

EEN KWESTIE VAN UITVOERING

Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid

Februari 2003

'A little less conversation, a little more action'
- Elvis Presley

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| 1 Rampen worden normaal | 5 |
| 1.1 De noodzaak van een presterende overheid | 5 |
| 1.2 Vernieuwingsagenda | 5 |
| 1.3 Dat kan anders | 7 |
| 1.4 Het staat geschreven | 7 |
| 1.5 Waarom doen we dit? | 9 |
| 2 Een zelfbenoemde commissie | 10 |
| 2.1 Hoe dit rapport tot stand kwam | 10 |
| 2.2 Het gras bij de burens is groener | 10 |
| 2.3 Meelezers | 11 |
| 2.4 Voordat u gaat tegenwerpen | 11 |
| 2.5 Leeswijzer | 11 |
| 3 Belgen doen het beter | 13 |
| 3.1 Fraude in de sociale zekerheid | 13 |
| 3.2 ICT-infrastructuur in de gezondheidszorg | 16 |
| 3.3 Voedselveiligheid van geboorte tot gerecht | 18 |
| 3.4 Informatie voor terrorismebestrijding | 20 |
| 4 Wat houdt ons tegen? | 23 |
| 4.1 Analyse van de barrières | 23 |
| 5 Recept voor doorbraken | 28 |
| 5.1 De informatiepositie van burgers en bedrijven | 28 |
| 5.2 Het contact met het overheidsapparaat | 29 |
| 5.3 Achter het loket: het moderne overheidsapparaat | 30 |
| 5.4 De ICT-infrastructuur van het overheidsapparaat | 31 |
| 5.5 Achter het overheidsapparaat: toezicht op behoorlijk informatiegebruik | 32 |
| 6 Conclusies en aanbevelingen | 34 |
| 6.1 Conclusies | 34 |
| 6.2 Aanbevelingen die we allemaal al kennen | 35 |
| 6.3 Nieuwe aanbevelingen | 35 |
| Bijlagen | 38 |
| Bijlage 1: Management samenvatting | 38 |
| Bijlage 2: Rapporten | 40 |
| Bijlage 3: Colofon | 41 |
| Bijlage 4: Sponsors | 43 |

1 RAMPEN WORDEN NORMAAL

1.1 De noodzaak van een presterende overheid

Dit is een manifest voor het nieuwe kabinet. Een manifest dat waarschuwt en oproept tot het doorhakken van knopen. Waarom? Wij zien grote maatschappelijke problemen en wij niet alleen. We kunnen lang of kort blijven praten en polderen, maar als we de problemen in de zorg, het onderwijs, de veiligheid en de sociale zekerheid nu niet aanpakken gaat het goed fout. Het zijn allemaal problemen die te maken hebben met een slecht presterende overheid. Een overheid die niet in staat blijkt effectief op te treden. Dat heeft weinig te maken met gebrek aan visie, kennis of beleid. Integendeel. Het is vooral een kwestie van uitvoering.

Beleid versus uitvoering

De overheid is in de ogen van velen tekort geschoten. Enschede en Volendam waren daar de meest pregnante voorbeelden van, maar ook de fraude in de bouw en de gezondheidszorg tonen aan dat de overheid aan effectiviteit heeft ingeboet. Beleid wordt geformuleerd, maar niet uitgevoerd. Regels worden opgesteld, maar niet gehandhaafd. Hoofdreden daarvoor is dat de organisatie van de overheid niet meer voldoet aan de eisen van deze tijd. De samenleving lijkt te complex geworden voor de overheid. Als we ons hierbij neerleggen, zullen rampen als Enschede en Volendam 'normaal' worden en zullen fraudeschandalen elkaar blijven opvolgen. Willen we hier iets aan doen, dan zullen we nu moeten beginnen.

Visies genoeg

Visies zijn er genoeg. Verschillende commissies hebben in de afgelopen twee jaar adviezen uitgebracht over het verbeteren van het functioneren van de overheid. We noemen er een paar: de commissies Snellen, Franken, Oosting, Cerfontaine, Docters van Leeuwen, Wallage en de overheidsdenktank Infodrome. Ook de verkiezingsboeken van Fortuyn en Balkenende stonden vol adviezen over de veranderende samenleving en de wijze waarop de overheid in haar beleid en organisatie antwoorden kon geven op nieuwe vragen. Want al deze adviezen waren het daarover eens: de overheid zal nieuwe wegen moeten inslaan om effectieve antwoorden te geven op veranderingen in de samenleving. Maar de visies zijn niet omgezet in daden.

1.2 Vernieuwingsagenda

Wij pleiten voor een ingrijpende modernisering van het openbaar bestuur. We concentreren ons daarbij niet op het maken van beleid, maar op het beter uitvoeren daarvan. De politiek heeft tot op de dag van vandaag te weinig interesse voor 'de achterkant van het beleid'. Terwijl daar op het moment de meeste maatschappelijke winst te boeken is. De gebrekkige organisatie van de overheid vergt groot achterstallig onderhoud. De inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT) is daarbij onontbeerlijk om het prestatieniveau van de overheid te verhogen.

Concrete kwesties

Het politieke debat van de komende regeringsperiode moet gaan over concrete kwesties van uitvoering. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat de overheid op terreinen als de sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs en de veiligheid straks weer beter functioneert? In het buitenland, waar overheden deels met dezelfde problemen te kampen hebben, zijn goede voorbeelden te vinden van pragmatische maar daadkrachtige vernieuwingen van de overheid. Vernieuwingen die hebben geleid tot een betere uitvoering en vaak ook tot efficiencywinsten. En dat laatste is in een tijd van bezuinigingen niet onbelangrijk. Maar bovenal hebben deze vernieuwingen geresulteerd in het oplossen van grote maatschappelijke problemen.

Veiligheid

Het geringe gevoel van veiligheid bij burgers is mede een gevolg van het geringe oplossingspercentage door de politie. Dat is weer het gevolg van achterstallig onderhoud van de politieorganisatie en gebrekkige onderlinge gegevensuitwisseling door de politiekorpsen. Als we kijken naar landen om ons heen zien we dat er met minder geld meer politie op straat aanwezig is. In Nederland wordt echter een aanzienlijk deel van de politiebegroting opgesoupeerd door administratiekosten. Het paarse kabinet besloot weliswaar tot uitbreiding van de politie met 4000 personen, maar vorig jaar bleek dat dit er nog geen 2500 waren omdat de rest nodig was voor het doen van bureautaken. Blijkbaar wordt de administratie niet efficiënt beheerd en uitgevoerd. Roepen dat er 'meer blauw op straat' moet komen, zoals we ook de afgelopen campagne van bijna elke lijsttrekker hebben mogen horen, helpt dus niet. Het lijkt ons verstandiger dat er gekeken wordt hoe het prestatieniveau door de inzet van ICT verbeterd kan worden.

Zorg

Wachlijsten kennen vele oorzaken, maar één ervan is een gebrekkige gegevensuitwisseling tussen de verschillende zorginstellingen. Informatie over capaciteit en patiënten is niet centraal beschikbaar. Een tijdbesparende procedure van gegevensuitwisseling is mogelijk, maar daarvoor zullen er eerst flink wat knopen moeten worden doorgehakt over standaarden in systemen en informatieopslag. Een andere oorzaak van wachlijsten is het tekort aan verplegend personeel. Het verplegende personeel dat er wel is, is veel tijd kwijt aan het invullen van allerlei formulieren die werkprocessen moeten controleren. Dat is enerzijds een gevolg van een verkeerde focus op het proces in plaats van op de kwaliteit van de zorg en anderzijds een gevolg van foute keuzes voor het administratieve proces. Meer geld en minder regels, de beloftes van de verschillende partijen zijn inderdaad deeloplossingen, maar er is weinig gehoord over de keuze voor een beter informatie- en administratiesysteem. Wij denken dat de huidige werkwijze op zijn zachtst gezegd suboptimaal is.

1.3 Dat kan anders

Om het vertrouwen in de politiek te herstellen is meer nodig dan 'nieuwe politiek'. Wij denken dat kiezers niet in de eerste plaats ontevreden zijn over 'oude politiek', maar vooral ontevreden zijn over een overheid die niet presteert. Een overheid die niet bij machte is haar publieke taken uit te voeren. Die haar beloftes niet waar kan maken. Omdat haar instrumenten verouderd zijn. Omdat zij zich zelf voor de voeten loopt. In het volgende hoofdstuk laten we met een aantal voorbeelden uit het buitenland zien hoe overheden elders dezelfde problemen te lijf zijn gegaan, met succes. Maar de politiek kan ook gewoon de kennis gebruiken die in de afgelopen jaren - uitgebracht in verschillende adviezen - is gepresenteerd. Hieronder geven we een korte samenvatting van de analyses van problemen en oplossingsrichtingen die voorhanden zijn in Nederland.

1.4 Het staat geschreven...

De twee Paarse kabinetten hebben een aantal adviezen laten uitbrengen over ICT, overheid en samenleving. In deze adviezen worden vier maatschappelijke krachten gesignaleerd: mondialisering, individualisering, horizontalisering en informatisering. Ook al benadert elk rapport de krachten vanuit een ander gezichtspunt en worden de begrippen soms anders genoemd, de conclusie is dat met deze krachten de huidige wijze van overheidssturing en inrichting van de overheid niet meer past bij onze veranderde samenleving. Tegelijkertijd bieden de krachten ook kansen om op een andere manier te sturen en de organisatie ter hand te nemen.

Mondialisering

Mondialisering is het vervagen van nationale grenzen en het grenzenlozer worden van maatschappelijke problemen. De informatierevolutie (internet, e-mail) heeft in belangrijke mate bijgedragen aan mondialisering. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schreef een uitgebreide analyse over wat zij deterritorialisering noemt. De WRR, en in navolging daarvan de meeste andere rapporten, benadrukte vooral het tekortschieten van nationale wetgeving voor beleidsproblemen die zich steeds minder van grenzen aantrekken; milieuproblematiek, intellectueel eigendomsrecht, computercriminaliteit. Een enkel rapport wil de verzwakking van de nationale staat tegengaan door soevereiniteit terug te nemen, terwijl de andere rapporten in de richting wijzen van een meer internationale oriëntatie van de Nederlandse overheid.

Individualisering

Een tweede verandering die door alle rapporten wordt onderschreven is individualisering. Meer nog dan het loskomen van zuilen is individualisering nu het aangaan van verschillende verbanden in de netwerksamenleving door individuen en het steeds minder (be)grijpbaar worden van de burger voor de overheid. Het generieke beleid van de overheid heeft steeds minder effect en draagvlak in een samenleving die bestaat uit een meer gevarieerde bevolking.

Dat heeft consequenties voor het dominante sturingsprincipe van de overheid, welke van aanbodsturing naar vraagsturing moet verschuiven, maar ook voor het verdelen van verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers en hun organisaties. Dat de overheid krachtiger moet worden, maar tegelijkertijd ruimte moet bieden aan individuen wordt door alle rapporten onderschreven. Een belangrijke overeenkomst is datgene wat de rapporten niet aanbevelen: meer markt om het individu beter te bedienen. Absolute individualisering kan immers doorslaan naar atomisering, waarmee de cohesie in de samenleving verdwijnt.

Horizontalisering

De derde verandering is de horizontalisering van de gezagsverhoudingen, tussen burgers onderling, binnen bedrijven en tussen burger en overheid. De rapporten van Docters van Leeuwen, Infodrome en Cerfontaine, evenals de stukken van Peper, Balkenende en Fortuyn, leggen elk andere accenten op deze verandering. De overheid moet de burger en haar organisaties serieus nemen en zou, in de woorden van Infodrome, de burger moeten *empoweren*. Dat betekent mensen in staat stellen om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Voor de overheid betekent dat, dat zij meer gebruik maakt van de kennis en kracht in de samenleving. Ook Balkenende en Schnabel vinden een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en maatschappelijke organisaties wenselijk.

Informatisering

Een vierde verandering is informatisering. Informatisering slaat niet alleen op het toenemende gebruik van informatie- en communicatietechnologie, maar ook op de toename van informatie. De Commissie Franken laat zien dat de huidige grondwet aanpassingen behoeft om ook geldingskracht te hebben in de virtuele wereld. De Commissie Snellen concludeerde dat de gegevensarchitectuur van de overheid niet is toegesneden op de behoeften van de samenleving en de overheid.

De rapporten zien in informatisering een belangrijke kracht die andere veranderingen, zoals horizontalisering en individualisering, versterkt. Kennis is immers macht en die macht is voor steeds meer mensen beschikbaar. Alle rapporten adviseren de overheid hier niet tegen in te gaan, maar er juist gebruik van te maken. Bijvoorbeeld door een vergaand recht op overheidsinformatie voor burgers. De Commissie Snellen adviseerde dat de burger zelf beschikking moet hebben over zijn of haar gegevens, via een digitale kluis.

En nu concreet...

Een ander soort overheid dus, die andere dingen doet, voor een veranderde samenleving. Dat er tot nu toe weinig met deze adviezen is gebeurd komt onder andere doordat de meeste van deze rapporten geen concrete handelingsopties bevatten. Ook wij hebben in het verleden wellicht teveel vertrouwd op abstracte, meer op institutionele veranderingen gerichte adviezen. Het gaat ons er in dit manifest niet om de schuld bij bestuurders en ambtenaren neer te leggen. Waar het ons omgaat is te achterhalen waar en waarom het fout gaat, en welke concrete stappen we vanaf nu kunnen gaan zetten. Deze concrete stappen zijn we

vergeten aan te geven, of uit het zicht verloren. Die omissie willen we met dit manifest goed maken. We hopen dat het 'anders en beter' zal gaan in het nieuwe kabinet.

1.5 Waarom doen we dit?

We nemen Luther niet serieus als we zeggen dat we hier staan en niet anders kunnen. We kunnen best anders. Gewoon blijven zitten waar we zitten en gadeslaan hoe de overheid doormodert. Maar er jeukt wat. Wij denken dat met een paar slagen een enorme verbetering in het functioneren van de overheid gemaakt kan worden. Wij zijn een ad-hoc commissie van ambtenaren, bestuurders, professionals en jonge honden. We willen met een paar heel concrete adviezen de nieuwe regering bewegen om de noodzakelijke verbeteringen in de publieke sector aan te brengen. Ons doel: de verbetering van het functioneren van de overheid en daarmee het vergroten van het vertrouwen in de overheid. Niet uit politieke, maar uit maatschappelijke overwegingen. De samenleving heeft recht op een presterende overheid.

2 EEN ZELFBENOEMDE COMMISSIE

2.1 Hoe dit rapport tot stand kwam

Tijdens een 'haardvuursessie' op 17 oktober 2002 over de uitblijvende vernieuwing van de publieke sector werd na een felle discussie besloten zelf de handschoen aan te trekken. Er werd een commissie in het leven geroepen van vooraanstaande deskundigen uit verschillende politieke stromingen. De leden van deze zelfbenoemde ad-hoc commissie zijn de heren Arthur Docters van Leeuwen, Ivo Opstelten, Roel In 't Veld, Wim Deetman en Marco Pastors. Zij vertegenwoordigen samen een breed politiek spectrum. Het voorliggende vraagstuk behoort ook niet aan één specifieke politiek-ideologische oriëntatie toe. Wel vraagt het wel om politieke sturing, in de breedte en de diepte.

De commissie is vervolgens met ondersteuning van een team onder leiding van Arre Zuurmond (hoogleraar ICT & Openbaar Bestuur, oprichter Zenc) aan de slag gegaan. Andere leden van dit team zijn Jorrit de Jong (directeur United Knowledge), Mei Li Vos (onderzoeker Infodrome), Marco Meesters (Zenc) en Joeri van den Steenhoven (oprichter Nederland Kennisland).

'Maak van daadkracht geen dode letter'

Als aftrap van het project heeft de commissie het artikel 'Maak van daadkracht geen dode letter' op 13 december 2002 in *NRC Handelsblad* gepubliceerd. Op de website www.belgen.doenheter.nl werd door de redactie van Politiek-digitaal.nl een digitale discussie en een dossier ingericht. Dit heeft geresulteerd in circa 50 inhoudelijke reacties op de stellingen, plus ongeveer 15 reacties op het artikel.

Er heeft ook een aantal fysieke debatten plaatsgevonden. Zo is er een debat geweest met vooraanstaande leidinggevenden bij de rijksoverheid. In dat debat hebben mensen die in de praktijk merken dat innovaties niet doorgevoerd worden, hun visie gegeven op de oorzaken daarvan. Verder is er een aantal bijeenkomsten georganiseerd met mensen van de grootste politieke stromingen. Gekozen is voor een aantal besloten bijeenkomsten waarop met één commissielid en vertegenwoordigers van zijn eigen politieke stroming over het rapport werd gediscussieerd.

2.2 Het gras bij de burens is groener

In het buitenland zijn genoeg voorbeelden te vinden van concrete oplossingen van maatschappelijke problemen die in lijn liggen met de visies uit de rapporten. De commissie heeft een aantal voorbeelden verder uit laten werken in vergelijkende casestudies:

- ◇ **Sociale zekerheid in België:** eerste dag aanmelding van werknemers door werkgevers via internet.
- ◇ **Gezondheidszorg in Denemarken:** regie van huisarts en patiënt over het eigen elektronische dossier.
- ◇ **Voedselveiligheid in Duitsland:** elektronische database voor runderen en experimenten met een elektronische dierpas.

-
- ◇ **Terrorismebestrijding in de Verenigde Staten:** innovaties sinds 11 september 2001 die de informatie-uitwisseling ten behoeve van de bestrijding van terrorisme afdwingen.

2.3 Meelezers

De mensen die bij de haardvuursessie van 17 oktober 2002 aanwezig waren, hebben de mogelijkheid gekregen om zich aan te melden als meelezer. De groep meelezers bestond uit circa 25 personen en heeft regelmatig op conceptversies gereageerd. Het concept eindrapport is aan enkele honderden belangstellenden gemaild. Daarvoor is het e-mailadressenbestand van de nieuwsbrief van Stroomlijning Basisgegevens gebruikt. Bovengenoemde activiteiten hebben geresulteerd in het manifest dat voor u ligt. Het rapport is op 25 februari officieel gepresenteerd. Op deze bijeenkomst overhandigden de commissieleden het rapport aan een door hen gekozen sleutelfiguur in het openbaar bestuur.

2.4 Voordat u gaat tegenwerpen...

Dit manifest kan op tal van punten bekritiseerd worden. Men zou kunnen zeggen dat de commissieleden in het verleden ook niet hebben bijgedragen aan vernieuwing. Wie zonder zonden is, werpe de eerste steen. Omkijken en schuldigen aanwijzen is niet onze bedoeling, het helpt de vernieuwing ook niet. Een tweede verwijt richt zich wellicht op de selectie en juiste weergave van de cases. In korte tijd, zonder substantiële middelen, hebben we dit materiaal verzameld. Op details zal het materiaal tekort schieten. Beschouw onze beschrijvingen als impressionistisch: anders dan foto's zijn impressionistische schilderijen op detailniveau geen correcte weergave van de werkelijkheid. Maar elk impressionistisch schilderij laat misschien nog beter dan een foto zien wat er werkelijk aan de hand is. Tot slot kunt u denken dat wij oude centralisten zijn, naïeve gelovigen in centrale sturing. Maar niets is minder waar. Wij hechten sterk aan zelfsturing, vraaggericht werken, ketenomkering en regie over de eigen situatie. Het bijzondere daarvan is dat dit nu juist actief ingrijpen vergt van politiek en bestuur. Er moet gezamenlijk gewerkt worden om die idealen te verwezenlijken. Er zullen standaarden afgesproken moeten worden en deze afspraken dienen gecontroleerd te worden. Zij die niet meewerken in de ketens van de dienstverlening zullen daarop aangesproken moeten worden. Wij zijn ervan overtuigd dat daarop wel gestuurd moet worden en dat daarop ook gestuurd kan worden.

2.5 Leeswijzer

Kijken hoe het beter kan?

Lees hoofdstuk drie. Daarin staan vier beknopte voorbeelden van succesvolle innovaties van de overheid in het buitenland. Ze zijn gebaseerd op vergelijkende casestudies die de commissie heeft verricht. In elke casus wordt besproken wat het probleem is, hoe het in het buitenland anders kan, wat de barrières zijn in Nederland en wat de vernieuwingsagenda voor Nederland kan zijn.

Begrijpen waarom het hier niet lukt?

Lees hoofdstuk vier, waarin een analyse volgt van de barrières voor vernieuwing en verbetering in Nederland. Telkens worden praktijkvoorbeelden gegeven om perverse mechanismen te illustreren.

De hele boel veranderen?

In hoofdstuk vijf wordt beschreven hoe de interne organisatie van de overheid eruit ziet in de informatiesamenleving en welke doorbraken daarvoor nodig zijn.

Direct aan de slag?

In hoofdstuk zes is een lijst met concrete aanbevelingen opgenomen; de stappen die genomen moeten worden en de knopen die moeten worden doorgemaakt om de Nederlandse overheid effectief en efficiënt te laten werken.

3 BELGEN DOEN HET BETER

De Belgen doen het beter. En de Denen, de Duitsers, de Finnen en de Amerikanen ook. In dit hoofdstuk laten we met een aantal voorbeelden uit die landen zien hoe men daar, redenerend vanuit maatschappelijke problemen, de uitvoering van beleid heeft aangepakt.¹ We laten ook zien hoe in Nederland met diezelfde problemen wordt omgegaan. Door de Nederlandse situatie te confronteren met het buitenlandse voorbeeld ontstaat er een handelingsperspectief. Dat perspectief wordt echter vertroebeld door een aantal barrières. Per voorbeeld laten we zien welke barrières dat zijn in Nederland. Onze vernieuwingsagenda bestaat uit aanbevelingen die er op gericht zijn die barrières voor vernieuwing weg te nemen.

3.1 Fraude in de sociale zekerheid

In Nederland zijn meerdere pogingen ondernomen om de sociale zekerheid op orde te krijgen. Sinds 1 januari 2002 is de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) van kracht. Deze wet moet de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening in Nederland efficiënter en effectiever maken. De taken van de arbeidsbureaus, sociale diensten en gemeenten worden overgenomen door de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Uitvoeringsinstellingen, zoals het GAK en de USZO gaan op in één organisatie, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Het is nog te vroeg om de effecten van deze veranderingen te beoordelen, maar het is wel duidelijk dat fraude door werkgevers en werknemers nog steeds veel voorkomt. Uit verschillende onderzoeken en rapportages blijkt dat in Nederland veelvuldig werkgeversfraude plaatsvindt bij de tewerkstelling van personeel.² In verschillende bedrijfssectoren, vooral in de land- en tuinbouw, de horeca en de bouw, wordt al jarenlang stelselmatig verzuimd premies en belastingen af te dragen.³ In het onderzoek van de Europese Unie naar zwart werk in de lidstaten wordt het zwartwerk in Nederland op 10 tot 20% van het bruto nationaal product geschat.⁴ Zwartwerken is in Nederland een groot probleem is: we hebben geen zicht op een beroepsbevolking die onverzekerd werkt, we derven premie-inkomsten en eerlijke ondernemers worden weggeconcurrereerd.

¹ De internationale vergelijkende casestudies werden mede uitgevoerd in opdracht van het Programmabureau Stroomlijning Basisgegevens. Voor de volledige rapporten van deze casestudies verwijzen we naar de website www.belgendoenheter.nl (Sociale Zekerheid, Voedselveiligheid en Terrorismebestrijding) en www.itafit.nl (Gezondheidszorg).

² Zie bijvoorbeeld: 'Jaarverslag 2001 Westlands Interventie Team'.

³ Zie ook: http://home.szw.nl/actueel/dsp_publicatiesindex.cfm?set_id=122.

⁴ Europese Commissie, Ontwerpverslag over de mededeling van de commissie betreffende zwart werk, 2000.

Sectorbreed elektronisch netwerk in België

België kampte met dezelfde problemen in de sociale zekerheid als Nederland: langs elkaar werkende uitvoeringsorganisaties, een overvloed aan administratieve rompslomp en het mislopen van inkomstenbelasting door frauderende werkgevers. In 1990 werd door het Belgische parlement gekozen voor een stelselherziening.⁵ Het kabinet van de minister-president stelde een administrateur-generaal, de heer F. Robben, aan en gaf hem financieel en politiek het mandaat om de organisatie- en informatieprocessen binnen de sociale zekerheid te stroomlijnen.

'Kruispuntbank' als intermediair

Gekozen werd om een sectorbreed elektronisch netwerk te ontwikkelen voor gegevensuitwisseling: de Kruispuntbank. De Kruispuntbank slaat zelf geen gegevens op, maar bevat verwijzingen naar lokale databases van instanties, en functioneert dus als intermediair. De Kruispuntbank weet van elke persoon welke instantie een dossier over de betreffende persoon heeft, welke gegevens bij deze instantie bekend zijn en wie toegang heeft tot welke gegevens. Bij wet is het verboden om vragen aan burgers te stellen, indien een collega-overheidsorganisatie die vraag al eerder aan die burger gesteld heeft. Men werkt met zogenaamde 'authentieke bronnen' (eenmalig uitvragen, meervoudig gebruiken). De Kruispuntbank heeft een infrastructuur aangelegd (computernetwerk, zeer strenge beveiliging, stelsel van unieke nummers, chipcard, opslag authentiek bronnen) die ervoor zorgt dat alle organisaties beter gaan functioneren. Dit is een gemeenschappelijke infrastructuur voor de instanties samen, die de losse structuren waarbij ieder apart informatie verzamelt, vervangt. Alle instanties voor de uitvoering van de sociale zekerheid zijn op het netwerk van de Kruispuntbank aangesloten. Er is een comité van toezicht ingesteld voor de controle op de gegevensverstrekking.

De eerste dag aanmelding

Wat de potentie van een dergelijke benadering is, hebben we bestudeerd aan de hand van een concrete casus: 'de eerste dag aanmelding'. In België moeten ondernemers hun werknemers aanmelden nog voordat de werknemer concreet start met werken. Daartoe maakt men gebruik van de ICT-infrastructuur van de Kruispuntbank. Met behulp van die infrastructuur is het namelijk mogelijk om de ondernemer een website aan te bieden waar hij/zij alleen maar het eigen ondernemersnummer en het sofi-nummer van de werknemer hoeft in te vullen. Alle andere informatie wordt vanuit het netwerk bij elkaar gehaald, en ter bevestiging voorgelegd aan de werkgever. Deze werkgever heeft *online* toegang tot dit dossier, zoals dat wordt bijgehouden door de RSZ (de Belgische UWV). De bouw van deze oplossing heeft slechts enkele tientallen miljoenen euro's gekost, omdat de meeste componenten van de infrastructuur al aanwezig waren.

⁵ Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Preadvies Dienstverlening Centraal, de uitdaging van ICT voor publieke dienstverlening' (1998). De Belgische casus wordt beschreven op pp. 33-47.

Winst op drie fronten

Het resultaat van deze oplossing is dat er twee miljard euro extra aan inkomsten wordt gegenereerd. Een ander resultaat is dat frauderende ondernemers minder kans hebben waardoor ondernemers die te goeder trouw zijn niet aan valse concurrentie ten onder gaan. Ten slotte ervaren ondernemers een duidelijke reductie in administratieve lasten.

In dit kleine voorbeeld zien we een paar belangrijke aspecten terugkomen. Belgen richten zich op dienstverlening, verbetering bedrijfsvoering en fraudebestrijding (ook in die volgorde). Zij zijn buitengewoon praktisch: ze proberen concrete uitvoeringsprocessen te verbeteren, zonder grootschalige structuurwijzigingen. Daartoe veranderen ze tegelijkertijd wettelijke regimes, verbeteren ze de organisatie en leggen ze ICT-infrastructuren aan. Een vasthoudende sturing van de politieke top, een duidelijke visie op privacy en de vastberadenheid om de autonomie ten aanzien van de informatievoorziening te doorbreken zijn de factoren voor het succes in België.

Waar zitten de barrières?

Er is in Nederland een aantal punten waar de vernieuwing vastzit. Ten eerste heeft iedereen boter op het hoofd: werkgevers, werknemers en overheid denken om uiteenlopende redenen meer belang te hebben bij de huidige situatie dan bij de geschetste vernieuwing. Privacybescherming is een veel gebruikt argument om koppeling van bestanden tegen te houden. De uitvoeringsorganisaties functioneren nog steeds geïsoleerd van elkaar en hebben grote autonomie bij de inrichting van hun werkprocessen en de daarbij horende ICT. Daardoor is de informatie waarmee men werkt van een inferieur kwaliteitsniveau. Gevolg daarvan is dat dienstverlening slecht is, de bedrijfsvoering inefficiënt is en het overheidsoptreden niet effectief is. Fraudebestrijding door het systeem van 'eerste dag melding' (waar naar schatting twee tot vier miljard Euro winst mee kan worden geboekt) kan door de langs elkaar werkende organisaties niet worden aangepakt. Daarnaast doet de polder haar werk. Dat er bijvoorbeeld pas drie jaar na het uitbrengen van het advies over administratieve lastenverlichting een actieprogramma wordt ingesteld tekent de stroperigheid van het beleidsproces in Nederland. Op zijn vroegst in 2006 kunnen we verwachten dat de administratieve lasten zullen verminderen.

Vernieuwingsagenda

Er moet niet nog een grootscheepse stelselherziening worden gemaakt. De huidige koers die is ingezet met de SUWI kan op een groot aantal punten verbeterd worden, zonder het stelsel te herzien. In de eerste plaats zullen er authentieke registraties moeten worden opgezet en een stelsel van unieke nummers. Ten tweede zal de toegankelijkheid van informatie voor burgers en bedrijven en de mogelijkheid om de eigen gegevens te controleren (eigen regie) geïntroduceerd moeten worden. De vernieuwing moet ook niet louter worden geconcentreerd op fraudebestrijding, al valt daar zeker winst te behalen. Administratieve lastenreductie, verbetering van dienstverlening, effectiviteit en efficiency kunnen ook bevorderd kunnen. Door op verschillende doelen in te zetten zal het institutionele draagvlak groeien. Maar daarvoor zal ook door het komende kabinet innovatiebudget moeten worden vrijgemaakt.

3.2 ICT-infrastructuur in de gezondheidszorg

Uit recent onderzoek van het WINAP (het wetenschappelijke instituut van de apothekers in Nederland) blijkt dat er jaarlijks 90.000 ziekenhuisopnames zijn als gevolg van vermijdbare medicatiefouten. Wanneer artsen via elektronische weg inzage kunnen hebben in de complete medicatiegegevens van hun patiënt kan een groot gedeelte van de hiermee gemoeide kosten worden bespaard, en veel leed en ongemak worden voorkomen.⁶ Dit is één van de vele voorbeelden van problemen in de zorgsector, die maken dat deze sector als geheel niet functioneert. Wachtlijsten zijn voor de patiënten het meest zichtbare probleem, maar achter die wachtlijsten gaan dus onder andere onterechte en onnodige opnames schuil; alleen al deze 90.000 ziekenhuisopnames per jaar minder zou de wachtlijsten fors verminderen. Dat het zorgstelsel niet functioneert, zien we ook door de vermijdbare sterfgevallen, de hoge administratieve lasten en een onbeheersbaar bestel. Om dat beeld nog scherper te krijgen, kunnen we de Nederlandse situatie afzetten tegen de Deense.

Medische informatie in Denemarken

In Denemarken hebben artsen, apothekers, ziekenhuizen, specialisten en laboratoria een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur. Die infrastructuur bestaat uit een goede registratie van alle patiënten, een registratie van alle zorgaanbieders (ziekenhuizen, artsen, apotheken en specialisten), een register van alle mogelijke medicijnen en ingrepen, en een beveiligd netwerk voor communicatie. Dat heeft tot grote veranderingen geleid in Denemarken. Deze veranderingen hadden plaats op drie niveaus.⁷

Verbeterde communicatie

In de eerste plaats wordt, door middel van het creëren van datanetwerken (VANS), communicatiestandaarden (EDI-berichten) en communicatiemodules tussen verschillende systemen van huisartsen, apotheken en ziekenhuizen, de communicatie danig versneld. Als gevolg hiervan verbetert zowel de dienstverlening als de efficiency. Een huisarts kan naar schatting zeker 50 minuten per dag besparen op administratieve activiteiten. Ook ziekenhuizen, apothekers en specialisten zullen een dergelijke verbetering bemerken: in plaats van berichten op papier die men elke keer moet overtypen, komt de informatie nu elektronisch binnen. Met een druk op de knop wordt de informatie dan in de eigen administratie opgenomen.

Ketenmanagement door huisarts en patiënt

Een tweede verandering betreft de rol van de huisarts: doordat de huisarts steeds meer informatie vanuit het ziekenhuis en de laboratoria ontvangt, wordt hij steeds meer een logistiek manager in de gezondheidszorg die controle uitoefent binnen de gehele gezondheidssector. Samen met de patiënt voert hij het 'ketenmanagement' uit.

⁶ 'Door medicijnen 200 opnames per dag', in: *NRC Handelsblad*, 26 april 2002.

⁷ Zie ook ITAFIT, 'Changes in the institutional roles. Chain computerisation in the Danish health sector', 2001. (<http://www.itafit.nl>)

Concreet voorbeeld: een dag na ontslag uit het ziekenhuis meldt de patiënt zich weer bij de arts (of er is een thuisbezoek) en de arts weet welke medicijnen de patiënt van het ziekenhuis heeft meegekregen. Deze medicaties kunnen dan voortgezet worden. In Nederland weet de arts daar niet genoeg van, met als gevolg dat de arts vaak voorschrijft dat alle door het ziekenhuis verstrekte medicijnen maar weggegooid moeten worden. De arts schrijft nieuwe medicijnen uit en start dus min of meer een eigen behandeling op (met extra kosten voor de gemeenschap in termen van weggegooid medicijnen en een set extra recepten).

Transparantie: patiënt aan het roer

De laatste verandering betreft een verandering van de transparantie in de gehele sector. Zowel patiënten als de politiek krijgen beter inzicht in de sector (medicijngebruik, behandelijden en dergelijke. worden inzichtelijker). In Denemarken wordt steeds meer van deze informatie openbaar gemaakt, zodat men op basis van reële cijfers met elkaar kan discussiëren over de waarde, of de onwaarde, van het bestel. In vergelijking met Nederland is dat een sprong voorwaarts. Het bestel is in Denemarken zo transparant en beheersbaar, dat de politiek er in slaagt een systeem in te voeren waarbij de kosten van het medicijngebruik progressief wordt belast. Mensen met een hoger inkomen betalen (iets) meer voor medicijnen en chronisch zieke patiënten betalen per medicijn minder.

Waar zitten de barrières?

Er zijn drie belangrijke barrières die de modernisering van de Nederlandse gezondheidszorg in de weg staan. De eerste barrière is het zeer sterk gefragmenteerde veld van uitvoerders, met een ministerie dat niet bij machte is om daar centraal in te sturen. Er is jaren gepolderd, en dat heeft tot veel visies geleid, maar niet tot daden. Een tweede barrière zit in de financieringsstructuur. In Nederland loont het als zorgverlener niet om te investeren. In een NICTIZ nieuwsbrief wordt hierover het volgende gezegd: "Als belangrijkste conclusie geldt dat het investeringsklimaat voor ICT in de zorg nagenoeg ontbreekt. Hierdoor komen initiatieven slechts met behulp van subsidiegeld van de grond. En stoppen ze wanneer het subsidiegeld op is. Het is daarom hoog tijd om de markt ook op het gebied van ICT-ontwikkeling binnen de zorg zijn werk te laten doen."⁸ Tot slot is het in Nederland zo dat er risico's zijn bij vernieuwing (elke vernieuwing houdt immers een risico in), maar dat er tot nog toe geen baten zijn: het nemen van risico's en maken van de onvermijdelijke fouten wordt gestraft.

⁸ NICTIZ nieuwsbrief, 16 december 2002

Vernieuwingsagenda

Er is op dit moment een positieve beweging in Nederland. Het NICTIZ is een overkoepelend initiatief, dat ervoor zorgt dat de benodigde infrastructuur gaat ontstaan. Het gaat dan om een stelsel van registers. Een patiëntenregister via het zorgidentificatienummer en een zorgverlenerregister, terwijl men ook een register van zorgverzekeraars aanlegt. Daarnaast legt men een beveiligde infrastructuur aan, zodanig dat alles met alles kan communiceren, voor zover dat is toegestaan. Ook inhoudelijk wordt gewerkt aan gegevensstandaardisatie, zodanig dat iedereen een diagnose en een behandeling op dezelfde wijze beschrijft opdat de informatie uitgewisseld kan worden. Hierdoor ontstaan gegevenswoordenboeken, die door middel van standaard communicatieprotocollen (op basis van de XML-standaard) uitgewisseld kunnen worden. Het ministerie heeft, in tegenstelling tot vroeger, nu wel een duidelijk sturende rol op zich genomen, in die zin dat zij de door het veld geïnitieerde wijzigingsvoorstellen ook vertaalt naar aanpassingen in beleid en regelgeving. Het ministerie faciliteert daarmee het veld, zonder direct te sturen.

Het risico is groot dat in een periode van bezuinigingen deze waardevolle vernieuwingsinitiatieven het eerste zullen sneuvelen. Er zal een meer permanente verandering doorgevoerd moeten worden: het stelsel moet zodanig in elkaar gezet worden dat er *altijd* geïnvesteerd kan worden om te vernieuwen. De huidige financieringsstructuur hindert investeringen. Tot slot zal gestuurd moeten worden op de realisatie van de verbeteringen. In Denemarken wordt via de website getoond welke vernieuwingen door welke ziekenhuizen, artsen en apothekers zijn doorgevoerd. Er wordt daar met een duidelijke *benchmark* gewerkt, inclusief *'naming and blaming'*. De partijen die meedoen krijgen daardoor meer legitimiteit dan partijen die niet meedoen.

3.3 Voedselveiligheid van geboorte tot gerecht

Verschillende voedselcrises, waaronder de BSE-crisis, de varkenspest en de MKZ-crisis, hebben ertoe geleid dat in Nederland (en ook in andere Europese landen) al enige tijd druk wordt gediscussieerd over de voedselveiligheid. De heersende opinie is dat de voedselketen transparanter moet worden gemaakt. Enerzijds moet transparantie bijdragen aan het wegnemen van het vertrouwensprobleem van de consument. De consument moet in de supermarkt kunnen zien hoe het product tot stand is gekomen en wat er precies in het product is verwerkt, zodat hij keuzes kan maken om het product al dan niet te kopen. Anderzijds moet transparantie bijdragen aan het beter kunnen bestrijden van uitbraken van ziekten. Het is Nederland echter tot nog toe niet gelukt om de voedselketens transparant te maken. In de rundvleesketen (maar ook in andere voedselketens) zijn processen en informatievoorziening nog niet zo ingericht dat er adequate informatie is 'van geboorte tot gerecht'.

Rundregistratie in Duitsland

In de Duitse voedselketen maakt men gebruik van een centrale elektronische database voor runderen in combinatie met een etiketteringsysteem, waardoor het volledig transparant is wanneer welk rund waar is geweest en de consument kan zien welk rund in een product is

verwerkt. De rundveehouders kunnen op het internet aangifte doen van verplaatsingen van dieren, en hebben ook online inzage in hun eigen dossier.

Elektronisch paspoort voor elke koe

Om nog meer transparantie in de keten te bereiken is men in februari 2002 in de Duitse deelstaat Schleswig-Holstein begonnen met het pilot-project '*Elektronischer Tierpass*', oftewel de elektronische dierpas.⁹ Dit is een chip die in het oor van het dier wordt geplaatst, in de plaats van het oormerk. Op deze chip staan, naast een aantal gegevens over het dier (geboortedatum, herkomst, soort) ook gegevens over andere belangrijke zaken (voer, inenting en gezondheidsstatus). Door de toevoeging van deze gegevens wordt de hele keten transparanter. Zo maakt de dierpas het mogelijk dat in het slachthuis alle gegevens over het dier bekend zijn, zodat kwaliteitscontrole efficiënter en grondiger kan worden uitgevoerd. Ook kunnen consumenten in de winkel zien waar het vlees vandaan komt, welk voedsel het dier gehad heeft en welke medicijnen het dier heeft gekregen.

Transparantie, foutenbeheersing, administratieve lastenverlichting

De Duitse rundregistratie en de dierpas lijkt te zorgen voor meer transparantie in de gehele voedselketen. Een voordeel hiervan is dat op het moment dat bekend wordt dat een bepaald veevoederbedrijf verboden ingrediënten aan voer heeft toegevoegd, precies kan worden nagegaan welk rund dat voer heeft gehad. Risico's kunnen hierdoor veel preciezer in kaart worden gebracht. Ook kan bijvoorbeeld in de eindproducten veel gedetailleerder worden aangegeven welke stoffen in het product zijn verwerkt, zodat consumenten een betere afweging kunnen maken over het al dan niet kopen van het product. Dit leidt ertoe dat voedsel veiliger wordt en het vertrouwen van de consument in voedsel toeneemt. Ook lijkt de Duitse situatie voordelen op te leveren in de zin van administratieve lastenverlichting omdat gegevens worden gedeeld en hergebruikt. Niet elke betrokkene hoeft zijn eigen registraties bij te houden. Daarbij worden de kosten van het registreren van de runderen gedrukt, doordat de aangifte via internet direct in de database kan worden geplaatst.

Waar zitten barrières?

In Nederland is de voedselketen niet volledig transparant. Er zijn drie barrières die innovatie op het gebied van de veiligheid van vlees belemmeren. De eerste barrière is onvoldoende geïntegreerd informatiebeleid. Het informatiebeleid van LNV richt zich op de registratie van koeien en het informatiebeleid van VWS richt zich op kwaliteitsinspectie van voedsel. De tweede barrière is de institutionele fragmentatie. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden over delen van de voedselketen zijn verdeeld over verschillende organisaties, wat ertoe leidt dat niemand de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de keten als geheel. En als er al iemand opstaat, dan wil deze partij niet alleen de regie maar ook de hele uitvoering op zich nemen.

⁹ <http://www.agrar.de/agenda/ohrmarken.htm>

Vernieuwingsagenda

Om te komen tot verbeteringen in Nederland zouden de processen en informatievoorziening van de gehele voedselketen gestroomlijnd moeten worden. Verschillende innovatieve projecten zijn vanuit verschillende departementen gestart. Ministeries gaan echter te geïsoleerd te werk; een brede aanpak van het voedselveiligheidsvraagstuk ontbreekt. Wanneer men wil komen tot een effectieve uitvoering van beleid omtrent voedselveiligheid (waarvan de rundvleesveiligheid nog maar één onderdeel is), dan zullen betrokken organisaties beter moeten samenwerken. Hierbij is het niet noodzakelijk dat organisaties integreren, het is voldoende dat samenhang in de keten centraal gecoördineerd wordt. Zolang daarover op hoog politiek niveau geen uitspraak is gedaan en niemand daarvoor verantwoordelijk is, is de kans groot dat departementen langs elkaar heen blijven werken. Er worden nu wel belangrijke stappen qua ICT gezet (bijvoorbeeld het Identificatie en Registratieproject), maar politiek management blijft ook in de uitvoering van dat beleid hard nodig, omdat we anders het risico lopen dat de noodzakelijke kantelingprocessen en ICT projecten om basisregistraties aan te leggen wederom vastlopen.

3.4 Informatie voor terrorismebestrijding

Na de aanslagen van 11 september op het WTC en het Pentagon in de VS heeft terrorismebestrijding in de hele wereld sterk de aandacht. De centrale vraag was hoe het kon gebeuren dat een aanslag van deze grootte onopgemerkt kon blijven door machtige organisaties als de FBI en de CIA. De conclusie was al snel getrokken, de gegevensuitwisseling tussen de inlichtingen- en opsporingsdiensten liet veel te wensen over. Sindsdien is men in de VS voortvarend aan de slag gegaan om het probleem te verhelpen en dit soort aanslagen in de toekomst te onderscheppen, met als gevolg dat de gegevensuitwisseling sterk lijkt te zijn verbeterd.

In Nederland werd hetzelfde probleem onderkend. Ook in Nederland liep de gegevensuitwisseling tussen bijvoorbeeld de politie en Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) verre van goed. Uit het rapport van de Commissie Van den Haak over de moord op Pim Fortuyn blijkt echter dat er nog niets veranderd is. Een belangrijke conclusie van het rapport is dat 'zowel de horizontale als de verticale uitwisseling van informatie erg te wensen over laat'.¹⁰ Landelijke organisaties als de AIVD en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) werken volledig langs de regionale korpsen heen, en andersom ontbreekt het initiatief om belangrijke informatie naar de landelijke diensten door te spelen. Ook is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de terrorismebestrijding. De ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Defensie werken samen in de adviesorganen Grote Evaluatie Driehoek (GED) en Technische Evaluatiecommissie (TEC).

¹⁰ Rapport "De Veiligheid en Beveiliging van Pim Fortuyn, Feiten en Verantwoordelijkheden", Commissie Van den Haak, 2002

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen deze organisaties is echter onduidelijk. Wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor gegevensuitwisseling blijft de vraag.

Datamatching in de Verenigde Staten

In de VS heeft men gekozen voor een centrale regie van de gegevensuitwisseling. President Bush heeft een nieuw ministerie opgericht, het Ministerie van Binnenlandse Veiligheid. In dit Ministerie zijn alle betrokken organisaties verenigd. Dit ministerie krijgt grote zeggenschap over informatiesystemen en kan op die manier standaarden opleggen, zodat gegevens uitwisselbaar worden. Op die manier is de horizontale gegevensuitwisseling georganiseerd. Ook heeft het ministerie toegang tot de databases van organisaties als de FBI, CIA en douane en kan het door het combineren van die gegevens goede en volledige risicoanalyses maken en potentiële terroristen en hun organisaties vroegtijdig opsporen.

De horizontale gegevensuitwisseling tussen regionale, statelijke en landelijke organisaties is sterk verbeterd. Er is een landelijk Information Sharing System ingevoerd. Dit is een intranet waar alle regionale, statelijke en landelijke opsporings- en inlichtingendiensten, maar ook organisaties als de politiekorpsen toegang toe hebben. Via dit intranet kan men in de databases van andere organisaties zoeken, men kan kennis over opsporingsmethoden uitwisselen, en men kan informatie over de operaties van andere organisaties inwinnen zodat organisaties elkaar niet onbewust tegenwerken.

Betere informatie, meer gevoel van veiligheid

De bovenstaande werkwijze levert een tweetal concrete resultaten op. In de eerste plaats kan terrorisme effectiever worden bestreden doordat men over meer integrale informatie beschikt. Hierdoor lijkt de veiligheid in de Verenigde Staten verhoogd. Door deze verbeterde informatievoorziening is men beter in staat risico's in te schatten en terrorisme op te sporen en te bestrijden. In de tweede plaats heeft de werkwijze een maatschappelijk effect. Op de langere termijn kan er een groter gevoel van veiligheid onder de burgers van de Verenigde Staten ontstaan en krijgt men meer vertrouwen in het functioneren van de veiligheidsdiensten.

Waar zitten de barrières?

De eerste barrière in Nederland is dat er geen verantwoordelijke op politiek en bestuurlijk niveau is aangewezen. Verschillende ministeries werken langs elkaar heen en verantwoordelijkheden zijn niet duidelijk. Mede hierdoor is er niemand die de taak op zich neemt om innovaties door te voeren. Een tweede barrière is het ontbreken van een cultuur van samenwerking. De verschillende organisaties behouden graag hun eigen informatie en zullen niet zo snel op eigen initiatief iets meedelen aan andere organisaties. Ook bij het maken van risicoanalyses gaat men liever uit van de eigen informatie. Een derde barrière vormt het politiebestedel zoals dat in Nederland bestaat. De KLPD, het landelijke politiekorps, functioneert nog niet echt als een concern-onderdeel van Politie Nederland. De verschillende korpsen hebben een grote autonomie, bijvoorbeeld op het gebied van informatievoorziening, waardoor gegevensuitwisseling vaak niet goed mogelijk is. Er wordt inmiddels wel samengewerkt aan een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur, maar zolang

de werkprocessen en de organisatie-inrichting niet tegelijkertijd worden aangepast, zal de nieuwe infrastructuur nauwelijks effect sorteren.

Vernieuwingsagenda

Gebrekkige informatievoorziening en een zwakke informatiepositie van de overheid is één van de belangrijke oorzaken van het falende overheidsoptreden in de veiligheidssector. Organisaties blijken keer op keer autonoom wat betreft de inrichting van hun werkprocessen en de daarbij horende informatisering. Met andere woorden: willen overheden effectief optreden en presteren naar het niveau dat de samenleving eist, dan zullen organisaties beter moeten samenwerken, hetgeen inhoudt dat zij hun werkprocessen op elkaar afstemmen en niet langer meer denken in 'hun' informatie. Zij zullen horizontale en verticale arrangementen moeten ontwikkelen om tot een goede, gemeenschappelijke informatiehuishouding te komen. Dat is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor effectief overheidsoptreden. Op institutionele autonomie zal in ieder geval op deelterreinen (inrichting werkprocessen en informatievoorziening) ingeleverd moeten worden.

Om in de Nederlandse situatie te komen tot verbeteringen zal er daarnaast voor gezorgd moeten worden dat de verantwoordelijkheden verankerd zijn op hoog politiek niveau. Het kabinet moet de noodzaak zien om te komen tot fundamentele verbeteringen van de informatievoorziening in het veiligheidsbeleid. Vervolgens moet één minister expliciet verantwoordelijk worden gesteld voor de door te voeren verbeteringen. Pas dan is het politieke klimaat geschapen waarbinnen een ambtelijke projectleider, mits deze organisatorische en financiële ruimte krijgt, een gedegen plan kan ontwerpen voor een integrale herziening van de informatieprocessen binnen de veiligheidssector.

4 WAT HOUDT ONS TEGEN?

Dat de samenleving verandert is duidelijk. Dat de overheid moet mee-veranderen is ook inmiddels gemeengoed. Hoe dat zou kunnen is in voorgaande hoofdstukken belicht. In andere landen pakken ze problemen waar wij mee zitten intelligenter en voortvarender aan dan wij. In het vorige hoofdstuk is een analyse gemaakt van wat er in Nederland op verschillende bestuurlijke niveaus moet gebeuren om een moderne overheid te ontwikkelen, die goed presteert op de gebieden waarop zij het hardst nodig is.

4.1 Analyse van de barrières

Toch zijn we met het benoemen van de problemen en de oplossingsrichtingen nog maar halverwege. Want, zoals Elsschot al schreef: "Tussen droom en daad staan praktische bezwaren / en een koudwatervrees die niemand kan verklaren." Wij denken dat die praktische bezwaren nodig uit de weg geruimd moeten worden en dat het afgelopen moet zijn met de koudwatervrees. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste barrières voor vernieuwing van de overheid en haar institutionele en informatie structuren nog eens op een rij. In de gesprekken met bestuurders, ambtenaren en andere professionals zijn deze barrières aangemerkt als de belangrijkste obstructies voor innovatie.

Oneigenlijk gebruik van privacyargument

De waarde van privacy onderschrijven wij onomwonden. Maar dat betekent niet dat gegevens niet gekoppeld mogen worden en al zeker niet dat alles bij het oude moet worden gelaten. Het is maar de vraag of de belangen die men onder het mom van de Wet Bescherming Persoonsgegevens beoogt te beschermen wel echt beschermd worden. Grote hoeveelheden onnodige informatie worden onoverzichtelijk opgeslagen. Wat ermee gebeurt is onduidelijk. Maar al te vaak zien uitvoerders in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) een alibi om niet samen te werken. Zelfs rond de koppeling van de rundregistratie werd het privacyargument naar voren gebracht. Er is sprake van een alibigebruik van de WBP. Deze verbiedt geen koppeling, alleen onzorgvuldig gebruik van gegevensbestanden. Toch wordt er vaak geschermd met de wet, vaak uit andere motieven. Dogmatische en onzuivere discussies over privacy kosten de staat intussen miljarden aan misgelopen belastinginkomsten, zoals bleek uit de casus Sociale Zekerheid.

Kosten- en batenterreur

Een andere manier van verzet plegen is het wijzen op kosten-baten plaatjes van individuele organisaties. Kosten zijn vaak zichtbaar op één plaats te lokaliseren, terwijl baten diffuser zijn en op meer plaatsen neerslaan. Bovendien is een deel van de baten meer maatschappelijk van aard en dit deel zal dus nooit terug te vinden zijn in de overheidsbegrotingen. Voordelen worden alleen gezien als ze in het eigen domein vallen. Als grote innovatietrajecten moeten worden voorgelegd aan Financiën, dan vinden zij vaak meer kosten dan baten, waardoor het draagvlak voor vernieuwing niet valt te realiseren. Daardoor voelen organisaties en bestuurders zich vrijgepleit bepaalde vraagstukken op zich te nemen. In feite misbruiken zij daarmee de boekhouders. Ze willen of durven hun eigen verantwoordelijkheid niet te nemen.

Tegelijkertijd moet gezegd worden dat veel ICT-projecten, gevoed door de hype, het vraagstuk van kosten en baten verwaarloosd hebben. Een forse investering vergt nu eenmaal onderbouwing, al is het een kwalitatieve. ICT-ers hebben, juist omdat ze slechts oog hebben voor technische vraagstukken, niet altijd een fatsoenlijke onderbouwing voor hun investeringsverzoeken gegeven.

Bestuurlijke autonomie op gebied van organisatie-inrichting en ICT

Een bekende barrière is de bestuurlijke complexiteit in Nederland. In onze decentrale eenheidsstaat worden competenties continu betwist. Eén loket voor overheidsdienstverlening zal er niet komen als de gemeenten ieder afzonderlijk hun systemen willen behouden. Ook in de casus Sociale Zekerheid bleek dat de autonomie van de uitvoeringsorganisaties leidt tot een diversiteit van werkprocessen en bijbehorende ICT-infrastructuur. Dat belemmert afstemming en gegevensuitwisseling en verslechtert de kwaliteit van de informatie die de overheid nodig heeft om effectief te kunnen optreden.

Samenwerking tussen departementen blijkt op veel terreinen vaak vrijwel onmogelijk. Door de autonomie van departementen is het erg lastig om tot een integrale aanpak van problemen te komen, en tot kennisuitwisseling. Dit belemmert de ontwikkeling van innovaties sterk. In de casus Voedselveiligheid zien we dat door gebrekkige (wil tot) samenwerking nog steeds geen effectief opererende voedselautoriteit is opgezet. In plaats van touwtrekken moet er juist een duwende kracht van uit beide ministeries ontstaan. De sleutel tot dat mechanisme is in Nederland nog niet gevonden.

Wat ook opvalt is dat onder het mom van autonomie eigenlijk een vorm van autarkie wordt bedreven: een volledige afsluiting van de omgeving, waarbij men geen enkele plicht voelt om naar gezamenlijkheid te streven. Als schakels in ketens zich niets van die keten aantrekken gedragen zij zich autarkisch. Dat hun gedrag leidt tot grote maatschappelijke kosten bij de ketenpartners lijkt hen niet te deren.

(Opzettelijke) misverstanden over ketensturing

Je hoeft niet te wachten op een centrale organisatie voor je een keten kan sturen. Zoals de Deense en de Belgische casestudies duidelijk laten zien, is het zeer goed mogelijk om ketens te managen en de bedrijfsvoering van totale ketens verregaand te verbeteren, zonder een grootscheepse reorganisatie of een stelselherziening door te voeren. In Nederland introduceren we bij het vraagstuk van ketenmanagement vaak het idee van een reorganisatie en/of stelselherziening. Maar dat is op zijn best een verkeerde reflex en op zijn slechts een intelligente vorm van verzet. Het vraagstuk wordt dan namelijk zo complex en de belangen zo onverenigbaar, dat een vastloper verzekerd is. Het oude blijft dan behouden.

Vraagsturing, procesgericht werken en klantgericht organiseren in ketens is voor vele organisaties synoniem met machtsverlies met het bijbehorende statusverlies. Zij pleiten daarom liever voor reorganisatie en herstructurering. Als dat lukt kunnen ze de baas worden van het nieuwe geheel, als het niet lukt blijven ze de baas over hun eigen werk. Werken in netwerken en ketens is horizontaal werken.

Dat betekent principieel dat niemand de baas is en dat macht verdeeld is. Velen vrezen dit beeld, omdat zij hechten aan macht, status en de illusie van centrale sturing.

De gehele voedselketen wordt in Nederland nog steeds niet aangestuurd omdat de ministeries van VWS en LNV nog niet uit zijn over de vormgeving van een Voedselautoriteit. Maar een keten kan ook anders gestuurd worden, bijvoorbeeld door een ICT-infrastructuur, wet en regelgeving en dergelijke. In de casus Gezondheidszorg zien we dat ondanks het bestaan van een gefragmenteerd veld van zorgaanbieders en een ministerie dat niet bij machte is om te sturen, er een transformatie van het stelsel kan ontstaan door te focussen op de informatieposities van arts en patiënt. Een eenzijdige of onvolledige blik op centrale sturing ontnemt het zicht op veranderingen die door het verschuiven van informatierelaties kunnen ontstaan.

Afschuiven verantwoordelijkheden

Voor complexe problemen is niet gemakkelijk een probleemeigenaar te vinden. Per definitie liggen bij de grootste en meest complexe maatschappelijke problemen de oorzaken en oplossingen verspreid over meerdere instanties en sectoren. Uit de casus Voedselveiligheid blijkt dat bij gebrek aan een duidelijke proceseigenaar de noodzakelijke afspraken over veiligheid en controle in de voedselketen niet tot stand komen. Terwijl toch iedere organisatie in de keten belang heeft bij een betere ketenregie en controle, komt de voor de hand liggende oplossing niet tot stand.

Risicomijdend gedrag

Een andere verklaring is het risicomijdende gedrag van veel ambtenaren en bestuurders. De laatste tien jaar is de verhouding tussen politiek en ambtenarij dermate verstoord dat op de departementen veelal de angst regeert. Tegenwoordig wordt bij fouten niet de minister maar een hoge ambtenaar de laan uitgestuurd en dus wordt vooral het gebrek aan initiatief beloond. De bevroren kern in Den Haag vernieuwt niet, semi-overheden, zoals ZBO's vernieuwen juist wel. Er is geen stabiele economische en maatschappelijke omgeving waarin geëxperimenteerd kan worden. Maar de risico's van niet experimenteren en veranderen zijn veel groter als je bedenkt dat er wachtlijsten zijn in de zorg voor behandeling van levensbedreigende ziektes en de voedselveiligheid ernstig in gevaar wordt gebracht door MKZ, BSE en varkenspest!

Imago ICT

ICT wordt door bestuurders niet gezien als een instrument om de aard en uitvoering van bestuurlijk handelen te veranderen. Daardoor blijven veel slimme oplossingen in de pilot-fase steken of simpelweg in de lades liggen. ICT als thema kan niet zorgen voor een *sense of urgency*, daarvoor wordt ICT te weinig geformuleerd in termen van oplossingen voor maatschappelijke problemen. Hierdoor kan het gebeuren dat in het strategisch akkoord op hoofdlijnen van Balkenende 1 het woord ICT niet valt. Terwijl de technologie veel oplossingen in zich draagt voor de zaken die er wel in staan: zorg, veiligheid en onderwijs.

ICT-ers zelf zijn hieraan overigens mede schuldig. Zij spreken vaak in een technische taal, verzuimen aan te geven wat hun oplossingen nu voor organisatie en samenleving opleveren. Ze concentreren zich te vaak op de techniek. Alleen authentieke bronnen aanleggen is bijvoorbeeld niet genoeg. Gegevens krijgen pas waarde als ze stromen en in werkprocessen worden ingezet. De organisatie-inrichting en -werking wordt vaak niet goed geadresseerd door ICT-ers. Naast een goede gegevenshuishouding zijn intelligente koppelingen nodig richting de werkprocessen. Alleen dan kunnen die werkprocessen vraaggericht ontworpen worden, zodanig dat burgers en bedrijven met een minimum aan gegevensinvoer het maximum aan dienstverlening krijgen.

Plichtsverzuim sociale partners

Ook de sociale partners pakken hun maatschappelijke plichten nauwelijks op. De SER houdt het precaire evenwicht in de afspraken het liefst in balans, en al te radicale oplossingen verstoren de lieve vrede. Het is teleurstellend dat er anno 2003 door vakbonden en werkgevers nog steeds voornamelijk over CAO's onderhandeld wordt, terwijl arbeidsmarkt en sociale zekerheid zo dringend aan vernieuwing toe zijn. Vernieuwing die alleen mogelijk is wanneer er wordt samengewerkt. In de casus Sociale Zekerheid bleek dat werkgevers- en werknemersorganisaties vaak boter op het hoofd hebben als het gaat om vernieuwing. Men houdt zich vooral bezig met het behartigen van de eigen belangen binnen het bestaande stelsel, in plaats van de gemeenschappelijke belangen bij een presterend stelsel.

Gebrek aan stuurmanskunst

De impasses worden vooral veroorzaakt door gebrek aan politiek-bestuurlijke stuurmanskunst, doortastendheid en lef om adviezen om te zetten in concrete daden. Het enige wat lijkt te tellen is de gunst van de kiezer en het voorkomen van onrust. Maar opportunisme en vaagheid leiden alleen maar tot grotere ellende. In de casus Voedselveiligheid blijkt dat het enige wat écht nodig is, een doortastend en daadkrachtige bestuurder is, die in de ministerraad korte metten maakt met de competentiestrijd en zich verantwoordelijk verklaart voor het proces van ketencoördinatie.

Wij constateren echter dat er op het niveau van beleid en bestuur wel overeenstemming bereikt kan worden, bijvoorbeeld over herinrichting van de organisatie en standaardisatie van gegevens en ICT-voorzieningen. Daarna ontstaan echter de problemen. Het wordt overgelaten aan de uitvoering en daar loopt de discussie vast. Eenmaal genomen besluiten worden niet automatisch uitgevoerd en zullen dus politiek en bestuurlijk bewaakt moeten worden. Dit zagen we wel gebeuren in de buitenlandse cases (bijvoorbeeld in België), en veel minder in de Nederlandse. Voor zover processen politiek bewaakt worden, betreft het vaak niet het integrale vraagstuk. Ministers bemoeien zich wel degelijk met uitvoering, maar dan alleen dat stukje uitvoering dat onder hun verantwoordelijkheid valt. Dat leidt tot suboptimalisatie, tegenstrijdige deelaanpakken en stammenstrijd in de uitvoering.

Incubatielijd van adviezen

Adviezen hebben tijd nodig om door te dringen tot politiek en ambtenarij. Draagvlak creëren in de sector bij uitvoeringsinstanties kost veel tijd. Als er geen *sense of urgency* is,

verschijnt het niet op de politieke agenda. Zorg, (voedsel)veiligheid en fraudebestrijding zijn het afgelopen jaar stevig op de politieke agenda gezet. Maar alleen als probleem, als beleidskwestie. Het komt erop aan om juist de uitvoering op de agenda te krijgen. Want daarin schuilt de prestatieverbetering. Doordat het oplossingspotentieel (waaronder dat van bestuurlijke vernieuwing en ICT) niet wordt gekoppeld aan concrete maatschappelijke problemen, sterven vele adviezen een zachte dood. Het is daarom zaak om pregnante beleidskwesties als uitvoeringsprobleem te gaan zien.

De hierboven benoemde barrières vormen een checklist bij de aanpak van alle grote organisatieoverschrijdende maatschappelijke problemen in Nederland. Telkens geldt: hoe goed de inhoudelijke beleidsoplossing ook is, van de uitvoering zal weinig terecht komen als de barrières in de polder niet worden geslecht.

5 RECEPT VOOR DOORBRAKEN

Als we de buitenlandse voorbeelden op een rijtje zetten, zien we de contouren van een 'presterende overheid'. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe deze interne organisatie van de overheid er uit ziet in de informatiesamenleving. We redeneren vanuit de burger en bedrijfsleven (paragraaf 1), geven aan hoe het contact met de overheid er uitziet vanuit het perspectief van de burger en bedrijf (paragraaf 2), om vervolgens stil te staan bij de interne inrichting van de overheidsorganisatie: hoe ziet het overheidsapparaat er straks uit? (paragraaf 3). Tot slot gaan we in op de inrichting van het toezicht, omdat *checks* en *balances* ervoor zorgen dat de burger de overheid indirect kan controleren. Deze moderne overheidsorganisatie is vraaggericht, werkt vanuit het perspectief van haar klanten in ketens en netwerken, wordt gekenmerkt door veel horizontale informatie-uitwisseling en presteert aanmerkelijk beter, met minder bureaucratie.

5.1 De informatiepositie van burgers en bedrijven

Overheidsinformatie over burgers en bedrijven is van hen

Burgers en bedrijven krijgen in de informatiesamenleving meer regie over hun eigen situatie. Ze kunnen zelf keuzes maken, maar daarvoor moeten ze wel kunnen beschikken over hun eigen dossiers. Welke overheidsorganisatie welke informatie van burgers en bedrijven krijgt wordt in principe bepaald door burgers en bedrijven zelf, met uitzondering van de bijzondere handhavingstaken van de overheid. Voor het afhandelen van transacties (aangaan van rechten, nakomen van plichten) zullen burgers en bedrijven uiteraard de relevante informatie moeten verstrekken, wat geregeld is in de betreffende wetten. De overheidsorganisaties hebben het recht de kwaliteit van deze informatie te verifiëren en eisen te stellen aan de kwaliteit van de gegevens.

Concreet voorbeeld:

Medische informatie wordt bijgehouden door artsen, apotheken, ziekenhuizen en specialisten. Deze partijen informeren elkaar onderling niet afdoende, met grote maatschappelijke schade als gevolg (90.000 onterechte medicaties als gevolg van gebrekkige informatieoverdracht). De patiënt beschikt zelf niet over de eigen informatie en is mede daardoor niet voldoende in staat regie te voeren over de eigen situatie. Een persoonsgebonden budget, met bijbehorend toegang tot een samenhangend elektronisch patiëntendossier, creëert mogelijkheden tot zelfsturing, die ook in termen van effectiviteit tot grote verbeteringen kan leiden.

Gekeerde ketens, van aanbodgericht naar vraaggericht

Op dit moment hebben wij grote uitvoeringsorganisaties, die als echte bureaucratieën werken: aanbodgericht. Het produceren van diensten gebeurt op het voor hen logische moment, niet op het moment dat de behoefte bij de klant ontstaat. Burger en bedrijf willen zelf het moment kunnen bepalen, en elke dag, 24 uur per dag, geholpen kunnen worden.¹¹

¹¹ Zie de ontketeningstoets van Stichting Dotank, "Een toetsingskader voor 'ontketening' van de publieke sector", www.dotank.nl.

Concreet voorbeeld:

Vooruitstrevend is het Franse project 'Copernicus' dat tot doel heeft burgers en bedrijven de mogelijkheid te bieden hun relatie met de belastingadministratie *online* te managen (gepersonaliseerde diensten, *online* invullen van aangiften, elektronische toegang tot dossier, procesinformatie ten aanzien van aangiften en dergelijke). Een streng beveiligd *e-filingsysteem* dat in maart 2002 is gelanceerd, maakt het mogelijk dat burgers en bedrijven toegang hebben tot hun individuele fiscale dossier. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een 'message-sealing device voor EDI', encryptie, elektronische certificering en digitale handtekening. Ongeveer 117.000 belastingbetalers hebben van deze nieuwe service gebruik gemaakt gedurende de periode van de 'e-filing campagne' (7 tot 25 maart 2002). Ongeveer 150.000 personen hebben een certificaat aangevraagd (dat drie jaar geldig is) zodat zij hun gegevensrelatie met de belastingdienst *online* kunnen managen (gegevens in het dossier opslaan en toegang krijgen tot hun belastingdossier).

5.2 Het contact met het overheidsapparaat

Online controle op juistheid van identiteit vindt plaats bij elk belangrijk contact. Voordat burgers of bedrijven transacties kunnen aangaan met de overheid is het in beider belang dat de identiteit, op een passend niveau,¹² is vastgesteld. Dat betekent dat de moderne overheidsorganisatie de identiteit van de persoon die aan de balie staat (of via internet toegang zoekt) even controleert door bij de relevante overheidsorganisaties te raadplegen of de opgegeven identiteit wel klopt. Net zoals winkeliers een speciale lamp hebben om vast te stellen of er niet met vals geld wordt betaald, zullen overheidsorganisaties voorzieningen hebben om valse identiteiten direct vast te stellen.¹³ Het gaat hierbij om middelen die een directe *online* controle met de relevante registraties mogelijk maken (GBA en negatief paspoortregister, rijbewijsregister, bedrijvenregister, sofi-nummerregister). Dit zal gebeuren bij het aanvragen van huursubsidie, kinderbijslag, bijstand, WW, WAO, studiefinanciering, tenaamstelling of overschrijven van een auto, elke aanhouding op de weg of in het openbaar vervoer, inschrijving van werknemersrelatie, oprichting van een bedrijf, aanvraag en verstrekking van milieu- en gebruiksvergunningen. Bij gebleken onjuistheid van identiteit zal terstond aangifte gedaan worden en zal het valse bewijsstuk in bewaring door de overheidsorganisatie genomen worden. De ten onrechte aangevraagde voorziening zal niet verstrekt worden.

¹² Een burger die zich meldt op een website voor algemene informatie hoeft zich niet te identificeren, terwijl dezelfde burger zich strikt moet identificeren als hij/zij op die website het eigen, persoonlijke dossier wil inzien.

¹³ Zo zijn er op dit moment naar verluidt 90.000 onjuiste sofi-nummers in Nederland. Ook zijn er circa 500.000 vermiste paspoorten. De meeste afdelingen burgerzaken hebben bijvoorbeeld geen *online* verbinding met het 'negatief paspoort register' dat bijhoudt of een paspoort nog wel in omloop mag zijn. Werkgevers werken met paspoorten en sofi-nummers zonder dat zij de juistheid daarvan vaststellen. Zij kunnen dus illegalen aannemen of werknemers accepteren die met valse sofi-nummers belasting ontduiken.

Concreet voorbeeld:

Alle Belgen hebben een identiteitskaart (de SIS-card). Hierop staat een uniek identificatienummer, opgeslagen in de chipcard. Als de Belg korting vraagt bij aanschaf van medicijnen, dan wordt de kaart gecontroleerd door de apotheker via een door de overheid gecertificeerde kaartlezer. Dezelfde kaart kan de Belg gebruiken als hij in het Centrum voor Werk en Inkomen inlogt om zijn eigen dossier in te zien. In bijna alle gevallen wordt de identiteit *online* gecontroleerd. Bij de apothekers gebeurt dit via encryptie op de kaart, omdat de kosten van de netwerkverbinding nog te hoog zijn voor de apothekers.

5.3 Achter het loket: het moderne overheidsapparaat

Herontworpen werkprocessen

Met een variatie op Marsman: *Als wij denken aan Holland / zien wij ellenlange infostromen / traag langs rijen bureaus gaan*. De werkprocessen van de overheid zijn ontworpen in de tijd van het papieren formulier. Dat zal niet meer zo zijn in de informatiesamenleving. Doordat informatie elektronisch beschikbaar is gemaakt kunnen logistieke principes worden toegepast die, in de op papier gebaseerde, functionele hiërarchie ondenkbaar waren. De belastingdienst is hiervan een lichtend voorbeeld. Zij toont ons hoe de uitvoering veel beter wordt in termen van efficiency, effectiviteit en dienstverlening, als de informatie elektronisch verwerkt kan worden. Veel overheidsorganisaties passen deze nieuwe inzichten nog niet toe, soms zelfs omdat de wetgever de oude manier van werken in de wet heeft verankerd. Wij denken dat de werkprocessen rond bijstandsverlening, WAO- en WW-verlening, milieuvergunningen en gebruiksvergunningen fors verbeterd kunnen worden door ze te herontwerpen.

Concreet voorbeeld:

Voor de verlening van bijstand moeten ellenlange formulieren ingevuld worden. Elke acht maanden gebeurt dat opnieuw, in verband met rechtmatigheidscontrole. Dit is informatie die elders elektronisch reeds beschikbaar is (bij UWV, GBA, Belastingdienst, RDW, etc.). Door die informatie online toegankelijk te maken voor de sociale dienst kan het *intake*-proces verregaand verkort worden, kan de maandelijkse inkomstenverklaring geschrapt worden en ook het heronderzoek. Alleen dat laatste al zou betekenen dat 3000 ambtenaren van de sociale diensten kunnen stoppen met administratieve werkzaamheden en rompslomp. Dat is eigenlijk allemaal nodeloze bureaucratie. Zij zijn dan weer beschikbaar voor reïntegratiezaken of andere maatschappelijke doelstellingen die we aan de gemeente willen opgedragen.

Minder machtige, maar wel krachtiger overheidsorganisaties

De overheid zal macht moeten afstaan aan burgers en bedrijven en zal kleiner worden. Maar tegelijkertijd zal deze kleinere overheid sterker zijn, in de zin van slagvaardigheid, effectiviteit en efficiëntie. Vraaggericht werken, regievoering door de burger of het bedrijf en het elektronisch ontsluiten van het dossier aan burger en/of bedrijf houdt in dat de overheid macht teruggeeft aan burgers en bedrijven. Maar als overheid verlies je dan niet aan kracht. Integendeel, je zou wel eens aan kracht kunnen winnen. Het stellen van de kaders, het

bewaken van de procesvoering ('komt iedereen wel aan bod, gezien normen en waarden van waaruit wij willen dat er gewerkt wordt?') en het leggen van verbindingen tussen alle betrokken partijen zou wel eens de kern van de taak van de overheid kunnen zijn. Uitvoering kan sterk geautomatiseerd worden en aangestuurd worden door burger of bedrijf. Dat betekent dat de overheid met minder mensen meer resultaat kan bereiken. Daarmee is zij kleiner, minder machtig, maar wel krachtig.

Concreet voorbeeld:

Het CWI in België laat de klanten zelf hun dossier bijhouden, via kiosken, zuilen en internet. De bemiddelaars, zoals wij die in Nederland in grote aantallen hebben en die als een soort God 'zorgen' voor de hulpzoekende, zijn daar reeds tien jaar geleden afgeschaft. De klant kan zichzelf in principe volledig redden. Resultaat is dat actief zoekende klanten zichzelf sneller aan een baan helpen, dat bemiddelingen tussen bedrijf en klanten sneller en beter zijn, en dat de Belgische benadering van arbeidsvoorziening met minder middelen meer resultaten boekt.

5.4 De ICT-infrastructuur van het overheidsapparaat

Verplicht gebruik authentieke bronnen, wettelijk verbod herhaald gegevens vragen

Het moderne overheidsapparaat heeft geen eigen ICT meer, maar deelt deze met de relevante andere overheidsorganisaties. Naast netwerken gaat het hier vooral om het delen van authentieke bronnen. De interactie tussen overheid en burgers/bedrijven is op dit moment geplaveid met formulieren. Elk van die formulieren is in den beginne leeg, en elke keer moet alles opnieuw ingevuld worden, waarna het weer overgetypt wordt door de bureaucratie. Maar ergens anders is er al een overheidsorganisatie die dezelfde informatie beheert. Het bevolkingsregister houdt bij wie je bent, het kadaster houdt bij welk onroerend goed van jou is, enzovoorts. In de toekomst zal het zo zijn dat burger en bedrijf bij elke transactie die zij aangaan met de overheid de relevante informatie *online* kunnen ophalen bij de authentieke registraties en direct invoeren in het formulier dat de concrete transactie ondersteunt.

Concreet voorbeeld:

Voorheen moesten werkgevers niet alleen bij het UWV een nieuwe werknemer aanmelden, maar vaak moest parallel daaraan een ziekenfonds op de hoogte gesteld worden van de indiensttreding. Hiervoor moest een apart formulier ingevuld worden dat bijna volledig dezelfde informatie bevatte als het formulier voor de UWV. In een geslaagd experiment zien we dat de werkgever de informatie kan hergebruiken: indien de werkgever dat wenst wordt automatisch een kopie van de informatie elektronisch naar het ziekenfonds doorgestuurd. Als deze oplossing landelijk wordt ingevoerd schatten we de besparing op 45 miljoen euro per jaar.

Beëindiging autonomie overheidsorganisaties en overheidslagen op gebied van ICT

Lange tijd is gedacht dat het goed is de beslissingen over ICT te decentraliseren naar de integraal verantwoordelijke manager. In de netwerkorganisaties van de informatiesamenleving wordt ICT als infrastructuur gezien, welke gezamenlijk met andere organisaties wordt ontwikkeld en onderhouden. Elke organisatie afzonderlijk en zeker de daarbinnen te onderscheiden afdelingen, heeft haar autonomie op dit punt prijsgegeven. In ruil daarvoor kan elke organisatie snel en adequaat elektronisch communiceren, ook met organisaties die ze nog niet zo lang kent.

Toelichting

Er zullen veel standaarden overheidsbreed vastgesteld moeten worden: authentieke bronnen zoals uitgewerkt in het programma Stroomlijning Basisgegevens, beveiliging zoals vastgesteld in het PKI-programma (Public Key Infrastructure), communicatieprotocollen (bijvoorbeeld de xml-standaard) zoals bepaald in de overheidsinformatie architectuur, systematisch nummerbeleid ('nummertafel') zoals door de commissie Van Thijn is uitgewerkt voor natuurlijke personen (ook voor niet-natuurlijke personen), de elektronische handtekening, elektronische identificatie, digitale kluis en de Nederlandse identiteitskaart. Nu maakt elke overheidsorganisatie een eigen afweging op deze terreinen, met als gevolg een onbeheersbare wildgroei en daarmee samenhangend: gebrekkige uitvoering. Omdat in de informatiesamenleving, die veel meer netwerkgeoriënteerd is, communicatie- en informatie-uitwisseling tussen organisaties veel belangrijker wordt, is het noodzakelijk dat de voorzieningen op elkaar passen. Zij moeten *public domain* en *open source* zijn. Daarvoor is een verregaande standaardisatie van de infrastructuur nodig.

Concreet voorbeeld:

De ICT in de Deense gezondheidszorg is opgebouwd uit een aantal standaardcomponenten. Het betreft een stelsel van unieke nummers, standaardisatie van gegevens (medicijnen, diagnoses, behandelingen, etc.), communicatieprotocollen en een communicatie applicatie. Marktwerking is bij de Denen beter, omdat de ICT-leveranciers niet aan *locking-in* kunnen doen (het oneigenlijk vasthouden van een klant, omdat het overstappen naar een andere leverancier teveel kosten met zich meebrengt). De kwaliteit van de administratieve processen is in de gezondheidszorg vele malen beter.

5.5 Achter het overheidsapparaat: toezicht op behoorlijk informatiegebruik

ICT-toezicht als integraal onderdeel van toezicht op kwaliteit overheidsorganisatie

Omdat het functioneren van de overheid steeds afhankelijker is geworden van de hierboven beschreven ICT-infrastructuren, is ICT-toezicht ingevoerd en samengesmolten met financieel en personeel toezicht op de 'management kwaliteit' van een overheidsorganisatie. Als onderdeel daarvan zullen overheidsorganisaties zich houden aan een stelsel van beginselen

van behoorlijk informatiegebruik.

Toelichting:

Het Nederlandse overheidsinformatiebeleid kenmerkt zich tot nu toe door vrijwilligheid en is mede daarom niet effectief. Zelfregulering bij gemeentelijke leveranciers heeft ook niet tot het gewenste resultaat geleid. In het besef dat financieel toezicht (F-functie) wel bestaat, en dat er voor overheidspersoneel (P-functie) zeer veel juridische voorzieningen getroffen zijn (ambtenarenreglement, ambtenarenrechter, centraal overleg), is het vreemd dat op het terrein van de informatievoorziening niets geregeld is. Als toezicht op de P- en F-middelen wel geregeld is, moet de I-functie als middel ook gereguleerd worden, zeker als we informatievoorziening zien als strategisch middel. Het is zeer wel denkbaar dat het INK-management model, zoals dat nu al door steeds meer overheidsorganisaties gebruikt wordt als middel om uitspraken te doen over de kwaliteit van de organisatie, haar management en haar personeel, een nationale standaard wordt.

Transformatie van het privacydebat

Juist in het informatietijdperk is privacy een belangrijk issue. Privacy wordt nu vaak direct vertaald naar het uitgangspunt dat de overheid zo weinig mogelijk informatie van burgers mag hebben en bij voorkeur geen bestanden mag koppelen. Dit leidt echter tot de gebrekkige effectiviteit van de overheid. In het informatietijdperk wordt privacy niet meer begrepen als het tegenhouden van bestandskoppelingen. Burgers kunnen als aanvulling op de wettelijk verplichte koppelingen zelf bepalen welke overheidsorganisatie welke gegevens mag gebruiken. Ook zijn er tal van nieuwe technologische middelen om het noodzakelijke hergebruik van gegevens zodanig vorm te geven dat meervoudig gebruik en privacy hand in hand kunnen gaan.

Concreet voorbeeld:

In België is het in de sociale zekerheid bij wet verboden om een vraag aan een burger te stellen, als een andere overheidsorganisatie die vraag ook al gesteld heeft (men vindt dat domme vragen en dat zijn beledigingen aan de burger). Alle gevraagde gegevens worden in een netwerk van organisaties opgeslagen (dus niet centraal) en als een bepaalde overheidsorganisatie die gegevens ook nodig heeft mag zij die niet aan de burger vragen, maar moet zij deze vragen aan de overheidsorganisatie die deze informatie als eerste heeft verzameld (authentieke bronnen). Zij krijgt die informatie pas, nadat de Kruispuntbank heeft vastgesteld dat onder die informatievraag een wettelijke basis ligt en dat de bevrogende ambtenaar ook geautoriseerd is die vraag te stellen. Dat gebeurt bij elke vraag en dus meer dan 200 miljoen keer per jaar. Daardoor is het informatiegebruik bij de Belgen beperkt tot need-to-know, terwijl de Nederlandse bureaucratie lijkt uit te gaan van *nice-to-know*.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

Er wordt in Nederland teveel gepraat en te weinig gedaan. Beleid heeft prioriteit, uitvoering wordt verwaarloosd. Het resultaat is een overheid die slecht presteert. Dat blijkt uit de rampen en affaires die zich de afgelopen jaren voordeden. Keer op keer bleek dat de overheid tekort was geschoten in uitvoering, handhaving en samenwerking. Overheidsorganisaties werken langs elkaar heen en pakken niet gezamenlijk de verantwoordelijkheid op voor wat er dreigt mis te gaan. Het ontbreekt aan politiek-bestuurlijke daad- en duwkracht om de noodzakelijke vernieuwingen door te voeren.

Tallose rapporten hebben al aangegeven welke kant het op moet, maar dat leidt niet tot verandering. Maar een veranderende samenleving heeft een veranderende overheid nodig. Een overheid die presteert en - mede daardoor - het vertrouwen geniet van haar burgers. Juist in deze tijden van onzekerheid. Daarom is voortzetting van de huidige koers geen optie. Er is een krachtige vernieuwingsagenda nodig gericht op concrete verbetering van de prestaties van de overheid. En dat is vooral een kwestie van uitvoering.

De gepresenteerde voorbeelden uit het buitenland laten helder zien dat een aanpak gericht op concrete uitvoering leidt tot beter presterende overheden. Met minder bureaucratie meer resultaat. Er is voldoende visie in het ambtelijke apparaat als het gaat om de moderne overheid, maar dit apparaat slaagt er niet in deze visie ook breed geïmplementeerd te krijgen. Leiderschap in organisaties richt zich op beleid, niet op uitvoering. Het inrichten en werkend houden van de eigen werkprocessen en goede samenwerking met de relevante partners krijgen geen aandacht. Strategische investeringen in bijvoorbeeld een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur blijven achterwege.

Met uitzondering van de Belastingdienst, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en enkele andere overheidsorganisaties is het grootste gedeelte van de overheidsorganisaties vandaag de dag nog slecht ingericht. Zij reageren daardoor niet adequaat op vernieuwingsbehoeften uit de samenleving. Daarover maken wij ons zorgen. Het gevaar dreigt dat er zich telkens nieuwe crises zullen voltrekken die we steeds maar weer zullen accepteren, omdat we nu eenmaal een slecht ingerichte overheid hebben. Het krijgt het karakter van een sluipende ramp die ertoe leidt dat burgers het vertrouwen in de overheid volledig verliezen. Wij zien dat grote maatschappelijke problemen niet worden opgelost, grote aantallen fouten in de uitvoering van het beleid worden gemaakt en vele miljarden belastinggeld worden verspild.

Het moet gezegd, dit is niet alleen een probleem van de overheid zelf. In ons polderlandschap nemen ook maatschappelijke organisaties vaak hun verantwoordelijkheid niet. Zij concentreren zich op het eigen belang. Dat blijkt uit de gebrekkige bestrijding van grootschalige fraude in zowel de sociale zekerheid als in de gezondheidszorg.

De gebrekkige prestaties van onze overheid leiden niet alleen tot grote maatschappelijke schade, maar ook tot een dramatische afname van de legitimiteit van politiek en openbaar bestuur.

6.2 Aanbevelingen die we allemaal al kennen

Het probleem is duidelijk. Dus wat gaan we eraan doen? In onze analyse hebben we een beeld gecreëerd van de presterende overheid. Dat is een overheid die:

- ◇ meer regie aan de burgers en bedrijven laat over hun eigen situatie en informatie
- ◇ in haar contacten met burgers en bedrijven responsief, adequaat en snel reageert
- ◇ intern haar processen zodanig op orde heeft dat samenwerking tussen de relevante onderdelen van de overheid zonder enige moeite en direct tot stand komt en dus een krachtig ambtelijk apparaat tot haar beschikking heeft
- ◇ daarbij gebruik maakt van een systematisch ontwikkelde ICT-infrastructuur die gegevensstromen tussen de relevante organisaties via een stelsel van standaarden en authentieke registraties faciliteert. Dit maakt het mogelijk dat de juiste informatie altijd op de juiste plek kan komen en dat burgers en bedrijven zo min mogelijk formulieren hoeven in te vullen
- ◇ ervoor zorgt dat er een stelsel van *checks* en *balances* is om ontsporing van de overheidsorganisaties te voorkomen. Bijvoorbeeld door extra toezicht op deze overheidsorganisaties met sectorale visitaties, zodat per sector de beginselen van behoorlijk informatiegebruik worden gecontroleerd.

ICT blijkt bij deze moderne overheidsorganisatie een belangrijke rol te spelen. Het is het breekijzer voor de vernieuwing. Dat beeld kwam uit de cases naar voren en is besproken met sleutelfiguren in het Nederlands openbaar bestuur. De reactie op dat beeld was even simpel als sprekend: "Dat weten we al lang, die visie moet je hooguit nog eens formeel vaststellen".

Bij deze dan. De vraag die vervolgens naar voren kwam was des te dwingender: hoe kan het dat jullie dat allang weten terwijl we keer op keer moeten constateren dat datgene wat jullie zeggen te weten in de praktijk niet gerealiseerd wordt? Een enkele uitzondering daargelaten. De prestaties van de Nederlandse overheid blijven toch achter, onder andere in vergelijking met buurlanden. Welke barrières verhinderen dat deze visie wordt geïmplementeerd en hoe kunnen deze barrières overwonnen worden? Deze vraag leidde tot een aantal nieuwe aanbevelingen.

6.3 Nieuwe aanbevelingen

Algemeen

- ◇ Stel vast dat de presterende overheid eruit ziet zoals hierboven is beschreven. Verkondig niet alleen die visie, maar maak deze concreet in alle belangrijke sectoren van de publieke sector. Maak daarvoor geen nieuw beleid. Concentreer op betere uitvoering van het beleid met een **vernieuwingsagenda** voor de presterende overheid en de instrumenten om die agenda te realiseren.

Rijksoverheid

- ◇ Wijs per maatschappelijk vraagstuk een **projectminister** aan die over de departementen heen en over de bestuurslagen heen bevoegdheden en budgetten kan alloceren.
- ◇ Wijs ook op ambtelijk niveau een **procesmanager** aan die de ambtelijke vertaling van de politieke sturing kan maken. Ook deze ambtenaar moet bevoegdheden, budgetten en zeggenschap krijgen over de relevante ICT-vraagstukken.
- ◇ Schuw onconventionele methoden niet. Een **noodwet** is volgens ons op zijn plaats, zoals dat ook nodig was voor de verzwaring van de dijken. Zonder noodwet zal deze werkwijze verzanden in de talloze procedures die als hindermacht ingezet kunnen worden.
- ◇ Reserveer **innovatiebudgetten** per projectminister / procesmanager. In de huidige tijd van bezuinigingen sneuvelen innovaties die op de lange termijn cruciaal zijn voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Wij schatten dat er 2,5 tot 5 miljard euro bespaard kan worden per jaar, maar dan zal er op voorhand flink en gericht geïnvesteerd moeten worden. Boek niet alle winsten op voorhand in, maar bied de mogelijkheid een deel hiervan te herinvesteren in de eigen organisatie. Bepaalde basisvoorzieningen komen anders niet van de grond (bijvoorbeeld het stelsel van authentieke registraties).
- ◇ Veel van de problemen ontstaan door gebrekkige samenwerking, vaak tussen departementen of tussen rijk en gemeenten, soms al binnen departementen. Daarom moeten de projectministers en procesmanagers taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgen om tijdens het gehele uitvoeringsproces actief te kunnen interveniëren. Partijen in de ketens, die zich niet aan de afspraken houden en daarmee de andere ketenpartijen zwaar benadelen, zullen daarvoor aansprakelijk gesteld moeten kunnen worden. **Bestuurlijke boetes** zullen daarvoor nodig zijn. Als er geen financiële prikkels zijn, hebben zij geen *incentive* om de suboptimalisatie (door hun eiland-denken) te doorbreken.
- ◇ Bepaal op politiek niveau de richting van de vernieuwing en biedt ruimte voor burgers en bedrijven om die mee te helpen tot stand te brengen. Dat werkt alleen als projectministers en procesverantwoordelijken **rekenschap** afleggen over het behaalde resultaat.

Gemeenten

- ◇ Ook gemeenten kunnen de handschoen oppakken. Zij dienen mee te werken aan de samenwerking die nodig is in de hierboven beschreven maatschappelijke vraagstukken. **Standaardisatie van ICT** mogen zij niet langer tegenhouden met een verwijzing naar hun gemeentelijke autonomie. Terugvallen op centralisatie-decentralisatie tegenstellingen is niet aanvaardbaar. Die discussie heeft te lang tot een patstelling geleid.
- ◇ Voorts kunnen gemeenten meer doen aan de identiteitsfraude door in hun transacties met de burgers en bedrijven een **online controle op juistheid van identiteit** te verrichten. Bovendien moeten zij zich intern conformeren aan het gebruik van **authentieke registraties**. Het is immers onaanvaardbaar dat externe

overheidsorganisaties wel de GBA-gegevens moeten gebruiken, maar dat men binnen de gemeenten vrij is dat niet te doen. En dat geldt niet alleen voor GBA-gegevens, maar ook voor tal van authentieke registraties.

- ◇ Tot slot kunnen gemeenten veel meer **gezamenlijke exploitatie** van bepaalde diensten nastreven, of bepaalde activiteiten uitbesteden aan nationale overheidsorganisaties.¹⁴

Concrete projecten

- ◇ Introduceer zo snel mogelijk een **landelijke elektronische identiteitskaart**. Verplicht burgers deze kaart bij zoveel mogelijk overheidstransacties *online* te gebruiken. De kaart kan ook gebruikt worden, eventueel door aparte nummers per sector, ter bestrijding van identiteitsfraude in de medische zorgsector, evenals pas voor het openbaar vervoer. Onderzoek daarbij de mogelijkheid om deze pas, bijvoorbeeld middels een *token*, ook voor internet bruikbaar te maken. Schuw in die verkenningen ook niet de mogelijkheid om de pas te delen met banken, verzekeraars en andere particuliere partijen die een hoogwaardige identiteitsinfrastructuur nodig achten.
- ◇ Introduceer **verplicht gebruik van authentieke bronnen** en verbiedt bij wet het telkens opnieuw vragen naar reeds eerder verstrekte informatie (een goede overheid vraagt niet naar de bekende weg).
- ◇ Laat de gegevens stromen: **herontwerp de werkprocessen** zodanig dat elk werkproces toegang heeft tot alle relevante authentieke bronnen.
- ◇ Voer **sectorale visitaties** in. Deze visitaties onderzoeken vraagstukken van ketenmanagement, samenwerking tussen overheidsorganisaties, en een deugdelijke informatiehuishouding voor de gehele keten. Bij gebleken obstructie van bepaalde ketenpartners kunnen deze een bestuurlijke boete krijgen die minstens gelijk is aan de schade die aan de andere ketenpartners en de samenleving is berokkend.

Wij bedoelen het goed. De situatie waarin de Nederlandse overheid verkeert, baart ons zorgen. Maar de voorbeelden uit ons omringende landen geven ons hoop. Het kan dus wel! Als voor de vier onderwerpen die we hebben onderzocht een beter Deens, Duits, Amerikaans of zelfs Belgisch voorbeeld te vinden is, dan moeten we echt bij onszelf te rade gaan. Het creëren van een presterende overheid is geen kwestie van kunnen, maar van willen. De visies, de analyses, de plannen en de instrumenten liggen er allang. Daarom genoeg gepraat. Het is een kwestie van uitvoering.

¹⁴ **Een voorbeeld:** Tijdens één van de debatten kwam als suggestie naar voren dat de Onroerend Zaak Belasting beter uitgevoerd kan worden door de Belastingdienst. De gemeente blijft weliswaar de hoogte bepalen, maar de uitvoering wordt overgelaten aan de Belastingdienst.

Bijlage 1: Management samenvatting

Wij zien grote maatschappelijke problemen die te maken hebben met een slecht presterende overheid. Beleid wordt geformuleerd, maar niet uitgevoerd. Regels worden opgesteld, maar niet gehandhaafd. De organisatie van de overheid voldoet kennelijk niet meer aan de eisen van deze tijd. Wij pleiten voor een ingrijpende modernisering van het openbaar bestuur. We concentreren ons daarbij niet op het maken van beleid, maar op het beter uitvoeren daarvan.

De uitvoering van de sociale zekerheid in België is een stuk effectiever en efficiënter dan in Nederland. De gezondheidszorg in Denemarken is effectiever dan hier. De voedselketen in Duitsland wordt beter gecontroleerd dan bij ons. De gegevensuitwisseling in de Verenigde Staten draagt bij aan meer adequate terrorismebestrijding. Al deze voorbeelden hebben een aantal kenmerken gemeen: focus op concrete verbetering van de uitvoering, een vaak onconventionele maar daadkrachtige aanpak en een slimme inzet van informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Waarom kan dat niet in Nederland? Wat houdt ons tegen? Wij hebben in kaart gebracht welke barrières in Nederland zulke innovaties in de weg staan. De barrières vormen een checklist bij de aanpak van alle grote, organisatieoverschrijdende maatschappelijke problemen in Nederland. Telkens geldt: hoe goed de inhoudelijke beleidsoplossing ook is, van de uitvoering zal weinig terecht komen als de barrières in de polder niet worden geslecht.

Hoe ziet de overheid in de informatiesamenleving er dan uit? Wij formuleren in dit manifest enkele recepten om de eerdergenoemde barrières te doorbreken. Die leiden tot een overheid die:

- ◇ meer regie bij de burgers en bedrijven legt (over de eigen situatie en daarbij horende informatie);
- ◇ intern haar processen zodanig op orde heeft dat samenwerking tussen de relevante onderdelen van de overheid zonder enige moeite en direct tot stand komt en daarmee een krachtig ambtelijk apparaat tot haar beschikking heeft;
- ◇ daarbij gebruik maakt van een systematisch ontwikkelde ICT-infrastructuur die gegevensstromen tussen de relevante organisaties middels een stelsel van standaarden en authentieke registraties faciliteert. Dit maakt het mogelijk dat de juiste informatie altijd op de juiste plek kan komen en dat burgers en bedrijven zo min mogelijk formulieren hoeven in te vullen;
- ◇ ervoor zorgt dat er een stelsel van *checks* en *balances* is om behoorlijk informatiegebruik te waarborgen;

Om dit beeld van een presterende overheid te verwezenlijken hebben we een vernieuwingsagenda opgesteld:

1. Stel per maatschappelijk probleem een projectminister aan die over de departementen heen en over de bestuurslagen heen bevoegdheden en budgetten kan alloceren;

-
2. Wijs ook op ambtelijk niveau een procesmanager aan die de ambtelijke vertaling van de politieke sturing kan maken. Ook deze ambtenaar moet bevoegdheden, budgetten en zeggenschap krijgen over de relevante ICT-vraagstukken;
 3. Schuw onconventionele methoden niet. Een noodwet is soms op zijn plaats, zoals dat ook nodig was voor de verzwaring van de dijken;
 4. Reserveer innovatiebudgetten per projectminister / procesmanager. In de huidige tijd van bezuinigingen sneuvelen innovaties die op de lange termijn cruciaal zijn voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Biedt de mogelijkheid een deel van de winst te herinvesteren in de eigen organisatie;
 5. Projectministers en procesmanagers krijgen bevoegdheden om tijdens het gehele uitvoeringsproces actief te kunnen interveniëren. Partijen in de ketens, die zich niet aan de afspraken houden en daarmee de andere ketenpartijen benadelen, zullen daarvoor aansprakelijk gesteld moeten kunnen worden. Laat projectministers en procesverantwoordelijken zelf ook rekenschap afleggen over het behaalde resultaat;
 6. Gemeenten dienen samen te werken, met elkaar en de rijksoverheid, om een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen die veroorzaakt worden door slechte uitvoering. ICT-standaarden mogen zij niet langer tegenhouden met een verwijzing naar hun gemeentelijke autonomie;
 7. Voorts kunnen gemeenten meer doen aan identiteitsfraude door in hun transacties met de burgers en bedrijven een *online* controle op juistheid van identiteit te verrichten. Bovendien moeten zij zich intern conformeren aan het gebruik van authentieke registraties. Gemeenten moeten gezamenlijke exploitatie van bepaalde diensten nastreven of bepaalde activiteiten uitbesteden aan nationale overheidsorganisaties;
 8. Introduceer zo snel mogelijk een landelijke elektronische identiteitskaart;
 9. Introduceer verplicht gebruik van authentieke bronnen en verbiedt bij wet het telkens opnieuw vragen naar reeds eerder verstrekte informatie;
 10. Laat de gegevens stromen: herontwerp de werkprocessen zodanig dat elk werkproces toegang heeft tot alle relevante authentieke bronnen;
 11. Voer sectorale visitaties in. Deze visitaties onderzoeken vraagstukken van ketenmanagement, samenwerking tussen overheidsorganisaties en een deugdelijke informatiehuishouding voor de gehele keten;

Het nieuwe kabinet kan direct met deze agenda beginnen. Het creëren van een presterende overheid is geen kwestie van kunnen, maar van willen. De visies, analyses, plannen en instrumenten liggen er allang. Daarom genoeg gepraat. Het is een kwestie van uitvoering.

Bijlage 2: Rapporten

Balkenende, J.P. (2002), "Anders en beter", Uitgeverij Aspect B.V.

Bouhuys, M. et. Al. Stichting Stop de uitverkoop van de beschaving (2001), "Stop de uitverkoop van de beschaving", Amsterdam (www.stopdeuitverkoop.nl)

Commissie Cerfontaine (2000), "Burgers verbonden: ICT en de stad", Den Haag: Sdu Uitgevers

Commissie Docters Van Leeuwen (2001), "Burger en overheid in de informatiesamenleving: de noodzaak voor institutionele innovatie", Den Haag: Ministerie van BZK

Commissie Franken (2000), "Rapport commissie Grondrechten in het digitale tijdperk", Rotterdam: Phoenix & den Oudsten

Commissie Snellen (2000), "GBA in de toekomst: Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens als spil voor de toekomstige identiteitsinfrastructuur", Den Haag: Ministerie van BZK

Commissie Wallage (2001), "In dienst van de democratie: het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie", Den Haag: SDU

Fortuyn, P. (2002), "De Puinhopen van Acht Jaar Paars", Karakter Uitgevers B.V.

Infodrome (2001), "Controle geven of nemen", Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever

Peper, B. (1999), "Op zoek naar samenhang en richting: Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving", notitie Ministerie van BZK

Schnabel, P. (2001), "Bedreven en gedreven: een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving", Den Haag: SCP

WRR (1998), "Staat zonder land: Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie", Rapporten aan de Regering nr. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers

Bijlage 3: Colofon

Auteurs:

Arthur Docters van Leeuwen
Wim Deetman
Ivo Opstelten
Marco Pastors
Roel in 't Veld

Redactie en organisatie:

Arre Zuurmond (*Zenc*)
Marco Meesters (*Zenc*)
Jorrit de Jong (*United Knowledge*)
Mei Li Vos (*Infodrome / United Knowledge*)
Joeri van den Steenhoven (*Nederland Kennisland*)

Veel van de ideeën uit het manifest zijn ontstaan of getest tijdens de fysieke en digitale debatten en door de meeleesgroep. Daarom willen wij deze mensen hartelijk danken voor hun medewerking. Dit zijn de volgende personen:

Meeleesgroep:

| | |
|-------------------|-----------------------------|
| Jan van Arkel | Peter Luttk |
| Nanko Boerma | Cees Meesters |
| Jacco Cornelissen | Aart-Jan Moerkerke |
| Serge van Dam | Peter Mooren |
| Sander Dankelman | Frans Nauta |
| Auke van Dijk | Anouk Nieuwenhuis-Bosch |
| Guido Enthoven | Margriet Overkleeft-Verburg |
| Frank van Exter | Tom van Sante |
| Erwin Flipse | Dirk Schravendeel |
| Hellie van Hout | Willem Schroeijers |
| Noor Huijboom | Jaap van Till |
| Carel Jacobs | Arjan Widlak |
| Steven Luitjens | Ton van de Wiel |

Digitale discussie:

| | | |
|-------------------|-------------------|----------------|
| Jeroen van Berkel | P.G. Kroeger | Hans Schinkel |
| Eric Bremer | Lex Moen | Dick van Toor |
| Bas Brussaard | Walter Opdebeecke | Bas Toorenburg |
| "Burger" | Eric Ottevanger | Thijs |
| Mirjam Doeleman | Richard Reekers | |
| J. van de Eende | Ed Rintel | |
| Frederik | Derk Schoenmaker | |
| Mark Keijman | A.A. Soetekouw | |

Debatten:

Rein Bemer (*Ministerie van Economische Zaken*)
Henk Bosma (*PinkRocade*)
Roger van Boxtel (*Menzis, oud-minister van Grotestedenbeleid*)
Dorine Burmanje (*Waterschap Rijn en IJssel*)
Bert van Delden (*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu*)
Hans Dijkstra (*PinkRocade*)
Jaco van Duijn (*LPF*)
Hans Goedhart (*Directeur ICT Interpolis*)
Rens de Groot (*Centrum voor Werk en Inkomen*)
Gerdy Hartevelde (*PinkRocade*)
Chris Kalden (*Ministerie van Landbouw, Nijverheid en Visserij*)
Piet de Kam (*Het Expertise Centrum*)
Floor Kist (*Provincie Zuid-Holland*)
Leonard Kok (*Ministerie van Justitie*)
Gerrit Oosterhof (*PinkRocade*)
Victor Reykersz (*Leefbaar Rotterdam*)
Martin van Rijn (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*)
Hendrik Jan van Rijswijk (*Leefbaar Rotterdam*)
Jos Roedolf (*Bestuurdienst Rotterdam*)
Guus Rutgers (*Agentschap BPR*)
Cor van Tilborgh (*VNG*)
Jenny Thunissen (*Ministerie van Financiën*)
Johannes van Veen (*VNG*)
Peter Vermeij (*Ministerie van Landbouw, Nijverheid en Visserij*)

Experts case studies buitenland:

Paul Bieseman (*Smalls-MvM, België*)
Richard Carmanns (*HI-Tier, Duitsland*)
Willi Geier (*Landeskontrollverband Schleswig-Holstein, Duitsland*)
Peter Maes (*Kruispuntbank, België*)
Ton van Rheenen (*PinkRocade*)
Koen Snyders (*Rijksdienst voor de Sociale Zekerheid, België*)

Productie rapport:

Eindredactie: Minouche Besters (*Nederland Kennisland*)
Ontwerp kافت en vormgeving: Alexander Vidaković (*United Knowledge B.V.*)

Bijlage 4: Sponsors

Het initiatief om te komen tot een vernieuwingsagenda is ontstaan tijdens een 'haardvuursessie' met het thema "Continuïteit in bestuurlijke vernieuwing en ICT". Direct na deze bijeenkomst is een team van vier organisaties, te weten Zenc, United Knowledge, Infodrome en Nederland Kennisland, aan de slag gegaan. Deze concrete aanzet om te komen tot een kabinetsadvies dat gericht is op het tonen van daadkracht om majeure maatschappelijke problemen tot een oplossing te brengen, wordt door de samenwerkende haardvuurpartners, Itafit, ROI en PinkRoccade van harte ondersteund.

Zenc (www.zenc.nl)

Zenc is een toonaangevend onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van ICT, Overheid en Innovatie. Onder de opdrachtgevers bevinden zich ministeries, provincies, grotere gemeenten, uitvoeringsinstellingen, opleidingsinstituten en semi-overheidsinstellingen. Zenc droeg als initiatiefnemer inhoudelijk en facilitair bij aan de totstandkoming van dit rapport.



United Knowledge (www.unitedknowledge.nl, www.politiek-digitaal.nl)

United Knowledge is een internet projectbureau voor de publieke sector. Gedreven kenniswerkers en programmeurs met een multi-disciplinaire achtergrond werken samen aan adviezen en websites voor het openbaar bestuur, de politiek, het onderwijs, de wetenschap en de cultuursector. United Knowledge droeg inhoudelijk, redactioneel en facilitair bij aan de totstandkoming van dit rapport.



Infodrome (www.infodrome.org)

Infodrome adviseert organisaties in de publieke sector over hun rol, plaats en beleid in de informatiesamenleving. Infodrome als adviesbureau is onderdeel van United Knowledge B.V. en bouwt voort op het werk van de denktank die van 1999 tot 2002 het kabinet adviseerde over de gevolgen van ICT voor samenleving en overheid. Infodrome droeg inhoudelijk bij aan de totstandkoming van dit rapport.



Nederland Kennisland (www.kl.nl)

Stichting Nederland Kennisland wil Nederland ontwikkelen tot een sleutelregio in de internationale kenniseconomie, op een manier die economisch en sociale meerwaarde creëert. Dat doet KL door vernieuwende experimenten op te zetten, succes te identificeren en te verspreiden en door lerende netwerken te organiseren. KL droeg inhoudelijk en facilitair bij aan de totstandkoming van dit rapport.



ITAFIT (www.itafit.nl)

De stichting ITAFIT verricht onderzoek naar die bestuurlijke innovaties waarbij ICT een belangrijke rol speelt. In de stichting participeren vertegenwoordigers van overheid, organisaties uit de zakelijke dienstverlening en universiteiten, te weten Overheid Innovatief, PinkRoccade, Zenc en IME consult. ITAFIT droeg financieel bij aan de totstandkoming van dit rapport.



PinkRoccade (www.pinkroccade.com)

PinkRoccade levert diensten op het gebied van informatie- en communicatietechnologie aan informatie intensieve sectoren, zoals overheden, instellingen met publieke taken, gezondheidszorg, banken, verzekeraars en de industrie. PinkRoccade stimuleert als initiatiefnemer van haardvuursessies het debat over bestuurlijke innovaties en droeg financieel en facilitair bij aan de totstandkoming van dit rapport.



ROI (www.roi-opl.nl)

Het ROI begeleidt organisaties en individuele medewerkers in de overheid op een breed terrein met open inschrijvingen, coaching en in company -uitvoeringen, met opleidingsadviezen en maatwerktrajecten ter ondersteuning van veranderingen in organisaties. Zijn klanten zijn bestuurders en ambtenaren uit alle lagen van de overheid. Het ROI droeg financieel en facilitair bij aan de totstandkoming van dit rapport.



Politiek-digitaal.nl (www.politiek-digitaal.nl)

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.belgendoenhetbeter.nl. De redactie van Politiek-digitaal.nl heeft daar ook alle bijlagen, casusbeschrijvingen, aanverwante artikelen en het digitaal debat in één dossier bijeengebracht.

