



**kwaliteit:**  
**een agenda voor de Rijksdienst**

*Rapport van het Beraad van secretarissen-generaal juni 2002*



# **Kwaliteit: een agenda voor de rijksdienst**

---

*Rapport van het Beraad van secretarissen generaal juni 2002*

## Inhoudsopgave

---

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1. Problemen aanpakken</b>	<b>5</b>
1.1. Strategische functie versterken	6
1.2. Projectmatig en programmatisch werken	7
<b>2. Presteren</b>	<b>8</b>
2.1. Een concreet uitvoeringsprogramma	9
2.2. Scheppen van experimenteerruimte	9
2.3. De burger centraal	10
<b>3. Uitvoeren en handhaven</b>	<b>11</b>
3.1. Interventies van de rijksoverheid	11
3.2. Versterking van de toezicht en handhaving	12
<b>4. Kwaliteit van de rijksdienst als concern</b>	<b>13</b>
4.1. Kwaliteit van het personeelsbeleid	13
4.2. Kwaliteit van de organisatie en de bedrijfsvoering	14
4.3. Efficiency door samenwerking	14
<b>5. Slotopmerking</b>	<b>16</b>
<b>Deelrapporten</b>	
· Kracht zonder Macht. Advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau (werkgroep strategische functie, maart 2002);	17
· Van een overheid, die voor prestaties gaat (werkgroep publieke prestatie, april 2002)	65
<b>Noten</b>	<b>113</b>

## Inleiding

---

Het optreden van de overheid moet van hoge kwaliteit zijn, dat is een terechte eis. Van kwaliteit betekent – tenminste – doelgericht, doelmatig en doeltreffend. Een overheid die kwalitatief aan de maat wil zijn is een overheid die voor prestaties gaat, die daartoe het beste uit de eigen organisatie wil halen, die zich richt naar wat burgers van die overheid vragen.

Een nieuw kabinet zal de rijksdienst nieuwe opdrachten voorhouden. De rijksdienst zal daarop acte de présence moeten geven. Het SG beraad heeft zich beraden op de kwaliteit, de organisatie en de werkwijze van de rijksdienst. Het beraad hecht eraan het komend kabinet bij zijn aantreden mogelijkheden aan te reiken voor een goed, kwalitatief hoogwaardig presterende rijksdienst. In deze notitie, die aan de minister van BZK wordt aangeboden, worden voorstellen gedaan die een katalyserende werking zouden kunnen hebben op kwaliteit. De voorstellen betreffen:

1. **Meer focus op probleemoplossing:** minder gedefinieerd vanuit afzonderlijke beleidskokers, meer vanuit de onderkenning dat maatschappelijke vraagstukken vaak de grenzen van departementen overschrijden.
2. **Meer focus op prestaties van de overheid:** resultaten tellen.
3. **Meer kwaliteit van handhaving en toezicht:** systematischer, meer samenhangend en consequenter.
4. **Meer kwaliteit in de eigen organisatie:** zonder hoogwaardig personeel, adequate hulpmiddelen (ICT) en goede organisatie kan de overheid niet excelleren.

Het SG – beraad heeft mede gebruik gemaakt van twee in zijn opdracht opgestelde rapporten: “Kracht zonder Macht” en “Van een overheid, die voor prestaties gaat.” Beide rapporten zijn op hoofdlijnen door het SG beraad onderschreven. Van daarin vervatte voorstellen is in deze notitie gebruikgemaakt.

### 1. Problemen aanpakken

*Vele tegenwoordige maatschappelijke vraagstukken passen niet in de structuur van de Staatsalmanak. De meeste problemen zoals die door de samenleving worden ervaren liggen op het terreinen van meerdere Directoraten – generaal of ministeries. De overheid zal werkvormen moeten hanteren waarmee deze problemen doelgericht en effectief kunnen worden aangepakt.*

*De strategische kennis zal beter dan tot nu toe moeten worden gemobiliseerd voor het maken van beleidskeuzes, voor de overheid in brede zin ( dus inclusief de functioneel en territoriaal gedecentraliseerde verantwoordelijkheden).*

*De overheid kan alleen komen tot besluiten over wat de goede dingen zijn om te doen als voor het onderkennen en oplossen van de vraagstukken wordt gewerkt over grenzen van departementen en soms bestuurslagen heen. Dat vereist doorbreking van traditionele patronen en nieuwe vormen van projectmatig of programmatisch werken.*

*Aan het begin van de regeerperiode en uitgaande van het regeerakkoord moet in kaart worden gebracht om welke probleemgebieden het gaat. Per gebied moet een werkvorm worden ontwikkeld die tijdelijk bestaande begrenzings opheft op het vlak van verantwoordelijkheden, organisatie, personeel en budgetten, ter wille van de doelgerichte beleidsvorming. De strategievorming binnen de rijksdienst en de politiek relevante visievorming kunnen versterkt worden, inhoudelijk en organisatorisch.*

#### **1.1 Strategische functie versterken**

Het beraad bepleit de instelling van een strategische eenheid van beperkte omvang bij het Ministerie van Algemene Zaken. Deze eenheid moet de politiek relevante visievorming ten behoeve van een rijksbreed kabinetsbeleid (en dus de strategische beleidsagenda van de ministerraad) ondersteunen.

Daartoe zal deze eenheid de binnen de rijksdienst aanwezige strategische expertise moeten bundelen en adresseren aan het hoogste politieke niveau. Deze eenheid moet kunnen helpen de kloof tussen de strategische analyse en de dagelijkse beleidspraktijk te overbruggen en moet richting en samenhang geven aan het werk van de departementen, planbureaus en adviesraden.

In het bijzonder drie resultaten moet deze eenheid opleveren:

- een gezaghebbende strategische agenda die periodiek in de Ministerraad wordt besproken;
- grotere benutting van Planbureaus, adviesraden en departementen bij (het aandragen van) thema's voor agendering op het niveau van de Ministerraad;
- versterking van de strategische functies op departementen door verbetering van de onderlinge samenwerking en de samenwerking met planbureaus en adviesraden.

Een strategische functie die gezaghebbend, onbevangen en flexibel kan reageren op nieuwe ontwikkelingen, lijkt het meest gebaat bij een kleine kern van vaste medewerkers met een uitgebreid netwerk en aangevuld met een goed bestand van 'virtuele medewerkers' die flexibel inzetbaar zijn.

Voorgesteld wordt om een zeer gezaghebbende functionaris (niveau S18/S19) met

vier à vijf medewerkers aan te stellen, voor een beperkte periode (vier jaar). De departementen stellen hiervoor medewerkers ter beschikking.

Deze functie kan in politieke zin worden verankerd door instelling van een ministeriële regiegroep, die een breed draagvlak waarborgt (minister-president en vice – minister- presidenten en in voorkomende gevallen aangevuld met vakministers).

Ambtelijk ressorteert de eenheid onder de SG van AZ.

- 
- *De SG van AZ bereidt besluitvorming van het nieuwe kabinet voor omtrent het inrichten van de strategische eenheid, en de instelling van een politieke regiegroep.*
  - *Aan de hand van het werkprogramma van de strategische eenheid worden door de SG's en op verzoek van de SG van AZ tijdelijk medewerkers ter beschikking gesteld voor specifieke onderdelen van dat programma.*
  - *Het SG beraad bespreekt periodiek de strategische agenda, waarborgt de interdepartementale samenhang en ondersteunt de voorbereidingen daarvoor door de strategische eenheid.*
- 

### **1.2 Projectmatig en programmatisch werken**

Eén van de manieren om de aanpak van een bepaald omvangrijk onderwerp te verstevigen is het aanwijzen van een bewindspersoon, die dit onderwerp in het bijzonder behartigt. Die moet daarvoor de middelen en bevoegdheden krijgen die nodig zijn om volledige verantwoordelijkheid te dragen. De projectminister of – staatssecretaris is daarvoor op het politieke niveau een in aanmerking komende “figuur”, en op ambtelijk niveau de project – DG.

Met een spaarzaam en goed gebruik van het instituut van de projectminister (bijvoorbeeld een bewindspersoon zonder portefeuille) kan de politieke regie van belangrijke dossiers worden verstevigd. Dat gaat in het bijzonder op voor die dossiers die een grensverleggende en grensoverschrijdende benadering vereisen, waarvoor betrokkenheid van meerdere sectoren van beleid nodig is. Dat heeft nog meer impact wanneer de aanwijzing wordt gecombineerd met het instellen van een tijdelijke ministeriële commissie of een politieke regiegroep.

Zo kunnen de politiek verantwoordelijkheden aan de voorkant van de beleidsvorming sturing geven. Essentieel is dat in zo'n geval de projectminister een staf en de middelen heeft waarover hij als projectverantwoordelijke kan beschikken en beslissen.

Daarom wordt het volgende voorgesteld.

Zo spoedig mogelijk na de formatie en met inachtneming van de daar gemaakte afspraken wordt een overzicht opgesteld van projecten en programma's die door projectministers en/of project – DG's worden getrokken. Daarbij worden de essentiële voorwaarden voor succes geformuleerd.

Daarbij gaat het om het volgende:

- het aan de projectministers of –staatssecretarissen koppelen van een interdepartementale of interbestuurlijke projectorganisatie onder hoog – ambtelijke leiding, bij voorkeur van een project -DG
- het toekennen van bijzondere bevoegdheden op het terrein van de organisatie en de bedrijfsvoering (personele inzet dwars door de ministeries heen, detachering bij het project, bundeling van financiële middelen, communicatie).

Aandachtspunt bij de selectie van onderwerpen en bij de vormgeving is het voorkómen van ongewenste beleidsconcurrentie tussen bewindspersonen. Dat vergt in het bijzonder aandacht waar gelijktijdig projectministers worden ingezet op zowel territoriale als intersectorale beleidsterreinen.

Bij de start van een project of programma moet dat expliciet worden nagegaan om zo nodig aanvullende afspraken – ook op politiek niveau – te maken. In alle gevallen is het noodzakelijk het projectresultaat nauwkeurig te omschrijven en de duur van de instelling van het projectministerschap en de organisatie ten behoeve van het project te koppelen aan het te bereiken resultaat.

Vanzelfsprekend kunnen ook tussentijds projecten of programma's worden aangewezen die op vergelijkbare wijze worden aangepakt. Jaarlijks zal bij de presentatie van de begroting een overzicht worden opgenomen van de voortgang van de projecten en programma's en van eventuele nieuwe.

Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat natuurlijk het projectmatig/ programmatisch werken (in plaats van het traditioneel, hiërarchisch werken) sterk dient te worden bevorderd, ook los van de hier bedoelde projecten en programma's.

---

*Binnen korte tijd na de formatie presenteert het SG beraad aan het kabinet een programma ter realisatie van de benodigde intersectorale/interdepartementale projectorganisaties, en het bijbehorend instrumentarium voor bedrijfsvoering.*

---

## 2. **Presteren**

*Een goede overheid levert prestaties die maatschappelijk van betekenis zijn. Die prestaties moeten afgemeten kunnen worden aan concreet waarneembare resultaten. Met VBTB wordt daar hard aan gewerkt. Maar er is meer nodig. De overheid moet alert zijn en*

*klantgericht. De overheid moet ruimte laten waar het kan, maar ook optreden waar het nodig is.*

*De overheid moet zijn (goede en kwade) "klanten" opzoeken en laten merken dat de aan haar toevertrouwde belangen ook daadwerkelijk worden behartigd. Klachten zijn daarbij niet hinderlijk, maar nuttige informatie. Veel stelselmatiger dan nu zal gekeken moeten worden wat met die klachten moet en kan worden gedaan.*

### **2.1 Een concreet uitvoeringsprogramma**

De slag van beleid naar uitvoering begint met goede, concrete uitvoeringsprogramma's. Die zullen per departement tot stand moeten komen op basis van het regeerakkoord. Voor departementoverschrijdende onderwerpen kunnen aparte uitvoeringsprogramma's worden ontworpen. Te denken valt aan onderwerpen als: achterstandswijken, jeugdbeleid, congestie en veiligheid.

In het uitvoeringsprogramma wordt zo concreet mogelijk aangegeven:

- welke beleidsdoelen worden nagestreefd, welke effecten worden beoogd, welke instrumenten daartoe worden ingezet;
- wie politiek en wie ambtelijk verantwoordelijk is;
- welke (financiële) middelen worden ingezet ;
- hoe het beleid en de uitvoering ervan vorm gaat krijgen, wie daarbij wordt betrokken (ook eventuele andere overheden en andere bestuursorganen) en wanneer het klaar is;
- hoe de voortgang wordt gevolgd en hoe over deze voortgang wordt gecommuniceerd.

- 
- *De ministeries nemen het initiatief voor uitvoeringsprogramma's per departement.*
  - *Het SG- beraad stimuleert de samenwerking en de samenhang in de uitvoering van deze programma's.*
  - *Het SG- beraad bevordert de totstandkoming van één rijksbreed uitvoeringsprogramma voor departementoverschrijdende onderwerpen.*
  - *De SG's volgen de voortgang van de uitvoering. Vaststelling van het uitvoeringsprogramma en van voortgangsrapportages vindt plaats in de Ministerraad.*
- 

### **2.2 Scheppen van experimenteerruimte**

Er worden nieuwe mogelijkheden geschapen om te kunnen experimenteren. Dat is in het bijzonder aan de orde op terreinen die complex zijn , waar regulering ingewikkeld is en veel tijd vergt, waar meerdere partijen (publiek en privaat) een rol hebben en/of waar snelle zichtbare voortgang geboden is.

De experimenten zijn in het bijzonder gericht op:



- het vergroten van de snelheid van beleidsontwikkeling,
- het inbrengen van nieuwe inzichten en het vergroten van het lerend – vermogen,
- effectiviteit van beleid.

De ruimte om te experimenteren en ook het zorgvuldige gebruik ervan worden goed in de desbetreffende regelgeving verankerd. De experimenten worden ingezet met een heldere definitie van doel en resultaat waarbij ook aandacht wordt besteed aan de doorwerking naar de reguliere regelgeving en beleidspraktijk. Hierbij wordt mede aansluiting gezocht bij de Innovatiecentra die het kabinet heeft opgericht. Inherent aan experimenteren is dat er fouten gemaakt kunnen en mogen worden. Experimenten kunnen ook mislukken. Bij de start van experimenten moet dat goed onderkend en aanvaard worden.

---

*Zo snel mogelijk na het aantreden van het kabinet worden voorstellen gepresenteerd voor experimenten die het probleemoplossend vermogen vergroten.*

---

### **2.3 De burger centraal**

De overheid moet oog hebben voor haar klanten. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Eén van de methoden die nog beter gebruikt zou kunnen worden is: systematisch onderzoek naar opvattingen, ideeën en wensen van klanten (burgers en organisaties etc.). Daarbij zou wel enige afstemming gewenst zijn, teneinde te voorkomen dat ineens allerlei onderzoek over de maatschappij wordt uitgestort. Een andere goede mogelijkheid is: beter luisteren naar klachten. Binnen de overheid bestaan klachtsystemen. Maar klachtenbehandeling blijft te vaak steken in de juridische afhandeling achteraf. Veel stelselmatiger dan nu zal gekeken moeten worden wat met die klachten kan worden gedaan zodanig dat klachten worden voorkómen, bijvoorbeeld door verbetering van systemen, werkwijzen of beleid.

De rijksoverheid maakt de komende jaren zichtbaar waar de meeste klachten over worden geuit en verantwoordt zich over het vervolg dat daaraan wordt gegeven. De klachtenoverzichten worden regelmatig besproken en met maatregelen tot verbetering belegd. Bij de begroting wordt jaarlijks per departement een overzicht gegeven van de vijf belangrijkste (soorten) klachten en wordt uiteengezet wat daaraan wordt gedaan.

- 
- *De ministeries geven jaarlijks aan wat zij met de informatie over hun klachten doen ter verbetering van de taakvervulling van de uitvoerende diensten met klantencontacten.*
  - *Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunt deze aanpak en levert periodiek een analyse van de praktijk met aanbevelingen voor verbetering.*
  - *Het SC – beraad besteedt periodiek aandacht aan dit onderwerp ter activering van deze aanpak.*
- 

### 3. Uitvoeren en handhaven

*De overheid wordt gekend aan wat zij doet: dat geldt voor beleidsvorming en ook voor uitvoering en handhaving. In de beleidsvorming is aandacht nodig voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid. De uitvoering van overheids-beleid dient efficiënt, effectief en rechtmatig te zijn.*

*Over de uitvoering moet verantwoording (kunnen) worden afgelegd. Aan de volksvertegenwoordiging, maar ook aan de gebruikers van publieke voorzieningen.*

*Het zijn vooral uitvoeringsproblemen geweest die leidden tot discussie over de prestaties van de overheid in het politieke en parlementaire debat. Naast een versterkte strategische beleidsvorming die zorgt dat de goede dingen op de agenda komen moeten uitvoering en toezicht dus ook worden verbeterd. Nederland heeft geen centrale "commandocentrale", dus zijn initiatieven nodig ter versterking van de wijze waarop aan de betreffende sectoren en actoren richting wordt gegeven, op resultaat wordt gestuurd en om rekenschap wordt gevraagd. Gegevens over de voortgang en kwaliteit van de uitvoering moeten openbaar gemaakt worden, zoveel mogelijk vergeleken via benchmarking en waar nodig gecorrigeerd met maatregelen ter verbetering. Goede uitvoering moet worden beloond, slechte uitvoering moet worden verbeterd.*

*Handhaving en toezicht zullen eveneens moeten worden getoetst aan de mate waarin ze effectief zijn. Daartoe is een risicoanalyse nodig voor de diverse inspectiegebieden en zullen middelen (met name ICT) moeten worden ingezet om gelijke tred te kunnen houden met de kwaliteit van degene op wie het toezicht wordt uitgeoefend.*

#### 3.1 Interventies van de rijksoverheid

Het rijk kan meer dan tot dusver is gebeurd afspraken maken met zelfstandige bestuursorganen en met uitvoeringsorganisaties over de geboden ruimte, de te bereiken resultaten en de binnen de geboden beleidsruimte in te zetten middelen.

Er moeten verbeteringen worden aangebracht waar het rijk hierover onvoldoende duidelijk is. Bij deze contractaanpak hoort ook het afleggen van verantwoording over inzet en resultaten en een onderlinge vergelijking van prestaties van uitvoeringsorganisaties.

Binnen die contractafspraken zijn de zelfstandige bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties zelf verantwoordelijk voor de verbetering van de kwaliteit van hun organisatie.

Op basis van bijvoorbeeld kwaliteitshandvesten en vergelijkingen op basis van gehouden benchmarks worden verbeterplannen uitgewerkt door de uitvoeringsorganisaties en in overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon. Daarin worden concrete resultaten en termijnen benoemd. Indien gewenste resultaten niet tot stand komen, zal de minister uiteindelijk mogelijkheden tot interventie moeten hebben, bijvoorbeeld door het opleggen van financiële sancties, maar ook door personele ingrepen. Waar nodig kan de zittingsduur van de bestuurlijke of ambtelijke top van een zelfstandig bestuursorgaan of uitvoeringsorganisatie worden gebonden aan een te bereiken resultaat in een bepaalde tijd.

- 
- *De ministeries zorgen voor de formulering van concrete uitvoeringsdoelstellingen voor de onder hun verantwoordelijkheid geplaatste uitvoerende diensten.*
  - *Deze doelstellingen worden openbaar gemaakt en de resultaten worden periodiek vergeleken, zodat effectieve uitvoering kan worden beloond en slechte gecorrigeerd.*
- 

### **3.2 Versterking van toezicht – en handhaving**

De samenwerking tussen toezichthouders moet worden geïntensiveerd. Risicoanalyses die ten grondslag liggen aan het werk van de toezichthouders worden onderling vergeleken. Daar waar mogelijk wordt gestreefd naar een gezamenlijke aanpak van de feitelijke inspectiewerkzaamheden. Gebleken is immers dat personen of instanties zich bij hun nalatig gedrag vaak niet beperken tot één domein.

Het SG- beraad stelt voor dat er de komende periode een rijksbrede aanpak wordt ontwikkeld voor de kwaliteit van toezicht en handhaving. Daarbij staat niet de formele positionering van inspecties en toezichtorganen centraal, maar wordt gekeken naar de praktijk van het toezicht. Een element daarvan is de handhaafbaarheid van wet – en regelgeving. Maar ook op het gebied van de instrumenten van toezicht staan de inspectiediensten voor een gezamenlijke uitdaging.

Het SG- beraad juicht de samenwerking tussen de inspecties toe. De rijks – inspectiediensten willen zich vooral richten op de fundamentele aspecten van het beleid van toezicht, zoals:

- de gezamenlijke ontwikkeling van een toezichtinstrumentarium;
- de versterking van de organisatorische samenwerking
- de ontwikkeling van onderlinge kwaliteitsbewaking
- personeels – en opleidingsbeleid specifiek voor inspecties.

Voor het toezicht op de financiële sector wordt hierbij ook de thesaurier generaal bij betrokken.

---

*Aan de inspecteurs-generaal zal worden verzocht een voorstel te ontwikkelen voor een kwaliteitsagenda toezicht en handhaving, waarin aan de hiervoor genoemde aandachtspunten aandacht wordt gegeven. Daarin zullen ook vragen aan de orde komen inzake de toereikendheid van de kwaliteit en kwantiteit van de toezichtcapaciteit, de afstemming van risicoanalyses en de vergroting van de toegankelijkheid en herkenbaarheid voor de aan het toezicht onderworpen burgers en instellingen.*

---

#### **4. Kwaliteit van de rijksdienst als concern**

*Op het terrein van de kwaliteitsbevordering van het overheidsapparaat wordt door de departementen al veel gedaan. Ook gericht op de rijksdienst als geheel is er de laatste jaren veel in gang gezet, zowel in de primaire processen als in de bedrijfsvoering en organisatie van de departementen. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft daarvan in zijn brief aan de Tweede Kamer over de kwaliteit van de rijksdienst een overzicht gegeven (9 oktober 2001). Het SG- beraad ziet een hoogstaand kwalitatief apparaat als een noodzakelijke voorwaarde voor een excellente overheid.*

*Dat kost geld. Dit geld zou voor een deel moeten worden gevonden door efficiencywinst respectievelijk taakreductie. Het SG- beraad doet de volgende voorstellen voor versterking van de kwaliteit van het overheidsapparaat.*

##### **4.1 Kwaliteit van het personeelsbeleid**

Op het gebied van het personeelsbeleid is de laatste jaren veel gebeurd: de verdere uitbouw van de Algemene Bestuursdienst (ABD), het trainee – beleid, de arbeidsmarktcommunicatie, opleidingen, acties gericht op terugdringing van het ziekteverzuim, etc. Die ontwikkeling moet krachtig worden voortgezet. Daarbij moet de rijksoverheid zich spiegelen aan de prestaties die goede bedrijven

leveren op het terrein van het personeelsbeleid. Van groot belang is het krijgen en houden van hoogwaardige medewerkers op alle niveaus. Extra aandacht zal gegeven worden aan de vervulling van (hogere) functies.

Bij een presterende overheid hoort ook dat goed presterende medewerkers goed beloond worden. Daarbij is wel nodig dat er een directer verband wordt gelegd tussen presteren en belonen. De uitwerking van het nieuwe beloningsstelsel dat in de CAO voor het rijk is overeengekomen zal hoge prioriteit moeten hebben. Dat nieuwe stelsel zal drie beloningsgrondslagen kennen: functieniveau, ontwikkeling en prestatie. Voor de leiding van de ministeries, ook de politieke, is een belangrijk aandachtspunt dat de medewerkers van het rijk trots moeten kunnen zijn op hun werk.

#### **4.2 *Kwaliteit van de organisatie en de bedrijfsvoering***

In het kader van het VBTB-proces wordt hard gewerkt aan een rijksoverheid die zich richt is op het bereiken van resultaat en die zich daarover verantwoordt. Via de begroting wordt inzichtelijk gemaakt wat de beleidsdoelen zijn, welke beleidsinstrumenten daartoe worden ingezet en welke financiële middelen daarvoor nodig zijn. Maar voor een kwalitatief hoogwaardige organisatie is meer nodig.

In het bijzonder gaat het daarbij om de beschikbaarheid niet alleen van uitmuntend personeel, maar ook van goede informatievoorziening, een beheerste bedrijfsvoering, en een doelmatige organisatie. Wat betreft de sturing op het thema kwaliteit zal op het terrein van de bedrijfsvoering en organisatie een parallel worden getrokken met de VBTB- aanpak die voor de beleidsbegrotingen wordt gevolgd, en die in het verlengde ligt van de mededeling over de bedrijfsvoering. Onnodige extra regelgeving wordt vermeden.

Sturing op kwaliteit moet onderdeel moeten zijn van de begrotingscyclus. Sturing op kwaliteit van de organisatie en bedrijfsvoering wordt hiermee een tweede pijler van de besturing, naast de beleidspijler.

#### **4.3 *Efficiency door samenwerking***

Door de jaren heen is een praktijk gegroeid waarbij ook op het gebied van de bedrijfsvoering op tal van plekken opnieuw het wiel werd uitgevonden. Dat leidt tot versnippering en te hoge kosten.

Het SG-beraad bepleit om kosten – en kwaliteitsvoordelen te halen door te werken aan gemeenschappelijke voorzieningen en diensten voor de gehele rijksoverheid (de rijksoverheid als concern).

Daarbij hanteert zij drie criteria:

- het bereiken van efficiencywinsten,
- het bereiken van grotere kwaliteit en
- het vergroten van de toegankelijkheid van de voorzieningen voor manager en medewerker.

Er zullen gemeenschappelijke diensten voor de gehele rijksdienst, Shared Service Centra, worden opgericht. Daarbij wordt in het bijzonder gedacht aan de personele voorzieningen, aan het facilitair beheer en aan de voorzieningen op het terrein van de Informatie en Communicatie Technologie.

Op het terrein van de personele voorzieningen wordt in ieder geval een standaardisatie en bundeling van administratieve en ondersteunende activiteiten tot stand gebracht.

De faciliteiten die nodig zijn ter uitvoering van arbeidsvoorwaardelijke afspraken die in de CAO rijk worden gemaakt zullen in beginsel aan een *Shared Service Centre* worden opgedragen. Specialistische en schaarse expertise op het terrein van personeelsbeleid zal worden gebundeld.

Op het terrein van ICT wordt bevorderd dat het rijksintranet wordt uitgebouwd en beter beveiligd zodat het de kennisuitwisseling binnen de rijksdienst beter kan ondersteunen, in het bijzonder over de (voortgang van) de intersectorale kabinetsprojecten en over de strategische agenda. Uitwisseling van kennis over de onderzoeksagenda's binnen de rijksdienst kan ook langs deze weg worden bevorderd. Mogelijk leidt dat ook tot meer samenwerking op dit punt.

Samenwerking tussen departementen kan ook worden bevorderd door interdepartementale pools op te richten voor, bijvoorbeeld, overheidsconsultants of projectmedewerkers. Door uitvoering te geven aan dit voorstel wordt niet alleen een directe impuls gegeven aan de kwaliteit van de rijksdienst als zodanig (behoud en bundeling van kennis), maar kan ook worden bevorderd dat inhuur van dure externen wordt teruggedrongen.

Veel mogelijkheden biedt tenslotte: gezamenlijke inkoop van goederen en diensten. De Stuurgroep Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) is op dit punt actief en komt met voorstellen die – bij implementatie – veel geld kunnen besparen.

- 
- *Uitwerking van prestatiegericht belonen als onderdeel van het nieuwe beloningsstelsel voor het rijk.*
  - *Met ingang van 1 januari 2003 wordt een aanpak ingevoerd waarbij de kwaliteit van organisatie en bedrijfsvoering aan de hand concrete prestatie – indicatoren wordt verbeterd.*
  - *Een werkgroep van SG's en pSG's en de DGMP resp. DGRB werkt die aanpak verder uit.*
  - *Het SG beraad zorgt voor de totstandkoming van gemeenschappelijke voorzieningen in de rijksdienst op het terrein van de personele voorzieningen. Dat behelst in ieder geval: bundeling van administraties, gemeenschappelijke faciliteiten voor de uitvoering van arbeidsvoorwaardelijke maatregelen, bundeling van deskundigen.*
  - *Het SG beraad bevordert dat het rijksintranet wordt uitgebouwd en beter beveiligd ter intensivering en ondersteuning van kennisuitwisseling in de rijksdienst.*
  - *De Stuurgroep Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA) presenteert voorstellen voor gezamenlijke inkoop van goederen en diensten.*
  - *De coördinerende rol van BZK bij verbetering van de bedrijfsvoering wordt versterkt.*
- 

## 5. Slotopmerking

Hiervoor is een agenda geschetst voor verbetering van de rijksdienst. Het afwerken van die agenda heeft hoge prioriteit voor het realiseren van een rijksoverheid die de uitdagingen goed aankan. Indien het komend kabinet met deze agenda instemt zal de uitvoering vervolgens snel ter hand moeten worden genomen.

Het SG beraad stelt zich voor dat elke drie maanden over de voortgang kan worden gerapporteerd en waar nodig aanpassingen in de programma's kunnen worden aangebracht. Voor het SG beraad staat vast dat deze verbeteringen urgent zijn en ook metterdaad zullen leiden tot betere prestaties. Dat zal ook moeten, een goed presterende overheid is essentieel voor het goed functioneren van dit land.

# Kracht zonder macht

---

*Advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau*

**Maart 2002**



## Inhoud

---

<b>Voorwoord</b>	<b>21</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>23</b>
<b>Inleiding</b>	<b>27</b>
<b>1. de urgentie en probleemanalyse</b>	<b>29</b>
1.1 Urgentie	29
1.2 Wat is het probleem?	30
<b>2. De strategische functie</b>	<b>33</b>
2.1 Internationaal perspectief	33
2.2 Van strategische expertise naar dagelijks beleid	33
<b>3. Strategische aanpak, taken en resultaat op rijksniveau</b>	<b>35</b>
3.1 Strategische aanpak: licht en luchtig	35
3.2 Strategische taken op rijksniveau	35
3.3 Beoogd resultaat	36
<b>4. Randvoorwaarden: breed netwerk en flexibiliteit</b>	<b>37</b>
4.1 Strategisch netwerk op rijksniveau	37
4.2 Andere randvoorwaarden	38
<b>5. Kracht zonder macht: organisatie strategische functie</b>	<b>41</b>
5.1 Positionering strategische functie: drie opties	41
5.2 Bezetting strategische functie: drie opties	43
5.3 Tijdsplanning	44
<b>6. Aanbevelingen</b>	<b>47</b>

## **Bijlagen**

1	Omgevingsverkenning: wat gebeurt er al aan strategievorming?	49
2	Internationaal perspectief	55
3	Samenvatting 'Knellende kokers, passende kaders'	59
4	Korte profielschetsen project-DG en medewerkers	63

## Voorwoord

---

Veranderingen in de samenleving vragen om een andere rol en werkwijze van de overheid. Het SG-beraad heeft daarom besloten zes projecten te starten die kunnen helpen om de rijksoverheid in kwalitatief opzicht beter toe te rusten. De projecten moeten afgerond zijn als het nieuwe kabinet aantreedt. Eén van de projecten is de inrichting van de strategische functie op het niveau van de rijksoverheid. Deze functie moet een brug slaan tussen strategische expertise en de dagelijkse beleidspraktijk om visievorming over maatschappelijke thema's te bevorderen. Begin december 2001 heeft de werkgroep<sup>1</sup> de opdracht gekregen om hierover een advies uit te brengen.

Een strategische functie op het niveau van de rijksoverheid kan alleen effectief zijn als ze iets toevoegt aan wat de bestaande planbureaus, adviesraden en strategische eenheden van departementen al heel goed doen. Dat is het geval als de vele strategische expertise die er al is meer politieke relevantie krijgt, en meer focus krijgt. De toegevoegde waarde van een strategische functie op het niveau van de rijksoverheid is dat zij strategische expertise verbindt met dagelijks beleid door belangrijke thema's te agenderen en brede visievorming hierover te bevorderen.

Dit advies is bedoeld om een zorgvuldige afweging voor de inrichting van een dergelijke strategische functie mogelijk te maken. Het advies is geen wetenschappelijke verhandeling; het brengt op een praktische wijze de mogelijke uitwerkingen van deze functie in beeld. Over het advies is ook gesproken met een klankbordgroep van deskundigen<sup>2</sup> en een afvaardiging van het informele interdepartementale strategennetwerk. De commentaren uit deze kringen waren bemoedigend.

Om misverstanden te voorkomen: het vermogen van een kabinet om strategische thema's te agenderen hangt sterk samen met de (persoonlijke) affiniteit van de toekomstige premier en de andere bewindslieden met de inrichting van een strategische functie. Als die affiniteit ontbreekt, dan heeft de strategische functie zeer waarschijnlijk te weinig draagvlak en gezag om zinvol te functioneren. Maar is die affiniteit er, dan kan een kleine voorziening al voldoende zijn om rijksbrede thema's gezaghebbend te agenderen. Overigens zullen departementen zelf ook hun strategisch vermogen moeten versterken. Zonder die versterking is elke voorziening op rijksniveau gedoemd te mislukken.

De werkgroep spreekt de hoop uit dat dit advies richting geeft aan de discussie in het SG-beraad, en dat het vervolgens via de komende kabinetsformatie het strategisch vermogen van het kabinet kan versterken.

**Hans Borstlap**

*Voorzitter van de werkgroep strategische functie op rijksniveau*

## **Managementsamenvatting Kracht zonder Macht**

---

### ***Advies over de inrichting van de strategische functie op rijksniveau***

Dit advies over een strategische functie op rijksniveau is door de werkgroep in opdracht van het SG-beraad geschreven. Het advies bevat aanbevelingen voor de inrichting van deze functie. Deze aanbevelingen zijn tot stand gekomen in samenspraak met een klankbordgroep van deskundigen en kunnen politieke besluitvorming over het inrichten van een strategische functie op rijksniveau ondersteunen. Hieronder worden de belangrijkste punten uit het advies kort toegelicht.

#### **1 *Inrichten van een voorziening op rijksniveau***

De werkgroep onderschrijft de urgentie van de inrichting van een strategische functie op het niveau van de rijksoverheid. De werkgroep bepleit daarom een voorziening in het leven te roepen die politiek relevante visievorming ten behoeve van een rijksbreed kabinetsbeleid (en dus de strategische beleidsagenda van de ministerraad) kan ondersteunen.

#### **2 *Verstevigen strategische functie departementen***

De oprichting van een strategische functie kan een gebrek aan strategisch vermogen van departementen op zichzelf niet compenseren. De werkgroep adviseert het SG-beraad de inrichting van een rijksbrede strategische voorziening vergezeld te laten gaan van een versterking van de strategische functie op de departementen

#### **3 *Taken van de strategische functie***

De werkgroep adviseert de strategische functie de volgende taken te geven:

- Versterken van beleid door het opstellen van een rijksbrede strategische agenda, die gevoed wordt met samenhangende, sectoroverstijgende en strategische thema's die zich kunnen voordoen op nationaal en internationaal niveau.
- Versterken van strategische expertise door brede visievorming op politiek relevante thema's te bevorderen en de aanwezige expertise beter te benutten door formele en informele samenwerking te vergroten.

#### **4 *Beoogd resultaat van de strategische functie***

Met de inrichting van de strategische functie wordt het volgende resultaat beoogd:

- Een gezaghebbende strategische agenda die periodiek in de Ministerraad wordt besproken;

- Grotere benutting van Planbureaus, adviesraden en departementen bij (het aandragen van) thema's voor agendering op het niveau van de Ministerraad;
- Versterking van de strategische functies op departementen en verbeterde samenwerking van de departementen met Planbureaus en adviesraden.

#### **5 Positioneren bij het Ministerie van Algemene Zaken**

De strategische functie is het meest effectief als ze geen deelbelang hoeft te vertegenwoordigen en betrokken kan zijn bij de agendering van de Ministerraad. De werkgroep adviseert daarom de rijksbrede strategische functie onder te brengen bij het Ministerie van Algemene Zaken.

#### **6 Instellen ministeriële regiegroep**

Om goed te kunnen functioneren heeft de strategische functie op rijksniveau de steun van de politiek nodig. De werkgroep adviseert het SG-beraad daarom deze functie in politieke zin te verankeren door een ministeriële regiegroep in te (laten) stellen (minister-president en vice-minister-presidenten en in voorkomende gevallen aangevuld met vakministers), die coalitiebreed draagvlak waarborgt.

#### **7 Inrichten klankbord- en adviesfunctie**

Om de expertise op rijksniveau echt te kunnen bundelen en de betrokkenheid van het SG-beraad en de planbureaus en de WRR te versterken, adviseert de werkgroep het SG-beraad de klankbord- en adviesfunctie als volgt vorm te geven:

- de betrokkenheid van het SG-beraad kan gestalte krijgen door het beraad adviesrecht te geven over de voorstellen die via de ministeriële regiegroep geagendeerd worden voor de ministerraad;
- de klankbordgroep kan bestaan uit de directeuren van de planbureaus en de secretaris van de WRR.

#### **8 Aanstellen project-DG en vier à vijf medewerkers**

Een strategische functie die gezaghebbend, onbevangen en flexibel kan reageren op nieuwe ontwikkelingen, lijkt het meest gebaat bij een kleine kern van vaste medewerkers met een uitgebreid netwerk en aangevuld met een goed bestand van 'virtuele medewerkers' die flexibel inzetbaar zijn.

De werkgroep adviseert het SG-beraad dan ook de aanstelling van een project-DG of een zware raadadviseur (op SG/DG-niveau) met vier à vijf medewerkers voor te bereiden, voor een beperkte periode (vier jaar). De departementen stellen hiervoor medewerkers ter beschikking, zodat de nieuwe voorziening tot stand kan komen zonder uitbreiding van de formatie van de rijksoverheid.

**9 Inventariseren 'virtuele medewerkers'**

De werkgroep adviseert het SG-beraad de oprichting van de strategische functie te ondersteunen door te inventariseren welke medewerkers bij departementen, adviesraden en planbureaus in overleg flexibel kunnen worden ingezet voor de strategische functie.

**10 Instellen voor een periode van vier jaar**

Omdat het een nieuwe voorziening betreft die zijn waarde voor de rijksoverheid en de politiek nog moet bewijzen adviseert de werkgroep het SG-beraad uit te gaan van een voorziening die vooralsnog voor vier jaar in het leven wordt geroepen en die na drie jaar wordt geëvalueerd op grond van vooraf gestelde criteria en prestatienormen.

# Inleiding

---

## Aanleiding en leeswijzer

Het SG-beraad wil in het kader van een beter toegeruste overheid een strategische functie inrichten, die op het niveau van de Rijksoverheid gestalte moet krijgen. Doel daarvan is dat het kabinet alerter kan anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving. In opdracht van het SG-beraad heeft de werkgroep in deze notitie een voorstel uitgewerkt voor een dergelijke functie.

Paragraaf 1 van deze notitie beschrijft de urgentie en de achtergrond van het plan om een rijksbrede strategische functie in het leven te roepen. Paragraaf 2 gaat in op de doelen ervan. In paragraaf 3 staan de middelen centraal. Aan de hand van de vraag wat er in Nederland nodig is om de doelen te bereiken, schetst deze paragraaf de hoofdtaak van de strategische functie: helpen om de afstand te overbruggen tussen de strategische expertise en de dagelijkse beleidspraktijk. Paragraaf 4 beschrijft hoe de strategische functie gestalte zou moeten krijgen. De mogelijke positionering, bezetting en tijdsplanning van de strategische functie komen in paragraaf 5 aan bod. De notitie eindigt met de aanbevelingen van de werkgroep (paragraaf 6).



## 1. De urgentie en probleemanalyse

### 1.1 Urgentie

Er is een aantal ontwikkelingen die het nodig en wenselijk maakt om in het beleidsproces de fase waarin het gaat om het zoeken naar, en vaststellen van doelstellingen en koers te verbeteren. Het gaat om de fase waarin men toekomstige ontwikkelingen-, en strategische en samenhangende vraagstukken verkent in een veranderende maatschappelijke en institutionele context. Bij strategie gaat het om koers zoeken, koers vinden en koers houden.

#### ***Behoeftte aan tijdige agendering juiste maatschappelijke problemen***

Burgers verwachten van de overheid dat zij de grote uitdagingen van nu en morgen vanuit haar publieke verantwoordelijkheid efficiënt en samenhangend aanpakt. De rijksoverheid zal problemen eerder moeten signaleren en zal strategische, rijksbrede thema's meer moeten agenderen, rekening houdend met (internationale) trends. Onder rijksbrede thema's verstaan we thema's die geschikt zijn voor agendering op het niveau van de ministerraad. Deze strategische thema's en trends overstijgen vaak de departementale kaders. De politiek en ambtenarij zijn doorgaans onvoldoende ingesteld op de vroege, onbevangen agendering van problemen, die ook kunnen voortvloeien uit het huidige beleid.

Nu 'Europa' voor het nationale beleid een steeds grotere relevantie krijgt, neemt ook de behoefte toe aan een duidelijke en samenhangende nationale inbreng. Deze inbreng vraagt een grotere aandacht voor en samenhang tussen thema's op nationaal niveau.

#### ***Roep om een slagvaardige overheid***

Uiteraard staan ook op dit moment rijksbrede thema's op de agenda binnen de rijksoverheid. Maar het proces waarin de betrokkenen reageren op brede, maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken verloopt vaak moeizaam en omslachtig<sup>3</sup>. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens het schrijven van de recente Verkenningen over zorg, onderwijs, sociale infrastructuur, economische structuur en belastingen. Binnen de departementen moest voldoende draagvlak ontstaan om de Verkenningen te schrijven. Daarvoor was politieke druk nodig en ondersteuning van het proces gewenst. De desbetreffende departementen wilden namelijk wel samenwerken met elkaar, met onderzoekers en met planbureaus, maar de contacten moesten vaak nog worden gelegd. De samenwerking die - hoe moeizaam ook - tot stand kwam, leidde uiteindelijk wel tot blikverruiming van de

schrijvers en maakte creativiteit los, waardoor de rapportages beter zijn geworden. In het vervolgtraject van de Verkenningen hebben de betrokkenen door de beperkte ondersteuning en coördinatie elkaar weer enigszins uit het oog verloren. Daardoor is het draagvlak op de departementen weer afgenomen en wordt de mogelijkheid om gezamenlijk en slagvaardig op te treden onvoldoende benut.

## 1.2 Wat is het probleem?

Deze ontwikkelingen vragen om een nieuwe oriëntatie op de rol van de rijksoverheid in het strategische proces: waarom lukt het de rijksoverheid slechts ten dele om slagvaardig om te gaan met brede, strategische en vaak ook samenhangende maatschappelijke thema's? Uit de inventarisatie van de Nederlandse expertise op het gebied van de strategische oriëntatie (zie bijlage 3), blijkt dat er op rijksniveau twee belangrijke knelpunten zijn:

1. **Beperkte strategische agendering:** de rijksoverheid heeft een beperkt vermogen om de huidige strategische expertise te bundelen en te adresseren aan het hoogste politieke niveau. Er gaapt een kloof tussen strategische analyse en de dagelijkse beleidspraktijk. Daardoor is het lastig om richting en samenhang te geven aan het werk van de departementen, planbureaus en adviesraden.

Veel departementen, planbureaus en adviescolleges houden zich bezig met analyse van strategische thema's, maar 'de politiek' wordt vaak niet in stelling gebracht om conclusies van deze analyses te agenderen. De politiek wil dit ook niet altijd. Daardoor lijkt de 'waan van de dag' vaak te overheersen, en komt de vertaling van strategische analyses naar concreet beleid onvoldoende uit de verf.

Daarnaast bestaat in onze coalitiecultuur de neiging om spanning te vermijden. Spanning die het agenderen van overkoepelende maatschappelijke vraagstukken nu eenmaal met zich meebrengt. Deze spanning ontstaat bijvoorbeeld als de problemen van de toekomst een gevolg zijn van het huidige beleid. Om maatschappelijke vraagstukken in hun volle scherpte en omvang op de politieke agenda te krijgen, moet deze spanning juist bewust opgeroepen kunnen worden.

2. **Verkokering tussen departementen:** de ervaring met onder meer de Verkenningen toont aan dat het de departementen, maar ook de adviesraden, moeite kost de verkokering te ontstijgen. De Nederlandse departementen zijn

zo ingericht dat de meeste zaken relatief eenvoudig, en meestal binnen de eigen koker, geregeld kunnen worden; zelfs de commissies van de Tweede Kamers zijn goeddeels verkokerd ingedeeld, naar departement dus. Dit stimuleert de niet altijd gezonde concurrentie tussen departementen en belemmert de samenwerking en de uitwisseling van informatie die rijksbreed nodig is om maatschappelijke thema's te identificeren. Het samenhangende, departementsoverstijgende karakter van deze thema's krijgt daardoor vaak te weinig aandacht.

## **2. De strategische functie**

---

### **2.1 Internationaal perspectief**

Paragraaf 2.2 beschrijft hoe de strategische functie gestalte zou kunnen krijgen. Maar eerst is de Nederlandse situatie vergeleken met voorbeelden van strategievorming in landen om ons heen (Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Finland en Zweden), de Europese Unie en bij de OESO (zie bijlage 4).

Uit deze vergelijking blijkt dat men in een groeiend aantal landen discussieert over de rol van de staat. Privatisering, verzelfstandiging en territoriale decentralisatie zijn illustraties van een zich terugtrekkende overheid. Vanwege de complexiteit van de problemen in een pluralistische samenleving, is het voor overheden steeds moeilijker om te 'sturen'. Enerzijds neemt de beleidsvormende capaciteit af, anderzijds is er een tendens om te centraliseren en om de rol te versterken van de president, minister-president of beiden. Mede door het toenemend belang van de Europese Unie wil men ook in de ons omringende landen de strategische oriëntatie verbeteren, en werken aan een samenhangend beleid in eigen land.

Het beeld dat de verschillende landen laten zien is echter weinig eenduidig en biedt zeker niet altijd een wenkend perspectief. Engeland en Zweden worden vaak als voorbeeld genoemd van landen die het in strategisch opzicht goed voor elkaar hebben, maar hier zijn de nodige vraagtekens bij te plaatsen. In Engeland bepaalt een klein kringetje van adviseurs, in de nabijheid van de PM, de strategie. De vraag is in hoeverre deze gang van zaken is ingebed in de bredere rijkdienst. In Zweden kent een dussdanige vermenging van strategie met partijpolitiek dat betwijfeld mag worden of dit voor ons land een voorbeeld kan zijn. De Finse aanpak biedt meer aanknopingspunten: daar kent men periodieke agendering van thema's, voorbereid door een voorziening in de buurt van het hoogste politieke niveau.

### **2.2 Van strategische expertise naar het dagelijkse beleid**

De werkgroep adviseert om een (bescheiden) voorziening op te zetten die besluitvorming voorbereidt op het hoogste politieke niveau (ministerraad). Een dergelijke strategische functie op rijksniveau moet een brug slaan tussen strategische expertise en de dagelijkse beleidspraktijk. Deze voorziening richt zich op het ondersteunen van politiek relevante visievorming op het niveau van de ministerraad. Deze visievorming wordt gevoed door een analyse van

maatschappelijke trends die veelal sectoroverstijgend en internationaal van karakter zijn.

### 3. Strategische aanpak, taken en resultaat op rijksniveau

#### 3.1 Strategische aanpak: licht en luchtig

Omdat het slagen van de strategische functie grotendeels afhangt van de samenwerking met andere, bestaande organisaties, kan de strategische functie op rijksniveau de meeste toegevoegde waarde genereren als haar positie goed is gewaarborgd. Ze moet politiek en ambtelijk draagvlak hebben en zo weinig mogelijk formele hiërarchische macht nodig hebben om anderen in beweging te zetten. Wil zij haar taken kunnen uitvoeren en relaties op de juiste manier vormgeven, dan moet zij subtiel maar overtuigend kunnen opereren: gedisciplineerd, gericht op haar toegevoegde waarde en niet competitief ten opzichte van de vele strategische activiteiten die er al zijn. De vormgeving zal 'licht en luchtig' moeten zijn.

#### 3.2 Strategische taken op rijksniveau

De taken van de beoogde voorziening zijn:

- *Het beleid versterken:* opstellen van een rijksbrede strategische agenda, met Versterken van beleid door het opstellen van een rijksbrede strategische agenda, die gevoed wordt met samenhangende sectoroverstijgende en strategische thema's<sup>4</sup> die zich kunnen voordoen op nationaal en internationaal niveau. Zo'n agenda kan helpen prioriteiten te stellen; ze kan meer samenhang genereren in de departementale beleidspraktijk en kan de Nederlandse inbreng in Europa krachtiger maken.

De strategische agenda moet inpasbaar zijn in beleidscycli en op het niveau van de ministerraad invulling krijgen en besproken worden. Het is raadzaam de voortgang van deze strategische agenda regelmatig (bijvoorbeeld 4 keer per jaar) in de ministerraad aan de orde te stellen.

- *De strategische expertise versterken:* bevorderen van brede visievorming op politiek relevante thema's door processen en kennis op rijksniveau zo te organiseren dat expertise van de planbureaus, de WRR en beleidsmakers op (inter)departementaal niveau wordt benut.

