen van de leveranciers

Tijdens de presentaties van de zes leveranciers is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, dat elk van de zes heeft genoemd. Het gaat om de volgende zaken.

Een verdere voorbereiding van de outsourcing van de salarisverwerking van de rijksoverheid zal zeker 6 tot 12 maanden vergen, waarin de doelstellingen precies moeten worden vastgelegd en de processen en procedures gedetailleerd worden beschreven.

Verder dient een keuze te worden gemaakt tussen het gebruik van ofwel de systemen van de departementen (zowel de hardware als de software), ofwel de systemen van de leverancier. Indien wordt gekozen voor het eerste is het efficiency- en kwaliteitsvoordeel minder groot.

Het personeelsaspect vraagt veel aandacht in het geval dat besloten wordt dat het personeel meegaat. In deze fase van CDV, waarin een voorlopig programma van eisen is geformuleerd en waarin beschrijvingen van deelprocessen globaal zijn (alleen de hoofdprocessen zijn beschreven) zijn prijzen en tarieven alleen globaal te bepalen met een ruime bandbreedte.

Er is slechts een beperkt aantal outsourcingreferenties voor salarisverwerking aanwezig. Hierbij bestaat voornamelijk ervaring op het gebied van in-service (salarisbetaling) en insource dienstverlening (consultancy bij de klant).

3.6.5. Bevindingen na gesprekken met leveranciers en referenties

De belangrijkste bevindingen zijn de volgende.

De in het IBO geformuleerde 6 hoofdprocessen zijn herkenbaar voor de leveranciers en de referenties. Het is mogelijk deze processen gefaseerd in de tijd uit te besteden. Daar zijn voor- en nadelen aan verbonden. Een voordeel is dat de overgang beheersbaar wordt. Nadelen zijn echter de noodzaak tot schaduwdraaien en een lange doorlooptijd. Dit laatste zal er toe leiden, dat bij elke volgende stap de voorgaande weer ter discussie wordt gesteld.

De salarisbetaling (het uitdraaien van de salarisstroken) is veelal reeds uitbesteed.

Beslissingen die leiden tot een mutatie kunnen niet worden uitbesteed. Wel moet expliciet worden vastgesteld, wie in de organisatie de mutaties gaat invoeren (P&O, management, de medewerker zelf..). Als eerste worden vaak de mutatiesubprocessen uitbesteed. Ook dit onderdeel kan gefaseerd worden uitbesteed. Schaduwdraaien is dan noodzakelijk. Bij het uitbesteden van de mutaties zouden dan ook de processen van beheer en controle het beste gelijktijdig moeten worden uitbesteed. Ten aanzien van de helpdesk (het functioneel beheer van de betreffende processen) kan worden gekozen om dit nog bij de departementen te laten, dan wel mee uit te besteden.

Bij de uitbesteding van het functioneel applicatiebeheer moeten ook de management- en de control-processen worden meegenomen. Vanuit efficiency overwegingen is het van belang dat de front-end systemen worden gestandaardiseerd.

Het technisch beheer kan afzonderlijk worden uitbesteed. Hoewel niet noodzakelijk ligt het wel voor de hand dit te combineren met de uitbesteding van het functioneel beheer.

Het proces van informatieverstrekking aan derden kan separaat op een later moment worden uitbesteed. Efficiencyvoordelen kunnen hier worden bereikt door de links met systemen van derden te automatiseren.

Het proces van voorbereiding en de kaderstelling kan gebeuren in overleg met de beleidsmakers bij de departementen. Constructief meedenken van de leveranciers met de beleidsmakers is daarbij van belang. Hierbij kan een koppeling worden gelegd met het functioneel beheer: de vertaling van regelgeving in de applicatie door materiedeskundigen.

3.6.6. Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. Welke deeldiensten van salarisverwerking worden aangeboden door aanbieders?

Mogelijke marktpartijen

Op basis van dit onderzoek –dat het karakter heeft van een marktverkenning passend binnen de voorfase van CDV– kan geconcludeerd worden dat het mogelijk is om de salarisverwerking, heden bij de rijksoverheid uitgevoerd door de FSB's, in de markt te zetten.

Voor zowel een klein departement, een groot departement als de departementen gezamenlijk zijn hiervoor aanbieders op de markt beschikbaar.

Wat betreft de mogelijkheid van uitbesteden van de verschillende hoofdprocessen wordt het volgende geconstateerd.

Processtap Voorbereiding / kaderstelling

Voor alle drie de varianten (klein departement, groot departement en alle departementen) wordt geconstateerd dat deze stap grotendeels uitbestedbaar is. Het beleid wordt vastgesteld door de opdrachtgever (blijft in eigen huis); de vertaling vindt plaats door de leverancier. In de variant Alle departementen wordt het als efficiënter gezien om met één leverancier te werken, omdat anders dezelfde vertaalslagen meerdere malen moeten plaatsvinden.

Processtap verwerking / mutatie

Voor alle drie varianten wordt geconstateerd, dat uitbesteding mogelijk is. De beslissingen die aanleiding geven tot een mutatie worden uiteraard niet uitbesteed. De overige onderdelen van dit proces kunnen worden uitbesteed. Overigens is dit in de huidige situatie voor de bruto-netto verwerking ook al het geval (Roccade).

Processtap Informatieverstrekking aan belanghebbenden

Dit is uitbestedbaar. Voor de variant Alle departementen geldt verder dat een grotere efficiency kan worden bereikt door de informatieverstrekking aan derden eenmalig te doen.

Processtap Beheer en controle

Deze stap is uitbestedbaar, maar kan in alle drie gevallen het beste gelijk oplopen met de uitbestede inhoud.

Processtap Financiële verantwoording

Ook deze stap wordt als uitbestedbaar gezien. Dat wil zeggen, dat het cijfermateriaal wordt aanbesteed, maar dat de organisatie de eindstukken, zoals jaarrekening) zelf maakt.

Overige beschreven processen

Met name wat betreft het systeembeheer wordt geconstateerd, dat ook dit uitbestedbaar is. Daarbij wordt de overweging gegeven om het applicatiebeheer mee te laten lopen met de uitbestede inhoud. Voor het technisch beheer geldt hetzelfde, maar dit kan ook worden gedaan door de bouwer van het systeem. Het beheer van het centrale salarissysteem is nu ook al uitbesteed.

Algemene opmerkingen bij de variant van het kleinere departement

Bij een omvang van rond de 1.000 tot 1.500 IAR's is de salarisadministratie wel in huis te doen. Deze omvang biedt ook de mogelijkheid tot maatwerk. Niettemin is uitbesteding te overwegen vanwege continuïteit en kennisontwikkeling, die bij kleinere afdelingen in het geding zijn. Samenwerking van een aantal kleinere departementen biedt meer efficiencyverbeteringen dan de uitbesteding door één departement.

Algemene opmerkingen bij de variant van Alle departementen

Uitbesteding door alle departementen vereist veel afstemming. De materie is complexer dan in geval van individuele departementen. Dit vereist dus een extra goede regievoering.

2. Welke prijzen en tarieven worden in rekening gebracht voor de verschillende onderdelen van dienstverlening?

In dit stadium van CDV is het bijzonder moeilijk gebleken om inzicht te krijgen in prijzen en tarieven. Hiervoor zijn diverse redenen aan te geven.

- Leveranciers zijn in dit stadium niet bereid om een zeer gedetailleerd aanbod te doen, terwijl de overheid nog geen beslissing heeft genomen over het al dan niet gaan uitbesteden van de salarisadministraties.
- Er is nog geen ervaring in de markt met uitbesteding van salarisverwerking in deze omvang.
- Het voorlopig programma van eisen, alsmede de procesbeschrijvingen zijn nog niet gedetailleerd genoeg om een exacte indicatie van prijzen en tarieven te kunnen geven;
- Er worden verschillende deelprocessen meegerekend;
- De regiovoering met betrekking tot een uitbestedingstraject is in dit stadium nog niet aan te geven (een coördinerend ministerie rijksbreed, alle ministeries zelf, enz.). Dit is medebepalend voor de kosten (met hoeveel opdrachtgevers heeft de markt te doen?).

De moeilijkheid om een prijsindicatie te geven kan worden geïllustreerd door onderstaand overzicht van de minimale en de maximale totaaltarieven per variant, die de geselecteerde leveranciers aangeven.

	Kleiner departement	Groter departement	Alle departementen
Minimale prijs	F 0,2 M	F 6 M	F 24 M
Maximale prijs	F 0,6 M	F 19 M	F 78 M

Opgemerkt zij, dat deze verschillen nog groter worden indien de prijsopgaven van de niet in de selectie betrokken leveranciers worden meegenomen.

3. Beschikt de markt over voldoende personeelscapaciteit, deskundigheid en materiële en financiële middelen om de salarisverwerking te verzorgen, of op korte termijn te verwerven?

Er is geen enkele leverancier die dit traject per direct kan overnemen van de rijksoverheid (het big bang scenario). Inzet en betrokkenheid van het huidige personeel van de FSB's is een voorwaarde. Dit betreft zowel de kwantitatieve capaciteit (het aantal medewerkers bij de salarisverwerking) als de kwaliteit: de specifieke kennis van de situatie bij de overheid.

4. Welke referenties zijn er van de aanbieders beschikbaar?

De referenties zijn beschikbaar. Deze zijn afkomstig uit zowel de markt als de overheid. De referenties hebben veel ervaringsgegevens opgeleverd, die hiervoor zijn beschreven.

5. Welke risico's zijn er, gelet op het voorlopig Programma van Eisen (PVE)?

Het risico van de complexiteit en de omvang van de operatie

Aandacht besteden aan: de Invoeringsstrategie

Veel aandacht is nodig voor de invoeringsstrategie. Een invulling in fasen ligt daarbij het meest voor de hand. Voor de rijksoverheid is, vanwege de complexiteit, de weg der geleidelijkheid aan te bevelen. Dit heeft te maken met de verschillende inrichting van processen & procedures per departement, het gegeven dat departementen in een verschillende fase / niveau van ontwikkeling van automatiseringsgraad verkeren, alsmede het gegeven dat verschillende systemen per departement worden gebruikt.

Een ander argument voor een gefaseerde invulling is de omvang van het aantal individuele arbeidsrelaties en het grote aantal betrokken departementen.

De markt heeft verder geen ervaring met het uitvoeren van de salarisverwerking in de omvang van de totale rijksoverheid.

Risico: weerstanden

Aandacht voor: het Veranderingsproces

Veel aandacht is nodig voor het veranderingsproces. De verandering in processen, het overgaan van personeel etc. kan tot weerstand leiden.

Risico: versnippering en ondoelmatige uitbesteding

Aandacht voor: regie klantzijde en regie leverancierszijde

Regie klantzijde

Vanwege de autonomie van de departementen is in geval van uitbesteding regie nodig over de departementen heen om in de aanpak van geleidelijkheid tevens een planmatige aanpak met duidelijke

resultaten in de tijd te garanderen: "vrijheid in gebondenheid". Het alternatief is, dat er een veelheid van varianten kan ontstaan, waarbij:

- departementen ieder voor zich de markt opgaan
- departementen gezamenlijk de markt opgaan en kiezen voor één leverancier
- departementen besluiten niet uit te besteden, maar het zelf gaan doen
- een combinatie van bovenstaande varianten: een deel van de departementen kiest zelfstandig voor een leverancier, een deel van de departementen kiest gezamenlijk voor een leverancier en een deel van de departementen besluit niet uit te besteden.

Een dergelijke versnippering is geen verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Regie leverancierszijde

Als door de verschillende departementen gekozen wordt voor verschillende leveranciers (administratiekantoren) is de kans groot dat er binnen de rijksoverheid een diversiteit aan oplossingen ontstaat. Er is voor te pleiten een regiefunctie te beleggen bij één hoofdleverancier, die zorg draagt voor de coördinatie over de verschillende leveranciers/partners. De toegevoegde waarde hiervan is de verzorging van zoveel mogelijk standaardisatie van de inrichting van processen, de links tussen systemen etc. van de departementen.

Risico: inefficiency in aansluiting systemen

Aandacht voor: Pakket klant-leverancier

Het is mogelijk aan te sluiten bij de bestaande klantenpakketten. Als er gebruik gemaakt wordt van de resources (huispakketten etc.) van de leverancier is er sprake van een maximale standaardisatie en digitalisering. Dit leidt tot maximale efficiency- en kwaliteitsverbeteringen.

3.6.7. Conclusies ten aanzien van de marktverkenning

De marktverkenning overziende kunnen de volgende, algemene conclusies worden getrokken met betrekking tot uitbesteding van de salarisverwerking aan de markt.

Technisch is uitbesteding uitvoerbaar, maar:

- een klant met 142.000 IAR's is zeer groot voor iedere leverancier en dus een risico
- geen leverancier wil alle ministeries tegelijkertijd
- het zal niet gemakkelijk zijn om alle ministeries te verleiden om met dezelfde leverancier in zee te gaan
- de outsource-ervaring op het gebied van de salarisverwerking is beperkt. Deze heeft nog niet de fase van volwassenheid bereikt, maar is nog in ontwikkeling. Overigens is er wel veel outsource-ervaring op andere terreinen, zoals facilitaire dienstverlening
- het organisatorisch absorptievermogen van iedere leverancier is beperkt: de overname van ruim 300 f.t.e. vraagt veel tijd
- een toereikende capaciteit en specifieke kennis zijn beperkt aanwezig, daarom is het voorwaarde dat capaciteit overgaat
- een gefaseerde uitbesteding is het hoogst haalbare, hetzij per ministerie, hetzij per proces(onderdeel). Eventueel kan worden begonnen met een insource-periode.

De slotconclusie luidt, dat gelet op het voorgaande, in geval van uitbesteding, een balans moet worden nagestreefd in gezamenlijkheid, flexibiliteit en risicospreiding.

De gezamenlijkheid kan bijdragen aan kracht, efficiency (het bundelen van kennis, het voorkomen van doublures en het bereiken van standaardisatie), tempo en synchronisatie. De gezamenlijkheid zal zich dan dienen te richten op de besluitvorming en de strategie met betrekking tot uitbesteding, alsmede de kaderstelling en de centrale regievoering daarvan. Onderwerpen als personeelsbeleid van de salarisadministraties verdienen een gezamenlijke aanpak. Ook het opstellen van een overall planning moet in gezamenlijkheid gebeuren. Dit geldt ook voor het uitbestedingstraject zelf (het opstellen van tenderdocumenten, formeren van onderhandelteams en de begeleiding van het proces), alsmede de opvang van tijdelijke pieken.

Binnen afgesproken kaders kan worden gezocht naar de maximaal haalbare flexibiliteit voor elk departement.

Risicospreiding kan worden bereikt door een gefaseerde uitbesteding: niet alle departementen en / of processen tegelijkertijd uitbesteden. Ook kan het risico worden gespreid door niet alle departementen aan dezelfde leverancier te laten uitbesteden. Risicoreductie is ook mogelijk door middel van het eerst insourcen, en vervolgens te beslissen over outsourcen. Hierdoor kunnen ervaringen uit pilots of voorlopers worden uitgewisseld. Hierbij behoort ook de optie dat eerst intern efficiencyverbeteringen moeten worden vastgesteld door middel van het realiseren van de Meest Efficiënte Organisatie en de vernieuwing van het centrale salarissysteem IPA.

3.7. Toetsing randvoorwaarden en doelstellingen; financiële analyse

3.7.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de toetsing van de varianten van MEO en marktverkenning aan de hand van de eerder opgestelde randvoorwaarden en doelstellingen bij de uitvoering van het IBO-onderzoek.

De werkgroep heeft ervoor gekozen de financiële analyse alsmede de doelstellingen en randvoorwaarden tegelijkertijd te toetsen. De reden daarvoor is dat de financiële doelstelling bij dit IBO slechts één van de doelstellingen is, die bovendien niet belangrijker is dan de andere doelstellingen. Eerst worden de MEO-varianten getoetst en vervolgens de mogelijkheden in de markt.

3.7.2. Toetsing van de varianten van Meest efficiënte organisatie

Toetsing MEO aan randvoorwaarden

Randvoorwaarde 1. Ministeriële verantwoordelijkheid

In geval van de MEO vindt geen uitbesteding plaats. Bij alle afzonderlijke departementen blijft de ministeriële verantwoordelijkheid ongewijzigd. In het geval, dat door de ministeries gezamenlijk vorm wordt gegeven aan (aspecten van) de salarisverwerking, mogelijk door interne verzelfstandiging, kan ook de ministeriële verantwoordelijkheid in stand blijven. Wel zal de wijze waarop de verantwoordelijkheid wordt vormgegeven, alsmede de betrokkenheid van collega-ministers kunnen wijzigen.

Randvoorwaarde 2. Verwerken van alle aspecten van financiële regelgeving van personeelsbeleid

Randvoorwaarde 3. Salarisbureau moet alle fiscale regelgeving kunnen toepassen

Bij de analyse van trends en ontwikkelingen is geconstateerd, dat individualisering steeds meer toeneemt, en daarmee de flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden. Hierop zal de salarisverwerking ingespeeld moeten zijn, zowel wat betreft het inregelen van de systemen als het verstrekken van informatie. Er zal wat dat betreft een steeds groter beroep op expertise gedaan worden. Een groot departement heeft hiervoor meer mogelijkheden dan een klein departement. Vanuit de notie, dat de varianten voor alle rijksambtenaren op hoofdlijnen hetzelfde zijn kan door gezamenlijk optrekken van de departementen dit schaalvoordeel nog verder worden benut. Op een centraal niveau kan dan specialistische kennis van arbeidsvoorwaarden en fiscale aspecten aanwezig zijn.

Conclusie is, dat aan deze randvoorwaarden is voldaan, maar dat de risico's vooral voor de kleinere departementen toenemen. Deze kunnen overigens worden opgevangen door inhuur van de kennis bij derden.

Randvoorwaarde 4. Te ontwikkelen scenario's moeten bestuurlijk haalbaar zijn

De afzonderlijke voorstellen voor kwaliteits- en efficiencyverbetering zullen zonder meer haalbaar zijn, indien het gaat om werkelijke verbeteringen binnen het eigen ministerie, die bovendien zijn toegesneden op de eigen situatie.

Ook het opzetten van een gezamenlijk salarisbureau (c.q. expertisecentrum) wordt in beginsel bestuurlijk haalbaar geacht. Bereidheid tot bundeling is een kritische succesfactor voor de gezamenlijke MEO. Risico hierbij is domeindenken van de departementen en het vasthouden aan structuren. De werkgroep gaat er in geval van bundeling van uit, dat mogelijk domeindenken bij de afzonderlijke departementen kan

worden overbrugd. De slaagkans hiervan kan worden vergroot door een actieve, centrale regievoering.

Randvoorwaarde 5. Rekening houden met de kwetsbaarheid van een of meer in het proces betrokken partijen

In geval van de interne variant wordt in beginsel aan deze randvoorwaarde voldaan; de organisatie zal op de meest efficiënte wijze worden ingericht en daarbij gaat geen kennis of ervaring extern verloren. Dit is het sterkst in die varianten, waarin uitsluitend binnen het eigen departement verbeteringen worden nagestreefd. Bij een samenvoegingsvariant is dit rijksbreed ook aanwezig, maar zal bij de uitwerking concreet rekening moeten worden gehouden met de positie van het salarispersoneel en de personele stafafdelingen.

Randvoorwaarde 6. Inpasbaarheid van de salarisadministratie in de bedrijfsvoering van het ministerie

In alle varianten wordt er mee rekening gehouden dat de salarisadministratie in de totale bedrijfsvoering van het ministerie zal passen. Dit zal echter in het geval van de gezamenlijke variant niet automatisch het geval zijn. Clustering zal daarom moeten plaatsvinden, gekoppeld aan de bedrijfsvoering of aan typen bedrijfsvoering. Dit kan impliceren dat alleen een stapsgewijze clustering mogelijk wordt; eerst naar type bedrijfsvoering(ssysteem) en, na vervanging van de systemen, een totale clustering.

Randvoorwaarde 7. Expliciete aandacht voor personeelsbeleid van de FSB's

Bij de verdere uitwerking van de interne variant zal en kan hier expliciet aandacht aan worden gegeven. Vanwege de specialisatie in de gezamenlijke variant en bij het grotere departement bestaan hiervoor meer mogelijkheden dan bij het kleinere departement.

Randvoorwaarde 8. Niet duurder, maar zo mogelijk efficiënter

De ontwikkelingen tenderen naar invoering bij de bron. De taxatie is, dat alle varianten hierdoor in de verwerking efficiënter worden ten opzichte van de huidige situatie. Een extra impuls kan worden verkregen door schaalvoordelen (zie bijlage 7 Financiële analyse). De verwerking is echter een relatief goedkoop proces; terwijl het relatief duurste proces, de voorbereiding, in intensiteit toeneemt. Dit wijst in de richting van het duurder worden van de salarisverwerking bij een gelijkblijvende situatie. De ontwikkelde MEO-varianten, waarin hier kennis wordt geclusterd, dagen er toe bij dat aan deze randvoorwaarde kan worden voldaan

Randvoorwaarde 9. Waarborgen continuïteit en systemen

Een 100% waarborg van de continuïteit kan nooit worden gegarandeerd. Wel kan deze op een aanvaardbaar risiconiveau worden gebracht. Vanwege schaalnadelen zullen kleinere departementen hier relatief meer voor moeten investeren. Er is overigens bij géén van de varianten aanleiding te veronderstellen dat niet aan deze randvoorwaarde zal worden voldaan.

Conclusie

Het blijkt volgens bovenstaande inschatting, dat alle drie de MEO-varianten in meerdere of mindere mate voldoen aan alle randvoorwaarden. Wel zijn er op meerdere plaatsen behoorlijke risico's onderkend, sommige ten aanzien van de kleinere departementen en sommige ten aanzien van de gezamenlijke variant.

Toetsing MEO aan doelstellingen

De werkgroep heeft aan het begin van het onderzoek doelstellingen geformuleerd. Bovendien hebben de werkgroepleden een weging in belangrijkheid aangebracht bij de geformuleerde doelstellingen, zodat dat inzicht wordt verkregen of bepaalde doelstellingen er in positieve of negatieve uitsprongen. Overigens kan deze weging in de voorfase van CDV slechts indicatief zijn. Uit de weging, opgenomen in bijlage 9 blijkt, dat er geen echte uitschieters zijn in bepaalde doelstellingen. De conclusie is dan ook, dat alle doelstellingen voldoende aandacht in de totale beoordeling van de varianten moeten krijgen.

Doelstellingen die samenhangen met kwaliteitsverbetering en dienstverlening scoren wat sterker dan zaken als het zoeken naar budgettaire voordelen en de aansturing van de salarisverwerking door de eigenaars.

De beoordeling van de werkgroep is voor de doelstellingen als volgt.

Doelstelling 1. Het in beeld brengen van toekomstige uitdagingen voor de FSB's in aansluiting op moderne en nieuwe vormen van personeelsbeleid;

Doelstelling 2. Het schetsen van een toekomstvisie, waarin de salarisverwerking bij het rijk optimaal wordt georganiseerd, gericht op het optimaliseren van de juiste en tijdige uitbetaling van de salarissen.

De eerste twee zijn algemene doelstellingen, die niet voor de drie afzonderlijke varianten getoetst behoeven te worden. De consequenties van de geschetste toekomstvisie (zie paragraaf 3.3. en het Programma van Eisen) komen terug in de overige doelstellingen. Overigens wordt bij de tweede doelstelling vooral invulling gegeven aan de optimale organisatie, door samen te organiseren wat ook beter gezamenlijk kán.

De overige doelstellingen worden voor elk van de varianten van de MEO's getoetst. De doelstellingen zijn cursief weergegeven.

Kleinere MEO

De werkgroep is van mening dat ook bij een klein departement kunnen in de nabije toekomst *budgettaire voordelen* worden behaald d.m.v. het efficiënt organiseren van de huidige processen. Invoering bij de bron is een *procesvereenvoudiging* bij de salarisadministratie die tot besparingen kan leiden. Een klein departement is overigens minder goed in staat om op een efficiënte wijze bepaalde applicaties te gebruiken en te onderhouden en is hiervoor aangewezen op uitbesteding (aan andere departementen of aan een centrale beheerorganisatie).

De *snelheid van het verwerkingsproces* is voornamelijk een afgeleide van de beschikbare geautomatiseerde systemen. Dit is geen factor voor de analyse van de drie varianten omdat dit geen onderscheid oplevert. De snelheid is hierdoor overigens de laatste jaren al flink vergroot. Uitsluitend het invoeren bij de bron kan op dit punt nog enige winst opleveren.

De *flexibiliteit van de salarisverwerking* (inspelen op individuelere CAO's; meer maatwerk) wordt verkregen door het verschuiven van taken in de salarisverwerking naar de expertisefunctie.

Gezien de wat beperktere mogelijkheden op het gebied van applicaties valt er relatief weinig winst te behalen op een verdere *integratie* van systemen. Hierdoor wordt ook weinig bijgedragen aan het *optimaliseren van de dienstverlening*. Het stimuleren van *competitief werken en denken* biedt veel kansen bij een kleine MEO; doordat voortdurend de vraag blijft of bepaalde onderdelen van het proces (geautomatiseerd) niet beter kunnen worden uitbesteed of samen opgepakt kan dit de betrokken functionarissen scherp houden. Dit hoeft echter in geen geval ook te resulteren in *outputgericht werken en denken*, tenzij outputsturing plaatsvindt.

Wel is het zo, dat bij het in eigen hand houden van de salarisverwerking de *afstand gebruiker – eigenaar* op departementsniveau is geminimaliseerd.

Grotere MEO

Ook voor een groot departement is invoering bij de bron een *procesvereenvoudiging*, die tot *besparingen bij de salarisadministratie* kan leiden. Een groot departement heeft meer mogelijkheden om op een efficiënte wijze zelf bepaalde applicaties te gebruiken en te onderhouden, hoewel ook hier sprake kan zijn van voordelen bij uitbesteding of samenwerking. Bij de grote ministeries kan daarnaast sprake zijn van efficiencyverbeteringen door workflow en intranettoepassingen. Dit hangt samen met een de gedeeltelijke decentrale positionering van onderdelen van het proces.

De *flexibiliteit* van de salarisverwerking (inspelen op individuelere CAO's; meer maatwerk) wordt verkregen door het verschuiven van taken in de salarisverwerking naar de expertisefunctie.

De toepassing van ERP-systemen vergroot de mogelijkheden van een verdere *integratie* van systemen. Hierdoor wordt ook een extra impuls mogelijk aan het *optimaliseren van de dienstverlening*. Het stimuleren van zowel *competitief als outputgericht werken en denken* kan worden gestimuleerd bij een grote MEO, door de verdere integratie in de totale bedrijfsvoering.

Ook bij een groot departement is het zo, dat bij het in eigen hand houden van de salarisverwerking de *afstand gebruiker – eigenaar* op departementsniveau is geoptimaliseerd, mits de sturingsrelatie centraal – decentraal adequaat is ingericht.

De gezamenlijke MEO

Ook bij deze variant kan worden uitgegaan van invoering bij de bron als een *procesvereenvoudiging* als gevolg waarvan besparingen worden verondersteld. Nog meer dan bij de grote MEO heeft de gezamenlijke variant mogelijkheden om op een efficiënte wijze bepaalde applicaties te gebruiken en te onderhouden. Voorwaarde is wel het inregelen van de aansturing en het afsluiten van heldere SLA's. De *afstand gebruiker – eigenaar* wordt deels vergroot en behoeft extra aandacht.

Er worden wel *efficiencyverbeteringen* mogelijk door workflow en intranettoepassingen, in samenhang met de decentrale positionering van onderdelen van het proces.

Van de vergroting van de snelheid van het verwerkingsproces zijn ook hier de verwachtingen beperkt. De *flexibiliteit* van de salarisverwerking (inspelen op individuelere CAO's; meer maatwerk) wordt in deze situatie optimaal doordat een krachtig expertisecentrum op het gebied van salarisverwerking kan ontstaan.

De toepassing van ERP-systemen vergroot de mogelijkheden van een verdere *integratie* van systemen rijksbreed. Hierdoor wordt ook een extra impuls mogelijk aan het *optimaliseren van de dienstverlening*, die nog wordt versterkt door de mogelijkheden van het expertisecentrum. Het stimuleren van *outputgericht werken en denken* krijgt een sterke impuls vanwege de af te sluiten SLA's en eisen aan producten.

Conclusies ten aanzien van de MEO-varianten

Alle drie de varianten leiden tot verbeteringen, gelet op de geformuleerde doelstellingen. Voor enkele processen ziet de werkgroep goede mogelijkheden voor de gezamenlijke variant, zoals een de inrichting van een bovendepartementaal expertisecentrum voor het voorbereidingsproces en bijbehorende informatieverstrekking. De verwerkingsprocessen kunnen worden gebundeld zoals dat thans ook het geval is en daarnaast kan een clustering van natuurlijke partners voor de andere gedeelten van dit proces plaatsvinden. De gezamenlijke MEO is echter in het nadeel ten opzichte van de andere twee wat betreft de risico's voor het benodigde bestuurlijke draagvlak en de afstand gebruiker – eigenaar.

3.7.3. Toetsing uitbesteding

Ook de resultaten van de marktverkenning zullen beknopt worden getoetst aan de gestelde randvoorwaarden en geformuleerde doelstellingen. Hierbij wordt weer uitgegaan van drie situaties: uitbesteding aan de markt van (delen van) het salarisproces door een klein departement, een groot departement en de departementen gezamenlijk.

Toetsing uitbesteding aan randvoorwaarden

In de marktverkenning kwam naar voren dat bedrijven in de markt in staat zijn om alle hoofdprocessen van salarisverwerking over te nemen. Daarbij is wel gesteld, dat niet alles "in één keer" over kan, zodat een fasering in een aantal departementen of een aantal processen moet worden aangebracht. Uitgaande van de situatie, dat dit adequaat is opgelost kan de toetsing plaatsvinden. (Overigens bleek uit de marktverkenning dat altijd onderdelen van de salarisverwerking in huis blijven).

Bij uitbesteding blijft de *ministeriële verantwoordelijkheid* in stand, maar de wijze waarop de minister verantwoordelijk is voor de salarisverwerking van het personeel kan veranderen. Dit betekent niet noodzakelijk, dat uitbesteding om deze reden niet kan of problematisch wordt. De verantwoordelijkheid geldt ook ten aanzien van de uitbesteding zelf. Deze zal *rechtmatig* moeten worden uitgevoerd op een wijze die goed is voor de bedrijfsvoering en er zullen goede SLA's afgesloten moeten worden. Ditzelfde geldt ook voor de gezamenlijke variant, al ligt hier een extra complicatie waar een overkoepelende regie voor het uitbestedingstraject wordt ingezet.

Uitbesteding zal slechts plaatsvinden indien een leverancier volledig aan het programma van eisen kan voldoen. Alle financiële regelgeving met betrekking tot het personeelsbeleid zal daarom moeten kunnen worden verwerkt. Overigens is de taxatie dat een extern bureau dit voor fiscale regelgeving zonder meer zal kunnen, terwijl er voor departementspecifiek beleid specifieke afspraken zullen moeten worden gemaakt.

Goede afspraken zijn ook mogelijk en nodig ten aanzien de “kwetsbare” partijen: kleine departementen, alle categorieën personeel. Ook de randvoorwaarde met betrekking tot de aandacht voor het personeelsbeleid van de FSB's heeft hierop betrekking.

Geconstateerd is dat bij uitbesteding nog altijd onderdelen van de salarisverwerking in eigen huis plaatsvinden (beleid, beslissingen, aansturing, financiële verantwoording). In dat geval is *inpasbaarheid* in de overige onderdelen noodzakelijk. Het *beantwoorden van vragen* van het personeel is expliciet onderdeel van het programma van eisen.

Over de *efficiency-eis* kan in dit stadium geen definitief oordeel worden uitgesproken. De leveranciers geven grote bandbreedtes aan. Een enkele geeft aan de dienst 25% tot 40% goedkoper te kunnen leveren dan in de huidige situatie. Waarop dit is gebaseerd wordt niet aangegeven. Anderzijds, zo blijkt uit onderzoek van Berenschot, verwerken de departementen gemiddeld gezien ten opzichte van het bedrijfsleven veel meer individuele arbeidsrelaties per medewerker salarisbureau. Beide cijfers zijn echter slechts op globale wijze tot stand gekomen en vereisen een diepgaander onderzoek op vergelijkbaarheid.

De *continuïteitseis* kan contractueel worden verzekerd.

Conclusie

Mits de nodige maatregelen worden getroffen kan aan de meeste randvoorwaarden worden voldaan. Over de efficiency-eis kan geen uitspraak worden gedaan.

Toetsing uitbesteding aan doelstellingen

De marktvariant is voor alle departementen, groot, klein en gezamenlijk op termijn een mogelijke optie. Het zal daarbij echter nooit gaan om een volledige uitbesteding van de salarisverwerking; altijd zullen er processen zijn die in eigen huis zullen plaatsvinden. Gezien de vele onzekerheden over hoe exact de uitbesteding moet gaan plaatsvinden en welke onderdelen van de processen dit betreft, kan op dit moment geen definitief oordeel worden gegeven. Zie de opmerking hierboven met betrekking tot de efficiency-eis. Of uitbesteding ook daadwerkelijk *kosteneffectief* zal zijn is dan ook de vraag. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de geringe mogelijkheid en/of bereidheid van de benaderde bureaus goede prijsindicaties te geven (er zijn te veel afhankelijkheden) maar ook vanwege de geringe ervaring in de markt met het outsourcen van salarisverwerking in deze omvang. Daar komt bij, dat wanneer er een sterk gespecificeerd SLA komt, er al snel onvoorziene situaties optreden, die leiden tot duur betaald meerwerk. Diverse organisaties, waar onder het Gevangeniswezen in Engeland hebben op dit punt veel leergeld betaald. Een te weinig gespecificeerd SLA kan echter leiden tot discussies over de kwaliteit van de uitvoering.

Gezien de huidige *snellheid van het verwerkingsproces* valt ook hier weinig winst meer te behalen. Door hierover bepalingen op te nemen in de SLA's is door uitbesteding wel winst te behalen in de *flexibiliteit*. Enerzijds met betrekking tot bijvoorbeeld het doorvoeren van wijzigingen naar aanleiding van CAO's of regelgeving; anderzijds doordat bij pieken of dalen departementen zelf minder rechtstreeks last hebben van personele capaciteitsproblemen.

Afzonderlijke departementen zullen geen verbetering van de *integraliteit* van de onderdelen van het proces waarnemen. Rijksbreed gezien is dit wel mogelijk bij gezamenlijke uitbesteding, aangezien dan op dezelfde wijze (onderdelen van) de verwerking wordt uitbesteed.

De vermindering van de *afstand tussen eigenaar en gebruiker* van het salarissysteem wordt door uitbesteding niet gerealiseerd. In geval van gezamenlijke uitbesteding wordt deze afstand zelfs vergroot: eerst door de uitbesteding van het departement aan de gezamenlijkheid en vervolgens van de gezamenlijkheid aan de markt.

Over de *optimalisering van het functioneren* van de salarisverwerking door middel van uitbesteden kan in deze fase van CDV geen uitspraak worden gedaan. Dit kan pas goed in het competitieve traject. Uitbesteding via een competitief traject zal overigens wel een positieve invloed hebben op *competitief en outputgericht werken en denken*, alleen al vanwege de periodieke aanbesteding van de processen (bijvoorbeeld elke vijf jaar).

Conclusie

Een 100% uitbesteding van de processen is niet mogelijk (beleid, beheersbeslissingen, etc.), waardoor ook de mogelijkheid van privatisering vervalt. Vele doelstellingen hebben nog een open einde wat betreft de mogelijke uitkomsten in geval van uitbesteding.

3.8. Slotconclusie

De slotconclusie van deze paragraaf is, dat zowel de gepresenteerde MEO-varianten als de uitbesteding aan de markt kunnen voldoen aan de geformuleerde randvoorwaarden en de meeste doelstellingen. Daarbij zijn er bij uitbesteding aan de markt meer aannames gedaan en moet aan meer aanvullende eisen worden voldaan dan bij de ontwikkeling van de interne varianten.

De conclusie van de werkgroep is, dat door het opsplitsen van het CDV-traject waarin eerst de MEO varianten worden uitgewerkt, de voor- en nadelen van het ingaan van het competitieve traject veel helderder worden.

Dit is ook de conclusie, die vanuit het bedrijfsleven tot ons komt, zowel door middel van de marktverkenning als de MEO-interviews. Het outsourcen van eventuele problemen sec werkt niet; een sterke aansturing vanuit een goede eigen deskundigheid is een voorwaarde voor succes.

4. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van FSB's

Reikwijdte van het onderzoek

In dit rapport is de facilitaire salarisverwerking bij de rijksoverheid bestudeerd met het oog op het mogelijk ingaan van een competitief traject (CDV). De eerste onderzoeksvraag betrof de reikwijdte van de CDV-procedure. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op alle ministeries, die alle beschikken over facilitaire salarisbury bureaus van uiteenlopende aard en met verschillende taken, heeft de werkgroep besloten zes generieke processen van salarisverwerking te onderzoeken. Het betreft de processen voorbereiding / kaderstelling, verwerking / mutatie, informatieverstrekking aan derden, beheer en controle, financiële verantwoording en overige processen. Een specificatie van de processen is opgenomen in bijlage 3. Hiermee is de reikwijdte van het onderzoek gegeven.

De mogelijke resultaten van CDV

De tweede onderzoeksvraag had betrekking op de verschillende mogelijke resultaten van de CDV-procedure. Op basis van een interne analyse en een toekomstverkenning is een voorlopig programma van eisen geformuleerd. Dit programma vormde de input voor een te ontwikkelen voorlopige Meest Efficiënte Organisatie en het uitvoeren van een marktverkenning. Bij deze onderdelen is een driedeling in organisatiegrootte gehanteerd: uitgegaan is van een kleiner departement, een groter departement en alle departementen gezamenlijk.

Algemene conclusie is, dat er kwaliteits- en doelmatigheidsverbeteringen mogelijk zijn ten opzichte van de huidige situatie van salarisverwerking. Het treffen van maatregelen dringt zich op, wanneer de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, bedrijfsvoering en ICT in ogenschouw worden genomen. De volgende varianten zijn onderzocht:

Uitbesteding aan de markt

Deze variant is in beginsel wel mogelijk, maar niet voor alle processen. Altijd zal departementsspecifieke kennis in huis moeten blijven voor de kaderstelling en dient een vertaalslag van de informatie gemaakt te worden naar de departementale financiële verantwoording. De processen hangen onderling samen. Een groot gedeelte van het verwerkingsproces (centraal salarissysteem) is overigens al uitbesteed via het samenwerkingsverband IVOP.

Een uitbesteding van de in aanmerking komende processen zal niet in één keer bij alle ministeries kunnen plaatsvinden vanwege de beperkte opnamecapaciteit bij commerciële salarisbedrijven. Een in het onderzoek benoemd "kleiner ministerie" (1.000 IAR's) is voor de markt al een grote organisatie (in werkelijkheid zijn de meeste kleinere ministeries zelfs nog aanzienlijk groter; bijlage 5). De markt ontbeert momenteel zowel kennis voor een dergelijke grote uitbestedingsoperatie van salarisverwerking als personeel hiervoor en kan deze op korte termijn ook niet werven.

Inbesteding op basis van de Meest Efficiënte Organisatie

Voor alle drie onderscheiden organisatiegroottes worden op het gebied van dienstverlening en efficiency winstpunten gezien door het inrichten van een MEO, al kunnen hier met een aanpak volgens het voortraject van CDV geen harde cijfers over worden gegenereerd. Voor die processen waar dat mogelijk is kan de meeste winst worden behaald in de gezamenlijkheid (schaalvoordelen, concentratie van kennis). De bundeling van expertise met betrekking tot het voorbereidingsproces, de kaderstelling van de salarisverwerking, maar ook de 2^e lijns informatieverstrekking (helpdesk) van alle of een groep ministeries kan hier tot een verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid leiden. Een andere mogelijkheid ligt in het bundelen van het beheer van FSB's met dezelfde departementale systemen (NFI, PERCC, SAP, PView), de zogenaamde "natuurlijke partners". Ook in deze variant zullen altijd departementale taken nodig blijven; de processen hangen onderling samen.

De variant privatisering, in de betekenis van het overlaten of volledig overdoen van de taken aan het bedrijfsleven, is geen optie, omdat altijd onderdelen van het salarisverwerkingsproces zo direct verbonden zijn met de bedrijfsvoering van het ministerie dat zij in huis moeten worden gehouden, dan wel onder regie moeten worden uitbesteed.

Aanbevelingen voor het voortzetten van de CDV-procedure

De derde onderzoeksvraag betreft het voortzetten van de CDV-procedure. De werkgroep beveelt aan op dit moment nog niet het competitieve traject in te gaan. De diversiteit van de FSB's is nog te groot, Bovendien is de markt nog onvoldoende toegerust om aan de vraag te kunnen voldoen; er zijn teveel open einden om met voldoende vertrouwen de realisatie van de doelstellingen tegemoet te zien.

Dit vertrouwen is veel groter ten aanzien van de ontwikkeling van een of meerdere MEO's. De volgende aanbevelingen kunnen daarvoor worden gedaan.

1. Ontwikkel een gezamenlijke MEO voor die processen waar dit kan, voortbouwend op de schetsen van het voorlopig MEO. Mogelijkheden liggen hier vooral op het gebied van het bundelen van kennisfuncties van FSB's (het inrichten van een centraal expertisecentrum), waarin personele, juridische, fiscale en ICT-kennis worden gebundeld. Richt ook de informatieverstrekking vergelijkbaar in. Zorg voor een goede centrale regie om de slagingskans te maximaliseren.
2. Versterk de outputgerichtheid en de competitieve houding van de departementale FSB's door zo snel mogelijk te starten met onderlinge benchmarking. Een basis hiervoor is gegeven in het voorlopig programma van eisen. De onderlinge vergelijkbaarheid van de FSB's kan worden vergroot door uit te gaan van de zes hoofdprocessen.
3. Bezie over een periode van 5 tot 7 jaar opnieuw de wenselijkheid van een competitief traject, waaraan ook de interne onderdelen mee kunnen doen. Op dat moment kunnen alle processen van de salarisverwerking, inclusief het hoofdproces verwerking, gezamenlijk onder de loupe worden genomen. In de tussentijd kunnen de markt en de FSB's zich (gezamenlijk en afzonderlijk) hierop voorbereiden.

Deel II. Beschouwing over het instrument Competitieve Dienstverlening

In dit tweede deel wordt ingegaan op het Handboek CDV. In hoofdstuk 5 wordt een beknopte weergave van het instrument gegeven. In hoofdstuk 6 komen de ervaringen van de werkgroep met het handboek naar voren. In hoofdstuk 7 worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

5. Weergave van het instrument CDV

5.1. Achtergrond van CDV

Competitieve Dienstverlening is een concept waarmee interne dienstverlening in competitief verband wordt vergeleken met potentiële externe dienstverlening op basis van objectiveerbare en meetbare gegevens. Het is een concept waarmee uiteindelijk moet worden gekomen tot de keuze: blijft de dienst door onderdelen van de rijksoverheid geleverd worden of wordt de dienstverlening uitbesteed? Uitbesteding van de dienstverlening is geen doel op zich, maar een van de mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren. CDV biedt namelijk tevens dát onderdeel binnen de rijksoverheid, dat thans de leverancier van de dienst is, de kans om mee te dingen bij de aanbesteding. Indien dit interne onderdeel de beste bieding doet, kan het de competitie winnen en de betreffende dienst blijven leveren. Hiermee wordt de rijksoverheid niet alleen gestimuleerd om zich zoveel mogelijk te richten op de vereiste kwalitatieve uitvoering van de taken, maar ook die uitvoering zo efficiënt mogelijk te verrichten. Hiermee wordt niet alleen de kwaliteit van het product van de rijksoverheid verbeterd, maar kunnen tevens budgettaire voordelen optreden.

Naast het voorzien in de minimaal vereiste kwaliteit, kunnen wenselijke verbeteringen worden gestimuleerd in bijvoorbeeld flexibiliteit, doorlooptijdverkorting, professionaliteit, innovatie gerichtheid etc. Het doel van Competitieve Dienstverlening is om de kwaliteit van het product van de rijksoverheid te verbeteren, efficiencywinst te behalen en hiermee budgettaire voordelen te bereiken. Naast budgettaire voordelen wordt dus ook verbetering van het functioneren van de dienstverlening nagestreefd. Verder wordt met CDV beoogd het competitief en resultaatgericht denken binnen de rijksoverheid te stimuleren.

5.2. Opbouw van het Handboek CDV

Het CDV-traject, zoals beschreven in het handboek, bestaat uit een voortraject, een competitief traject en de fasen van contractvorming, implementatie en evaluatie.

In het kader van dit IBO is vooral het voortraject onderwerp van onderzoek geweest. Hierin wordt de strategische keuze gemaakt om al dan niet externe partijen te laten meedingen naar het uitvoeren van de facilitaire salarisdiensten. In het vervolgetraject zijn ook nog belangrijke keuzemomenten te onderscheiden, maar deze vormen toch meer een uitwerking van de ingeslagen richting naar aanleiding van het analyserapport in het voortraject.

De volgende stappen worden in het CDV-traject achtereenvolgens gezet.

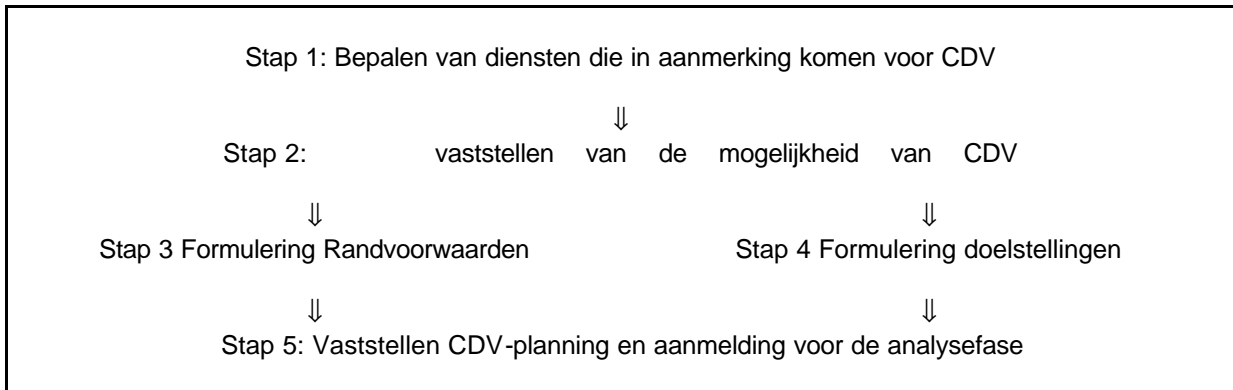
In het voortraject van CDV wordt begonnen met de reikwijdtebepaling. De doelstellingen van het onderzoek worden hier zoveel als nodig en mogelijk is geoperationaliseerd. Verder komen hier vragen aan de orde als: welke organisatieonderdelen worden in het onderzoek betrokken? Deze vraag is in feite reeds voor een deel met de taakopdracht aan de werkgroep beantwoord: het gehele takenpakket van alle FSB's. Verder zullen de randvoorwaarden moeten worden vastgesteld die bij het doorlopen van het CDV-proces van toepassing zijn. Het gaat om juridische, politiek/bestuurlijke, uitvoeringstechnische, financiële en personele randvoorwaarden. Hierna wordt een meer gedetailleerde planning opgesteld, gerelateerd aan de doelstellingen die met het CDV-onderzoek worden nagestreefd.

In de analysefase worden vervolgens de salarisburyous nader bekeken op aard, omvang en functie, alsmede op de eigen kenmerken. Ook wordt een analyse gemaakt van verschillende varianten. Er wordt een voorlopig Programma van Eisen (PVE) opgesteld, op basis waarvan een voorlopige Meest Efficiënte Organisatie (MEO) wordt opgesteld. Tegelijkertijd zal een marktverkenning worden verricht waarbij de

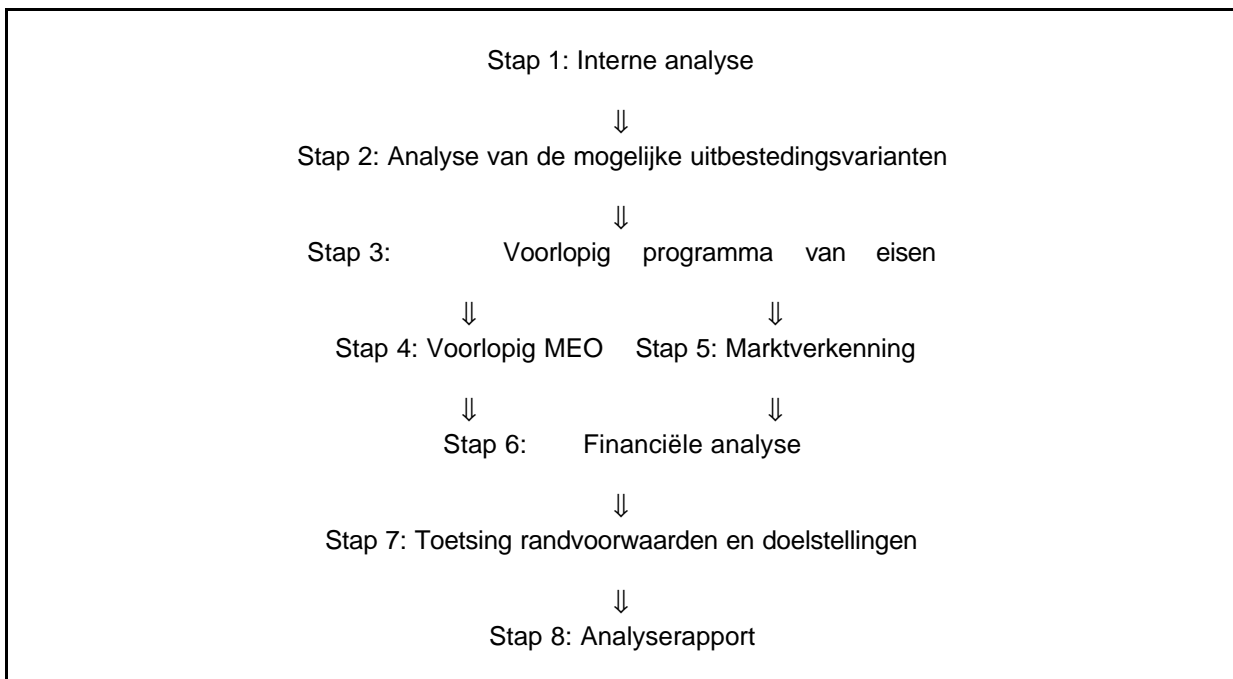
marktpartijen die in potentie in aanmerking komen voor levering van de dienst in kaart worden gebracht. De marktverkenning is in dit onderzoek aan een onderzoeksbureau uitbesteed. Op basis van de verkregen informatie (intern en extern) zal een financiële analyse worden verricht. Indien op basis hiervan niet wordt besloten tot het ingaan van een competitief traject zijn de resultaten van deze fase bruikbaar voor andere beleidsvarianten.

Het Handboek CDV kent een sterk volgtijdelijke aanpak en volgt het onderstaande schema:

Schema's Voorfase Competitieve Dienstverlening



Schema reikwijdtebepaling CDV



Schema analysefase CDV

In het volgende hoofdstuk zullen de ervaringen van de werkgroep met het Handboek CDV worden weergegeven.

6. Ervaringen met het handboek CDV

6.1. Algemeen

Het onderzoek van de IBO werkgroep CDV FSB heeft zich beperkt tot de voorfase van het CDV-traject: de reikwijdte- en de analysefase. Uitsluitend over deze onderdelen van het handboek kan een uitspraak worden gedaan. De werkgroep heeft bij de analyse de stappen in het Handboek CDV zo goed mogelijk gevolgd. Daarbij zijn de volgende, algemene bevindingen gedaan.

Het Handboek CDV heeft een goede structuur kunnen bieden voor dit onderzoek. Elk van de in het instrument benoemde fasen zijn door de werkgroep doorlopen. Daarbij is bij elke stap overigens wel afgewogen of deze op een logisch moment kwam, gezien de onderzoeksdoelstelling, en of er wellicht andere aspecten moesten worden belicht, die niet tot CDV behoren. Af en toe moesten ook concessies worden gedaan aan de volgtijdelijkheid van de stappen. Enerzijds omdat soms teruggegrepen moest worden op eerdere fasen van het onderzoek; anderzijds om voldoende voortgang in het proces te houden. Het bleek op diverse momenten lastig om de stappen uit het voortraject, waarop de onderzoeksopdracht van de werkgroep zich richtte, los te zien van de vervolgstappen van CDV, die buiten de scope van het onderzoek lag. Het betrof hier dan veelal vragen over de diepgang van het onderzoek in een bepaalde fase: in hoeverre moeten vragen nu al worden beantwoord (de mate van concreetheid) en in hoeverre moeten deze vooruitgeschoven worden naar een eventueel competitief traject. Wat is bijvoorbeeld het verschil tussen een voorlopig programma van eisen in de voorfase en het programma van eisen in het competitieve traject? Dit probleem werd nog versterkt, doordat het handboek enkele instrumenten aanbiedt (checklists / vragenlijsten), die zowel voor het voortraject als het vervolgetraject zijn bedoeld.

Een algemene bevinding is ook, dat het Handboek CDV sterk is gericht op het gebruik binnen een departement. Dit onderzoek was rijksbreed van karakter. Een organisatiestructuur zoals in het Handboek voorgeschreven, met een Stuurgroep CDV, een Bureau CDV en een team van "het betreffende onderdeel" was niet voorhanden. De verschillende taken zijn door de leden van de werkgroep zelf uitgevoerd, al dan niet in afzonderlijke subgroepen, die voor de besluitvorming overigens weer in één groep voor besluitvorming bijeenkwamen.

Voor een rijksbreed CDV-traject als dit wordt de werkgroep voor het probleem gesteld, dat ogenschijnlijk gelijke diensten in de praktijk geheel verschillende werkzaamheden uitvoeren en gelijke werkzaamheden op een geheel verschillende wijze. Voor CDV is het nodig generieke diensten aan te besteden. Dit heeft de IBO-werkgroep er toe gebracht om uit te gaan van processen in plaats van organisatieonderdelen. Voor rijksbrede trajecten is het in het algemeen wellicht beter eerst aandacht te besteden aan de mogelijkheid van een interne bundeling of afstemming van taken, alvorens een CDV-proces in te gaan. De uitgangssituatie wordt daarmee ook helderder.

Een laatste algemene bevinding is, dat het soms lastig is om CDV toe te passen indien geen sprake is van een stabiele situatie. Bijvoorbeeld de checklist interne analyse houdt hiermee geen rekening. De salarisverwerking bij de rijksoverheid ondergaat nu en in de nabije toekomst nogal wat veranderingen, die zich voor een deel snel zullen voltrekken. Hoe deze veranderingen er precies uit gaan zien is een kwestie van taxatie. Om de analyses in het kader van CDV goed te kunnen uitvoeren heeft de werkgroep een bepaald toekomstbeeld bevroren. Niet uit te sluiten is, dat in de vervolgfase van het onderzoek de analyse nog enige bijstelling behoeft.

In de volgende paragraaf zullen de specifieke bevindingen van de werkgroep ten aanzien van de CDV-processen worden beschreven.

6.2. Ervaringen met de specifieke CDV-processen

De reikwijdtefase

De bepaling van de reikwijdte heeft veel tijd genomen van de werkgroep. Uitgebreid is de vraag aan de orde geweest of nu de fysieke organisatie FSB object van onderzoek is, of het proces met betrekking tot de salarisverwerking. De conclusie was, dat de invalshoek het proces zou moeten zijn. Belangrijk argument daarbij was, dat de taken die de verschillende FSB's verrichten slechts voor een gedeelte voldoende generiek van aard zijn om in een CDV-proces betrokken te worden. Bovendien is het, gezien de eerder genoemde snelle ontwikkelingen nog maar de vraag - zo kwam naar voren - of er over een aantal jaren nog een FSB per departement bestaat.

Overigens komt de analyse van CDV wel weer uit bij organisatorische eenheden, maar dan als resultanten van de analyse van de processen.

De reikwijdtebepaling bestaat uit verschillende stappen die in de praktijk door elkaar lopen. Zo wordt in de eerste stap bepaald wanneer diensten in aanmerking komen voor CDV en vindt afbakening plaats. In de tweede stap wordt de mogelijkheid van CDV per dienst vastgesteld aan de hand van enkele criteria. Analytisch is dit onderscheid juist, maar in de praktijk worden de diensten reeds aan het begin aan de criteria getoetst aangezien zij anders niet voor CDV in aanmerking worden gebracht.

Verder worden in de reikwijdte vier vragen gesteld:

- Is er voldoende concurrentie op de markt en wordt met een eventuele uitbesteding géén monopolist gecreëerd ?
- Is de dienst voldoende generiek van aard ? D.w.z. dat er geen sprake is van zgn. departementspecifieke investeringen (in kennis en materieel).
- Is de dienst duidelijk en afdoende te definiëren (is de output meetbaar en calculeerbaar) en is de dienst uit het bestaande proces af te scheiden en te ontkoppelen ?
- Is er voldoende zekerheid van levering te krijgen (zijn in de contractvorming alle eisen en randvoorwaarden voldoende af te dekken) ?

De eerste en de vierde vraag zijn tevens onderdeel van de later te starten marktverkenning en kunnen pas bij die gelegenheid onderbouwd worden beantwoord. Verder wordt in het handboek gesteld, dat indien drie van de vier vragen positief worden beantwoord de dienst het CDV-proces ingaat en dat bij een geringer aantal positief beantwoorde vragen een nadere afweging nodig is. Naar de mening van de werkgroep zal altijd een bewuste keuze moeten worden gemaakt, ook in geval van drie "ja's". De in alle vier vragen terugkerende term "voldoende" is in dit stadium van het proces nog slechts subjectief in te vullen.

Interne analyse en analyse van de uitbestedingsvarianten

Voor het verrichten van de interne analyse verschaft het handboek een checklist.

Deze checklist is echter sterk gericht op organisatieonderdelen, terwijl dit onderzoek zich in eerste instantie op processen richt. Hiervoor heeft de werkgroep een vertaalslag moeten maken.

In de checklist werd verder een inventarisatie van knelpunten en/of problemen in de huidige situatie gemist; dit punt is essentieel bij de analyse in het kader van een CDV-proces. Overigens spreekt de werkgroep in deze fase niet over de uitbestedingsvarianten maar over de CDV-varianten, omdat ook de interne varianten hier aan de orde komen.

Voorlopig Programma van eisen

In de analysefase wordt het voorlopig programma van eisen geformuleerd, dat de "soll"positie van de dienstverlening omschrijft. Het programma van eisen dient zo volledig mogelijk te worden opgesteld, aldus het handboek. De werkgroep heeft gebruik gemaakt van bijlage I van het handboek, die behoort bij de opstelling van het definitieve programma van eisen in het competitief traject. Er zou in het hoofdstuk 3 van de analysefase een verwijzing naar deze bijlage opgenomen kunnen worden.

Voor dit rijksbrede traject, dat een sterk toekomstgericht karakter vertoont, zullen in dit stadium keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van detaillering en inhoud, die wellicht aanpassing behoeven in een later stadium.

Voorlopig Meest Efficiënte Organisatie

Ook in de analysefase (opstelling voorlopig MEO) moet al volledig worden voldaan aan de eisen die worden gesteld aan het opstellen van de definitieve MEO (zie paragraaf 10.2 van het handboek).

In paragraaf 10.11 wordt de eis gesteld, dat de bij de ontwikkeling van de MEO betrokken functionarissen en het projectteam dat de contacten met de markt onderhoudt met een "firewall" organisatorisch van elkaar gescheiden dienen te zijn. Deze eis is wat betreft het competitieve gedeelte logisch, maar in de analysefase moeilijk te realiseren. Dit is ook lastig, wanneer wordt bedacht dat er een voldoende concreet analyserapport moet komen, waarin beide onderdelen beschreven worden.

In het competitieve traject moet de firewall vervolgens weer worden ingericht, maar afhankelijk van de diepgang van het vooronderzoek heeft deze meer of minder zin. Immers, indien er al veel informatie over de markt boven tafel is gekomen, kan de beoogde MEO hiermee haar voordeel doen. De ontwikkeling van de voorlopig MEO, alsmede de marktverkenning zouden dan ook moeten worden beperkt in de analysefase.

Marktverkenning

Hoewel er voor externe leveranciers grote belangen op het spel kunnen staan zijn zij geneigd om in deze fase nog niet erg ver te gaan met het aangeven van prijzen en tarieven, voor zover zij al bereid zijn mee te werken. Probleem is, dat in deze fase van het CDV-proces nog onvoldoende duidelijkheid bestaat over de vraag OF er überhaupt uitbesteed gaat worden en zo ja, in welke variant. Hierdoor is het ook slechts mogelijk globale indicaties te geven voor de financiële analyse. Concrete cijfers vereisen een concrete tender, ofwel het vervolgtraject CDV.

Financiële analyse en Toetsing randvoorwaarden en doelstellingen

De financiële analyse gaat vooraf aan de toetsing van randvoorwaarden en doelstellingen. Hiermee wordt een groter gewicht gegeven aan financiële randvoorwaarden en doelstellingen dan aan andere. Dit maakt CDV tot een financieel georiënteerd instrument. De doelstelling van dit onderzoek was breder: meer competitief werken en een betere kwaliteit leveren. Zo gezien zou de financiële analyse beter onderdeel van de totale toetsing kunnen uitmaken. Staat een financieel belang voorop dan kan dit worden bereikt door middel van een weging van de verschillende doelstellingen.

Een andere ervaring is dat de analyse problemen oplevert bij heel verschillende departementen.

De component van de transitiekosten kunnen per departement sterk uiteen lopen, afhankelijk van de uitgangspositie van het departement. Dat deze volgens financiële richtlijn 13 worden beperkt tot afvloeiingskosten wordt ervaren als een te grote vereenvoudiging van de werkelijkheid.

Het gebruik van de Present Value methode (richtlijn 16) was in dit onderzoek niet zinvol, omdat de opbrengsten- en kostencalculatie voor een aantal jaren constant is verondersteld, terwijl van de investeringsbeslissing nog geen calculatie kan worden gemaakt. Een algemenere, alternatieve richtlijn hier zou kunnen luiden, dat gebruik gemaakt wordt van een voor de specifieke situatie adequate techniek van beslissingscalculatie.

De gepresenteerde systematiek van toetsing en analyse heeft het karakter in zich van objectiviteit. Voor een deel is dit echter schijn: van belang is te benadrukken dat er toch nog belangrijke subjectieve elementen zitten in, bijvoorbeeld in de keuze van de doelstellingen en de beoordeling van het belang van de afzonderlijke doelstellingen.

Analyserapport

Ten aanzien van het analyserapport stelt de werkgroep slechts, dat het niet zinvol is de vorm voor te schrijven. Afhankelijk van het object en de inrichting van onderzoek zal het rapport zijn vorm krijgen.

7. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het instrumentarium CDV

De werkgroep komt tot de volgende conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het werken met het Handboek CDV in het rijksbrede onderzoek naar de FSB's:

- Het handboek is een nuttige leidraad bij het onderzoek naar een CDV proces.
- Het handboek is meer geïntereerd op een stabiele situatie dan op een sterk in ontwikkeling zijnde object van onderzoek.
- Het handboek is ook meer gericht op een afgebakende dienst binnen een departement dan op een groep van heterogene diensten bij meerdere departementen, zelfs wanneer het onderzoek zich beperkt tot de generieke onderdelen van de dienstverlening.
- Ten aanzien van de afzonderlijke stappen heeft de werkgroep een aantal suggesties gedaan als boven vermeld.
- De volgtijdelijkheid van de gepresenteerde stappen behoeft enige relativisering.
- De verschillende stappen in het handboek bieden structuur aan de inhoud van een CDV-onderzoek. Indien het handboek in zijn geheel voorschrijft zou worden wordt de methodiek te rigide en kan daardoor in bepaalde gevallen juist belemmerend werken.
- Voor rijksbrede onderzoeken beveelt de werkgroep aan een fasering in de tijd aan te brengen tussen het gelijk zetten van de klokken, bijvoorbeeld in de vorm van de ontwikkeling van een MEO en enige tijd later opnieuw te beslissen of de dienst in aanmerking moet worden gebracht voor een CDV proces.
- Voor rijksbrede onderzoeken die in het voortraject voldoende concreet kunnen zijn, dient een organisatiestructuur te worden ingericht als ook voor departementen is voorgeschreven. Dat wil zeggen, dat personen die bij beschrijving van de (voorlopige) MEO betrokken zijn op geen enkele wijze in contact komen met de groep die de marktverkenning uitvoert of begeleidt, noch zelf bij de besluitvorming betrokken is. Dit is overigens naar het oordeel van de werkgroep alleen mogelijk indien de doorlooptijd van het onderzoek beperkt is (i.v.m. de kans op uitlekken van informatie), wat ook weer een heldere uitgangspositie veronderstelt.
- De verschillende hoofdonderdelen van CDV zouden kunnen worden voorgeschreven, maar de wijze waarop aan deze onderdelen invulling wordt gegeven kan het beste worden overgelaten aan het team dat met een concreet CDV-project is belast.
- Wel zouden enkele financiële richtlijnen moeten blijven opgenomen, maar in bepaalde gevallen op een hoger aggregatieniveau.
- De ervaringen met CDV binnen departementen zouden met anderen moeten worden gedeeld zodat via de methode van best practices het gebruik van CDV verder wordt gestimuleerd en verbeterd.

Overzicht van de bijlagen

bij het rapport Meesters van de wedde, van het IBO competitieve dienstverlening facilitaire salarism bureaus, mei 2001

1. Samenstelling van de werkgroep
2. Taakopdracht aan de werkgroep
3. Processen en taken; reikwijdte van de FSB-processen
4. Processen en taken in de relevante omgeving
5. Interne analyse; omvang van de dienstverlening
6. Schema's van de MEO-varianten
7. Financiële analyse
8. Aspecten van beoordeling van de aanbieders in de marktverkenning
9. Weging van de doelstellingen
10. Lijst van gebruikte afkortingen

Bijlage 1. Samenstelling van de IBO-werkgroep Competitieve Dienstverlening Facilitaire Salarisbureaus

Drs. P.M. Verhaar, <i>voorzitter</i>	Tot 1 april 2001: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, plaatsvervangend secretaris-generaal; vanaf die datum ministerie van Justitie
Dhr. H.A.C. Biemans	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Financieel en Personeel Beheer
Drs. A.P. den Butter	Ministerie van Defensie, directie Personeel Koninklijke Marine
Dhr. W.P.J. Disseldorp	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, directie Personeel en Organisatie
Mr. drs. J.W. Duijzer	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Facilitaire dienst
Drs. S.J.G.M. Geeraerts	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, centrale directie Personele Zaken
Drs. M.A.H.M. Hameleers	Ministerie van Economische Zaken, directie Marktwerking
Dhr. A. de Kemp	Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Gebouwen Buitenland
Ir. J.D. van der Krans	Ministerie van Verkeer & Waterstaat, directie Personeel en Organisatie
Ir. J.E.L. van Laar	Ministerie van Algemene Zaken, directeur Algemeen Beheer
Drs. J.P. Nouwt	Ministerie van Financiën, directie Financieel-Economische Zaken
Dhr. G.A. Nijssen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Financieel-Economische Zaken
Mr. M.A.G. Rutten	Ministerie van Justitie, Parket Generaal
Mw. mr. E.M. Staverman	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, stafafdeling Management en Personeelsbeleid
Drs. H.J. Vos RC, <i>secretaris</i>	Ministerie van Financiën, directie Accountancy Rijksoverheid

Bijlage 2. Taakopdracht IBO CDV Facilitaire Salarisbureau's

Aanleiding

De bedrijfsvoering en de doelmatigheid van de verschillende Facilitaire Salarisbureau's (FSB's) vormen reeds enige jaren punt van aandacht. Zo zijn er enkele jaren geleden gesprekken gevoerd over de verbetering van de bedrijfsvoering van de verschillende FSB's en is met het oog op doelmatigheidsverbeteringen nagedacht over mogelijke samenwerking met andere departementen. Tot nog toe is echter nog niet duidelijk op welke wijze de dienstverlening van de FSB's optimaal kan worden georganiseerd en de doelmatigheid kan worden vergroot. Doel van dit interdepartementale beleidsonderzoek CDV FSB's is het benodigde inzicht te vergroten door toepassing van het instrumentarium van Competitieve Dienstverlening. Dit instrumentarium van Competitieve Dienstverlening - waarbij ondersteunende diensten in competitief verband worden vergeleken met private aanbieders - is recent ontwikkeld in het IBO Ontwikkeling Instrumentarium Competitieve Dienstverlening (CDV). Concreet resultaat van dit IBO was onder andere een Rijksbreed Handboek CDV, waarin een stappenplan wordt beschreven waarmee interne dienstverlening in competitief verband kan worden vergeleken met potentiële externe dienstverlening op basis van objectieveerbare en meetbare gegevens. Nevendoelstelling van het IBO CDV FSB's is om met door de concrete toepassing op het terrein van de Facilitaire Salarisbureau's met dit Handboek ervaring op te doen. (PM Budgettaire belang en personeelsomvang).

Probleemstelling

De centrale vraag die in het onderzoek moet worden beantwoord is in hoeverre door het concreet toepassen van het Handboek Competitieve Dienstverlening bij de Facilitaire Salarisbureau's de volgende doelstellingen kunnen worden gerealiseerd: het verbeteren van het functioneren van de dienstverlening van de FSB's, het behalen van budgettaire voordelen, het stimuleren van competitief werken en denken, en het stimuleren van outputgericht werken en denken.

Onderzoeksvragen

1. Wat is de reikwijdte van de CDV-procedure toegepast op de Facilitaire Salarisbureau's? Het gaat hierbij om het uitvoeren van de in het handboek uitgewerkte fase van reikwijdtebepaling, waarna besloten moet worden of de FSB's het CDV-traject in kunnen gaan en concrete en meetbare met de procedure te behalen doelstellingen moeten worden geformuleerd.
2. Wat zijn de verschillende mogelijke resultaten van de CDV-procedure (waaronder in ieder geval inbesteding op basis van de Meest Efficiënte Organisatie, uitbesteding en privatisering van de interne FSB's)? Het gaat hierbij om het uitvoeren van de in het handboek uitgewerkte analysefase, waarbij gekomen moet worden tot een interne analyse, het opstellen van een voorlopig programma van eisen, het ontwikkelen van een globale Meest Efficiënte Organisatie, een marktverkenning en een financiële analyse.
3. Wat zijn, gegeven de onder (2) in kaart gebrachte mogelijke resultaten, de voor- en nadelen van het voortzetten van de CDV-procedure? Uitkomst hiervan is een analyserapport waarin een advies wordt geformuleerd over het al dan niet doorgaan met de CDV-procedure, en eventuele te zetten vervolgstappen (zoals het offertes vragen van interne en externe partijen (het definitief inzetten van het CDV-traject), privatisering of het omvormen van de huidige organisatie tot MEO).
4. Welke aanpassingen dienen op basis van de ervaringen met het beantwoorden van bovenstaande vragen in het Handboek CDV te worden aangebracht?

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek wordt aangepakt volgens de in het generieke Handboek Competitieve Dienstverlening (ontwikkeld in het IBO Ontwikkeling Instrumentarium Competitieve Dienstverlening) genoemde te hanteren procedures, methoden en technieken in de reikwijdtefase en de analysefase. Uitkomst is een analyserapport waarin een advies wordt geformuleerd over het al dan niet definitief inzetten van het CDV-traject. Bij het opstellen van dit analyserapport zal gebruik gemaakt worden van extern advies ten behoeve van o.a. marktverkenning en de opstelling van de globale MEO. Daarnaast zal ook verslag moeten worden uitgebracht van de met het Handboek opgedane ervaringen, en mogelijke aanpassingen moeten worden geformuleerd.

Deelnemende departementen

Alle departementen

Bijlage 3. Schema reikwijdte CDV onderzoek van de FSB-processen

Hoofdproces	Subprocessen en taken / omschrijving
1. Voorbereiding / kaderstelling	<ul style="list-style-type: none">• volgen personele en fiscale ontwikkelingen en regelgeving• beleidsontwikkeling m.b.t. salarisverwerking en -administratie
2. Verwerking / mutatie	<ul style="list-style-type: none">• start proces door beslissing personeel of management, collectieve afspraken of signaal systeem (NIET-CDV)• vertaling beslissing of signaal naar salarismutatie, vastleggen mutatie en produceren van de beschikking• invoeren in IPA OF systeem t.b.v. handmatige verwerking• verwerking Roccade OF Handmatige verwerking/berekening• verwerking retourinformatie
3. Informatieverstrekking aan belanghebbenden	<ul style="list-style-type: none">• verstrekken informatie aan management, personeelsleden of instanties (pensioenfondsen, belastingdienst, uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid: USZO/GAK)
4. Beheer en controle	<ul style="list-style-type: none">• management control• administratieve organisatie• interne controle
5. Financiële verantwoording	<ul style="list-style-type: none">• comptabele verwerking
6. Overige	<ul style="list-style-type: none">• applicatiebeheer en –onderhoud• deblokkering spaarloontegoeden

Bijlage 4 Processen en taken van de FSB's in hun relevante omgeving

Bij de beschrijving van de processen op hoofdlijnen zal ook duidelijk moeten zijn binnen welke context de FSB's hun werk doen. In het volgende model wordt aangegeven wie waar binnen de processen verantwoordelijk is. Daarbij wordt gekeken naar het ministerie van BZK (de minister als werkgever van het overheidspersoneel), het IVOP, de personeelsfunctie (de beschikkende functie) en de bureaus FSB.

Functie	Minister	IVOP	P&O	FSB
a. CAO-afspraken, regelgeving	V		V	
b. Vertalen afspraken CAO en regelgeving naar salarissysteem <ul style="list-style-type: none"> • interdepartementaal / coördinatie • departementaal 		V	V	B (1)
c. Begroting	V	B	B	B *
d. Beheersbeslissingen			V	
e. Uitvoering <ul style="list-style-type: none"> • verwerking mutatie • informatieverstrekking • beheer en controle 		U U		V (2) V (3) V (4)
f. (Financiële) verantwoording	V		B	B (5)
g. Beheer en onderhoud <ul style="list-style-type: none"> • interdepartementaal • departementaal 		V	V	V (6)

Legenda

V = verantwoordelijk voor

B = betrokken bij; zelf uitvoeren van;

(* = systeemtechnische betrokkenheid)

U = uitvoeren uitbesteede taak

(De cijfers in de kolom FSB verwijzen naar het hoofdproces zoals in bijlage 1 is beschreven)

Toelichting:

- a) De overlegpartners maken afspraken over nieuwe CAO's voor de sector. Voor de rijksambtenaren is dit de minister van BZK, voor de sector Defensie is dit de minister van Defensie. Wat betreft de regelgeving op het gebied van rechtspositie draagt de minister van BZK als werkgever van het rijkspersoneel de ministeriële verantwoordelijkheid; waar er ruimte wordt geboden aan nadere invulling door de vakdepartementen dragen de vakministers hiervoor de ministeriële verantwoordelijkheid.
- b) De CAO's en de regelgeving worden vertaald naar de uitvoering op twee niveaus: op centraal (interdepartementaal) niveau gebeurt dit door het IVOP en wordt dit verwerkt in het IPA systeem; op decentraal (departementaal) niveau, gebeurt dit door de afdelingen P&O, die daarbij kunnen worden ondersteund door de FSB's. In de praktijk ligt een belangrijk deel van deze laatste functie, inclusief de vertaling in regelingen, bij het FSB zelf.
- c) Binnen alle departementen worden de begrotingen opgesteld, waarin de personeelskosten zijn begrepen. Het begrotingshoofdstuk is op het niveau van het ministerie. Personeelsafdelingen leveren hieraan bijdragen vanuit het eigen departementsonderdeel.
- d) Binnen de kaders van de regelgeving vinden beheersbeslissingen door het management plaats. Hieronder worden bijvoorbeeld verstaan aanstellingsbesluiten, bevorderingen, gratificaties, etc.
- e) De uitvoering van de salarisverwerking vindt plaats door de FSB's. Het geautomatiseerde gedeelte is uitbesteed aan IVOP. De handmatige verwerking vindt plaats door de FSB's zelf. Behalve de mutaties behoren ook de informatieverstrekking aan derden (productieoverzichten ten behoeve van de beschikkende functie en informatieverstrekking aan management, personeel, ABP, etc) en het verzorgen van afdrachten (betalingen ABP) tot deze uitvoerende taak.
- f) De verantwoording voert terug op de begroting en kent daarom een vergelijkbare toedeling van verantwoordelijkheden. Er bestaat een sterke samenhang punt C. FSB is hier verantwoordelijk voor de comptabele verwerking.
- g) Het beheer en onderhoud van systemen vindt op diverse plaatsen plaats, afhankelijk van de systemen die het betreft.

Bijlage 5. Overzicht inventarisatie / omvang van de dienstverlening bij de interne analyse

Ministerie	Plaats in de organisatie	Benaming FSB	Aantal fte's in geselecteerde processen	Categorie*	IAR's*	Mutaties*	Output in producten	Kennetallen	Kostprijzen	Kwaliteits-systemen
AZ	CAPZ	Personeelsbeheer, informatievoorziening en salarisadministratie	1,5 fte	Kleiner	400	4.500	j	n	n	n
BuZa	HDPO	Bureau financiële regelingen Afdeling Salarisadministratie	9,3 fte	Kleiner	3.800	35.000	j	j	j	j
Justitie	Agentschap onder DP&O	Dienst Safir	92 fte	Groter	33.000	537.000	j	j	n	j
BZK	DP&O	PCS/PSA	12 fte	Kleiner	3.900	25.000	j	n	n	n
OCenW	DpenO	FSB	9 fte	Kleiner	3.450	29.000	j	j	j	j
Financiën	DFEZ	Facilitair Salaris Bedrijf	69 fte	Groter	34.000	478.000	n	j	n	j
Defensie	Defensie Interservice Commando	Dienst personeels- en salarisadministratie	80 fte	Groter	24.000	230.000	n	n	n	n
VROM	CDPZ	Afd. Financiën, Informatie en Control, cluster Salaris en Financiële Administratie	9,5 fte	Kleiner	4.300	33.000	j	j	n	n
V&W	DpenO	Afd. Salarisvoorziening en advisering	36 fte	Groter	15.000	206.000	j	j	n	j
EZ	DPO&imgt.	Cluster Planning & Control van de directie Personeel, Organisatie en Informatiemanagement	14,3 fte	Kleiner	4.800	48.000	j	n	n	n
LNV	DPenO	Afd. P&O administratief (ook sal. bureaus RVV en PZD)	30,66 fte	Groter	7.600	88.000	n	n	n	n
SZW	DFEZ	Afd. Financiële Administraties, Bureau Personeelsinfo en Salarisadministratie	8 fte	Kleiner	2.500	19.500	n	n	n	n
VWS	DFPB	Personeels en Salarisadmin. VWS	8 fte	Kleiner	2.250	} 37.000	n	n	n	n
	RIVM	PSA RIVM	4 fte	Kleiner	1.700		n	n	n	n
	KvW	PSA KvW	4 fte	Kleiner	900		n	n	n	n

Toelichting:

Opgave van departementen; onderlinge vergelijkbaarheid is beperkt. Soms ook andere taken dan hoofdprocessen opgenomen.

*) Categorie: (Salarisbureaus van de) departementen zijn ten behoeve van de verdere analyse (bijlage 7) verdeeld in twee categorieën: kleinere (t/m 5000 IAR's) en grotere (boven 5000 IAR's)

*) IAR's: opgave departementen (afgerond)

*) mutaties: opgave IVOP Informatievoorziening (periode januari t/m december 2000, afgerond).

J = ja; n = nee

Bijlage 6. Meest Efficiënte Organisatie van drie varianten

Schema 6.1

MEO Kleiner Ministerie		
Proces	Organisatie	Motivering
Vorbereidingsproces	Centraal	De organisatie zal veelal homogeen zijn, waardoor voorbereiding centraal plaats kan vinden.
Verwerkingsproces	centraal/ decentraal	Kleine organisaties zijn afhankelijk van de markt/ samenwerkingsverbanden voor het proces zoals nu worden gefaciliteerd door IVOP. Het in eigen beheer uitvoeren van dergelijke werkzaamheden kunnen sec gezien alleen centraal worden opgepakt, maar zal ten opzichte van de huidige situatie leiden tot inefficiënties
Informatieverstrekking	centraal/ externe inhuur	Het is de vraag of een kleine organisatie de ontwikkeling in informatiebehoefte van management en medewerkers zonder externe ondersteuning kan uitvoeren.
Beheer en controle	Decentraal/ centraal	Invoer zal plaatsvinden bij de bron. Specifieke applicaties zijn niet haalbaar voor een kleine organisatie omdat deze te duur zijn in onderhoud. Dan zal er een aparte eenheid blijven bestaan die mutaties zal verwerken. Controles op systemen zal steeds centraal plaatsvinden.
Financiële administratie	Centraal	Afdrachten zullen centraal plaatsvinden indien niet sprake kan zijn van geautomatiseerde betaling van afdrachten aan derden.
Overig (beheer en onderhoud van systemen en deblokking spaarloon e.d.)	centraal/ uitbesteed	Het is de vraag is of de organisatie het beheer van grote bedrijfsvoeringssystemen wel alleen kan uitvoeren. Kleine ministeries zullen afhankelijk zijn van wat de "markt" kan leveren of wat in samenwerking met andere ministeries (met dezelfde ERP-leverancier) kan worden gedaan.

Schema 6.2

MEO Groter Ministerie		
Proces	Organisatie	Motivering
Vorbereidingsproces	Centraal	Kaderstelling zal vanuit centraal niveau moeten plaatsvinden. Afhankelijk van de diversiteit van het ministerie zal ook nog sprake kunnen zijn van een decentrale voorbereiding bv. Gekoppeld aan een sector binnen een ministerie. Zo kent Justitie meerdere sectoren (rijk, rechterlijke macht, politie), waarvoor aparte CAO's worden afgesloten.
Verwerkingsproces	Decentraal (centraal)	Bij de bron. Het proces wordt vervolgens door systemen ondersteund.
Informatieverstrekking	Decentraal/ centraal	Veel vragen kunnen afgevangen worden via intranetinformatie. De decentrale P-adviseur zal daarnaast de eerste lijnshulp kunnen vervullen met een expertisecentrum op centraal niveau.
Beheer en controle	Decentraal	Invoer vindt plaats bij de bron, dus daar zal ook controle moeten plaatsvinden. De controle op systemen zal door de centrale inregeling centraal moeten plaatsvinden.
Financiële administratie	Centraal	Het gaat hierbij m.n. om afdrachten aan derden. De zullen in het algemeen geautomatiseerd plaatsvinden door centrale inregeling in integrale bedrijfsvoeringssystemen. Hierdoor worden de betalingen ook direct in de financiële administratie geboekt.
Overig (beheer en onderhoud van systemen en deblokking spaarloon e.d.)	Centraal	Centraal zullen de kaders/workflow in de bedrijfsvoeringssystemen worden ingeregeld.

Schema 6.3

MEO ministeries gezamenlijk

Proces	Organisatie	Motivering
Vorbereidingsproces	Bovendepartementaal/ Departementaal	Er zal boven departementaal expertise beschikbaar zijn om nieuwe fiscale/sociale en CAO regelgeving te vertalen naar verschillende uitwerkingen. Zij kunnen de decentrale departementale beleidsmedewerker ondersteunen bij het formuleren van departementaal beleid. Hiermee wordt specialisatie mogelijk.
Verwerkingsproces	Bovendepartementaal/ decentraal binnen ministeries	De systemen ondersteunen de processen die bij de bron worden ingevoerd. Hierbij zal sprake moeten zijn van systemen die bij alle ministeries worden gebruikt om de doelmatigheid zo groot mogelijk te doen zijn.
Informatieverstrekking	Decentraal / bovendepartementaal	De P-adviseurs kunnen de 1 ^e lijns informatieverstrekking verzorgen naast de algemene informatie via intranet. De 2 ^e lijns ondersteuning wordt op bovendepartementaal niveau verzorgd.
Beheer en controle	Decentraal/(boven) departementaal	Omdat invoer bij de bron plaatsvindt wordt decentraal controles uitgevoerd. Systeemcontrole vindt op (boven)departementaal niveau plaats
Financiële administratie	Centraal	Het gaat hierbij m.n. om afdrachten aan derden. De zullen in het algemeen geautomatiseerd plaatsvinden door centrale inregeling in integrale bedrijfsvoeringssystemen. Hierdoor worden de betalingen ook direct in de financiële administratie geboekt.
Overig (beheer en onderhoud van systemen en deblokking spaarloon e.d.)	Bovendepartementaal	Omdat processen gestandaardiseerd zijn kan inregeling in systemen bovendepartementaal plaatsvinden, gekoppeld aan ERP-leveranciers. De uitzonderingen zullen op basis van SLA's departementaal / bovendepartementaal worden afgehandeld.

