

Vergaderjaar 2015–2016

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 204

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2016

Inleiding

Op 1 oktober 2015 heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) het advies «Sturen én verbinden; naar een toekomstbestendige rijksoverheid» uitgebracht¹.

Dit advies bevat een analyse van de rol van het Rijk in de huidige samenleving. De Rob verbindt deze met een aantal aanbevelingen, die vooral betrekking hebben op de inrichting van de rijksdienst. Daarbij richten de aanbevelingen zich in belangrijke mate op het volgende kabinet en de politieke partijen die daarbij betrokken zijn. Zo doet de Rob de aanbeveling om in de komende kabinetsperiode stappen te zetten in de richting van een kleinere ministerraad met een collegiale verantwoordelijkheid en naar een klein kernkabinet met weinig Ministers.

Enkele kanttekeningen

Het kabinet herkent zich niet in de voorstellen tot wijziging van de structuur van de rijksoverheid, die in het advies ook onvoldoende worden onderbouwd. Op enkele daarvan wil het kabinet in het bijzonder ingaan.

Ministeriële verantwoordelijkheid

De Raad stelt voor naar meer collegiale ministeriële verantwoordelijkheid te streven dan in het huidige stelsel het geval zou zijn. In bijlage 6 van het advies geeft de Raad aan dat de Grondwet daartoe niet gewijzigd hoeft te worden. Over de noodzaak van een Grondwetswijziging om meer ministeriële verantwoordelijkheid mogelijk te maken, lopen de opvattingen echter uiteen. Maar ook los daarvan ziet het kabinet geen voordelen in een systeem waarin de huidige invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid zou worden vervangen. Het kabinet is van mening dat het huidige stelsel van individuele en collectieve ministeriële

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verantwoordelijkheid goed functioneert. Op beleidsoverstijgende beleidsterreinen is het belang van de ministerraad als totaal en dus de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, al groter. Onduidelijk is hoe de nu al bestaande collectieve verantwoordelijkheid zich verhoudt tot meer collegiale ministeriële verantwoordelijkheid die de Rob bepleit.

Kabinet van een beperkte omvang

De Rob beveelt een klein kernkabinet met weinig Ministers (kabinetsministers) aan. Deze kabinetsministers voeren inhoudelijke discussies in de ministerraad en zorgen voor dialoog met de samenleving. Naast de kabinetsministers zijn er in de visie van de Rob departementsministers zolang er departementen blijven bestaan. Deze gedachte van een kernkabinet spreekt het kabinet niet aan. Het kabinet is van mening dat er op dit moment een goede balans is in de werkzaamheden, de taakverdeling tussen Ministers en de relatie met de maatschappij en het parlement.

Enkele onjuistheden

In het advies staat een aantal onjuistheden. Zo stelt de Raad voor dat de Minister-President meer agendazettende bevoegdheden krijgt. Deze mogelijkheid bestaat al sinds november 2006. Het toenmalige kabinet heeft artikel 7 van het reglement van orde van de ministerraad aangepast. Dit artikel luidt: *De Minister-President kan, indien een aangelegenheid door een Minister die daarvoor in de eerste plaats verantwoordelijk is, niet in de raad aan de orde wordt gesteld, zelf zorg dragen voor de indiening van deze aangelegenheid bij de raad.* De Minister-President heeft hiermee al de bevoegdheid gekregen eigenstandig zaken te agenderen in de ministerraad. Met deze wijziging van het reglement in 2006 is al tegemoet gekomen is aan de aanbeveling van de Rob. Een (nog) verdere uitbreiding van deze agendazettende bevoegdheid vindt het kabinet niet nodig.

Een tweede onjuistheid is dat op pagina 33 van het rapport wordt gesteld dat de zogenaamde «oekaze-Kok» contact tussen ambtenaren en Kamerleden uitsloot en dat die oekaze weer is ingetrokken. Contacten tussen ambtenaren en Kamerleden zijn nooit verboden (geweest). Voor contacten met Kamerleden is Aanwijzing 3 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren van toepassing. Voor andere functionele contacten dan die met de Staten-Generaal of met Kamerleden zijn de Aanwijzingen in paragraaf 3 «functionele contacten met derden» van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren van toepassing.

Accent op werkwijze

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Rob dat er behoefte is aan een rijksoverheid die zowel stuurt als verbindt. Sturen op sommige onderwerpen is nodig en wordt ook van de overheid verwacht, tegelijkertijd is het noodzakelijk dat de overheid nadrukkelijk de verbinding zoekt met partijen in het betrokken beleidsdomein. Het kabinet is zich van beide opgaven bewust.

In deze reactie legt het kabinet het accent op de kwalitatieve verbetering van de rijksoverheid, die zich onder andere vertaalt in andere werkwijzen, zoals het toenemende belang van samenwerking met partijen buiten de rijksoverheid bij het opstellen van beleid en rijksbrede samenwerking. Deze kwalitatieve aspecten van de rijksoverheid hebben nadrukkelijk de aandacht van het kabinet. Bij beslissingen op veel beleidsterreinen is de rijksoverheid immers slechts één van de actoren.

Het kabinet gaat uitgebreider in op samenwerking in beleid, departement-overstijgende samenwerking en op het organisatie- en personeelsbeleid van de rijksoverheid. Daarbij weet het kabinet zich gesteund door het feit dat de rijksoverheid het in Nederland in internationaal vergelijkend perspectief goed doet. Dat constateert de Rob ook in zijn rapport. Nederland kan trots zijn op de kwaliteit van het overheidsapparaat en de mensen die er werken. De kwaliteit blijkt uit het recente rapport *Public sector achievement in 36 countries: a comparative assessment of inputs, outputs and outcomes* van het Sociaal en Cultureel Planbureau.² Ook uit internationaal onderzoek van Transparency International³ en de Wereldbank⁴ komt naar voren dat de Nederlandse (rijks)overheid in internationaal opzicht goed functioneert. Als het gaat om effectiviteit, de kwaliteit en geloofwaardigheid van de overheid staat Nederland wereldwijd op de achtste plek en in Europa op de vierde plaats.

Deze gepaste trots is uiteraard geen reden om op de lauweren te rusten. De rijksoverheid voert voor burgers, bedrijven en medeoverheden belangrijke taken en diensten uit. Er zijn genoeg redenen, zo adviseren onder andere de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, om voortdurend alert te blijven op de kwaliteit daarvan en deze taken en diensten in de context van de e-samenleving, door te ontwikkelen.

Samenwerking in beleid en departementsoverstijgende samenwerking

De Rob wil dat het kabinet meer als eenheid functioneert. De Rob signaleert dat departementen verkokerd werken en adviseert de rijksoverheid te flexibiliseren. Het kabinet zet al de nodige stappen in deze richting.

Er wordt over de grenzen van ministeries heen gewerkt. De departement-overstijgende samenwerking blijkt bijvoorbeeld bij prioritaire structurele kabinetsthema's als de digitale overheid, de decentralisaties, migratie en plotseling opgekomen onderwerpen als de vliegcrisis in Oekraïne.

De Rob schetst terecht dat de (rijks)overheid steeds meer één van de spelers in een netwerk is. Beleidsprioriteiten zijn steeds moeilijker binnen de koker van één departement te plaatsen. Dit raakt meerdere departementen en vraagt van de betrokken bewindslieden en van hun medewerkers dat zij interdepartementaal en interbestuurlijk opereren en niet enkel kijken naar hun eigen beleidsterrein. Dit besef dringt steeds beter door en leidt ook tot nieuwe werkwijzen. De verbinding zoeken met de maatschappij bij de beleidsontwikkeling gebeurt steeds nadrukkelijker. In de departementen is daar aandacht voor. Contact en afstemming met stakeholders over de inzet van beleidsinterventies, en hulp bij de implementatie van wet- en regelgeving aan diezelfde stakeholders na in werking treding, is steeds meer gemeengoed. Overheden zijn zich bewust dat ze in een netwerksamenleving opereren. Dat wil zeggen dat er vanuit de politieke en ambtelijke leiding niet alleen waardering is voor de mensen die op de ministeries Kamervragen beantwoorden, maar ook waardering is voor diegenen die met het veld contacten onderhouden. Een goede ambtenaar is politiek en maatschappelijk sensitief. De departementen hebben aandacht voor dit ambtelijk vakmanschap en leiderschap en wisselen hierover ervaringen met elkaar uit.

² Sociaal en Cultureel Planbureau (2015). *Public sector achievement in 36 countries: a comparative assessment of inputs, outputs and outcomes*.

³ Nederland staat wereldwijd in de top 10 van minst corrupte landen op de Corruption Perceptions Index van Transparency International, zie <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

⁴ World Bank. *Country data report for the Netherlands, 1996–2014*.

Goede voorbeelden van samenwerking tussen rijksoverheid en andere partijen

Hieronder een aantal voorbeelden waarin de rijksoverheid in samenwerking met andere partijen tot de totstandkoming en implementatie van beleid komt:

- In de brief over «Toekomstbestendige wetgeving»⁵ die het kabinet voor de zomer aan de Tweede Kamer zendt, zal worden ingegaan op het sturen én verbinden vanuit de wetgevende functie in het kader van een overheid die responsief is en signalen vroeg en adequaat oppakt door middel van een verbindende, lerende en (waar nodig) experimentele aanpak.
- Het kabinet heeft in 2014 de kenniscoalitie opdracht gegeven een verbindende agenda voor onderzoek in Nederland te ontwikkelen. In deze kenniscoalitie nemen kennispartijen deel van wetenschap tot bedrijfsleven: KNAW, MKB Nederland, NFU, NWO, TO2, Vereniging Hogescholen, VNO-NCW en VSNU. De Nationale Wetenschapsagenda (NWA) is opgesteld door de stuurgroep Nationale Wetenschapsagenda, bestaande uit voorzitters Beatrice de Graaf en Alexander Rinnooy Kan en vertegenwoordigers van de kenniscoalitie. De kenniscoalitie heeft gekozen voor een gedurfde en originele aanpak die ook in het buitenland niet onopgemerkt is gebleven. De Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische Zaken hebben de Nationale Wetenschapsagenda in november 2015 naar de Tweede Kamer gestuurd.⁶ In de kabinetsreactie op de NWA wordt het proces van de totstandkoming van de NWA uitgebreider geschetst en wordt aangegeven hoe de NWA geïmplementeerd kan worden.
- In de Kamerbrief *Convergerende Stromen-Internationale Waterambitie*⁷ gaan de Ministers van Infrastructuur en Milieu, de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Economische Zaken in op hun samenwerking op het internationale Waterbeleid en de verbinding die zij zoeken met andere partijen. Dit zijn partijen als waterschappen, drinkwaterbedrijven, het Nederlandse bedrijfsleven, NGOs en de kennisinstellingen.
- De totstandkoming van de Woningwet 2015 is een goed voorbeeld van hoe stakeholders betrokken worden bij de totstandkoming en implementatie van wetgeving. Gemeenten, corporaties en huurders worden meegenomen bij de invoering. Door de samenwerking zijn signalen uit de praktijk snel opgepakt en vertaald in vervolgacties.
- Negentien partijen bestaande uit provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat voeren samen het programma Ruimte voor de Rivier uit.⁸ De samenhang van het totale programma wordt op nationaal niveau bewaakt door de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Om de groei van het aantal mensen met een chronische ziekte te doen afnemen en de gezondheidsverschillen tussen hoog- en laagopgeleiden terug te dringen of te stabiliseren heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) het *Nationaal Programma Preventie Alles is gezondheid ...* opgestart. Het programma richt zich op een brede maatschappelijke verankering van gezondheid en preventie. Bij het programma zijn maatschappelijke organisaties, bedrijven, onderzoekers en overheden betrokken. Denk daarbij aan scholen, zorginstanties, woningbouwcorporaties en gemeenten. Ook

⁵ Deze brief is aangekondigd in de brief over toekomstbestendige wetgeving: digitale platforms en de deeleconomie, waaronder particuliere verhuur aan toeristen (Kamerstuk 33 009, nr. 12).

⁶ Kamerstuk 29 338, nr. 149

⁷ Kamerstuk 32 605, nr. 177

⁸ Zie <https://www.ruimtevoorderivier.nl/>

de preventie activiteiten van de rijksoverheid (zowel programma's als wet- en regelgeving), worden bij elkaar gebracht. De Minister en Staatssecretaris van VWS hebben op 9 maart 2016 een voortgangsbrief naar de Tweede Kamer gestuurd over het Nationaal Programma Preventie.⁹

- In het programma Beter Benutten werken rijksoverheid, lokale overheden, onderzoek- en onderwijsinstellingen en bedrijfsleven samen om de bereikbaarheid in de drukste regio's over weg, water en spoor te verbeteren.¹⁰
- Binnen het Samenwerkend Toezicht Jeugd werken de inspecties Jeugdzorg, Gezondheidszorg, Onderwijs, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid en Justitie intensief samen. Naast nauwe onderlinge samenwerking is er sprake van goede afstemming met lokale toezichthouders die werkzaam zijn op dezelfde domeinen. Afhankelijk van het onderwerp wordt bepaald welke inspecties onderling samenwerken.¹¹

Bedrijfsvoering rijksoverheid voor groot deel geharmoniseerd

Een voorbeeld van departementoverstijgende samenwerking is te vinden bij de bedrijfsvoering. Er zijn hier in de afgelopen jaren grote stappen gezet. Traditioneel hadden ministeries eigen personeelsdirecties, eigen ICT-afdelingen, eigen voorzieningen voor inkoop en eigen facilitaire diensten. Waar mogelijk heeft het kabinet deze activiteiten gebundeld. Die beweging is onomkeerbaar in gang gezet. Die inspanningen hebben geleid tot een aantal concrete successen:

- Rijksbrede Shared Service Organisatie voor personeels- en salarisadministratie, P-Direkt. Er is onlangs door de Auditdienst Rijk becijferd dat P-Direkt inmiddels tot een besparing van € 87 miljoen euro heeft geleid.
- Via het rijkshuisvestingstelsel wordt rijksbreed gekeken naar de rijkshuisvesting waarbij medegebruik het uitgangspunt is. Het totaal aantal vierkante meters kantoorruimte daalt in de periode tot en met 2020 met ongeveer 33%. Na actualisering van de dertien masterplannen komt het besparingspotentieel voor de directe huisvestingskosten nu uit op € 136 miljoen structureel vanaf 2020. De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft hierover in januari 2016 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd.¹²

In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk staan diverse voorbeelden genoemd van succesvolle veranderprogramma's op het terrein van de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid.

Organisatie- en personeelsbeleid van het Rijk met aandacht voor ambtelijk vakmanschap

De Rob beveelt aan dat het Rijk flexibeler gaat werken door de scheidslijnen tussen departementen te doorbreken en programmatisch en thematisch te werken. Om in te kunnen spelen op de huidige en toekomstige ontwikkelingen, stelt de Rob dat er meer aandacht moet zijn voor het leren en ontwikkelen van ambtenaren. De Raad benoemt daarnaast het belang van maatschappelijke sensitiviteit bij ambtenaren en de ruimte voor tegenspraak in de ambtelijke organisatie.

⁹ Kamerstuk 32 793, nr. 210

¹⁰ Zie <http://www.beterbenutten.nl/>

¹¹ Zie <https://www.jeugdinspecties.nl/wiezijnwij/>

¹² Kamerstuk 31 490, nr. 195

Tegenspraak organiseren en ruimte bieden aan een meerdimensionale aanpak

De Rob adviseert ruimte in te bouwen voor tegenspraak in de ambtelijke organisatie. Het kabinet is het met deze aanbeveling eens. Het begrip tegenspraak gaat er echter teveel vanuit dat er aan het eind van het beleidsproces een stevige discussie moet plaatsvinden tussen bewindspersonen en hun ambtelijke adviseurs. Het kabinet stelt daar graag het belang van goed ambtelijk vakmanschap tegenover, blijkend uit het verkennen van situaties vanuit meerdere gezichtspunten en het voorleggen van meerdere opties aan de bewindslieden. Deze meerdimensionale aanpak vraagt uiteraard om een open houding van de ambtelijke en politieke top en om medewerkers die van de hen geboden ruimte gebruik willen en kunnen maken.

Tegenspraak gaat volgens het kabinet daarmee onder meer om de cultuur om meerdere scenario's aan de start van een beleids(implementatie-)proces te schetsen. Scenario's zijn krachtiger als deze in samenspraak met collega-ambtenaren en/of met betrokkenen van buiten de ambtelijke organisatie opgesteld worden. In de ontwikkeling en implementatie van beleid is het cruciaal dat verschillende scenario's geschetst worden, ook de scenario's die minder voor de hand liggen.

Als beleidskeuzes politiek eenmaal zijn gemaakt, is eenheid in beleid een belangrijke waarde van het ambtelijk vakmanschap. Burgers en bedrijven hebben belang bij een overheid die betrouwbaar is en die zorgt voor continuïteit en duidelijkheid in het beleid.

Flexibel inzetten van personeel

Het kabinet is voorstander van een flexibele inzet van personeel en heeft een aantal stappen gezet in de richting van een flexibeler personeelsbestand. In de Kamerbrief *Mobiliteit en flexibele inzet van personeel voor een toekomstbestendige rijksoverheid*¹³ die de Minister voor Wonen en Rijksdienst op 24 november 2015 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd staan maatregelen aangekondigd gericht op de mobiliteit van ambtenaren die werkzaam zijn binnen de rijksdienst.

De visie op leren en ontwikkelen

De Rob hecht belang aan lerend vermogen van ambtenaren. De in 2015 geformuleerde *visie op leren en ontwikkelen*¹⁴ bij het Rijk stelt ambitieuze doelen, bevat duidelijke eisen met betrekking tot inhoud, vorm en organisatie van leren en ontwikkelen. Het implementeren van deze visie is momenteel in uitvoering. Een belangrijk uitgangspunt is dat het Rijk een lerende organisatie is. Naast individueel leren is ook aandacht voor het collectief leren als organisatie van belang. De cultuur van de organisatie is mede bepalend voor de mate waarin reflectie en leren door medewerkers kan plaatsvinden. Naast het investeren in cursussen en opleidingen, wordt het leren op de werkvloer nadrukkelijk meegenomen als een effectieve manier van leren binnen de rijksdienst. Door meer aandacht te besteden aan «learning on the job» stimuleert het Rijk het gemeenschappelijk leren. In de visie op leren en ontwikkelen is ook voor dit aspect aandacht.

¹³ Kamerstuk 31 490, nr. 193

¹⁴ Zie <https://www.derijkscampus.nl/>

De rol van de Algemene Bestuursdienst (ABD)

De Rob adviseert dat de ABD ook een kwaliteitsbepalend orgaan wordt voor topambtenaren dat normen stelt en kan beslissen over de plaatsing – en daarmee de ontwikkeling – van leidinggevendenden. De context van de veranderende samenleving en de maatschappelijke opgaven vragen het nodige van het topmanagement. In dit licht stimuleert Bureau ABD (BABD) reflectie en ontwikkeling voor topmanagers en vervult BABD een rol bij het doorbreken van verkokering in de rijksdienst door het stimuleren en het mogelijk maken van mobiliteit. Voor de topmanagers bij het Rijk, de zogenoemde topmanagementgroep (TMG), geldt al enige tijd de zogenaamde 3-5-7 regel voor mobiliteit, die inhoudt dat leden van de TMG maximaal zeven jaar op dezelfde positie binnen de rijksdienst werkzaam kunnen zijn. Het voornemen is deze regel ook voor de directeuren binnen het Rijk van toepassing te laten worden. De rijks-overheid blijft investeren in werving en selectie, mobiliteit, diversiteit en ontwikkeling van (potentiële) managers binnen de rijksdienst.

Tot slot

Werken aan een goed functionerende rijksdienst vergt een voortdurende inspanning van de rijksoverheid. Het kabinet heeft hier aandacht voor en deelt de zienswijze van de Rob dat de organisatie van de rijksdienst een belangrijk onderwerp blijft in toekomstige kabinetsperioden.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok