

Startprojecten operatie 'Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf'

1. **Openingstijden en beschikbaarheid (semi-) publieke diensten**
2. **Zorgplichten en zorgsystemen**
3. **Naar een effectievere overheid, door een slagvaardige en moderne Rijksdienst**
4. **Burgers kunnen beter kiezen**
5. **Doorlichting van regelingen van zbo's**
6. **Doorlichting ministeriële regelingen**
7. **Benchmarken publieke prestaties**
8. **Versneld starten van een onderneming**
9. **Innovatie-kanskaarten: betere prestaties door ontkokering**
10. **Dienstverlening zonder bureaucratie**
11. **Knelpunten gaswinning en windenergie**
12. **Andere toezichtsinstrumenten**

1. Openingstijden en beschikbaarheid van (semi-)publieke voorzieningen

1. Probleemstelling

Na de verruiming van de winkeltijden in 1996 en de toenemende flexibilisering van arbeid en economie valt op dat andere voorzieningen achterblijven bij deze ontwikkeling. Met name (semi-)publieke voorzieningen zoals gemeentehuizen, postkantoren, musea, medische instellingen en instellingen op het gebied van de zorg voor kinderen, houden veelal strak vast aan traditionele openingstijden. Dit geldt overigens ook voor voorzieningen waar de concurrentie over het algemeen laag is (bijvoorbeeld financiële dienstverlening).

Uit onderzoek in opdracht van EZ¹ blijkt dat burgers de openingstijden en beschikbaarheid van publieke voorzieningen als knelpunt ervaren. De openingstijden van gemeentelijke diensten, postkantoren, kinderopvang en de tijden van beschikbaarheid van artsen staan allemaal in de 'irritatie-top 45'.

In het vijfjaarlijkse 'Tijdbestedingsonderzoek' (Sociaal Cultureel Planbureau) wordt onder andere de kans berekend dat een individuele burger op een voor hem of haar geschikt tijdstip een willekeurige voorziening open treft. Dit wordt de trefkans genoemd. Voor werkenden met kinderen was die trefkans in 1980 8,5% en in 2000 9,7%. Het feit dat ook winkels deel uitmaken van dit cijfer en de winkelopeningstijden wel zijn verruimd, doet vermoeden dat de trefkans voor publieke instellingen in 20 jaar weinig is verbeterd.

2. Taakopdracht

De werkgroep licht een aantal sectoren door en doet voorstellen om de openingstijden en de beschikbaarheid te verbeteren. Aansluitend bij het reeds beschikbare materiaal worden in ieder geval de volgende sectoren door de werkgroep doorgelicht: gemeentelijke diensten, postkantoren en gezondheidszorg (artsen, fysiotherapeuten e.d.). De openingstijden en beschikbaarheid van deze drie sectoren staat in de lijst van knelpunten in de keuzevrijheid van burgers (irritatie top-45).

De werkgroep zal bij de doorlichting de volgende vragen beantwoorden:

1. Wat zijn de knelpunten in openingstijden of beschikbaarheid?
Hierbij moet in kaart worden gebracht welke knelpunten burgers en bedrijven per sector ervaren. Bijvoorbeeld door middel van het bepalen van de trefkans.
2. Wat zijn de obstakels voor verruiming of verbetering?
De werkgroep brengt in kaart of, en zo ja welke obstakels er bestaan voor het verruimen of verbeteren (betere aansluiting vraag en aanbod) van de openingstijden en de beschikbaarheid.
3. Welke oplossingen voor verruiming of verbetering zijn er mogelijk?
De werkgroep doet per sector aanbevelingen om de openingstijden of beschikbaarheid van de semi-(publieke) voorziening te verbeteren.
4. Daarbij formuleert de werkgroep ook aanbevelingen voor de implementatie en monitoring van de effecten.

De trefkans kan bijvoorbeeld worden verhoogd door het langer openstellen van voorzieningen, maar ook door de openingstijden af te stemmen op de vraag van de burgers. Bijvoorbeeld door het afschaffen van sluiting tussen de middag (zoals in veel kleinere gemeenten gebruikelijk is) en het

¹ EIM, Keuzevrijheid burgers, maatschappelijke knelpunten, 2002

verruimen van de tijden ‘langs de randen van de 8-urige werkdag’. Een kwestie van het aanbod afstemmen op de vraag.

In Frankrijk, Italië en Duitsland wordt die afstemming in grote steden door ‘tijdbureau’s’ gedaan. Deze bureau’s fungeren als makelaar tussen de vraag door burgers en het aanbod van voorzieningen. Een Nederlandse gemeente overweegt dit voorbeeld te volgen. De gemeente heeft niet alleen haar eigen tijden aangepast aan de eisen van haar bewoners (het was de eerste gemeente in Nederland met zaterdagopenstelling), maar probeert door bewustmaking en communicatie ook andere voorzieningen over te halen.

Ook digitale toepassingen kunnen de beschikbaarheid van voorzieningen vergroten. Hierbij kan worden gedacht aan het verbeteren van de informatievoorziening via overheidswebsites. Door middel van bijvoorbeeld een productencatalogus kan vrij eenvoudig alle benodigde informatie over een bepaalde dienst worden verstrekt, en in veel gevallen ook het bijbehorende formulier worden afgedrukt, hetgeen een bezoek aan een loket scheelt. Optermijn kunnen elektronische loketten 24 uur per dag, 7 dagen per week beschikbaar komen, waarmee een bezoek aan een fysiek loket in veel gevallen overbodig kan worden. Een aantal dienstverleners, zoals verzekeraars, biedt deze mogelijkheid inmiddels.

Een hardere aanpak is het dwingen tot afspraken over openingstijden en beschikbaarheid. Bibliotheken hebben een landelijke norm die inhoudt dat bibliotheken minimaal 20 uur per week fysiek open moet zijn, waarvan minimaal 10 uur buiten kantooruren. Apotheken moeten zich houden aan de bindende regels van de Nederlandse Apotheeknorm (opening tussen acht uur ’s ochtends en zes uur ’s avonds voor ten minste negen uur, en per week minimaal 45 uur).

De werkgroep licht de genoemde sectoren door en brengt per sector een rapportage uit. Het is niet de bedoeling dat rapportages op elkaar wachten.

Na het gereedkomen van de eerste rapportages, kan het kabinet de werkgroep een opdracht voor nieuwe doorlichtingen geven en kan de werkgroep ook zelf het initiatief nemen om ook andere sectoren door te lichten.

3. Opbrengsten

Een betere aansluiting tussen vraag en aanbod (verhoogde trefkans) bij de openingstijden en beschikbaarheid in de (semi-) publieke dienstverlening.

4. Aanpak

- De werkgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter.
- In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van de ministeries van EZ, BZK, Justitie en VWS alsmede vertegenwoordigers van de evt. overige betrokken departementen.
- Het secretariaat wordt gevoerd door EZ en BZK.
- De werkgroep regelt zelf de betrokkenheid van externe deskundigen. Voorts regelt de werkgroep zelf consultaties, bijvoorbeeld met de Consumentenbond en andere belanghebbenden.
- De werkgroep brengt binnen 9 maanden per sector een rapportage uit.

2. Zorgplichten

1. Probleemstelling

De ordeningswetgeving lijdt nog steeds onder een grote mate van detaillering. Deze wordt onder meer veroorzaakt door de wens met allerlei verschillende situaties rekening te houden en ongewenst gedrag of ongewenste effecten van bedrijfsactiviteiten te voorkomen of te sanctioneren. De complexiteit van de techniek en de vele verschillen in omstandigheden waarin burgers en bedrijven hun activiteiten uitoefenen leiden in deze benadering tot vaak buitengewoon ingewikkelde regelingen. Deze regelingen vormen een last voor de normadressanten en belanghebbenden, maar ook voor de overheid. Het is moeilijk de regels te kennen en je er aan te houden, maar ook om ze steeds tijdig te actualiseren aan de stand van de techniek en de wisseling van omstandigheden in de samenleving. De regels zijn dan ook al snel verouderd en niet adequaat en de praktijk behelpt zich met interpretatie en gedogen. Dit is een ongewenste situatie, omdat hij leidt tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid en tot een onevenredige administratieve belasting voor overheid en burgers.

Een andere benadering

Inmiddels zijn er diverse andere benaderingen in de wetgeving gevonden die kansen bieden om met minder gedetailleerde regelgeving op efficiëntere wijze tot ordening te komen. Deze benaderingen zijn samen te vatten met de woorden: open normen, vangnetbepalingen, zorgplichten en zorgsystemen. Zij komen zowel in het civiel recht, het bestuursrecht als in het strafrecht voor. Hun gemeenschappelijke kenmerk is, dat zij een bepaalde soort gewenst of ongewenst gedrag formuleren in een abstracte norm die op velerlei situaties toepasbaar is. De norm wordt gesanctioneerd door de mogelijkheid van civielrechtelijke afdwinging, de toepassing van bestuurlijke dwangmiddelen of bestuurlijke boetes, of strafrechtelijke sancties. Hoewel aan de toepassing van dit soort normen naar hun aard beperkingen zijn verbonden, gezien de risico's uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, is ook de strafrechtelijke handhaving van zorgplichten in de jurisprudentie gesanctioneerd.

Een bijzondere vorm van zorgplichten vormen de zorgsystemen die in het milieurecht voorkomen. Bedrijven kunnen interne milieuzorgsystemen formuleren om te voldoen aan bepaalde abstracte eisen van de milieuwetgeving.

Op dit moment komen open normen, zorgplichten en zorgsystemen vooral voor ter aanvulling van gedetailleerde regelsystemen en functioneren zij vaak vooral als vangnetbepalingen.

In 1990 is door de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten een advies uitgebracht over de toepassing van zorgplichten. Het advies bevatte waardevolle elementen, maar tot een kabinetsstandpunt is het nooit gekomen. Een concept-kabinetsstandpunt is destijds wel aan de Raad van State voorgelegd voor advies. Ter afronding van de procedure is in 2000 een nader rapport uitgebracht op het advies van de Raad van State, met als conclusie dat op dat moment nadere standpuntbepaling over dit onderwerp niet zinvol werd geacht.

Inmiddels is de rechtsonwikkeling echter voortgeschreden en zorgplichten komen in diverse wetgevingscomplexen voor. De praktijk lijkt met deze bepalingen vaak wel weg te weten.

2. Taakopdracht

De bedoeling van het onderhavige project is, de toepassing van bestaande zorgplichtbepalingen te analyseren, een kader te ontwikkelen voor het gebruik van dit soort bepalingen en systemen en concrete aanbevelingen te doen met betrekking tot de vraag in hoeverre zorgplichtbepalingen een

alternatief kunnen zijn voor gedetailleerde regelingen en in welke gevallen en in welke wetgevingscomplexen deze bepalingen nog meer zouden kunnen worden toegepast. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, het concept-kabinetsstandpunt, het advies van de Raad van State en de sindsdien ontstane rechtsontwikkeling in wetgeving, jurisprudentie en literatuur.

De toepassing van zorgplichten in de wetgeving wordt gezien als een middel om ruimte te scheppen in de samenleving voor het zelf nemen van verantwoordelijkheid door burgers en bedrijven voor het publieke functioneren van de samenleving in de rechtsorde.

3. Opbrengst

Het project moet leiden tot een vermindering van regeldruk, onder gelijktijdige verhoging van de effectiviteit van de ordenende kracht van de wetgeving en daarmee tot de versterking van de behartiging van de publieke belangen in de desbetreffende wetgevingscomplexen.

In het bijzonder dient aandacht besteed te worden aan de toepassing en de potentiële toepassing van zorgplichtbepalingen in de milieuwetgeving, de arbeidsomstandighedenregelgeving, de voedselveiligheidsregelgeving en de vervoersregelgeving.

4. Aanpak

- Er wordt een interdepartementale werkgroep geformeerd, bestaande uit de ministeries van LNV, SZW, VenW, VROM, VWS, BZK, EZ en Justitie.
- Belanghebbende maatschappelijke organisaties worden gehoord over de analyses en de aanbevelingen die de werkgroep denkt te gaan doen.
- Secretarissen worden geleverd door EZ en Justitie.
- Er wordt een onafhankelijke voorzitter aangezocht.
- De werkgroep brengt na maximaal 9 maanden een rapport uit.

3. Naar een effectievere overheid, door een slagvaardige en moderne bureaucratie

1. Probleemstelling

Onder de kop “Daadkracht zonder bureaucratie” schenkt het Strategisch Akkoord aandacht aan de gewenste terugdringing van de regelzucht en bureaucratie binnen het overheidsapparaat en stelt het de kwaliteit van de uitvoering centraal. De overheid moet door het elimineren van bestuurlijke en beleidsmatige overlap en het verkleinen van improductiviteit efficiënter en effectiever worden. De kwaliteit van het overheidsfunctioneren zal daardoor toenemen.

In dit kader is afgesproken de komende kabinetsperiode een algemene efficiencykorting van 1 procent per jaar toe te passen op de collectieve sector. Hetzelfde werk moet door minder ambtenaren gedaan worden. Naast deze generieke efficiencywinst, wordt een gedifferentieerde volumekorting op het departementale personeel toegepast, al naar gelang dit uit de beleidsvoornemens voortvloeit. De invulling hiervan moet door de departementen worden gedaan en met maatregelen belegd. Een aantal dienstonderdelen is uitgezonderd van de efficiency- of de volumetaakstelling of van beide.

Om te bewerkstelligen dat de departementen de taakstelling daadwerkelijk invullen met een gefundeerde korting op het personele volume en de ontwikkeling daarvan te volgen, is vanuit BZK een traject van monitoren gestart. De MR heeft beslist, dat de monitor alleen betrekking heeft op de realisering van de volumetaakstelling.

Naast de taakstellingen op volume stelt het Strategisch Akkoord een onderzoek in het vooruitzicht naar de departementale organisatie en werkwijze. Bedoeling van dit onderzoek was volgens het akkoord aanbevelingen te doen voor de volgende kabinetsformatie.

2. Taakopdracht

Volumetaakstelling

De minister van BZK levert in januari 2003 een 0 – meting en een plan van aanpak voor de uitvoering van de volumetaakstelling op.

Daarin wordt in de eerste plaats een kwantitatief beeld gegeven van de invulling van de taakstelling door de departementen over de periode 2003 t/m 2005.

Daarnaast wordt een beeld gegeven van de kwalitatieve maatregelen ter verbetering van de effectiviteit van de departementale organisaties.

Het gaat daarbij om maatregelen op het terrein van:

- Ontbureaucratisering, bijvoorbeeld maatregelen ter deregulering.
- Verbetering van de bedrijfsvoering: maatregelen ter verbetering van kwaliteit en efficiency van ondersteunende processen
- Wegnemen van overlap: maatregelen die een einde maken aan onnodige of disfunctionele overlap tussen organisaties
- Verbeteren van de resultaatgerichte uitvoering: in het bijzonder maatregelen in de opdrachtverlening aan uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld prioritering of verheldering van de verleende opdrachten.

Organisatie en werkwijze rijksdienst

De onverwacht snelle val van het kabinet bemoeilijkt een diepgaand onderzoek naar de organisatie en werkwijze van het Rijk ten behoeve van besluitvorming bij de volgende kabinetsformatie, zoals de bedoeling was. In plaats daarvan levert de minister van BZK in januari een quick scan op met aanbevelingen ter verbetering van de organisatie en werkwijze van departementen. Deze quick

scan zal een analyse bevatten van knelpunten en mogelijke oplossingen, als opmaat naar een vervolgtraject in de volgende kabinetsperiode.

3. Opbrengst

Bij het ontwikkelen van de voorstellen zal als primair criterium moeten gelden dat burgers en bedrijven hiervan beter worden doordat zij met een goedkopere, effectievere en kwalitatief betere overheid te maken krijgen en voor hen transparanter wordt welk departement voor welk beleidsterrein verantwoordelijkheid draagt.

4. Aanpak

- In januari wordt door de minister van BZK de rapportage over de volumetaakstelling gepresenteerd aan de MR en daarna aan het parlement.
- De volumetaakstelling wordt uitgevoerd door de afzonderlijke departementen.
- Door BZK wordt over de uitvoering van de volumetaakstelling halfjaarlijks gerapporteerd aan iedere SG en jaarlijks aan de MR
- In januari 2003 wordt door de minister van BZK een quick scan organisatie en werkwijze rijksdienst met aanbevelingen gepresenteerd, onderdeel daarvan is een quick scan van interdepartementale raakvlakken en overlap. Nadat politieke conclusies getrokken zijn uit het aangeleverde materiaal wordt in het kader van B4 een definitieve aanpak uitgewerkt voor departementale organisatie en werkwijzen.
Die zal er op gericht zijn om verbeteringen tot stand te brengen die het probleemoplossend vermogen van de organisaties in de rijksdienst versterken.
Waar interdepartementale overlap in taken wordt geconstateerd zullen deze kritisch worden getoetst en waar nodig weggenomen. Het uiteindelijke doel van deze aanpak in het kader van B4 is dat burgers en bedrijven hiermee een goedkopere, effectievere en kwalitatief betere overheid krijgen.
- Waar de aanpak een nadere uitwerking moet krijgen in interdepartementale samenwerking, zal deze interdepartementaal worden georganiseerd. Denkbaar is dat op onderdelen deskundigen worden ingezet, die met enige distantie kijken naar de departementale werkwijzen en organisatie.

4. Burgers kunnen beter kiezen

1. Probleemstelling

In sommige sectoren ziet de burger door de bomen het bos niet meer. In andere sectoren is juist te weinig informatie over producten te vinden. Ook in sterk gereguleerde sectoren, waar de burger nog weinig te kiezen heeft, zoals zorg en onderwijs, bestaat vaak onvoldoende inzicht in de kwaliteit van het aanbod. Deze informatieproblemen worden ook wel aangeduid als gebrek aan transparantie. Gebrek aan transparantie beperkt de keuzevrijheid van burgers en stimuleert aanbieders niet om nieuwe en betere producten en diensten te ontwikkelen.

Zo blijkt uit een onderzoek in opdracht van EZ dat burgers onvoldoende inzicht hebben in de prijs en/of kwaliteit van onderwijs, artsen en zorginstellingen, kinderopvang, subsidieregelingen met betrekking tot woningen en milieu, tarieven van heffingen en leges van gemeenten, verzekeringen, financiële producten en diensten van banken, notarissen, makelaars, advocaten en vaste en mobiele telefonie.² Ook een ander onderzoek in opdracht van EZ duidt op transparantieproblemen in een aantal van deze sectoren. Uit dit onderzoek blijkt dat consumenten informatie missen om te kiezen tussen dienstverleners in de taximarkt. Ook in sectoren zoals energie en zorg wil men heldere informatie over de in de toekomst veranderende situatie.³

Burgers kunnen in intransparante sectoren geen goede keuze maken omdat ze onvoldoende inzicht hebben in de prijs, kwaliteit en contractuele voorwaarden van een product of dienst. Aanbieders hebben er niet altijd baat bij de transparantie te vergroten. Zij kunnen in intransparante sectoren immers hogere prijzen vragen en een lagere kwaliteit aanbieden dan in meer concurrerende sectoren.

2. Taakopdracht

Uitgaande van de knelpunten uit beide onderzoeken zal de werkgroep in ieder geval de informatiebehoefte en –voorziening in de volgende sectoren analyseren, en waar nodig voorstellen doen voor het verbeteren van de transparantie:

- Energie;
- Zorginstellingen;
- Pensioenmarkt (derde pijler);
- Taximarkt.

Daarnaast kan de werkgroep besluiten ook andere sectoren op te nemen in de analyse.

Bij het doorlichten van sectoren wordt gebruik gemaakt van een (binnen EZ ontwikkeld) afwegingskader om sectoren op mogelijke transparantieproblemen door te lichten.⁴

Op hoofdlijnen betekent dat, dat voor elke sector de volgende vragen worden beantwoord:

1. Is er een gebrek aan transparantie in de markt? Indicatoren hiervoor zijn klachten van burgers, hoge zoekkosten en marktkenmerken.
2. Wat is de aard van het transparantieprobleem? Welk soort informatie mist de burger? Gaat het om toegankelijkheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en/of betrouwbaarheid van informatie?
3. Welke maatregelen kan de overheid nemen om het transparantieprobleem op te lossen? Uitgangspunt hierbij moet zijn dat de oplossingen niet tot nieuwe regelzucht leiden.

² EIM, Keuzevrijheid burgers, augustus 2002.

³ Intomart Beleidsonderzoek, Communicatie Monitor Marktwerving, kwalitatief onderzoek, juli 2002.

⁴ Ministerie van EZ, Glashelder, meer inzicht in transparantie, oktober 2002

4. Leiden de maatregelen tot een vergroting van de maatschappelijke welvaart? Om dit te bepalen moeten de maatschappelijke kosten en baten van een oplossing tegen elkaar worden afgewogen. Het gaat dan bijvoorbeeld om baten zoals een betere prijs/kwaliteit verhouding en kosten zoals administratieve lasten.
5. Kan de bijdrage aan de vergroting van de maatschappelijke welvaart groter worden door (een andere) inzet van andere instrumenten om markten te ordenen? Soms kan het zinvol zijn om naast het transparantieprobleem ook andere oorzaken van marktfalen (zoals bijvoorbeeld overstapkosten) aan te pakken.

Bij het zoeken naar oplossingen dient de werkgroep nieuwe regelzucht te voorkomen. De werkgroep moet een inventarisatie maken van de initiatieven die al lopen om de transparantie te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn de financiële bijsluiter voor financiële producten, de lopende initiatieven om de voorlichting over aanvullende pensioenen te verbeteren, de informatiecampagne voor het kiezen van een leverancier van groene energie, en het informatieconvenant dat VWS met patiëntenorganisaties, zorgaanbieders en verzekeraars heeft gesloten. Ook kan de werkgroep kijken of er (meer) gebruik gemaakt kan worden van ICT mogelijkheden en bestaande informatie systemen. De werkgroep heeft daarnaast tot taak om aan te geven hoe de aanbevelingen worden uitgevoerd en op welke wijze de evaluatie van deze maatregelen moet worden opgezet.

De werkgroep rapporteert per sector. Het is niet de bedoeling dat rapportages op elkaar wachten. Na het gereed komen van de eerste rapportages, kan het kabinet besluiten om de werkgroep de opdracht te geven om ook andere sectoren doorte lichten.

3. Opbrengsten

Verbetering van de keuzevrijheid van consumenten door grotere transparantie, zonder nieuwe regelzucht en (onevenredige) administratieve lasten.

4. Aanpak

- In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van de volgende ministeries: LNV, EZ, Justitie, BZK, alsmede vertegenwoordigers van de andere betrokken departementen.
- De werkgroep staat onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter.
- Het secretariaat bestaat uit vertegenwoordigers van EZ en BZK.
- De werkgroep is zelf verantwoordelijk voor de betrokkenheid van externe deskundigen. Ook kan de werkgroep consultaties organiseren bijvoorbeeld van consumenten organisaties en branchevertegenwoordigers.
- De werkgroep brengt binnen 9 maanden per sector een rapportage uit.

5. Doorlichting van regelingen van zbo's

1. Probleemstelling

In de nota wetgevingskwaliteitsbeleid heeft het vorige kabinet onderzoek aangekondigd naar de kwaliteit van ministeriële regelingen en naar de kwaliteit van regelgeving door zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2, blz. 28). Het onderzoek naar regelingen van zelfstandige bestuursorganen is uitgevoerd door de Universiteit van Groningen. De RUG concludeert dat uit een steekproef van 15 onderzochte regelingen van zbo's is gebleken dat voor een aantal regelingen de kenbaarheid (vindbaarheid) niet duidelijk is vast te stellen. De vraag is of de regelingen wel allemaal zijn gepubliceerd en zo ja, of dat is gebeurd in een voor de bekendmaking van een algemeen verbindend voorschrift geëigend medium.

Dit project strekt tot uitvoering van een van de aanbevelingen uit het onderzoek, dat ook is overgenomen in het kabinetsstandpunt terzake.

2. Taakopdracht

Ter uitvoering van de aanbeveling van de onderzoekers om de kenbaarheid van zbo-regelgeving te verbeteren, zal door een werkgroep het bestand aan zbo-regelingen en de wijze waarop deze zijn bekend gemaakt in kaart worden gebracht en zullen vervolgens afspraken worden gemaakt met de desbetreffende zbo's om hun regels zo nodig conform de Bekendmakingswet te publiceren.

3. Opbrengst

Op basis van het aldus gevormde overzicht van bestaande zbo-regelgeving zullen tevens voorstellen worden gedaan voor vermindering, vereenvoudiging en verbetering van zbo-regelingen, bijvoorbeeld door het kappen van dor hout (uitgewerkte bepalingen ed.) en door het bezien van de mogelijkheden tot alternatieven voor de gekozen normstelling. Zo mogelijk zullen op basis van de ervaringen modellen worden ontwikkeld die bij het opstellen van nieuwe regelingen van zbo's bruikbaar zijn.

Indien bij de selectie uitgewerkte of in onbruik geraakte regelingen van zbo's boven tafel komen, zullen terzake voorstellen worden gedaan voor intrekking.

4. Aanpak

- De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries en wordt voorgezeten door Justitie.
- Het secretariaat wordt gevormd door vertegenwoordigers van Justitie en BZK.
- De werkgroep verricht de inventarisatie van zbo-regelingen. Vervolgens is ieder werkgroep lid verantwoordelijk voor het in overleg treden met de desbetreffende zbo's en het in samenspraak met hen formuleren van voorstellen voor juiste publicatie van de regelingen, of van voorstellen voor aanpassing of vereenvoudiging van de regelingen. De resultaten van deze exercitie worden in de werkgroep besproken en neergelegd in een overall rapportage.
- De werkgroep levert haar eindrapport op binnen twaalf maanden na de start van het project.

6. Doorlichting ministeriële regelingen

1. Probleemstelling

In de nota wetgevingskwaliteitsbeleid heeft het vorige kabinet onderzoek aangekondigd naar de kwaliteit van ministeriële regelingen en naar de kwaliteit van regelgeving door zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2, blz. 28). Het onderzoek naar ministeriële regelingen is uitgevoerd door de – inmiddels – Universiteit van Tilburg. De onderzoekers hebben vastgesteld dat ministeriële regelingen vaak niet aan de wetstechnische eisen voldoen zoals die in met name de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn vastgelegd. Daarbinnen hebben zij ernstiger gebreken geconstateerd. Zo concludeert de UvT dat uit een steekproef van 26 onderzochte ministeriële regelingen er vier regelingen zijn die mogelijk problemen kennen in de vorm van een tekortschietende dan wel ontbrekende bevoegdheid tot het vaststellen van de regeling.

Dit project strekt tot uitvoering van een van de aanbevelingen uit het onderzoek, dat ook is overgenomen in het kabinetsstandpunt terzake.

2. Taakopdracht

Ter uitvoering van de aanbeveling van de onderzoekers om de ministeriële regelingen per ministerie door te lopen op het element verbindendheid, zal door een werkgroep per ministerie een selectie worden gemaakt van regelingen die vervolgens projectgewijs worden doorgelicht op kwaliteitsaspecten. Daarbij wordt niet alleen gelet op het element verbindendheid, maar zullen ook kwaliteitsgebreken die grote juridische of maatschappelijke risico's met zich brengen worden opgespoord.

De doorlichting wordt gericht op bepaalde complexen van ministeriële regelingen, omdat het doorlichten van het totale bestand aan ministeriële regelingen door zijn omvang haast ondoenlijk is. De selectie komt tot stand in samenwerking tussen de desbetreffende ministeries en het ministerie van Justitie.

Van de gelegenheid zal gebruik worden gemaakt om de geselecteerde regelingen ook door te lopen op “dor hout” (uitgewerkte bepalingen ed.) en om te bezien of een alternatief voor de gekozen normstelling mogelijk is (bijvoorbeeld door abstractere normering). Zo mogelijk zullen op basis van de ervaringen modellen worden ontwikkeld die bij het opstellen van nieuwe ministeriële regelingen bruikbaar zijn.

3. Opbrengst

Het project moet er toe leiden dat regelingen die op een ontoereikende grondslag zijn gebaseerd worden geschrapt en dat daarover duidelijkheid wordt gegeven aan de belanghebbenden. Voor zover de desbetreffende regels noodzakelijk zijn, worden aanbevelingen gedaan om de grondslag aan te vullen, dan wel het desbetreffende wetgevingscomplex meer fundamenteel te herzien. Indien bij de selectie uitgewerkte of in onbruik geraakte regelingen boven tafel komen, zullen terzake voorstellen worden gedaan voor intrekking.

4. Aanpak

- De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries en wordt voorgezeten door Justitie.
- Het secretariaat wordt gevormd door vertegenwoordigers van Justitie en BZK.
- De werkgroep verricht de selectie van regelingen. Vervolgens is ieder werkgroep lid verantwoordelijk voor het formuleren van voorstellen voor aanpassing van de regelingen

waarin zich kwaliteitsgebreken voordoen. De resultaten van deze exercitie worden in de werkgroep besproken en neergelegd in een overall rapportage.

- De werkgroep levert haar eindrapport op binnen negen maanden na de start van het project.

7. Benchmarks publieke prestaties

1. Probleemstelling

Om aan de verbetering van kwaliteit te kunnen werken wordt in de context van het B4 programma gestart met een benchmarkprogramma gericht op het meten en waarderen van prestaties in het publieke domein. Het motto is 'leren om (beter) te presteren'.

Het meten van prestaties behoort in het bedrijfsleven tot de dagelijkse praktijk. Ook organisaties in het openbaar bestuur leveren dagelijks niet geringe prestaties. De meting en waardering van deze prestaties is veel complexer, maar daarmee niet minder urgent. Immers: burgers willen, niet alleen van bedrijven, maar ook van het openbaar bestuur wáár voor hun geld. Zij stellen –terechte- eisen aan doeltreffendheid, doelmatig en democratisch functioneren van het openbaar bestuur.

Waar het marktmechanisme ontbreekt, kan vergelijking aanzetten tot verbetering. Bedoeling is door onderlinge vergelijking van de organisaties in het publieke domein gezamenlijk te werken aan het zelflerend en zelfevaluerend vermogen van het openbaar bestuur.

Vergelijken en leren om (beter) te presteren

Het belang van een benchmarkprogramma is dus gelegen in de toenemende druk op het openbaar bestuur zich aan burgers en bedrijven te verantwoorden. Die verantwoording betreft zowel de inrichting en organisatie als de bedrijfsvoering en de prestaties (output en outcome).

Onder benchmarks verstaan we:

'het systematisch onderzoeken van de prestaties (en maatschappelijke effecten) en achterliggende processen en werkwijzen van een of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan deze 'best practices', met als doel te komen tot een plaatsbepaling en verbetering van het eigen presteren'.

Kenmerkend is het openzetten van de deuren voor signalen van buiten. Op deze manier werken organisaties in het openbaar bestuur aan het creëren van een cultuur en structuur waarin het maken van fouten (of: het in vergelijking met anderen leveren van mindere prestaties) niet wordt afgestraft, maar wordt gebruikt ter verbetering van de kwaliteit van de organisatie. Ieder voor zich (of het nu om gemeenten, provincies, zbo's of departementen gaat) blijft overigens –vanuit zijn eigen taken en verantwoordelijkheden- aanspreekbaar op het gevolg geven aan conclusies en het verbeteren van zijn taakuitvoering.

2. Taakopdracht

In het benchmarkprogramma richten we onze aandacht op benchmarks en gebruik maken van de resultaten van benchmarks op in ieder geval drie niveau's:

- de burgers: zij hebben recht op transparante beleidsprocessen, aan hen wordt uiteindelijk verantwoording afgelegd; zij zijn gebaat bij goede dienstverlening en keuzevrijheid. Daarvoor is het nodig te weten wat zij willen en hoe zij die dienstverlening ervaren (De uitkomsten van de op te zetten 'belevingsmonitor' kan in dat kader belangrijke input leveren voor de leerrichting die ingeslagen wordt op basis van de resultaten van het benchmarkprogramma).
- de interne organisatie van (semi)publieke organisaties (vanzelfsprekend inclusief het rijk): ten behoeve van hun streven naar optimale bedrijfsvoering.
- het rijk: heeft behoefte aan prestatiegegevens om zijn 'overall' verantwoording af te kunnen leggen en beleid te kunnen bijsturen. Vanuit het perspectief van het rijk komt daarmee een korte en langere termijn perspectief voor het benchmarkprogramma in beeld.

Geredeneerd vanuit deze gecombineerde focus op drie niveau's met korte en lange termijn ambities wordt in het kader van B4 een reeks van gezamenlijke acties en activiteiten voorgesteld. Het gaat om nieuwe voorstellen, maar ook om bestaande waar in het licht van nieuwe samenwerkingsconstellaties meerwaarde gerealiseerd kan worden om de B4 doelstellingen te realiseren. Het gaat hier om een tentatieve lijst.

Acties en activiteiten

* Benchmark afhandeling schriftelijke contacten tussen overheid en burger, w.o.

klachtenafhandeling. Dit onderwerp is het speerpunt binnen het benchmarkproject. Gedachte hierachter is dat een overheid die zich 'naar buiten wil richten' geïnteresseerd zou moeten zijn in hoe de burger zijn contact met de overheid ervaart, in het bijzonder wanneer die burger niet tevreden is over het optreden van de overheid (klachten). BZK beoogt binnen departementale organisaties en zbo's een cultuur te bevorderen waarin het zelf monitoren van de tevredenheid van de afnemers is ingebed in de bedrijfsprocessen en -cultuur, en waarin klachten en suggesties van burgers gezien worden als aanzet om tot kwaliteitsverbetering te komen. Belangrijke elementen hierbij zijn opzet en werking van a) toegankelijkheid (hoe is de toegankelijkheid van de instelling voor schriftelijke contacten en klachten gewaarborgd), b) afhandeling (hoe is de afhandeling georganiseerd, het hele proces van indiening, registratie, informeren, afdoening en beroepsmogelijkheden), c) managementinformatie (traject van verzamelen en rubriceren van schriftelijke contacten tot rapportages en bijstelling van beleid) en d) bedrijfscultuur. Veel gemeenten zijn op dit terrein reeds langer actief; daar moet de rijksoverheid van leren. Ook ervaringen in het buitenland kunnen nuttig zijn; denk aan de 'citizens charters' in Engeland.

* Inventarisatie benchmark initiatieven. Er zal een inventarisatie worden opgesteld van benchmarks en monitors die er zijn binnen de publieke sector. Op basis van deze inventarisatie zal door vergelijking worden onderzocht of, en zo ja welke, onderlinge overlap kan worden vastgesteld. In het project wordt er maar gestreefd deze overlap te elimineren. Daarnaast wordt in kaart gebracht hoe de verschillende benchmarks zich tot elkaar verhouden en of zij tezamen voldoende bij de behoefte aan benchmarkinstrumentarium aansluiten. Het doel van deze exercitie is om bestaande benchmarks gebundeld als op elkaar aansluitende modules aan te bieden aan geïnteresseerden. Een bijkomend doel is om reeds in een benchmark ingevoerde data zo nodig te laten hergebruiken voor een benchmark die een ander terrein bestrijkt, maar deels van dezelfde data gebruik maakt.

* Departementaal benchmarken. Als overheden werken aan kwaliteitsverbetering veronderstelt dat een gezamenlijke inspanning, maar ook een inspanning van elke bestuurslaag afzonderlijk. Kenmerkend is het openzetten van deuren voor signalen van buiten. Ook het rijk levert daaraan een bijdrage door te benchmarken. Daartoe worden om te beginnen de mogelijkheden voor en de toegevoegde waarde van (inter)departementaal benchmarken ten opzichte van bestaande instrumenten als 'interdepartementale beleidsvisitaties', IBO's, beleidsevaluatie, INK-managementmodel en dergelijke verkend.

* Benchmarken bij gemeenten. Op dit terrein is een aantal trajecten voorzien, die overigens deels al lopen. Het gaat om de volgende sporen⁵:

- In het kader van het Financieel overzicht gemeenten werkt het SCP aan een set van globale prestatie-indicatoren voor elk van de 15 gemeentelijke taakterreinen.
- Daarnaast is de stichting Rekenschap doende een openbaar benchmarkinstituut voor gemeenten op te zetten. BZK steunt het werk van de stichting Rekenschap middels een instandhoudingssubsidie.

⁵ Voor de drie de initiatieven geldt dat zij nog maar kort geleden zijn opgestart, meerdere jaren zullen lopen, en naar verwachting pas over enkele jaren optimaal bruikbare resultaten zullen opleveren.

- Aan Cebeon is opdracht gegeven om een productenlijst voor gemeenten te ontwikkelen die het gehele gemeentelijke taakterrein afdekt. Deze lijst dient op de eerste plaats te fungeren als uitgangspunt voor beleidsinformatie voor de fondsbeheerders voor het onderhoud van de financiële verhouding, maar zou daarnaast op termijn goede diensten kunnen bewijzen in het kader van het benchmarkprogramma (betere onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten).
 - Gemeentelijke prestatie-monitor. De totstandkoming van een 'gemeentelijke prestatie-monitor' wordt bevorderd. Deze gemeentelijke prestatie-monitor wordt toegankelijk gemaakt via het internet (bv. www.prestatiemonitor.nl) of een koppeling aan de Kennisbank Benchmarks Publieke Sector). De monitor biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid de prestaties van hun gemeente te vergelijken met het landelijke gemiddelde of met andere gemeenten. Vanuit B4 wordt voor een aantal nader te bepalen thema's (bv. dienstverlening paspoorten, veiligheidsaspecten, bijstandszaken) een reeks prestatie-indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren dienen doelmatigheids- en effectiviteitsaspecten van het gemeentelijke presteren weer te geven. Het contact dat burgers en bedrijven met de overheid hebben, vindt veelal plaats op gemeentelijk niveau. Door middel van het opzetten van een gemeentelijke prestatie-monitor, beschikbaar op internet, kan in twee opzichten aansluiting worden gevonden bij de doelstellingen van B4. Enerzijds draagt een prestatie-monitor bij aan het vergroten van de keuzevrijheid (burgers en bedrijven kunnen de voor hen 'gunstigste' gemeente uitzoeken), anderzijds is het stimulant voor verbetering bij lokale overheden (het creëert 'innovatiedruk').
 - Benchmarks in interbestuurlijk perspectief. Verkenning van de mogelijkheden en moeilijkheden van het gebruik van benchmarkresultaten voor de 'modernisering van de interbestuurlijke verantwoordingsrelaties' (vanuit de gedachte dat de bereidheid tot samenwerking en transparantie over behaalde benchmarkresultaten zou kunnen leiden tot meer decentrale vrijheid en minder centrale bemoeienis, terwijl het tekort schieten op deze punten onder voorwaarden juist tot een bewering in omgekeerde richting kan leiden).
- * Starten van benchmarks-B4. Naast de ondersteunende rol van BZK bij de organisatie en uitvoering van benchmarks over B4-thematiek door overheidsorganisaties, zal een initiërende functie worden vervuld bij het scheppen van randvoorwaarden op basis waarvan overheidsorganisaties genomen (benchmark)initiatieven zélf kunnen opstarten en continueren. Overheidsorganisaties worden zo in staat gesteld ook op de langere termijn hun publieke prestaties te monitoren en verbeteren.

3. Opbrengsten

Beoogde opbrengsten van dit project voor burgers en bedrijven zijn onder meer:

- Burger en bedrijven krijgen inzicht vanaf najaar 2003 in de kwaliteit van de afhandeling van schriftelijk verzoeken. Op basis van de resultaten voortvloeiend uit deze benchmark, zal in de tweede tranche van B4 nadere actie worden opgepakt.
- De mogelijkheid voor burgers en bedrijven om via internet de prestaties van overheden, waaronder gemeenten, op een aantal terreinen te vergelijken.
- Een (verdere) cultuurverandering bij overheid en gemeenten in die zin dat zij, doordat zij benchmarks, zich bewuster zijn van de behoeften van hun afnemers en hoe de eigen producten en dienstverlening (prijs/kwaliteit) zich daartoe verhouden.

4. Aanpak

Betrokken zijn BZK, EZ, Justitie en andere departementen. Afhankelijk van de acties en activiteiten worden VNG, IPO, ZBO's en relevante maatschappelijke organisaties betrokken. Het project is meerjarig en komt met jaarlijkse tussenresultaten. Ten aanzien van de benchmark afhandeling schriftelijke contacten worden in najaar 2003 de eerste resultaten bekend gemaakt.

8. Versneld starten van een onderneming

1. Probleemstelling

Startende ondernemers zijn een bron van vernieuwing en werkgelegenheid in de economie. Het aantal starters neemt echter af: het tweede kwartaal van 2002 werd gekenmerkt door een daling van het aantal starters met 12 procent t.o.v. het kwartaal ervoor. Daarnaast lijkt er in EU-verband een concurrentieslag te ontstaan welk land de beste startersmogelijkheden heeft. Spanje heeft in het voorjaar van 2002 al laten weten dat ondernemers in uiterlijk 48 uur en liever nog in 24 uur moeten kunnen starten. In Frankrijk heeft premier Raffarin een uitgebreid plan gelanceerd om zijn land het meest aantrekkelijke land in de EU voor starters te maken. Daarbij is het van belang om juist nu - bij een tegenvallende conjunctuur - te zorgen voor minimaal lage startersdrempels.

Aan het starten van een onderneming zijn veel verplichtingen verbonden: het neemt dan ook veel tijd en geld in beslag. Recent heeft het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek uitgevoerd naar de grootste knelpunten waarmee ondernemers bij het starten en uitvoeren van hun bedrijf worden geconfronteerd. Uit dit onderzoek blijkt dat er een flink aantal knelpunten is, waarvan er enkele al op korte termijn kunnen worden aangepakt.

Knelpunten zijn onder meer (de lijst is niet uitputtend):

- De tijd die het duurt voordat een starter een BTW-nummer verkrijgt is lang: deze kan variëren van 1 week tot 3 maanden (afhankelijk van de betrokken Belastingdienst).
- De administratieve lasten samenhangend met aanmelding bij diverse instanties (UWV, Belastingdienst, ziekenfonds) zijn hoog.
- Verplichte notariële akte: oprichting en statuten worden bij notariële akte vastgelegd. Hieraan zijn veel kosten verbonden, terwijl de notaris gebruik maakt van zgn. standaardmodellen.
- De doorlooptijd bij de afgifte van vergunningen is lang.
- Tegenstrijdigheid in regelgeving waaraan de ondernemer moet voldoen.

2. Taakopdracht

In de eerste plaats heeft de werkgroep als taak om een meer uitgebreid overzicht te maken van de verschillende belemmeringen (zowel door regelgeving van overheidswege als door belemmeringen vanuit het bedrijfsleven) die zich voordoen bij het opstarten van een bedrijf. In deze fase doet de werkgroep tevens voorstellen voor het verminderen of wegnemen van de belemmeringen die op kortetermijn kunnen worden aangepakt. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan het toepassen van ICT om processen te versnellen of te stroomlijnen, zoals de activiteiten van het ministerie van Financiën m.b.t. de aanvraag van het BTW-nummer en de activiteiten in het kader van het Bedrijvenloket.

In de tweede plaats buigt de werkgroep zich over overige belemmeringen die in de eerste fase in kaart zijn gebracht en waarvan het wegnemen een meer grondige aanpak vereist. Het is mogelijk dat de samenstelling van de werkgroep in deze tweede fase wordt aangepast.

De werkgroep dient voorstellen te doen voor het meten van de effecten van de gedane voorstellen.

3. Opbrengsten

Een beter startersklimaat. Bijvoorbeeld door het realiseren van een 'one stop shop' voor starters, elektronische aanmelding van nieuwe bedrijven, versnellen van gemeentelijke procedures, etc. Ideaal zou het zijn als Nederland in 2004 tot de top vijf van EU landen behoort ten aanzien van het opstarten van bedrijven.

4. Aanpak

- De werkgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter.
- In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van de ministeries van EZ, BZK, Financiën, Justitie en SZW.
- Het secretariaat wordt gevoerd door EZ, Justitie en BZK.
- De inzet en betrokkenheid van externe deskundigen wordt ten zeerste aanbevolen. De werkgroep regelt verder zelf de betrokkenheid. Voorts regelt de werkgroep zelf consultaties, bijvoorbeeld met MKB Nederland en de Kamers van Koophandel.
- De werkgroep rapporteert na 4 maanden over de eerste fase.

9. Innovatie-kanskaarten: betere prestaties door ontkokering

1. Probleemstelling

De overheid wordt steeds meer geconfronteerd met maatschappelijke opgaven die complex zijn en waarbij meerdere overheidsorganisaties binnen een keten betrokken zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan veiligheidsproblematiek, hulpverlening of reïntegratie van voorheen arbeidsongeschikten. Door burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties wordt de druk opgevoerd om deze problemen op te lossen en prestaties te leveren.

Deze maatschappelijke problemen vragen om een integrale aanpak door overheids- en andere organisaties. Daarbij moet vanuit verschillende invalshoeken en overheidslagen binnen een keten worden samengewerkt met als doel in gezamenlijkheid het probleem op te lossen. Aan een dergelijke probleemgerichte samenwerking tussen overheidsorganisaties schort het nog te vaak. Hieraan liggen barrières ten grondslag die van verschillende aard zijn. Deze barrières zijn te formuleren in termen van informatiedeling, personeel en management en in termen van wet- en regelgeving. Waar de betreffende organisaties niet tot effectieve samenwerking in staat zijn en maatschappelijke problemen blijven voortbestaan, is het zaak uit te zoeken welke hindernissen binnen de keten een beter presteren in de weg staan.

2. Taakopdracht

Redenerend vanuit actuele maatschappelijke opgaven wordt samen met de betrokken organisaties gezocht naar knelpunten in de samenwerking bij het verbeteren van effectieve publieke prestaties. Die knelpunten worden gezocht in de volgende categorieën. Afhankelijk van de analyse wordt bij elk traject de nadruk gelegd op één van de hieronder genoemde categorieën.

- Informatie-uitwisseling m.b.v. ICT;
- Management en personeelszaken;
- Wet- en regelgeving.

Op basis van de doorlichting wordt vervolgens gekeken welke oplossingen in antwoord op de knelpunten kunnen worden ingezet met als effect een betere prestatie. De categorie waarin de belangrijkste hindernissen zich bevinden, is leidend voor het zoek naar oplossingen. Dat wil zeggen dat als de analyse uitwijst dat het knelpunt met name in management-termen moet worden geschetst, ook met name daar naar oplossingen wordt gezocht. Dat neemt niet weg dat ook in randvoorwaardelijke sfeer de andere categorieën deel van de te kiezen oplossingen kunnen uitmaken. Wanneer uit de analyse blijkt dat voor een beter presteren de toepassing van nieuwe sturingsconcepties in de keten nodig is, zal aansluiting worden gezocht bij het programma “Ketenregie” van het ministerie van BZK.

Het uiteindelijke doel is om door een pakket van elkaar versterkende instrumenten effectieve innovatie tot stand te brengen bij overheidsorganisaties die binnen een keten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen om een bepaalde maatschappelijke kwestie tot een oplossing te brengen. Dat gebeurt aan de hand van concrete experimenten met in het traject gedefinieerde oplossingen. De uitgevoerde experimenten wijzen uit of en hoe de gekozen oplossingen realiseerbaar zijn op grotere schaal. De bedoeling is om allereerst op kleine schaal, daarna door brede uitrol, innovatieve oplossingen los te laten op situaties waar hindernissen voor samenwerking een beter presteren in de weg staan.

De taakopdracht bouwt voort op het traject van de huidige ICT-kanskaarten, zoals deze naar aanleiding van de beleidsnota ‘Contract met de Toekomst’ vanaf eind 2001 ontwikkeld zijn op initiatief van het ministerie van BZK (terreinen Jeugd, Voedselveiligheid en Toezicht & Handhaving

Inspecties). Deze kanskaarten zijn nog gebaseerd op een doorlichting op slechts één aspect, nl. informatie-uitwisseling. Uit de eerste ICT-kanskaarttrajecten zijn grofweg drie lessen getrokken:

- een degelijke knelpuntenanalyse is nodig om daadwerkelijk bruikbare oplossingen te formuleren;
- een ketenaanpak is noodzakelijk om te zorgen dat alle partners binnen de keten zich herkennen in de knelpuntenanalyse en de gepresenteerde oplossingen;
- de succesvolle toepassing van ICT kan slechts effectief zijn onder de voorwaarde dat ook de andere genoemde aspecten hierbij betrokken worden.

3. Opbrengst

In het Innovatiekanskaarten-traject worden oplossingen gezocht waardoor overheden beter gaan presteren. Afhankelijk van het onderwerp, zullen de verbeterde prestaties voor burgers en bedrijven merkbaar moeten zijn. Daarvan hangt het succes van een innovatie af. Dat succes kan worden gemeten door de toepassing van een door InAxis te ontwikkelen Innovatiemonitor alsook door de uitkomsten van een Belevingsmonitor.

Per jaar zullen ten minste vijf Innovatie-kanskaarten worden afgerond. Voor 31 december 2003 zijn dat in ieder geval: de kanskaarten Toezicht en Handhaving door Rijksinspecties, Sociale Cohesie op buurtniveau en Handhaving Milieu onder regie provincies. Per jaar worden naar aanleiding van Innovatie-kanskaarten minimaal vijf concrete pilots of concrete initiatieven opgestart met aanwijsbaar succes.

4. Aanpak

- Er worden, in overleg met overheidsorganisaties, t.a.v. een maatschappelijke beleidsopgave analyses gestart onder de naam Innovatie-kanskaart, o.a. op de terreinen Ketenhandhaving Milieu onder regie van de provincies en Sociale Cohesie.
- Op basis van de probleemanalyse worden oplossingen geformuleerd in termen van kansen voor innovatie van het openbaar bestuur. Dat kunnen kansen zijn binnen elk van de genoemde categorieën (informatiestromen, management en personeelszaken, wet- en regelgeving).
- Er worden onder de noemer van Innovatiekanskaarten rapportages opgesteld met de volgende opbouw: 1) beschrijving maatschappelijk probleem; 2) aanpak; 3) knelpuntenanalyse; 4) oplossingen voor de knelpunten: innovatie-kansen;
- De start van innovatieve experimenten door overheidsorganisaties;
- Meting van innovatieve kracht van de toegepaste innovaties m.b.v. de Innovatiemonitor en/of de Belevingsmonitor;
- In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van de ministeries van BZK, EZ, Jus, wisselende departementen afhankelijk van de thematiek van de kanskaart. Het secretariaat wordt gevoerd door BZK en EZ. Het secretariaat regelt zelf de betrokkenheid van externe deskundigen. Voorts regelt het secretariaat waar nodig betrokkenheid van individuele gemeenten en/of provincies, kenniscentra w.o. InAxis, VNG, IPO, ZBO's en maatschappelijke organisaties.
- Per innovatiekanskaarttraject wordt vier tot zes maanden uitgetrokken. Daarnaast gaan langer durende vervolgttrajecten lopen ten behoeve van verspreiding van de resultaten onder (in)direct belanghebbenden en het opstarten van pilotprojecten of het stimuleren van concrete experimenten. Bovendien zal de kracht van een toegepaste innovatie worden gemeten a.d.h.v. de te ontwikkelen Innovatiemonitor.
- Rapportage vindt plaats via de gebruikelijke voortgangsrapportages in het kader van B4. Daarnaast worden vanuit het secretariaat van de werkgroep Innovatie-kanskaarten projectgroepen gefaciliteerd rond afzonderlijke kanskaarten. Deze projectgroepen rapporteren aan de werkgroep Innovatie-kanskaarten, waarbij eveneens de implementatie van de resultaten aan de orde komt.

10. Dienstverlening zonder bureaucratie

1. Probleemstelling

Zowel bedrijven als burgers leveren veel gegevens aan de overheid aan. Daarbij wordt in eerste instantie meestal gedacht aan door de overheid opgelegde plichten, zoals de belastingaangifte. Echter ook als burgers gebruik willen maken van hun rechten op overheidsprestaties (uitkeringen, subsidies, vergunningen, uittreksels, reisdocumenten, etc.) of anderszins met de overheid in contact willen treden (politie-aangifte, klachten, verkiezingen, etc.) zijn er vaak veel administratieve drempels.

Burgers moeten nog vaak de gang naar het fysieke loket maken, om brochures en formulieren te halen, en vaak nog een tweede keer om het ingevulde formulier in te dienen. Bovendien moeten zij de daarbij benodigde gegevens iedere keer opnieuw zelf opzoeken, berekenen en invullen, terwijl de betreffende gegevens in veel gevallen al binnen de overheid beschikbaar zijn.

Dit leidt niet alleen tot een verspilling van energie en geld, maar ook tot ergernis en op termijn tot een verminderde acceptatie van de overheid. Juist in het informatietijdperk, waarin burgers met één druk op de knop informatie van alle denkbare bronnen via internet bijeen kunnen brengen, is het moeilijk uit te leggen waarom de overheid zijn gegevens niet zodanig op orde heeft dat formulieren elektronisch kunnen worden aangevraagd en ingediend en meervoudige gegevensbevraging wordt voorkomen.

Administratieve drempels leiden niet alleen tot verspilling en irritatie, maar blijken in de praktijk voor een groot aantal burgers ook reden maar helemaal af te zien van overheidsvoorzieningen die juist voor hen in het leven zijn geroepen, zoals huursubsidie, invalidenvoorzieningen, aanvullende pensioenen. In veel gevallen blijkt de overheid al over alle noodzakelijke gegevens te beschikken om die voorziening spontaan (mits gewenst natuurlijk) te verstrekken en is het verstrekken van gegevens door de betreffende burger dus een onnodige, willekeurige drempel. Vaak blijkt daardoor juist het meest kwetsbare deel van de beoogde doelgroep daardoor af te haken.

Het beschikbaar stellen van elektronische formulieren en een efficiënt gebruik van gegevens is evenzeer een belang van de overheid zelf. De introductie van elektronische formulieren en het eenmalige verzamelen van gegevens zijn de aangewezen route om de interne organisatie en de informatiehuishouding van de overheid op orde te brengen en onnodige (handmatige) handelingen te elimineren. Daarmee is niet alleen de publieke dienstverlening gediend, maar ook de interne efficiency van de overheid, de criminaliteitsbestrijding en handhaving, de wachtlijsten in de zorg, enzovoort. Er is dus sprake van een tweesnijdend zwaard, dat zichzelf (getuige ook CPB-berekeningen) kan terugverdienen.

2. Oplossingsrichting

De bouwstenen om de administratieve lasten van burgers te reduceren zijn de afgelopen jaren al ontwikkeld, m.n. in het kader van het actieprogramma Elektronische Overheid. Het is zaak deze bouwstenen nu te bundelen en gericht in te zetten.

Ten aanzien van de administratieve lasten van bedrijven loopt het programma ICT en Administratieve Lasten nu volop. Het programma is gericht op administratieve lastenreductie voor bedrijven door inzet van ICT in de hele keten van informatie- en gegevensuitwisseling tussen bedrijven en de overheid. Een deel van de binnen het programma ontwikkelde concepten is ook bruikbaar voor de administratieve lastenvermindering van burgers. Overigens is het niet wenselijk

het (goedlopende) programma ICT en Administratieve Lasten te belasten door beide trajecten aan elkaar te verknopen.

In het kader van het programma Overheidsloket 2000 is het één-loket concept ontwikkeld en beïnvloed. Daarin is en wordt gestreefd naar invoering van vraaggerichte (elektronische) loketten, waar meerdere overheidsproducten en diensten kunnen worden afgenomen. In dit kader relevant zijn met name de zogenaamde produktencatalogi. Deze kunnen worden gezien als een elektronische loket met een systematische voorbeeldbeschrijving van alle diensten. Zo omvat de door BZK ontwikkelde gemeentelijke produktencatalogus alle (circa) 300 gemeentelijke diensten. Met behulp van rijkssubsidie realiseren 400 gemeenten dit loket, met als voorwaarde dat ten minste 50 formulieren via internet worden aangeboden. Door EZ wordt (inmiddels in het kader van het programma ICT & Administratieve Lasten) gewerkt aan een elektronisch bedrijvenloket dat specifiek gericht is op voor bedrijven relevante diensten. De provincies werken inmiddels aan een provinciaal loket. BZK ontwikkelt momenteel een rijksproductencatalogus van alle 2500 diensten die door de rijksoverheid en door andere overheden (ni medebewind) worden aangeboden. Deze internetcatalogus verwijst naar de websites van de relevante uitvoeringsorganisaties. Daar zullen de elektronische transacties uiteindelijk mogelijk moeten worden gemaakt.

Relevant is verder het programma Stroomlijning Basisgegevens, waarin is/wordt gewerkt aan de realisatie van zogenaamde authentieke registraties, die overheidsbreed als unieke, verplichte gegevensbron worden aangemerkt. Doel is de gegevenshuishouding van de overheid op orde te brengen en daarmee tevens de meervoudige bevraging aan burgers en bedrijven te elimineren. Het programma richt zich m.n. op de meest gebruikte, zogenaamde basisgegevens van personen (Modernisering GBA), bedrijven (Basisbedrijvenregister, inmiddels onderdeel van het programma ICT & Administratieve Lasten), gebouwen (Gebouwenregister), vastgoed (Kadaster), geografische basiskaarten (Geografisch Kernbestand) en adressen (Basisregister Adressen).

Momenteel wordt in opdracht van BZK een strategische verkenning afgerond, gericht op het in kaart brengen van de haalbaarheid en consequenties van invoering van het principe van eenmalige verstrekking in het gegevensverkeer tussen overheid en burger. Hierin wordt een gecombineerd scenario aanbevolen van:

- *een gegevensgerichte, "horizontale" aanpak*, waarvan het aangrijpingspunt de gegevenshuishouding zelf is. Deze aanpak bouwt voort op de ontwikkelingen van authentieke registraties, maar ook het zogenaamde kluisjesconcept is een mogelijke invulling van die (primaire) gegevensgerichte aanpak.
- *een sector-, keten- en/of vraagpatroongewijze aanpak*. De kracht van deze aanpak is gelegen in (a) de primaire oriëntatie op de behoefte van de burger en (b) een vanuit veranderkundig perspectief duidelijke focus en regie, namelijk één sector of keten. Als primair in aanmerking terneemen voor deze aanpak zijn genoemd inkomen(sloket) en zorg.

3. Opbrengst

De opbrengst bestaat uit een combinatie van de volgende elementen:

- het toegankelijk maken van voor de burger relevante diensten en producten met behulp van vraaggerichte catalogi van overheidsdiensten;
- het elektronisch beschikbaar stellen van formulieren en het aanbieden van de mogelijkheid deze elektronisch te retourneren; Streven is dat burgers voor alle overheidsdiensten eind 2006 de benodigde formulieren thuis kunnen downloaden. Eind 2003 moet dit percentage 35% zijn.

- het hergebruik van reeds beschikbare gegevens, door deze waar mogelijk vóór in te vullen op elektronische formulieren. Authentieke registraties en digitale kluis-concept kunnen dit proces faciliteren;
- het waar mogelijk toepassen van pro-actieve dienstverlening, waarbij de overheid op basis van bij haar aanwezige gegevens het dienstverleningsproces initieert en daarmee administratieve drempels elimineert;
- het in kaart brengen van de noodzakelijke randvoorwaarden (m.n. in de sfeer van privacy) en consequenties, w.o. de financiële kosten en baten.

4. Aanpak

E.e.a. betekent dat bestaande initiatieven met elkaar in verband worden gebracht en onderling worden afgestemd en dat aanvullende activiteiten worden ondernomen. De verschillende loketprojecten dienen op elkaar aan te sluiten en elkaar aan te vullen. Formulieren dienen op grote schaal naar een elektronische vorm te worden omgezet. Bezien moet worden hoe de inherente spanning tussen eenmalige gegevensverstrekking en privacy kan worden opgelost (b.v. door de burger hierin zelf te laten kiezen). Stroomlijning van gegevens tussen overheidsorganisaties kan er vervolgens aan bijdragen dat mutaties slechts eenmaal behoeven te worden opgegeven en pro-activiteit ook daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

Op basis van de genoemde strategische verkenning zal een nadere doelstelling worden geformuleerd en zal een plan van aanpak worden opgesteld.

Beoogde betrokken partners zijn EZ, Justitie, andere departementen, VNG, IPO, ZBO's, College Bescherming Persoonsgegevens, maatschappelijke organisaties. Het project loopt van 2002 t/m 2006.

11. Knelpunten gaswinning en windenergie

1. Probleemstelling

Met het oog op het belang van voorzieningszekerheid in Nederland en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding is optimale benutting van zowel fossiele als duurzame energiebronnen van essentieel belang. Er zijn echter toenemende problemen bij het realiseren van energieprojecten op het gebied van gaswinning en windenergie. Grote knelpunten hierbij zijn de lengte van procedures en de complexiteit van relevante wet- en regelgeving. Bij de regelgeving zijn meerdere departementen en bestuurslagen betrokken, en er is gebrekkige coördinatie en afstemming binnen de Rijksoverheid en tussen de Rijksoverheid en mede-overheden. Deze problemen leiden tot een onzeker investeringsklimaat, waarin de investeringen in energieprojecten in Nederland terug dreigen te lopen met alle gevolgen van dien voor de voorzieningszekerheid (de doelstellingen op het gebied van duurzame energie dreigen niet gehaald te worden, en het knelpunt kan verstandige benutting van aardgasreserves in de weg staan). Het kabinet wil daarom in ieder geval de volgende knelpunten voortvarend aanpakken:

Wet- en regelgeving

- Bij gaswinning- en windenergieprojecten is er sprake van een opeenstapeling van vergunningprocedures⁶. Bij de afzonderlijke vergunningprocedures komen in meer of mindere mate dezelfde aspecten aan de orde (o.m. natuur en milieu). Bovendien is het mogelijk om voor één locatie diverse keren bezwaar en beroep aan te tekenen. Daarbij komt dat de kring van belanghebbenden in de diverse vergunningtrajecten vaak erg ruim is. De gemiddelde doorlooptijd van windenergieprojecten varieert van vier tot zeven jaar terwijl de theoretische doorlooptijd slechts twee à drie jaar is. Voor gasprojecten staat een theoretische doorlooptijd van twee jaar, echter in de praktijk duurt dit vele maanden langer⁷. Dit is voor een deel te wijten aan bestuurlijke besluitvorming (geen sancties op overschrijden van termijnen en het bestaan van de zgn. ‘zachte’ termijnen). Procedures duren vaak onnodig lang.
- De wet- en regelgeving rondom gaswinning en windenergie is zeer complex en de gehanteerde terminologie is vaak voor meerdere interpretaties vatbaar (vb. ‘externe werking’ in de Natuurbeschermingswet). Bovendien is er te weinig samenhang tussen de diverse regelgeving (aanvragen van vergunningen kunnen in de meeste gevallen niet gelijktijdig plaatsvinden en afwegingskaders zijn te veel geïsoleerd);
- De implementatie van internationale verplichtingen zorgt vaak voor onduidelijkheid, zwakke samenhang en inconsistentie van regels (zoals bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn).

Coördinatie- en afstemming

- De coördinatie binnen de Rijksoverheid en afstemming met andere overheden is niet optimaal.

2. Taakopdracht

De werkgroep licht het wetgevingscomplex rondom gaswinning en windenergieprojecten grondig door. De werkgroep kijkt naar de diverse thans benodigde vergunningen en de mogelijkheid om via wetwijziging van de betrokken wetten tot meer integrale besluitvormingsprocedures te komen. De werkgroep geeft een helder overzicht van de belemmeringen en maakt daarbij gebruik van reeds beschikbaar materiaal. De belemmeringen kunnen betrekking hebben op:

⁶ Hierbij moet onder meer worden gedacht aan vergunningen in het kader van de WRO, bouwvergunningen, vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer en de Natuurbeschermingswet.

⁷ Hierbij blijven gevoelige locaties zoals het IJsselmeer, Waddenzee en Biesbosch buiten beschouwing.

- Wet- en regelgeving⁸;
- Stapeling van vergunningprocedures;
- Coördinatie en afstemming binnen de Rijksoverheid en tussen Rijksoverheid en (mede)overheden;
- Implementatie van internationale verplichtingen.

De werkgroep houdt rekening met de borging van publieke belangen. Dit betekent in ieder geval dat bij vergunningverlening en –voorwaarden strikt wordt toegezien op het voorkomen van onherstelbare schade aan natuur en milieu.

Daarbij doet de werkgroep aanbevelingen voor de uitvoering en het meten van effecten van de gedane voorstellen.

3. Opbrengsten

De werkgroep heeft als taak om voorstellen te formuleren, gericht op het halen van de volgende doelstellingen:

- bekorting van de gemiddelde doorlooptijd voor windprojecten met de helft tot 2 à 2,5 jaar;
- minimaal 50% van de gaswinningprojecten haalt de theoretische doorlooptijd;
- bundeling en inkorting rechtbeschermingsprocedures;
- streven naar één inspraakmoment per locatie;
- terugbrengen aantal bezwaar en beroepsprocedures;
- streven naar één integrale vergunning waarin alle aspecten kunnen worden meegenomen

4. Aanpak

- In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van Economische Zaken, Justitie, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer en Waterstaat.
- De werkgroep staat onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter.
- Het secretariaat bestaat uit EZ, Justitie en VROM.
- De werkgroep regelt verder zelf de betrokkenheid van externe deskundigen. Voorts regelt de werkgroep zelf consultaties, bijvoorbeeld met het milieuorganisaties en andere belanghebbenden.
- De werkgroep rapporteert na 9 maanden.

⁸ Het gaat daarbij met name om wet- en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Hierbij dient rekening te worden gehouden met lopende wetswijzigingen en -ontwerpen zoals de Rijksprojectenprocedure.

12. Andere toezichtsinstrumenten (Vreemde ogen dwingen)

1. Probleemstelling

Als het nodig wordt gevonden om regels te stellen, moet ook de naleving daarvan gewaarborgd worden. Waar het ideaal is dat regels spontaan worden nageleefd, leert de praktijk dat toezicht nodig is die naleving te stimuleren of zelfs af te dwingen.

De traditionele wijze van toezicht houden (waarin door de overheid aangewezen functionarissen op de naleving toezien en zorgen dat sancties worden toegepast) heeft evidente voordelen maar ook nadelen. Zo legt het een beslag op de financiële en personele middelen van de overheid, en drijft zelfs spontane naleving in wezen op de dreiging die uitgaat van repressief overheidsoptreden. De sociale en economische omgeving van de actor speelt daarbij hoogstens een rol als aangever, niet als sturende kracht van het gedrag.

Voorstelbaar is dat op een aantal terreinen waarop de samenleving bepaalde aan (het functioneren of het product van) een aanbieder gestelde eisen als belangrijk ervaart, andere sturingsmechanismen dan (de dreiging van) overheidssanctionering effectiever en goedkoper zijn. Hierbij valt te wijzen op het verschijnsel dat de publieke afkeuring van ondeugdelijke producten veel meer gevreesd wordt door producenten dan de boete die de overheid in een dergelijke geval mogelijk zou kunnen opleggen.

Veelal is de mate waarin een actor voldoet aan door overheid en samenleving gestelde eisen slecht zichtbaar voor zijn omgeving.

Om andere maatschappelijke sturingsmechanismen te kunnen mobiliseren is het dus nodig om mechanismen te creëren om dat functioneren transparant te maken. Daarbij valt te denken aan kwaliteitsmetingen, benchmarking, verslaglegging van kengetallen die de kwaliteit van het product of het functioneren tekenen, alsmede de openbaarmaking daarvan.

Verschillende inspectiediensten hebben reeds ervaring opgedaan met dit soort toezichtsinstrumenten en er wordt door hen ook het nodige beleid ontwikkeld. Het onderhavige project dient er toe de hantering van deze instrumenten ook in formele zin een slag verder te brengen. Nagegaan moet worden hoe de initiatieven vanuit de inspecties met formele middelen kunnen worden ondersteund en op welke wijze dit soort instrumenten een plaats in de wetgeving kan worden gegeven. Mogelijke belemmeringen voor het hanteren van deze instrumenten moeten worden weggenomen en waar dit nodig is moet worden nagegaan hoe de wetgeving hierop positief kan worden toegesneden.

2. Taakopdracht

De werkgroep heeft tot taak

- te inventariseren welke initiatieven in diverse sectoren zijn ondernomen, welke belemmeringen men daarbij heeft ondervonden en wat de kansen van dit soort instrumenten zijn;
- aanbevelingen te doen omtrent de juridische positionering en de bestuurlijke toepassing van deze instrumenten en een kader daarvoor te scheppen, en
- voorstellen te ontwikkelen ten aanzien van een aantal aansprekende economische en bestuurlijke sectoren (gedacht wordt aan zorg, onderwijs en milieu) over de gevallen waarin, en de wijze waarop aldaar toezichtsinstrumenten tot stand gebracht zouden kunnen worden die een beroep op de gebruikelijke overheidssanctionering verminderen. Daarbij wordt ook de mogelijkheid tot inzet van ICT bij toezicht- en sturingsmechanismen bekeken.

3. Opbrengst

Het project moet in het bijzonder leiden tot nieuwe concepten voor toezicht en uitwerking van bepaalde toepassingen en daardoor tot verbetering van het toezicht op maatschappelijke instellingen.

4. Aanpak

- De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries en wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter.
- Het secretariaat wordt gevormd door vertegenwoordigers van Justitie, BZK en EZ.
- De werkgroep levert haar eindrapport op binnen negen maanden na de start van het project.