

Het resultaat is de maat

Een beter presterende rijksdienst

Maatschappelijk rendement

Ontkoking

Politieke sturing

Ruimte voor uitvoering

Flexibilisering

Slagvaardigheid

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkoking

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Ontkoking

Ruimte voor uitvoering

Politieke sturing

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Politieke sturing

Ontkoking

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Flexibilisering

Ruimte voor uitvoering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkoking

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Slagvaardigheid

Ontkoking

Ruimte voor uitvoering

Politieke sturing

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Slagvaardigheid

Ontkoking

Ruimte voor uitvoering

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Ontkoking

Politieke sturing

Ruimte voor uitvoering

Flexibilisering

Slagvaardigheid

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkoking

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Ontkoking

Ruimte voor uitvoering

Politieke sturing

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Politieke sturing

Ontkoking

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Flexibilisering

Ruimte voor uitvoering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkoking

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Politieke sturing

Ontkoking

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Flexibilisering

Het resultaat is de maat

Een beter presterende rijksdienst

De werkwijze van de rijksoverheid, vermindering van bestuurlijke en ambtelijke drukte en vermindering van regeldruk zijn onderwerp van debat. Deze notitie geeft richting aan de discussie over die onderwerpen. Hoe kan de politiek bij departementsverstijgende, maatschappelijke problemen effectiever en sneller tot resultaat komen?

In het Programma Andere Overheid staat dat het kabinet in 2006 een discussienotitie met modellen voor 'een herinrichting van de rijksdienst' zou presenteren. Ook in de begroting 2007 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de notitie aangekondigd.¹

Deze notitie geeft een aantal opties voor de organisatie van de rijksoverheid, zowel voor het politieke als voor het ambtelijke domein. Het bijgevoegde verslag van het overleg van de secretarissen-generaal, 'In dienst van het Rijk', geeft ook suggesties voor een meer flexibele ambtelijke organisatie. Tevens bevat de notitie een hoofdstuk over de interactie tussen samenwerking tussen beleid en uitvoering.

Tenslotte, de discussie over een beter presterende rijksdienst is niet los te zien van het debat over de omvang van het ambtelijk apparaat. De notitie gaat niet in op de vraag naar de gewenste omvang hiervan. Het antwoord hierop hangt mede samen met de vraag welke politieke keuzes bij de komende kabinetsformatie worden gemaakt. In geval van een kleinere overheid neemt het belang van de in de notitie beschreven opties alleen maar toe.

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

Atzo Nicolai
oktober 2006

¹ TK 2003-2004, 29 362, nr.1 (brief Min BVK van 2 december 2003), TK 2005-2006, 29 362, nr.83 (brief Min BVK van 22 maart 2006) en 102 (verslag AO van 28 juni 2006);

Inleiding

Nederland behoort tot de beter bestuurde landen in de wereld. Het kent een loyaal ambtenarenapparaat, weinig corruptie en fraude en volop betrokkenheid van alle maatschappelijke partners zoals bedrijven, vakbeweging, mede-overheden en instellingen bij het nemen van belangrijke beslissingen. De OESO en het IMF geven aan dat de prestaties van de Nederlandse overheden in internationaal perspectief bovengemiddeld zijn. De afgelopen drie jaar is er veel bereikt. De overheidsfinanciën zijn op orde, de sociale zekerheid is hervormd, het zorgverzekeringsstelsel is vernieuwd, de krijgsmacht en de kustwacht zijn gereorganiseerd, de bestrijding van terrorisme heeft vorm gekregen en ook in de strafrechtelijke keten zijn vele maatregelen genomen. Goede voorbeelden van een Andere Overheid, die maatschappelijke vraagstukken centraal stelt en slagvaardig opereert. Veel van deze veranderingen zijn gerealiseerd dankzij een goed functionerende rijksdienst. Het is verheugend dat zo velen in de publieke dienst gemotiveerd zijn om maatschappelijke urgenties aan te pakken. Dat is iets waar Nederland trots op mag zijn.

Op veel punten gaat het dus goed, maar het moet nog beter. Het kabinet heeft prioriteit gegeven aan het veranderen van de werkwijzen binnen de rijksoverheid. Dat is nodig, want er blijven enkele hardnekkige knelpunten. Ten eerste trekken maatschappelijke problemen zich niets aan van de individuele ministeriële verantwoordelijkheden en de bestaande indeling van ministeries,

bestuurslagen of zelfstandige bestuursorganen. De aanpak bij de beleidsthema's jeugd, integratie of veiligheid mag daarvan geen nadeel ondervinden. Als dat wel zo is, dan verwordt taakverdeling tot verkokering. Uit het onderzoek 'Lessen uit het verleden'¹, dat ter voorbereiding van deze notitie werd opgesteld, komt naar voren dat 'verkokering' nog steeds als het belangrijkste probleem van de rijksdienst wordt gezien. Vakministeries herbergen een grote hoeveelheid kennis en expertise in zich, maar soms is het probleem breder en kan die kennis en expertise gericht worden ingezet.

Ten tweede duurt het in sommige gevallen te lang voordat resultaten worden geboekt waar burgers, bedrijven en instellingen echt iets van merken. Deregulering was al speerpunt van het kabinet Lubbers-1 (1982), en nu, een kwart eeuw later wordt nog steeds om zichtbare resultaten gevraagd. Ook bij andere onderwerpen is de doorlooptijd van beleidsvoornemens naar echt maatschappelijk effect soms lang.

Tenslotte, de afgelopen decennia heeft zich gekenmerkt door een voortdurende wijziging en stapeling van regels, die door vele instanties namens de overheid worden uitgevoerd.

Kortom, ontkokering waar nodig, een hoger tempo en het oog gericht op degenen voor wie de overheid het doet.

¹ Lessen uit het verleden, onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid; studie in opdracht van DG PAO, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, voorjaar 2005

In de gesprekken die ter voorbereiding van deze notitie zijn belegd met onder meer de voorzitters van de WRR en de SER, de directeuren van het CPB en SCP, wetenschappers, topambtenaren van mede-overheden en de secretarissen-generaal is deze analyse bevestigd. Het advies van de secretarissen-generaal is in de vorm van hun verslag, 'In dienst van het Rijk', bijgevoegd.

Ter illustratie: de vice-president van de Raad van State waarschuwt in het jaarverslag 2005² over de onduidelijkheid van de politieke verantwoordelijkheid voor de publieke dienstverlening. Duidelijker moet worden gemaakt waar de politiek verantwoordelijkheid voor wil dragen en hoe deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld. De commissie-De Grave³, die de bestuurlijke coördinatie op een aantal beleidsterreinen heeft onderzocht, onderstreept de diffuse verantwoordelijkheidsverdeling tussen en binnen de bestuurslagen. Commissaris jeugd- en jongerenbeleid Van Eijck⁴, die in opdracht van het kabinet de gehele jeugdketen onder de loep heeft genomen, merkt op dat bij het jeugdbeleid alleen al op rijksniveau zeven ministeries werkzaam zijn, acht ministers, zes directeuren-generaal, elf directies en de daarbij behorende aantallen ambtenaren, beleidsdoelstellingen (55) en beleidsinstrumenten (117!).⁵ De visitatiecommissies die de takenanalyses in het kader van het Programma Andere

Overheid hebben begeleid, benadrukken de noodzaak tot een beperking van het aantal beleidsvoornemens en een duidelijker verantwoordelijkheids-toedeling.⁶

Uit achtereenvolgende onderzoeken zoals 21minuten.nl⁷, 'Het beeld van de burger'⁸ en de Maatschappelijke Barometer⁹ komt naar voren dat 82% van de bevolking vindt dat er iets moet veranderen aan 'de politiek en de overheid'. In de top drie is daarbij ook 'een snellere en meer daadkrachtige besluitvorming' genoemd. Maar naarmate de bestuurlijke omgeving complexer blijft, hoe meer 'spelers' er betrokken zijn, des te lager het tempo van besluitvorming. Het is daarom van belang het voor de overheid zelf en voor de andere betrokken spelers zo eenvoudig mogelijk te houden.

Als wij, beginnend bij de maatschappelijke vraagstukken waarop nu beleid wordt gevoerd, willen komen tot een verstandige ontkokering, een hoger tempo en maatschappelijke oriëntatie, dan is het op onderdelen nodig om ook te komen tot interne, Haagse verbeteringen. Dit begint bij de politieke organisatie. Het vraagt een andere politieke aansturing en een daarbij passende werkwijze van de rijksdienst.

2 Jaarverslag Raad van State 2005

3 Rapport Commissie De Grave (bestuurlijke coördinatie)

4 Sturingsadvies regeringscommissaris Van Eijck

5 Eerste rapportage Jeugdzorgbrigade 8 april 2005

6 TK 2005-2006, 29 362, nr. 53

7 www.21minuten.nl, april 2005

8 VNG, juni 2005

9 van actualiteitenrubriek Netwerk en onderzoeksbureau Motivaction

Contouren voorstellen

Het gaat erom intelligente maatregelen te ontwerpen die het gezag van de overheid en de bestuurbaarheid van Nederland verder vergroten. De Raad van State merkt in zijn advies bij de Miljoenennota 2007 op dat het verminderen van bestuurlijke en ambtelijke drukte alleen kan plaatsvinden als er 'duidelijke politieke keuzes worden gemaakt, verantwoordelijkheden scherper worden gemarkeerd, de inhoudelijke deskundigheid binnen de overheidsorganisatie zelf wordt verhoogd en het zicht op de gevolgen van beleid en regelgeving voor de kwaliteit van de uitvoering duidelijker wordt'. Dit sluit volledig aan bij hetgeen in de hiernavolgende hoofdstukken worden beschreven: de politieke sturing die de samenhang van beleid bewaakt, prioritering van beleidsdoelstellingen, een flexibeler ambtelijke organisatie en meer ruimte voor de uitvoering.

Het streven naar een one-size-fits-all benadering is zinloos. Wat bij de jeugdzorg is aangewezen, ligt bij terrorismebestrijding weer heel anders. Een internationaal vergelijkend onderzoek naar veranderingsoperaties in het buitenland, dat ter voorbereiding van deze notitie in het voorjaar van 2005 is uitgevoerd, benadrukt evenzeer dat 'één grand design' in de complexe omgeving

waarin wij opereren, zelden de juiste oplossing is.¹⁰

Karakter van notitie

In deze notitie is een aantal opties opgenomen voor een betere organisatie van de rijksdienst. Hoewel gedrag en waarden van groot belang zijn voor een succesvolle overheid en rijksdienst, gaat deze notitie daar alleen in indirecte zin over. De notitie gaat voornamelijk in op de harde componenten (systemen, structuur, sturing).

De notitie bestaat uit drie hoofdstukken: **1** politieke sturing op maatschappelijke resultaten, **2** een flexibel ambtenaren-apparaat en **3** meer ruimte voor de uitvoering. Voor alle opties geldt dat deze desgewenst nader kunnen worden uitgewerkt. Het is het streven naar een overheid die maatschappelijke resultaten centraal stelt, dat ons allen bindt.

¹⁰ Internationaal vergelijkend onderzoek naar veranderingsoperaties in het buitenland, uitgevoerd door de RU Leiden, in opdracht van DG PAO, voorjaar 2005

1 Politieke sturing op maatschappelijke resultaten

Voor sturing op de grote, maatschappelijke uitdagingen van deze tijd is een nog beter presterende rijksdienst nodig. De verkiezingsprogramma's van de politieke partijen geven onder meer aandacht aan de vergrijzing, de gezondheidszorg, werkgelegenheid voor hoger en lager geschoolden en de energievoorziening in de toekomst. Maar bij niet alle onderwerpen speelt de noodzaak van ontkokering, een hoger tempo van besluitvorming en meer maatschappelijke oriëntatie een dominante rol. In het politieke en publieke debat worden, met verschillende wegingen, de volgende onderwerpen genoemd waar het overheidsoptreden wel teveel wordt gehinderd door te weinig samenhang en te weinig begrip voor de uitvoering:

- jeugd;
- sociale cohesie in het algemeen, integratie;
- arbeidsmarkt, levensloop, vergrijzing;
- veiligheid;
- de aanpak van regeldruk;
- de kenniseconomie;
- de woon-, werk- en leefomgeving (het gebruik van de 'ruimte');

1.1 Start van een nieuw kabinet / Politieke Uitvoeringsagenda

Het regeerakkoord (onder welke naam of aanduiding ook) is een afspraak tussen de fracties in de Tweede Kamer. Ook om in een duaal bestel de onderscheiden verantwoordelijkheden tussen regering en parlement te markeren, kan het regeerakkoord door de ministerraad worden uitgewerkt in een politieke uitvoeringsagenda. Dat is een afspraak tussen de ministers over wie wat voor zijn rekening neemt. De politieke uitvoeringsagenda kan aan het begin van de kabinetsperiode worden vastgesteld. De start van een nieuw kabinet is de belangrijkste gelegenheid om te investeren in gezamenlijk kabinetsbeleid en een sturende politieke uitvoeringsagenda te bepalen. Daarin staat vermeld hoe de ministers de prioriteiten uit het regeerakkoord zullen uitvoeren, wie voor welk onderwerp (eind)verantwoordelijk is, welke beleidsvoornemens het eerste ter hand zullen worden genomen en wanneer de eerste resultaten te verwachten zijn en welke ministers daaraan een bijdrage leveren. De politieke uitvoeringsagenda zou zich in ieder geval kunnen richten op de interdepartementale beleidsonderwerpen, maar ook op beeldbepalende departementale doeleinden. De minister-president zendt deze gemeenschappelijke agenda binnen een beperkt aantal weken na beëdiging aan de Tweede en Eerste Kamer.

Het overleg tussen de minister-president en de vice-minister(s)-president(en) zou geïntensiveerd kunnen worden.

Zij zouden dan gezamenlijk ook als taak krijgen de politieke uitvoeringsagenda te bewaken. Het benadrukt dat de uitvoeringsagenda ook door alle coalitiepartijen gezamenlijk wordt gedragen. Bij de invulling van de wijze waarop de agenda wordt uitgevoerd, kunnen de secretarissen-generaal worden betrokken. Dit om de ambtelijke organisatie te doordringen van de aanpak van een nieuw kabinet, een ontkokerde werkwijze te verzekeren en de daarop ambtelijke organisatie te kunnen inrichten. Na twee jaar zou het kabinet de uitvoeringsagenda kunnen actualiseren. De wereld staat immers niet stil nadat de politieke agenda van het kabinet is vastgesteld.

Naast de brede maatschappelijke vraagstukken, zou meer dan voorheen een duidelijk geprioriteerd buitenlands beleid, alsmede een pro-actieve strategie hoe te opereren binnen de Europese Unie kunnen worden ontwikkeld. In het kabinetsstandpunt ('Nederland in Europa – Europa in Nederland') op het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen ¹¹ is de verankering van regie op het niveau van de ministerraad (reeds in het vroegste stadium bij nieuwe voorstellen) één van de belangrijkste maatregelen. Ook de Nationale Conventie is in het rapport, dat 5 oktober jl. werd gepresenteerd, hier nader op ingegaan.

1.2 Rol van de minister-president

De positie van de minister-president in ons staatsbestel is een aparte beschouwing waard. De minister-president heeft een dergelijke beschouwing (als apart hoofdstuk van de toelichting bij de begroting 2007 van Algemene Zaken) aan de Tweede en Eerste Kamer gezonden. Recentelijk heeft het kabinet besloten, mede naar aanleiding van het hierboven genoemde advies van de Raad van State, de agenderingsbevoegdheid van de minister-president een minder beperkt karakter te geven. De versterkte rol van de minister-president komt niet alleen voort uit zijn lidmaatschap van de Europese Raad, maar vooral uit het feit dat Europees beleid en nationaal beleid steeds meer geïncorporeerd worden. Een andere bevoegdheid die in het hoofdstuk van de begroting van Algemene Zaken is verkend, is het uitwerken van het regeerakkoord in een uitvoeringsagenda zoals hierboven bedoeld.

Het Nederlandse politieke landschap is er één van minderheden en coalitiekabinetten. Het verder centraliseren van de sturing door de minister-president verdraagt zich daar moeilijk mee. Er is echter niets tegen een stevige regie, onder meer via de onderraden van de ministerraad, waarvan de minister-president voorzitter is. Zo kan de voortgang op samenhangende delen van beleid worden bewaakt.

¹¹ TK 29 993, nr. 27

1.3 Politieke sturing door het kabinet – enkele varianten

De opties zoals hierboven genoemd beogen consistente sturing van de belangrijkste prioriteiten van het kabinet. Daarmee is nog onvoldoende verzekerd dat de ministers gezamenlijk problemen oplossen die meerdere verantwoordelijkheden raken. Vanuit het oogpunt van verstandige ontkokering, meer tempo en maatschappelijke oriëntatie kunnen de volgende varianten worden gezien, namelijk:

- 1 departementale herindelingen;
- 2 programmaministers.

1.3.a Departementale herindelingen

De politieke sturing op maatschappelijke resultaten kan tot uitdrukking worden gebracht door middel van departementale herindelingen. Het gaat daarbij om ingrepen in de organisatieonderdelen van ministeries. De ministeriele verantwoordelijkheden volgen een nieuwe indeling. In artikel 44 van de grondwet wordt bepaald dat ministeries bij Koninklijk Besluit worden ingesteld. Voor wijziging van de departementale indeling is dus geen wetswijziging nodig. Het doel is om 'Den Haag' te richten op de maatschappelijke uitdagingen. Zo heeft de commissie-Brinkman onderzocht welke modellen van organisatie-inrichting op het terrein van veiligheid denkbaar zijn.

Het voordeel van departementale herindelingen kan zijn dat de organisatie passend op de maatschappelijke vraagstukken wordt gemaakt en dat verkokering en overlap worden weggenomen. Het nadeel is dat de maatschappij, en wat de maatschappij van

de overheid vraagt, zo snel verandert dat na vier of acht jaar opnieuw grote ingrepen nodig zouden zijn; het kost ook veel energie en 'reorganisatieleed'. Elke indeling brengt ook weer nieuwe grenzen en rigiditeiten met zich mee. Niet voor alle onderwerpen, zoals het brede ruimtelijk beleid of 'vergrijzing', is direct een passende herindeling te maken. Een ander nadeel is de relatief hoge transformatiekosten. Vanwege deze nadelen hebben sinds 1982 geen ingrijpende departementale herindelingen meer plaatsgevonden.

1.3.b Programmaministers

Een mogelijk effectievere variant ligt in de sturing op programma's. Dit sluit meer aan bij de huidige ontwikkelingen om te komen tot flexibiliteit, maatwerk en sturing op resultaat. In de inleiding is gesteld dat urgente, maatschappelijke vraagstukken die over departementale grenzen reiken en waar meerdere bestuurslagen bij betrokken zijn, intelligente en meer politieke sturing vergen. Als het op beleidsterreinen noodzakelijk is te innoveren of in te breken op het bestaande stelsel, dan kan het werken met programmaministers een oplossing zijn. Vooral bij het thema sociale cohesie, jeugd, integratie of een meer actueel thema als arbeidsmarkt – levensloop – vergrijzing, vanwege de fragmentatie van besluitvorming, en bij meer rijksbrede thema's zoals de aanpak van regeldruk in brede zin kan deze aanpak succesvol zijn. Programma's met hoge urgentie en programma's met het oog op het bundelen van krachten, het saneren van allerlei arrangementen, en het vizier gericht op het resultaat.

Programmaministers kenmerken zich door hun tijdelijkheid van (maximaal) een kabinetsperiode. Binnen de huidige grenzen van de Grondwet bestaat er geen bezwaar tegen dat een minister wordt belast met een ruim en prioritair beleidsterrein en dat hem daartoe – bijvoorbeeld in het regeerakkoord, of in de politieke uitvoeringsagenda – ook zeggenschap wordt toegekend.

Anders dan bij de coördinerende ministers zoals nu of de ministers zonder portefeuille, wordt aan de programmaminister bevoegdheden toegekend. Een programmaminister zal in zijn optreden naar buiten, naar burger, bedrijf of instelling, offensief zijn. Een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden is bij het instellen van programmaministers van belang. Bij een beleidsinhoudelijk thema, zoals jeugd, integratie of sociale cohesie, kan het raadzaam zijn om de programmaverantwoordelijkheid te beleggen bij de minister, wiens departementale portefeuille een inhoudelijk zwaartepunt vormt binnen het programma, onder de verantwoordelijkheid van één minister. Bij een 'horizontaal' thema, zoals de integrale aanpak van regeldruk, administratieve lasten, vergunningen (al dan niet gekoppeld aan de elektronische overheid) is een dergelijk zwaartepunt vaak niet aanwezig. Een van de ministeries van BZK, EZ of Financiën ligt dan in de rede, bij voorkeur een ministerie dat wordt geleid door een/de vice-minister-president. Zoals in paragraaf 1.1 is gesteld zou de vice-minister-president in dit geval als belangrijkste taak hebben te bewaken dat de vakministers (met eerste verantwoordelijkheid) de regelcomplexen en

vergunningstelsels aanpassen aan de door het kabinet gestelde doelen. Door het programmaministerschap nadrukkelijk te verbinden aan een minister die ook een ministerie onder zijn hoede heeft, wordt voorkomen dat er een nieuwe 'koker' ontstaat. De flexibele instelling van een programmaminister wordt verbonden met de stabiliteit van de bestaande inrichting. Een verdergaande variant van 'kernministers' en een kernkabinet wordt hier niet verder besproken.

De politieke sturing van departementsoverstijgende beleidsonderwerpen is tot dusverre niet 'hard'. Ook de commissie-Scheltema komt in haar rapport 'Steekhoudend ministerschap' tot de constatering dat bij interdepartementale projecten of programma's de ministeriële verantwoordelijkheid 'moeilijk kan liggen'.¹²

Om programmaministers effectief te laten sturen zouden zij wel mogelijkheden moeten hebben om over de departementale kokers heen te sturen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:

- heldere afspraken in het regeerakkoord over het te behalen resultaat;
- harde afspraken bij de politieke uitvoeringsagenda over de condities waarbinnen dit resultaat moet worden bereikt; zo nodig wordt doorzettingsmacht per koninklijk besluit vastgelegd;
- toekenning van de eventuele benodigde programmagelden aan de betrokken minister, zo nodig gebruik in de vorm van een afzonderlijk begrotingshoofdstuk

¹² TK 1992-1993, Commissie Scheltema 'Steekhoudend ministerschap'

waarover eenduidig verantwoording kan worden afgelegd aan Tweede en Eerste Kamer.

