

Vergaderjaar 2001–2002

28 052

Personeelsbeleid en kwaliteit rijksdienst

Nr. 2

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Den Haag, 9 oktober 2001

1. Inleiding

De kwaliteit van de overheid is van groot belang voor de Nederlandse samenleving. Ontwikkelingen in de omgeving leiden bij de rijksoverheid tot een voortdurende aanpassing. De organisatie en werkwijze van de rijksoverheid zijn in de achter ons liggende jaren sterk gewijzigd. Zowel bij de primaire processen van beleid, uitvoering en toezicht als bij de ondersteunende functies op het vlak van beheer en organisatie zijn vernieuwingen in gang gezet.

Tijdens het debat over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie Oosting is expliciet de vraag gesteld of er wel voldoende systematische aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van het functioneren en presteren van de overheid. De verkokering van de overheid en de gebrekkige communicatie tussen overheidsdiensten werden door de Tweede Kamer als mede-oorzaak voor de vuurwerkcramp aangegeven. De motie-Wagenaar c.s. roept het kabinet op om een tegen verkokering gerichte cultuuromslag bij de rijksoverheid te bewerkstelligen. De motie verzoekt daartoe een plan van aanpak met toetsbare criteria en concrete doelen op te stellen en daarover halfjaarlijks te rapporteren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 157, nr. 28). De motie-Scheltema-de Nie c.s. vraagt de regering voorstellen te ontwikkelen over de wijze waarop de Kamer de voortgang en kwaliteit van de cultuuromslag binnen de ministeries beter kan controleren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 157, nr. 32).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn reactie op deze moties aangegeven de door de Kamer gewenste discussie over de kwaliteit van de overheid te willen structureren. Deze toezegging wordt hierbij nader uitgewerkt.

Het kabinet onderstreept evenals de Tweede Kamer de noodzaak van samenhang in de beleidsvoering, samenwerking tussen de verschillende

onderdelen van de rijksdienst en een versteviging van de coördinatie en integratie binnen de rijksdienst.

Het rapport van de commissie Oosting toont eens te meer de urgentie aan van deze zaken voor de kwaliteit van het functioneren van de overheid. Op verschillende terreinen zijn al de nodige stappen gezet in de richting van een andere manier van werken bij de overheid. Daarbij staan de prestaties van de verschillende organisaties centraal. Dat vraagt niet alleen aandacht op het niveau van de rijksoverheid zelf, maar ook aandacht voor de relatie met de mede-overheden en verzelfstandigde organisaties.

Verder werken aan de kwaliteit van de overheid vergt een goed geprogrammeerde aanpak op vele fronten tegelijk. Dit is – zoals ook de moties onderkennen – een proces van lange adem, dat niet van de ene dag op de andere tot een omslag in normen en waarden zal leiden. Het begrip «cultuuromslag» uit de moties kan dan ook worden opgevat als een uitdrukking van de wens van de Kamer om samenhang, samenwerking en integratie binnen de rijksdienst een nog centralere plaats te geven.

De door de Tweede Kamer gewenste cultuurverandering bij de overheid houdt verband met de steeds hogere verwachtingen die ten aanzien van de overheid worden gekoesterd. In de nota Vertrouwen in verantwoordelijkheid (Tweede Kamer 1999–2000, 26 806, nr. 1 met bijlagen), opgesteld naar aanleiding van de kritiek op de overheid ten tijde van de parlementaire enquête Vliegcramp Bijlmermeer, is deze ontwikkeling door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treffend beschreven. De in deze nota gepleegde analyse is nog onverkort van toepassing.

In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Van Rijn «De arbeidsmarkt in de collectieve sector; investeren in mensen en kwaliteit» (Tweede Kamer 2000–2001, 27 620, nr. 1) werden maatregelen aangekondigd om de arbeidsmarktpositie van de publieke sector te verbeteren, om huidige en toekomstige arbeidsmarktknelpunten te bestrijden en om de kwaliteit van de publieke sector te verbeteren. Een aantal van de initiatieven die hierna onder uw aandacht worden gebracht, komt hieruit voort.

Het belangrijke punt van de verandering in cultuur bij de handhaving van de veiligheid in de samenleving is aan de orde geweest in het debat over de vuurwerkcramp in Enschede (Tweede Kamer, 27 157, nr. 20). Het kabinet heeft inmiddels een speciale voorziening getroffen om een noodzakelijke verandering in de richting van een betere handhaving te bewerkstelligen.

Over de vorderingen op dit terrein wordt de Tweede Kamer in een afzonderlijke voortgangsrapportage geïnformeerd.

De opzet van deze brief is als volgt. Eerst volgt een nadere uitwerking van de kwaliteit van de (rijks)overheid: welke visie is er op het functioneren van de rijksdienst en hoe kunnen meer samenhang, samenwerking en integraliteit worden bereikt. Paragraaf 3 behandelt vervolgens verbeteringen in de primaire processen van de overheid: beleid, uitvoering en toezicht. Paragraaf 4 gaat in op verbeteringen in de ondersteunende functies binnen de rijksdienst. In deze paragraaf geeft het kabinet ook een eerste schets van het op te richten innovatiecentrum voor Openbaar Bestuur. Dit betreft een meerjarig ontwikkelingstraject als vervolg op de kabinetsreactie op het eerder genoemde rapport Van Rijn. Dit traject heeft een belangrijke functie bij de door kabinet en Tweede Kamer gewenste versterking van de samenhang, samenwerking en integraliteit van de rijksdienst.

2. Kwaliteit van de overheid nader verkend

Kwaliteit van de overheid omvat in hoofdzaak twee dingen.

De goede dingen goed doen

In de eerste plaats moet de overheid «*de goede dingen doen*». Hiermee wordt bedoeld dat de overheid goed op de hoogte moet zijn van wat er in de samenleving speelt en gesignaleerde behoeften snel en transparant in doeltreffend en uitvoerbaar beleid moet kunnen vertalen. Dit heeft vooral betrekking op de primaire processen van de overheid.

In de tweede plaats gaat het erom dat de overheid «*de dingen goed doet*» en daarbij zo betrouwbaar, transparant, deskundig, aanspreekbaar, efficiënt en effectief mogelijk te werk gaat. De overheid moet zeggen wat ze doet en doen wat ze zegt. Dit heeft in belangrijke mate betrekking op de zorg voor het apparaat.

Een bepalende factor is hier de beheersorganisatie als randvoorwaarde voor de primaire processen.

Kwaliteit van de overheid: wat is nodig

De steeds complexer wordende problemen in de samenleving en de als gevolg daarvan wisselende taakomvang van de overheid maken taakverdeling en specialisatie noodzakelijk. Alleen dan kan de overheid voldoen aan de beide genoemde kwaliteitsvoorwaarden. Als de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden ontbreekt, het gemeenschappelijk belang uit het oog wordt verloren en betrokkenen niet meer samenwerken komt verkoking in het vizier. Dan is sprake van een negatieve ontwikkeling.

Naast taakverdeling en specialisatie vraagt de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken in toenemende mate om een multidisciplinaire aanpak. Veel vraagstukken waarmee de overheid te maken heeft hebben een interdepartementale of interbestuurlijke reikwijdte, waarbij alle betrokken overheidsgeledingen (ministeries, uitvoeringsorganisaties en andere overheidslagen) een eigen verantwoordelijkheid hebben. In deze situatie kan de kwaliteit van de publieke dienstverlening alleen worden gegarandeerd als sprake is van een goede samenwerking tussen betrokkenen en de verschillende beleidsvelden goed zijn geïntegreerd.

De recent door het kabinet vastgestelde visie op het decentralisatiebeleid past uitstekend binnen deze filosofie. Deze visie beklemtoont dat het bij decentralisatie niet langer alleen gaat om de overdracht van taken, bevoegdheden en middelen van de ene overheidslaag naar de andere. De aandacht is nu vooral gericht op het zodanig inrichten van bestuurlijke arrangementen dat het systeem in zijn totaliteit beter werkt. De inrichting van deze arrangementen wordt bepaald door datgene wat nodig is voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. De arrangementen zijn gebaseerd op een goede samenwerking tussen overheden met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. De achterliggende benadering is dat het openbaar bestuur wordt beschouwd als een keten met verschillende schakels waarin alle schakels hun bijdrage aan een beoogd resultaat leveren en daarop aanspreekbaar zijn.

Verbetering van de kwaliteit door samenhang, samenwerking en integraliteit

Deze brief geeft een overzicht van lopende acties en van nieuwe initiatieven bij de rijksoverheid om samenhang, samenwerking en integraliteit te stimuleren. De acties hebben zowel betrekking op de primaire processen bij de rijksoverheid als op de bedrijfsvoering.

Bij de primaire processen wordt onderscheid gemaakt in beleid, uitvoering en toezicht. Deze drie basisfuncties kunnen binnen de rijksdienst als evenwaardig worden beschouwd. De afgelopen jaren zijn reeds, zowel bij individuele ministeries als rijksbreed, diverse initiatieven genomen om vanuit deze evenwaardigheid te komen tot meer samenhang en integraliteit in de primaire processen.

Deze ontwikkeling zal in de komende periode worden versterkt. Daarbij valt te denken aan oplossingen in de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld de instelling van project-directeuren-generaal. Maar ook oplossingen op politiek niveau kunnen nader verkend worden, bijvoorbeeld de aanwijzing van ministers die zich in het bijzonder bezighouden met rijksdienstbrede thema's. Paragraaf drie van deze brief gaat daarop verder in.

Wat betreft de beheersfuncties staat een meer «concernachtige benadering» voor ogen, waarbinnen zoveel mogelijk dwarsverbanden worden gecreëerd en voorzieningen worden gedeeld.

Alleen al de verhoging van de doelmatigheid rechtvaardigt vaak gemeenschappelijke voorzieningen. Paragraaf vier van deze brief gaat hierop in.

3. Verbeteringen in de primaire processen

3.1 Inleiding

Van een verdere versterking van de samenhang, samenwerking en integraliteit in de primaire processen van de overheid (beleid, uitvoering en toezicht) gaat een sterke kwaliteitsimpuls uit. Voorbeelden uit het recente verleden van projecten waar samenwerking en coördinatie uitstekend werkten zijn de aanpak van de millenniumproblematiek, de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, de visitatie van het wetgevingsproces, de aanpak van de duurzame ontwikkeling en het rijksbreed verkennen van beleidsalternatieven voor de toekomst. Door op deze weg voort te gaan zullen de integrale beleidsaanpak van vraagstukken, de strategische oriëntatie van de overheid en de samenwerking tussen de verschillende departementen en bestuurslagen verder worden versterkt.

Kwaliteit in de primaire processen van de overheid houdt allereerst in dat de drie functies beleid, uitvoering en toezicht goed worden uitgevoerd; dat vraagt om een overheid die zich pro-actief opstelt, «van buiten naar binnen denkt », transparant is en ontkokerd werkt.

Voorts vraagt dit om een goed evenwicht tussen deze drie basisfuncties, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Deze basisfilosofie is reeds bij meer gelegenheden en in diverse kabinetsstandpunten uitgedragen. Aan de realisatie van deze visie in de arrangementen van bestuur en ambtelijke organisatie wordt op diverse niveaus binnen de rijksdienst gewerkt. Voorbeelden zijn de nieuwe positionering van het toezicht bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de nieuwe Inspectie Werk en Inkomen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3.2 Beleid

Op het gebied van beleid(ontwikkeling) zal het coördinerend vermogen van de rijksoverheid worden versterkt. Daarin passen initiatieven tot nieuwe bestuurlijke en ambtelijke arrangementen en tot versterking van de integrale, strategische beleidsontwikkeling.

