

Vergaderjaar 2003–2004

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE Vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2003

Hierbij doe ik u toekomen de visie en het actieprogramma tot modernisering van de overheid «Andere Overheid». De inhoud van het voorstel is aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord.

De visie geeft een analyse van de huidige verhoudingen tussen burger en overheid en de problemen die deze verhoudingen kenmerken. Vervolgens worden de eisen geschetst waaraan een moderne overheid zou moeten voldoen.

Het actieprogramma vertaalt de visie in concrete activiteiten. Deze activiteiten zijn op hoofdlijnen weergegeven. In overleg met de mede-overheden en relevante uitvoeringsorganisaties zullen de activiteiten de komende periode worden uitgewerkt in plannen van aanpak.

Het kabinet hecht eraan het oordeel van Uw Kamer te vernemen op genoemde stukken.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Th. C. de Graaf

1. Inleiding

Hoofdlijnenakkoord

In het hoofdlijnenakkoord is de noodzaak van een grondige herstructurering van de overheid onderkend. Alleen al uit het motto van het akkoord «*Meedoen, meer werk, minder regels*» blijkt dat modernisering van de overheid² hoge prioriteit geniet. De inleiding van het hoofdlijnenakkoord geeft weer dat deze modernisering in de eerste plaats moet worden gezocht in een wezenlijke hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid. De grote problemen waarvoor Nederland zich gesteld ziet, kunnen niet door de overheid alleen worden opgelost. Iedereen zal daaraan naar vermogen en draagkracht moeten bijdragen. Dit betekent dat burgers meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen, terwijl de overheid minder regels moet stellen. Het is dus noodzakelijk dat burgers en hun organisaties de vrijheid krijgen om zelf het goede te doen en te regelen. Dat vraagt het nodige van burgers en van de overheid. Een slagvaardige overheid betekent namelijk minder bureaucratie en regelzucht. Het vergroten van de effectiviteit, de slagkracht en het «luisterend» vermogen staan daarbij centraal.³

De noodzaak tot verandering van de overheid

De rolverdeling tussen burgers en overheid is niet meer van deze tijd. De ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste halve eeuw zijn onvoldoende vertaald in de respectievelijke rollen van enerzijds de burgers en hun organisaties, de *civil society*,⁴ en anderzijds de overheid. Deze ouderwetse rolverdeling leidt tot een beeldvorming over en weer die niet langer spoort met de werkelijkheid met alle negatieve gevolgen van dien. De burger heeft verwachtingen van de overheid die niet waargemaakt kunnen worden, terwijl de overheid op haar beurt eveneens uitgaat van een weinig realistisch burgerschapsconcept.

Door dit alles is de legitimatie van veel overheidshandelen aangetast. Modernisering van de overheid, in haar eigen werkwijze maar met name in haar relaties met de *civil society*, is daarom noodzakelijk.

Het kabinetsstandpunt over het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat»

Het kabinet weet zich in deze benadering gesteund door het recente WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat». Dit WRR-rapport bevat namelijk een in hoge mate vergelijkbare probleem-analyse⁵ In het kabinetsstandpunt over dit rapport worden deze analyse en de door de WRR voorgestelde oplossingen dan ook op hoofdlijnen overgenomen.⁶

Het perspectief in zowel het WRR-rapport als het kabinetsstandpunt is evenwel primair dat van de rechtsstaat. In het kabinetsstandpunt hebben wij echter aangegeven dat wij dit onderwerp breder willen benaderen. Er bestaat een nauw verband met de wijze waarop de overheid, met name in haar verhouding tot de *civil society*, functioneert en de wijze waarop zij is georganiseerd. Door middel van deze visie wordt dit laatste verder uitgewerkt. Deze visie moet als één geheel worden beschouwd met het actieprogramma «Andere Overheid». In dit programma worden de concrete beleidsvoornemens van het kabinet inzake de modernisering van de overheid in onderlinge samenhang gepresenteerd.

¹ Deze kabinetsvisie fungeert tevens als kabinetsstandpunt op het advies «Bevrijdende kaders» van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

² In deze kabinetsvisie wordt het begrip «de overheid» in een ruime betekenis gebruikt, te weten die van «openbare sector».

³ *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag 2003. 1–2.

⁴ Met de term *civil society* worden niet alleen omvat de door burgers gedragen maatschappelijke organisaties bedoeld, maar ook meer informele uitingen van burgerzin, dat betekent dat ook op de *res publica* gerichte optredens van individuele burgers deel uitmaken van de *civil society*. Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag 2002. 113–151. Paul Dekker stelt dat de eigen, van markt en staat afwijkende, ordening van de *civil society* wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van vrijwillige associatieve relaties. P. Dekker, *De Oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*, Den Haag 2002. 15.

⁵ WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat. passim*.

⁶ *Rechtsstaat en rechtsorde. Brief van de minister-president, d.d. 27 oktober 2003. Kabinetsstandpunt inzake het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» (kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1.)*, Den Haag 2003. 11–12.

Met deze visie heeft het kabinet niet beoogd het laatste woord over de modernisering van de overheid te spreken. Alleen al vanwege de complexiteit van het onderwerp zou dat onverstandig zijn. De visie heeft als doel om een samenhangende toelichting op het in het actieprogramma verwoorde beleidsvoornemen te geven. Tevens hecht het kabinet veel waarde aan een publiek debat over de rol van de overheid in het algemeen en de vraag hoe deze zich verhoudt tot de *civil society*. Deze visie moet daarom ook worden beschouwd als de inzet van het kabinet bij dat debat.

«Eén voor allen, allen voor één»

In deze visie wordt gesproken over dé overheid. Dit doet het kabinet vanuit het besef dat decentrale overheden een eigen huishouding voeren. Maar ook vanuit het besef dat de mensen de overheden als één overheid zien. Het kabinet heeft de ambitie de rijksoverheid te veranderen. En het weet dat het die ambitie deelt met de andere overheden, die voor een deel al met die verandering zijn begonnen. Deze visie moet dan ook gelezen worden als een uitnodiging om de modernisering van de overheid vooral als een gezamenlijk programma op te vatten.

2. De verhouding burger-moderne overheid

Democratische rechtsstaat en verzorgingsstaat

De democratische rechtsstaat en de verzorgingsstaat¹ zijn in Nederland geleidelijk en langs lijnen van een wederkerig proces ontstaan. Ook conceptueel was er sprake van een nauw en wederkerig verband. Met het toenemen van de welvaart en de volksoontwikkeling zouden op den duur steeds meer burgers een dusdanig niveau van welstand en ontwikkeling bereiken dat zij zouden kunnen beschikken over het kiesrecht.

Vanaf het laatste decennium van de 19e eeuw brak in brede kring het inzicht door dat welvaart en volksoontwikkeling moesten worden bevorderd door middel van een actief overheidsingrijpen. In die jaren werd de grondslag van de huidige verzorgingsstaat gelegd.² In dezelfde periode werd echter ook steeds vaker de vraag gesteld of diegenen voor wie het nieuwe actieve overheidsbeleid in de eerste plaats was bedoeld, niet in staat moesten worden gesteld daarover door middel van de stembus direct invloed uit te oefenen. In deze visie werd de invoering van het algemeen kiesrecht niet langer afhankelijk gesteld van het bezit van een zeker minimum aan welstand en ontwikkeling, maar werd de redenering omgedraaid. Invoering van het algemeen kiesrecht moest juist vooraf gaan aan de vorming van een actief interveniërend overheidsbeleid gericht op het scheppen van gelijke ontwikkelingsvoorwaarden voor iedereen.³ Formele democratie en materiële democratie, dat wil zeggen het vermogen van een ieder om ook feitelijk van zijn democratische rechten gebruik te maken, werden aldus in een onlosmakelijk verband samengesmeed.

In de periode 1900–1970 is op basis van deze grondslag, net als in sommige andere Europese staten,⁴ de Nederlandse verzorgingsstaat tot stand gekomen. In de vorm van een aantal sociale grondrechten heeft de verzorgingsstaat in 1983 een zekere constitutionele verankering gekregen.⁵ In dezelfde decennia is onze democratische rechtsstaat verder geperfectioneerd. Parallel aan de ontwikkeling van een fijnmazig interventie-instrumentarium voor de overheid werd een al even fijnmazig stelsel van rechtsbescherming gecreëerd.

¹ Volgens de klassieke definitie van Thoenes uit 1962 is de verzorgingsstaat een maatschappijvorm, die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschied systeem van overheidszorg, dat zich – bij handhaving van een kapitalistisch productiesysteem – garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen. Geciteerd in: *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*.

De kwaliteit van de quartaire sector, Den Haag 2002. 695. Anderen spreken liever van de «interveniërende staat» of de «interventiestaat», bijvoorbeeld L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat*. Den Haag 1983 en J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, *De interventiestaat*, Meppel/Amsterdam 1984.

² De eerste aanzetten van de verzorgingsstaat waren het gevolg van de totstandkoming van de Arbeidswet van 1889, de Veiligheidswet van 1895, de Woningwet 1901, de Leerplichtwet uit hetzelfde jaar en de Ongevalwet eveneens uit 1901. De allereerste sociale wet, Van Houtens beroemde Kinderwet is nog ouder; hij verscheen in 1874 in het Staatsblad. De Centrale Raad van Beroep, de eerste grote administratieve rechtbank, dateert uit 1903. H. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van administratief recht*, Den Haag 1997, 47 e.v. Zie ook: P. de Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel 1, Deventer 1996.

³ 11 e.v.. Van groot belang voor het ontstaan van de lokale verzorgingsstaat en moderne interbestuurlijke verhoudingen was de inwerkingtreding van de eerste Financiële-Verhoudingswet die ook voorzag in een doelgebonden uitkering ten behoeve van de armenzorg. W.M.C. van Zaalen, *Financiële verhoudingen in Nederland*. 15.

⁴ J. van de Giessen, *De opkomst van het woord democratie als leuze in Nederland*. Den Haag 1948. 168–173.

⁵ Het verband tussen democratische ontwikkeling en verzorgingsstaat was echter niet in al deze landen zo sterk aanwezig getuige het feit dat Bismarck, de ijzeren kanselier van het Wilhelmistische Duitsland, de architect van de Duitse verzorgingsstaat was.

⁵ Het betreft de artikelen 19 (werkgelegenheid, medezeggenschap en vrije keuze van arbeid), 20 (bestaanszekerheid, spreiding van welvaart, sociale zekerheid en bijstand), 21 (milieu), 22 (volksgezondheid, woongelegenheden, maatschappelijke en culturele ontplooiing, en vrije tijdsbesteding).

De Nederlandse verzorgingsstaat is succesvol gebleken. De overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking beschikt over een ruim arsenaal aan ontplooiingsmogelijkheden (opleidingen, verticale mobiliteit, sociaal-culturele infrastructuur). Daarnaast zijn door middel van een stelsel van sociale zekerheid waarborgen voor bestaanszekerheid geschapen. Door een sterke naoorlogse economische groei was het mogelijk dit stelsel verder uit te bouwen en te perfectioneren. Diezelfde economische groei gecombineerd met het besef van bestaanszekerheid heeft geleid tot een historisch gezien ongekeerde toename van de welvaart en het welzijn van de Nederlandse bevolking. Hierdoor ontwikkelde zich vanaf de jaren '60 een door de bank genomen goed opgeleide, zelfbewuste en mondige burger die goed in staat is zelfstandige keuzes te maken.¹

Deze ontwikkeling is niet uniek Nederlands. Er bestaan tal van succesvolle verzorgingsstaten met een gemiddeld hoogopgeleide en welvarende burgerij. In vergelijking met deze andere landen springt Nederland er echter wel uit door het bezit van een grote en vitale *civil society*. Ons land kent de grootste non-profitsector ter wereld.² Het feit het in deze sector in belangrijke mate bestaat uit publieke middelen gefinancierde en ook overigens sterk geïnstitutionaliseerde sectoren als onderwijs en zorg, neemt niet weg dat ook daar veel werkzaamheden door vrijwilligers worden verricht.³ Ook buiten die sectoren wordt er in Nederland overigens veel werk verzet door vrijwilligers.⁴ Tot slot blijkt uit de recente sterke groei van het tot al aanzienlijke aantal leden en donateurs van maatschappelijk organisatie hoe vitaal de Nederlandse *civil society* is.⁵ Een en ander laat zien hoe groot de bereidheid van veel burgers is zich in te zetten voor de publieke zaak. Deze gevolgtrekking sluit aan bij het net geschetste beeld van de mondige en zelfbewuste burger. Deze doorsnee-burger blijkt namelijk over een groot vermogen tot zelforganisatie te beschikken.

Al met al kan worden gesteld dat alle voorwaarden voor een geslaagde emancipatie van de overgrote meerderheid van de Nederlandse burgers aanwezig zijn. Hieraan moet uiteraard worden toegevoegd dat voor zover deze voorwaarden nog niet zijn vervuld, de overheid een belangrijke, maar geen exclusieve, verantwoordelijkheid heeft. Daarbij moet met name worden gedacht aan goed en toegankelijk onderwijs daar waar het de nieuwe generaties betreft en aan adequate voorzieningen op het vlak van inburgering voor nieuwe immigranten.

In zijn verwachtingen van de overheid blijkt de doorsnee burger echter nog niet zo geëmancipeerd. Hij gaat nog steeds uit van een paternalistische overheid, hoewel de overheid in de afgelopen decennia ook op een aantal terreinen is teruggetreden⁶ In deze benadering wordt de modale burger vaak ook gesterkt door een overheid die zich paternalistisch opstelt. Het zal in dat licht niet verbazen dat een fundamentele heroverweging van de verhouding tussen burger en overheid tot nu toe niet heeft plaatsgevonden. Anders gezegd: de verzorgingsstaat is onvoldoende meegegroeid met de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia. Weliswaar zijn vooral in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw de nodige grote operaties op de overheidsorganisatie losgelaten; deze operaties kenmerkten zich echter door een hoge mate van bestuurscentralisme; de principiële dimensie die inherent behoort te zijn aan de vormgeving van de relatie overheid-burger, ontbrak.⁷ Bovendien leidden deze operaties onvoldoende tot wezenlijke veranderingen in het functioneren van de overheid.

¹ Vgl. K. Schuyt, «Een kat met zeven levens» in: *De Volkskrant*, 24 september 2003.

² P. Dekker, «Nederland gemeten en vergeleken: conclusies en perspectieven» in: A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat*. Den Haag 2001 287.

³ Het aandeel van vrijwilligerswerk in het BNP bedroeg in 1995 naar schatting 6%. Ter vergelijking: België, Ierland en Duitsland scoren met elk 3% veel lager. *Ibidem*. 288.

⁴ SCP. *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector*. 241–245.

⁵ Tussen 1980 en 2000 groeide het aantal leden van de grote maatschappelijke organisaties op het vlak van internationale hulp en solidariteit, consumentenbelangen, en sport en recreatie van 16,7 naar 26,8 miljoen. *Ibidem*. 246–247.

⁶ Als voorbeeld kan worden genoemd de relatie tussen overheid en bedrijfsleven die de afgelopen decennia ingrijpend is veranderd: van interventie tot marktmeester.

⁷ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag 2002. 8

Ook de gevolgen van de verbondenheid van Nederland met de internationale rechtsorde, in het bijzonder die van de Europese Unie, heeft nog onvoldoende een plaats gekregen in zowel het verwachtingspatroon van de burger over het functioneren van de Nederlandse overheid, als in het functioneren van de overheid zelf. De autonomie van de nationale wetgever is beperkt en de Nederlandse overheid worstelt nog steeds met het leggen van de noodzakelijke verbindingen tussen de nationale overheid en de internationale ontwikkelingen.

Een nieuwe balans tussen rechten en plichten

Het feit dat de overheid zich in haar relaties met de burger en zijn organisaties niet voldoende heeft aangepast aan de eigentijdse maatschappelijke verhoudingen, heeft ertoe geleid dat de balans tussen rechten en plichten van de burger verstoord is geraakt. Bij veel burgers bestaan als gevolg hiervan onrealistische verwachtingen over hetgeen de overheid vermag. Zo verwacht ook de tot welvaart gekomen brede middenklasse over de gehele linie publieke voorzieningen op een hoog niveau.¹

Het onrealistische verwachtingspatroon bij de burger maakt het moeilijk prioriteiten te stellen ten aanzien van overheidsinterventies, wat vervolgens een ernstige belemmering vormt om de echte kerntaken van de overheid adequaat te behartigen en de kwaliteit van de verlening van vitale overheidsdiensten te verbeteren.² Andere negatieve gevolgen zijn doorgesloten institutionalisering en subsidieverslaving van delen van de *civil society*, hetgeen gemakkelijk kan leiden tot het los maken van de banden met de burgers en daarmee tot legitimatieverlies. Tot slot verdienen in dit verband de grote regeldichtheid en de daaraan inherente problemen op het vlak van handhaving en het beroep op de bestuursrechter vermelding.³ Op dat vlak is de vaak zeer gedetailleerde Europese regelgeving, soms nog aangevuld met nationale regels, een punt van bijzondere aandacht.

Eigentijds burgerschap

Het verstoorde evenwicht kan worden hersteld door de rolverdeling tussen overheid en samenleving op een meer eigentijdse leest te schoeien. De rol van de overheid aan de ene kant en die van de burgers en hun organisaties, de *civil society*, aan de andere kant, moeten opnieuw worden vastgesteld. Dit vraagt niet alleen om een moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid, maar ook om eigentijds concept van burgerschap.⁴ Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven.⁵ Daarbij is het kabinet zich er van bewust dat niet alle burgers zelfredzaam zijn en sommige burgers minder mondig zijn dan andere. Voor die groepen heeft de overheid een taak om hun belangen te borgen.

Uiteraard is het mogelijk noch wenselijk dat de overheid de *civil society* naar een door haar gekoesterd wensbeeld opnieuw door middel van directe interventies, bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving, vormgeeft. Wel kan zij haar eigen relaties met de *civil society* herdefiniëren in de redelijke verwachting dat dat zal leiden tot het wenselijke gedrag van de burger en zijn organisaties. Overheid en samenleving dienen gezamenlijk het pad op te gaan naar duidelijkheid over wat de een van de ander mag en kan verwachten. De overheid kan daarbij niet regelen dat burgers hun eigen verantwoordelijkheid nemen; zij kan dit slechts stimuleren. Wel zal de overheid de leden van deze samenleving nadrukkelijk aanspreken op het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

¹ Vgl. G. van den Brink, *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers* (WRR-reeks voorstudies en achtergronden, nr. V 115), Den Haag 2002. 40–46 en 127–128. Als gevolg van de spectaculaire welvaartsgroei tijdens de jaren '90 is er een zekere disbalans ontstaan met het – als gevolg van bewust beleid – minder gegroeide publieke voorzieningen-niveau. Door schaarste aan geschoold personeel in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs is deze disbalans nog versterkt. *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector.* 700–701.

² *Ibidem.* 54–56 en 695–699.

³ WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat.* 199–236.

⁴ Een dergelijk concept behoort niet alleen ten grondslag te liggen aan de inburgering van immigranten, maar ook aan de bevordering van burgerschap bij nieuwe generaties. Zie hiervoor het advies «Onderwijs en burgerschap» van de Onderwijsraad.

⁵ *Rechtsstaat en rechtsorde. Brief van de minister-president, d.d. 27 oktober 2003. Kabinetstandpunt inzake het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat»* (kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1.). 14.

De eigentijdse overheid

De belangrijkste en waarschijnlijk ook de moeilijkste opgave voor de overheid zal het temperen van de eigen ambities zijn. Zij zal zich vooral moeten richten op het stellen van algemene randvoorwaarden en procedurele waarborgen (regelgeving, uitvoering, dienstverlening en handhaving); ruimte die vrij komt, kan worden ingezet voor het beter verrichten van de daadwerkelijke overheidstaken. Anders gezegd: juist een ten aanzien van de eigen ambities terughoudende overheid is des te beter in staat om met betrekking tot haar kerntaken actief en krachtig op te treden.¹

De moderne overheid dient kortom:

- terughoudender te zijn in wat zij regelt;
- meer ruimte te bieden aan burgers en hun organisaties;
- te voorzien in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen; en
- hoogwaardige prestaties te leveren, daar waar de behartiging van publieke taken niet bij de markt of de *civil society* kan worden neergelegd, maar daadwerkelijk door de overheid ter hand moeten worden genomen.²

Op weg naar een nieuw maatschappelijk contract

Het voorgaande samenvattend meent het kabinet dat de respectievelijke rollen van zowel de *civil society* als de overheid opnieuw moeten worden geformuleerd, waarbij de geslaagde emancipatie van de burger het mogelijk maakt diens rechten en plichten weer met elkaar in evenwicht te brengen. De paternalistische verzorgingsstaat dient te worden hervormd tot een participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid. Voor de overheid betekent dat een bij de moderne samenleving passend, en daarmee aangepast ambitieniveau. Dit aangepaste ambitieniveau kenmerkt zich door concentratie op de kerntaken van de overheid. Het is beter om een beperkt aantal taken goed te behartigen dan een groot aantal taken matig.

Deze herformulering van rollen leidt ertoe dat overheid en burgers als het ware een nieuw maatschappelijk contract met elkaar sluiten. Het behoeft weinig toelichting dat het hier niet om een korte-termijnoperatie gaat. In deze kabinetsperiode moeten echter wel flinke stappen in de goede richting worden gezet. Uit het actieprogramma modernisering overheid blijkt dat het het kabinet ernst is om snel zichtbare resultaten te behalen.

Tekortkomingen van de overheid

Het nieuwe maatschappelijk contract veronderstelt dat zowel bij de burgers als bij de overheid veel fundamenteel moet veranderen. Ten aanzien van de overheid vraagt dat vanuit dat perspectief noodzakelijke aanpassingen:

1. De overheid dient terughoudender te zijn in haar interventies daar waar de *civil society* in staat moet worden geacht zelf meer zaken ter hand te nemen en te normeren. Het gaat hierbij niet alleen om taak-behartiging als zodanig, maar ook om overmatige regulering en overmatige subsidiëring.
2. Grotere terughoudendheid bij maatschappelijke interventies maakt het mogelijk dat de kerntaken van de overheid en de kwaliteit van de publieke dienstverlening de aandacht krijgen die zij verdienen. De mogelijkheden van moderne ICT kunnen in dat verband beter worden benut.
3. Het doorbreken van verkokerde beleidsvorming vergroot de effectivi-

¹ Vgl. WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. 257–258.

² *Rechtsstaat en rechtsorde. Brief van de minister-president, d.d. 27 oktober 2003. Kabinetsstandpunt inzake het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat»* (kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1). 3 en 8.

teit en de efficiency van de beleidsvoering en belast bovendien de relaties met de *civil society minder*.

4. De verhouding tussen beleidsuitvoering en de eerdere fases van het beleidsproces is op tal van vlakken nog te diffuus. Hierdoor is er onvoldoende ruimte voor een adequate feedback vanuit de beleidsuitvoering. Mede als gevolg van de overproductie van vaak te gedetailleerd en bovendien verkokerd beleid is er een te geringe afstand tussen beleidsuitvoering en de eerdere fases van het beleidsproces.
5. De te diffuse verhouding tussen beleidsuitvoering en de eerdere fases van het beleidsproces werkt ook in de hand dat bewindspersonen verantwoordelijk worden gehouden voor aspecten van de uitvoeringspraktijk die feitelijk en soms ook formeel buiten hun bereik vallen. De kwaliteit van de af te leggen politieke verantwoording is hierdoor voor verbetering vatbaar. Hetzelfde geldt voor de publieke controle op de beleidsuitvoering.
6. Het toezicht op de beleidsuitvoering is nog steeds overwegend hiërarchisch (verticaal) en detaillistisch. Te weinig wordt gebruik gemaakt van het potentieel van de *civil society* om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren.
7. De interbestuurlijke betrekkingen kenmerken zich door een complexe en diffuse verwevenheid en dus van een onoverzichtelijke bestuurlijke drukte tussen de verschillende bestuurslagen. In plaats van constructieve samenwerking domineren nog te vaak ouderwetse vormen van toezicht en controle, gedetailleerde medebewinds- en uitvoeringsregelgeving en dito specifieke uitkeringen. In de praktijk blijkt een en ander fnuikend te zijn voor het oplossen van problemen met een bovenlokale component.
8. Te sterke verstatelijking van onderdelen van de *civil society* leidt tot erosie van de banden van de desbetreffende maatschappelijke organisatie met de burgers en daarmee tot verlies van legitimatie en vitaliteit.¹
9. Mede door een overproductie van adviezen aan de overheid bestaat de indruk dat vaak onvoldoende gebruik gemaakt van deze adviezen. Ook de meeste rapporten van de WRR en de rijksplanbureaus kunnen beter worden benut ten behoeve van de beleidsontwikkeling.

In het volgende hoofdstuk wordt, door middel van een schets van de contouren van de moderne overheid, op hoofdlijnen aangegeven langs welke lijnen aan de tekortkomingen in het functioneren van de overheid zal worden gewerkt. Daarbij moet worden bedacht dat er op dat vlak al tal van goede initiatieven lopen. In die gevallen kiest het kabinet veelal voor versnelde implementatie, opdat nog in deze kabinetsperiode concrete resultaten kunnen worden geboekt.

3. Contouren van de moderne overheid

Het maatschappelijk contract en de overheid

Hoewel een maatschappelijk contract geen echt juridische overeenkomst is, is het wel de bedoeling dat beide partijen, overheid en *civil society*, doen wat van hen mag worden verwacht. Kort samengevat betekent dit dat burgers en hun organisaties meer zelf zullen moeten doen en minder op de overheid kunnen leunen, terwijl diezelfde *civil society* meer mogelijkheden krijgt om naar eigen inzicht, zonder directe overheidsinmenging, te functioneren. Bovendien krijgen de burgers te maken met een overheid die ten aanzien van haar kerntaken betere prestaties levert en die hen directer bij de daarvoor in aanmerking komende delen van het beleidsproces zal betrekken.

¹ A.C. Zijdeveld, *Staccatocultuur – flexibele maatschappij en verzorgende staat*, Utrecht 1991. 114–117.

De noodzakelijke hervormingen van de overheid betreffen voor een groot deel haar functioneren in de verhouding met de *civil society*. Deze hervormingen kunnen echter niet los worden gezien van het functioneren van de overheid als zodanig. In het navolgende komen daarom de belangrijkste aspecten van de nieuwe overheid aan de orde.

Aard en omvang van het publieke taakpakket

Een belangrijk aspect van het nieuwe maatschappelijk contract tussen de overheid en de burgers dient het inzicht te zijn dat de maakbaarheid van de samenleving niet alleen gebleken is beperkt te zijn, maar dat zij dat in een *civil society* van geëmancipeerde burgers ook *behoort* te zijn. Dit betekent dat burgers realistische verwachtingen moeten hebben over wat de overheid vermag, terwijl de overheid haar ambities moet temperen tot wat zij echt vermag en effectief kan bewerkstelligen. De overheid moet beseffen dat met uitzondering van enkele traditionele publieke taken als de rechtshandhaving, zij in de 21e eeuw slechts één van de actoren in onze complexe samenleving is.

Voor zover de overheid publieke taken niet geheel zelf behartigt maar gezamenlijk met de *civil society*, dient er helderheid te bestaan over waar de verantwoordelijkheden over en weer zijn belegd. Daarbij behoort voorop te staan dat het publieke belang (bijvoorbeeld noties als voldoende toegankelijkheid en een minimale basiskwaliteit) is gewaarborgd. Indien de *civil society* niet of onvoldoende in staat is de aan de desbetreffende publieke taak inherente publieke belangen te garanderen, moet de overheid ofwel zelf voor adequate waarborgen zorgen, ofwel zelf de betrokken taak blijven behartigen.¹

Daarnaast moet op een andere, radicalere, wijze de rolverdeling tussen overheid en *civil society* wordt verduidelijkt. Voor tal van overheidsinterventies geldt dat deze wellicht nuttig zijn, maar dat het publieke belang dat ermee is gediend tenminste voor discussie vatbaar is. Het kabinet acht het een logische keuze dat in overleg met de samenleving een nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling wordt afgesproken. Dit heeft ook consequenties voor de wijze waarop de overheid in het verleden via subsidiëring maatschappelijke organisaties in stand heeft gehouden. De betrokken organisaties worden gestimuleerd om op eigen benen te staan en gedwongen hun wortels in de samenleving weer op te zoeken.

Op weg naar een nieuwe sturingsvisie

De beoogde herdefiniëring van de rol van de overheid in relatie tot die van de *civil society* leidt zoals al opgemerkt wat de overheid betreft tot een ander ambitieniveau. Dat heeft grote gevolgen voor de sturingspretenties van de overheid. In plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling. In de praktijk zal de bedoelde globale kaderstelling gestalte krijgen door het veranderen van gedetailleerde regelgeving door meer globale regulering, hetgeen veelal tot het gedeeltelijk afschaffen van bepaalde regels gaat leiden. Het kabinet wil derhalve ook anders gaan regelen en daarvoor met parlement en medeoverheden gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen.

De ruimte die daardoor bij de rijksoverheid vrij komt, kan worden ingezet voor het beter verrichten van de – onvervreembare – kerntaken van de overheid. Tot die kerntaken behoren bijvoorbeeld het recht op veiligheid en de zorg voor de zwakkeren in onze samenleving.

¹ WRR, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag 2002. 59–86.

Globale kaderstelling door de overheid leidt ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor uitvoeringsorganisaties en de burgers. Daar waar in het

beleidsproces uitvoeringsorganisaties een rol spelen, krijgen deze meer mogelijkheden om naar eigen inzicht te opereren.¹ Uiteraard gebeurt dat niet in een democratisch vacuüm. Voorzover er niet vanaf het politieke niveau op hoofdlijnen wordt aangestuurd, dient te worden voorzien in alternatieve vormen van meer horizontale verantwoording en controle.²

Het is ook denkbaar dat de nadere normstelling wordt overgelaten aan de *civil society*. In dat model voorzien burgers en hun organisaties zelf in de beoogde normering. Zelfregulering kan worden bevorderd door de gerichte inzet van bepaalde instrumenten.³

Een bijzondere vorm van regulering die aandacht verdient, is het snel groeiende complex van Europese regelgeving.⁴ Ook voor deze regels geldt dat het veelal om gedetailleerde voorschriften gaat, waarvan de normerende toegevoegde waarde – zacht gezegd – niet altijd in redelijke verhouding staat tot de administratieve lasten die er vaak uit voortvloeien. Deregulering is ook hier gewenst.⁵ Het kabinet ziet in de komende uitbreiding van de EU een stimulans om bij de andere lidstaten hiervoor meer steun te verkrijgen. De behoefte aan een scherpere toets op subsidiariteit is met een grote en veelkleurige Europese Unie van vijftieng lidstaten meer dan ooit aanwezig. Het komende Nederlandse voorzitterschap biedt een uitgelezen mogelijkheid om hier initiatieven te ondernemen.⁶

Betere inbedding van de beleidsuitvoering in het beleidsproces

In het verlengde van de ontwikkeling van een nieuw, meer globaal en op afstand geplaatst sturingsconcept is het noodzakelijk dat de verhouding tussen de beleidsuitvoering en de eerdere fases van het beleidsproces kritisch tegen het licht wordt gehouden. Er zijn wat dit betreft twee aandachtspunten.

In de eerste plaats is de scheiding tussen beleid en uitvoering nog niet in alle opzichten consequent genoeg uitgevoerd. Nog steeds is veel werk dat op de departementen wordt verricht, overwegend uitvoeringsgericht. Dit leidt tot de weinig organisatorische, mentale en fysieke distantie van de op dezelfde departementen werkzame beleidsmakers ten opzichte van de beleidsuitvoering, hetgeen één van de redenen is voor de overmaat aan gedetailleerde uitvoeringsregelgeving.

Ook daar waar het de politieke verantwoording over en de publieke controle op het doen en laten van uitvoeringsorganisaties betreft, dient er een scherper onderscheid te worden gemaakt met de eerdere fases van het beleidsproces.

Een tweede aandachtspunt betreft de geringe mate waarin de uitvoeringspraktijk op een effectieve manier wordt betrokken bij de beleidsvorming. Een belangrijke voorwaarde voor een betere terugkoppeling op dit vlak is duidelijkheid omtrent de verhoudingen tussen beleid en uitvoering ten aanzien van verantwoording, toezicht en controle.

Modernisering van verantwoording, toezicht en controle

Eén aspect van de scheef gegroeide verhouding tussen beleid en uitvoering betreft de hiërarchische en detaillistische wijze waarop toezicht en controle op uitvoeringsorganisaties nu nog te vaak plaatsvindt. Door een meer globale normstelling en verbreding van geldstromen kan op dit vlak al veel worden verbeterd. Verantwoording en controle op hoofdlijnen kunnen op die manier werkelijkheid worden.⁷

Voorts is het kabinet van mening dat publieke controle niet alleen zaak is die binnen overheden moet worden geregeld. Dit betekent dat in aanvul-

¹ *Rechtsstaat en rechtsorde. Brief van de minister-president, d.d. 27 oktober 2003. Kabinetsstandpunt inzake het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» (kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1. 19–21.*

² RMO, *Bevrijdende kaders*. 30–33.

³ Het ministerie van Economische Zaken is voornemens ten aanzien van de marktsector op dit vlak systematisch beleid te ontwikkelen. Met dit oogmerk is in opdracht van dit ministerie door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) van de Universiteit van Amsterdam een inventariserend onderzoek gehouden. B. Baarsma, e.a., *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam 2003. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties inventariseert de SEO thans de aanwezige zelfsturingsinstrumenten in de niet-marktsector. Dit onderzoek wordt eind november afgerond.

⁴ Het gemeenschapsrecht omvat meer dan 80 000 pagina's. COM(2002), 278 final., 13.

⁵ De Europese Commissie besteedt hier thans al enige aandacht aan, onder andere door middel van het actieplan «Simplifying and improving the regulatory environment. COM(2002), 278 final, 05/06/2002.

⁶ In het verlengde hiervan moet de eigen, niet-verplichte Nederlandse regelgeving die soms in aanvulling op EU-regulering nog bestaat, kritisch worden doorgelicht.

⁷ RMO, *Bevrijdende kaders*. 32–33.

ling op een sterk versoberd, want zich beperkend tot verantwoording over de regime van verticale, verantwoording, controle en toezicht ook de burgers en hun organisaties hierin een belangrijke rol moeten gaan vervullen. Concreet denken wij bij deze horizontalisering aan een mix van instrumenten als klantenpanels, kwaliteitshandvesten en *benchmarking*.¹ Een absolute voorwaarde voor succes is wel dat de transparantie van de desbetreffende uitvoeringsorganisaties aanmerkelijk wordt vergroot.² Dit vraagt om meer actieve openbaarheid. Een doordacht gebruik van moderne ICT biedt hiervoor goede mogelijkheden. Met name het internet biedt belangrijke nieuwe mogelijkheden om effectieve horizontale verantwoordingsrelaties te creëren.³

De betrokkenheid van de burger bij de beleidsvorming

In een moderne democratie gaat de betrokkenheid van de burger bij de beleidsvorming verder dan de periodieke gang naar het stemlokaal. In lijn met het nieuwe maatschappelijke contract is het echter wat dit betreft zaak dat de rollen over en weer duidelijk zijn. De overheid mag burgers niet de in de waan brengen dat hun participatieruimte groter is dan feitelijk het geval is, terwijl omgekeerd van burgers respect voor de uitkomsten van het publieke besluitvormingsproces mag worden verwacht; ook in die gevallen dat zij het zelf met die uitkomst niet of niet geheel eens zijn.

Een voorwaarde voor een effectieve betrokkenheid van burgers bij de beleidsvorming is gelegen in een voldoende mate van kenbaarheid van overheidsinformatie. Door middel van een gericht beleid van actieve openbaarheid kan dit niveau kenbaarheid worden bereikt. Mede door een intelligent gebruik van moderne ICT is het mogelijk op dit vlak een grote stap vooruit te zetten.

Betere dienstverlening

Ook op de dienstverlening door de overheid is het nieuwe maatschappelijk contract van toepassing. Uitgaand van een realistisch verwachtingspatroon bij de burgers mag van de overheid worden verwacht dat zij, waar zij optreedt, dan ook op een behoorlijk niveau presteert. De burger op zijn beurt mag waar voor zijn (belasting)geld verwachten. Aan de andere kant zullen misbruik van publieke voorzieningen en meer in het algemeen «calculerend» burgerschap veel krachtiger worden tegengaan.

In het algemeen meent het kabinet dat er ten aanzien van de publieke dienstverlening, bij alle waardering voor hetgeen op dit vlak al ten goede is verbeterd, ruimte is voor aanzienlijke verbetering. In het actieprogramma modernisering overheid worden daarom hieromtrent tal van concrete voorstellen gedaan. Veel van deze voorstellen zullen voor 2007 worden gerealiseerd. In het proces op weg naar wezenlijke verbetering van de overheidsdienstverlening kent het kabinet veel waarde toe aan *best practices*. Goede voorbeelden in binnen- en buitenland (bijvoorbeeld de Nederlandse Belastingdienst en de Belgische Kruispuntbank) verdienen navolging; meer dan nu gebeurt. Ook een gezonde mate van rivaliteit tussen publieke instellingen kan een heilzaam effect sorteren als het gaat om de kwaliteit van hun dienstverlening.⁴ Een belangrijk instrument om deze rivaliteit te bevorderen betreft het inzichtelijk maken van geleverde prestaties. Op die manier wordt adequate vergelijking tussen instellingen onderling en met eerder geformuleerde doelstelling mogelijk. *Benchmarking* is ook een effectief instrument om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties direct te betrekken bij een meer horizontaal georganiseerd systeem van verantwoording, toezicht en controle.⁵

¹ *Ibidem.* 37–38.