Bijlage 7. Financiële analyse groter / kleiner departement en alle departementen samen (omvang van de dienstverlening)

Om meer inzicht te verkrijgen in de 'zwaarte' van de FSB-processen en daarmee ook de kosten/uitgaven die zijn gemoeid met deze processen, is een inschatting gemaakt voor het salarisbedrijf van Financiën (als voorbeeld van een groter ministerie) en VROM (als voorbeeld van een kleiner / gemiddeld ministerie) van het aantal fte's dat per proces wordt ingezet. Tevens is een voorlopige inschatting gemaakt van het personele budget dat hieraan wordt besteed. In onderstaande overzichten zijn de materiële uitgaven getotaliseerd weergegeven; deze beperken zich tot de kosten van IVOP/Rocade voor de personeels-financiële systemen. Hoewel beide departementen de definities en cijfers op elkaar hebben afgestemd is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie. Voor andere departementen kan de situatie weer anders zijn. Dit blijkt ook uit de onderlinge verschillen, die niet zonder meer verklaarbaar zijn.

De keuze voor het ministerie van VROM (4.300 IAR's) als voorbeeld van een kleiner ministerie wijkt af van de ideaaltypische beschrijving van een ministerie van 1.000 IAR's. Bij tabel 7.1. is dan ook niet de hoogte van de aantallen fte's of de budgetten het belangrijkste gegeven; het gaat de werkgroep hier vooral om inzicht te verkrijgen in toedeling van de capaciteit van de FSB's over de processen onderling.

Tabel 7.1. Capaciteit en kosten verbonden aan de benoemde processen van salarisverwerking

Proces	Groter ministerie				Kleiner ministerie			
	Fte		Budget x f 1.000		Fte		Budget x f 1.000	
	Aantal	% fte	Budget	%	Aantal	% fte	Budget	%
Personele budgetten:								
Voorbereiding	6	9%	857	16%	1,6	17%	161	19%
Verwerking	25	36%	1.836	33%	2,8	29%	208	25%
Informatieverstrekking	23	33%	1.687	31%	1,9	20%	160	19%
Beheer en controle	8	12%	597	11%	1,7	18%	159	19%
Financiële verantwoording	3	4%	216	4%	1	11%	99	12%
Overig	4	6%	288	5%	0,5	5%	47	6%
Totaal	69	100%	5.481	100%	9,5	100%	834	100%
Materieel: IVOP / Rocade			4.300				522	
Totaal			9.781				1.356	
Gemiddelde P-budget per fte			79,4				87,8	
Gemiddelde kosten per IAR			Fl. 288,-				Fl. 315,-	

Tabel 7.2. Schatting van toedeling capaciteit en kosten verbonden aan de benoemde processen van salarisverwerking voor alle ministeries gezamenlijk

Alle ministeries gezamenlijk			
Proces	Herleide capaciteit	Herleid budget x f 1.000	Opmerkingen bij de tabel
Personele budgetten:			<ul style="list-style-type: none"> • Nevenstaande cijfers zijn <u>herleide</u> cijfers (zie toelichting). • De basis voor de toedeling aan de 6 processen wordt gevormd door tabel 7.1 en de door alle departementen opgegeven fte's. • Alleen de processen van de 2 voorbeelddepartementen zijn geschoond (toegewezen aan 6 hoofdprocessen) en afgestemd op elkaar. De gegevens van andere departementen bevatten nog ruis / andere processen. • Ook de cijfers materieel zijn <u>herleide</u> cijfers, beperkt tot IVOP / Rocade. • De opgenomen (totaal)kosten zijn hierdoor slechts indicatief.
Voorbereiding	11%	3.387	
Verwerking	35%	10.825	
Informatieverstrekking	30%	9.462	
Beheer en controle	13%	4.191	
Financiële verantwoording	5%	1.746	
Overig	6%	1.816	
Totaal	100%	31.427	
Materieel: IVOP / Rocade		22.689	
Totaal		54.116	

Toelichting op de tabellen:

Tabel 7.1 bevat de toedeling van de capaciteit van de FSB's van een groter en een kleiner ministerie naar de processen van salarisverwerking, die binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen. Deze toedeling in fte's en in personele budgetten is gebaseerd op een inschatting van de FSB's van de ministeries van Financiën (groter ministerie) en VROM (kleiner ministerie) zelf en onderling afgestemd (geschoond voor buiten de reikwijdte liggende processen). De materiële kosten (in dit geval voor IVOP/Roccade) zijn eveneens aangeleverd door de ministeries zelf. De overige materiële kosten voor het FSB van het departement zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 7.2 bevat een benadering van de kosten die rijksbreed worden gemaakt ten aanzien van de 6 onderscheiden processen. De toegedeelde fte's en personele budgetten zijn afgeleid van de inventarisatie van fte's per ministerie (zie bijlage 5). De ministeries zijn ingedeeld in twee groepen: een groep grotere ministeries en een groep kleinere ministeries; de grens hierbij is gelegd bij 5.000 IAR's. Vervolgens zijn de cijfers van tabel 7.1 gebruikt om de personele capaciteit en de budgetten per proces te schatten. Om een voorlopige indicatie te krijgen van het budget dat met de 6 processen is gemoed, zijn deze schattingen, met alle onzekerheden van dien, rijksbreed vertaald. Enkele departementen hebben aangegeven dat niet alle activiteiten van FSB's, die buiten de reikwijdte van het onderzoek liggen, uit de opgaven van fte's gefilterd konden worden. Deze zijn dus nog in de cijfers opgenomen.

De materiële budgetten zijn ontleend aan de geïnventariseerde kosten IVOP en RCC uit het rapport 'Foto van de keten'⁴. Vergeleken met de recente opgave bij Financiën en VROM bleek dat deze bedragen met gemiddeld 15% verhoogd moesten worden om de actuele cijfers in het kader van dit onderzoek te verkrijgen. Deze verhoging is verwerkt in het opgenomen bedrag voor Materieel. Evenals in tabel 7.1 zijn de overige materiële kosten van de FSB's niet meegenomen. Incidentele kosten voor de invoering van de Euro en het Project Toekomst zijn, ook al vallen deze onder de IVOP/RCC-kosten, buiten beschouwing gelaten.

Het is, gelet op de onzekerheden en ruis, niet zinvol om het gemiddelde P-budget per fte en de gemiddelde kosten per IAR hier voor alle ministeries te "berekenen". De totale kosten van f 54 miljoen hebben uitsluitend een indicatief karakter.

Conclusie uit beide tabellen is, dat in alle organisaties de meeste personele capaciteit in het verwerkingsproces gaat zitten, terwijl de informatieverstrekking op de tweede plaats komt (neemt bij het grotere ministerie een relatief groter capaciteitsbeslag). Bij het kleinere ministerie volgen het voorbereidingsproces en beheer en controle op de voet. Over de gehele linie is het kleinere departement met een gemiddelde fte-prijs van f 87.800 duurder dan het grotere ministerie (f 79.400 per fte). Omdat grotere ministeries meer investeringen zullen moeten doen dan kleinere is het mogelijk, dat indien de volledige materiële kosten in de berekening worden meegenomen, dit verschil weer kleiner wordt; deze kosten zijn zoals vermeld in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

Wanneer we in tabel 7.1 het procentuele beslag van het personele budget afzetten tegen de capaciteit (in fte) dan krijgen we inzicht in het relatief goedkoop of duur zijn van de processen.

Veruit het duurste proces is de voorbereiding / kaderstelling. Dit betekent, dat hier de relatief duurste functies worden ingezet. Dit effect is het sterkst bij het grotere departement. Het verwerkingsproces is relatief goedkoop. De overige processen zijn niet significant goedkoop of duur.

⁴ KPMG Management Services. Rapport 'Foto van de keten'. 21 juni 1999. Bijlage 7. Ter verkrijging van de totaalbudgetten zijn de opgaven van IAR's gebruikt uit bijlage 5 van dit IBO-rapport .

Bijlage 8. Aspecten van beoordeling aanbiedingen leveranciers:

Bedrijf (25%)

- Financieel gezond
- Omvang
- Continuïteit
- Local presence
- Dienstenaanbod

Referenties (25%)

- Per deeldienst salarisverwerking
- Omvang

Oplossing (50%)

- Functioneel
 - Voorlopig programma van eisen
 - Maatwerk
 - Gebruikersgemak
 - Interfacing
- Salarisverwerking
 - Wijze en tijdstip van aanlevering maandelijkse informatie en mutaties
 - Verwerking
 - Fouten en probleemoplossing
 - Vergoedingen bij niet nakomen service-level afspraken
- Technisch
 - Database
 - Infrastructuur
 - Internet/intranet
- Overig
 - Capaciteit personeel
 - Releasebeleid
- Prijs dienst

Bijlage 9. Weging van het belang van de geformuleerde doelstellingen van CDV

Doelstelling van het onderzoek	Gemiddelde
1. Het in beeld brengen van toekomstige uitdagingen voor de salarisverwerking bij het rijk	3,60
2. Schetsen van toekomstvisie, waarin salarisverwerking bij het rijk optimaal wordt georganiseerd	3,90
3. Het zoeken naar budgettaire voordelen;	3,00
4. Het zo mogelijk meer kosteneffectief organiseren van processen en systemen;	3,80
5. Het zo mogelijk vergroten van snelheid van het verwerkingsproces	2,90
6. Het verbeteren van de flexibiliteit	4,10
7. Het verbeteren van de integraliteit van de onderdelen van het proces	3,90
8. Het verminderen van de afstand tussen gebruiker en eigenaar van het salarisverwerkingssysteem	2,90
9. Het optimaliseren van het functioneren van de dienstverlening van FSB's	4,40
10. Het stimuleren van competitief werken en denken	3,60
11. Het stimuleren van outputgericht werken en denken	4,00

Toelichting:

In deze tabel is per onderzoeksdoelstelling het gewicht weergegeven, die de werkgroepleden (10 in totaal) hebben gegeven op een vijfpuntsschaal (1 = laag belang; 5 = hoog belang).

Er zijn geen echte uitschieters in de weging van de doelstellingen. De conclusie is dan ook, dat alle doelstellingen voldoende aandacht in de totale beoordeling van de varianten moeten krijgen. Doelstellingen die samenhangen met kwaliteitsverbetering en dienstverlening scoren sterker dan zaken als het zoeken naar budgettaire voordelen en de aansturing van de salarisverwerking door de eigenaars.

Bijlage 10. Gebruikte afkortingen

Afkorting Betekenis

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CDV	Competitieve dienstverlening
ERP	Entreprise Resource Planning Systeem. Geïntegreerd geautomatiseerd systeem ter ondersteuning van processen van bedrijfsvoering
ESS	Employee Self Service. Het zelf rechtstreeks invoeren van mutaties in het personeelsinformatiesysteem door medewerkers zelf.
FSB	Facilitair Salarisbureau. Onderdeel van een ministerie dat de omschreven processen uitvoert.
IAR	Individuele Arbeidsrelatie
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IKAP	Individuele keuzes in het arbeidsvoorwaardenpakket
IPA	Interdepartementaal Personeelsadministratiesysteem. Het systeem dat de salarisberekeningen uitvoert.
IVOP	Agentschap informatievoorziening overheidspersoneel
MEO	Meest Efficiënte Organisatie (CDV-begrip)
OR	Ondernemingsraad
P&O	Personeel en Organisatie
PvE	Programma van Eisen
RFI	Request for Information
SLA	Service Level Agreements. Overeenkomst waarin de te leveren diensten en serviceniveaus zijn gespecificeerd.
USZO	Uitvoeringsorgaan voor de sociale zekerheid van Overheidspersoneel
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording.