

Vergaderjaar 2020–2021

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 290

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2021

1. Inleiding

«De dienstverlening van de overheid moet veel hoger op de agenda. Uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV zijn het gezicht van de overheid. Daar komen de mensen de overheid tegen. Zij mogen eenvoudigweg verwachten aan het overheidsloket goed te worden geholpen. De oorzaken van de huidige problemen zijn divers: verouderde ICT, personeelstekorten en te veel gedetailleerd beleid, waardoor de uitvoering te ingewikkeld wordt. Medewerkers van uitvoeringsorganisaties staan hierdoor soms voor een onmogelijke opgave en de menselijke maat verdwijnt uit het zicht. De structurele verbeteringen die nodig zijn, vragen tijd en een samenhangende aanpak, waarvoor de regering voorstellen zal doen.»

Deze passage uit de Troonrede 2019 weerspiegelt de zienswijze van het kabinet. Wij vinden dat publieke dienstverlening ten dienste moet staan van het publiek belang. Wij willen een overheid zijn die betrouwbaar, vindbaar, toegankelijk, begrijpelijk en wendbaar is. Daarbij bewaken we in de uitvoering de balans tussen het algemeen belang en de menselijke maat.

De publieke dienstverlening is in Nederland goed georganiseerd en wordt overwegend positief gewaardeerd¹. Veel gaat goed, bijvoorbeeld bij de massale behandeling van belastingaangiften, aanvragen om uitkeringen en het verstrekken van identiteits- en kentekenbewijzen. Toch zijn er ook regelmatig incidenten waardoor de relatie van de burger met de overheid onder druk komt te staan. Het bewustzijn hierover en de urgentie hiervan zijn mede door de recente harde conclusies van uw Kamer over het overheidshandelen bij de kinderopvangtoeslag toegenomen. In de

¹ Eindrapport onderzoek «Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening 2020»; Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 721.

kabinetsreactie² op het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) stelt het kabinet dat het rapport van de POK pijnlijk duidelijk maakt dat er veranderingen nodig zijn. Het is daarom nodig om kritisch naar het functioneren van de rijksoverheid te kijken, want we willen niet dat het nog een keer zo mis gaat. Het kabinet ziet ook in dit rapport aanleiding om breder dan alleen naar het domein van de toeslagen te kijken om te zien wat er beter kan en moet.

Op 25 februari 2021 heeft de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) onder de titel «Klem tussen balie en beleid» een gebalanceerd rapport opgeleverd (Kamerstuk 35 387, nr. 2). Dit rapport biedt waardevolle inzichten voor de verbetering van het samenspel tussen Tweede Kamer, kabinet, departementen en uitvoeringsorganisaties en het toepassen van de menselijke maat in de publieke dienstverlening. De bevindingen en aanbevelingen van de TCU sluiten aan bij en liggen in het verlengde van de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» van de POK (Kamerstuk 35 510, nr. 2) en deze brief met de reactie op de rapporten Werk aan Uitvoering (WaU)³.

Het kabinet meent dat de implementatie van een deel van de aanbevelingen uit het TCU-rapport – met name ten aanzien van de rol van de departementen en de uitvoeringsorganisaties – al ter hand kan worden genomen, samen met de aanbevelingen uit de rapporten Werk aan Uitvoering die in gang zijn en worden gezet. De gedegen en goede analyse over de menselijke maat in de uitvoering van beleid en wet- en regelgeving kan daarvoor worden benut. De reflectie en invulling van een aantal aanbevelingen zoals het versterken van de samenwerking, de rolverdeling en de verhoudingen tussen Kamer, kabinet en uitvoeringsorganisaties, zal worden overgelaten aan een nieuwe Kamer en een volgend kabinet. De kabinetsreactie op het rapport van de TCU zal worden overgelaten aan een volgend kabinet. In deze brief wordt op hoofdlijnen gerefereerd aan het rapport van de TCU waar dat in lijn is met de inhoud van deze brief met de kabinetsreactie op de rapporten Werk aan Uitvoering.

Het TCU-rapport wijst ook op de jarenlange forse bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties in de periode 2007 en 2017. Om die bezuinigingen te realiseren, hebben uitvoeringsorganisaties er fors op ingezet hun werkprocessen efficiënter in te richten via standaardisering en digitalisering. Standaardisering en digitalisering van de besluitvorming leiden echter tot minder ruimte voor professionals voor het leveren van maatwerk en minder contact met de burger. Deze constatering sluit aan op de uitspraken van Herman Tjeenk Willink: «Waar departementen en publieke uitvoeringsorganen noodgedwongen hun aandacht en energie intern richten op de uitvoering van reorganisaties en substantiële bezuinigingen, raken burgers onvermijdelijk buiten beeld. Dit wringt met de steeds breder gevoelde noodzaak om de verbindingen tussen burgers en overheid te bevorderen of te herstellen.»⁴ Hij stelt dat het voor de geloofwaardigheid van de overheid dringend nodig is om niet alleen incidenteel maar stelselmatig te letten op de uitvoeringsaspecten van het beleid en er voor te zorgen dat obstakels die burgers in hun contacten met de overheid ondervinden ook daadwerkelijk worden weggenomen. De overheid heeft een unieke verantwoordelijkheid die begint en eindigt bij de mensen voor wie ze werkt. Van de start tot de uitvoering van wet- en

² Kamerstuk 35 510, nr. 4.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Tjeenk Willink, H.D. (2017) Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid, bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 25.

regelgeving en beleid. Een overheid die meebeweegt met de tijd en extra aandacht heeft voor minder zelfredzame burgers.

Dit is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Wij zetten in op duurzame verbetering van het overheidshandelen in de volle breedte met een horizon van tien jaar. Het kabinet benadrukt dat deze inzet zich richt op de uitvoering in den brede, dus niet alleen de grote uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst en UWV. Het kabinet is in juni 2019 gestart met het traject «Werk aan Uitvoering» (WaU) om het overheidshandelen te analyseren en handelingsperspectieven voor verbetering te bieden. Vooruitlopend op dit traject heeft het kabinet al geïnvesteerd in de uitvoering. Het rapport *Werk aan Uitvoering* van ABDTOPConsult⁵ is het stevige resultaat en vormt de basis voor de in deze brief beschreven aanbevelingen voor een meerjarige verbeteraanpak. In het rapport worden de grote vraagstukken die spelen aan de orde gesteld: overheidsbrede dienstverlening en maatwerk, digitalisering, samenwerking tussen en binnen overheidsorganisaties en het samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering. Het traject omvat dus een overheidsbrede aanpak: van beleid tot uitvoering, samen met gemeenten, provincies en het Rijk en met oog voor de rol van de politiek. De benodigde verbeteringen vragen om een veelheid aan acties en aanzienlijke investeringen over meerdere jaren waarbij de zwakste schakel van de keten politiek, beleid en uitvoering de gezamenlijke prestaties in hoge mate zal bepalen. Daarom is samenwerking en lerend vermogen van de overheid als samenhangend ecosysteem cruciaal.