² *Ibidem.* 33–34.

³ Zie hiervoor de ICT-kanskaart «Toezicht en handhaving». Den Haag 2003. 64–68.

⁴ RMO, *Bevrijdende kaders*. 31–32.

⁵ *Ibidem.* 32–33.

Modernisering van de interbestuurlijke betrekkingen is alleen mogelijk als de werkelijkheid dicht bij het ideale model wordt gebracht. Dat wil zeggen dat het Rijk meer ruimte laat aan de medeoverheden ten aanzien van taken die naar aard en schaal tot de competentie van de lokale overheid behoren. Het kabinet zet daarom in op vergroting van de decentrale beleidsvrijheid door minder op de gemeenten gerichte regelgeving en minder specifieke uitkeringen. Dit vraagt niet alleen een cultuuromslag bij de rijksdienst, maar ook bij de nationale politiek. Zowel de regering als de Tweede Kamer moet de verleiding weerstaan lokale zaken te nationaliseren. Ministers die niettemin door het parlement daarop worden aangesproken, dienen er op te wijzen dat dergelijke zaken tot het bereik van de lokale politiek behoren.

In onze complexe samenleving is het onvermijdelijk dat het Rijk en in voorkomende gevallen de provincies een zekere betrokkenheid houden voor de behartiging van bepaalde taken. Heldere proces- en outputafspraken maken dergelijke ingewikkelde beleidssystemen meer inzichtelijk en afrekenbaar. Maar het zijn vooral de gemeenten die het moeten doen. Zij moeten dan ook in staat gesteld worden dat de goede regie wordt gevoerd. Bijvoorbeeld over ketens waarbij mensen door verschillende voorzieningen geholpen moeten worden.

Het kabinet is zich ervan bewust dat deze herijking van de interbestuurlijke betrekkingen geen eenvoudige opgave is. Zo blijkt het lastig te zijn om de kluwen aan verantwoordelijkheden, regels en geldstromen te ontrafelen tot een nieuw werkbaar geheel. Een voorwaarde voor succes is dat deze herijking als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie overheidslagen wordt gezien.

Doorwerking in de organisatie van de overheid

In het voorgaande heeft vooral het functioneren van de overheid centraal gestaan. Het is vanzelfsprekend dat de door het kabinet gewenste hervormingen op dat vlak effecten zullen hebben op de inrichting van de overheidsorganisatie. Daarnaast is het ook denkbaar dat met het oog op een beter functioneren van de overheid haar inrichting op onderdelen moet worden gewijzigd.

Dit wederkerige verband tussen functioneren en inrichting is destijds ook al door de commissie-Wiegel gelegd. In haar rapport *Naar kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst* hanteerde deze commissie als probleemstelling de aanwezigheid van «... mogelijkheden tot integratie van beleidsterreinen binnen één ministerie, herverdeling van bevoegdheden tussen ministeries en samenvoeging van ministeries», echter met als toevoeging «zulks in het kader van een bezinning op de kerntaken van de overheid».¹

De commissie-Wiegel adviseerde uiteindelijk tot een verregaande scheiding van beleid en uitvoering, waarbij de daaruit voortvloeiende veel kleinere departementen als hoogwaardige en flexibele kerndepartementen konden worden beschouwd. De commissie wees er in dat verband op dat kleine kerndepartementen die zich concentreren op de hoofdlijnen van beleid, politiek beter aanstuurbaar zijn. Door deze concentratie op de hoofdlijnen van beleid wordt de volle werking van de ministeriële verantwoordelijkheid ook primair afgebakend tot deze hoofdlijnen en de bewaking van de uitvoering.²

¹ Commissie-Wiegel, *Naar kerndepartementen. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst, rapport van de vierde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten* (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 51–52). Den Haag 1993. 1.

² *Ibidem.* 24–28.

Dit stelsel impliceert wel dat voor de beleidsuitvoering aanvullende alternatieve vormen van verantwoording en controle moeten worden geïntroduceerd. Zoals eerder al door ons opgemerkt, denken wij in dat verband aan de invoering van een samenhangend geheel van vormen van klantenraden, raden van toezicht, kwaliteitshandvesten, en gesystematiseerde prestatiemeting en -vergelijking.¹

Uit het voorgaande blijkt dat de invoering en vormgeving van flexibele kerndepartementen voor het kabinet meer is dan een technische organisatorische aangelegenheid. Evenzeer behoeft het geen betoog dat het hier ingewikkelde kwesties betreft die nauw verband houden met de wijze waarop de externe verhoudingen tussen overheid en samenleving zich uiteindelijk zullen uitkristalliseren. Anders gezegd: de vormgeving van de interne en die van de externe sturing kunnen alleen in onderling verband hun beslag krijgen.² De organisatie van de overheid moet dusdanig zijn dat zij een goede behartiging van de overheidstaken faciliteert en bovendien een adequate verantwoordingsmechanismen waarborgt. Een belangrijk uitgangspunt is tevens dat de organisatie van de rijksdienst zodanig flexibel is ingericht, dat snel kan worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen, die een nieuwe aanpak vergen.

In het actieprogramma modernisering overheid wordt daarom ingezet op een herinrichting van de rijksdienst parallel aan de door het kabinet beoogde vernieuwing van de rolverdeling tussen overheid en *civil society*.³ Er zullen enkele inrichtingsmodellen worden ontwikkeld. Ervaringen in andere landen worden daarbij betrokken.⁴ Eén van die nader te onderzoeken modellen betreft die van de kerndepartementen. Het advies van de commissie-Wiegel is hierbij het startpunt. Meer recente inzichten en ontwikkelingen, ook van meer feitelijke aard in het buitenland zullen hierbij worden betrokken.

Ten aanzien van het nader te ontwikkelen model van de kerndepartementen behoeft het aspect van de politieke sturing van de kerndepartementen bijzondere aandacht. Het gaat daarbij niet alleen om een herijking van de toedeling van politieke verantwoordelijkheid van de diverse delen van het beleidsproces, maar ook om het bevorderen van een meer samenhangend rijksbeleid. Interdepartementale verkokering moet worden tegengegaan. Nagegaan moet worden welke mechanismen hierin kunnen voorzien. De figuur van het kernkabinet is in dat verband één van de mogelijkheden en zal nadrukkelijk in de overwegingen worden betrokken.

Herijking van advies en overleg

Met het oog op de gewenste, meer op hoofdlijnen gerichte sturing op hoofdlijnen hecht het kabinet veel waarde aan deskundige strategische advisering. Dit is een belangrijk gegeven bij de beoogde versobering en herstructurering van het adviesstelsel en een beter gebruik van de rapporten van de rijksplanbureaus en de WRR.

De relatie met de Europese Unie

De Nederlandse samenleving is op vele terreinen doordrongen van internationale, vooral Europese invloed. Een groot gedeelte van de nationale wetgeving wordt gegenereerd vanuit de Europese Unie. Niet alleen stelt de Unie regels die rechtstreeks bindend zijn voor burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en medeoverheden, ook schrijft zij de lidstaten voor bepaalde wetgeving tot stand te brengen. De regeringen van de lidstaten werken vaak in overtuiging mee aan de totstandkoming ervan. De Europese regelgeving heeft de basis gelegd voor de interne

¹ *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (commissie-Schelttema)* (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 40, Den Haag 1993. 49–51.

² W.J.M. Kickert en M.J.W. van Twist, «Verzelfstandiging, kerndepartementen en overheidssturing» in: P. de Jong, e.a. (red.), *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, Den Haag 1995. 71–81.

³ In het verleden is wel het verwijt geuit dat zowel de commissie-Wiegel als het toenmalige kabinet in zijn reactie op het rapport van die commissie te weinig aandacht zou hebben besteed aan het feit dat een deugdelijke beschouwing over de kerntaken van de overheid vooraf behoort te gaan aan de ontwikkeling van een model inzake kerndepartementen. J.W. Sap, *Kritiek op de staat. Voorwerk voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, Groningen 1994. 83–84.

⁴ Bijvoorbeeld die in Zweden, Denemarken, Groot-Brittannië en België (Vlaanderen). Voor het Vlaamse project «Beter Bestuurlijk Beleid» zie: <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/bbb/new/>.

markt en beschermt deze. Daarmee is zij een belangrijke factor voor de welvaart in Europa. Desalniettemin dient ook op Europees niveau kritisch te worden gekeken naar vooral de nadelige gevolgen van regulering. De relatie met de Europese Unie speelt ook een belangrijke rol bij de sturingsvisie van de Nederlandse overheid. De erkenning dat de Europese Unie een grote rol speelt in nationale vraagstukken, zal betrokken moeten worden bij de herijking van het takenpakket van de rijksoverheid. Evenzeer zal aansluiting moeten worden gezocht bij Europese initiatieven op bijvoorbeeld ICT-terrein en zal Nederland zich inspannen om te leren van vergelijkbare exercities die door overige lidstaten zijn of worden uitgevoerd.

4. Slotbeschouwing

Het zal duidelijk zijn dat de voorgenomen modernisering van de overheid een omvangrijke en complexe operatie is. Het omvangrijke betreft vooral de veelheid aan aspecten die hervorming, soms van ingrijpende aard, behoeven. Complex is de samenhang tussen al die aspecten en het feit dat het hier niet alleen om organisatorische vraagstukken gaat, maar ook om cultuur- en gedragsverandering. Dat laatste geldt voor bestuurders en ambtenaren; het geldt zeker ook voor de Nederlandse burgers.

Een en ander betekent dat de veranderingsoperatie niet in korte tijd volgens een blauwdruk kan worden uitgevoerd. Het kabinet streeft nadrukkelijk naar implementatie langs lijnen van geleidelijkheid en zo veel mogelijk aansluitend op al lopende initiatieven. Deze geleidelijkheid mag echter niet verworden tot vrijblijvendheid. In deze kabinetsperiode zal, zoals in het actieprogramma nader wordt uiteengezet, met flinke en onomkeerbare stappen de modernisering van de overheid een versnelling ondergaan.

De door het kabinet nagestreefde geleidelijke implementatie betekent ook dat er ruimte wordt geschapen voor burgers en hun organisaties om te wennen aan de nieuwe verhouding tussen overheid en *civil society*. Daarbij zijn wij er ons terdege van bewust dat de overheid ten aanzien van het functioneren van de *civil society* alleen in de randvoorwaardelijke sfeer hervormingen tot stand kan brengen; het meeste zal uit de samenleving zelf moeten komen. Het kabinet juicht initiatieven op dat vlak van burgers en maatschappelijke organisaties dan ook van harte toe.

ACTIEPROGRAMMA «ANDERE OVERHEID»

Inhoudsopgave	blz.
Waarom een actieprogramma?	15
Samenvatting	16
Actielijn 1. De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren	18
1.1. Het realiseren van elektronische dienstverlening	18
1.2. De overheid schept condities, zodat mensen kunnen meedoen	20
1.3. Vraagsturing	23
1.4. Beter werkwijzen door innovatie	24
Actielijn 2. De overheid gaat minder en anders regelen	25
2.1. Het saneren van departementale regels	25
2.2. Het verminderen van de administratieve lasten voor de burger met 25%	26
2.3. Het toetsen van nieuwe regelgeving	27
2.4. Het ontwikkelen en toepassen van nieuwe wetgevingsconcepten	28
2.5. Zelfregulering	28
2.6. Europese regeldruk	29
Actielijn 3. De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren	30
3.1. Beleidsvorming	30
3.1.1. Verminderen van overlap en verbetering van coördinatie tussen departementen	30
3.1.2. Een integrale herbezinning op de taken van de centrale overheid	32
3.1.3. Versobering en verbetering van het adviesstelsel	32
3.1.4. Een ontwerp voor een nieuwe inrichting van de rijksdienst	33
3.2. Uitvoering	33
3.2.1. Interdepartementaal beleidsonderzoek verzelfstandigde organisaties op rijksniveau	34
3.2.2. Efficiency in de uitvoering	34
3.3. Toezicht en handhaving	35
3.4. Het verbeteren van de bedrijfsvoering	37
3.4.1. Bundeling van taken	37
3.4.2. Beperking inhuur externen	38
3.4.3. Deregulering beheer	39
3.4.4. Kwaliteit Personeelsbeleid	39
Actielijn 4. De rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen	40
4.1. Het saneren van specifieke uitkeringen	40
4.2. Ketenregie	42
4.3. Prestatievergelijking	43
Wie voeren de activiteiten uit?	43
Het bekostigen van de activiteiten	44
Ten slotte	45

Waarom een actieprogramma?

Veranderde maatschappelijke omstandigheden zijn voor de overheid¹ de afgelopen decennia steeds de aanleiding geweest om zich te bezinnen op haar rol, taken en werkwijze. In de jaren zeventig leidde dit tot het versterken van het sturend vermogen van de overheid, in de jaren tachtig gevolgd door een financiële herbezinning met grootscheepse privatiseringen en verzelfstandigingen. In de jaren negentig werd de nadruk gelegd op marktwerking en efficiency: overheidsorganisaties moesten meer als bedrijven worden beschouwd.

Anno 2003 is de overheid steeds vaker en op steeds meer terreinen beland in de rol van «albedil» die eigenhandig alle kleine en grote problemen in de samenleving moest en ook wilde oplossen. Onder druk van ontwikkelingen en incidenten probeert de overheid voor alle problemen en ambities van de samenleving een oplossing te vinden. De ingrepen van de overheid dringen diep in de samenleving door.

Er zijn daardoor steeds meer en gedetailleerder regels bijgekomen die niet kunnen worden gehandhaafd. Maar met steeds meer van hetzelfde (meer regels, meer voorschriften, meer agenten, meer toezichthouders) kunnen de maatschappelijke problemen niet worden opgelost. Het doorgaan op de huidige weg is niet alleen ondoenlijk, maar ondergraaft uiteindelijk ook de werking van de rechtsstaat. De overheid kan haar taken zo niet meer goed uitvoeren. Het maatschappelijk initiatief krijgt te weinig ruimte en het vertrouwen in het recht wordt ondergraven. Een nieuwe koers is nodig. Dit vraagt niet alleen om een moderne visie op de taak en het functioneren van de overheid, maar ook om eigentijds concept van burgerschap. Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, niet door alleen te eisen, maar door te participeren en verantwoordelijkheid te nemen.

Het kabinet is van mening dat de overheid een aantal kerntaken heeft die onvervreemdbaar zijn en blijven, ongeacht de maatschappelijke opvattingen over individuele verantwoordelijkheden. Tot die kerntaken behoren bijvoorbeeld het recht op veiligheid en de zorg voor de zwakkeren in onze samenleving. Op veel andere terreinen is de verantwoordelijkheid van de overheid echter niet exclusief maar eerder aanvullend op de verantwoordelijkheid van mensen zelf. Het kabinet wil dat mensen weer meer zelfstandig of in groepen initiatief nemen. In het Hoofdlijnenakkoord worden deze vormen van zelfsturing en participatie aangeduid met het motto «meedoen». Uiteindelijk betekent dit een afnemende overheidsbemoeyenis met minder regels en onnodige overlast. De overheid moet vervolgens voor haar overgebleven kerntaken de prestaties opvoeren.

Het kabinet is daarom van oordeel dat de huidige verhouding tussen overheid en samenleving grondig moet worden herzien. De overheid moet terughoudender zijn in *wat* zij regelt en vooral *hoe* zij regelt en moet, waar mogelijk, een groter beroep doen op maatschappelijke krachten. Dit betekent niet dat de overheid daarbij alle verantwoordelijkheid moet loslaten. Door het stellen van zekere algemene randvoorwaarden en procedurele waarborgen dient de overheid de mogelijkheid te behouden in te grijpen om de behartiging van publieke belangen zeker te stellen. De rol van de overheid kan daarmee in veel gevallen meer een rol «op afstand» worden, of een rol in de tweede linie. De nieuwe koers zal de overheid beter in staat stellen om zich te concentreren op die taken die van vitaal belang zijn voor de rechtsstaat en waar zij juist wel een rol in «de eerste lijn» heeft te vervullen.

¹ In dit actieprogramma wordt het begrip «de overheid» in een ruime betekenis gebruikt, te weten die van «openbare sector».

Het kabinet streeft – kortom – naar een overheid:

- die terughoudender is in wat ze regelt;
- die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten;
- die wel voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- die hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij mensen zelf, de markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.

Met dit streven wil het kabinet een overheid die beter in staat is de grote maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken. Daar waar bijvoorbeeld onnodige regellast en langs elkaar heen werkende instellingen een oplossing van de problemen in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs, de veiligheid, de volkshuisvesting in de weg staan, zal dit programma deze problemen moeten wegnemen. Die vertaalslag, naar het vermogen van de overheid om niet alleen de goede dingen te doen, maar die vervolgens ook goed uit te voeren is het cruciale element van deze moderniseringsoperatie.

Om dit te realiseren, zal de overheid kritisch naar zichzelf moeten kijken: naar haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, naar haar interne organisatie en naar de uitvoering van het overheidsbeleid. De verschillende rollen van de overheid moeten daarbij onder de loep worden genomen: de overheid als regelgever, als uitvoerder, als dienstverlener, als toezichthouder en als initiator van maatschappelijk debat.

Wat krijgen mensen daarvoor terug? Meer zeggenschap, meer mogelijkheid voor eigen initiatieven, meer betrokkenheid bij politiek en bestuur en meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid. En minstens zo belangrijk: betere prestaties van de overheid met aanzienlijk mindere bureaucratische overlast.

Samenvatting

In dit actieprogramma geeft het kabinet aan langs welke lijnen de overheid zou moeten worden gemoderniseerd. Het actieprogramma vormt daarmee het startschot voor ingrijpende veranderingen in de verhouding tussen overheid en civil society en de wijze waarop de overheid haar taken uitvoert.

Het kabinet zal kritisch naar zichzelf en haar ministeries kijken: naar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, naar de interne organisatie en naar de uitvoering van het overheidsbeleid. In deze takenoperatie staat de vraag centraal of de overheid nog de goede dingen doet en of de overheid die dingen op de juiste manier doet. De resultaten van deze operatie leiden tot een andere rolverdeling tussen civil society en de overheid, beleidsbeëindiging of -vereenvoudiging, een kleinere en eenvoudige organisatie van de overheid, minder regels en een afnemende overheidsbemoeienis. Voor de overgebleven kerntaken moet de overheid vervolgens haar prestaties opvoeren.

Het opvoeren van de prestaties betekent dat de dienstverlening aan de burgers zal verbeteren. Het kabinet streeft er naar dat in 2007 65% van de publieke dienstverlening (van rijk, provincies en gemeenten) plaats kan vinden via het Internet. Gemeenten en uitvoeringsorganisaties spelen hierbij – als frontoffice van de overheid – een belangrijke rol. Het kabinet zal deze organisaties gaan begeleiden in het realiseren van het concept «éénmalige gegevensverstrekking. Dat betekent uiteindelijk dat aan burgers geen gegevens meer (mogen) worden gevraagd die al binnen de overheid beschikbaar zijn. Om te zorgen voor een probleemloze elektronische gegevens-uitwisseling met en tussen overheidsorganisaties, worden

verplichtende afspraken gemaakt. Om er zeker van te zijn dat hierbij de identiteit van degene aan wie de diensten worden verleend vaststaat, zal nog in 2004 een authenticatievoorziening worden ingericht, die overheidsbreed beschikbaar komt.

De overheid zal de komende jaren minder gaan regelen. In 2006 zullen de administratieve lasten voor burgers (en bedrijfsleven) met 25% zijn verminderd. Alle departementen zullen zo spoedig mogelijk hun eigen regelbestanden doorlichten op mogelijkheden om regels te versoberen, te vereenvoudigen of op te heffen. Vanwege de grote invloed van Europa op Nederland zal het kabinet zich daarnaast inspannen om ook in Europees verband te komen tot een reductie van regels.

Voorts zal de versnippering in het rijkstoezicht worden tegengegaan en nieuwe vormen van toezicht – zoals horizontalisering – zullen worden ingevoerd. Het adviesstelsel zal worden versoerd en verbeterd en de inhuur van externen zal worden beperkt. Daarnaast zullen in deze kabinetsperiode voorstellen worden ontwikkeld voor een herinrichting van de rijksdienst. De concepten van het kernkabinet en het blokkendoosmodel zijn daarbij leidend.

De vernieuwing van het openbaar bestuur en het verbeteren van de publieke prestaties is geen zaak van de *rijksoverheid* alleen. Rijk, uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke voorzieningen. Een goed functionerende overheid zorgt daarom, naast een slagvaardige interne organisatie, voor heldere (financiële) verantwoordelijkheden en de ruimte om maatwerk te kunnen leveren. Het kabinet zal daarom de specifieke uitkeringen van de departementen overhevelen naar het Gemeente- en Provinciefonds, tenzij er voor het rijk goede redenen zijn om zelf te blijven sturen op een beleidsterrein. Via prestatievergelijkingen zullen de prestaties van overheidsinstellingen onderling vergelijkbaar worden gemaakt.

Bovenstaande activiteiten zijn een korte samenvatting van de inhoud van het actieprogramma. Deze en overige activiteiten – die onder meer leiden tot een responsievere en efficiëntere overheid – treft u aan in de hierna volgende pagina's.

De activiteiten zijn samengebracht in vier actielijnen. Per actielijn is aangegeven welke resultaten het kabinet op hoofdlijnen wil boeken in de periode 2003–2007. De komende periode zullen de actielijnen, waar nodig, worden uitgewerkt in concrete plannen van aanpak. Bij die uitwerking zullen de medeoverheden en de relevante uitvoeringsorganisaties worden betrokken. Uitgangspunt is dat bij die uitwerking zoveel als mogelijk zal worden aangesloten bij reeds uitgevoerde of lopende activiteiten en dat bij de implementatie van de activiteiten zoals die in dit actieprogramma zijn aangegeven, gebruik zal worden gemaakt van zogenaamde best practices van de betrokken organisaties.

Bij de uit te voeren activiteiten is een belangrijke rol weggelegd voor de secretarissen-generaal van de ministeries. Zij hebben de ambtelijke verantwoordelijkheden voor de uitvoering van verschillende activiteiten op zich genomen.

Op onderdelen is de modernisering van de overheid al volop gaande. Ter illustratie hiervan worden in dit actieprogramma enkele voorbeelden genoemd van departementale activiteiten die de veranderingssambitie goed weergeven.

Deze actielijnen zijn als volgt benoemd en worden in de volgende hoofdstukken uitgebreid beschreven:

- De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren;
- De overheid gaat minder en anders regelen;
- De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren;
- De rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen.

ACTIELIJN 1. DE OVERHEID GAAT HAAR DIENSTVERLENING AAN DE BURGER VERBETEREN

De meeste contacten tussen de overheid en burgers vinden plaats wanneer iemand een vraag stelt of verzoek doet aan de overheid, zoals de aanvraag van een vergunning, een subsidie of informatie, of wanneer iemand zijn plichten jegens de overheid moet nakomen zoals het verstrekken van informatie voor een belastingaangifte. Deze contacten moeten efficiënt en klantvriendelijk verlopen: mensen en instellingen moeten zo weinig mogelijk last hebben van de overheidsbureaucratie en de producten en diensten van de overheid moeten zijn toegesneden op hun wensen. De overheid moet voorkomen dat mensen het slachtoffer worden van langs elkaar heen werkende overheidsinstellingen. Goede voorbeelden van een adequate dienstverlening naar de klanten van de overheid, verdienen brede navolging. De overheid moet daarbij inzichtelijk maken wat haar prestaties zijn om burgers en bedrijven de mogelijkheid te geven die prestaties te beoordelen. Door vaker vraagsturing voor specifieke beleidsterreinen in te voeren wordt de aanbieder geprikkeld (meer) met de wensen van de afnemers rekening te houden. Ook moet de overheid zorgen voor een regelmatig contact tussen overheid en burgers: informatie en participatie kunnen het bewustzijn van mensen over hun verhouding tot de overheid, hun rechten en plichten, vergroten, en kunnen zorgen dat burgers een actieve(re) rol gaan spelen en hun eigen verantwoordelijkheid nemen.

Bij dit alles kan ICT een belangrijke rol spelen.

Op dit moment zijn de volgende activiteiten voorzien.

1.1. Het realiseren van elektronische dienstverlening

De kwaliteit van de publieke dienstverlening moet en kán beter. Door ruimere openingstijden, door klantgericht werken, door de bundeling van diensten en producten in één (virtueel) loket, en door vermindering van regels, procedures en administratieve rompslomp. Meer en beter gebruik van ICT vormt het belangrijkste instrument om dat te bereiken. Net als binnen de private sector zal ook de overheidsdienstverlening steeds vaker verlopen via een elektronisch loket, dat 24 uur per dag en 7 dagen per week, thuis of onderweg, open en bereikbaar is. Het kabinet streeft er naar dat in 2007 65% van de publieke dienstverlening (van rijk, provincies en gemeenten) plaats kan vinden via het Internet. Het voornemen van het kabinet om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven met een kwart te verminderen, vormt een extra prikkel om deze doelstelling te realiseren (onder actielijn twee wordt hier nader op ingegaan).

Praktijkvoorbeeld: programma ICT en Administratieve Lasten

Een belangrijk overheidsbreed ICT-initiatief is het programma ICT en Administratieve Lasten dat onder verantwoordelijkheid van EZ wordt uitgevoerd. Doel van het programma is om de administratieve lasten voor bedrijven structureel te verminderen door een gerichte inzet van ICT. Het programma voorziet in drie voorzieningen: een Bedrijvenloket, een Basisbedrijven-register en een zogenaamde Overheids-transactiepoort. Deze OTP maakt het mogelijk dat gegevens van bedrijven in één keer worden aangeleverd aan meerdere overheidsinstanties. Eind 2003 worden de eerste versies van de drie voorzieningen in gebruik genomen.

Een belangrijk uitgangspunt voor een betere dienstverlening is het principe van eenmalige gegevensverstrekking. Dat betekent dat aan burgers geen gegevens meer (mogen) worden gevraagd die al binnen de overheid beschikbaar zijn. Binnen de Belgische sociale zekerheid wordt dat principe al toegepast.

Om de doelstelling van 65% elektronische dienstverlening te kunnen realiseren en eenmalige gegevens-verstrekking mogelijk te maken, moeten hierover binnen de gehele openbare sector afspraken worden gemaakt. Dat geldt met name voor de gegevenshuishouding van de overheid. Voor de basisgegevens over personen, bedrijven, gebouwen, vastgoed, adressen en geografische basiskaarten wordt dit geregeld door de aanwijzing van verplicht te gebruiken basisregisters, waarvoor uiterlijk in 2007 wetgeving zal zijn ingediend bij de Tweede Kamer¹. Eenmalige verstrekking zal tevens gelden voor een nog aan te wijzen lijst van andere gegevensbestanden.

Ook moeten er voorzieningen worden getroffen voor een veilig elektronisch verkeer tussen overheid en burgers of bedrijven. Belangrijk is dat er zekerheid bestaat over de identiteit van degene aan wie elektronische diensten worden verleend. Om dat mogelijk te maken zal nog in 2004 een authenticatievoorziening worden ingericht, die overheidsbreed ter beschikking zal komen². Deze voorziening is een eerste aanzet tot een volwaardige infrastructuur voor elektronische beveiliging en identificatie waarvan een burgerservicenummer, een elektronische identiteit, een elektronische hand-tekening en een zogenaamde Public Key Infrastructure ook deel uitmaken. Het kabinet streeft ernaar ten behoeve daarvan zo mogelijk nog in deze kabinetsperiode een elektronische identiteitskaart te introduceren. Dit vergt uiteraard een goede voorbereiding, mét een praktijkproef. De bovenstaande voornemens zijn evenzeer van belang voor een effectievere fraudebestrijding. Mede met het oog daarop zal het gebruik van persoonsnummers binnen de overheid zodanig worden gestroomlijnd dat er in 2007 sprake is van een sluitend stelsel van persoonsnummers. Een onderdeel van dit stelsel is het beoogde Zorg Identificatie Nummer, dat een centrale rol vervult bij de gegevenshuishouding in de zorgketen, en waarvoor nog in 2004 wetgeving bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Om te zorgen voor een probleemloze elektronische gegevensuitwisseling met en tussen overheidsorganisaties, wordt een beperkte set (open) standaarden vastgesteld. Voor www.overheid.nl en andere overheidsportals zal een zoekmachine worden ontwikkeld, die de burger snel en efficiënt de weg wijst naar de gezochte overheidsinformatie, -diensten en -organisaties.

Door meer en betere inzet van ICT zullen overheidsinstellingen beter in staat zijn om samen te werken en van elkaar te leren en te kopiëren: dit zal niet alleen leiden tot betere publieke dienstverlening, maar ook tot

¹ Met betrekking tot het Gebouwenregister onder voorbehoud van definitieve besluitvorming in de eerste helft van 2004.

² De realisatie van deze Overheidstoegangsvoorziening (OTV) zal waar mogelijk worden gecombineerd met de ontwikkeling van de Overheidstransactiepoort (zie kader «praktijkvoorbeeld programma ICT en Administratieve Lasten»).

substantiële efficiency-besparingen, ondermeer door lagere ontwikkelings- en beheerkosten.

De geschetste voorzieningen zullen stapsgewijs worden ingevoerd. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van wat reeds beschikbaar is en zal rekening worden gehouden met de beleids- en investeringscycli van de betrokken overheidsorganisaties. Met het manifest *Innovatie in Uitvoering* heeft een aantal grote uitvoeringsorganisaties zich al vastgelegd om structureel samen te werken bij de ontwikkeling van infrastructuurele ICT-voorzieningen enstandaarden. De SG's zetten zich in voor het op rijksniveau versneld tot stand komen van afstemming en besluitvorming om de noodzakelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

De minister voor BVK zal voorts met de uitvoeringsorganisaties en met VNG en IPO afspraken maken over de realisatie van de gestelde doelen. De recent opgerichte samenwerkingsverbanden met VNG (Egem: Elektronische Gemeente) en IPO (Programma Elektronische Provincies) vervullen daarbij een belangrijke rol.

Door bovenstaande en andere ICT-projecten¹ geeft het kabinet concreet invulling aan het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (*Trias Informatica; ICT en overheid in vogelvlucht*, 2003) over het gebruik van ICT binnen de overheid, met name ten aanzien van het op orde brengen van de gegevenshuishouding van de overheid. Tevens zal het kabinet – conform het advies – een kader ontwikkelen waarbinnen de informatierelaties tussen overheden en tussen het Rijk en uitvoeringsinstellingen kunnen worden geplaatst (in de formulering van de Raad zogenaamde «algemene beginselen van behoorlijke bestuurlijke informatie-relaties»).

Overigens wordt ook op Europees niveau een strategisch belang toegekend aan de inzet van ICT voor de modernisering van de overheid, die onder meer tot uitdrukking komt in het actieplan e-Europe. Ten aanzien van de hierboven genoemde initiatieven zal waar mogelijk dan ook aansluiting worden gezocht bij Europese initiatieven, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van open standaarden.

<i>Eerste producten gereed op:</i>	gemeenschappelijke authenticatievoorziening: 2004 lijst gegevensbestanden voor eenmalige verstrekking (1e versie): zomer 2004 plan van aanpak persoonsnummers: voorjaar 2004 eerste versie zoekmachine: eind 2004 bestuurlijk kader voor informatierelaties (concept): zomer 2004
<i>Verantwoordelijke:</i>	MinBVK i.s.m. betrokken vakministers, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden

1.2. De overheid schept condities, zodat mensen kunnen meedoen

In een moderne democratie gaat de betrokkenheid van de burger bij de beleidsvorming verder dan de periodieke gang naar het stemlokaal. De overheid moet individuele en georganiseerde burgers, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen in staat stellen deze eigen verantwoordelijkheid te nemen door hen hiervoor de middelen in handen te geven. Het gaat om openbaarheid, transparantie, responsiviteit en het afleggen van verantwoording door de overheid, maar ook om het maken van heldere afspraken. Voor deze betrekkelijk nieuwe rolverdeling zullen in deze kabinetsperiode methoden en concepten worden uitgewerkt. Door kansrijke innovaties binnen de overheid ruimte te bieden zullen succes-

¹ Zoals het programma ICT en administratieve lasten, uitgevoerd door de minister voor EZ en het programma Open Source Software en Open Standaarden, uitgevoerd door ICTU in opdracht van BZK en EZ.

volle voorstellen op het gebied van betere dienstverlening, effectiever handelen en een sterkere rol voor de civil society ondersteund kunnen worden.

Praktijkvoorbeeld: toegankelijkheid rijksoverheid en rijksoverheids-informatie

De Voorlichtingsraad werkt binnen het Actieprogramma Overheidscommunicatie aan een betere zichtbaarheid van de regering en het regeringsbeleid. De vorig jaar geopende site Regering.nl fungeert als een digitaal loket voor informatie over de regering. Daarnaast ontwikkelt Postbus 51 zich tot een algemeen contactcentrum voor de Rijksoverheid dat via e-mail, internetsite, telefoon en post bereikt kan worden. De toegankelijkheid van de (Rijks)overheid wordt de komende periode verder versterkt door op de internetsites van de departementen zogenaamde activiteiten-indexen te plaatsen die permanent inzicht geven stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het regeringsbeleid.

De overheid mag burgers niet in de waan brengen dat hun ruimte om te participeren groter is dan feitelijk het geval is, terwijl omgekeerd van burgers respect voor de uitkomsten van het publieke besluitvormingsproces mag worden verwacht; ook in die gevallen dat zij zelf met die uitkomst niet of niet geheel eens zijn. Het kabinet heeft met het inrichten van een tijdelijk expertise-bureau innovatieve beleidsvorming (Xpin) een impuls gegeven aan de verbetering van de relatie tussen overheid en burgers.

Om burgers effectief te betrekken bij de beleidsvorming zal de toegankelijkheid en vindbaarheid van overheidsinformatie sterk worden verbeterd. Naast de democratische basisinformatie (zoals wet- en regelgeving) wil het kabinet dat in 2007 alle overheidsbesluiten waarvan bekend-making wettelijk voorgeschreven is, ook via internet toegankelijk zijn. Deze inzet heeft het kabinet ook ten aanzien van de Europese basisinformatie. Het kabinet zal daarnaast tenminste drie maatschappelijk urgente en zichtbare thema's (binnen de sectoren VROM, OCW en BZK) aanwijzen waarvoor actieve openbaarmaking de norm is (toegankelijk gemaakt middels activiteitenindexen: zie kader)¹. Dat betekent dat – conform de lijn van het kabinetsstandpunt Toekomst Overheidscommunicatie – alle informatie die op deze thema's betrekking heeft en die opvraagbaar is volgens de Wet openbaarheid van bestuur, in 2006 actief (dat wil zeggen ongevraagd) openbaar zal zijn gemaakt.

<i>Eindproduct gereed op:</i>	2007
<i>Verantwoordelijke:</i>	AZ/RVD (informatie rijksoverheid) in overleg met BVK en andere ministeries BVK (informatie mede-overheden)

Het kabinet wil dat alle overheidsorganisaties, die frequent contacten met burgers hebben, aan het eind van de kabinetsperiode een «kwaliteitscontract» hebben afgesloten met de mensen die haar diensten afnemen. In deze overeenkomst worden normen voor dienstverlening vastgelegd. De voortgang en de resultaten hiervan zullen jaarlijks worden gepubliceerd, te beginnen met een nulmeting in 2004. Indien overheidsorganisaties geen kwaliteitscontract hebben, zal dit openbaar worden gemaakt. Afhankelijk van de voortgang zal het kabinet bezien of deze verplichting wettelijk zal worden vastgelegd.

<i>Eindproduct gereed op:</i>	2006
<i>Verantwoordelijke:</i>	MinBVK met betrokken vakminister(s), uitvoeringsinstellingen en decentrale overheden.

¹ Conform de aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur (*Trias Informatica; ICT en overheid in vogelvlucht*, 2003)

Praktijkvoorbeeld: maatschappelijk debat toekomst intensieve veehouderij

Vanuit verschillende hoeken (organisaties op het terrein van milieu, dierenwelzijn en hobbydierhouders) wordt kritiek geuit op de intensieve veehouderij. Aan de kritiek uit de hoek van milieuorganisaties heeft de sector zich intussen (deels) aangepast, maar de kritiek vanuit andere organisaties zwelt, na de uitbraak van verschillende dierziekten, aan. De sector lijkt klem te zitten tussen deze verschillende actoren en een doorbraak lijkt vooralsnog niet bereikbaar.

Het maatschappelijk debat beoogt dynamiek te brengen in de ontstane situatie door alle partijen, (die tot op heden slechts sporadisch met elkaar communiceerden) met elkaar te laten praten. De inzet is dat er een gedeelde probleemperceptie ontstaat, waaruit nieuwe oplossingen zichtbaar moeten worden. Randvoorwaarde bij deze oplossingen is dat de overheid gaat zorgen dat er veranderingen mogelijk zijn, in plaats van zorgen voor de beoogde veranderingen.

Dit brengt andere rollen met zich mee voor alle betrokkenen: de rijksoverheid, de participerende maatschappelijke organisaties, de keten (het agro-bedrijfsleven en de retail), de primaire producenten, andere overheden, en de consument.

Op vragen, verzoeken en klachten van mensen aan en over de overheid moet snel en adequaat worden gereageerd. Het kabinet is van mening dat de overheid veel beter om kan en moet gaan met correspondentie van mensen en instellingen. De Nationale Ombudsman vindt dat de behandeling van brieven en e-mails van burgers aan de rijksoverheid in te veel gevallen te wensen overlaat: ministeries reageren te traag op bezwaarschriften en klachten, er wordt vaak niet tussentijds informatie verstrekt over de voortgang van de behandeling. En er zijn vaak geen duidelijke richtlijnen voor de afhandeling van elektronische berichten. Dit moet beter. Elke minister zal de maatregelen nemen die nodig zijn om binnen deze kabinetsperiode in elk geval volledig te voldoen aan alle wettelijke eisen en aan het algemeen normenkader van de Nationale ombudsman op dit punt. In het begin 2004 te verschijnen kabinets-standpunt op het rapport van de Nationale Ombudsman zal hier nader op worden ingegaan¹. Voor het kabinet staat in ieder geval vast, dat:

- De organisatie van overheidsinstellingen zo moet worden aangepast dat wettelijke termijnen nageleefd kunnen en zullen worden;
- Eenvoudige correspondentie bij voorrang afgehandeld moet worden en bij vertraging de indiener moet worden geïnformeerd over afhandelingstermijn, procedure en contactadres;
- Bij meer complexe correspondentie als bezwaarschriften en WOB-verzoeken de indiener geïnformeerd moet worden over het verloop van de procedure en de te verwachten afhandelingstermijn.

De resultaten van het onderzoek van de Nationale Ombudsman hebben alleen betrekking op de rijksoverheid: het kabinet laat daarom een aanvullend onderzoek doen naar de behandeling van brieven en e-mails van burgers door *andere* overheidsorganisaties. De resultaten van dit onderzoek zullen, samen met een actieplan «professioneel omgaan met brieven en e-mail», in 2004 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

<i>Eindproduct gereed op:</i>	2004
<i>Verantwoordelijke:</i>	minBVK

¹ In het kabinetsstandpunt zal onder meer worden ingegaan op de vraag of er andere sancties dan de reeds bestaande, voor het bestuur zouden moeten worden verbonden aan het overschrijden van termijnen (bijvoorbeeld fictieve verlening van vergunningen of enige vorm van genoegdoening).

Het kabinet wil niet alleen de individuele contacten met de overheid verbeteren, maar ook die met organisaties als patiëntenverenigingen, burgeroverheid en de Consumentenbond. Deze organisaties kunnen een rol spelen bij de beoordeling van het overheidspresteren. Het kabinet zal een aantal van deze organisaties jaarlijks uitnodigen om met voorstellen

voor verbeteringen te komen. Indien mogelijk zullen deze voorstellen in het actieprogramma worden ingepast.

Om goed om te kunnen gaan met de participatie van burgers, bedrijven en instellingen moet de interactie tussen hen en de overheid geprofessionaliseerd worden. Hiertoe is een actieprogramma interactieve beleidsvorming ontwikkeld dat op korte termijn aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Het actieprogramma is bedoeld om een kwalitatief goede interactie tussen burger en bestuur in alle fasen van de beleidscyclus te bevorderen. Hierdoor zal de kwaliteit van het overheidsbeleid toenemen. Het kabinet zal de toepassing van interactieve beleidsvorming ook in Europees verband aan de orde stellen.

Eindproduct gereed op:
Verantwoordelijke:

2004
minBVK

1.3 Vraagsturing

Publieke sturing via de aanbodzijde loopt tegen de grenzen van haar mogelijkheden aan; maatwerk en regulering staan haaks op elkaar. Te vaak is de burger een «captive customer», omdat hij zijn diensten niet bij een andere aanbieder kan afnemen. De aanbieder heeft geen of slechts beperkte prikkels om met de wensen van de afnemers rekening te houden.

Eén van de mogelijkheden om de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken is de invoering van een vorm van vraagsturing. De afnemer van het product of de dienst kan immers in bepaalde mate directe invloed uitoefenen op het aanbod. Met die invloed op het aanbod kan de vrager de aanbieder prikkelen tot een effectieve en een meer op maatwerk gerichte dienstverlening. Het gaat hierbij om fundamentele vormen van institutionele vernieuwing van en binnen de publieke sector.

Vraagsturing kan voorkomen in diverse gradaties. Te onderscheiden zijn drie hoofdvarianten:

1. prikkels inbouwen in aanbod door te luisteren naar afnemers, bijvoorbeeld cliëntenraden;
2. de vraagfunctie uit laten oefenen door intermediaire organisaties, bijvoorbeeld ziekenfondsen;
3. de positie van vragers versterken door verschuivingen in bekostigingsmechanismen, zoals de toekenning van een persoonsgebonden budget aan zorgbehoevenden.

Uit onderzoek naar nationale en internationale ervaringen met vraagsturing is gebleken dat vraagsturing in de praktijk werkt. Er is sprake van meer keuzevrijheid – en daarmee meer tevredenheid voor de vrager – en meer dynamiek in de sector. Aanbieders ontwikkelen meer ondernemerschap en gaan inspelen op de behoeften van hun afnemers. Van geval tot geval zal goed moeten worden gekeken naar de risico's van onvoorziene budgettaire gevolgen en oneigenlijk gebruik. Daarnaast moet er worden gekeken naar de in- en uitvoeringskosten waarmee de beleidsveranderingen gepaard gaan.

Het kabinet zal in kaart laten brengen op welke terreinen de grootste kansen liggen bij de (verdere) invoering van vraagsturing. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volgende onderwerpen: zorg, onderwijs en kennisverspreiding, inburgering van immigranten, cultuur en media, de aansturing van uitvoerende diensten, veiligheid en de scheiding van wonen–zorg.

1.4. Beter werkweisen door innovatie

De prestaties van veel overheidsorganisaties kunnen beter. Dat wil zeggen effectiever, efficiënter, transparanter, meer klantgericht en beter op elkaar afgestemd. Doorgaans is dit geen kwestie van harder werken, maar vooral van slimmer werken en bestaande middelen beter benutten. Daarvoor is innovatie en kwaliteitsverbetering noodzakelijk. Een overheid die niet innoveert en onvoldoende investeert in kwaliteitsverbetering kan niet voldoen aan eisen voor dienstverlening die elders in de maatschappij al lang vanzelfsprekend zijn.

Bij innovatie en kwaliteitsverbetering doen zich belemmeringen voor op vier terreinen:

- Willen: weerstand bij bestuurders en/of ambtenaren
- Weten: kennis, concepten, instrumenten en technologie zijn onvoldoende bekend of nog niet ver genoeg ontwikkeld
- Kunnen: organisaties zijn niet in staat deze toe te passen
- Mogen: de kaders van wet- en regelgeving, of het beleid van overheden staat toepassing van kennis, concepten, instrumenten en technologie in de weg.

Praktijkvoorbeeld: gelijk informatieaanbod Belastingdienst en Kamers van Koophandel

De Belastingdienst heeft sinds vorig jaar een vraag-antwoord *tool* op haar website die wordt gevuld met praktijkvragen. In het kader van het project bedrijvenloket werken Belastingdienst en kamers van Koophandel op dit moment samen om naast de vragen en antwoorden van de belastingdienst ook vragen en antwoorden van de Kamers van Koophandel in te brengen. Het unieke van deze toepassing is dat ondernemers die in de toekomst op de website van de belasting-dienst komen dezelfde antwoorden krijgen als op de website van de kamers van koop-handel. Niet de traditionele scheidingen tussen de organisaties zijn leidend bij het informatieaanbod, maar de feitelijke vragen van burgers en bedrijven.

Aangezien in de publieke sector marktprikkels ontbreken zal innovatie en kwaliteitsverbetering langs andere wegen moeten worden gestimuleerd. Niet van boven naar beneden, maar van beneden naar boven: ideeën die op de werkvloer zijn ontwikkeld, manieren van werken en van dienstverlening die hun sporen hebben verdiend. Daarvan zijn er vele voorbeelden zoals de bekende één loket aanpak van de Belastingdienst waar particulieren, grote en kleine onder-nemingen met al hun vragen terecht kunnen; of de twintig gemeenten die samen het initiatief hebben genomen om de aanvraag voor bouwvergunningen digitaal te toetsen aan bestemmingsplannen. Door deze en andere (Nederlandse en buitenlandse) bewezen *best practices* te verzamelen en actief uit te wisselen kunnen mensen en organisaties worden gestimuleerd om nieuwe oplossingen uit te proberen en te ontwikkelen: door van elkaar te leren kan de overheid innoveren.

Het kabinet wil daarvoor de volgende activiteiten ondernemen:

- Verzamelen, analyseren, verrijken en verspreiden van bewezen best practices, onder meer ter ondersteuning van burgerinitiatieven;
- Doelgericht stimuleren van experimenten en uitdagen en ondersteunen van mensen en organisaties om met nieuwe oplossingen te komen en kwaliteit te verbeteren vanuit de veranderende rolverhouding ambtenaar en burger, onder andere via *communities of practice*;
- Onderzoek naar publieke prestaties en succes- en faalfactoren bij innovaties;

- Ontwikkelen, verbeteren en uitdragen van instrumenten waarmee innovatie en kwaliteitsverbetering vroegtijdig kunnen worden aangejaagd;
- Signaleren van institutionele en andere belemmeringen voor vernieuwingen en kwaliteitsverbetering die beleidsmaatregelen vergen en aanpassing van wet- en regelgeving.

De commissie Innovatie Openbaar Bestuur zal hierbij blijven fungeren als *aanjager* voor vernieuwing.

Eerste producten gereed op:

2004:

- Meer dan 500 nieuwe best practices op de website www.publiekesector.nl
- Nationale Conferentie Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector
- Introductie overheidsbrede internetspiegel werknemerstevredenheid en innovatiemonitor openbaar bestuur
- 15 à 20 innovatieve experimenten
- twee communities of practice minBVK

Verantwoordelijke:

ACTIELIJN 2. DE OVERHEID GAAT MINDER EN ANDERS REGELEN

De beoogde herdefiniëring van de rol van de overheid in relatie tot die van de maatschappij heeft gevolgen voor de sturingspretenties van de overheid. In plaats van een intensieve, vaak gedetailleerde sturing zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling. Deze globale kaderstelling zal gestalte moeten krijgen door ofwel het afschaffen van bepaalde regels, ofwel het vervangen van gedetailleerde regelgeving door meer globale regulering.

Globale kaderstelling door de overheid leidt ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor burgers, bedrijven, instellingen, uitvoeringsorganisaties en – vanuit het rijk redenerend – medeoverheden. Uiteraard gebeurt dat niet in een democratisch vacuüm. Voorzover er niet vanaf het politieke niveau op hoofdlijnen wordt aangestuurd en gecontroleerd, moet er worden voorzien in alternatieve vormen van verantwoording en toezicht. Kortom, de overheid zou minder moeten willen regelen en meer moeten overlaten aan de samenleving. De rechtspositie van de individuele burger mag daarbij niet onnodig worden aangetast. In het navolgende geeft het kabinet aan welke maatregelen in dit kader zullen worden genomen¹.

2.1. Het saneren van departementale regels

Praktijkvoorbeeld: onderzoek naar regeldruk bij OCW

In de zomer van 2003 is OCW gestart met een pilot-onderzoek naar de regeldruk bij vijf verschillende onderdelen van OCW, te weten een basisschool, een regionaal opleidingscentrum (ROC), een universiteit, een onderzoeksinstelling en een poppodium. Het onderzoek gaat verder dan louter de administratieve lasten door OCW-regelgeving in kaart te brengen. Het bekijkt ook welke regels er in totaal allemaal op een instelling afkomen. Tot slot wordt ook de gepercipieerde regeldruk onderzocht. Anders geformuleerd «de irritatie top 10». Op basis van de uitkomsten wordt bepaald welke acties er ondernomen worden en zal het onderzoek OCW-breed getrokken worden.

¹ Deze maatregelen worden genomen naast en in aanvulling op de initiatieven die reeds zijn ingezet m.b.t. deregulering vanuit economisch perspectief, zoals de reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, het meldpunt strijdige regels en de projecten van de Interdepartementale Commissie Marktordening (ICM).

In navolging van de activiteiten die diverse departementen – waaronder de ministeries van VROM, SZW en LNV – op dit terrein zijn gestart, zullen alle departementen hun eigen regelbestanden grondig doorlichten op

mogelijkheden om regels te versoberen, te vereenvoudigen of op te heffen¹. Deze operatie is gericht op de bestaande regelgeving en moet zo snel mogelijk tot verminderingen leiden. De doelstelling van het kabinet om de administratieve lasten voor burgers met 25% te verminderen (zie de volgende paragraaf), zal hierbij worden meegenomen. De sanering zal niet alleen voor burgers tot minder regellast moeten leiden, maar ook voor bedrijven, uitvoeringsorganisaties, private instellingen met publieke taken en medeoverheden.

Praktijkvoorbeeld: schrappen en samenvoegen VROM-regels

Het ministerie van VROM zal 100 van de 400 regels schrappen en er nog eens 100 samenvoegen. Op termijn volgt vergaande integratie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer en de Woningwet, en wordt één VROM-vergunning gecreëerd. Hiermee wordt het voor burgers, bedrijven en instellingen duidelijker aan welke regels zij moeten voldoen en worden ruimtelijke inrichtingsprocessen niet onnodig opgehouden. De administratieve lasten voor burgers en bedrijven kunnen zo naar verwachting met enkele honderden miljoenen euro's per jaar verminderen.

Ook dient in deze operatie aandacht te worden besteed aan de wijze waarop Europese regelgeving doorwerkt in nationale regelgeving. Daar waar volstaan kan worden met Europese regels, is in beginsel geen aanleiding voor aanvullende nationale regelgeving. Meer hierover in paragraaf 2.6. over Europese regeldruk.

De verschuiving van verantwoordelijkheden tussen overheid, burgers en bedrijven, zal ook kunnen leiden tot een aanzienlijke reductie van regels. In spoor 3 zal nader op deze exercitie worden ingegaan. Daarnaast zullen de door de minister van Justitie te ontwikkelen nieuwe wetgevingsconcepten, eveneens tot reductie van regelgeving bij de departementen kunnen leiden.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

Vanaf voorjaar 2004
Alle ministers, minJUS coördineert in overleg met minBVK

Naast het saneren van departementale regels, dient ook een stroomlijning en reductie plaats te vinden van het aantal toetsen dat nodig is om een activiteit in het landelijk gebied te starten. Momenteel zijn er vele toetsen nodig, zoals de ruimtelijke toets, milieutoets, watertoets, natuurtoets etc. (meer dan 10 toetsen in totaal). Dit aantal toetsen schiet het doel voorbij en belemmert de gewenste voortgang. De minister van LNV neemt het initiatief deze stroomlijning en reductie te realiseren.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

Medio 2004 plan van aanpak gereed
minLNV in overleg met overige betrokken bewindspersonen

2.2. Het verminderen van de administratieve lasten voor de burger met 25%

Met name voor mensen die regelmatig met de overheid te maken hebben, bijvoorbeeld door werkloosheid, ziekte, belastingen of studie, is het contact met de overheid vaak een flinke administratieve last. Het contact met de overheid kost mensen teveel tijd, energie en geld. Burgers ervaren de overheid daardoor eerder als hinder dan als hulp. Dat moet anders. Het kabinet heeft dan ook afgesproken dat deze administratieve lasten in 2006 25% minder moeten zijn dan ze waren in 2002. Deze reductie is taakstellend voor ieder ministerie, al is een nadere differentiatie mogelijk voor

¹ Deze operatie komt tegemoet aan de aanbeveling van de RMO (RMO-advies «Bevrijdende kaders», p. 54) om te dereguleren.

ministeries die nauwelijks of geen administratieve lasten veroorzaken en voor ministeries die juist heel veel administratieve lasten veroorzaken.

Bij het verminderen van de administratieve lasten voor de burger zal, voor zover mogelijk, worden aangesloten bij de werkwijze die de ministeries van Financiën en Economische Zaken hebben ontwikkeld voor het terugdringen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De al bestaande meetmethode voor administratieve lasten voor bedrijven zal worden aangepast. Hiermee zal in 2004 per departement een nulmeting worden uitgevoerd, op basis waarvan verbeterplannen worden opgesteld. Over de voortgang hiervan zal jaarlijks bij de begrotingsverantwoording worden gerapporteerd. Voor departementen met veel administratieve lasten zullen zogenaamde gemengde commissies met burgerorganisaties worden ingesteld. Bezien zal worden of de taakopdracht van het Adviescollege Administratieve Lasten (ACTAL) kan worden uitgebreid met het domein administratieve lasten voor burgers. Parallel aan de systematische reductieoperatie per ministerie, wordt in een aantal sectoren (o.a. onderwijs en zorg) de terugdringing van de administratieve lasten voor burgers versneld aangepakt.

Praktijkvoorbeeld: de operatie WALVIS

Met de uitvoering van het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving, dat in november 2002 is ingediend bij de Tweede Kamer, wordt ook de invoering van de Wet Administratieve Lastenverlichting en Vereenvoudiging in de Sociale Verzekeringen («Walvis») gestart. WALVIS introduceert één loonbegrip als basis voor loonheffing, premieheffing sociale werknemers-verzekeringen en uitkering sociale werknemersverzekeringen. WALVIS beoogt de administratieve lasten voor werkgevers en de uitvoeringskosten voor UWV en BD te verlagen. (resp. € 196 mln. per jaar en € 91 mln) Daarnaast zorgt WALVIS ook nog voor enkele andere vereenvoudigingen, zoals een uniforme dagloonregeling. WALVIS zal in 2004 vooral voor werkgevers administratieve aanpassingen vergen door de aanpassingen in de loonbegrippen. Zijn deze eenmaal doorgevoerd dan zal dit tot een vereenvoudiging leiden.

Hoewel de 25%-doelstelling uit het hoofdlijnenakkoord niet geldt voor medeoverheden, wil het kabinet ook met gemeenten en provincies een reductie van de administratieve lasten zien te bereiken. Bij contacten met de overheid gaat het immers relatief vaak om regels afkomstig van gemeenten en provincies¹. Daarom zal in samenspraak met VNG en IPO een plan van aanpak ontwikkeld worden voor administratieve lastenvermindering binnen het gemeentelijke en provinciale domein. Hierbij kan worden aangesloten bij de activiteiten die VNG en IPO zelf op korte termijn zullen starten.

Omdat veel administratieve lasten voortvloeien uit verplichtingen die zijn vastgelegd in Europese wet- en regelgeving, zal het kabinet voorts nagaan hoe het onderwerp administratieve lasten op de Europese agenda zal worden gezet (zie paragraaf 2.6).

Eerste producten gereed op:
Verantwoordelijke:

voorjaar 2004
Alle ministers, minBVK en minBZK coördineren

2.3. Het toetsen van nieuwe regelgeving

Voorkomen moet worden dat de vereenvoudiging en opheffing van bestaande regelgeving teniet wordt gedaan door de aanwas van nieuwe regelgeving. Daarom wordt alle voorgenomen wetgeving onderworpen aan een ex ante toets waarbij nadrukkelijk naar de aan de wetgeving verbonden bureaucratie en administratieve lasten zal worden gekeken. Deze bureaucratietoets zal onderdeel uitmaken van de bestaande

¹ Hierbij dient te worden aangetekend dat gemeentelijke regelgeving voor een belangrijk gedeelte voortvloeit uit nationale en internationale voorschriften.

wetgevingstoets. De minister voor BVK zal daartoe in samenwerking met de minister van Justitie een aangepaste toets ontwerpen.

Ook op Europees niveau kan de totstandkoming van een bureaucratie-toets door Nederland worden bepleit. Meer hierover in paragraaf 2.6. over Europese regeldruk.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

voorjaar 2004
minJUS en minBVK

2.4. Het ontwikkelen en toepassen van nieuwe wetgevingsconcepten

Het kabinet is van plan om niet alleen minder, maar ook anders te gaan regelen: er zullen nieuwe vormen van regulering worden ontwikkeld en stapsgewijs worden ingevoerd. In dit systeem dient de overheid geen nauwkeurig uitgeschreven regels tot stand te brengen, maar kan zij volstaan met globale maar fundamentele regels die de randvoorwaarden bevatten van hetgeen vereist is. Het is aan maatschappelijke instellingen, beroepsgroepen of marktpartijen om die regels zelf nader uit te werken voor de op hun situatie toepasselijke omstandigheden. Deze uitwerking kan, bij de aanwezigheid van een publiek belang, niet vrijblijvend zijn, maar dient voldoende waarborgen te bevatten. Daarop zal het toezicht uitdrukkelijk zijn gericht.

Het kabinet denkt daarbij bijvoorbeeld aan het ontwikkelen en toepassen van (een kader voor) zorgplichten en aan het ontwikkelen en toepassen van (een kader voor) nieuwe toezichtinstrumenten (zie ook spoor 3). De invoering van zelfregulerende systemen moet er toe bijdragen, dat ook de rechter wordt ontlast. Burgers moeten ook in staat worden gesteld hun geschillen zelf op te lossen met passende instrumenten. Ook de private sector zal meer op haar verantwoordelijkheid worden aangesproken. Dit betekent bijvoorbeeld dat van een bedrijf mag worden gevraagd dat de bedrijfsprocessen worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen, ook al heeft de overheid deze nog niet vastgelegd in de vergunningvoorschriften.

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de nieuwe wetgevingsconcepten. Tot dit programma behoort ook het toepassen van deze concepten en het verbeteren van (departements-overstijgende) wetgevingscomplexen in het verlengde daarvan. Daarbij zal nauw worden samengewerkt met de voor sectorale wetgeving verantwoordelijke ministers en de minister voor BVK.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

voorjaar 2004
minJUS, i.s.m. de voor sectorwetgeving
verantwoordelijke ministers en minBVK

2.5. Zelfregulering

Een overheid die minder en anders gaat regelen dient meer verantwoordelijkheden over te brengen naar maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Een belangrijke mogelijkheid om dit te realiseren is het gebruik van zelfregulering (al dan niet binnen een wettelijk kader).

Het aanbrenge van ordening in het gebruik van zelfregulering is van belang bij het verder benutten van de mogelijkheden van zelfregulering. In een groot aantal beleidsdossiers biedt zelfregulering waardevolle mogelijkheden om marktpartijen en burgers een grotere rol te geven bij

het opstellen, toezicht houden en handhaven van regels. Er zijn echter ook vraagstukken waar zelfregulering zich niet direct of in het geheel niet leent.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft hiertoe in kaart gebracht binnen welke randvoorwaarden en kaders zelfregulering toepasbaar is en wat de specifieke voor- en nadelen zijn van 20 bestaande instrumenten van zelfregulering en zelfhandhaving¹. Aan de hand hiervan is een handreiking ontwikkeld waarmee per markt- of beleidssituatie kan worden vastgesteld of zelfregulering een optie is en zo ja, welke (combinatie) van instrumenten het meest geschikt is. Tevens wordt een kosten-baten-analyse uitgevoerd waarin de kosten en baten van zelfregulering in vergelijking met wetgeving worden onderzocht.

De handreiking zal via het interdepartementaal kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, het Kenniscentrum Wetgevingskwaliteit van het MinJUS, de SER, VNO-NCW en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling worden verspreid. De handreiking zal tevens worden toegepast door het Meldpunt voorgenomen regelgeving, dat valt onder EZ, VROM en JUS.

De handreiking zal tevens kunnen worden betrokken bij de uit te voeren takenoperatie (zie spoor 3), waarbij onder andere de vraag aan de orde komt op welke wijze de overheid zou moeten sturen en welke ruimte de samenleving zelf krijgt om taken uit te voeren.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

2004: handreiking
minEZ i.s.m. minJUS

2.6. Europese regeldruk

Een groot deel van de nationale wetgeving wordt gegenereerd vanuit de Europese Unie. Niet alleen stelt de Unie regels die rechtstreeks bindend zijn voor burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen, ook schrijft zij lidstaten voor bepaalde wetgeving tot stand te brengen. Deze wetgeving is een verdragsmatige verplichting. Om de regeldruk vanuit Europa toch aan te kunnen pakken worden in deze paragraaf enkele voorstellen gedaan. Het kabinet zal deze voorstellen in 2004 nader uitwerken.

In overleg met andere lidstaten en in het kader van de uitwerking van het nieuwe constitutionele verdrag kan ervoor worden gepleit ook op Europees niveau een bureaucratietoets (zie ook paragraaf 2.3.) in te voeren. Een dergelijke toets moet garanderen dat in een vroeg stadium expliciet en bewust een beslissing wordt genomen over de vraag of regelgeving in voorbereiding moet worden genomen. Dat betekent dat – wanneer de Commissie voornemens is een wetgevingsvoorstel in te dienen – de Raad eerst de gelegenheid krijgt aan te geven of, op welke wijze en in welke mate regelgeving over het desbetreffende onderwerp wenselijk wordt geacht uit een oogpunt van regeldruk (en eventueel subsidiariteit).

Voorts heeft de Commissie het project «Better Regulation» gestart. Dit project richt zich met name op de kwaliteit van bestaande Europese regelgeving. Door actievere participatie van Nederland in dit project en het vervolg daarvan zal de focus van het project kunnen worden verbreed naar de vermindering van regelgeving en de terugdringing van administratieve lasten die met de regelgeving gepaard gaan.

Door stapeling van Europese en nationale wetgeving tegen te gaan (zie ook paragraaf 2.1.) kan regeldruk worden tegengegaan. Immers, daar waar volstaan kan worden met Europese regels is in beginsel geen aanlei-

¹ SEO, Zelf doen? inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten, Amsterdam 2003. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.

ding voor aanvullende nationale regelgeving. Bij het saneren van departementale regels zal uitdrukkelijk worden bezien of er nog aanleiding bestaat voor regelgeving die voor burgers, bedrijven, organisaties of decentrale overheden verdergaande administratieve lasten meebrengt dan op grond van de Europese regels vereist is.

ACTIELIJN 3. DE RIJKSOVERHEID GAAT ZICHZELF BETER ORGANISEREN

In het hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat er een takenoperatie zal worden gestart, waarin regelgeving, staand beleid en organisatie van de rijksdienst onder de loep zullen worden genomen. Daarbij zullen ook de taken, werkwijze en omvang van de zelfstandige bestuursorganen, van gedeconcentreerde rijksdiensten en van adviesraden tegen het licht worden gehouden. Het kabinet zal ook uitwerking geven aan het optimaliseren en moderniseren van toezicht.

De inhoud en aanpak van deze operatie zal in het navolgende worden beschreven, m.u.v. het aspect regelgeving. Hierop is uitgebreid ingegaan in spoor 2. De activiteiten zijn onderverdeeld in de volgende primaire taken van de rijksoverheid:

- beleidsvorming
- uitvoering
- toezicht en handhaving
- ondersteunende taken (o.a. bedrijfsvoering).

Op elk van deze vier terreinen neemt het kabinet maatregelen en initiatieven, zowel voor de korte als de lange termijn. Het beraad van de secretarissen – generaal heeft daarvoor belangrijk voorwerk verricht en zal ook bij de uitvoering van de voorgestelde acties een grote rol spelen.

3.1. Beleidsvorming

Ten behoeve van de verbetering van de beleidsvorming wordt overlap tussen departementen weggenomen en de interdepartementale taakverdeling verbeterd. Dat levert in 2004 en 2005 een aantal voorstellen en besluiten tot verbetering op. Daarnaast wordt een takendiscussie voor de middellange termijn georganiseerd die in 2006 tot een integrale heroverweging van een aantal rijkstaken zal leiden. Voorts zal het adviesstelsel worden verbeterd.

Parallel aan deze «herbezinning» op taken – en rekening houdend met de uitkomsten daarvan – worden voorstellen voor een herinrichting van de rijksdienst voorbereid waarmee een vernieuwing op de langere termijn wordt ingezet.

In het navolgende worden deze activiteiten toegelicht.

3.1.1. Verminderen van overlap en verbetering van coördinatie tussen departementen

De eerste fase van de takendiscussie betreft het verminderen van overlap tussen departementen en het verbeteren van de interdepartementale taakverdeling, in het bijzonder met betrekking tot de coördinatie op een aantal terreinen van beleidsvorming.

Het kabinet heeft – op basis van een analyse van de secretarissen-generaal van de ministeries – geconstateerd dat er op zo'n 20 beleids-terreinen inhoudelijke raakvlakken (in de zin van onderlinge relaties

tussen de departementen en departements-onderdelen) bestaan. Het gaat om verschillende soorten inhoudelijke raakvlakken:

- Raakvlakken vanwege de coördinerende taken die ministers op zich hebben genomen voor intersectorale beleidsthema's;
- Raakvlakken waar in eenzelfde domein van overheidszorg vanuit verschillende publieke belangen wordt gewerkt;
- Raakvlakken waar departementen vergelijkbare doelen nastreven, maar vanuit verschillende verantwoordelijkheden (levert soms overlap in de taakuitoefening op).

Dat er raakvlakken tussen ministeries bestaan is op zichzelf niet verkeerd, integendeel.

Bij veel beleidsthema's zijn immers meerdere publieke belangen aan de orde en die zijn bij verschillende ministers belegd. In het kabinet vindt de uiteindelijke afweging tussen deze deelbelangen plaats.

Het komt echter ook nogal eens voor dat de belangen van de verschillende ministeries te sterk op zichzelf gericht zijn, waardoor de interdepartementale samenwerking en integrale beleidsvorming niet van de grond komt. Waar sprake is van dergelijke verkoking moet het beter en doelmatiger worden ingericht. De secretarissen-generaal hebben een inventarisatie en analyse van dergelijke raakvlakken gemaakt en een aantal voorstellen tot verbetering gedaan.

Het gaat dan in de eerste plaats om een effectievere coördinatie van enkele rijksbrede thema's, waar nodig door de directies die hier nu mee zijn belast op te heffen, af te slanken of – op onderdelen – te vervangen door projectmatige samenwerking. Bij dergelijke thema's zal ook de positie van de coördinerende bewindspersonen aan de orde komen. In 2004 werken de SG's voorstellen uit terzake die betrekking hebben op de coördinatie van het emancipatiebeleid, het minderhedenbeleid, het grotesteden-beleid en de Nederlandse inbreng in internationale organisaties.

Ten tweede moet dubbel werk of overlap worden weggenomen. Dat kan door bundeling of sanering van de betrokken onderdelen. In 2004 werken de SG's voorstellen uit voor het beleid met betrekking tot gevaarlijke stoffen, chronisch zieken, het Gemeente – en Provinciefonds en recreatie en toerisme.

In de derde plaats kan voor een aantal beleidsterreinen de samenhang worden vergroot door een andere taakverdeling of nieuwe vormen van samenwerking. In 2004 werken de SG's voorstellen uit met betrekking tot het jeugdbeleid, het ruimtelijk beleid en het vastgoed beleid. Ook de activiteiten van verschillende departementen ten behoeve van ondersteuning aan en expertise over publiek-private samenwerking zullen onder de loep worden genomen. Dit om grotere effectiviteit van publiek-private samenwerking te bewerkstelligen.

De voorstellen van de SG's worden in de eerste helft van 2004 gepresenteerd aan de minister voor BVK die vervolgens met de betrokken vakministers de besluitvorming door de Ministerraad zal voorbereiden. In de tweede helft van 2004 zullen deze besluiten worden gepresenteerd en vervolgens tot uitvoering gebracht.

In het jaar 2005 worden met de secretarissen-generaal en onder meer aan de hand van de eerdere inventarisaties van raakvlakken afspraken gemaakt over eventuele aanvullende voorstellen tot vermindering van overlap en verbetering van de coördinatie binnen de rijksdienst.

3.1.2. Een integrale herbezinning op de taken van de centrale overheid

Naast de initiatieven op de korte termijn die betrekking hebben op overlap en taakverdeling is een meer fundamentele herbezinning op de (reikwijdte van) taken, rol en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid nodig. Centraal staat daarbij de vraag of de overheid nog de goede dingen doet en of de overheid die dingen op de juiste, moderne manier doet. Daarbij wordt rekening gehouden met de zich ontwikkelende rol van de civil society waarin meer verantwoordelijkheden bij de burger worden gelegd en met de Europese Unie. De Europese Unie wordt daarin niet gezien als een «buitenland» maar als een zich ontwikkelende internationale bestuurslaag die een plaats moet krijgen in onze interbestuurlijke verhoudingen.

Dat gaan we als volgt aanpakken. Eerst bepaalt ieder ministerie zelf op welke taken het ministerie zich zou moeten richten¹. Deze analyses worden interdepartementaal afgestemd.

Vervolgens is er een visitatieronde op politiek niveau: de minister van FIN en de minister voor BVK bespreken met iedere vakminister de departementale takenanalyse. Eind 2004 stellen de minister voor FIN en de minister voor BVK veranderingsvoorstellen voor de Ministerraad op.

Deze voorstellen zullen gericht zijn op: beleidsbeëindiging; vernieuwing van relaties met maatschappelijk of bestuurlijk veld (incl. de EU); vernieuwing van het gehanteerde instrumentarium (regelgeving, subsidies); een andere inrichting van de verantwoordelijkheden van ministers en van onderdelen van de ambtelijke organisatie.

Het kabinet zal voorjaar 2005 voorstellen aan de Tweede Kamer presenteren en deze nog in deze kabinetsperiode implementeren.

3.1.3. Versobering en verbetering van het adviesstelsel

In 2004 gaat het kabinet de adviesfunctie doorlichten.

Ten eerste licht het kabinet het huidige adviesstelsel door om te komen tot een versoberd en verbeterd stelsel van (vaste en ad hoc) adviescolleges. Dit gebeurt door belangrijke informatie-elementen (zoals aantal fte, budget, toegevoegde waarde van de advisering) in kaart te brengen, door het analyseren van de adviesaanvraag (o.a. werkprogramma's, planning en rol politiek) en het verzamelen van informatie over de uitvoering van de advisering (o.a. behalen van termijnen, samenwerking tussen colleges). Deze doorlichting leidt tot voorstellen voor bijvoorbeeld bundeling of afschaffing van adviescolleges, verbeteren van de samenwerking tussen adviescolleges en het afdwingen van adviestermijnen.

¹ Deze afweging van al dan niet door het ministerie uit te voeren taken komt tegemoet aan de aanbeveling van de RMO (RMO-advies «Bevrijdende kaders», p. 55) om duidelijke prioriteiten en posterioriteiten te benoemen.

Ten tweede verkent het SG-beraad de mogelijkheden tot herinrichting van de bestaande advies-/kennisfunctie in brede zin (adviescolleges, planbureaus, overlegorganen en andere expertisecentra). Verschillende voor-

stellen tot herinrichting van de advies-/kennisfunctie worden uitgewerkt. Hierbij o.a. een voorstel om de bestaande externe adviesraden en planbureaus te clusteren naar circa vijf hoofdgebieden van beleid.

De minister voor BVK zal de voorstellen voortkomend uit bovenstaande acties aan het kabinet ter gecombineerde besluitvorming voorleggen.

<i>Producten gereed op:</i>	medio 2004 doorlichting adviesstelsel en verkenning advies- en kennisfunctie eind 2004 voorstellen ten behoeve van de ministerraad
<i>Verantwoordelijke:</i>	minBVK

3.1.4. Een ontwerp voor een nieuwe inrichting van de rijksdienst

Parallel aan de herbezinning op taken – en rekening houdend met de uitkomsten daarvan – worden voorstellen voor een herinrichting van de rijksdienst voorbereid waarmee een vernieuwing op de langere termijn wordt ingezet. Daarbij zal worden voortgebouwd op de concepten van het kernkabinet en het blokkendoosmodel.

De commissie-Vonhoff stelde al in 1980 voor dat het kabinet zou moeten bestaan uit een beperkter aantal ministers dan nu het geval is. Voordelen daarvan zijn een snellere communicatie en coördinatie, een grotere besluitvaardigheid, versterking van het teamverband in de ministerraad en meer aandacht op hoofdlijnen van beleid. Sindsdien wordt met enige regelmaat gepleit voor een kabinet van zeer beperkte omvang als middel om integraliteit te bevorderen en ontkokering tegen te gaan. Een kernkabinet van beperkte omvang wordt beter in staat geacht maatschappelijke problemen op te lossen en richting te geven aan de beleidsontwikkeling op terreinen die politieke prioriteit genieten. Soms wordt voorgesteld de leden van het kernkabinet aan het hoofd te stellen van omvangrijke clusters van ministeries.

