

Vergaderjaar 2007–2008

**31 201**

## **Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008**

**Nr. 3 HERDRUK<sup>1</sup>**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2007

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, de nota Vernieuwing Rijksdienst aan. In deze nota worden de plannen van het kabinet voor de vernieuwing van de rijksdienst voor deze kabinetsperiode uiteengezet. Deze brief is eveneens aangeboden aan de Eerste Kamer der Staten Generaal.

Het kabinet heeft met het programma Vernieuwing Rijksdienst concrete plannen gemaakt om de rijksdienst te vernieuwen. Deze plannen geven uitwerking aan pijler 6 «de overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector» van het Coalitieakkoord.

De overheid schept randvoorwaarden, zodat de samenleving zoveel mogelijk de ruimte krijgt om maatschappelijke problemen zelf op te lossen. De overheid stelt zich als bondgenoot op, werkt vanuit vertrouwen en bejegt burgers op een respectvolle manier. Omgekeerd mag de overheid ook vertrouwen van de burgers krijgen. Een dienstbare overheid stelt burgers centraal en is een organisatie waarin burgers zich herkennen. Deze dienstbare overheid werkt op basis van vertrouwen door haar respectvolle werkwijze en goede dienstverlening. De dienstbare overheid is ook een slagvaardige organisatie die met minder mensen en meer kwaliteit levert. Het kabinet wil met het programma Vernieuwing Rijksdienst, zoals verwoord in de nota, werken aan deze overheid.

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

<sup>1</sup> I.v.m. het afdrukken van de nota.

# NOTA VERNIEUWING RIJKSDIENST

<b>Inhoudsopgave</b>		<b>blz.</b>
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>HET PROGRAMMA VERNIEUWING RIJKSDIENST OP HOOFDLIJNEN</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>BETER BELEID, GOEDE UITVOERING</b>	<b>8</b>
3.1	Kennis en advies	9
3.2	De planbureaus	9
3.3	De adviesfunctie	10
3.4	De juridische functie en het wetgevingsproces	12
3.5	De planning en controlcyclus	13
3.6	Communicatie	15
3.7	De internationale kant van beleid	16
3.8	Goede uitvoering	17
<b>4</b>	<b>MINDER LASTENDRUK, BETERE HANDHAVING</b>	<b>18</b>
4.1	Administratieve lasten bedrijfsleven	19
4.2	Administratieve lasten burgers	20
4.3	Administratieve lasten overheden en professionals	20
4.4	Inspecties	22
<b>5</b>	<b>EFFICIËNTE BEDRIJFSVOERING</b>	<b>24</b>
5.1	Personeels- en organisatiebeleid (P+O)	26
5.2	Huisvesting	29
5.3	ICT	30
5.4	De auditfunctie	32
5.5	Shared service centers of samenwerkingsverbanden	32
<b>6</b>	<b>GEVOLGEN VOOR DE OMVANG</b>	<b>33</b>
<b>7</b>	<b>DE UITVOERING VAN HET PROGRAMMA</b>	<b>36</b>
<b>8</b>	<b>SLOTOPMERKINGEN</b>	<b>37</b>
	<b>Bijlage I Overzicht boven- en interdepartementale plannen</b>	<b>39</b>
	<b>Bijlage II Uitleg telmethode monitoren fte-taakstelling</b>	<b>43</b>

## 1 INLEIDING

1. De regering is trots op haar ambtenaren. Ambtenaren die in tal van zeer uiteenlopende functies een grote bijdrage hebben geleverd en nog leveren aan het welzijn en het welvaren van ons land. De Nederlandse ambtelijke dienst heeft een zeer goede reputatie en kan zich meten met de beste overheidsdiensten ter wereld als het gaat om bekwaamheid, loyaliteit en integriteit.
2. Het zijn dan ook geen aarzelingen over de kwaliteit en inzet van de ambtelijke dienst die hebben doen besluiten tot een ingrijpend programma voor de vernieuwing van de rijksdienst, zoals opgenomen in het Coalitieakkoord. De overwegingen daarvoor zijn van geheel andere aard. Ze komen voort uit ontwikkelingen in de maatschappij. Anno 2007 is buitengewoon veel in beweging en iedereen wordt dagelijks geconfronteerd met grote veranderingen. Dat zijn vaak positieve veranderingen, bijvoorbeeld in de vorm van een nog steeds stijgende welvaart. Eveneens is echter sprake van negatieve veranderingen, die bijdragen aan een groei van de onzekerheid. De klimaatontwikkelingen geven veel reden tot zorg, de terreurdreiging blijft actueel. Gevoelens van onveiligheid en scherpe maatschappelijke tegenstellingen gaan hand in hand met verval van woonwijken die er niet boven op lijken te kunnen komen. Internationaal is er sprake van grote maar ongewisse ontwikkelingen die leiden tot verschuivingen in de machtsverhoudingen. Gevestigde instituties blijken ineens te kunnen verdwijnen. Europa is in een nieuwe fase terechtgekomen. Globalisering manifesteert zich door de enorme groei van de mobiliteit maar ook door de spectaculaire opkomst van ICT die virtueel alle grenzen opheft en nagenoeg geen plek ter wereld meer onbereikbaar maakt. De individualisering neemt toe, hetgeen soms in scherp contrast staat met de neiging tot risicomijding waarop de overheid, in een pleidooi voor een zero-risk-samenleving, vaak wordt aangesproken.
3. Deze opsomming kan nog aanzienlijk worden aangevuld en verdiept, maar is hier vooral bedoeld om te illustreren dat deze ontwikkelingen leiden tot maatschappelijke onzekerheid die gepaard gaat met wantrouwen jegens traditionele instituten. De overheid, als een van de meest traditionele, ondervindt hiervan natuurlijk zeer veel effecten. Het vertrouwen van burgers in de overheid, dat tot enkele jaren geleden zeker in Nederland altijd relatief groot was, staat dan ook onder druk. Om deze ontwikkeling het hoofd te kunnen bieden is onder andere een andere wijze van het optreden van de overheid nodig. Er is behoefte aan een nieuwe stijl van leiding geven, aan nieuwe vormen van communicatie tussen overheid en samenleving.
4. Zowel de ontwikkelingen in de maatschappij als in het openbaar bestuur laten vanzelfsprekend de ambtelijke dienst niet ongemoeid. Die zal moeten inspelen op veranderingen als hiervoor genoemd, veel alerter en sneller dan vroeger moeten reageren op problemen en ontwikkelingen die vaak niet passen in de klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Ontwikkelingen in de maatschappij, zowel nationaal als internationaal, economisch, politiek als maatschappelijk vergen een hoge mate van oplettendheid, deskundigheid en inlevingsvermogen en doen bovendien een beroep op het vermogen snel en adequaat met beleidsmaatregelen te komen die ook in samenspraak met maatschappelijke partners moeten worden ontworpen en ingevoerd. De uitvoering van de vaak complexe maatregelen waarmee de even

complexe maatschappelijke problemen tegemoet worden getreden, levert daarbij vaak ook de nodige uitvoeringsproblemen op die vervolgens weer in hoog tempo moeten worden opgelost. De ruimte voor fouten is daarbij zeer beperkt, hetgeen de druk voor de ambtelijke dienst nog verder vergroot.

5. Er wordt dus niet alleen meer gevraagd van de overheid, maar er worden vooral ook andere dingen gevraagd dan vroeger. Een andere manier van werken en communiceren is noodzakelijk. Daarbij moet de overheid laten zien wat ze bereikt, resultaten laten zien. Burgers en ondernemingen verwachten van de overheid dat die hen niet lastig valt met overbodige of onnodig complexe regelgeving. Vertrouwen dient leidraad te zijn voor veel overheidsbeleid én toezicht. De overheid moet wel optreden waar het nodig is. Maar de overheid kan en moet niet gezien worden als de oplossing van alle problemen en moet ook niet de indruk wekken deze rol op zich te kunnen nemen. Incidenten moeten goed worden uitgezocht maar niet zonder nadere afweging gezien worden als een aanleiding voor nieuw beleid of aanvullende toezichtmaatregelen. Maatwerk is soms gewenst, maar moet niet ontaarden in detailbemoeienis en afbreuk doen aan de gelijkheid van burgers voor de wet. De lokale overheid moet in staat zijn of worden gesteld lokale problemen aan te pakken, de rijksoverheid moet daar niet te snel in willen interveniëren. Optreden van en dienstverlening door de overheid dienen efficiënt, professioneel en effectief te zijn. Maar bovenal moet de overheid verstandig om kunnen gaan met de talloze dilemma's waarmee zij geconfronteerd wordt. Dilemma's als hierboven aangeduid, dilemma's die ook te maken hebben met de moeilijke ordening van een dichtbevolkt land en de ver doorgevoerde ontwikkeling van de verzorgingsstaat.

## **2 HET PROGRAMMA VERNIEUWING RIJKSDIENST OP HOOFDLIJNEN**

6. In het Coalitieakkoord is het ten behoeve van de formatie opgestelde SG-rapport «De verkokering voorbij» overgenomen. Dit rapport bouwde voort op een eerder SG-rapport, getiteld «In dienst van het Rijk». Kern van de rapportage was dat een betere en kleinere overheid realiseerbaar is, mits voldaan wordt aan een aantal belangrijke voorwaarden. Die voorwaarden betreffen enerzijds de noodzaak tot het maken van politieke keuzes: minder regels, eenvoudiger uitvoeringsprocessen, minder toezicht, werken in vertrouwen en in programma's, maar ook met minder bestuurders. En anderzijds de noodzaak tot investeringen in zowel innovatie als in een goed sociaal flankerend beleid.
7. Op basis van de hiervoor genoemde rapportage en de daarin verwachte kaders is het nu voorliggende programma voor de vernieuwing van de rijksdienst opgesteld. Dit programma, dat in deze nota is uitgewerkt, heeft als doelstelling een betere rijksoverheid met minder functies. Op tal van plaatsen kan efficiënter gewerkt worden, maar ook kan veel werk nog eens goed tegen het licht worden gehouden en beoordeeld worden op de vraag of het nog wel nodig is. Zo kan ook voorkomen worden dat de uitvoering van nieuw beleid wordt bemoeilijkt omdat het oude beleid niet of niet voldoende is afgebouwd.

8. Doel van het programma is het realiseren van een rijksdienst die:
  - snel, adequaat en ontkokerd reageert op nieuwe maatschappelijke uitdagingen;
  - minder (complexe) regels en administratieve lasten produceert;
  - beleid maakt dat uitvoerbaar is en beleid afschaft dat uitgewerkt is;
  - resultaten laat zien en optreedt waar het nodig is;
  - op professionele wijze diensten of op andere wijze taken uitvoert en optreedt zonder aanzien des persoons;
  - efficiënt en competent werkt en geen geld verspilt;
  - een goede werkgever is voor ambitieuze, competente, integere en loyale ambtenaren.
  
9. Deze vereisten vormen het kader waarbinnen de ambtelijke dienst dient te functioneren. Hoewel – zoals gezegd – de regering grote waardering heeft voor de geleverde ambtelijke prestaties, is zij toch van mening dat de overheid anders en beter kan werken, en kleiner moet en kan zijn, enerzijds door efficiencyvergroting en anderzijds door het laten vervallen van werkzaamheden die tot dusver zijn verricht. Dat heeft geleid tot de taakstelling die in het Coalitieakkoord is opgenomen en waar het SG-rapport «De verkokering voorbij» de grondslag voor was.
  
10. Alleen afslanken is niet voldoende, ook de kwaliteit van de ambtelijke dienst moet omhoog. Kwaliteit in de beleidsvoorbereiding, kwaliteit in de uitvoering, kwaliteit in de handhaving. Voor iedereen gaan de eisen omhoog, dus ook voor de ambtenaren. Het land heeft recht op een zo goed mogelijk bestuur en dus ook een zo goed mogelijke ambtelijke dienst. Dat is de kern van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Vandaar dat de regering nadrukkelijk inzet op niet alleen een kleinere maar ook een betere rijksdienst, een rijksdienst die zich kan meten met de beste overheden ter wereld. Een overheid waar «*the best and the brightest*» werken, waar deskundigheid, invoelingsvermogen en communicatietalent hand in hand gaan met inzet, ijver, soberheid en doortastendheid. Een resultaatgerichte overheid.
  
11. Het kabinet ziet geen discrepantie tussen het streven naar vergroting van de kwaliteit en verkleining van de omvang. Integendeel, net zoals bij mensen slankheid en fitheid vaak hand in hand gaan, geldt dat ook voor organisaties. Overheden worden vaak enigszins ongemerkt te groot en te traag. Met het Coalitieakkoord is niet besloten tot een marginale ingreep waarbij alle organisaties die deel uitmaken van de rijksdienst een beetje afslanken. In plaats daarvan is een aantal strategische keuzen gemaakt. Vanuit de gedachte dat de beleids- en coördinatiedrukke, de stapeling van nieuw beleid op oud beleid en overhead moeten worden teruggebracht, is de grootste afslankingsopdracht gelegd op het beleid, de kennis- en adviesinfrastructuur en de ondersteuning. De overheid moet ten aanzien van de samenleving uitgaan van vertrouwen, niet van wantrouwen. Het vertrouwensprincipe indachtig wordt dan ook een drastische reductie van het toezicht doorgevoerd. De taakstellingen in deze gebieden zitten tussen de 20 en de 30% van het huidige aantal functies. Beleid wordt voor burgers pas merkbaar op het moment dat het wordt uitgevoerd. Die uitvoering moet dan ook zorgvuldig en adequaat zijn. Vanuit het belang dat de regering hecht aan een zorgvuldige uitvoering van beleid is besloten de uitvoering zoveel mogelijk te sparen. Wel is het uitgangspunt gehanteerd dat elke overheid en dus ook elke uitvoeringsorganisatie in vier jaar een efficiencyslag kan maken van 5%, maar daar-

boven is aanzienlijk gedifferentieerd. Eveneens zijn bepaalde diensten geheel of nagenoeg geheel buiten beschouwing gelaten. Zo is een groot deel van veiligheidsketen ongemoeid gelaten, en is tevens rekening gehouden met de problemen die bijvoorbeeld de Belastingdienst, Rijkswaterstaat en het UWV ondervinden.

12. Het Programma Vernieuwing Rijksdienst krijgt vorm langs twee lijnen. Allereerst is aan de departementen gevraagd om voor zichzelf en voor de onder hen ressorterende ZBO's te komen tot een Plan van Aanpak waarmee zowel een verbetering van beleid en uitvoering als een reductie in budget en functies moet worden gerealiseerd. Daarnaast is een aantal bovendepartementale of interdepartementale plannen in voorbereiding genomen. Het doel van deze plannen is tweeledig: enerzijds leveren zij een bijdrage aan een beter functionerende rijksoverheid en anderzijds dragen zij bij aan de afslanking. Bijlage 1 bevat een overzicht van deze plannen. In het uiteindelijke programma zijn die twee lijnen bij elkaar gebracht. Zowel de plannen tot verkleining als die tot verbetering vragen om investeringen. Het gaat hier om investeringen op bijvoorbeeld ICT-gebied, maar ook om investeringen die een bijdrage moeten leveren aan de bevordering en begeleiding van arbeidsmobiliteit binnen de rijksoverheid. Voor deze investeringen zijn in het Coalitieakkoord de nodige middelen vrijgemaakt.
13. Rode draad in het programma is dat een vernieuwde rijksdienst een adequaat antwoord kan geven op de nieuwe problemen en uitdagingen waarvoor zij zich gesteld ziet. Daarvoor is onder andere noodzakelijk dat zowel beleid (voorbereiding, uitvoering, toezicht) als bedrijfsvoering van het rijk beter op elkaar worden afgestemd. Bij het maken van beleid moet niet zozeer worden uitgegaan van de toch enigszins toevallige departementale indeling maar van de vraagstukken in de samenleving. Vereisen deze problemen het gezamenlijk optrekken van diverse beleidsonderdelen, dan werken die eenheden samen. Als het nodig is worden ze zelfs op programmatische of projectbasis samengevoegd. Bovendien moeten hoge eisen gesteld worden aan de uitvoerbaarheid van beleid en moet de kwaliteit van uitvoering verzekerd zijn alvorens het beleid wordt ingevoerd. De voorgestane beleidsverbeteringen komen in hoofdstuk 3 aan de orde.
14. Bij een vernieuwing en verbetering van de overheid hoort ook het reduceren van onnodige overheidsbemoeienis, hetgeen onder meer moet resulteren in het reduceren van de administratieve lastendruk en regels. Om die reden zijn de al lopende activiteiten op dat terrein meegenomen in het Programma Vernieuwing Rijksdienst. In hoofdstuk 4 komt het beleid aan de orde dat het kabinet voorstaat op dit terrein. Het betreft daarbij niet alleen de lastendruk op bedrijven maar ook op burgers en tussen overheden onderling. Daarbij hoort vanzelfsprekend ook de lastendruk die voortkomt uit controle, toezicht en inspectie. Tevens hoort hier bij; decentralisatie naar het juiste niveau, wat in veel gevallen het lokale niveau zal zijn.
15. De bedrijfsvoering van de overheid moet dienstbaar zijn aan de gekozen beleidsrichtingen en een optimale beleidsvoorbereiding en -uitvoering in letterlijke zin faciliteren, dat wil zeggen makkelijker maken. Een zo groot mogelijke efficiency en soberheid horen daarbij. Tegelijkertijd moet er echter voor gewaakt worden niet alles op één hoop te gooien in de ijdele hoop dat centralisatie en eenvoudigheid zouden leiden tot de gewenste doelmatigheid. Bij het

inrichten van de bedrijfsvoering moet rekening worden gehouden met functioneel samenhangende eenheden. Voor dergelijke eenheden moet gestreefd worden naar een bedrijfsvoering die recht doet aan de specifieke eisen van die eenheden. Gevangenen moeten nu eenmaal anders worden gerund dan het rijkswezen of de laboratoria van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De beleidskernen van de departementen in Den Haag vormen ook een dergelijke functionele eenheid waarvoor geldt dat er veel meer eenheid en gezamenlijkheid in de bedrijfsvoering kan plaatsvinden. Dat versterkt ook de eenheid van het gezicht van het rijk naar buiten. Dit geldt niet alleen voor de personeelsvoorziening en management development, maar ook voor de huisvesting, de inkoop en de ICT. Kenmerkend voor deze benadering is het streven te komen tot één huisstijl voor de rijksdienst, inclusief één logo in plaats van de veelheid aan logo's die in de loop der jaren is ontwikkeld. Er zal dus sprake zijn van versterking van de horizontale band van de Haagse beleidskernen. Maar ook in de bedrijfsvoering is een goede relatie met de uitvoering van belang, zeker voor die departementen waar de uitvoering onderdeel van het departement is. Op de bedrijfsvoering wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 komt de omvang van de rijksdienst aan de orde zoals die voortvloeit uit het Coalitieakkoord en waarbij de aangegeven maatregelen een belangrijke rol spelen. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de uitvoering van het programma. In hoofdstuk 8 ten slotte wordt een aantal slotopmerkingen gemaakt en aangegeven wat van dit programma mag worden verwacht.

16. Inherent aan de veranderingen in de organisatie zijn ook veranderingen in de eisen die gesteld worden aan ambtenaren. Ambtenaren zullen mee moeten groeien met de ontwikkelingen in vakkennis en andere competenties om de uitdagingen waar de ambtelijke dienst voor staat aan te kunnen gaan. In de kwaliteit van rijksambtenaren zal derhalve fors geïnvesteerd moeten worden door enerzijds duidelijk te zijn in de eisen die worden gesteld aan het functioneren maar anderzijds ook door opleidingen, loopbaanontwikkeling en beloning. In het verlengde hiervan dient ook aandacht te bestaan voor de expert, de ambtenaar met een grote kennis van zaken op een specifiek terrein, die ook graag op dat terrein zijn of haar carrière wil maken. Die expert is in het streven naar generalisten soms wat op de achtergrond terecht gekomen en, om hogerop te kunnen komen, zo nu en dan gedwongen te kiezen voor een managementfunctie. Een flexibele overheid, die wil zeggen een overheid die haar medewerkers daar wil kunnen inzetten waar de nood hoog is, moet ook kunnen beschikken over ambtenaren die meer dan nu het geval is zelf ook flexibel en mobiel zijn. Rijksambtenaren zullen daartoe in de toekomst in dienst zijn van het rijk als geheel en niet alleen meer van de eigen afdeling, directie of departement. Daarbij zal rekening worden gehouden met de speciale positie van de ambtenaren van Buitenlandse Zaken.
17. Voor alle duidelijkheid: deze nota gaat met name over de verbetering van de ambtelijke dienst van het rijk en de zbo's. Daarmee is niet alles wat een goede overheid bepaalt aan de orde. Hiervoor is al gesteld dat de hedendaagse ontwikkelingen ook een beroep doen op het verandervermogen van het openbaar bestuur. Daarbij zijn vragen aan de orde die te maken hebben met het politieke systeem en de werking daarvan, met politieke besluitvorming en met de wisselwerking tussen politiek en samenleving. Onderdeel van dit verandervermogen is ook het politieke vermogen soms



«nee» te kunnen zeggen tegen de roep om overheidsinterventie en bemoeienis, nee te kunnen zeggen tegen de druk om steeds meer gedetailleerde beleidsvorming, steeds verfijnder subsidieregelingen of steeds intensievere vormen van toezicht en controle en om weerstand te kunnen bieden aan de druk om voor elk denkbaar probleem een oplossing te bedenken. Daar hoort eveneens een reductie bij van de ambtelijke, bestuurlijke en politieke drukte en de noodzaak van veelvuldig overleg met een grote serie van direct maar vooral ook indirect (ambtelijke en niet-ambtelijke) betrokkenen, waarbij velen beschikken over een zekere hindermacht. Het kabinet realiseert zich dat deze uitgangspunten essentieel zijn voor het welslagen van dit programma. Bij veel van de in deze nota neergelegde en overwegend op de ambtelijke dienst betrekking hebbende maatregelen zal dat ook zichtbaar zijn.

### **3 BETER BELEID, GOEDE UITVOERING**

18. Beter beleid wil niet zeggen: meer beleid. Het tegendeel is veelal waar. Het kabinet is van oordeel dat het gewenst en mogelijk is minder beleid te maken, te bezien welk beleid kan worden overgedragen aan de medeoverheden en dat beleid uit het verleden kan worden afgestoten of qua intensiteit worden verminderd. Dat blijkt ook uit de taakstelling waarbij het aantal beleidsfuncties met 20% wordt gereduceerd. In de departementale plannen c.q. de uitwerking daarvan wordt zichtbaar om welke beleidswerkzaamheden het daarbij gaat. Belangrijk uitgangspunt is daarbij ook dat het beleid niet alle maatschappelijke problemen kan oplossen. Ook moet minder gestreefd worden naar het vaak onhaalbare doel om beleid zodanig vorm te geven dat enerzijds sprake is van gelijkheid en voorspelbaarheid en anderzijds van maatwerk. Te vaak verzandt beleid of wordt het door een te grote verfijning nodeloos ingewikkeld gemaakt door deze spagaat tussen gelijkheid en maatwerk.
19. Enige terughoudendheid bij beleidsontwikkeling, niet overhaast reageren op incidenten en reductie van beleidsintensiteit zijn dus gewenst. Maar de overheid moet wel inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarbij speelt een aantal zaken een rol. Allereerst doen beleidsvraagstukken zich niet meer voor in traditionele patronen, maar betreffen zij vaak meerdere departementen. Door middel van nieuwe werkwijzen die de traditionele, meer verkokerde werkpatronen moeten vervangen, moet deze vraagstukken het hoofd worden geboden. Het oprichten van interdepartementale directies (bijvoorbeeld Leren en werken, Administratieve Lasten Bedrijfsleven, Energietransitie) en het werken in programma's en projecten zijn daarvan goed voorbeelden. Daar komt nog bij dat veel beleid tegenwoordig een internationale of EU-component heeft, die vanaf het begin in de beleidsvorming verankerd moet zijn. Bij het maken van beleid moet ook beter in de gaten worden gehouden welke bestuurslaag aan zet is. Zo moet de centrale rijksoverheid geen beleid maken dat beter door een medeoverheid kan worden gemaakt, of werk doen waar maatschappelijke organisaties dan wel burgers zelf goed toe in staat zijn.
20. Deze noties zijn allemaal terug te vinden in de aanpak gericht op het verbeteren van het beleidsproces, van de herinrichting van kennis- en adviesinfrastructuur tot en met de wil om de «controle-toren» te reduceren, en ook bij toezicht en inspectie meer te sturen op basis van vertrouwen dan wantrouwen. Het is terug te vinden in de reductie van de (Haagse) bestuurlijke en ambtelijke drukte, van



coördinatie en overleg, van «hoofdkantoorgedrag» als het gaat om de omgang met de uitvoering. Het gericht opsporen en afschaffen van verouderd beleid hoort hier ook bij, evenals het systematisch opsporen van onnodige overlap van beleid. Hieronder zal nader worden ingegaan op een aantal kernthema's die binnen de beleidslevenscyclus een belangrijke functie hebben.

### 3.1 Kennis en advies

21. Bij de totstandkoming van beleid zou uitgangspunt moeten zijn dat de laatste stand van wetenschappelijke inzichten in de afweging is meegenomen. Uiteraard is wetenschap niet de enige bron van kennis. Zo spelen ook signalen van uitvoeringsorganisaties en opvattingen van de bevolking een rol. De uiteindelijke afweging van belangen vindt vanzelfsprekend plaats in het proces van politieke besluitvorming.
22. In Nederland en daarbuiten wordt door tal van publieke en private instituties een enorme hoeveelheid kennis en inzichten geproduceerd. Met het Nederlandse kennis- en adviesstelsel is gekozen voor het organiseren van een deel van die kennisproductie in eigen nabijheid. Instellingen als WRR, planbureaus en adviesraden worden door de overheid gefinancierd en hebben een onafhankelijke status. Hier is veel expertise opgebouwd.

### 3.2 De planbureaus

23. Binnen het kennis- en adviesstelsel vervullen op dit moment het Ruimtelijk Planbureau, het Milieu en Natuurplanbureau, het Centraal Planbureau, en het Sociaal-cultureel Planbureau de functie van kennisinstituut dat op basis van wetenschappelijke inzichten de gevolgen van beleid voor de lange termijn verkent en de actuele gevolgen van beleid in kaart brengt. De planbureaus bieden politici en beleidsmakers daarmee een horizon en een spiegel.
24. Hoewel de vier planbureaus niet georganiseerd zijn langs departementale lijnen kan zowel wat betreft de organisatie als de aansluiting van de planbureaus op beleid winst worden geboekt. Langs de lijn van de in het Coalitieakkoord gehanteerde indeling van het kennis- en adviesstelsel in *people, planet en profit* wil het kabinet toe naar reductie van de huidige vier planbureaus naar drie. Hierin past geen zelfstandig planbureau voor de ruimte. De functies van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau zullen worden ondergebracht bij een nieuw op te richten Planbureau voor de Duurzame Leefomgeving. De ministers van VROM en van LNV zullen op korte termijn met voorstellen komen. De resterende drie planbureaus kunnen winst behalen, zowel kwantitatief als kwalitatief, door meer samen te werken. Voor de resterende drie planbureaus wordt gestreefd naar een eenduidige juridische en financiële grondslag, met daarbij ook een duidelijke afbakening van het werk in betaalde opdrachten. Op de totale capaciteit van de planbureaus zal 20% worden bezuinigd.
25. Het kabinet wil het tegengaan van de versnippering van kennis ook langs andere weg bereiken. Zo blijkt er bijvoorbeeld als het gaat om kennis van openbaar bestuur en publiek management en innovatie op dat gebied sprake van een groot aantal activiteiten die zeer verspreid zijn georganiseerd. Door alle versnippering zijn de levenskracht en betekenis van die activiteiten relatief gering. De functie van het WODC bij Justitie illustreert hoe dit anders – en

beter – kan. Het kabinet is dus ook voornemens om alle activiteiten die gericht zijn op kennis en innovatie van het openbaar bestuur en publiek management te bundelen in één organisatie, die enigszins vergelijkbaar met het WODC zal worden opgezet en ondergebracht bij BZK. Daarmee kan zowel efficiencywinst worden geboekt als de effectiviteit worden vergroot.

### 3.3 De adviesfunctie

26. De probleemanalyse over het kennis- en adviesstelsel is de laatste jaren op verschillende plaatsen gemaakt. Positief is het hebben van een vorm van «georganiseerde tegenspraak». Daar staan veelgehoorde signalen tegenover dat er teveel adviezen en studies zijn, dat de verdeling naar beleidsterreinen vooral historisch is gegroeid en daarmee enigszins willekeurig, dat de kwaliteit wisselend is, dat het beleidsadvies soms te weinig bruikbaar is voor beleid en dat er te weinig aan brede, ontkokerde strategische advisering voor de middellange termijn gedaan wordt gedaan. Ook de rijksdienst is nog onvoldoende in staat de wisselwerking tussen kennis en beleid effectief te organiseren. Dit alles is overweging geweest voor een herontwerp van de adviesinfrastructuur.
27. Het algemeen strategisch advies over «grote» vraagstukken wordt verzorgd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) die in veler ogen over het algemeen goed functioneert en behartenswaardige adviezen uitbrengt. Het kabinet wil de WRR dan ook ten volle zijn plaats laten behouden. De Sociaal-Economische Raad (SER) is geen adviesraad maar speelt ook in de kennis-huishouding op sociaal-economisch terrein en bij het creëren van maatschappelijk draagvlak een belangrijke rol.
28. Het grote, algemene terrein van zowel de WRR als de SER, maakt dat deze raden van nature ontkokerd en flexibel functioneren. Aan eenzelfde ontkokerde en flexibele manier van werken ontbreekt het echter soms bij de strategische adviesraden. Daarvoor zijn deze te zeer georganiseerd langs departementale en anderszins historisch gegroeide en daarmee naar beleidsterrein enigszins willekeurige lijnen. De wijze waarop het adviesstelsel is georganiseerd zorgt er voor dat adviesraden op dit moment niet de functie vervullen die zij zouden kunnen vervullen.
29. Het optimaliseren van het functioneren van de adviesraden vraagt allereerst om een evenwichtiger opzet van het adviesstelsel. Naast het algemene gebied dat de WRR bestrijkt, zijn meer specifieke beleidsgebieden te onderkennen die sterk overeenkomen met eerder gehanteerde indelingen van het regeringsbeleid: de fysieke omgeving, de sociaal-culturele omgeving, de economie, bestuur en veiligheid en het internationale veld. Dit lijkt een vruchtbare indeling van de kennis- en adviesinfrastructuur. De WRR kan door zijn centrale plaats een synergetische rol spelen in het netwerk van kennisinstellingen.
30. De nieuwe opzet van het adviesstelsel moet ook flexibeler zijn. Een flexibele opzet van de raden zorgt er voor dat, veel meer dan in de huidige vaste samenstelling van de adviesraden, per hoofdprobleem de beste expertise kan worden gemobiliseerd. Dit model wordt bijvoorbeeld gehanteerd bij de Gezondheidsraad, die bestaat uit een adviesgroep van circa 200 leden die voor concrete vraagstukken kunnen worden opgeroepen zitting te nemen in een commissie, ook wel aangeduid als het «kaartenbakmodel». Het

model is niet één-op-één over te zetten naar de strategische adviesraden, maar heeft zeker waardevolle elementen. Belangrijk element is het organiseren van de kwaliteit van verbindingen tussen de verschillende domeinen en de verschillende kennis- en ervaringsbronnen. De aanpak is op deze wijze een illustratie van wat het kabinet wil: minder verkokering en betere afstemming.

31. Met een grotere flexibiliteit en mobiliteit van de secretariaatsmedewerkers kan, naast de flexibele samenstelling van de adviesraden zelf, ook een belangrijke bijdrage worden geleverd aan een beter adviesstelsel. Het kabinet onderkent de voordelen van door de jaren heen gestapelde expertise, maar ook de nadelen daarvan, en geeft de voorkeur aan een opzet waarbij secretariaatsmedewerkers flexibeler kunnen worden ingezet. Zodoende zou een behoorlijke kweekvijver kunnen ontstaan van talent dat excelleert in de wetenschappelijke kanten van het beleidsproces c.q. de vaardigheid om dat goed te verwoorden. De hiermee enigszins te vergelijken capaciteit van planbureaus en beleidsdirecties zou hierbij kunnen worden betrokken. In verband hiermee zal ook een apart functieprofiel van de zogenaamde wetenschaps- en onderzoeksgerichte beleidsmedewerker worden gemaakt.
32. Van de secretariaten van de adviesraden wordt ook gevraagd dat ze in totaal kleiner worden. Dat kan doordat het kabinet voornemens is aanzienlijk minder advies te vragen en doordat men als gevolg van de flexibiliteit veel breder inzetbaar wordt. In totaal wordt gestreefd naar een reductie van het aantal functies met 20%.
33. Wil de door de regering voorgestane herinrichting van het kennis- en adviesstelsel zijn doel niet missen, dan moet ook aan de vraagkant c.q. de kant van het beleid en de politiek een versterking plaatsvinden. Departementen moeten hun advies- en kennisvragen veel duidelijker gaan formuleren. Voor strategische adviesvragen doen zij vervolgens een beroep op de bestaande raden dan wel de daarvoor in de plaats komende adviesgroepen. Om die duidelijke advies- en kennisvragen goed te kunnen ontvangen is een veel betere communicatie nodig tussen de ambtelijke top, de adviesraden en planbureaus. Institutionaliseren van dergelijke communicatie is niet nodig: gewaakt moet worden voor bureaucraties die daarvan het gevolg kan zijn. De kenniskamers, waarin beleidsmakers en medewerkers van kennisinstellingen- en adviesraden elkaar ontmoeten, kunnen in de dialoog tussen kennis, advies en beleid, mits flexibel georganiseerd en voorzien van toegang tot de bestuursraad, van waarde zijn. Vanzelfsprekend moet er ook ruimte zijn voor niet-gevraagde adviezen, maar die moeten niet de overhand krijgen. Voor de adviesraden wordt als vuistregel uitgegaan van een verhouding 80–20 gevraagd en niet-gevraagd advies.
34. Wat de adviesraden betreft zal onder leiding van de programma-SG en *in overleg* met de raden een veranderingsproces worden gestart, met daarbij ook een fasering. Het kabinet staat het volgende voor. In eerste instantie zullen de VROM-raad, de V&W-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied in hun huidige vorm komen te vervallen en opgaan in één nieuwe raad. In het sociaal-culturele domein was voorzien in een aparte positie voor gezondheid, onderwijs en cultuur. Dat lijkt goed mogelijk door in dit domein de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur als aparte «kamers» op te zetten en tevens een kamer in te richten voor volksgezondheid en maatschappelijke ontwikkeling waarin de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

opgaan. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Algemene Energieraad (AER), de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS), de RVZ, de RMO, de Adviesraad Wetenschap en Technologie (AWT) komen te vervallen, zij het dat het kabinet kan besluiten voor specifieke adviesbehoeften bijvoorbeeld op een van deze terreinen een beroep te doen op de nieuwe adviesraden of een adviesgroep of commissie in te stellen. Zo zal in het buitenland domein een adviesraad op basis van het nieuwe model worden ingericht, waarbij Clingendael het secretariaat vervult. Hetzelfde geldt in het domein bestuur en veiligheid. Daar zal eveneens de huidige ROB overeenkomstig het nieuwe model (dat wil zeggen met een flexibele in plaats van een vaste bezetting) worden ingericht. Tevens zal worden bezien of een combinatie mogelijk is tussen het huidige ROB-secretariaat en het nieuw op te richten kennisinstituut voor openbaar bestuur en publiek management. Ook op het terrein van energie, wetenschap en technologie (waar de AER en AWT functioneerden) kan zo op nader te bepalen wijze in de adviesbehoefte worden voorzien. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) valt hier buiten, omdat de RWI vooral adviseert over de praktische uitvoering van het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Bestudeerd wordt langs welke wegen de relatie/samenwerking van de RWI met de SER verder vorm gegeven kan worden. Verkenning van de mogelijkheden tot gezamenlijke huisvesting is daarbij een eerste stap. Voor de RWI geldt wel ook een reductie van 20%. Voor de duidelijkheid zij nog opgemerkt dat de zogenaamde technische adviesraden hier buiten beschouwing blijven. Zij zullen ad hoc op hun merites worden beoordeeld. Daarbij zal ook de Raad voor de Wadden worden meegenomen. Deze raad heeft een bijzondere positie met een sterk regionale focus.

### **3.4 De juridische functie en het wetgevingsproces**

35. Beleid moet niet alleen doelmatig zijn maar ook de zwaarste juridische toets kunnen doorstaan. Een verdere versterking van de juridische functie binnen de rijksoverheid is daarom gewenst. Dat geldt voor zowel de positionering van de juridische functie als voor de kwaliteit van de juristen werkzaam binnen de rijksdienst. In het rapport «Visitatie juridische functie en wetgeving» zijn daartoe ook voorstellen gedaan. Het kabinet zal binnenkort zijn standpunt daarover bekend maken en een Programma Versterking Juridische Functie Rijk opstellen. In het onderstaande wordt een aantal hoofdlijnen genoemd, die in het kader van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk nader zullen worden uitgewerkt.
36. Wat betreft de positie van de juridische functie binnen departementen is tot op zekere hoogte een vergelijking met de financiële functie te maken. Dat zou vooral sterker tot uitdrukking moeten komen in de werkwijze van het Rijk; juristen zouden eerder in het beleidsproces moeten worden ingeschakeld. Een vroegtijdige betrokkenheid zorgt ervoor dat het beleid een stevige juridische basis kan krijgen, in vergelijking met de juridische noodhulp waartoe een last minute-betrokkenheid van juristen nu soms noopt. Ook kan winst worden geboekt door juridische taken te bundelen en gezamenlijk uit te voeren. Dit geldt met name voor taken die wat verder afstaan van het beleid, zoals rechtspositionele zaken.
37. Een van de belangrijkste onderdelen van de juridische functie is wetgeving, een van de belangrijkste primaire processen binnen de rijksdienst. Er wordt, mede op basis van de aanbevelingen van het

rapport van de Visitatiecommissie juridische functie en wetgeving naar gestreefd de kwaliteit van wetgeving verder te vergroten door:

- verdergaande hantering van het systeem van startnota's, te weten nota's waarin de noodzaak, grondslag en uitvoerbaarheid van wetten expliciet aan de orde worden gesteld voordat het wetgevingsproces wordt gestart;
- versterking van de rijksbrede rol van het ministerie van Justitie voor de wetgevingskwaliteit. Dat kan bijvoorbeeld vorm krijgen door Justitie structureel en in een vroegtijdig stadium te betrekken in het beleids- en wetgevingsproces voor belangrijke beleids- en wetgevingsonderwerpen en stelselwijzigingen. Zo nodig zal Justitie deze onderwerpen vanuit oogpunt van wetgevingskwaliteit aan de orde kunnen stellen in de in de ambtelijke voorportalen, de onderraden en de ministerraad;
- verbetering van de wijze waarop juristen worden betrokken in het onderhandelingsproces over Europese wet- en regelgeving (eerder en beter);
- versterking van de kwaliteit van (wetgevings-)juristen en het vergemakkelijken van samenwerking, detachering en uitwisseling van juristen, opdat schaarse juridische kwaliteit en kennis binnen de rijksdienst beter benut kan worden.

38. De verbinding tussen wetgeving en uitvoering is niet alleen gebaat bij goede organisatorische voorzieningen die de afstemming tussen beide bevorderen, maar ook bij technologische ondersteuning in het wetgevings- en uitvoeringsproces. Daarmee kan een constante wisselwerking tussen wet in wording en wet in werking worden geëffectueerd. Daarbij zijn twee lijnen te onderscheiden. De eerste lijn betreft het wetgevingsproces zelf. Door middel van ICT kan de totstandkoming van wetgeving worden ondersteund. Bij het hanteren van een standaard methodiek wordt het totaaloverzicht over bijvoorbeeld de voortgang ook verbeterd. De tweede lijn betreft de toepassing van wetgeving. De praktijk bestaat veelal uit bulkafhandeling en routinematige toepassing van regels door uitvoeringsorganisaties. Dit vraagt om rationalisering en het is dan ook niet verbazingwekkend dat hier vaak ICT kan worden ingezet. Dat heeft dan vervolgens wel weer grote consequenties voor de vormgeving van wetten. Deze twee lijnen zullen in het kader van het integraal wetgevingsbeleid door Justitie – in samenspraak met betrokkenen uit overheid, wetenschap en bedrijfsleven – verder worden uitgewerkt.

### **3.5 De planning en controlcyclus**

39. De planning- en controlcyclus is de ruggengraat van het beleidsproces. De afgelopen jaren zijn voortdurend pogingen gedaan deze cyclus te verbeteren waarbij met name werd nagestreefd om meer betekenis toe te kennen aan het sturen op output en het accentueren van de verantwoording over het gevoerde beleid. Dat heeft vorm gekregen onder de afkorting VBTB. Ongetwijfeld zijn dit verbeteringen geweest. Maar optimaal is het nog niet. De jaarlijkse verantwoording en het politieke debat daarover zijn nog onvoldoende uit de verf gekomen, en het sturen op output in plaats van op input blijkt ook weerbarstiger dan verondersteld. Er zijn grote veranderingen aangebracht in de begrotingsopzet, maar niet iedereen ervaart deze veranderingen als verbeteringen.
40. Hoofdprobleem is enerzijds dat de verbetering in de planning- en controlcyclus niet op alle onderdelen even sterk is, anderzijds dat die cyclus nog steeds gezien wordt als vooral het domein van de

financieel-economische discipline en niet volledig is ingebed in het normale beleidsdenken en -doen. Er zou veel winst mogelijk zijn als er een veel beter verband zou bestaan tussen de diverse onderdelen van de planning- en controlcyclus (voorbereiding, uitvoering, verantwoording en controle van beleid) en onomstotelijk vast zou staan dat de verantwoordelijkheid terzake behoort tot de normale beleidsvoering en dus tot het werkpakket van het management en niet van de staf. Op die wijze krijgen onderwerpen als risicomanagement, kwaliteitszorg, evaluatie en toezicht de plek die ze verdienen, en worden ze niet gezien als noodzakelijk kwaad, overbodige ballast of de zaak van iemand anders. Bekeken zal worden of de praktijk van de Delivery Unit in het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld kan dienen bij het in kaart brengen van de resultaten van beleid.

41. Van cruciaal belang is het hebben en houden van voldoende gekwalificeerd personeel. Samen met de departementen heeft het ministerie van Financiën daarom een Financial Traineeship opgezet. Het programma zorgt voor een kwalitatief goede instroom en behoud van jonge academici. Het zorgt voor een verbetering van de kwaliteit van de financiële functie en kennis over verschillende onderdelen (FEZ, DGRB, uitvoering) van die financiële functie.
42. Ten aanzien van de totstandkoming van begrotingsdocumenten zal ook een efficiency- en kwaliteitslag gemaakt worden. Het project Auteursomgeving heeft als doel het begrotingsproces efficiënter en minder foutgevoelig te maken door middel van ICT-ondersteuning en een koppeling met RIS/IBOS (het budgettaire informatiesysteem). Wat betreft de uitwisseling van begrotings- en verantwoordingsdocumenten zullen de komende periode de mogelijkheden om deze uitwisseling via Rijksweb te laten lopen worden uitgebreid. Het doel is te komen tot een papierarme begrotings- en verantwoordingscyclus.
43. Nieuwe ontkokerde werkwijzen als de benoeming van programmaministers, waarmee beter ingespeeld kan worden op de problemen in de samenleving, vragen ook om flexibilisering van comptabele regelgeving. Deze flexibilisering moet er toe leiden dat bij de verdeling van bevoegdheden over de verschillende ministers de verantwoording zo efficiënt mogelijk geregeld wordt. De Comptabiliteitswet 2001 zal daartoe worden aangepast.
44. De verantwoording van de besteding van EU-gelden vraagt om een specifieke aanpak. Om deze verantwoording door Nederland beter en transparanter te doen zijn en zodoende het risico van terugvordering door de Europese Commissie te verkleinen, is dit jaar de eerste nationale verklaring over de besteding van de EU-landbouw-gelden door de minister van Financiën afgegeven aan de Europese Commissie en toegestuurd aan de Tweede Kamer. De komende periode wordt de nationale verklaring over 2007 voor landbouw- en structuurfondsgelden voorbereid en verder ontwikkeld. Met de Europese Commissie wordt onderhandeld over reductie van administratieve lasten door «partial closure» van subsidieprogramma's en het steunen van de Europese Commissie op Nederlandse controles.
45. Daarnaast wordt, mede op verzoek van de Tweede Kamer, onderzocht hoe het verantwoordingsproces kwalitatief te verbeteren en efficiënter te maken. Het debat over de verantwoording moet poli-



tieker en meer op hoofdlijnen. Tegelijkertijd is het mogelijk het ambtelijk apparaat te ontlasten door de verantwoordingsinformatie te beperken. Het idee is op verantwoordingsdag en in het verantwoordingsdebat aandacht te besteden aan een beperkt aantal belangrijke beleidsthema's. Dit betekent dat niet meer over iedere activiteit van de overheid gedetailleerd verantwoording hoeft te worden afgelegd.

46. Belangrijke elementen in de planning- en controlcyclus zijn de evaluatie en opschoning van beleid en de zogenaamde controle-toren. Op de controletoren zal nader ingegaan worden in het hoofdstuk over administratieve lasten.
47. Wat de evaluatie en opschoning van beleid betreft is belangrijke efficiencywinst mogelijk door het systematisch beoordelen van het actuele belang van beleid. Soms blijft reeds uitgewerkt beleid in stand, waardoor de ruimte voor nieuw beleid wordt beperkt, regeling op regeling wordt gestapeld en het ambtelijk apparaat uitdijt. In de departementale uitwerking van de afslankingsplannen komen de resultaten van dergelijke heroverwegingen regelmatig terug.
48. Bij de beoordeling van de levenscyclus van beleid moet gelet worden op de politieke en maatschappelijke context van het beleid, de mate van ontwikkeling en consolidatie en het beheer van stand beleid. Inventarisatie langs deze lijnen kan antwoord geven op de vragen of het beleid nog wel nodig is. De personele omvang van de bewuste beleidsdirectie kan ook in de analyse worden meegenomen waarbij, in de sfeer van benchmarking, gedacht kan worden aan een onderlinge vergelijking van de grootte van beleidsdirecties. De (al dan niet in de loop der tijd ontstane) politieke en ambtelijke drukte en coördinatielast op het desbetreffende beleidsterrein kan geïnventariseerd worden, waarbij ook de relatie met uitvoering en toezicht onder de loep kan worden genomen. Dit kan dan resulteren in een monitor van de beleidsdruk, die enigszins vergelijkbaar is met de benchmark bedrijfsvoering.

### **3.6 Communicatie**

49. De communicatiediscipline heeft mede op basis van de adviezen van respectievelijk de commissie-Wallage en de commissie-Wolffensperger haar visie en werkwijzen in de laatste vijf jaren sterk veranderd. Het brengen van communicatie in het beleidshart, meer gezamenlijk optrekken bij het verbeteren van de overheidscommunicatie en het versterken van de eenheid in communicatie waren en zijn hierbij nog altijd de belangrijkste speerpunten. Voor de vernieuwing van de rijkdienst is, samen met de Voorlichtingsraad, gekeken op welke wijze de communicatiefunctie nog verder aangescherpt kan worden.
50. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord stevige ambities neergelegd voor de ontwikkeling van de overheidscommunicatie. Sleutelbegrippen als «herkenbaar, toegankelijk, éénduidig, ontkokerd en thematisch» geven deze ontwikkeling richting.
51. Naast de lopende projecten van Grondtoon en de uitwerking van één logo heeft de Voorlichtingsraad de haalbaarheid onderzocht van een aantal voorstellen om de aan de communicatiediscipline opgelegde taakstelling deels interdepartementaal te voldoen. Vijf projecten worden verder uitgewerkt om de communicatiefunctie nog efficiënter in te richten. Deze projecten zijn:



- één gemeenschappelijke infrastructuur voor internet met een beperkt aantal sites;
- één rijksintranet aangevuld met departementsspecifieke applicaties en één blad voor het Rijk. In relatie daarmee kan de hoeveelheid verschillende departementale personeelsbladen worden gezien;
- oprichting van een centrale adviesgroep. Communicatie over beleidsneutrale thema's of overkoepelende beleidsthema's kan bij deze groep worden belegd;
- één digitaal nieuwsoverzicht voor alle ambtenaren via Rijksweb. De papieren knipselkrant wordt geschaft. Dagelijkse nieuws-signalering aan de departementale top wordt grotendeels door een gemeenschappelijke, specialistische eenheid verzorgd;
- alle enigszins omvangrijke campagnes en coproducties worden onder regie van de directies Communicatie en de VoRa gevoerd: meer samenhang, minder campagnes.

### **3.7 De internationale kant van beleid**

52. In het Coalitieakkoord is gekozen voor een «actieve internationale en Europese rol» als de eerste pijler van het Kabinetsbeleid. Beleid heeft anno 2007 vrijwel altijd een internationale en met name een EU-dimensie. Realisatie van de kabinetsbrede buitenlanddoelstellingen – het geïntegreerde buitenlands beleid – vergt eenduidige aansturing en coördinatie, goede interdepartementale samenwerking (m.n. op de EU-dossiers) en een slagvaardig postennet.
53. Binnen de Rijksoverheid geldt het uitgangspunt dat de internationale context van het beleid – en dan met name het Europees beleid – verankerd moet zijn in de nationale beleidsagenda. Naarmate dit principe verder wordt doorgevoerd kan worden bespaard op de coördinatiekosten met betrekking tot de internationale functie. Voor wat betreft de interdepartementale coördinatie dient de nadruk te liggen op effectiviteit, subsidiariteit en toegevoegde waarde. Voor de EU-functie zijn hiertoe recent maatregelen genomen. Verwezen zij ook naar het gestelde in paragraaf 37, waarin het belang van het tijdig bezien van de gevolgen voor uitvoeringswetgeving binnen de Nederlandse rechtsorde bij onderhandelingen over EU-zaken wordt genoemd.
54. Voor een goede beleidsontwikkeling is actuele kennis over en adequate beheersing van de internationale aspecten van elk beleidsterrein een vereiste, evenals de capaciteit tot effectieve beleidsbeïnvloeding op het internationale speelveld. Om de internationale dimensie van het beleid verder te versterken wil het kabinet de internationale en met name de EU-oriëntatie van de ambtelijke dienst verdiepen. Daartoe wordt momenteel onder meer een project ontwikkeld, gericht op het vergroten van de EU-kennis en -ervaring binnen de Rijksoverheid. Voorzien is in gerichte opleidingen en een gericht detachingsbeleid, die beide minder vrijblijvend worden vormgegeven dan in het verleden. Onderdeel van het project zijn het bevorderen van de onderlinge samenhang via tijdelijke detacheringen tussen Buitenlandse Zaken en de overige departementen, de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie en Europese instellingen, het in kaart brengen van de opleidingsbehoefte Rijksbreed (incl EU-stroom Rijkstraineeprogramma) en het realiseren van een goede terugkeer ná detachering. Voor het bereiken van hogere functies in de rijksdienst zal het hebben van internationale ervaring steeds belangrijker worden. De samenwerking tussen de Algemene Bestuursdienst (ABD) en het personeels-

beleid van Buitenlandse Zaken zal worden geïntensiveerd, zodat interactie meer kansen krijgt.

55. Het kabinet hecht aan een slagvaardige, wereldwijde dienstverlening en intensieve bilaterale relaties. Derhalve wordt ingezet op behoud van de geografische spreiding van het postennet. In het kader van de taakstelling wordt echter opnieuw kritisch gekeken naar de structurele omvang van individuele posten, flexibilisering van de bezetting, het waar mogelijk vervangen van uitgezonden door lokaal personeel en samenwerking binnen en tussen posten. Ook worden de mogelijkheden voor verdere samenwerking in EU-kader en met EU-partners onderzocht. Meer nog dan voorheen dient steeds de vraag te worden gesteld welke werkzaamheden voor een goede Nederlandse-belangenbehartiging prioritair zijn, welke bezetting daarbij hoort en hoe binnen de post optimaal en kosteneffectief kan worden samengewerkt tussen de vertegenwoordigers van verschillende departementen en de taakdiensten. Door uitbreiding van de reeds bestaande «shared services» op de praktische aspecten van de internationale uitzendingen kan verdere efficiencywinst worden behaald.

### **3.8 Goede uitvoering**

56. Hoewel de voorbereiding van beleid altijd veel aandacht krijgt, is het aantal ambtenaren dat zich met beleidsvoorbereiding bezig houdt relatief beperkt, ca. 10% van het aantal ambtenaren dat werkzaam is bij het rijk. Het overgrote deel van de rijksambtenaren voert beleid uit. Onder uitvoering wordt in dit verband begrepen de rechtstreekse uitvoering van beleid zoals die plaatsvindt in direct onder het rijk ressorterende uitvoerende diensten. Deze diensten zijn veelal onderdeel van het rijk zelf, zoals de Belastingdienst, Rijkswaterstaat of het Gevangeniswezen. Maar soms zijn uitvoeringstaken ook ondergebracht in zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), zoals het UWV, het Kadaster, de Sociale Verzekeringsbank en de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW).
57. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties komen vaak pas in aanraking met beleid op het moment dat het beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Die uitvoering bepaalt dan ook het beeld en het oordeel van de maatschappij over het beleid. De kwaliteit van de beleidsuitvoering moet dus hoog zijn. Dat begrip «kwaliteit» is overigens niet een eenduidig begrip, daarvoor lopen de uitvoeringsorganisaties naar aard en soort teveel uiteen. Dat geldt ook voor de meetbaarheid van die kwaliteit.
58. Het kabinet wil aan het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de beleidsuitvoering hoge prioriteit geven. Dat blijkt uit het feit dat de uitvoering in de afslankingsplannen naar verhouding wordt gespaard. Uitgegaan is van een taakstelling van maximaal 5% boven de algemene efficiencykorting van 5%, die aan elk overheids-onderdeel is opgelegd. Voor een aantal uitvoeringsdiensten is om uiteenlopende redenen bovendien de afslanking tot deze 5% beperkt of zelfs op een percentage lager dan 5% gesteld. Deze aanpassingen zijn voortgekomen uit hetzij actuele problemen die uitvoeringsdiensten ervaren, hetzij een extra druk op deze diensten door een toename van werk, dan wel de wens om de inhuur van externe krachten te verminderen en deze te vervangen door ambtenaren.

59. Het kabinet ziet overigens met zorg dat in een aantal gevallen de uitvoering niet de prestaties levert die gewenst zijn. Daarvoor zijn verschillende oorzaken, zoals:
- beleid is te snel ingevoerd;
  - uitvoeringsproblemen zijn onderschat;
  - er is onvoldoende personele en/of materiele capaciteit ingezet, kwantitatief of kwalitatief.
60. Zoals hiervoor is uiteengezet zal de uitvoerbaarheidstoets bij nieuw beleid worden geïntensiveerd en dwingender gemaakt. Denkbaar is om in een vroege fase van de beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld als onderdeel van de startnota waarmee elk wetgevingsproces begint, de uitvoerbaarheid expliciet aan de orde te stellen en mede te laten beoordelen door interne of externe (uitvoerings)deskundigen. In afwijking van de huidige uitvoerbaarheidstoets zou gewerkt kunnen worden met uitvoeringsscenario's waarin praktische knelpunten kunnen worden geïdentificeerd. Ook bij de parlementaire behandeling van wet- en regelgeving moet uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt zijn.
61. Het kabinet wil ook bevorderen dat de besturing van uitvoeringsorganisaties waar nodig verbetert. Te vaak is sprake van onvolkomenheden in de relatie tussen het kerndepartement en uitvoeringsorganisaties. Soms bemoeit het kerndepartement zich teveel met de uitvoering en worden er intensieve regels en kaders gesteld die een optimale uitvoering vaak eerder dwarsbomen dan bevorderen. Maar ook het omgekeerde geldt: het departement bemoeit zich te weinig met strategische uitvoeringszaken en heeft de informatievoorziening niet goed geregeld. Zodoende kan essentiële informatie over door uitvoerders ervaren knelpunten bij de uitvoering van beleid niet doordringen tot het kerndepartement. Dat geldt voor alle uitvoeringsorganisaties, maar met name ook voor de ZBO's. Bij die laatste is het vinden van een goed evenwicht tussen enerzijds de in de naam besloten liggende zelfstandigheid en anderzijds de eisen die de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid nu eenmaal stelt moeilijk te vinden. Conform de in de Kaderwet ZBO's aangegeven procedure beoordelen de departementen op dit moment welke van de ZBO's binnen hun beleidsveld onder de Kaderwet worden gebracht en in hoeverre dit leidt tot aanpassing van ondermeer de toezichtsrelatie en functie-uitoefening. De Kaderwet schrijft voor dat de ministers uiterlijk voor 1 februari 2008 over hun ZBO's mededeling doen aan beide Kamers der Staten-Generaal.
62. Voorts zal onderzocht worden of het mogelijk is om de uitvoering van (subsidie-)regelingen te verbeteren en efficiënter te maken. Belangrijk element daarbij is een harmonisatie van subsidievoorwaarden, hetgeen hieronder nader aan de orde komt. Daarnaast is efficiencyverbetering mogelijk door samenwerking tussen een aantal diensten die met uitvoering zijn belast. Te noemen zijn Senter/Novem, de Dienst Regelingen, dienstonderdelen van SZW en VWS. De Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en de Informatie Beheer Groep (IBG) ressorterend onder OCW kunnen hierbij worden betrokken dan wel onderling gaan samenwerken.

#### **4 MINDER LASTENDRUK, BETERE HANDHAVING**

63. Belangrijk element in het vernieuwen van de overheid is het bewerkstelligen van een overheid die op evenwichtige wijze regels

stelt en handhaaft. Dat wil zeggen: niet meer regels dan nodig, geen overbodige administratieve lasten, en een professionele en doelmatige controle. Dat wil niet zeggen dat de overheid zich nergens mee zou moeten of mogen bemoeien of alleen maar zou moeten streven naar maatregelen die iedereen prettig vindt. Dat zou zich niet verdragen met verantwoordelijkheden die bij uitstek de overheid toekomen en die gepaard gaan met belasting – soms letterlijk én figuurlijk.

64. Bij het terugdringen van administratieve lasten is de afgelopen tijd al een aantal belangrijke stappen gezet, waarvan de eerste effecten inmiddels zijn te merken. Het kabinet wil hier mee doorgaan. Uitgangspunt daarbij is dat bij wet- en regelgeving, de handhaving en het toezicht uitgegaan wordt van het vertrouwen dat burgers en instellingen zich in beginsel aan de wet houden. Dat wordt vergemakkelijkt als die wetten consistent in elkaar zitten en op uitvoerbaarheid zijn getoetst, zoals in de paragraaf over betere wetgeving is uiteengezet. De toets op administratieve lasten is daarbij een wezenlijk element, iets dat Actal tot dusver ook succesvol heeft gedaan. Hieronder zal het beleid ter zake nader worden uiteengezet. Apart aandacht verdient het toezicht. Het is immers voor de burger of het bedrijf niet voldoende als sprake is van goede regels die op een inefficiënte, belastende of onprofessionele wijze worden gecontroleerd. In het Coalitieakkoord is voorzien in een reductie van 20% op de inspecties. Hieronder zal worden uiteengezet hoe dit vorm zal krijgen.

#### **4.1 Administratieve lasten bedrijfsleven**

65. Voor de aanpak van regeldruk voor bedrijven hebben de staatssecretarissen van Economische Zaken en Financiën begin juli een Plan van aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarnaast heeft de staatssecretaris van BZK een Plan van Aanpak opgesteld ten aanzien van de lastendruk voor burgers en voor de overheid zelf (interbestuurlijke lasten/overheidsinstellingen). De minister van Justitie zal in de nota Integraal Wetgevingsbeleid voorstellen doen voor het verhogen van de kwaliteit van wetgeving en vermindering van regeldruk.
66. Het Plan van Aanpak voor regeldruk bedrijven zorgt ervoor dat voor ondernemers de regeldruk merkbaar verder vermindert. Zo worden:
- de administratieve lasten en toezichtlasten deze regeringsperiode met 25% verlaagd;
  - de nalevingskosten van regels teruggebracht in die gevallen waar deze kosten onevenredig hoog zijn;
  - de procedure van vergunningverlening versneld door bundeling en waar mogelijk ruimere toepassing van de *lex silencio positivo*;
  - alle bestaande subsidies lastenarm ingericht;
  - de dienstverlening aan ondernemers sneller en beter;
  - de informatievoorziening richting ondernemers verbeterd.
67. Vermindering van regeldruk voor met name ondernemers en een efficiëntere en effectievere uitvoering aan de kant van de overheid gaan hand in hand bij toepassing van het concept van standaardisatie van gegevens- en procesmodellen met behulp van open standaarden.

68. Op basis van een gegevensstandaard wordt een eenduidige vertaling van de wetgeving gemaakt in een gegevenswoordenboek, een zogenoemde taxonomie. De taxonomie wordt ingebouwd in zowel de systemen of software die het bedrijfsleven gebruikt, als in de systemen die aan overheidszijde worden gebruikt. Zo wordt als het ware één gezamenlijke taal gecreëerd voor het uitwisselen van gegevens. De gegevens hoeven niet meer te worden ingevoerd in (elektronische) formulieren, maar kunnen rechtstreeks uit de systemen worden gegenereerd.
69. Het belang van deze aanpak voor het verminderen van de last van en voor de overheid is met name gelegen in:
- stroomlijnen van gegevensuitwisseling door hergebruik (store once, report many);
  - gebruik van een eenduidig gegevensmodel, zodat men erop kan vertrouwen de juiste gegevens te verstrekken (ondernemer) en te krijgen (overheid);
  - kleinere en efficiëntere uitvoeringsorganisaties door het clusteren en centraal uitvoeren van processen uit de back offices (shared services).
- Een essentiële randvoorwaarde voor het welslagen van deze aanpak is een intensieve samenwerking met marktpartijen (branche- en ondernemersorganisaties en softwareleveranciers).
70. Concrete toepassing van dit concept heeft plaatsgevonden in het Nederlandse Taxonomie Project (NTP) door inzet van de open standaard XBRL en realisatie van een procesinfrastructuur op basis van Service Oriented Architecture voor uitwisseling van jaarrekeningen, winstaangiften en statistiekopgaven. Verbreding van de aanpak naar de financiële huishouding van de overheid zelf, verantwoordingsrapportages van zorg- en onderwijsinstellingen, subsidiestromen, aanbestedingstrajecten, milieuwetgeving, transport, in- en uitvoer ligt voor de hand.

#### **4.2 Administratieve lasten burgers**

71. De nieuwe aanpak van administratieve lastenverlichting burgers concentreert zich op de oplossing van de 10 meest gevoelde knelpunten van burgers. Hierdoor moet de overheidsdienstverlening merkbaar verbeteren. De 10 punten betreffen ondermeer verkorting van wachttijden door afhandeling via internet, alle inkomensafhankelijke regelingen op de Persoonlijke Internetpagina, mediation en minimaal een 7 voor dienstverlening van Rijk en gemeenten. Deze punten staan genoemd in het beleidsprogramma van het kabinet. Om de 10 knelpunten op te lossen en de administratieve lasten op lokaal niveau terug te brengen werkt het Rijk samen met gemeenten. In het bestuursakkoord zijn hierover afspraken gemaakt. Tevens vereenvoudigt de VNG op verzoek van BZK alle 175 modelverordeningen. Om te voorkomen dat nieuwe regelgeving tot extra administratieve lasten leidt, worden de lastenplafonds voor ministeries gehandhaafd.

#### **4.3 Administratieve lasten overheden en professionals**

72. Het kabinet dringt ook de interbestuurlijke lasten en de lasten voor de overheid en de professional terug. Als er minder beleidsdruk moet zijn dan dient niet alleen sprake te zijn van minder regels maar ook van minder toezicht en controle, waarbij bepaalde risico's worden geaccepteerd. Dat manifesteert zich in de wens tot reductie van de zogenaamde controletoren, de stapeling van instanties die

belast zijn met controles, waarbij soms hetzelfde, soms net weer iets anders voorwerp van controle is.

73. Ingewikkelde en gedetailleerde regelgeving leidt sneller tot onrechtmatigheden en geeft daardoor veel controlelasten. Deregulering is daarom een belangrijke voorwaarde om te komen tot vermindering van de controlelasten.
74. Het kabinet bereidt een aanpassing van de Financiële Verhoudingswet voor. Het wetsvoorstel biedt het rijk belangrijke instrumenten om onder meer de decentralisatie van beleid, waaronder het met 50% verminderen van het aantal specifieke uitkeringen, en het verminderen van de bestuurlijke drukte (o.a. door shared services op rijksniveau en vermindering controletoeren) te realiseren. De nieuwe instrumenten zijn decentralisatie-uitkering, verzameluitkering en single information single audit.
75. Om een einde te maken aan het grote aantal accountantsverklaringen en aan de onevenredige hoge controledruk wordt voorgesteld dat een subsidieontvanger zich met één financieel verantwoordingsdocument en één accountantsverklaring kan verantwoorden, volgens de zogenaamde Single Information, Single Audit (SiSa)-systematiek. Met de introductie van SiSa wordt een belangrijke stap gezet naar minder regels tussen decentrale overheden en het rijk, omdat SiSa zoveel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van gemeenten en provincies zelf. De vermindering van het aantal beleidsmonitoren moet verder bijdragen aan de doelstelling om te komen tot een vermindering in deze kabinetsperiode van de interbestuurlijke lasten met 25%, zoals vastgelegd in het bestuursakkoord met de gemeenten.
76. Ook instellingen en professionals in sectoren als zorg, jeugdzorg en onderwijs moeten een afname van de regeldruk gaan ervaren; zo zullen voor professionals de 5 grootste knelpunten worden weggenomen. Daarbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de instrumenten en expertise in de programma's regeldruk voor bedrijven, burgers en interbestuurlijke lasten.
77. In het kader van het terugdringen van de interne lasten bij de overheid worden er pilotmetingen gehouden op verschillende regelgevingsterreinen. Zo wordt er een pilotmeting gehouden van de verslaglegging in de publieke sector. Er kan een lastenverlichting worden verwezenlijkt bij instellingen in de publieke sector die aan meerdere organisaties (bijvoorbeeld: gemeente, provincie, rijk) een financiële verantwoording moeten aanleveren op basis van uiteenlopende verslaggevingsvoorschriften (andere stelsels, begrippen, termijnen etc.). Deze pilot zal de komende maanden worden uitgevoerd binnen de sector Onderwijs of de sector Zorg. Ook valt te noemen de uitvoering van het rapport «Univers(ele) vereenvoudiging» bij de universiteiten waarin concrete voorstellen worden gedaan voor een besparing van administratie- en controlelasten voor universiteiten, ministeries en uitvoeringsorganisaties.
78. In de brief «Plan van aanpak regeldruk onderneming» van juni 2007 aan de Tweede Kamer is gemeld dat het ministerie van Financiën in interdepartementaal verband uitvoering gaat geven aan de ontwikkeling van een uniforme subsidiesystematiek. Dit leidt tot vermindering van controle en verantwoordingslasten, bovendien kan bij een uniforme systematiek de uitvoering van subsidieregelingen



efficiënter worden ingericht. Er bestaat op dit moment interdepartementaal veel vrijheid bij het inrichten van subsidieregelingen en processen. Hierdoor ontstaan verschillende vormen van subsidieverlening en verantwoording, waarbij vaak veel verschillende voorwaarden worden gesteld. De gevolgen van dit complexe systeem van subsidies is dat er veel beleidsdrukte (subsidiecarrousel) ontstaat, er veel formulieren zijn en veel verantwoording en controle plaatsvinden.

79. Het kabinet vindt de huidige wijze van controleren niet doelmatig. De Tweede Kamer keurt begrotingsgelden goed op artikelniveau. Ook verantwoording en controle vindt op begrotingsartikelniveau plaats. Hiervoor bestaan, vergeleken met andere EU-landen, zeer strenge richtlijnen en regels. Deze regels zorgen voor veel interne lasten, omdat managers, controllers en accountants nu onevenredig grote aandacht moeten besteden aan naar verhouding kleine artikelen en posten. Met de Algemene Rekenkamer vindt op dit moment overleg plaats over de wijze waarop de tolerantiegrenzen zodanig kunnen worden verhoogd dat de daadwerkelijk belangrijke risico's in beeld komen. Voor met name de auditdiensten betekent het ook een besparing op de in te zetten capaciteit. In het najaar zullen de concrete voorstellen in het kader van de voorgestelde aanpassing van de Comptabiliteitswet aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

#### **4.4 Inspecties**

80. Inspecties zijn onmiskenbaar essentiële onderdelen van de overheidstaken op vele terreinen. Ze spelen al vaak zeer lang een belangrijke rol bij het toezicht op de naleving van wettelijke regels. Maar ook kunnen zij vanuit hun directe waarneming van de uitwerking van beleid in de praktijk belangrijke informatie geven aan de beleidsorganisatie.
81. Oorspronkelijk waren de inspecties opgezet als de ogen en oren van de minister, met als taak te rapporteren over de «staat» waarin een bepaald beleidsterrein zich bevond en het aangeven van middelen ter verbetering van die staat. Daar is gaandeweg de verantwoordelijkheid voor handhaving bijgekomen. De laatste jaren is veel gediscussieerd, ook in de Tweede Kamer, over het fenomeen «inspectie». Daarbij bleek dikwijls dat op geheel uiteenlopende wijze tegen inspecties en inspectieapparaten werd aangekeken. Regelmatig viel te horen dat er meer geïnspecteerd moest worden, zeker als zich ergens weer een ongeluk had voorgedaan of een misstand had gemanifesteerd. Vanuit het gevoel dat inspecties onevenredig zware lasten en irritaties veroorzaken bij bedrijven instellingen en burgers was even zo vaak te horen dat de omvang van inspecties en de intensiteit van het toezicht drastisch zouden moeten worden ingekrompen.
82. De motie-Aptroot van 15 november 2005 (30 300 XIII, nr. 29) eiste bijvoorbeeld een reductie van de toezichtslast met 25%. Het Programma Eenduidig Toezicht is in gang gezet om dat te realiseren. Ook het kabinet heeft gekozen voor een drastische reductie van de inspectiecapaciteit en de inspecties een specifieke taakstelling van 20% opgelegd. Het kabinet heeft in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst gekozen voor een reductie van de lastendruk op de maatschappij en vindt dat ook inspecties daarbij een rol moeten spelen. Tevens oordeelt het kabinet dat een betere prioriteitstelling in wat er geïnspecteerd moet worden tot



een minder grote omvang kan leiden. Ook het hanteren van nieuwe methoden zoals risicoanalyses kan de benodigde inspectiecapaciteit reduceren. En tenslotte kan tevens het uitgaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen een rol spelen, zeker in combinatie met het meer vertrouwen op het zelfregulerend vermogen van beroepsgroepen of branches. Als een beroepsgroep, een branche of een individueel bedrijf, een goed kwaliteitssysteem heeft en is gecertificeerd, is de behoefte om nog intensieve inspecties uit te voeren minder. Dat geldt ook als er binnen de beroepsgroep of branche zelf voorzieningen zijn getroffen op het vlak van kwaliteit en handhaving.

83. Voor het rijk wordt aangekoerst op een minder omvangrijk inspectieapparaat dat met nieuwe, hoogwaardige methoden en met een kwalitatief hoogwaardige staf de inspectiefuncties vervult. Dat is ook de opdracht van de onlangs in het leven geroepen Inspectieraad die niet alleen de samenhang tussen de inspecties moet verbeteren maar ook een nieuwe strategie voor inspecties in het algemeen moet opzetten. In de Inspectieraad zijn inmiddels alle rijksinspecties en de douane tezamen gebracht. Belangrijk deel van het werk van de Inspectieraad is het ontwikkelen van een zgn. domeinbenadering waarbij er naar gestreefd wordt om per domein een zodanige werkwijze te hebben dat bedrijven in dat domein nog maar met één loket te maken hebben dat namens de rijksinspecties als voordeur naar het totale inspectieapparaat functioneert. Daarmee kan ook gegarandeerd worden dat niet allerlei verschillende inspecties op verschillende momenten op bezoek komen. Resultaat: één keer gegevens uitvragen, een gedeelde risicoanalyse en daarop gebaseerd één geïntegreerd inspectieprogramma. Ten aanzien van de inspectiegegevens zal zonodig wetgeving worden voorbereid waarmee het eenduidig gebruik kan worden geregeld.
84. Voorbeelden van verdergaande vormen van samenwerking zijn taakoverdracht en expertisebundeling. Zo zal bezien worden of een deel van de inspectiewerkzaamheden kan worden gedecentraliseerd of via bijvoorbeeld certificering of zelfregulering overgelaten aan de private sector. Daarbij zal het veelal gaan om grootschalige, enigszins routinematige inspecties aan de hand van harde normen. In concreto bestaat het voornemen de inspectie van de Drank en Horecawet over te dragen aan de gemeente. Daardoor kan ook een samenhang met andere, al tot het gemeentelijk domein behorende inspecties, zoals het bouw- en woningtoezicht worden bereikt. Ook de Inspectie Verkeer- en Waterstaat zal een aantal taken aan de markt overdragen. Bezien wordt of het mogelijk is te komen tot een verdere professionalisering en samenwerking aan de kant van de overheid. Hierbij wordt vooral gekeken naar kwaliteitsvraagstukken ten gevolge van uitvoering door gemeenten met te weinig capaciteit en expertise. Op basis van de conclusies van de Commissie-Oosting zal de inrichting van het interbestuurlijk toezicht nader worden bestudeerd. Daarnaast zal bekeken worden wat na deze decentralisatie c.q. overdracht naaar zelfregulerende instanties voor wat betreft de overblijvende taken van de hier aan de orde zijnde inspecties de meest geëigende organisatievorm zal zijn.
85. Een andere vorm van samenwerking die zal worden bestudeerd is die tussen de inspecties die zich richten op de hoogwaardige, technologisch ingewikkelde installaties, zoals booreilanden en raffinaderijen. Dit is werk dat gedaan wordt door onder meer de Arbeidsinspectie, de VROM-Inspectie, de Inspectie Verkeer en Waterstaat

en de Inspectie voor het Staatstoezicht op de Mijnen. Het lijkt de moeite waard hier de expertise te bundelen. Winst wordt geboekt als hier ook de inspectiewerkzaamheden van andere overheden, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke regelingen, bij worden betrokken met als resultaat een eenduidig en geïntegreerd landelijk toezicht met mandaat van betrokken instanties voor integrale handhaving. Hiertoe zullen de mogelijkheden worden onderzocht.

86. De aanpak van de inspecties zal door de Inspectieraad in nauwe samenwerking met andere betrokkenen de komende tijd met kracht ter hand worden genomen. Daarbij is met name samenwerking nodig met het Administratieve lasten-programma regeldruk bedrijven. Zo kan binnen de programmaperiode niet alleen een kleiner inspectieapparaat worden bereikt maar bovendien een inspectie die zich concentreert op de hoofdlijnen. Die weliswaar in de praktijk ook nog veel van zich laat horen en merkbaar aanwezig zal zijn, maar op een zo professioneel mogelijke wijze en zonder onnodige hinder te veroorzaken voor de geïnspecteerde.

## **5 EFFICIËNTE BEDRIJFSVOERING**

87. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan: het geheel aan activiteiten en processen die gericht zijn op het mogelijk maken van de productie van een organisatie, alsmede de beheersing van en de verantwoording over die productie. Voor de overheid betekent dit dus alle activiteiten die samenhangen met het personeel, de huisvesting, de informatievoorziening, het facility management en het financiële beheer (ook wel eens aangeduid met de afkorting PIOFAH) voor zowel het beleid als de uitvoering en de handhaving.
88. De bedrijfsvoering van het rijk loopt sterk uiteen per functiegebied. De bedrijfsvoering van de Belastingdienst moet geheel anders zijn dan die van de Afdeling Orgaandonatie of van Rijkswaterstaat. In het algemeen geldt dat de efficiency van de bedrijfsvoering omhoog kan, waardoor de kosten kunnen dalen. Bovendien kunnen verbeteringen in de bedrijfsvoering er toe leiden dat er beter beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, en ook dat sneller kan worden bijgestuurd. Complicatie bij het verbeteren van de bedrijfsvoering bij het rijk is echter dat die in beginsel per departement wordt ingericht en uitgevoerd. Hierop bestaan natuurlijk uitzonderingen, zoals de Comptabiliteitswet of het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Maar voor grote delen van de bedrijfsvoering geldt dat die per departement wordt vormgegeven, en soms zelfs binnen het departement nog op zeer uiteenlopende wijze. Dat leidt tot een zekere wildgroei en versnippering die niet erg efficiënt is en soms ook een hinderpaal vormt in het snel gezamenlijk optrekken in het beleid.
89. In verband hiermee is een nieuwe visie nodig op de bedrijfsvoering, waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan de wens om voor bepaalde functionele eenheden (waaronder worden verstaan: organisaties of organisatieonderdelen met een min of meer vergelijkbare soort werkzaamheden, werkwijzen en functies) tot de beste wijze van beheer te komen en anderzijds daar waar nodig eenheid aan te brengen en efficiencywinst te incasseren. In die nieuwe visie hoort ook dat de diverse elementen van bedrijfsvoering op alle niveaus met elkaar in verband worden gezien en niet los van elkaar zoals nu vaak het geval is. Met name voor het onderwerp ICT geldt

voorts dat een belangrijke slag in samenhang en kwaliteit moet en kan worden gemaakt. Er gaat bij ICT-projecten nog steeds te vaak iets mis, de prestaties blijven achter, de kosten lopen soms uit de hand en de beheersbaarheid schiet tekort.

90. Uitgangspunten voor een betere bedrijfsvoering bij het rijk zijn:
- doelmatige dienstverlening, zoveel mogelijk toegesneden op de eisen die de concrete situatie stelt;
  - maatwerk daar waar nodig;
  - standaardisatie daar waar mogelijk;
  - bedrijfsvoering managen op het juiste niveau;
  - samenhang, evenwichtigheid en volledigheid van de diverse onderdelen van bedrijfsvoering;
  - belangen van het rijk als geheel prevaleren in beginsel boven die van afzonderlijke departementen en rijksdiensten;
  - samenwerking is niet vrijblijvend maar een norm, waarvan alleen met goede argumenten kan worden afgeweken;
  - heldere verantwoordelijkheden, zo weinig mogelijk regels en controle.
91. Gelet op deze uitgangspunten is geen sprake van een optimale situatie. Sommige onderwerpen zijn te vaak maatwerk per departement, andere zijn juist overgereguleerd en beperken de lokale leidinggevenden onnodig. Sommige onderwerpen zijn soms overdreven gedetailleerd geregeld, andere (zoals de ICT) zijn juist geheel versnipperd en onderbedeeld. Sommige zaken worden op een te hoog niveau behandeld, andere blijven te laag in de organisatie. Een goede illustratie voor die situatie is de veelheid aan huisstijlen en bijbehorende logo's bij het rijk, die het voor de burger uitermate moeilijk maken de overheid te zien als een instantie die met één mond spreekt en die gezamenlijk en eenduidig naar de maatschappij optreedt. Ook de beleidsvorming als het gaat om bedrijfsvoering is versnipperd over een aantal departementen (Financiën, Algemene Zaken, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken, VROM), hetgeen de samenhang evenmin bevordert.
92. Het voornemen is om dit anders op te zetten. Voor het beleid op het gebied van de bedrijfsvoering is het plan om de behartiging op centraal niveau onder te brengen bij één nieuw op te richten Directoraat-Generaal Bedrijfsvoering Rijk. Met uitzondering van het financieel beheer, dat bij DG Rijksbegroting blijft, gaat dat DG in principe over de bedrijfsvoering op het niveau van het rijk als geheel, waarbij ten aanzien van ZBO's de zelfstandigheid op het gebied van bedrijfsvoering van deze organisaties geldt. In die functie komen dus tezamen de functies op gebied van personeel, huisvesting en facility management, informatievoorziening, inkoop. De rol van deze nieuwe DG is in zekere zin te vergelijken met die van de DG Rijksbegroting en zal sterk kaderstellend zijn en niet uitvoerend. Overleg op centraal niveau vindt plaats in de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk, die onder leiding staat van de SG van BZK en die fungeert als voorportaal voor de ministerraad. De DG Bedrijfsvoering Rijk valt onder de minister van BZK. De huidige functie van DGMOS komt te vervallen. Er wordt een project-DG benoemd met als taak de nieuwe opzet uit te werken en in te voeren.
93. Er wordt van uitgegaan dat op elk departement een stafeenheid bestaat voor elk van bovengenoemde bedrijfsvoeringsfuncties en er tevens in de ambtelijke staf of bestuursraad een vast aanspreekpunt is voor bedrijfsvoeringszaken. Per slot van rekening heeft en

houdt elk departement een belangrijke eigen verantwoordelijkheid voor zijn eigen bedrijfsvoering. Daarbij kan besloten worden onderdelen van de bedrijfsvoering uit te besteden of gezamenlijk te doen hetzij rijksbreed, hetzij in samenwerking met een aantal andere departementen of diensten. Als gekozen is voor rijksbreed of voor samenwerking met een aantal departementen dan reduceert dat vanzelfsprekend de eigen zeggenschap. Goed opdrachtgeverschap blijft dan essentieel. Voor de feitelijke uitvoering zal, voor zover ze nog niet bestaan, een aantal uitvoeringseenheden worden opgericht. Deze werken voor de functionele eenheid waarvoor ze zijn opgericht. Soms kan dat rijksbreed zijn, maar het kan ook beperkt zijn tot een aantal departementen of dienstonderdelen. Deze bundeling van productie is niet vrijblijvend, men wordt geacht met deze diensten te werken. De bundeling van onderdelen van de bedrijfsvoering kan overigens ook plaatsvinden in de vorm van uitbesteding.

94. Zoals gezegd wordt er naar gestreefd per functioneel samenhangend domein te komen tot een optimale inrichting van de bedrijfsvoering. De gezamenlijke beleidskernen van alle departementen in Den Haag vormen ook een dergelijk functioneel samenhangend terrein. Daar zal dan ook het accent liggen als het gaat om samenwerking en het tot stand brengen van voor die kerndepartementen werkende ondersteuningsapparaten. Op die wijze wordt enerzijds efficiencywinst geboekt en anderzijds een bijdrage geleverd aan ook meer samenhang in de beleidsvorming. Departementen, ook beleidsdepartementen in Den Haag, houden vanzelfsprekend hun eigen identiteit maar die wordt gevat in een veel grotere eenheid in uiterlijk (bv. één logo) en ook qua personeelsbeleid (flexibele, rijksbreed werkende ambtenaren), qua huisvesting (beleidsambtenaren zo dicht mogelijk bij elkaar en bij het Binnenhof op gestandaardiseerde rijkswerkplekken) en qua ICT (via het rijksweb een digitale eenheid in de ICT-ondersteuning). Dat wordt verder ondersteund door op grote schaal het samenwerken in projecten en programma's te stimuleren en te faciliteren.
95. Deze aanpak leidt tot versterking van de horizontale samenhang tussen de beleidskernen. In de bedrijfsvoering is echter ook de verticale samenhang van belang, waarmee wordt bedoeld op de relatie tussen beleidskern en de uitvoering. Dat geldt met name als er sprake is van uitvoeringseenheden die onderdeel zijn van een departement, zoals bij Justitie, Financiën, Defensie en V+W. Op het raakvlak van horizontale en verticale samenhang kunnen in de bedrijfsvoering soms problemen ontstaan, bijvoorbeeld bij de inrichting van informatiesystemen. Door die helder in beeld te brengen kan onder andere in overleg met de DG Bedrijfsvoering daarvoor van geval tot geval een oplossing worden gevonden, waarbij aan beide aspecten recht wordt gedaan.

### **5.1 Personeels- en organisatiebeleid (P+O)**

96. De kwaliteit en inzet van de medewerkers is allesbepalend voor het functioneren van het rijk. Het rijk kan zich gelukkig prijzen met over het algemeen een hoge graad van competentie, toewijding en inzet van zijn personeel. Maar wel geldt dat aan het te voeren personeelsbeleid nieuwe eisen worden gesteld. Enerzijds moet sprake zijn van een beleid waarmee op adequate wijze de grote veranderingen in de rijksdienst zoals die vervat zijn in dit programma worden begeleid. Anderzijds is er ook los van het programma sprake van steeds nieuwe eisen ten aanzien van kwaliteit en flexibiliteit die om actieve

inzet van medewerkers en management vragen. Ook de uitvoering van het personeelsbeleid kan en moet beter. Onmiskenbaar is er efficiencywinst te boeken in de uitvoering van het personeelsbeleid waardoor er een betere kwantitatieve verhouding tussen personeelsfunctionarissen en medewerkers kan worden bereikt. Dat ligt ook besloten in de forse taakstelling die geldt voor ondersteuning.

97. Voor het te voeren P+O-beleid wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd:
- het P+O-beleid moet enerzijds ten dienste staan van het primaire proces en anderzijds van het goede werkgeverschap dat de overheid moet vervullen;
  - de eigen verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en mobiliteit zal een belangrijke plaats hebben;
  - voorzien moet zijn in een goede begeleiding van veranderingen;
  - gestreefd zal worden naar een blijvende voorziening in hoogwaardig personeel en dus ook een aantrekkelijke positie op de arbeidsmarkt;
  - er zullen geen compleet nieuwe instrumenten worden ontwikkeld, maar bestaande instrumenten zullen beter worden gebruikt, al dan niet aangepast;
  - de flexibiliteit en mobiliteit van de medewerkers zal worden bevorderd;
  - organisatorische aanpassingen moeten sneller kunnen worden gerealiseerd;
  - extra aandacht zal worden gegeven aan de ontwikkeling(-smogelijkheden) van de echte deskundige en niet alleen van de generalist;
  - het beleid om te komen tot meer diversiteit zal worden geïntensiveerd.
98. Via het stimuleren van mobiliteit zal gestreefd worden naar het voorkomen van moeilijkheden bij het realiseren van de afslanking. Medewerkers die op een plek zitten die komt te vervallen zullen geholpen worden bij het vinden van een andere plek. Daartoe wordt een Mobiliteitsorganisatie opgericht die voor het hele rijk werkt en die bestaat uit medewerkers van de departementale personeelsdiensten. In het hoofdstuk 7 over de uitvoering van het Programma Vernieuwing Rijksdienst komt dit nader aan de orde. Om de veranderopgave te realiseren is er voor gekozen voor een andere aanpak dan vroeger. Organisatieveranderingen dienen in beginsel niet te leiden tot het afvloeien van personeel. Daarentegen zetten we nu sterk in op loopbaanontwikkeling, het breder inzetbaar maken van medewerkers en het begeleiden van werk naar werk. Deze uitgangspunten worden Rijksbreed (uit)gedragen en zijn ook opgenomen in de recent afgesloten CAO Rijk: «van vast en zeker naar flexibel en veilig». Dit past in het streven naar een flexibeler werkende rijksoverheid waarbij in plaats van baangarantie sprake is van een werkgarantie. Dat moet worden ondersteund door de aanstelling te standaardiseren, zodat een overgang van de ene plek naar de andere (ook interdepartementaal) wordt vergemakkelijkt.
99. In het verlengde hiervan zal ook het vermogen van de overheid om haar organisatie aan te passen moeten toenemen. Ook relatief bescheiden organisatiewijzigingen kosten nu (te) veel tijd, met name doordat vaak zeer gedetailleerde Organisatie+Formatierapporten moeten worden opgesteld. Een dergelijk traag reorganisatietempo kan de overheid zich anno 2007 niet meer veroorloven, daarvoor gaan de ontwikkelingen te snel. In combinatie met de

voorgestane flexibiliteit van ambtenaren lijkt een hoger tempo van organisatiewijzigingen ook goed mogelijk.

100. Het opleidingsbeleid zal op een aantal onderdelen worden geïntensiverd. Bezien wordt of samenwerking tussen de diverse bij het rijk functionerende academies tot voordelen leidt. Daarnaast is een nieuw beleid ontwikkeld op het gebied van het stimuleren van de EU-kennis en ervaring. Het hebben van internationale ervaring zal steeds dwingender in de gehanteerde functieprofielen worden opgenomen, en ook zal meer aandacht worden gegeven aan het hebben van een aantal basisvaardigheden zoals goede communicatievaardigheden, talenkennis en vaardigheden op het gebied van project- en programmamanagement. De positieve ervaringen met een management development-beleid zullen worden uitgebouwd. Dat zal onder meer moeten leiden tot een systeem van systematische «schouwen» waarbij actief gespeurd wordt naar talent van binnen het rijk. Het aantal functioneringsgesprekken bij het rijk is ondanks alle pogingen met 68 procent in 2006 nog steeds te laag. Dat zal verder omhoog moeten en de uitkomsten zullen ook minder vrijblijvend moeten zijn. Met name bij managers zal stelselmatig beoordeeld moeten worden wat hun toegevoegde waarde is.
101. De Algemene Bestuursdienst (ABD) speelt bij het verbeteren van de managementkwaliteit en de vervulling van de leidinggevende functies een centrale rol. Aandacht zal daarbij niet alleen gegeven worden aan de ontwikkeling van generalisten maar ook van specialisten, hetzij materiespecialisten hetzij functionele specialisten. Via een geïntensiverde arbeidsmarktcampagne zal getracht worden voldoende kwalitatief personeel voor een baan bij het rijk te interesseren. Het traineeprogramma zal in dat kader ook worden voortgezet. Daarnaast zal de ABD zich meer richten op het opsporen van talent in het algemeen, zowel voor hogere managementfuncties als voor specialistische functies en zowel binnen het rijk als daarbuiten. Daarbij wordt extra aandacht gegeven aan talent uit bij het rijk ondervertegenwoordigde groepen.
102. Kenmerkend voor de ambtenaar van de toekomst is enerzijds een grote mate van flexibiliteit, mobiliteit en een brede inzetbaarheid, met als noodzakelijke voorwaarde dat ambtenaren in beginsel in dienst van het rijk zijn. Anderzijds moet die ambtenaar ook beschikken over inhoudelijke kennis en vakmanschap, waarbij de overheid als werkgever de verdere versterking daarvan moet bevorderen. Maar ook zal een verdere versterking van de competentie van die ambtenaar nodig zijn en gestimuleerd moeten worden dat hij een diversiteit aan ervaringen opdoet, bijvoorbeeld in het buitenland, in uitvoeringsorganisaties etc. Tevens dient aandacht te worden gegeven aan de ontwikkeling van de specifieke expert die naast de flexibele generalist evenzeer nodig is voor een goede overheid. De afgelopen jaren is het accent gelegd op de ontwikkeling van de algemene leiderschap- en (project)managementvaardigheden van generalistische ambtenaren. Onder andere via de ABD heeft dat ook tot goede resultaten geleid, op alle managementniveaus en met name de topmanagement groep. Ook bij de systematische aanpak van de instroom van jonge ambtenaren is het accent vooral gelegd op de generalist. Hoewel dit op zich succesvol is geweest, is het soms ten koste gegaan van de aandacht voor de professionele expert. Te zeer is de indruk geweest dat die minder mee zou tellen en alleen carrière zou kunnen maken door te kiezen voor het vak van algemene manager. Daar wil het kabinet verandering in brengen, door naast de ontwikkeling van algemene beleidsmakers



en managers ook gelijkwaardige aandacht te geven aan de ontwikkeling van de professionele expert.

103. Voor een goed ambtelijk apparaat is nodig dat alle gewenste kwaliteiten op het hoogste professionele niveau beschikbaar zijn én dat de samenstelling van de rijksdienst de diversiteit in de maatschappij weerspiegelt. Dat bevordert de kwaliteit van het werk. Bij het rijk is zonder meer sprake van achterstanden, bijvoorbeeld van vrouwen in hogere functies en allochtonen en gehandicapten over de gehele linie. In het programma van eisen voor de rijksdienst van de toekomst dient dit een duidelijke plaats te krijgen.
104. Bij de vraagstukken op het gebied van personeel en organisatie van de overheid van de toekomst hoort ook een visie op de medezeggenschap. De huidige situatie is niet in alle opzichten bevredigend. De medezeggenschapsdrukke is vooral binnen de ministeries soms wel erg groot. Overleg met de vakbonden en overleg met de OR-en lopen soms door elkaar heen. Bovendien is er geen adequate voorziening voor de medezeggenschap op het niveau van het rijk c.q. de departementen als totaal. Het kabinet is er voorstander van dit te veranderen door enerzijds duidelijker te maken waar of wat wordt overlegd (en daarbij dubbelingen te vermijden) en anderzijds een rijksbrede OR op te zetten voor rijksbrede bedrijfsvoeringszaken.

## **5.2 Huisvesting**

105. De nieuwe visie op bedrijfsvoering wordt heel nadrukkelijk zichtbaar in de huisvesting. Grotere flexibiliteit in de organisatiestructuur van de departementen en meer projectmatig werken leiden tot de wens van grotere flexibiliteit in de rijkshuisvesting. Deze flexibiliteit zoeken de departementen in het gebruik van ruimten binnen een gebouw, in het gebruik van het gebouw zelf en in de huurcontracten en de contractlengte van de huisvesting. Er wordt thans een concernvisie voor de kantorensector van de rijkshuisvesting voorbereid, die ter vaststelling eind dit jaar aan het kabinet zal worden voorgelegd. Het gaat daarbij om strategische doelen voor de langere termijn tot 2020, zoals het eventueel loslaten van de één-departement-één-gebouw benadering.
106. Huisvesting is breder dan alleen maar het gebouw. Ook de duidelijk aan de huisvesting gelieerde voorzieningen moeten onder hetzelfde beheersregime komen. Te denken valt aan beveiliging, catering, logistiek en andere facility management aangelegenheden. Maar ook aan de kantoorautomatisering. In dat verband zal hoge prioriteit krijgen het ontwikkelen van een zogenaamde rijkswerkplek: de standaard voor het kantoor met toebehoren van een rijksambtenaar. Daarbij zal bij het ruimtegebruik per fte worden uitgegaan van het gebruikelijke niveau in de marktsector (een niveau dat lager ligt dan het huidige gemiddelde bij rijkshuisvesting). Voordelen hiervan zijn enerzijds een bezuiniging, maar anderszijds vooral een vergroting van de flexibiliteit en mobiliteit. Organisatorische veranderingen kunnen hierdoor veel sneller plaatsvinden. Flexibele werkplekken en thuiswerken zullen in deze visie ook een plaats krijgen.
107. De concernvisie rijkshuisvesting heeft betrekking op de langere termijn omdat huisvesting per definitie een lange doorlooptijd heeft. Willen we de doelen voor 2020 kunnen halen, dan moet er een duidelijk beeld bestaan wat aan het einde van deze kabinetsperiode in 2011 moet zijn bereikt. Anders blijft iedereen op zijn eigen manier en in zijn eigen tempo doorgaan. Er komt daarom



voor de korte termijn een portefeuillestrategie per regio. Het komende halfjaar wordt de gehele landelijke kantoorhuisvesting van de Rijksgebouwendienst kritisch doorgelicht. In het huidige stelsel rijkshuisvesting staat het optimaliseren van individuele klantwensen centraal. In de nieuwe koers wordt de portefeuillestrategie een belangrijk instrument bij het vernieuwen van de rijksdienst. De kantoorhuisvesting van de rijksdienst wordt (met uitzondering van de specifieke locatie-gebonden kantoren) geconcentreerd in een beperkt aantal steden, op een beperkt aantal locaties, en heeft als gevolg het afstoten van huisvesting die niet in het concept past. Kantoorwerkplekken worden rijkswerkplekken die intensiever dan nu worden gebruikt. Het ruimtegebruik per fte in de kantoorsector van de rijksdienst wordt in lijn gebracht met de benchmark in de marktsector.

108. Deze veel meer op het rijk als geheel gerichte benadering geeft goede kansen voor aanzienlijke efficiencywinst. Temeer daar met deze strategie een grotere besparing op de huisvestingslasten (inclusief exploitatiekosten) kan worden bereikt dan op basis van alleen de reductie van het aantal rijksambtenaren. Het totale volume van de rijkshuisvesting neemt af, er behoeft minder aan onderhoud, renovatie en verbouwingen ten gevolge van verhuizingen te worden uitgegeven, en de werkplekken worden intensiever gebruikt. Bij individuele departementen kan het voorkomen dat zij voor een deel van hun huisvesting een hogere gebruiksvergoeding gaan betalen als zij verhuizen. Dat kan zich met name voordoen binnen het Haagse bestuurscentrum.
109. De functionele benadering impliceert dat lang niet alle ambtenaren dicht bij het Binnenhof hoeven te worden gehuisvest. Maar daarentegen zouden om dezelfde functionele redenen de ministerieonderdelen die veel te maken hebben met het politiek-bestuurlijke proces zowel dicht bij elkaar als dicht bij het Parlement moeten zitten. Het lijkt goed mogelijk alle beleidskernen te huisvesten in de nabijheid van het Binnenhof, op onderlinge loopafstand. Uitvoerende diensten en inspecties van de rijksdienst kunnen op (enige) afstand van deze beleidskernen worden gehuisvest, waarbij ook rekening gehouden kan worden met hun specifieke omstandigheden.

### **5.3 ICT**

110. De toepassing van ICT is van groot belang voor de bedrijfsvoering van het rijk en bij de departementen ook niet meer weg te denken. Toepassing van ICT stelt de overheid in staat tot het optimaliseren van haar bedrijfsprocessen. Door ICT kunnen allerlei nieuwe vormen van beleid worden ontwikkeld en uitgevoerd en ook op een nieuwe manier, in een veel opener en intensiever communicatie. Dit alles verklaart waarom de afgelopen decennia sprake is geweest van een sterke groei in het gebruik van ICT-hulpmiddelen. ICT is daarbij ook de drijvende kracht geweest achter allerlei interne verbeteringen bij het rijk en tevens in het uitbouwen van de externe dienstverlening. Tevens is ICT een grote factor bij het transparanter maken van de overheid, bij het afleggen van verantwoording over wat er gebeurt en bij de communicatie met die overheid.
111. Ondanks de vele positieve kanten van het gebruik van ICT zijn er ook negatieve zaken. Regelmatig blijken ICT-projecten te mislukken of niet op te leveren wat gedacht was. Vaak blijken de kosten veel hoger uit te vallen dan geraamd of blijkt een organisatie allesbehalve berekend op het goed kunnen gebruiken van ICT. Door meer

samenwerking en bundeling van expertise kan de kwaliteit van de ICT-functie bij het rijk op vele fronten worden vergroot, de efficiency worden verbeterd en een betere onderhandelingspositie ten opzichte van het ICT-bedrijfsleven worden bereikt. Te denken valt aan de aanschaf van ICT-middelen en de ontwikkeling van projecten. Het onder supervisie van SZW door een aantal departementen uitgevoerde project Europees Aanbesteden Samenwerking ICT (EASI) is hiervan een mooi voorbeeld. Door bundeling en samenwerking kan ook de samenhang en communicatie tussen systemen worden verbeterd. Een eenduidige wijze van e-mailadressering is een weliswaar klein maar betekenisvol symbool van deze verbetering.

112. In het kader van de vernieuwing van de bedrijfsvoering van het rijk zal hoge prioriteit worden gegeven aan het verbeteren van de aanpak van ICT. Zoals hiervoor is uiteengezet, zal voor de rijksambtenaar gestreefd worden naar het tot stand komen van een standaard rijkswerkplek waar een goed en doelmatig niveau van kantoorautomatisering deel van uitmaakt. Daarbij valt ook te denken aan een aantal centrale voorzieningen zoals Rijksweb en identitymanagement. Dergelijke voorzieningen zijn nodig voor het in de lucht krijgen van centrale faciliteiten als P-direct en de rijkspas. Voor het beheer van deze ICT zal een centrale beheersorganisatie worden opgericht. Het initiatief daartoe wordt genomen door departementen die op dit moment qua strategie en apparatuur al redelijk op één lijn zitten. Geleidelijk zal dit uitgebouwd worden naar een centrale beheersorganisatie voor ten minste de kerndepartementen die uiterlijk in 2010 haar beslag moet hebben gekregen. In het kader van de herinrichting van de bedrijfsvoering is tevens voorzien in een sterke rol van de in te stellen DG Bedrijfsvoering Rijk als het gaat om ICT. Dat zal zich vertalen in meer beslissingsmacht bij standaarden, inkoop, sourcing e.d. Binnen het op te richten DG Bedrijfsvoering Rijk zal een zware directeur worden aangesteld die met de ICT-taken op gebied van het rijk als geheel wordt belast. Van deze directeur wordt onder meer verwacht dat hij belangrijke impulsen gaat geven aan de kwaliteit van de ICT-functie bij het rijk. Belangrijk aandachtspunt is in dit verband ook het verbeteren van de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol, alsmede de kwaliteit van het projectmanagement. Het moet mogelijk zijn om op deze wijze tegemoet te komen aan de o.a. ook bij de Tweede Kamer levende zorg over ICT-projecten (zie bijvoorbeeld de Motie-Hessels).
113. De DG Bedrijfsvoering Rijk c.q. de aan te stellen Directeur ICT zal in overleg met de departementale ICT-functionarissen verder vorm aan het bovenstaande geven en een aantal korte en lange termijnacties ondernemen. Voor de realisatie hiervan kan een beroep worden gedaan op de € 500 mln. die beschikbaar is voor flankerend beleid. Aan de hand van concrete, goed onderbouwde voorstellen zal hierover de komende tijd een beslissing worden genomen.
114. De DG Bedrijfsvoering krijgt ook een belangrijke rol bij het rijksbreed organiseren van de inkoop. Die inkoop is nu, evenals andere ondersteunende processen, veelal per departement georganiseerd. Door de invoering van categoriemanagement, inkoop-informatiemanagement en ondersteuning van het inkoopproces met elektronische instrumenten kan de inkoopfunctie een rijksbreed karakter krijgen, hetgeen belangrijke efficiency en effectiviteitswinst oplevert. Zo zal in het kader van categoriemanagement per categorie producten of diensten een concernbrede strategie worden ontwik-

keld. Per categorie producten of diensten zal worden bekeken welk departement zich het beste leent om die categorie te managen: in de toekomst doet niet elk departement alle inkoopactiviteiten voor alle categorieën meer zelf. Daarbij wordt ook bekeken in hoeverre het gezamenlijk (kerndepartement, agentschappen en uitvoeringsorganisaties) managen van inkoopcategorieën kansen biedt voor efficiencywinst.

#### **5.4 De auditfunctie**

115. De afgelopen maanden is een verkenning gemaakt van de wijze waarop de auditfunctie beter vormgegeven kan worden. Het doel is te komen tot een hoogwaardige, onafhankelijke en klantgerichte auditfunctie voor de rijksdienst. Het voornemen is te starten met een rijksbrede, gezamenlijke dienst die zich richt op onderwerpen als uniformering van de vaktechniek, ontwikkeling van methoden en technieken en HRM-beleid voor auditors. Daarnaast zal in deze dienst een pool gecreëerd worden met specialismen die rijksbreed ingezet kunnen worden. Deze rijksbrede interne auditdienst kan goed inspelen op de toenemende samenwerking tussen departementen op beleidsmatig terrein (programma-ministers) en bedrijfsvoering. Deze dienst wordt samengesteld uit medewerkers van de departementale auditdiensten, de Centrale Auditdienst (CAD) en de Electronic Dataprocessing (EDP)-auditpool en ondergebracht bij het ministerie van Financiën.
116. Een tweede stap is dat een aantal departementen zijn auditdiensten ook voor het overige onderbrengt in de hiervoor genoemde auditdienst. Gekozen is hierbij voor een groeimodel naar uiteindelijk wellicht één auditdienst voor het gehele rijk. De departementen van BZK, VROM, VWS en Financiën zullen als eerste hieraan deelnemen waarna andere departementen hierbij kunnen aansluiten. Parallel hieraan worden verschillende samenwerkingsprojecten opgezet op thematische basis. Een goed voorbeeld hiervan wordt gevormd door de EU-subsidies. Naast de in paragraaf 44 al genoemde invoering van de door Financiën af te geven nationale verklaring, onderzoeken EZ, SZW en LNV ook verdere samenwerking bij die subsidies. Defensie en V+W zullen samenwerken op het gebied van de auditing van grote projecten (Defensie en V+W). Op dergelijke wijze kunnen er meer samenwerkingsprojecten ontstaan. Over twee jaar zal de stand van zaken worden opgemaakt en omtrent het vervolgtraject worden besloten.
117. Efficiencywinst voor wat betreft de auditfunctie zal ook behaald worden door maatregelen die voorgesteld worden in de bijlage van het regeerakkoord (o.a. single information/audit/review, integratie jaarverslag en begroting, verruiming toleranties, algemene wet subsidies). Ook zullen besparingen voortkomen uit door vereenvoudiging van regelgeving en ontwikkeling van rijksbrede bedrijfsvoeringsconcepten. Daarnaast wordt ook onderzocht of de financiële administratie doelmatiger kan worden ingericht. Door op dit terrein met elkaar samen te werken kan er wellicht een efficiëncyslag gemaakt worden. Aan de inventarisatie werken in eerste instantie de ministeries van BZK, VROM, Justitie en OCW mee.

#### **5.5 Shared service centers of samenwerkingsverbanden**

118. Het rijksbreed bundelen van bedrijfsvoeringstaken draagt fors bij aan de gewenste kwaliteitsverhoging en levert concrete besparingen zowel in fte's als in geld. Naast de al lopende samenwer-

kingsverbanden op het gebied van de beveiliging (IPB), koeriersdiensten (IKPD), repro (WPT) en rijkshuisvesting zijn en worden zogenaamde expertisecentra opgezet, die organisatorisch zoveel als mogelijk worden ondergebracht bij de Werkmaatschappij. De Werkmaatschappij is een zogenaamd shared service center voor bedrijfsvoering binnen het Rijk. Op dit moment wordt onder andere gedacht aan de volgende expertisecentra: Bedrijfsmaatschappelijk werk, Arbeid en gezondheid, Arbeidsmarkt-communicatie en ook Mobiliteitsorganisatie.

## 6 GEVOLGEN VOOR DE OMVANG

119. In het Coalitieakkoord is daarbij uitgegaan van het SGO-rapport «De verkokering voorbij». In de voorgaande paragrafen is uiteengezet op welke wijze het kabinet de rijksdienst denkt te verbeteren. Dat gaat gepaard met vergroting van de efficiency maar ook het afstoten van werkzaamheden of het verminderen van de hoeveelheid werk. Dat zal kunnen leiden tot het laten vervallen van functies bij het rijk en een besparing op de kosten van de rijksdienst. Onder de rijksdienst wordt in dit rapport verstaan: de departementen, inclusief de agentschappen, en de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Aangegeven is dat onder een aantal voorwaarden een besparing van € 750 mln. mogelijk zou zijn. Dat zou volgens de in het rapport gehanteerde uitgangspunten resulteren in een reductie van maximaal bijna 15 000 functies. In het SGO-rapport stond verder een indicatie van de onderdelen van de rijksoverheid die relatief meer zouden moeten en kunnen afslanken, en van onderdelen die naar verhouding gespaard zouden moeten blijven. Uitgegaan is van een verdeling van de afslanking van 20% op het beleid, gemiddeld 25% op de ondersteuning, 20% op de inspecties en 10% op de uitvoering. Via de zogeheten foto van de rijksdienst (een getalsmatige weergave van de status quo van het rijk, zoveel mogelijk gebaseerd op feitelijke bezetting) is dit vervolgens vertaald naar departementale taakstellingen.
120. In het SG-rapport was voorzien in een reserve die ingezet zou kunnen worden om problemen en knelpunten bij de uitvoeringsorganisaties te verminderen. Daarnaast is de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling (ilo) bij alle overheidssectoren met ruim 100 mln euro gekort. Hierdoor is ruimte ontstaan om de taakstelling binnen de veiligheidskolom te verlagen alsmede de taakstelling te verminderen bij een aantal andere uitvoeringsinstellingen. Voorts heeft het kabinet, na het sluiten van het Coalitieakkoord, besloten de reserve niet geheel te bestemmen voor de uitvoering maar een deel daarvan in te zetten om de taakstelling van de Hoge Colleges van Staat tot 5% te kunnen beperken.
121. De taakstelling op het apparaat van de rijksdienst bedraagt, als gevolg van de na het Coalitieakkoord door het kabinet genomen besluiten, € 630 mln., verdeeld over de departementen en de ZBO's. Op basis van de verdeling over de categorieën als hiervoor genoemd en op basis van daarbij behorende gemiddelde loonsommen bedraagt de taakstelling ca. 11 000 functies. Daarbij is geen rekening gehouden met de zogeheten tariefgestuurde diensten, d.w.z. agentschappen en ZBO's die geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald. Inkrimping daarvan heeft immers geen effect op de gewenste besparing van € 630 mln. Omdat het echter voor de hand ligt dat ook deze diensten evenals de budgetgefinancierde diensten efficiënter kunnen werken en wellicht ook taken

kunnen afstoten, is voor hen ook een afslankingtaakstelling in functies aangehouden. Deze diensten kennen ca. 18 000 functies, en omdat het hier om uitvoering gaat, is daarvoor een taakstelling van 10% ingeboekt. Deze taakstelling zal kunnen leiden tot bijvoorbeeld een tariefdaling. Of daarnaast sprake is van verkleining van de omvang hangt natuurlijk mede af van de ontwikkelingen aan de vraagkant van de diensten die zij verlenen. In totaal resulteert de afslanking dus in maximaal 12 800 functies minder.

122. Het kabinet heeft uitdrukkelijk besloten de afslanking niet alleen in geld te realiseren maar ook in functies. Het eerste is vanzelfsprekend bepalend voor de besparing als voorzien in het Coalitieakkoord. Maar een overheid die zich minder met zaken bemoeit, kan en moet ook daadwerkelijk kleiner zijn, en niet alleen maar goedkoper. Overigens past hierbij wel de kanttekening dat het kabinet vanzelfsprekend alleen directe bevoegdheden heeft ten aanzien van de departementen. De ZBO's zijn in beginsel zelfstandig in hun bedrijfsvoering en hebben de vrijheid zelf te bepalen waar zij hun productiemiddelen en -capaciteit op inzetten. Voor de zogenaamde agentschappen geldt in wezen hetzelfde. Zij worden immers niet (meer) op input gestuurd maar op output. Maar over die agentschappen bestaat wel rechtstreekse zeggenschap, voor een belangrijk deel krijgen zij hun opdrachten van andere onderdelen van de overheid. Minder beleid en minder opdrachten leiden dan automatisch tot verkleining en omgekeerd geldt hetzelfde. Met de ZBO's is wel afgesproken dat zij – net zoals de agentschappen dat zullen doen – de ontwikkeling van hun personeelsomvang expliciet in hun jaarverslagen zullen opnemen, waarbij zij zullen tellen volgens dezelfde methodiek als bij het rijk gebeurt.
123. De departementen is verzocht om, ter uitvoering van de taakstelling, voor henzelf en de onder hen ressorterende ZBO's plannen van aanpak op te stellen, binnen de kaders die daarbij waren gesteld in geld en functies, alsmede conform de aangegeven fasering (1/8e in 2008 en 2009, 2/8e in 2010 en 4/8e in 2011).
124. Dat heeft geresulteerd in het volgende overzicht:

Departementen	Nulmeting relevant voor taakstelling <sup>1</sup>	Taakstelling	Correctie taakstelling eigenaarsdeel <sup>3</sup>	Taakstelling tariefgefinancierde diensten
Algemene Zaken	445	76	+ 9	2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	9.588	535	- 9	27
Buitenlandse Zaken	3.287	402	- 11	0
Defensie <sup>2</sup>	7.403	684	- 6	6
Economische Zaken	5.708	630	27	64
Financiën	32.451	1.140	- 17	78
Hoge Colleges van Staat	1.553	78	0	0
Justitie	39.075	1.713	- 56	114
Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	8.653	833	+ 159	196
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	12.098	771	+ 62	603
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25.833	1.375	- 9	0
Verkeer en Waterstaat	16.026	1.065	- 22	380
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	5.822	687	+ 16	210
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	7.024	926	- 143	105
<b>TOTAAL (in fte)</b>	<b>174.966</b>	<b>10.915</b>		<b>1.785</b>

<sup>1</sup> Zie bijlage 2

<sup>2</sup> Defensie is niet opgenomen in het SJV. Uitgangspunt is aangegeven bezetting in foto Rijksdienst.

<sup>3</sup> Zie bijlage 2

125. In de departementale plannen wordt voor een deel gerekend met opbrengsten uit zogenaamde bovendepartementale plannen. Dat zijn plannen waarbij hetzij door samenwerking efficiencywinst wordt geboekt, hetzij beleids- of uitvoeringseenheden worden gebundeld en ondergebracht in nieuwe, kleinere organisaties. De feitelijke opbrengsten daarvan zijn op dit moment nog niet bekend, daarvoor zal eerst een soms nog behoorlijk tijdrovende uitwerking nodig zijn. In bijlage 1 is een opsomming gegeven van de nu onder handen zijnde bovendepartementale plannen waarvan een aantal ook in deze nota zelf ter sprake komt. Deze bovendepartementale plannen zijn veelal opgesteld door of op initiatief van de DG's met een rijksbrede taak, zoals Rijksbegroting, Rijksgebouwdienst, Rijksvoorlichtingsdienst en Management Openbare Sector danwel overleggrema op het gebied van personeel, informatievoorziening, financiën, communicatie etcetera. De bovendepartementale plannen staan veelal in het teken van betere samenwerking of het in één dienst concentreren van werkzaamheden.
126. Een apart aspect van de verkleining van de overheid betreft de externe inhuur. Uitdrukkelijk moet worden voorkomen dat de afgeslankte functies weer worden opgevuld door de inhuur van externen. Anderzijds is, vooral als het gaat om specialistisch en/of kortdurend werk, soms veel te zeggen voor de inhuur van externen. Ook het uitbesteden van bedrijfsvoeringstaken heeft vaak de voorkeur boven het zelf doen. Grote terughoudendheid is echter gewenst bij het inhuren van externen op reguliere functies of het op grote schaal extern advies vragen voor bijvoorbeeld beleidsvraagstukken. Voor een deel is die expertise ook vaak bij het rijk zelf te vinden, bijvoorbeeld bij ABD Interim. Ten slotte: als wel een beroep moet worden gedaan op externe expertise, dan dient die inkoop professioneel te gebeuren.
127. Met deze departementale en bovendepartementale plannen wordt in beginsel de financiële, inmiddels in de begrotingen neergelegde taakstelling gehaald. Tevens wordt (met inachtneming van de gemaakte kanttekeningen) hiermee de taakstelling in fte's gehaald. De voortgang en daadwerkelijke realisatie hiervan zal nauwkeurig worden bewaakt. Mocht blijken dat er tegenvallers zijn, dan zullen aanvullende maatregelen worden overwogen.
128. Aparte vermelding verdient nog het volgende. De ervaring leert dat daarnaast gedurende een kabinetsperiode ondanks de afslankingsvoornemens sprake kan zijn van de noodzaak tot intensivering. Dat kan zeer uiteenlopende achtergronden hebben. In beginsel dienen die intensiveringen binnen het eigen departement te worden opgevangen. Als dat niet mogelijk is, kan een uitzondering worden gemaakt maar dat moet dan ook duidelijk begrepen zijn in het besluit van de ministerraad over een dergelijke intensivering. Van die uitbreidingen zal een aparte administratie worden bijgehouden. Tot een aantal intensiveringen is in het verleden al besloten bijvoorbeeld voor extra gevangenispersoneel. Dat is ook in de desbetreffende begroting opgenomen, maar de werving van extra personeel is nog niet afgerond, omdat een aantal vacatures lastig te vervullen is. Ook de ontwikkeling daarvan zal apart zichtbaar worden gemaakt, teneinde te voorkomen dat deze nog te realiseren groei verward wordt met de afslankingsplannen. Daardoor zou ook een verkeerd beeld kunnen ontstaan van de reductie.
129. In verband met de afslankingstaakstelling is extra aandacht gegeven aan de precieze telling van het aantal functies bij het rijk



en de ZBO's alsmede van het preciseren van de daarbij te hanteren begrippen. Gebleken is, o.a. uit een advies van de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), dat daarover gemakkelijk misverstanden kunnen ontstaan. Er is hiertoe een telmethode ontwikkeld door de departementen van BZK en Financiën, in samenwerking met het CBS en afgestemd met de REA, die de garantie biedt dat over aantallen, definities en telmethode geen misverstanden meer bestaan. Een overzicht van die methode is opgenomen in bijlage 2.

## **7 DE UITVOERING VAN HET PROGRAMMA**

130. De in deze nota ontvouwde plannen en de daaraan mede ten grondslag liggende departementale plannen hebben in deze fase vanzelfsprekend vaak nog een globaal karakter. Zij zullen volgens een strakke planning moeten worden uitgewerkt, niet in de laatste plaats om daarover dan ook adequaat overleg met de medezeggenschapsorganen te kunnen voeren. Voor de ontwikkeling per departement en de uitwerking van de departementale plannen kan daarbij het gebruikelijke overleg met de ondernemingsraad worden gebruikt. Voor veel onderdelen van de departementale plannen geldt dat de desbetreffende OR advies of instemmingsrecht heeft. Voor bovendeportementale plannen zal ad hoc naar een bevredigende rol van de medezeggenschap moeten worden gezocht. Een mogelijkheid is om voor die plannen te komen tot een rijksbrede OR. Alle grote veranderingen betekenen niet alleen dat men de bereidheid moet hebben tot die veranderingen maar vooral ook daartoe in staat wordt gesteld. Eerste voorwaarde daarvoor is dat iedereen goed weet waar het om gaat bij het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Er zal dan ook fors geïnvesteerd worden in vooral interne communicatie, onder meer met behulp van een aparte website. Daarnaast is het van belang dat men bij het meedoen aan de verbeteringen niet gehinderd wordt door zorgen over het hebben van een baan. Het kabinet hanteert dan ook als uitgangspunt dat ambtenaren waarvan de functie vervalt van werk naar werk kunnen gaan en dus niet ontslagen worden, met wel de kanttekening dat dat alleen kan als men bereid is tot flexibiliteit en mobiliteit. Gelet op het te verwachten natuurlijke verloop moet het mogelijk zijn dit te realiseren, mits voldaan is aan drie voorwaarden:
- een adequaat en zorgvuldig mobiliteitsbeleid, uit te voeren door een op te richten Mobiliteitsorganisatie (MO) die voor de hele rijksdienst werkt;
  - bereidheid aan de kant van ambtenaren open te staan voor nieuwe mogelijkheden en nieuw werkzaamheden op een andere plaats;
  - mogelijkheden voor het management om deze mobiliteit ook daadwerkelijk door te voeren.
131. Belangrijk hierbij is ook het hebben van een adequaat flankerend beleid, een beleid dat voorwaarden moet creëren voor de uitvoering van het programma. In het Coalitieakkoord is daarvoor in totaal een bedrag van € 500 mln. uitgetrokken. Deze € 500 mln. zal langs een aantal wegen worden ingezet. In de eerste plaats zal geïnvesteerd worden in het opzetten van de bovengenoemde Mobiliteitsorganisatie (MO), samengesteld uit medewerkers van de diverse departementale personeelsdiensten. De hoofdtaak van deze organisatie wordt: het begeleiden van rijksambtenaren van werk naar werk, zowel bij vrijwillige als bij gedwongen mobiliteit en



zowel voor werk binnen de overheid als daarbuiten. In het kader van de uitvoering van het Programma Vernieuwing Rijksdienst is het de rol van de MO in nauwe samenwerking met de departementen een andere passende functie te vinden voor medewerkers waarvan (op termijn) de functie komt te vervallen. De MO zal een pakket aan producten en diensten gaan aanbieden, dat in ieder geval een begeleidingstraject en een matchingstraject bevat. Bij de uitwerking wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het thans bij de departementen gehanteerde instrumentarium.

132. Voorts is geld beschikbaar voor het financieren van een aantal innovatieprojecten die een grote betekenis hebben voor hetzij de verbetering van de rijksdienst hetzij de afslanking. Criteria voor toekenning zijn onder meer dat ze aanzienlijke betekenis moeten hebben voor de vernieuwing of verkleining van het rijk, alsmede niet eerder zijn opgevoerd en afgewezen. Een aparte stuurgroep onder leiding van de Programma SG voor de Vernieuwing van de Rijksdienst en bestaande uit enerzijds ambtenaren en anderzijds externen zal de komende tijd de ingediende claims beoordelen en vervolgens advies uitbrengen aan het kabinet. Tevens zal budget beschikbaar zijn voor het sociaal beleid bij de uitvoering van de plannen. Welk aandeel het investeringsdeel respectievelijk het sociaal flankerend beleid heeft hangt onder meer af van de resultaten van het overleg over het te voeren sociaal beleid. Er wordt naar gestreefd daarover in het najaar uitsluitsel te kunnen geven.
133. De voorbereiding en uitvoering van het programma als totaal is op ambtelijk niveau de verantwoordelijkheid van de programma-SG Vernieuwing Rijksdienst, die via de minister van BZK rapporteert aan het kabinet en de MP en de vice-MP's in het bijzonder. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de departementale opgaven ligt bij de departementen. De uitvoering van de afzonderlijke departementale taakstellingen behoort op ambtelijk niveau dan ook mede tot de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke SG's. Voorzien is voorts in een periodieke rapportage door de minister van BZK aan de Tweede Kamer waarin zowel de ontwikkelingen op kwalitatief als op kwantitatief gebied worden weergegeven.

## **8 SLOTOPMERKINGEN**

134. Het in deze nota neergelegde programma is ingrijpend en ambitieus, en zal van velen een grote inspanning vereisen. Het programma zal leiden tot grote veranderingen bij de rijksdienst. De centrale vraag is natuurlijk of met dit programma een adequaat antwoord wordt gegeven op de in het begin geschetste problemen en of hiermee de gesignaleerde vermindering van vertrouwen zal worden gekeerd. Allereerst de vraag: wat is het resultaat van dit programma? Een rijksdienst die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatgericht werkt. Binnen deze verbeterde rijksdienst werken competente ambtenaren samen, als het nodig is in programma's die departementsoverstijgend zijn. Deze ambtenaren werken op gestandaardiseerde kantoor-werkplekken voorzien van goede ICT. Het resultaat is ook een rijksdienst die beleid maakt dat getest is op zijn uitvoerbaarheid, niet gepaard gaat met onnodige regels en ingewikkelde toezichtvormen en waarbij vertrouwen in de samenleving prevaleert boven wantrouwen. Een rijksdienst die aanzienlijk minder functies zal tellen dan nu, met name waar het de beleidsonderdelen, de ondersteuning en de inspectie betreft. Daarvoor staat een afslanking tussen de 20 en 25% in de komende vier

jaar in het programma, waarbij de uitvoering naar verhouding wordt gespaard en zelfs kan groeien.

135. Bij deze schets hoort echter ook een relativering. Allereerst: het programma is niet een eenmalige operatie die een aantal verbeteringen realiseert waarna de «patiënt» weer gezond door het leven gaat. Veranderingen van complexe systemen als een overheid hebben altijd een evolutionair karakter waarbij regelmatig sprake moet zijn van impulsen maar ook sprake is van ontwikkeling in de tijd. Nagedacht zal moeten blijven worden over de overheid van de toekomst, de aansturing, het aantal en de aard van ministeries, de functies en posities binnen de overheid, het beeld van de ambtenaar van de toekomst etc. Het bij Binnenlandse Zaken in te richten kennisinstituut zal daarbij een belangrijke rol spelen. In het licht van het evolutionaire karakter van veranderingsoperaties past ook waardering voor veel verbeteringsprogramma's uit het verleden, zoals die vervat waren in bijvoorbeeld de rapportages van de commissies-Van Veen (1971), Vonhoff (1981) en Wiegel (1993), de rapporten van regeringscommissaris Tjeenk Willink (1982) alsmede het Project Andere Overheid van het vorige kabinet. Die waren alle in hun tijd ook zeer ambitieus en hebben eveneens geleid tot in de situatie van toen zeer relevante verbeteringen. Veel daarvan werkt nog tot op de dag van vandaag door, zoals de voorstellen inzake de besluitvorming binnen het rijk, de aandacht voor bedrijfsvoering en de scheiding tussen beleid en uitvoering.
136. Een tweede relativering is dat de nota weliswaar heel breed is maar toch vooral de ambtelijke dienst van het rijk en zijn ZBO's betreft. Het vertrouwen in de overheid wordt echter niet alleen daardoor bepaald. Daarvoor spelen ook andere onderdelen van de overheid een belangrijke rol: het gehele politieke en staatkundige systeem, de medeoverheden etc. Laatste opmerking is dat uit veel onderzoek blijkt dat het vertrouwen in de overheid zeker minder wordt als de overheid slecht presteert maar dat andere factoren zoals de economische groei minstens zo belangrijk zijn. Deze relativeringen zijn nodig bij het waarderen van de waarschijnlijke resultaten van dit plan.
137. Voor het succes geldt ten slotte ook dat aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan. Er moet sprake zijn van veel elan bij de uitvoering, elan dat ook op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau moet worden gestimuleerd. Er moet sprake zijn van de mogelijkheden om de veranderingen te realiseren, bijvoorbeeld door een goed flankerend beleid en de mogelijkheid om in kwaliteit te investeren. Bovenal is echter een belangrijke voorwaarde dat er politieke keuzes gemaakt worden die soms moeilijk zullen zijn maar essentieel voor het bereiken van die kleinere maar betere overheid. En voorts dat men ook de vaak vervelende consequenties van die keuzes aanvaardt. Het kabinet is zich van deze voorwaarden ten zeerste bewust en zal daar naar handelen.

### Inleiding

Het Programma Vernieuwing Rijksdienst richt zich op het verbeteren van het functioneren van de Rijksdienst door verbetering van het beleid, verbetering van de bedrijfsvoering van het Rijk en vermindering van de last van de overheid.

### Betere beleidsvorming

#### *Herinrichting kennis- en adviesstructuur*

Doelstelling is de inrichting van een slanker, evenwichtiger en flexibeler kennis- en adviesstelsel waarin plaats is voor algemeen strategisch advies over grote vraagstukken, advisering over zogenaamde kennisdomeinen en instituten die een essentiële rol spelen in de kennishuishouding van het Rijk.

#### *Juridische functie en wetgevingsproces*

In het kader van het Programma Versterking Juridische Functie Rijk wordt een aantal hoofdlijnen (o.a. vergaande hantering van een systeem van startnota's en versterken van rol van ministerie van Justitie) uitgewerkt.

#### *Planning en control*

DGRB heeft een plan opgesteld om te komen tot onder meer een vereenvoudiging van kaders en control, tot een efficiëntere inrichting van het werkproces van de begroting en tot een verbetering van de kennis en kunde van ambtenaar in een financiële functie.

#### *Communicatiefunctie*

Langs de lijn van het voorstel van de VoRa wordt ingezet op het centraliseren van een aantal communicatieactiviteiten zoals knipselkrant, interne communicatie (één intranet), internet, communicatieadvies en campagnes en coproducties).

#### *Eén logo*

Er wordt gewerkt aan één Logo voor de rijksdienst. Daartoe is een lijst van prioritaire organisaties binnen het rijk gemaakt. Niet alle middelen waarop uitingen staan hoeven in één keer vernieuwd, ook daarin is een prioritering aangebracht. Voor de niet prioritaire organisaties en middelen kan een andere fasering gelden.

#### *Verbetering Internationale functie*

In het project «Verbetering Internationale functie» zullen verschillende acties worden ondergebracht onder andere op het gebied van de organisatie van de internationale functie op vakdepartementen, de interdepartementale samenwerking en coördinatie op specifieke onderdelen, het postennetwerk, kennisbevordering en het internationale personeelsbeleid.

#### *Plan Evalueren en opschonen beleid*

Belangrijke efficiencywinst kan behaald worden door stelselmatig en kritisch de levenscyclus van beleid te beoordelen. Onderzocht wordt of dit zal worden vormgegeven door middel van een methodiek van heroverweging van beleid, gericht op beëindiging van of afstoting in die gevallen waarin de beleidsprioriteit is gewijzigd.

#### *Goede uitvoering*

Het kabinet wil aan het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de beleidsuitvoering hoge prioriteit geven. Acties die in dit kader worden uitgevoerd zijn intensiveren en dwingender maken van uitvoerbaarheids-

toets, harmoniseren van subsidievoorwaarden en een onderzoek naar samenwerking van uitvoeringseenheden.

## **Betere bedrijfsvoering**

### *DG bedrijfsvoering*

De rijksbrede taakstelling kan alleen in de voorgestelde omvang gerealiseerd worden als de bedrijfsvoering van de ministeries op een nieuwe leest wordt geschoeid. Voor die taak wordt een aparte projectDG aangesteld.

### *Personeels- en organisatiebeleid*

De kwaliteit en inzet van de medewerkers zijn allesbepalend voor het functioneren van het rijk. Aan het nieuwe personeelsbeleid moeten nieuwe eisen worden gesteld. Kenmerkend voor de ambtenaar van de toekomst is enerzijds een grote mate van flexibiliteit, mobiliteit en een brede inzetbaarheid, met als noodzakelijke voorwaarde dat ambtenaren in beginsel in dienst van het rijk zijn. Een aparte projectorganisatie werkt voorstellen op dit vlak uit, die met o.a. de bonden worden besproken.

### *Mobiliteitsorganisatie*

Via het stimuleren van mobiliteit zal gestreefd worden naar het voorkomen van moeilijkheden bij het realiseren van de afslanking. Medewerkers die op een plek zitten die komt te vervallen zullen geholpen worden bij het vinden van een andere plek. Daartoe wordt een Mobiliteitsorganisatie opgericht die voor het hele rijk werkt en die bestaat uit medewerkers van de departementale personeelsdiensten.

### *Huisvesting*

De langetermijnvisie van de RGD zal zich primair richten op de efficiëntie, effectiviteit en duurzaamheid van de huisvesting met de blik op 2020. Deze wordt gediend door drie deelprogramma's: «Duurzame huisvesting», «Efficiënte en effectievere huisvesting», en «Verbetering stelsel en organisatie».

### *Rijkswerkplek*

Het ontwikkelen van een rijkswerkplek krijgt hoge prioriteit. De rijkswerkplek is de standaard voor het kantoor met toebehoren van een rijksambtenaar.

### *ICT*

In het kader van de vernieuwing van de bedrijfsvoering van het rijk zal hoge prioriteit worden gegeven aan het verbeteren van de aanpak van ICT. Hierbij wordt o.a. gewerkt aan een standaard rijkswerkplek met een goed en doelmatig niveau van kantoorautomatisering, centrale voorzieningen als Rijksweb en identitymanagement en bundeling en samenwerking op het terrein van aanschaf van ICT-middelen en de ontwikkeling van projecten. Voor het beheer van deze ICT zal een centrale beheersorganisatie worden opgericht. In het kader van de herindeling van de bedrijfsvoering is tevens voorzien in een sterke rol van de in te stellen DG Bedrijfsvoering Rijk als het gaat om ICT.

### *Auditfunctie*

De afgelopen maanden is in opdracht van het SG overleg een verkenning gemaakt hoe de auditfunctie beter vormgegeven kan worden. Het doel is te komen tot een hoogwaardige, onafhankelijke en klantgerichte auditfunctie voor de rijksdienst. Een eerste stap is door bundeling van functionele bevoegdheden (horizontale sturing) op drie gebieden per 1 januari 2008. (HRM, Vaktechniek, Auditspecialistenpool). Uiteindelijke groei naar eindbeeld van één of twee rijksaccountantsdiensten.

### *Shared service centers of samenwerkingsverbanden*

Naast de lopende samenwerkingsverbanden zijn en worden zogenaamde expertisecentra opgezet die organisatorisch zoveel als mogelijk worden ondergebracht bij de werkmaatschappij. \*Protocol, \*Beveiliging, \*Post-bezorging, \*Bibliotheek

### *Plan CPO/CDI*

De Chief Procurement Officer (CPO) en de coördinerend directeurs inkoop (CDI) zullen de rijksinkoop beter organiseren. Hiertoe investeren zij in het specialiseren en professionaliseren van inkopers en adviseurs in een productgroep, vakgebied of klantgroep.

### *Rijksvastgoeddienst/ontwikkelingsbedrijf*

Binnen het rijk zijn er meerdere organisaties bezig met vastgoedbeheer zowel in stenen als in grond. O.l.v. de psg Financien wordt gekeken hoe een efficiëntieslag gemaakt kan worden in de organisaties die zich bezig houden met gebiedsontwikkeling.

## **Minder lastendruk**

### *Plan vermindering lastendruk*

Vernieuwing van de rijksdienst houdt ook in het verminderen van de last van de Rijksoverheid zoals die door burgers en bedrijven ervaren wordt. Volgens beproefde systematiek wordt ingezet op een vermindering van de last voor bedrijven met 25% en het wegnemen van de 10 meest gevoelde knelpunten van burger. Het gaat hier om het bekijken van voorstellen voor verkorting van wachttijden door afhandeling via internet, alle inkomensafhankelijke regelingen op de PIP, meer verantwoordingsvrije bedragen in de zorg en sociale zekerheid, mediation en minimaal een 7 voor overheidsdienstverlening.

### *Administratieve lasten terugdringen overheden en professionals*

Het kabinet dringt ook de interbestuurlijke lasten en de lasten voor de overheid en de professional terug. Als er minder beleidsdruk moet zijn dan dient niet alleen spraken te zijn van minder regels maar ook van minder toezicht en controle, waarbij bepaalde risico's worden geaccepteerd. Dat manifesteert zich in de wens tot reductie van de zogenaamde controletoeren, de stapelin van instanties die belast zijn met controles, waarbij soms hetzelfde, soms net weer iets anders voorwerp van controle is.

### *Plan Taxonomie*

Het Programma Vernieuwing Rijksdienst verkent de mogelijkheden tot brede toepassing van taxonomie in de Rijksdienst. Taxonomie, een eenduidige vertaling van wetgeving in een gegevenswoordenboek waardoor de aanlevering door burgers en bedrijven van gegevens aan de overheid aanzienlijk vereenvoudigd wordt, leidt tot efficiëntere en kleinere uitvoeringsorganisaties, domeinoverstijgend bundelen en uitbesteden van toezicht en een minder kwetsbare ICT-infrastructuur.

### *Inspecties*

Voor het rijk wordt aangekoerst op een minder omvangrijk inspectieapparaat dat met nieuwe hoogwaardige methoden en met een kwalitatief hoogwaardige staf de inspectiefuncties vervult. Acties zijn o.a. het doorontwikkelen van een professioneel, minder omvangrijk inspectieapparaat met kwalitatief hoogwaardige staf en methoden en het ontwikkelen van een nieuwe strategie: controlerend op hoofdlijnen, sturend op vertrouwen.

### *Decentralisatie*

In het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst wordt ook gekeken naar de mogelijkheden om taken van de Rijksoverheid te decentraliseren. Overheveling van rijkstaken en rijks gelden naar medeoverheden maakt meer regionaal maatwerk in beleid en uitvoering mogelijk, maar levert ook een besparing op voor de Rijksdienst.

In de ministerraad van 1 juli 2007 is nadrukkelijk vastgesteld dat de in het coalitieakkoord beschreven taakstelling voorzien wordt van een zogenaamd dubbel slot. Er wordt dus zowel op geld als op aantallen fte gestuurd. De komende vier jaar zal de taakstelling in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst gemonitord worden. In deze bijlage wordt duidelijkheid gegeven over de onderliggende richtlijnen en spelregels.

Aan de orde komen de wijze waarop geteld zal worden, de wijze van het monitoren van vastgestelde en voorgenomen intensiveringen, de eenheden van tellen, en de frequentie van tellen. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande metingen en tellingen.

### Teleenheid

Uitgangspunt met betrekking tot de omvang van de, op het programma VRD betrekking hebbende deel van de rijksoverheid, zijn de gegevens die BZK jaarlijks in het Sociaal Jaarverslag Rijk (SJV) publiceert. De rapportage in het SJV wordt uitgedrukt in fte en gemeten als *bezetting* ultimo jaarstand.

De gegevens uit het SJV worden aangevuld met gegevens over ZBO's. Er bestaan in Nederland enkele honderden ZBO's. Het ministerie van Financiën heeft in december 2006 een selectie hiervan gepubliceerd. Deze selectie is gebaseerd op de volgende criteria<sup>1</sup>:

- een ZBO is opgenomen als er 50 of meer fte's werkzaam zijn.
- clusters van ZBO's zijn alleen meegenomen als het cluster bestaat uit vijf of minder eenheden en in het totale cluster 50 fte's of meer werkzaam zijn.
- alleen organisaties die enkel ZBO-taken hebben, «full-time ZBO's», zijn meegenomen<sup>2</sup>.

Het toepassen van deze criteria heeft geleid tot een selectie van 35 ZBO's<sup>3</sup>. Samen vormen ze, qua personeelsaantallen, het overgrote deel van de totale personeelsomvang van ZBO's. Via de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) vraagt Financiën de verantwoordelijke ministeries om jaarlijks de omvang van deze organisaties, eveneens in *bezetting* in fte ultimo jaar op te leveren. Ten slotte wordt informatie over Defensie (kerndepartement) en het KLPD als niet sector Rijk onderdelen toegevoegd. Nadrukkelijk zij gesteld dat de totale omvang van de rijksoverheid groter is dan de omvang die als grondslag dient voor het programma VRD.

### 0-meting

De 0-meting dient om het vertrekpunt van de monitor op fte vast te leggen. De basis voor de 0-meting is de rapportage over de omvang van de Rijksdienst in het Sociaal Jaarverslag Rijk 2006 op 31 december 2006. Aanvullend daarop zijn de gegevens van de 35 ZBO's toegevoegd. Ook zijn de gegevens van de KLPD (agentschap BZK, sector Politie) en Defensie kerndepartement en diensten (sector Defensie) toegevoegd.

De vastgestelde 0-meting in de nota vernieuwing rijksdienst is de basis voor de verwerking van correcties en intensiveringen. Bij de bepaling van de startsituatie dient wel in acht genomen te worden dat er altijd een zekere vacatureruimte is. Die wordt gesteld op gemiddeld 5%. De formatie is derhalve circa 5% hoger dan de bezetting. Bij intensiveringen (zie hieronder) wordt dat percentage nog hoger. Vervulling van deze, in de begroting voorziene vacatures, zal leiden tot een toename die los staat van de

<sup>1</sup> Politiekorpsen zijn ook ZBO's. Deze vallen echter allemaal binnen de sector Politie en zijn om die reden buiten beschouwing gelaten.

<sup>2</sup> Uitzondering hierbij is De Nederlandsche Bank. Deze organisatie heeft naast ZBO-taken nog andere taken.

<sup>3</sup> Zie einde nota voor de lijst met deze 35 ZBO's.



reductie. De formatie van het Rijk bestaat derhalve uit de bezette functies per 31/12/2006 (174 966), de gemiddelde reguliere vacatureruimte (5%) (8748), alsmede de nog niet vervulde vacatures uit intensiveringen (5418) is in totaal circa 189 000. De aldus vastgestelde 0-meting leidt samen met de vastgestelde taakstelling en eventuele intensiveringen tot de verwachte omvang na afloop van de reductieperiode. Hierbij zijn al correcties doorgevoerd voor wat betreft het overgaan van het grotestedenbeleid en de directie Inburgering en Integratie van de ministeries van BZK en Justitie naar het ministerie van VROM.

### **De taakstelling**

In de Nota Vernieuwing Rijksdienst is opgenomen dat de taakstelling ca. 12 800 fte zal omvatten. Dit aantal is gebaseerd op de doorrekening en toekenning van de taakstelling aan de kolommen, zoals in het SGO-voorstel is opgesteld. Na honorering van claims op de knelpuntenreserve bij jubilief is de taakstelling ca. 11 000 fte voor het begrotingsgefinancierde deel en ca. 1800 fte voor tariefgefinancierde diensten.

### **Diensten die door meerdere ministeries worden gefinancierd**

Een aantal baten/lastendiensten en ZBO's verzorgt dienstverlening voor meerdere ministeries. Het gaat om de volgende diensten: Dienst Publiek en Communicatie (AZ), Centrale Archiefsselectiedienst (BZK), Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (OCW), TNO (OCW), Dienst Roerende Zaken (Financiën), Rijksgebouwendienst (VROM), Senter Novem (EZ), Economische Voorlichtingsdienst (EZ), Dienst Landelijk Gebied (LNV), Dienst Regelingen (LNV), Voedselwarenautoriteit (LNV), agentschap College ter beoordeling van Geneesmiddelen (VWS), RIVM (VWS) en Zorgonderzoek Nederland (VWS).

De tussen haakjes genoemde ministeries zijn «eigenaar» van de dienst, maar worden dus mede gefinancierd door andere departementen. In financiële zin is de taakstelling terecht gekomen bij de financierende ministeries. Dat is ook doorvertaald in de taakstelling in fte per ministerie. De Rijksgebouwendienst wordt bijvoorbeeld door meerdere ministeries gefinancierd, maar de medewerkers vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM.

Het ministerie dat eigenaar is, zal ook in eerste instantie de afslankingsmaatregelen in fte moeten verzorgen. VROM zal in dit geval zorgen voor maatregelen voor de fte reductie en de departementen die diensten afnemen hebben de financiële taakstelling. De financiële taakstelling blijft bij het financierende departement.

### **Tariefgefinancierde onderdelen**

De taakstelling voor tariefgefinancierde onderdelen, die dus niet in de begroting zijn opgenomen, wordt apart in de monitor opgenomen. In totaal dient bij tariefgefinancierde organisaties 1785 gerealiseerd te worden.

Dit leidt tot het volgende beeld voor de taakstelling:

Departementen	Nulmeting relevant voor taakstelling	Taakstelling	Correctie taakstelling eigenaarsdeel	Taakstelling tariefgefinancierde diensten	Goedgekeurde intensiveringen uit het verleden <sup>2</sup>
Algemene Zaken	445	76	9	2	
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	9.588	535	-9	27	557
Buitenlandse Zaken	3.287	402	-11	0	
Defensie <sup>1</sup>	7.403	684	-6	6	
Economische Zaken	5.708	630	27	64	250
Financiën	32.451	1.140	-17	78	1527
Hoge Colleges van Staat	1.553	78	0	0	
Justitie	39.075	1.713	-56	114	3.084
Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	8.653	833	159	196	
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	12.098	771	62	603	
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25.833	1.375	-9	0	
Verkeer en Waterstaat	16.026	1.065	-22	380	
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	5.822	687	16	210	
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	7.024	926	-143	105	
<b>TOTAAL (in fte)</b>	<b>174.966</b>	<b>10.915</b>	<b>0</b>	<b>1.785</b>	<b>5.418</b>

<sup>1</sup> Defensie is niet opgenomen in het SJV. Uitgangspunt is aangegeven bezetting in foto Rijksdienst.

<sup>2</sup> Zie paragraaf 128 van de Nota Vernieuwing Rijksdienst

## Intensiveringen

De basis voor de monitor wordt gevormd door de 0-meting. Om de realisatie van de taakstelling te kunnen monitoren is een zorgvuldige administratie nodig van intensiveringen die in de komende periode door Kabinet en Tweede Kamer worden voorgesteld. De lijn bij intensiveringen is, dat eventuele beleidsintensiveringen in eerste instantie binnen de gestelde kaders moeten worden opgevangen. Van die lijn kan pas na uitdrukkelijke instemming van het kabinet worden afgeweken. In die gevallen zullen de voorgestelde intensiveringen expliciet van een «personele paragraaf» moeten zijn voorzien. Daarin worden de personele gevolgen van de intensiveringen opgenomen en verantwoord. De systematiek is vervolgens, dat de grondslag voor de taakstelling (vastgesteld bij gecorrigeerde nulmeting) met de goedgekeurde intensivering wordt opgehoogd op grond van een «personele paragraaf» bij de ministerraadsstukken.

Tot een aantal intensiveringen is in het verleden al besloten bijvoorbeeld voor extra gevangenispersoneel. Dat is ook in de desbetreffende begroting opgenomen, maar de werving van extra personeel is nog niet afgerond, omdat een aantal vacatures lastig te vervullen is. Ook de ontwikkeling daarvan zal apart zichtbaar worden gemaakt, teneinde te voorkomen dat deze nog te realiseren groei verward wordt met de afslankingsplannen. Daardoor zou ook een verkeerd beeld kunnen ontstaan van de reductie.

## Verplaatsen van organisatieonderdelen

Naast intensiveringen kunnen de plannen tot verbetering van het functioneren van de rijksdienst ook leiden tot het verplaatsen van diensten of het concentreren van dienstverlening. Dat kan betekenen dat personeel van één ministerie naar een ander ministerie overgaat. Hiervan zal een nauwkeurige administratie moeten worden gevoerd: een verschuiving is géén onderdeel van de invulling van de taakstelling, maar slechts een wijziging in de grondslagen van beide betrokken ministeries door middel van overboeking. Met harde afspraken tussen de zendende en de ontvangende partij moet worden vastgelegd wat de omvang van de overboeking in fte is.

In principe is de overboeking een nettoboeking. Dat wil zeggen voor zover dit onderdeel of deze dienst met taakstelling is belast, is deze taakstelling

ingevuld door het zendende ministerie. De administratie wordt verzorgd door BZK door middel van een overboekingsformulier, gebaseerd op de overboekingsformulieren die in de financiële kolom worden gebruikt.

### **Afbakening rijksoverheid m.b.t. Programma VRD**

Naast de gegevens van de kerndepartementen uit het Sociaal Jaarverslag Rijk en het burgerpersoneel bij KLPD en Defensie vallen de volgende organisaties onder de monitoring van de taakstelling:

#### *Ministerie van BZK*

1. Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP), Politieacademie
2. Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV), voorheen NIBRA

#### *Ministerie van Financiën*

3. Autoriteit Financiële Markten (AFM)
4. De Nederlandsche Bank (DNB) (ZBO-deel)

#### *Ministerie van EZ*

5. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
6. Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (Opta)

#### *Ministerie van Justitie*

7. Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA)
8. Raden voor Rechtsbijstand (RvRb)
9. Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)
10. College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)

#### *Ministerie van LNV*

11. College van Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)
12. Staatsbosbeheer
13. Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)
14. Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB)
15. Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Tuinbouw (NAKT)
16. Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdiensten (NAK)

#### *Ministerie van OCW*

17. Nederlandse Omroep Stichting (NOS) (Publieke omroep deel)
18. Informatie Beheer Groep (IBG)
19. Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO)
20. Koninklijke Bibliotheek (KB)
21. Bureau Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)
22. Bureau Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)

#### *Ministerie van SZW*

23. Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI)
24. Sociale Verzekeringsbank (SVB)
25. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

#### *Ministerie van Verkeer en Waterstaat*

26. Dienst Wegverkeer (RDW)
27. Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)
28. Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheid (CBR)

*Ministerie van VROM*

29. Dienst voor het Kadaster en de openbare registers (Het Kadaster)

*Ministerie van VWS*

30. College Bouw Zorginstellingen (CBZ)
31. Centrum voor indicatiestelling Zorg (CIZ)
32. College voor Zorgverzekeringen (CVZ)
33. Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
34. Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR)
35. Zorg Onderzoek Nederland/Medische Wetenschappen (ZonMW)

In de «Afbakening Rijksoverheid in brede zin», komen meer organisaties voor dan in de bovenstaande lijst. Personeelsfluctuaties in organisaties uit onderstaande lijst hebben geen invloed op de aantallen en omvang zoals gerapporteerd binnen het programma VRD. In totaal werken circa 10 000 fte bij onderstaande organisaties.

*Ministerie van BZK*

1. Nederlands Bureau Brandweerexamens (NBBE)
2. Onderzoeksraad voor veiligheid

*Ministerie van Buitenlandse Zaken*

3. Stichting Nationale Commissie Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)

*Ministerie van Defensie*

4. Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht

*Ministerie van EZ*

5. Raad van Bestuur Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
6. Verispect BV (onderdeel van Nederlands Meetinstituut)
7. EnerQ (ZBO deel van Tennet)
8. Waarborginstellingen
9. Kamers van Koophandel en Fabrieken

*Ministerie van Financiën*

10. Waarderingskamer
11. Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA)

*Ministerie van Justitie*

12. Bureau Financieel Toezicht (BFT)
13. Stichting Nidos
14. Stichting Reclassering Nederland
15. Stichting Donorgegevens Kunstmatige bevruchting

*Ministerie van LNV*

16. Stichting controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)
17. Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO)
18. Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD)
19. Stichting Kwaliteitscontrole Alternatieve Landbouwproductiemethoden (SKAL)
20. Stichting Nationaal Groenfonds

*Ministerie van OCW*

21. Commissariaat voor de Media (CvdM)
22. COLO, Vereniging Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven
23. Stichting Fonds voor de Letteren
24. Stichting Fonds voor de scheppende toonkunst
25. Stichting Fonds voor de beeldende kunsten, vormgeving en bouwkunst

26. Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo)
27. Mondriaan Stichting
28. Stichting Stimuleringsfonds voor de architectuur
29. Stichting Nederlands Fonds voor de Film
30. Stichting Fonds voor Podiumprogrammering enmarketing
31. Stichting Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten
32. Bedrijfsfonds voor de Pers
33. Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie hoger onderwijs (NVAO)
34. Regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs (RVC's VO)
35. Stichting Leerplan Ontwikkeling en Cito
36. Stichting Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds
37. Stichting Participatie-/vervangingsfonds en bedrijfsgezondheidszorg voor het onderwijs
38. KwaliteitsCentrum Examinering (KCE)

*Ministerie van VROM*

39. Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
40. Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (stAB)
41. Stichting Bureau Architectenregister (SBA)
42. Huurcommissie

*Ministerie van VWS*

43. College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)
44. College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)
45. Commissies voor de gebiedsaanwijzing
46. Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS)
47. Centraal Administratiekantoor Bijzondere Ziektekosten (CAK-BZ)

*Ministerie van Verkeer & Waterstaat*

48. ProRail
49. Stichting Airport Coordination Netherlands
50. Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)
51. Stichting VAM – Innovam Branche Kwalificatie Instituut (IBKI)