

Eindoordeel visitatiecommissie departementale takenanalyses SZW, EZ en FIN (cie-Scheltema) over departementale takenanalyse SZW

Algemeen deel

De commissie wil beginnen met enkele algemene opmerkingen, die de resultaten van de departementale analyses in perspectief plaatsen.

1. Diepgang en resultaten van de analyses

De commissie is ingenomen met de kwaliteit van de analyses die door de departementen zijn gemaakt. Een systematische reflectie op de eigen taken en de wijze waarop die worden uitgevoerd, is nog niet eerder door de departementen verricht. Dit verdient waardering, ook voor de inzet waarmee is gewerkt. Uiteraard geldt hier wel dat het ene departement en/of het ene departementsonderdeel bevredigender werk heeft verricht dan het andere.

Tegelijkertijd dient te worden opgemerkt dat er voor de start van de takenanalyse al de nodige heroriëntatietrajecten waren gestart. Voorstellen tot het schrappen van taken, opheffing van directies of tot samenvoeging van departementen zijn nu dan ook niet te gedaan.

Het zou naar de mening van de commissie ook niet realistisch zijn geweest. Dat neemt niet weg dat met het programma Andere Overheid wel gestreefd wordt naar een ingrijpende hervorming van de overheid. De vraag moet daarom worden gesteld waaruit die ingrijpende verandering dan zou moeten bestaan, en langs welke weg die tot stand moet worden gebracht.

Daarover volgen hier enkele opmerkingen.

2. De aard en de beperkingen van de departementale taakanalyses

De Andere Overheid staat voor betere prestaties voor de burger, (waar mogelijk een kleinere) overheid en minder bureaucratie. Dit realiseren door een burgergerichte focus, een kritische analyse van de taken, minder regels en door de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen in de samenleving sterker aan te spreken. Een herbezinning op de taken die de overheid verricht – de *wat* vraag: moet de overheid die taak werkelijk nog wel voor haar rekening nemen? - en een herbezinning op de wijze waarop die wordt uitgevoerd – de *hoe* vraag: kan die taak niet heel anders georganiseerd, met minder regels en slimmere vormen van toezicht worden verricht? - vormt een wezenlijk onderdeel.

Het accent bij de departementale takenanalyses heeft vooral op de tweede vraag gelegen. Voor een deel valt dat te betreuren, en is wellicht sprake van een gemiste kans, ook omdat beide vragen nogal samenhangen: de wijze van uitvoering bepaalt mede hoe zwaar de last is die op de samenleving wordt gelegd. Maar voor een groot deel is de eerste vraag een politieke vraag die in het kader van een departementale takenanalyse minder kans maakt. Maar de tweede vraag is ook van het grootste belang. Minder, en vooral slimmere regels die leiden tot minder bureaucratie en de eigen verantwoordelijkheid sterker aanspreken, zijn over een breed terrein van overheidsop treden mogelijk. Dat vergt een andere werkwijze van de overheid, en veelal een andere organisatie van overheidsdiensten. **Zo zou een particulier bedrijf niet voor ieder onderdeel van zijn betrekkingen met de overheid steeds met een**

andere dienst te maken moeten hebben, maar één enkele gesprekspartner bij de overheid moeten hebben.

3. Verband met departementale herindeling (en afslanking)

De één-loketgedachte heeft wel een relatie met de situering van diensten binnen de overheidsorganisatie, en daarmee ook met de departementale indeling, maar die is beperkter dan men zou verwachten. Ook diensten die binnen een departement zijn geplaatst, treden naar buiten vaak geheel los van elkaar op. Problemen als hier aan de orde vergen niet zozeer een andere departementale indeling, maar een voor een deel andere positionering van overheidsdiensten (zie hierna punt 4), en voor een groot deel een andere, waaronder ook een meer gecoördineerde, taakuitvoering.

Gezien ook het feit dat de departementale analyses zich meer hebben gericht op de wijze van uitvoering van overheidstaken dan op de vraag of de taak überhaupt wel door de overheid verricht zou moeten worden, meent de commissie dat de uitkomsten van de departementale analyses op zichzelf weinig aanknopingspunten bieden voor een ingrijpende departementale herindeling, en dat een dergelijke herindeling ook zeker niet de enige oplossing is voor het vraagstuk van regelzucht, bureaucratie, klantgerichtheid en tekortschietende efficiency.

4. Positionering van overheidsdiensten; ministeriele verantwoordelijkheid

De commissie is op twee manieren aangelopen tegen de positionering van overheidsdiensten. In de eerste plaats blijkt bij nogal wat diensten een zekere discrepantie te bestaan tussen de taken die worden uitgevoerd en de indeling bij het betrokken departement. Zo voert de douane (aan de buitengrenzen) in belangrijke mate ook taken uit die niets met het fiscale te maken hebben, zoals controle op invoer van gevaarlijke of verboden zaken of bedreigde diersoorten, wordt de exportcontrole als wezensvreemd bij EZ beschouwd, en zou integratie van de FIOD met de SIOD sterke overweging verdienen.

Hier wreekt zich het feit dat de aansturing van diensten via de ministeriele verantwoordelijkheid zo sterk gekoppeld is aan een bepaald departement, dat het uitvoeren van taken voor een ander departement in het algemeen tot fricties en onduidelijkheden leiden die men zoveel mogelijk wil voorkomen. Dit betekent dat een grote weerstand bestaat tegen een taaktoedeling aan een dienst ten behoeve van verschillende departementen of de overdracht van een dienst aan een ander departement. Meer in het algemeen blijkt dat iedere taakanalyse die logischerwijs zou uitlopen op een dergelijke taaktoedeling of tot overgang naar een ander departement, in het zicht van dit resultaat wordt afgezwakt of minder dwingend wordt gemaakt, zodat die conclusie toch niet hoeft te worden getrokken. Tegelijkertijd meent de commissie dat de behoefte toeneemt om uitvoerende diensten meer ten behoeve van meer departementen werkzaam te laten zijn: het past ook in de lijn van de Andere Overheid dat een burger of een bedrijf niet steeds weer met een andere overheidsdienst te maken krijgt.

Het is daarom van groot belang dat uitvoerende diensten zodanig worden gepositioneerd, dat zij op evenwichtige - door de politiek bepaalde - taken voor verschillende departementen kunnen combineren.

De commissie is in dit kader content met de analyse en de aanbevelingen die de departementen in een gezamenlijk essay gedaan hebben in het kader van het streven naar meer de synergie. Naast het feit dat er altijd naar gestreefd moet worden overlap te bestrijden, acht de commissie de voorstellen die worden gedaan tot meer systematische toepassing van (nieuwe) coördinatiemechanismen (gedeelde projectgroepen of –directies,

detacheringen, projectministers) en meer synergie tussen uitvoerders en toezichhouders zeer nuttig en kansrijk.

De commissie meent dat de nu gekozen benadering een meer algemene toepassing verdient: zij kan voor de onderlinge verhouding van alle departementen mogelijkheden bieden.

Het tweede punt is van meer wezenlijke aard. Essentieel voor het gedachtegoed van de Andere Overheid is dat minder wordt gewerkt vanuit het concept van centrale sturing door gedetailleerde regelgeving en hiërarchie, maar de eigen verantwoordelijkheid sterker wordt aangesproken. Het gegeven dat de huidige samenleving zo ingewikkeld en zo kennisintensief is geworden dat de juiste handelwijze niet vanuit een centraal punt kan worden voorgeschreven, is daarvoor een overtuigend argument.

Dit vergt wel een andere invulling van de overheidssturing, weerspiegeld zowel in de aard van de regelgeving als in de manier van toezicht en verantwoording. Daarbij past niet een vorm van sturing en verantwoording bij de overheid, die geheel op het concept van centrale sturing zou zijn gebaseerd. Professionaliteit bij bedrijven, instellingen en overheidsdiensten moet worden aangesproken om het publieke belang zo goed mogelijk te dienen.

Om die professionaliteit op al die verschillende plaatsen te kunnen aanspreken, moet de politieke verantwoordelijkheid niet iedere individuele beslissing willen beheersen. Wanneer er ergens bij de overheid of in de samenleving iets mis is gegaan, moet dat dus niet automatisch tot een nieuwe regel of een nieuwe instructie leiden. Nieuwe gevallen zijn toch weer anders, en in een regelwoud weet niemand de weg. Veeleer gaat het erom of in het stelsel van regels en verantwoordelijkheden verbeteringen nodig zijn.

Voor de uitvoerende diensten van de overheid betekent dit dat de politieke verantwoordelijkheid niet zo moet worden ingericht dat de professionaliteit van de uitvoering geen ruimte krijgt. De politiek moet steeds de algemene afwegingen maken, de (professionele) kwaliteit bewaken en de systeemverantwoordelijkheid behouden, maar moet niet door het beoordelen van individuele beslissingen de professionaliteit onmogelijk maken. Een weloverwogen, goed gereguleerde zelfstandigheid bij de uitvoering is daarvoor noodzakelijk, en moet gepaard gaan met duidelijke, bij de eisen van professionaliteit passende vormen van verantwoording. Een rijksbrede visie op dit vraagstuk is nodig omdat anders geen uniform kader kan worden geboden. Bij de ad-hoc verzelfstandigingen uit het verleden zijn - mede door het ontbreken van een dergelijk kader - soms grote fouten gemaakt. **Dat neemt niet weg dat het vasthouden aan een alomvattende ministeriële verantwoordelijkheid niet te rijmen valt met het uitgangspunt van de Andere Overheid dat centrale sturing via gedetailleerde regelgeving en bureaucratische uitvoering in de huidige samenleving geen heilzaam perspectief meer is.**

De aangegeven positionering van uitvoerende overheidsdiensten zou ook de oplossing van het eerste punt vergemakkelijken. Bij een - zoals gezegd beperkte - zelfstandigheid zou uitvoering van taken ten behoeve van verschillende departementen eenvoudiger gerealiseerd kunnen worden. Men vergelijk de voorstellen die indertijd door de Commissie Wiegel zijn gedaan.

5. Europa

De commissie heeft elk van de drie departementen gevraagd naar de invloed van Europa op hun functioneren. Waar het ene departement (Financiën) de invloed van Brussel vooral in procesmatige trant beschrijft, constateert het tweede departement (SZW) na een duidelijk meer systematische analyse dat Europa meer in plaats van minder werk impliceert, terwijl het

derde (EZ) aangeeft dat het Europa helemaal naar binnen te hebben gehaald. Naast deze heterogeniteit zijn alle departementen het erover eens dat de beïnvloeding van de Europese besluitvorming in een vroeger stadium prioriteit zou moeten krijgen. Gekoppeld aan de conclusie uit het synergie-essay dat waar coördinatie in Den Haag weinig verbetering behoeft, maar deze niet meer lijkt te bestaan zodra Nederlandse ministers en ambtenaren de grens overtrekken, concludeert de commissie meer in het algemeen dat Europa (nog) meer systematisch aandacht zou moeten krijgen als externe besluitvormingsfactor in de PAO-vraagstelling (wat en hoe).

6. Aansturing van het veranderingsproces

De Andere Overheid vergt een ingrijpende verandering in de manier van denken over de overheidstaken. Die verandering verlangt een grote denkkraft en veranderingsgezindheid bij de overheid. Het doel is immers niet om door het afschaffen van regels de samenleving onveiliger te maken, de financiële markten minder goed te laten functioneren of de arbeidsomstandigheden te verslechteren, maar om door minder, maar slimmere regels die doelstellingen op een betere en minder belastende manier te bereiken. Er is een grote inventiviteit voor nodig om te zien hoe dat kan.

De commissie heeft geconstateerd dat de doelstellingen van de Andere Overheid op veel plaatsen worden onderschreven, en men ook pogingen doet om daaraan gestalte te geven. Maar dat heeft wel tot gevolg dat overal het wiel opnieuw moet worden uitgevonden, en weinig wordt geleerd van - goede en slechte - ervaringen elders.

Teneinde toch enige uitwisseling van ideeën en leerervaringen te bereiken, is op voorstel van de commissie door de drie departementen een gezamenlijk werkconferentie voorbereid. Daar zijn voorbeelden van alternatieve sturingsrelaties door ieder van de drie departementen gepresenteerd. De indruk bestaat dat het symposium stimulerend is geweest.

De commissie meent dat de uitwisseling van informatie en ervaring op een veel meer systematische en voortvarende manier moet worden aangepakt. Een operatie als deze kan niet slagen, wanneer zij blijft steken in een veelheid van los van elkaar staande initiatieven en experimenten. Ongetwijfeld zullen enkele daarvan succes hebben, terwijl vele toch ook met (gedeeltelijke) teleurstellingen te maken zullen krijgen. Het gevaar bestaat dan dat niet geleerd wordt van de successen en de mislukkingen. Dan verzandt de gehele operatie.

Het is van groot belang dat bij de aansturing van de programma Andere Overheid vooral ook wordt geïnvesteerd in het beschikbaar stellen van informatie en het bevorderen van onderlinge leerervaringen. Het denkproces dat voor de veranderingen onontbeerlijk is, behoeft een intensieve stimulering. Men komt er niet door te vertrouwen op de inventiviteit en de welwillendheid van alle onderdelen van de overheid. De commissie ziet hier een rol weggelegd voor DGPAO.

7. Internationale vergelijking

Als onderdeel van de takenanalyse achtte de commissie een internationale vergelijking een onmisbare schakel in de reflectie. Hierop is meerdere malen gewezen. Waar SZW en EZ dit instrument incidenteel voor bepaalde thema's hebben gehanteerd, legt Financiën wel de vergelijking neer, maar kan het departement nu helaas nog geen conclusies trekken. **De commissie wil deze benchmark, ook met het oog op de analyse naar de departementale herindeling, nogmaals nadrukkelijk onder de aandacht brengen.**

8. Opbrengst takenanalyse

De belangrijkste resultaten van de takenanalyse naar de mening van de commissie zijn:

Algemeen

- de gezamenlijke beschouwingen over synergie tussen departementen: hier worden mogelijkheden verkend die ook meer rijksbreed van belang zijn¹;
- de aandacht die het burgerperspectief en de andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving heeft gekregen, blijktens voorbeelden op de werkconferentie en enkele door de departementen specifiek uitgewerkte thema's.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- de Hervormingsagenda, die inzichtelijk maakt dat er voor nieuwe sturingsrelaties en een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving wordt gekozen (duidelijk uitgewerkt op de terreinen van werk en bijstand, arbeidsomstandigheden en kinderopvang);
- de consultatieronde over de takenanalyse, die een kritisch zijlicht wierp op de uitkomsten, hetgeen resulteerde in een negental vervolgvragen waarvan een aantal interessante perspectieven biedt;
- de vier scenario's voor de sociale zekerheid, die een eerste voorbereiding van SZW zijn op de maatschappelijke discussie en politieke besluitvorming;
- de beschouwingen over de SIOD als bijzondere opsporingsdienst; hier liggen meer mogelijkheden; zie hierboven onder algemeen, punt 4;
- de fundamentele analyse t.a.v. het arbeidsmigratiebeleid
- de stroomlijning van de wetgeving inzake gelijke behandeling: die biedt winst in termen van toegankelijkheid en inzichtelijkheid van wetgeving.

Economische Zaken

- een heldere takenanalyse over de gevolgen van de marktordening voor de terreinen Energie, Telecom en Post, zonder overigens concrete consequenties te trekken voor kerndepartement en toezichthouders;
- de vormgeving van het financieel instrumentarium is herijkt;
- de potentiële winst van meer eenheid van EZ in de regio is niet geboekt;
- over het overhevelen naar Buiza van het sanctie- en exportcontrolebeleid van strategische goederen moet het besluit nog slechts genomen worden;
- de analyse over al dan niet overheidsinterventie in de consumentenvoorlichting in geliberaliseerde sectoren.

Financiën

- de heldere kerntakenanalyse van belastingdienst, waarbij de commissie overigens de taakafbakening - waarbij het beheersperspectief de voorrang lijkt te krijgen boven het burgerperspectief - niet onderschrijft;
- de stappen die gezet zijn om te komen tot horizontaal toezicht bij de belastingdienst en de potentie die daar nog ligt bij de financiële markten;
- de fusie tussen de Domeinen en Dienst Landelijk Gebied en de oprichting van het Rijksvastgoedontwikkelingsbedrijf;
- de verwachtingen ten aanzien van de andere kijk op de taken naar aanleiding van de internationale vergelijking.

