

Vergaderjaar 2008–2009

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2009

1. Inleiding

Bijgevoegd is de Vierde Voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD)¹. Ten aanzien van de informatievoorziening over de voortgang is met de Kamer afgesproken dat er éénmaal per jaar zal worden gerapporteerd over de kwantitatieve voortgang en twee keer per jaar over de kwalitatieve voortgang. Tot dusver zijn de volgende voortgangsrapportages verschenen:

- Eerste Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst (09-06-2008, TK 31 490, nr. 1, kwalitatief en kwantitatief);
- Tweede Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst (30-12-2008, TK 31 490, nr. 6, kwalitatief);
- Derde Voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst (28-05-2009, TK 31 490, nr. 22, kwantitatief).

Deze Vierde Voortgangsrapportage bestrijkt allereerst de voortgang van de projecten. Tevens zal aandacht worden gegeven aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de (rijks-)overheid in het algemeen, volgens de lijn die is uiteengezet in de brief van 19 december 2008 (TK 31 490, nr. 6). Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op de vraag hoe een betere greep op de voortgang van het programma en de daarbij aan de orde zijnde informatie kan worden verzekerd. Tenslotte zal in deze brief kort worden stilgestaan bij de onderdelen van het programma, waarbij de verdere toekomst van de overheid c.q. de ambtelijke dienst aan de orde is.

2. De voortgang van de projecten

Het Programma Vernieuwing Rijksdienst kent een groot aantal boven-departementale projecten die op een breed front tot doel hebben de kwaliteit en efficiency van de overheid te bevorderen. In het voortgangsrapport wordt per project de stand van zaken weergegeven en worden opmerkingen gemaakt over de voortgang tot dusver en de vooruitzichten naar

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de toekomst. In dat rapport is ook een beschrijving opgenomen van de aanpak van de verbetering per departement. De totale hoeveelheid in het rapport vervatte informatie is zeer omvangrijk. Het is lastig daarin de weg te vinden. Bij het beheren van een omvangrijk programma als het onderhavige is dat nu eenmaal onvermijdelijk. Uit deze grote hoeveelheid informatie heb ik een serie onderwerpen geselecteerd die naar mijn mening goed lopen enerzijds en zaken die meer aandacht verdienen anderzijds. De nadruk ligt hierbij op de recente ontwikkelingen. De selectie is tot op zekere hoogte enigszins willekeurig maar geeft in combinatie met andere inzichten (bv. de voortgangsrapportage over de 10 projecten op het vlak van verkokering zoals gevraagd door het Kamerlid Heijnen) een goede impressie van de ontwikkelingen in het programma.

2.1 Programmaonderdelen die goed lopen

De volgende projecten van het programma blijken in de praktijk goed te lopen en ook hun vruchten af te werpen:

- 2.1.1. de bedrijfsvoering in het algemeen
- 2.1.2. de communicatiefunctie
- 2.1.3. de juridische functie
- 2.1.4. de financiële functie
- 2.1.5. de reductie administratieve lasten.

2.1.1 De bedrijfsvoering in het algemeen

Bij de bedrijfsvoering van het rijk blijkt dat de instelling van het nieuwe directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk voortvarend ter hand is genomen. De nieuwe organisatie is inmiddels redelijk op sterkte en heeft een aantal initiatieven genomen die qua bedrijfsvoering positief te beoordelen zijn. Te noemen zijn bv.:

- *Gezamenlijke huisvesting*
Het kabinet heeft op 9 april 2009 besloten om de huisvesting van de ministeries in het centrum van Den Haag verder te concentreren. Op termijn zullen ten minste acht van de dertien beleidskernen van ministeries gezamenlijk worden gehuisvest.
- *Eén functiegebouw rijk*
Door de departementen wordt gewerkt aan één functiegebouw Rijk. Er wordt gestreefd naar een vermindering van het aantal functieprofielen van meer dan 5000 naar circa 50.
- *Rijkspas*
In april 2009 is de eerste rijkspas uitgereikt. De rijkspas geeft ambtenaren toegang tot de hele rijksoverheid. De pas wordt geleidelijk ingevoerd en de ministeries hebben afgesproken de toegangscontrolesystemen te uniformeren.
- *CIO's*
Bijna alle ministeries beschikken inmiddels over een Chief Information Officer (CIO). Samen met de directeur Informatiseringsbeleid vormen zij de Interdepartementale Commissie van CIO's (ICCIO). Dit structureel overleg zorgt voor een betere monitoring en kwaliteitsborging van grote ICT-projecten.
- *Inhuur externen*
Het kabinet heeft rijksbrede richtlijnen vastgesteld voor de externe inhuur. Ministeries mogen voortaan maximaal dertien procent van hun totale personeelskosten uitgeven aan de inhuur van externen. Hogere uitgaven voor externe inhuur moeten worden uitgelegd.
- *Inkoop*
De afgelopen jaren heeft een proef met elektronisch bestellen en factureren (EBF) plaatsgevonden bij een vijftal departementen. De rijksbrede invoering van EBF is een volgende stap in het proces van profes-

sionalisering van de inkoop. Ook wordt het principe van categorie-management verder uitgewerkt. Door taakverdeling en specialisatie bij het inkopen is besparingswinst mogelijk.

2.1.2 De communicatiefunctie

Bij de communicatiefunctie kunnen worden genoemd:

- *De totstandkoming van één logo*
Alle kerndepartementen en zo'n 25 andere organisaties zijn inmiddels gestart met de invoering van het nieuwe rijkslogo en zullen eind 2009 hier grotendeels mee klaar zijn. De overige organisaties starten dit jaar met de invoering en zullen eind 2010 gereed zijn.
- *Centrale communicatiepool*
In juni 2009 is gestart met een pilot voor een centrale communicatiepool. Vanuit deze adviesgroep worden communicatieadviseurs voor de duur van de opdracht gedetacheerd bij de verschillende departementen.

2.1.3 De juridische functie

Het project inzake de juridische functie heeft inmiddels opgeleverd:

- *Uitbreiding Academie voor Wetgeving*
De bestaande Academie voor Wetgeving is uitgebreid met een opleiding voor Overheidsjuristen. Deze opleiding start per 1 september 2009, gebruik wordt gemaakt van de faciliteiten van de Academie voor Wetgeving. Hierdoor kunnen beleids- en uitvoeringseenheden worden voorzien van juristen die zijn geschoold in het leggen van adequate verbanden tussen regelgeving en beleid.
- *Interdepartementale samenwerking*
De directies Wetgeving en Juridische Zaken hebben een gemeenschappelijke agenda opgesteld gericht op interdepartementale samenwerking en ondersteuning alsmede voorstellen gedaan voor kwaliteitsontwikkeling en bewaking die in een operationele fase verkeren.

2.1.4 De financiële functie

In het kader van de verbetering van de financiële functie kan worden genoemd:

- *Het nieuwe subsidiekader*
Het nieuwe subsidiekader heeft tot doel de grote verscheidenheid aan subsidievoorwaarden en uitvoeringsprocedures binnen het Rijk te harmoniseren. Per 1 januari 2010 zullen Aanwijzingen voor de Rijksdienst van kracht zijn voor het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving voor rijkssubsidies en subsidies van ZBO's. Bestaande regelgeving wordt voor 1 januari 2012 aangepast.

2.1.5 De reductie administratieve lasten

De reductie van administratieve lasten is zowel wat de lasten voor het bedrijfsleven betreft alsook ten aanzien van de lasten voor overheden een belangrijk onderdeel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Er is daarbij sprake geweest van een zekere koersverlegging doordat de merkbaarheid van de lastendruk een steeds belangrijker plaats heeft gekregen. Over de diverse projecten is apart gerapporteerd in de Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven (5-6-2009, 29 515, nr. 287) en de brief «Acties en resultaten aanpak interbestuurlijke administratieve lasten» (3-3-2009, 29 362, nr. 153).

2.2 Belangrijke projecten die om uiteenlopende redenen extra aandacht vragen

Zoals gezegd zijn er ook projecten die extra aandacht verdienen omdat ze bv. minder vlot lopen of bij nadere beschouwing anders moeten worden opgezet of soms zelfs maar beter niet kunnen worden voortgezet. Te noemen zijn de volgende projecten.

2.2.1. kennis- en adviesinfrastructuur

2.2.2. het bij BZK voorziene Kennisinstituut

2.2.3. de internationale functie

2.2.4. harmonisatie van arbeidsvoorwaarden

2.2.5. delivery-aanpak

2.2.6. rijksvastgoed

2.2.1 Kennis- en adviesinfrastructuur

Op onderdelen gaat dat naar wens. Zo is de reductie van het aantal planbureaus met gelijktijdige oprichting van het Planbureau Leefomgeving goed afgerond. Ten aanzien van de adviesraden blijkt dat sommige raden de gewenste veranderingen snel en effectief realiseren maar andere niet. Heel voorspoedig loopt de oprichting van de Raad voor de Leefomgeving. Ook de aanpassing van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), in combinatie met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), loopt naar wens, terwijl tevens de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in omvang zijn verkleind en qua werkwijze op de nieuwe koers zitten. Achter blijft echter de herinrichting van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Aan de inventarisatie van de uitgaven op gebied van kennis en advies wordt inmiddels hard gewerkt, maar het is nog te vroeg om al concrete resultaten te kunnen laten zien. Die activiteit waar de Tweede Kamer ook sterk op heeft aangedrongen, onder andere in de brief griffier van de vaste commissie van BZK van 10 augustus 2009, heeft inmiddels hoge prioriteit.

2.2.2 Het bij BZK voorziene Kennisinstituut voor openbaar bestuur en publiekmanagement

In de vorige rapportage is gemeld dat hier aan werd gewerkt. Het onlangs afgeronde plan van aanpak gaf echter te weinig basis voor een voorspoedige doorontwikkeling. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bestaat niet het gevoel dat dit centrum in de in het plan van aanpak voorziene vorm een wezenlijke bijdrage te leveren heeft. Wel wordt prioriteit gegeven aan het verder ontwikkelen van de kennisfunctie maar de conclusie is dat het plan om tot een echt, met het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) vergelijkbaar centrum te komen niet zal worden doorgezet.

2.2.3 De internationale functie

In de nota Vernieuwing Rijksdienst is hoge prioriteit toegekend aan de internationale kant van de rijksdienst. Dat krijgt inmiddels vorm door een geïntensiveerde aanpak van benoemingen van Nederlanders bij internationale organisaties. De doelstelling ten aanzien van het aantal experts nationaux détachés (END-ers) blijft echter vooralsnog te ambitieus, reden waarom daar is voorzien in aanvullende inspanningen. Tevens zal de afstemming tussen de Algemene Bestuursdienst en de buitenlandse dienst als het gaat over benoemingen in hogere functies nog verder worden verbeterd.

2.2.4 Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden

De harmonisatie van arbeidsvoorwaarden die noodzakelijk is om te komen tot reductie van interne p-lasten en gemakkelijker mobiliteit blijkt weerbarstig en heeft nog niet opgeleverd dat daar veel winst kan worden geboekt.

2.2.5 Delivery-methodiek

Inmiddels heeft het kabinet twee jaar ervaring kunnen opdoen met de delivery-methodiek, maar het is nog te weinig ontwikkeld om te kunnen stellen dat het leidt tot een beter functionerende rijksoverheid. De delivery-methodiek is geïnspireerd op de aanpak in het Verenigd Koninkrijk. De ervaring daar leert dat de methodiek gaandeweg moet worden doorontwikkeld. Dit is in Nederland niet anders. Dit vergt voortdurende aandacht.

2.2.6 Rijksvastgoed

Ten aanzien van het vastgoed geldt dat hiervoor veel aandacht nodig is. De samenwerking is goed op gang gekomen, maar moet nog nadere resultaten opleveren. Een verdergaande aanpak van het Rijksvastgoed lijkt voorts nog steeds het overwegen waard.

3. De voortgang in de kwaliteit van de rijksoverheid

Hoofddoel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst is, naast natuurlijk bezuiniging en afslanking, vooral ook dat de overheid daadwerkelijk beter gaat functioneren. De hiervoor genoemde projecten plus de uitvoering van de departementale plannen vormen hiervoor belangrijke voorwaarden. In de brief van 19 december 2008 (TK 31 490 nr. 6) is aangegeven dat een poging zal worden gedaan om meer greep te krijgen op de kwaliteitsontwikkeling van de overheid en de informatie om de voortgang daarvan goed te kunnen beoordelen. Er is in die brief een schets gegeven van verschillende categorieën informatie op grond waarvan mogelijkere wijs betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan. Aan het nader invullen van die categorieën is de afgelopen maanden hard gewerkt. De voorlopige, interessante resultaten hiervan zullen de komende maanden nader worden bestudeerd en verfijnd, teneinde op termijn met een voldragen visie te kunnen komen.

Uit de beschikbare informatie komt onmiskenbaar als beeld naar voren dat enige reden tot optimisme over de kwaliteit van de overheid gerechtvaardigd is. Uit bijvoorbeeld de tevredenheidsonderzoeken bij veel dienstverlenende onderdelen van het rijk en de ZBO's blijkt dat niet alleen sprake is van over het algemeen een heel behoorlijke tevredenheid maar ook van stijging van die tevredenheid. Omgekeerd blijkt dat de hoeveelheid klachten in relatie tot het totaal aantal financiële en andere transacties vrij gering is. Ook andere indicatoren die inmiddels volgens de aanpak uit de brief van december vorig jaar worden verzameld wijzen niet in een tegengestelde richting. Overigens wordt wel opgemerkt dat het nog te vroeg is voor een finaal oordeel. Daarvoor zal eerst de methodiek moeten worden verfijnd en de kwaliteit van de informatie moeten worden verbeterd. Bij deze exercitie past nog wel de kanttekening dat voor zover bekend dit de eerste keer is dat een poging wordt gedaan te komen tot een overallbeeld van de kwaliteit van de overheid. Ook in het buitenland zijn hier geen voorbeelden van aangetroffen.

4. De kwaliteit van de informatie over het Programma Vernieuwing Rijksdienst

Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over de voortgang van het Programma Vernieuwing Rijksdienst is al gebleken dat het lastig is om goede informatie te verzamelen over zo'n groot en verstrekkend programma dat bovendien sterk decentraal in opzet is. De vraag rijst daarbij of de over de voortgang beschikbare informatie een goed en volledig beeld geeft. Bovendien is een vraag op welke wijze de beschikbare informatie zodanig kan worden opgezet en verwerkt dat die ook naar de toekomst toe een nuttige functie kan vervullen.

Vanuit het Programma Vernieuwing Rijksdienst is inmiddels het initiatief genomen om op bovenstaande punten voorzieningen te treffen waarmee op gerezen en nog te rijzen vragen adequaat kan worden gereageerd. Daarbij is allereerst een onderscheid gemaakt tussen de kwantitatieve informatie en de kwalitatieve informatie.

Ten aanzien van de kwantitatieve informatie, de afslanking, wordt gewerkt met de cijfers die opgeleverd worden door de salarisadministraties van de onderscheiden diensten of dienstonderdelen. Op zichzelf is die informatie eenduidig en afkomstig uit een betrouwbare bron, zeker nu rijksbreed P-Direkt functioneert. Het heeft voor de kwaliteit van de informatie geen toegevoegde waarde dat b.v. de Rijksauditdienst naar die cijfers kijkt, zoals in het WGO van 11 juni 2009 is geopperd. De Algemene Rekenkamer en ook de Rijksauditdienst zelf zijn diezelfde mening toegedaan. De huidige gang van zaken is gelijk aan de wijze waarop de voortgangscijfers inzake het budget worden verzameld. Ook daarbij is geen sprake van nog weer een aparte accountantscontrole, omdat sprake is van een betrouwbare bron en een duidelijke methodiek.

Wat de kwalitatieve voortgang betreft wordt de informatie nu per project door de projectleider geleverd, onder supervisie van meestal een SG of DG. Dat geeft tot nu toe een betrouwbaar beeld. Maar het lijkt zinvol ook hier te streven naar verdergaande professionalisering van met name de rapportages over de voortgang. Daartoe is overleg gestart met de Rijksauditdienst (RAD) waarbij wellicht een optie is dat de RAD voor de grote projecten tot een beoordelingsmethodiek komt die bij kan dragen aan verbetering van het inzicht. Aan de RAD is gevraagd om voor een drietal projecten bij wijze van proef een dergelijke exercitie uit te voeren. Op basis daarvan zal een beslissing worden genomen over de verdere aanpak.

Voor de vraag hoe de overheid zich in totaal kwalitatief en kwantitatief ontwikkelt, zou aangesloten kunnen worden bij de aanpak die in paragraaf 3 is geschetst. Het zou waardevol zijn te kunnen beschikken over goede informatie over de ontwikkeling in omvang en kwaliteit van het rijk, teneinde daarover in strategische zin verantwoorde uitspraken te kunnen doen. Er is nu wel informatie maar die is sterk versnipperd en soms moeilijk toegankelijk. In verband hiermee is overleg gestart tussen o.m. BZK, het SCP, het CBS en de RAD om te bezien of er een vorm kan worden gevonden voor dergelijke strategische rapportages en verkenningen. Daarbij speelt de informatie over de afslanking een rol, maar ook de informatie over de kwaliteitsontwikkeling. Bij deze ontwikkelingen zullen ook de interessante benchmarks bedrijfsvoering en beleid worden betrokken die veel vergelijkende informatie geven over zaken als de beleidsdruk, de capaciteit, de ondersteuning, etc.

Tenslotte zij opgemerkt dat over het geheel van de informatievoorziening over het programma ook overleg gaande is met de Algemene Reken-

kamer, waarbij aan de Algemene Rekenkamer gevraagd is op welke wijze deze informatievoorziening nog verder kan worden verbeterd.

5. De overheid van de toekomst

Apart onderdeel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst is het starten en voeren van een discussie over de overheid en de ambtenaar van de toekomst. Daarbij is wel al gebleken dat het niet zoveel zin heeft een voorspelling te maken van hoe de overheid er in de toekomst uit zal zien. Beter is te werken aan een overheid die de nog onbekende maar ongetwijfeld grote uitdagingen van de toekomst adequaat aan kan. Overheid voor de toekomst is dan ook wellicht een betere aanduiding.

In het kader van deze projecten is inmiddels een serie activiteiten gestart en zijn rapportages over allerlei deelonderwerpen opgesteld of in voorbereiding. Te noemen zijn bv.: een analyse van vernieuwingen bij de overheid in de laatste 30, 40 jaar, een analyse van een aantal toekomstscenario's van planbureaus, een onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) waarin acht landen onderling worden vergeleken, een analyse van sturingsmodellen van departementen. Ten aanzien van de ambtenaar van de toekomst is hard gewerkt aan het ontwikkelen van ideeën over bv. de ambtenaar in een digitale omgeving.

Het is de bedoeling dat mede op basis van deze stukken de komende maanden een serie discussies zal worden gehouden, zowel binnen de overheid als daarbuiten. Dat kan in de vorm van bijeenkomsten maar ook via internet. Daarbij zullen ook betrokken worden allerlei andere studies of rapportages die eveneens het functioneren van de toekomstige overheid als object hebben. De rapportage over de zelfreflectie van de Tweede Kamer zal hierbij ongetwijfeld aan de orde komen. Op het ogenblik wordt hard gewerkt aan een planning van de bijeenkomsten en aan een startnotitie met achterliggende documentatie. Van mijn kant heb ik in twee toespraken in juni en juli 2009 getracht een eerste bijdrage aan die discussie te geven.

6. Slotopmerking

Het Programma Vernieuwing Rijksdienst is een zeer veelomvattend programma dat de organisatie van het rijk ten diepste raakt en waar zeer veel mensen bij betrokken zijn. De combinatie van enerzijds bezuinigingen en afslanking (met een dubbel slot als extra voorziening) en anderzijds verbetering is een zeer moeilijke, waarbij de financiële crisis de moeilijkheden nog verder vergroot. Daardoor is op sommige terreinen sprake van onverwachte, grote beleidsuitdagingen, terwijl in totaal de financiële ruimte ombuigingen onvermijdelijk maakt. De druk op de ambtelijke dienst is dan ook buitengewoon groot. Het kabinet is zeer tevreden over wat er tot dusver is verricht en realiseert zich dat de spankracht van de dienst op sommige punten het uiterste heeft bereikt. Niettemin is de opgave van doorgaande afslanking en verbetering onontkoombaar. Het kabinet en ook de rijksdienst zelf zijn zich daar van bewust.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst