

Dienen en verdienen met ICT

Over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening

april 1998



Inhoud	Blz.
1. Inleiding	5
2. Overheid en ICT	9
2.1 Trends	9
2.2 Overheid, burger en bedrijf	11
2.3 Overheid en dienstverlening	11
2.4 Overheid en beleidsvorming	13
3. ICT en dienstverlening	15
3.1 Overheidsloket 2000	16
3.2 Voorbeelden uit het preadvies	17
3.3 Motieven voor aanwending ICT	20
4. Conclusies	23
5. Aanbevelingen	25
5.1 Externe factoren	25
5.2 Interne factoren	30
5.3 Overige aanbevelingen	32
6. De toekomst van de dienstverlening	35
7. Samenvatting aanbevelingen	37
Bijlage I Adviesaanvraag	39
Bijlage II Lijst van uitgegeven adviezen	41
Bijlage III Samenstelling Rob	42

1. Inleiding

In zijn brief van 6 januari 1997 aan de Rob schetst de minister van Binnenlandse Zaken een aantal ontwikkelingen betreffende de Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) die van betekenis kunnen zijn voor de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. De vraagstelling is tweeledig: Op welke beleidsterreinen veranderen de mogelijkheden tot ordening en zorg van de overheden op alle drie niveaus, en welk beleid is gewenst om de sociale cohesie te versterken? De Raad werd gevraagd terzake eerst een vooronderzoek te verrichten.

Dit vooronderzoek heeft zich gericht op een nadere toespitsing van de vraagstelling.

Daartoe is een groot aantal gesprekken gevoerd met deskundigen en met vertegenwoordigers van andere adviesorganen die met vergelijkbare vragen bezig zijn.

De Raad wil met zijn adviezen een meerwaarde trachten te bereiken, en dat is niet of onvoldoende het geval indien de Raad nagenoeg dezelfde thematiek aan de orde zou stellen als andere raden.

De resultaten van het vooronderzoek zijn aan de minister bij brief van 7 juli 1997 aangeboden.

In die brief wordt op een aantal zaken gewezen. De mogelijkheden die ICT biedt worden binnen de overheid niet ten volle benut. Zowel wat betreft de organisatie van de overheid zelf als wat betreft de dienstverlening aan de burger is veel meer mogelijk dan thans gebeurt. ICT maakt een netwerkachtige vorm van sturing mogelijk. Dat sluit goed aan bij de Nederlandse bestuurscultuur die altijd al meer horizontaal dan verticaal georiënteerd is geweest. Wel zal het er op aan komen de juiste verbindingen te leggen binnen het eilandenrijk van het Nederlandse openbaar bestuur. Op dit punt gebeurt er onvoldoende. Daarnaast was een conclusie uit de gesprekken met de deskundigen dat de overheid onvoldoende investeert in de infrastructuur.

Investerings kunnen ook worden uitgelokt door als overheid duidelijk richting te geven aan de ontwikkeling die gewenst wordt en daar dan ook consequent aan vast te houden. Dat biedt het vertrouwen aan particuliere investeerders nieuwe initiatieven te ontplooiën. De experimenten met tele-democratie werden weinig hoopgevend geacht. De ICT lijkt niet in staat op eigen kracht onze democratische instituties te ondermijnen of te perfectioneren.

Verder wordt in het vooronderzoek geconcludeerd dat er een tekort aan kennis is van de mogelijkheden die de nieuwe technologieën bieden en van de voor- en nadelen die de toepassing ervan kunnen meebrengen. Een onafhankelijk instituut dat dit in beeld brengt wordt als mogelijkheid genoemd.¹

¹ W. v.d. Donk en P. Tops: *Informatisering en democratie*, p. 267. In: *Informatisering en het openbaar bestuur*. A. Zuurmond (red.).

De Raad concludeert in zijn vooronderzoek dat er op twee onderdelen van de vraagstelling nog een belangrijke leemte zit in de advisering.

Dat betreft in de eerste plaats het verder benutten van ICT bij de vergroting van de efficiency van het overheidsapparaat en in de tweede plaats de verbetering van de dienstverlening aan de burger.

In zijn brief van 29 augustus 1997 vraagt de minister de Raad zich te concentreren op de tweede vraagstelling, nader toegespitst op de vraag naar een mogelijk vervolg op het project Overheidsloket 2000 dat medio 1998 afloopt.

Verder vraagt de minister de Raad in te gaan op de mogelijke invloed die nieuwe technologieën kunnen hebben op het functioneren van de representatieve democratie. De Raad meent dat deze vraagstelling, hoezeer ook van belang, minder eenvoudig valt te combineren met een gerichte vraagstelling naar de mogelijkheden van verbeterde dienstverlening door de overheid met behulp van ICT. Daarom is de Raad voornemens de vraag naar een mogelijke verschuiving naar meer directe vormen van democratie als gevolg van nieuwe technologische mogelijkheden mee te nemen bij een van de andere projecten die de Raad in 1998 tot uitvoering zal brengen.

Dat betekent dat het onderhavige advies gaat over vraagstukken van verbeterde dienstverlening aan de burger met behulp van nieuwe technologieën.

De variatie en de hoeveelheid aan contacten tussen overheid en publiek is bijkans oneindig. Niet alle contacten zijn te vatten onder de noemer publieke dienstverlening. In het kader van dit advies verstaat de Raad onder publieke dienstverlening:

de uitoefening door de overheid van haar juridische basisfuncties (het verschaffen van documenten, beschikkingen en vergunningen), van haar verzorgende functies (het verstrekken van uitkeringen en voorzieningen) en de voorlichting over deze beide functies.

De aandacht van de Raad zal zich daarbij voornamelijk richten op de verbeteringen die mogelijk en wenselijk zijn en op de wegen die kunnen worden bewandeld die verbeteringen te kunnen bereiken, op de belemmeringen die zich in de praktijk voordoen, op de randvoorwaarden die daarbij in acht moeten worden genomen en op de consequenties voor de relaties tussen burger, bestuur en uitvoerend apparaat. Naar het oordeel van de Raad zal het accent dienen te liggen op de mogelijkheden die er zijn tot product-vernieuwing te komen.

Bij zijn advisering heeft de Raad gebruikgemaakt van het preadvies dat dr. A. Zuurmond heeft geschreven ten behoeve van de Raad. Hem is gevraagd een aantal voorbeelden te beschrijven in binnen- en buitenland van geslaagde en minder geslaagde ICT-projecten die een aanmerkelijke verbetering van dienstverlening aan de burger tot gevolg hadden c.q. beoogden. Aan de hand daarvan kon worden nagegaan onder welke voorwaarden dergelijke projecten

succesvol kunnen zijn. Dit preadvies zal door de Raad tegelijk met dit advies worden uitgegeven.

De opbouw van het advies is als volgt.

In het tweede hoofdstuk zal worden ingegaan op de betekenis van ICT voor de inrichting en het functioneren van (overheids-)organisaties en op het onderlinge verband tussen burger, bestuur en uitvoerend apparaat.

In het derde hoofdstuk zullen de bevindingen uit het preadvies worden weergegeven.

In het vierde hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies worden vermeld die de Raad aan zijn vooronderzoek en aan het preadvies verbindt.

In het vijfde hoofdstuk zal worden nagegaan tot welke aanbevelingen de Raad is gekomen op basis van zijn vooronderzoek en het preadvies.

In het zesde hoofdstuk zal een korte vooruitblik staan op de mogelijke consequenties van een verregaande vernieuwing van concepten van dienstverlening met daaraan gekoppeld de wijzigingen in de organisatie van de achterliggende overheidsinstellingen.

In het zevende hoofdstuk zullen de belangrijkste aanbevelingen worden samengevat.



2. Overheid en ICT

Nieuwe technologieën stellen ons steeds voor nieuwe vragen en nieuwe uitdagingen. De consequenties voor het functioneren van overheid en samenleving zijn veelal niet te voorzien.

Veel tijd en energie wordt besteed aan het speculeren over mogelijke ontwikkelingen. Vrijwel altijd moet achteraf worden geconcludeerd dat de ontwikkelingen toch niet zo zijn geweest als velen zich wellicht hadden voorgesteld. De informatiemaatschappij komt als een vloedgolf over ons heen. De scenario's die worden bedacht bestrijken een breed gebied aan mogelijkheden. Sommige zijn optimistisch en concentreren zich op de mogelijkheden die nieuwe technologieën bieden. Andere zijn pessimistisch en concentreren zich op de bedreigingen door de nieuwe technologieën van alles wat ons dierbaar is. Bij ICT loopt dat van een overheid die bijkans de samenleving totalitair beheerst met behulp van ICT, tot een overheid die maximaal democratisch kan worden gelegitimeerd met behulp van ICT. Van Orwell tot Athene.²

Er is tot nu toe veel denkkracht geïnvesteerd in het ontwikkelen van mogelijke concepten van de overheid van de toekomst, en er is veel tijd en geld geïnvesteerd in interne automatisering die vooral beoogt administratieve processen te verbeteren. Meer aandacht kan worden besteed aan het nadenken over en het vormgeven van contacten tussen burger en overheden en de rol die ICT daarbij kan spelen.

2.1 Trends

ICT spreekt tot de verbeelding vanwege de ongekende snelheid van de ontwikkeling in de technologie. De prijs-/prestatieverhouding van micro-processoren en geheugenchips verbeterde spectaculair in een relatief korte tijd. Tussen 1960 en 1990 namen de kosten per schakeling af met een factor 1000. De tijd die nodig is voor het uitvoeren van een instructie nam af met een factor 10 miljoen.³ Het komend decennium zal de capaciteit van de chip nog regelmatig verdubbelen alvorens de grenzen van de *huidige* technologie bereikt zijn.

Door de snelheid van de ontwikkelingen lijkt het dat de nieuwe technologieën een autonome ontwikkeling doormaken. Die indruk wordt versterkt door een tweetal unieke eigenschappen van ICT. Er is sprake van integratie van verschillende communicatietechnieken (multimedia) en er is sprake van interactiviteit. Dat biedt enorm veel nieuwe mogelijkheden. Maar er blijven toch altijd menselijke beslissingen nodig over de aanwending van die nieuwe mogelijkheden. Zo biedt de huidige technologie zowel de mogelijkheid een

² Orwell of Athene, *Democratie en informatiesamenleving*, Den Haag, 1992.

³ *Informatietechnologie en recht*. H. Franken, J.C. Arnbak e.a. Lelystad, 1991.

zeer centraal georiënteerd besturingsconcept te hanteren als een zeer decentraal. Dat is een kwestie van keuze.

De hiervoor genoemde integraliteit en interactiviteit brengen mee dat organisatiestructuren veranderen. Organisaties worden platter en meer flexibel, ze kunnen zelfs 'virtueel' van karakter worden. De mogelijkheden tot onderlinge uitwisseling van informatie tussen verschillende organisaties of organisatieonderdelen neemt exponentieel toe, en daarmee ook de potentie tot intensieve samenwerking te komen tussen verschillende organisaties of onderdelen van organisaties. De toepassing van ICT is daarom meer dan alleen het gebruik van geavanceerde automatisering. Het betekent veelal ook een ingrijpende wijziging van organisatiestructuur en van werkprocessen.

De Tijdelijke Commissie voor Informatiediensten is van oordeel dat het bij de toepassing van ICT niet gaat om hetzelfde te doen met andere middelen, maar de doelstellingen beter te bereiken en dit vereist een geheel andere wijze van produceren, van verkopen en van werken.⁴

De toepassing van ICT doet zich wereldwijd voor. De internationale vervlechting van ondernemingen neemt toe, en de ICT reikt de mogelijkheden aan om dit ook zo te laten functioneren. Kennis, kapitaal, menskracht en informatie worden niet of nauwelijks meer gehinderd door nationale grenzen. Een ontwikkeling die door nationaal en inter-(supra-) nationaal beleid krachtig wordt ondersteund. Het is mogelijk een volcontinu productieproces op gang te houden dat in een soort estafette de wereld rond wordt uitgevoerd. Als de werkdag hier is beëindigd wordt het productieproces vele duizenden kilometers westwaarts voortgezet op een plek waar op dat moment de werkdag begint.

Duidelijk zal zijn dat de snelheid van productontwikkeling is toegenomen.

De levensduur van een product is overigens navenant afgenomen.

Tenslotte kan worden gewezen op de toegenomen mogelijkheden op individuele behoeften van cliënten in te spelen. Massaproductie kan worden geïndividualiseerd. Binnen één productieproces kan een oneindige variatie in productie worden bewerkstelligd. Het traditionele onderscheid tussen dienstverlening en (industriële) productie vervaagt. Er kan een één-op-één-relatie ontstaan tussen producent en consument. De versterkte oriëntatie op individuele dienstverlening kan een organisatie doen kantelen. De informatiestroom gaat dan, globaal gesproken, niet meer van binnen naar buiten maar van buiten naar binnen. De autonomie van de individuele klant wordt groter en er is veel minder sprake van een doelgroepenbenadering. Ook de grenzen tussen categorieën burgers worden diffuser.

In zijn recente advies 'Staat zonder land' wijst de WRR erop dat de ontwikkelingen nog in de kinderschoenen staan. De prijs en de gebrekkige gebruiksvriendelijkheid vormen op dit moment nog een belemmering. Maar de

⁴ *Algemeen bereik van informatiediensten*, advies van de Tijdelijke Commissie Informatiediensten, p. 16, december 1997.

groeicijfers in de ICT-sector zijn echter zodanig hoog dat deze voor een snelle, ogenschijnlijk abrupte omslag kunnen zorgen, en dat daarom rekening moet worden gehouden met een veranderlijke maatschappelijke context.⁵

2.2

Overheid, burger en bedrijf

Tot nu toe signaleerden we vier trends die van belang zijn: de intra-organisatorische veranderingen, de vervaging van economische en nationale grenzen, de verkorting van de periode van productontwikkeling en de mogelijkheid tot geïndividualiseerde dienstverlening. Dergelijke ontwikkelingen raken ook het openbaar bestuur, zowel direct als indirect.

Direct doordat de interne organisatie verandert, uitvoerende werkzaamheden kunnen worden verzelfstandigd, en doordat ervaren wordt dat minder centrale sturing mogelijk is als gevolg van min of meer autonome processen. De maatschappelijke dynamiek is groter geworden, waardoor van de overheid extra inspanning wordt gevraagd nieuwe ontwikkelingen bij te houden.

Indirect doordat de burger zijn contacten met overheden vergelijkt met zijn contacten met het bedrijfsleven. Als dit laatste in staat is tot snelle productontwikkeling en tot het aanbod van een product op maat, zal de overheid daar povertjes bij afsteken als zij daartoe niet in staat is. Niet voor niets is met name de laatste jaren zoveel geklaagd over de stroperigheid van de besluitvorming. Besluitvorming zal weinig trager plaatsvinden dan vroeger, maar de eisen worden hoger gesteld, omdat het hele tempo in de samenleving hoger ligt. Daarnaast kan het bedrijfsleven een geïndividualiseerd aanbod doen, terwijl de overheid, mede doordat regelgeving algemene geldigheid heeft, daartoe veel minder in staat is.

De klassieke werkwijze van de overheid is dat beleid ten behoeve van een bepaalde doelgroep wordt ontwikkeld. Maar dat is een benadering die niet meer voldoet als ook de grenzen tussen groepen burgers vervagen en als de individuele burger, meer dan voorheen, in staat is zijn specifieke wensen in de richting van de overheid te formuleren. Daarom zal ook de overheid de richting van haar beleidsprocessen moeten omdraaien en zich veel meer moeten gaan richten op vraag-oriëntatie. Dat is een wijze van werken en denken die bij de overheid nog bij lange na geen gemeengoed is, zeker niet bij de rijks-overheid en ook niet binnen de semi-collectieve sector. In de gemeentelijke wereld is overigens al wel enige ervaring opgedaan. Binnen het kader van het project Overheidsloket 2000 worden hiermee interessante experimenten uitgevoerd.

2.3

Overheid en dienstverlening

Overheidsorganisaties zullen er met name alert op dienen te blijven dat zich geen autonome processen gaan voltrekken die tekort doen aan het eigenlijke

⁵ *Staat zonder land*, WRR-rapport 54, 1998, p. 44.

van de overheidstaak. Daarom dient de dienstverlening van de overheid, boven de dienstverlening door het bedrijfsleven, aan een aantal extra voorwaarden te voldoen. De overheid is namelijk gebonden aan beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

De dienstverlening van de overheid dient algemeen toegankelijk te zijn. Alle categorieën burgers, zowel de bureaucratische competente als de bureaucratisch minder competente burger, moeten door de overheid gelijkelijk bediend kunnen worden. De overheid mag ook geen lastige burgers weigeren te helpen of juist burgers waaraan wat te verdienen valt extra belonen, zoals een bedrijf dat wel mag. Ook de continuïteit van de dienstverlening moet gegarandeerd zijn. Een dienstverlener in de marktsector kan stoppen met zijn dienstverlening om hem moverende redenen. Een andere marktpartij zal het gat wel vullen. Maar de overheid kan niet stoppen met haar dienstverlening, vaak omdat er een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt. Aan deze randvoorwaarden moet de dienstverlening aan de burger in ieder geval voldoen.

De publieke dienstverlening, met behulp van ICT, kan aan enkele van deze voorwaarden goed voldoen. De privacy kan toenemen wanneer het fysieke loket waarbij iedereen kan meeluisteren niet meer in gebruik is, de behandeling van de burger kan objectiever, minder discriminatoir plaatsvinden en de afhandeling kan in veel gevallen ook sneller plaatsvinden.⁶

Daar staat wel tegenover dat elektronische afhandeling van dienstverlening het gevaar in zich bergt dat de burger te anoniem wordt en zich daardoor ook minder betrokken kan gaan voelen bij de achterliggende bestuurlijke processen. Juist de contacten met de burger over dienstverlening kunnen voor de overheid een belangrijke informatiebron zijn over de wijze waarop burgers het optreden van de overheid ervaren.

Onderzoek bij een aantal verschillende sociale diensten wees uit dat de contacten tussen de ambtenaar en de cliënt uitgebreider en meer rechtstreeks en intensiever waren bij een hoge automatiseringsgraad, maar dat dit wel gebeurde binnen nauw omschreven kaders waardoor de individuele positie van de burger minder goed op de voorgrond kan worden geplaatst.⁷ Dit wijst er trouwens op dat automatisering die is doorgevoerd vanuit de rationaliteit van de dienst onvoldoende tegemoet komt aan de eisen die een moderne vorm van dienstverlening stelt. Daarbij staat de individuele behoefte van de cliënt centraal.

Een ander element dat in het oog dient te worden gehouden betreft de mogelijke aantasting van de privacy wanneer de overheid een overmaat aan gegevens van de burger heeft door de koppeling van gegevensbestanden. Naar het oordeel van de Raad zal vooral de wijze waarop van persoonsgegevens en

⁶ *Wiring government*, M. Lips en P. Frissen, p.156, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1997 in: Informatietechnologie en Recht, deel 8.

⁷ A. Scheepers: *Informatisering en contacten tussen ambtenaren en burgers*. In: Informatisering in het openbaar bestuur. A. Zuurmond (red.).

de combinatie daarvan gebruik wordt gemaakt bepalend zijn voor het oordeel van de burger over de aanvaardbaarheid en de wenselijkheid van deze opslag van gegevens.

2.4

Overheid en beleidsvorming

Het openbaar bestuur is echter méér dan alleen een producent van publieke goederen en diensten. Het symboliseert en representeert de samenleving, die hem aanvaardt als overheid, en het is gelegitimeerd de normen en waarden die in die samenleving breed worden gedragen gezaghebbend toe te delen en te handhaven. Het gaat hier om processen van beleidsvorming en beleidsvaststelling. Deze aspecten van het overheidshandelen worden uiteraard geraakt door dezelfde trends die hiervoor reeds zijn gesignaleerd en die kunnen vragen doen rijzen naar een fundamentele herbezinning op dit aspect van het overheidshandelen.

Wat is de relatie tussen de genoemde trends en de beslissingsprocessen binnen de overheid? Niemand kan er omheen dat ICT dienstbaar wordt gemaakt aan het verbeteren van dit soort processen en daarmee aan een vergroting van doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar bestuur. De vraag is hoe dat moet gebeuren en wat daarvan de consequenties zijn. Kunnen besluit-vormingsprocessen worden versneld zonder de beginselen van de democratische rechtsstaat geweld aan te doen? Op welke wijze kunnen nieuwe concepten van dienstverlening, ook binnen de collectieve sector, worden toegepast en wat betekent dit voor de inrichting van deze besluitvormings-processen?

Voorzover ICT is toegepast binnen het overheidsapparaat is dit tot nu toe vooral ten goede gekomen aan de bureaucratie zelf. De bureaucratie is daardoor ook van karakter veranderd. Formeel-juridische structuren zijn minder vormgevend geworden en de betekenis van geautomatiseerde systemen is toegenomen. Niet voor niets spreekt men tegenwoordig wel van de 'Infocratie'.⁸ Een versterkte oriëntatie van het overheidsapparaat op vraaggeoriënteerde dienstverlening kan een tegenmacht vormen tegen deze zogenaamde 'infocratie'.

Betekent dit nu een aantasting van het 'primaat van de politiek', zoals wel is geopperd? De Raad deelt deze vrees niet. Waarschijnlijker is dat de klassieke wijze van beleidsvorming het primaat van de politiek dreigt uit te hollen omdat deze niet meer past in een gefragmenteerde en dynamische samenleving. Het proces van beleidsvorming zal meer bepaald (moeten) gaan worden door de actuele vraag naar publieke diensten. Dat is uiteindelijk ook een politiek proces, zij het van een andere vorm en met een andere richting. Hoe deze omslag moet worden bewerkstelligd is nog niet duidelijk. In het onderhavige advies zal worden nagegaan welke ervaringen er zijn geweest in binnen- en buitenland met nieuwe vormen van dienstverlening aan de burger

⁸ A. Zuurmond, *De Infocratie*, Den Haag, 1994.

/14/

met behulp van ICT. Wat kan daarvan worden geleerd en hoe kan worden bereikt dat overheidsorganisaties zich tot taak gaan stellen de vraag van de burger naar publieke dienstverlening zichtbaar te maken? En hoe kunnen deze organisaties vervolgens ertoe worden gebracht in hun manier van werken de dienstverlening centraal te stellen?

3. ICT en dienstverlening

In het beleid van het Rijk, inzake de toepassing van ICT in de relatie tot de burger, zien we een tweetal speerpunten.

Dat betreft in de eerste plaats de aandacht voor de toegankelijkheid van de informatievoorziening. In de nota: 'Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie'⁹ wordt op een tweetal aspecten gewezen. Dat betreft de wenselijkheid openbare overheidsinformatie beter te ontsluiten met het oog op het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces, en dat betreft de mogelijkheden elektronische gegevensbestanden te exploiteren met het oog op het bieden van nieuwe kansen voor het bedrijfsleven.

Het tweede speerpunt waarop kan worden gewezen betreft het project 'Overheidsloket 2000'. Dit gaat om het bevorderen van de totstandkoming van de één-loket-gedachte bij andere overheden. Maar in de praktijk staat ook in het kader van dit project een verbetering van de informatievoorziening aan de burger centraal. Zoals we hiervoor zagen is publieke dienstverlening méér dan het informeren van de burger over de mogelijke diensten die de overheid levert. Het gaat bij de toepassing van ICT juist om het aanwenden van mogelijkheden die tot nog toe niet binnen handbereik lagen.

Naar het oordeel van de Raad valt ten aanzien van beide speerpunten op te merken dat het ambitieniveau zowel te hoog als te laag ligt.

Het is zeker zo dat een goede dienstverlening en informatieverschaffing aan de burger belangrijke voorwaarden kunnen zijn voor de betrokkenheid van de burger bij het democratisch proces. Maar hiervan mogen geen overdreven verwachtingen worden gekoesterd. Zoals het onderzoek van Tops al heeft aangetoond bestaat er geen direct verband tussen de tevredenheid van de burgers over de kwaliteit van de dienstverlening en de betrokkenheid bij het democratisch proces.¹⁰

Het beter ontsluiten van openbare informatie komt tegemoet aan de behoefte van de burger die een actieve betrokkenheid heeft of wenst bij democratische processen. Maar het omgekeerde is uiteraard niet het geval. Het feit dat openbare informatie goed toegankelijk is genereert uit zichzelf nog geen belangstelling voor democratische processen. Betrokkenheid bij en interesse voor de publieke zaak ontstaan in een sociale omgeving waarin aandacht wordt geschonken aan het belang van een goed functionerende overheid. De Raad meent dan ook dat bij het uitspreken van verwachtingen omtrent de effecten van de toepassing van moderne technologieën, enige nuchterheid en bescheidenheid op zijn plaats is. Zo bleken bij toepassing van elektronische vergadersystemen de discussies mager en weinig diepgang te bevatten.¹¹

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 20 644, nr. 30.

¹⁰ Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla e.a.: *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*, Delft 1991.

¹¹ K.W. van den Herik: *Group support for policymaking*, Proefschrift TU Delft 1998.

Later in dit jaar zal de Raad in een ander advies ingaan op de betekenis van ICT voor de inrichting van democratische processen en voor de werking van de representatieve democratie.

Dit alles neemt uiteraard niet weg dat het van groot belang is de mogelijkheden die er zijn te benutten, zodat burgers, die dat wensen, op eigentijdse wijze de relevante overheidsinformatie kunnen raadplegen. Wanneer de overheid ver zou achterblijven bij datgene wat technisch mogelijk is, dan schaadt dat haar imago en uiteindelijk ook haar legitimiteit.

3.1

Overheidsloket 2000

In het kader van het project 'Overheidsloket 2000' is een viertal actielijnen te ontdekken. In de eerste plaats het opzetten van voorbeeldprojecten, in de tweede plaats het slechten van technologische, juridische en bestuurlijke barrières, in de derde plaats het vergroten van het aantal deelnemers en in de vierde plaats de verspreiding van kennis.

Het eindperspectief van het project is een landelijk dekkend net van loketten waar burgers en bedrijven, zonder doorverwijzingen, terecht kunnen voor informatie en publieke producten en diensten. De loketten zijn door de inzet van moderne technologieën snel, klantvriendelijk, zorgvuldig en 24 uur per dag bereikbaar. In enkele gemeenten worden op dit moment proeven genomen met dergelijke vormen van dienstverlening. Veel van de proefprojecten hebben vertraging opgelopen. In de zomer van 1997 was nog maar een klein aantal van de lopende projecten operationeel.¹²

Halverwege 1998 loopt dit project af en de vraag is gerezen welk vervolg er aan dient te worden gegeven. Binnen het departement van Binnenlandse Zaken ziet men een drietal mogelijke opties:

- een tweede ronde met nieuwe proefprojecten met meer deelnemers en meer diensten;
- doorgaan met het verkondigen van het gedachtegoed, maar geen centrale betrokkenheid meer bij de proefprojecten;
- versnelde implementatie van loketten in enkele kansrijke sectoren, zoals bijvoorbeeld een bedrijvenloket, een loket bouwen en wonen en een loket zorg en welzijn.

Naar het oordeel van de Raad ligt het ambitieniveau hier te laag.

Weliswaar vormt de mogelijkheid van het geïntegreerd aanbieden van overheidsinformatie gerangschikt met het oog op een bepaalde doelgroep al een wezenlijke verbetering in de dienstverlening door de overheid. Dat is zeker het geval als het eindperspectief is bereikt zoals dat hierboven is geschetst. Maar de proefprojecten zoals die tot nu toe gestalte hebben gekregen blijven

¹² *De gang naar het loket, tussenbalans programma Overheidsloket 2000*, Uitgave ministerie van Binnenlandse Zaken, augustus 1997.

toch steken op het niveau van informatieverstopping aan doelgroepen. Het moet echter gaan om productvernieuwing waarbij intersectoraliteit een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben. Voor ouderen en gehandicapten zou een integraal aanbod van woon- en zorgvoorzieningen een wezenlijke verbetering van het niveau van dienstverlening zijn.

Er is in het kader van het project OL 2000 een drietal clusters van projecten: ouderen en gehandicapten, vastgoedinformatie en ken-uw-rechtenzuilen. Met name de gemeenten zijn betrokken bij deze projecten. Het projectbureau Overheidsloket 2000 is een samenwerkingsverband van de VNG, het Kadaster, de ministeries van VROM, VWS en BiZa. De actieve betrokkenheid van gemeenten is te verstaan vanuit het feit dat gemeenten veel meer directe één-op-één-contacten met de burger hebben. Dat is bij de rijksoverheid veel minder het geval, en als dat al het geval is, is de afstand veel groter. Waar er wel sprake is van een-op-een-contacten heeft een verbetering van de dienstverlening plaatsgevonden, getuige de cultuuromslag bij de belastingdienst. Een-op-een-contacten komen natuurlijk ook voor in de sector van de sociale zekerheid, maar er is hier sprake van een zodanige versnippering van de uitvoering dat het zonder druk van buiten onwaarschijnlijk moet worden geacht dat eenzelfde cultuuromslag kan worden bewerkstelligd als bij de belastingdienst en bij de aan de proefprojecten deelnemende gemeenten heeft plaatsgevonden.

3.2

Voorbeelden uit het preadvies

Uit het bij dit advies gevoegde preadvies blijkt hoe, in een aantal gevallen, op een succesvolle wijze de beschikbare nieuwe technologie kon worden aangewend voor een spectaculaire verbetering van de dienstverlening.

Bij de belastingdienst kon de reorganisatie, dankzij de mogelijkheden die ICT biedt, aansluiten bij een overeengekomen verandering in de primaire oriëntatie van de dienst, namelijk de keuze voor een doelgroepenbenadering. Het hoogste managementniveau had zich aan deze nieuwe benadering gecommitteerd. Er was de bereidheid, ook voor wat betreft de vormgeving van de interne organisatie, de consequentie te trekken van de verandering in de primaire oriëntatie van de dienst. Gelet op de 'omzet' van de belastingdienst waren de hoge kosten van een dergelijk omvangrijk automatiseringsproject in dit geval niet prohibitief. De baten die zich voordeden betroffen overigens niet alleen de dienst zelf, maar traden ook daarbuiten op. Het volledig in beeld brengen van alle baten betekent een relativering van de kosten die met het project gemoeid waren. De effecten van de herstructurering zijn dat ondernemers voor de verschillende belastingsoorten de informatie slechts éénmaal behoeven aan te leveren, dat aangiften elektronisch kunnen worden gedaan en dat de afhandeling is versneld. Particulieren ontvangen snelle teruggave, kunnen elektronisch aangifte doen en maken veelvuldig gebruik van de belastingtelefoon.

Een tweede succesvol project in Nederland van verbetering van dienst-

verlening betreft de invoering van de Gemeentelijke Basisadministratie. Alhoewel de verbetering van de dienstverlening aan de burger hier niet de voornaamste invalshoek was, is die uiteindelijk wel gerealiseerd.

Kenmerkend voor het project is dat de gegevens decentraal blijven opgeslagen bij de gemeenten, maar dat via een centraal beheerd netwerk de uitwisseling van gegevens op geautomatiseerde wijze kan geschieden.

Er zijn algemeen geldende afspraken hoe en onder welke voorwaarden de gegevens kunnen worden uitgewisseld.

Het proces is wel ondersteund door een wettelijke regeling. Dat was nodig om de medewerking te verkrijgen van vele autonome actoren om deze ingrijpende operatie tot stand te brengen. Het bestaan van een wettelijke regeling kan op termijn wel een rem gaan betekenen op nieuwe ontwikkelingen, omdat de wet daarvoor onvoldoende ruimte biedt.

