

Vergaderjaar 2004–2005

29 362

## Modernisering van de overheid

Nr. 25

### BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2004

#### Inleiding

Hierbij bied ik u namens het kabinet de eerste integrale voortgangsrapportage van het Programma Andere Overheid aan. Tijdens het algemeen overleg van 4 februari jl. met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het VAO van 19 februari jl. heb ik toegezegd jaarlijks uitgebreid over de voortgang en resultaten van het programma te zullen berichten, en halfjaarlijks een beknopte voortgangsbrief te zullen verstrekken. Op 8 juli van dit jaar heb ik u de eerste beknopte voortgangsbrief gezonden.

Het Programma Andere Overheid wordt nu precies een jaar onder mijn coördinerende verantwoordelijkheid uitgevoerd en is **goed op koers**. Het is mijn stellige overtuiging dat een betekenisvolle verandering van de werkwijze van de overheid nodig is, zodat de overheid legitimiteit voor en vertrouwen in haar doen en laten kan behouden. Het gaat erom te komen tot een **Een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt**, wendbaar is en tijdig inspeelt op maatschappelijke veranderingen. Er zit nu een hiaat tussen de pretenties en de werking van de overheid en de verwachtingen van burgers en bedrijven. Een overheid kan zich geen legitimiteitsverlies veroorloven. Het gaat erom te komen tot structurele veranderingen voor de wijze waarop de overheid nu functioneert. Het moet en kan anders.

Overheidshandelen is in beginsel wet- en regelgeleid. Wetten en regels zijn helaas steeds ondoorzichtiger en complexer geworden. De oplossingen van maatschappelijke problemen werden door regering en parlement meestal onmiddellijk in het overheidsdomein getrokken.

Ter illustratie, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt in zijn recente rapport over maatschappelijke dienstverlening de suboptimale dienstverlening aan burgers en bedrijven aan de orde. Dit

komt door onnodige regeldruk, stapeling van toezicht, een verantwoordingscyclus in ademnood en een dichotomie tussen beleid en uitvoering waarvan de functionaliteit kan worden betwijfeld. De bevindingen van de WRR ondersteunen de ambitie van het kabinet om de overheid op een breed terrein ingrijpend te moderniseren.

De noodzaak van een overheid, die heldere kaders stelt en meer ruimte laat aan de uitvoerders, de mede-overheden, instellingen en vooral ook de burgers en bedrijven zelf, is evident. In dit verband wijs ik op de op korte termijn aan uw Kamer te zenden notitie over eigentijds burgerschap en de verhouding tussen overheid en de «civil society». Daarin geef ik een aanzet voor een nieuw te bereiken evenwicht tussen overheid en burgers. Een meer volwassen verantwoordelijkheidsverdeling die recht doet aan de wensen en competenties van de geëmancipeerde burger en die tevens bijdraagt aan een betere behartiging van het publieke belang.

Het is goed te benadrukken dat zo'n overheid geen terugtrekkende overheid is. Een overheid die meer vrijheden geeft aan anderen, krijgt meer ruimte om de onderwerpen waarop wel gericht handelen van haar wordt vereist, voortvarend ter hand te nemen. Een overheid, die zich richt op de oplossingen van vraagstukken op het terrein van veiligheid, zorg, onderwijs en integratie. Een overheid die optreedt als die kaders worden overschreden. Handhaving en toezicht zijn daarvoor de instrumenten.

Het actieprogramma is gericht op een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, minder bureaucratie, minder regelzucht en een efficiëntere organisatie zodat de overheid als geheel effectief kan optreden. Kortom, **een overheid die slimmer, sneller en slagvaardiger werkt**, door innovatie van cultuur en werkprocessen. Het resultaat in 2007 moet niet alleen zijn dat het Programma Andere Overheid volledig moet zijn uitgevoerd, maar dat burgers en bedrijven ook daadwerkelijk merken dat de overheid op onderdelen veranderd is. Daarvoor toe moeten dan enkele aansprekbare resultaten zijn geboekt:

- **de elektronische overheid; 65% van de dienstverlening via Internet, één BurgerServiceNummer**
- **de uitvoeringsorganisaties beschikken over kwaliteitshandvesten**
- **prestatievergelijkingen van overheidsorganisaties**
- **de administratieve lasten voor burgers met 25% verminderd**
- **toezicht: gezamenlijke bedrijfsinspecties zijn de regel**
- **concrete rijkstaken zijn geschrapt, interdepartementale en interbestuurlijke knelpunten zijn opgelost en de samenwerking is versterkt.**

Ook moet er in 2007 een onomkeerbaar, continu proces van cultuurverandering en zelfreflectie op de werkwijze van overheden op gang zijn gekomen.

### **Groot Project status**

Het belang van de operatie Programma Andere Overheid is groot. De coördinatie van de uitvoering berust bij mij. De activiteiten en projecten worden uitgevoerd door de verantwoordelijke ministers. Zelf neem ik tevens een aantal activiteiten voor mijn rekening die betrekking hebben op de organisatie en de kwaliteit van de rijksdienst en op de elektronische dienstverlening. Het Programma Andere Overheid is nadrukkelijk een collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers en staatssecretarissen, die ik aanspreek op de voortgang van de projecten die op hun beleids-terreinen liggen.

Uw Kamer heeft 23 november jl. de status van groot project aan het Programma Andere Overheid verbonden. Dit geeft aan dat de politieke en de bestuurlijke aandacht voor dit onderwerp is verhoogd. Terecht, want het is van wezenlijk belang en een politiek en organisatorisch complex programma. Ik zal met uw Kamer nadere afspraken maken over de vormgeving. Deze voortgangsrapportage is overigens nog niet overeenkomstig de vereisten van de groot-projectstatus opgesteld.

### **Toelichting op de Voortgangsrapportage**

De voortgangsrapportage bestaat, naast deze begeleidende brief, uit **vier delen**, voor elke actielijn één, die voortgangsinformatie bevatten over de afzonderlijke projecten. Alle delen beginnen met een korte beschouwing waarin de samenhang tussen de projecten per actielijn is aangegeven. Vervolgens wordt per project aangegeven wat de doelstelling is, wat de eindresultaten zijn en welke kritische succesfactoren van toepassing zijn.

In deel 2 met voortgangsinformatie over de actielijn «De overheid gaat minder en anders regelen» treft u tevens de volledige jaarlijkse rapportage aan van het actiepunt «Herijken van departementale regels» die onder de primaire verantwoordelijkheid van de minister van Justitie is opgesteld.

In deel 4 met voortgangsinformatie over de actielijn «De rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen» treft u tevens een beschrijving aan van de voortgang van de activiteiten die **de VNG, de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en het IPO onder eigen verantwoordelijkheid** ontplooien in het kader van de Andere Overheid. Deze gezamenlijke berichtgeving over de acties die de verschillende bestuurslagen ondernemen, onderstreept het belang dat rijk, gemeenten en provincies aan het programma toekennen en de gevoelde noodzaak en wenselijkheid van betere interbestuurlijke samenwerking.

### **Motie-Van Hijum c.s.**

In de motie-Van Hijum (29 362, nr. 13) is de regering verzocht om «met voorrang op de terreinen veiligheid, onderwijs en zorg» de samenhang uit te werken en daarbij ook in de voortgangsrapportages aandacht te geven. Het gaat om de maatschappelijke effectiviteit van onze inspanningen en om betere prestaties van de overheid op die beleidsterreinen die de burgers direct raken.

De sectoren zorg en onderwijs hebben lange tijd te maken gehad met een gecompliceerd en soms weinig effectief sturingsmodel. Het daarin verandering aanbrengen kost tijd, maar de richting die het Programma Andere Overheid geeft is valide en leidt tot doelmatiger, toegankelijker en kwalitatief hoogwaardige overheidsinterventies. Dat is ook de richting die ik zal geven aan het kabinetsstandpunt over het WRR-rapport inzake maatschappelijke dienstverlening, dat ik in nauwe samenspraak met de meest betrokken ministers, waaronder die van OCW en VWS, zal opstellen.

De focus van de departementale takenanalyse van OCW ligt in de herijking van de rol van de overheid op onderwijsterrein. Er komt meer ruimte en autonomie voor de onderwijsinstellingen zelf, het terugbrengen van de regel- en administratieve lastendruk én aanpassing van de verschillende toezichtinstrumenten. Het dereguleringsprogramma «Onderwijs Ontregelt» is hiervan een goed voorbeeld.

In de gezondheidszorg groeit de vraag naar zorg gestaag, terwijl binnen de huidige budgettaire kaders niet altijd aan de vraag kan worden voldaan. De stelselwijzigingen in de zorg, inclusief de in voorbereiding zijnde Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning, maken een einde aan de beleidsonrust en geven meer ruimte aan zorgverzekeraars, zorgaanbieders en gemeenten. En De publieke dienstverlening – een kwalitatief hoogwaardige cure- and-carestelsel – staat voorop.

Op het terrein van veiligheid is een beter presterende en krachtige overheid noodzaak. Uit de rapportages «Naar een veiliger samenleving» van de ministers van BZK en van Justitie en het jaarverslag Politie 2003 blijkt dat de prestaties van de overheid op dit terrein verbeteren. Nederland is in 2003 opnieuw veiliger geworden. De trend die in 2002 voorzichtig was ingezet, zet zich op de meeste fronten voort. Ook het gevoel van veiligheid is sinds 2002 iets toegenomen. De politiekorpsen hebben in 2003 aanzienlijk meer delicten opgespoord en opgelost. Prestaties worden ook verbeterd door een betere dienstverlening bij aangiften en bij het verminderen van de administratieve lasten tussen de veiligheidsschakels in de keten onderling. Het kan nog beter. De verantwoordelijk vakministers nemen daarom al hun veiligheidstaken in hun departementale analyses onder de loep; wat gebeurt er in alle schakels van het veiligheidsbeleid? In de rijksbrede takenanalyses is de aansturing op rijksniveau aan de orde. Hoe kan tot betere prestaties wordt gekomen.

### **Voortgang Actieprogramma**

#### *Actielijn 1: de overheid verbetert de dienstverlening aan burgers*

Betrokkenheid van burgers en de kwaliteit van hun relaties met de overheid staan voorop. Veel burgers hebben jaarlijks maar enkele malen per jaar met de overheid te maken, maar die paar ervaringen per jaar zijn vaak wel medebepalend voor het beeld dat de burgers van de overheid hebben. Dat geldt bij het doen van aangifte, het aanvragen van een subsidie, het inschrijven in een ziekenhuis, het aanvragen van een nieuw paspoort of de bijstand. Voor een snellere en slimmere dienstverlening is de inzet van ICT een essentieel instrument. Ik heb in het algemeen overleg over de «**elektronische overheid**» van 3 november jl. benadrukt hoe het kabinet dat gaan doen. Namelijk door stevig in te zetten op twee sporen: Het eerste spoor bestaat uit het ontwikkelen van essentiële basisvoorzieningen. Zaken als het Burgerservicenummer, zodat informatie in onder meer de jeugdketen beter kan worden gedeeld en uitgewisseld. En DigiD, een combinatie van een gebruikersnaam en wachtwoord, waarmee burgers kunnen inloggen op de overheidssites om hun zaken met de overheid veilig te regelen. Kortom, voorzieningen die voor elke overheidsorganisatie noodzakelijk zijn om elektronisch diensten aan te bieden, en die daarom centraal worden ontwikkeld in plaats van door elke overheidsorganisatie apart.

Het tweede spoor is gericht op het stimuleren van overheidsinstanties om hun diensten ook daadwerkelijk elektronisch te maken en via Internet aan te bieden: de DigiD en het Burgerservicenummer moeten immers ook echt kunnen worden gebruikt.

Het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven behelst meer dan de inzet van ICT. De meest gehoorde klacht bij de Nationale ombudsman betreft de gebrekkige afhandeling van burgerbrieven door de overheid. Te vaak krijgen briefschrijvers geen (kwalitatief goed) antwoord binnen de daarvoor gestelde termijnen. Volgens de Nationale ombudsman zijn de Belastingdienst, het ministerie van SZW en Postbus 51 al op de goede weg. Momenteel wordt het Actieplan «professioneel omgaan met brieven en e-mails» (29 362, nr. 16) uitgewerkt, dat

ertoe zal leiden dat de rijksoverheid deze kabinetsperiode hun brief-afhandeling minimaal op het niveau krijgen van het algemene normenkader van de Nationale ombudsman.

Met de overheidsorganisaties met veel klantencontacten, zoals ZBO's, agentschappen en gemeentelijke diensten als burgerzaken en bouwen woningtoezicht maakt het kabinet afspraken maken over tempo en wijze waarop kwaliteitshandvesten worden ingevoerd. Goede voorbeelden van bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties zullen worden gepubliceerd. Het streven is dat overheidsorganisaties die regelmatige burgercontacten hebben een kwaliteitshandvest gaan gebruiken. Een kwaliteitshandvest bevat normen voor de dienstverlening die in samenspraak met de burger zijn vastgelegd.

Bij de **uitvoering van beleid** kunnen taken worden samengevoegd en worden gestroomlijnd opdat tot een betere uitvoering en dienstverlening voor de burger wordt gekomen. De directe contacten van de burgers met de overheid lopen veelal via gemeenten en de uitvoeringsorganisaties van het rijk. In de toekomst voert de Belastingdienst bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke regelingen uit. Dat geldt nu al voor de tegemoetkoming kinderopvang en zal, vanaf 1 januari 2006, wanneer de wetgeving terzake is aanvaard, ook gelden voor de individuele huursubsidie en de zorgtoeslag. Efficiënt en effectief. Ook is onderzocht of het Centraal Justitieel Incassobureau als shared service centrum voor alle rijksincasso's zou kunnen functioneren in de toekomst.

#### *Actielijn 2: de overheid gaat minder regelen en anders sturen*

Het begrip deregulering blijft ijl en abstract als daaraan niet altijd betekenisvolle resultaten kunnen worden verbonden. Gaat het dan om minder regels? Soms, maar niet altijd, maar het gaat wel om betere – zo u wilt: slimmere – regels die gemakkelijker te begrijpen en dus na te leven en te handhaven zijn. Veel ministeries hebben hun eigen wet- en regelgevingcomplexen op de schop genomen en komen daarmee tot een fundamentele herijking.

Deze operatie leidt tot een aantal verrassende doorbraken zoals de realisatie van één VROM-vergunning, welke een stelsel van vergunningen die nodig zijn voor de bouw van woningen of bedrijfsruimten zal vervangen.

Daarnaast hebben wij afgesproken dat de administratieve lasten voor de burgers in 2007 met een kwart zijn verminderd. De dynamiek die deze operatie genereert, stemt hoopvol. Alleen al het in kaart brengen van die regels die de meeste lasten veroorzaken, noopt de ministeries tot bezinning: is de gevraagde informatie altijd wel dienstig aan de beleidsvorming, «waarom vragen wij dit eigenlijk van de burger»? Op dit moment wordt de zgn. nulmeting uitgevoerd, waarna kort daarop de eerste reductievoorstellen zullen volgen. Daarbij wordt in bijzondere mate gekeken naar de meer kwetsbare groepen die meer dan gemiddeld contact met de overheid, zoals chronisch zieken, gehandicapten en uitkeringsgerechtigden.

Maar daar blijft het niet bij, zo zal onder meer ook gekeken worden naar de administratieve lasten tussen overheden en «hun» instellingen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een plan opgesteld om de administratieve lasten voor scholen en universiteiten met 25% te verminderen. Ook de administratieve lasten tussen de politie en het Openbaar Ministerie moeten terug, omdat de tijd die daarmee is gemoeid ten koste gaat van de executieve werkzaamheden.

Het kabinet vraagt in Europees verband voortdurende aandacht voor deregulering en vooral voor het verminderen van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In 2005 zullen nieuwe voorstellen van de Europese Commissie worden beoordeeld op de administratieve lasten voor

bedrijven, dit via een vernieuwde uitvoeringstoets. Voorts heeft de Europese Raad besloten vereenvoudigingen door te voeren op de terreinen transport, milieu en statistiek.

### *Actielijn 3: de rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren*

Het is goed om van tijd tot tijd kritisch naar onze eigen taken te kijken en het «overheidsbed» op te schudden. Er is de laatste decennia teveel «beleid» bij de rijksoverheid aangeslibd. De in mijn brief van 18 oktober jl. toegelichte **takenanalyses** zullen mede bepalend zijn voor de toekomstige werkwijze van het Rijk: ontkokerd, zonder dubbel werk, geen stapeling van beleid, oog en oor voor de uitvoering, horizontale werkverbanden, oog en oor gericht op «Brussel», flexibiliteit en maatwerk voor het oplossen van maatschappelijke urgenties.

Het gaat daarbij om grote maatschappelijke vraagstukken, zoals het veiligheidsbeleid. Is dat in Den Haag op dit moment wel optimaal georganiseerd? De wijze waarop alle betrokken diensten en onderdelen die te maken hebben met «veiligheid» nu opereren, samenwerken, elkaar weten te vinden of soms niet, is bepalend. Daarbij is de aansturing op rijksniveau natuurlijk wel heel belangrijk. De praktijk van alledag laat zien dat, wil de overheid slagvaardig optreden, de grote veiligheidsvraagstukken nu eenmaal op rijksniveau strak en duidelijk moeten worden georganiseerd. Dus, kan dat efficiënter worden georganiseerd en ingericht?

Of neem de wijze waarop wij met onze leefomgeving omgaan en welke overheid daar leidend of sturend in moet zijn? Dan de marktordening van economische sectoren zoals telecommunicatie, landbouw en vervoer. Ook kijken wij nadrukkelijk naar de effectiviteit van ons buitenlands beleid. Rijksbreed worden ook de cultuur en werkwijze en de strategische communicatie met de samenleving onder ogen gezien.

De uitkomsten van de takenanalyses zullen in het late voorjaar van 2005 leiden tot besluitvorming. Die besluitvorming kan bijvoorbeeld gericht zijn op beleidsbeëindiging in de toekomst. Of op andere sturingsmechanismen, het wegsnijden van overlap en dubbelingen en komen tot een andere ordening van de wijze waarop taken nu in Den Haag worden uitgevoerd. Of wij komen uit op een andere ordening van verantwoordelijkheden van ministers.

De uitkomsten van de takenanalyse zullen mede richting geven aan de voorstellen, die vanaf het voorjaar 2005 tot het voorjaar 2006 zullen worden ontwikkeld voor een **herontwerp van de rijksdienst**. Dat is ook het moment dat een aantal grote bepalende trajecten van het Programma Andere Overheid tot een afronding komen. Het kabinetsstandpunt over het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de positie en aansturing van ZBO's zal ik in het eerste maanden van 2005 aan uw Kamer doen toekomen. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de dienstverlening van de ZBO's verder te verbeteren enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid helder te definiëren en terug te nemen waar nodig.

Ook in de **bedrijfsvoeringskolom van het rijk** gaat het dan om een slimmere overheid, die werkprocessen harmoniseert en uniformeert. Veel meer dan voorheen zullen de dertien ministeries hun huishouding van personeel, informatie, automatisering, communicatie, financiën, communicatie en huisvesting niet meer eigenstandig binnen hun eigen ministerie, maar rijksbreed, interdepartementaal benaderen. Het shared service centrum voor de personeels- en salarisadministratie P-direct dat per 1 januari 2006 operationeel zal zijn, is daarvan het eerste voorbeeld. Maar ook bij de inkoop en aanbesteding worden al significante vorderingen geboekt om te komen tot meer eenheid, bundeling en synergie. Een

besparing van 150 mln in de inkoop zal in 2008 zijn gerealiseerd. Ook zal in 2006 gekomen zijn tot één rijksbreed aanspreekpunt voor alle publieksvragen. Door het gezamenlijk aanbesteden van de centrale distributiefunctie bespaart het rijk in 2005 30%.

#### *Actielijn 4: de rijksoverheid gaat haar relaties met gemeenten en provincies vernieuwen*

Op 3 november jl. heb ik een positief overleg gehad met de VNG en het IPO over de voortgang van het Programma Andere Overheid. Zowel de VNG, de Vereniging van Gemeentesecretarissen als het IPO brengen nu hun eigen actieprogramma Andere Overheid ten uitvoer en zoeken de samenwerking. Wij noemen dat de zogenaamde Vitale Coalitie. Daarbij zijn de kwaliteit van de dienstverlening, ook elektronisch, de vermindering van de administratieve lasten, het nut en noodzaak van planverplichtingen en de sanering van specifieke uitkeringen belangrijke speerpunten. De mogelijkheid bestaat nu om 70% van de specifieke uitkeringen te liquideren. Daarmee zal een aanzienlijke bestuurlijke last van de schouders van de andere overheden afvallen.

Het kabinet heeft op 9 november jl. met de VN en het IPO overeenstemming bereikt over een Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Deze Code bevat omgangsregels ten aanzien van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen en draagt bij aan het vernieuwen van de relaties met gemeenten en provincies.

Daarnaast wordt een rijksbrede takenanalyse uitgevoerd naar de veelheid van bestuurlijke arrangementen tussen en binnen de drie overheidslagen. Elk ministerie heeft wel aparte afspraken met de andere overheden, andere sturingsfilosofieën, andere financiële afspraken en andere beleidsopties. Daarbij is er niet alleen sprake van bestuurlijke drukte, maar ook bestuurdersdrukke. Overheden en vooral overheidsbestuurders zijn veel te veel met elkaar bezig. Het maatschappelijk probleem dat moet worden opgelost, is dan ook vaak al lang uit het oog verloren.

#### **Epiloog**

Ik ben mij bewust van de risico's die grote operaties als de onderhavige nu eenmaal in zich herbergen. Het teweeg brengen van zowel institutionele als culturele veranderingen binnen de overheid, terwijl het kabinet tegelijkertijd een omvangrijke hervormingsagenda uitvoert, is geen eenvoudige opgave. Wantrouwen en cynisme liggen op de loer. Is het in het verleden al niet vaker geprobeerd? Waarom zou het nu wel slagen? Met deze eerste uitgebreide voortgangsrapportage van het Programma Andere Overheid heb ik willen aangeven dat er veel in beweging is gekomen; bij de elektronische overheid, de vermindering van de administratieve lasten van burgers, de takenanalyses bij de ministeries en straks het herontwerp van de rijksdienst, en het verminderen van de lasten tussen overheden. Er is een gedeeld gevoel van urgentie dat wij het deze keer niet kunnen laten bij woorden alleen. Daarbij is een goede organisatie en planning bij de uitvoering van alle actiepunten zoals verwoord in de bijlagen 1) essentieel. Wij moeten ons bewust blijven van het gedachtegoed van de Andere Overheid. Ons aller streven is **een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt en luistert, die kaders stelt, ruimte geeft en tevens snel, slim en slagvaardiger opereert**. Een overheid die de burgers en de bedrijven de zekerheid biedt dat opgetreden wordt waar nodig, en ruimte wordt geboden waar mogelijk. Het is die opgave waar wij allen de komende jaren voor staan.

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