Deze brief gaat op hoofdlijnen in op de benodigde aanpak die de beweging zoals geschetst in *Werk aan Uitvoering* in gang zal zetten, vanaf nu en voor de komende tien jaar. Dit zal leiden tot een overheidsbrede Werkagenda, waarin concrete acties per handelingsperspectief worden uitgewerkt. In de kabinetsreactie⁶ op het rapport van de POK zijn al enkele maatregelen en financiële middelen aangekondigd die vooruitlopen op, en samenhangen met de maatregelen die in deze kabinetsreactie op de rapporten «Werk aan Uitvoering» staan vermeld. Gezien de tijdshorizon vanaf nu voor de komende tien jaar, is het van belang dat in komende kabinetsperiode en ook daarna we met elkaar (Tweede Kamer, kabinet en uitvoeringsorganisaties) de ruimte hebben om richting te geven aan de invulling van de overheidsbrede Werkagenda. We raden de formerende partijen aan deze Werkagenda tijdens de formatie te bezien, ook met het oog op de ambities in het nieuwe regeerakkoord en de gevolgen voor de uitvoering die daarmee samenhangen.

De aanpak is geformuleerd door de departementen, uitvoeringsorganisaties, provincies en gemeenten samen en bestendigt waar het goed gaat en verbetert waar we als overheid tekort zijn geschoten. Zowel ten opzichte van burgers en ondernemers, alsook ten opzichte van onze professionals wier opmerkingen onvoldoende zijn gehoord terwijl zij hun werk soms moesten doen binnen ontoereikende randvoorwaarden. Bij de uitwerking van de verschillende maatregelen binnen de Werkagenda wordt gekeken of en hoe onderscheid naar verschillende doelgroepen (burgers, ondernemers) nodig is. De scope bij de start van dit traject was beperkt tot vier grote rijksuitvoeringsorganisaties⁴ waarbij rekening is gehouden met verbreding naar overheidsbrede uitvoering en dienstverlening. Daarbij hebben we de verbinding met andere overheden gezocht. Wij zijn de gemeenten en provincies zeer erkentelijk dat zij dit traject in gezamenlijkheid met ons hebben opgepakt en hechten eraan dat we toekomstige stappen ook als één overheid zullen zetten.

⁵ Kamerstuk 31 490, nr. 271 (Fase I) Kamerstuk 31 490, nr. 284 (Fase II).

⁶ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

We schetsen hieronder eerst ons perspectief op dienstverlening, aansluitend bespreken we de rol van digitalisering, vervolgens geven we aan hoe we samenwerking en wet- en regelgeving willen verbeteren en we sluiten af met aanbevelingen om kennisontwikkeling en kennisdeling te versterken. Dit zal leiden tot een overheidsbrede Werkagenda, waarin concrete acties per handelingsperspectief worden uitgewerkt.

2. Overheidsbrede dienstverlening

De waardering van burgers en ondernemers voor de overheidsdienstverlening is het afgelopen jaar aanzienlijk (9%) gestegen ten opzichte van 2019⁷. Zeven op de tien Nederlanders zijn positief over de kwaliteit van de dienstverlening en een bijna even grote groep (65%) vindt het goed dat de overheid steeds meer digitaal doet. Een op de vijf Nederlanders vindt dat de digitalisering te snel gaat en 16% geeft aan moeite te hebben met digitale ontwikkelingen. Voor hen blijven «traditionele» vormen van contact ook in de toekomst belangrijk.

Deze cijfers zijn in lijn met de bevindingen van diverse gesprekspartners van de TCU. De uitvoering in Nederland presteert over het algemeen goed. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat in ongeveer twintig procent van de gevallen sprake is van complexe problemen, bijvoorbeeld omdat mensen kampen met problemen in meerdere domeinen (multiproblematiek), omdat het om kwetsbare burgers gaat of om mensen die een ingrijpende gebeurtenis meemaken waardoor ze tijdelijk niet zodanig adequaat kunnen handelen als de overheid van hen verlangt. Dan is er dus maatwerk nodig.⁸

Burgers en ondernemers moeten kunnen uitgaan van een overheid die eerlijk en begripvol is. Een overheid die dienstverlening biedt over de grenzen van domeinen en afzonderlijke organisaties heen, met kennis van zaken, vakmanschap en oog voor de menselijke maat. Goede ICT-systemen en effectieve gegevensuitwisseling tussen de verschillende onderdelen van de overheid zijn hierbij een belangrijke voorwaarde. De overheid moet toegankelijk zijn. Het kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om nadere informatie en uitleg te krijgen. En dat het helder is hoe je, indien gewenst, in bezwaar of beroep kunt gaan tegen beslissingen van de overheid.⁹

Onze dienstverlening moet toekomstbestendig en wendbaar zijn om goed rekening te kunnen houden met de verschillende behoeften van burgers en ondernemers. Belangrijk hierbij is dat de overheid als één geheel – dus integraal – werkt, zodat burgers en ondernemers nooit voor een dichte deur komen te staan maar altijd verder op weg worden geholpen. Dat uitgangspunt stelt andere eisen aan onze professionals die hiervoor voldoende moeten worden toegerust en speelruimte nodig hebben om burgers en ondernemers passende oplossingen te kunnen bieden. Burgers en ondernemers denken immers niet in transacties en doorlooptijden, maar verwachten een passende reactie, hulpaardige expertise en oprechte aandacht voor hun vragen.

Om het fundament onder de overheidsdienstverlening te versterken, werkt de rijksoverheid samen met uitvoeringsorganisaties en medeoverheden aan drie bouwstenen voor dienstverlening die in de Werkagenda worden opgenomen.

⁷ Eindrapport onderzoek «Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening 2020»; Bijlage bij Kamerstuk 26 643, nr. 721.

⁸ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

⁹ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

2.1 Maatwerk

Wanneer burgers en ondernemers klem komen te zitten en de basisdienstverlening van de overheid onvoldoende toereikend is, moet de overheid in staat zijn maatwerk te bieden zodat mensen weer perspectief krijgen en zich gesteund voelen. De menselijke maat staat hierbij centraal.

Het begrip menselijke maat wordt door de TCU als volgt gedefinieerd: «recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving.» De TCU stelt dat het van belang is dat de wetgever professionals bij uitvoeringsorganisaties de ruimte biedt om maatwerk te leveren.¹⁰

Er is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds eenvoudige regelingen en snelheid van dienstverlening en anderzijds het leveren van individueel maatwerk. Of zoals in het TCU-rapport staat vermeld: spanning tussen maatwerk en rechtsgelijkheid.¹¹ We gaan daarom per beleidsterrein op zoek naar een goede balans tussen duidelijke kaders enerzijds en de professionele ruimte in de uitvoering anderzijds. De menselijke maat kan ook worden toegepast bij grootschalige dienstverlening: door deze processen en de bijbehorende regelgeving vanuit de menselijke maat te ontwerpen. Daarbij kan enige spanning worden ervaren tussen de noodzaak om op efficiënte wijze grote aantallen beschikkingen te nemen, en de noodzaak om in individuele gevallen maatwerk te bieden. Uitgangspunt van het kabinet is dat in alle domeinen expliciete weging plaatsvindt of de balans tussen maatwerk en rechtsgelijkheid nog goed is, en bij eventuele wensen tot verschuiving, wat de randvoorwaarden zijn in termen van regelgeving, capaciteit en werkwijze en cultuur van de betrokken organisaties.

Algemene wet bestuursrecht

Zoals eerder vermeld in de Kabinetsreactie «Regels en ruimte»¹² geven de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een opdracht tot maatwerk in bepaalde gevallen. Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport «Ongekend onrecht» van de POK zal de Awb zal meer mogelijkheden én verplichtingen gaan bevatten voor bestuursorganen om bij beslissingen die burgers rechtstreeks in hun belang treffen, maatwerk te leveren.¹³ Het uitgangspunt is dat de Awb een burgergerichte opstelling van bestuursorganen (meer) gaat stimuleren. In aanvulling hierop zet het kabinet stappen om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een betere doorwerking te geven in beleid en wetgeving. Daarom wordt gekeken naar een nadere regeling van de verhouding tussen het evenredigheidsbeginsel en sectorale wetgeving. Bestuursorganen krijgen daardoor meer ruimte om als wetgeving evident onredelijk hard uitpakt in het voordeel van de burger te beslissen. Dit gebeurt met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Toepassing van het evenredigheidsbeginsel is niet per definitie in strijd met de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel. Want als op grond van het evenredigheidsbeginsel bijzondere belangen tot een maatwerkoplossing leiden, is er per definitie geen sprake van gelijke gevallen.

¹⁰ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

¹¹ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

¹² Kamerstuk 29 362, nr. 282.

¹³ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

Dit onderwerp is inmiddels opgepakt. Zoals eerder aan uw Kamer is bericht, zullen de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het voorjaar van 2021 uw Kamer nader informeren over de vraag hoe aan de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* verdere invulling wordt gegeven in wetgeving (in de Awb, in sectorale wetgeving of een combinatie daarvan).¹⁴

Maatwerk in de uitvoering

Wijziging van wetgeving is niet voldoende. Professionals moeten ook zelf de ruimte voelen en nemen om af te wijken van beleidsregels, als het concrete geval daarom vraagt. Zoals al volgt uit artikel 4:84 Awb, dat voorschrijft dat een beleidsregel niet wordt toegepast als de gevolgen voor een belanghebbende niet in verhouding staan tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Deze transitie in durven, denken en doen vergt steun van zowel de politieke als de ambtelijke leiding aan professionals om te handelen volgens de bedoeling van de wet in plaats van de letterlijke tekst. Uit de gesprekken die de TCU voerde, komt echter naar voren dat professionals zich niet altijd veilig voelen om buiten de gestelde kaders te denken en daarmee de menselijke maat te vinden. Daarnaast resulteert het streven naar rechtsgelijkheid soms in zulke strikte kaders dat professionals onvoldoende ruimte hebben om maatwerk te leveren als de situatie daarom vraagt. Ook vindt bij sommige uitvoeringsorganisaties de besluitvorming grotendeels geautomatiseerd plaats, waardoor er weinig ruimte is voor menselijke oordeelsvorming. De TCU concludeert dat professionals momenteel weinig ruimte hebben om op zoek te gaan naar maatwerkoplossingen voor burgers die zijn vastgelopen bij of tussen overheidsorganisaties. Gebleken is ook dat professionals de ruimte die zij wél hebben, te vaak niet optimaal benutten. Dat komt doordat zij niet goed weten hoe zij er het beste mee om kunnen gaan. Daarnaast ontbreekt het ze in complexe situaties soms aan inschattingsvermogen en inhoudelijke kennis en kunde.¹⁵

Daarom werken we onder meer aan een overheidsbrede maatwerkaanpak die medewerkers bij de uitvoering in staat stelt om de individuele vraag van een burger of ondernemer als uitgangspunt te nemen bij de inzet van onze dienstverlening. Maatwerk vraagt om voldoende personele capaciteit in aantal en kwaliteit, een organisatiecultuur die professionals hierin ondersteunt, ruimte in regelgeving en versterking van en vertrouwen in ambtelijk vakmanschap. We werken daarom aan een maatwerk-structuur die oplossingen onderzoekt en voorstelt. Daarvoor is een doelgerichte feedback-loop op alle niveaus noodzakelijk; van balie, beleid tot bestuur. Binnen de in oprichting zijnde maatwerkinfrastructuur met maatwerkplaatsen – waar aan de hand van casuïstiek de belemmerende en bevorderende factoren voor maatwerk in kaart worden gebracht – ontstaat een gecoördineerde samenwerking tussen verschillende partijen die elk binnen hun eigen taakveld het maatwerk versterken.

2.2 Passende dienstverlening

Het contact met de overheid is de afgelopen jaren in toenemende mate gedigitaliseerd. Juist door die digitale processen gaat veel goed in de uitvoering. Maar als mensen daarin vastlopen of in de knel komen, moet er een medewerker zijn met kennis van zaken die hen te woord staat en verder helpt. Voor laagdrempelige ondersteuning aan mensen is het van belang dat organisaties goed bereikbaar zijn. Mensen kunnen altijd bellen en worden dan met tijd en aandacht verder geholpen.

¹⁴ Kamerstuk 29 362 nr. 289.

¹⁵ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

Ook de TCU benadrukt dat persoonlijk contact een belangrijke basis vormt voor een goed functionerende uitvoering. De TCU vindt dat laagdrempelig persoonlijk contact (hetzij face to face hetzij telefonisch) altijd mogelijk moet zijn naast digitale dienstverlening.¹⁶ In aansluiting hierop en in reactie op het rapport van de POK heeft het kabinet extra middelen gereserveerd voor passende overheidsdienstverlening (bij onder andere Belastingdienst, UWV, SVB en gemeenten). Daarbij geldt het principe dat mensen altijd op een toegankelijke en begrijpelijke manier geholpen moeten worden. Voor mensen is het niet altijd makkelijk te doorgronden bij welke overheidsorganisatie een vraag beantwoord kan worden. We laten ons inspireren door het principe «er is geen verkeerde deur»¹⁷. Als mensen aankloppen bij een loket van een uitvoeringsorganisatie of gemeente waar ze niet geholpen kunnen worden, mag dat er niet toe leiden dat ze aan hun lot worden overgelaten. Naast snelle en betrouwbare digitale overheidsdienstverlening moeten ook andere vormen van contact mogelijk zijn, bijvoorbeeld via een fysiek loket waar men terecht kan bij iemand van vlees en bloed. In het eerste kwartaal van 2021 brengen wij in kaart hoe een integrale loketfunctie van de overheid het beste kan worden ingericht. Daarbij besteden wij speciale aandacht aan persoonlijk contact op locatie voor mensen die dit nodig hebben. We gaan hierbij uit van bestaande en bekende digitale en fysieke loketten. We besteden aandacht aan het slimmer en breder inrichten van de loketfunctie en het beter kunnen en mogen delen van informatie tussen verschillende overheden. Om deze manier van werken mogelijk te maken is ook nodig dat het kabinet blijft werken aan belangrijke randvoorwaarden voor het versterken van de overheidsbrede dienstverlening, zoals de Generieke Digitale Infrastructuur.

2.3 Perspectief

Er zijn al veel visies op dienstverlening beschikbaar waarin goede en herkenbare doelstellingen staan vermeld. Deze visies zorgen voor de goede beweging binnen organisaties, maar bieden op zichzelf onvoldoende perspectief voor burgers en ondernemers die met een hulpvraag afhankelijk zijn van verschillende overheidsorganisaties. Daarom starten we vanaf het voorjaar met het denken en werken vanuit een visie op gezamenlijke dienstverlening waarin het perspectief van burgers en ondernemers leidend is. Een overkoepelende visie die professionals een samenhangend perspectief biedt, uitnodigt om aan bij te dragen en energie geeft. Hiermee leggen we de grenzen van organisaties onder een vergrootglas, verbeteren we de aansluiting tussen organisaties en scherpen we onderdelen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan als dat in het belang is van burgers en ondernemers.

2.4 Concluderend

Door de aanbeveling om op bovenstaande manier te investeren in dienstverlening stellen we de resultaten en effecten van beleid en wetgeving centraal. Dat vraagt om een responsieve overheid die zo goed mogelijk bijdraagt aan de wisselende behoeften van burgers en ondernemers. Tegelijkertijd is het vermogen van de overheid om op behoeften in te spelen eindig en moet het politieke debat over wat de overheid wel en niet kan waarmaken transparant gevoerd worden.

¹⁶ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

¹⁷ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

3. Digitalisering

Om te blijven aansluiten op de behoeften van burgers en ondernemers willen we de digitale dienstverlening versneld doorontwikkelen. Tegelijkertijd moet deze digitale dienstverlening betrouwbaar, veilig, gebruiksvriendelijk en toegankelijk blijven. De afgelopen jaren is het digitaliseren van processen bij uitvoeringsorganisaties vaak ingezet als bezuinigingsmaatregel. De laatste jaren (en zeker in deze COVID-periode) wordt in toenemende mate duidelijk dat digitalisering niet alleen een zeer belangrijk online dienstverleningskanaal ondersteunt, maar ook randvoorwaardelijk is voor het op peil houden en innoveren van dienstverlening in brede zin.

We werken aan digitale oplossingen en systemen die doorontwikkeling en vernieuwing kunnen ondersteunen, een robuuste en toekomstbestendige generieke infrastructuur die breed benut wordt, digitale platformen om datadeling te vergemakkelijken en generieke afspraken over samenwerking en samenhang. Dit vraagt ook om een gezamenlijke digitale agenda en bijbehorende investeringen die ervoor zorgen dat de uitvoering toekomstbestendig en wendbaar wordt, zodat een veilige en betrouwbare dienstverlening wordt gegarandeerd en aan de verwachtingen van burgers en ondernemers kan worden voldaan. In de Werkagenda worden op hoofdlijnen drie acties uitgewerkt om dit te realiseren.

3.1 Een veilige Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)

Ten eerste is voor een goede digitale dienstverlening van de overheid aan burgers en ondernemers een toegankelijke en veilige Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) essentieel. De GDI bestaat uit generieke afspraken, standaarden en voorzieningen waarmee burgers en bedrijven betrouwbaar en veilig kunnen communiceren met de overheid. Deze GDI is compact en moet overheidsorganisaties ondersteunen in hun dienstverlening. Hierdoor ontstaat een gebruiksvriendelijke, veilige en voorspelbare interactie tussen burger en ondernemer en overheid. Om de herkenbaarheid van de overheid te vergroten wordt de GDI zo breed mogelijk gebruikt door alle overheidsorganisaties in hun contact met burgers en ondernemers. We vereenvoudigen de financiering en governance van de GDI met ingang van 2023 waarmee we de basis leggen voor een gestructureerd meerjarig beheer en vernieuwing van de GDI. Omdat wij het belangrijk vinden dat alle burgers en ondernemers gebruik kunnen maken van overheidsdienstverlening, zetten we in op het doorontwikkelen van verschillende machtingsvoorzieningen.

3.2 Data cruciaal voor verbeteren dienstverlening

Ten tweede gaan we beschikbare data meer en slimmer (her)gebruiken om dienstverlening effectiever en pro-actiever te kunnen aanbieden. Bijvoorbeeld gegevensuitwisseling in het sociaal domein ten behoeve van schuldenpreventie en vroegsignalering. Belangrijk daarvoor is het investeren in datakwaliteit en het vereenvoudigen van de uitwisseling van data, met name over verschillende domeinen heen. We onderzoeken in dat kader uitbreiding van het werkingsgebied van de Wet eenmalige gegevens uitvraag (WEU). Daarnaast krijgen burgers en ondernemers meer regie over en inzicht in de gegevens die over hen beschikbaar zijn. Ook zijn wij zo transparant mogelijk over het gebruik van algoritmes. Deze activiteiten vinden plaats binnen de kaders van de AVG en hangen samen met de datastrategie voor de Nederlandse overheid die het Ministerie van BZK dit jaar zal aanbieden. Deze datastrategie geeft antwoord op de vraag hoe de overheid met behulp van effectieve en verantwoorde inzet van data kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen.

De TCU verwijst in haar rapport naar onderzoek waaruit blijkt dat digitalisering ertoe heeft geleid dat de discretionaire ruimte is verschoven van uitvoeringsprofessionals naar programmeurs. Besluitvorming door geautomatiseerde systemen op basis van algoritmen heeft daar de plaats ingenomen van menselijke oordeelsvorming op basis van vuistregels.¹⁸

3.3 Investeren in opruimen en vernieuwen

Ten derde moeten de uitvoeringsorganisaties in staat worden gesteld hun ICT-systemen op orde te brengen en te houden. Zo kunnen zij (blijven) aansluiten op de Generieke Digitale Infrastructuur en de dienstverlening op peil houden. Zij hebben ruimte, tijd en financiële middelen nodig om hun «*lifecycle management*» uit te voeren en verouderde systemen stapsgewijs te vernieuwen. Uitvoeringsorganisaties maken hiervoor een meerjarig investeringsplan voor de strategische ICT-vernieuwing. Randvoorwaardelijk is dat het Rijk over voldoende en de juiste ICT kennis beschikt; niet alleen bij ICT-ers in de uitvoering zelf, maar ook bij (beleids)medewerkers en leidinggevenden.

4. Betere samenwerking en doenlijke wet- en regelgeving

De overheid kan alleen betere dienstverlening aanbieden wanneer ook de politiek-bestuurlijke omgeving hierop gericht is. Dit betekent dat uitvoerders, departementen en politici elkaar moeten opzoeken en begrijpen, de wet- en regelgeving naadloos moet aansluiten op en meebewegen met de uitvoeringspraktijk en dat de overheid in staat is fouten te signaleren, ervan te leren en op te lossen. Daarom richt de Werkagenda zich op het creëren van meer begrip, betere samenwerking en begrijpelijke, uitvoerbare en doenlijke wet- en regelgeving. Vertrekpunt hierbij is het denken vanuit en toepassen van de «Grondwet» voor het bestuurlijk handelen: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het evenredigheidsbeginsel, zodat beleid en wetgeving in de toepassing rechtvaardig uitpakt. Ook de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur die gebaseerd is op publieke waarden¹⁹ vormt een belangrijke bron. De beginselen hiervan zijn: openheid en integriteit, participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording.

4.1 Meer begrip en betere samenwerking

Een directe en open communicatie tussen uitvoering, beleid en politiek is een noodzakelijke voorwaarde om wederzijds begrip en samenwerking te verbeteren. Zeker in een informatiesamenleving die zich sneller ontwikkelt dan ooit. Het vraagt om onderling vertrouwen, een veilige werksfeer en de overtuiging dat je werkt vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. We kunnen niet alle fouten voorkomen, maar we kunnen wel van onze fouten leren. We organiseren daarom voortaan in alle domeinen structureel ontmoetingen tussen uitvoering, beleid en politiek. In deze overleggen spreken we over de theorie en praktijk van de uitvoering, over hoe we maatschappelijke signalen moeten duiden en hoe we slepende kwesties eerder signaleren en adequaat aanpakken. Dit is in lijn met de constatering van de TCU dat direct contact de kennis van Kamerleden over de uitvoering vergroot en dat zij deze kennis nodig hebben om zowel hun medewetgevende als hun controlerende taak adequaat te vervullen. Volgens diverse gesprekspartners van de TCU kan het de kwaliteit van de informatie ten goede komen als uitvoeringsorganisaties rechtstreeks in

¹⁸ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

¹⁹ Code goed openbaar bestuur.

gesprek gaan met de Kamer.²⁰ Om een start te maken is het voorstel om samen met het presidium van de Tweede Kamer en de uitvoeringsorganisaties te verkennen hoe we dit zo goed en structureel mogelijk vorm kunnen geven.

Uitgangspunt bij deze nieuwe kijk op de samenwerking is dat uitvoering, beleid en politiek nauw verweven zijn. Zowel departementen als bewindspersonen en Kamerleden voeren het gesprek over dilemma's en uitdagingen die in de praktijk spelen. Het perspectief van praktijkprofessionals alsook burgers en ondernemers is ook een volwaardig onderdeel van de gehele beleidscyclus. Departementen vragen hiervoor om signalen uit de uitvoering, uitvoerders delen ervaringen met departementen en het parlement is onderdeel van deze informatie-uitwisseling. Zo moet informatie vanuit de uitvoering ook ongefilterd richting Tweede Kamer kunnen gaan om eerder signalen van de burger te kunnen oppakken. Want problemen waar mensen tegen aanlopen hoeven niet alleen individueel van aard te zijn, maar kunnen ook een signaal zijn dat er meer speelt. Ook gaan we in gesprek met de rijksinspecties om te bezien hoe we signalen uit de toezichtspraktijk beter kunnen benutten. Het willen en durven delen van professionele dilemma's en het hiernaar willen en kunnen luisteren is essentieel voor een goed werkende dienstverlening²¹.

Belangrijk in dit verband is ook dat politiek en beleid een ander ritme en andere drijfveren kunnen hebben dan de uitvoering. Uit de gesprekken die de TCU heeft gevoerd, blijkt dat uitvoeringsorganisaties veelal worden afgerekend op waarden als snelheid en productiviteit, maar niet of de uitvoering op een menselijke manier omgaat met complexe gevallen. Het verdient aanbeveling om daar ook ruimte voor te creëren bij het vergroten van de transparantie van het overheidshandelen.²² Daarom zet het kabinet er samen met medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en ministeries op in, om dilemma's steeds transparant inzichtelijk te maken. Er blijven situaties waarin burgers en ondernemers meer van de overheid verwachten dan deze kan bieden. Uitgangspunt is dat de dilemma's politiek expliciet zijn gewogen en dat mensen die weging kunnen opvragen en volgen.

Trialoog

Concreet starten we met het opzetten van een zogeheten *trialoog* – een hulpmiddel om uitvoering, beleid en politiek beter en meer vanuit de gedachte van één overheid te laten samenwerken, binnen de kaders van juridische grenzen en met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid die het speelveld bepalen. De trialoog, waaraan beleid, uitvoering en politiek als gelijkwaardige gesprekspartners deelnemen, is inzetbaar tijdens verschillende fasen in de beleidsvorming, -ontwikkeling en -implementatie. Bijvoorbeeld tijdens de verkenningsfase bespreken de deelnemers de dilemma's, effecten, samenhang en uitvoerbaarheid van een eerste idee of voorlopige ambitie, zonder dat er direct stelling wordt genomen of reputaties worden verbonden aan het slagen of falen hiervan. Of tijdens de besluitvormingsfase kan een trialoog over een concreet beleids- of bestuursvoorstel, amendement of motie worden gevoerd in aanvulling op de technische briefings van de uitvoerings²³- en doenver-

²⁰ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

²¹ Dit sluit ook aan op de «Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren».

²² Kamerstuk 35 387, nr. 2.

²³ De uitvoeringstoets geeft vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisatie inzicht in de gevolgen van voorstellen van nieuwe wet- en regelgeving.

mogentoeits²⁴ en andere instrumenten zoals het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)²⁵. Bij medeoverheden zijn al goede ervaringen opgedaan met de dialoog. Zo gaan in de provincie Gelderland gedeputeerden, Statenleden en ambtenaren met elkaar in gesprek over het tot stand komen van besluitvorming. En gebruiken tientallen gemeenten het stappenplan «Versterk je Lokale Driehoek» van het programma «Democratie in Actie»²⁶.

Personele mobiliteit en waardering

We willen personele mobiliteit tussen beleid, uitvoering en toezicht versterken om wederzijds begrip te stimuleren en informatie-uitwisseling te vergemakkelijken. Wanneer professionals werken en zich doorontwikkelen binnen de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie, leren ambtenaren in de uitvoering en beleidsmedewerkers elkaars werelden kennen en leren ze dilemma's vanuit verschillende perspectieven te bekijken. We verbinden op deze manier de geschreven regels en beleid aan de uitwerking daarvan in dagelijkse uitvoeringspraktijk.

We sluiten hierbij ook aan op de uitkomsten van het onderzoek²⁷ van de Universiteit Utrecht naar het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Dit onderzoek en de kabinetsreactie daarop is op 15 januari jl. naar uw Kamer verstuurd. In deze kabinetsreactie worden maatregelen aangekondigd die aansluiten op onderwerpen en prioriteiten in de Werkagenda. Zo zal er bij werving en selectie van topfuncties binnen de rijksdienst meer dan nu expliciet aandacht zijn voor wat gegeven de actuele maatschappelijke opgave nodig is om de functie, mede in relatie tot de samenstelling van het managementteam, goed te kunnen vervullen. Relevante aspecten zijn bijvoorbeeld ervaring bij grote uitvoeringsorganisaties, inspecties, decentrale overheden of in het bedrijfsleven en kennis op het gebied van vakinhoud, ICT of organisatieontwikkeling.

Ook is dit kabinet van mening dat we gelijkwaardige posities in beleid en uitvoering vergelijkbaar moeten belonen. We bevelen daarom aan om het functiegebouw Rijk en het daaraan gekoppelde functiewaarderingsstelsel aan te passen voor de organisaties binnen de rijksoverheid. Ook willen we bekijken hoe het functiegebouw Rijk aansluit op dergelijke systemen bij medeoverheden en uitvoeringsorganisaties buiten het Rijk.

De driehoek

Zoals ook in het TCU-rapport wordt vermeld, is er vooralsnog vaak geen sprake van een nevenschiktel positie van de partijen in de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.²⁸ Dat is echter wel de inzet van het besturingsmodel van de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) dat op alle departementen wordt gehanteerd. We willen daarom het samenspel in de driehoek (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) verbeteren door op alle domeinen waar dat nog niet het geval is, op korte termijn te komen tot een duidelijke invulling van rollen, ondersteuning en benodigde gesprekstijd. Daarbij verwachten we dat de opdrachtgevers in hun sturingsafspraken met de uitvoeringsorganisaties de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* tot uitdrukking brengen, en dat zij hun

²⁴ De doenvermogenstoets toetst vooraf of voorgenomen beleid en regelgeving «doenlijk» is voor burgers.

²⁵ www.naarhetiak.nl.

²⁶ Programma Democratie in Actie is een gezamenlijk initiatief van het Ministerie van BZK, de VNG en de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, griffiers, wethouders, gemeentesecretarissen en burgemeesters.

²⁷ Kamerstuk 31 490, nr. 295.

²⁸ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

sturing vormgeven op basis van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur die gebaseerd is op publieke waarden. Hierin is nadrukkelijk aandacht voor de samenwerkings- en sturingskwaliteit bij meervoudig opdrachtgeverschap en voor de relatie tussen keten- en driehoeksturing.

4.2 Begrijpelijke en doenlijke wet- en regelgeving

Het is belangrijk om bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving steeds goed te kijken naar de werking van regelgeving in de praktijk, juist ook voor burgers en ondernemers. Om weloverwogen een besluit te nemen moeten alle te verwachten effecten en het doenvermogen goed worden onderzocht en in beeld gebracht.

Uit de gesprekken die de TCU heeft gevoerd, komt naar voren dat professionals de neiging hebben de zelfredzaamheid en het doenvermogen van burgers te overschatten. Bij het maken van beleid is het verstandig als de overheid een realistisch perspectief op burgers hanteert en meer aandacht heeft voor de doenlijkheid van beleid en regels. Uitgangspunt is dat de burger de wet niet alleen moet «kennen», maar ook moet «kunnen».²⁹

Dit vraagt om «een paradigmashift richting een andere cultuur en werkwijze.»³⁰ Daarbij moeten we ook gebruik maken van gedragswetenschappelijke inzichten. In de Werkagenda worden verschillende actielijnen opgesteld die hieraan bijdragen.

Wet als cyclus

We zien beleid, wet- en regelgeving als een (levens)cyclus. Wet- en regelgeving is het sluitstuk van het beleidsproces en heeft een maatschappelijke aanleiding en doel, komt tot stand, heeft een bepaald effect, vraagt mogelijk om een bijstelling en kan op een gegeven moment verouderd zijn. We zullen aandacht moeten houden voor de hele cyclus zodat we waar nodig kunnen bijstellen. Het maken van beleid en het vertalen in wet- en regelgeving vraagt zorgvuldigheid en heeft tijd nodig, dus het is zeker niet de bedoeling om te snel en gehaast te handelen. De TCU constateert in haar rapport dat tot op heden bij de totstandkoming van beleid de departementen een dominante positie innemen. Dit komt tot uiting in het gegeven dat uitvoeringsorganisaties niet altijd voldoende tegenspraak bieden en dat er – als zij dat wel doen – niet altijd naar hen wordt geluisterd. De TCU acht het van belang dat uitvoeringsorganisaties zich realiseren dat loyaliteit ook inhoudt dat zij «nee» zeggen als voorgenomen beleid niet uitvoerbaar is en dat zij, als het nodig is, meer ruimte of tijd vragen aan het departement en de Kamer voor een goede implementatie³¹. Verder moeten we oog hebben voor (onbedoelde) effecten en verouderde beleidsdoelen en wet- en regelgeving durven opruimen of aanpassen.

In elk voorstel zou daarom herkenbaar moeten zijn welke alternatieven vanuit het burgerperspectief zijn onderzocht en welke effecten deze alternatieven zouden hebben. Hierbij moeten de uitvoeringstoetsen van uitvoeringsorganisaties en vooral hun kennis en ervaring goed worden benut. Iedereen die de wet moet toepassen of naleven, moet dus steeds in een vroegtijdig stadium bij het voorbereiden van nieuw beleid en nieuwe wetgeving worden betrokken. Hetzelfde geldt voor burgers en onder-

²⁹ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

³⁰ Kamerstuk 31 490, nr. 284, pagina 13.

³¹ Kamerstuk, 35 387, nr. 2.

nemers die met nieuw beleid en wetgeving te maken krijgen, evenals gedragswetenschappers. Het kabinet wil dan ook inzetten op co-creatie tijdens alle fasen van het proces. Ook willen we beter gebruik maken van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)³² waarin alle kwaliteitseisen voor beleid en wetgeving zijn vermeld. Zo ontstaat betere en reëlere wet- en regelgeving en beleid. Het kabinet ziet veel kansen voor het inzetten van de dialoog in dit proces.

Dit betekent ook dat concrete uitvoeringstoetsen niet alleen bij de totstandkoming plaatsvinden, maar ook tijdens het ontwerpproces van wetgeving, om de impact op de uitvoering van amendementen te beoordelen en ná de implementatie om te toetsen of de bedoeling van de wet in de praktijk wordt waargemaakt. Zo willen we nieuwe wet- en regelgeving voortaan een jaar na start van de uitvoering toetsen – de «invoeringstoets»³³. Hoofdvragen van die toets worden: werkt dit inderdaad zoals we bedoeld hadden? Kloppen de aannames uit de uitvoeringstoets nog steeds? Wat is de kwaliteit van de uitvoering? En zijn er misschien knelpunten of nieuwe inzichten waar we aan de voorkant niet aan gedacht hadden? Hoe pakt het uit voor de mensen waarvoor de wet bedoeld is? Zoals reeds aangekondigd in de kabinetsreactie POK wil het kabinet in gesprek gaan met het presidium van de Tweede Kamer om te onderzoeken hoe de impact op de uitvoering nog meer kan worden meegenomen bij moties, amendementen en initiatiefwetsvoorstellen.

Eenvoudiger

Zoals aanbevolen in «Werk aan Uitvoering wordt ingezet op vereenvoudiging bij het ontwerpen van (internationale) wet- en regelgeving. Naast het vereenvoudigen van nieuwe wetgeving willen we ook gesignaleerde knelpunten in bestaande wetgeving wegnemen.

Ook uw Kamer kan de uitvoerbaarheid van wetten en regels verbeteren. Wij streven als kabinet naar complexiteitsreductie via politieke sturing. Dat kan door bij initiatiefvoorstellen, moties, amendementen, nota's van wijziging en toezeggingen gebruik te maken van gezamenlijke beleids-, uitvoerings- en wetgevingskennis. Dit aspect hopen wij ook te betrekken bij een eventueel gesprek met het presidium van de Tweede Kamer. Dat vraagt van uw Kamer dat er ruimte wordt geboden om complexiteitsreductie te realiseren. Ook vragen we aan uitvoeringsinstanties om bestaande regelgeving tegen het licht te houden en voorstellen te ontwikkelen om erg complexe (sector)regelgeving te vereenvoudigen.

5. Kennis ontwikkelen en kennis delen

De opvattingen over de uitvoeringspraktijk worden mede ingegeven door de verschillende perspectieven die hierbij betrokken zijn. Denk aan de bewindspersoon die zijn of haar politieke ambities wil waarmaken. Of de wetgever die zorgvuldig maatregelen wil formuleren. De professional die rolvast zijn of haar taken zo goed mogelijk wil uitvoeren. Of de burger die een passend antwoord verwacht op een vraag. Hierdoor bestaan er verschillende werkelijkheden naast elkaar.

Zicht hebben op elkaars praktijk en het continu leren (van elkaar) is dan ook noodzakelijk. Om een goed beeld te krijgen van hoe beleid en wetgeving concreet in de praktijk uitwerken en om als professional te kunnen groeien en oog te houden voor grotere maatschappelijke ontwikkelingen. Daarom willen we in de Werkagenda aandacht besteden

³² www.naarhetiak.nl.

³³ Kamerstuk 35 510, nr. 4.

aan ambtelijk vakmanschap, brengen we uitvoeringstrends in kaart en stimuleren we ontmoetingen in de praktijk.

5.1 Vakmanschap

Ambtelijk vakmanschap is onmisbaar voor het leveren van kwaliteit door de overheid en verdient meer waardering en erkenning. We willen het vakmanschap van onze professionals structureel benutten in de beleids-cyclus en gelijktijdig het vakmanschap in alle lagen van de overheid versterken. Vooruitlopend hierop heeft het kabinet al deels middelen vrijgemaakt naar aanleiding van het rapport «Ongekend Onrecht». Het gaat dan om ethiek, nieuwe vakmatige inzichten, informatiehuishouding en het gestructureerd leren van de (harde) lessen die op verschillende plekken binnen de overheid naar boven zijn gekomen³⁴. Met meer vakmanschap komt ook een betere maatwerkaanpak van de grond: bijvoorbeeld door de kennis van de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* en de publieke waarden te verankeren en de durf te hebben onbedoelde (disproportionele) consequenties van de toepassing van beleid en regelgeving bespreekbaar te maken en aan te pakken. We willen daarom het opleidingsaanbod van de overheid dat over afzonderlijke academies en instanties is georganiseerd meer in samenhang brengen en toegankelijk maken voor alle professionals, zodat een onderling versterkt aanbod kan worden gegarandeerd.

Daarnaast willen we, voortbouwend op bestaande academies, een gedeeld kennis- en leerplatform bouwen voor uitvoeringsorganisaties, onderzoekers, politiek en beleid. Hierbinnen richten we per thema of domein zogeheten leercirkels in, bijvoorbeeld voor ICT-professionals, of op het gebied van maatwerk. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de rolopvatting en rolvastheid van professionals in de uitvoering.

Uit gesprekken die de TCU heeft gevoerd, blijkt dat diverse uitvoeringsorganisaties inmiddels bezig zijn om meer aandacht voor vakmanschap te organiseren, met als doel meer te gaan werken vanuit hun maatschappelijke taak en het leren benutten van de ruimte om beargumenteerd af te wijken van digitale besluiten. Velen zijn daartoe al in staat; anderen moeten daar nog beter op worden toegerust. De TCU vindt het essentieel dat de top van de uitvoeringsorganisaties de kennis en kunde van de eigen professionals (die in direct contact staan met burgers), beter benutten.³⁵

Om de meerjarige transitie van de uitvoeringspraktijk mogelijk te maken moeten we investeren in de kwaliteit van mensen en onderkennen dat beleid en uitvoering gelijkwaardig zijn. In de Werkagenda worden daartoe verschillende actielijnen uitgetekend, zoals het ontwikkelen van breed toepasbaar strategisch personeelsbeleid, het stimuleren van de inzet van rijkstrainees en het verbreden van de management development trajecten.

5.2 Uitvoeringstrends

Steeds weer blijkt de uitvoering doorslaggevend in de maatschappelijke waardering van de overheid – en terecht! Toch is het volgens de TCU niet duidelijk hoe wordt bepaald op welke wijze uitvoeringsorganisaties verantwoording afleggen aan de Kamer. Ook het type informatie dat is opgenomen in de verschillende rapportages, loopt uiteen. Over sommige uitvoeringsorganisaties ontvangt de Kamer regulier of incidenteel rapportages, over andere niet of nauwelijks. Ook constateert de TCU dat

³⁴ Kamerstuk 35 510, nr. 4

³⁵ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

problemen die (dreigen te) ontstaan in de uitvoering van beleid niet altijd expliciet worden benoemd in de rapportages en dat sommige problemen die wel benoemd worden, niet door Kamerleden worden opgepikt door de veelheid aan informatie.³⁶

Daarnaast constateert de TCU dat de Kamer en het kabinet te weinig aandacht hebben gehad vóór en interesse getoond in de uitvoering. Veel Kamerleden toonden de afgelopen jaren vooral belangstelling als er incidenten waren. Een onderliggende oorzaak daarvan is dat media vaker berichten over incidenten dan over het reguliere Kamerwerk: voor Kamerleden kan het (politiek) interessanter zijn om te reageren op die incidenten dan om zich bezig te houden met wetgeving of met structurele monitoring van uitvoeringsorganisaties. Departementen lijken jarenlang vooral aandacht te hebben gehad voor een doelmatige uitvoering en minder voor de te realiseren maatschappelijke doelen.³⁷

Om de aandacht voor de uitvoering structureel te versterken en de voortgang op de verschillende domeinen te kunnen volgen, zullen de afzonderlijke uitvoerders jaarlijks een «*Stand van de Uitvoering*» opstellen. Daarin maken zij ongefilterd de dilemma's inzichtelijk waar professionals mee worstelen en delen ze overzichtelijk signalen met het kabinet en het parlement.

Aanvullend vindt overheidsbreed rapportage plaats in een «*Staat van de Uitvoering*» die we aan uw Kamer aanbieden op de «*public service day*» van de Verenigde Naties (23 juni). *De Staat van de Uitvoering* bundelt inzichten uit afzonderlijke domeinen en wordt vergezeld door een rijksbreed en trendmatig beeld van de uitvoeringspraktijk. *De Staat van de Uitvoering* focust nadrukkelijk op «slepende problematiek» voorbij de waan van de dag, vergelijkbaar met het rapport *Werk aan Uitvoering*. Met het periodiek opstellen van een *Staat van de Uitvoering* volgen we ook de aanbeveling van de TCU op, die stelt dat deze rapportage als input dient voor het structurele gesprek over de uitvoering. De TCU beschrijft dat deze *Staat van de Uitvoering* onder meer moet omvatten hoe de menselijke maat wordt gewaarborgd, wat de knelpunten zijn die de uitvoerder ervaart en welke oplossingen hiervoor worden gezien.³⁸ Daarnaast gaan we in overleg met de Nationale ombudsman en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om te bezien hoe we daarbij aanvullend geobjectiveerde signalen kunnen opvangen van deelgebieden waar burgers en ondernemers mogelijk in de knel komen. De *Staat van de Uitvoering* is zo ook een indicator van het vertrouwen in de Nederlandse overheid.

5.3 Ontmoetingen

In bovenstaande tekst komen instrumenten als de dialoog en het opleidingsaanbod terug om kennis te delen en van elkaar te leren. Maar net zo belangrijk zijn ontmoetingen in de dagelijkse praktijk waarbij we aandacht geven aan dagelijkse en individuele casuïstiek. Door meer ruimte te creëren voor ontmoetingen in de uitvoeringspraktijk – bijvoorbeeld in maatwerkplaatsen zoals «Garage de Bedoeling» – en intervisie te organiseren tussen burgers, ondernemers, bestuurders en professionals, kan een cultuur ontstaan waarin het wederzijds begrip toeneemt. Een cultuur waar we open staan voor elkaar en zoeken naar passende antwoorden. Niet alleen onze krachten benoemen maar ook onze kwetsbaarheden tonen. Niet alleen onze successen delen, maar ook onze

³⁶ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

³⁷ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

³⁸ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

fouten bespreekbaar maken. Niet alleen elkaar incidenteel opzoeken, maar aan structurele relaties werken.

Dit is in lijn met de constatering van de TCU dat uitvoerbaar beleid met oog voor de menselijke maat alleen tot stand kan komen als Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties in alle openheid met elkaar kunnen spreken over de sterke en zwakke kanten van voorgenomen beleid. Alleen als macht en tegenmacht gelijkwaardig zijn georganiseerd, komen alle argumenten op tafel, worden deze zorgvuldig gewogen en komt beleid tot stand dat de samenleving dient.³⁹

6. Tot slot

Het kabinet vindt het noodzakelijk dat de in deze brief genoemde onderwerpen grondig worden aangepakt. Natuurlijk vraagt de benodigde beweging om een veelheid aan acties en aanzienlijke investeringen⁴⁰ over meerdere jaren. We spreken daarbij de hoop uit dat volgende kabinetten deze beweging zullen voortzetten en versterken. Daarom worden deze maatregelen de komende periode in een overheidsbrede Werkagenda nader uitgewerkt, waarbij ook een uitvoeringstoets wordt gedaan. Dit kabinet voert de eerste acties uit en bereidt de overige acties voor. Het volgende kabinet krijgt de Werkagenda inclusief financiële consequenties voor de betrokken overheidsorganisaties mee als inbreng.

Daarmee wil dit kabinet ook recht doen aan de waardevolle conclusies van de TCU en de oproep om haar aanbevelingen voortvarend op te pakken. Wij onderschrijven de constatering van de TCU dat aandacht voor de uitvoering en oog voor de menselijke maat de hoogste prioriteit van Kamer en kabinet verdienen. De kwaliteit van de uitvoering bepaalt immers het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid.

Het kabinet wil dat de meerjarige aanpak bijdraagt aan het vertrouwen van mensen in de Nederlandse overheid. Een overheid die zichtbaar en navolgbaar handelt in het algemeen belang en daarop aanspreekbaar is. Dat betekent dat de organisaties die het overheidsbeleid uitvoeren consequent in staat worden gesteld om hun maatschappelijke opgaven te realiseren volgens de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, en consequent worden bestuurd vanuit publieke waarden. De voorbeelden waar dit al goed gaat zijn een inspiratie over de hele linie van de overheid.

Het kabinet nodigt uw Kamer uit om samen met ons werk te maken van de verbetering van het samenspel tussen beleid en uitvoering. Uitvoerders moeten structureel worden uitgenodigd om problemen en knelpunten in alle openheid te delen tijdens alle fasen van het beleid- en wetgevingsproces en daarna. Alleen zo wordt de politiek in staat gesteld om de werkelijke dilemma's te bespreken en af te wegen. Dit onderstreept het belang om per domein de *Stand van de uitvoering* periodiek inzichtelijk te maken, aangevuld met «live» contact via technische briefings, werkbezoeken en trialogen.

Mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staatsse-

³⁹ Kamerstuk 35 387, nr. 2.

⁴⁰ Er loopt een onderzoek waarin de financiële consequenties van de handelingsperspectieven van Werk aan Uitvoering voor de vier betreffende uitvoeringsorganisaties in beeld worden gebracht (Kamerstuk 26 448, nr. 641).

cretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees