

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2012

Nr. 120

BRIEF VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2012

In haar vergadering van 26 april 2011 (Kamerstuk II vergaderjaar 2010/11, 32 500 VII, nr. 93) heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten om de Raad voor het openbaar bestuur en – voor zover financiële verhoudingen aan de orde komen – de Raad voor de financiële verhoudingen advies te vragen over de organisatie van de (rijks)overheid, het gebruik van ICT en de dienstverlening aan de burger, in hun onderling verband en vanuit het perspectief van de «e-burger».¹

De Raad heeft zich over de vraag gebogen en wil u met deze brief informeren over zijn eerste reactie op het verzoek. In deze brief zal de Raad eerst kort verslag doen van zijn verkenning van het onderwerp door middel van een beschouwing in de tijd en een blik op recente ontwikkelingen. Daarna gaat hij in op de focus en beperkingen van de advisering. De brief sluit af met een blik vooruit.

De organisatie van de (rijks)overheid, het gebruik van ICT en de dienstverlening in de tijd beschouwd

De eerste constatering van de Raad is dat het thema van overheidsorganisatie, ICT en dienstverlening niet nieuw is. Wie dit thema in de tijd beschouwt, ziet dat er aanvankelijk oog was voor dienstverlening met toepassing van ICT bij de modernisering van de bedrijfsvoering. Gaandeweg is steeds meer de nadruk komen te liggen op de efficiëntiegedreven bedrijfsvoering van de overheid.

*Andere Overheid*²

In december 2003 kwam het actieprogramma tot modernisering van de overheid *Andere Overheid* uit. Belangrijke doelstellingen waren vermindering van bureaucratie en regelzucht en vergroting van de slagkracht en doelmatigheid. Belangrijke doelstelling van de verbetering van de publieke dienstverlening is het realiseren van elektronische dienstver-

¹ Brief van 27 april 2011.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 362, nr. 1.

lening. Door ruimere openingstijden, door klantgericht werken, door de bundeling van diensten en producten in één (virtueel) loket, en door vermindering van regels, procedures en administratieve rompslomp. Meer en beter gebruik van ICT vormt het belangrijkste instrument om dat te bereiken. Net als binnen de private sector zal ook de overheidsdienstverlening steeds vaker verlopen via een elektronisch loket, dat 24 uur per dag en 7 dagen per week, thuis of onderweg, open en bereikbaar is. Door middel van het programma *Andere overheid* streefde het kabinet er naar dat in 2007 65% van de publieke dienstverlening (van rijk, provincies en gemeenten) plaats kan vinden via het Internet.

Vernieuwing Rijksdienst¹

«Informatie- en communicatietechnologie grijpen diep in op de primaire en secundaire werkprocessen van de ministeries. De rijksdienst is continu bezig met het verbeteren van dienstverlening en bedrijfsprocessen door middel van ICT toepassingen.»²

Sinds 2007 is in het kader van het programma *Vernieuwing Rijksdienst* rijksbreed gewerkt aan een kleinere en een betere overheid. Een flink deel van de projecten uit de nota *Vernieuwing Rijksdienst* was gericht op het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Standaardisatie waar mogelijk, bedrijfsvoering beheersen op het juiste niveau en het rijksbrede belang laten prevaleren boven dat van afzonderlijke departementen waren de uitgangspunten op basis waarvan aan een aantal concrete projecten verder is gewerkt. Die projecten hadden betrekking op elk van de bedrijfsvoeringsaspecten: personeel, huisvesting, informatievoorziening, facility management en financiële functie. Er worden kaders gesteld die moeten bijdragen aan een betere kwaliteitsborging van grote ICT-projecten.

I-strategie³

De *I-strategie* van het kabinet Rutte borduurt voort op de eerdere beleidskaders van *Andere Overheid* en *Vernieuwing Rijksdienst*. Voortgebouwd wordt op de uitgangspunten van de Compacte Rijksdienst en i-NUP.⁴ En dit kabinet kiest voor *cloudstrategie*: het kabinet wil de mogelijkheden van *cloud computing*, in nauwe samenwerking met de markt maar in eigen beheer, wil benutten binnen de nodige randvoorwaarden op het gebied van informatiebeveiliging en eigenaarschap van gegevens.

De *I-strategie* is er, als uitwerking van het programma Compacte Rijksdienst, op gericht de onnodige verscheidenheid in de ICT-infrastructuur en de informatiehuishouding van het Rijk te bestrijden en de besturing te verbeteren. Met de *I-strategie* wordt verder beoogd een rijksbrede informatie-infrastructuur (*I-infrastructuur*) te ontwikkelen. Deze *I-infrastructuur* omvat de ICT-infrastructuur, de informatiehuishouding en de besturing daarvan. Het gaat daarbij om generieke kaders, diensten en producten die, in het kader van standaardisatie en hergebruik, beschikbaar worden gesteld aan alle organisaties binnen de rijksdienst.

De organisatie van de (rijks)overheid, het gebruik van ICT en de dienstverlening: een waaier aan ontwikkelingen

De tweede constatering van de Raad naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer is dat de aanvieligroute zeer breed is. Een inventarisatie van de ontwikkelingen die gaande zijn op de gebieden van overheidsorganisatie, ICT en dienstverlening levert een caleidoscopisch beeld op.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3.

² Bron: www.vernieuwingrijksdienst.nl.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 26 643, nr. 216.

⁴ Op 30 mei 2011 bood de Minister van BZK aan de Tweede Kamer aan de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid: *I-NUP*. *I-NUP* bouwt voort op het NUP. Overheden spreken met elkaar af om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een aantal basisvoorzieningen. Deze vormen met elkaar de basisinfrastructuur voor een goed elektronisch verkeer tussen overheid en burgers en bedrijven én tussen overheden onderling.

Overheid

Dienstverlening en ICT is een begrippenpaar dat niet meer is weg te denken in concepten over de overheid. Het kabinet streeft een *compacte overheid* na: minder overheid, minder ambtenaren en tegelijkertijd een betere dienstverlening aan burgers. Door middel van de *elektronische overheid* beloven gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk aan de hand van ICT-oplossingen de dienstverlening te vergroten en administratieve lasten te verminderen.¹ De *i-overheid*² kenmerkt door informatiestromen en -netwerken en richt zich op niet alleen dienstverlening, maar ook controle en zorg. Deze i-overheid brengt vergaande veranderingen in de relatie tussen burgers en overheden met zich mee. De *open overheid* gaat in technische zin over open source en open data. In rechtsstatelijke zin gaat het over openbaarheid, transparantie, rekenschap en verantwoording.

ICT

In beleidsproducten wordt ICT meestal voorgesteld als panacee voor de knelpunten binnen de overheid of in het verkeer tussen overheid en burgers. Er is zeker veel bereikt met ICT om dienstverlening te verbeteren en veel diensten zijn gemakkelijker en goedkoper beschikbaar gekomen. Maar wie het trackrecord van de overheid bekijkt leert dat er grote risico's kleven aan (grootschalige) inzet van ICT. ICT is als een tweesnijdend zwaard: aan de ene kant dragen de technologieën bij tot een verbetering van de kwaliteit van het bestaan van de burgers, aan de andere kant kunnen ze ook negatieve gevolgen hebben. De toepassing van ICT is meer dan alleen het gebruik van geavanceerde automatisering. Het betekent veelal ook een ingrijpende wijziging van organisatiestructuur en van werkprocessen. Mislukte (grote) ICT projecten zijn al eens onder de loep genomen³ en ook de Tweede Kamer is voornemens hiernaar onderzoek te doen. Over de oorzaken is al veel bekend: de ICT-projecten bij de overheid zijn vaak te ambitieus en te complex, de balans tussen de grote ambities en de beschikbare mensen en middelen raakt zoek. Aanbevelingen zijn er ook: bij grote ICT-projecten moet de overheid de vinger sneller en vaker aan de pols houden, opdrachtgevers moeten hun expertise vergroten en minder complexe opdrachten verstrekken en ook is een exitstrategie nodig om te voorkomen dat men maar blijft doormodderen.

Burgers⁴

De burger gaat niet op zoek naar «overheidsdienstverlening», maar heeft de dienstverlening van de overheid nodig om een bepaald doel te bereiken dat voortkomt uit een bepaalde levensgebeurtenis: hij of zij is ontslagen, heeft een kind gekregen, wil op reis naar het buitenland of begint een eigen zaak. In 2008 beoordeelden burgers van de overheidsdienstverlening door de overheid *als geheel* met een 6,4, de overheid *in ketens* met een 6,7 en *individuele overheidsorganisaties* met een 7,0. In 2009 verslechterde de beoordeling om in 2010 weer wat te verbeteren, al met al kleine schommelingen. Over het algemeen daalt de waardering voor de overheidsdienstverlening naarmate het aantal organisaties waarmee men te maken krijgt, toeneemt. Verder vinden burgers het erg belangrijk dat de informatie die ze van overheidsorganisaties ontvangen afgestemd is op hun eigen situatie. Bovendien willen ze dat hun klachten en ideeën serieus worden genomen. De impact van deze scores op het totaaloordeel van de overheidsdienstverlening is hoog: als deze kwaliteitsnormen niet goed worden uitgevoerd door de overheid, levert dit ontevreden burgers op. Vooral als het gaat om het serieus nemen van klachten en ideeën worden – in de ogen van de burgers – nog wel eens fouten gemaakt en in dat geval wordt de overheidsdienstverlening dus beduidend lager gewaardeerd. Ten slotte wil de burger zelf invloed uitoefenen op de manier waarop zijn of haar vraag, verzoek of probleem wordt opgelost of afgehandeld.

¹ *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid!* Verklaring, vast te stellen bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, april 2006.

² WRR, iOverheid, maart 2011.

³ Vergelijk Algemene Rekenkamer, 2007: *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Deel A, november 2007, en Boonstra, 2011: *Innoveren met informatietechnologie: een tweesnijdend zwaard*, oratie Rijksuniversiteit Groningen, mei 2011.

⁴ Vergelijk TNS NIPO, 2008, 2009 en 2010.

Voorlopige conclusie

Regering en parlement adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid, dat is de taakopdracht van de Raad voor het openbaar bestuur. In zijn advisering is de Raad altijd op zoek naar een toegevoegde waarde. Dat wil zeggen dat naast de adviezen, onderzoeken en beleidsdocumenten, waarover regering en Staten-Generaal al beschikken een advies van de Raad wezenlijk wat dient toe te voegen.

Naar het oordeel van de Raad levert een adviesopzet met als uitgangspunt de dienstverlenende overheid, de verwachtingen van burgers en de rol van ICT daarbij een te algemene invalshoek op met weinig aanknopingspunten voor concrete aanbevelingen. In een fundamentele analyse van de begrippen «dienst en dienstverlening» in juridische en organisatorische zin schuilt het gevaar dat het een te theoretisch verhaal wordt dat geen goede kapstok biedt voor uitvoerbare aanbevelingen. En het is de vraag of een analyse van de geldstromen binnen de publieke dienstverlening daar veel bruikbare informatie aan toe voegt.

De Raad zou zijn advisering graag willen toespitsen op een analyse van het overheidsbeleid ten aanzien van ICT en de gevolgen daarvan voor de burger. Deze opzet biedt enerzijds de mogelijkheid om focus te houden (beleid en de gevolgen voor de burger), anderzijds om ruimte te creëren om in te gaan op de rol van ICT in overheidsbeleid, de invloed van ICT op de organisatie van de overheid, de verschillende verhoudingen tussen overheid en burger, de verschillende typologieën van burgers en het aspect van vertrouwen in de overheid.

De Raad kiest daarbij voor een aantal begrenzings. Zo zal het advies niet gaan over mislukte grote ICT-projecten: uw Kamer is voornemens hiernaar parlementair onderzoek te verrichten. Het advies doet dan ook geen aanbevelingen over de ICT-huishouding van de overheid (beheersing van grote ICT-projecten, ICT-architectuur) en de daarmee samenhangende bedrijfsvoeringprocessen (standaardisatie, gegevensbanken, basisregistraties) en organisatiestructuren (back-, mid- en frontoffice). Verder wil de Raad dienstverlening aan bedrijven buiten beschouwing laten: het gaat in de eerste plaats over de omgang van de overheid met de burger. Het feit dat de Raad zich beperkt tot ICT in relatie tot dienstverlening brengt met zich dat het advies niet gaat over alle dienstverlening door de overheid (balie, papieren aanvraag, contact met de ambtenaar) maar in hoofdzaak alleen over de e-overheid (en in het verlengde daarvan de i-overheid).

Hoe nu verder?

Aangezien de Raad een nadere begrenzing binnen de adviesaanvraag aanbrengt lijkt het passend u als opdrachtgever de vraag voor te leggen of u daarmee kunt instemmen. De Raad is graag bereid deze keuzes en de voorgestelde focus nader toe te lichten en met u te bespreken. U kunt daartoe aan afspraak maken met de voorzitter van de Raad en het raadslid mevrouw H. Möhring.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur,
J. Wallage

Secretaris Raad voor het openbaar bestuur,
C. J. M. Breed