Ambtelijke verantwoordelijkheden zijn een afgeleide van de politieke. Voor het realiseren van het in de politieke uitvoeringsagenda vastgestelde beleidsprogramma kan een programmaminister beschikken over een voor de duur van het programma vrijgestelde programma-directeur-generaal (bij een rijksbreed horizontaal thema, zoals de aanpak van regeldruk) of een directeur-generaal wiens portefeuille het inhoudelijke zwaartepunt is in het programma.

Tenslotte zou ook de Tweede Kamer zich kunnen richten op de door de kabinet vastgestelde programma's, zodat de programmaminister in positie komt om zich integraal te verantwoorden. De Nationale Conventie, die haar rapport 5 oktober jl. heeft gepresenteerd, heeft een aantal aanbevelingen gedaan over de inrichting van zgn. themacommissies.

2 Flexibiliteit en ministeries

Om resultaten voor de samenleving te boeken en het vizier te richten op het maatschappelijk effect van de beleidsinzet, zijn investeringen in de kwaliteit van de ambtenaren noodzakelijk.¹³ Het gevolg bijvoorbeeld van het werken met eventuele programmaministers is bijvoorbeeld dat een gedeelte van de beleidsambtenaren op de ministeries lossler komt te staan van de bestaande structuren. Medewerkers worden gericht op hun deskundigheid ingezet, voor maatschappelijke vraagstukken waar de politiek prioriteit aan geeft.

2.1 Flexibiliteit, gewoon dóen

De vice-president van de Raad van State beschreef in zijn jaarverslag 2005 zijn zorg over het behoud van kennis en expertise bij de rijksoverheid. Het belang van kennis en de inzet van specialistische vakexpertise op de goede plaatsen moet worden benadrukt. Wel kan flexibilisering waar nodig bijdragen aan verstandige ontkoking:

- gefaseerd en gedifferentieerd zouden rijksambtenaren tijdelijk kunnen worden geplaatst bij een organisatieonderdeel.
- om te kunnen inspelen op maatschappelijke urgenties waar de politiek prioriteit aan geeft zijn ook tijdelijke organisatie-eenheden nodig, zoals de vorming van eigenstandige programma-directeuren-generaal en/of het toedelen van programmaverantwoordelijkheden aan bestaande directeuren-generaal.
- departementale en rijksbrede pools kunnen tijdelijke eenheden snel van ervaren personeel voorzien, bijvoorbeeld, expertise betreffende de Europese Unie, juristen, fiscalisten, economen.
- bij de besluitvorming over ambtelijke topfuncties zou het rijksbrede belang tot uitdrukking kunnen komen. De ambtelijke 'top' zal ook in de toekomst kennis en ervaring van 'buiten Den Haag' moeten hebben (EU, het lokale bestuur, de uitvoering, het toezichtswezen).

2.2 Regie bedrijfsvoering

Een harde voorwaarde voor flexibilisering bij de beleidsafdelingen van het Rijk is de harmonisatie en standaardisatie in de bedrijfsvoering. Vanuit een 'concern Rijk'-

¹³ TK 2003-2004, 29 352, nr.19. Kabinetsstandpunt over het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur 'Cultuur met een FORS postuur' (FORS = flexibel, omgevingsgericht, resultaatgericht, samenwerkend)

benadering is het van belang om een meer centrale aansturing van de bedrijfsvoering-processen te verkennen.

Interdepartementale kaders, afspraken, spelregels en sturingsprincipes voor de bedrijfsvoering zouden kunnen worden afgesproken in een politieke regiegroep. In het verslag van het SG-overleg, 'In dienst van het Rijk', worden hiervoor suggesties aangereikt.

3 Ruimte voor de uitvoering

De uitvoering van Europees en nationaal beleid is divers: het gaat om medeoverheden, zelfstandige bestuursorganen, maatschappelijke ondernemingen en uitvoeringsinstellingen van de rijksoverheid. Burgers, bedrijven en instellingen worden niet geconfronteerd met beleidsvoornemens of politieke-sturingsbeginselen, maar met de uitvoering van beleid. Zij merken daar dat de uitvoering soms versnipperd en verkokerd is.

De uitvoerders op hun beurt hebben aan het loket, via de telefoon, e-mail of internet contact met de samenleving. Zij merken vaak eerder dan de politiek of een regel wel werkt zoals die is beoogd. Het besef dat nog meer dan voorheen de aandacht moet worden gericht op de uitvoering is niet nieuw. De Algemene Rekenkamer ¹⁴, de WRR in zijn rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' ¹⁵ en de vice-president van de Raad van State ¹⁶, wijzen erop dat politieke sturing op maatschappelijke urgenties een fictie is als wij niet leren van de uitvoering.

Ruimte voor de uitvoering heeft ook te maken met goed opdrachtgever- én opdrachtnemerschap, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid gemarkeerd kan worden. Heldere criteria voor de onderscheiden organisatievormen (baten-lastendienst, ZBO, Rechtspersoon met een Wettelijke Taak, overheidsstichting et cetera) zouden daarbij dienstig kunnen zijn.

¹⁴ Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, maart 2003

¹⁵ WRR, Bewijzen van goede dienstverlening, december 2004

¹⁶ Raad van State, Jaarverslag 2005

3.1 Betrokkenheid van de uitvoering bij beleid

De betrokkenheid bij het beleid van uitvoerders bij mede-overheden, uitvoeringsorganisaties of instellingen zou het beste geregeld kunnen worden aan het begin van de kabinetsperiode, bij de totstandkoming van de politieke uitvoeringsagenda. Na de overlegfase worden er goede afspraken gemaakt met gemeenten, maatschappelijke instellingen en uitvoeringsorganisaties, vastgelegd in de vorm van bestuurlijke arrangementen of prestatie-afspraken met een duidelijke verantwoordelijkheids-toedeling.

De betrokkenheid van de uitvoering bij de totstandkoming van beleid kan daarnaast vorm krijgen via:

- een 'early-warning'-systeem, waarin uitvoerders direct opvallende signalen kunnen terugkoppelen aan de politiek verantwoordelijken.
- het instellen van uitvoerderspanels (politieagent, verpleegster, onderwijzer, thuiszorger, reïntegratiemedewerker)
- een verbetering van bestaande uitvoeringstoetsen.
- personele uitwisselingen.
- het verbeteren van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de medewerkers in de uitvoering. Veel belangrijke politieke debatten gaan immers over de uitvoering. De taken in de uitvoering zijn dus verre van a-politiek.

3.2 Ruimte voor maatwerk en differentiatie

De uitvoerders weten tegen welke problemen burgers en bedrijven aanlopen. Deze kennis kan niet altijd worden gebruikt, omdat gedetailleerde regelgeving dit in de weg staat. In nieuwe wetten zou meer het te bereiken maatschappelijk resultaat kunnen worden omschreven, en minder de wijze waarop men wordt geacht de wet uit te voeren. Kortom, kaderstellende wetgeving zonder afbreuk te doen aan de rechtszekerheid. Wel zal per geval moeten worden gewogen of de ruimte voor de uitvoering of het gelijkheidsbeginsel prevaleert. Zo mogelijk kan ook in wetten ook een experimenteerartikel worden opgenomen, waarin onder voorwaarden binnen een beperkt domein kan worden afgeweken van heersende regelgeving. Een voorbeeld is de Wet SUWI. Het CWI, UWV en de gemeenten hebben dit aangegrepen om in één gezamenlijke organisatie te werken aan de reïntegratie van werknemers.

3.3 Ontkokering in de uitvoering

De verkokering in het beleid heeft zich voortgezet in een versnipperd uitvoeringslandschap waarbij voor elke eigen wet, eigen uitvoerders worden aangesteld. Samenwerking tussen uitvoerders of het inschakelen van één uitvoerder voor bijvoorbeeld meerdere ministeries (dat wil zeggen specialisatie van uitvoerders) kan dit verbeteren.

De gewenste ontkokering via samenwerking en specialisatie levert op termijn ook een substantiële doelmatigheidswinst op.

Er zijn bij het Rijk immers ca. 90.000 fte werkzaam in de uitvoering.

Nu al ontstaan er samenwerkingsverbanden zoals tussen UWV, CWI en gemeenten ten behoeve van reïntegratie, en de ontwikkeling van de DigiD door een aantal uitvoerders. Ook de beweging naar specialisatie vindt plaats, voorbeelden zijn; de SVB die de bijstand voor een aantal gemeenten uitvoert; de uitvoering van de huursubsidie en de zorgtoeslag door de Belastingdienst en het Centraal Justitieel Incassobureau dat ook werkt voor de Nederlandse Bank, de Voedsel en Warenautoriteit, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Dienst Regelingen. De samenwerking en specialisatie zullen ook leiden tot een vermindering van het aantal loketten en aanspreekpunten voor burgers en bedrijven. In het toezichtswezen vindt nu, mede onder maatschappelijke en politieke druk ¹⁷, ook de beweging van samenwerking en specialisatie plaats, zoals het inrichten van één frontoffice voor het bedrijfsleven per domein (bijvoorbeeld de horeca, ziekenhuizen, landbouw, Schiphol). Ook het overnemen van elkaars taken behoort tot de mogelijkheden. Zo zal de Voedsel- en Warenautoriteit een deel van de taken van de Arbeidsinspectie bij het MKB gaan uitvoeren.

¹⁷ TK 2005-2006, 29 362, nr. 77. Motie-Aptroot, leidt tot brief van Min BVK aan TK d.d. 8 september 2006 over project eenduidig toezicht.

4 Samenvatting

De notitie ‘Het resultaat is de maat’ schetst opties en varianten als antwoord op de vraag ‘hoe er politiek bij grote maatschappelijke vraagstukken op resultaat kan worden gekoerst’.

De afgelopen drie jaar is er veel bereikt en zijn ingrijpende hervormingen doorgevoerd. Tegelijkertijd blijven er enkele hardnekkige problemen, vooral op die terreinen waar meerdere ministeries en meerdere bestuurslagen elk een taak hebben.

In het Programma Andere Overheid is aangegeven dat het kabinet in 2006 een discussienotitie met modellen voor een herinrichting van de rijksdienst zal presenteren.

Een nog beter presterende rijksdienst begint in deze notitie door bij de start van een nieuw kabinet het regeerakkoord uit te werken in een politieke uitvoeringsagenda. De minister-president geeft daarin aan hoe de ministers de prioriteiten uit het regeerakkoord, inclusief de Europese, zullen uitvoeren, wie voor welk onderwerp (eind)verantwoordelijk is, welke voorstellen het eerste worden aangepakt en wanneer de eerste resultaten te verwachten zijn.

De minister-president en de vice-minister(s)-president(en) bewaken de voortgang van de uitvoering van die agenda. Mede-overheden, uitvoeringsorganisaties en instellingen worden betrokken bij de politieke uitvoeringsagenda.

Daarmee is nog onvoldoende verzekerd dat de ministers gezamenlijk problemen oplossen die meerdere verantwoordelijkheden raken. Voor een andere politieke sturing kan worden gekozen uit departementale herindelingen of programmaministers. Een programmaministerschap sluit het meest aan bij de huidige ontwikkelingen om te komen tot flexibiliteit, maatwerk en sturing op resultaat.

Programmaministers kenmerken zich door hun tijdelijkheid van (maximaal) een kabinetsperiode. Zij krijgen harde bevoegdheden. Bij bijvoorbeeld jeugd of sociale cohesie c.q. integratie wordt één van de vakministers programmaminister.

Bij een rijksbreed thema zoals de aanpak van regeldruk, administratieve lasten en vergunningen, ligt een programmaministerschap van BZK, EZ of Financiën voor de

hand, bij voorkeur een ministerie dat wordt geleid door een vice-minister-president.

Het werken met eventuele programma-ministers betekent dat een deel van de ambtelijke organisatie losser komt te staan van bestaande structuren. Flexibilisering van het ambtelijk apparaat draagt bij aan ontkokering. Medewerkers kunnen tijdelijk een taak krijgen in plaats van een functie voor onbepaalde tijd. Om snel te kunnen inspelen op door de politiek bepaalde prioriteiten worden ook instrumenten ingezet zoals tijdelijke project-directoraten-generaal, interdepartementale pools van deskundigen en een rijksbrede afweging bij topbenoemingen. Om te komen tot flexibiliteit bij de beleidsafdelingen, zijn harmonisatie en standaardisatie van de 'back office' harde voorwaarden.

Politieke sturing op maatschappelijke resultaten betekent ook leren van de uitvoering. De uitvoerders weten als eerste tegen welke problemen burgers en bedrijven aanlopen. Deze kennis kan niet altijd worden gebruikt, omdat gedetailleerde regelgeving dit in de weg staat. Meer ruimte voor de uitvoering bijvoorbeeld via kaderstellende wetgeving en experimenteerartikelen.

Tenslotte heeft de verkokering in het beleid zich ook voortgezet in een versnipperd uitvoeringslandschap. Uitvoeringsinstanties zullen, om te komen tot een betere dienstverlening en meer doelmatigheid, zich moeten specialiseren (bijvoorbeeld in claimen, of innen, of uitbetalen) en meer samenwerkingsverbanden kunnen aangaan.

Bijlage

Verslag van het Overleg van Secretarissen-Generaal

Inleiding

De Secretarissen-Generaal van de dertien ministeries, verenigd in het SG-Overleg (SGO), hebben de afgelopen jaren veel initiatieven genomen ter verbetering van het functioneren van Het Rijk. Centraal daarbij stond de ondersteuning van de politieke besluitvorming en de effectiviteit van het werk. Er is onder andere actief geparticipeerd in het kabinetsprogramma 'Andere Overheid' en er is een eigen twaalf punten plan uitgevoerd dat geleid heeft tot grotere efficiency, samenwerking en het wegnemen van overlap. Er is tevens fors geïnvesteerd in een betere samenwerkingcultuur binnen het Rijk, te beginnen bij de top zelf. Op die ingeslagen weg willen wij voortgaan. Bovenal is het kabinet ondersteund bij de uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord en het Beleidsprogramma 2003-2007. Daarin is over het algemeen succesvol geopereerd en met goed resultaat; zie ook de Verantwoording 2005.

Vrucht van alle investeringen in organisatie en werkwijze is het nu voorliggende verslag ('In dienst van het Rijk') met ingrijpende voorstellen voor een volgende fase van vernieuwing van de werkwijze van het Rijk. Naast de reeds ingezette veranderingen, die met grote inzet worden ingevoerd, zijn nieuwe ideeën ontwikkeld voor betekenisvolle en aanzienlijke vervolgstappen. Deels kunnen deze voorstellen op de korte termijn al worden omgezet in concrete acties, deels zullen besluiten van een volgend kabinet nodig zijn voor realisatie van de verdere vernieuwing.

De SG's realiseren zich dat hun voorstellen en ideeën vooral betrekking hebben op 'de binnenkant' van de eigen organisatie. Echter, nadrukkelijk vanuit de analyse over de ontwikkelingen aan de 'buitenkant' (in samenleving, politiek en media), waarop wij zullen moeten reageren met nieuwe hervormingen. Over de politieke organisatie doen wij geen concrete voorstellen, dat is aan anderen om over te beslissen. Als de analyse echter wordt gedeeld, zouden ook in de sturing van uit de politieke organisatie van het Rijk vernieuwende stappen moeten worden gezet. Dat is erg belangrijk voor de te bereiken effectiviteit en snelheid van handelen.

De voorstellen die nu voorliggen, komen voort uit een onverminderd enthousiasme en een grote overtuiging te willen werken voor de publieke zaak. 'Professie met passie' is niet zonder reden de titel van het programma bij het 10 jarig jubileum van onze Algemene Bestuursdienst, dit jaar.

Van het huidige kabinet, onze politieke opdrachtgevers, wordt instemming gevraagd met onze analyse, voorstellen en ideeën, opdat deze deels op korte termijn kunnen worden omgezet in daden. Van een volgend kabinet, te beginnen bij de formateur, wordt gevraagd besluiten te nemen die de door ons gewenste en noodzakelijk geachte hervormingen ondersteunen en bevorderen. Wij zijn voor nader advies daarover vanzelfsprekend beschikbaar.

Samenvatting

Het SG-Overleg (SGO) heeft zich in een aantal besprekingen gebogen over de opgaven voor het Rijk voor de verbetering van de organisatie in de komende jaren. Het ging niet over blauwdrukken, maar over het werkende weg verbeteren en vernieuwen, zoals de laatste jaren succesvol beproefd. Een volgende fase is aangeboden. De ervaring van de afgelopen jaren wordt daarin benut.

De afgelopen jaren is een aantal grote beleidsinspanningen geleverd, zoals de herziening van het zorgstelsel, de sociale zekerheid, de terreurbestrijding e.a. Ook is veel veranderd in het functioneren van de overheid, bijvoorbeeld: (aanpak) Operatie Jong, veilige wijken, de vleugelaanpak ten behoeve van de uitvoeringsagenda van de Nota Ruimte en de organisatie van de Kustwachttaken. Het is zaak om enerzijds op de successen voort te bouwen en anderzijds daarin inspiratie en aanknopingspunten te zoeken voor verdergaande verbeteringen. Volgens de SG's zijn vooral vervolgstappen nodig op de volgende drie onderwerpen:

1 *Het op onderdelen vergroten van de probleemsturing en dus de flexibiliteit van de politieke en ambtelijke organisatie.* Op dit moment is het lastig om snel en adequaat te reageren om maatschappelijke vraagstukken die om een oplossing vragen en die om betrokkenheid van meerdere ministeries (en andere organisaties) vragen. Maatregelen in de politieke en ambtelijke organisatie,

op rechtspositioneel en personeel gebied en in de ICT-toepassing kunnen gerichte, flexibeler inzet van medewerkers vergroten. Daarmee is een meer op de maatschappelijke vraag gerichte sturing sneller en eenvoudiger te realiseren. Organisatie volgt beleid en niet andersom.

- 2** *Het verbeteren van de relatie tussen het maken van beleid en de uitvoering én het verbeteren van de samenhang in de uitvoering.* Ook al is er een sterk gedifferentieerd beeld, soms is er te veel afstand tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering, met als gevolg ineffectief en soms moeilijk uit te voeren beleid. De uitvoering is in de afgelopen jaren geëmancipeerd; het beleid moet volgen. Het leidinggeven aan beleid vereist kennis van de uitvoering, vice versa. Sturing op beleid én uitvoering 'aan de voorkant' moeten hoog in de organisatie verankerd zijn. Ketens van uitvoeringsorganisaties (dichtbij of op afstand) moeten in het belang van burgers en bedrijven op elkaar aansluiten of integreren. Uitvoeringstoetsen zijn noodzakelijk evenals andere werkvormen en een grotere betrokkenheid op elkaars werk. Daarbij staat de professionaliteit van de uitvoerder centraal.
- 3** *Vermindering van de bestuurlijke en ambtelijke drukte; 'je gaat er over of niet'.* Heldere toewijzing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden is nodig om de 'drukke' te reduceren. Het is een hardnekkig vraagstuk dat krachtige beslissingen vergt. Niet iedereen hoeft

zich overal mee te bemoeien. Vertrouwen in elkaar bevorderen is een opgave voor alle leidinggevend (politiek én ambtelijk) op alle niveaus. Eenvoud én nabijheid zijn sleutelwoorden voor het toekomstig beleid. Ook de bestuurlijke organisatie in ons land moet eigenlijk vereenvoudigd worden.

Als belangrijke (rand)voorwaarde geldt, dat veel aandacht moet worden gegeven – over en weer – aan de samenwerking en communicatie tussen politiek bestuur en ambtelijke dienst. Over en weer beelden expliciteren en wensen en verwachtingen uitspreken. Door de druk van alle dag wordt daarvoor vaak te weinig tijd genomen. Ook de aandacht voor het werk in en voor de Europese Unie vereist een extra inspanning.

Met de oplossing van de genoemde knelpunten kunnen belangrijke stappen gezet worden naar verdere verbetering van het functioneren en van de kwaliteit van het Rijk en – daarmee – de effectiviteit van het politieke beleid en bestuur. Een aantal onderdelen zullen de SG's zelf realiseren. Voor andere is politieke besluitvorming geboden, bijvoorbeeld bij de formatie in 2006/2007.

De Secretarissen-generaal ondersteunen die inspanningen graag, langs de lijnen zoals weergegeven in het onderhavig verslag en zullen overigens alles doen wat in hun vermogen ligt om de verbeteringen en vernieuwingen met kracht te realiseren. Daarbij staat de professionaliteit van ons vak centraal.

Tot slot: de SG's vervullen een actieve rol in het organiseren van het oplossend vermogen door naast de leiding van het ministerie, ook te voorzien in de meer generale advisering van bewindspersonen, het zo nodig leiden van een crisisorganisatie en het beheersen of voorkomen van incidenten, het bevorderen van een goede communicatie tussen bewindspersoon en de ambtelijke diensten, het organiseren van kritisch vermogen en zonedig tegenspraak en het vertegenwoordigen van meer dan alleen het belang van het eigen ministerie, de ambtelijke regie van departements-overstijgende beleidsvraagstukken: 'Het Rijk' staat bij ons meer dan ooit centraal.

1 Korte algemene analyse

1 De samenleving is complexer geworden.

Dit is een open deur maar een onvermijde-lijke. Ontzuild, geëmancipeerd, inter-cultureel, internationaal, sneller. Er is een dominante rol voor media. Communicatie speelt een cruciale rol, zowel aan de voorkant (verwachtingen, waar is de overheid voor) als tijdens de beleids-ontwikkeling (uitleggen in begrijpelijke taal); ook resultaten moeten beter worden gecommuniceerd. Daarnaast is het van belang voldoende tijd te nemen voor analyse, alternatieven voor oplossingen en betere uitvoering. Die tijd lijkt niet altijd te worden gegeven of genomen.