De mogelijkheden die de GBA biedt strekken ook tot voordeel van vele andere niet-gemeentelijke organisaties die van het systeem gebruik kunnen maken. De centrale aansturing door het Rijk en de verplichting algemeen voorgeschreven uitgangspunten te gebruiken, betekende formeel enige inbreuk op de gemeentelijke autonomie, maar materieel bleef de gemeentelijke autonomie op het punt van de gegevensopslag in tact.

Voor de burger heeft het project als herkenbaar voordeel dat gegevens maar éénmaal hoeven te worden aangeleverd, dat dienstverlening aanmerkelijk sneller kan (een nieuw paspoort binnen tien minuten), dat deconcentratie van dienstverlening mogelijk blijkt, de loketten in de buurt en langer open.

De totstandkoming van de Kruispuntbank in België had eenzelfde crisishartige situatie als aanleiding als de fundamentele herziening van de bedrijfsfilosofie van de Nederlandse belastingdienst. Ook hier was de belangrijkste drijfveer niet de verbetering van de interne bedrijfsvoering met het oog op een vergroting van de efficiency, of de wens tot betere mogelijkheden van fraudebestrijding, maar de protesten vanuit de burgerij tegen de slechte dienstverlening. Men koos niet voor een centrale gegevensopslag, maar voor een decentrale opslag met een centrale infrastructuur en een vertaalpunt voor het wederzijds benutten van de decentraal opgeslagen informatie.

Door een wettelijk verbod op het vragen aan de burger van de informatie die ook elders verkrijgbaar is kon het gebruik van dit netwerk worden afgedwongen.

De Kruispuntbank heeft een wettelijke status en is daardoor in staat geweest van de aangesloten organisaties te eisen gestandaardiseerde gegevensdefinities en intake-formulieren te gebruiken. De belangrijkste winst in de dienstverlening zit in de mogelijkheid ondergebruik van sociale rechten te minimaliseren. Inmiddels zijn ongeveer 2000 organisaties aangesloten bij de Kruispuntbank.

Automatiseringsprocessen in de Nederlandse sector van de sociale zekerheid hebben veel minder verbetering van de dienstverlening aan de burger als voornaamste drijfveer. Volumebeheersing en efficiencyverbetering scoren wat dit betreft beter. De introductie van marktwerking, bij de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid, betekent niet op voorhand dat de oriëntatie op de verbetering van de interne werkprocessen wordt vervangen door een oriëntatie op verbeterde dienstverlening. Daarmee wordt niet gegarandeerd dat een eind wordt gemaakt aan eilandautomatisering. De belangrijkste gevolgen voor de burger van de invoering van de Kruispuntbank betreffen een automatische aansluiting bij het ziekenfonds na het aangaan van een arbeidsrelatie en het pro-actief verlenen van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het niet-gebruiken van voorzieningen komt niet meer voor. Belgische gemeenten kunnen, door de aanwezigheid van de infrastructuur, ook op relatief simpele wijze een korting doorvoeren op de telefoontarieven voor de laagstbetaalden en een korting op de reinigingsrechten. Beleidsmaatregelen die ertoe strekken de laagstbetaalden tegemoet te komen en de voorwaarden bieden hun sociaal functioneren te verbeteren kunnen met veel grotere effectiviteit worden toegepast. Ook voor de Nederlandse situatie is dit van belang. Een groot deel van de rechthebbenden op huursubsidie maakt geen gebruik van zijn rechten. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en voor het gebruikmaken van de mogelijkheden die de bijzondere bijstand biedt. Het bieden van financiële compensatie aan de laagstbetaalden is in veel gevallen noodzakelijk, maar niet voldoende. Er blijkt ook meer aandacht nodig te zijn voor het verschijnsel dat van de geboden mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt. Nieuwe technologieën maken het mogelijk dit 'ondergebruik' op een effectieve wijze tegen te gaan. Vanuit de gedachte ICT ook aan te wenden ter versterking van de sociale cohesie liggen hier dus uitstekende mogelijkheden.

De jaarlijkse kosten van de Kruispuntbank zijn naar schatting 17,5 miljoen gulden, de besparingen op jaarbasis liggen volgens diezelfde schattingen tussen de 200 en 300 miljoen gulden. Daar staat uiteraard wel tegenover dat door het vervallen van het ondergebruik de programmakosten stijgen. Budgettair gezien betekent dit een vermindering van onderuitputting.

De casuspositie van de automatisering van de gezondheidszorg in een regio in Denemarken leert dat de vorming van een informatienetwerk tussen verschillende actoren geleid heeft tot een enorme efficiencywinst (tot 50 minuten per dag per man) en tot een substantiële verbetering in de dienstverlening.

De eerstelijnszorg is als centraal aanspreekpunt van de patiënt nadrukkelijker in beeld gekomen.

De centrale overheid speelt een actieve stimulerende rol in het totstandkomen van een gegevensnetwerk in de sector van de gezondheidszorg.

Niet alleen de actoren in het veld van de gezondheidszorg hebben baat bij dit

netwerk, ook de burger merkt de positieve resultaten. Uitslagen van onderzoeken zijn enkele dagen sneller bekend, recepten gaan rechtstreeks van de huisarts naar de apotheek, informatie over vrijstaande bedden is actueel waarmee ook de wachtlijstproblematiek reëler in beeld kan worden gebracht.

3.3

Motieven voor aanwending ICT

In Nederland hebben de pogingen tot geïntegreerde netwerken te komen nog nauwelijks tot zichtbare resultaten geleid. Het beeld is dat van fragmentatie, waarbij de nadruk ligt op de automatisering van de financiële en logistieke processen. De automatisering van het primaire proces is zeker in de tweedelijns gezondheidszorg weinig ontwikkeld.¹³

Het op orde brengen van de eigen organisatie is uiteraard een onmisbare voorwaarde tot de samenwerking te geraken die moet leiden tot verbeterde vormen van dienstverlening. Daarna moet vanuit een door de burger geformuleerde vraag een vernieuwd concept van dienstverlening worden geformuleerd. Vervolgens kan worden gezien welke rol ICT daarbij kan spelen en van daaruit kunnen de doelstellingen voor automatisering van de organisatie worden geformuleerd. Het komt echter wel voor dat de doelstelling van automatiseringsprojecten voor de eigen organisatie niet duidelijk is.¹⁴ Het zal duidelijk zijn dat wij daarmee nog ver verwijderd zijn van de situatie die in dit advies wordt aanbevolen, namelijk het centraal stellen van de dienstverlening in de hele organisatie en ICT daarvoor aanwenden. Wanneer die cultuuromslag is gezet wordt het mogelijk dat organisaties hun informatiebestanden onderling verbinden door het aanleggen van een goede infrastructuur. Vervolgens kan met die onderling verbonden informatie-systemen een één-loket-functie worden gerealiseerd, omdat het scheiden van *front-office* en *back-office* dan tot de mogelijkheden is gaan behoren. Aangezien een blijvende scheiding tussen die twee niet wenselijk en ook niet waarschijnlijk is, kan worden verwacht dat uiteindelijk via het éne loket ook de achterliggende werkprocessen anders zullen worden ingericht en uiteindelijk geïntegreerd.

Wanneer automatiseringsprojecten in het teken staan van verbetering van de eigen administratieve processen, in het kader van de volumebeheersing of in het kader van fraudebestrijding, ligt het in de lijn der verwachtingen dat aspecten van privacybescherming een zwaar accent krijgen. Wanneer echter de primaire invalshoek van een automatiseringsproject de verbetering is van de dienstverlening aan de burger, worden aspecten van privacy niet meteen van ondergeschikt belang, maar zij komen wel in een andere context te staan. De hele aanpak krijgt een ander karakter.

¹³ Zie het preadvies van dr. A. Zuurmond, p. 49.

¹⁴ Derde trendrapport gemeentelijk IT-beleid, Uitgave: VNG, Den Haag.

Ten principale zijn de vragen die dan kunnen rijzen gemakkelijker te beantwoorden. Immers het belang van de privacy en het belang van de dienstverlening zijn parallelle belangen, terwijl efficiencyverbetering en fraudebestrijding niet altijd direct in het belang van de burger worden gezien. Het gecontroleerd koppelen van bestanden, waarbij publieke dienstverleners geautoriseerd zijn gegevens van andere publieke dienstverleners te gebruiken maakt pro-actieve dienstverlening mogelijk, waardoor het onaanvaardbaar hoge 'ondergebruik' van voorzieningen ten behoeve van de laagstbetaalden effectief kan worden tegengegaan. De Raad zou willen aanbevelen deze mogelijkheden beter te benutten. Wel betekent dit dat in het kader van de huidige privacywetgeving de doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden geregistreerd ruimer omschreven zullen moeten worden.

10
R

4. Conclusies

De belangrijkste conclusie die uit het voorafgaande kan worden getrokken is dat mogelijkheden om, met behulp van nieuwe technologieën, de dienstverlening aan de burger te verbeteren onbenut blijven en dat allerlei nieuwe mogelijkheden zich nog zullen aandienen. Wanneer wij ons daarbij realiseren dat de ICT zich nog sterk zal ontwikkelen, zal het duidelijk zijn dat het nodig is een goede strategie te ontwikkelen om die ontwikkelingen te kunnen bijhouden en om dat te doen binnen randvoorwaarden die gesteld mogen worden aan de dienstverlening door de overheid.

In de marktsector is er de voortdurende prikkel van de concurrentie die de aanbieders van producten dwingt tot productvernieuwing. Binnen de collectieve sector is er niet zo'n externe prikkel. Daarmee loopt de overheid eerder dan het bedrijfsleven de kans achter de feiten aan te lopen, tenzij de overheid zich steeds verder terugtrekt en taken afstoot naar de markt. Maar ook dat proces is eindig. In een ander advies, in dit jaar, zal de Raad ingaan op de voorwaarden waaronder de overheid marktwerking binnen haar eigen takenpakket kan toelaten.

Omdat de burger een mondige consument is geworden, die hoge eisen stelt aan dienstverlening, zal het extra opvallen wanneer de overheid niet aan die hoge standaard kan voldoen. Onverplichte burgerzin met een al dan niet door een ideologie gevoede belangstelling voor de publieke zaak is in onze samenleving geen wijd verspreide deugd meer. Als de belangstelling voor het overheidsoptreden voor het overige alleen nog maar wordt ingegeven door een negatieve connotatie, als gevolg van een achtergebleven niveau van dienstverlening, is het gevaar van een verlies aan legitimiteit groot. Hieruit vloeit voort de noodzaak met kracht door te gaan op de weg naar verbetering van de dienstverlening.

De projecten die zijn gestart in het kader van het project Overheidsloket 2000 moeten echter, naar het oordeel van de Raad, worden gezien als vingeroefeningen voor het grote werk dat nog moet gaan beginnen.

De aandacht schiet in ieder geval op een drietal punten tekort.

In de eerste plaats is er onvoldoende aandacht bij de andere overheden en semi-overheden dan de gemeente voor de invoering van de één-loketgedachte. In de tweede plaats zal meer aandacht moeten worden gegeven aan de vraag of de dienstverlening van de toekomst primair zal plaatsvinden met behulp van nieuwe media of met behulp van reeds bestaande media die een opwaardering kunnen krijgen. Deze vraag is met name van belang voor de toegankelijkheid van overheidsvoorzieningen voor alle categorieën burgers, en juist de bureaucratisch minder competente burgers.

Dat betreft in de laatste plaats de aandacht voor de onvermijdelijk komende herinrichting van de achterliggende werkprocessen en de consequenties

daarvan voor de toedeling van politieke verantwoordelijkheden nadat het éne loket is geïmplementeerd .

Een van de conclusies uit het preadvies is dat de nieuwe technologie andere organisatiestructuren mogelijk maakt, waarin de nadruk meer ligt op de horizontale communicatie dan op de verticale communicatie volgens hiërarchische lijnen. In een dergelijke structuur staan organisaties meer open voor samenwerking met andere organisaties. Juist die samenwerking is een voorwaarde voor een verbetering van dienstverlening aan de afnemers. Eveneens werd geconstateerd dat een oriëntatie op dienstverlening in de beschreven voorbeelden de belangrijkste drijfveer bleek voor een fundamentele verandering van bedrijfsfilosofie en aanpassing van de werkprocessen. Dat lijkt een vicieuze cirkel.

In het geval van de Nederlandse belastingdienst en de Belgische sociale zekerheidssector was een bijna-crisis nodig om die vicieuze cirkel te doorbreken.

Nu is het niet de bedoeling van de Raad te adviseren om het in diverse sectoren van de Nederlandse overheid zo ver te laten komen. Er zijn ook andere methoden denkbaar en mogelijk overheidsdiensten de omslag te laten maken naar een extern georiënteerde organisatie.

Naar het oordeel van de Raad is dit de meest cruciale vraag die beantwoord dient te worden, namelijk: hoe kan worden bereikt dat de overheidsorganisaties, die dat aangaat, de dienstverlening aan de burger centraal gaan stellen in hun organisatiefilosofie?

Bij het beantwoorden van die vraag kan een onderscheid worden gemaakt tussen externe en interne factoren. In het volgende hoofdstuk wil de Raad terzake enige aanbevelingen formuleren.

5. Aanbevelingen

Aan het eind van het vorige hoofdstuk werd de centrale vraag gesteld welke factoren kunnen bewerkstelligen dat overheidsorganisaties de dienstverlening aan de burger als centrale opdracht gaan zien in hun bedrijfsfilosofie. Pas dan zal het mogelijk zijn tot samenwerkingsvormen te komen die tot dan voor onmogelijk werden gehouden. De technologie maakt het mogelijk en kan daarbij ondersteunend werken. Om daartoe te komen kunnen externe en interne factoren worden onderscheiden.

5.1

Externe factoren

Een factor die buiten een dienstverlenende overheidsorganisatie zelf ligt is het duidelijk aangeven van een marsroute. Een politiek bestuur dat onomwonden aangeeft welke richting het op wil en daaraan ook vasthoudt, wekt het vertrouwen dat nodig is om het bedrijfsleven tot investeren te doen overgaan in de sector van de informaticatechnologie. Dat bestuur zal moeten aangeven dat het vastbesloten is de mogelijkheden die de nieuwe technologie biedt aan te wenden ter verbetering van haar dienstverlening aan de burger. Daarbij zal dan ook duidelijk moeten worden gemaakt welke diensten de overheid aan de burger zal blijven verschaffen, ook op de langere termijn.

Inmiddels zijn op brede schaal belemmeringen voor doorwerking van nieuwe technologieën opgeruimd, bijvoorbeeld in de vorm van liberalisering en deregulering. Dit is echter niet voldoende. Strategisch gekozen investeringen door de overheid kunnen een katalysatorfunctie vervullen om ook anderen over de brug te krijgen. De eigen investering van de overheid in de informatica-infrastructuur staat, tot op heden, in geen verhouding tot de eigen investering in de klassieke infrastructuur.

Tot slot is in dit verband van belang de totstandkoming van zinvolle uniformering van begrippen. Met name bij wet- en regelgeving is het van belang dat begrippen binnen verschillende wetsfamilies een overeenkomstige betekenis hebben.

Dit is een proces van lange adem dat slechts stapsgewijs kan worden vorm gegeven. Voorzover het onontkoombaar is dat een begrip een van het basisbegrip afwijkende betekenis krijgt, moet dit nadrukkelijk worden verantwoord. Ook is denkbaar de mogelijkheid te werken aan een algemeen wettelijke regeling die begrippen uniformeert en zo nodig onderling afstemt.

De dienstverlening aan de burger dient het leidinggevende principe te zijn voor overheidsorganisaties die dat aangaat. De overheid dient zekerheid te verschaffen over haar bereidheid diensten te verlenen, ook op de langere termijn. Na de deregulering en privatisering is nu aandacht nodig voor de noodzaak van uniformering en afstemming van sleutelbegrippen in wet- en regelgeving.

Een strategisch gekozen overheidsinvestering kan een katalysatorfunctie vervullen ook anderen tot investeren te doen overgaan.

Voorts is nodig het organiseren van denkkraft. Aangezien de oriëntatie op de dienstverlening veelal niet is geïnternaliseerd, is het nodig kennis aan te reiken van nieuwe vormen van publieke dienstverlening met behulp van de nieuwste technologieën. De ontwikkelingen terzake gaan snel en zullen zeker de eerstkomende jaren nog stormachtig verlopen. Van beleidsmakers en overheidsmanagers kan niet worden verlangd dat zij al die ontwikkelingen in binnen- en buitenland nauwgezet volgen. Daarom is het wenselijk een kennisinstituut op te richten dat de informatie biedt over de nieuwste ontwikkelingen. Dergelijke kennis is in ons land wel aanwezig, maar verspreid en gefragmenteerd. Het bij elkaar brengen van deze kennis in een instituut kan daarom een meerwaarde hebben. In dit verband kan worden gedacht aan het voorbeeld van het Central Computer and Telecommunications Agency (CCTA) in Engeland dat fungeert als kenniscentrum, adviesorgaan, helpdesk, opleidingscentrum en monitorinstelling. Belangrijker dan het inhuren van automatiseringsdeskundigen bij de rijksoverheid zelf is het daarom kennis te verzamelen en te genereren. In navolging van het Engelse voorbeeld zou de rijksoverheid een agentschap kunnen oprichten dat tot taak heeft de kennis omtrent toepassingsmogelijkheden van ICT, met het oog op dienstverlening aan de burger, te verbreiden binnen de rijksoverheid en te adviseren over het wegnemen van belemmeringen en het herinrichten van werkprocessen na realisering van geïntegreerde vormen van dienstverlening. Zo'n instituut behoeft zich dus niet te beperken tot de functie van kennismakelaar, maar kan ook desgevraagd zelf nieuwe ideeën ontwikkelen of doen ontwikkelen, eventueel in samenspraak met een opdrachtgever. Zo'n instituut moet een nationaal karakter hebben.

Er wordt een agentschap opgericht dat tot taak heeft kennis omtrent de behoefte aan en nieuwe vormen van overheidsdienstverlening met behulp van ICT te verzamelen, te genereren, te verbreiden en te doen toepassen door overheden en andere publieke dienstverleners.

Een volgende factor, die kan bijdragen aan het totstandkomen van een op dienstverlening gerichte organisatie, betreft het organiseren van de afnemers van de publieke diensten. Slechts op basis van de dagelijkse ervaringen van de gebruikers van overheidsdiensten is het mogelijk de dienstverlening zo in te richten dat er daadwerkelijk sprake is van inspelen op gebleken behoeften. Waar de lijnen tussen burger en overheid kort zijn, op lokaal niveau, is dit gemakkelijker te organiseren dan waar minder directe contacten mogelijk zijn. Daar gebeurt het dan ook dat de gebruikers een stem hebben. Bij landelijk en regionaal werkende instanties is dit nog voor verbetering vatbaar. Van belang hierbij is dat ruim in beeld wordt gebracht wie de afnemers van de diensten zijn. Dat zijn uiteraard niet alleen de burgers, maar ook andere overheden, semi-publieke instellingen en bedrijven.

Het bij elkaar brengen van groepen 'afnemers' van publieke diensten is niet alleen nodig een goed inzicht te krijgen in de vraag naar dienstverlening, maar ook om de noodzakelijke terugkoppeling naar het openbaar bestuur de uitvoering van het beleid te organiseren. Daarom is het organiseren van 'marktonderzoek' door de overheid een onmisbare stap in het proces naar verbetering van dienstverlening. Uiteraard is dit geen eenmalige actie, maar dient permanent te worden gepeild hoe de latente vraag naar publieke dienstverlening zich ontwikkelt. Daarom is het nodig dat overheidsdiensten klantenpanels organiseren, dat er cliënten- adviescommissies worden samengesteld, dat door middel van visitaties, over en weer, elkaars professionaliteit wordt getest en dat overheidsdiensten zich verplichten, ten opzichte van hun afnemers, te zullen streven naar de toepassing van de 'best practices'. Dat gaat niet vanzelf. Het is met name het politiek verantwoordelijke niveau dat hiertoe de impulsen zal moeten geven.

Via gericht en herhaald marktonderzoek wordt in beeld gebracht aan welke nieuwe vormen van dienstverlening behoefte is. Klantenpanels, adviescommissies en intercollegiale toetsing kunnen in dit verband een rol spelen.

In enkele van de in het preadvies beschreven situaties bleek de actieve betrokkenheid van het topmanagement een kritische succesfactor. Maar dit topmanagement heeft wel een politieke aansturing nodig. Als geconstateerd wordt dat de ontwikkelingen in Nederland op het niveau van de landelijke overheid achterlopen bij wat wenselijk en mogelijk is, is een ondubbelzinnige houding van de verantwoordelijke bewindspersonen een eerste vereiste. De kennis die een instituut, als hiervoor bedoeld, kan genereren moet dan ook aangewend worden.

Omdat het op dit niveau gaat om ingrijpende en soms kostbare operaties zal op een cruciaal moment aangegeven moeten worden dat er een traject ingezet moet worden concrete en benoembare resultaten te bereiken. Bij de komende kabinetsformatie zou daarom moeten worden besloten in de komende regeerperiode een aantal grote projecten aan te pakken bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid, de volksgezondheid en de interne informatievoorziening van de rijksoverheid. Dit zijn terreinen waar de bestuurlijke en financiële problemen al jaren op de politieke agenda staan. De ambitie zou moeten worden gevormd, met in achtneming van de ervaringen in het buitenland, op deze terreinen een doorbraak te bereiken op fronten die tot nu toe onvoldoende flexibel zijn gebleken.

De komende kabinetsformatie is het meest aangewezen moment afspraken te maken over het totstandkomen van een gezamenlijke ICT-infrastructuur voor alle actoren op enkele beleidsterreinen waar al jarenlang sprake is van nog niet opgeloste bestuurlijke en financiële vragen.

Omdat de mogelijke verbetering van dienstverlening aan de burger, merk-

waardigerwijs op zichzelf beschouwd, onvoldoende aanleiding biedt tot investeringen over te gaan, zal het noodzakelijk blijken te zijn nog andere externe voorwaarden te creëren die ertoe moeten kunnen leiden dat wordt overgegaan tot het benutten van de mogelijkheden die er zijn. Daarom is het aan te bevelen gericht in beeld te brengen welke besparingen kunnen optreden bij het meervoudig benutten van de gegevens die her en der binnen overheidsorganisaties beschikbaar zijn. Er zijn onderzoeken gedaan die aantonen dat spectaculaire besparingen op de uitvoeringskosten mogelijk zijn doordat de afhandelingstijd van een aanvraag voor een uitkering teruggebracht kan worden van 30 naar 4 minuten.¹⁵ Ook de in het preadvies genoemde buitenlandse ervaringen wijzen in dezelfde richting.

Er wordt gericht onderzoek verricht naar de besparingsmogelijkheden door overbodige gegevensopslag bij (semi-)overheden te elimineren. Daarmee kan een extra impuls worden gegeven aan de bereidheid de eigen gegevens met andere organisaties te delen.

In de praktijk blijkt de totstandkoming van een gezamenlijke infrastructuur voor de uitwisseling van gegevens te worden belemmerd omdat de kosten respectievelijk de baten niet altijd duidelijk zijn toe te rekenen. Waar de een investeert kan een ander daar profijt van hebben. Daarom verdient het aanbeveling een 'revolving fund' in het leven te roepen. Investeringskosten die niet duidelijk zijn toe te rekenen aan een of elk der deelnemende organisaties kunnen uit dit fonds worden bekostigd. De baten die zullen optreden en die niet noodzakelijkerwijs optreden bij de organisatie die de kosten heeft gemaakt kunnen later terugvloeien naar dit fonds, totdat de aanvankelijke kosten zijn terugverdiend.

Er wordt een 'revolving fund' opgericht waaruit investeringen in netwerkvorming die niet aan een specifieke organisatie kunnen worden toegerekend, worden betaald.

De vorming van een netwerk en het verbod om informatie te vergaren buiten het netwerk om, als die informatie ook via het netwerk te verkrijgen is, bleken essentiële voorwaarden voor een spectaculaire verbetering van de dienstverlening. Met alle onderlinge verschillen was dit toch het gemeenschappelijke in de Deense casus, de Belgische casus en in het voorbeeld van de GBA.

De aangesloten organisaties en professionals werden uitsluitend beperkt in hun autonomie voor wat betreft hun onderlinge communicatie en de wijze van gegevensopslag. Naar het oordeel van de Raad is een dergelijke inbreuk op de autonomie legitiem, omdat die niet de professionaliteit van de organisaties of van de aangesloten functionarissen aantast. Wie zijn professionaliteit zoekt in

¹⁵ De Vreede, G.J. *Facilitating Organizational Change*, dissertatie TU Delft, 1995.

de wijze waarop administratieve processen worden georganiseerd hanteert een verouderd concept van professionaliteit. Het wezen van de professionaliteit zit in de wijze waarop de contacten met de cliënten wordt vormgegeven. En die wordt niet aangetast.

Het is mogelijk via de weg van overreding, met behulp van topeverleg van betrokkenen van enkele sectoren, te komen tot ontwikkeling van gemeenschappelijke netwerken.

Wanneer in verregaande mate overeenstemming is bereikt over het vormen van gezamenlijke netwerken kan de weg van wet- en regelgeving het noodzakelijke sluitstuk zijn. Zeker in de Nederlandse situatie waarin het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering van beleid nog zo'n cruciale rol speelt moet deze mogelijkheid niet worden uitgesloten.

De vorming van netwerken kan worden bevorderd door het opleggen van een wettelijk verbod aan de deelnemende organisaties om aan de burger informatie te vragen als zij die informatie ook bij andere deelnemers aan het netwerk kunnen verkrijgen. Dat dwingt tot een andere attitude met minder aandacht voor de eigen identiteit en met meer besef voor het feit dat allen staan voor het publieke belang ten dienste van de burger.

Door een wettelijk verbod op het vragen van informatie aan de burger die ook elders binnen de overheid beschikbaar is kan netwerkvorming worden gestimuleerd of kan een lopend proces van netwerkvorming worden afgerond, kan de dienstverlening worden verbeterd en kan efficiënter worden gewerkt.

Zo'n wettelijke regeling dient wel aan een aantal voorwaarden te voldoen. Essentieel bij een aanpak als deze is dat duidelijk wordt vastgelegd wie geautoriseerd is welke informatie te vragen en te gebruiken. Het vaststellen van de autorisatie moet een integraal onderdeel zijn van de infrastructuur. Dat is technisch mogelijk en haalbaar. Daarmee kan de privacy van de betrokkenen (inherent) worden gewaarborgd en kan het illegaal uitwisselen van informatie worden tegengegaan.

Daarnaast moet worden aangegeven dat de beheerders van authentieke gegevensbestanden primair zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun informatie. In het voorgestelde concept blijft immers sprake van een decentrale opslag van gegevens met een centraal punt dat communiceert met die decentrale bestanden en dat die decentrale bestanden ook over en weer naar elkaar verwijst.

Dit transferpunt, of centrale verwijsindex, is verantwoordelijk voor de infrastructuur en kan eisen stellen aan de beheerders van de basisregistraties met betrekking tot de uitwisselbaarheid van gegevens. Ook kan het transferpunt verantwoordelijk worden gemaakt voor het toezien op het nakomen van verplichtingen die voortvloeien uit de privacywetgeving.

De wet kan bepalen dat door de overheid een concessie wordt verleend aan een nieuw op te richten of bestaande organisatie die als transferpunt kan gaan functioneren.

In de vorenbedoelde wettelijke regeling worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de beheerders van decentrale gegevensbestanden beschreven. De wet biedt de mogelijkheid dat een concessie wordt verleend voor het beheren van een transferpunt met de bijbehorende netwerk-infrastructuur.

De concessiehouder is onder andere bevoegd eisen te stellen aan de aangesloten decentrale beheerders met het oog op een optimale uitwisselbaarheid van gegevens.

5.2

Interne factoren

Een van de conclusies uit het preadvies is dat een belangrijke voorwaarde voor de totstandkoming van een klantgerichte oriëntatie is dat de informatievoorziening van de organisatie eerst zelf op orde is. De Raad meent dat tot op zekere hoogte aan deze voorwaarde kan worden voldaan. De operatie comptabel bestel en de grotere aandacht voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven in de sociale sector hebben gezorgd voor een administratieve organisatie die goed is te noemen. De situatie bij veel gemeentelijke sociale diensten is echter nog niet optimaal.

Ten aanzien van de overige interne informatievoorziening is het beeld minder duidelijk. De situatie binnen de verschillende departementen loopt kwalitatief sterk uiteen. Met het besluit informatievoorziening in de rijksdienst (Ivr) is getracht coördinatie in het informatiseringbeleid van de verschillende departementen aan te brengen. Over de toegevoegde waarde van dit besluit en de rol van het departement van Binnenlandse Zaken lopen binnen de departementen de meningen uiteen.¹⁶

Het maken van structuurschetsen voor deelgebieden is een belangrijk onderdeel van het besluit Ivr. De Rekenkamer concludeerde in een recent rapport dat de effecten van de structuurschetsen vooralsnog marginaal zijn, maar dat deze wel een hulpmiddel in een voortdurend proces van verbetering van de informatievoorziening kunnen zijn.¹⁷

De aanbevelingen die zijn gedaan om tot een meer effectieve aanwending te komen van onderdelen van het besluit Ivr hebben hun waarde. Maar wie een grote sprong voorwaarts wil maken zal, zoals hiervoor al is betoogd, op een beslissend moment moeten kiezen voor het uitvoeren van enkele aansprekende projecten op terreinen waar vernieuwing hard nodig is.

In ieder geval is ook nodig dat op het niveau van de rijksoverheid wordt gekomen tot een breed netwerk voor wederzijdse informatievoorziening waarop alle departementen en de Hoge Colleges van Staat zijn aangesloten. Indien de rijksoverheid in de komende kabinetsperiode een substantieel

¹⁶ Bureau voor Contract Research bv: *Functionering van het besluit informatievoorziening in de rijksdienst volgens de doelgroepen*, mei 1994.

¹⁷ Algemene Rekenkamer, *Structuurschetsen informatievoorziening*, oktober 1997.

bedrag denkt te kunnen besparen door een vergroting van de efficiency, kan dat alleen wanneer wordt geïnvesteerd in een dergelijk rijksbreed netwerk van informatievoorziening. Bij de komende kabinetsformatie zullen daarvoor de gelden dienen te worden gereserveerd.

Efficiencybesparing kan worden gerealiseerd door in de volgende kabinetsperiode een overheidsbreed netwerk voor wederzijdse informatievoorziening te ontwikkelen waarop de rijksdepartementen en de Hoge Colleges van Staat zijn aangesloten.

Nadat de één-loket-functie zal zijn gerealiseerd komt het moment dat een begin gemaakt gaat worden met het opnieuw integreren van *front-office* en *back-office*. Dat zal leiden tot ingrijpende veranderingen in de verhoudingen van de achterliggende organisaties. Vooraf is niet te voorzien hoe, wanneer en waar dergelijke ontwikkelingen zich zullen voordoen. Zeker is alleen dat zij zich zullen voordoen. Daarom is het nu noodzakelijk daarop te anticiperen en na te gaan welke wettelijke bepalingen mogelijksterwijs voor een dergelijke reïntegratie een belemmering kunnen gaan vormen.

Binnen de sector van de sociale zekerheid wordt, al dan niet wettelijk verplicht, samengewerkt tussen de drie kolommen (uvi's, arbvo en gsd-en). De Raad acht het wenselijk de wettelijke regelingen voor deze kolommen aan te vullen met een experimenteer-artikel, waarbij het mogelijk wordt in het kader van de (wettelijk verplichte samenwerking) af te wijken van de vigerende wettelijke regelingen. Artikel 112 O.S.V. kent al een dergelijke mogelijkheid, maar zou kunnen worden uitgebreid met een expliciete verwijzing naar het belang van verbeterde publieke dienstverlening, en zou een pendant kunnen krijgen in zowel de ABW als de Wet op de arbeidsvoorziening.

In een aantal relevante wettelijke regelingen wordt de ruimte geboden om tot nieuwe vormen van samenwerking te komen met het oog op een verbeterde dienstverlening aan de burger, onder gelimiteerde afwijking van het bestaande wettelijke regime.

Een andere kritische interne factor betreft de rol van het management. Wanneer het management onvoldoende is doordrongen van de noodzaak en de mogelijkheden van een andere oriëntatie zullen nieuwe automatiseringsprojecten al snel leiden tot een verdere institutionalisering van de eiland-automatisering. Dat is in ieder geval de meest bekende weg en voor de korte termijn ook het minst risicovol, zowel voor het management zelf als voor de automatiseringsadviseur. In dit verband kunnen de structuurschetsen een belangrijke rol spelen bij het openen van de ogen voor het leggen van de verbindingen tussen de verschillende 'eilanden'.

Een kritische betrokkenheid van de politiek verantwoordelijken is daarom essentieel. Hierbij stuiten we op een dilemma, omdat het 'besturen op afstand' in bestuurlijk Nederland de algemene trend is. Automatisering wordt

door veel bestuurders toch primair gezien als een verantwoordelijkheid voor het management. Naar het oordeel van de Raad is de politieke gevoeligheid van automatiseringsvraagstukken over het algemeen echter veel hoger dan menig politiek verantwoordelijk functionaris zelf vermoedt. Het gebruik van ICT is daarom niet alleen een instrument ter verbetering van het beheer, maar vooral een strategisch instrument om burgers te dienen en daarmee te binden aan het openbaar bestuur. Dit neemt overigens niet weg dat wanneer het werkelijk om beheersmatige vraagstukken gaat het bestuur nog wel degelijk op afstand kan blijven.

De politiek verantwoordelijke bestuurders moeten doordrongen zijn van het besef dat ICT als een strategisch instrument kan worden ingezet om de burger te dienen en daarmee te binden aan het openbaar bestuur.

Veel weerstanden binnen de overheidsorganisaties worden ook ingegeven door angst voor verlies van identiteit. Hier stuiten we op een ander dilemma. De beschikbaarheid van informatietechnologie maakt het mogelijk uitvoerende diensten op afstand van het beleidscentrum te plaatsen. Juist die verzelfstandiging doet de behoefte aan profilering groeien. Dat ondermijnt het besef onderdeel uit te maken van die éne overheid die er is ten dienste van de burger. Nu de vraagoriëntatie van de burger centraal moet komen staan, moet de weg terug worden ingeslagen, en dat blijkt een moeilijke weg te zijn. De Raad wil niet beweren dat inmiddels gerealiseerde verzelfstandigingen ongedaan zullen moeten worden gemaakt. Maar wel zal het nodig zijn dat nieuwe, stringente afspraken worden gemaakt tussen de beleidscentra en de uitvoerende diensten, waarbij de zelfstandigheid van die organisaties ondergeschikt wordt gemaakt aan de doelstelling van de geïntegreerde dienstverlening.

De zelfstandige positie van uitvoerende overheidsdiensten mag geen doel op zichzelf worden, maar moet ook ondergeschikt worden gemaakt aan de centrale doelstelling, optimale dienstverlening aan de burger.

5.3

Overige aanbevelingen

Voor wat de nabije toekomst betreft zou de Raad willen adviseren de looptijd van het huidige project Overheidsloket 2000 te verlengen, totdat meer ervaring is opgedaan met de proefprojecten die nog maar een korte looptijd hebben. Het beginnen van nieuwe projecten, meer van hetzelfde, acht de Raad weinig zinvol. Beter is het door te gaan met die projecten die nu al voorop lopen en te trachten de voorsprong te vergroten door nieuwe concepten van dienstverlening uit te denken en aan te bieden. Het zal dan met name moeten gaan om het ontwikkelen van producten van intersectorale dienstverlening.

Het project Overheidsloket 2000 dient te worden voortgezet met bijzondere aandacht voor het verder uitbouwen over de sectorgrenzen heen van die projecten die op dit moment het meest kansrijk zijn.

Het valt voorts te overwegen bij deze productontwikkeling steeds twee concepten uit te werken, namelijk een waarbij gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde oude media, en een waarbij nieuwe media in het geding zijn. Dan kan worden bezien welke media het meest bijdragen tot een effectief gebruik van nieuwe vormen van dienstverlening en het meest voldoen aan de voorwaarde van toegankelijkheid van dienstverlening.

Juist de overheid zal op dit gebied een voorbeeldfunctie moeten vervullen. Zij is grootverbruiker en kan daardoor trendsettend zijn. Waar het bedrijfsleven wellicht geneigd is zich te richten op een klantenkring die commercieel het meest aantrekkelijk is, en die met enig gemak met de nieuwe communicatiemiddelen weten om te gaan, moet de overheid toegankelijkheid voor allen trachten te bereiken. De ervaringen daarmee van de overheid kunnen een leereffect hebben voor het bedrijfsleven. Bij een effectief gebruik kan worden gedacht aan gebruik door burgers in dunbevolkte gebieden waar weinig overheidsvoorzieningen zijn, aan gebruik door burgers die aan huis zijn gebonden, en aan het gebruik door burgers met een taalachterstand of door burgers die afkomstig zijn uit een etnische minderheidsgroepering.

Overheidsprojecten in het kader van verbetering van de dienstverlening aan de burger dienen zich te onderscheiden door een brede mate van toegankelijkheid voor de bureaucratisch minder competente burger.

RO
R

6. De toekomst van de dienstverlening

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op een mogelijk vervolg op het lopende project 'Overheidsloket 2000'. Tevens is aangegeven welke strategische acties nodig zijn de tot nu toe onderbenutte potentie van de nieuwe technologieën beter te benutten.

In het onderstaande wil de Raad ingaan op de mogelijke consequenties voor de relatie burger/bestuur bij die betere benutting, althans voorzover op dit moment valt te voorzien.

In de eerste plaats kan erop worden gewezen dat de geïntensiveerde aandacht voor de dienstverlening van de overheid aan de burger past bij de veranderde verhouding tussen overheid en burger. Zeker sinds de jaren zestig is het gezag van de overheid niet meer automatisch gelegitimeerd, maar dient het zichzelf te bewijzen. Het besef dat de overheid er is voor de burger en niet andersom is sterker geworden.

De minder hiërarchische verhouding tussen overheid en burger heeft zich in de afgelopen jaren vooral gemanifesteerd in verruiming van inspraakmogelijkheden, in vernieuwde aandacht voor het belang van zelfsturing en recentelijk in nieuwe ontwikkelingen als coproductie van beleid. Ook de dienstbaarheid aan de burger heeft in het denken over de overheid een meer centrale rol gekregen. Dit alles past bij het emancipatieproces van de burger. Het tweede dat hierbij in aanmerking zal moeten worden genomen betreft de sterke toeneming van de pluraliteit in de samenleving. Er is een bijkans eindeloze variatie in voorkeuren en individuele posities.

Wie de processen van individualisering en democratisering beziet zal het gevoel krijgen dat de beschikbaarheid van nieuwe technologieën juist op tijd kwam. Deze nieuwe technologieën bieden immers de mogelijkheid van geïndividualiseerde en vraaggeoriënteerde dienstverlening.

Het op een eigentijdse wijze aanbieden van dergelijke vormen van dienstverlening kan een mogelijke aantasting van de legitimiteit van de overheid voorkomen. Een valkuil die hierbij moet worden vermeden is het benutten van de technische mogelijkheden om de beleidsambities tot een grote hoogte op te voeren en de dienstverlening op maat zodanig te differentiëren dat individuele burgers gedetailleerd in kaart moeten worden gebracht. Dat zou kunnen gaan botsen met het belang van privacy van de burger.¹⁸

Maar er is ook nog een andere kant aan deze zaak. Wanneer het overheidsloket wordt verzelfstandigd, dichterbij de burger en daardoor verder van de overheid zelf wordt georganiseerd, kan de achterliggende overheidsorganisatie bij de burger buiten beeld raken. Nu al is mogelijk het 'loket' bij de burger thuis te situeren. Ten aanzien van de toegankelijkheid van de voorzieningen wordt daarmee een optimale situatie bereikt. Ook de bureaucratisch minder competente burger of de burger die aan huis is gebonden kan zo met de

¹⁸ WRR-rapport nr. 54, *Staat zonder land*, pag. 76, Den Haag, 1998.

overheid communiceren. Maar ervaart hij het nog als communicatie met de overheid? En zo ja, met welke overheid dan? Als er sprake is van een verregaande integratie van dienstverlening door de verschillende overheidslagen, wordt de vraag wie die dienst levert bijkans irrelevant. Als de verschillende overheidslagen zich met hun dienstverlening aan de burger niet kunnen profileren zullen ze zich moeten gaan concentreren op de uitvoering van die taken waarmee zij zich ten opzichte van de burger wel kunnen profileren. Dat kan bij die overheden tot een heroriëntatie leiden op hun takenpakket en hun wijze van werken.

In ieder geval zal het nodig zijn dat de beleidsprocessen die bij deze taken een rol spelen transparant en responsief zijn georganiseerd. Ook hierbij kan ICT een ondersteunende functie hebben. Naar het oordeel van de Raad kan dit nu juist weer wel in positieve zin bijdragen aan de vergroting van de legitimiteit van de overheid.

Wanneer het concept van integrale dienstverlening is doorgewerkt ook in de achterliggende organisaties en de werkprocessen zijn heringericht, dient nadrukkelijk aandacht te worden geschonken aan de toedeling van de politieke verantwoordelijkheden. De uitvoering van intersectorale dienstverlening kan op gespannen voet komen te staan met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Naar het oordeel van de Raad mag de mogelijkheid van het optreden van die spanning geen reden zijn af te zien van het ontwikkelen van dergelijke intersectorale concepten. Dan zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over welke bewindspersoon de eerstverantwoordelijke is, of er zal een wat meer vlottende departementale organisatie gekozen moeten worden, waardoor het gemakkelijker mogelijk wordt de grenzen tussen de sectoren te verschuiven en de primaire verantwoordelijkheden toe te delen.

In de discussies rond de mogelijkheden van het op vraaggeoriënteerde wijze aanbieden van publieke dienstverlening is meermalen de vrees geuit dat dit afbreuk zou doen aan het 'primaat van de politiek'. De gecumuleerde vraag van de burgers/gebruikers van publieke voorzieningen zou daarmee de uitkomst van het beleid gaan bepalen.

De Raad meent dat deze vrees niet terecht is. Hooguit is er sprake van een aantasting van het primaat van de 'partijpolitiek'. Immers, het directe contact burger/bestuur via de band van de publieke dienstverlening is ook een proces dat van betekenis is voor de politieke besluitvorming. Dit proces wint wellicht aan belang ten opzichte van het contact burger/bestuur via de band van verkiezingen. Maar deze contacten zijn minstens even legitiem. De uiteindelijke besluitvorming zal toch in de politieke gremia plaatsvinden, maar de invloed daarop zal via andere kanalen gaan verlopen. Dat hoeft niet slechter te zijn. Wel kan deze ontwikkeling een aanslag betekenen op het belang dat burgers nog hechten aan het bestaan van politieke partijen. Ook deze vraag is onderwerp van advisering door de Raad later in dit jaar.

7.

Samenvatting van de aanbevelingen

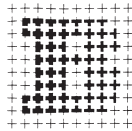
- In alle overheidsorganisaties die dat aangaat dient een omslag van denken plaats te vinden waarbij de dienstverlening aan de burger het leidinggevende principe is voor de organisatie.
- De desbetreffende overheden zullen duidelijkheid moeten scheppen over aard en omvang van hun dienstverlening, ook voor de langere termijn. Daarmee kan de zekerheid worden geboden die nodig is om tot soms omvangrijke investeringen over te gaan.
- Na de processen van deregulering en liberalisering is het nodig dat een proces van uniformering en afstemming van sleutelbegrippen in wet-en regelgeving in werking wordt gesteld.
- Er wordt een kennisinstituut opgericht als agentschap van de rijksoverheid, dat tot taak heeft kennis omtrent overheidsdienstverlening met behulp van ICT te verzamelen, te genereren en te doen toepassen.
- Via gericht 'marktonderzoek' moet de rijksoverheid trachten in beeld te brengen aan welke vormen van vernieuwde dienstverlening behoefte is.
- De komende kabinetsformatie is het meest aangewezen moment om afspraken te maken over het realiseren van een gezamenlijke ICT-infrastructuur voor enkele sectoren waar al jarenlang sprake is van niet-opgeloste bestuurlijke en financiële vragen.
- Er dient nader onderzoek te worden verricht naar de financiële winst die bij overheden en semi-overheden kan worden behaald met het elimineren van dubbelingen in gegevensbestanden.
- Er wordt een 'revolving fund' opgericht waaruit investeringen in netwerkvorming, die niet aan een specifieke organisatie kunnen worden toegewezen, worden betaald. De baten die optreden, ook op andere plaatsen dan waar is geïnvesteerd, kunnen na verloop van tijd weer terugvloeien naar dat fonds.
- Bij de komende kabinetsformatie worden gelden gereserveerd voor de vorming van een rijksbreed informatienetwerk waaraan alle departementen en de Hoge Colleges van Staat zullen deelnemen.
- In de komende kabinetsperiode moet een tweetal strategische projecten van netwerkvorming worden gerealiseerd, waarbij de sectoren sociale zekerheid en volksgezondheid centraal staan. Dergelijk netwerkvorming moet zo nodig worden afgedwongen door wettelijk te verbieden dat de desbetreffende organisaties informatie aan de burger vragen die zij ook via het netwerk kunnen verkrijgen.
- In een nieuwe wettelijke regeling wordt de mogelijkheid geopend van concessieverlening aan een beheerder van een transferpunt met de bijbehorende netwerkinfrastructuur. De wet regelt tevens de verantwoordelijkheden van de beheerders van decentrale gegevensbestanden.
- Na realisering van geïntegreerde vormen van dienstverlening zal de onderlinge verhouding van de achterliggende organisaties veranderen.

Bestaande wettelijke regelingen mogen geen hindernis vormen voor vergaande vormen van samenwerking van overheidsorganisaties. Door het opnemen van experimenteerartikelen in de desbetreffende wetgeving kunnen dergelijke belemmeringen worden omzeild.

- De politiek verantwoordelijke bestuurders zullen er nadrukkelijk op moeten toezien dat automatiseringsprojecten primair zullen worden ingezet ter verbetering van de dienstverlening aan de burger.
- Alle overheidsorganisaties die in direct contact staan met de burger dienen in hun *'mission statement'* de dienstverlening aan de burger centraal te stellen. Dit kan tevens inhouden dat nieuwe afspraken worden gemaakt tussen de beleidscentra en de op afstand geplaatste uitvoerende diensten.
- In het kader van Overheidsloket 2000 is het aan te bevelen de projecten die het meest belovend zijn verder uit te bouwen en te verbreden tot intersectorale projecten.
- Bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van dienstverlening dient steeds te worden nagegaan met welk medium (oud of nieuw) de grootste toegankelijkheid voor de burger wordt bereikt.

Bijlage I

Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken

Aan
De voorzitter en leden van de Raad
voor het openbaar bestuur,
Kalvermarkt 53,
Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk 97/119	Ons kenmerk IBI97/472	Datum 29 augustus 1997
Inlichtingen bij J.W. Flier		Doorkiesnummer (070)3026122	
Onderwerp adviesaanvraag ICT en overheid		Departementsonderdeel DGOB/IBI/OI&O	

In mijn brief van 6 januari 1997 (SCSP96/U814) schreef ik u, dat ik het voornemen had om u ondermeer advies te vragen over de gevolgen van ontwikkelingen op het terrein van de informatie en communicatietechnologie (ICT) voor overheid en samenleving. De vraagstelling daarbij was:

1. Op welke beleidsterreinen veranderen, als gevolg van ICT-ontwikkelingen, de noodzaak respectievelijk de mogelijkheden tot ordening en zorg door de overheid op nationaal, provinciaal of lokaal niveau.
2. Welk beleid is gewenst om fricties in de samenleving als gevolg van ICT-ontwikkelingen te voorkomen of op te lossen en de sociale cohesie in de samenleving te versterken.

Ik verzoekt u eerst een korte voorstudie te doen verrichten, op basis waarvan de adviesaanvraag nader kan worden toegespitst.

In uw brief van 7 juli 1997 geeft u aan dat uit het door u verrichte vooronderzoek is gebleken dat een aantal vraagstellingen reeds door andere adviesraden en onderzoeksbureaus wordt uitgewerkt. Dit overziend, constateert u dat er met name nog relevante mogelijkheden voor advisering zijn m.b.t.:

- a. het doelmatiger en doeltreffender inrichten van het openbaar bestuur met behulp van ICT,
- b. mogelijkheden voor verbetering van de publieke dienstverlening met behulp van ICT.

Ik wil de Raad graag advies vragen over het laatst genoemde onderwerp. Zoals u aangeeft biedt ICT mogelijkheden om de dienstverlening van de overheid aan de burger te verbeteren en zijn er in binnen- en buitenland veel voorbeelden voorhanden van dergelijke nieuwe en vaak aansprekende mogelijkheden. Een Nederlands voorbeeld is het project Overheidsloket 2000 (OL2000), dat gericht is op loketintegratie. Daarbij worden - uitgaande van vraagpatronen van burgers en bedrijven - allerlei overheidsprodukten- en diensten samengebracht achter één loket. Deze en andere mogelijkheden worden vaak nog niet optimaal

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording
datum, kenmerk en
onderwerp te vermelden

benut. Meer inzicht in de belemmeringen die zich in de praktijk voordoen alsmede in de mogelijkheden om deze belemmeringen weg te nemen is daarom gewenst. Daarbij is van belang dat medio 1998 moet worden beslist of en zo ja op welke wijze het project OL2000 moet worden voortgezet. Het advies van de Rob kan daarbij van belang zijn.

Daarnaast staan, mede in verband met de viering van 150 jaar Grondwet in 1998, vragen rond ICT en Grondwet in de belangstelling. In dat kader zijn vooral de kansen en bedreigingen van de nieuwe media voor de representatieve democratie van belang.

Enerzijds worden door de opkomst van nieuwe media nieuwe directe vormen van contact mogelijk gemaakt tussen de volksvertegenwoordiger en de kiezer en kunnen kamerleden hun achterban frequenter en levendiger informeren over parlementaire activiteiten en ingenomen standpunten. Ook wordt het steeds eenvoudiger om opiniepeilingen te houden waardoor vertegenwoordigers worden geïnformeerd over de opvattingen van het electoraat.

Anderzijds is het mogelijk dat hierdoor een uitholling plaatsvindt van de autonome positie van de volksvertegenwoordiger in het grondwettelijk bestel. De resultaten van opiniepeilingen kunnen zich steeds nadrukkelijker aan politici opdringen. Denkbaar is dat functies die voor een goede democratie van wezenlijk belang zijn, zoals de bescherming van minderheden, de corrigerende werking van overleg en compromisvorming en de bemiddelende en informerende werking van intermediaire organisaties minder goed tot hun recht komen. Ook over dit onderwerp zou ik graag advies van de Rob ontvangen.

Daarbij merk ik op dat dit onderwerp past binnen de bredere vraagstelling naar de spanning tussen vormen van directe democratie en representatieve democratie die ik heb genoemd in mijn brief van 11 juli 1997 (SG97/U78) m.b.t. mijn adviesvoornemens voor 1998. De onderhavige adviesaanvraag behelst een specifiek deelaspect van deze vraagstelling en het hierover uit te brengen advies kan derhalve wellicht een voorbereidende rol spelen bij latere advisering over de bredere vraagstelling.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN



H.F. Dijkstal

Bijlage II

Lijst van uitgegeven adviezen

Lijst van uitgegeven adviezen

Werkprogramma 1998	september 1997
Verscheidenheid in vervlechting	oktober 1997
Integriteit, een zaak van overheid én bedrijfsleven	oktober 1997
Op de grens van monisme en dualisme	november 1997
Bestuursakkoorden	april 1998

Rob

Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Op het moment van vaststelling van dit advies was de Raad voor het openbaar bestuur als volgt samengesteld:

- voorzitter : mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**,
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
- vice-voorzitter: de heer **prof.dr. H.G. Sol**,
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **drs. A.C. van Es**;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- : mevrouw **prof.mr. I.C. van der Vlies**,
hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften** (geen Raadslid).

Het advies werd voorbereid door een werkgroep bestaande uit:

- de heer prof.dr. H.G. Sol, voorzitter;
- mevrouw mr. W.L. Gillis-Burleson;
- de heer ing. E.M. Mastenbroek;
- de heer prof.dr. C.D. van der Vijver.

De ambtelijke ondersteuning werd verleend door de heer drs. M.P.H. van Haeften.