Een andere mogelijkheid is de combinatie van een klein kernkabinet dat stuurt op hoofdlijnen, met een blokkendoosmodel voor de organisatie op het niveau van de ministeries die in dit model onder de dagelijkse politieke leiding zouden staan van één of meer onderministers. De huidige departementale indelingen zijn daarbij niet leidend.

Er worden verschillende modellen nader uitgewerkt, rekening houdend met de uitkomsten van de «integrale takendiscussie» en de opvattingen over de rol van de «nieuwe» overheid. Nadat het kabinet een voorkeur heeft bepaald zal terzake de Tweede Kamer worden geïnformeerd. Nader overleg tussen kabinet en Tweede Kamer zal nog in deze kabinetsperiode tot een implementatieplan leiden, opdat bij de volgende kabinetsformatie over invoering kan worden besloten.

<i>Eerste product gereed op:</i>	Voorjaar 2006 (discussienotitie met modellen én voorkeur van kabinet ten behoeve van de Tweede Kamer)
<i>Verantwoordelijke:</i>	MP, minFIN en minBVK in overleg met alle ministers

3.2. Uitvoering

Een groot deel van de uitvoering van het rijksbeleid is overgedragen aan organisaties die zijn verzelfstandigd. De betrokken ministers dragen verantwoordelijkheid voor de vervulling van deze taken maar de uitvoering ervan is aan meer (zelfstandige organen met een eigen bestuur,

ZBO's) en minder (agentschappen met een eigen bedrijfsvoeringregime) verzelfstandigde organisaties op het niveau van de rijksoverheid overgelaten. Daar zijn goede redenen voor. De minister stuurt dergelijke organisaties op afstand en daardoor krijgen die de ruimte om zich te ontwikkelen in termen van vraag- en klantgerichtheid en doelmatigheid. Deze organisaties zijn een onmisbaar instrument in de tegenwoordige tijd. Bovendien vergroot de organisatorische scheiding van beleidsvorming en uitvoering op zichzelf ook de transparantie van de rijksdienst als geheel.

Aan deze wijze van organiseren van rijkstaken kunnen echter ook nadelen kleven. Ten eerste mag het sturen-op-afstand nooit zo afstandelijk worden dat de betrokken minister zijn verantwoordelijkheid niet meer kan waarmaken. Immers alleen al het feit dat er altijd een minister een verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van rijkstaken, maakt de rijksdienst als zodanig aanspreekbaar. Ten tweede moet er natuurlijk een goede koppeling tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering blijven bestaan.

3.2.1. Interdepartementaal beleidsonderzoek verzelfstandigde organisaties op rijksniveau

Gezien de potentiële voor- en nadelen acht het kabinet het van groot belang dat beslissingen ten aanzien van de organisatie van publieke taken zorgvuldig afgewogen plaatsvinden en zodanig dat het parlement deze kan controleren. Daarom heeft het kabinet op initiatief van de minister voor BVK en de minister van Financiën besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar deze problematiek te laten uitvoeren. Naar verwachting rapporteert de werkgroep in de zomer van 2004, waarna het kabinet zijn standpunt bepaalt. Dit zal vermoedelijk leiden tot een aangepast beleidskader, dat het kabinet vervolgens zal hanteren voor nieuwe verzelfstandigingen, en bij de periodieke evaluaties van bestaande agentschappen en ZBO's.

Eerste product gereed op:

medio 2004

Verantwoordelijke:

minBVK en minFIN

3.2.2. Efficiency in de uitvoering

Praktijkvoorbeeld: Dienst Regelingen LNV

Het vormen van één dienst uit de diensten LASER, Bureau Heffingen, Dienst Basis Registratie en het LNV Loket, mede ingegeven door efficiëntie en vanuit het streven naar minder wetten en regels, met als gevolg: minder uitvoering. Ook wil het ministerie de uitvoering van het beleid steeds meer richten op de doelgroepen.

Om deze redenen is besloten om LASER, BH, DBR en het LNV-Loket te fuseren tot één uitvoeringsorganisatie. Deze nieuwe dienst gaat werken volgens één bedrijfsprocesmodel. Een uniforme werkwijze, die ook winst oplevert voor onze klant.

Per 1 juli 2004 zullen de SG's voorstellen presenteren om te komen tot een grotere doelmatigheid in de uitvoering. De voorstellen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

- Het bundelen van de uitvoering van subsidieregelingen;
- Het bundelen van de netwerk infrastructuur ICT;
- Het bundelen van bewaring en afwikkeling van (strafrechtelijke) in beslag name van goederen in één landelijk beslaghuis;
- Het bundelen van alle rijks-incasso's;
- Het bundelen van de activiteiten op het terrein van civiele crisisbeheersing;
- Het verder bundelen van de uitvoering van inkomens-afhankelijke regelingen (voorstellen per 1 januari 2005 gereed).

Praktijkvoorbeeld: Samenwerkingsverband Effectiviteit Overheidsprojecten i.o.

Op initiatief van Rijkswaterstaat en het bedrijfsleven wordt gewerkt aan een getoetst en wetenschappelijk gevalideerd meetinstrumentarium voor effectiviteitsmeting bij projectontwikkeling in de context van gebiedsontwikkeling. Dit instrumentarium dient de samenwerking van beleid en uitvoering te verbeteren.

Eerste product gereed op:

Najaar 2004 voorstellen van de vakministers en de minister voor BVK tot bundeling ten behoeve van behandeling in MR. Begin 2005 voorstel betreffende inkomensafhankelijke regelingen via minister van FIN
SG's doen voorstel aan minBVK

Verantwoordelijke:

3.3. Toezicht en handhaving

Het herinrichten van de overheid op basis van een nieuwe ordening tussen overheid en civil society, heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de overheid haar toezichtstaken vormgeeft. Het kabinet wil de eenzijdige hiërarchische (verticaal) en detaillistische wijze waarop toezicht en controle op uitvoeringsorganisaties (en decentrale overheden) wordt uitgeoefend aanpassen. Te weinig wordt gebruik gemaakt van het potentieel van de *civil society* om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Op veel terreinen kan het primaire toezicht vooral worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling.

De rol van de overheid als toezichthouder wordt dan een andere: zij houdt vaker toezicht op het toezicht (metatoezicht). De overheid heeft een systeem-verantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks en balances op de verschillende terreinen van overheidszorg. Voor de rol van burgers en hun organisaties bij deze horizontalisering denkt het kabinet aan een mix van instrumenten als certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatie-vergelijking. Een absolute voorwaarde voor succes is wel dat de transparantie van de desbetreffende uitvoeringsorganisaties aanmerkelijk wordt vergroot. Dit vraagt om meer actieve openbaarheid. Een doordacht gebruik van moderne ICT biedt hiervoor goede mogelijkheden. Met name het internet biedt belangrijke nieuwe mogelijkheden om effectieve horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Daarnaast wil het kabinet de versnippering in het toezicht terugdringen door bundeling en samenwerking.

Het kabinet heeft op grond van de huidige kaderstellende visie op toezicht¹, al een nieuw traject gestart, waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren en toetsen aan de hand van de Checklist Toezicht. In 2005 zal het kabinet op basis van deze evaluatie en de wens om de civil society een grotere rol toe te kennen in toezichtarrangementen een nieuwe rijksbrede visie op toezicht presenteren.

Product gereed op:

medio 2005

Verantwoordelijke:

minBVK

Vooruitlopend op en als input voor deze rijksbrede visie op toezicht heeft het kabinet de volgende activiteiten gestart:

De minister van Justitie is in samenwerking met de minister voor BVK en de minister voor EZ een project gestart dat de mogelijkheden verkent van het mobiliseren van andere maatschappelijke toezichts- en sturingsmechanismen die het verticale toezicht kunnen versterken. Daarnaast worden in het project alternatieven voor of in aanvulling op verticaal

¹ Tweede Kamer Vergaderjaar 2000 – 2001, no. 27 831.

toezicht op hun toepasbaarheid onderzocht, gedacht wordt aan zelfregulering, het formuleren van zorgplichten en het inzetten van mediation of civiel recht.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

Voorjaar 2004
minJUS i.s.m. minBVK en minEZ

Praktijkvoorbeeld: domeinen van toezicht bij Verkeer en Waterstaat

De Inspectie V&W deelt het toezicht in «domeinen» in: dat zijn voor de buitenwereld herkenbare toezichtvelden (zoals koopvaardij of taxivervoer). De domeinindeling vormt een belangrijke basis voor de verdere ontwikkeling van het toezicht. Per domein worden vanuit vooraf vastgestelde uitgangspunten toezicht-arrangementen herzien (maatwerk) in de periode tot 2005. Op deze wijze werkt de Inspectie V&W tevens actief mee aan de doorlichting van bestaande wet- en regelgeving en de uitwerking van mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten. Waar mogelijk wordt als onderdeel van het toezicht-arrangement de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven ge(re)activeerd. Een systematiek gebaseerd op inzicht in de naleving en een afweging van effecten gebaseerd op een risicobenadering vormen de bouwstenen voor het te hanteren toezicht.

In deze kabinetsperiode zal ook worden nagegaan of er per domein van toezicht een op maat gesneden toezichtskader kan worden opgesteld, dat zal leiden tot een slimmere werkverdeling tussen toezichthouders onderling, een afname van de toezichtslast voor het bedrijfsleven en een verbeterde informatievoorziening naar en betrokkenheid van de burger. De SG's voeren in dit kader een verkenning uit om de verschillende inspecties opdracht te kunnen geven tot gezamenlijke inspecties van bedrijven, zodanig dat daarmee alle aspecten van de regelgeving waarmee die bedrijven (op de beleidsterreinen van de betrokken ministeries) geconfronteerd worden, in één keer kunnen worden geïnspecteerd. Daarnaast geven de genoemde SG's de inspecties de opdracht om een inventarisatie te maken van onderlinge tegenstrijdigheden in hun beleidsregels. Ook die inventarisatie dient eind 2004 te zijn afgerond. De rapportage wordt voorzien van een plan van aanpak dat erop gericht is die tegenstrijdigheden weg te nemen.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

najaar 2004
SG's doen voorstel aan minBVK

Tenslotte zal door de SG's, met de betrokken directeurs en/of inspecteurs-generaal, worden onderzocht hoe tot bundeling van – nu nog verspreid in de organisaties – bestaande kleinere toezichthoudende eenheden kan worden gekomen. Zij bereiden daarbij een advies voor over de vraag hoe verticaal toezicht kan worden verminderd door betere checks and balances in de wet- en regelgeving te brengen.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

najaar 2004
SG's doen voorstel aan minBVK

De SG's zullen bovengenoemde aspecten bundelen in een rapportage over toezicht die zij aan de minister van BVK zullen aanbieden.

De ministers van Economische Zaken, Financiën en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en zullen het voortouw nemen in een project dat moet resulteren in het verbeteren van het bestuur en toezicht bij de maatschappelijke onderneming. Maatschappelijke ondernemingen zijn private organisaties die publieke diensten verrichten in bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs, het wonen etc. Bij de Sociaal-Economische Raad is aangegeven dat een advies wordt gevraagd over de voorwaarden waaronder deze vorm van ondernemerschap in

publieke dienstverlening een bredere toepassing zou kunnen krijgen. Ook de relatie tussen de overheid en de maatschappelijke ondernemingen – private – krijgt aandacht. Het kabinet zal vervolgens een standpunt naar aanleiding van dit advies formuleren. Daarin komt ook de vraag aan de orde in hoeverre het professionaliseren van het interne toezicht en het verbeteren van de relatie tussen intern en extern toezicht kan leiden tot een vermindering van het externe toezicht en de regeldruk voor de maatschappelijke onderneming.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

2004
minEZ i.s.m. minFin en minBVK

De minister van Economische Zaken gaat een inventarisatie maken van de positionering, juridische instrumenten en kosten en baten van de bestaande markttoezichthouders. De minister zal met een visie op toezicht komen waarin de focus, conform het met de Kamer gevoerde debat, komt te liggen op de verschillende rollen van de algemene markttoezichthouder en de «marktmeesters», op de verhouding beleid en toezicht en op de manier waarop het consumentenbelang door de verschillende markttoezichthouders kan worden gediend. Voor dit project zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van al bestaand materiaal en waar nodig worden samengewerkt met andere ministeries.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

Voorjaar 2004
minEZ i.s.m. met betrokken ministers

3.4. Het verbeteren van de bedrijfsvoering

Een goede en efficiënte bedrijfsvoering is een belangrijke voorwaarde voor de effectieve uitvoering van de kerntaken.

Het verbeteren van de bedrijfsvoering wordt bereikt door vier activiteiten:

- Bundeling van taken (gemeenschappelijke bedrijfsvoering)
- Beperking inhuur externen
- Deregulering beheer
- Kwaliteit personeelsbeleid

3.4.1. Bundeling van taken

Ook in de ondersteunende diensten moet de regeldruk worden vermindert en de organisatie worden verbeterd. Het kabinet heeft daarom besloten om per 2006 de personeelsregistratie en salarisadministraties van de ministeries onder te brengen in een Shared Service: een gebundelde uitvoering voor de gehele rijksdienst. Berekeningen laten zien dat hierdoor op termijn (2004–2015) aanzienlijk kan worden bespaard op de HRM-kosten van het Rijk, terwijl ook de dienstverlening wordt verbeterd. Het is de bedoeling om dit shared service concept waar mogelijk ook toe te passen op andere terreinen van bedrijfsvoering binnen het Rijk. Daarvoor wordt een aantal verkenningen gestart waarin alle ondersteunende en uitvoerende diensten onder de loep genomen, zoals voorlichting, ICT, financiën, facilitaire diensten en inning van bestuurlijke boetes.

De SG's zullen in dit kader de volgende activiteiten uitwerken:

- Er worden voorstellen ontwikkeld voor gezamenlijke inkoopmogelijkheden van de departementen;
- Er zullen voorstellen worden ontwikkeld voor een doelmatige samenwerking op het terrein van facilitaire zaken, waaronder de mogelijkheid om te komen tot een shared service center voor archiefselectie- en verzorging;
- Er zullen voorstellen worden ontwikkeld om te komen tot samenwer-

king op het gebied van de feitelijke uitvoering van publieksvoorlichting en massamediale campagnes, zulks in opdracht van de departementen, maar wel gebundeld (bij de RVD).

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

medio 2004
SG's doen voorstel aan minBVK

3.4.2. Beperking inhuur externen

De overheid kan niet al haar taken alleen uitvoeren. Zeker een overheid die zich terugtrekt op haar kerntaken moet soms ook uitbesteden. Daarnaast heeft de politieke leiding en het ambtelijke management regelmatig de behoefte om onafhankelijke experts te raadplegen of extern onderzoek te laten uitvoeren. Minder externe inhuur kan en moet echter wel.

Volgens het Strategisch akkoord van het vorige kabinet moet er € 105 mln worden bezuinigd op de inhuur van externen. In het Hoofdlijnakkkoord is daar bovenop een bezuiniging afgesproken van € 155 mln. in 2004, oplopend tot € 205 mln. in 2005. De totale bezuiniging op externe inhuur is dus € 310,- mln.

De ministeries zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het realiseren van deze taakstelling. Rijksbreed zullen gecoördineerde acties ondernomen worden, gericht op het beperken van de inhuur van externen:

- Meer samenwerking door bundeling van inkoopkracht in raamcontracten;
- Een strengere afweging of extern inhuren daadwerkelijk noodzakelijk is. Dat zal moeten leiden tot een scherpere besluitvorming op dit terrein.
- Het treffen van voorzieningen en maatregelen die de alternatieven voor externe inhuur toegankelijker maken. In plaats van extern in te huren kan beschikbare kwaliteit binnen de rijksdienst worden ingezet, bijvoorbeeld door pooling van deskundigheid of door versterking van het inter-departementaal projectmatig werken. Dit zal vooral gericht zijn op de inzet van organisatie-consultants, beleidsadviseurs inclusief communicatieadviseurs en interim-management.

Praktijkvoorbeeld: ABD Interim

Met ingang van 2004 start een pool van interim managers ten behoeve van de gehele rijksdienst.

Soms kunnen managementfuncties tijdelijk niet worden bezet. Soms is specifieke expertise van elders nodig. In een ander geval wordt een manager van buiten verlangd om een verandering in de organisatie te begeleiden. Tot nu toe werd in dit soort gevallen management van buiten de rijksdienst ingehuurd. Vanaf 2004 kan de Interim-pool in een deel van deze vraag voorzien. In de jaren daarna wordt de pool uitgebreid. De interimmanagers worden gezocht in de hoogste managementgroepen binnen de rijksdienst.

De opdrachtgever zal voor het uitvoeren van tijdelijke opdrachten dus steeds scherper kunnen afwegen tussen externe inhuur bij een commercieel bureau of tijdelijke interne inhuur van toppers via deze pool. De pool wordt door het bureau van de Algemene Bestuurs Dienst (ABD) opgezet en beheerd.

De voortgang op de realisatie van de taakstelling wordt inzichtelijk gemaakt. Elke derde woensdag van mei wordt de voortgang aan de Tweede Kamer gerapporteerd aan de hand van specifiek voor dit onderwerp aangepaste Rijksbegrotingvoorschriften.

Medio 2004 wordt aan de Tweede Kamer een plan van aanpak gepresenteerd waarin maatregelen worden uitgewerkt ter ondersteuning van de ministeries bij het terugdringen van de externe inhuur. De effectuering van deze maatregelen en de ervaringen ermee worden vervolgens jaarlijks gevolgd.

<i>Eerste product gereed op:</i>	medio 2004: eerste rapportage voortgang realisatie taakstelling en plan van aanpak aanvullende maatregelen.
<i>Verantwoordelijke:</i>	minBVK

3.4.3. Deregulering beheer

Door het verminderen en harmoniseren van de geldende regels voor het bedrijfsmatige beheer van de ministeries kan de bedrijfsvoering worden vereenvoudigd. Deze deregulering sluit aan bij de veranderende rol van de ondersteunende diensten: minder in detail normeren en meer ten dienste staan aan de kwaliteit van de primaire processen. Het ministerie van Financiën is reeds gestart met de reductie van het aantal voorschriften. Op het terrein van personele regelgeving zijn regels voor verlof en vervoer per 2004 vereenvoudigd en gelijkgetrokken voor alle ministeries.

Om uitvoerende processen in een shared service te kunnen bundelen is veelal verdere harmonisatie een vereiste. Er is dan ook voorzien in een projectmatige aanpak ter harmonisatie van regelingen en uniformering van uitvoeringsregels. Dat project stekt zich uit over de periode 2003–2005.

<i>Eerste product gereed op:</i>	2005
<i>Verantwoordelijke:</i>	minBVK i.s.m. minFIN

Het kabinet is voorts onder de regie van de minister van Financiën een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gestart naar de vraag hoe de regel- en controledruk uit hoofde van het stelsel van controle, controle en toezicht binnen de rijksoverheid kan worden beperkt.

<i>Eerste product gereed op:</i>	medio 2004
<i>Verantwoordelijke:</i>	minFIN

3.4.4. Kwaliteit Personeelsbeleid

De projecten ter modernisering van het Rijk zijn primair gericht op inrichting en functioneren van de organisatie. Om te slagen in die opzet zullen ten aanzien van personeel en management bijpassende ontwikkelingen plaats moeten vinden. Een vernieuw(en)d Rijk zal andere eisen aan zijn personeelsleden en aan zijn samenwerkings- en organisatieverbanden stellen. Het personeelsbeleid zal daar op inspelen en de moderniseringsactiviteiten ondersteunen door er de personele voorwaarden voor te scheppen. Daaraan wordt al gewerkt via het programma Vernieuwing HRM-stelsel Rijk en de investeringen in de kwaliteit van het leiderschap via de Algemene Bestuursdienst.

De moderniseringsoperaties zullen leiden tot verschuivingen in kwalitatieve en kwantitatieve behoeften aan competenties van het personeel, en daarmee tot nieuwe tekorten en overschotten. Het is een belangrijke opgave voor het Rijk om bij deze ontwikkelingen een optimaal gebruik te maken van het binnen het Rijk voorhanden talent door een goed intern

arbeidsmarktbeleid, waar nodig en mogelijk ondersteund door bij- en herscholingsinspanningen.

Praktijkvoorbeeld: onderwijsinnovatie Belastingdienst «Blended learning»

Blended Learning is een verzameling concepten waarin onderwijsinnovatie binnen de Belastingdienst centraal staat. De lerende belastingdienstmedewerker krijgt een digitale leeromgeving aangeboden waarin traditionele onderwijsmethoden naast nieuwe methoden en technieken zijn geïntegreerd. Dit houdt onder andere in dat in ieders eigen tempo zowel individueel als in (project)groepen kan worden geleerd en dat er zowel virtueel (in een digitaal klaslokaal) als in de traditionele lesomgeving onder een adequate begeleiding wordt geleerd. Een uniek kenmerk van het concept is de leertaak. De leertaak is een bouwsteen waarmee individuele leertrajecten kunnen worden samengesteld.

Dat vergt kennis, organisatie en samenwerking van en op de interne en externe arbeidsmarkt. De eerstkomende periode zal daarom zijn gewijd aan allereerst het maken en vervolgens het uitvoeren van afspraken met de werkgevers van het Rijk en de werknemersvertegenwoordigers en met externe werkgevers en instanties die daarbij als partner kunnen optreden. Informatie en organisatie ten behoeve van een betere aansluiting tussen enerzijds de personele competenties en anderzijds de taakvereisten, zullen daarbij centraal staan.

In het overleg over de arbeidsvoorwaarden voor 2004 wordt met de Centrales van Overheidspersoneel overlegd welke rol een af te sluiten convenant, met afspraken over herplaatsing en personeelsplanning, hierin kan spelen.

Eerste product gereed op:

Medio 2004, informatievoorziening, een lange termijn visie en een rijksbreed programma voor het arbeidsmarktbeleid op de (middel)lange termijn voor de sector Rijk.
minBZK

Verantwoordelijke

ACTIELIJN 4. DE RIJKSOVERHEID GAAT HAAR RELATIES MET PROVINCIES EN GEMEENTEN VERNIEUWEN

De vernieuwing van het openbaar bestuur en het verbeteren van de publieke prestatie is geen zaak van de *rijksoverheid* alleen. Rijk, provincies en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke voorzieningen. Overheden werken gezamenlijk aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Deze problemen houden zich niet aan bestuurlijke grenzen. Burgers hebben geen boodschap aan de vraag wie die problemen oplost, als het maar gebeurt: voor hen is er één overheid en is de overheid één. Een goed functionerende overheid zorgt daarom, naast een slagvaardige interne organisatie, voor heldere (financiële) verantwoordelijkheden, goede horizontale samenwerking (via ketenregie) en mogelijkheden om de prestaties van overheden te vergelijken (benchmarken).

4.1. Het saneren van specifieke uitkeringen

Het kabinet wil een slagvaardiger overheid, niet alleen op rijksniveau, maar ook decentraal. Decentrale overheden leveren een belangrijke bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Een voorwaarde daarbij is dat ze de ruimte krijgen voor het leveren van lokaal maatwerk, voor plaatselijke oplossingen van plaatselijke problemen. De afgelopen jaren is het steeds onduidelijker geworden welke overheidslaag wat doet en wie waarop aanspreekbaar is. Dat geldt zeker voor de grote

diversiteit aan specifieke uitkeringen en de daarin vastgelegde verantwoordelijkheids-verdelingen tussen Rijk en mede-overheden. Het financiële instrumentarium van het rijk wordt daarom doorgelicht en «bij de tijd gebracht». Het kabinet kiest daarmee voor het vergroten van de beleidsvrijheid en het verminderen van regel- en verantwoordingsdruk bij decentrale overheden door de bestuurlijke en daaruit voortvloeiende financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten te verhelderen en te vereenvoudigen.

Concreet houdt dit in dat als de rijksoverheid geen politiek-beleidsmatige reden heeft om zelf te sturen op een beleidsterrein, de geldstroom overgeheveld kan worden naar het Gemeente of Provinciefonds. Voor specifieke uitkeringen die blijven bestaan (er zijn nu 130 tot 150 specifieke uitkeringen) zal worden bekeken of de administratieve lasten teruggedrongen kunnen worden, bijvoorbeeld door bundeling tot brede doeluitkeringen. Daarbij wordt ook nadrukkelijk aandacht geschonken aan de informatiestromen tussen rijk en medeoverheden.

De aanpak om te komen tot een bestuurlijke doorlichting van de specifieke uitkeringen bestaat uit drie stappen. In stap 1 wordt een beoordelingskader ontwikkeld en toegepast op de bestaande specifieke uitkeringen. Over de uitkomst van deze toetsing wordt door minister BVK en Financiën gerapporteerd aan de Ministerraad.

Het beoordelingskader en de concept-lijst vormen het uitgangspunt voor de definitieve toetsing die in nauw overleg met de vakdepartementen zal plaatsvinden. Dat is stap 2. Deze stap resulteert in een door de Minister-raad goed te keuren herijkingslijst van specifieke uitkeringen, waaruit blijkt:

- welke specifieke uitkeringen kunnen worden opgeheven;
- welke overgeheveld kunnen worden naar Gemeentefonds / Provinciefonds;
- welke gebundeld kunnen worden tot brede doeluitkeringen;
- welke gehandhaafd kunnen worden als specifieke uitkering.

Praktijkvoorbeeld: specifieke uitkeringen Verkeer en Waterstaat

Bij Verkeer en Waterstaat zijn vorderingen geboekt op het terrein van specifieke uitkeringen. Zo zal per 1 januari 2004 de grens voor Gebundelde Doel Uitkering (GDU) voor regionale en lokale infrastructuurprojecten worden opgehoogd van E 11,3 naar E 112,5 miljoen respectievelijk E 225 miljoen, met gelijktijdige ophoging van het bijbehorende GDU-budget. Hierdoor zullen dergelijke projecten zowel inhoudelijk als financieel worden afgewogen op regionaal/lokaal niveau, wat ondermeer leidt tot minder interbestuurlijk verkeer en minder rijksbemoeienis. Het streven is om de opgehoogde GDU op termijn ook te verbreden met middelen voor Duurzaam Veilig en mogelijk met de exploitatiemiddelen voor OV, waardoor een brede doeluitkering zal ontstaan.

In stap 3 wordt door de departementen invulling gegeven aan het herijkingsplan zoals goedgekeurd door de Ministerraad. De vakdepartementen zorgen voor de concrete uitwerking van de voorstellen in wet- en regelgeving. De voorstellen worden via de gebruikelijke procedure aan Financiën en BZK ter toetsing voorgelegd. BZK en Financiën dragen er zorg voor dat het ontwikkelde beoordelingskader wordt vastgelegd in regelgeving, zodat het ook voor nieuwe gevallen zijn werking heeft.

Sommige departementen hebben al resultaten geboekt op het gebied van de herijking van specifieke uitkeringen. Voorbeelden hiervan zijn het grote stedenbeleid, de herijking van wet- en regelgeving door VROM en de WWB van SZW. De uitkomsten van deze operaties zullen worden getoetst

4.2. Ketenregie

Ketenregie is een sturingsinstrument waarbij een benadering vanuit functies centraal staat, in plaats van een benadering vanuit (bestaande) organisaties. Dat houdt in dat er goed gekeken wordt naar datgene wat de persoon die door de keten gaat (cliënt, patiënt of klant) écht nodig heeft om zijn of haar probleem op te kunnen lossen. Ketenregie draagt bij aan:

- verbetering van de dienstverlening;
- betere maatschappelijke prestaties;
- een efficiëntere samenwerking;
- vergroting van dynamiek en innovatie.

Praktijkvoorbeeld: samenhang in jeugdbeleid door Operatie JONG

Met de op 1 januari 2003 gestarte Operatie JONG, een interdepartementaal samenwerkingsverband gestart tussen de departementen van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK, wil het kabinet de samenhang in het jeugdbeleid vergroten door de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het jeugdbeleid op te lossen en de verschillende onderdelen van het rijksbeleid beter op elkaar af te stemmen. De Operatie JONG duurt tot 1 januari 2007 en ontwikkelt met alle betrokken partijen thema's en acties om de knelpunten aan te pakken die zich voordoen bij de samenwerking in de ketens van voorzieningen voor jeugd. Resultaat is een versterkte basisinfrastructuur van voorzieningen voor jeugdigen zoals onderwijs, lokale voorzieningen voor specifieke begeleiding en advies, jeugdzorg en ook de voorzieningen en instanties met een repressieve taak bij de aanpak van de jeugd-criminaliteit.

Actueel zijn de ketens met betrekking tot jongeren (bijv. schoolbegeleiding, reclassering, politie, GG/GD), ouderen (zorg, GG/GD, openbaar vervoer), maatschappelijke opvang, sociale zekerheid en integratie.

Het kabinet zet zich in om binnen het jeugdbeleid een model voor keten-toezicht te ontwikkelen (1 januari 2004–1 juli 2004) en dit model vervolgens in praktijk te brengen. Doel is het doen ontstaan van integraal keten-toezicht.

De inspecties van OCW, VWS, BZK/BVK en SZW houden zich dan niet alleen meer bezig met toezicht binnen hun eigen koker, maar met gezamenlijk toezicht op de gehele jeugduitvoeringsketen (waarbij dus ook provincies, gemeenten en instellingen een rol spelen). Mogelijk neveneffect is uiteindelijk het anders inrichten van de keten en het anders definiëren en formuleren van beleid.

Vooraf daar waar sprake is van complexe, sectoroverschrijdende uitvoeringsketens is prestatieverbetering te behalen door een intelligent gebruik van ICT. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zorg, de criminaliteitsbestrijding, de ruimtelijke ordening, de externe veiligheid en het onderwijs. De winst ligt daar vaak niet in nieuwe ICT-investeringen, maar in een herontwerp van processen (met de burger als uitgangspunt) en in een beter gebruik van bestaande ICT-middelen. Het kabinet wil met behulp van zogenaamde ICT-kanskaarten tenminste tien ketens doorlichten op de mogelijkheden om met behulp van ICT de keten effectiever en efficiënter

te laten presteren, waarbij onder meer wordt gedacht aan kanskaarten op het terrein van de zorg en de sociale zekerheid.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

medio 2004
min BVK en minEZ, tezamen met de eerst-
verantwoordelijke minister

4.3 Prestatievergelijking

Het kabinet wil de prestaties van het openbaar bestuur verbeteren door de prestaties van overheidsorganisaties onderling te vergelijken.

Benchmarken is daarvoor een prima middel¹. Wanneer benchmarking op de juiste manier wordt ingezet, biedt het overheidsorganisaties de mogelijkheid om:

- van elkaar te leren;
- zich transparant(er) op te stellen;
- verantwoording af te leggen aan specifieke organen;
- het toezicht te vergemakkelijken;
- zich af te laten rekenen op prestaties.

Praktijkvoorbeeld: inspectie introduceert kwaliteitskaarten basisscholen

De Inspectie van het Onderwijs heeft nu ook kwaliteitskaarten voor basisscholen online gezet op haar vernieuwde website. Via het invullen van de schoolnaam en de vestigingsplaats kan een ouder direct bij de kwaliteitskaart van de gewenste school komen. Van daaruit kan worden doorgelinkt naar het volledige inspectierapport. Op de kwaliteitskaarten staat informatie over de leerresultaten, de sfeer op school, de gebruikte methodes en het lesmateriaal, de kwaliteit van de lessen en de contacten die de school onderhoudt met de ouders en de omgeving. De online kwaliteitskaart bestaat al langer, namelijk voor het voortgezet onderwijs.

Voor de korte termijn – 2004 – zal het kabinet prestatievergelijking stimuleren door:

1. Het aanjagen en coördineren van uit te voeren benchmarks. In het voorjaar van 2004 komen de resultaten van de tweede RijksBrede-Benchmark beschikbaar. Daarbij zijn onder andere de Belastingdienst, het CWI, de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Centraal Bureau Rij-vaardigheid betrokken. Ook zullen in de loop van 2004 de resultaten beschikbaar komen een benchmark Publiekszaken bij gemeenten, waarbij in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 40 gemeenten betrokken zijn. Verder is vanuit BZK dit najaar gestart met een benchmark HRM. Diverse publieke organisaties nemen deel aan dit initiatief.
2. het verzamelen en uitwisselen van kennis en ervaring tussen partijen die betrokken zijn bij benchmarken. Er wordt gewerkt aan het opzetten van een uitwisselingsplatform voor benchmarken binnen de publieke sector. Overdracht van kennis en ervaring zal op deze wijze kunnen plaatsvinden. De kennisinfrastructuur moet in 2004 gerealiseerd zijn.

Eerste product gereed op:
Verantwoordelijke:

Voorjaar 2004
minBVK i.o.m. minBZK, uitvoeringsorganisaties
en mede-overheden

Wie voeren de activiteiten uit?

Het moderniseren van de overheid is een verantwoordelijkheid voor de gehele openbare sector. Departementen, medeoverheden, uitvoeringstelingen en private organisaties met publieke taken spelen een cruciale rol in het uitvoeren van de in dit actieprogramma genoemde activiteiten. Het boeken van resultaten is van de medewerking van deze partijen afhan-

¹ De RMO (RMO-advies «Bevrijdende kaders», p. 57) beveelt aan om instellingen en professionals feedback te (laten) organiseren. Een van de mogelijkheden die de RMO daartoe noemt, is benchmarking.

kelijk. De uitwerking van de beschreven activiteiten in plannen van aanpak, zal in samenwerking met genoemde partijen plaatsvinden.

Het kabinet heeft daarnaast uiteraard een eigen inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de in dit actieprogramma genoemde activiteiten. De individuele ministers dragen een eigen verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de in dit actieprogramma genoemde maatregelen voor zover deze betrekking hebben op hun beleidsterrein en verantwoordelijkheid. De minister voor BVK is namens het kabinet belast met de algehele coördinatie van deze werkzaamheden. Hij is namens het kabinet aanspreekbaar op het behalen van de in dit actieprogramma gerealiseerde resultaten. De minister voor BVK stuurt hiertoe een projectorganisatie aan, die ambtelijk wordt geleid door een project directeur-generaal.

De minister voor BVK zal jaarlijks rapporteren aan de Kamer over de voortgang van het gehele programma. Periodiek zal worden gerapporteerd indien hiertoe aanleiding bestaat.

Het bekostigen van de activiteiten

Het programma «Andere Overheid» zal op tal van terreinen geld opleveren. Voorbeelden van te behalen winsten zijn:

- Een doeltreffender en doelmatiger overheidsapparaat (wegsnijden overlap, verminderen regelgeving, beleidsbeëindiging, shared services);
- Lagere ontwikkelings- en beheerkosten voor generieke ICT-functies/voorzieningen (o.a. verplichte basisregisters, centrale ontwikkeling authenticatie);
- Een grotere arbeidsproductiviteit (automatisering van werkprocessen, bundeling elektronische loketten);
- Fraudereductie (minder identiteitsfraude, koppeling gegevensbestanden);
- Afname beheers- en controlekosten (bundeling van geldstromen).

Om dergelijke winsten op termijn te kunnen realiseren, dienen, onder stringente voorwaarden, voorbereidings- en ontwikkelkosten te worden gemaakt (ontwikkelfase). Na de ontwikkelfase zal, voor een aantal onderdelen van het programma een nader besluitvormingsmoment volgen over eventuele implementatie en verdergaande investeringsbeslissingen (investerings- en implementatiefase). Op dat moment zullen ook de (financiële) gevolgen hiervan voor de overheden, burgers en bedrijven in kaart worden gebracht, bijvoorbeeld via kosten-batenanalyses en studies naar haalbaarheid, complexiteit en looptijd. Het kabinet heeft steeds als uitgangspunt voor ogen dat verdere implementatie en/of investeringen zichzelf terug zullen verdienen. Het is ook vanuit dit oogpunt dat getracht zal worden om investeringen door uitvoeringsorganen en mede-overheden zoveel mogelijk te laten aansluiten op hun bestaande investeringscycli.

Wat de kosten voor de ontwikkelfase betreft, geldt het volgende. De apparaatskosten en de ontwikkelkosten worden goeddeels gedragen door de minister voor BVK. Voor de resterende kosten, met name op het gebied van ICT, zal een beroep worden gedaan op deels de zogenaamde NAP-gelden. Over de exacte omvang en invulling hiervan zullen nader afspraken worden gemaakt met de NAP-Stuurgroep. Daarnaast zal een beperkt beroep op de algemene middelen worden gedaan van ruim € 5 miljoen in 2004 en minder dan € 5 miljoen in de jaren daarna.

Ten slotte

De organisatie en werkwijze van de overheid is geen statisch geheel, maar een afspiegeling van de veranderende samenleving. De overheid moet mee veranderen, maar tegelijkertijd betrouwbaar en vertrouwenwekkend zijn. De modernisering van de overheid begeeft zich tussen deze twee uitersten. Met dit omvangrijke actieprogramma zet het kabinet een aantal flinke en onomkeerbare stappen in de richting van een vernieuwde overheid. Een overheid waarvan duidelijk is wat zij doet en wat zij niet doet en die de prestaties levert die zij moet leveren. Het kabinet zal in de komende periode in nauw overleg met de betrokken instanties de verdere uitwerking van de plannen ter hand nemen. Alleen gezamenlijk kan het programma «Andere Overheid» immers tot een succes worden gemaakt. Uiteindelijk is het een kwestie van doen!