



Foto ANP

Hoe belangrijk is eGovernment voor het nieuwe kabinet?

De ICT-hype lijkt nu ook bij de overheid voorbij. In het *Strategisch Akkoord* wordt althans met geen woord gerept over de elektronische overheid. Door het vorige kabinet is aan het begrip *technology push* door de betrokken ministers vakkundig inhoud gegeven. Er werden rapportages uitgebracht, plannen gemaakt en programma's gestart om de toepassing van ICT binnen overheid en ook daarbuiten te stimuleren. Kortom, er is veel gezaaid. Maar hoe zit het met het oogsten onder het nieuwe kabinet?

DR. J.M. VAN VEEN

Hoofd van het taakveld Informatiebeleid bij de VNG

Gezien alle inspanningen die in de vorige kabinetsperiode zijn gepleegd om Nederland en de Nederlandse overheid op te stoten in de (elektronische) vaart der volkeren, is de aandacht die in het Regeerakkoord¹ is besteed aan de ontwikkeling van de informatiemaatschappij en de elektronische overheid teleurstellend. Ook ten aanzien van dit onderwerp neemt de nieuwe coalitie radicaal afstand van 'Paars'. Met referentie aan de grote invloed van de ICT op de maatschappij is het beleid rond de infrastructuur van alle elektronische media in handen gelegd van minister Heinsbroek van Economische Zaken. Op een enkel punt in het *Strategisch akkoord*, in het bijzonder rond veiligheid, wordt specifiek gerefereerd aan de toepassing van ICT, maar daar blijft het dan ook bij.

Het nieuwe kabinet heeft echter een aantal ambities geformuleerd, zoals het presteren van de overheid en het terugdringen van de bureaucratie, die alleen te realiseren zijn indien de informatievoorziening daartoe adequaat wordt ingericht.

De financiële situatie van de rijks-

overheid is momenteel echter somber: er zijn extra bezuinigingen aangekondigd bovenop de ombuigingen die al zijn voorzien in het *Strategisch akkoord*. Deze bezuinigingen en de gevolgen van de tegenvallende conjunctuur zullen ook gemeenten treffen.

Het vorige kabinet heeft een aantal programma's gelanceerd dat de realisatie van de elektronische overheid mogelijk moest maken. De meest cruciale programma's betreffen de dienstverlening (OL2000), de informatiehuishouding van de overheid (Stroomlijningbasisgegevens) en de elektronische handtekening als waarborg in het elektronisch bestuurlijk verkeer (PKI). Deze programma's lopen aan het einde van dit jaar af.

In de vorm van een aantal zogenoemde bouwsteennotities² heeft het vorige kabinet het voorwerk verricht voor een vervolg op het actieprogramma *De elektronische overheid*. Deze bouwsteennotities zijn opgesteld onder de aannahme dat het nieuwe kabinet het beleid rond de elektronische overheid zou intensiveren, o.m. door het doen van substantiële investeringen. Deze aan-

name lijkt nu gelogenstraft te worden.

De nieuwe bewindsman voor het ICT-beleid van de overheid, minister Remkes, zal dus een nieuw beleid moeten formuleren. Remkes zal een andere koers varen dan zijn voorganger, vermoedelijk door een beleid te formuleren dat zich concentreert op het ondersteunen van de prioriteiten van dit kabinet en het oplossen van problemen binnen de overheid zelf. Daarmee wordt ICT teruggebracht tot zijn oorspronkelijke functie, namelijk dat van bedrijfsmiddel. De minister doet er evenwel verstandig aan de meest waardevolle onderdelen uit de boedel van Van Boxtel over te nemen.

In het *Strategisch Akkoord* is een aantal uitspraken gedaan dat leidend kan zijn voor dat nieuw informatie- en ICT-beleid. Relevant uitgangspunt in dit verband is het streven naar 'een overheid die handhaaft, handelt en hoedt', maar met minder bureaucratie en regelzucht. Goede communicatie tussen overheid en bestuur is volgens het akkoord het antwoord op de onvrede die is ontstaan over het bestuur. En samenwerking tussen gemeenten is het alternatief voor herindeling waardoor problemen die met name kleine gemeenten hebben het hoofd kunnen worden geboden.

Deze prioriteiten lopen aardig parallel met de principes die in het manifest der gemeenten *Om het Vertrouwen van de Burger*³ geformuleerd zijn: handhaving, verantwoording en samenwerking. Het nieuwe beleid zal dus moeten bijdragen aan deze prioriteiten van het kabinet en van de lokale overheid. Gegeven de financiële vooruitzichten, is het daarnaast van belang dat het beleid bijdraagt aan de besparing van kosten.

Het is op dit moment nog te vroeg om de contouren van dit nieuwe beleid geheel te kunnen overzien, maar er is een aantal beleidslijnen van het vorige kabinet dat tegen deze achtergrond tegen het licht gehouden kan worden.

Voor het functioneren van de overheid, met name bij het verbeteren van de handhaving, maar ook voor het terugkrijgen van de bureaucratie, is het op orde krijgen van de informatiehuishouding van groot belang. Nog altijd wordt voor

veel overheidstaken apart informatie verzameld, bewerkt, getoetst en bewaard. Dit leidt ertoe dat burger en bedrijfsleven telkens weer gegevens moeten aanleveren voor iedere overheidsactiviteit, of dat de overheid deze gegevens op een andere manier moet verzamelen.⁴ Dit is er de oorzaak van dat de overheid weliswaar over heel veel informatie beschikt, maar deze toch niet effectief kan benutten omdat het overzicht ontbreekt. De informatietechnologie is inmiddels zover ontwikkeld dat het gemeenschappelijke gebruik van gegevens voor verschillende overheidstaken goed is te realiseren.

De coördinatie van de informatievoorziening bij de overheid heeft al een lange geschiedenis. Al in de jaren '80 is het instrument van de 'informatiestructuurschets' geïntroduceerd, ofschoon dit nooit echt voet aan de grond heeft gekregen.⁵ Het programma *Stroomlijning Basisgegevens* benadert de problematiek meer pragmatisch door zoveel mogelijk te streven

tratie maakt het mogelijk een sanering uit te voeren op de vele bestaande registraties. Daar moet dan wel het nodige voor worden geschrapt in de wet, maar ook dat past goed in het kabinetsstreven. *Stroomlijning Basisgegevens* legt de basis voor een 'intelligente, niet alwetende overheid' waarin ook ondanks het hergebruik van gegevens de privacy van burgers de aandacht heeft (referentie). Het programma *Stroomlijning Basisgegevens* sluit aan bij de nieuwe prioriteiten van de overheid en moet na afloop van het programma, aan het einde van dit jaar, een krachtig vervolg krijgen. Interessant is in dit verband een analyse die is uitgevoerd naar de kosten en baten van dit programma.⁷ Gebruikmakend van de methode van het Centraal Planbureau voor het beoordelen van grootschalige infrastructurele projecten, komt het bureau ECORYS-NEI tot de conclusie dat alleen al de puur financiële baten opwegen tegen de kosten, en dat meer kwalitatieve baten, zoals de verbetering van de dienstverlening, daar nog bij komen.

Het vervolg van het programma zal wat gemeenten betreft, vooral de ontwikkeling van een gebouwenregistratie en een adressenregistratie moeten omvatten. Vlak voor het aantreden van het nieuwe kabinet heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM, Remkes, de Tweede kamer

een brief gestuurd waarin hij aankondigt een drietal pilot-projecten te zullen laten uitvoeren om een beter beeld te krijgen van hetgeen nodig is om een gebouwenregistratie tot stand te brengen (referentie).⁸

Voor de modernisering van de interactie tussen burger en bedrijfsleven enerzijds, en overheid anderzijds, is veel in gang gezet. Naast een flink aantal initiatieven om de overheid 'op het web' te helpen, is het programma OL2000 een belangrijke impuls geweest om de dienstverlening van de overheid te moderniseren.⁹ In het programma is de 'een loket-gedachte' uitgewerkt en is in een flink aantal voorhoedeprojecten het gedachtegoed uitgewerkt en getest. Duidelijk is wel dat de oorspronkelijke ambitie, een landelijk netwerk van overheidsloketten die vraaggerichte diensten verlenen, niet is gehaald.¹⁰ Toch zijn veel overheden, in het bijzonder gemeenten, doende geweest om de

De uitgaven van gemeenten
aan ICT zijn in de afgelopen jaren
flink gestegen

naar het realiseren van concrete opbrengsten.⁶ Door hergebruik van gegevens en het realiseren van intelligente koppelingen tussen bestaande informatiestromen is een efficiënter en effectiever functioneren van de overheid mogelijk. Maar de grote doorbraak moet toch verwacht worden van een stelstel van zogenaamde authentieke registraties: voor de hele overheid toegankelijke bestanden met gegevens waar de overheid zich op kan verlaten voor het uitvoeren van haar taken. Daarvoor is het noodzakelijk dat er een aantal basisregistraties komt, zoals een gebouwenregistratie annex adressenregister, een bedrijvenregister, etc.

Nu klinkt het tegensrijdig om nieuwe registraties op te willen zetten om bureaucratie te bestrijden, maar juist een stelstel van registraties dat relevante objecten in onze samenleving identificeert, maakt het mogelijk om de vele informatiebestanden die de overheden al beheren, efficiënter te gebruiken en minder informatie te verzamelen. Sterker, het stelstel van het basisregis-

dienstverlening zo te organiseren dat het voor de burger makkelijker wordt om gebruik te maken van deze diensten.

Het lijkt erop dat modernisering van de dienstverlening als beleidsdoel heeft afgedaan, niettemin is het mogelijk een zinvol pleidooi te houden om een vervolg te maken op het programma OL2000. Ten eerste om dat heel veel gemeenten aangestoken zijn door de ideeën van OL2000 en er graag mee door willen. De tweede reden is dat met veel van instrumenten en ervaringen die OL2000 hebben opgeleverd ook de handhaving van wet- en regelgeving gediend is. Een betere informatievoorziening aan potentieel vergunningplichtigen en een voor de aanvrager makkelijker aanvraag- en afgifteproces van vergunningen, zal de *compliance*, ofwel de mate waarin burgers zich houden aan voorschriften, verbeteren.

Een erkend struikelblok in het realiseren van elektronische interactie tussen burger en overheid is het ontbreken van voldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid, de vertrouwelijkheid of de authenticiteit van aanvragen aan de overheid en mededelingen van de overheid aan de burger. Ten aanzien hiervan is in de afgelopen jaren echter veel voortgang geboekt. Aanvankelijk werd in het beleid van BZK de nadruk gelegd op het tot stand brengen van de zogenoemde Public Key Infrastructure (PKI), een stelsel van voorzieningen dat een hoge mate van betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid of authenticiteit kon garanderen. Inmiddels is de Taskforce PKI bijna klaar met de voorbereidingen en zou het in het elektronisch verkeer geïmplementeerd kunnen worden.

Er worden in het elektronisch verkeer drie domeinen onderscheiden: overheid-burger, overheid-bedrijfsleven en overheid-overheid. Naar het zich nu laat aanzien, is de implementatie van de PKI voor het verkeer tussen overheid en burger voorlopig nog niet aan de orde. Voor het gebruik van de PKI moet een burger in staat zijn met zijn chipkaart transacties op zijn PC te autoriseren. Alleen al de problemen die bij de burger te verwachten zijn bij het aansluiten van de chipkaartlezer zijn voorlopig prohibitief voor een grootschalige uitrol. In het verkeer tussen overheden is dit probleem veel beter te hanteren, en naar verwachting zal er in 2003 een voorzichtig begin kunnen worden gemaakt met het beveiligen

van elektronische communicatie tussen overheden.

Dat toepassing van PKI voorlopig nog niet nodig is in het elektronisch verkeer tussen burger en overheid behoeft overigens geen belemmering te vormen voor het tot stand komen van gewaarborgde elektronische transacties. Ten eerste ligt de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer bij het parlement. Deze wet maakt het mogelijk om aanvragen die nu nog op papier moeten worden gedaan ook elektronisch kunnen worden afgehandeld, mits er voldoende maatregelen zijn getroffen om de betrouwbaarheid van de handeling te waarborgen. Uit een recent rapport, dat binnenkort ook onder gemeenten zal worden verspreid, blijkt dat er een aantal pragmatische alternatieven is voor de PKI.¹¹ De burger kan bijvoorbeeld gevraagd worden bij het elektronisch indienen van een aanvraag deze te voorzien van een of twee nummers die normaal gesproken alleen bij een burger zelf bekend zijn, bijvoorbeeld het soft-nummer en het nummer van paspoort of rijbewijs. Op deze manier is de identiteit van de aanvrager voldoende geverifieerd voor veel soorten aanvragen van burger aan de overheid.

De naar verwachting kostbare introductie van de PKI in het elektronische verkeer tussen overheid en burger kan op grond van deze inzichten vooruit geschoven worden tot een moment dat het goed aansluit bij de behoeften van de burger en de technologische ontwikkeling van diens computer thuis. Het is evenwel van belang dat de basis van het stelsel voor een PKI in stand wordt gehouden voor het elektronische verkeer tussen overheden.

Het beleid van de nieuwe minister kan dus goed voortbouwen op dat van zijn voorganger door *Stroomlijning Basisgegevens* een aanzienlijk vervolg te geven, de nadruk van elektronische dienstverlening te verschuiven naar handhaving en op een zacht pitje de Taskforce PKI een vervolg te geven. Gemeenten zullen baat hebben bij deze nieuwe koers bij het realiseren van de eigen prioriteiten, zoals verwoord in het Manifest der Gemeenten. Er dient echter wel een kanttekening geplaatst te worden bij de financiële implicaties van de voortschrijdende toepassing van ICT door de overheid.

De uitgaven van gemeenten aan ICT zijn in de afgelopen jaren flink gestegen.¹² In tegenstelling tot sommige berichten¹³, ligt dit niet zo zeer aan eGovernment-toepassingen dan wel aan

de introductie van moderne bedrijfsmiddelen, zoals kantoorautomatisering, computernetwerken, elektronische post en gemeentelijke basisregistratiesystemen, en aan de almaar nieuwe versies van de bijbehorende software. Steeds meer gemeenten slaan daarom de handen ineen om het beheer van deze zaken voortaan gezamenlijk te voeren.¹⁴

Eerder dit jaar bracht Het Expertise Centrum een advies uit aan het Ministerie van BZK en aan de VNG om een nieuw programma op te zetten dat gemeenten ondersteunt bij het verwerven van voldoende expertise over de toepassing van ICT en dat de gemeentelijke positie als opdrachtgever van ICT-leveranciers versterkt.¹⁵ Uit consultaties onder gemeenten blijkt dat dit programma zich vooral ook zou moeten richten op het terugdringen van de kosten. Door de uitwisseling van ervaringen en expertise tussen gemeenten te stimuleren en door standaardisatie van ICT-toepassingen kunnen de kosten van ICT beter in de hand worden gehouden. Dat zal de komende jaren noodzakelijk wil men voorkomen dat de ontwikkelingen rond het toepassen van ICT binnen de overheid volledig stagneert.

Noten

- 1 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken'. *Strategisch akkoord* voor kabinet CDA, LPE, VVD.
- 2 Brief van de ministers EZ, GSI, OCW en de staatssecretarissen van V&W en OCW van 17 oktober 2001, *Kamersstukken II*, 26643, nr. 32.
- 3 'Manifest der gemeenten: Om het vertrouwen van de burger', VNG, Den Haag, 2002.
- 4 R.B.M. Ten Kroode, 'Gebruik van gebouwgegevens breed en omvangrijk', *B&G*, december 2000.
- 5 E.J. Mulder, 'Is er nog leven na de informatiestructuurschets?' *Overheidsmanagement* 2000/4.
- 6 Zie www.stroomlijningbasisgegevens.nl
- 7 ECORYS-NEI, *Kosten-batenanalyse van een stelsel van basisregistraties*. Rotterdam, juli 2002.
- 8 Brief van de staatssecretaris van VROM van 3 juli 2002, *Kamersstukken II*: 2001-2002; 28000 XI, nr. 60.
- 9 Zie www.ol2000.nl
- 10 'BMVS management consultants, en 1000 bloemen bloeien'. *Evaluatie programma OL2000*. Zaltbommel, juni 2002.
- 11 Deloitte en Touche, *Verantwoorde elektronische overheidsdienstverlening*. Een praktische handleiding om risico's in kaart te brengen en passende maatregelen te nemen (conceptrapport in opdracht van het Ministerie van BZK). Voorburg, augustus 2002.
- 12 *SGBO, ICT Trendrapport*, 'De resultaten over 2001'. Den Haag, mei 2002.
- 13 'E-government jaagt gemeenten op kosten'. *Automatiseringsgids*, 9 augustus 2002.
- 14 'Friese gemeenten samen verder'. *Automatiseringsgids*, 9 augustus 2002.
- 15 *Het Expertise Centrum*, 'Het heft in eigen handen'. Den Haag, mei 2002.