¹ Niet behandeld: raakvlakken met andere departementen dan EZ, SZW en FIN.

9. Rolopvatting commissie

De departementale takenanalyse is van de departementen zelf. De commissie zag het als haar rol het proces te stimuleren, als klankbord te fungeren en bij tijd en wijle de analyse van een kritisch zijlicht te voorzien. Een volgende keer zou een visitatiecommissie overwogen kunnen worden. Daarbij zou ook punt 6 hierboven aandacht verdienen. Zij dankt de departementen voor de inspirerende gesprekken en de prettige wijze van samenwerken.

Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Algemeen oordeel

Bij de commissie bestaat de indruk dat SZW-breed de takenanalyse na aanvankelijke aarzelingen over het nut goed is op gepakt. Op meerdere niveau's is er naar de taken en de doelstellingen gekeken. De systematische takenanalyse conform de PAO-vraagstelling leverde naast een legitimatie van de huidige taken een negental vervolgerkenningen op. SZW heeft zich daarnaast - in het licht van de ontwikkelingen rond de sociale zekerheid - beraden op een hervormingsagenda. In het verlengde hiervan heeft SZW een viertal fundamentele analyses gepleegd, op beleidsvraagstukken die nu, maar vooral in de toekomst antwoorden vragen. Ten slotte is ook rond de borging van de vernieuwing en de werkwijze van het departement veel gebeurd. De commissie vertrouwt erop dat dit een structureel karakter krijgt.

De commissie is van oordeel dat er bij SZW resultaten geboekt zijn en in de nabije toekomst nog geboekt kunnen worden. De commissie wil haar waardering uitspreken voor het werk dat SZW heeft verzet in kader van de takenanalyse en de open en constructieve wijze van samenwerking met de commissie.

Inhoudelijk oordeel

Algemene takenanalyse

Een fundamentele heroriëntatie van de bestaande taken heeft de algemene takenanalyse op zichzelf niet opgeleverd. De commissie meent dat de algemene takenanalyse vooral een herbevestiging is geweest van de bestaande doelen en taken. De 'wat'-vraag is alleen in formele zin gesteld. De meerwaarde van de algemene takenanalyse, voor zover de commissie dat kan beoordelen, is vooral ontstaan door de consultatieronde met de politieke – en ambtelijke leiding, de medewerkers en externen. Dit zijlicht leverde stof tot nadenken en uiteindelijk negen vervolgerkenningen. De commissie acht het wezenlijk dat SZW dergelijke consultatierondes in een transparante en niet vrijblijvende setting in de toekomst herhaalt.

Hervormingsagenda, lange termijnperspectief op sociale zekerheid

De uitkomst van de algemene takenanalyse is in het licht van de brede hervormingen die op het terrein van SZW al gestart waren voor delen van het SZW-terrein verklaarbaar. De commissie herkent de redenering van de hervormingsagenda. De hervormingen passen in de tendens om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving en overheden onderling te herijken. Dat geldt zeker voor terreinen als arbeidsmarkt en bijstand en het arbeidsomstandighedenbeleid. Op het terrein van de werknemersverzekeringen zou de commissie de ontwikkeling vooralsnog primair een zoektocht naar meer doelmatigheid willen noemen. De uitwerking van de vier scenario's uit de lange termijnperspectief zal wat dat betreft meer zicht geven op de rolverdeling tussen overheid en samenleving / burger op het terrein van de sociale zekerheid.

De commissie wil haar waardering uitspreken voor de heldere analyse die SZW neerlegt in het lange termijn perspectief op de sociale zekerheid. Heel pregnant komen de dilemma's en afruilen naar voren waarvoor de samenleving en de politiek zich gesteld ziet. SZW geeft met de vier scenario's de aftrap voor de maatschappelijke discussie over de verdere inrichting van de sociale zekerheid en bereidt zo de politieke besluitvorming voor. Voor zichzelf formuleert

SZW een aantal vervolgvragen die nog beantwoord moeten worden, teneinde de keuzes over de herinrichting beter te kunnen maken. De commissie zou daar in brede zin de suggestie aan toe willen voegen de voor- en nadelen van de geschetste opties te schetsen. Deze ontbreken in de huidige analyse.

Negen nadere verkenningen

- Thema 1: Aansturing van de ketensamenwerking. Er worden concrete stappen gezet, die de knelpunten in de keten te lijf gaan en de samenwerking verbeteren. Aandachtspunt voor de commissie daarbij is of de voorgenomen maatregelen ook leiden tot (de gewenste) grotere efficiency. De commissie hoopt dat in het sturingsmodel voor de keten de prikkels voor samenwerking zodanig gekozen worden dat er sprake is van ruimte voor de afzonderlijke onderdelen van de keten en geen overmatige rapportageverplichtingen richting SZW ontstaan.
- Thema 2: Positie bijzondere opsporing. De commissie acht het betreurenswaardig dat er voor de bundeling van de bijzondere opsporingdiensten geen politiek draagvlak bestaat. In de rapportage ontbreken de argumenten. De commissie vraagt zich af of het perspectief van de bedrijven en burgers in deze afweging voldoende is meegenomen. De geïntensiveerde samenwerking met de FIOD-ECD is een stap in de goede richting. Dat geldt eveneens voor de concentratie van opsporingstaken binnen SZW. De commissie roept SZW en daarmee het kabinet op de analyse voor de departementale herindeling aan te grijpen om de kansen voor de bundeling van de bijzondere opsporingdiensten opnieuw grondig wegen.
- Thema 3: Herijking en innovatie van de communicatiefunctie. De commissie is van mening dat de 'luisterfunctie' een onmisbare functie vervult in de moderne beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.
- Thema 4: Rol sociale partners bij oplossing arbeidsmarktfricties. Het stimuleren op lokaal niveau van de 'werkgeversbenadering' acht de commissie vanuit de doelstellingen van het beleid van reïntegratie nuttig. Daar de (financiële) prikkel bij de gemeenten ligt om bedrijven te interesseren voor hun reïntegratie-initiatieven, zou naar de opvatting van de commissie deze stimulerende bemoeienis van SZW uiteindelijk gestaakt moeten kunnen worden.
- Thema 5: Arbeidsmarkt migratie. De commissie wil haar waardering uitspreken voor de fundamentele heroriëntatie die SZW op het beleidsterrein van de arbeidsmigratie onderneemt. Daarvoor was wel een concrete Europese aanleiding (Greenpaper Arbeidsmigratie) nodig. De specifieke verkenning in december 2004 had immers slechts marginale beleidswijzigingen opgeleverd. In de vraagstelling lijken de taken die de overheid moet vervullen sluitstuk van de analyse. De commissie vraagt daarom bij de verdere uitwerking aandacht voor het sturingsvraagstuk.
- Thema 6: Ondernemerschap. Het doel spreekt de commissie zeer aan. De in de rapportage vermelde maatregelen zijn voor een commissieoordeel echter nog te globaal.
- Thema 7: Stroomlijnen regelingen inzake gelijke behandeling. De commissie wil voor dit traject haar grote waardering uitspreken. Hier lijkt substantiële winst in termen van toegankelijkheid en inzichtelijkheid van wetgeving mogelijk. De commissie juicht de ambitie om begin 2006 met het wetsvoorstel naar de kamer te gaan toe.
- Thema 8: Bedrijfsleven meer verantwoordelijk maken voor emancipatie. De beweging dat het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid krijgt en neemt voor de emancipatie van kwetsbare groepen en vrouwen op de arbeidsmarkt onderschrijft de commissie volkomen. Zij hoopt dat het vervolg van de verkenning tot nieuwe slimme initiatieven leidt.

- Thema 9: Sector specifiek emancipatiebeleid nog meer beleggen bij afzonderlijke departementen. De commissie onderschrijft de beweging die SZW maakt door de emancipatievraagstukken daar neer te leggen waar de verantwoordelijkheid thuishoort. Ook het verder concretisering van de doelstellingen onderschrijft de commissie van harte.