De strategische expertise kan ook worden versterkt door de formele en informele

samenwerking tussen strategische directies en tussen deze directies en de planbureaus te vergroten. Te denken valt bijvoorbeeld aan een beraad voor de desbetreffende directeuren en het onderhouden van contacten met de bestaande strategennetwerken. Desgevraagd kan de strategische functie ook helpen bij het toetsen van inzichten van departementen door de verbinding te leggen met relevante organisaties. Zo kan de samenhang van beleid worden bewaakt en de politiek de juiste keuzes worden voorgelegd.

### **3.3 Beoogd resultaat**

Met de inrichting van de strategische functie wordt het volgende resultaat beoogd:

- Een gezaghebbende strategische agenda die periodiek in de Ministerraad wordt besproken;
- Grotere benutting van planbureaus, adviesraden en departementen bij (het aandragen van) thema's voor agendering op het niveau van de Ministerraad;
- Versterking van de strategische functies op departementen en verbeterde samenwerking van de departementen met Planbureaus en adviesraden.

## 4. Randvoorwaarden: breed netwerk en flexibiliteit

---

Deze paragraaf beschrijft welke randvoorwaarden de inrichting van een strategische functie vereist.

### 4.1 Strategisch netwerk op rijksniveau

In de werkwijze van de strategische functie speelt het onderhouden en uitbouwen van (informele) netwerken een belangrijke rol. Dat heeft alles te maken met het uitgangspunt dat de strategische functie 'licht en luchtig' moet zijn. Om haar taken effectief uit te kunnen voeren (zie paragraaf 3), moet de strategische functie goede relaties opbouwen en onderhouden met de departementen, de WRR, de planbureaus, en studiebureaus in internationaal verband. Hieronder komen deze relaties kort aan bod.

#### **Departementen**

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop departementen hun strategische functies hebben vormgegeven (zie bijlage 3). Dat is op zich geen probleem. Maar om een goed netwerk te kunnen bouwen, zou de rijksbrede strategische functie bij elk departement een duidelijk aanspreekpunt moeten hebben voor strategie (bijvoorbeeld de directeur van de strategische eenheid/directie).

De rijksbrede strategische functie kan een gebrek aan strategisch vermogen van departementen op zichzelf niet compenseren. De inrichting van een rijksbrede strategische voorziening zal dus gepaard moeten worden aan een versterking van de strategische functies op de departementen.

De strategische functie op rijksniveau kan helpen deze strategische functies op de departementen te versterken, door (informele) netwerkvorming te stimuleren. Verder kan zij het draagvlak vergroten voor intersectorale, toekomstgerichte en internationale thema's en deze onder de aandacht brengen van de departementen. Zo kan ze de 'onderstroom' op de beleidsdossiers beïnvloeden en de dialoog over strategie binnen de departementen op een hoger plan brengen.

Aan de andere kant zal de strategische functie de departementen ook nadrukkelijk betrekken bij het aandragen van thema's voor de strategische agenda. De thema's die op de strategische agenda staan moeten inpasbaar zijn in de beleidscycli. Dat stelt eisen aan de momenten waarop de strategische functie wordt geagendeerd: op relevante momenten voor de beleidspraktijk.



Maar de strategische functie zal overigens zeer terughoudend zijn bij de vertaling van strategie naar dagelijks beleid. Dit is immers een taak van de departementen zelf.

#### ***WRR en planbureaus***

In december 2001 is het functioneren van de WRR geëvalueerd. Daaruit bleek nog eens dat de onafhankelijke en wetenschappelijke benadering van sector-overstijgende thema's de kracht zijn van de WRR. Om effectief te kunnen opereren moet de WRR deze onafhankelijkheid en de afstand tot de politiek bewaren. Daarom is de WRR in zijn huidige vorm minder geschikt om te fungeren als strategische functie op rijksniveau. Wel wil de WRR actueler en flexibeler zijn, meer voortbouwen op wat er al is en de communicatie verbeteren met de politiek, en met het SG-beraad (vooral in het voortraject). Op die manier kan de WRR een rol spelen in de identificatie van thema's die op de langere termijn de politieke agenda moeten bepalen.

De planbureaus, die deelnemen in de onderraden, zijn sectoraal opgezet. En alhoewel ook deze onderraden voortdurend inspelen op het (gebrek aan) kabinetsbeleid, waken de planbureaus, net als de WRR, voor politieke beïnvloeding die hun onafhankelijkheid in gevaar zou kunnen brengen.

De strategische functie moet nauwe contacten onderhouden met de planbureaus en de WRR. Dat voorkomt dat de strategische functie op rijksniveau – zo dicht bij de politieke top – te zeer politiseert. Zij moet voldoende tegenwicht blijven bieden aan de waan van de dag. Ze kan zo ook de adviesfunctie van de planbureaus en de WRR versterken. De strategische functie kan de voorbereiding en bespreking van de werkplannen van de planbureaus en de WRR in de ministerraad meer betekenis geven. Zo kan zij zorgen voor een verbetering in de samenhang tussen de agenda's van de genoemde instellingen.

#### ***Internationaal***

Om in Nederland geïnformeerd te blijven over de internationale trends in strategievorming, zal de strategische functie op rijksniveau een sterk internationaal netwerk moeten opbouwen van relevante partners.

#### **4.2 Andere randvoorwaarden**

De strategische functie zal niet alleen een strategisch netwerk op rijksniveau moeten onderhouden, maar ook aan een paar andere randvoorwaarden moeten voldoen:

***Rijksbrede en actieve benadering van maatschappelijke vraagstukken***

- De strategische functie schakelt tussen de strategen en de dagelijkse beleidsmakers.
- Ze gaat pro-actief om met de agendering van toekomstgerichte thema's.
- Ze creëert ambtelijk en politiek draagvlak voor deze thema's en bereidt een rijksbrede strategische agenda voor, die door de ministerraad wordt vastgesteld.
- Ze benadert maatschappelijke vraagstukken 'ontkokerd'.
- Ze spoort 'witte vlekken' op die departementen en politiek laten liggen.

***Flexibele, moderne organisatie***

- De strategische functie is een organisatorische eenheid die flexibel omspringt met haar takenpakket.
- Ze behoudt haar onbevangenheid, o.a. door mensen flexibel in te zetten (uitwisseling en detachering).
- Ze heeft ervaring met verschillende werkvormen en kan per thema de meest geschikte werkvorm kiezen (b.v. Catshuissessies, Verkenningen, ad hoc verzoek aan planbureaus, instellen van een projectorganisatie, in tijd gelimiteerde opdracht aan "huisfilosoof", instellen "pressure cooker", virtuele communities, etc.)

## 5. **Kracht zonder macht: organisatie**

---

### **strategische functie**

Op basis van de taken en randvoorwaarden (paragrafen 3 en 4) worden hieronder de mogelijke positionering en de bezetting besproken van de strategische functie op rijksniveau.

#### **5.1 Positionering strategische functie: drie opties**

Een strategische functie op rijksniveau kan op verschillende plaatsen gestalte krijgen:

- a. op het niveau van het SG-beraad;
- b. in de buurt van de ministerraad (minister-president en het Ministerie van Algemene Zaken);
- c. in de buurt van de ministerraad met coalitiebrede ministeriële regiegroep (van minister-president, Ministerie van Algemene Zaken, vice minister-presidenten en in voorkomende gevallen aangevuld met vakministers)

Voor elk van deze positioneringen is nagegaan hoe effectief de strategische functie zou kunnen zijn in het uitoefenen van haar taken. Hieronder staan kort de belangrijkste conclusies.

#### **Taken**

Om de contacten met de departementen, adviescolleges en planbureaus te onderhouden, kan de strategische functie aan de ministerraad of aan het SG-beraad gekoppeld worden. Dat maakt weinig verschil. Ook als het erom gaat de (samenwerking tussen) strategische directies te versterken, kan de strategische functie op beide plaatsen tot haar recht komen.

Om de strategische thema's tijdig en effectief op het hoogste niveau te agenderen, kan de strategische functie gekoppeld worden aan Algemene Zaken en in het verlengde daarvan aan de ministerraad. Dat lijkt ook het meest effectief, omdat het Ministerie van Algemene Zaken en de minister-president in beginsel geen deelbelang vertegenwoordigen en de verantwoordelijkheid hebben voor agendering voor de ministerraad.

#### **Regie**

Het zou niet goed bij de Nederlandse verhoudingen passen als de regie over de

strategische functie uitsluitend bij de minister-president komt te liggen. De hele coalitie zal de regie moeten dragen: hier ligt een rol voor de vice-premiërs en als daarmee de coalitie niet volledig vertegenwoordigd is eventueel ook voor vakministers. Een kleine ministeriële regiegroep (waarin alle coalitiepartijen zijn vertegenwoordigd: minister-president en vice minister-presidenten en in voorkomende gevallen aangevuld met vakministers) zou een belangrijke voorbereidende rol kunnen spelen in de agendering voor de ministerraad.

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft een duidelijker mandaat dan het SG-beraad, waardoor het een verstrekkende of 'impopulaire' boodschap van de MR of de ministeriële regiegroep aan een departement, planbureau of adviesraad krachtiger kan coördineren.

#### ***Randvoorwaarden voor positionering***

Positionering bij het SG-beraad heeft als mogelijk voordeel dat het eenvoudiger zal zijn om ambtelijk draagvlak te creëren. Dat is van cruciaal belang voor de brug tussen langetermijnvisie en kortetermijnbeleid. Wil de strategische functie aanvaard worden en effectief kunnen opereren, dan is de steun van het SG-beraad, van Algemene Zaken én van de nieuwe minister-president en vice-minister-presidenten van doorslaggevend belang. Als de strategische functie wordt ondergebracht bij Algemene Zaken, dan zou het SG-beraad het recht kunnen krijgen om te adviseren over de rijksbrede strategische agenda. Het is van groot belang dat het SG-beraad zich committeert aan deze strategische functie.

Om een gezaghebbende rijksbrede strategische agenda op te kunnen stellen, heeft de strategische functie input van de planbureaus en onderraden nodig. Daarom zou een klankbordgroep in het leven geroepen kunnen worden die bestaat uit de directeuren van de planbureaus en de secretaris van de WRR. Daarnaast doet zich de vraag voor of, en zo ja, hoe de voorzitters van de ambtelijke voorportalen van de onderraden een klankbordfunctie kunnen krijgen. Aandachtspunt daarbij is dat deze ambtelijke voorportalen heel verschillend werken.

Conclusie: de rijksbrede strategische functie kan waarschijnlijk het meest effectief de strategische thema's agenderen als ze voldoet aan de volgende eisen:

- Ze is gepositioneerd bij het Ministerie van Algemene Zaken.
- Ze is ten behoeve van de voorbereiding van de discussie in de ministerraad politiek 'opgehangen' aan een coalitiebrede ministeriële regiegroep van minister-president en vice-premiërs die in voorkomende gevallen wordt aangevuld met vakministers.

- Ze wordt geadviseerd door het SG-beraad en door een klankbordgroep, die bestaat uit de directeurs van de planbureaus en de secretaris van de WRR.

## 5.2 **Bezetting organisatorische functie: drie opties**

Met deze conclusie in het achterhoofd heeft de werkgroep drie opties besproken voor de bezetting van een rijksbrede strategische functie. Belangrijkste uitgangspunten hierbij waren dat een strategische functie weliswaar 'licht en luchtig' moet kunnen opereren, maar ook een zekere massa moet hebben.

Hieronder worden de volgende opties kort uitgewerkt:

- a. Een extra raadgever (met secretariële ondersteuning);
- b. Een project-DG of zware raadgever (op SG/DG-niveau) met 4 à 5 medewerkers (door de departementen te leveren);
- c. Een project-DG of zware raadgever (op SG/DG-niveau) met een afdeling van 15 à 20 medewerkers (door de departementen te leveren).

### **Taken**

In alle gevallen kan de strategische functie haar taken uitvoeren. De vraag is wat de invloed is van de verschillende bezettingen op de randvoorwaarden waaraan de organisatie zou moeten voldoen: het onderhouden van een goed (informeel) netwerk, het vermogen om draagvlak te creëren bij de ambtelijke en politieke top, flexibiliteit van werkvormen, behoud van onbevangenheid en een rijksbrede benadering. Die invloed is uitgewerkt in bijlage 2.

### **Randvoorwaarden**

Uiteraard levert de eerste optie, een extra raadgever, een beperkte invulling op van de strategische functie. Eén persoon zal prioriteiten moeten stellen binnen zijn of haar taken en deze zal ongetwijfeld tegen de grenzen van zijn of haar eigen netwerk oplopen.

Een project-DG of raadgever met vier of 5 mensen heeft toegang tot meer (ambtelijke) circuits en kan daardoor een breder netwerk aanspreken en sneller draagvlak verwerven.

Een project-DG of raadgever met een afdeling van 20 mensen kan waarschijnlijk alle voorgestelde taken aan. Een mogelijk nadeel van een groot aantal vaste medewerkers is dat de organisatie bureaucratiseert, de onbevangenheid verdwijnt en taken van andere organisaties worden overgenomen of overgedaan. Departementen, planbureaus en adviesraden zouden de strategische functie op rijksniveau dan kunnen zien als een concurrent.

Een strategische functie die gezaghebbend, onbevangen en flexibel kan reageren op nieuwe ontwikkelingen, lijkt dan ook het meest gebaat bij een kleine kern van vaste medewerkers met een uitgebreid netwerk en aangevuld met een goed bestand van 'virtuele medewerkers' die flexibel (parttime, op projectbasis etc.) voor verschillende klussen worden ingezet. Om een beter beeld te krijgen van het profiel van de project-DG of raadadviseur en de medewerkers is in bijlage 4 een korte profielschets voor beide functies opgenomen.

De conclusie is dat de strategische functie op rijksniveau het beste aan de taken en de belangrijkste randvoorwaarden kan voldoen in de samenstelling van een project-DG of raadadviseur met vier à vijf medewerkers.

### 5.3 Tijdsplanning

Belangrijke voorwaarde voor het inrichten van een strategische functie op rijksniveau is de steun van het (nieuwe) kabinet. Met de inrichting van de strategische functie zal dan ook worden gewacht totdat het nieuwe kabinet hierover een uitspraak heeft gedaan.

#### ***Begin- en einddatum***

De inrichting van de strategische functie kan starten zodra hiermee is ingestemd. Uitgangspunt van dit voorstel is dat de strategische functie op rijksniveau in eerste instantie voor vier jaar wordt ingericht.

#### ***Fasering***

Voorgesteld wordt om drie verschillende fasen te onderscheiden: de voorbereiding, inrichting en uitvoering:

**Vorbereiding:** om de besluitvorming door het nieuwe kabinet over een strategische functie op rijksniveau te faciliteren worden in dit advies aanbevelingen gedaan. Op basis van de beslissingen over deze aanbevelingen kan worden overgegaan tot inrichting van de strategische functie op rijksniveau.

**Inrichting:** de inrichting begint met het aanstellen van een kwartiermaker. Deze zal geschikte kandidaten voordragen en meehelpen aan de start van de uitvoering door de strategische functie. Om alvast een beeld te geven van mogelijke kandidaten worden in bijlage 4 korte profielschetsen gegeven. Zodra de aanstelling van de verschillende medewerkers rond is kan worden begonnen met de uitvoering.

**Uitvoering:** de strategische functie op rijksniveau zal zo snel mogelijk starten met haar taken. In de beginfase zal een nulmeting plaats vinden. Na vier jaar zal op basis van de ervaringen en de beschikbare evaluaties worden besloten over voortzetting van de strategische functie.

## 6. Aanbevelingen

---

De werkgroep geeft het SG-beraad de volgende aanbevelingen in overweging om de inrichting van een strategische functie op rijksniveau te bevorderen:

1. De werkgroep onderschrijft de urgentie van de inrichting van een strategische functie op het niveau van de rijksoverheid. Doel is het ondersteunen van politiek relevante visievorming ten behoeve van rijksbreed kabinetsbeleid en dus voor de agenda van de ministerraad. De werkgroep bepleit daarvoor een voorziening in het leven te roepen.
2. De oprichting van een strategische functie kan een gebrek aan strategisch vermogen van departementen op zichzelf niet compenseren. De werkgroep adviseert het SG-beraad de inrichting van een rijksbrede strategische voorziening vergezeld te laten gaan van een versterking van de strategische functie op de departementen.
3. De werkgroep adviseert de strategische functie de volgende taken te geven:
  - Versterken van beleid door het opstellen van een rijksbrede strategische agenda, met samenhangende, sectoroverstijgende en strategische thema's die zich kunnen voordoen op nationaal en internationaal niveau.
  - Versterken van strategische expertise door brede visievorming op politiek relevante thema's te bevorderen en de aanwezige expertise beter te benutten door formele en informele samenwerking te vergroten.
4. De werkgroep adviseert een rijksbrede strategische functie onder te brengen bij het Ministerie van Algemene Zaken.
5. De werkgroep adviseert het SG-beraad om deze functie in politieke zin te verankeren door een ministeriële regiegroep in te (laten) stellen (minister-president en vice-minister-presidenten en in voorkomende gevallen aangevuld met vakministers), die coalitiebreed draagvlak waarborgt.
6. De werkgroep adviseert het SG-beraad de klankbord- en adviesfunctie als volgt vorm te geven:
  - de betrokkenheid van het SG-beraad kan gestalte krijgen door het beraad adviesrecht te geven over de voorstellen die via de ministeriële regiegroep geagendeerd worden voor de ministerraad;



- de klankbordgroep kan bestaan uit de directeuren van de planbureaus en de secretaris van de WRR.
7. De werkgroep adviseert het SG-beraad de aanstelling van een project-DG of een zware raadadviseur (op SG/DG-niveau) met vier à vijf medewerkers voor te bereiden, voor een beperkte periode. De departementen stellen hiervoor medewerkers ter beschikking, zodat de nieuwe voorziening tot stand kan komen zonder uitbreiding van de formatie van de rijksoverheid.
  8. De werkgroep adviseert het SG-beraad de oprichting van de strategische functie te ondersteunen door te inventariseren welke medewerkers bij departementen, adviesraden en planbureaus in overleg flexibel kunnen worden ingezet voor de strategische functie.
  9. De werkgroep adviseert het SG-beraad uit te gaan van een voorziening die vooralsnog voor vier jaar in het leven wordt geroepen en die na drie jaar wordt geëvalueerd op grond van vooraf gestelde criteria en prestatienormen.
  10. De werkgroep adviseert het SG-beraad om deze aanbevelingen te gebruiken in de communicatie ten behoeve van besluitvorming over de inrichting van een strategische functie op rijksniveau.

## Bijlage 1<sup>5</sup>

---

### *Omgevingsverkenning: wat gebeurt er al aan strategievorming?*

#### 1. Departementen

##### **Taken**

Invulling van de strategische functie binnen de departementen is nog volop in ontwikkeling en laat veel dynamiek zien. Sommige departementen beschikken uitsluitend over een centrale strategische eenheid, andere over een centrale en verschillende decentrale eenheden. De interpretatie van de gang van zaken wordt bemoeilijkt door het gebrek aan eenduidigheid van het begrip 'strategie'.

Waarschijnlijk is veel van wat bij departementen strategie heet in feite beleidsontwikkeling.

Taken van de centrale eenheden zijn:

- ontwikkelen en versterken van departementale strategie- en visievorming, anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en het aanleveren van nieuwe thema's voor beleid;
- bevorderen van de integraliteit van het departementale beleid (belangrijker naarmate er meer verkokering is), het bijdragen aan de ontwikkeling van één bestuurlijk paradigma van het departement;
- adviseren over de procesmatige inbedding van die advisering in de lijnorganisatie;
- adviseren (korte termijn en meer inhoudelijk) over actuele beleidsactiviteiten van directies (b.v. inschatten politieke kansen en risico's en zoeken naar zwakke plekken in voorgenomen of staand beleid).

Er zijn binnen centrale units taakverschuivingen waarneembaar van 'beleidsinhoud' naar 'proces' en omgekeerd.

Decentrale strategische units concretiseren hoofdlijnen van strategisch beleid en leveren vooral bouwstenen voor discussies in de lijn.

##### **Sterkten:**

- anticiperend vermogen;
- kwaliteit van de producten (integraliteit, multidisciplinariteit);
- luis-in-de-pels functie;
- kennis van buiten naar binnen halen;
- fungeren als aanjager van discussies;
- bevorderen strategisch denkvermogen individuele ambtenaren.

*Zwakten:*

- te weinig tijd voor (instandhouding) netwerken met bedrijfsleven en internationale instellingen en voor afstemming/communicatie met adviescolleges;
- teveel tijd kwijt aan creëren/instandhouden draagvlak;
- doorwerking/effectiviteit zwak of onduidelijk;
- scope te weinig gericht op intersectorale of bovendepartementale visievorming en integraliteit (d.w.z. verschillende domeinen, verschillende actoren en verschillende schaalniveaus omvattend) en op Europese/internationale dimensie.

*Meerwaarde*

Meerwaarde van de departementale strategische functie ligt in het bieden van langetermijnperspectieven, in de versterking van de departementale visie en missie, in het bijdragen aan de integraliteit van beleid en aan het kennismanagement.

**2. Interdepartementaal**

Er is een Interdepartementaal Strategennetwerk actief, dat zo'n 6 x per jaar bijeen komt. Dit heeft tot doel: netwerken, ervaringen uit te wisselen en ideeën op te doen. De bijeenkomsten worden bij toerbeurt door de deelnemende departementen georganiseerd. Onlangs zijn er drie werkgroepen in het leven geroepen, die zich gaan buigen over zaken als professionalisering en relatie met een rijksbrede strategische functie. Het is nog te vroeg om te zeggen dat dit een stap betekent naar institutionalisering.

*Sterkte:*

- informaliteit, korte lijnen, ook virtueel netwerk
- *Zwakten:*
- vrijblijvendheid;
- onvergelykbaarheid;
- geen status.

**3. Adviescolleges**

**3a Binnen de Kaderwet**

In 1997 heeft er een herziening van het adviesstelsel plaatsgehad. Deze vond zijn afronding in de totstandkoming van de zgn. Kaderwet<sup>6</sup>. Onder deze Kaderwet vallen<sup>7</sup>:

- *vaste adviescolleges*: deze zijn strategisch of technisch-specialistisch.  
De strategische colleges zijn brede adviescolleges, gericht op advisering over de hoofdlijnen van het beleid op lange en middellange termijn.  
Vb. van strategische adviescolleges zijn: Adviesraad Internationale Vraagstukken, Raad, voor het Landelijk Gebied, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Raad voor het Openbaar Bestuur, Sociaal-Economische Raad, Onderwijsraad, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, VROM-raad.  
Vb. van technisch-specialistische adviescolleges: Kiesraad, Gezondheidsraad, Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht.
- *Tijdelijke adviescolleges* (voor een in tijd beperkt vraagstuk).
- *Eenmalige adviescolleges* (voor eenmalige adviezen). Vb. zijn: Ministerie van SZW > Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, Ministerie van AZ > Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Ministerie van VWS > Commissie toekomstige financieringsstructuur huisartsenzorg.

#### *Sterkten*

- adviezen beperken zich tot hoofdlijnen
- adviezen zijn onafhankelijk
- adviezen zijn i.h.a. kwalitatief sterk
- sterkere legitimiteit door bij samenstelling in toenemende mate politieke kleur te laten meespelen (het zijn nog geen politieke colleges geworden!)

#### *Zwakten*

- in het nieuwe adviesstelsel is een koppeling gelegd tussen een adviescollege en een bepaald ministerie, hetgeen verkokerend kan werken;
- de relatie tussen adviescollege en ministerie is vaak slecht: afstemming en communicatie bij adviesaanvragen en verdere adviesproces tussen minister en strategische adviescollege verloopt vaak moeizaam;
- ministeries stemmen adviesaanvragen onderling te weinig af; daardoor komt intersectorale en gezamenlijke advisering niet van de grond;
- er wordt te weinig aandacht besteed aan ontvangst en nazorg van uitgebrachte adviezen. Bij de ministeries heerst weinig besef dat men met de adviescolleges strategisch adviseurs tot zijn beschikking heeft. Doorwerking en invloed adviezen mede daardoor beperkt;
- doorwerking is ook beperkt omdat advisering hoofdzakelijk gericht is op de middellange termijn;

- werkprogramma laat vaak geen ruimte over om flexibel te reageren op onvoorziene adviesverzoeken van minister of Staten-Generaal te kunnen reageren; de werkprogrammering en jaarcyclus werkt in dat opzicht belemmerend;
- bij het opstellen van werkprogramma's houden ministerie en adviescollege weinig of geen rekening met de planning van voorstellen door instellingen van de EU, zodat regering niet op de juiste momenten van advies wordt gediend over zaken met EU-dimensie;
- bij samenstelling van colleges wordt steeds uit beperkte netwerk van deskundigen geput.

### **3b Buiten de Kaderwet**

De grens tussen wat advisering binnen en buiten de Kaderwet is niet altijd ondubbelzinnig. Verschillende organen waarop de Kaderwet niet van toepassing is geven eveneens gevraagde en ongevraagde adviezen aan de minister. Buiten de Kaderwet vallen:

- interne adviescolleges van de regering (deze colleges bestaan voor meer dan de helft uit ambtenaren);
- de Raad van State;
- de WRR (valt *niet* onder de Kaderwet, maar maakt wel deel uit van het herziene adviesstelsel). De WRR houdt zich bezig met onderzoek, vanuit meerdere disciplines, van maatschappelijke ontwikkelingen op langere termijn op verschillende beleidsterreinen;
- sectorraden voor onderzoek en ontwikkeling (RGO, RMNO, RAWOO, NRLO). Dit zijn onafhankelijke raden, bestaande uit vertegenwoordigers van onderzoekswereld, bedrijfsleven en maatschappij. De raden formuleren op grond van wetenschappelijke en maatschappelijke verkenningen opties c.q. prioriteiten voor (middel)lange termijnonderzoek in hun sector;
- advisering van/aan provincies, gemeenten, waterschappen en ZBO's (Vb. zijn TNO en NWO);
- vaste colleges van advies over uitvoering van zaken van bestuur van het rijk;
- overlegorganen. Deze overleggen met organisaties van belanghebbenden;
- de vier officiële planbureaus (Centraal Planbureau (CPB), Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Ruimtelijk Planbureau (RPB) en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)). De planbureaus verrichten wetenschappelijke verkenningen, analyses, prognoses, scenario's die relevant zijn voor strategisch beleid van de regering. Zij beperken zich niet alleen tot onderzoeksresultaten, maar doen in bepaalde gevallen ook aanbevelingen aan ministeries;

- particuliere adviesbureaus;
- onderzoekscommissies ingesteld om bepaalde incidenten of rampen te onderzoeken (b.v. Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp);
- wetenschappelijke instellingen e.d. (universiteiten, wetenschappelijke bureaus politieke partijen, wetenschappelijke stichtingen e.d.);
- kennis- en innovatiecentra.

De niet onder de Kaderwet vallende adviesorganen zijn te divers om er eenduidig sterkten en zwakten aan toe te kennen.

## Bijlage 2

---

### Internationaal perspectief

#### *Inleiding*

Lering trekken uit buitenlandse lessen. Dat is de aanleiding geweest voor een summier vergelijking in een aantal landen van de organisatie van de strategische functie, het daaruit destilleren van enkele ontwikkelingen en van enkele do's en don't's voor de inrichting van een rijksbrede strategische functie.<sup>8</sup>

#### *Trends en ontwikkelingen*

Het grote aantal variabelen en wisselende invloeden dat inrichting en takenpakket van een strategische eenheid beïnvloedt, maakt vergelijken tussen landen moeizaam. Enkele belangrijke variabelen die vergelijking bemoeilijken zijn:

- landen kennen verschillende staatsvormen; globaal kan onderscheid gemaakt worden tussen "Westminster"-systemen (VK, Canada, Australië), parlementaire democratieën (Duitsland, Zweden, Denemarken, Nederland) en "presidentieël" of semi-"presidentieël" systemen (Frankrijk, VS). Daaruit vloeiende verschillende verantwoordelijkheden van MP uit voort;
- in veel landen wordt onderscheiden tussen de stafleden die de MP ondersteunen en degenen die de gehele regering ondersteunen; in de praktijk is dat onderscheid vaak moeilijk te maken;
- er is in veel landen sprake van constante veranderingen in karakter, rol en stijl van de stafbureaus die de MP ondersteunen;
- in sommige landen komen politiek benoemde ambtelijk adviseurs naast niet-politieke ambtelijke adviseurs voor. Ook zgn. neutrale ambtenaren identificeren zich soms erg met de MP;
- de aanwezigheid van onofficiële adviseurs, die deel uitmaken van de entourage van de MP;
- ogenschijnlijk vergelijkbare organen vervullen verschillende taken en andersom;
- de aanwezigheid van specifieke problemen in een land kunnen de structuur en werkwijze van de strategische functie beïnvloeden.

Ondanks het feit dat voorzichtigheid geboden is, zijn er wel enkele internationale trends en ontwikkelingen zichtbaar :

- In een aantal landen is er sprake van een herstructurering van de rol van de staat. Privatisering, verzelfstandiging en territoriale decentralisatie lijken te hebben geleid tot versnippering en tot terugtrekking van de staat. De algemene erosie van de beleidsvormende capaciteit gaat paradoxaal genoeg gepaard met

een versterking van de rol van de president, MP of beiden. Anders gezegd: naarmate er meer sprake is van differentiatie en pluralisme, neemt de behoefte aan centrale coördinatie en control toe;

- door het toenemend belang van de Europese Unie<sup>9</sup> hebben deelnemende landen<sup>10</sup> meer behoefte aan strategie en samenhangend beleid in eigen land.
- Er is sprake van meer electorale pressie door inhoudelijker verkiezingsmandaten en door de aanwezigheid van minder partijgebonden kiezers die resultaten en verantwoording eisen;
- Er is voorts sprake van een 'presidentiële' en persoonsgerichter worden van de politiek (meer focus op de persoon van de leider door media) onder meer als gevolg van internationale topconferenties;
- De toegenomen complexiteit en interdependenties maken 'sturen' moeilijker, waardoor behoefte aan micromanagement en highcontrollerschap a la Blair en Thatcher groeit.
- Als gevolg van genoemde trends is er in veel landen een versterking van de strategische functie op rijksniveau waarneembaar. Dit uit zich in groei, institutionalisering en politisering van de strategische functie.

*Gevolgen van deze ontwikkelingen voor de strategische functie*

#### **Groei**

De meeste landen laten zien dat er een groeiende behoefte is aan strategische adviezen. Deze behoefte leidt in het buitenland tot uitbouw en versterking van de strategische functie. Motieven zijn:

- verbetering van het functioneren van MP en kabinet;
- vermindering van problemen van kwalitatieve en kwantitatieve informatie- "overload", stress en pressie bij MP en kabinet;
- grip krijgen op problemen die meer dan één departement aangaan;
- verbetering van de coördinatie tussen verschillende bestuurslagen;
- in bedwang houden van de bureaucratie;
- beheersen van de uitgaven;
- verzekeren van het lange termijn perspectief.

#### **Institutionalisering**

Genoemde groei gaat gepaard met institutionalisering van de strategische functie. Nationale verschillen en voorkeuren bepalen de gekozen institutionele vorm. Het voordeel van institutionalisering is dat onderlinge relaties expliciet worden gemaakt. Adviseurs zijn afhankelijk van politici voor hun effectiviteit, hun positie en voor het overleven van de strategische eenheid. Zij moeten hen ook onwelkome adviezen kunnen geven. Aan deze moeilijke eis kan worden voldaan door



institutionalisering van de strategische functie. Wel zal de politiek altijd voor een institutionele vorm kiezen waarbij zij zich prettig voelt. Als de strategische eenheid soorten advies geeft die hij niet wil, dan kan zij zich daarvan ontdoen, zoals wordt geïllustreerd door de onttaking van de Central Policy Review Staff in het Verenigd Koninkrijk.

### ***Politisering***

Er heeft in de meeste landen politisering en hybridisering van de strategische functie plaats. Een mix van verschillende soorten advies - (ambtelijk) beleidsadvies en (partij)politiek advies - is nodig, en een mix van lange en korte termijn.

De hybridisering uit zich door het vervullen door de strategische functie van rollen die onderling 'incompatible' of inconsistent zijn.

### ***Algemene inrichtingsprincipes***

Elk land heeft zijn specifieke oplossingen voor de inrichting van de strategische functie gevonden, die staatkundig, politiek, cultureel en bestuurlijk bepaald zijn. In Zweden zit de strategievorming binnen het Cabinet Office b.v.heel dicht op de politieke agendavorming. De reorganisatie van dit Cabinet Office in 1997 was onder meer het gevolg van de toegenomen behoefte aan coördinatie van het beleid, mede in het licht van de Europese Unie. In het Verenigd Koninkrijk wordt het regeringsbeleid uitgedacht, voorbereid en uitgedragen door Downingstreet 10. Deze functioneert als een strategische eenheid 'par excellence'. Op Number 10 zijn vooral politiek adviseurs aanwezig alsook de meer persoonlijke kring van de Prime Minister. Het Cabinet Office (op Whitehall) is minder politiek. Uit vergelijking tussen de gekozen oplossingen in verschillende landen, vallen enkele algemene inrichtingsprincipes te destilleren.

- Er zijn geen algemene adviezen te geven ten aanzien van de mate van institutionalisering die nodig is. De regering heeft altijd behoefte aan enigerlei vorm van instutionalisering, hetzij als gevolg van schaal en reikwijdte van het advies, hetzij als gevolg van het uitkristalliseren van informele relaties over een reeks van jaren. Er moet daarnaast altijd ruimte blijven voor spontaan advies, toeval en experiment.
- In elk land is er behoefte aan een mix van politiek en niet-politiek advies. Eén adequate mix bestaat niet. In de meeste landen wordt er meer advies gegeven door aangestelde ambtenaren dan door politiek-benoemden.
- Geen enkele organisatie kan tegemoet komen aan alle adviesbehoeften van MP of regering. Daarom zijn er meer strategische organen nodig, die samen een deels geïntegreerd netwerk vormen van politieke, ambtelijke en externe

adviseurs (b.v. denk-tanks). Er zal zeker frictie ontstaan tussen hen, maar als daarmee goed wordt omgegaan, dan wordt toch het best tegemoet gekomen aan de meervoudige behoeften van MP en regering.

- De strategische functie moet een bepaalde minimum grootte hebben en beschikken over een staf met verschillende soorten ervaring, vaardigheden en disciplines.

### **OESO**

Aparte aandacht dient hier nog te worden besteed aan de OESO. De OESO is intergouvernementele organisatie met een denktankkarakter, die in hoofdlijnen wordt aangestuurd door een raad van ministers. In de OESO werken een aantal democratische, welvarende landen samen. Het doel van de OESO is de economische ontwikkeling van de wereldeconomie te bespreken, te analyseren en de raad van ministers daarover te adviseren. Oplossingen worden overigens niet aangedragen. Volgens een recent intern stuk kampt de OESO met een aantal problemen:

- Veel autoriteiten zien de OESO als een onafhankelijke externe organisatie, niet als een organisatie die mede door hen te beïnvloeden is;
- De OESO zit niet goed in het hoofd van de politieke leiders van de lidstaten verankerd. Deze leiders zijn te weinig agendasettend naar de OESO toe. Anderzijds staat de OESO zelf nog te weinig open voor politieke vraagstukken;
- De keuze van onderwerpen voor het werkprogramma wordt teveel bepaald door het ambtelijk middenkader, door toeval en door de dominante invloed van de VS;
- Verder is er gebrek aan continuïteit door snelle interne wisselingen van de wacht;
- Tot slot wordt een betere samenwerking met andere internationale instellingen essentieel geacht.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat, hoe gezaghebbend de adviezen van de OESO ook mogen zijn, ook deze organisatie niet over een toverformule voor de beste positionering of het beste strategische advies beschikt en met vergelijkbare problemen kampt als nationale strategische eenheden.

## Bijlage 3

---

### Samenvatting Knellende kokers en passende kaders

Opties voor de inrichting van de Strategiefunctie Rijksdienst door het Informele Interdepartementale Strategennetwerk

#### 1. Inleiding

De tijd lijkt rijp voor nieuwe impulsen voor visie- en strategievorming, beleidsvernieuwing en heroriëntatie van de rol van overheid, burgers en samenleving, dit om een effectieve rijksbrede strategische besluitvorming te kunnen waarborgen. Prealabele vraag is of er met de bestaande bestuurlijke en politieke topstructuur niet al genoeg voorzieningen voorhanden zijn. De bestaande structuur heeft echter niet heeft kunnen voorkomen dat er een gebrek aan regie en samenhang wordt gevoeld. Op verzoek van DGMP Van Rijn (BZK) zet het netwerk in deze notitie ideeën op papier over de organisatie van een rijksbrede strategische functie. Het netwerk formuleert verschillende opties, maar spreekt geen voorkeur uit voor een van de opties. Het netwerk ziet deze notitie als een handreiking voor de gedachtenvorming van de werkgroep Strategie Rijksbreed. Maar, het gaat niet alleen om organisatorische ingrepen. Minstens zo belangrijk is dat versterking van de interdepartementale samenwerking wordt verankerd in cultuur en werkwijzen van rijksoverheid als geheel en van de departementen.

#### 2. Inventarisatie: nut en noodzaak van een rijksbrede strategische functie

Het netwerk heeft 'hiaten' geïnventariseerd in de wijze waarop rijksbrede strategie nu wordt bepaald. Deze hiaten zijn hieronder gecombineerd met de geschatte opbrengst bij opheffing.

Hiaten	Opbrengst bij opheffing hiaat
Afstemmen en coördineren van zelfstandig door departementen of anderen uitgevoerde, strategieactiviteiten met departements-overstijgende lading	Opbouw van/beheer van data ten dienste van strategische arbeid bij het rijk en verhogen van efficiency van departementale strategische eenheden.
Stimuleren en faciliteren van samenwerking tussen en inhoudelijke afstemming van het werk van departementale strategie-eenheden.	Verhoging effectiviteit van deze eenheden en hoogwaardiger input voor departements-overstijgende strategische besluitvorming.

Hiaten	Opbrengst bij opheffing hiaat
"Echt" ontokerde, dwz samenhangende, integrale, de belangen van individuele kerndepartementen overstijgende politiek strategische advisering van de politieke en bestuurlijk top (kabinet en SG-Beraad)	Hogere samenhang en kwaliteit van de beleidsontwikkeling en afname van de verkokering.
Bieden van een strategische discussiearena voor de leden van de politieke en bestuurlijke top.	Gestructureerd inzicht in lange-termijn kansen en bedreigingen ten dienste van korte termijn besluitvorming; versterken van strategische focus politieke en bestuurlijke top.
Creëren van een strategisch portaal naar/voor strategie-eenheden van vergelijkbare organisaties in andere lagen van de maatschappij, in het buitenland.	Bijdrage aan doorbreken van verkokering tussen civil society, markt en overheid

### 3. Recept voor verbetering: criteria, randvoorwaarden en varianten

#### *Criteria*

Voor beoordeling van de varianten gelden volgens het netwerk de volgende criteria:

1. Versterking van de (centrale) regiefunctie in rijksbrede strategische activiteiten .
2. Versterking van de kwaliteit (effectiviteit en efficiency) van het beleid, met name door terugdringing van de verkokering.
3. Beter voeding van het rijksbeleid vanuit de externe omgeving.

Een vierde criterium – maar van een andere orde – is de haalbaarheid, voldoende draagvlak op bestuurlijk en politiek niveau en de mogelijkheid van fasering in de realisatie van een variant.

#### *Randvoorwaarden*

Het netwerk onderkent de volgende randvoorwaarden:

- duidelijke opdrachtgever, ophanging dicht bij de politiek (positionering bij AZ), of dicht bij de ambtelijke top (positionering bij het SG beraad).
- duidelijke taakomschrijving en taak afbakening
- competente, professionele bemensing
- goede netwerken met externe omgeving (departementen, planbureaus, internationale fora)
- werkzaam in een cultuur van openheid, ontvankelijkheid voor nieuwe werkvormen, methoden, strategieën
- voldoende financiële middelen.

#### 4. Varianten

De varianten die het netwerk heeft geïnventariseerd, zijn hieronder schematisch gerangschikt naar opklimmend organisatorisch gewicht en beoordeeld m.b.v. bovengenoemde criteria:

- a. Uitbouwen van het bestaande interdepartementaal strategennetwerk
- b. Faciliteren rijksbrede strategische activiteiten
- c. Zelfstandig gepositioneerd nationaal strategisch bureau
- d. Strategisch rijksbureau met beleidsinhoudelijke rol .

Variant	Kernfunctie	Opgehangen aan:	Beoordeling
a. Interdepartementaal strategennetwerk	afstemmen en faciliteren	SG-Beraad (alleen functioneel)	1. betere regie - 2. hogere kwaliteit + 3. betere externe voeding +/- 4. haalbaarheid ++
b. Procesbegeleidend orgaan	inhoud toevoegen door proces te faciliteren	AZ	1. betere regie ++ 2. hogere kwaliteit + 3. betere externe voeding +/- 4. haalbaarheid ++
c. Zelfstandig nationaal strategisch bureau	via bundeling naar agendazetting	Deels onafhankelijk, deels SG-beraad als opdrachtgever	1. betere regie + 2. hogere kwaliteit ++ 3. betere externe voeding + 4. haalbaarheid +
d. Strategisch rijksbureau bij AZ	agenderen, coördineren, inhoudelijk sturen	AZ	1. betere regie ++ 2. hogere kwaliteit ++ 3. betere externe voeding + 4. haalbaarheid -

#### 5. Slotopmerking

De ervaring met bijeenkomsten van het informele strategennetwerk kan getypeerd worden met twee termen: creatief en inspirerend.. Wat ook de uitkomst uit de discussie in het SG-Beraad moge zijn, het informele strategennetwerk blijft wat ons betreft bestaan.

*Linda Docter, Jan-Harm Brouwer, Gerard van der WEL, Chris Devillers  
namens het Informeel Interdepartementaal Strategennetwerk (IISN)  
februari 2002*

## Bijlage 4

---

### *Korte profielschetsen project-DG en medewerkers strategische functie op rijksniveau*

#### **Project-DG of zware raadadviseur (SG/DG-niveau): belangrijkste competenties**

- Heeft ervaring met strategievorming binnen de rijksdienst
- Heeft gevoel voor, en inzicht in politiek-ambtelijke verhoudingen en de processen rond de Ministerraad
- Heeft een brede oriëntatie en affiniteit met (internationale) strategische thema's en (de verbinding met) de weerbarstige beleids-werkelijkheid
- Heeft visie op de hoofdlijnen van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en op de noodzakelijke veranderingen daarin
- Is een gezaghebbende en betrouwbare gesprekspartner voor bewindspersonen, secretarissen-generaal, directeuren planbureaus, voorzitters adviesraden
- Heeft een uitgebreid netwerk op departementen, planbureaus, adviesraden en buiten 'Den Haag'
- Is communicatief zeer sterk
- Is zelfstandig en daadkrachtig en heeft geen afwachtende houding

#### **Medewerkers: belangrijkste competenties**

- Heeft gevoel voor politiek-ambtelijke verhoudingen en de processen rond de Ministerraad
- Heeft affiniteit met strategische thema's en (de verbinding met) de weerbarstige beleids-werkelijkheid
- Heeft expertise in één van de volgende competentievelden: sociaal-economisch, sociaal-cultureel, internationaal, ruimtelijke ordening en omgevingsbeleid, bestuurlijk/juridisch. En is daarmee complementair aan de directe collega's.
- Heeft interesse in (en ervaring met) brede bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken
- Zoekt kansrijke ontwikkelingen en pakt deze op
- Ziet kans om een divers netwerk op te bouwen en te onderhouden
- Brengt anderen bij elkaar en schept randvoorwaarden voor goede samenwerking door een goed geïnformeerde en betrouwbare gesprekspartner te zijn voor departementen, planbureaus en adviesraden

## **Van een overheid, die voor prestaties gaat**

---

*Stuurgroep Publieke Prestatie*

*April 2002*

## Inhoudsopgave

---

Samenvatting	69
Inleiding	69
Stuurgroep Publieke Prestatie: Een focus op de burger	70
De publieke prestatie in perspectief	71
Selectiecriteria bij een kwaliteitsbeleid voor goed bestuur	72
Een overheid, die aanspreekbaar is	73
Een overheid, die dienstbaar is	76
Een overheid, die betrouwbaar is	79
De kwaliteit van de organisatie als randvoorwaarde	80
De aanbevelingen	81
<b>Bijlagen</b>	
1. Inventarisatie van instrumenten en aanpakken	85
2. Samenstelling stuurgroep Publieke Prestatie	86



## **Van een overheid, die voor prestaties gaat**

---

*"Slechts vernieuwing kan behouden, achter raakt wie stil blijft staan"*

*(Potgieter)*

### **Samenvatting**

*Een nieuw kabinet met een nieuw program betekent ook nieuwe opdrachten voor de rijksdienst. Dat is aanleiding voor een bezinning van de rijksdienst op de eigen kwaliteit. Kan 't beter? Uit partijprogramma's en uitspraken van politici komt het onderwerp goed bestuur als een van de centrale thema's voor de komende periode naar voren. Het móet dus beter.*

*Van oudsher besteedt de rijksdienst veel aandacht aan allerlei aspecten van kwaliteit, zoals de kwaliteit van het informatieverkeer tussen ministers en parlement. In deze notitie staat in het kwaliteitsbegrip de burger centraal. Er worden door de voor dit onderwerp ingestelde stuurgroep publieke prestatie voorstellen ontwikkeld om als overheid beter geïnformeerd te worden over wensen en problemen zoals ze bij de burgers leven. Burgers moeten de mogelijkheid krijgen om beleidsprocessen beter te volgen om op die manier hun bijdrage te kunnen leveren. En om voor externe pressie op het overheidsapparaat te zorgen. De overheid moet zich nog meer dan nu 'afrekenbaar' maken voor burgers door beleidsdoelstellingen bekend te maken en in evalueerbare termen te formuleren. Onder het motto niet goed-geld-terug moet dit gedachtegoed ook op detailniveau verder worden toegepast. Op het delicate terrein van het toezicht, moet de burger de mogelijkheid krijgen om zichzelf ook een oordeel te vormen over kwaliteit, rechtmatigheid en risico's, doordat inspectierapportages en vergunningen openbaar worden.*

*De concrete voorstellen die gedaan worden, zijn mede gekozen vanwege hun verwachte katalyserende werking. Niet alleen de burger wordt beter bediend, maar ook het overheidsapparaat moet er door in beweging komen.*

### **Inleiding**

"Je hebt alle reden om in Nederland de grond te kussen", zo oordeelt bestuurskundige Paul 't Hart met enig theater over de kwaliteit van het Nederlandse openbaar bestuur. Die beoordeling baseert hij op internationaal vergelijkend onderzoek. Toch zijn er velen die dat beeld niet, of niet onverkort delen. Het beeld van de overheid in media en onder de burgers is niet onverdeeld positief. Er gaat geen dag voorbij of de prestaties van de overheid staan ter

discussie. Treinen rijden niet op tijd, drugskoeriers worden niet opgepakt wegens cellentekorten, er zijn op veel plaatsen in de zorg blijvende wachtlijsten en veel burgers ervaren een gevoel van onveiligheid of zijn slachtoffer van criminaliteit, terwijl daartegen niet opgetreden lijkt te worden.

Mede naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam is de kwaliteit van de overheid ook weer een politiek thema geworden. De verkiezingsprogramma's van de politieke partijen voor de Kamerverkiezingen van mei 2002 geven ruim aandacht aan de kwaliteit van de overheid. De politieke partijen besteden aandacht aan de noodzaak van het afleggen van verantwoording en van het inzichtelijk en onderling vergelijkbaar maken van prestaties. Zij gaan in op de wenselijkheid van een betere dienstverlening aan de burger. Ook bij de inschakeling van marktpartijen of bij de verzelfstandiging van overheidstaken wordt het belang van toezicht op de uitvoering in de politieke programma's onderstreept. Aangegeven wordt dat de overheid ook in die gevallen, waar het gaat om publieke belangen, een verantwoordelijkheid behoudt.

In de loop van 2002 treedt een nieuw kabinet aan. Welke keuzes dat kabinet ook zal maken, het zal voor de uitvoering van het beleid een beroep doen op de rijksdienst. Het moet erop mogen vertrouwen dat daarvoor kwaliteit in stelling wordt gebracht. Een rijksdienst die op zijn taak berekend is; een overheid die voor prestaties gaat.

#### **Stuurgroep publieke prestatie: een focus op de burger**

De hiervoor geschetste ontwikkelingen liggen mede ten grondslag aan het initiatief van het beraad van secretarissen-generaal om een programma tot stand te brengen om de kwaliteit van de rijksdienst te bevorderen en haar in dat opzicht ook te moderniseren. De secretarissen-generaal zien het als hun opdracht het nieuwe kabinet een aantal voorstellen te kunnen doen om de kwaliteit van de overheid een duidelijke stimulans te geven. Daaronder is het thema van de 'publieke prestaties' zelf. De voor dit onderwerp ingestelde stuurgroep<sup>11</sup> heeft het perspectief van de burger als uitgangspunt genomen.

De beleidsontwikkeling, op de kerndepartementen in Den Haag, is sterk gericht op de agenda die in het verkeer tussen ministers en parlement, op en rond 'het Binnenhof', ontstaat. Daar ligt het politieke zwaartepunt van beleidsvorming en verantwoording. En dat laat zich gelden. Maar dat mag in de rijksdienst de aandacht niet wegnemen van het feit dat beleid –en de vraag of het effectief is of

niet- ook rechtstreeks de burgers en de relatie tussen overheid en burger regardeert. Dat vraagt om investering in die relatie en om een overheid die wezenlijk geïnteresseerd is in de opvattingen en ervaringen van burgers. En het vraagt om een overheid die, waar nodig, zichtbaar maakt welke aspiraties zij nastreeft en welke prestaties zij levert. Een overheid die leert en er werk van maakt.

In deze notitie geeft de stuurgroep aan welke visie zij heeft op de mogelijkheid om de rijksoverheid meer en beter te doordringen van de noodzaak om 'waar voor het geld' te leveren. Daartoe worden, in meer instrumentele zin, ook concrete en zo mogelijk aansprekende voorstellen gedaan. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van verschillende initiatieven en methodieken die vanuit het perspectief van de burger in de functies beleid, uitvoering en toezicht al worden toegepast. Deze inventarisatie vormt het achtergrondmateriaal voor de selectie van voorstellen door de stuurgroep. Het overzicht toont aan hoe er van het thema op dit moment al werk wordt gemaakt.

#### **De publieke prestatie in perspectief**

Onder invloed van structurele ontwikkelingen als de ontzuiling en de ontideologisering is de samenleving geïndividualiseerd en is de burger mondiger geworden. De mondigheid van de burger uit zich onder andere in de behoefte om zelf informatie te zoeken, om zelf oordelen te vellen en om zelf beslissingen te nemen. Burgers verwachten een overheid, die er is als burgers haar nodig hebben en die 'afwezig' is –of op de achtergrond - als dat niet het geval is. Er wordt gevraagd om prompte en adequate dienstverlening. Er is behoefte aan een overheid die op de naleving van regels toeziet en zonodig ingrijpt. De burger vraagt om een handelende overheid en om normstelling en handhaving. Burgers stellen hoge en ook zeer diverse eisen aan de overheid. Kwaliteit is een vanzelfsprekendheid. Door een reeks van incidenten is het vertrouwen van de burger in die vanzelfsprekendheid verminderd.

De relatie tussen overheid en burger vraagt naar het oordeel van de stuurgroep om meer transparantie, om meer responsiviteit, om des te meer verantwoording. Gewezen kan worden op de volgende knelpunten:

1. De prestaties van de overheid zijn niet altijd zichtbaar, als ze zichtbaar moeten zijn. Als de overheid herkenbaar wil optreden, dan moet zij dat optreden herkenbaar maken.
2. Het is (nog altijd) niet vanzelfsprekend dat de overheid, met beleid, daadwerkelijk

- op prestaties uit is en de burger daarbij betreft. Er is op veel terreinen het nodige in gang gezet, maar een richtinggevend perspectief is daarin niet goed herkenbaar.
3. Tussen de verschillende initiatieven met andere vormen van beleidsontwikkeling en -bijsturing, die reeds gaande zijn bestaat onvoldoende afstemming. Meer dan nu kan er van elkaar geleerd worden van de ervaringen ("best practices") die al zijn opgedaan. Onbekend maakt onbemind.
  4. Er is op dit moment slechts in beperkte mate sprake van een externe druk op de overheid om een proces van permanente kwaliteitsverbetering op gang te houden. Een beter zicht op de van de overheid te verwachten prestaties stelt de burger in staat de nodige eisen te stellen en zo die externe druk op te bouwen.

De overheid moet naar het oordeel van de stuurgroep willen weten wat de burger beweegt en wat de burger van de overheid verwacht. Zowel bij het ontwikkelen van het beleid als bij de uitvoering en het toezicht moet de overheid hier vervolgens zichtbaar op anticiperen.

Ook de verantwoording over de geleverde publieke prestaties moet worden afgestemd op de opvattingen en verwachtingen van de burgers. Een bestuur dat er is als burgers er om vragen, vergt een overheid die opvattingen en ervaringen van burgers van betekenis maakt voor het optreden van die overheid.

---

4. *De stuurgroep bepleit initiatieven die het perspectief van een 'alerte en responsieve overheid' centraal stellen. Dat is:*

1. *Een overheid die wil weten wat de burgers van die overheid verwachten;*
  2. *Een overheid die wil weten wat het beleid uitricht;*
  3. *Een overheid die de verwachtingen van burgers en de effecten van overheidsbeleid*
- 

#### **Selectiecriteria bij een kwaliteitsbeleid voor goed bestuur**

Initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van het overheidsoptreden kenmerken zich door het zoeken van verbindingen tussen de burgers en de beleidsmakers. Vergroting van de kenbaarheid van publieke prestaties is daarvoor het eerst aangewezen middel. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat aan burgers de mogelijkheid wordt geboden om processen te volgen, te kunnen participeren in beleidsvorming, kennis te nemen van doelstellingen en resultaten in de uitvoering of om naar aanleiding van inspectierapportages zelf risico-inschattingen te maken. Uitgangspunt is dat de burger ten aanzien van ieder onderwerp binnen het rijksbeleid recht heeft op inzicht in de vier door het Sociaal en Cultureel

Planbureau onderscheiden hoekstenen van het overheidshandelen: richting, ruimte, resultaat en rekenschap. Wat wil het beleid? Wat doet het beleid? Hoe laat het beleid zich aanspreken?

De stuurgroep heeft een aantal concrete activiteiten gekozen die onderdeel zouden kunnen zijn van –en katalysator voor- een proces naar systematischer en transparanter overheidsbestuur. Daarbij heeft de stuurgroep rekening gehouden met de hiervoor vermelde invalshoeken. Bij de selectie van de activiteiten zijn vier criteria gehanteerd:

1. Als speerpunten worden initiatieven gekozen, die niet alleen aansluiten bij de huidige aandacht voor de kwaliteit van uitvoering, toezicht en handhaving, maar ook bij structurele maatschappelijke trends als de individualisering en de toegenomen mondigheid van de burger;
2. De voorstellen proberen aansluiting te zoeken bij politieke aspiraties, in die zin dat zij voor de verwezenlijking daarvan instrumenteel kunnen zijn. De stuurgroep heeft daarbij de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen betrokken;
3. De nadruk ligt op initiatieven die de rijksdienst zelf kan realiseren. Het is niet wenselijk zaken na te streven, die anderen moeten realiseren. Wel is de stuurgroep van mening dat een aantal initiatieven in overleg met decentrale overheden en met ZBO's overheidsbreed aangepakt zou kunnen worden;
4. Het gaat om initiatieven die als investeringen kunnen worden gezien in de relaties tussen burgers en de overheid.

#### **Een overheid, die aanspreekbaar is**

##### ***Doelstellingen van de overheid***

De stuurgroep staat voor de komende jaren een benadering voor, waarin de overheid in al haar geledingen duidelijke doelstellingen formuleert. Naar analogie van het gedachtegoed uit de operatie 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) dienen deze doelstellingen expliciet in verband te worden gebracht met ingezette middelen en te verwachten prestaties. In de relatie tussen de regering en de Staten-Generaal is in dit verband al het een en ander in gang gezet in het VBTB-traject. De vervolgstap zou moeten worden gezet naar het vertalen van dat gedachtegoed naar de relaties met de burger. Doelstellingen dienen zoveel mogelijk in 'gewoon Nederlands' en in concrete termen te worden vertaald en verwoord. De verantwoording over de realisatie van de doelstellingen dient periodiek ook op die basis plaats te vinden.

In het nieuwe regeerakkoord wordt straks richting gegeven aan de activiteiten van de rijksoverheid in een nieuwe regeerperiode. Er zullen ambities en initiatieven zijn die een nieuw kabinet mede zal verwoorden in de regeringsverklaring en die op velerlei terrein uitwerking zullen krijgen in het in de komende jaren te voeren beleid. De stuurgroep stelt voor om op basis van die politieke keuzes binnen honderd dagen een concreet en meetbaar 'uitvoeringsprogramma' te ontwikkelen, waarmee de rijksdienst zich verplicht op een inzichtelijke –en kan het zijn aansprekende- wijze uitvoering te geven aan die beleidskeuzes. Dit vraagt klip en klare doelstellingen, een communicatiestrategie gericht op de burger, ontvankelijkheid voor ervaringen en inzichten naarmate het beleid zich ontwikkelt en de wil en het vermogen over de resultaten van beleid en uitvoering verantwoording af te leggen. Het 'uitvoeringsprogramma' richt zich op de voornaamste beleidsthema's, rapporteert jaarlijks uitdrukkelijk over de voortgang op die thema's en maakt die rapportages op een voor de burger begrijpelijke manier openbaar.

#### ***De opvatting van de burger***

Aanspreekbaarheid betekent ook dat de burger mogelijkheden krijgt om zijn mening over het overheidsbeleid kenbaar te maken. Door meer dan nu systematisch de opvattingen en wensen van burgers te betrekken in het besluitvormingsproces (niet in formele en bureaucratische procedures, maar met behulp van experimenten met moderne communicatietechniek), kan de overheid alerter en responsiever optreden.

Een eerste mogelijkheid om dit te realiseren is door bij het volgen van de voortgang van belangrijke thema's meer dan thans het geval is gebruik te maken van onderzoek onder het publiek. De rijksoverheid weet –in systematische zin- relatief weinig van de wensen en opvattingen van burgers. Er is geen expliciet gemaakte top-5 of top-10 van urgente maatschappelijke vraagstukken. Een dergelijk overzicht zou wel voorhanden moeten zijn. De overheid zou dan ook zichtbaar moeten maken wat het op deze punten aan beleid voert en hoe de voortgang daarvan is.

Stelselmatig onderzoek naar de opvattingen van de burgers over beleidsontwikkelingen en –alternatieven vindt op dit moment niet plaats. Er zijn slechts enkele voorbeelden van (longitudinaal) onderzoek naar de opvattingen van burgers over onderdelen van beleid bekend. Zelden hebben deze onderzoeken een interdepartementaal karakter. Wanneer eenmaal politieke beslissingen genomen zijn en de inhoud van het beleid vaststaat, kan de inhoud van het beleid ook nadrukkelijker worden gecommuniceerd. De overheid maakt daarbij gebruik van verschillende instrumenten van overheidscommunicatie. Enkele ministeries

hebben ervaring met het verdergaande instrument van het imago-onderzoek. Dit soort onderzoek heeft betrekking op het beeld dat bij burgers, belanghebbenden, sectorpartijen of medewerkers van overheidsdiensten zelf bestaat van een bepaald departement(sonderdeel). Op lokaal niveau kan worden gewezen op de stadsonderzoeken (omnibusonderzoeken).

Een andere methode van het vergroten van de burgerbetrokkenheid is de 'interactieve beleidsvorming' of, in meer algemene zin, het zoeken naar ruimte in het beleid voor experimenten. Hoewel de wenselijkheid van een bredere invoering van vormen van interactieve beleidsvorming mede wordt bepaald door de visie op democratie (representatieve democratie en/of meer participatieve democratie) is de stuurgroep van mening dat er meer ruimte zou moeten zijn om te experimenteren met nieuwe werkvormen of met uitvoeringsmodaliteiten van beleid. Dat kan gericht en, waar nuttig en nodig, ook selectief en in verschillende vormen. Toegespitst op grotere thema's kan een en ander onderdeel zijn van het hier eerder bedoelde 'uitvoeringsprogramma'.

#### ***Inzicht in beleidsprocessen***

Om een opvatting te kunnen vormen over het overheidsbeleid, moet de geïnvolverde burger inzicht kunnen hebben in de inhoud en het verloop van beleidsprocessen. Daarvoor is het nodig dat het beleidsvormingsproces verder openbaar wordt gemaakt. De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie-Wallage) heeft in dit verband de aanbeveling gedaan om op het internet een beleidsagenda of 'activiteitenindex' te ontwikkelen. Een dergelijk voor iedereen raadpleegbaar register zou alle officiële documenten van de overheid, maar ook jaarverslagen van in dit verband relevante diensten moeten ontsluiten. De actieve openbaarmaking van overheidsinformatie in de vroegste fase van de beleidsvorming zou uiteindelijk richtsnoer van het handelen moeten zijn. Dit betekent dat in een activiteitenindex ook vooronderzoeken, verkenningen en andere bouwstenen voor het besluitvormingsproces opgenomen zouden moeten worden. Door een koppeling met de activiteitenindex op het internet kunnen burgers (en de media) de stand van zaken in de beleidsontwikkeling volgen. Aanbevolen is spoedig met een proef van deze aanpak te starten. Overigens moeten de organisatorische gevolgen van deze werkwijze niet worden onderschat. Het vereist aanpassing van organisatie en werkwijze.

Op basis van het nieuwe regeerakkoord zou, samenvattend, in een afzonderlijk te publiceren uitvoeringsprogramma ten aanzien van de hoofdpunten van het regeringsbeleid moeten worden aangegeven:

- welke belangrijke thema's in de komende kabinetsperiode worden aangepakt;
- wat dit concreet betekent voor de (groepen van) burgers;
- hoe het beleid te dien aanzien vorm gaat krijgen, hoe het zich rekenschap geeft van resultaten en hoe het zich verantwoordt;
- hoe de inhoudelijke voortgang bij de geselecteerde thema's wordt gevolgd; en
- hoe over deze voortgang wordt gecommuniceerd.

De overheid zou aan dit voornemen om te komen met een document over de hoofdpunten van regeringsbeleid de volgende instrumenten moeten koppelen:

- het actief bevragen van burgers over hun opvattingen ten aanzien van het beleid en de uitvoering daarvan, bijvoorbeeld door gebruik te maken van 'people's panels';
- het ontwikkelen van verschillende vormen van burgeronderzoeken;
- het geven van meer ruimte bij de implementatie van beleidsdoelstellingen voor experimenten, die rekening houden met de ervaringen en inzichten van de betrokken burgers.

---

*In een aansprekend document worden de belangrijkste thema's uit het regeerakkoord toegelicht in een voor een brede doelgroep begrijpelijk taalgebruik. Doelstellingen worden in concrete termen vertaald. Het eerste document bevat de voorgenomen prestaties. Daarna volgt jaarlijks een document met een inzicht in de geboekte voortgang op de geselecteerde thema's. Aanvullend daarop zouden publieksversies ontwikkeld kunnen worden van jaarverslagen. Aangegeven wordt hoe de voortgang op de geselecteerde punten van beleid wordt gevolgd en hoe ervaringen en inzichten van burgers daarbij worden betrokken. Jaarlijks wordt het document in een afzonderlijke bijeenkomst met de media toegelicht.*

---

Een zo geformuleerd 'uitvoeringsprogramma' komt natuurlijk niet in de plaats van de politieke verantwoording en van reguliere processen van sturing en beheersing. Het is daar onderdeel van. En het betreft de 'uitvoering van beleid' daarin expliciet en geeft focus aan de oriëntatie van het beleid op de samenleving zelf.

#### **Een overheid, die dienstbaar is**

Ook in haar dienstverlenende rol zou de overheid naar de opvatting van de stuurgroep directer kunnen en moeten aansluiten bij de opvattingen en ervaringen van burgers. Zeker als het gaat om uitvoerende onderdelen van het overheidsapparaat, die immers het meest direct te maken met de burger, geldt dat de overheid aanwezig moet zijn als de burger daarom vraagt. Sommige producten van



de uitvoering hebben een collectief karakter (bijvoorbeeld het waterbeheer), andere hebben in hun uitwerking een individueel karakter (bijvoorbeeld de individuele huursubsidie). Verantwoording vindt, zeker als het gaat om producten met een individueel karakter, in toenemende mate ook aan het publiek of de feitelijke gebruikers van overheidsdiensten plaats. Het Handvest publieke verantwoording van een aantal grote zelfstandige bestuursorganen is daarvan een voorbeeld.

Vertrouwen in de overheid vraagt om uitvoeringsorganisaties die doen wat zij zeggen (of: leveren wat is afgesproken). Er is veel voor te zeggen prestaties van garanties te voorzien. Dit kan worden vastgelegd in kwaliteitshandvesten. Een kwaliteitshandvest kan getypeerd worden als een samenhangende set van kwaliteitsnormen voor de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Het kan gezien worden als een garantieverklaring aan de cliënt. Die kan een tegenprestatie verwachten als een organisatie zich niet aan de afgesproken normen houdt. Kwaliteitshandvesten kunnen vanuit het perspectief van de publieke prestatie een belangrijke bijdrage leveren aan het zichtbaar maken van de gewenste omvang en kwaliteit van de dienstverlening (het resultaat). Daarbij moet wel worden bedacht dat naar het proces dat leidt tot een kwaliteitshandvest net zoveel aandacht zou moeten uitgaan als naar de uiteindelijke inhoud daarvan. Tijdens het proces van totstandkoming moet de uitvoeringsorganisatie zich immers transformeren naar een bij uitstek publieksgerichte organisatie.

---

*Een energiebedrijf garandeert binnen een bepaalde kort tijd na een storingsmelding ter plaatse te zijn. Is het bedrijf niet op tijd, dan ontvangt de klant een bedrag op de giro- of bankrekening. De uitvoerende diensten van de overheid leggen naar analogie van dit voorbeeld vast welke prestaties (resultaten) zij binnen welke termijn leveren en wat er gebeurt als dit onverhoopt niet mocht lukken.*

---

De overheid moet niet voetstoots aannemen dat de burger als vanzelf geïnformeerd is over al zijn rechten (en plichten). Algemene informatie daarover is ook lang niet altijd toereikend, zeker gezien de doorgaans doorslaggevende betekenis van de individuele omstandigheden van de burger voor het antwoord op de vraag of van dat recht sprake is (bijvoorbeeld inkomen, gezinssituatie, leeftijd, arbeidsverleden). Het verdient dan ook aanbeveling de rechten en plichten van burgers, zoveel mogelijk toegespitst op de individuen, transparant te maken. Daarvoor zou –op het internet- een geïndividualiseerde ‘burgerpolis’ kunnen worden ontwikkeld, waaruit die rechten blijken. Via Sofi-nummers en een andere, beveiligde toegangscode, zou geautomatiseerd inzicht kunnen worden geboden in de vraag of er bij werkloosheid recht is op WW, of er aanspraak gemaakt kan

worden op huursubsidie, op kinderbijslag, hoeveel AOW inmiddels is opgebouwd, waar het dichtstbijzijnde Centrum voor Werk en Inkomen is gevestigd en wat al niet meer. Zo'n polis zou naar de opvatting van de stuurgroep idealiter een voorziening moeten zijn, waarop iedere ingezetene van Nederland kan zien op welke voorzieningen hij of zij aanspraak kan maken op terreinen als sociale zekerheid, overheidssubsidies of geboden diensten. Ook de daarmee samenhangende verplichtingen zouden inzichtelijk gemaakt moeten worden.

Als het gaat om het werkveld van de sociale diensten (o.a. bijstandsuitkeringen), de individuele huursubsidie, de kwijtschelding en de manier waarop gemeenten op een aantal aanpalende terreinen invulling geeft aan taken (bijzondere bijstand, andere vormen van subjectsubsidiëring), valt naar de opvatting van de stuurgroep door integratie veel te bereiken. De stuurgroep merkt op dat voor initiatieven op dit terrein natuurlijk ook de medewerking van gemeenten is vereist.

---

*De burger tikt op het internet zijn sofi-nummer en een persoonlijke code in. Hij krijgt daarna te zien welke voorzieningen op zijn specifieke situatie van toepassing zijn. Zo verschijnt bij een inkomen onder de vastgestelde grens en het wonen in een huurwoning informatie over huursubsidie. De burger kan doorklikken naar het benodigde aanvraagformulier en dat online verzenden. Hij krijgt vervolgens binnen een aangegeven periode bericht over de toegekende subsidie. Op de internetsite zijn ook opgebouwde rechten in de sociale zekerheid (AOW, kinderbijslag) te vinden.*

---

Verder is grote winst te halen met het toepassen van de één-loket-gedachte bij overheidssubsidieverlening. In aanvulling op de initiatieven die in het kader van Overheidsloket 2002 zijn ontwikkeld, kan expliciet gemaakt worden voor welke onderdelen van de overheidssubsidieverlening en op welke termijn geïntegreerde loketten tot stand worden gebracht (één loketgedachte).

De stuurgroep ziet hiervoor in ieder geval mogelijkheden op het terrein van toezicht en handhaving. In het toezichtveld kan, bijvoorbeeld langs functionele of territoriale lijnen, een betere samenwerking tussen inspectiediensten en andere toezichthouders tot stand worden gebracht. De commissie-Borghouts pleit met het oog op de lasten voor onder toezicht staande organisaties bij overlap van rechtsstelsels voor een één-loketbenadering. De stuurgroep vraagt in aanvulling hierop aandacht voor coördinatie van het feitelijke inspectiewerk (efficiënt verzamelen van informatie, gezamenlijke bezoeken). Belangrijk is ook het onderling vergelijken van risicoanalyses en het benoemen en bekendmaken van gezamenlijke inspectiethema's.

---

*Bij de verdere ontwikkeling van de één-loketgedachte kan Canada als inspirerend voorbeeld dienen. Daar zijn loketten ingericht rond belangrijke gebeurtenissen in iemands levensloop (zoals geboorte van een kind of met pensioen gaan). In Canada gaat de burger naar zo'n loket en behoeft gegevens slechts één keer te verstrekken. De loketten rond "life-events" hebben daar bovendien een interbestuurlijk karakter.*

---

#### **Een overheid, die betrouwbaar is**

Belangrijk is dat de burger in staat wordt gesteld om –afgestemd op zijn eigen behoefte- de overheidsprestaties te volgen. Een betrouwbare overheid durft daarbij kritiek onder ogen te zien. Om hieraan tegemoet te komen, moet de burger niet alleen toegang krijgen tot gegevens over het beleidsproces, maar ook en vooral tot de resultaten van het beleid, niet in de laatste plaats waar dat door middel van toezicht vorm krijgt. De functie van het toezicht richt zich op de vraag of de bestuurlijke praktijk in overeenstemming is met de door het beleid neergelegde eisen. Dit toezicht heeft een van het beleid onafhankelijke positie. Producten van de toezichtfunctie bestaan uit oordelen over individuele gevallen, jaarverslagen – zoals het Onderwijsverslag – en rapportages aan ministeries en het parlement. Juist vanwege de onafhankelijkheid van inspecteurs en toezichthouders, zijn de toezichtresultaten ook van direct belang voor de oordeelsvorming door burgers. Onafhankelijk toezicht kan zo een belangrijke rol vervullen in het scheppen van vertrouwen bij burgers, bij belanghebbenden en bij de onder toezicht staande organisaties zelf.

Die 'vertrouwensfunctie' krijgt een grotere betekenis door de prestaties van het toezicht beter toegankelijk en voor iedereen inzichtelijk te maken. De stuurgroep ziet hier goede mogelijkheden om met behulp van ICT-toepassingen te komen tot een situatie waarin de prestaties van belangrijke toezichthouders rechtstreeks toegankelijk zijn voor belanghebbenden. Het gaat erom dat de burger over middelen beschikt om zelf onwenselijke situaties aan de orde te kunnen stellen. De rol van de burger kan worden geactiveerd door alle vergunningen en vergunningvoorwaarden op internet te zetten. De burger kan dan zelf van deze informatie gebruik maken om handelend op te treden (denk aan het niet meer bezoeken van een brandgevaarlijke uitgaansgelegenheid of aan de mogelijkheid om actie te vragen aan een toezichthouder). Dit komt de effectiviteit van het handhavingsbeleid ten goede en kapitaliseert tevens een beroep op het zelfsturend vermogen van de samenleving. Toezicht is overigens niet alleen vermaning en bestraffing. Denkbaar is dat toezichthouders op enigerlei wijze keurmerken verlenen aan organisaties die het wel goed doen.

---

*De commissie ICT en Overheid (Docters-Van Leeuwen) heeft zich in haar advies "Burger en overheid in de informatiesamenleving" uitgesproken voor een uitdrukkelijker rol van de burger bij het toezicht. Uiteraard wordt daarmee niet bedoeld op het overdragen van bevoegdheden aan burgers of op het afbouwen van de activiteiten van de toezichthouders van de overheid.*

*Openbaarmaking van alle relevante informatie over toezicht op het internet betekent dat de burger per object kan nakijken of deze aan de wettelijk gestelde eisen voldoet. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan in overleg met IPO en VNG bezien of uitbreiding van deze aanpak met de provinciale en gemeentelijke toezichthouders mogelijk is.*

---

Een betrouwbare, alerte en responsieve overheid organiseert ook adequate voorzieningen voor burgers om gerechtvaardigde klachten in te brengen. De stuurgroep acht het van belang dat op een hoog niveau in de rijksdienst systematisch aandacht wordt geschonken aan de klachten van burgers. Het klachtenmanagement dient meer dan nu ingezet te worden als instrument van terugkoppeling over de kwaliteit van beleid, uitvoering en toezicht. De overheid dient zichtbaar te maken waar de meeste klachten over worden geuit en zou zich explicieter moeten willen verantwoorden over het vervolg dat daaraan wordt gegeven.

#### **De kwaliteit van de organisatie als randvoorwaarde**

Goed bestuur staat of valt met de kwaliteit van de rijksdienst zelf. Het expliciet maken van de doelstellingen en te verwachten prestaties van het overheidsbeleid vraagt om een rijksdienst die hierop is toegerust. De verwachtingen die met geëxpliciteerde, burgergerichte initiatieven worden gewekt, moeten immers daadwerkelijk kunnen worden waargemaakt.

De stuurgroep acht het daarom noodzakelijk dat aanvullend op de hierboven geschetste initiatieven een breder programma ter verbetering van de kwaliteit van de rijksdienst tot stand komt. De resultaten van de andere deelprojecten van het moderniseringsplan van het beraad van secretarissen-generaal vormen hiervoor mede de basis. Gewezen kan onder andere worden op de versterking van de strategische functie van de rijksoverheid, de totstandkoming van gezamenlijke voorzieningen voor Human Resource Management en ICT en op de mogelijkheden van de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen binnen de rijksdienst.

Tot slot is de stuurgroep van opvatting dat er op het vlak van de publieke prestatie een opgave ligt het voor openbaar bestuur in de volle breedte. Burgers maken in de regel geen onderscheid tussen de functies van de overheid (beleid, uitvoering en toezicht). Ook zullen zij niet altijd een scherp onderscheid (kunnen) maken tussen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen (rijk, provincies, gemeenten). Tegen die achtergrond zou het goed zijn te bezien hoe en op welke terreinen in overleg met de decentrale overheden, vanuit het perspectief van de burger, meer samenwerking en afstemming nodig is.

### **De aanbevelingen**

Het beeld van de overheid in media en onder de burgers is niet onverdeeld positief. Er lijkt soms ook sprake van een gelatenheid waarmee de overheid het voortbestaan van problemen van burgers lijkt te accepteren. De burger wil een alerte overheid, die de problemen van de samenleving kent. Een overheid die slagvaardig reageert, zeker als er pressie van burgers is. Een overheid, die wezenlijk geïnteresseerd is in de opvattingen en ervaringen van burgers. Een overheid die zichtbaar maakt welke aspiraties zij nastreeft en welke prestaties zij levert. Een overheid die leert en die er werk van maakt. Een overheid die ervan doordrongen is "waar voor het geld" te moeten leveren en die voortdurend de burger in het vizier heeft.

De stuurgroep bepleit het nemen van een aantal concrete initiatieven die het perspectief van een alerte en responsieve overheid centraal stellen. Zij doet daartoe de volgende voorstellen, waarvan zij niet alleen een opbrengst voor de burger verwacht, maar ook een katalyserende werking voor een systematischer en inzichtelijker overheidsbestuur. Hieronder geeft de stuurgroep aan wie welke voorstellen wanneer ter hand zou moeten nemen.

- i. Er komt een **uitvoeringsprogramma** op de hoofdthema's van beleid, dat concreet is en waarover verantwoording kan worden afgelegd. Er wordt op basis daarvan een aansprekende vorm van communicatie over de doelstellingen en de inzet van het overheidsbeleid ontwikkeld. Er wordt over de hoofdthema's van beleid regelmatig verantwoording afgelegd; ook aan de burger.

*Wie:* SG-beraad; coördinatie door het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën. Als gremium van afstemming kan onder andere worden gebruikt de Voorlichtingsraad.

*Wanneer:* binnen honderd dagen na de totstandkoming van het regeerakkoord.

2. De inzet van vormen van **interactieve beleidsvorming** en van experimenten die zich rekenschap geven van de effectiviteit van de uitvoering van beleid wordt krachtig gestimuleerd.

*Wie:* alle ministeries, ondersteund door Xpin.

*Wanneer:* na de totstandkoming van het regeerakkoord.

3. Op korte termijn wordt een '**activiteitenindex**' op het internet ontwikkeld. Deze activiteitenindex verschaft de geïnteresseerde burger inzicht in het beleidsproces (zoals doelstellingen, stappen, opties, criteria, afwegingen) en de voortgang daarin. Leidend daarbij zijn de doelstellingen van het beleid.

*Wie:* ministerie van BZK (DGOB/IOS) in samenwerking met de departementale directies voorlichting/communicatie. Als gremium voor afstemming kan worden gebruikt de Voorlichtingsraad.

*Wanneer:* na de totstandkoming van het regeerakkoord.

4. De overheid gaat meer gebruik maken van **publieksonderzoeken**. Zo worden periodiek de opvattingen van burgers over de hoofdthema's van het regeringsbeleid gemeten. De resultaten van de onderzoeken worden betrokken bij de verdere beleidsontwikkeling. De inhoud en inzet van deze onderzoeken wordt tussen de ministeries afgestemd, met een bijzondere aandacht voor de verbinding tussen communicatie en beleid. Uiteraard zijn de uitkomsten van de onderzoeken openbaar.

*Wie:* alle ministeries; afstemming via de Voorlichtingsraad; initiatief bij ministerie van Algemene Zaken (RVD).

*Wanneer:* na de totstandkoming van het regeerakkoord (de publieksonderzoeken moeten overigens wel ondersteunend zijn aan de hoofddoelstellingen van het regeringsbeleid).

5. Het gebruik van **kwaliteitshandvesten** wordt uitgebreid. In dat verband worden initiatieven van uitvoeringsorganisaties, zoals het Handvest publieke verantwoording, om zichzelf tegenover het publiek te verantwoorden, gestimuleerd.

*Wie:* ministerie van BZK (DGOB/GSIB/OKR) in overleg met ministerie van OCW (RZO) en in afstemming met alle andere ministeries.

*Wanneer:* start project in de loop van 2002; formuleren concrete doelstellingen voor de komende regeerperiode; afronding 2006.

6. Er komt een individueel toegankelijke 'burgerpolis' op het internet, waarin mensen hun rechten en plichten kunnen herkennen. De stuurgroep ziet in eerste instantie concreet op het terrein van de inkomensondersteuning mogelijkheden.

*Wie:* om te beginnen ministeries van SZW en VWS in overleg met ministerie van BZK (DGOB/IOS), daarna geleidelijke verbreding van de aanpak

*Wanneer:* start project in de loop van 2002 .

7. Via het internet worden de bevindingen ten aanzien van de **objecten van het toezicht** met hun geschiedenis (waaronder verleende vergunningen) openbaar gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitskaarten, zoals deze door de Onderwijsinspectie per school worden ingezet.

*Wie:* ministerie van BZK (DGOB/GSIB/OKR en IOS) in overleg met Gemeenschappelijk Overleg Inspecties (GOI) en beraad van inspecteurs-generaal.

*Wanneer:* start project in de loop van 2002; doorlooptijd project 2002-2006.

8. Op een hoog niveau in de rijksdienst wordt systematisch aandacht besteed aan **klachten** van burgers. Het klachtenmanagement wordt ingezet als instrument van terugkoppeling over de kwaliteit van beleid, uitvoering en toezicht. De overheid maakt zichtbaar waar de meeste klachten over worden geuit en verantwoordt zich over het vervolg dat daaraan wordt gegeven.

*Wie:* alle ministeries, onder regie van het ministerie van BZK .

*Wanneer:* start project in de loop van 2002 .

## Bijlage 1

---

### *Inventarisatie van instrumenten en aanpakken*

#### 1. Inleiding

In de notitie werd gesteld dat er in de functies beleid, uitvoering en toezicht veel gebeurd om de burger te betrekken bij de prestatie van de overheid. Deze bijlage bevat een inventarisatie van de verschillende instrumenten en methodieken die al worden toegepast. Ook wordt ingegaan op de initiatieven die thans onderhanden zijn om nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid te introduceren.

Aan het plan van aanpak ten behoeve van de publieke prestaties ligt de gedachte ten grondslag dat beleid, uitvoering en toezicht drie evenwaardige functies zijn, die goed georganiseerd moeten zijn en waartussen goede verbindingen moeten worden gelegd. De kwaliteit van de werking van het beleidssysteem als geheel wordt immers bepaald door de kwaliteit van de afzonderlijke functies en door de koppelingen daartussen. De kwaliteit van het beleid bepaalt mede de kwaliteit van de uitvoering. Toezicht is niet in staat feilen in de beleidsontwikkeling te corrigeren, maar draagt wel bij aan een correcte uitvoering. Dit pleit ervoor bij alle drie de functies naar een hoogwaardige publieke prestatie te streven en de burgerbetrokkenheid vorm te geven. Het instrument van de rijksbrede benchmark kan hieraan een extra stimulans geven. Er wordt naar gestreefd de inmiddels in gang gezette benchmark bij uitvoeringsorganisaties in de komende kabinetsperiode uit te breiden naar een onderlinge vergelijking bij de overige twee kernfuncties: beleid en toezicht.

Bij de analyse van de situatie is het nuttig gebleken om overeenkomstig een indeling van de OESO drie vormen van burgerbetrokkenheid bij het overheidsbeleid te onderscheiden, die een uiting zijn van de intensiteit waarmee de burger invloed kan uitoefenen:

- *informer*: dit is éénrichtingsverkeer; de overheid vervaardigt en levert informatie aan de burger; het gaat hier zowel om passieve als actieve openbaarheid;
- *raadplegen*: dit is tweerichtingsverkeer; de burger levert feedback aan de overheid; de overheid heeft vooraf informatie verstrekt en aangegeven op welke punten een reactie op prijs wordt gesteld;



- *participatie*: dit veronderstelt een relatie waarin burgers in een partnerschap actief deelnemen aan het proces van beleidsbepaling.

Bij het Rijk komen alle drie genoemde vormen van burgerbetrokkenheid voor. Er is een ontwikkeling gaande in de richting van een vergroting van de participatie van de burger in de totstandkoming en bepaling van het overheidsbeleid. Bij de uitvoering en het toezicht komen de vormen van informeren en raadplegen het meeste voor.

De inventarisatie wordt afgesloten met een schematisch overzicht, waarin de instrumenten en initiatieven zijn ingedeeld naar de fasen van het beleidsproces en de vormen van burgerbetrokkenheid.

## 2. **Publieke prestaties van het beleid**

### ***Burger en beleidsvorming: interactief***

De uitgangspunten, doelstellingen en aanpak van beleid worden in het algemeen vastgelegd in nota's, wetten, plannen of andere beleidsdocumenten. De vaststelling van het door de rijksdienst te voeren beleid vindt in belangrijke mate plaats in het verkeer tussen regering en parlement. Door de processen van individualisering en horizontalisering is de samenleving de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Burgers zijn mondiger geworden en zijn niet meer georganiseerd in de traditionele sociale verbanden, zoals familie, kerk en zuil. Belangen hebben in toenemende mate een individueel karakter. De positie van de overheid is als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen ook een andere geworden. Collectieve besluitvorming kan niet langer worden georganiseerd langs de lijnen van vaste, geïnstitutionaliseerde belangengroepen. De overheid is in het besluitvormingsproces op zoek naar nieuwe wegen om legitimiteit te verwerven. In het proces van beleidsvorming worden daarom vooraf veel verschillende organisaties, groepen en personen betrokken. Vooral de overheid zelf moet wennen aan deze nieuwe vorm van werken. Dit heeft ook te maken met de grenzen die vanuit het perspectief van de representatieve democratie, dat nog altijd op brede steun mag rekenen, moeten worden gesteld aan interactieve beleidsvorming. In dat perspectief is het de volksvertegenwoordiging die uiteindelijk een finale beslissing neemt op basis van een integrale afweging en vanuit het algemeen belang.

In de fase van de beleidsvorming is op verschillende manieren sprake van burgerbetrokkenheid. Traditioneel is het geven van inspraak aan geïnteresseerde

burgers of een bewust gekozen segment van de samenleving. De overheid publiceert een concept en vraagt om reactie. Op basis daarvan vindt bijstelling van het beleid plaats. Verdergaand is bijvoorbeeld de procedure van de planologische kernbeslissing. Een regeringsvoornemen doorloopt daarbij een vaste procedure. Een definitief regeringsstandpunt komt daarna tot stand en bevat tevens een reactie op de inbreng vanuit de samenleving.

Sinds enige tijd is in ons land ook sprake van vormen van interactieve beleidsvorming. In deze variant van burgerbetrokkenheid wordt de inhoud van het beleid vastgesteld in een open proces met de samenleving. Vaak vindt niet alleen discussie plaats over alternatieve instrumenten, maar wordt ook aan een gezamenlijke verkenning van het probleem gedaan. Op deze manier wordt tijdens de rit maximaal draagvlak voor het beleid gevormd. Kort geleden werd bij het Rijk het expertisecentrum innovatieve beleidsvorming (Xpin) in het leven geroepen om vormen van interactieve beleidsvorming verder te ondersteunen. Daarbij kan worden voortgeborduurd op de praktijk van voorbeelden als Infralab van Verkeer en Waterstaat. Xpin heeft de afgelopen tijd verschillende voorbeelden van innovatieve beleidsvorming verzameld. Deze liggen bijvoorbeeld op het terrein van zelfsturing, vraaggerichte sturing, e-government en een ketengerichte benadering.

Hoewel de wenselijkheid van een bredere invoering van vormen van innovatieve beleidsvorming mede wordt bepaald door de visie op democratie (representatieve democratie versus participatieve democratie) is de stuurgroep van mening dat er meer ruimte zou moeten zijn om te experimenteren met nieuwe werkvormen. Dit kan bijvoorbeeld doelzoekend werken zijn, waarbij een bepaald maatschappelijk probleem interactief wordt aangepakt zonder dat vooraf een duidelijk omlijdend einddoel wordt geformuleerd.

#### ***Overheidscommunicatie en beleid***

Eind augustus 2001 bracht de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie-Wallage) het rapport "In dienst van de democratie" uit. Het rapport van de commissie geeft aan dat communicatie steeds meer een onderdeel is geworden van het beleid. Dat heeft, zoals de commissie-Wallage aangeeft, grote gevolgen voor de plaats van de communicatie in het beleid.

Communicatie is steeds minder alleen de vertaling achteraf van eenmaal gekozen beleid, maar dient in het hart van het beleidsproces plaats te vinden. Daarbij staat een wisselwerking tussen overheid en burger centraal. Het recht op betrouwbare informatie is van fundamentele betekenis voor burgers. Zij krijgen daarmee

inzicht in de bedoelingen van de overheid en kunnen zich een oordeel vormen over voorgenomen beleid. Zij kunnen dat desgewenst beïnvloeden. Communicatie is cruciaal bij het verwerven van draagvlak voor overheidshandelen. Een open en actieve informatie-uitwisseling tussen bestuurders en burgers past daarbij. Voor de rijksoverheid heeft dit als consequentie dat de beleidsmakers zich vanaf het allereerste begin van de ontwikkeling van beleid bewust zijn van de noodzakelijke communicatie met de burgers. Deze grondhouding is nog lang geen gemeengoed. Een goede wisselwerking tussen de beleidsmakers en deskundigen op het terrein van de overheidscommunicatie is nodig om deze gedachte "tussen de oren" van de beleidsmakers te krijgen. De reactie van het kabinet op het advies van de commissie-Wallage bevat hiertoe een aantal belangrijke beleidsvoornemens.

De stuurgroep onderschrijft het belang van de uitvoering van het kabinetsstandpunt op het rapport-Wallage en onderstreept de stelling dat communicatie een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces behoort te zijn.

#### ***Publieksonderzoeken en publieksmonitors***

##### *Onderzoek vooraf*

Interactieve beleidsvorming is een belangrijke nieuwe manier van het coproduceren van beleid in een goede wisselwerking tussen overheid en burgers. Maar er zijn ook andere manieren om de wensen van de samenleving bij de beleidsvorming te betrekken. De rijksoverheid weet relatief weinig van de wensen en opvattingen van burgers. Er is geen top-5 of top-10 van urgente maatschappelijke problemen. Stelselmatig onderzoek naar de opvattingen van de burgers over beleidsontwikkelingen en -alternatieven vindt niet plaats. Er zijn slechts enkele voorbeelden van (longitudonaal) onderzoek naar de opvattingen van burgers over rijksbeleid bekend. Zo publiceert Justitie regelmatig een Justitie Issue Monitor en gaf de Rijksvoorlichtingsdienst vorm aan een aantal peilingen in het kader van de nasleep van de gebeurtenissen op 11 september 2001. Verkeer en Waterstaat heeft ervaring met publieksonderzoek (bijvoorbeeld de Watermonitor en de Monitor Draagvlak NVVP van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer). Overigens zij opgemerkt dat er ook tijdens het beleidsproces gemonitord kan worden, bijvoorbeeld door publieksmonitors en interventiebegeleidende polls.

##### *Onderzoek achteraf*

Wanneer eenmaal politieke beslissingen genomen zijn en de inhoud van het beleid vaststaat kan de inhoud van het beleid aan de burger worden bekendgemaakt. De overheid maakt daarbij gebruik van verschillende traditionele

instrumenten van overheidscommunicatie: publieksvoorlichting, folders, voorlichtingscampagnes, informatie op het internet. Doel is het geven van objectieve en betrouwbare informatie over het beleid. Communicatie over de uitvoering (resultaten van beleid) en over het toezicht vindt meestal plaats op het niveau van de uitvoeringsinstellingen en de toezichthouders zelf.

Enkele ministeries hebben ervaring met het verdergaande instrument van het imago-onderzoek. Dit soort onderzoek heeft betrekking op het beeld dat bij burgers, belanghebbenden, sectorpartijen of medewerkers bestaat van een bepaald departement(sonderdeel). Voorbeelden zijn de imago-meting door het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het onderzoek naar het imago van het Rijk als werkgever. Imago-onderzoek kan aanleiding zijn tot bijstelling van het beleid. Er bestaat bij enkele ministeries belangstelling tot het vormgeven van imago-onderzoek. Daarbij is wel opgemerkt dat vooraf duidelijkheid moet bestaan over de doelstelling en het gebruik van resultaten. Op lokaal niveau kan worden gewezen op de stadsonderzoeken (omnibusonderzoeken), zoals deze bijvoorbeeld door de gemeenten Den Haag en Almere worden verricht.

Overigens kan voor wat betreft dit type van onderzoeken een onderscheid worden aangebracht tussen onderzoeken die gericht zijn op de (inhoudelijke) ontwikkeling van beleid en onderzoeken gericht op de inhoud en vormgeving van de communicatie(strategie) vanuit de overheid.

#### *Aanpak rijksbreed*

De Voorlichtingsraad (VoRa) heeft in opdracht van het SG-beraad een quick scan verricht naar de toepassing van vormen van publieks- en imago-onderzoek bij de ministeries. Uit het onderzoek blijkt dat deze vormen van onderzoek bij het Rijk zwak ontwikkeld zijn. Er wordt relatief weinig imago- en issueonderzoek verricht. De onderzoeken verschillen onderling sterk. Er vindt over de onderzoeken nauwelijks afstemming plaats tussen de ministeries. De resultaten van de onderzoeken worden niet altijd betrokken bij de strategische beleidsvorming van ministeries. Op basis van dit overzicht en de ervaringen van de ministeries is een voorstel gedaan voor de mogelijke opzet van een rijksbrede aanpak. Er is goede reden te streven naar een betere toepassing van de instrumenten van publieks- en imago-onderzoek op het niveau van de rijksdienst.

#### *Openbaarheid proces door activiteitenindex*

Een andere methode van het vergroten van de burgerbetrokkenheid is het verder openbaar maken van het beleidsvormingsproces. De Commissie Toekomst

Overheidscommunicatie heeft in dit verband de aanbeveling gedaan om op het internet een beleidsagenda of activiteitenindex te ontwikkelen. Een dergelijk voor iedereen raadpleegbaar register zou alle officiële documenten van de overheid, maar ook jaarverslagen van directies en diensten moeten ontsluiten. De actieve openbaarmaking van overheidsinformatie in de vroegste fase van de beleidsvorming zou uiteindelijk richtsnoer van het handelen moeten zijn. Dit betekent dat in een activiteitenindex ook vooronderzoeken, verkenningen en andere bouwstenen voor het besluitvormingsproces opgenomen zouden moeten worden. Aanbevolen is spoedig met een proef van deze aanpak te starten. Overigens moeten de organisatorische gevolgen van deze werkwijze niet worden onderschat. Het vereist een andere manier van werken van de beleidsambtenaren.

#### ***People's panel vertalen naar Nederland***

In het Verenigd Koninkrijk bestaat het People's Panel, een representatieve dwarsdoorsnede uit de bevolking, dat kan worden gebruikt bij het verkennen van beleidsalternatieven en het meten van het draagvlak voor vastgesteld beleid. Een andere benaming voor dit instrument is ook wel, voortvloeiend uit het Angelsaksische strafrecht, de citizens's jury. Een dergelijke voorziening bestaat in Nederland voor de beleidsfunctie nog niet.

#### ***Referendum (tijdelijke referendumwet)***

Een referendum biedt burgers de mogelijkheid zich in een stemming uit te spreken over een besluit of regel van de overheid. Er kunnen op verschillende niveaus diverse soorten referenda bestaan. Sinds 1 januari 2002 hebben kiesgerechtigden in Nederland een nieuwe mogelijkheid om op eigen initiatief hun stem te laten gelden. Op die datum is de Tijdelijke referendumwet in werking getreden en is het mogelijk geworden om –voor bepaalde besluiten en regels- op zowel nationaal, provinciaal als gemeentelijk niveau een raadgevend correctief referendum te houden. Raadgevend betekent dat het referendum op initiatief van kiesgerechtigden plaatsvindt, en betekent ook dat een overheidsorgaan na een afwijzende referendumuitslag zijn beslissing moet heroverwegen. Correctief wil zeggen dat het gaat om een referendum achteraf, dat plaatsvindt nadat de wetgever een besluit heeft genomen.

De huidige referendumwet is een tijdelijke regeling. Het is namelijk de bedoeling dat er een bindend correctief referendum komt, waarbij de uitslag niet meer alleen raadgevend maar verplichtend is en dus automatisch leidt tot het vervallen van de betreffende verordening of wet. Voor de invoering van een bindend referendum is een wijziging van de Grondwet noodzakelijk. De procedure tot grondwetswijziging is reeds in eerste lezing aangenomen. In een tweede lezing, die na de verkiezingen

van mei 2002 zal plaatsvinden, zal blijken of de benodigde tweederde meerderheid van beide kamers instemt met het voorstel. Als dit lukt kan het bindend raadgevend correctief referendum in Nederland ingevoerd worden.

#### ***Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)***

De recente invoering van begrotingen die zijn opgezet volgens een systeem met een duidelijk zichtbare verbinding tussen doelstellingen, middelen en prestaties kan voor de verantwoording aan de burger van betekenis zijn. VBTB zorgt er niet alleen voor dat er meer zicht komt op de prestaties van de overheid, maar vraagt ook om een expliciete verbinding tussen het beleid (doelstellingen) en de uitvoering daarvan (prestaties).

VBTB heeft betrekking op de inrichting van de rijksbegroting en heeft in die zin vooral betekenis in het verkeer tussen regering en parlement. Het is denkbaar dat de VBTB-systematiek ook een zichtbare vertaling krijgt richting burgers. Er zou een voor de burgers relevante dwarsdoorsnede van beleidsartikelen met een toegankelijke toelichting kunnen worden gemaakt.

#### ***Kabinetsbeleid verantwoorden aan burger***

Het aantreden van een nieuw kabinet zou een gelegenheid zijn te komen tot een rijksbrede presentatie van de inhoud en resultaten van het kabinetsbeleid aan de burger. De Voorlichtingsraad bezint zich op de gedachte om kort na het aantreden van het kabinet op basis van het regeerakkoord te komen tot een selectie van hoofdpunten van kabinetsbeleid. Op deze geselecteerde terreinen, onderwerpen en/ of dossiers zouden te bereiken resultaten kunnen worden geformuleerd. Deze resultaten zouden systematisch kunnen worden bijgehouden. Over de voortgang zou dan regelmatig aan parlement en samenleving kunnen worden gerapporteerd, terwijl het mogelijk is ook het imago bij de burger op geselecteerde terreinen te meten. De presentatie van een dergelijk regeringsprogramma op hoofdlijnen zou het inzicht van de burger in de publieke prestaties van het rijk aanmerkelijk kunnen vergroten en het draagvlak voor het kabinetsbeleid kunnen verstevigen.

### **3. Publieke prestaties in de uitvoering**

#### ***Beleid en uitvoering onderscheiden***

##### ***Beleid en uitvoering gescheiden...***

De beleidsuitvoering betreft de omzetting van beleid in daadwerkelijk bestuurlijk optreden. Veel uitvoering vindt plaats door organisaties die zich op enige afstand van de bestuurskernen van het Rijk bevinden: decentrale overheden, zelfstandige

bestuursorganisaties, marktpartijen. In het artikel "Politici op de terugtocht" pleit de Delftse burgemeester Van Oorschot een brede invoering van een model met een scherpe scheiding van beleid (op hoofdlijnen) en uitvoering. Die uitvoering moet dienstverlenend zijn. Loketten dienen zes dagen per dag veertien uur open te zijn en zijn laagdrempelig. Soortgelijke bewegingen zijn bij de rijksoverheid herkenbaar. Overwegingen van een grotere dienstbaarheid aan de burger liggen mede ten grondslag aan de verzelfstandiging van uitvoerende diensten. De emancipatie van de uitvoering gaat gepaard met een grotere gerichtheid op de burger waaraan diensten worden verleend. De werkwijze van de belastingdienst en van de Informatie Beheer Groep zijn hiervan voorbeelden.

*...en opnieuw verbonden*

Eén van de manieren om een goede verbinding tot stand te brengen tussen beleid en uitvoering is de zogenaamde uitvoeringstoets. Deze toets komt erop neer dat de uitvoerende organisatie een oordeel vormt over de praktische uitvoerbaarheid van voorgenomen maatregelen. Dergelijke uitvoeringstoetsen vormen nog niet altijd een standaardonderdeel van het beleidsvoorbereidingsproces. Overigens moet erop worden gewezen dat in een uitvoeringstoets niet per definitie het perspectief van de burger voorop hoeft te staan. Vaak richten uitvoeringstoetsen zich op de vraag of een uitvoeringsorganisatie zelf in staat is om de opgedragen taak goed uit te voeren.

**Aandacht kwaliteit dienstverlening**

Vanuit een burgerperspectief is het van groot belang dat er bij uitvoeringsorganisaties aandacht bestaat voor de kwaliteit van de dienstverlening. Gelukkig blijkt uit een onlangs afgerond herhalingsonderzoek van het IVA - in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties- naar de toepassing van kwaliteitsinstrumenten dat zeer veel van deze organisaties (91,5%) hieraan aandacht besteden. Klanttevredenheidsonderzoeken en geformaliseerde klachtenprocedures worden nu meer toegepast dan in het jaar van het eerdere onderzoek (1998). Het gebruik van kwaliteitssystemen/-instrumenten is sterk toegenomen. Het INK-managementmodel is nog steeds het meest toegepaste kwaliteitssysteem. Verder blijkt benchmarking een zeer populair kwaliteitsinstrument te zijn. Met name grotere organisaties maken nu vaker gebruik van benchmarking, (ISO)certificering en het INK-managementmodel. Dit geldt niet voor het gebruik van kwaliteitshandvesten. Die zijn in Nederland nog niet ingeburgerd. Voor uitvoerende organisaties zijn met het oog op de publieke prestatie de volgende kwaliteitsvelden van belang: klantenonderzoek, klachtenmanagement, productpresentatie en verantwoording over prestaties. Die worden hierna aan de hand van een aantal goede voorbeelden behandeld.

### ***Klantenonderzoek***

In het kader van de betrokkenheid van de burger is van groot belang dat uitvoerende organisaties zicht hebben op en inzicht in de wensen en opvattingen van hun klanten. In de praktijk wordt dat op een aantal manieren vorm gegeven. Enkele voorbeelden zijn:

#### ***Consumentenpanel Gezondheidszorg***

De consumentenbond en het NIVEL houden meningspeilingen. Hiervoor is een Consumentenpanel Gezondheidszorg samengesteld, dat wordt gesubsidieerd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het bestaat uit een min of meer vaste groep van 1500 Nederlandse huishoudens, die op belangrijke punten een goede afspiegeling van de Nederlandse bevolking vormt. Informatie wordt verzameld op wetenschappelijk verantwoorde wijze zowel telefonisch als schriftelijk over patiëntenoordelen over inrichting en dienstverlening in de gezondheidszorg; meningen over actuele zaken; medische consumptie van de panelleden, zoals contacten met de huisarts, specialist, apotheek, tandarts en fysiotherapeut.

#### ***Politiemonitor Bevolking***

De Politiemonitor Bevolking is een tweejaarlijks landelijk bevolkingsonderzoek naar criminaliteit, onveiligheid, preventiegedrag van burgers en de kwaliteit van het optreden van de politie. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de ministeries van BZK en Justitie in alle 25 politieregio's. Overigens richt dit onderzoek zich naast de klanttevredenheid ook op andere punten zoals wat men ziet, merkt en vindt van het beleid.

#### ***Klanttevredenheidsonderzoek RDW***

De Dienst voor het Wegverkeer (RDW) heeft door een extern bureau een onderzoek laten uitvoeren naar de sterke en zwakke kanten van de dienstverlening aan de klanten. Het onderzoek is een aanvulling op de reguliere afstemming met klanten van de RDW die plaats vindt in het Gebruikersoverleg. Er zijn verschillende enquêtemethoden gebruikt (schriftelijk en telefonisch kwantitatief onderzoek volgens gestandaardiseerde vragenlijst en kwalitatief onderzoek door middel van interviews met respondenten). Uit dit onderzoek zijn verbeterpunten naar voren gekomen die zijn opgepakt en uitgevoerd. Om de resultaten van de verbeteracties te toetsen en alert te blijven op nieuwe verbeterpunten, zal de RDW het onderzoek periodiek herhalen.

### ***Klachtenmanagement***

Een klacht kan worden beschouwd als "een ongevraagd en gratis advies van een



uitermate deskundige". Er kan niet zorgvuldig genoeg met klachten worden omgegaan. De indruk bestaat dat de overheid hier nog wat kan leren van het bedrijfsleven, waar dikwijls veel werk van een goede afhandeling van klachten wordt gemaakt. Hieronder worden enkele bronnen van klachten besproken. Het management van organisaties zou systematischer van deze bronnen gebruik kunnen maken om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.

#### *Jaarlijkse rapportages over klachten*

Klachtenmanagement biedt de mogelijkheid om de problemen van burgers in kaart te brengen, op de agenda te zetten en zo mogelijk op te lossen. Het grote voordeel van een klachtenprocedure is dat deze inzicht geeft in het oordeel van de klant over de dienstverlening. Bovendien worden vaak praktische verbeterpunten aangereikt.

#### *Jaarverslagen Nationale Ombudsman (NO)*

Een uitstekende bron van informatie over aantal en aard van klachten over de uitvoering zijn de jaarverslagen van de Nationale Ombudsman. Uit de jaarverslagen 1999, 2000 en 2001 van de NO blijkt dat bij de Ombudsman de volgende vereisten van behoorlijkheid het meest aan de orde waren: voortvarendheid, actieve informatieverstrekking, overeenstemming met algemeen verbindende voorschriften en belangenafweging/ redelijkheid. Uit deze jaarverslagen blijkt dat burgers vooral klagen (meer dan 50%) over de voortvarendheid van de overheid. Daarbij staan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de vreemdelingendiensten van de politie steevast bovenaan. Ook hoog scoren het ministerie van Buitenlandse Zaken (legalisatie en verificatie van documenten, machtiging tot voorlopig verblijf), uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid (USZO, GAK en Cadans) en de belastingdienst. Bij het aandachtspunt van de actieve informatieverstrekking worden opnieuw de IND en de belastingdienst, maar ook politie, openbaar ministerie en GAK genoemd.

#### **Productpresentatie**

Om de inzichtelijkheid van de prestaties van de overheid te bevorderen, is het gewenst dat organisaties een duidelijk voorlichtingsbeleid voeren, waarin producten op een publieksvriendelijke manier worden aangeboden en er bekendheid wordt gegeven aan de aanwezigheid van producten.

#### *Publieksversies/brochures*

Een aantal organisaties laat publieksversies drukken van belangrijke dossiers.

Daarnaast wordt veel informatie over overheidsbeleid voor het publiek uitgegeven in brochures. De idee hierachter is dat burgers sneller een brochure zullen aanvragen dan een wettekst. Een voorbeeld hiervan zijn de brochures van de Informatie Beheergroep (IBG). Op de internetsite zijn diverse brochures beschikbaar in verschillende talen die uitleg geven over allerlei voorkomende situaties.

### ***Verantwoording over prestaties***

#### *Rekenschapsindex*

De publieke dienstverlening is georganiseerd in vele bestuurslagen, zelfstandige bestuursorganen, gesubsidieerde en geprivatiseerde instellingen. Dat maakt het aanbod van producten en diensten weinig inzichtelijk voor de burger, ook al kan een individuele overheidsorganisatie de vergelijking met particuliere instanties doorstaan.

Er is weinig duidelijkheid over de kosten en de kwaliteit van de producten die de overheid aanbiedt. Ook zijn plaats en wijze waarop deze producten verkrijgbaar zijn veelal onduidelijk.

De Stichting Rekenschap heeft het voorstel gedaan via een Rekenschapsindex een neutrale vergelijkingsbasis te definiëren. Daarmee kan ook de kwaliteit van bestaande onderzoeken naar bijvoorbeeld gemeentetarieven beter worden: het is immers beter die te publiceren als er ook enig inzicht wordt verschaft in de waar die de burger in de verschillende gemeenten voor die tarieven krijgt.

#### *Kwaliteitshandvest*

Om het vertrouwen te krijgen van de burger is het van belang dat een organisatie doet wat hij zegt. Vooraf kan dit vastgelegd worden in een kwaliteitshandvest. Een kwaliteitshandvest kan getypeerd worden als een samenhangende set van kwaliteitsnormen voor de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Het kan gezien worden als een garantieverklaring aan de cliënt, die een tegenprestatie kan verwachten als een organisatie zich niet aan de afgesproken normen houdt. Een voordeel van kwaliteitshandvesten is dat de dienstverlening transparant wordt gemaakt richting de cliënt. Bij het verkeer en vervoer willen consumentenorganisaties met de Nederlandse Spoorwegen (NS) werken aan een Reizigershandvest. De NS heeft inmiddels eenzijdig een dergelijk handvest opgesteld. Er is echter nog lang geen overeenstemming met de organisaties van consumenten over een gezamenlijk handvest. Knelpunten zijn vooral garanties voor reizigers en sancties als de NS beloften niet waarmaakt.

Kwaliteitshandvesten kunnen vanuit het perspectief van de publieke prestatie een belangrijke bijdrage leveren aan het zichtbaar maken van de gewenste omvang en kwaliteit van de dienstverlening. Daarbij moet wel worden bedacht dat naar het proces dat leidt tot een kwaliteitshandvest evenveel aandacht zou moeten uitgaan dan naar de uiteindelijke inhoud daarvan. Tijdens het proces van totstandkoming moet de uitvoeringsorganisatie zich immers transformeren naar een klantgerichte organisatie.

*Handvest Publieke Verantwoording*

Het Kadaster, de Informatie Beheergroep (IB-groep), de Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en Staatsbosbeheer hebben op 7 november 2000 hun Handvest Publieke Verantwoording gepresenteerd. Zij willen als gezamenlijke ZBO's aan de publieke verantwoording inhoud geven door middels een handvest af te spreken hoe waarden als responsiviteit en betrouwbaarheid, participatie en verantwoording in deze organisaties en het handelen worden nagestreefd en uitgewerkt. Als onderdeel hiervan wordt een college van visitoren ingesteld dat in overleg met de aangesloten ZBO's normen formuleert en toetst of de ZBO's zich aan deze normen houden. Dit college besluit ook over toelating van ZBO's die aansluiting zoeken. De genoemde instellingen geven op verschillende andere manieren invulling aan publieke verantwoording. De IB-groep kent een kwaliteitshandvest "proeven van praktijk", bij Staatsbosbeheer praten gebruikers mee over inrichting en beheer van een gebied en wordt de kwaliteit van het beheer onderzocht in audits, de RDW kent gebruikersoverleg en klanttevredenheidsonderzoek, het Kadaster heeft een gebruikersraad ingesteld die onder andere meepraat over de tarieven en het COA bespreekt met de gemeenten de wijze waarop opvangcentra tot stand komen. De organisaties geven aan via jaarverslag en internet en door overleg inzicht te bieden in doelstellingen van beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en presteren.

De kwaliteitseisen voor de producten, diensten en dienstverlening zijn openbaar. De instellingen publiceren periodiek of en in hoeverre zij aan deze eisen voldoen. Zij zorgen ervoor dat kan worden beoordeeld of diensten en dienstverlening volgens overeengekomen specificaties en tegen afgesproken prijs/prestatieverhouding worden geleverd. Zij zorgen ervoor dat dit oordeel periodiek en objectief kan worden getoetst.

De stuurgroep is van mening dat het initiatief van de grote ZBO's –ook politiek gezien- op ondersteuning moet kunnen rekenen. De directe verantwoording van op afstaand staande uitvoeringsorganisaties kan de verticale verantwoordingslijn

tussen minister en parlement ondersteunen, in die zin dat ook daarin de kwaliteit van de uitvoering een centraal thema zal zijn.

#### *Benchmarking*

Voor de beoordeling van een prestatie achteraf van een organisatie zijn diverse kwaliteitsinstrumenten beschikbaar. Een voorbeeld hiervan is benchmarking. Bij benchmarken wordt een organisatie vergeleken met andere organisaties door middel van kengetallen, teneinde effectiviteit en efficiëntie van de organisatie te vergroten. Voordelen van benchmarking zijn dat het management zicht krijgt op de eigen organisatie en de positie van de organisatie in de omgeving. Mogelijke nadelen van benchmarking kunnen gelegen zijn in het feit dat sommige organisaties strategisch belang zien in het zich beter voordoen dan de eigenlijke situatie. Een ander nadeel is dat niet alle gegevens die voortkomen uit een benchmark openbaar (kunnen) worden gemaakt. Tot slot moet worden gewezen op de bestuurlijke en wettelijke belemmeringen, die zich bijvoorbeeld voordoen bij voorstellen van het Rijk tot het onderling vergelijken van decentrale overheden (gemeenten en provincies).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft het initiatief genomen tot een benchmark van de Informatie Beheergroep (IBG) en een aantal vergelijkbare organisaties. Op dit moment wordt een tweede benchmark van de IBG en een (groot) aantal andere organisaties voorbereid. Deze benchmark kan een schat aan gegevens opleveren over de publieke prestaties van de betrokken uitvoeringsorganisaties.

De stuurgroep kan zich voorstellen dat voor de komende regeerperiode onder gemeenten en provincies een benchmark wordt uitgevoerd naar het niveau van de dienstverlening en naar het niveau van de handhaving.

#### *Kwaliteitskaart*

De Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Landbouwonderwijs stellen digitaal van elke school(vestiging) voor voortgezet onderwijs een kwaliteitskaart beschikbaar. Daarop staat algemene informatie, zoals de signatuur (protestants, openbaar etc.), het aantal leerlingen en de verdeling van de leerlingen over de opleidingen (VBO, MAVO, HAVO).

Daarnaast bevat de kwaliteitskaart actuele gegevens over zitten blijven, doorstroom en examenresultaten. De kwaliteitskaart geeft daarmee een beeld van enkele belangrijke kwaliteitsaspecten van de school. Deze schoolresultaten zijn overzichtelijk in kaart gebracht voor ouders, leerlingen, scholen en andere

belangstellenden. Op deze wijze is een vergelijking mogelijk met andere scholen in de regio en het landelijk gemiddelde.

#### *Vergelijking prestaties openbaar vervoer*

Reizigersorganisatie ROVER, de ANWB en de Consumentenbond vergelijken de resultaten van verschillende openbaar vervoerbedrijven op aspecten als vertragingen, reinheid en dergelijke. De uitkomsten worden in de bladen van de organisaties gepubliceerd.

#### *Audits*

Een audit is een veel gebruikt instrument om aan de hand van vooraf vastgestelde criteria of afspraken de doelmatigheid van uitgevoerde activiteiten te bepalen. Bij normgerichte audits (zoals in het kader van ISO-certificering) wordt vastgesteld of wordt voldaan aan eisen zoals die in de betreffende normen zijn vastgelegd. Bij managementaudits wordt vastgesteld of het beleid van de organisatie op een juiste manier in activiteiten en doelstellingen is uitgewerkt en of de geplande resultaten zijn/worden behaald.

Het Kwaliteitsbureau van de Nederlandse Politie coördineert de uitvoering van de korpsaudits en visitaties en het verzorgen van de daarvoor noodzakelijke handleidingen. Het kwaliteitsstelsel werd in 1996 bij de politie ingevoerd. Alle korpsen gingen werken met een landelijk model dat bestaat uit een cyclus van vier jaar waarbinnen een korps aan de hand van zelfevaluaties, audits en visitaties systematisch wordt doorgelicht. De Inspectie Politie (IP) die bij de invoering van dit stelsel werd opgericht, kreeg een taak in het houden van toezicht. Volgens de IP is er veel reden tot enthousiasme. Hét grote voordeel is dat dit traject de kwaliteit systematisch in beeld brengt en dus ook de knelpunten. Uit rapporten blijkt dat de tevredenheid van de burger over de politie in Nederland nog niet hoog is. De audits zijn een goed middel om de voorwaarden daarvoor te verbeteren.

#### ***Het overheidsloket***

De uitvoering kan vanuit het perspectief van de burger sterk worden verbeterd door voor (groepen van) overheidsdiensten één loket te creëren. In Nederland zijn hierin –voornamelijk voor het lokale niveau- belangrijke stappen gezet in het programma Overheidsloket 2000 (OL2000). In Canada is dit concept verder ontwikkeld. Burgers en bedrijven in Canada worden nog maar één keer bevroegd door de overheid met betrekking basisgegevens, ongeacht welke van de drie Canadese bestuurslagen het betreft. Verder is de informatiehuishouding van de overheid en de non-profitsector klantgeoriënteerd opgezet. De centrale invalshoek

wordt gevormd door de zogenaamd life-events: geboorte, werk(loosheid), overlijden en dergelijke.

#### ***De burger kiest?***

Denkbaar is om de burger zelf te laten bepalen hoe men een bepaalde overheidsdienst wil ontvangen en, voor zover er meerdere aanbieders zijn, van wie. Een manier om een burger rechtstreeks invloed te geven op de inhoud van de publieke prestatie is het toekennen van een persoonsgebonden budget of het verlenen van vouchers. De burger kan dan voorzieningen inkopen, die op zijn specifieke behoefte zijn afgestemd. Met deze vorm van vraagsturing is ervaring opgedaan in het onderwijs (rugsakje), de gehandicaptenzorg en de thuiszorg. Ook in het toekomstige stelsel van kinderopvang is deze manier van werken voorzien. Het is goed op te merken, dat in dit stelsel de burger een wezenlijk andere rol krijgt. Niet alleen wordt hij zelf aanstuurder of uitvoerder, ook kan de burger bij bepaalde vormen van inkoop van dienstverlening (bijvoorbeeld een individuele verzorgen voor een gehandicapt kind) in de rol van werkgever terecht komen.

Om de burger in staat te stellen om zelf te kiezen, is het noodzakelijk dat hij goed op de hoogte is van zijn rechten. De stuurgroep stelt daarom voor om een zogeheten burgerpolis te ontwikkelen. In een burgerpolis zou opgenomen moeten worden welke aanspraken een individuele burger heeft op concrete overheidsdiensten. De polis zou dwars door alle bestuurslagen heen moeten gaan en kan bijvoorbeeld elektronisch ter beschikking worden gesteld.

#### **4. Publieke prestaties van het toezicht**

##### ***Vertrouwen in toezicht***

Op 1 november 2000 bracht de commissie-Borghouts haar eindadvies "Vertrouwen in onafhankelijkheid" uit. In mei 2001 verscheen een advies van de commissie-Abeln over de Inspectie Gezondheidszorg onder de titel "Op weg naar gezond vertrouwen". De titels van deze rapporten over toezicht en toezichthouders laten goed zien dat de afgelopen jaren vertrouwen een kernbegrip vormt als het gaat over het overheidstoezicht. Toezicht vervult een belangrijke rol in het scheppen van vertrouwen bij burgers, bij belanghebbenden en bij de onder toezicht staande organisaties.

Vertrouwen in relatie tot het toezicht kan worden uiteengelegd in twee dimensies. In de eerste plaats betreft dit het vertrouwen van burgers in de objecten van toezicht. Dit vertrouwen hangt samen met het functioneren –anders gezegd: de

publieke prestatie- van sectoren, instanties, bedrijven en/of personen die onder toezicht staan van de overheid en kan zich bijvoorbeeld richten op het reilen en zeilen in een bepaalde sector (bijv. bank- en verzekeringswezen, gezondheidszorg), op het functioneren van uitvoeringsorganisaties van de overheid (ZBO's en agentschappen, maar ook bijvoorbeeld scholen of ziekenhuizen) of op zekerheid in het maatschappelijk verkeer (bijv. vergunningen voor horeca-ondernemingen of vliegtuigen).

In de tweede plaats moet door de burger ook vertrouwen kunnen worden gesteld in het optreden door de toezichthouder zelf. De toezichthouder kan in zeker opzicht worden beschouwd als uitvoerder van een wettelijke taak, waaraan net als aan andere uitvoeringsorganisaties eisen kunnen worden gesteld als het gaat om het afleggen van verantwoording over de eigen prestatie.

De beide dimensies zullen hieronder vanuit het perspectief van de burger nader worden uitgewerkt.

#### **Hoofdvormen van toezicht**

De inmiddels algemeen geaccepteerde definitie voor toezicht luidt: "het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren".<sup>12</sup>

Het toezicht kan worden onderscheiden in een aantal hoofdvormen. De commissie-Borghouts onderscheidt in haar advies "Vertrouwen in onafhankelijkheid" de volgende vijf vormen:

1. toezicht op individuele zelfstandige uitvoeringsorganisaties met een publieke taak (bijvoorbeeld op ZBO's);
2. toezicht op publieke- of beleidssectoren (bijvoorbeeld het onderwijs of de gezondheidszorg);
3. toezicht op marktsectoren;
4. interbestuurlijk toezicht (op decentrale overheden);
5. toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving (bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden of milieuhygiëne).

Een andere indeling gaat uit van een tweedeling tussen eerstelijnstoezicht en tweedelijnstoezicht. Onder eerstelijnstoezicht wordt dan verstaan het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving (inspectie, handhaving). Tweedelijnstoezicht is het toezicht op het functioneren van op afstand van de minister geplaatste of

staande organisaties die zijn belast met de uitvoering van een publieke taak (bijvoorbeeld ZBO's, gemeenten en provincies).

Elke indeling is in zekere zin ideaaltypisch en het is niet mogelijk om de verschillende soorten van toezicht volledig van elkaar te onderscheiden. Bovendien bestaan binnen de hierboven onderscheiden hoofdvormen van toezicht grote verschillen. Tussen bijvoorbeeld de inspectiediensten bestaan verschillen als het gaat om de aard van de taak, de omvang van de dienst, de toezichtmethodiek, de mate van onafhankelijkheid van de minister en de aard van de toegekende bevoegdheden.

De diversiteit van toezichtvormen maakt het moeilijk om vanuit een invalshoek van de publieke prestatie algemene uitspraken te doen over alle toezichthouders. Het is aannemelijk dat aan de verschillende soorten en vormen van toezicht andere eisen kunnen worden gesteld. Naar verwachting zal de burger het meest in aanraking komen met inspecties die een handhavingstaak hebben, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg of de Arbeidsinspectie.

#### ***Kabinetsbeleid voor het toezicht***

In de zomer van 2001 heeft het kabinet zijn kaderstellende visie op het toezicht aan de Tweede Kamer aangeboden. Het stuk richt zich op de verschillende soorten van toezicht die vanuit de rijksoverheid worden uitgevoerd. In de visie, die tevens een kabinetsreactie vormt op de rapporten van de commissies Holtslag (1998) en Borghouts (2000), benadrukt het kabinet de eigenheid van de toezichtfunctie. Goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Het betekent ook dat het objectieve oordeel van de toezichthouder zoveel mogelijk openbaar gemaakt dient te worden, zodat politiek en samenleving daarvan kennis kunnen nemen.

Voor wat betreft de positionering van het toezicht is het kabinet van mening dat wanneer een toezichttaak binnen het ministerie wordt uitgevoerd, een duidelijk zichtbare functiescheiding met het beleid dient te worden aangebracht. Deze scheiding komt het best tot uitdrukking als deze op een zo hoog mogelijk niveau binnen de organisatie plaatsvindt, bij voorkeur onder de secretaris-generaal.

De kabinetsvisie vraagt nadrukkelijk aandacht voor de invoering van interne instrumenten en horizontale instrumenten in toezichtarrangementen. Toezicht



maakt deel uit van een breder systeem van checks and balances, waarvan ook de interne controlemechanismen (bijv. kwaliteitssystemen) van de onder toezicht staande organisatie en horizontale publieke verantwoording (bijvoorbeeld klantenpanels) deel uitmaken.

Een ander element uit de kabinetsvisie is de professionalisering van en een cultuuromslag onder toezichthouders. Het personeels- en opleidingsbeleid van toezichthouders zal daarom de komende jaren ruimschoots aandacht krijgen. Het kabinet zal het SG-beraad opdracht geven de aanzet te geven voor een dergelijk beleid.

### ***Functioneren van onder toezicht staande sectoren, instanties, bedrijven, personen***

#### *Methodieken en instrumenten*

Toezichthouders die zich richten op sectoren waarin sprake is van directe "klantcontacten" kunnen de publieke prestatie van uitvoeringsorganisaties voor burgers zichtbaar maken door het hanteren van bepaalde methodieken en instrumenten.

Een voorbeeld van zo'n instrument zijn de kwaliteitskaarten in het voortgezet onderwijs. Op de kwaliteitskaarten staat wat de resultaten van de scholen in de afgelopen twee jaar waren. Op basis van die gegevens is een vergelijking mogelijk met andere scholen en het landelijk gemiddelde. Ouders die zich buigen over de schoolkeuze voor hun kind, kunnen de kwaliteitskaarten daarbij gebruiken.

Een ander voorbeeld zijn de gele kaarten die de Onderwijsinspectie kan uitdelen aan slecht functionerende instellingen in het hoger onderwijs. Wanneer naar aanleiding van een gele kaart door de onderwijsinstelling onvoldoende wordt opgetreden, kan de minister maatregelen nemen als het opheffen van de opleiding of het staken van de financiering daarvan.

Van het instrument 'gele kaarten' kan een effect van 'naming and shaming' uitgaan, als gegevens openbaar worden gemaakt. Sommigen zouden dit mechanisme willen toepassen voor frauderende bouwbedrijven. Bouwbedrijven die zich schuldig maken aan fraude komen zouden op een zwarte lijst van het Rijk moeten komen en moeten worden uitgesloten van overheidsprojecten. Aan "naming and shaming" kunnen bezwaren kleven van imago-schade, financiële schade, concurrentienadelen. Het kan ook voorkomen dat een bedrijf tweemaal wordt bestraft voor hetzelfde vergrijp (strafrechtelijk en door "naming and shaming").

### *Openbaarheid en transparantie*

Toezichthouders kunnen het functioneren van onder toezicht staande sectoren, instanties, bedrijven en personen zichtbaar maken in hun jaarverslagen, jaarberichten en individuele rapportages. In beginsel geldt dit voor elk type van toezichthouder. Publieksversies van jaarverslagen van toezichthouders kunnen in de verantwoording richting burgers zeker van belang zijn, hoewel het nut van een dergelijk instrument mede wordt bepaald door de aard van de taak van de toezichthouder en door de doelgroep die met de verslagen moet worden bereikt. Het aanbod vanuit de overheid moet met andere woorden wel nauw blijven aansluiten bij de vraag die door (groepen van) burgers wordt gesteld.

Jaarverslagen zouden in eerste instantie een integraal karakter moeten hebben, in die zin dat ze aangeven hoe bepaalde beleidsketens en –systemen in de praktijk functioneren. Daarnaast zouden toezichthouders kunnen overwegen om ook de individuele resultaten van het toezicht kenbaar te maken. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden bij de Onderwijsinspectie.

Het voorstel van Wet op het Onderwijstoezicht stelt: *“Zoals hiervoor al is aangegeven is een ander belangrijk uitgangspunt van het nieuwe toezichtbeleid de openbaarmaking van het inspectieoordeel. Het is van groot belang dat de inspectie haar oordelen actief openbaar maakt. Dit past in het geheel van het afleggen van publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs als complement van de vergroting van de autonomie van de instellingen.”* (MvT, p.19)

Lang niet op alle plaatsen wordt op deze manier omgegaan met openbaarheid. De Keuringsdienst van Waren ziet in zijn rapportages bijvoorbeeld af van het openlijk noemen van bedrijven die in overtreding zijn. Artikelen die object zijn van onderzoek worden in rapportages bovendien geanonimiseerd weergegeven. In de rapportages wordt –indien mogelijk- wel aangegeven welk vervolg is gegeven dan wel zal worden gegeven aan geconstateerde overtredingen (bijv. strafrechtelijke vervolging of uit de handel laten nemen van een product). De stuurgroep is van mening dat “naming and shaming” –het actief openbaar maken van individuele toezichtresultaten- als instrument slechts effectief is als het wordt ingezet op risicovolle terreinen en bovendien een logisch onderdeel vormt van de totale handhavingssystematiek. In andere gevallen bestaat het gevaar van disproportionele schade aan de onder toezicht staande instanties of organisaties.

Het ministerie van BZK verricht naar aanleiding van het Algemeen Overleg over de kaderstellende visie op toezicht op dit moment onderzoek naar de openbaarheid

van de jaarverslagen van toezichthouders. De uitkomsten van het onderzoek zijn nog niet voorhanden. In ieder geval lijkt het voor de hand te liggen dat aan de jaarverslagen van toezichthouders de eisen worden gesteld dat ze actief openbaar worden gemaakt en –afhankelijk van de aard van de taak van de toezichthouder en de vraag van de doelgroep- dat er van rapportages van de toezichthouders publieksversies worden ontwikkeld.

### ***Functioneren van de toezichthouder zelf***

#### *Organisatie en positionering van het toezicht*

De positionering van het toezicht draagt bij aan het vertrouwen dat door burgers, belanghebbenden en onder toezicht staande organisaties gesteld kan worden in de toezichthouder. De kaderstellende kabinetsvisie op toezicht geeft aan dat goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Ten behoeve van onafhankelijkheid en transparantie gaat het kabinet voor de toezichthouders van het rijk uit van een functiescheiding tussen beleid en toezicht. Vooral bij veel inspectiediensten is een dergelijke functiescheiding al gerealiseerd. Voorbeelden zijn de Onderwijsinspectie, Inspectie Verkeer en Waterstaat en Inspectie Gezondheidszorg. Bij deze inspecties zijn ook voorzieningen tot stand gebracht, die garanderen dat rapportages “onversneden”, dat wil zeggen zonder inhoudelijke wijzigingen door het beleid en soms zelfs door de minister, naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Dergelijke voorzieningen, die onafhankelijk feitenonderzoek en een onafhankelijke oordeelsvorming waarborgen, maken het mogelijk dat de inspectie gezag opbouwt en een betrouwbaar imago ontwikkelt.

Onafhankelijk toezicht levert een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen dat kan worden gesteld in een bepaalde sector. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat functiescheiding ook kan leiden tot een situatie, waarin het beleid en het toezicht volledig los van elkaar komen te staan. Een goede koppeling tussen beide functies, zowel als het gaat om de aansturing van de toezichtfunctie als om de terugkoppeling vanuit de toezichtfunctie naar het beleid, is essentieel voor het functioneren van het beleidssysteem als geheel. Aangenomen kan worden dat naarmate de toezichthouder zelfstandiger is van het ministerie, de behoefte aan procedures die de koppeling tussen beide functies regelen toeneemt.

#### *Openbaarheid*

Openbare jaarverslagen, jaarberichten en individuele rapportages bieden toezichthouders een handvat om hun eigen functioneren meer bekendheid te

geven en om de organisatie een voor de burger duidelijk profiel te geven. Uitgangspunt is dan wel dat rapportages een publieksvriendelijk karakter hebben (zie ook hierboven: publieksversies).

Jaarverslagen van toezichthouders moeten niet alleen gaan over de uitkomsten van het toezicht, maar zouden ook een verantwoording moeten bevatten over de werkzaamheden van de toezichthouder. Deze verantwoording zou -analoog aan de uitgangspunten van VBTB- moeten aansluiten bij het toezichtbeleid van de toezichthouders. Met andere woorden: ook toezichthouders zouden hun verantwoording moeten baseren op een koppeling van beleid, middelen en prestaties. Centraal moet staan de vraag: hoeveel zijn we kwijt aan de toezichthouder en wat krijgen we daarvoor terug? Op basis van de beschikbare jaarverslagen ontstaat het beeld, dat een antwoord op deze vraag over het algemeen niet gegeven wordt.

#### *Interne kwaliteitsinstrumenten*

Net als "gewone" uitvoeringsorganisaties kunnen toezichthouders gebruik maken van kwaliteitsinstrumenten zoals INK of ISO. Verschillende toezichthouders hanteren nu al het ISO-systeem EN 45000 voor certificerende instellingen (borgen van procedures).

Een ander instrument dat het functioneren van de toezichthouder vanuit een bepaalde invalshoek in kaart brengt is de "meetlat doelmatigheid", die in het MDW-traject is ontwikkeld. De meetlat biedt ondernemers, toezichthouders en betrokken bestuursorganen de mogelijkheid ondoelmatigheden in het optreden van toezichthouders in kaart te brengen. Aanpak van deze ondoelmatigheden kan vervolgens de toezichtlasten terugbrengen tot het noodzakelijke, op die manier lastenverlichting voor het bedrijfsleven opleveren en bijdragen aan verbetering van de effectiviteit van het toezicht. De meetlat is door het kabinet opgenomen in de checklist die gehanteerd zal worden bij de rijksbrede evaluatie van toezichtarrangementen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Borghouts.

#### *Raden van advies en horizontale instrumenten*

Het voorstel van Wet op het Onderwijstoezicht bevat het voornemen tot de instelling van een Raad van Advies voor de Onderwijsinspectie. Deze raad zal de inspecteur-generaal van het onderwijs bijstaan in de waarborging van een zorgvuldige en professionele uitoefening van het toezicht. Het gaat dan zowel om de wijze waarop de inspectie met betrokkenen samenwerkt bij de totstandkoming

van het toezichtkader voor kwaliteit als om de wijze waarop de inspectie invulling geeft aan haar opdracht tot een verantwoorde uitoefening van het toezicht. De Raad kan gevraagd en ongevraagd advies geven. Over de samenstelling van de Raad bestaat nog geen duidelijkheid.

Minister Borst heeft in een brief aan de Tweede Kamer van mei dit jaar aangekondigd dat ze de instelling van een permanente Raad van Advies ter ondersteuning van de Inspecteur-Generaal voor de Gezondheidszorg een waardevolle gedachte vindt.

De stuurgroep is van mening dat een Raad van Advies vooral in die gevallen zinvol kan zijn, als behoefte bestaat aan permanente betrokkenheid van belanghebbenden bij de vormgeving van het toezicht of bij de wijze van uitoefening van het toezicht. Daarbij dient wel steeds een zorgvuldige afweging plaats te vinden over de rol en taak van zo'n Raad en over de samenstelling daarvan. Uitgangspunt moet blijven dat een toezichthouder met voldoende afstand tot het veld kan opereren.

#### *Monitoring en onderzoek*

Het vertrouwen van de burger in de toezichthouders en diens prestaties kan net als de prestaties van de andere functies worden gevolgd door monitors en onderzoeken. De inspectie Verkeer en Waterstaat doet al imago-onderzoeken onder doelgroepen, maar nog niet onder burgers.

#### *Kwaliteiten van de toezichthouder*

In het eindadvies van de commissie-Borghouts wordt uitgebreid aandacht besteed aan de zogeheten 'zachte' kanten van het toezicht. De commissie is van mening dat bij de inrichting, herinrichting of beoordeling van toezichtarrangementen niet alleen de formele aspecten moeten worden meegenomen, maar ook de informele en personele aspecten. Het gaat de commissie dan vooral om goede onderlinge verhoudingen, wederzijds vertrouwen en respect zonder verlies aan de scherpte en distantie die nodig zijn voor een objectieve en onafhankelijke oordelingsvorming. De toezichthouder heeft met andere woorden een bepaalde houding en bepaalde vaardigheden nodig om zijn werk goed te kunnen verrichten. Om dit te ondersteunen heeft het kabinet het advies van de commissie-Borghouts opgevolgd om een actief personeels- en opleidingsbeleid te realiseren.

Binnen de rijksoverheid zijn inmiddels verschillende andere initiatieven ontplooid, die de eigenheid van de toezichtfunctie benadrukken. Gewezen kan worden op de

beroepsvereniging van toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren ('Vide') en de door de Onderwijsinspectie opgerichte inspectie-academie. De academie vormt een platform voor kennisdeling.

#### ***Samenwerking tussen toezichthouders***

De transparantie van het toezicht voor politiek en samenleving, maar ook de kwaliteit van de handhavings- en toezichtfunctie kan worden vergroot door de samenwerking tussen de toezichthouders op een aantal punten te intensiveren.

In de eerste plaats zouden toezichthouders hun risicoanalyses onderling moeten vergelijken. Vooral bij de inspectiediensten die opereren in dezelfde sectoren kan dit ertoe bijdragen dat lacunes in de risicoanalyses worden voorkomen. Tevens kan het onderling vergelijken van de risicoanalyses en de daarop afgestemde aanpak bijdragen aan een betere en scherpere taakafbakening tussen de verschillende toezichthouders. Een dergelijke aanpak zou kunnen worden gestimuleerd vanuit de verschillende samenwerkingsverbanden die door toezichthouders zijn opgericht: het gemeenschappelijk overleg voor inspecties, het IG-beraad en de beroepsvereniging voor toezichthouders.

Het ministerie van OCW hanteert voor uitvoeringsinstellingen als IBG en CFI een benchmarkmethodiek, met behulp waarvan deze organisaties worden vergeleken met vergelijkbare organisaties. De instellingen worden vergeleken op criteria als klant- en mensgerichtheid, continu verbeteren en stijl van leidinggeven. Basis voor de benchmarks zijn de negen aandachtsvelden uit het INK-model. Voor toezichthouders bestaat er op dit moment geen benchmark. Met het oog op de publieke prestatie zou deze wel tot stand moeten komen. Toezichthouders met een vergelijkbare taak of met een vergelijkbaar profiel zouden elkaar periodiek moeten auditen. Dit kan de vorm krijgen van een benchmarkonderzoek of van een visitatiestelsel. Gelet op de majeure ontwikkelingen rondom vooral de grote rijksinspecties is het raadzaam om een dergelijke systematiek pas over een aantal jaren verplicht voor te schrijven.

In de derde plaats kan de samenwerking tussen toezichthouders een impuls krijgen door een fysieke concentratie van de diensten. Een bijkomend voordeel hierbij is dat het beter mogelijk wordt om de toezichthouders naar buiten toe herkenbaar te profileren als diensten van één en dezelfde rijksoverheid. Naast een fysieke concentratie kan voor toezichthouders net als voor uitvoeringsdiensten één loket (frontoffice) tot stand worden gebracht. Voor het bedrijfsleven kan een dergelijke voorziening een forse verlaging van de administratieve lasten opleveren.

De commissie-Borghouts wijst in haar eindadvies ook op de realisatie van één loket. De feitelijke totstandkoming van zo'n loket zou met meer voortvarendheid ter hand genomen kunnen worden dan nu het geval is.

Tot slot zouden toezichthouders kunnen samenwerken als het gaat om het ontsluiten van toezichtgegevens met behulp van ICT. Op dit punt zal hieronder worden teruggekomen.

### ***De burger als toezichthouder?***

De commissie ICT en Overheid (Docters-Van Leeuwen) heeft zich in haar advies "Burger en overheid in de informatiesamenleving" uitgesproken voor een rol van de burger als toezichthouder. Uiteraard wordt daarmee niet bedoeld op het overdragen van bevoegdheden aan burgers of op het afbouwen van de activiteiten van de toezichthouders van de overheid. Het gaat erom dat de burger over middelen beschikt om zelf bepaalde situaties aan de orde te kunnen stellen. Die rol kan worden geactiveerd door alle vergunningen en de voorwaarden, waaronder zij zijn verleend, op internet te zetten. Ook wordt gewezen op de belangrijke rol die VBTB kan vervullen bij het activeren van de burger als toezichthouder.

Het advies gaat in op de voorwaarden en faciliteiten die voorhanden moeten zijn om de burger zijn rol als toezichthouder te laten vervullen:

De regels moeten helder zijn;

1. Overheidsinformatie moet ruim beschikbaar zijn;
2. De burger moet goed toegerust zijn zodat hij toegang heeft tot de informatiesamenleving;
3. De burger moet serieus worden genomen.

De Inspecteur-Generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), de heer Mertens, stelt in het verlengde van de aanbevelingen van Docters-Van Leeuwen het volgende model voor:

- De divisies binnen de IVW brengen in kaart op welke objecten (organisaties, instellingen, bedrijven, personen) zij toezicht houden, op welke manier zij dat doen en op basis van welke bevoegdheden;
- Per object wordt in kaart gebracht welke vergunningen zij hebben;
- Er wordt een internetsite ontwikkeld, waarop staat welke vergunningen objecten hebben en welke "toezichtgeschiedenis" die bedrijven hebben (verbeterpunten, sancties, e.d.).

Mertens stelt voor om dit model in te voeren voor alle toezichthouders op

rijksniveau, zodat de burger op termijn per object kan nakijken of deze aan de wettelijk gestelde eisen voldoet. Zijn voorstel is om dit te laten uitwerken onder regie van het beraad van de inspecteurs-generaal of het gemeenschappelijk overleg inspecties.

Het kabinet heeft in zijn gecombineerde reactie op de rapporten Wallage en Docters-Van Leeuwen te kennen gegeven achter de aanbeveling te staan, dat veel meer informatie dan nu (waaronder beschikkingen en vergunningen) actief openbaar gemaakt zou moeten worden via internet. Tegelijkertijd geeft het kabinet aan dat voor daadwerkelijke elektronische openbaarmaking flinke kwaliteitsverbeteringen moeten worden doorgevoerd in de documentenstroom en het archiefbeheer van de overheid. De "digitale backoffice" moet met andere woorden eerst op orde worden gebracht.

#### **5. Schematisch overzicht instrumenten en aanpakken**

Bovenstaande instrumenten en aanpakken kunnen in een schema worden geordend, dat de invalshoeken van de fasen van het beleidsproces en de vormen van burgerbetrokkenheid combineert. De voorstellen van de stuurgroep zijn in cursief weergegeven. Aangegeven wordt wie zich met de uitvoering van de voorstellen zou moeten bezighouden.



	Informereren (compleet, objectief, betrouwbaar, relevant, makkelijk te vinden en begrijpelijk)	Raadplegen (met duidelijk omschreven doel en volgens vastgestelde procedures)	Participatie (met voldoende tijd, flexibiliteit en ruimte voor nieuwe inzichten)
Beleid (in ontwikkeling)	Openbaarheid van informatie Vroegtijdig informereren over beleid in ontwikkeling <i>Activiteitenindex op internet</i> <i>Aanspreekbare regeringsverklaring</i>	<i>Oriënterend publieksonderzoek</i>  Uitvoeringstoets beleid door uitvoerders  Inspraakprocedures	<i>Interactieve Beleidsvorming</i>
Beleid (vastgesteld)	Instrumenten van de directies communicatie (brochures, doelgroepenbeleid, advertenties) Openbaarheid van informatie Begroting- nieuwe- stijl (VBTB)	<i>Publieksonderzoeken t.b.v. beleid en beleidscommunicatie</i>  Imago-onderzoek	<i>Interactieve beleidsvorming</i>
Uitvoering	<i>Handvest publieke verantwoording/ Kwaliteitshandvesten</i> Brochures Jaarverslagen <i>Informatie uit begroting-nieuwe-stijl (VBTB)</i> Benchmark <i>Burgerpolis</i>	Monitoring en onderzoek  Gebruikersraad  <i>Klacht als ongevraagd advies</i>	De burger kiest (persoonsgebonden budget, vouchers)
Toezicht	Jaarverslagen <i>Kwaliteitskaarten</i> <i>Informatie per object beschikbaar via het internet</i> Toezichtbeleid en protocollen Benchmark	Monitoring en onderzoek  Raad van Advies als bij Onderwijs- inspectie	<i>Betrokkenheid burger bij toezicht</i>

## **Bijlage 2**

---

### ***Samenstelling stuurgroep Publieke Prestatie***

#### **Stuurgroep:**

de heer dr. R. Gerritse	secretaris-generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voorzitter
de heer mr. R.J.J.M. Pans	secretaris-generaal Verkeer en Waterstaat, voorzitter
de heer drs. L.A.M. van Halder	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directeur-generaal Openbaar Bestuur
de heer drs. L.H. Kok	ministerie van Financiën, directeur Begrotingszaken
de heer drs. E.F. Stoové	president-directeur Sociale Verzekeringsbank
de heer ing. J.C.M. Veenman	ministerie van Algemene Zaken, directeur Publiek en Communicatie
de heer J.L. van der Werf	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, directeur Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties
de heer drs. R.M. Wester	ministerie van Verkeer en Waterstaat, directeur Communicatie

#### **Secretariaat:**

de heer drs. R. Krooshof	ministerie van Verkeer en Waterstaat, directie Organisatie en Informatie
de heer mr. drs. F. van Kuik	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst

## Noten

- 1 Werkgroepleden: Peter van den Berg (Ministerie van Financiën), Hans Borstlap (Ministerie van OCenW), Hans Leeftang (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), Paul Schnabel (SCP), Jan Geert Siccama (Ministerie van Defensie), Jarig van Sinderen (WRR), Koos van der Steenhoven (Expertisecentrum), Anke Buiteveld (secretariaat, Ministerie van OCenW), Jacqueline Conemans (secretariaat, Ministerie van BZK), Hans Wilmink (secretariaat, Ministerie van BZK).
- 2 Klankbordgroepleden: E. Brouwers (RVD), Dr. F.J.H. Don (CPB), Prof. Mr. L.A. Geelhoed (Europese Hof van Justitie), J. van Nieuwenhoven (Tweede Kamer), Mr. H. D. Tjeenk Willink (Raad van State), Dr. G.J. Wijers (BCG), Dr. H.H.F. Wijffels (SER)
- 3 Zie ook het SCP-essay 'Bedreven en gedreven' over de heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid.
- 4 Daarbij kunnen bijvoorbeeld de volgende ordeningskaders worden gebruikt:
  - Duurzame ontwikkeling;
  - Nieuwe definitie van sociaal beleid;
  - Overgang naar de kennissamenleving;
  - Inrichting van de rechtstaat;
  - Kwaliteit van de publieke dienstverlening
- 5 Deze verkenning is grotendeel gebaseerd op het rapport "De staat van het advies".
- 6 Volgens de Kaderwet adviseren adviescolleges over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk. Doelstellingen van de Kaderwet waren:
  - versoering en transparantie adviesstelsel (einde maken aan de wildgroei o.a. )
  - scheiding van advies en overleg (versterking van de aansturing van de adviescolleges door de regering en verbetering politieke besluitvorming door regering en parlement)
  - verbetering politieke (aan)sturing van adviescolleges, o.a. door verbetering van kwaliteit en bruikbaarheid van de adviezen en door gezamenlijke en intersectorale advisering (ontkokering).
- 7 De bepalingen van de Kaderwet gelden in beperkte mate voor adviescolleges waarvan advisering geen hoofdtaak, maar neventaak is, zoals de SER
- 8 Deze bijlage is tot stand gekomen aan de hand van bijdragen over resp. Engeland, Finland, Duitsland, Zweden, OESO en Europa van verschillende werkgroepleden. Voorts hebben twee boeken die vergelijkingsmateriaal bieden over de organisatie van de strategische functie in verschillende landen als bron gefungeerd:
  - Advising the ruler- Ed. by William Plowden (1987)
  - Administering the summit - Ed. by Guy Peters, R.A.W. Rhodes and Vincent Wright (2000).
- 9 De 'strategische' daadkracht van de EU is afhankelijk van het (wisselende) voorzitterschap van de Europese Raad.
- 10 Dat geldt b.v. voor Finland, waar de "Economic Council" na 1995 sterk in aanzien is gestegen, omdat men beseftte dat vooral EU-beleid om een goede coördinatie vraagt.
- 11 Voor de samenstelling van de stuurgroep zie bijlage 2.
- 12 Kaderstellende visie op toezicht, TK 2000-2001, 27831, nr.1

***Verspreiding***

Service Voorlichting Ministerie van BZK: 070 - 4266038

***Inlichtingen***

Ralf.Krooshof@cend.minvenw.nl (070-3516175)

Frank.Kuik@minbzk.nl (070-4266046)

Hans.wilmink@minbzk.nl (070-4266964)