2 De inrichting van ons overheidsbestuur kent een onderscheid van verantwoorde-lijkheden. Er zijn (autonome) bestuurs-lagen, er zijn onderscheiden verantwoor-delijkheden van minister(ie)s én een collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet. Daarnaast is er een onderscheid tussen politieke en ambtelijke verantwoor-delijkheid en een onderscheid tussen beleid voorbereiden, vaststellen en invoeren enerzijds en het uitvoeren van beleid, inclusief het toezicht daarop. Het door elkaar heen lopen van c.q. het ontbreken van scherpe verantwoordelij-heidsafbakeningen leidt soms tot span-ningen. De 'schuivende panelen' zijn echter niet altijd te vermijden; spanningen zouden wel meer expliciet gemaakt moeten worden en waar mogelijk, gereduceerd. Een korte impressie van enkele evidente spanningen:

- Spanningen tussen regering en parlement

(roep om interventie, meeregeren t.o.v. controle, haast, incidenten t.o.v. de lange termijn)

- Spanningen tussen individuele ministe-riële verantwoordelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid (het geheel en de som der delen)
- Spanningen tussen beleid en uitvoering (toezicht en vertrouwen, voeling met de uitvoerbaarheid van regels, uitvoering te veel op afstand, onvoldoende betrokkenheid met elkaar)
- Spanning tussen de beleidsintenties en de feitelijke uitwerking van het beleid
- Spanningen tussen de diverse overheids-lagen (bestuurlijke drukte, veel bestuurs-lagen, veel onderlinge afhankelijkheden, belangen en competenties)
- Spanningen tussen politiek en ambtelijke organisatie (vertrouwen in ambtelijke signalen, politiek gevoel, verwachtingen over en weer, beelden)

3 De inrichting van de huidige ambtelijke organisaties is nog onvoldoende flexibel. Het over/door kokers heen beleid maken én uitvoeren en het managen van inter-bestuurlijke ketens is niet eenvoudig te realiseren. De huidige organisatie-structuur werkt het verkokerd denken in de hand en het sturen van organisaties die in een keten werken t.b.v. burgers en bedrijven is daardoor lastig. De verkave-ling van ministeries en de huidige opvattingen omtrent de bijbehorende ministeriële verantwoordelijkheid zijn hierbij een belangrijk aspect, de 'eigen' belangen van onderdelen spelen een dominante rol, maar ook zaken als rechtspositie, ICT, huisvesting werken

belemmerend. Het werken aan de EU is nog onvoldoende geïncorporeerd in onze politieke en ambtelijke organisaties.

- 4** Er is vaak te weinig tijd en aandacht voor goede probleemanalyses van de maatschappelijke vraagstukken. Ook kan beter worden gecommuniceerd waar de overheid wel en niet over gaat (zie ook 1). Daarnaast is er sprake van een aantal reflexen, die min of meer zijn ingesleten en die – van bovenaf – zullen moeten veranderen (kost wel tijd en vergt stuurkracht):
- Ambtenaren kunnen soms moeilijk loslaten;
 - We slagen er nog niet goed in om verantwoordelijkheden over de traditionele grenzen heen te organiseren;
 - Vertrouwen moet meer als uitgangspunt worden genomen voor het handelen en interactie/ bemoeienis;
 - Oplossing wordt meestal in (dichtgetimmerde, soms complexe) wetgeving gezocht; er wordt te weinig gedacht in termen van incentives en pilots/ experimenten;
 - We maken met elkaar (politiek en ambtelijk) zaken soms nodeloos complex: overmatige uitwerking en structurering van beleid, taken en regelgeving; overorganiseren;
 - We moeten meer zicht krijgen op en inlevingsvermogen in wat er in de maatschappij leeft, met name bij doelgroepen van beleid.

2 Flexibiliteit én deskundigheid

Korte analyse

De steeds dynamischer en complexer wordende samenleving en alle problemen en aandachtsgebieden die daarin een rol spelen vinden nog niet voldoende hun weerslag in (het handelen van) de overheid. Verdelingen van middelen en verantwoordelijkheden blijven vaak achter bij snel wijzigende omstandigheden. De organisatie en werkwijze van overheidsorganisaties lijken te veel vast te zitten in hun structuren en procedures. Dat gaat ten koste van tempo en daadkracht. Anderzijds moet soms te snel worden gehandeld onder politieke of media druk.

Vaak wordt teruggegrepen naar 'meer van hetzelfde'. Binnen de Rijksdienst zijn professionaliteit, deskundigheid en betrokkenheid volop aanwezig en werpen hun vruchten natuurlijk wel degelijk af. Het is alleen even onmiskenbaar dat de overheid op onderdelen behoefte heeft aan meer flexibiliteit om sneller en effectiever te reageren, vooral als het om vraagstukken gaat waar meerdere organisaties bij zijn betrokken. Al in 1980 wees de commissie Vonhoff ('Elk kent de laan die derwaarts gaat') op de noodzaak om drie elementen in de rijksdienst te versterken: de onderlinge samenhang in het zicht op maatschappelijke problemen, een evenwichtige afweging van belangen en de flexibiliteit van de organisatie en de beleidsinstrumenten. Nadien zijn veel verbeteringen op dit vlak gerealiseerd. Toch komen de aspecten die destijds werden belicht nog steeds in allerlei vormen terug in analyses van en aanbevelingen over de organisatie en werkwijze van de rijks-

dienst. Zo deelt Tjeenk Willink (jaarverslag RvS 2002) het ambtelijk verantwoordelijkheidsbesef onder in democratisch besef, rechtsstatelijk besef en integriteit. Een bestuurder in zijn ogen moet 'niet alleen directeur zijn van een bedrijf, maar moet ook kunnen omgaan met paradoxen, schijnbare tegenstellingen. Hij moet de burgers motiveren en hun problemen serieus nemen, maar ook afstand bewaren, een eigen visie ontwikkelen en verantwoordelijkheid durven te nemen. Hij moet het debat met politici durven voeren, maar ook praktisch uitvoerbare conclusies daaruit durven trekken. Hij moet bereid zijn aan consensusvorming bij te dragen, maar ook het conflict niet uit de weg gaan'. Het SGO onderschrijft deze beschrijving.

Oplossingen ten gunste van flexibiliteit/probleemsturing

Investeren in de deskundigheid, inclusief de vereiste (leidinggevende) vaardigheden van medewerkers staat hoog in het vaandel. Door het SGO en de Algemene Bestuursdienst (ABD) worden hiervoor impulsen gegeven (NSOB, interdepartementale managementleergang, kandidatenprogramma etc.) De zorg ligt voor de toekomst met name bij de flexibiliteit van organiseren.

a Oplossingen die om politieke besluitvorming vragen

Pools van flexibel inzetbare medewerkers en aanpassing rechtspositie

De Rijksdienst is vergeschorst met de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden. Binnen de Rijksoverheid zou daarnaast meer gebruik kunnen worden gemaakt van

detacheringen en gestandaardiseerde IF-contracten. Ook het instellen van (interdepartementale) pools van flexibel inzetbare medewerkers verdient steun. Beter nog zou het zijn voor een volgende periode (het merendeel van de) medewerkers in dienst te stellen van Het Rijk en niet meer van een ministerie respectievelijk een onderdeel van een ministerie resp. een bepaalde functie. Hierdoor zijn zij flexibel inzetbaar bij de diverse ministeries voor een bepaalde periode al naar gelang de specifiek beschikbare kennis, competenties en behoeften. Binnen de Algemene Bestuursdienst is hiermee al de nodige ervaring opgedaan. Tegelijkertijd moet medewerkers voldoende veiligheid worden geboden. Overleg hierover met de vertegenwoordigers van de gezamenlijke ondernemingsraden (PRO) zal worden gevoerd. Een volgend kabinet moet beslissen over de bij flexibiliteit behorende baanzekerheid.

Kleine ministeriële teams/programma-ministers

Sinds 'Vonhoff' is in talrijke rapporten gewezen op de noodzaak de 'wereld van de sectoren' en de 'wereld van de integratie van de takenpakketten' op effectieve wijze met elkaar te verbinden. Sectorbeleid en integrale afweging zouden moeten worden gekoppeld zonder een 'onoverzichtelijke jungle van coördinatiestructuren'.

In dit verslag van het SGO wordt niet specifiek ingegaan op de meest gewenste politieke organisatie (Eerste Kamer, Tweede Kamer, Kabinet). Daar gaan de politieke partijen respectievelijk politieke bestuurders primair over. Duidelijk is wel dat de gekozen politieke organisatie (bijvoorbeeld het aantal

bewindspersonen, de hen toegewezen verantwoordelijkheden én bevoegdheden en de samenstelling van ministeries; indeling in Kamercommissies etc.) sterk bepalend is voor de mogelijkheden voor flexibiliteit, integraliteit, ontkokering en inspelen op de maatschappelijke thema's. Binnen de huidige context zouden op een bepaald onderwerp/vraagstuk ter vergroting van de flexibiliteit kleine ministeriële teams kunnen worden ingesteld van 2 à 3 bewindspersonen die opereren met het mandaat van de ministerraad, ter oplossing van gesignaleerde problemen. Het sleutelwoord daarbij is (gezamenlijke) sturing aan de voorkant van beleidsontwikkeling, waarbij het probleem leidend is en niet de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Een andere optie is één effectief opererende 'programmaminister' op één specifiek (maatschappelijk) thema te benoemen, tevens met het mandaat van de gehele ministerraad en met financiële en personele verantwoordelijkheden die binnen bepaalde kaders zijn overeengekomen. Deze optie zou verder moeten gaan dan de huidige 'ministers voor'. Deze minister zou moeten kunnen beschikken over een eigen staf en andere middelen om namens het kabinet of een groep ministers de voortrekkersrol bij de aanpak te vervullen. In feite wordt hiermee een tijdelijk 'ministerie' gecreëerd, samengesteld uit delen van bestaande ministeries.

Voor beide voorstellen geldt dat deze een cultuur van samenwerken en ontkokering zullen stimuleren omdat het ambtelijk apparaat de politieke sturing 'aan de voorkant' volgt.

De Algemene Bestuursdienst

Flexibiliteit en deskundigheid als randvoorwaarde voor een modern functionerende overheid stelt hoge eisen aan de organisatie en de kwaliteit van de bemensing.

De ambtelijke leiding is niet alleen verantwoordelijk voor de waarborging van beide elementen, maar heeft ook een voorbeeldfunctie in de ontwikkeling van beide.

Het topkader van de Algemene Bestuursdienst moet in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen voor brede departementsoverstijgende programma's. Ook vragen ontwikkelingen in de samenleving om leidinggevendendie flexibel genoeg zijn om naast reguliere taken ook tijdelijke opdrachten te kunnen uitvoeren. Het is daarom van wezenlijk belang te investeren in de kwaliteit van het topkader om deze uitdaging te kunnen waarmaken. Niet alleen wordt scherp gewaakt over de deskundigheid van deze groep, ook wordt de flexibele inzet steeds meer als norm gezien.

Deze nieuwe eisen vragen om een gestructureerd loopbaanbeleid met daartoe aan te passen besluitvormingsstructuren, ook op het niveau van de Ministerraad. De rol van de minister-president, van de MP én de vice-MP's, van de minister van BZK en de vakministers, alsmede de rol en positie van de DG ABD moeten daarbij in ogenschouw worden genomen.

Politieke regie op bedrijfsvoering Rijk

In het verleden is de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid gedecentraliseerd. Van een 'concern Rijk' is op dit moment in praktische zin onvoldoende sprake, ondanks goede pogingen daartoe. Vanuit het adagium dat de ambtelijke organisatie politieke sturing

volgt, zal enige politieke regie op bedrijfsvoeringsaspecten een bijdrage kunnen leveren aan de 'concern-gedachte'. Een vorm hiervoor is een ministeriële stuurgroep Bedrijfsvoering Rijk op te richten, bestaande uit de ministers van BZK, VROM en Financiën, met een gedeelde verantwoordelijkheid voor onder andere begroting, huisvesting, organisatie-, informatie- en personeelsbeleid. Het onder verantwoordelijkheid brengen van één minister zou daarna onder ogen kunnen worden gezien.

b Acties die in gang zijn gezet door de SG's

Voorbeeldgedrag ambtelijke leiding

Als onderdeel van de huidige cultuur wint het oude het vaak van het nieuwe. Dit wordt mede veroorzaakt doordat een 'level of comfort' wordt nagestreefd en kan werken als een belemmering voor innovatie. Het vergt energie en voorbeeldgedrag van de ambtelijke leiding om dit te doorbreken. Daarmee zijn reeds successen geboekt. Zo wordt bij de arbeidsmarktcommunicatie door de SG van het ministerie van Verkeer en Waterstaat leiding gegeven aan de interdepartementale samenwerking (t.b.v. de minister van BZK); SG VROM leidt de gezamenlijke groep die moet komen tot verdere integratie van inspecties voor het bedrijfsleven (uitvoering motie Aptroot) ten behoeve van meerdere ministers (waaronder de minister voor BVK en de staatssecretaris van EZ). SG AZ leidt de Ambtelijke Stuurgroep Regeldruk van 5 SG's die impulsen geeft voor de vermindering van regeldruk en SG EZ is voorzitter van de Ambtelijke Stuurgroep

Vereenvoudiging Vergunningen. Daarnaast zit SG LNV het voorportaal voor van de onderraad Zorg, Welzijn en Onderwijs. De SG's hebben de ambitie om met dit soort activiteiten en initiatieven krachtig door te gaan.

Standaardisering ICT-werkplekken

Flexibiliteit kan worden bevorderd door de werkprocessen binnen de Rijksoverheid beter op elkaar te laten aansluiten, zodat geen tijd verloren gaat met het operationaliseren van (tijdelijke) interdepartementale directies en werkgroepen. Te denken valt aan het gebruik van dezelfde ICT-systemen en het standaardiseren van de ICT-werkplekken. In aanvulling op het bestaande RYX kan een Intranet worden opgezet ter bevordering van de Rijksbrede communicatie (inclusief beveiligde communicatie); een project van enkele jaren, maar wel noodzakelijk. De eerste stappen zijn gezet met de 'Haagse Ring'.

Centrale faciliterende eenheid

Om tijdelijke samenwerkingsprojecten of -directies sneller en eenvoudiger van start te laten gaan, zal een kleine centrale faciliterende eenheid worden samengesteld (BZK/RGD), samen met ervaringsdeskundigen bij ministeries. Deze eenheid houdt zich onder andere bezig met het vinden en het inrichten van geschikte werkplekken, de financiële afhandeling en eventueel de contracten van betrokken medewerkers enz. Voorkomen kan daarmee worden dat elk ministerie op dit gebied zelf het wiel uitvindt. Een voorbeeld hiervan is de Werkmaatschappij. Deze biedt onderdak aan interdepartementale samenwerkings-

verbanden, vooralsnog uitsluitend op het gebied van bedrijfsvoering (met name PIOFACH). De Werkmaatschappij faciliteert zowel initiatieven als bedrijfseenheden: initiatieven zijn samenwerkingsverbanden tussen 2 of meer ministeries die zich in project- of ontwikkelfase bevinden; bedrijfseenheden zijn samenwerkingsverbanden tussen twee of meer ministeries die producten en diensten leveren aan deze en mogelijk andere ministeries.

Deskundigheid over Europa

De staatssecretaris van Europese Zaken heeft op 23 mei 2006 een kabinetsstandpunt n.a.v. het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen aan de Tweede Kamer gestuurd: 'Nederland in Europa – Europa in Nederland'; daarin ook belangwekkende voorstellen voor een betere organisatie en werkwijze binnen het Rijk. Op nagenoeg alle beleidsterreinen is sprake van een sterke verwevenheid van nationaal beleid met Europees beleid. Daarvoor is nodig dat we een optimale kennis hebben van EU-aangelegenheden en dat we optimaal kunnen inspelen op EU-ontwikkelingen. De horizontale coördinatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en met name de sturing van de Nederlandse inbreng in de EU zullen worden versterkt. Veel aandacht zal worden gegeven aan opleiding, training, uitwisseling en deskundigheidsbevordering.

3 Beleid én uitvoering

Korte analyse

De uitvoering van overheidsbeleid heeft zich de afgelopen tijd in een grote aandacht mogen verheugen. Het besef dat aan de uiteindelijke uitvoering van beleid grote waarde moet worden toegekend wordt niet alleen gestaafd met gezaghebbende onderzoeken en analyses, maar zeker ook door enquêtes. Er zijn niet zelden spanningen tussen beleidsdoelstellingen die zich wreken in de uitvoering. 'Overal en telkens weer valt hooi van de vork, is de stellige indruk van de Algemene Rekenkamer'.

In zijn 'Bewijzen van goede dienstverlening' wijst de WRR erop dat de maatschappelijke dienstverlening wordt gekenmerkt door een spanning tussen het institutionele regime waarbinnen de sectoren functioneren, de oriëntatie waarmee de dienstverlenende instellingen en de daar werkzame professionals opereren en de vraag die cliënten ten aanzien van die instellingen articuleren. Daardoor sluiten de verschillende belangen, taken, eisen en behoeften onvoldoende op elkaar aan of werken elkaar tegen, waardoor de feitelijke dienstverlening in de knel komt. Die spanningen zijn nooit geheel weg te nemen. Er zal daarom moeten worden gezocht naar een manier om productief met deze spanningen om te gaan en de verschillen juist te benutten. Kortom: in het denken over de uitvoering en vooral de verhouding tussen beleid, uitvoering en burgers is sprake van een 'zoektocht naar nieuwe verhoudingen' (WRR).

Met het onderscheid tussen beleid en uitvoering zijn positieve ervaringen opgedaan. Het is goed dat de ministeries zich hoofdzakelijk concentreren op het voorbereiden en invoeren van beleid. Daarna volgt de uitvoering, die op uiteenlopende wijzen vorm kan krijgen. Ministeries kunnen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, bijvoorbeeld de Belastingdienst als het om fiscaal beleid gaat, Rijkswaterstaat wat betreft het infrastructuurbeleid en het leger ter uitvoering van het defensiebeleid. De uitvoering kan ook worden opgedragen aan ZBO's zoals het toezicht op de financiële markten door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of het sociale zekerheidsbeleid door het UWV en CWI. Voorts is veel beleid erop gericht mensen en organisaties te bewegen dingen te doen of juist te laten. Instrumenten daarvoor zijn onder andere subsidies, vergunningen en handhaving.

Daarnaast bestaan er veel typen uitvoeringsorganisaties. Er is bijvoorbeeld een verschil tussen het Openbaar Ministerie (OM) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Een ander voorbeeld is het verschil tussen het Kadaster dat als zelfstandige bestuursorgaan relatief ver op afstand van het ministerie van VROM is geplaatst en de Rijksgebouwendienst (RGD); een agent-schap met een eigen baten-lasten-systematiek. Daarom is het nodig het onderscheid tussen de van karakter verschillende uitvoeringsorganisaties te blijven maken. Ook hebben ministeries niet in dezelfde mate beleid en uitvoering gescheiden; het beeld is sterk gedifferentieerd. Voor de ministeries van Defensie en

Justitie is de uitvoering nagenoeg de 'core business'; dat geldt in mindere mate voor bijvoorbeeld de ministeries van OCW (scholen/gemeenten/instellingen met grote autonomie) en VWS (patiënten, zorgverleners, zorgverzekeraars), waar de minister vooral 'systeemverantwoordelijk' is. In de laatste categorie gaat het om onafhankelijke, niet door de overheid ingestelde (private) organisaties of personen.

Voorkomen dient te worden dat beleidsmakers onvoldoende weten wat er speelt in de uitvoering, wat er leeft bij maatschappelijke organisaties, wat burgers drijft et cetera. Om wederzijds begrip en kennis te vergroten is een 'confrontatie' tussen beleid en uitvoering nodig, mits goed georganiseerd en gestuurd. Voorbeelden daarvan zijn betere informatie over de praktijk, uitvoerbaarheidstoetsen, intensieve communicatie met de mensen in het veld en een uitwisseling van personeel. In de loop van de tijd kan de 'knip' tussen beleid en uitvoering variëren; bijstelling is soms nodig. De idee dat het (weer) vervlechten van beleid en uitvoering positiever zou zijn, is volgens het SGO onjuist (vgl. de casus studiefinanciering).

Tot slot is van groot belang dat met name ook aandacht wordt besteed aan ketens van uitvoeringsorganisaties die direct met burgers en bedrijven te maken hebben. Er zal – ook over de grenzen van ministersportefeuilles heen – (politieke) energie moeten worden gestoken in de sturing van deze uitvoeringsorganisaties en de keten waarin zij vaak opereren. Samenwerking, afstemming, maar soms ook integratie zijn

gewenst. Bij het toezicht (inspecties) worden daartoe ook stappen voorbereid (uitvoering motie Aptroot). Het belang van burgers en bedrijven moet daarbij meer dan in het verleden voorop staan. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook bij de introductie van de Omgevingsvergunning: één loket en gelijk-schakeling. Een goed voorbeeld dat navolging verdient.

Oplossingen voor het verbeteren van de relatie tussen beleid en uitvoering

Belangrijk is te realiseren dat veel 'uitvoeringsleed' ook in de vorm van veel regels, verantwoording, toezichtlasten ontstaat aan de voorkant van het beleidsproces. 'Bezint eer ge begint' is een toepasselijk gezegde in dit verband. Het kan niet vaak genoeg worden herhaald: er zou iets meer tijd moeten worden genomen voor analyse en de aanpak van een probleem. Daarnaast zijn voor het toekomstig beleid eenvoud en nabijheid de sleutelwoorden als het aan de SG's ligt.

a Oplossing die om politieke besluitvorming vraagt

Specifieke discretionaire ruimte en 'early warning'

Als professionals belangrijk worden gevonden en de ruimte moeten hebben vraagstukken op hun eigen manier aan te pakken, verdient het aanbeveling om in wet- en regelgeving meer specifieke discretionaire ruimte te geven (met verantwoording) aan uitvoerders om maatwerkoplossingen te bieden (soms ook mét elkaar, bijvoorbeeld in een probleemwijk). In de praktijk (bijvoor-

beeld in Rotterdam/Hoogvliet) vinden de uitvoerende partijen (onderwijs, woningbouw, politie e.a.) elkaar steeds beter. Er worden soms vergaande afspraken gemaakt. Juist voor hen is 'ruimte' nodig. Ook is het nuttig de uitvoerders expliciet te vragen en te prikkelen een 'early warning'-systeem op te zetten voor zaken die opvallen en mis dreigen te gaan. Een dergelijk signaal moet de ambtelijke top en de bewindspersonen direct bereiken.

b Acties die in gang zijn gezet door de SG's

Betrokkenheid uitvoerders bij het maken van beleid

De emancipatie van de uitvoering is nog steeds gaande maar op tal van terreinen wordt beleid nog steeds hoger gewaardeerd dan de uitvoering. Feitelijk moet het beleid nu meer emanciperen, in die zin dat het beleid beter wordt door de uitvoeringspraktijk er directer bij te betrekken. Regelgeving is soms zo ingewikkeld (gemaakt/geworden) dat uitvoering hiervan moeilijk is. Daarom moet meer rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid van beleid, ook in het parlement. Het is nodig de uitvoeringsdeskundigen vanaf het begin te betrekken bij het maken van beleid; dit gebeurt steeds beter. Er ontstaat zo een positieve spanning. De leiding van grote uitvoeringsorganisaties zouden ook kunnen participeren in Bestuursraden of meer directe toegang tot bewindspersonen moeten krijgen. Het Openbaar Ministerie (OM) neemt bijvoorbeeld deel aan vergaderingen van de Bestuursraad van het ministerie van Justitie en heeft overleg

met de minister van Justitie over de besturing van de organisatie (beleidsuitvoering).

Liaisons

Onderdelen die van de beleidskolom worden gescheiden, dienen daarmee ook weer verbonden te worden. Dit vergt bepaalde competenties en het kost energie, omdat er binnen ministeries vaak onvoldoende ervaring is met sturingsvraagstukken ten opzichte van uitvoerende organisaties. Daarnaast moeten werkvormen worden aangepast.

Zo kan op het ministerie van Defensie een persoon alleen generaal worden als deze leidinggevende is geweest van zowel een beleidsdirectie als een uitvoeringsorganisatie. Ook op het ministerie van Buitenlandse Zaken kan men hoge leidinggevende functies slechts bekleden nadat men in beide sectoren heeft gediend. Een andere oplossing om de spanning te verminderen is het plaatsen van liaisons (beleidsambtenaren in een uitvoeringsorganisatie en vice versa). Deze dragen bij aan de wederzijdse kennis over beleid en uitvoering. Dit gebeurt op het ministerie van LNV.

Ex ante uitvoeringstoetsen

Bij goed beleid maken hoort de uitvoerbaarheid tevoren te worden bestudeerd. Een aanbeveling die de uitvoerbaarheid van beleid ten goede komt, is het uitvoeren van ex ante uitvoeringstoetsen. In de private sector wordt bijvoorbeeld uitvoerig marktonderzoek verricht, voorafgaand aan de uitvoering. Het ministerie van Justitie heeft de ex ante uitvoeringstoetsen opnieuw

ingevoerd. Omdat de uitvoeringstoets voor regelgeving die aan de Raad van State werd voorgelegd niet altijd consequent werd uitgevoerd, wordt de uitvoeringstoets op het ministerie van OCW tegenwoordig door de directie Wetgeving en Juridische Zaken bewaakt. In het algemeen kan trouwens worden vastgesteld dat er in het verleden onvoldoende aandacht is besteed aan toetsing, getuige bijvoorbeeld de HBO-fraude. Toetsing wordt belangrijker (beleid, uitvoering, toezicht én toetsing).

Eenduidigheid over verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering dient vooral met het oog op de samenhang tussen beide in beginsel hoog in de organisatie te worden belegd. Afhankelijk van de situatie kan dat een DG zijn of een SG. Het is namelijk van belang dat er eenduidigheid bestaat over het feit dat één persoon hoog in de ambtelijke organisatie de beslissingsbevoegdheid heeft. Zo sturen op het ministerie van Justitie de inhoudelijk betrokken directeuren-generaal de diverse uitvoeringsorganisaties aan en niet beleidsdirecteuren. Daarbij is het nodig het 'escalatieniveau' goed te definiëren; problemen tussen beleid en uitvoering moeten naar 'boven' komen.

Herijking functiewaarderingssysteem

Een goede kwaliteit van personeel, vooral ook binnen uitvoeringsorganisaties is noodzakelijk. Hierop heeft het beloningsniveau zeker invloed. Bij onvoldoende gekwalificeerd personeel bestaat ook het risico van aanzienlijke en kostbare externe

inhuur. Daarom is het belangrijk de verhouding tussen medewerkers in beleid, uitvoering en ondersteuning opnieuw te bezien en de functiewaarderingssystemen eventueel te herijken. Dit laatste is in de Adviescommissie Rijksdienst (ARD) inmiddels onder handen; een advies wordt voorbereid.

Taalgebruik en politiek-bestuurlijke antenne

De taal van beleidsmedewerkers en uitvoerders sluit niet altijd op elkaar aan. Dit uit zich onder andere in het verschil in taal die wordt gebruikt voor het beantwoorden van Kamervragen of voor het schrijven van productcatalogi.

Werknemers bij uitvoeringsorganisaties hebben soms het idee dat hun taken a-politiek zijn. Dit is niet het geval, wat blijkt uit de debatten die de Tweede Kamer voert met bewindspersonen over de verantwoordelijkheden van uitvoeringsorganisaties. Hieraan wordt in trainingen en opleidingen meer en meer aandacht besteed door ministeries.

4 Bestuurlijke én ambtelijke drukte

Korte analyse

Het eerste dat een hoogleraar Bestuurskunde zijn propedeusestudenten voorhoudt, is dat zij het beeld van een coherente overheidsorganisatie onmiddellijk uit hun hoofd moeten zetten. Metaforen als een markt of een flipperkast met meerdere ballen en termen als complex of zelfs chaotisch geven de werkelijkheid van 'te veel spelers op de vierkante meter en te veel bestuurslagen' beter weer. Deze 'bestuurlijke drukte' die politici, ambtenaren en burgers zowel ondervinden als zelf genereren wordt meer en meer als een last ervaren en beschreven. In haar rapport 'Je gaat erover of niet' wijst de commissie De Grave op twee facetten die in dit verband in het oog springen: enerzijds is de burger de weg kwijt in overheidsland, en anderzijds is de maatschappelijke effectiviteit van overheidsinspanningen te laag. Als oorzaken ziet de commissie het feit dat het perspectief van de maatschappelijke prestatie op de achtergrond is geraakt, de neiging om steeds weer meer overleg en afstemming toe te voegen zonder dat er iets verdwijnt, en de aanwezigheid van veel vrijblijvendheid en verkeerde sturing. De titel van het eindrapport van de commissie De Grave over het onderwerp is treffend: 'Je gaat erover of niet'. Zo is het; zo zou het – althans – moeten zijn.

Oplossingen voor de vermindering van bestuurlijke en ambtelijke drukte

a Oplossingen die om politieke besluitvorming vragen

Rationaliseren en normeren

Er wordt veel gesproken over de grootte van de huidige (kern-)ministeries en over de verhouding tussen beleidsmedewerkers en ondersteuners aan het primaire proces. Voorop staat dat met circa 11.000 à 12.000 medewerkers in de beleidskernen, naast circa 100.000 medewerkers in de uitvoering en het toezicht, niet gesproken kan worden van een te groot en log beleidsapparaat van het Rijk, zeker niet in internationaal perspectief. Tegelijkertijd (zie hoofdstuk 4) is het wel druk op de vierkante kilometer in Den Haag. In plaats van het opleggen van generieke taakstellingen, zou het beter zijn taakstellingen te rationaliseren, waarbij beleidsveranderingen als gevolg van politieke keuzes consequenties hebben voor het personeelsbestand en de bestaande organisatie.

Een benchmark tussen ministeries geeft inzicht in de grootte van de directies en directoraten-generaal. Gedacht moet worden aan een bandbreedte, waarin rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden als complexiteit en beleidsfase. Hieraan zou een visitatie-instrument kunnen worden gekoppeld, eventueel gevolgd door een normering van de grootte van beleids-/stafeenheden (level playing field tussen ministeries). Hierin kunnen dus de reductie van 'drukte' en het bevorderen van flexibiliteit hand in hand gaan.

Prioritering en selectiviteit

De (Rijks)overheid probeert veel tegelijk te doen met versnipperde aandacht als gevolg. Van tevoren wordt vaak onvoldoende nagedacht over de vraag of de Rijks-overheid zou moeten optreden of de kaders zou moeten scheppen voor andere actoren. Het is van groot belang hierover aan het begin van het beleidsproces expliciet met betrokken bewindspersonen te communiceren; ook de Tweede Kamer zou die ruimte moeten geven. Het is belangrijk om in overleg met de bewindspersonen scherpe prioriteiten te stellen en de medewerkers daarop aan te sturen. Tegelijkertijd is het nodig om te laten zien wat de successen zijn van het optreden door de Rijksoverheid. We doen dit nog te weinig. Het werken met een beperkt aantal kerndoelen van het kabinet (zoals in deze periode gestart) verdient navolging. Iedere minister moet dan aangeven welke bijdrage hij levert aan de realisatie van die doelen. Het geeft focus in de aansturing en de communicatie.

Bundeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De verdeling van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden – binnen kabinetten, maar ook verticaal in de bestuurskolommen – is van doorslaggevende invloed op het ontstaan van ambtelijke en bestuurlijke drukte. Die 'drukte' ontstaat door het willen of moeten delen van bevoegdheid en macht. Dat is soms nobel, vaak onhandig en zelden effectief. Met een teveel aan spreiding van macht raken verantwoordelijkheden al gauw zoek. Daarom is het herstel van eenduidigheid belangrijk. Niet de benoeming van coördinerende verantwoor-

delijkheid – dat is buigen voor een teveel aan verkavelingen – maar daadwerkelijke bundeling van verantwoordelijkheden en van bevoegdheden in één hand. Dat is dus kiezen, tussen ministers en tussen bestuurslagen. Zoals bij het jeugd- of het veiligheidsbeleid. Die onderwerpen overschrijden de grenzen van de bestaande departementale indelingen. Dat vraagt dus keuzes over de logica van de organisatie-indelingen heen en het vergt een inhoudelijke toewijzing van verantwoordelijkheden: zoals die voor het jeugdbeleid aan de minister van OCW danwel de minister van VWS, of die voor het veiligheidsbeleid aan de minister van Justitie danwel de minister van BZK. Bij de bestaande ‘coördinerende’ verantwoordelijkheden ontbreekt het aan de benodigde bevoegdheden en de vereiste middelen. Dit zou moeten worden vermeden want maakt het druk en vaak onhelder.

Keuzes in de verdeling van verantwoordelijkheden over bestuurslagen

Er zijn veel bestuurslagen en veel bestuurders in Nederland. Een eenvoudiger indeling of een andere bestuurlijke gelaagdheid zou een bijdrage kunnen leveren aan de filosofie achter ‘Je gaat erover of niet’. Veel kan gedecentraliseerd worden; dat vermindert ook de drukte. Nabijheid en prikkels doen hun werk (zie de wet Werk en Bijstand). Met een ‘opgeschaald’ binnenlands bestuur is decentralisatie makkelijker. Dit is een politieke keuze. Minister Remkes bereidt op dit moment een brief aan de Tweede Kamer voor over het middenbestuur in Nederland. Gespannen wachten wij de notitie en de reacties af. Nederland kenmerkt zich niet door daadkrachtige

besluitvorming over de bestuurlijke organisatie, zo leert de geschiedenis.

b Acties die in gang zijn gezet door de SG’s

Organiseren van vertrouwen

Een steeds belangrijker competentie is het vermogen om vertrouwen te organiseren. Het vertrouwen dat jouw belang door een ander kan worden vertegenwoordigd is noodzakelijk, evenals de bereidheid om verantwoordelijkheid aan een ander over te laten. De ambtelijke leiding dient dit ook uit te stralen. Ook is het nodig elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken en doelen selectiever en scherper te formuleren. Het vertrouwen en het wederzijds begrip kan worden vergroot door één DG of SG onder leiding van een minister of kleine ministeriële commissie/team verantwoordelijkheid te geven, waarbij deze wordt ondersteund door ambtenaren van diverse ministeries. De Ministerraad zou dit expliciet kunnen bevorderen en kunnen voorkomen dat telkens iedereen zich met een onderwerp wil bemoeien.

Themagerichte indeling van directies

Bestaande structuren zijn niet toevallig ontstaan en dienen primair voor het goed behandelen van de dagelijkse gang van zaken (‘going concern’). De huidige directies van ministeries zijn ingericht naar specifieke kennis (bijvoorbeeld juridische directies of directies voorlichting) en beleidsthema’s (bijvoorbeeld primair onderwijs of verbruiksbelasting). Directies zouden ook (tijdelijk) kunnen worden ingericht op basis van een aantal politiek geprioriteerde

thema's, bestaande uit medewerkers met de benodigde specifieke kennis. Dit pleit o.a. voor (tijdelijke) projectstructuren die niet worden geïnstitutionaliseerd. Een deel van de ervaren hindermacht binnen en door ambtelijke organisaties vindt zijn oorsprong nu in de bestaande instituties en organisatie daarvan. Dit vraagt om een vernieuwing in de aanpak van gezamenlijke projecten, die ook weer eindigen na verloop van tijd. Als dit vooral ook interdepartementaal gebeurt, zal o.a. het interdepartementale overleg verminderen en kunnen bewindspersonen sneller en effectiever worden ondersteund. Tot de mogelijkheden behoort het aanwijzen binnen ministeries van een kerngroep die zich kan bezighouden met een meer projectmatige leiding/behandeling van politieke prioriteiten. Dit kan departementaal én interdepartementaal worden georganiseerd. Zie ook hoofdstuk 2 over flexibiliteit.

Opheffen oud beleid

'Oud beleid' wordt te weinig opgeheven ('Old soldiers never die'), vanuit een bezorgdheid dat zonder het specifieke beleid problemen zouden ontstaan. Uit het opheffen van de directie Sociaal Beleid op het ministerie van VWS is hiervan echter bijvoorbeeld niet gebleken.

5 Politiek - ambtelijke samenwerking en communicatie

Korte analyse

Onbekend maakt onbemind. Dit spreekwoord lijkt regelmatig op te gaan voor de verhouding tussen politici (en dan met name in de volksvertegenwoordiging en partijorganisaties en minder onder bestuurders) en ambtenaren. In de beschouwingen van politici die de laatste jaren aan de openbaarheid zijn toevertrouwd keren regelmatig beelden terug van ambtenaren die hun eigen (beleids)agenda hanteren, onvoldoende maatschappelijke urgentie voelen, en geen verantwoordelijkheid nemen. Soms is een roep te horen om meer politieke grip op de benoeming van (top)ambtenaren of zelfs politisering van deze functionarissen.

Er wordt bij ministeries op dit moment veel aan gedaan dit te verbeteren door systematisch de publieke antenne van de ambtelijke dienst te versterken. Ook worden ambtenaren blijvend geschoold in de essentie van onze democratische rechtsstaat, waarbij de uiteindelijke macht ligt bij de vertegenwoordiging van het volk. Een goede informatieverstrekking aan ministers is essentieel. Deze moet tijdig, volledig en gedegen zijn. Er is geen ruimte voor 'eigen' doelen. Wel moet informatie relevant en geordend zijn. Daaraan besteden SG's veel aandacht.

Het bovenstaande is reden voor een diepteinvestering in de verhoudingen tussen politiek en (top)ambtenarij. Politieke partijen hebben reeds voorzitten gedaan voor

elementen in de vernieuwing. Zo wordt er voor gepleit dat ambtenaren vormen van verantwoording afleggen in de Tweede Kamer, onverlet de ministeriële verantwoordelijkheid. De motie hieromtrent die de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (cie. Duivesteijn) voorbereidde spreekt van een drieledig doel: het leidt tot betere informatie, het ontlast de bewindspersoon en de contacten tussen bewindspersoon en de Tweede Kamer spitsen zich meer toe op de grote strategische en politieke vragen. De motie vraagt het kabinet de 'Oekaze van Kok' te herzien.

Suggesties voor verbetering

De SG's zijn sterk voorstander van het verdere ontwikkelen van de ambtelijke professionaliteit. Een beweging in de richting van het politiseren van de ambtelijke top is onverstandig. Dat geldt temeer in een land dat door coalities wordt geregeerd. Het zou verkokering (ook langs politieke lijnen) in de hand werken, waar wij aan het ontkokeren zijn; het zou de politieke bestuurders op groter afstand plaatsen van beleid en uitvoering, terwijl het tegenovergestelde juist nodig is. Het SGO wil primair investeren in 'professie met passie' en een goede en intensieve werkrelatie met de politieke opdrachtgevers, ook en met name collectief. Kwaliteit, loyaliteit en integriteit staan daarbij voorop. In het kader van de viering van het 10-jarig bestaan van de ABD is afgelopen jaar goede ervaring opgedaan met 'gewoon' contact tussen ambtenaren en Kamerleden. Daarmee gaan wij graag door. Interesse in elkaars drijfveren, dilemma's en professie is van groot belang.

a Oplossingen die om politieke besluitvorming vragen

Post-constituerend beraad

SG's functioneren als de intermediair tussen bewindspersonen en de ambtelijke organisatie waaraan zij leiding geven. Het SGO beveelt aan om 1 à 2 weken na het constituerend beraad van een nieuw kabinet een uitgebreid inhoudelijk gesprek te voeren tussen bewindspersonen en SG's gezamenlijk over de door het kabinet gestelde prioriteiten. Vanuit de ambtelijke professie kan in een 'post-constituerend beraad' advies worden gegeven over werkbare (beleids)oplossingen en bijbehorende organisaties, voornamelijk voor de gezamenlijke (departements-overstijgende) opgaven. Een dergelijk gesprek draagt ook bij aan de verbinding tussen bewindspersonen en de ambtelijke top omdat o.a. toelichting kan worden gegeven op het individuele en collectieve opereren van SG's en DG's. SG's voelen zich meer en meer verantwoordelijk voor het geheel van de Rijksdienst en zijn daar dus ook op aanspreekbaar. Zij kunnen ingewikkelde opdrachten leiden voor meerdere ministers tegelijk.

Briefings in de Tweede Kamer door ambtenaren

Het SGO is van mening dat (informele) contacten met leden van de Tweede Kamer, in de vorm van (technische) toelichtingen en gewoon uitleggen hoe zaken gaan of zijn gegaan, dossiers verder kunnen helpen en de verhouding kunnen verbeteren. Ook kan de Tweede Kamer dan profiteren van de 'know how' in het ambtelijke apparaat. Het

beste kan dit gebeuren in besloten zittingen van een Kamercommissie in aanwezigheid van de betrokken bewindspersoon. Zo kan ook 'detailzucht' worden tegengegaan en besluitvorming worden versneld door beter inzicht. Een voorbeeld hiervan is de toelichting op het BurgerServiceNummer in de Tweede Kamer. Het is niet wenselijk (top)ambtenaren breder en zelfstandig verantwoording te laten afleggen omdat dit zich niet verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid. De 'Oekaze van Kok' (overigens een karikatuur) zou met meer ontspanning kunnen worden ingevuld.

b Acties die in gang zijn gezet door de SG's

Algemene advisering, crisismanagement en een bredere verantwoordelijkheid

De maatschappelijke dynamiek en de behoefte van burgers vraagt om een toename van de politiek-bestuurlijke en generale advisering door ambtenaren. In die behoefte wordt op ministeries steeds beter voorzien. Daarnaast zal meer aandacht moeten worden besteed aan crisismanagement door leidinggevenden en de directe omgeving van bewindspersonen. Het moet ook gewoon worden op hoogambtelijk niveau de verantwoordelijkheid te krijgen voor een breed/interdepartementaal vraagstuk, dat voor meerdere ministers wordt aangepakt/opgelost, bijvoorbeeld door opdrachtverlening aan de eerder genoemde ministeriële teams. Er zijn intelligenter oplossingen mogelijk dan de bestaande praktijk van 'iedereen aan tafel' zonder échte eindverantwoordelijkheid. De SG's willen dat graag anders organiseren

en een 'ander contract' sluiten dan alleen voor het eigen ministerie.

Gezamenlijke communicatie

De RVD/ de Voorlichtingsraad voert momenteel de aanbevelingen uit van de commissie Wolffensperger over de toekomst van de Rijkscommunicatie. Het Rijk werkt steeds meer samen bij de uitvoering van de rijkscommunicatie (Postbus 51-informatiedienst, publiekscampagnes, media-inkoop) en zal verder investeren aan gezamenlijke beleidscommunicatie, o.a. via kerndoelen van de Ministerraad. Voorstellen voor één Contactcentrum Overheid, één loket voor ondernemers en één Rijkslogo (als vorm van gezamenlijkheid) zijn in ontwikkeling.

juli 2006

Colofon

Oktober 2006

Dit is een uitgave van programma Andere Overheid. De gesprekken die zijn gevoerd tijdens de voorbereiding en totstandkoming met onder meer de voorzitters van de WRR en de SER, de directeurs van het CPB en SCP, wetenschappers, topambtenaren van mede-overheden en de secretarissen-generaal, dienden als input en inspiratie voor deze notitie.

www.andereoverheid.nl

ANDERE OVERHEID

Maatschappelijk rendement

Ontkokering

Politieke sturing

Ruimte voor uitvoering

Flexibilisering

Slagvaardigheid

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkokering

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Ontkokering

Ruimte voor uitvoering

Politieke sturing

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Politieke sturing

Ontkokering

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Flexibilisering

Ruimte voor uitvoering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkokering

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Politieke sturing

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Politieke sturing

Ontkokering

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Maatschappelijk rendement

Ontkoking

Politieke sturing

Ruimte voor uitvoering

Flexibilisering

Slagvaardigheid

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkoking

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Ontkoking

Ruimte voor uitvoering

Politieke sturing

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Politieke sturing

Ontkoking

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Flexibilisering

Ruimte voor uitvoering

Politieke prioriteiten

Uitvoeringsagenda

Ruimte voor uitvoering

Slagvaardigheid

Ontkoking

Politieke sturing

Maatschappelijk rendement

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Flexibilisering

Politieke prioriteiten

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Slagvaardigheid

Politieke sturing

Ontkoking

Maatschappelijk rendement

Uitvoeringsagenda

Flexibilisering