Als het gaat om verbetering van de primaire processen speelt het project «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» een betekenisvolle rol. VBTB zal bijdragen aan een zorgvuldige beleidsontwikkeling doordat vooraf beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk moeten worden geoperationaliseerd en gekoppeld aan doelgroepen en termijnen. Daarbij moeten – in overleg met belanghebbenden – expliciete afwegingen worden gemaakt over maatschappelijke wenselijkheid, bestuurlijke haalbaarheid, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid.

Inmiddels is in de comptabele wet- en regelgeving verankerd op welke wijze de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid vooraf en achteraf moeten worden onderzocht en tussentijds moeten worden gevolgd. Doel hiervan is om de beleidscyclus te laten worden tot een lerend systeem: een systeem dat in staat is om op basis van feitenkennis te beoordelen of de gekozen doelstellingen nog valide zijn, of dat zij moeten worden aangepast. De komende jaren zal deze systematiek worden «doorvertaald» naar de departementale planning & control functies.

Versterking politieke en ambtelijke regie

De politieke en ambtelijke regie over bepaalde onderwerpen zal worden verstevigd. In het verleden is daartoe onder meer gebruik gemaakt van de coördinerend bewindspersoon en de projectbewindspersoon. Ook het aanwijzen van een minister zonder portefeuille voor het grote steden- en integratiebeleid kan als voorbeeld worden genoemd.

Deze voorbeelden tonen aan dat het van belang kan zijn op een beperkt aantal terreinen praktische oplossingen te zoeken om de politieke regie van belangrijke intersectorale dossiers te verbeteren. Mogelijke instrumenten zijn dan ook het instellen van tijdelijke ministeriële commissies of het in het leven roepen van een ministerieel beleidsteam of een politieke regiegroep.

Deze constructies zijn – mits zorgvuldig toegepast – belangrijke instrumenten om de verdere samenhang, samenwerking en integratie binnen de rijksdienst te bevorderen. Uiteraard dienen daarbij ook de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden helder te worden gemaakt en ook op het politieke niveau sluitende afspraken worden gemaakt. Een bijzondere rol vervult daarbij het aan bepaalde vraagstukken koppelen van een interdepartementale projectorganisatie onder leiding van een project-DG. Er zijn reeds verschillende van deze (tijdelijke) project-DG's aangesteld; voorbeelden zijn de project-DG EK2000, de project-DG SUWI en recent de project-DG Vreemdelingenwet. Project-DG's kunnen ook een goede rol vervullen bij de behandeling van vraagstukken die zich voordoen bijvoorbeeld in de relatie tussen beleidsvorming en uitvoering.

Versterking strategische oriëntatie

Samenwerking en integratie zijn vooral nodig op het niveau van beleidsvorming en strategie. Op dat niveau worden immers de keuzes gemaakt die in de uitvoering en het toezicht moeten worden vertaald naar de praktijk. De totstandkoming van de eerder genoemde Verkenningen, waarbij verschillende departementen en planbureaus betrokken zijn geweest, kan worden gezien als een voorbeeld van samenwerking waardoor het strategisch vermogen binnen de rijksdienst wordt vergroot.

Binnen vrijwel alle ministeries bestaan eenheden die zich bezighouden met strategische beleidsvorming. Deze strategische eenheden hebben tot

taak een bijdrage te leveren aan de richting van het beleid op de lange termijn en aan de integraliteit van het beleid van het ministerie. Zij leveren sector- en veldoverstijgende bijdragen aan de beleidsvorming en hebben door hun oriëntatie op brede samenhangen een «ontkokerende» taak bij uitstek. Momenteel vindt een onderzoek plaats naar het functioneren van en ervaringen met de strategische functie op kernministeries. Dit moet vervolgens aanknopingspunten bieden voor de versterking en verbetering van de integrale strategische beleidsvorming binnen de ministeries.

Daarnaast hebben de secretarissen-generaal het voortouw genomen tot het ontwikkelen van voorstellen voor de invulling van een gezamenlijke strategische functie op rijksniveau. Op dit moment is de strategische functie «op concernniveau» binnen de rijksdienst nog vrijwel afwezig, terwijl de grote politieke en maatschappelijke thema's vaak ministerie- en sectoroverstijgend zijn. De nieuwe strategische functie moet samenwerkend organiseren over de grenzen van de beleidskokers heen en faciliterend zijn ten behoeve van de strategische beleidsvorming voor de rijksdienst als geheel. Hierbij zal de relatie worden gelegd met de positie van de verschillende strategische adviescolleges en planbureaus.

Meer samenhang in het adviesstelsel

Meer samenhang en afstemming is ook gewenst tussen de ministeries en de verschillende adviescolleges. Dit zal moeten leiden tot betere intersectorale advisering en bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit en integraliteit van de beleidsvorming. Dat is een van de belangrijkste voornemens van het kabinet die voortvloeien uit de recent in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geëvalueerde Kaderwet adviescolleges (Stb. 1996, 378). De Kaderwet heeft betrekking op adviescolleges die adviseren aan de rijksoverheid en Staten-Generaal over (de hoofdlijnen van) beleid. In de evaluatie komen onder meer de kwaliteit en doorwerking van strategische adviezen, de ontkokering van advisering en de relaties tussen adviescolleges en ministeries aan de orde. Deze rapportage wordt u binnenkort toegezonden.

Expertisecentrum innovatieve beleidsvorming

Een laatste initiatief dat bijdraagt aan een meer integrale beleidsvorming, is het Expertisecentrum Innovatieve Beleidsvorming (Xpin). Xpin is recent ingesteld met het doel kennis en ervaring op het gebied van innovatieve beleidsvorming meer te bundelen en te verspreiden binnen de overheid en zodoende bij te dragen aan een vergroting van het leervermogen van de overheid. Xpin richt zich op nationale, provinciale en lokale overheden, belangenorganisaties, adviesbureaus, wetenschappelijke instellingen en anderen die betrokken zijn bij innovaties in beleidsvorming.

3.3 Uitvoering

Ook op het terrein van (beheersing van de) uitvoering kan een verdere kwaliteitsslag worden gemaakt, met name door vergroting van samenwerking en coördinatie tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. Zeker voor het uitvoeringsproces geldt dat de dienstverlening aan de burger gediend is bij duidelijkheid en heldere verantwoordelijkheden. Maar de in gang gezette scheiding van beleid en uitvoering stelt hoge eisen aan de wijze waarop de uitvoering wordt aangestuurd en aan de koppeling tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

Interbestuurlijke betrekkingen

Zoals in de inleiding aangegeven beperkt deze brief zich tot de rijksdienst.

Maar de burger ziet de overheid als één geheel. Geen maatschappelijk vraagstuk houdt zich aan de grenzen van een bestuurlijke eenheid. Dus ook niet aan die van de rijksdienst. Dit dwingt de rijksdienst tot het onderhouden van goede betrekkingen met andere overheden op alle bestuurlijke niveaus. De visie van het kabinet op de interbestuurlijke betrekkingen is recent verwoord in de reactie op het advies van de Rfv en de Rob over «De kunst van het overlaten, Maatwerk in decentralisatie» (Tweede Kamer, 22 236, nr. 57 van 16 augustus 2001). De interbestuurlijke betrekkingen zullen langs twee lijnen worden verbeterd. Enerzijds door verantwoordelijkheden scherper te scheiden en anderzijds door de samenwerking te verbeteren. Voor concrete initiatieven wordt korthedshalve verwezen naar de kabinetsreactie.

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Zoals bekend wordt gewerkt aan de totstandkoming van een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Die kaderwet is onder meer gericht op een betere regeling van het politieke primaat. Aspecten van deze wet zijn van belang voor een goede relatie tussen beleid en uitvoering. Van groot belang is dat de Kaderwet voorzieningen treft voor de politieke aansturing van de betrokken organen en voor het afleggen van verantwoording door deze instellingen.

Handreikingen externe verzelfstandiging

Om te komen tot bundeling en verspreiding van praktijkkennis van de verzelfstandigde organisaties zijn in de afgelopen periode handreikingen verschenen over externe verzelfstandiging. Het delen van dergelijke kennis kan naar de mening van het kabinet eveneens leiden tot kwaliteitsverhoging. Tot nu toe zijn vijf handreikingen verschenen. Voor 2001 zijn nog handreikingen voorzien over het realiseren van transparantie bij ZBO's, het proces van de uitvoeringstoets door ZBO's bij beleidsvoornemens van het ministerie en de (vermeende) frictie tussen de professionaliteiten van ministerie en ZBO. De handreikingen vormen ook een kader waarlangs de verantwoordelijke ministers het functioneren van extern verzelfstandigde organisaties kunnen toetsen en beoordelen.

3.4 Toezicht

Naast beleid en uitvoering is toezicht de derde basisfunctie van de rijksdienst. Het was nodig enkele algemene regels voor het toezicht te stellen. Daartoe is een eenduidige visie op de uitvoering van toezichtstaken geformuleerd.

In het regeerakkoord was deze visie – voortbouwend op het advies van de Commissie Holtslag «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» – reeds aangekondigd. De visie is opgenomen in de reactie op het advies «Vertrouwen in Onafhankelijkheid» van de Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie-Borghouts), die de Kamer bij brief van 20 juni 2001 is aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1).

Essentialia in de toezichtsvisie zijn de voorwaarden die moeten worden vervuld omwille van de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming (van de toezichthouder) en de transparantie in de werkwijzen. De toezichtsfunctie moet goed gescheiden zijn van de beleids- en uitvoeringsfuncties. Indien een toezichtsfunctie binnen een departement wordt ondergebracht komt deze scheiding het best tot uitdrukking wanneer deze op een zo hoog mogelijk niveau binnen de ministeriële organisatie zichtbaar wordt, bij voorkeur onder de secretaris-generaal.

Mede onder invloed van de kaderstellende visie op toezicht heeft inmiddels op meerdere ministeries reorganisatie, bundeling en herpositionering van de toezichtsfuncties plaatsgevonden.

De implementatie van de toezichtvisie – onder meer de consequenties die deze moet hebben voor de professionalisering van het toezicht – wordt verder ter hand genomen. De ministeries zullen in kaart brengen in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht. Deze zelfevaluaties zullen worden getoetst door een interdepartementale commissie op hoog niveau, die vervolgens ook algemene aanbevelingen zal doen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ervoor zorgen dat op grond van deze aanbevelingen zo nodig tot op het niveau van de Ministerraad afwegingen worden gemaakt over de positionering van toezichtsfuncties. De kaderstellende visie van het kabinet vormt hierbij het uitgangspunt.

4. Verbeteringen op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering

4.1 Inleiding

Met name op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering zijn in de rijksdienst belangrijke voordelen te behalen in termen van kwaliteit, samenwerking en integratie. De steeds zwaardere eisen die de samenleving stelt aan de kwaliteit van het overheidsfunctioneren en de druk die de arbeidsmarkt zal blijven opleggen, ook nu de economische groei wat afneemt, maken het belangrijk dat deze voordelen worden benut.

Dit besef heeft de afgelopen periode geleid tot een vergroting van het elan om te willen vernieuwen in de organisatie en bedrijfsvoering. Dat elan leeft ook sterk in het topmanagement van de rijksdienst. Het SG-beraad heeft aangegeven concrete voorstellen te willen ontwikkelen voor een rijksbrede benadering van onderwerpen als strategievorming en shared services op het gebied van personeelsmanagement. Deze ontwikkeling naar vernieuwing op het terrein van organisatie en bedrijfsvoering zal de komende periode een extra impuls worden gegeven.

Bij organisatie en bedrijfsvoering staat de sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen centraal. Daarbij wordt nagestreefd dat zoveel mogelijk wordt bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. De gedachte hierachter is dat het efficiënter en effectiever is om een aantal zaken gezamenlijk op te pakken en als faciliteiten aan te bieden. Het werkt ontkokerend, bevordert de flexibiliteit en versterkt de gemeenschappelijke oriëntatie en identiteit van de rijksdienst. Met andere woorden: samenhang, samenwerking en integraliteit. In deze paragraaf geeft het kabinet een overzicht van de initiatieven die het op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering wil nemen.

4.2 Inrichting departementale organisaties

Ontwikkelingen als de scheiding van beleid, uitvoering en (meer recent) toezicht; verzelfstandiging, privatisering-, decentralisatie en doormandatering van bevoegdheden hebben op de ministeries geleid tot toepassing van nieuwe werkvormen en werkwijzen. Hiermee wordt beoogd de sturing van en flexibiliteit in de organisatie beter vorm te geven. Deze vernieuwingen worden gezien als een belangrijke impuls voor de verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst. Zij zullen daarom worden ondersteund.

De coördinatie binnen de rijksdienst op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering zal worden versterkt. De ministeries hebben de afgelopen jaren al vele initiatieven genomen ter vergroting van de sturing en flexibiliteit in de organisatie. Veel ministeries hebben de traditionele structuur waarbij een directoraat gelijkstond aan een beleidskolom die soms moeilijk doordringbaar was, inmiddels verlaten. De portefeuilles van de directeuren-generaal (DG's) zijn op veel ministeries anders ingericht, bijvoorbeeld door de DG ook verantwoordelijkheden te geven voor organisatieonderdelen die taken moeten vervullen dwars door de kokers heen. Sommige ministeries, bijvoorbeeld Economische Zaken, hebben de organisatie meer flexibel vormgegeven en sterk gericht op de thema's en projecten die voor de komende periode op de agenda staan. Daarnaast zijn bij diverse ministeries (o.a. Sociale Zaken en Werk-gelegenheid en Justitie) project-DG's ingesteld en heeft een herpositionering plaatsgevonden van de toezichtsfuncties bij diverse ministeries (o.a. Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne).

De coördinatie met betrekking tot organisatievraagstukken zal op twee manieren worden versterkt. In de eerste plaats door toetsing van departementale topstructuren. In de vorige paragraaf zijn de visies op de positionering van de basisfuncties beleid, uitvoering, toezicht aan de orde geweest. De vakministers zijn en blijven verantwoordelijk voor de inrichting van de eigen departementale organisatie. Bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ligt nu reeds de taak om te toetsen of de genoemde basisfuncties binnen de ministeries adequaat zijn gepositioneerd. De minister van BZK wordt hierbij geadviseerd door de (reeds bestaande) interdepartementale Commissie Rijksdienst.

Deze taak zal worden geactiveerd. Met de departementen zal over dergelijke positioneringskwesaties in gesprek worden gegaan in de Raad voor Rijksdienst en Inkomensaangelegenheden (RRDIA, een onderraad van de Ministerraad).

In de tweede plaats zal een eenduidige visie worden geformuleerd als leidraad voor de inrichting van de departementale topstructuren. De vele ontwikkelingen op dit gebied maken het wenselijk te komen tot een aantal nieuwe en voor de gehele rijksdienst te hanteren uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie en de topformatie op de ministeries. Deze visie zal geen keurslijf zijn voor de inrichting van ministeries, maar uitwerking geven aan een aantal beginselen die richting geven aan een verantwoorde en inzichtelijke organisatie van het werk. Naast samenhang, samenwerking en integratie zullen flexibiliteit en transparantie de uitgangspunten zijn in deze visie. In deze visie zal in elk geval ruimte zijn voor de gewenste veranderingen in de organisatie van de primaire processen van de rijksdienst.

Dit betekent onder meer dat zodanige voorwaarden zullen worden gecreëerd in de departementale organisatie en topformaties dat grote uitvoerings- en toezichtsorganisaties die complexe of politiek gevoelige overheidstaken uitvoeren, een stevige en evenwaardige positie krijgen naast beleid. Concreet betekent dit dat het functiewaarderingssysteem voor bepaalde functies binnen uitvoerings- en toezichtsorganisaties opnieuw zal worden bezien. Daarnaast kan ook de vraag aan de orde komen in hoeverre er knelpunten zijn in de personeelsvoorziening van uitvoerings- en toezichtsorganisaties en zo ja op welke wijze deze knelpunten zijn op te lossen. Verder betekent dit dat de leiding van enkele van dit type organisaties tot DG-niveau kan worden opgewaardeerd. Waar deze uitvoerings- en toezichtsorganisaties nu nog onderdeel zijn van een

beleidsdirectoraat kan dat gepaard gaan met een herinrichting van die beleidsonderdelen.

Versterking politieke sturing op organisatie en bedrijfsvoering

De sturing van de Ministerraad bij grote organisatie- en bedrijfsvoeringsvraagstukken zal worden versterkt. Dat zal gebeuren door de reeds bestaande taak van de Raad voor RijksDienst en InkomensAangelegenheden (RRDIA, een onderraad van de Ministerraad) te activeren en de structuur van de ambtelijke voorbereiding op dit gebied te vernieuwen.

Zo kunnen betere afwegingen tot stand komen tussen wat «op concerniveau» wordt ondergebracht voor de rijksdienst als geheel en wat op ministerieniveau wordt ondergebracht ter ondersteuning van individuele ministers. Majeure beslissingen op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering van de ministeries zullen voortaan explicieter worden gemaakt en worden afgestemd in de RRDIA. Alle ministers die een coördinerende verantwoordelijkheid hebben op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering zullen daartoe in de RRDIA worden uitgenodigd.

4.3 *Personeelsmanagement*

De afgelopen decennia zijn veel taken op personeels en organisatiegebied van sectorniveau naar ministeries en vervolgens – daarbinnen – naar onderdelen en diensten gedecentraliseerd. De eerder geschetste ontwikkelingen maken het op sommige punten wenselijk om te komen tot gedeelde voorzieningen op het gebied van personeelsmanagement. Daarbij gaat het om voorzieningen ten behoeve van managers en de medewerkers binnen de rijksdienst en tevens ten behoeve van het beter functioneren van de personeelsfunctie zelf.

De Algemene Bestuursdienst

Midden jaren negentig is de Algemene Bestuursdienst (ABD) opgericht ter bevordering van kwaliteit, professionaliteit en «ontkokering» van het topmanagement van de gehele rijksdienst. Dit gebeurt onder andere door middel van mobiliteit.

Verstandig geregisseerde mobiliteit kan de ontkokering dienen doordat personeel dat over de grenzen van de afzonderlijke kokers gaat gemakkelijker de grenzen kan slechten wanneer dat nodig is.

Met de invoering van het systeem van geregisseerde mobiliteit voor SG's en DG's («schaal 19») per 1 juli 2000 is hiervoor een stevig en niet vrijblijvend stelsel ingericht. Geregisseerde mobiliteit biedt ook mogelijkheden voor andere specifieke rijksbreed voorkomende functiegroepen. Diverse ministeries hebben op dit terrein al initiatieven genomen. Bijvoorbeeld Justitie voor wetgevingsjuristen en Financiën voor financieel economen. In de komende periode wordt bezien in hoeverre dit model van geregisseerde mobiliteit breder kan worden toegepast, in het bijzonder voor functiegroepen waar verbetering van loopbaanmogelijkheden en van functiekwiteit nodig wordt geacht, zoals accountants. Daarnaast zal een ABD-kandidatenprogramma worden ontwikkeld voor veelbelovende ambtenaren in de schalen 14 en 15. In dit programma wordt onder andere aandacht besteed aan managementopleidingen en gediversifieerde werkervaring, waaronder internationale ervaring. Verwacht wordt dat ook hiervan een impuls zal uitgaan voor de ontkokering van het rijksmanagement.

Zeer recent heeft een IBO-werkgroep aanbevelingen gedaan om te komen tot een effectiever personeelsmanagement in de rijksdienst. Over de voornemens op dit terrein wordt u apart geïnformeerd, middels een kabinetsstandpunt op dit IBO. In deze brief worden in het bijzonder drie onderwerpen onder uw aandacht gebracht omdat ze essentiële voorwaarden zijn voor een effectieve inzet van het menselijk kapitaal in de overheid. Daardoor ligt er een directe relatie naar het onderwerp van deze brief, de kwaliteit van de rijksoverheid.

In de eerste plaats is het van belang dat het management binnen de rijksdienst zijn sturingsrol richting personeel nadrukkelijker vorm gaat geven. Dat betekent dat op verschillende managementniveaus doelstellingen voor het personeelsbeleid moeten worden vastgelegd (bijvoorbeeld in managementcontracten) en dat mede op een goede performance richting personeel wordt gestuurd.

In de tweede plaats worden op het terrein van het personeelsmanagement benchmarking en visitaties uitgevoerd. Benchmarking houdt naast vergelijking ook altijd in spiegeling aan «de beste» en dat levert een impuls tot kwaliteitsverbetering. Door dit te koppelen aan periodieke doorlichting en visitaties wordt deze impuls nog versterkt. Onderdeel van deze aanpak zullen periodieke onderzoeken zijn naar medewerkers-tevredenheid. Op grond van de uitkomsten wil het kabinet een meerjarig programma starten van verbeterprojecten op HRM-gebied.

In de derde plaats kunnen de initiatieven van het SG-beraad worden genoemd om te komen tot meer samenhang en integratie van de beheersfuncties binnen de rijksdienst.

Eén van die initiatieven richt zich op shared services op het terrein van personeelsvoorzieningen. Daarbij worden ideeën op tafel gelegd voor een voor de gehele rijksoverheid toegankelijke service van personeelsvoorzieningen.

Beoogd wordt om de P&O-functies op de ministeries te ontlasten van het routinematige, administratieve personeelswerk en het accent te laten verschuiven naar een meer strategische taakvervulling. Eind dit jaar zal het SG-beraad aan het kabinet adviseren hoe tot een dergelijke gedeelde voorziening op P&O-gebied kan worden gekomen.

Werken bij het Rijk

Op het gebied van werken bij het Rijk zijn er nu al gemeenschappelijke voorzieningen waarbij de ministeries gezamenlijk optrekken om hun positie op de arbeidsmarkt te versterken. Met name betreft dit de gezamenlijke aanpak op het gebied van de arbeidsmarktcommunicatie en de werving van trainees. Dit zal worden voortgezet.

Betere informatievoorziening op personeelsgebied

Een adequate informatievoorziening is een onmisbare voorwaarde om te kunnen sturen en beheersen en van daaruit kwaliteitsverbetering in gang te kunnen zetten. In navolging van de financiële kolom is daarom voor de personele kolom het project Kernmodel Personele Informatievoorziening (KPI) gestart.

Het KPI richt zich onder meer op het vaststellen welke stuur-, beheers- en verantwoordingsinformatie op de verschillende managementniveau's minimaal nodig is om te komen tot beslissingen of beleid over een effectieve en efficiënte inzet van de productiefactor personeel. Op langere

termijn is het streven om óók een standaard voor managementinformatie voor de andere ondersteunende bedrijfsvoeringsprocessen te ontwikkelen.

Het KPI moet het mogelijk maken om rijksbreed te sturen op kwaliteitsverbetering van het personeelsbeleid. Jaarlijks in september zal de minister van BZK in de Personeelsbrief zijn beleidsvoornemens op dit gebied gaan aankondigen. Op de derde woensdag van mei zal de minister jaarlijks via een Sociaal Jaarverslag verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over het gevoerde personeelsbeleid binnen de rijksdienst.

Voor overige acties op het gebied van personeelsmanagement, bijvoorbeeld met betrekking tot opleidingen en arbeidsmarktcommunicatie, wordt verwezen naar de Personeelsbrief 2001. Deze wordt dit najaar voor de eerste keer aan u aangeboden.

4.4 Financiën

Behalve dat van de operatie Van beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) een belangrijke impuls zal uitgaan voor de kwaliteitsverbetering van de overheid in de beleidsvorming, draagt VBTB ook bij aan de kwaliteit van de overheid doordat het de doelmatige bedrijfsvoering bevordert.

Bedrijfsvoering krijgt bijzondere aandacht in de verantwoording nieuwe stijl, die vanaf 2003 jaarlijks door elk ministerie zal worden ingediend. Vanaf dat moment legt elk ministerie verantwoording af over de bedrijfsvoering in een aparte «mededeling over de bedrijfsvoering». De «mededeling over de bedrijfsvoering» vormt het sluitstuk van het continue proces van sturing en beheersing binnen de ministeries.

Onder leiding van de minister van Financiën wordt gewerkt aan een rijksbreed kader waarin de basiseisen worden vastgelegd waaraan elk sturing- en beheersingsstelsel van de ministeries moet voldoen. Hierbij staat de gedachte van «management control» centraal. In de «mededeling over de bedrijfsvoering» geeft de minister dus aan in hoeverre en ten aanzien van welke bedrijfsprocessen hij «in control» is. Hiermee wordt bedoeld dat het ministerie een intern sturing- en beheersingsstelsel heeft dat een adequate borging biedt van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Daarmee biedt VBTB ook het parlement de mogelijkheid om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te toetsen. De mededeling over de bedrijfsvoering kan ook worden ondergebracht in een kwaliteitsmodel.

4.5 Kwaliteitszorg en instrumentatie

Vanuit het ministerie van BZK wordt al enige jaren het ontwikkelen van een kwaliteitsbeleid en het gebruik van instrumenten voor kwaliteitszorg binnen de overheid gestimuleerd. Hierbij wordt ruimte gelaten aan de individuele organisaties om dat op een voor de eigen organisatie passende manier in te vullen. Kwaliteitszorg kan immers pas effect hebben wanneer er draagvlak is bij diegenen die ermee moeten werken.

De minister van BZK zal deze stimulerende en faciliterende rol nadrukkelijk blijven vervullen en een dwingender karakter geven. Daarbij hoort ook een controlrol. Het is gewenst dat iedere overheidsorganisatie een eigen beleidsprogramma kwaliteitszorg ontwikkelt en uitvoert, waarin doelstellingen, activiteiten, middelen en instrumenten gespecificeerd staan om kwaliteitsnormen op te stellen c.q. te waarborgen. De minister van BZK zal dit niet alleen stimuleren, maar zal dit ook gaan toetsen ten einde zeker te stellen dat het kwaliteitsbeleid de gewenste vaste plaats heeft in iedere overheidsorganisatie.

In relatie tot de kwaliteit van de dienstverlening is ook benchmarking van belang, bijvoorbeeld gebaseerd op de toepassing van het «INK-managementmodel».

Met dit model heeft het ministerie van Justitie inmiddels ervaring opgedaan. Een dergelijk model biedt een helder, gemeenschappelijk analysekader met concrete taakvelden waarop acties en resultaten zichtbaar kunnen worden gemaakt. Door het werken met kengetallen en het vergelijken hiervan aan de hand van een dergelijk analysekader ontstaan mogelijkheden van «benchmarking».

Met benchmarking kan een organisatie zich een beeld vormen over de kwaliteit van dienstverlening aan de primaire doelgroep, het kostenniveau en de geleverde prestaties. Benchmarking moet dan geen eenmalige exercitie zijn, maar een doorlopend proces dat werkt als katalysator voor verbetering. Er zijn in de rijksdienst reeds initiatieven tot toepassing hiervan, met name bij ZBO's. Een voorbeeld is de Informatie Beheer Groep.

De minister van BZK zal stimuleren dat benchmarking meer wordt toegepast, met name in organisaties in de rijksdienst met directe klantcontacten. Hiermee wordt tevens transparantie en rekenschap aan de burger als klant bevorderd.

Interdepartementale beleidsvisitaties

Ter versterking van de coördinatie en integratie van het beleidsproces in de rijksdienst worden zogenaamde «interdepartementale beleidsvisitaties» uitgevoerd. Met dit instrument, dat bestaat uit een combinatie van zelfevaluatie en externe toetsing, worden interdepartementale beleidsprocessen verbeterd, de sturing ervan door het politieke en ambtelijke apparaat versterkt en het zelflerend vermogen van ministeries op dit terrein vergroot.

De SG's zullen jaarlijks twee interdepartementale beleidsterreinen voorstellen die met het instrument beleidsvisitatie zullen worden beoordeeld.

4.6 Informatie- en Communicatietechnologie (ICT)

ICT is voor samenhang, samenwerking en integratie van onschatbare betekenis. ICT biedt niet alleen een randvoorwaarde om deze doelen te bereiken, maar het dwingt ze ook af. Met name internetachtige toepassingen maken samenwerking een stuk gemakkelijker. Verkokering binnen en tussen ministeries en diensten kan met ICT worden doorbroken, organisaties worden opener en er ontstaan netwerkachtige verbanden. ICT is dan ook van grote invloed zowel op de primaire processen van de overheid als op de organisatie en de bedrijfsvoering.

In mei 2000 is in de nota «Contract met de Toekomst» een visie gegeven op de relatie tussen overheid en burger in de informatiemaatschappij. Daaraan zijn tevens een aantal ambitieuze nieuwe acties en strategische verkenningen verbonden, die kunnen worden beschouwd als een actualisering van het uit 1998 stammende actieprogramma Elektronische Overheid (ELO). Ik verwijs u graag naar genoemde nota's.

De commissie ICT en Overheid onder voorzitterschap van de heer Docters van Leeuwen heeft zeer recent advies uitgebracht over de invloed van ICT op de relatie tussen burger en overheid en tussen overheden onderling. Binnenkort zal u een reactie op dit advies bereiken.

Elektronische publieke dienstverlening

Acties op het gebied van elektronische publieke dienstverlening worden gekenmerkt door kwaliteitscriteria als klantgerichtheid en vraagsturing. Het betreft hier vaak langlopende projecten die tot doel hebben het niveau

van elektronische dienstverlening van de overheid te verbeteren. De activiteiten zijn er op gericht overheden te stimuleren en te assisteren bij het online aanbieden van producten en diensten.

Het eerste onderwerp in dit verband is het programma Overheidsloket 2000 (OL 2000). OL 2000 moet eind 2002 voorzien in een set handboeken, generieke ICT-instrumenten en een kennisbank met ervaringsgegevens over de voorhoede projecten in de domeinen wonen, zorg en welzijn en bedrijven.

Hergebruik van deze middelen door andere publieke dienstverleners moet resulteren in een landelijk dekkend netwerk van vraaggerichte fysieke en elektronische loketten, waar burgers en bedrijven met vragen over een van de domeinen terecht kunnen.

Verder wordt onderzocht of een bredere toepassing mogelijk is van de «geen-loket benadering». Volgens deze benadering is voor veel overheidsdiensten eigenlijk geen loket nodig waar burgers en bedrijven aanvragen voor de betreffende dienst indienen, maar kunnen ze ook pro-actief door de overheid op hun rechten en plichten worden gewezen en zo in aanmerking komen voor de betreffende dienst, zonder dat ze zelf aanvragen daarvoor hoeven in te dienen. Deze benadering wordt nu al toegepast bij bijvoorbeeld de kinderbijslag en de zalmsnip.

Daarnaast is het de bedoeling het aanbod van overheidsinformatie en dienstverlening via internet verbeteren. Sinds 1999 wordt via de portal website *www.overheid.nl* alle elektronische informatie van de overheid op een over-zichtelijke wijze aangeboden aan gebruikers. De site heeft inmiddels meer dan 10 000 bezoekers per dag. In 2002 wordt de derde versie van deze website in gebruik genomen.

Via «Advies.Overheid.nl» worden overheden geadviseerd bij het ontwikkelen van eigen websites. Advies.overheid.nl zorgt ook voor het beheer en de verdere ontwikkeling van de site *www.overheid.nl*. Doel is te komen tot een vraaggerichte site voor iedere internettende burger en ondernemer. Aan de site zal een overzicht van alle diensten van de rijksoverheid worden toegevoegd.

Deze rijksproductencatalogus wordt op dit moment ontwikkeld.

Ter bevordering van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening zijn de gemeenten Eindhoven/Helmond, Enschede en Den Haag verkozen tot «super-pilot gemeenten». Deze gemeenten moeten zorgen voor een zo volledig mogelijk aanbod van elektronische diensten. Hierbij ligt de nadruk op integratie of koppeling van gemeentelijke websites, de front-office, met alle opgeslagen data in de backoffice, zodanig dat er geautomatiseerde elektronische transacties van diensten tot stand komen. De pilot-gemeenten worden daarbij ondersteund vanuit de rijksoverheid.

4.7 Innovatiecentrum openbaar bestuur

Als vervolg op de aanbevelingen van de commissie Van Rijn zal een Innovatiecentrum openbaar bestuur worden ingesteld. Dit Innovatiecentrum is een belangrijk instrument om het proces van verbetering van de kwaliteit en productiviteit van de dienstverlening van organisaties binnen het openbaar bestuur te stimuleren en te ondersteunen.

Het innovatiecentrum zal fungeren als aanjager voor vernieuwing van deze organisaties en verbetering van de samenwerking tussen deze organisaties. Daartoe zal het centrum in binnen- en buitenland zoeken naar ideeën en praktijk-voorbeelden voor vernieuwing en deze actief bekendmaken. Door middel van het uitvoeren van experimenten en pilots zullen deze ideeën worden uitgetoetst.

Het Innovatiecentrum zal de resultaten reproduceerbaar maken voor

(andere) organisaties in het openbaar bestuur door het aangeven van succesfactoren en door het ontwikkelen van een geïntegreerde aanpak voor organisatievernieuwing en samenwerking tussen organisaties.

Het Innovatiecentrum zal het karakter krijgen van een kennis- en netwerkorganisatie en gebruik maken van de modernste informatie- en communicatietechnologie.

Een stuurgroep, bestaande uit personen met ruime ervaring met en deskundigheid inzake veranderingen in het openbaar bestuur, zal toezien op het functioneren van het Innovatiecentrum. De stuurgroep legt jaarlijks de hoofdlijnen van het programma van het Innovatiecentrum ter goedkeuring aan het kabinet voor en legt verantwoording af over de activiteiten van het voorafgaande jaar. Het kabinet zal de Tweede Kamer over de voortgang van het Innovatiecentrum openbaar bestuur rapporteren bij de periodieke voortgangsrapportage over alle innovatietrajecten in de publieke sector.

De verdere uitwerking van het innovatiecentrum kunt u tegemoet zien in de rapportage «Innovatietrajecten publieke sector», die u binnenkort zal worden toegezonden.

5. Besluit

In de voorgaande hoofdstukken heb ik de discussie over de kwaliteit van de rijksoverheid getracht te structureren. Enerzijds geeft de brief een overzicht van de reeds in dit verband gestarte initiatieven. Anderzijds brengt de brief ook nieuwe initiatieven onder uw aandacht. Rode draad bij al deze initiatieven is het streven naar meer samenhang, samenwerking en integraliteit binnen de rijksoverheid.

Zoals al in de inleiding is gezegd betekent dit alles natuurlijk niet dat de ook door de Tweede Kamer gewenste cultuuromslag van vandaag op morgen zal zijn gerealiseerd. Maar in hun samenhang bieden de initiatieven wel de voorwaarden die nodig zijn om deze cultuurverandering mogelijk te maken. Het is nu zaak om goed geprogrammeerd en geregisseerd te werken aan het scheppen van deze voorwaarden en zo het continue proces van kwaliteitsverbetering binnen de rijksoverheid te faciliteren en waar nodig op gang te brengen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries