

Vergaderjaar 2008–2009

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2008

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, de tweede voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing Rijksdienst aan.¹ Deze voortgangsrapportage is eveneens aangeboden aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Het Programma Vernieuwing Rijksdienst bevat twee hoofdonderdelen: een kleinere overheid en een betere overheid. De afslanking van de overheid – de kleinere overheid – verloopt op dit moment volgens plan. Er zijn soms zeer ingrijpende plannen gemaakt op basis waarvan de afslanking wordt gerealiseerd. Hoewel dat op veel plaatsen gepaard gaat met veel inspanning en soms ook problemen en protesten, is in het algemeen de wil om dit te realiseren aanwezig. Vanzelfsprekend gaat het op sommige plaatsen wat gemakkelijker dan andere. Soms is sprake van onverwachte werkdruk of beleidsintensiveringen die al dan niet tijdelijk de afslanking kunnen dwarsbomen. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de gevolgen van de financiële crisis voor het overheidsapparaat die – zo moge duidelijk zijn – een groot beslag op het ambtelijk apparaat leggen. Ook is sprake van beleidsintensiveringen of expliciete wensen van de Kamer die opgevangen moeten worden. Het blijkt daarbij dat de roep om intensivering van de aandacht, vergroting van de bemoeienis en uitbreiding van een ambtelijke dienst vaak sneller wordt geuit dan dat er consensus ontstaat over afschaffing van taken. Dat kan de afslanking onder druk zetten. Maar desondanks is de verwachting gerechtvaardigd dat over 2008 sprake zal zijn van een goed zichtbare afslanking. Zoals met de Kamer is afgesproken, zal in detail eenmaal per jaar ten tijde van de verantwoording over de omvang van de rijksdienst c.a. worden gerapporteerd. Dan zal ook blijken wat de precieze uitkomsten zijn en op welke wijze en in welke mate beleidsintensiveringen zoals hiervoor genoemd kunnen worden verwerkt.

Tot zover over de afslanking. Deze rapportage gaat over de kwalitatieve kant van het programma, de verbetering van de rijksdienst. Er is geen nulmeting van de kwaliteit van de rijksdienst beschikbaar (zo dat al moge-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lijk zou zijn) maar niettemin is het goed mogelijk een indicatie te geven van de voortgang van de verbetering daarvan. Een prealabele opmerking is daarbij wel op zijn plaats. De overheid, en daarbinnen ook de rijksoverheid, bestaat uit veel, zeer uiteenlopende onderdelen die ieder een eigen serie omstandigheden en indicatoren hebben als het gaat om de kwaliteit. Daarbij geldt bovendien dat juist ten aanzien van de kwaliteit van de overheid vaak blijkt dat concrete overheidsprestaties vaak positief worden beoordeeld, en dat de tevredenheid van de burger daarover ook groot is, maar dat het oordeel over de overheid als geheel veel negatiever is. Deze constatering wordt gedaan door TNS NIPO in het «Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverleningen» van mei 2008. Het SCP heeft dit verschijnsel in meer algemene zin ook al herhaaldelijk gesignaleerd en erop gewezen dat het totale oordeel vaak door geheel andere factoren wordt bepaald dan die relevant zijn uit het oogpunt van kwaliteit. Zo maakt bijv. de burger geen onderscheid tussen de verschillende overheden, en wordt ook een algemene ontevredenheid vaak vertaald in ontevredenheid over de overheid.

Voor het Programma Vernieuwing Rijksdienst is desondanks getracht grip te krijgen op de kwaliteitsontwikkeling. Daarbij is een benadering gevolgd die bestaat uit een zevental componenten:

- a. de verbeterprojecten;
- b. de tevredenheidsspeilingen;
- c. een inventarisatie van klachten;
- d. de benchmarks;
- e. een indicatie van samenwerking;
- f. overige kwaliteitscriteria zoals bereikbaarheid, vertrouwen, toegankelijkheid overheidsinformatie, reactietermijnen en zorgvuldigheid;
- g. de opvattingen van het personeel.

Hieronder wordt per punt uitgewerkt hoe deze componenten kunnen worden gehanteerd bij het bepalen van de kwaliteit van de overheid.

Wat de (grote serie) verbeterprojecten uit de nota Vernieuwing Rijksdienst betreft: die zullen ongetwijfeld, bij realisatie, leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de overheid. In bijgevoegde voortgangsrapportage wordt verslag gedaan van de stand van zaken van deze projecten. Het deel «Algemeen» in de rapportage biedt een globaal overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, de beleidskernen, inspecties en de uitvoering van de Rijksdienst. Uit dit overzicht blijkt dat op veel fronten sprake is van goede voortgang. In de hoek van het beleid is bijvoorbeeld een ambitieus programma voor de verbetering van de juridische functie van start gegaan, terwijl vergelijkbare inspanningen plaatsvinden als het gaat om de financiële en communicatiefunctie. Ook zijn vier departementale auditdiensten opgegaan in de Rijksauditdienst, is het Planbureau Leefomgeving opgericht door samenvoeging van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en worden Domeinen en Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf samengevoegd. Doelstelling van al deze projecten is het vergroten van professionaliteit en het wegnemen van verkokering in het beleidsdomein. Wat in deze categorie achterstand oploopt is de herziening van de adviesstructuur, zij het dat wel sprake is van een reductie van het aantal adviesaanvragen. In het algemeen overleg van 10 december 2008 heeft de Tweede Kamer met een aantal kanttekeningen groen licht gegeven voor de door de regering in de notitie «Kwaliteit van de verbinding» voorgestelde herinrichting van het adviesstelsel. Overleg met de Eerste Kamer moet nog plaatsvinden. Evenmin is het Kennisinstituut Openbaar Bestuur en Publiek Management al tot stand gekomen. Voor dit laatste project is per 24 november 2008 een projectleider aangesteld die het Kennisinstituut zal opzetten. Dat moet nu snel vorm kunnen krijgen.

Ook in de categorie beleid is goede voortgang geboekt bij het terugdringen van administratieve lasten, zowel voor het bedrijfsleven als voor de burgers en overheden onderling. De waardering onlangs van de Wereldbank voor de Nederlandse inspanningen op dit terrein zijn daarbij een aanmoediging.

De Wereldbank was gevraagd te bezien of de aanbevelingen van vorig jaar over het regeldrukprogramma bedrijven zijn opgevolgd. Naast positieve bevindingen («the world's leading and now most innovative regulatory reform programme») blijft volgens de laatste beoordeling waakzaamheid geboden op korte en lange termijn.

In de bedrijfsvoering wordt op het ogenblik buitengewoon hard gewerkt aan het opzetten van het nieuwe DG OBR en het aanpakken van een aantal projecten die de bedrijfsvoering zullen verbeteren: Digitale Werkomgeving Rijksoverheid, de Werkmaatschappij, P-direkt en verdere flexibilisering van de rijksdienst. Zeer veel invloed heeft in deze categorie het project 1Logo dat inmiddels wordt geïmplementeerd en dat niet alleen leidt tot efficiencywinst maar ook een krachtige werking heeft als symbool van een nieuwe, meer samenhangende en ontkokerde overheid. Een project dat in deze categorie extra aandacht nodig heeft is de herziening van het functiehuis, dat essentieel is voor de gewenste flexibiliteit.

Tot zover het beeld ten aanzien van de projecten. Daarvan is de voortgang heel concreet aan te geven. Dat geldt in soms mindere mate voor de overige, hierboven genoemde factoren. Niettemin over elk daarvan een korte opmerking.

Allereerst de tevredenheidsonderzoeken. Onderscheid moet gemaakt worden tussen algemene tevredenheidsonderzoeken, zoals het «Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverleningen» (mei 2008) en specifieke tevredenheidsonderzoeken. Voor deze laatste categorie geldt dat vele uitvoeringsdiensten van de rijksdienst tevredenheidsonderzoeken laten uitvoeren. Het beeld dat eruit naar voren komt is dat over het algemeen de tevredenheid bij de klanten van die diensten heel behoorlijk is. Enkele voorbeelden van gemiddelde klanttevredenheidscijfers zijn: Raden voor Rechtsbijstand 6,1; SenterNovem 7,5; CJIB 7,5; LBIO 7,2; Staatsbosbeheer 7,4; Rijkswaterstaat 6,7. Getracht wordt iets meer aansluiting tussen deze onderzoeken te krijgen, zodanig dat een meer algemeen beeld kan ontstaan. Naast de specifieke onderzoeken is een algemeen onderzoek uitgevoerd (het eerder genoemde onderzoek van TNS NIPO uit mei '08), waarbij niet alleen het rijk maar ook de andere overheden zijn onderzocht. Ook genoemd kan worden het rapport van het SCP «De staat van de publieke dienst», waarin de gehele collectieve sector is onderzocht. Beide onderzoeken bevestigen het hierboven genoemd beeld.

Over de overheid kan worden geklaagd bij met name de Ombudsman. Daarnaast fungeert de Algemene Rekenkamer als een instantie die kritiek kan uiten en uit op de overheid. Deze vorm van klachten en kritiek resulteert vaak in vele indringende en ook waardevolle rapporten over concrete onderwerpen. Dikwijls betreft dat een speciale casus, maar er worden ook rapporten uitgebracht van een meer algemeen karakter. Uit het jaarverslag 2007 van de Ombudsman blijkt dat sommige diensten een grote vooruitgang boeken bij het behandelen van gevallen. Maar andere blijven problemen hebben. In het algemeen blijkt dat empathie een punt van aandacht is voor de overheid. De verschillende rapportages spelen een belangrijke rol bij de dienstonderdelen die het aangaat. Getracht zal worden ook meer inzicht te krijgen in de meer algemene aspecten. Andere nuttige bronnen voor het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit kunnen uitspraken zijn van rechterlijke instanties over overheidsbeslissingen. Bezien wordt of daar meer inzicht in is te krijgen.

Benchmarks bieden waardevolle informatie aan de hand waarvan verschillende organisatie-onderdelen van de overheid aan de hand van objectieve maatstaven onderling vergeleken kunnen worden. Een reeds uitgevoerde benchmark inzake de bedrijfsvoering, uitgevoerd in 2007, heeft een goed beeld opgeleverd van soms onverklaarbare verschillen in overhead. Deze benchmark zal in 2009 worden herhaald. Dan kan beoordeeld worden of er sprake is van verbetering. Onder handen is op dit moment de benchmark beleid die een beeld moet geven van de beleidsdruk in de verschillende onderdelen van het rijk. Voorts is het altijd zeer de moeite waard om Nederlandse overheidsprestaties te vergelijken met het buitenland. Getracht wordt dat enigszins te systematiseren. In dat verband is aan de OESO gevraagd een landenvergelijking te maken die in de loop van 2009 gereed zal zijn.

Het bevorderen van samenwerking tussen de beleidskernen is een van de hoofddoelstellingen van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop deze samenwerking nu verloopt is, ter invulling van een toezegging, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met daarin een 13-tal voorbeelden van vormen van interdepartementale samenwerking (TK 31 490, nr. 4). Dat overzicht zal periodiek worden geactualiseerd. Een zeer belangrijke doelstelling van de Nota Vernieuwing Rijksdienst is het bereiken van ontkokering door het bevorderen van samenwerking over departementale grenzen heen, en het overzicht geeft een beeld van de ontwikkeling op dat punt.

De overige kwaliteitscriteria kunnen eveneens een bijdrage leveren aan een oordeel over kwaliteit. Er moet dan wel sprake zijn van eenduidige en betrouwbare gegevens. Voorbeelden zijn de vertrouwenscijfers in overheid en regering die eens per twee jaar worden gepubliceerd in «Sociale Staat van Nederland» door het SCP, die geven aan dat de bevolking sinds 2003 gestaag meer vertrouwen in overheid en regering krijgt; de jaarcijfers van de Tweede Kamer over het aantal gestelde en beantwoorde Kamervragen en ingediende wetsvoorstellen; de jaarevaluatie van de campagnes van Postbus 51, waarin de doelmatigheid van de campagnes wordt gemeten; het besluit «kwaliteit rijksoverheidswebsites», dat richtlijnen opstelt waaraan websites van de rijksoverheid moeten voldoen; de Trendnota Arbeidszaken Rijk, die jaarlijks een samenhangend beeld geeft van de ontwikkelingen op het terrein van arbeidszaken in de collectieve sector; en de eerder genoemde tevredenheidsonderzoeken.

Een laatste component is de vraag wat ambtenaren vinden van het werken bij de overheid. Beschikbaar is de zgn. InternetSpiegel, die een beeld geeft van de onderlinge verschillen tussen departementen voor wat betreft medewerkers-tevredenheid. Verder meet het Personeels- en mobiliteitsonderzoek Rijk de tevredenheid van ambtenaren over hun arbeidsomstandigheden. Tenslotte is er de tweejaarlijkse Arbeidsmarktmonitor Rijk, die een beeld schetst van de Nederlandse arbeidsmarkt en van de concurrentiepositie van het rijk daarop. Dat is interessant, maar zegt nog niet zoveel over de vraag hoe het zit met de algemene kwaliteit van de rijksoverheid als werkgever. Bezien wordt of over dit onderwerp betere informatie kan worden verkregen.

Op bovenbeschreven wijze wordt getracht meer greep te krijgen op de vraag hoe de kwaliteit van de rijksdienst zich ontwikkelt. Dat is een ingewikkelde exercitie die niettemin nuttig en nodig is en dan ook met kracht zal worden voortgezet. De indruk die uit het samenstel van projecten en overige indicatoren opdoemt, is dat sprake is van duidelijke verbeteringen, zeker als het gaat om de klantgerichtheid en het terugdringen van verkokering, terwijl ook in de bedrijfsvoering veel veranderingen worden gerealiseerd. Heel positief is daarbij dat op veel plekken in het ambtelijk

apparaat sprake is van buitengewoon veel elan om daadwerkelijke verbeteringen door te voeren, zelfs als dat moet gebeuren onder de gelijktijdige belasting van een forse afslanking.

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